

IRPF Y FAMILIA

Francisco CASTELLANO REAL

I. INTRODUCCIÓN

HABLAR de fiscalidad y familia significa referirse, fundamentalmente, al impuesto sobre la renta, ya que este tributo incide directamente sobre las personas físicas que se integran en las familias, y además porque en este impuesto las circunstancias personales y familiares condicionan y determinan la carga que se deriva del mismo.

La familia se toma en consideración en el impuesto sobre la renta, principalmente, en un doble aspecto. Por una parte, la familia puede ser considerada unidad contribuyente del impuesto. Por otra, la dimensión de la familia debe tenerse en cuenta a efectos de ajustar adecuadamente la capacidad de pago del contribuyente.

En cuanto al primer aspecto, la unidad contribuyente del impuesto sobre la renta puede ser el individuo o la familia. En el caso de tomar como unidad contribuyente a la persona física, se plantean diversos problemas, entre los que destacan el de la dificultad de individualización de aquellos ingresos y gastos que son comunes a la familia, el del fraccionamiento de las rentas entre los distintos miembros de la unidad familiar al objeto de atenuar la progresividad del impuesto y, por último, la transformación de unas rentas en otras para que, aprovechando los criterios de individualización establecidos, se posibilite un reparto de las rentas del que se derive una menor carga impositiva. En cambio, de elegirse como unidad contribuyente a la familia, surge el problema, ya tradicional en el ámbito de la Hacienda pública, del

exceso de gravamen por la acumulación de rentas obtenidas por diversos individuos integrados en una misma familia.

El segundo aspecto, es decir, la valoración de la capacidad de pago según la dimensión de la familia, se fundamenta en que la capacidad de pago de la unidad contribuyente está en función inversa del número de personas dependientes de ella y, en consecuencia, la carga tributaria debería ser menor a medida que este número de personas dependientes del sujeto aumente.

Ambas cuestiones —consideración de la familia o del individuo como unidad contribuyente y tener en cuenta la dimensión de la familia para adecuar la capacidad de pago del contribuyente— se han tenido lógicamente presentes en el impuesto sobre la renta de nuestro país, habiéndose aplicado diversas soluciones en las diferentes regulaciones del impuesto vigentes en los últimos años.

Pues bien, el análisis de tales soluciones constituye el objeto del presente trabajo. A este respecto, se partirá de 1979, año en que entró en vigor el impuesto sobre la renta en su configuración moderna. Posteriormente, se examinará la situación tributaria de la familia en el sistema vigente en 1998. Por último, se expondrán las propuestas que a este respecto se contienen en la Ley del nuevo impuesto sobre la renta recientemente aprobada.

Como complemento de este análisis, se examinará la evolución en el período 1979-1999 de la situación tributaria de determi-

nados grupos de contribuyentes. Además, se hará una breve referencia al régimen de tributación sobre la renta en los restantes países de la Unión Europea, y se finalizará con unas conclusiones.

II. SITUACIÓN TRIBUTARIA DE LA FAMILIA EN 1979

En 1979, en el marco de la reforma tributaria acometida al inicio de la etapa democrática, entró en vigor el impuesto sobre la renta en su configuración moderna.

La familia tuvo un papel protagonista en aquel impuesto. En efecto, el artículo 4 de la Ley 44/1978 establecía que cuando las personas físicas estuviesen integradas en una unidad familiar, todos los componentes de esta última quedarían conjunta y solidariamente sometidos al impuesto como sujetos pasivos. Por tanto, el impuesto sobre la renta en 1979 se aplicó mediante un sistema de tributación conjunta.

Para resolver el problema del aumento de progresividad por la acumulación de rentas en el seno de la familia, se estableció una deducción en la cuota de una cantidad fija, cuyo importe se determinaba aplicando a la deducción general, que se fijó en 15.000 pesetas, el coeficiente resultante de multiplicar 1,3 por el número de miembros que percibían rentas. En el caso de un matrimonio en el que los dos cónyuges percibiesen rentas del trabajo la deducción general incrementada ascendía a 39.000 pesetas.

Y para valorar la capacidad de pago en función de la dimensión de la familia se adoptó en 1979 un sistema de deducciones fijas en la cuota, estableciéndose, entre otras, 8.500 pesetas

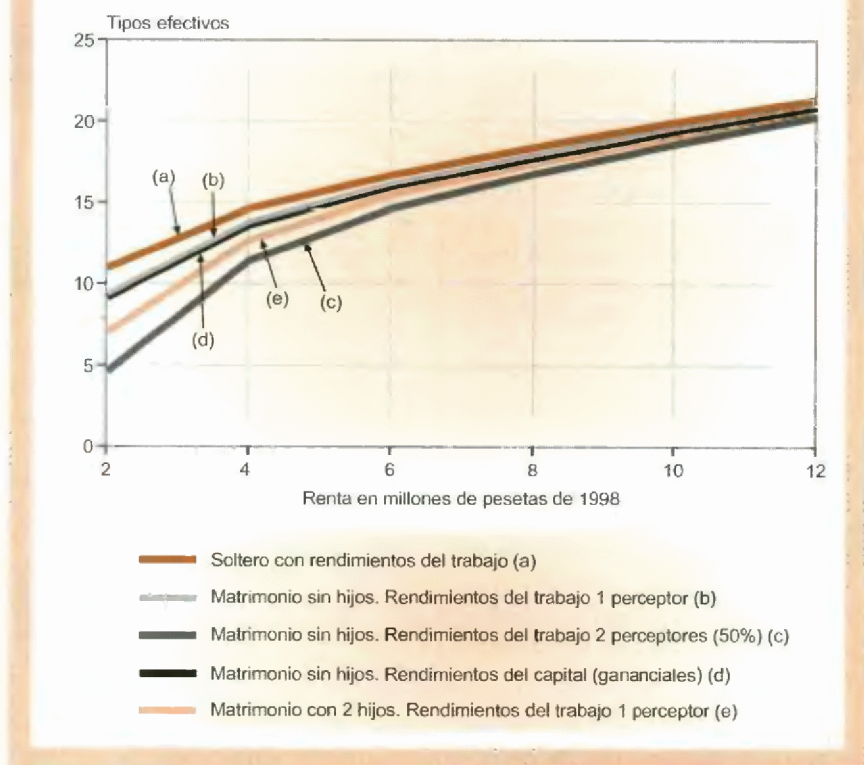
por razón de matrimonio y 6.000 pesetas por cada hijo.

En definitiva, el modelo utilizado en el impuesto sobre la renta establecido en 1979, en relación con el tratamiento de la familia, se basaba en un sistema de tributación conjunta, con un mecanismo corrector del exceso de tributación por la acumulación de rentas consistente en una deducción general de la cuota incrementada y en el que las circunstancias personales y familiares se tenían en cuenta a través de deducciones de cantidades fijas de la cuota.

Con tal configuración, el impuesto sobre la renta incidía sobre los diversos grupos de contribuyentes como se muestra en el gráfico 1. En este gráfico figuran las curvas de tipos efectivos del impuesto sobre la renta en función de diversos niveles de ingresos expresados en pesetas actuales correspondientes a cinco modalidades de unidad contribuyente: soltero que percibe rendimientos del trabajo (a), matrimonio sin hijos con un sólo perceptor de rendimientos del trabajo (b), matrimonio sin hijos en el que los dos cónyuges por igual son perceptores de rendimientos del trabajo (c), matrimonio sin hijos en régimen de gananciales que únicamente percibe rendimientos de capital (d), y, por último, matrimonio con dos hijos con un sólo perceptor de rendimientos del trabajo (e).

