

PRESENTE Y FUTURO  
DE LA IMPOSICION  
DIRECTA EN ESPAÑA

© Eduardo Luque Delgado y otros

Editorial LEX NOVA, S.A.  
General Solchaga, 48  
47008 Valladolid

Fotocomposición e impresión:  
GRAFOLEX, S.L.  
Fernández Ladreda, 16-17  
(Polígono de Argales)  
47008 Valladolid

Depósito Legal: VA. 971-1997  
I.S.B.N.: 84-7557-963-9

Este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos, o cualquier otro medio, sin el permiso previo por escrito del titular del Copyright.

## SUMARIO

### PRESENTACION.

**Eduardo LUQUE DELGADO.** *Presidente de la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF).*

### PARTE PRIMERA. CUESTIONES GENERALES

Tema I. PRESENTE Y FUTURO DE LA IMPOSICION DIRECTA EN ESPAÑA.  
**José María CUEVAS SALVADOR.** *Presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).*

Tema II. LA PARTICIPACION DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL EN EL DISEÑO Y EVOLUCION DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL.  
**Federico DURAN LOPEZ.** *Presidente del Consejo Económico y Social (CES).*

Tema III. UNA REFLEXION SOBRE EL PRINCIPIO DE RESIDENCIA COMO CRITERIO DE SUJECION AL PODER TRIBUTARIO DEL ESTADO.  
**María Teresa SOLER ROCH.** *Catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Alicante.*

Tema IV. LA RESIDENCIA HABITUAL COMO PUNTO DE CONEXION EN LOS IMPUESTOS DIRECTOS: PROBLEMA ACTUAL Y CAUSA DE PROXIMAS REFORMAS LEGISLATIVAS.  
**Germán ORON MORATAL.** *Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de La Rioja.*

### PARTE SEGUNDA. IMPOSICION SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS

Tema V. LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS: FAMILIA Y CARGAS FAMILIARES.  
**Eugenio SIMON ACOSTA.** *Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Navarra.*

Tema VI. EL PRINCIPIO DEL NETO SUBJETIVO Y LA TRIBUTACION DE LA FAMILIA.  
**Pedro Manuel HERRERA MOLINA.** *Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid.*

Tema VII. REGIMEN TRIBUTARIO DE LAS PERCEPCIONES DERIVADAS DE PLANES DE PENSIONES.

**Antonio LOPEZ DIAZ.** Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Santiago de Compostela.

Tema VIII. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL INGRESO A CUENTA EN LAS RETRIBUCIONES EN ESPECIE DEL TRABAJO PERSONAL.

**César GARCIA NOVOA.** Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Santiago de Compostela.

Tema IX. EL INGRESO A CUENTA SOBRE RETRIBUCIONES DEL TRABAJO EN ESPECIE. Una vuelta a viejas polémicas.

**Juan LOPEZ MARTINEZ y José Manuel PEREZ LARA.** Profesores de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada.

Tema X. PRESUNCION DE RETENCION Y ELEVACION AL INTEGRO. ¿ES ACONSEJABLE EL CAMBIO DE MODELO DE RETENCION A CUENTA?

**Carlos PALAO TABOADA.** Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid.

Tema XI. ANALISIS CRITICO DEL GRAVAMEN DE LA UTILIZACION DE LA VIVIENDA EN EL IRPF.

**Juan Enrique VARONA ALABERN y Carlos DE PABLO VARONA.** Profesores de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Cantabria.

Tema XII. TRIBUTACION SOBRE LAS GANANCIAS DE CAPITAL Y MODELOS DE IMPOSICION SOBRE LAS RENTAS DEL CAPITAL.

**Eduardo SANZ GADEA.** Subdirector General de Impuestos sobre las Personas Jurídicas. Ministerio de Economía y Hacienda.

Tema XIII. A PROPOSITO DEL REGIMEN APLICABLE EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA A LA TRANSMISION DE BIENES AFECTOS A UNA ACTIVIDAD EMPRESARIAL O PROFESIONAL.

**Javier MARTIN FERNANDEZ.** Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid.

### PARTE TERCERA. IMPOSICION SOBRE LAS SOCIEDADES

Tema XIV. LAS REFORMAS TRIBUTARIAS Y LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES: ALGUNAS REFLEXIONES.

**Domingo CARBAJO VASCO.** Abogado. Economista. Inspector de Finanzas del Estado.

Tema XV. EL HECHO IMPONIBLE EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES.

**Antonio DURAN-SINDREU BUXADE.** Profesor de Régimen Fiscal de la Empresa de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

Tema XVI. LA BASE IMPONIBLE EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES.

**José Manuel TEJERIZO LOPEZ.** Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Tema XVII. LAS NUEVAS REGLAS DE DETERMINACION DE LA BASE IMPONIBLE EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES.

**Juan RAMALLO MASSANET.** Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid.

Tema XVIII. EL REGIMEN JURIDICO-TRIBUTARIO DE LOS PRESTAMOS PARTICIPATIVOS.

**Amparo NAVARRO FAURE.** Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Alicante.

Tema XIX. REGIMEN TRIBUTARIO DE LAS OPERACIONES ENTRE SOCIEDADES VINCULADAS.

**Antonia AGULLO AGÜERO y María Luisa ESTEVE PARDO.** Catedrática y Profesora Titular interina de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Barcelona.

Tema XX. ALGUNOS ASPECTOS PROBLEMATICOS EN LA DETERMINACION DE LA DEUDA TRIBUTARIA EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES: EL TIPO CERO EN LOS FONDOS DE PENSIONES, LAS DEDUCCIONES PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICION Y LAS BONIFICACIONES EN LA CUOTA.

**Juan ARRIETA MARTINEZ DE PISON.** Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid.

Tema XXI. LA TRANSPARENCIA FISCAL INTERNACIONAL EN LOS ORDENAMIENTOS AMERICANO Y ESPAÑOL.

**Fernando SERRANO ANTON.** Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid.

### PARTE CUARTA. IMPOSICION SOBRE LAS SUCESIONES Y DONACIONES

Tema XXII. LA SUCESION MORTIS CAUSA EN LA EMPRESA FAMILIAR ANTE EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES.

**Antonio CAYON GALIARDO.** Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Zaragoza.

### PARTE QUINTA. HACIENDAS LOCALES

Tema XXIII. EL IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONOMICAS COMO IMPUESTO LOCAL DIRECTO SOBRE LA RENTA. Análisis de algunos aspectos problemáticos de su estructura.

**María Dolores PIÑA GARRIDO.** Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Pública de Navarra.

**TEMA V**

**LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE  
LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS:  
FAMILIA Y CARGAS FAMILIARES**

**EUGENIO SIMON ACOSTA**  
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad de Navarra

SUMARIO — TEMA V

- I. INTRODUCCION.
- II. DISCRIMINACION DE LAS FAMILIAS CON UN SOLO PERCEPTOR DE RENTAS.
- III. LAS CARGAS FAMILIARES
  - 1. Delimitación del problema.
  - 2. Las cargas familiares en la Ley vigente.
  - 3. El fundamento de las deducciones por cargas familiares.
  - 4. El tratamiento que debe darse a las cargas familiares.
  - 5. Una experiencia en el ordenamiento navarro.

## I. INTRODUCCION

Ha pasado más de un lustro desde la aprobación de la vigente Ley del IRPF que, en su momento, reconstruyó el sistema de imposición directa que el Tribunal Constitucional hubo de dismantelar para contener la discriminación injusta a que estaban sometidas las familias. El sistema de tributación conjunta forzosa no sólo vulneraba el derecho a la intimidad de los cónyuges que deseaban mantener su independencia económica, sino que estaba concebido de tal forma que el hecho de contraer matrimonio era una circunstancia que por sí sola producía la elevación de la carga tributaria soportada por los cónyuges. Este sistema pudo ser favorable para el matrimonio en un tipo de familia en el que la acumulación no elevaba las cuotas porque la mujer no aportaba rentas; una familia en la que la esposa perdía su individualidad, ensombrecida por la dependencia personal y económica del marido <sup>(1)</sup>. El cambio de las costumbres (convivencia de hecho y trabajo de la mujer fuera del hogar) convirtió aquel sistema en una clara discriminación contra los casados, lo que provocó el giro hacia sistemas de tributación separada en los que se prescinde del matrimonio y de las relaciones familiares como elemento del tributo.

Hoy son varios los aspectos concretos del IRPF que demandan una pronta reforma, y entre ellos tienen especial relevancia los que se refieren a la tributación familiar, que afectan a la propia concepción y diseño global del impuesto. Conviene seguir reflexionando sobre ello para solventar algunos defectos de la reforma de 1991 <sup>(2)</sup>, que postergó y descuidó excesi-

---

(1) Evelyne SULLEROT, "Evolution sociologique de la famille et inadapation du système fiscal", *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 3, 1983, p. 9. Cfr. también Michel DEBRE, "L'inegalité des ménages face a l'impôt sur le revenu", *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 3, 1983, pp. 15 y ss.

(2) Nuestra legislación no ha sido un modelo imitable en materia de tributación familiar. Soluciones que otros países habían superado muchos años atrás se seguían aplicando en España en 1989. El legislador español siempre hizo oídos sordos a las voces que clamaban por la reforma del sistema, denunciando su inconstitucionalidad con el apoyo de las experiencias foráneas. En este sentido son especialmente destacables las aportaciones del prof. GONZALEZ GARCIA (cfr. "La tributación de las rentas familiares en los derechos alemán e italiano", *HPE*, núm. 94, 1985, pp. 363 y ss.) Probablemente nuestras autoridades se preocupaban más de los efectos recaudatorios de las medidas necesarias para eliminar la injusticia que de la injusticia misma. Así lo afirmó el Director del Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda en 1985, quien, tras reconocer que la deducción gradual que por aquel entonces se estableció no compensaba el exceso de gravamen producido por la acumulación de rentas, decía: "Aun y a pesar del reconocimiento del exceso de gravamen, la concesión de deducciones

vamente la situación familiar del sujeto pasivo <sup>(3)</sup>. En particular, es necesario replantear dos grandes temas que suscita la relación entre familia e impuesto: a) La eliminación de discriminaciones entre familias (o, si se quiere, entre individuos integrados en unidades familiares diferentes), mediante un sistema de tributación que tenga en cuenta la situación global familiar <sup>(4)</sup> dejando a salvo siempre, por imperativo constitucional, la posibilidad de optar entre este sistema y la tributación absolutamente separada <sup>(5)</sup>. b) La racionalización del tratamiento fiscal de las cargas familiares.

Este trabajo no tiene más ambiciones que poner de manifiesto dos deficiencias serias de la regulación vigente. Estaríamos satisfechos con reavivar el debate sobre estos aspectos controvertibles. Instrumentar las técnicas para resolverlos no es tarea insuperable, a pesar de que no existe un sistema ideal o arquetípico, dado que deben coordinarse exigencias y valores contrapuestos <sup>(6)</sup>.

adicionales potencialmente cuantiosas en un momento de rigor presupuestario se estimó improcedente. Evidentemente, una revisión de los límites ahora establecidos es una posibilidad futura que siempre está abierta" (A. ZABALZA, "Tratamiento fiscal de la unidad familiar y de las variaciones patrimoniales en la Ley de Reforma Parcial del IRPF", *HPE*, núm. 99, 1986, p. 256).

