

El IRPF en España: aspectos y evolución de la tributación familiar

The income tax in Spain: features and evolution in the families' taxation

Dra. Mónica GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO
Colegio Universitario Cardenal Cisneros

Dra. M^a Teresa LÓPEZ LÓPEZ
Universidad Complutense de Madrid

Resumen: En este trabajo se lleva a cabo, desde una perspectiva de familia, una revisión de los principales elementos del IRPF que han sido reformados desde su entrada en vigor, y se realiza una síntesis de aquellos que en este momento determinan y condicionan la tributación familiar, todo ello a la luz de los principios tributarios de equidad y eficiencia.

Abstract: This report aims to review, from a family perspective, the principle features of IRPF that have been altered since they came into force. A summary of those that condition families' taxation is also included. The study has been carried out beyond the taxation principles of equity and efficiency.

Palabras clave: impuesto sobre la renta de las personas físicas, tributación familiar, equidad, eficiencia.

Keywords: Personal Income tax, Family' Taxation, equity, efficiency

Sumario:

- I. Introducción.**
- II. Reformas del IRPF en relación al tratamiento de la familia 1978-actualidad.**
 - 2.1. *Sujeto pasivo y unidad familiar.*
 - 2.2. *Modalidades de tributación de las rentas.*

2.3. *Deducciones de carácter familiar y personal.*

2.4. *Tratamiento de las pensiones compensatorias y anualidades por alimentos en caso de separación o divorcio.*

III. Conclusiones y reflexiones finales.

IV. Bibliografía.

Recibido: octubre de 2012.

Aceptado: diciembre de 2012.

I. INTRODUCCIÓN

El IRPF ha sufrido numerosas reformas desde su entrada en vigor en 1978, que han tenido importantes efectos sobre la economía de las familias españolas. En este trabajo se va a realizar una revisión de los principales elementos que han sido modificados atendiendo a una perspectiva de familia.

Para ello se lleva a cabo una revisión de como ha sido y es en la actualidad la elección y el trato fiscal que recibe la unidad contribuyente en el IRPF, lo que requiere una revisión del tratamiento que han recibido y reciben las rentas de la familia y las cargas familiares en las sucesivas leyes del impuesto hasta la actualidad. Todo ello se lleva a cabo a la luz de los principios tributarios de equidad y eficiencia.

Los principales principios técnicos elaborados por la doctrina¹ para delimitar la unidad contribuyente en el IRPF se pueden concretar en:

1. Se trata de un impuesto progresivo y de carácter personal, lo que exige que para determinar el gravamen y delimitar la verdadera capacidad de pago, debe atenderse a las cargas y circunstancias subjetivas de la unidad contribuyente.
2. En aplicación del principio de equidad, las unidades contribuyentes con idéntica capacidad de pago deberían pagar los mismos impuestos.
3. El IRPF debe ser neutral con respecto al matrimonio, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de un contrato civil, libremente elegido, en el que se asumen un conjunto de obligaciones que además redundan en beneficio para

¹ Véase GUTIERREZ LOUSA, M., “La elección de la unidad contribuyente en el IRPF”, en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2 – 3 (1988) 137-161; MUSGRAVE, P. y MUSGRAVE, R., *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, IEF (1980), Madrid, versión castellana de 1983; PALAO TABOADA, C., “El nuevo Impuesto sobre la Renta: la unidad contribuyente”, en *Cuadernos de Información económica*, nº 140/141 (1988) 47-53; RODRÍGUEZ ONDARZA, J. A., y RUBIO GUERRERO, J. J., “La unidad contribuyente y el IRPF: la realidad europea”, en *Cuadernos de Información Económica*, nº 123 (1997); ROSEN, H., *Manual de Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona, versión castellana de 1994; RUBIO GUERRERO, J. J., “La unidad contribuyente y el IRPF: la realidad europea”, en *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 4 (1988).

la sociedad, por lo que esta opción no debería ser discriminada. Por tanto la decisión de un miembro de la unidad contribuyente de obtener rentas no debe verse afectada por consideraciones fiscales que, a su vez, dependan de las rentas que obtengan otros miembros de la misma unidad contribuyente. O lo que es lo mismo, la organización económica y financiera de la familia no debe estar condicionada por consideraciones fiscales.

4. El sistema fiscal debe ser neutral entre las familias que dependen fundamentalmente de las rentas del trabajo y aquellas que las obtienen del ahorro y la inversión.

5. La unidad contribuyente elegida debe permitir minimizar los costes de cumplimiento y administración del impuesto. En definitiva, debe resultar sencillo para su comprensión por parte del contribuyente y viable su gestión por la Administración Tributaria.

6. La elección de la unidad contribuyente debe respetar el principio de suficiencia y ponderar la pérdida de recaudación que se pueda producir.

Existen diferentes alternativas para la elección de la unidad contribuyente: individuo o familia. Es obvio que no existe una solución óptima y que su elección obedece en muchos casos a aspectos que en demasiadas ocasiones pueden ser ideológicos, o de simple tradición y no reflejan la verdadera realidad económica de las familias. Existe un importante debate doctrinal sobre la elección de la unidad contribuyente que no se resuelve de forma unívoca en los países de nuestro entorno, la experiencia comparada² no es uniforme, ni se observa un proceso de convergencia. Las soluciones adoptadas son múltiples y variadas. No es posible encontrar una única solución que aborde de forma simultánea todos los problemas que se plantean, aunque se puede comprobar que desde la década de 1970 se ha venido produciendo un abandono progresivo de los sistemas de tributación conjunta en la mayor parte de los países de nuestro entorno. Pero esto no quiere decir que la tributación individual por sí misma sea la solución y que eliminando la tributación conjunta se solucionen todos los problemas de equidad y eficiencia que se observan al analizar el IRPF desde una perspectiva de familia.

El problema fundamental que se genera en el IRPF desde una perspectiva de familia es el exceso de gravamen que se produce al acumular las rentas de

² Para un análisis de las principales características de los impuestos personales sobre la renta en algunos países de nuestro entorno, entre otros, el “Informe para la reforma del IRPF”, Comisión para la reforma del IRPF, 2002, IEF, pp. 38- 43. Igualmente puede consultarse RUBIO GUERRERO, J. J., “La unidad contribuyente y el IRPF: la realidad europea”, en *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 4 (1988).

varios miembros de la unidad familiar ante la existencia de una tarifa progresiva³. En ausencia de mecanismos correctores, es evidente que la carga fiscal es superior cuando se tributa de forma conjunta frente a la opción de tributación individualizada. La magnitud de este efecto dependerá de cómo esté distribuida la renta familiar y del tramo impositivo donde ésta se encuentre. Básicamente, el primer euro del segundo perceptor tributará al tipo marginal del primero. Esta mayor carga fiscal podría tener justificación si se consideran las economías de escala que se producen en la unidad familiar al compartir gastos (a igualdad de rentas, dos personas que conviven tienen mayor capacidad económica que dos personas que viven de forma separada) y al tener en cuenta que la capacidad económica reside en la familia como unidad básica de las decisiones económicas, tomando de forma conjunta decisiones de consumo y ahorro.