Como puede observarse en el referido gráfico, las curvas de tipos efectivos de los diferentes grupos de contribuyentes son muy parecidas, y confluyen entre sí a medida que aumenta el nivel de renta. Es decir, los tipos efectivos que gravan a cada grupo de contribuyentes son similares o se diferencian poco entre sí. O, dicho en otros términos, la corrección del exceso de tributación por

GRÁFICO 1
SITUACIÓN TRIBUTARIA DE LA FAMILIA EN 1979



acumulación de rentas en la familia y la consideración de las circunstancias personales y familiares influyen poco en la determinación de los tipos efectivos, sobre todo a partir de un nivel medio de renta.

La causa de tal comportamiento reside en que el mecanismo utilizado en 1979 para corregir el exceso de tributación por acumulación de rentas en la familia, o para tener en cuenta las circunstancias personales o familiares, fue el de deducciones de cantidades fijas de la cuota. Y este sistema se caracteriza por reducir muy poco los tipos efectivos, salvo cuando se trate de rentas bajas.

Así, la diferencia entre los tipos efectivos de las curvas (b) y (c) del gráfico 1, correspondien-

tes a un matrimonio con un sólo perceptor de rendimientos del trabajo y a un matrimonio con dos perceptores, respectivamente, nos muestra la reducción del impuesto que se deriva del mecanismo de corrección del exceso de gravamen por acumulación de rentas en la familia. Tal diferencia es de 4,72 puntos porcentuales para una renta de 2 millones en pesetas de 1998, pero se reduce a menos de 1 punto porcentual a partir de una renta de 10 millones en pesetas de 1998.

Por otra parte, la diferencia entre los tipos efectivos de la curva (a), correspondientes a un contribuyente soltero que percibe rendimientos del trabajo, y los de la curva (b), correspondientes a un matrimonio sin hijos con un sólo perceptor de rendimientos del trabajo, y entre los de esta úl-

tima curva y los de la curva (e), correspondientes a un matrimonio con dos hijos y un sólo perceptor de rendimientos del trabajo, nos muestra la reducción de impuestos imputable a las circunstancias familiares. En efecto, la diferencia entre las curvas (a) y (b) refleja el impacto en el tipo efectivo de la deducción de la cuota por matrimonio, y es de 1,67 puntos porcentuales para una renta de 2 millones en pesetas de 1998, pero se reduce a menos de 1 punto porcentual a partir de una renta de 4 millones en pesetas de 1998. Y la diferencia entre las curvas (b) y (e) refleja el impacto en el tipo efectivo de la deducción de la cuota por dos hijos, siendo de 1,36 puntos porcentuales para una renta de 2 millones en pesetas de 1998, aunque se reduce a menos de 1 punto porcentual a partir de una renta de 6 millones en pesetas de 1998.

En definitiva, la proximidad de las curvas de tipos efectivos reseñadas pone de manifiesto el reducido grado de diferenciación que proporciona el sistema de deducción de cantidades fijas de la cuota, por lo que puede afirmarse que tal sistema no permite valorar adecuadamente la capacidad de pago de los contribuyentes en función de la dimensión de la familia y del número de perceptores de renta. Como se comentará en el siguiente apartado, el reducido carácter diferenciador de las deducciones de cantidades fijas de la cuota fue la causa determinante de que años más tarde se tuviese que cambiar de sistema.

Para finalizar el comentario del gráfico 1, es preciso indicar que los matrimonios en régimen de gananciales que percibían rendimientos del trabajo o rendimientos del capital estaban en 1979 sometidos a la misma tributación, y por ello los grupos de

contribuyentes (b) y (d) tienen la misma curva de tipos efectivos. Es decir, el tratamiento tributario de la familia en 1979 no se veía afectado por la clase de renta que se percibiese. Sin embargo, esta situación cambiaría posteriormente, como a continuación se expone.

III. LA FAMILIA EN EL ACTUAL IRPF

El problema ya reseñado de la escasa corrección del exceso de tributación por la acumulación de rentas que proporcionaba la deducción general incrementada de la cuota se agudizó en los años siguientes a 1979, al elevarse la presión fiscal, tanto por efecto de la inflación como por aumento de la tarifa. Ello motivó el establecimiento en 1985 de una deducción de la cuota de carácter variable, que resultó, no obstante, insuficiente, por lo que finalmente en sentencia de 1989 el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la norma que obligaba a tributar en función de la acumulación de rentas de las personas integradas en una familia.

Como consecuencia de tal sentencia, el impuesto sobre la renta se modificó en 1991, estableciéndose un modelo de tributación de la familia totalmente diferente al ya analizado anteriormente. Tal sistema, vigente hasta 1998, consagró el derecho a tributar separadamente de los miembros de una unidad familiar. Por tanto, el sistema normal de tributación es el individual, aunque se permite, no obstante, optar por la tributación conjunta.

En el sistema de tributación individual, las distintas modalidades de renta se atribuyen a los sujetos pasivos del impuesto de

conformidad con los siguientes criterios:

- Los rendimientos del trabajo corresponderán exclusivamente a quien haya generado el derecho a su percepción, aunque las pensiones y haberes pasivos corresponderán a las personas físicas en cuyo favor estén reconocidas.

- Los rendimientos del capital se considerarán obtenidos por los sujetos pasivos que sean titulares de los elementos patrimoniales, bienes o derechos, de que provengan dichos rendimientos.

- Los rendimientos de las actividades empresariales o profesionales se considerarán obtenidos por quienes realicen de forma habitual, personal y directa la ordenación por cuenta propia de los medios de producción y los recursos humanos afectos a las actividades, presumiéndose, salvo prueba en contrario, que dichos requisitos concurren en quienes figuren como titulares de las actividades empresariales o profesionales.

- Los incrementos y disminuciones de patrimonio se considerarán obtenidos por los sujetos pasivos que sean titulares de los bienes, derechos y demás elementos patrimoniales de que provengan.

Una vez individualizadas las distintas clases de renta, según los criterios que acaban de reseñarse, y practicadas, en su caso, determinadas reducciones para determinar la base liquidable, se aplica una tarifa progresiva, que tiene un primer tramo —467.000 pesetas en 1998— con un tipo cero.

En cambio, en el sistema de tributación conjunta las rentas obtenidas por los distintos sujetos pasivos que integran la uni-

dad familiar tributan de forma acumulada, siendo la principal diferencia con la tributación individual una tarifa diferente, de la que se deriva una tributación ligeramente más suave, siendo en este caso la cuantía del tramo a tipo cero de 901.000 pesetas en 1998.

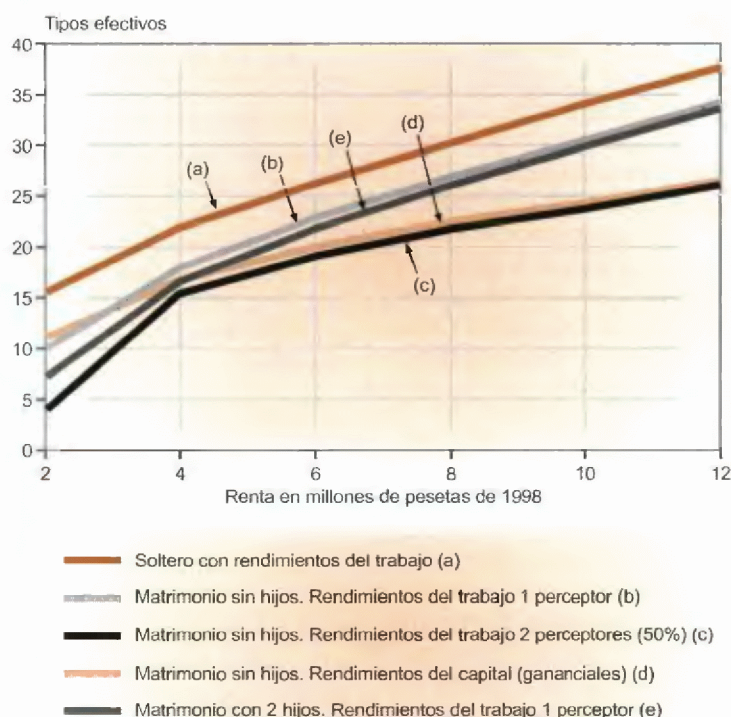
En definitiva, el impuesto sobre la renta se aplica en 1998 mediante un sistema de tributación individual, si bien se permite optar por la tributación conjunta. Dada la estructura de las tarifas aplicables en ambos regímenes, cuando en una unidad familiar existe más de un percceptor de rentas resulta, con carácter general, preferible la tributación individual, por lo que la tributación conjunta se utiliza casi exclusivamente por las familias con un sólo percceptor de rentas.