(3) Según el prof. GONZALEZ GARCIA, en la adecuación del ordenamiento a la STC 20 de febrero de 1989 "sólo se ha visto y todo el esfuerzo se ha puesto en evitar los efectos indeseables de la acumulación de rentas de marido y mujer trabajadores. Esto está bien, pero es harto insuficiente... ésta es la parte meramente negativa del problema" (GONZALEZ GARCIA, *Tributación individual frente a tributación conjunta en el IRPF*, Ed. Tecnos, Madrid, 1991, p. 33)

(4) Un sistema de tributación familiar es posible tanto en la imposición conjunta como en la separada. Si se elige la tributación conjunta o unitaria y la tarifa es progresiva, deberán establecerse mecanismos que corrijan o eliminen el efecto de la acumulación en relación con la totalidad o con algún tipo de renta. En la tributación separada se puede establecer un sistema de imputación de rentas que tenga en cuenta las relaciones económicas realmente existentes entre los miembros de la familia.

(5) Conviene matizar esta afirmación. La profesora SOLER ROCH, en un trabajo muy ecuaníme afirma que la tributación familiar conjunta es contraria a la STC de 20 de febrero de 1989 que vetó la configuración del IRPF como impuesto de grupo (SOLER ROCH, "Subjetividad tributaria y capacidad económica de las personas integradas en unidades familiares", *Civitas, REDF*, núm. 66, 1970, pp. 195 y 207). Entiendo que lo que está constitucionalmente prohibido, de acuerdo con el TC, es la tributación conjunta como única alternativa. Desde el momento en que existe posibilidad de optar por la tributación individual o conjunta, el impuesto deja de ser un impuesto de grupo, pues todos tienen la posibilidad de tributar separadamente. Quien elige la tributación conjunta se supone que lo hará porque ofrezca alguna ventaja que él aprecia como individuo. La ventaja sería inconstitucional si fuese una discriminación injusta contra los solteros, pero no puede calificarse como tal puesto que estaría en todo caso amparada por el principio de protección a la familia (artículo 39 de la CE). Otra cuestión distinta es si el régimen de tributación conjunta se debe extender o no a otras unidades de convivencia distintas del matrimonio y los hijos.

(6) "Existen diversos criterios diferentes con referencia al tratamiento fiscal del matrimonio, cada uno teniendo sus defensores entusiastas, pero muchos de los cuales no son compatibles entre sí. Como resultado de esto, el tratamiento de la unidad fiscal debe inevitablemente constituir un compromiso entre varias consideraciones en conflicto" (Comisión MEADE, *Estructura y reforma de la imposición directa*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, p. 553). Un estudio muy documentado sobre los sistemas de tributación familiar, sus ventajas e inconvenientes, debe ser agradecido al Prof. PALAO TABOADA, "El tratamiento de la familia en la imposición sobre la renta", *Civitas, REDF*, núm. 29, 1981, pp. 5 y ss.

## II. DISCRIMINACION DE LAS FAMILIAS CON UN SOLO PERCEPTOR DE RENTAS

La Ley de 1991 ha optado por un impuesto que, amparándose en la idea de que el IRPF no puede ser un impuesto de grupo, prescinde casi por completo de la búsqueda de un equilibrio o un acercamiento de las cuotas que en conjunto han de pagar los miembros de una familia y los de otra familia con niveles de renta similares. La ley se ha preocupado solamente de la igualdad entre los individuos y ha prescindido casi totalmente de que el individuo, en la mayoría de los casos, gana y/o gasta la renta en familia. Las decisiones sobre la renta no son decisiones individuales y aisladas, sino de grupo <sup>(7)</sup>.

La ley actual admite y estimula la opción por la tributación conjunta. Esta opción tiene el inconveniente de agravar las responsabilidades, en la medida en que todos los miembros de la unidad familiar que tributan conjuntamente quedan solidariamente obligados al pago de la deuda tributaria (artículo 89.4 de la LIRPF). No obstante la ley promueve la tributación conjunta mediante el establecimiento de una tarifa especial más blanda, especialmente en niveles de renta no superiores a 3 millones de pesetas.

En la tabla inserta en la nota siguiente se puede apreciar que para los matrimonios con un solo perceptor de renta la diferencia entre la cuota conjunta y separada excede del 20 por ciento de esta última en las rentas comprendidas entre cero y tres millones de pesetas. Para los matrimonios en que la renta se percibe por ambos cónyuges en partes iguales, el ahorro fiscal supera el 20 por ciento de la cuota de tributación separada en tramos de base desde cero a 6.500.000 pesetas <sup>(8)</sup>.

Las diferencias de cuotas son mucho más notables entre familias, tanto en tributación conjunta como en tributación separada, en función del modo en que se distribuyan las rentas entre los miembros de la unidad familiar (en

(7) Esta es una afirmación tan obvia que no necesita ser demostrada. De ella no pretendemos hacer derivar la conclusión de que el IRPF haya de ser un impuesto de grupo, opción rechazada con acierto por el Tribunal Constitucional. Sin embargo el IRPF se puede configurar de forma que grave a las personas físicas (no a las familias que ni son ni pueden ser sujetos pasivos) teniendo en cuenta su integración en una familia (con la reserva, en todo caso, de permitir la tributación separada a quienes prefieran ser gravados como individuos aislados). Hace ya años afirmaban ANTON PEREZ, DIAZ MALLEDO y GARCIA MARTIN que la realidad sociológica de la familia "se traduce, de modo inmediato, en acciones económicas del grupo familiar que, habitualmente, proyecta y decide sus actos de consumo y ahorro en función del total de sus componentes y en base a sus totales disponibilidades, lo que limita la capacidad de disfrute de sus miembros individuales haciéndola función de la capacidad de disfrute del conjunto" ("La unidad contribuyente", *HPE*, núm. 30, 1974, p. 162).

"Las normas de Derecho de Familia que regulan las relaciones económicas entre los cónyuges y entre padres e hijos menores de edad, inciden de modo significativo en la capacidad económica de dichos individuos" (SOLER ROCH, "Subjetividad tributaria y capacidad económica de las personas integradas en unidades familiares", op. cit., p. 196).

(8) La tarifa aprobada por RD Ley 12/1995, de 28 de diciembre, aplicable a las rentas obtenidas en 1996, produce las siguientes diferencias de cuota íntegra entre la tributación separada y la tributación conjunta (el porcentaje que se consigna en la columna "diferencia" es

la mayoría de los casos, entre el matrimonio). El hecho de que la renta familiar sometida al impuesto sea obtenida por un solo cónyuge o, por el contrario, se perciba por los dos, produce diferencias de gran importancia relativa en las cuotas del impuesto <sup>(9)</sup>.

Con la tarifa aplicable a la renta percibida en 1996, en todos los niveles de renta, el ahorro fiscal derivado de que las rentas se perciban por ambos cónyuges igualmente, frente a las cuotas soportadas por las familias con un solo percceptor de rentas, supera en todo caso el 25 por ciento de estas últimas cuotas si se opta por tributación separada; y siempre excede del 30 por ciento en la tributación conjunta <sup>(10)</sup>.

el valor relativo que representa el ahorro fiscal producido por la tributación conjunta, sobre el importe de la cuota correspondiente a la tributación separada):

Base conjunta o total	Matrimonio con un solo percceptor de renta			Matrimonio con dos perceptores de rentas iguales		
	Tributación separada	Tributación conjunta	Diferencia	Tributación separada	Tributación conjunta	Diferencia
500.000	14.000	0	14.000	100,00%	0	0
1.000.000	114.000	28.600	85.400	74,91%	28.000	0
1.500.000	222.560	128.600	93.960	42,22%	128.000	0
2.000.000	340.510	228.600	111.910	32,87%	228.000	57.200
2.500.000	468.210	344.710	123.500	26,38%	335.120	157.200
3.000.000	606.150	471.910	134.240	22,15%	445.120	257.200
3.500.000	756.150	607.450	148.700	19,67%	558.520	357.200
4.000.000	915.910	757.450	158.460	17,30%	681.020	457.200
4.500.000	1.083.470	914.410	169.060	15,60%	803.520	566.920
5.000.000	1.258.830	1.077.970	180.860	14,37%	936.420	689.420
5.500.000	1.441.990	1.248.130	193.860	13,44%	1.071.420	811.920
6.000.000	1.632.950	1.428.130	204.820	12,54%	1.212.300	943.820
6.500.000	1.832.950	1.614.890	218.060	11,90%	1.362.300	1.078.820
7.000.000	2.043.900	1.808.250	235.650	11,53%	1.512.300	1.214.900
7.500.000	2.264.600	2.008.250	256.350	11,32%	1.671.820	1.364.900
8.000.000	2.493.960	2.220.700	273.260	10,96%	1.831.820	1.514.900
8.500.000	2.731.120	2.441.400	289.720	10,61%	1.996.940	1.668.820
9.000.000	2.976.120	2.669.560	306.560	10,30%	2.166.940	1.828.820
9.500.000	3.231.080	2.904.560	326.520	10,11%	2.337.670	1.988.820
10.000.000	3.495.780	3.149.320	346.460	9,91%	2.517.660	2.155.940
10.500.000	3.770.230	3.400.680	369.550	9,80%	2.697.660	2.325.940
11.000.000	4.050.230	3.659.380	390.850	9,65%	2.883.980	2.496.260
11.500.000	4.330.230	3.926.880	403.350	9,31%	3.073.980	2.676.260
12.000.000	4.610.230	4.199.630	410.600	8,91%	3.265.900	2.856.260

(9) Este es uno de los inconvenientes de la tributación separada a ultranza: véase PALAO TABOADA, "El tratamiento de la familia en la imposición sobre la renta", op. cit., p. 13.

(10) En el siguiente cuadro se aprecian tales diferencias, tomándose como instrumento de cálculo la misma tarifa aprobada por RD Ley 12/1995, de 28 de diciembre, aplicable a las rentas obtenidas en 1996:

Base conjunta o total	Tributación separada			Tributación conjunta		
	1 percceptor	2 perceptores	Diferencia	1 percceptor	2 perceptores	Diferencia
500.000	14.000	14.000	100,00%	0	0	0
1.000.000	114.000	28.000	86.000	75,44%	28.600	0
1.500.000	222.560	128.000	94.560	42,49%	128.600	0
2.000.000	340.510	228.000	112.510	33,04%	228.600	57.200
2.500.000	468.210	324.120	144.090	30,17%	344.710	157.200
3.000.000	606.150	445.120	161.030	26,57%	471.910	257.200
3.500.000	756.150	558.520	197.630	26,14%	607.450	357.200
4.000.000	915.910	681.020	234.890	25,65%	757.450	457.200

Ciertamente no puede afirmarse con seguridad que estas diferencias sean inconstitucionales, pues, como dijo el Tribunal Constitucional la igualdad tributaria "se predica, como no podía ser de otro modo, de la situación ante la Ley reguladora del IRPF de todos los sujetos del mismo y que carece de sentido referirla a la situación de las unidades tributarias que, como tales, no son titulares de derechos u obligaciones de clase alguna" (STC 20 de febrero de 1989, RTC Aranzadi 1989/45, FJ 4). En el FJ 7 de la misma sentencia podemos leer también que el principio constitucional de igualdad no permite la comparación entre familias, en la que parece estar latente "la idea de que el sujeto pasivo del impuesto no es el individuo, sino la familia, o, dicho de otro modo, que se trata de un «impuesto de grupo»; sólo a partir de tal idea puede aceptarse como pertinente la comparación entre distintas familias para apreciar la existencia de desigualdades".

La postura del TC español tiene una cierta dosis de ambigüedad. Como dice SOLER ROCH, "da la impresión de que la jurisprudencia constitucional (...) quiere cortar de raíz toda forma de tributación conjunta centrándose para ello en la negación de una capacidad económica supraindividual". Sin embargo, coincido con la autora citada en que "el planteamiento correcto de la cuestión no se reduce a este término, sino a que cada sujeto tribute de acuerdo con su capacidad económica, su propia capacidad, como reconoce el Tribunal, pero teniendo en cuenta que ese calificativo viene necesariamente influido por la pertenencia a un grupo familiar" <sup>(11)</sup>.