La elección de la familia como unidad contribuyente⁴ evita el distinto tratamiento en función del desequilibrio a la hora de obtener las rentas por parte de los miembros de la unidad familiar. La mayor discriminación se produce cuando a igual cuantía de renta, ésta es obtenida por un único perceptor, siendo más equitativa cuanto más igual esté distribuida su obtención. Se evita el incentivo a transferir rentas entre los distintos miembros de la unidad familiar, y a cambiar la titularidad de los patrimonios. Otro argumento adicional es el importante ahorro de costes administrativos al disminuir considerablemente el número de declaraciones, permitiendo una gestión más eficaz y a su vez un mayor control, lo que permite la disminución del fraude fiscal.

En cuanto a la determinación de las cargas familiares, es evidente que cuanto mayor sea el número de personas que integran la unidad familiar, menor es su capacidad económica. Es fundamental adecuar la carga fiscal a la dimensión familiar, máxime cuando el IRPF es un impuesto personal sobre la renta, que debe gravar la capacidad económica en función de las circunstancias personales y familiares. Los criterios que se suelen seguir son: parentesco (descendientes y ascendientes por rama directa y colateral); dependencia económica (convivencia en el hogar familiar) y edad.

³ Los distintos métodos que existen para evitar el exceso de gravamen que se produce por la acumulación de rentas se pueden encontrar, entre otros, en los trabajos de FERNÁNDEZ CABANILLAS, F.J., "IRPF y familia en España: reflexiones ante la reforma", *Documento de trabajo IEF* (Madrid), nº 8 (2002); CARPIO GARCÍA, M. (coord.), *Política fiscal y familia*, Fundación Argentaria, 1999; IGLESIAS SUÁREZ, A.; LAGOS RODRÍGUEZ, M^a G; GARCÍA NICOLÁS, C.; DEL ALAMO CERRILLO, R., "Familia y fiscalidad en España. Cuestiones pendientes", en *Documento de trabajo IEF* (Madrid), nº 17 (2009).

⁴ Para un análisis más completo de los argumentos que justifican la elección de la unidad familiar como unidad contribuyente se puede consultar RUBIO GUERRERO, J. J., "La unidad contribuyente y el IRPF", o.c., pp.10-12.

En relación al tratamiento de las rentas familiares, la alternativa depende del método elegido: *unitario* cuyo objetivo es adecuar el gravamen a las cargas familiares con una ausencia total de división de rentas, y del *per cápita* que pretende evitar discriminaciones originadas por la acumulación de rentas⁵. Los instrumentos utilizados por el legislador en el IRPF en España tal como han planteado la individualización de rentas, no sólo no se ha protegido a la familia conforme al mandato constitucional, sino que en ocasiones está siendo discriminada.

La legislación tributaria, en atención a su propia finalidad, no tiene porque acomodarse a la legislación civil⁶, aunque tampoco puede y debe ignorar el régimen económico civil. Aunque como se ha señalado en varias ocasiones a través de sentencias del Tribunal Constitucional, es lícito que el régimen fiscal de la familia pueda ser uniforme, cualquiera que sea el régimen económico civil.

En el Informe de la Comisión Lagares ya se desaconsejaba actuar en la línea de diferenciar la individualización de rentas en función del régimen económico matrimonial y se considera que el régimen fiscal de la familia debe ser uniforme, cualquiera que sea éste. Se podrían crear muchos problemas al tratar de ligar la solución exclusivamente al régimen de gananciales.

II. REFORMAS DEL IRPF EN RELACIÓN AL TRATAMIENTO DE LA FAMILIA 1978-ACTUALIDAD

2.1. *Sujeto pasivo y unidad familiar*

La Ley 44/1978⁷, de 8 de septiembre del IRPF, pone en marcha un impuesto que se define como: directo, de naturaleza personal, sintético, progresivo y basado en el principio de capacidad económica, que gravaba, por primera vez en España, la totalidad de rentas obtenidas por una persona física, cualquiera que fuese su origen y teniendo en cuenta las circunstancias personales y familiares. A diferencia de los impuestos de naturaleza real, existentes hasta ese momento, en los que el titular del objeto imponible actuaba como pagador, en el recién creado IRPF la persona física pasa a ser el eje o pivote del impuesto⁸.

⁵ Para un estudio más completo de la diferencia de métodos véase, entre otros trabajos, CARPIO GARCÍA, M. et al, o.c., pp. 169-174.

⁶ STC 45/1989 y STC 146/1994

⁷ Esta Ley permanece vigente durante el período 1979-1984, aunque con algunos cambios.

⁸ ALBIÑANA GARCÍA –QUINTANA, C., *Sistema tributario español y comparado*, Ed. ICE, Madrid 1981.

En esta primera etapa del impuesto, se define como sujeto pasivo a la persona física⁹, pero la citada Ley establece que cuando éstas estuviesen integradas en una unidad familiar quedarían solidariamente obligadas al pago de la deuda conjunta, o lo que es lo mismo, el sujeto pasivo era la persona física, pero la unidad contribuyente era la unidad familiar. Ésta constituye *un ente sin personalidad jurídica (al menos plena), que ampara la acumulación de rendimientos imposables de sus miembros y que, por tanto, sirve para configurar el “período impositivo” según las alteraciones que en su composición se den*¹⁰. Se considera por tanto, desde el punto de vista tributario, que la expresión *unidad familiar* se utiliza para la tributación de las rentas familiares. Y se establece la obligación de tributar conjuntamente para la unidad familiar, optando por considerarla como unidad contribuyente. Se aplicaba el “método unitario” de tributación y se definían cuatro modalidades de unidad familiar (art.5) estableciéndose la imposibilidad de pertenecer simultáneamente a dos a la vez:

1. *Unidad familiar integrada por ambos cónyuges* y si los hubiere, los hijos menores legítimos, legitimados, naturales, reconocidos o adoptados, con excepción de los que, con el consentimiento de los padres, viviesen independientes de éstos.
2. *Unidad familiar formada por un único cónyuge* y los hijos que, teniendo cualquiera de las condiciones a que se refiere el número anterior, estuviesen confiados a su cuidado en los casos de nulidad, disolución del matrimonio o separación judicial.
3. *Unidad familiar compuesta por el padre o madre solteros*, y los hijos que reuniesen los requisitos a que se refieren los dos números anteriores.
4. *Unidad familiar formada por los hermanos sometidos a tutela*.

En 1985 se lleva a cabo una reforma parcial del impuesto a través de la Ley 48/1985, de 27 de diciembre. Se sigue considerando a la persona física como el sujeto pasivo y cuando ésta se integraba en una unidad familiar, todos sus componentes quedaban conjunta y solidariamente sometidos al IRPF como sujetos pasivos. La unidad contribuyente seguía siendo, por tanto, la unidad familiar y su composición se mantiene exactamente igual que en la norma anterior.