En cuanto a la consideración de los hijos y otras circunstancias familiares, en el impuesto sobre la renta de 1998 continúa aplicándose el sistema de deducciones de cantidades fijas de la cuota. Asimismo, el importe de la deducción por hijos es de 35.000 pesetas por el primero y 25.000 pesetas por el segundo, habiendo registrado esta deducción un aumento apreciable respecto al año 1997.

Con la reseñada configuración, la incidencia del impuesto sobre la renta sobre los grupos de contribuyentes que estamos considerando en este trabajo se refleja en el gráfico 2 en el que las curvas de tipos efectivos son apreciablemente diferentes a las anteriormente analizadas del gráfico 1.

En efecto, como puede observarse en el gráfico 2, las curvas (b) y (c), correspondientes a un matrimonio con un sólo percceptor de rendimientos del trabajo y a un matrimonio con dos percep-

**GRÁFICO 2
SITUACIÓN TRIBUTARIA DE LA FAMILIA EN 1998**



tores, respectivamente, muestran una apreciable separación entre ellas, y ello es consecuencia del sistema de tributación individual, que reduce notablemente la carga impositiva de las familias en las que ambos cónyuges obtienen rentas.

Así mismo, destaca la notable separación entre las curvas (b) y (d), correspondientes a un matrimonio con un sólo percceptor de rendimientos del trabajo y a un matrimonio en régimen de gananciales que obtiene rentas del capital, respectivamente, que se explica por los criterios de individualización de las rentas anteriormente expuestos, ya que mientras los rendimientos del trabajo se atribuyen a la persona con derecho a su percepción, los rendimientos del capital se reparten entre los dos cónyuges por

partes iguales. Es decir, en los matrimonios en régimen de gananciales, la tributación de los rendimientos del capital es similar a la aplicación del *splitting*.

También merecen comentarse del gráfico 2 las curvas (a) y (b), correspondientes a un contribuyente soltero que percibe rendimientos del trabajo y a un matrimonio sin hijos con un sólo percceptor de rendimientos del trabajo, pues muestran una separación entre ellas mayor que en el gráfico 1, debido a la aplicación de una tarifa específica en la tributación conjunta del matrimonio, de la que se deriva un gravamen menor que de la tarifa de la tributación individual del soltero.

Igualmente merece destacarse la pequeña separación que

muestran las curvas (c) y (d), correspondientes a un matrimonio en el que los dos cónyuges perciben por igual rendimientos del trabajo y a un matrimonio en régimen de gananciales que percibe rendimientos del capital, pues la menor tributación que soporta el primero es debida a que en el impuesto sobre la renta de cada cónyuge se practica una deducción de la cuota por rendimientos del trabajo, aunque al tratarse de una cantidad fija —27.000 pesetas— influye relativamente poco en la reducción de los tipos efectivos representados por la curva (c).

Por último, al igual que en el gráfico 1, las curvas (b) y (e), correspondientes a un matrimonio sin hijos y a un matrimonio con dos hijos, respectivamente, muestran un comportamiento muy similar, pues la diferencia entre ellas refleja el impacto en el tipo efectivo de la deducción de una cantidad fija de la cuota en concepto de dos hijos, siendo de 3 puntos porcentuales para una renta de 2 millones en pesetas de 1998, pero que se reduce a menos de 1 punto porcentual a partir de una renta de 6 millones en pesetas de 1998. De nuevo, el sistema de deducciones fijas de la cuota, que en el impuesto sobre la renta de 1998 queda limitado a los hijos y otras circunstancias familiares —además de a los rendimientos del trabajo—, pone de manifiesto su escasa capacidad para adecuar la carga tributaria a la dimensión de la familia. Por ello, no es de extrañar que recientemente el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña haya considerado que, por su baja cuantía, la deducción por hijos vulnera los principios constitucionales de igualdad, justicia tributaria y protección a la familia, promoviendo ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitu-

cionalidad sobre la normativa correspondiente.

IV. LA FAMILIA EN EL NUEVO IRPF (1999)

El tratamiento de la familia ocupó un lugar destacado en los trabajos y discusiones de la Comisión para la reforma del IRPF, y una parte importante de su informe final se dedica a este tema. Por ello, no es de extrañar que una buena parte de los comentarios —elogiosos o críticos— al proyecto de Ley que se ha debatido en las Cortes hasta su aprobación, haya girado en torno a la situación tributaria de la familia a partir de 1999.

En el nuevo impuesto, de acuerdo con la Ley, se confirma —como no podía ser de otra forma— la tributación individual, y se continúa dando la posibilidad de opción a la tributación conjunta —ahora también llamada familiar—, pero con la novedad de que en esta última no se aplicará una tarifa diferente a la de la tributación individual, aunque los tipos de tal tarifa son inferiores a los del impuesto vigente.

Sin embargo, la principal novedad que presenta el nuevo impuesto es que su objeto es la renta disponible —renta discrecional dice el informe de la Comisión—, considerando como tal la renta que puede utilizar el contribuyente tras atender a sus necesidades y las de las personas que de él dependen. Para plasmar este principio, se excluye de la base un mínimo de renta que varía según las circunstancias personales y familiares del contribuyente. La trascendencia de este nuevo concepto queda reflejada perfectamente en el informe de la Comisión, cuando afirma que «la idea central en que se fundamenta todo el esquema ge-

neral del nuevo impuesto es el concepto de renta discrecional, que configura el hecho imponible y el objeto del impuesto, permite delimitar su base imponible y liquidable, y reordena las deducciones de su cuota».

El mínimo personal será, con carácter general, de 550.000 pesetas, y en el caso de tributación conjunta el matrimonio se podrá deducir 1.100.000 pesetas. Tanto por el primero como por el segundo hijo la deducción será de 200.000 pesetas, que podrá verse incrementada en 50.000 pesetas por cada hijo menor de tres años y en 25.000 por cada hijo con edad comprendida entre tres y dieciséis años.

Con este nuevo modelo del impuesto sobre la renta, los grupos de contribuyentes que estamos considerando en este trabajo estarán sometidos a la tributación que se refleja en el gráfico 3.

Lo más destacable de este gráfico, en relación con la situación reflejada en el gráfico 2, es la mayor separación que se aprecia entre las curvas (b) y (e), correspondientes a un matrimonio sin hijos y a un matrimonio con dos hijos, respectivamente, siendo la causa de este cambio la deducción en la base del mínimo familiar por hijos en el nuevo impuesto, mientras que en 1998, como ya se indicó anteriormente, opera una deducción en la cuota de carácter fijo. Es decir, la capacidad de diferenciación de la deducción en la base es muy superior a la de la deducción de la cuota de carácter fijo, y por ello el establecimiento del mínimo familiar en la base del nuevo impuesto dará lugar a una apreciable menor tributación de las familias con hijos.