Pero, aun en el caso de que las diferencias interfamiliares no sean inconstitucionales por opuestas al principio de igualdad, ello no significa que no sean rechazables por otros motivos. No todo lo constitucionalmente legítimo es igualmente justo. Existen argumentos que, aunque no se consideren determinantes desde la perspectiva constitucional, militan contra un sistema de tributación que dé lugar a diferencias importantes de cuotas en función de la distribución de la renta entre los cónyuges:

Base conjunta o total	Tributación separada				Tributación conjunta			
	1 percceptor	2 perceptores	Diferencia		1 percceptor	2 perceptores	Diferencia	
4.500.000	1.083.470	803.520	279.950	25,84%	914.410	566.920	347.490	38,00%
5.000.000	1.258.830	936.420	322.410	25,61%	1.077.970	689.420	388.550	36,04%
5.500.000	1.441.990	1.071.420	370.570	25,70%	1.248.130	811.920	436.210	34,95%
6.000.000	1.632.950	1.212.300	420.650	25,76%	1.428.130	943.820	484.310	33,91%
6.500.000	1.832.950	1.362.300	470.650	25,68%	1.614.890	1.078.820	536.070	33,20%
7.000.000	2.043.900	1.512.300	531.600	26,01%	1.808.250	1.214.900	593.350	32,81%
7.500.000	2.264.600	1.671.820	592.780	26,18%	2.008.250	1.364.900	643.350	32,04%
8.000.000	2.493.960	1.831.820	662.140	26,55%	2.220.700	1.514.900	705.800	31,78%
8.500.000	2.731.120	1.996.940	734.180	26,88%	2.441.400	1.668.820	772.580	31,64%
9.000.000	2.976.120	2.166.940	809.180	27,19%	2.669.560	1.828.820	840.740	31,49%
9.500.000	3.231.080	2.337.670	893.420	27,65%	2.904.560	1.988.820	915.740	31,53%
10.000.000	3.495.780	2.517.660	978.120	27,98%	3.149.320	2.155.940	993.380	31,54%
10.500.000	3.770.230	2.697.660	1.072.570	28,45%	3.400.680	2.325.940	1.074.740	31,60%
11.000.000	4.050.230	2.883.980	1.166.250	28,79%	3.659.380	2.496.260	1.163.120	31,78%
11.500.000	4.330.230	3.073.980	1.256.250	29,01%	3.926.880	2.676.260	1.250.620	31,85%
12.000.000	4.610.230	3.265.900	1.344.330	29,16%	4.199.630	2.856.260	1.343.370	31,99%

(11) SOLER ROCH, "Subjetividad tributaria y capacidad económica de las personas integradas en unidades familiares", op. cit., p. 195.



1. Un sistema así obliga al legislador a establecer minuciosamente los criterios en virtud de los cuales la renta se imputará a uno u otro cónyuge y, en su caso, a los hijos. Esta tarea no es sencilla <sup>(12)</sup>, pues si se opta por los criterios jurídico-privados de apropiación de la renta (régimen económico matrimonial), el sistema impositivo producirá indiscutiblemente una importante interferencia en la libertad de elección de régimen económico. Si se utilizan otros criterios, se llegará, como ocurre en el presente, a atribuir la renta a quien no es realmente titular o dueño de la misma, tema que aún no ha sido suficientemente discutido desde la perspectiva del principio de capacidad económica.

2. Dichas diferencias son un claro estímulo a la defraudación mediante técnicas organizativas que permitan eludir los criterios legales de imputación de la renta. En la inmensa mayoría de los casos la familia actúa como una unidad de decisión económica <sup>(13)</sup>, a pesar de que no sea sujeto de derechos y obligaciones. Por lo general, los miembros de la unidad familiar harán todo lo que esté en su mano para reducir la carga tributaria global, y es muy probable que frente a este interés fiscal cedan o se pospongan los intereses económicos particulares que puedan tener (si es que los tienen) los miembros de la familia. Como es obvio, siempre habrá criterios más fáciles de burlar que otros y a la postre ocurrirá que de hecho el impuesto tratará de distinto modo a quienes puedan redistribuir la renta familiar de acuerdo con los criterios fiscales y a quienes no puedan hacerlo. A la vista de los criterios actualmente vigentes, quienes más posibilidades tienen de acomodarse son los perceptores de rentas de capital, de empresa y de incrementos de patrimonio. No tienen prácticamente ninguna capacidad de maniobra los perceptores de rentas de trabajo dependiente; y la tienen, pero en menor medida, los perceptores de rentas de trabajo independiente (profesionales). En definitiva, el impuesto discriminará en contra de las familias en las que hay un solo perceptor de rentas de trabajo o, en menor medida, profesionales <sup>(14)</sup>.

3. Hemos de abundar además en el hecho de que los criterios de imputación de rentas a los cónyuges actualmente vigentes no respetan la realidad económica que se deriva del régimen jurídico-privado de apropiación de la renta que, en la mayoría de los casos, se configura como régimen económico-matrimonial de gananciales. De acuerdo con lo previsto en el ar-

(12) GONZALEZ GARCIA, "Individualización de los rendimientos de trabajo", en *Comentarios a la Ley del IRPF del IP*, homenaje a Luis Mateo, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1995, pp. 431 y ss. SOLER ROCH, "Subjetividad tributaria y capacidad económica de las personas integradas en unidades familiares", op. cit., p. 215; "Individualización de los rendimientos de capital", "Individualización de los incrementos y disminuciones patrimoniales", y "Titularidad de los elementos patrimoniales", en *Comentarios a la Ley del IRPF del IP*, homenaje a Luis Mateo, cit., pp. 489 y ss., 811 y ss. y 1507 y ss. LOPEZ DIAZ, "Individualización de los rendimientos de las actividades empresariales o profesionales", en *Comentarios a la Ley del IRPF del IP*, homenaje a Luis Mateo, cit., pp. 681 y ss.

(13) Esta observación puede ser sólo parcialmente cierta en niveles de renta muy elevados, especialmente si las rentas proceden del patrimonio privativo (cfr. PALAO, "El tratamiento", op. cit., p. 12).

(14) Cfr. PALAO TABOADA, "El tratamiento de la familia en la imposición sobre la renta", op. cit., p. 13.

título 1344 del CC, "mediante la sociedad de gananciales se hacen comunes para el marido y la mujer las ganancias o beneficios obtenidos indistintamente por cualquiera de ellos, que le serán atribuidos por mitad al disolverse aquélla".

Como es sabido, la comunidad de gananciales es una comunidad germánica en la que no existen cuotas de participación "o, al menos, no se organiza por cuotas parte transmisibles, no existe la acción de división y los partícipes están unidos por vínculos personales" <sup>(15)</sup>. Desde el punto de vista jurídico formal no puede decirse que cada cónyuge se haga dueño de la mitad de la renta obtenida por el otro, sino que hay una propiedad común en la que el único derecho no compartido es el de recibir la mitad del haber en caso de disolución de la sociedad. En este sentido jurídico-formal, un cónyuge no adquiere de forma inmediata el derecho individual a la mitad de la renta percibida por el otro cónyuge, sino simplemente el derecho a participar en 50 por ciento en la cuota de liquidación final. Pero estas precisiones jurídico-formales no son relevantes desde la perspectiva del principio de capacidad económica. Con independencia de la forma jurídica, cuando alguien contrae matrimonio en régimen de gananciales deja de ser titular único de la renta que hasta ese momento venía obteniendo sin compartirla con nadie. La renta pasa a pertenecer a dos personas, aunque jurídicamente no exista una participación por cuotas sobre la propiedad común <sup>(16)</sup>.

No es jurídicamente defendible que en el régimen de gananciales la renta la gana un cónyuge y es él quien debe soportar el impuesto porque la aportación a la sociedad de gananciales se produce después de aplicada la ley fiscal, para la que son irrelevantes los pactos privados. Lo que se aporta a la sociedad de gananciales no es el neto percibido tras el pago del impuesto. Esto sólo sería así en la medida en que la ley fiscal exceptuara la deuda tributaria de la previsión del artículo 1366 del CC, a cuyo tenor serán de la responsabilidad y cargo de la sociedad de gananciales las obligaciones extracontractuales de un cónyuge, consecuencia de su actuación en beneficio de la sociedad conyugal o en el ámbito de la administración de los bienes, salvo si fuesen debidas a dolo o culpa grave del cónyuge deudor. En lugar de ello, lo que hace la ley tributaria es asimilar las deudas del IRPF a las contraídas por uno de los cónyuges (artículo 85 de la Ley IRPF), con lo que se separa aún más de la tesis que pretende explicar el régimen vigente como una aportación neta de impuestos a la masa común.

A la misma conclusión se llega si se compara el régimen económico matrimonial con el régimen de atribución de bienes. En caso de entidades sin personalidad jurídica, la renta obtenida se atribuye a los comuneros o partícipes "según las normas o pactos aplicables en cada caso" (artículo 10

(15) MIQUEL GONZALEZ, "Comunidad de bienes", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1995, p. 1314.

(16) Véase una certera crítica a la indiferencia de la ley del IRPF con los efectos económicos del régimen matrimonial y de filiación en SOLER ROCH, "Subjetividad tributaria y capacidad económica de las personas integradas en unidades familiares", op. cit., pp. 197 y ss.

de la Ley IRPF), solución vetada para la comunidad de gananciales en la que la renta no se atribuye según la norma aplicable (la norma jurídico-privada) sino de acuerdo con normas especialmente establecidas por la ley tributaria que imponen el deber de tributar a quien jurídicamente no es titular de la renta.

Así las cosas, si la ley fiscal no respeta el régimen económico matrimonial se pueden producir consecuencias difícilmente justificables desde la perspectiva de la estricta "individualidad" del impuesto y del principio de capacidad económica <sup>(17)</sup>. Pongamos una situación límite: un matrimonio se disuelve poco después de ser contraído sin capitulaciones, habiendo ganado uno de los cónyuges una cantidad importante de renta que queda sometida a un tipo medio de gravamen elevado, y sin que hayan existido gastos comunes apreciables. La deuda tributaria corre a cargo de la sociedad conyugal <sup>(18)</sup>. Cada uno de los cónyuges recibirá una cuota de liquidación igual al 50 por ciento de la renta que queda después del pago del impuesto. Ello quiere decir que de hecho ambos cónyuges han quedado sometidos a un tipo medio de gravamen superior al que corresponde a la renta que realmente perciben. Otra persona no casada, con la misma renta, hubiera soportado un tributo menor.

Esta situación bordea la inconstitucionalidad. Frente a una afirmación como ésta, a veces se reacciona diciendo que el TC ha permitido al legislador tributario prescindir del régimen jurídico-privado del matrimonio. Pero esto no es del todo exacto. Lo que dijo el TC es que "la legislación tributaria, en atención a su propia finalidad, no está obligada a acomodarse **estrechamente** a la legislación civil (**que sin embargo tampoco puede ignorar**) y que, en consecuencia, es **en principio** constitucionalmente lícito que el régimen fiscal del matrimonio sea establecido de modo uniforme, sin atender a la variedad posible en la práctica" (STC 20 de febrero de 1989, RTC Aranzadi 1989/45, FJ 6). Como fácilmente se colige, las reservas que se encierran en los términos subrayados permiten plantear, porque aún está abierto, el problema de la constitucionalidad del gravamen que soporta una persona casada en régimen de gananciales cuando hay un único perceptor de renta en la familia.