⁹ En el Proyecto de Ley del IRPF se definía al sujeto pasivo como la unidad familiar, consideración que se modificó en la tramitación parlamentaria, ya que el Informe de la ponencia sobre dicho proyecto señala que la unidad familiar carece de personalidad jurídica y no puede en consecuencia, ser titular de derechos y obligaciones.

¹⁰ ALBIÑANA GARCÍA –QUINTANA, C., *Sistema tributario español y comparado*, o.c., p. 287.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1989, de 20 de febrero, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de determinados preceptos de la Ley anterior del IRPF con los efectos que se indican en el fundamento undécimo de la propia sentencia. Por ello se aprueba la Ley 20/1989, de 28 de julio, de adaptación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas. La declaración de inconstitucionalidad se apoya fundamentalmente en la incompatibilidad de la tributación conjunta obligatoria de los cónyuges en el IRPF, con el principio de igualdad protegido constitucionalmente y con el derecho a la intimidad personal y familiar, en cuanto que no prevé para los miembros de la unidad familiar, ni directamente ni por remisión, posibilidad alguna de opción por la tributación individual.

El Tribunal Constitucional sienta sólida doctrina sobre la tributación familiar y establece el marco de referencia y una restricción en la elección de la unidad contribuyente¹¹. De esta doctrina hay que destacar que la elección del sujeto pasivo en el IRPF ha de ser la persona, no pudiendo considerarse a la familia como unidad contribuyente. El argumento de la mayor capacidad tributaria como consecuencia de las economías de escala por convivir juntos discrimina a los matrimonios frente a las uniones de hecho u otra fórmula de vida en común. La obligatoriedad de la tributación conjunta vulnera el derecho a la intimidad personal. Aunque, y esto es importante, se acepta la discriminación positiva de la familia por ser un mandato constitucional su protección y amparo.

A partir de este momento, se produce un cambio trascendental ya que la unidad contribuyente deja de ser la unidad familiar y es el individuo, desapareciendo así la obligatoriedad de la acumulación de rentas. Las economías de escala que se producen en un matrimonio dejan de considerarse.

De nuevo, a través de la Ley 18/1991, de 6 de junio, se introducen cambios en la definición de la unidad contribuyente. Se siguen las recomendaciones del Libro Blanco elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda en 1990, que consideraba que el individuo debía constituir, a efectos del IRPF, la exclusiva unidad contribuyente y el sujeto pasivo del impuesto. Como se destaca en la exposición de motivos de esta Ley *la concepción del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como un «impuesto de grupo» debe considerarse superada*¹².

La citada Ley introdujo cambios en la definición de la unidad familiar de forma que, dos hermanos sometidos a la misma tutela dejan de ser considerados

¹¹ Un análisis más completo puede encontrarse, entre otros, en el trabajo de en GUTIÉRREZ LOUSA, M. o.c.

¹² Así se entiende en la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1989 del 20 de febrero de 1989 al pronunciarse sobre tal extremo, en su fundamento séptimo.

unidad familiar y por tanto a partir de 1992, sólo se considera unidad familiar (art. 87):

1. La integrada por los cónyuges no separados legalmente y, si los hubiere, los hijos menores, salvo aquellos que, con el consentimiento de los padres, vivan independientes de éstos.
2. La formada por el padre o la madre y los hijos que reúnan los requisitos a que se refiere la regla anterior.

Poco después, a partir del 1 de enero de 1997¹³, se amplía la delimitación de la unidad familiar al incluir a los hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada.

En diciembre de 1998, se lleva a cabo una nueva reforma a través de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre del IRPF¹⁴ en la que como novedad, se establece la figura del sujeto pasivo en el contribuyente, que sigue siendo la persona física. En su artículo 68 establece las nuevas modalidades de unidad familiar que pasan a ser:

1. La integrada por los cónyuges no separados legalmente y, si los hubiere: los hijos menores, con excepción de los que, con el consentimiento de los padres, vivan independientes de éstos, así como los mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada.
2. En los casos de separación legal, o cuando no existiera vínculo matrimonial, la formada por el padre o la madre y todos los hijos que convivan con uno u otro y que reúnan los requisitos a que se refiere la regla anterior.

Por primera vez se hace referencia expresa a la ausencia del vínculo matrimonial. Entendemos que se incluye entre estos *sin vínculo matrimonial* a los viudos, viudas, solteros, solteras, divorciados, divorciadas con hijos a cargo y por otro lado, las parejas de hecho (que realmente son padres solteros con hijos a cargo)¹⁵.

Para finalizar, la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, actualmente vigente, no cambia el concepto de unidad familiar.

¹³ Ley 13/1996, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

¹⁴ Reglamento del IRPF RD 214/1999, de 5 de febrero arts. 51,52, 53 y 54.

¹⁵ Según se desprende de la explicación que la propia Agencia Tributaria ofrece en el MANUAL PRÁCTICO DE LA RENTA 99, p. 313.

2.2. Modalidades de tributación de las rentas

En relación al tratamiento de las rentas obtenidas por los miembros de la unidad familiar en la Ley 44/1978 se acumulaban para obtener la base imponible, con independencia del régimen económico del matrimonio (art. 7.3), siendo obligatoria la tributación conjunta, no teniéndose en cuenta quien obtenía las rentas.

El impuesto tenía una sola tarifa progresiva, y el método de tributación era el «unitario», que discriminaba a quienes formaban una unidad familiar y tenían, en consecuencia, la obligación de tributar conjuntamente. Se vulneraba así el principio fiscal de equidad derivado de la acumulación de rentas en la unidad familiar que implica que la carga tributaria sea superior. Es obvio que cuando se aplican impuestos progresivos, como es el caso del IRPF, la deuda tributaria es diferente si la capacidad económica es del contribuyente o de la unidad familiar por aplicar tipos marginales impositivos crecientes.

Se puede afirmar que el IRPF aprobado en 1979 generaba un desincentivo fiscal a contraer matrimonio, también al acceso al mercado de trabajo del cónyuge, fundamentalmente la mujer por ser sus rentas generalmente inferiores a las del hombre, en último término, al aumento de la oferta de trabajo de cualquiera de los cónyuges a partir de cierto nivel de renta. La doctrina ha denominado *impuesto sobre el matrimonio*¹⁶ a ese coste adicional por tributación conjunta en el caso de que ambos cónyuges trabajasen fuera de casa¹⁷.

Para aliviar esta progresividad derivada de la acumulación, la Ley 44/1978 únicamente establecía un límite a la cuota íntegra del 40% de la base imponible, que a partir de 1982 se eleva al 42% y una deducción general ampliada¹⁸. Pero esta deducción general era fija, es decir, no guardaba relación alguna con la base imponible y por consiguiente, no corregía o sólo lo hacía muy débilmente y para las rentas bajas, la progresividad que resultaba de la acumulación. Algunos autores¹⁹ llegan a la conclusión de la ineficacia de esta deducción para

¹⁶ También denominado “impuesto de la esposa”. El problema de los trabajadores secundarios o de la mujer trabajadora se analizan desde la eficiencia y la equidad entre otros en el trabajo de RUBIO GUERRERO, J.J., o.c., pp. 23-25.