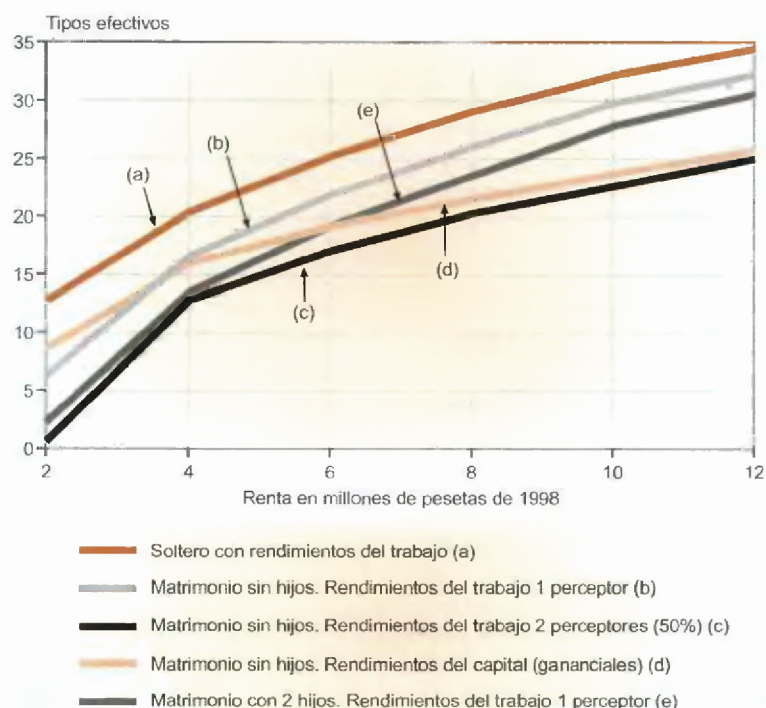
Así mismo, resulta de interés comentar los cambios de posi-

ción de las curvas (c) y (d), correspondientes a un matrimonio con dos perceptores de rendimientos del trabajo y a un matrimonio que obtiene rendimientos del capital, pues se aprecia más separación entre ellas que en el gráfico 2. El motivo de ello reside en que en el nuevo impuesto se aplican en la base unas deducciones por trabajo personal mientras que actualmente existe una deducción de la cuota de carácter fijo. Por tanto, las familias que perciban rentas del trabajo verán reducida su tributación con el nuevo impuesto.

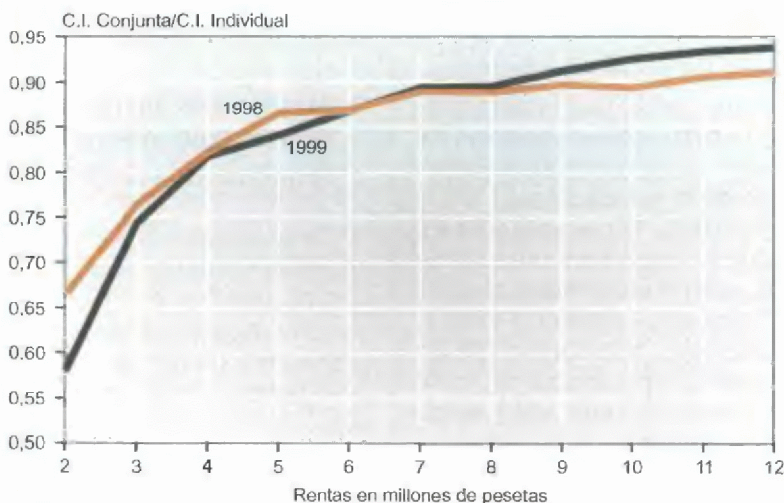
Finalmente, merece la pena observar las curvas (a) y (b) del gráfico 3, correspondientes a un soltero y a un matrimonio sin hijos, respectivamente, pues aunque la posición de ambas muestra una separación mayor, para rentas bajas y medias, que en el gráfico 2, cabría haber esperado lo contrario, ya que, como antes se ha indicado, en el nuevo impuesto se aplicará en la tributación conjunta la misma tarifa que en la tributación individual, no existiendo una tarifa específica en la tributación conjunta, como sucede en el sistema vigente, de la que se derive un gravamen más suave que de la tributación individual.

Sin embargo, el nuevo sistema de deducción de los mínimos personales y familiares en la base del impuesto compensa, en buena medida, la desaparición de la tarifa de la tributación conjunta. En efecto, en el gráfico 4 figuran dos curvas que representan el cociente entre las cuotas del impuesto en la tributación conjunta y en la tributación individual para diferentes niveles de renta, tanto en 1998 como en 1999, y puede observarse que hasta una renta de 6 millones de pesetas esa relación es menor en 1999 que en 1998, y a partir de ese nivel de renta es ligera-

**GRÁFICO 3
SITUACIÓN TRIBUTARIA DE LA FAMILIA EN 1999**



**GRÁFICO 4
COMPARACIÓN ENTRE TRIBUTACIÓN CONJUNTA
E INDIVIDUAL**



mente superior. Es decir, que en términos relativos la situación tributaria de las familias con rentas inferiores a 6 millones de pesetas que declaran por tributación conjunta —la gran mayoría, según las estadísticas del impuesto sobre la renta— será más favorable en 1999 que en 1998 si se compara con la tributación individual aplicable en los referidos años.

V. TRIBUTACIÓN DE LAS FAMILIAS EN EL PERÍODO 1979-1999

En los apartados anteriores, se ha analizado la situación tributaria de la familia en 1979, 1998 y 1999 a través de las curvas de tipos efectivos aplicables a cinco grupos diferentes de contribuyentes. Ahora, en este apartado, para cada uno de tales tipos de unidades de contribuyentes se comparará su tributación en los referidos años.

1. Soltero con rendimientos del trabajo

En el gráfico 5 aparecen las curvas de tipos efectivos del impuesto sobre la renta de 1979, 1998 y 1999 correspondientes a un contribuyente soltero que percibe rendimientos del trabajo.

Cuando se observa este gráfico, llama poderosamente la atención el espectacular incremento de la presión fiscal entre 1979 y 1998. Tal incremento es general en todos los niveles de renta, pero resulta más acusado a medida que crece su cuantía, registrándose para una renta de 12 millones en pesetas de 1998 un aumento del tipo efectivo de más de 16 puntos porcentuales, que representa, respecto a la situación de 1979, un incremento del 75 por 100. Tan desorbitado

crecimiento de los tipos efectivos reales en este período es debido tanto a la inflación como a las modificaciones legislativas que no sólo corrigieron insuficientemente la denominada progresividad en frío, sino que para las rentas medias y altas añadieron aún más presión fiscal.

En 1999 se corregirá en parte la tendencia alcista de los últimos 19 años, pues la Ley aprobada recientemente contiene una tarifa con unos tipos marginales más moderados, reduciéndose el tipo mínimo del 20 al 18 por 100, y el máximo, del 56 al 48 por 100. Estos menores tipos marginales de la tarifa de 1999 se refleja en el gráfico 5 con una curva de tipos efectivos de 1999 más baja que la de 1998, afectando la reducción del impuesto a todos los niveles de renta.

Ahora bien, la reducción de tipos reseñada no se explica únicamente por la menor tarifa de 1999, sino que también influirá la modificación de la deducción por trabajo personal, que en 1998 opera en la cuota y que en 1999 se practicará en la base, pues, como ya se ha expuesto, las deducciones en la base tienen más impacto en el tipo efectivo que las deducciones en la cuota de carácter fijo.

2. Matrimonio sin hijos con un sólo perceptor de rendimientos del trabajo

La tributación por el impuesto sobre la renta de este grupo de contribuyentes en 1979, 1998 y 1999 queda reflejada en el gráfico 6 a través de las correspondientes curvas de tipos efectivos.