En todo caso hay que subrayar que la sentencia no impone la igualdad de régimen fiscal cualquiera que sea el régimen económico-matrimonial. Simplemente afirma que el sistema de IRPF uniforme es una opción del legislador (también puede serlo la otra) que "en principio" es constitucionalmente lícita. La diversidad suele criticarse por la supuesta complejidad que introduciría en la liquidación del impuesto, habida cuenta de la variedad

(17) "Las normas de Derecho de Familia que regulan las relaciones económicas entre los cónyuges y entre padres e hijos menores de edad, inciden de modo significativo en la capacidad económica de dichos individuos" (SOLER ROCH, "Subjetividad tributaria y capacidad económica de las personas integradas en unidades familiares", op. cit., p. 197).

(18) "Las obligaciones extracontractuales de un cónyuge, consecuencia de su actuación en beneficio de la sociedad conyugal o en el ámbito de la administración de los bienes, serán de la responsabilidad y cargo de aquélla, salvo si fuesen debidas a dolo o culpa grave del cónyuge deudor" (artículo 1366 del CC).

de regímenes matrimoniales que pueden existir. A mi juicio esta observación tiene un valor relativo: probablemente es más complejo determinar, con la ley actual en la mano, a qué cónyuge deben imputarse en algunos casos los rendimientos empresariales <sup>(19)</sup>.

4. En fin, las diferencias de tributación en función de la distribución de la renta en el matrimonio son un elemento distorsionante de la libertad de decisión sobre la oferta de trabajo. Aunque una decisión de este tipo está condicionada por otros muchos factores, no parece dudoso que el considerable ahorro fiscal derivado de la distribución de la renta gravable en el matrimonio es un estímulo exógeno que induce a organizarse de modo que ambos cónyuges aporten una renta monetaria equivalente a la familia. Se trata de un claro estímulo a que ambos cónyuges trabajen fuera de casa. La valoración de esta medida será distinta en función de las concepciones sociopolíticas de cada cual. A mi modo de ver, no se debería interferir en este tipo de decisiones pues, en todo caso, la injerencia estatal provoca una disminución del bienestar de quienes libremente prefieren un modelo de vida distinto del oficialmente promocionado. Hoy día no son necesarios estímulos de ningún tipo para vencer la resistencia irracional que en tiempos no muy lejanos existió, pero que ha sido afortunadamente superada, contra el trabajo de la mujer fuera del hogar (y ello a pesar de que subsistan injustas discriminaciones en las condiciones de trabajo para cuya corrección el IRPF no es instrumento eficiente). Debería también valorarse la incongruencia de forzar ofertas de trabajo no deseadas en la situación actual de insultante nivel de desempleo.

Las soluciones al problema de la discriminación de las familias con un solo titular de renta son múltiples y no es mi intención desarrollarlas en este trabajo. Puede decirse que todas ellas pasan por reforzar la influencia de la situación familiar en la determinación de la cuota, cosa que es posible incluso en un régimen de estricta tributación separada, aunque obviamente es más adecuado a estos fines un impuesto que favorezca la tributación de los individuos en el contexto de su unidad familiar. En otras palabras, una opción razonable es que las normas del impuesto (que no podrá ser nunca un impuesto de grupo y permitirá en todo caso la opción por la tributación separada), configuren un régimen de tributación conjunta en el que se permita la distribución total o parcial de las rentas entre los cónyuges. Las ventajas que en ese caso deriven de la tributación conjunta, al margen de estar fundadas en el principio de capacidad económica cuando el régimen económico sea el de gananciales, se encuentran constitucionalmente amparadas por el principio de protección a la familia (artículo 39 de la CE) <sup>(20)</sup>.

(19) A favor de una mayor vinculación de la ley fiscal a los esquemas civiles que regulan las relaciones económicas familiares, RAMALLO MASSANET, "La unidad familiar como sujeto en el ordenamiento tributario español", Civitas, REDF, núm. 29, 1981, p. 47.

(20) "Dada la existencia de una cuota única que la sujeción conjunta comporta, esta limitación constitucional puede concretarse en la afirmación de que tal cuota única no puede exceder en su cuantía de la que resultaría de adicionar las cuotas separadas que corresponderían a cada uno de los sujetos pasivos, aunque, como es obvio, *si puede ser menor si el legislador emplea también este instrumento de la sujeción conjunta, como es casi inexcusable*,

Aunque habitualmente se contraponen dos sistemas de tributación de la renta personal (conjunta y separada), me parece más acertado hablar de cuatro tipos, dos en los extremos y dos intermedios: A) Tributación separada, que es aquella en que cada persona es gravada con absoluta independencia de los demás miembros de su familia (sin perjuicio de la deducción por cargas familiares, que es un problema diferente). B) Tributación acumulada o conjunta, que es la identificable como "impuesto de grupo", en la que se acumulan las rentas familiares sin ningún tipo de correctivo. C) Tributación acumulada corregida: se acumulan las rentas familiares y se corrige el efecto dañoso de la tarifa progresiva sobre la renta acumulada. D) Tributación individual con promediación de rentas: cada individuo tributa aisladamente, pero las rentas se imputan teniendo en cuenta las relaciones familiares.

En nuestro ordenamiento la opción B) está proscrita. La ley vigente se adapta al sistema A) (sistema general de tributación) y C) (opción por tributación conjunta). También podría introducirse un sistema de tributación separada con promediación total o parcial de rentas entre cónyuges.

Otra cuestión, que no vamos a abordar aquí, pero que, a la vista de las circunstancias sociales debiera ser estudiada de cara a una reforma legislativa, es la de la posible inclusión de otras formas de convivencia no matrimoniales o paterno-filiales en el seno de la unidad contribuyente <sup>(21)</sup>.

### III. LAS CARGAS FAMILIARES

#### 1. DELIMITACION DEL PROBLEMA

Un problema sustancialmente distinto, que conviene no confundir con el de la definición de la unidad contribuyente, es el del tratamiento de las cargas familiares en el IRPF <sup>(22)</sup>. Una cosa es que el impuesto tenga en cuen-

para cumplir la obligación de proteger la familia que le impone el artículo 39.1 de la Constitución". (STC 20 de febrero de 1989, RTC Aranzadi 1989/45, FJ 5).

"Las consecuencias jurídicas que el legislador extraiga de tal diferencia, la diferencia de trato de los sujetos integrados en la unidad familiar en relación con quienes no lo están, sólo serán aceptables, en consecuencia, en la medida en la que sean también adecuadas y congruentes con tal diferencia, salvo en la medida en que, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 39.1 de la CE ésta sea tomada también en consideración por el legislador para dispensar a los integrantes de la unidad familiar un trato fiscal más favorable que el que reciben los sujetos no integrados en unidad alguna". (STC 20 de febrero de 1989, RTC Aranzadi 1989/45, FJ 6).

(21) Las dificultades son principalmente de orden práctico. En sentido favorable al sometimiento de las unidades de hecho a tributación conjunta, SOLER ROCH, "Subjetividad tributaria y capacidad económica de las personas integradas en unidades familiares", op. cit., p. 205.

(22) El hecho de que a veces se haya presentado el *income splitting* o el *quotient familial* como fórmula para reducir la carga fiscal de los matrimonios y familias con hijos es la causa de que se confunda más de una vez el problema del sistema de tributación individual o familiar con el de la deducción de las cargas familiares. PALAO TABOADA presenta estas técnicas como métodos alternativos para resolver el tema de las cargas familiares. Véase PALAO TABOADA, "El tratamiento de la familia en la imposición sobre la renta", op. cit., p. 17. No obstante las reflexiones de este autor van encaminadas fundamentalmente al sistema de imposición y pasa de soslayo sobre el problema de las cargas de sostenimiento personal y de la familia.

ta las relaciones familiares a efectos de distribuir la renta entre los miembros de la familia, permitir la compensación de las ganancias de unos con las pérdidas de otros, acumular o no la base (con mecanismos que corrijan en todo caso el efecto de la progresividad sobre la base acumulada), o establecer una responsabilidad solidaria frente a la Hacienda Pública; y otro problema muy distinto, que se plantea tanto si la tributación es separada como si es conjunta, es si la obligación legal (o incluso libremente asumida, aunque no entraremos en este tema) de soportar las necesidades vitales del individuo y de las personas de su entorno familiar influyen en su capacidad de contribuir.

La primera cuestión afecta a la determinación del centro subjetivo de imputación de las normas del impuesto (nótese bien que no hablamos de "sujetos pasivos", que en este impuesto no deben serlo más que las personas físicas). El segundo es un problema de definición y delimitación de la capacidad económica gravable y la base imponible del tributo. A veces se confunden ambas cosas y con ello se contribuye a hacer más difícil la comprensión de ambos fenómenos y las respuestas que debe darles el ordenamiento.

#### 2. LAS CARGAS FAMILIARES EN LA LEY VIGENTE

La ley actual tiene parcialmente en cuenta las cargas familiares, pero no las considera un elemento relevante para determinar la capacidad contributiva del individuo <sup>(23)</sup>. Por decirlo de una forma gráfica, la actual Ley del IRPF prescinde de las cargas familiares en la estructura del impuesto y se limita a reconocer "subvenciones" o "beneficios fiscales" a favor de las personas que soportan dichas cargas. Las deducciones en la cuota por hijos, por ascendientes, etc., son equivalentes a una auténtica subvención, un "gas-fiscal" ajeno a la estructura básica del impuesto.

Estas deducciones en cuota tienen, desde mi punto de vista, tres flancos débiles, tres graves inconvenientes:

- a) Uno, que al ser equivalentes a una subvención deberían otorgarse también a quienes no están obligados a pagar el IRPF. Actualmente las cargas familiares no se conciben por la ley fiscal como un elemento que influye en la capacidad económica y, por ello, la cuota íntegra no refleja ni tiene en cuenta la existencia de estas cargas. Después de determinar la cuota íntegra se otorga un beneficio fiscal, se "perdona" una parte de la cuota por el hecho de haber descendientes a cargo del sujeto pasivo. El efecto es el mismo que exigir en su totalidad la cuota íntegra (que es el nivel en el que teó-

(23) Quizá por influencia de la STC de 20 de febrero de 1989 en la que, según SOLER ROCH, "el Tribunal plantea la cuestión en términos simplistas y objetivos (la cuantía de la renta), pero no reflexiona sobre el aspecto subjetivo de la capacidad contributiva, medido en términos de aptitud para contribuir en función de las circunstancias personales y familiares" (SOLER ROCH, "Subjetividad tributaria y capacidad económica de las personas integradas en unidades familiares", op. cit., p. 205).

ricamente debe situarse la contribución del sujeto pasivo) y otorgar a continuación una subvención por hijos o descendientes. No es fácil de comprender por qué el Estado no subvenciona igualmente a quien no tiene cuota íntegra en el IRPF (normalmente personas más necesitadas de la ayuda o subvención). Se manifiesta aquí una vez más una de las paradojas del actual sistema de protección social: que quedan fuera los más indigentes.

- b) Dos, que crea la sensación de que se “protege” a la familia, porque se subvencionan los hijos. Lo malo de esta sensación es que esta protección (escasa y sólo para quienes disponen de renta), está ocultando o disfrazando la penalización o castigo que en el IRPF sufren, *cæteris paribus*, quienes tienen familia a su cargo en relación con las personas que no tienen o tienen menos cargas familiares.
- c) Tres, salvo en los tramos de renta más bajos, no establece la necesaria discriminación entre personas que, teniendo los mismos ingresos, poseen diferente capacidad económica por tener distintas cargas familiares.

### 3. EL FUNDAMENTO DE LAS DEDUCCIONES POR CARGAS FAMILIARES

El fundamento y el tratamiento que debe darse a las cargas familiares en el IRPF son dos cosas íntimamente vinculadas. Si se actúa racionalmente, no se debe hablar del tratamiento de las cargas familiares sin haber determinado antes cuál es la razón de ser, el fundamento o finalidad de su régimen jurídico-tributario.