¹⁷ Para un análisis empírico del exceso de gravamen que se produce véase entre otros los trabajos de ARGIMON, I., y MOLINA, A., “El impuesto sobre el matrimonio”, *Investigaciones Económicas*, XII, nº 1 (1989) 67-83.

¹⁸ Que era el resultado obtenido al multiplicar un coeficiente -1,3 (1,5 a partir de 1983)- por la deducción personal -15.000 pesetas (17.000 pesetas en 1984)- y por el número de miembros de la unidad familiar que obtenían rentas del trabajo personal o de actividades económica: $D = \text{deducción general} \times \text{coeficiente} \times \text{n}^\circ \text{miembros cumpla requisitos}$.

¹⁹ GONZÁLEZ-PARAMO, J.M.; RODRÍGUEZ ONDARZA, J.A., y RUBIO, J.J., “El impuesto sobre la renta de las personas físicas: notas para un balance”, en *Papeles de Economía Española*, núm. 30/31, (1987) 108-137.

eliminar el exceso de carga tributaria originado por la declaración conjunta, exceso que depende tanto de la composición de la renta familiar como del tramo de renta en que se encuentra la unidad contribuyente.

En la exposición de motivos de la Ley 48/1985, se reconocía que la progresividad del impuesto, unida al principio de acumulación de rentas, propiciaba un riguroso tratamiento para determinadas unidades familiares. Por ello el legislador trató de corregirla con la introducción de la deducción variable. Los mecanismos utilizados para amortiguar la progresividad seguían siendo los mismos que se aplicaban en la Ley anterior: el límite de la cuota íntegra y la deducción general, si bien sus cantidades se incrementaron ligeramente para tener en cuenta el efecto de la inflación. La deducción variable establecida por esta Ley es la novedad y sólo podían acogerse a ella aquellas unidades familiares con más de un perceptor de rentas del trabajo personal, determinándose su valor por una fórmula polinómica²⁰.

Hasta 1985, año en que se aprueba esta deducción, no existía ningún mecanismo específico para el caso de que hubiera más de un perceptor de rentas en la unidad familiar. Lo único a tener en cuenta era la deducción general, que variaba en función del número de perceptores, pero que era independiente del nivel de renta. El método de tributación seguía siendo el *unitario*, aunque puede decirse que, con la deducción variable, se aproximaba al método menos progresivo de *suma parcial de rentas*²¹. Este mecanismo consiste en sumar a las rentas de uno de los cónyuges sólo una porción de las rentas del otro, con el objeto de evitar que el impuesto pagado por una unidad familiar sea superior a la suma de los pagados por dos individuos solteros, cuyas rentas sumadas iguallen la renta obtenida por el conjunto familiar (todo lo cual dependerá del porcentaje de la segunda renta que se suma). Con la aplicación de la deducción variable (que variaba en función de la magnitud de la base imponible total, y de la relación que mediaba entre ella y la segunda de las rentas acumuladas), se estaba haciendo, en cierto modo, lo mismo que

²⁰ Tenía en cuenta la magnitud de la base imponible y la relación existente entre la mayor y la segunda de las rentas tomadas en consideración, es decir en la proporción existente entre las rentas de los cónyuges: $D = a + b(B) + c(B_1 \times B_2)$, donde D era la deducción resultante, B la base imponible total, B_2 el rendimiento neto procedente del trabajo personal dependiente del segundo perceptor en orden de importancia, y B_1 la restante base imponible, es decir, $B - B_2$. Las cantidades correspondientes a B , B_1 , y B_2 , se expresaban en miles de pesetas, y los valores de los parámetros expresados en la fórmula eran: $a = 5.000$, $b = -8$, y $c = 0,04$. En ningún caso esta deducción podía superar las 300.000 pesetas (315.000 a partir de 1987), y cuando de la aplicación de esta fórmula resultaba una cantidad negativa, la deducción era nula y por tanto, no se practicaba.

²¹ En opinión de ZÁRATE MARCO, A., “La relación entre la tributación de diferentes unidades impositivas: una constante en el IRPF (1979-1999)”, en *ICE Tribuna de economía*, 791 (2001) 153-174, p.162.

con el método de *suma parcial de rentas*: una vez sumadas íntegramente las dos rentas, se determinaba la cuota, para después minorar ésta en función de la importancia que tuviese el segundo rendimiento en la base imponible total. Así se reducían los efectos de la acumulación de rentas, con la idea de que la familia no fuese gravada más que si tributase individualmente. Pero dado que se limitaba el importe de la deducción variable a una cantidad no siendo precisamente elevada, se muestra el escaso interés del legislador por corregir plenamente el exceso de gravamen, como señala Onrubia²².

Argimón²³ concluye que *la implantación de la deducción variable en 1985, aunque significó una reducción de la contribución en términos reales de los matrimonios con dos perceptores de renta, no fue suficiente para paliar los efectos de la progresividad sobre todo en los niveles inferiores de renta a la hora de la declaración conjunta*, y continua señalando que *es sobre todo a partir de 1985, cuando aumenta considerablemente la diferencia de carga entre la declaración conjunta y la separada por efecto de la creciente progresividad de la tarifa que se centra en los tramos más reducidos de base imponible*.

La declaración de inconstitucionalidad de la Ley 44/78 dio lugar a la aplicación transitoria (ejercicios 1988, 1989, 1990 y 1991²⁴) de la Ley 20/1989 de Adaptación del IRPF. Se trata de una legislación provisional para permitir aplicar la normativa que no había sido anulada, en ella se mantiene la tributación conjunta de la unidad familiar pero se permite la opción por la declaración individual, con una única tarifa y con un mecanismo de corrección del problema de la acumulación de rentas consistente en una deducción variable expresada como un porcentaje de la base liquidable total del matrimonio.

La Ley 20/1989 establece por tanto, que los componentes de una misma unidad familiar podrán declarar en el IRPF bajo los siguientes regímenes de tributación:

1. *Conjunta*: en el que se gravan acumuladamente los rendimientos e incrementos de patrimonio obtenidos por todos los miembros de la unidad familiar.

²² ONRUBIA, J., y RODADO M^a C., “El papel del IRPF en la redistribución de la renta: luces y sombras de tres décadas de reformas”, en *Revista de estudios económicos*, nº 4 (2007) 141-181, p. 89.

²³ ARGIMON, I., y MOLINA, A., “El impuesto sobre el matrimonio”, *Investigaciones Económicas (segunda época)*, XII, nº 1 (1989) 67-83, p. 82.

²⁴ La Ley 20/1989 debería haber estado únicamente en vigor para los ejercicios impositivos de 1988 y 1989, pero se prorrogó para 1989 (RD Ley 7/1989) y para 1990 (Ley 17/1991).