Como puede observarse en el citado gráfico, para este grupo de contribuyentes la presión fiscal

también se elevó en el período 1979-1998, si bien con menor intensidad que en el caso del soltero analizado en el apartado anterior. Así mismo, la curva de tipos efectivos de 1999 es menor, para todos los niveles de renta, a la de 1998, a pesar de que en este último año se aplica una tarifa específica en la tributación conjunta de la que se deriva un gravamen más suave, mientras que en 1999 la tarifa es única.

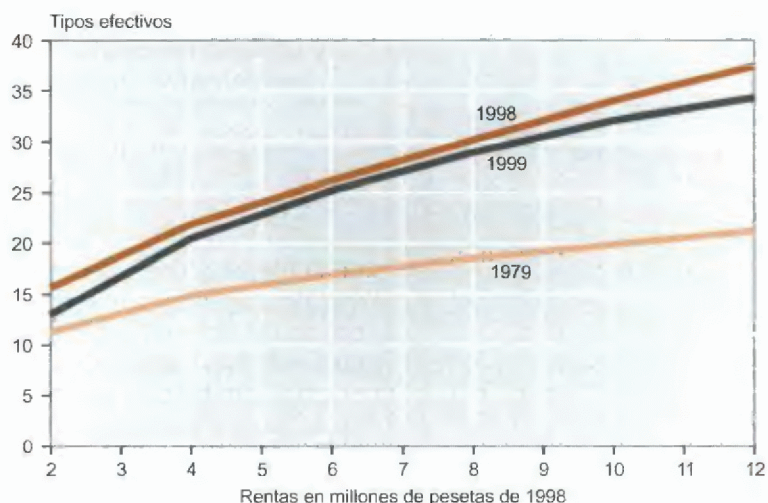
Igualmente, debe señalarse que la curva de tipos efectivos de 1999 es incluso inferior a la de 1979 para los contribuyentes con rentas inferiores a 3 millones en pesetas de 1998. La explicación de tan baja tributación en 1999 se encuentra en el impacto en el tipo efectivo tanto del mínimo personal del matrimonio (1.100.000 pesetas) como de la reducción en la base por trabajo personal.

3. Matrimonio sin hijos con dos perceptores de rendimientos del trabajo

En el gráfico 7, figuran las curvas de tipos efectivos del impuesto sobre la renta de 1979, 1998 y 1999 correspondientes a un matrimonio sin hijos en el que ambos cónyuges perciben rendimientos del trabajo.

Se puede observar en este gráfico que el aumento de presión fiscal entre 1979 y 1998 es menor que en los dos gráficos anteriores, pues para una renta de 12 millones en pesetas de 1998 la diferencia de tipos efectivos entre los dos años citados es inferior a 6 puntos porcentuales. La razón de este incremento menor de la presión fiscal reside en que en 1998, como antes se expuso, los matrimonios en los que ambos cónyuges perciben rentas tributan separadamente

GRÁFICO 5
SOLTERO CON RENDIMIENTOS DEL TRABAJO
Situación tributaria en 1979-1998-1999

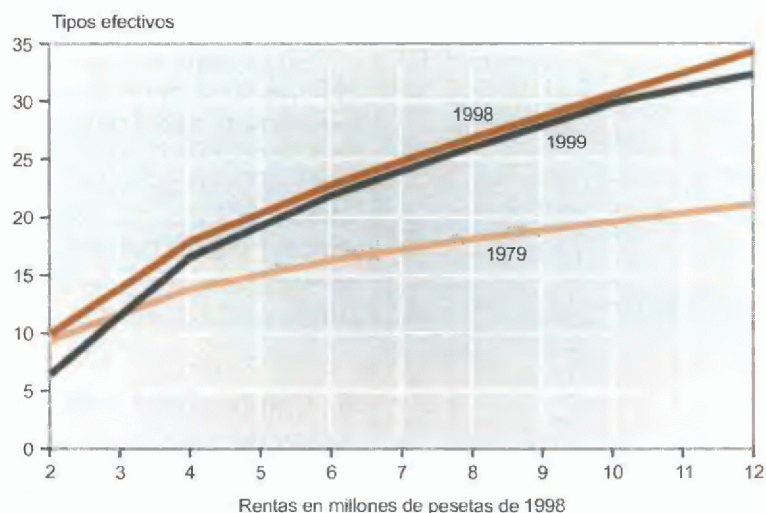


deducción de la cuota incrementada de carácter fijo, que era insuficiente.

Hay que destacar también la mayor separación que se observa, respecto a los dos gráficos anteriores, entre las curvas de tipos efectivos de 1998 y 1999. La explicación de ello se encuentra en que, en este caso, la corrección por trabajo personal se aplica en el impuesto sobre la renta de cada cónyuge, por lo que el distinto impacto en la minoración de tipos efectivos atribuible a la reducción en la base de 1999 y a la deducción en cuota de carácter fijo de 1998 se duplica en este grupo de contribuyentes.

Por último, es preciso señalar que la curva de tipos efectivos de 1999 es inferior a la de 1979 para los matrimonios de este grupo con rentas inferiores a 3.750.000 en pesetas de 1998.

GRÁFICO 6
MATRIMONIO SIN HIJOS. RENDIMIENTOS DEL TRABAJO
UN PERCEPTOR
Situación tributaria en 1979-1998-1999



4. Matrimonio sin hijos que obtiene rendimientos del capital

Los matrimonios en régimen de gananciales que obtienen rendimientos del capital resultaron especialmente beneficiados con el régimen de tributación individual o separada, porque, al dividirse entre los dos cónyuges por partes iguales el importe percibido de tales rentas, la liquidación del impuesto sobre la renta es equivalente a la aplicación del sistema *splitting*.

Por ello, al igual que ocurría en el caso anterior, la diferencia entre las curvas de tipos efectivos de 1998 y 1979, según puede observarse en el gráfico 8, no es muy elevada, cifrándose el aumento de la presión fiscal para una renta de 12 millones en pesetas de 1998 en tan sólo 5,5 puntos porcentuales.

en el impuesto sobre la renta, mientras que en 1979 el único régimen aplicable era la tributación

conjunta, y el exceso de imposición por la acumulación de rentas se corregía a través de una

GRÁFICO 7
MATRIMONIO SIN HIJOS. RENDIMIENTOS DEL TRABAJO
DOS PERCEPTORES
 Situación tributaria en 1979-1998-1999