Esta incógnita tiene dos respuestas posibles: o se pretende “ayudar” a las familias con una especie de subvención; o se pretende “determinar” cuál es la cuota que en estricta justicia debe pagar quien tiene cargas familiares. Ambas finalidades son legítimas y posibles, y hasta pueden coexistir. Pero las técnicas que se deben utilizar en uno y otro caso son radicalmente diferentes.

Antes de entrar en el problema hemos de destacar algunas ideas o afirmaciones que deben ser convenientemente diferenciadas para evitar los errores en que incurren quienes arbitrariamente las mezclan:

- a) El impuesto sobre la renta es y debe ser un impuesto progresivo.
- b) Para que el impuesto sea progresivo (progresividad real) no basta con establecer una tarifa progresiva (progresividad formal), sino que es necesario que la tarifa progresiva se aplique sobre una base adecuada. Si la base no es adecuada, cuanto más progresiva sea la tarifa (progresividad formal), más injusto será el impuesto (regresividad real).
- c) La progresividad de la tarifa (supuesta una base correcta) es el instrumento para tratar desigualmente de quienes tienen distinto nivel de capacidad económica. A más capacidad económica la contribución debe ser proporcionalmente mayor. Este es un problema

que llamaremos de **justicia vertical**: trato diferencial entre quienes tienen más y quienes tienen menos capacidad.

- d) La determinación correcta de la base (supuesta una tarifa progresiva) es imprescindible para que los iguales reciban un tratamiento igual: es un problema de **justicia horizontal**, tan apremiante y perentorio como el de justicia vertical.

A la vista de lo anterior es obligado preguntarse si las cargas familiares son un elemento que influye en la capacidad económica del individuo, en el sentido de reducir sus posibilidades de pagar impuestos en función de la renta obtenida. En otras palabras, hay que reflexionar si la parte de la renta (entendida en sentido económico) que se destina a atender las necesidades vitales de las personas a cargo del contribuyente debe ser o no deducida de dicha renta económica para determinar la renta fiscalmente gravable (renta en sentido jurídico-tributario).

La respuesta a este dilema no está exento (como no lo están en general los problemas de justicia) de componentes ideológicos<sup>(24)</sup>. Si extremamos las posturas podemos decir que quienes consideren que tener hijos o atender a unos padres ancianos o a otros familiares necesitados es algo parecido a un lujo o un capricho (en el primer caso, porque se puede no tenerlos; y, en el segundo, porque se puede dejar que la sociedad o el Estado se haga cargo de ellos), es evidente que responderán que las cargas familiares no son elementos que modulen la capacidad de contribuir en el IRPF. Hay, sin embargo, otros puntos de vista muy diferentes, que personalmente comparto: los hijos son ciudadanos de la misma categoría que los demás, que encuentran en la familia el mejor ambiente para el desarrollo integral de su personalidad; por otro lado, la atención de otras personas necesitadas de apoyo, distintas de los hijos menores, no tiene mejor marco que el de la familia que voluntariamente asume esa función.

Por tanto, quienes asumen cargas familiares desarrollan, en la opinión de muchos ciudadanos y, desde luego, en la mía propia, una función social indiscutible<sup>(25)</sup> y no es justo que el Estado, a la hora de determinar el deber

(24) Igual que ocurre con otros aspectos de la tributación de las rentas familiares, como acertadamente destaca PALAO TABOADA, “El tratamiento de la familia en la imposición sobre la renta”, op. cit., p. 11. No obstante, la función del jurista no puede ser reducida a la mera técnica instrumental y neutral con los postulados de justicia. Antes al contrario, llegados a este punto es necesario explicitar los valores y analizar racionalmente si las soluciones adoptadas o propuestas son coherentes con ellos (me remito a lo que más ampliamente desarrollé en *El Derecho Financiero y la Ciencia Jurídica*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1985, pp. 301 y ss.)

(25) La jurisprudencia alemana afirma —en BVerfGE 82, 60 (66)— que “la insuficiente compensación de las cargas familiares contribuye a adulterar el contrato entre generaciones ya que matrimonios sin hijos casi no aportan de forma financiera al fomento de las próximas generaciones que más tarde van a tener que soportar las prestaciones para los jubilados, pero al mismo tiempo, estos matrimonios sin hijos tienen o disponen de un nivel de vida mucho más alto que matrimonios con hijos, y también tienen la posibilidad de elaborar por propia cuenta prestaciones para la jubilación más altas que matrimonios con hijos” (opinión de la sala de lo social del Tribunal Superior de Justicia de Trier para fundamentar la cuestión de inconstitucionalidad que dio lugar a la sentencia del BVerfG de 29 de mayo de 1990). El BVerfG

de contribuir, trate igual a personas con la misma renta económica y distintas cargas familiares. Dicho de otro modo, los gastos indispensables (evaluados a la vista de las circunstancias socioeconómicas generales) para atender las cargas familiares son un elemento que limita la capacidad de contribuir <sup>(26)</sup> y que debe descontarse de la que hemos denominado renta económica para definir la renta fiscal o renta gravable por el impuesto <sup>(27)</sup>.

admitió la idea de la vulneración del contrato entre generaciones “ya que, tras unos años, las personas que cesan en su trabajo para cuidado de los hijos perciben cantidades inferiores en lo que se refiere a su pensión de jubilación mientras que es precisamente su trabajo o, mejor dicho, el tiempo invertido en el cuidado de los hijos, lo que en un futuro asegura las pensiones de jubilación” (Sentencia del de 29 de mayo de 1990, BVerfGE 82, 60 [80 f.])

El contrato de solidaridad entre generaciones es una idea previamente elaborada por la doctrina. Al respecto, dice VOGEL que “se habla, de forma sugestiva, de un «contrato de solidaridad entre generaciones» (RULAND, *Familiärer Unterhalt und Leistungen der sozialen Sicherheit*, 1973). El que este contrato se pueda cumplir en un futuro está garantizado por las prestaciones familiares. La carga principal la tienen las familias de tres o más hijos, constituyendo éstas, aproximadamente un tercio del total número de familias, y en las cuales crecen un 60 por ciento de los niños. Naturalmente, ningún padre o madre amará, cuidará y mantendrá a sus hijos pensando en que así garantiza el seguro de vejez de su generación. En este punto, no se debe pensar en procrear en vez de soldados futuros para la nación, como se sostuvo en el pasado, en procrear los futuros contribuyentes de un seguro de vejez, planteamiento que resultaría tan abominable como el anterior. Pero ello no cambia el hecho de que la educación y la manutención de los hijos tiene hoy una fundamental importancia para toda la sociedad. Y ésta es tanto mayor si se tiene en cuenta que desde 1972 el número de nacimiento es, en la RFA, inferior y de modo creciente al número de defunciones” [Klaus VOGEL, “Consideraciones sobre la obligación de manutención en el Impuesto sobre la Renta (análisis de la sentencia del BVerfG de 23 de noviembre de 1976 y el futuro de la imposición familiar)”, op. cit., p. 395].

(26) Y ello con independencia de que en algunos casos los gastos por cuidado de hijos podrían incluso considerarse como gastos necesarios para obtener las rentas de trabajo o profesionales. “En el supuesto de que existan niños pequeños es preciso para que los dos cónyuges puedan trabajar, que se puedan dejar en algún lugar, durante el tiempo de trabajo de los mismos, bien en un jardín de infancia, bien al cuidado de una empleada de hogar. Hasta el momento, la jurisprudencia se ha negado a reconocer estos gastos como exigidos por el trabajo, pues se entiende que los mismos no se encuentran en una relación inmediata con la actividad misma. Tal argumento no resulta convincente, pues no se alcanza a ver la razón por la cual el necesario cuidado de los niños tiene una relación menos directa con la actividad que, por ejemplo, el hecho de ser socio de un colegio profesional” (VOGEL, “Consideraciones...”, op. cit., p. 399). De esta opinión participa también C. Eugene STEUERLE, que propugna la deducibilidad de los gastos escolares y de guardería (STEUERLE, “Fiscalidad de la familia: la experiencia de EEUU”, *HPE*, monografía núm. 2/1991, pp. 48 y 49).

(27) En sentido similar SOLER ROCH, “Subjetividad tributaria y capacidad económica de las personas integradas en unidades familiares”, op. cit., p. 203. Según relata VOGEL, “en su informe de 1967, para la reforma de los impuestos directos, el Consejo Científico del Ministerio Federal de Hacienda ha indicado que las necesidades de consumo de un matrimonio son 1,8 veces superiores a lo que necesita un soltero con el mismo nivel de vida; asimismo, las necesidades de un niño oscilan entre un 0,3 y un 0,9. Partiendo de estas cifras (que representan, para los hijos, un promedio de 0,6), resulta que, con el mismo nivel de vida, un matrimonio con dos hijos necesita tres veces más que un soltero; un matrimonio con cuatro hijos, 4,2 veces más; con seis hijos, 5,4 veces más.

Pero supuesto que los padres no pueden acrecentar a su voluntad su nivel de ingresos, la carga de manutención de los hijos significa de hecho que la familia con un ingreso neto igual tiene que bajar su nivel de vida. Si se parte del hecho de que la totalidad de los ingresos se consume y, por tanto, no se puede ahorrar (hecho totalmente realista en familias numerosas, incluso con ingresos medianos), entonces la familia, en comparación con solteros, sólo dispone para la manutención de cada miembro de los siguientes porcentajes:

Esta es una idea que se encuentra ya recogida en estudios prestigiosos, que algunos ignoran o silencian. Al margen de los que hemos citado en las páginas anteriores, el *Rapport de la Commission Royale d'enquête sur la fiscalité* (habitualmente designado como *Informe Carter*), que data de 1966, sostenía que la renta gravable no debe ser el beneficio neto, sino la renta disponible o discrecional, la renta restante tras atender un nivel de vida suficiente habida cuenta de las circunstancias sociales <sup>(28)</sup>.

Sin embargo las aportaciones más significativas en este sentido se deben a la doctrina y a la jurisprudencia alemana, que poco a poco ha ido perfilando el concepto de cargas familiares, la obligatoriedad constitucional de su respeto en el IRPF y hasta se ha aventurado a fijar la cuantía de las cargas familiares (cosa que hoy por hoy no es presumible que haga el TC español).

Desde la perspectiva científica, la doctrina alemana distingue entre renta neta en sentido objetivo y en sentido subjetivo. Con palabras de LANG,

Matrimonios sin hijos: 55,6 por ciento  
Matrimonio con dos hijos: 33,3 por ciento  
Matrimonio con cuatro hijos: 23,8 por ciento  
Matrimonio con seis hijos: 18,5 por ciento”.

Klaus VOGEL, “Consideraciones sobre la obligación de manutención en el Impuesto sobre la Renta (análisis de la sentencia del BVerfG de 23 de noviembre de 1976 y el futuro de la imposición familiar)”, *HPE*, núm. 94, 1985, pp. 392 y 393).

Son también muy interesantes las conclusiones de Juan A. GIMENO, extraídas del análisis de la encuesta de presupuestos familiares del INE. Los datos parece que demuestran las economías de escala, pero hay otros factores interesantes como el que en las familias con más miembros aumenta el número de perceptores de renta (de donde se deduce que las necesidades empujan a más miembros a aportar recursos); o que la media de consumo disminuye en familias a partir del segundo hijo. A partir de estos datos, el autor sienta su postura personal sobre el problema, en ocho puntos, de recomendable lectura, que extractamos: 1) Es más coherente un sistema de tributación conjunta. 2) A más personas en la familia, menor es la capacidad de pago. 3) Las economías de escala sólo afectan a un 30 por ciento de los gastos familiares. 4) La unión de hecho se beneficia igualmente de las economías de escala y recibe un trato de favor sobre los individuos separados. 5) Lo mismo ocurre con el matrimonio. 6) El tratamiento de la renta acumulada debería diferenciar entre rentas de trabajo y de capital y según niveles de ingreso. 7) No es lícito olvidar la equidad horizontal en los niveles más elevados de rentas, pues también entre ellos existe diferente capacidad de pago según las circunstancias familiares. 8) En la solución que se arbitre se debe buscar la mayor sencillez posible. (Juan A. GIMENO, “Rentas familiares y equidad”, *HPE*, núm. 99, 1986, pp. 289 y ss.)