2. *Individual*: de carácter opcional, y que implica declaración separada.

Formalmente la unidad contribuyente era la unidad familiar, pero como a ésta se le permitía la tributación individual, de hecho, era como si la unidad contribuyente fuese el individuo²⁵. La tributación individual es el sistema general siendo la tributación conjunta opcional.

A partir de la Ley 18/1991, la declaración es individual, pero se mantiene la opción de la tributación conjunta. Todas las normas reguladoras de la obligación individual son aplicables a la tributación conjunta, con dos excepciones: la escala, que tiende a nivelar la tributación efectiva de las unidades familiares con niveles de renta medios y bajos, y la deducción en cuota por rendimientos del trabajo personal, que se aplicará por cada integrante de la unidad familiar que perciba rendimientos de dicha naturaleza.

Por tanto, por un lado, se establecía una segunda tarifa menos progresiva aplicable a las unidades familiares que tributasen conjuntamente, que equivalía a un *splitting* hasta los dos millones de pesetas²⁶.

Las dos escalas de gravamen, tanto la individual como la conjunta aplicaban el tipo cero al primer tramo de la base liquidable como umbral de tributación o mínimo exento, pero como el primer tramo de la escala conjunta gravada a tipo cero duplicaba prácticamente la cuantía del primer tramo de la escala individual, se atenuaba la progresividad de las rentas familiares. En ese primer escalón se producía un *splitting* pleno; los siguientes tramos era un sistema intermedio entre la tributación individual y el sistema *splitting*²⁷. Para rentas elevadas se convertía en un sistema de promediación de rentas con coeficiente decreciente, ya que el ahorro fiscal era menor a medida que aumentaba la base liquidable.

Otras modificaciones importantes fueron la desaparición de la deducción por tributación conjunta y la variable. Se mantenía la opción de la tributación conjunta, aunque aplicando su propia tarifa que como acabamos de comentar menos progresiva que la que se aplicaba en tributación individual. Además,

²⁵ Véase ZÁRATE MARCO, A., “La relación entre la tributación de diferentes unidades impositivas: una constante en el IRPF (1979-1999)”, en *ICE Tribuna de economía*, 791 (2001) 153-174, p.165.

²⁶ Véase ZÁRATE MARCO, A., “La relación entre la tributación de diferentes unidades impositivas: una constante en el IRPF (1979-1999)”, en *ICE Tribuna de economía*, 791 (2001) 153-174) p. 168.

²⁷ Véase, entre otros, PALAO TABOADA, C., “El nuevo Impuesto sobre la Renta: la unidad contribuyente”, en *Cuadernos de Información económica*, nº 140/141 (1988) 47-53.

en la deducción en cuota por rendimientos del trabajo personal, cada perceptor de rentas podía acogerse a ella pero sólo por importe de 25.200 pts.²⁸ mientras que si se tributaba de forma individual y cumpliendo determinados requisitos la deducción podía alcanzar las 68.000 pts. por tanto, la deducción era menor.

Se establecía que los importes y límites cuantitativos a efectos de la tributación individual, se aplicarían en idéntica cuantía en la tributación conjunta, sin que procediese su elevación o multiplicación en función del número de miembros de la unidad familiar. Así por ejemplo, el límite de los intereses deducibles de los capitales ajenos invertidos en la adquisición o mejora de la vivienda habitual tampoco llegaban a duplicar el valor que tenían en las tributaciones individuales, aunque se incrementó ligeramente.

Por ello la tributación conjunta sólo resultaba interesante para aquellos matrimonios en los que había un único perceptor de rentas o por las familias monoparentales puesto que la partición de facto generada por la tributación separada producía reducciones de la carga sustancialmente mayores, aunque variables con la proporción de rentas aportadas por cada cónyuge²⁹.

En Álvarez³⁰ se recuerda que *gran parte del debate previo a la Reforma giró en torno a la conveniencia de establecer un sistema de tributación conjunta, alternativo a la tributación individual, articulado a partir de un sistema de promediación de rentas.*

El *Informe sobre la Reforma del Impuesto sobre la Renta* publicado en junio de 1990 recogió que se descartaba el empleo de fórmulas de promediación de rendimientos, como los sistemas splitting o cociente familiar, por considerar que se alejan del concepto individual de tributación y que generan, de una manera marcadamente regresiva, discriminaciones respecto a algunas formas de familia como las monoparentales, limitan gravemente la progresividad impositiva y generan un sistema que pasaría de penalizar al matrimonio a estimularlo, tanto más cuanto más desiguales y mayores fuesen las rentas de los cónyuges. Se considera también que, aunque el beneficio fiscal generado por estas formas de tributación puede justificarse como una forma de protección fiscal a la familia, no sería razonable que esta protección fuera mayor cuanto más elevada fuera la renta familiar.

²⁸ Cantidad que fue actualizada hasta el año 1996. En 1997 y 1998, la cantidad de la deducción por rendimientos netos del trabajo no se actualizó.

²⁹ ONRUBIA, J., y RODADO, M^a C., o.c., p.92

³⁰ ÁLVAREZ GARCÍA, S., y PRIETO RODRÍGUEZ, J., o.c., p.13.

En la Ley 40/1998 se mantiene la posibilidad de tributación conjunta para las personas integradas en una unidad familiar, estableciéndose en el caso de tributación conjunta, tres posibilidades:

1. Unidad familiar biparental e hijos que formen la unidad familiar: las cantidades anteriores se multiplican por dos en el mínimo personal, por tanto como mínimo era de 1.100.000 pts., pudiendo ser mayor en caso de edad y discapacidad.
2. Unidad familiar monoparental integrada por el padre o la madre y todos los hijos que convivan con uno u otro en los casos de separación legal o cuando no exista vínculo matrimonial, siempre que el padre y la madre no convivan juntos. La cantidad como mínimo era de 900.000 pts.
3. Unidad familiar monoparental integrada por el padre o la madre y todos los hijos que convivan con uno u otro en los casos de separación legal o cuando no exista vínculo matrimonial, siempre que el padre y la madre convivan juntos. En este caso el mínimo es el que le correspondería en tributación individual.

Con esta distinción es obvio que el legislador favorecía a las familias monoparentales siempre que a la hora de la convivencia de verdad lo fueran. Es decir no se podían acoger las parejas de hecho porque existía convivencia. En este caso, la unidad familiar podrían formarla, a su elección, el padre o la madre con el hijo menor de edad, sin que fuera posible a efectos fiscales, que ambos progenitores con el citado hijo formen una única unidad familiar. Se pretendía ayudar a aquel progenitor que conviviera solo con sus hijos. A nuestro modo de ver es una manera de ayudar a compensar el mayor riesgo de pobreza que tienen las familias monoparentales con hijos a cargo, especialmente encabezadas por mujeres.