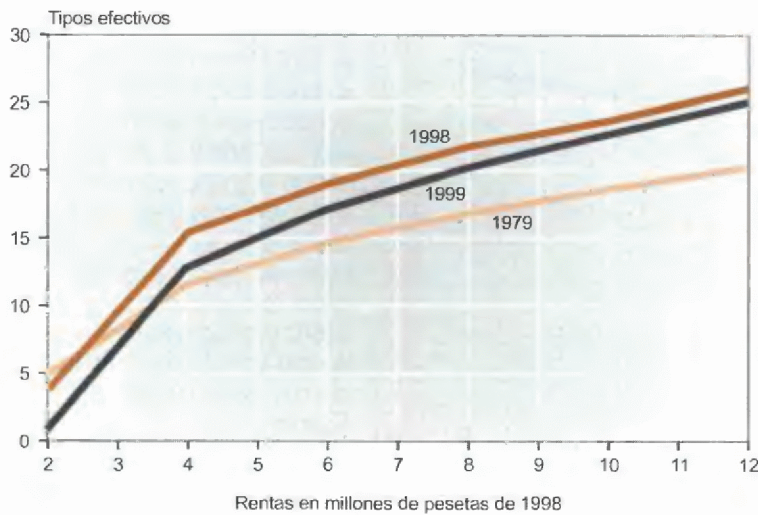
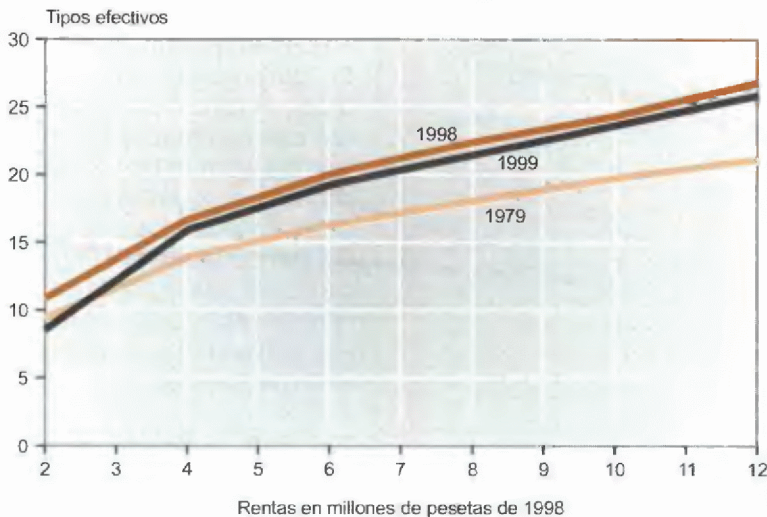


GRÁFICO 8
MATRIMONIO SIN HIJOS. RENDIMIENTOS DEL CAPITAL
(GANANCIALES)
 Situación tributaria en 1979-1998-1999



Así mismo, según se observa en este gráfico, la reducción de tipos que se registra en 1999 no

es tan acusada como en el caso anterior, ya que en el grupo de contribuyentes que ahora se co-

menta no resulta aplicable, lógicamente, la reducción en la base por rendimientos del trabajo.

5. Matrimonio con dos hijos y un sólo perceptor de rendimientos del trabajo

En el gráfico 9 figuran las curvas de tipos efectivos de 1979, 1998 y 1999 de este grupo familiar, que es el único entre los que se analizan en este trabajo en el que figuran hijos. Sin embargo, a pesar de esta circunstancia, la curva de tipos efectivos de 1998 es muy similar a la que aparece en el gráfico 6, correspondiente a un matrimonio sin hijos con un sólo perceptor de rendimientos del trabajo. Esta similitud se explica porque en el impuesto sobre la renta de 1998 la capacidad de pago de la familia se toma en consideración a través de una deducción de la cuota de carácter fijo y, como antes se indicó, este sistema tiene muy poca capacidad de diferenciación por lo que la curva de tipos efectivos varía de forma casi inapreciable.

En cambio, en 1999, al practicarse en la base la deducción por hijos, la curva de tipos efectivos se reduce apreciablemente, y por ello en el gráfico 9 puede observarse una clara separación de 3 ó 4 puntos porcentuales con la curva de tipos efectivos en 1998.

6. Comparación entre los diferentes grupos de contribuyentes

Una vez analizada, en los epígrafes anteriores, la tributación en el período 1979-1999 del impuesto sobre la renta de cada uno de los grupos de contribuyentes que se están considerando en este trabajo, se hará una

comparación, a título de resumen, de la situación tributaria de todos esos tipos de contribuyentes tanto entre 1998 y 1979 como entre 1999 y 1998.

En el gráfico 10, se representa la variación de la presión fiscal que registraron los cinco grupos de contribuyentes entre 1998 y 1979. Con carácter general, todos estos grupos soportaron un aumento de la presión fiscal en el periodo de referencia, pero con apreciables diferencias entre ellos. Así, el contribuyente soltero fue el que experimentó un incremento mayor de la presión fiscal, al no poderse beneficiar de ninguna reducción por circunstancias familiares. Igualmente, los matrimonios con un sólo perceptor de rendimientos del trabajo, sin hijos o con hijos, soportaron un apreciable aumento de la presión fiscal, a pesar de aplicarse una tarifa específica en la tributación conjunta y la deducción por hijos. En cambio, los matrimonios en que los dos cónyuges perciben rendimientos del trabajo, y aquellos que perciben rendimientos del capital, experimentaron el menor crecimiento de la presión fiscal, pues en ambos casos se beneficiaron de la tributación más suave derivada del régimen de tributación individual.

Finalmente, en el gráfico 11 se refleja la variación de la presión fiscal de los cinco grupos de contribuyentes entre 1999 y 1998. Como se aprecia en este gráfico, todos los grupos considerados experimentarán una reducción de la presión fiscal respecto al año 1998, pero merece destacarse la notable disminución que afectará a los matrimonios con hijos. Así mismo, todos los contribuyentes de rentas bajas se beneficiarán de una notable reducción de la presión fiscal. Por el contrario, los matrimonios que perciban rendimientos del capital son los que experimenta-

GRÁFICO 9
MATRIMONIO CON DOS HIJOS
UN PERCEPTOR DE RENDIMIENTOS DEL TRABAJO
Situación tributaria en 1979-1998-1999