(28) “Los impuestos deben repartirse entre las unidades de imposición proporcionalmente a la capacidad tributaria. Creemos que ello se producirá cuando tal reparto se opere en proporción al **potencial económico discrecional** de las unidades de imposición. Este enunciado no puede mantenerse si no definimos el término «potencial económico discrecional». Con tal finalidad, estimamos útil considerar el potencial económico discrecional como el producto potencial económico total de la unidad de imposición y de aquella fracción del potencial económico global que la unidad de imposición puede afectar a los gastos comprensibles. Por la «unidad de imposición», entendemos tanto las familias como los contribuyentes que no tienen otras personas a su cargo. Por «potencial económico global» debemos entender el que permite a la unidad de imposición procurarse bienes y servicios para su uso personal, se ejerza o no esta potencia. **Por «fracción del potencial económico que se puede afectar a los gastos comprensibles», entendemos aquella parte de la capacidad económica global de la unidad de imposición de la que no se precisa para el sostenimiento de los miembros de la unidad.** Sostener no es aquí sinónimo de proveer a la mera subsistencia física. El término más bien quiere decir: suministrar los servicios necesarios para conservar en la familia o en el contribuyente que no tiene a nadie a su cargo, un nivel de vida conveniente por relación al de las otras unidades” (*Informe Carter*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975, p. 5).

“el primer elemento de la base de cálculo del impuesto sobre la renta, la suma de los ingresos, comprende los ingresos sin considerar los gastos propios de la vida privada; por eso «la suma de los ingresos» mide la capacidad fiscal sin diferenciar en qué circunstancias personales vive el contribuyente. Pero determinadas circunstancias personales, como, *verbigracia*, deberes de alimentos para con la familia o costos por enfermedad, perjudican la capacidad de pago de impuestos. Conforme a eso, se sabe desde hace tiempo y se puso de relieve en el derecho fiscal alemán, especialmente por J.V. BREDT, que los criterios de capacidad fiscal se dividen en dos aspectos básicos, el de capacidad *objetiva* y el de la *subjetiva*. El criterio de capacidad objetiva se refiere a los ingresos en el sentido económico, por decirlo así, al *objeto* patrimonial apto para la tributación. En cambio el criterio de capacidad subjetiva toma en cuenta los gastos de mantenimiento necesarios del contribuyente para sí y para su familia, que hay que cubrir inevitablemente mediante los ingresos en el sentido económico, y por eso no son disponibles para el pago de los impuestos. Por tanto el criterio de capacidad subjetiva elimina de los ingresos en sentido económico la parte no disponible, los llamados ingresos indisponibles. Los ingresos indisponibles se miden por el segundo elemento fundamental de la base de cálculo del impuesto sobre la renta, esto es: el conjunto de *deducciones personales* en el sentido del párrafo 2, IV y V de la Ley del Impuesto sobre la Renta (EStG). Sirve de base a estas deducciones personales el denominado *principio de la renta neta en sentido subjetivo*, según el cual el contribuyente puede deducir los gastos «inevitables» de la subsistencia” (29).

Como es sabido, el Tribunal Constitucional Alemán (BVerfG) declaró inconstitucional la acumulación forzosa con progresividad en 1957, por ser contraria al principio de capacidad contributiva individual (30). Aunque durante muchos años dejó al legislador una amplia libertad de configuración y fue reacio a extraer conclusiones del principio de capacidad económica (31), desde 1976 se fueron concretando algunas exigencias de gran interés para nosotros, como la de que es fundamental que la imposición se establezca según la capacidad económica y que la carga por obligación de manutención que afecta a los contribuyentes individuales es una circunstancia especial que perjudica la capacidad de los padres y “no se puede descuidar esta carga especial imperiosa sin menoscabo de la justicia fiscal” (32), si bien el legislador

(29) Joaquim LANG, “Tributación Familiar”, *HPE*, núm. 94, 1985, p. 411.

(30) Sentencia del BVerfG de 17 de enero de 1957, publicada en *HPE*, núm. 94, 1985, pp. 377 y ss., en particular p. 387.

(31) Esto nos recuerda las ambiguas formulaciones de nuestro TC cuando dice, por ejemplo, que la capacidad económica “no es un axioma del que puedan extraerse, por simple deducción lógica, consecuencias positivas, precisas y concretas” (STC 11 de diciembre de 1992, RTC Aranzadi 1992/221); o que “basta que dicha capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que aquel principio constitucional quede a salvo” (STC 26 de marzo de 1987, RJC Aranzadi 1987/37).

(32) Klaus VOGEL: “Los gastos ineludibles en la tributación de la unidad familiar”, *HPE*, núm. 99, 1986, p. 305.

puede atender esta exigencia con las normas fiscales o mediante ayudas o prestaciones sociales de otro tipo (33).

Joaquim LANG descubre en otra sentencia de 3 de noviembre de 1982 un “progreso orientador” consistente en que “revoca la remisión global a la compensación familiar de cargas extrafiscales y *obliga* análogamente *al legislador al principio de capacidad* (...) En cuanto el Derecho social no compensa la disminución de la capacidad económica, el principio de capacidad exige, según la opinión purificada del BVerfG, tomar en cuenta las prestaciones alimenticias no cubiertas por retribuciones sociales como «disminución de los ingresos», desde el punto de vista fiscal” (34).

En una sentencia de 22 de febrero de 1984 el BVerfG concretó el importe de las cargas familiares deducibles al pronunciarse sobre la insuficiencia de la deducción concedida a una persona que convivía con su madre laboralmente incapaz, invocando como argumento el principio del estado social. Con independencia de las ayudas sociales, el legislador “no puede establecer límites extraños a la realidad con respecto a la consideración impositiva de los compromisos de manutención obligatorios” (35).

La jurisprudencia posterior del BVerfG ha seguido profundizando en esta línea. Son particularmente importantes las sentencias de 29 de mayo de 1990 (BverfGE 82, 60) y la de 12 de junio de 1990 (BverfGE 82, 198). La primera analizaba la constitucionalidad de una ley de 1983 que redujo las prestaciones sociales por hijo, fijadas a partir de 1982 en 40, 100, 220, 240 marcos (para el primero, segundo, tercero y cada uno de los demás respectivamente), a 40, 70 y 140 marcos (primero, segundo y restantes hijos respectivamente), cuando la renta anual que percibían los padres superaba ciertos límites; a propósito de ello se discutía también el modo de calcular la renta de los padres. Esta sentencia establecía en su segunda máxima que “en la tributación del IRPF la cantidad necesaria para el mínimo de existencia de una familia debe estar libre de cualquier tributación. Solamente las rentas que sobrepasen este mínimo deben estar sometidas a la tributación. Esta opinión —iadece el propio BVerfG— es contraria a la sentencia del BVerfG 43.108. Si el legislador compensa la disminución de la capacidad tributaria por vía de prestaciones sociales, éstas deben estar calculadas teniendo en cuenta una deducción similar” (36).

La sentencia del BVerfG de 12 de junio de 1990 admitió y declaró haber lugar a la cuestión de inconstitucionalidad formulada por el Tribunal de Hacienda de Baden Württemberg contra el artículo 32.8 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que otorgaba una deducción por hijo de 432 marcos, por incompatibilidad con el artículo 3.1 (igualdad ante la Ley) en relación con

(33) Klaus VOGEL: “Consideraciones sobre la obligación de manutención en el Impuesto sobre la Renta (análisis de la sentencia del BVerfG de 23 de noviembre de 1976 y el futuro de la imposición familiar)”, op. cit., p. 391.

(34) Joaquim LANG, “Tributación familiar”, *HPE*, núm. 94, 1985, p. 409.

(35) Klaus VOGEL, “Los gastos ineludibles en la tributación de la unidad familiar”, op. cit., p. 3707.

(36) BverfGE 82, 60 (60).

el artículo 6.1 (protección de la familia) de la Constitución. El demandante, que tenía dos hijos, dedujo cantidades superiores que la Administración rechazó, aplicando la cifra de 864 marcos. El Tribunal de Baden Württemberg entendía —en función de la tasa reglamentaria de ayuda social— que para atender las necesidades mínimas de los hijos hacían falta 4.200 marcos y por ello opinaba que “el artículo 32.8 de la Ley del IR iría contra el artículo 3.1 de la Constitución, el cual exige una tributación justa. El principio de capacidad económica constituye además el criterio aplicable que integraría como componente esencial, que el mínimo de existencia de los sujetos pasivos debería quedar libre de impuestos. El legislador no podría suavizar, o en modo alguno suprimir este principio elemental, a través de otros criterios establecidos para una distribución justa de las cargas fiscales. No sólo tendrían que quedar libres de impuestos los gastos para el mínimo de existencia propio de los sujetos pasivos, sino también las necesidades de aquellas personas de cuya subsistencia responde el mismo sujeto pasivo” [apartado A.II.2.a) de la sentencia <sup>(37)</sup>]. “La deducibilidad limitada de los gastos de manutención por hijos —continúa el Tribunal proponente de la cuestión—, en el año del litigio, atentaría también contra el artículo 6.1 de la Constitución. Según éste, el Estado no podría dificultar a los padres el cuidado y educación de los hijos. Esto, sin embargo, ocurriría cuando éste dejara libre de impuestos el mínimo de existencia y los gastos necesarios del sujeto pasivo y su cónyuge, pero solamente dejara libre de imposición una parte del importe que ellos necesitaran para asegurar la subsistencia de sus hijos, una vez deducida la prestación social por descendientes” [apartado A.II.2.b) de la sentencia <sup>(38)</sup>].

El BVerfG admitió la demanda y declaró que “el punto de partida de la valoración constitucional es el principio que el Estado tiene que dejar la renta del sujeto pasivo libre de impuestos, en tanto sea necesaria para llegar a los requisitos mínimos de una existencia digna, o sea, para asegurar el mínimo de existencia. Del artículo 6.1 de la Constitución resulta que en la imposición de una familia el mínimo de existencia de todos los miembros de la misma tiene que quedar libre de impuestos” (apartado C.I.2 de la sentencia <sup>(39)</sup>).

La jurisprudencia del BVerfG ha sido detalladamente estudiada y expuesta por Angeles GARCIA FRIAS <sup>(40)</sup>, a cuyo trabajo me remito. La autora, tras explicar la estructura de las deducciones previstas en la ley alemana del IRPF, efectúa una lúcida recapitulación de la jurisprudencia constitucional sobre el mínimo vital de subsistencia familiar, que está vinculado a los principios constitucionales de capacidad económica, igualdad, protección a la familia y de Estado social:

(37) BVerfGE 82, 198 (200)

(38) BVerfGE 82, 198 [201.f]

(39) BVerfGE 82, 198 [206.f]

(40) Angeles GARCIA FRIAS, “El mínimo de existencia en el Impuesto sobre la Renta alemán”, *Información Fiscal*, núm. 3, mayo-junio 1994, pp. 17 y ss.