No obstante, las parejas de hecho tenían también una cierta ventaja fiscal ya que en los casos de la no existencia de vínculo matrimonial, el padre o la madre podían optar entre las dos formas de unidad familiar, en el caso de optar por tributación conjunta, posibilidad que no tienen padres con vínculo matrimonial. En cambio, se duplica el importe del mínimo personal en el caso de optar por la tributación conjunta, pero en declaraciones individuales se restarían cada uno la mitad.

Además, como señala Carpio³¹ se favorece a las familias monoparentales frente a las legalmente constituidas al elevar la cantidad el mínimo exento. El

³¹ CARPIO GARCÍA, M. (coord.), *Política fiscal y familia*, Fundación Argentaria, Madrid 1999, p. 67.

tratamiento fiscal era más favorable para las familias monoparentales, donde sólo existe obviamente un perceptor de rentas. *Lo que no deja de ser incongruente con el exceso de gravamen que se pretende corregir si tenemos en cuenta que, en la práctica totalidad de las familias monoparentales, no se produce tal acumulación de rentas puesto que los ingresos proceden del padre o de la madre.*

En nuestra opinión, el mantenimiento de la tributación conjunta obedece a razones de protección económica de la familia. Ya no se plantea por el legislador como un mecanismo que corrige el exceso de gravamen, desde el momento en que los matrimonios pueden optar libremente por acogerse a la tributación individual al dejar de ser obligatoria la conjunta. Por eso queda recogida en un título aparte de la Ley como “Tributación familiar”. El legislador tampoco concibe a las parejas de hecho como familias monoparentales, y por tanto, no tienen la posibilidad de acogerse a este beneficio fiscal.

En el actual IRPF, Ley 35/2006, se sigue manteniendo la opción por la tributación conjunta para la unidad familiar³². Aunque como se recoge en la exposición de motivos de la actual Ley del IRPF *la política de no discriminación por razón de género y razones de simplificación de la gestión del impuesto podrían justificar su revisión. No obstante, se mantiene su tratamiento actual en el impuesto para evitar numerosos perjudicados en los matrimonios en los que alguno de sus miembros no puede acceder al mercado laboral, y por tanto obtiene rendimientos sólo uno de los cónyuges, como podrían ser los casos de determinados pensionistas con rentas de cuantía reducida, o de determinadas familias numerosas.*

La Ley mantiene, por tanto, las dos opciones de tributación ya definidas en la Ley de 1998. Aunque el mínimo personal ha experimentado un incremento, actualmente se aplica por declaración, sin permitir la suma por cónyuges como ocurría en la normativa anterior, por lo que la minoración para la tributación conjunta es menor. Esta es la razón que conduce al legislador a introducir la reducción aplicada en la base por tributación conjunta -3.400€- superior a la aplicada para familia monoparental -2.150 €-. No obstante, al aplicarse en la base y no en la cuota, como integrante del mínimo personal y familiar, su potencialidad de minoración es menor.

La misma Ley 35/2006 al referirse a este tema en sus antecedentes, sitúa la opción de tributación conjunta como una forma expresa de protección a la

³² Se mantienen, sin ningún tipo de cambio, las dos modalidades de unidad familiar existentes en la anterior Ley del IRPF.

familia a través de una medida de carácter tributario. En opinión de Iglesias, A.³³ (2009, p. 20) *la ausencia de mecanismos de promediación de rentas u otro instrumento eficaz orientado a la adecuación de la carga fiscal de la familia y la parquedad de los incentivos fiscales de carácter familiar -en realidad, sólo la reducción de 3.400€ por tributación conjunta- hace que la protección fiscal de la familia en el ámbito del IRPF español pueda considerarse muy insuficiente.*

Respecto, al tratamiento que reciben las parejas de hecho tampoco se ha modificado en la legislación estatal respecto a la legislación anterior. Si existe convivencia no se pueden acoger a la reducción por tributación conjunta biparental (3.400€) ni tampoco a la monoparental (2.150 €) desde el momento en que tengan descendencia. Se puede dar la siguiente situación: si dos individuos que son pareja de hecho tienen cada uno de ellos un descendiente (procedente de otra relación) y viven juntos, cada contribuyente podrá reducirse 2.150€ en su liquidación de IRPF al ser considerados familia monoparental (cada uno con su propio hijo). Su ahorro fiscal es mayor (2.150 + 2.150) que si estuviesen casados y tributasen conjuntamente al no poder reducirse más que 3.400€. Pero si tuviesen un descendiente común y mantuviesen la convivencia (lógico porque sino que pareja de hecho serían) no pueden aplicarse ninguna de las dos reducciones previstas. La Ley lo establece de forma taxativa al declarar que “no se aplicará esta reducción cuando el contribuyente conviva con el padre o la madre de alguno de los hijos que forman parte de su unidad familiar” (art. 84).

2.3. Deducciones de carácter familiar y personal

En la Ley 44/1978, también figuraban una serie de *deducciones de índole familiar*, que fueron la técnica tributaria elegida por el legislador español³⁴ para tener en cuenta las cargas familiares. Es la forma elegida para la subjetivación del IRPF ajustando la cuota líquida a la situación de cada familia y que se concretaron en deducciones por razón de matrimonio, por cada uno de los tres primeros hijos cuya cuantía aumentaba a partir de cuarto; por cada miembro de la unidad familiar con 70 o más años, y por cada miembro de la unidad familiar invidente, gran mutilado o gran inválido; por ascendientes que convivían con el contribuyente con rentas inferiores a las que en cada momento establecía la normativa vigente, etc.

³³ IGLESIAS SUÁREZ, A.; LAGOS RODRÍGUEZ, M^a G; GARCÍA NICOLÁS, C., y DEL ALAMO CERRILLO, R., “Familia y fiscalidad en España. Cuestiones pendientes”, en *Documento de trabajo IEF*, n^o 17 (2009).

³⁴ Técnica elegida hasta la entrada en vigor de la Ley 40/1998 que sustituye las mismas por reducciones en la base en concepto de mínimo familiar exento.

El importe de estas deducciones era independiente del nivel de renta del contribuyente, por lo que, su efecto sobre la cuota tributaria era menor conforme aumentaba la base imponible. Dichas cuantías fueron actualizándose anualmente durante la vigencia de la citada Ley, pero con un problema que va a estar siempre presente en el IRPF, su escasa relevancia cuantitativa.

También se incluyeron en la Ley 44/1978 una serie de *deducciones por gastos personales* (art. 123) que pretendían reflejar una realidad muy variada de gastos de la unidad familiar, entre otros: primas por seguros de vida, gastos de enfermedad, gastos de estudios por hijos fuera del hogar familiar, gastos de boda, defunción, anualidades por alimentos etc. Pero también existía la posibilidad de que cada contribuyente se dedujera una cuantía fija en concepto de gastos sin justificar, en vez de esa serie de gastos personales. Pero *la cuantía total de esta deducción era independiente de la forma de tributación, por lo que, realmente, no puede considerarse como un mecanismo corrector de la progresividad derivada de la acumulación*³⁵. El impuesto también contemplaba un límite máximo sobre la cuota líquida que deberían soportar las llamadas familias numerosas de honor (10 hijos), que ya lo fueran antes de entrar en vigor la Ley 44/1978.