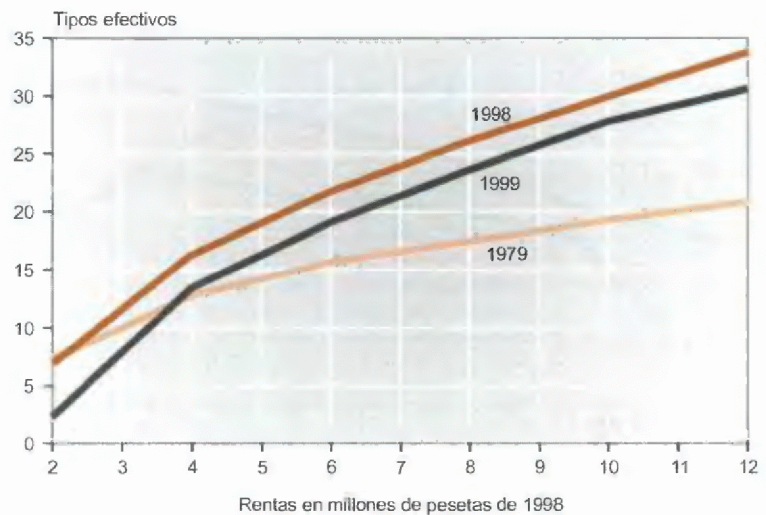


GRÁFICO 10
VARIACIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL
POR GRUPOS DE CONTRIBUYENTES. 1998/1979

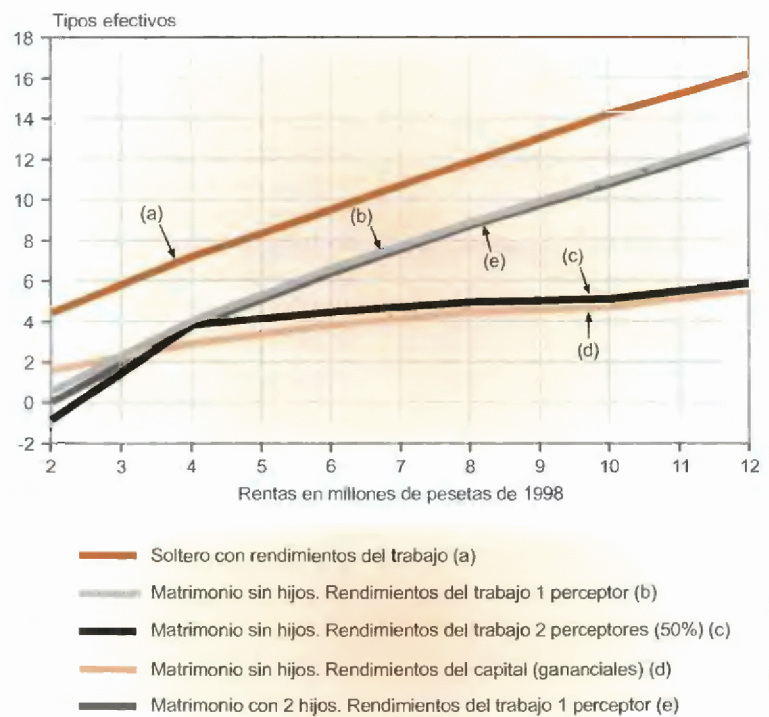
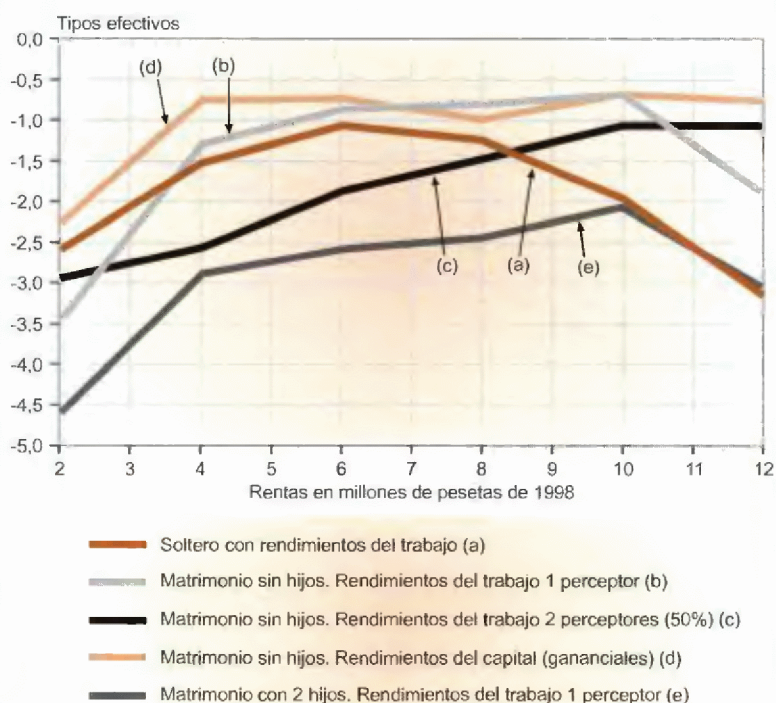


GRÁFICO 11
VARIACIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL
POR GRUPOS DE CONTRIBUYENTES. 1999/1998



rán una menor reducción en su tributación.

VI. BREVE REFERENCIA A LA SITUACIÓN COMPARADA

En el cuadro n.º 1 se recoge, de forma resumida, para cada uno de los restantes países de la Unión Europea, el régimen de tributación con el que se aplica el impuesto sobre la renta y el método utilizado para tomar en consideración las circunstancias personales y familiares.

En cuanto al régimen de tributación aplicado, siete países de la Unión Europea (Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, Reino Unido y Suecia) han elegido la tributación separada; dos

países (Francia y Luxemburgo), la conjunta; dos países (Alemania e Irlanda), la conjunta con opción a la separada, y los dos restantes países (Bélgica y Holanda), un sistema mixto, pues aunque el régimen normal es el de tributación separada, se exige, para determinadas rentas (normalmente rentas del capital), la tributación conjunta.

España se alinea con el grupo mayoritario de países de la Unión Europea, pues actualmente el régimen normal de tributación es el de tributación individual o separada, sin perjuicio de que se permita optar por la tributación conjunta. En 1999, el régimen de tributación individual quedará reforzado; pues, como ya se ha indicado, existirá una única tarifa que se aplicará también en la tributación conjunta.

Respecto al sistema utilizado para tomar en consideración las circunstancias personales y familiares, ocho países de la Unión Europea (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Holanda y Suecia) aplican deducciones en la base; dos países (Austria e Italia), deducciones en la cuota, y los cuatro restantes (Grecia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido), un sistema mixto consistente en correcciones en la base (deducción o promediación) y deducciones en la cuota, normalmente en concepto de hijos.

Actualmente, nuestro impuesto sobre la renta utiliza un sistema que podría calificarse de mixto, ya que en las tarifas de la tributación individual y de la tributación conjunta se aplica el tipo cero en el primer tramo, mientras que en concepto de hijos se deduce de la cuota una cantidad fija. Este es el modelo vigente en Grecia.

En cambio, en el nuevo impuesto sobre la renta, España se alineará con el grupo mayoritario de países de la Unión Europea, pues para tener en cuenta las circunstancias personales y familiares aplicará, como ya se ha indicado, el sistema de deducciones en la base.

VII. CONCLUSIONES

A lo largo de los apartados anteriores, se ha realizado un análisis del modelo utilizado en el impuesto sobre la renta de nuestro país en relación con el tratamiento de la familia del que pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

1. El impuesto sobre la renta, que en su configuración moderna se estableció en 1979, utilizó un modelo de tratamiento de la familia basado en la tributación

CUADRO N.º 1

IRPF Y FAMILIA EN LA UNIÓN EUROPEA

PAÍS	Tributación	Circunstancias personales y familiares
Austria.....	Separada	Deducción en cuota
Bélgica	Separada (a)	Deducción en base (b)
Dinamarca	Separada	Deducción en base y subvenciones por hijos
Finlandia	Separada	Deducción en base
Francia	Conjunta	Coficiente familiar
Alemania.....	Conjunta-opción separada	<i>Splitting</i> y deducción en base por hijos o subvención
Grecia	Separada	Deducción en cuota
Irlanda.....	Conjunta-opción separada	Deducción en base
Italia	Separada	Deducción en cuota
Luxemburgo	Conjunta	<i>Splitting</i> y deducción en cuota por hijos
Holanda	Separada (a)	Deducción en base
Portugal	Conjunta	<i>Splitting</i> y deducción en cuota (hijos)
Suecia.....	Separada	Deducción en base
Reino Unido	Separada	Deducción en base y deducción en cuota (matrimonio)

(a) Determinadas rentas se acumulan en el cónyuge que obtenga mayor renta.

(b) Además se imputan al cónyuge sin rentas hasta el 30 por 100 de los ingresos del otro, deduciéndose éste la cantidad imputada.

conjunta como único sistema de imposición, adoptando un mecanismo de corrección del exceso de tributación por la acumulación de rentas en la familia consistente en una deducción de una cantidad fija de la cuota del impuesto. Además, las circunstancias personales y familiares se tenían en cuenta practicando en la cuota del impuesto determinadas deducciones de carácter fijo.

Tal modelo comportaba una escasa diferenciación de la carga tributaria ante las distintas circunstancias personales y familiares de cada contribuyente, por lo que el impuesto no se adecuaba a la capacidad de pago de las familias. Además, el mecanismo de corrección del exceso de tributación por acumulación de rentas en la familia se reveló, a medida que fue creciendo la presión fiscal en años posteriores, totalmente insuficiente.

Por los motivos expuestos, el modelo de 1979 entró en crisis, siendo el detonante de ésta la sentencia del Tribunal Constitucional de 1989, que declaró la in-

constitucionalidad de la norma que establecía como único régimen la tributación conjunta de las rentas percibidas por los diferentes miembros de la unidad familiar.

2. El modelo de 1979 fue sustituido por otro, vigente hasta 1998, basado en el sistema de tributación individual, aunque con la posibilidad de optar por la tributación conjunta, en la que se aplica una tarifa específica de la que se deriva un gravamen menor que en la tributación individual. La deducción por hijos y otros dependientes se continúa realizando en la cuota del impuesto a través de cantidades fijas.