“Se ha considerado contrario al *principio de igualdad* —afirma GARCIA FRIAS <sup>(41)</sup>—, gravar del mismo modo a los individuos que con su renta hacen frente únicamente a sus propias necesidades y a los que además tienen cargas familiares. Este aspecto desemboca en la necesidad de dar cumplimiento a la justicia horizontal, ya que si estos individuos no se encuentran en igual nivel horizontal, no pueden ser tratados de idéntica forma.”

*El principio de protección a la familia* tiene dos vertientes: la prohibición de perjudicar y la obligación de protegerla. “La exención del mínimo de existencia pertenece a las normas derivadas de la prohibición de perjudicar, ya que se discrimina a la familia frente a los contribuyentes sin hijos cuando el mínimo vital familiar no se halla libre de gravamen. Una vez cumplida la prohibición de perjudicarla, está en manos del legislador la realización de la obligación de protegerla, para lo cual es admisible tanto la utilización de beneficios fiscales como extrafiscales...”

*El principio de Estado social* comporta que si el ciudadano obtiene rentas entra en juego la prohibición de perjudicar impidiéndose, en virtud de esta prohibición, la intromisión del impuesto en los ingresos necesarios para asegurar el mínimo vital familiar; si, por el contrario, el ciudadano no obtiene rentas, entonces el legislador se verá compelido por la obligación de proteger a cubrir las deficiencias económicas de la familia a través de la ayuda social... <sup>(42)</sup>

El principio de la capacidad económica subjetiva se encuentra implícitamente reconocido por el Tribunal Constitucional español <sup>(43)</sup>. Los gastos de subsistencia influyen en la capacidad contributiva en que se fundamenta el IRPF. Cuando el abogado del Estado defendió la constitucionalidad de la acumulación de rentas de acuerdo con la Ley 44/1978, lo hizo basándose en que la mayor cuota derivada de la tarifa progresiva sobre la base acumulada se justificaba en el ahorro de las economías de escala de la vida en común. En definitiva, el abogado del Estado sostenía que las diferencias de gasto en necesidades vitales justifican una diferencia de cuotas tributarias. El Tribunal Constitucional aceptó lo esencial del argumento <sup>(44)</sup>, aunque, por otras razones, estimó que no estaba bien aplicado al caso (básicamente porque sólo se acumulaba la renta de la unidad familiar definida en la Ley del IRPF y no la de otras unidades de convivencia):

(41) GARCIA FRIAS, “El mínimo de existencia en el Impuesto sobre la Renta alemán”, op. cit., p. 31.

(42) GARCIA FRIAS, “El mínimo de existencia en el Impuesto sobre la Renta alemán”, op. cit., p. 32.

(43) A pesar de que, como subraya María Teresa SOLER, el TC no se preocupó de reflexionar sobre el aspecto subjetivo de la capacidad contributiva (SOLER ROCH, “Subjetividad tributaria y capacidad económica de las personas integradas en unidades familiares”, op. cit., p. 205).

(44) El TC español, a diferencia del alemán, no niega el aumento de capacidad económica por el ahorro doméstico, sino que se limita a rechazar que las economías de escala sean una justificación suficiente de la tributación conjunta del matrimonio sin corrección de la progresividad. Véase una apreciación crítica de la exclusión legal de las economías de escala en SOLER ROCH, “Subjetividad tributaria y capacidad económica de las personas integradas en unidades familiares”, op. cit., pp. 203 y ss.

“Este incremento de la carga tributaria sería constitucionalmente aceptable, desde la perspectiva de los artículos 14 y 31 de nuestra Constitución, en la conexión ya antes comentada, si efectivamente fuese la convivencia la razón de la diferenciación, si de la convivencia se siguiera también un incremento en alguna medida cuantificable de la capacidad económica de cada uno de los cónyuges y de cada uno de los hijos y si, por último, la mayor cuantía de la cuota a pagar estuviese en relación con este incremento de la capacidad económica.” (STC 20 de febrero de 1989, RTC Aranzadi 1989/45, FJ 7).

#### 4. EL TRATAMIENTO QUE DEBE DARSE A LAS CARGAS FAMILIARES

Demostrada la relación entre los gastos de subsistencia familiar con la capacidad económica o capacidad de contribuir del sujeto pasivo, resta por determinar qué técnica ha de utilizarse para incorporar este elemento a la normativa del IRPF. La respuesta sólo puede ser una: la modulación de la base imponible o base liquidable del impuesto. La disminución de capacidad económica provocada por la obligación de atender gastos de subsistencia de las personas a cargo del contribuyente se debe traducir en una disminución equivalente de la base imponible <sup>(45)</sup>.

(45) Según GONZALEZ GARCIA, tras la STC 20 de febrero de 1989 “debería haberse emprendido una política realista, tendente a la efectiva consideración de las cargas familiares. Esto es, una política neutral con relación a la familia, que valore los gastos reales “también jurídicamente exigibles, que tienen que efectuar los responsables de una familia para alimentar al otro cónyuge e hijos y educar a estos últimos” (GONZALEZ GARCIA, *Tributación individual frente a tributación conjunta en el IRPF*, op. cit., p. 34).

La deducción de este tipo de gastos en la base imponible está avalada por la experiencia y la práctica de casi todos los países de nuestro entorno. Del *Inventaire des impôts perçus dans les États membres* que publica la Comisión de la UE (edición 16.<sup>a</sup> y suplemento), se desprende lo siguiente:

**ALEMANIA:** La Ley del Impuesto sobre la Renta alemana de 27 de febrero de 1987, modificada por otra de 21 de diciembre de 1993 establece que la base es el conjunto de las rentas obtenidas y sobre la misma se aplican, entre otras deducciones por gastos personales, deducciones por personas jubiladas proporcionales a la pensión, deducciones por hijos a cargo del contribuyente y deducciones por personas que viven solas y tienen por lo menos un hijo a su cargo, aparte de una deducción para compensar los gastos de sostenimiento propio.

**AUSTRIA:** La Ley del IRPF de 1988, modificada en 1995, prevé deducciones en la base por gastos especiales (cargas permanentes, gastos de seguros, gasto de construcción de vivienda con ciertos límites, etc.) y gastos extraordinarios (gastos de enfermedad, reparación de siniestros, gastos de funeral, formación profesional).

**BELGICA:** Existen diversas deducciones en base, entre las que se encuentran la del 80 por ciento de ciertas pensiones alimenticias, el 80 por ciento de los gastos de guardería o cuidado de uno o varios niños de menos de tres años, y las remuneraciones pagadas a un empleado del hogar. Además se aplican una minoración en la base de 186.000 BRF (contribuyente individual) y de 146.000 BRF (matrimonio) incrementada en función de los hijos: A) Un hijo: 39.000 BRF. B) Dos hijos: 101.000 BRF. C) Tres hijos: 228.000 BRF. D) Cuatro hijos: 369.000 BRF. E) Por cada hijo más: 141.000 BRF.

**DINAMARCA:** La Ley 700 de 1 de septiembre de 1993 establece como base del impuesto la renta ordinaria, en la que se practica una deducción personal de carácter general de alrededor de 29.300 DKR (año 1994).

**FRANCIA:** No hay deducciones en la base imponible por cargas familiares, pero el sistema de tributación conjunta con el mecanismo conocido como cociente familiar, se funda en el reconocimiento de la disminución de capacidad económica por razón de cargas familiares.

Esta solución es la única coherente con el fundamento de la deducción de las cargas familiares, la única que realiza el principio de justicia horizontal y la única que transforma en progresividad real la progresividad formal de la tarifa:

- a) Por un lado, es coherente con el fundamento de la deducción porque la base imponible debe reflejar la medida o cuantía de la capacidad económica gravable. Otras técnicas, como la deducción en cuota de una cantidad a tanto alzado por hijos o por ascendientes (fórmula que actualmente se utiliza), no adaptan el impuesto a la capacidad económica gravable, sino que cumplen la función, como ya hemos dicho, de una subvención o ayuda al sostenimiento de los hijos que sólo se aplica después de haber determinado una supuesta capacidad económica que prescinde de este dato, y una cuota íntegra en cuya determinación tampoco han influido las cargas familiares. Esta “subvención”, que en caso de existir debería ser general, sólo la reciben, como ya hemos dicho, quienes tienen cuota íntegra en el IRPF.
- b) En segundo lugar, realiza el principio de justicia horizontal porque es la única solución que sitúa en igualdad de condiciones a quienes tienen igual capacidad económica. A la vez, discrimina o diferencia horizontalmente a quienes teniendo la misma renta económica u

**GRAN BRETAÑA:** La Ley de los Impuestos sobre la Renta y sobre las Sociedades de 1988 y las Leyes de Presupuestos posteriores consideran base la renta total menos ciertos gastos de inversión, y en la base se practican deducciones personales para todas las personas físicas, para matrimonios, deducciones más elevadas para personas de más de 65 años, para familias monoparentales, para personas ciegas, etcétera.

**GRECIA:** Grecia permite la deducción en la base de una parte de ciertos gastos de subsistencia (alquiler de vivienda, alojamientos de hijos que estudian fuera del hogar, primas de seguro de vida, gastos de estudios, gastos médicos y jurídicos) y 500.000 dracmas por cada persona inválida a cargo del contribuyente. Además aplica deducciones en cuota en función del número de hijos.

**IRLANDA:** Según la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1967 y las Leyes de Presupuestos de años sucesivos, se reconoce una exención de 300 IRL por cada hijo a cargo del contribuyente, más una exoneración de 500 IRL a partir del tercero. Hay deducciones por hijos discapacitados, por personas que atienden solas a sus hijos, por padres a cargo del contribuyente, para ciegos, etcétera.

**PORTUGAL:** Según el Decreto-Ley de 30 de diciembre de 1988, sucesivamente modificado hasta el de 20 de diciembre de 1993, de la base imponible se deducen los gastos de enfermedad sin límite y los gastos de educación, además de ciertos intereses, primas de seguro de vida, seguro de enfermedad o seguro de accidentes.

Los demás países también admiten ciertas deducciones en la base imponible por gastos personales del contribuyente. **HOLANDA** permite deducir pagos para constituir pensiones de vejez, una deducción general y por matrimonio, cotizaciones de seguridad social, primas de seguros de invalidez, enfermedad o accidentes. **LUXEMBURGO** deduce de la base gastos personales cubiertos por un mínimo *a forfait*, cargas extraordinarias, deducción por jubilación y otras. **ITALIA** permite deducir en la base imponible ciertos gastos de escolaridad y, con límites, los gastos de enfermedad. **FINLANDIA** y **SUECIA** no siguen el modelo de impuesto personal sobre la renta.



objetiva, tienen diferente capacidad subjetiva por razón de las distintas cargas familiares que se ven obligados a soportar <sup>(46)</sup>.

- c) Y, en tercer lugar, transmite a la cuota como progresividad real la progresividad formal incorporada a la tarifa. Ya hemos dicho antes que el impuesto sólo es realmente progresivo cuando la progresividad formal de la tarifa se aplica sobre una base correcta que representa o refleja la verdadera capacidad económica subjetiva del contribuyente. Una tarifa progresiva aplicada sobre una base que no refleje la capacidad económica sólo contribuye a agravar la injusticia a medida que ascienden los tipos.

## 5. UNA EXPERIENCIA EN EL ORDENAMIENTO NAVARRO

En el ordenamiento navarro se produjo ya un intento de modernizar la legislación foral del IRPF y reparar la injusticia que sufren los contribuyentes con cargas familiares. La fragmentación de las fuerzas políticas y la falta de apoyo parlamentario al Gobierno impidieron que la iniciativa prosperara. Me refiero al Proyecto de Ley Foral que presentó el Gobierno sustentado por la Unión del Pueblo Navarro, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra de 30 de diciembre de 1991.