El resto de deducciones existentes para tener en cuenta las cargas familiares, se mantienen en la Ley 48/1985, aumentando ligeramente sus cantidades y se elimina la deducción fija en concepto de gastos sin justificar. A partir de este momento sólo se mantiene la deducción en la cuota del 15% de los gastos satisfechos en concepto de gastos de enfermedad sin límite cuantitativo alguno.

A partir de 1989, los principales cambios normativos introducidos fueron: la supresión de las deducciones general y por matrimonio, ampliación de la deducción variable y creación de la deducción conjunta. También desaparecía el límite de la cuota íntegra que había estado en vigor desde que en 1979 se creara el IRPF.

La consideración de las cargas familiares en la Ley 20/1989 se realizaban a través de las siguientes deducciones:

1. Al desaparecer la anterior deducción por matrimonio al establecerse la posibilidad de tributación individual, se crea una deducción mínima para las declaraciones conjuntas en las que la deducción variable no fuera aplicable o fuera inferior a la deducción por tributación conjunta, que se recoge a continuación.

³⁵ ZARATE MARCO, A., o.c., p.153.

2. Por cada descendiente se vuelve a establecer una única cantidad para cada hijo pero no siendo creciente conforme aumenta el número de hijos. En el caso de tributaciones individuales, la cuantía de la deducción se imputaba a partes iguales.
3. Se mantienen las deducciones por ascendientes, edad, y minusvalía, actualizándose en cada ejercicio las cantidades.

En 1988, también se amplía la deducción variable a las unidades familiares con más de un perceptor con rentas procedentes del trabajo personal o de actividades económicas, con el objetivo de corregir el exceso de gravamen generado por la tributación conjunta. Consistía en aplicar a la base imponible total de la unidad familiar un porcentaje que se obtenía de una tabla en función de dos variables: la base imponible de la unidad familiar, y la proporción que el segundo rendimiento neto positivo en orden de importancia, procedente del trabajo personal o actividades económicas, representase en la base imponible de la unidad familiar. Y cuando el importe de la deducción variable no superaba una determinada cantidad se aplicaba la deducción por tributación conjunta, cuya cantidad era fija. Este sistema de deducciones en la cuota presentaba dos problemas: su complejidad y la no neutralidad al discriminar según el origen de las rentas.

La consideración de las circunstancias personales y familiares en la Ley 18/1991, seguían articulándose mediante deducciones en la cuota íntegra. En la consideración de las cargas familiares se mantuvieron las mismas deducciones aunque se actualizaron ligeramente sus cantidades. La novedad se presentó en la deducción por descendientes, ya que las cantidades eran mayores conforme aumentaba el número de hijos. Hasta 1995, la cuantía aumentaba proporcionalmente y a partir de 1997, se producía un salto mayor aún del segundo al tercer hijo, frente al que se producía desde el primero al segundo.

También fue importante la reducción de 70 a 65 años para poder disfrutar de la deducción por edad, y ciertas manifestaciones del acogimiento no remunerado. Se establece la deducción por gastos de custodia de niños, fijándose en el 15% con un tope máximo, de las cantidades satisfechas en el período impositivo por la custodia de los hijos menores de tres años, cuando los padres trabajen fuera del domicilio familiar y siempre que el sujeto pasivo no tenga rendimientos netos superiores a dos millones de pesetas anuales³⁶.

³⁶ Esta deducción por guardería no tuvo casi efectos sobre el esfuerzo fiscal de las familias. Su efecto global fue muy escaso como no podía ser de otra forma por las condiciones tan estrictas para su aplicación.

Uno de los aspectos más importantes de la nueva reforma del IRPF que se hace efectiva a través de la Ley 40/1998 es que a partir de entonces no se grava la *renta obtenida* durante el periodo impositivo sino la *renta disponible*, que es aquella que puede utilizar el contribuyente después de atender sus necesidades básicas y las de las personas que de él dependen. Para plasmar este principio se declara la exención de un mínimo de renta que varía según las circunstancias personales y familiares del contribuyente. Esto se consigue reduciendo la base imponible mediante la aplicación de un mínimo personal y familiar, que intenta cuantificar esas necesidades básicas. El mínimo personal además es mayor en función de la edad, y en su caso discapacidad, del contribuyente.

En la exposición de motivos de la citada Ley se establece que se tiene muy en cuenta que el contribuyente forma parte de una familia cuya protección merece un tratamiento fiscal favorable para lo que, además de la configuración del mínimo familiar antes referido, se articulan otras medidas tendentes a este fin (declaración conjunta, exención de pensiones por alimentos, deducción por inversión en la vivienda habitual, tributación favorable de las pensiones a favor de los hijos³⁷). Igualmente, el legislador tuvo en cuenta los gastos de enfermedad y los de cuidado o atención que puedan afectar al contribuyente, a cuyo efecto se estableció un mínimo personal y familiar especial para aquellas personas que se encontraban afectadas por una discapacidad de grado elevado o un estado carencial que implique la ayuda de terceras personas.

Anteriormente, el legislador español había elegido las deducciones sobre la cuota (consisten básicamente en un ahorro fiscal al tipo medio de gravamen) para adaptar la carga fiscal a las circunstancias familiares en el IRPF. La consideración de las cargas familiares cambia radicalmente a partir de la reforma que se lleva a cabo por la Ley 40/1998. Se sustituyeron las mismas por reducciones en la base en concepto de mínimo familiar exento. Con esto se pretendía ajustar la carga tributaria a la situación de cada familia y suponiendo un ahorro fiscal al tipo marginal. Como se destaca en el Informe de la Comisión Lagares³⁸ *respondía así a la filosofía del impuesto, que definió la capacidad contributiva a partir del concepto de renta discrecional o renta disponible fiscal, es decir, de aquella de la que el sujeto pasivo potencialmente pueda disponer y exceda de la que obligatoriamente ha de dedicar a la cobertura de las necesidades esenciales propias y de los miembros de su familia que de él dependan económicamente.*

³⁷ Esta cuestión se aborda más adelante en la Ley 35/2006.

³⁸ COMISIÓN LAGARES, "Informe para la reforma del IRPF", Comisión para la reforma del IRPF, 2002, IEF, p. 50.

Desaparecen por tanto, todas las deducciones que existían en la cuota, y se establecen reducciones en la base imponible que se denominan mínimo personal y familiar, siendo su funcionamiento algo diferente desde la entrada en vigor de la Ley 46/2002, de 18 de diciembre de reforma parcial del IRPF.