El modelo vigente hasta ahora ha resultado especialmente beneficioso para los matrimonios en régimen de gananciales que perciben rendimientos del capital, pues los criterios de individualización de tales rendimientos a efectos de la tributación individual equivalen a la aplicación del sistema *splitting*. Aun así, este grupo de contribuyentes vio có-

mo su presión fiscal se incrementaba, aunque de forma moderada, en el período 1979-1998.

También los matrimonios sin hijos en los que ambos cónyuges perciben rendimientos del trabajo resultaron beneficiados con el nuevo modelo, pues al poder utilizar el régimen de tributación individual desapareció el problema del exceso de gravamen que en tales contribuyentes producía la tributación conjunta. En cambio, los solteros y los matrimonios sin hijos con un sólo receptor de rendimientos del trabajo no han resultado afectados con el cambio de modelo, y por ello han soportado en toda su intensidad el aumento de la presión fiscal registrada en el período 1979-1998.

Tampoco los matrimonios con hijos han recibido un trato mejor en el sistema actual, porque el mecanismo para adecuar la carga del impuesto a la capacidad de pago de la familia ha continuado siendo el de deducir una cantidad fija de la cuota y, como ya se ha indicado, este sistema

tiene poca capacidad de diferenciación porque infravalora el gasto que supone el mantenimiento de los hijos, cuya cuantía estima de forma variable dependiendo de la renta del contribuyente. Así, la deducción de la cuota de 60.000 pesetas en 1998, después de haber experimentado un incremento notable respecto al año anterior, equivale a un gasto anual por dos hijos de 300.000 pesetas para un contribuyente con una renta de 2 millones de pesetas, de 154.000 pesetas para un contribuyente con una renta de 4 millones de pesetas y de tan sólo 107.000 pesetas para un contribuyente con una renta de 12 millones de pesetas.

Ante esta situación, no es de extrañar que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña haya promovido ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad sobre una normativa antigua, aunque similar a la actual, que regulaba la deducción por hijos del impuesto sobre la renta, pues considera que se vulneran los principios constitucionales de igualdad, justicia tributaria y protección a la familia. Como señalan los magistrados:

«El mandato de tributación según la capacidad económica, exige tomar en cuenta los gastos que los padres deben hacer para mantener a sus hijos, en cuanto que tales gastos son inevitables. La no deducción de los mismos, en una forma adecuada y proporcionada, supone para aquéllos un perjuicio tributario respecto de los contribuyentes sin hijos y con igual nivel de ingresos netos, lo que no se corresponde con las exigencias de igualdad en el trato fiscal.

»Respecto de estos últimos, si bien los rendimientos íntegros son los mismos, la capacidad contributiva es mucho mayor; ya que dispone de la renta que los

primeros deben destinar, necesariamente, al sustento de sus hijos.

»Como ha dicho el Tribunal Constitucional, tan contraria a la igualdad es la norma que discrimina sin base razonable (juicio de razonabilidad) como aquella otra que, existiendo razones para la diferencia de trato, lo hace sin proporción (juicio de proporcionalidad). Y, en el presente caso, el legislador no ha tenido en cuenta, de un modo proporcionado, aun existiendo igualdad de rendimientos íntegros, la renta finalmente disponible del contribuyente sin hijos, de modo que, aun siendo menor su carga tributaria final, no resulta adecuada o proporcionada respecto de la del primero.»

Por tanto, el citado tribunal considera, opinión que compartimos plenamente, que las deducciones de cantidades fijas de la cuota en concepto de hijos —sistema hasta ahora vigente— no permite adecuar la carga del impuesto a la capacidad de pago de la familia. Por ello, no es exagerado afirmar que el modelo actual de tratamiento de la familia en el impuesto sobre la renta, al igual que ocurrió con el modelo anterior de 1979, también ha entrado en crisis (*).

3. El nuevo impuesto sobre la renta, cuya Ley se ha aprobado recientemente en las Cortes, resuelve satisfactoriamente los problemas apuntados. Así, se establece como capacidad de pago del contribuyente la renta disponible, entendiendo por tal la que resulta de disminuir la renta total en la cuantía del mínimo personal y familiar. Además, se establece una reducción en la base por trabajo personal que tiene mayor capacidad de reducción impositiva que la anterior deducción en la cuota. Por último, se reduce apreciablemente

la tarifa del impuesto, cambiándose de esta forma la tendencia alcista de la presión fiscal durante los últimos veinte años.

Todos los grupos de contribuyentes se verán beneficiados con estas novedades, pero especialmente los de rentas más bajas, los perceptores de rendimientos del trabajo y, sobre todo, las familias con hijos, que verán reducida significativamente su tributación.

En relación con la nueva deducción en la base del mínimo familiar por hijos, sorprenden algunas opiniones contrarias a este sistema, al que consideran regresivo, habiéndose afirmado, con evidente carga demagógica, que a efectos del nuevo impuesto «el hijo de un rico vale más que el hijo de un pobre». Estas opiniones olvidan, sin embargo, que la progresividad del impuesto sobre la renta debe proporcionarla la tarifa y no las deducciones por hijos, que tienen como única misión adaptar la capacidad de pago a las circunstancias familiares del contribuyente y, a estos efectos, las deducciones de la cuota de cantidades fijas constituyen un mal sistema por su escasa capacidad de diferenciación, como se ha demostrado en el presente trabajo, y además tales deducciones fijas equivalen a cantidades de base imponible decrecientes al aumentar la renta del contribuyente, por lo que podría decirse, usando también una expresión demagógica, que con las deducciones por hijos de cantidades fijas en la cuota «el hijo de un rico cuesta menos que el hijo de un pobre», cuando el gasto medio estimado por hijo debería ser único, y, por tanto, independiente del nivel de renta de los contribuyentes, lo que pone en evidencia la debilidad técnica del sistema de deducciones fijas en la cuota.

En definitiva, el nuevo impuesto sobre la renta contiene un modelo de tratamiento de la familia que permitirá adecuar la capacidad de pago a las circunstancias personales y familiares del contribuyente, estableciendo unas reducciones en la base que se homologarán con el sistema vigente en la mayoría de los res-

tantes países de la Unión Europea. A este respecto, resultarán especialmente beneficiadas las familias con hijos cuyos miembros perciban rendimientos del trabajo.

NOTA

(*) Como ha señalado acertadamente el profesor Lagares, presidente de la Comisión

para la Reforma del IRPF (*El Mundo*, 31-julio-1998), la existencia de un primer escalón de la tarifa con un tipo cero y de deducciones en la cuota en función del número de hijos y otras personas dependientes no «evita el que en el actual IRPF se produzcan tres graves faltas a la equidad y a la eficiencia: la primera, la de confundir y ocultar la auténtica capacidad económica del contribuyente; la segunda, la de tratar a los hijos con una técnica propia de un incentivo fiscal y, finalmente, la tercera, la de enmascarar la verdadera progresión formal del tributo».

Resumen

En este trabajo se analizan los diferentes modelos utilizados en los últimos años en el impuesto sobre la renta en relación con el tratamiento de la familia, se compara la situación tributaria de cinco grupos de contribuyentes en tres años claves (1979, 1998 y 1999) y se examina el régimen aplicable en los otros países de la Unión Europea. En especial, se hace un análisis crítico de la deducción por hijos en la cuota del impuesto vigente hasta 1998.

Palabras clave: imposición sobre la renta, deducciones, tipos impositivos.

Abstract

This study analyzes the different models used in income tax in the last few years in relation to the treatment of the family. The tax situation of five groups of taxpayers is compared in three key years (1979, 1998 and 1999) and the regime applicable in other European Union countries is examined. In particular, a critical analysis is carried out of the deduction for children that may be made from the total tax liability.

Key words: income tax, deductions, tax rates.

JEL classification: H71.