El citado proyecto preveía una serie de reducciones en la base imponible regular que resumidamente exponemos a continuación:

1. Una reducción de 600.000 pesetas en calidad de mínimo vital de los contribuyentes que no forman parte de unidades familiares.
2. En caso de matrimonio la reducción individual no se dobla, sino que se fija en 800.000 pesetas en declaración conjunta y dos deducciones de 400.000 pesetas en la separada. De este modo se tienen en cuenta las economías de escala de la vida en común <sup>(47)</sup>.
3. Por cada descendiente soltero menor de 30 años que conviva y no obtenga rentas: 200.000 pesetas (más 200.000 pesetas en caso de invalidez).

(46) "El sistema de deducción fija en cuota presenta dos inconvenientes principales: en primer lugar: que al ser la reducción en la deuda la misma sea el nivel de renta, la consideración de las correspondientes circunstancias disminuye en términos relativos hasta hacerse inapreciable (...) Las deducciones fijas en base permiten obviar buena parte de las dificultades apuntadas sin perder las ventajas". (Juan A. GIMENO, "Rentas familiares y equidad", op. cit., pp. 293 y 295).

(47) A la vista de la STC de 20 de febrero de 1989, la reducción de la deducción en la declaración separada podría ser objeto de algún reparo constitucional, dado que coloca en peor situación a la persona casada que opta por la declaración separada que al soltero. No obstante hay razones para defender que un matrimonio tiene menos gastos de subsistencia que dos personas que viven separadas. El problema es que el ahorro doméstico no sólo lo tienen los matrimonios, sino que se da en todas las formas de vida en común. Sobre el asunto véase la ya citada opinión de SOLER ROCH, "Subjetividad tributaria y capacidad económica de las personas integradas en unidades familiares", op. cit., p. 203.

4. Por cada ascendiente que conviva y no tenga rentas: 200.000 pesetas
5. Por cada sujeto pasivo de edad igual o superior a 70 años: 100.000 pesetas (más 200.000 pesetas en caso de invalidez).

El Proyecto de Ley Foral fue objeto de oposición frontal por parte de algunos parlamentarios que no llegaron a entender el significado de la propuesta o, en caso contrario, quisieron aprovechar la circunstancia para rentabilizar en provecho propio la crítica superficial y falaz de que la deducción en la base imponible de las cargas familiares beneficia a los ricos porque el efecto en cuota es más grande cuanto más elevada es la base. Esta afirmación simplifica las cosas hasta el extremo de desnaturalizarlas y presentarlas de forma engañosa. El entonces responsable del partido mayoritario de la oposición, Sr. Urralburu, tildaba la medida de reaccionaria e injusta: "El proyecto de UPN plantea que los hijos de las familias con mucho dinero pueden deducir en la renta de sus padres entre 80.000 y 90.000 pesetas, mientras que los hijos de las familias de menos poder adquisitivo no superarán en la deducción de la renta de sus padres las 20.000 ó 30.000 pesetas. En situaciones familiares iguales, reduce mucho más la carga impositiva a aquellas personas que tienen más renta. Nada progresista, pues, y sí, socialmente, regresiva" <sup>(48)</sup>.

(48) Declaraciones de Gabriel URRALBURU al Diario de Navarra, publicadas en la p. 46 del ejemplar de 19 de enero de 1992. Aproximadamente lo mismo se decía en la enmienda a la totalidad que presentó el grupo parlamentario Herri Batasuna al Proyecto de Ley Foral: "La progresividad sufre un serio revés, al plantearse unas deducciones en la base que a quien beneficiar de modo progresivo es a los contribuyentes que se encuentran en los escalones más altos de la tarifa. Un padre que gane 2.000.000 de pesetas desgrava por su hijo un 10 por ciento aproximadamente, y sin embargo quien gane 11.000.000 deduce aproximadamente un 25 por ciento. Está claro que el sacrificio igualitario ha desaparecido y con él la progresividad" (Boletín Oficial del Parlamento de Navarra de 10 de febrero de 1992, p. 4).

A mi juicio es un craso error considerar la deducción por cargas familiares como una "desgravación".

También DE LA HUCHA CELADOR dirigió severas críticas al Proyecto de Ley Foral: "El mecanismo de reducciones en la base imponible —generales y familiares, como las establecidas en el Proyecto foral— carece de sentido —decía el autor citado— en un modelo de imposición personal sobre la renta, con tipos progresivos, que, además debe recoger, como principio general, la tributación individual de las personas físicas.

Con tal mecanismo, lo único que se conseguiría es la limitación absoluta de la progresividad del tributo en función de elementos —la vinculación matrimonial o el número de hijos, fundamentalmente— heteróclitos y absolutamente exógenos al hecho imponible "la obtención de renta que se pretende gravar" (DE LA HUCHA, "Algunas consideraciones sobre la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 13, 1992, p. 18).

En nota al texto transcrito, el autor citado sigue añadiendo: "Las circunstancias personales y familiares del sujeto pasivo tienen relevancia para determinar la renta disponible, no la renta obtenible (*sic*) y el modelo estatal y navarro de IRPF grava la obtención de la renta y no la aplicación de la misma. La capacidad económica —en términos de obtención de renta, que constituye el hecho imponible del IRPF— de una persona física será la misma, cualquiera que sea su situación matrimonial o el número de hijos que tenga; estos datos familiares serán relevantes, en su caso, para medir una capacidad económica —la disponibilidad de renta— distinta de la que pretende gravar el IRPF".

Como es obvio, la renta "que se pretende gravar" el IRPF (que se usa como argumento en el texto transcrito) no es un concepto objetivo que pueda ser invocado como fundamento

Estas afirmaciones no resisten un análisis serio. Si la tarifa es progresiva, toda deducción en la base provoca mayor efecto en cuota cuanto más alta es la base. Esto es obvio, pero no es argumento para rechazar las deducciones en la base. Si esto fuera un argumento habría que aplicarlo también, por ejemplo, a la deducción que el empresario practica en sus ingresos por el salario que paga a un trabajador o por la compra de materias primas: esa deducción provoca siempre mayor “beneficio” en cuota para el empresario con más ingresos <sup>(49)</sup>. ¿Se ha de criticar, por tal motivo, la deducción en la base imponible del salario pagado a los trabajadores o la deducción de las amortizaciones del activo? Evidentemente no.

Lo fundamental en este razonamiento no es el efecto en cuota, sino las razones por las que la deducción debe practicarse en base o en cuota. Cuando se trata de cuantificar la capacidad económica, la justicia tributaria exige que la deducción se haga siempre en la base imponible. Si, por el contrario, se trata de otorgar un “beneficio fiscal”, es decir, una especie de subvención o incentivo por razones ajenas al principio de capacidad económica, entonces la deducción debe practicarse en la cuota porque la subvención no tiene que ser mayor cuanto mayor es la renta del contribuyente.

Por tanto, podría ser comprensible que, partiendo de presupuestos ideológicos distintos de los que aquí se sostienen, se criticase la deducción en la base imponible porque quien soporta cargas familiares tiene la misma capacidad económica —*caeteris paribus*— que quien no soporta ninguna. Frente a esto no habría más que oponer la convicción contraria y admitir que en la ley deben prevalecer las convicciones de la mayoría. El otro planteamiento se nos antoja o bien engañoso o bien fruto de la ignorancia. La deducción en cuota es la que debe ser tachada de discriminatoria, en tanto

---

para oponerse científicamente a un proyecto de ley, sino que es la que en cada momento histórico determine el legislador en su libertad de configuración del impuesto. Por tanto no sirve como crítica contra un Proyecto de Ley Foral (salvo que se niegue la capacidad normativa del Parlamento Foral en este punto). El IRPF aprobado en 1991 (el de Navarra en 1992) no se adapta a la capacidad económica entendida como disponibilidad de renta una vez cubiertas las necesidades vitales, pero esto no quiere decir que no pueda regularse de otra forma, como reclaman todas las opiniones doctrinales y jurisprudenciales que más atrás hemos citado.

En cuanto a que la situación matrimonial y el número de hijos influyan o no en la capacidad de contribuir, discrepamos íntegramente del autor citado. Es tan incontrovertible dicha influencia que no creemos preciso extendernos más en ello. Véanse las acertadas reflexiones de la Prof. SOLER ROCH, “Subjetividad tributaria y capacidad económica de las personas integradas en unidades familiares”, *Civitas, REDF*, núm. 66, 1970, pp. 193 y ss.

La relevancia de las relaciones familiares en el impuesto ha sido expresamente admitida por el Tribunal Constitucional: “En la relación de los cónyuges entre sí y con sus hijos menores existen pues, por mandato legal, unos rasgos peculiares que no se dan en otras estructuras de convivencia y que en cuanto comportan rentas comunes y comunicación de renta entre los distintos integrantes de la unidad familiar pueden ser legítimamente tomados en cuenta por el legislador al configurar el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas” (STC 20 de febrero de 1989, RTC Aranzadi 1989/45, FJ 6).

(49) “La idea de que la deducción por gastos escolares es regresiva es, sencillamente, falsa. Supóngase que se examinan las declaraciones de impuestos de las empresas y se aduce que las deducciones por gastos legales son regresivas debido a que en su mayor parte son utilizados por los individuos con mayores rentas. La afirmación sería discutida, evidentemente...” (STEUERLE, “Fiscalidad de la familia: la experiencia de EE.UU.”, op. cit., p. 48).

en cuanto priva de la “subvención” por hijos a quienes no perciben renta y no tienen cuota íntegra en el IRPF <sup>(50)</sup>.

“Esta manera de ver las cosas —el texto es de Gérard CALOT y se refiere a la afirmación de que la deducción en la base imponible beneficia a los ricos— es una verdadera estafa dirigida contra las familias. En efecto, dos unidades fiscales con la misma renta pero con número diferente de hijos tienen niveles de vida diferentes: en consecuencia, los impuestos que se les han de exigir no son comparables.

Compararlos y considerar la diferencia de gravamen como una reducción de impuestos equivale a considerar que sería legítimo reclamar a las familias con la misma renta el mismo impuesto, independientemente del número de sus hijos. Toda desviación de esta regla fiscal sería una reducción, es decir, una liberalidad del Estado con las familias...

Esta óptica escandalosa es, por otra parte, la de la Contabilidad nacional: las familias se beneficiarían de «prestaciones fiscales» por el hecho de que a renta igual pagan un impuesto inferior al de las parejas sin hijos (!) <sup>(51)</sup>.

En este caso hay que decir, en honor de la Administración española, que las deducciones familiares no son oficialmente consideradas como “gastos fiscales”. En la memoria de gastos fiscales que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos para 1997 se dice que “de acuerdo con las argumentaciones realizadas anteriormente, no tienen la consideración de gasto fiscal: “... 6. Las deducciones familiares, ya que atienden a modular la capacidad económica del sujeto pasivo”. Sin embargo esta afirmación no es coherente con su tratamiento legal como deducción en la cuota.

---

(50) A propósito de este mismo tema de la deducción de las cargas familiares, el profesor Klaus VOGEL escribe también, con su autoridad científica, duras frases contra el aprovechamiento partidista de la cuestión: “Cuando se deja que se degrade la legislación, cuando el Parlamento, en medio del choque de ideas e intereses, en medio del entramado de consideraciones de táctica electoral y del temor a la responsabilidad, no encuentra ya la fuerza para imponer la justicia ante la presión de exigencias de *lucimiento* incluso por parte de políticos de los Länder, entonces *forma parte* del deber del Tribunal Constitucional Federal el reconducir al legislador a su responsabilidad” (VOGEL, “Los gastos ineludibles en la tributación de la unidad familiar”, op. cit., pp. 301 y 302).

(51) Gérard CALOT: “Impôt direct et famille”, *Revue Française de Finances Publiques*, núm. 3, 1983, pp. 44 y 45.