Con anterioridad a esta última reforma las circunstancias personales y familiares se tenían en cuenta para determinar a partir de la parte general, o en su caso el remanente en la parte especial, la base imponible. El mínimo personal se establece en un importe fijo, de diferente cuantía en función de la edad el grado de minusvalía del contribuyente. El mínimo familiar se aplica tanto para descendientes como ascendientes, en ambos casos con requisitos de convivencia, edad y nivel de rentas. Para los descendientes las cuantías son diferentes para cada uno de los dos primeros hijos, así como el tercero y siguientes. Además de las cantidades anteriores para la determinación de la renta disponible se tenían en cuenta una serie de incrementos sobre las cuantías anteriores: por cuidado de hijos; material escolar de cada descendiente; por discapacidad de los ascendientes y descendientes, en función del grado de la misma, entre otras. Pero es a partir de esta Ley cuando es más importante y decidido el apoyo y ayuda que recibe la discapacidad tanto del contribuyente como de los familiares que de él dependen.

En opinión del Informe de la Comisión Lagares³⁹ *se puede concluir que el establecimiento del sistema de mínimos personales y familiares, además de constituir un procedimiento más transparente y perceptible para el contribuyente que el beneficio fiscal que se derivaba anteriormente de un mínimo exento instrumentado como un primer tramo de la tarifa a tipo cero combinado con deducciones de la cuota, ha significado un mayor reconocimiento de las cargas derivadas del coste de los hijos.*

Respecto a las cantidades establecidas para cuantificar el mínimo personal, algunos trabajos⁴⁰ ponen de manifiesto que las cantidades que se aplican en tributación conjunta representan incrementos arbitrarios no lineales sobre los mínimos personales individuales y no generan incentivos para que los matrimonios opten por la tributación conjunta, excepto para rentas muy bajas.

Los importes y límites cuantitativos establecidos a efectos de la tributación individual, se aplicaban en idéntica cuantía en la tributación conjunta, sin que procediese su elevación o multiplicación en función del número de miembros

³⁹ COMISIÓN LAGARES, “Informe para la reforma del IRPF”, Comisión para la reforma del IRPF, 2002, IEF, p. 51.

⁴⁰ Véanse, entre otros, PALAO TABOADA, C., y ALBI IBAÑEZ, E., o.c.

de la unidad familiar. En cuanto a la escala de gravamen formalmente existía una única, aunque de hecho había tantas como situaciones personales y familiares existían. *La aplicación del mínimo familiar que reduce la base imponible va a hacer que, en realidad, se siga aplicando una tarifa doble, puesto que si el matrimonio tributa conjuntamente se va a duplicar ese mínimo -art.40.2 y 70.2.2º- y, por lo tanto, va a ser como si el matrimonio tributase en otra escala menos progresiva, como se señala en Zarate Marco⁴¹.*

En opinión de Onrubia⁴² el beneficio otorgado en el régimen opcional de tributación conjunta para los matrimonios consiste en duplicar el mínimo personal básico al que tienen derecho todos los contribuyentes. Por tanto, salvo para rentas bastante reducidas, este régimen sólo interesa a los matrimonios con un único perceptor de rentas. Los matrimonios con dos perceptores optan por la tributación individual, ya que no se permite ni la duplicidad de límites ni mayores cuantías de la mayor parte de reducciones y deducciones.

A partir del año 2003, la Ley 46/2002⁴³ introduce modificaciones en la regulación del mínimo personal y familiar. En la exposición de motivos se aduce que el objetivo de las modificaciones es atender en mayor medida las necesidades de las familias y de los discapacitados y hacer frente a los nuevos retos que plantean el envejecimiento de la población y la baja natalidad, al tiempo que se estimula la incorporación de la mujer al mercado laboral. Se establecía que la familia ocupa un papel clave en la reforma y tenía, si cabe, un mayor reconocimiento en la Ley. Es una manera de reconocer que la anterior Ley no atendía adecuadamente a las cargas familiares, como resultaba del todo obvio dadas las cantidades que se aplicaban, que estaban muy lejos de acercarse al coste real de tener un hijo.

Por ello se incrementa el importe del mínimo personal (3.400€) sean cuales sean las circunstancias de edad y discapacidad (ya que estas se tienen luego en cuenta como nuevas reducciones de la base imponible) y del familiar, que queda reservado exclusivamente a los descendientes que convivan en función de la edad y nivel de rentas teniéndose una especial atención a las familias numerosas. Se reconoce un salto más que proporcional a la cantidad a reducir a partir del tercer hijo (a partir del año 2003: 1.400€ anuales 1º hijo; 1.500 € anuales 2º hijo; 2.200 € anuales 3º hijo y 2.300 € anuales 4º y siguientes

⁴¹ ZÁRATE MARCO, A., o.c., p.171.

⁴² ONRUBIA FERNÁNDEZ, J., “La tributación familiar en el IRPF: escenarios de reforma” *Hacienda Pública Española*. Monografía 2001, (2001) 79-118, p. 84.

⁴³ Las numerosas modificaciones introducidas por leyes posteriores, propiciaron la aprobación de un Texto Refundido de la Ley del IRPF por el Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo.

descendientes). Pero aún después de este incremento siguen sin reflejar adecuadamente el coste real.

En esta nueva Ley después de restar el mínimo personal y familiar por descendientes, se obtenía la base imponible y a continuación, junto al resto de reducciones de la base imponible se incorporaban un grupo que recogía las relacionadas con las circunstancias personales y familiares que se concretaban en: por cuidado de hijos menores de 3 años; por edad del propio contribuyente o de sus ascendientes que convivan; por gastos de asistencia del contribuyente o de sus ascendientes que convivan con él; por discapacidad tanto del contribuyente como de sus descendientes o ascendientes, con las que se pretende adecuar la carga tributaria a las situaciones de dependencia. Son cantidades adicionales tanto en los casos de discapacidad en función del grado de la misma para el propio contribuyente, ascendientes y descendientes.

Álvarez⁴⁴ considera que su cuantía fue demasiado limitada para que pudieran cumplir con su finalidad de adaptar el gravamen a las cargas familiares, problema agravado por la errática política de actualizaciones llevada a cabo, que en algunos casos supuso la reducción de su cuantía en términos reales. En el caso concreto de la deducción por descendientes, en algunos ejercicios fue constante mientras que en otros ejercicios fue creciente, circunstancia que se corresponde más con una política de fomento de la natalidad que con las economías de escala que se producen en las unidades familiares al aumentar el número de miembros que componen las mismas. Y añade⁴⁵ las mayores ganancias de equidad horizontal que provoca la aplicación de los mínimos personales comparadas con los mínimos por hijos apuntan en la dirección de que sería necesario un incremento de la cuantía de éstos para compensar más adecuadamente las cargas familiares derivadas del coste de los hijos.

Por otra parte, y con la finalidad de compensar los costes sociales y laborales derivados de la maternidad, se establece un nuevo supuesto de deducción en cuota para las madres con hijos menores de 3 años que trabajen fuera del hogar. Se trata de una deducción novedosa, reembolsable y de carácter universal - no se relacionaba con la renta de la mujer trabajadora- y pretendía ser un incentivo y ayuda para que las madres mantuviesen su actividad laboral en los primeros años de vida de sus hijos, siendo la cantidad máxima deducible de 100 € al mes con el tope de las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes.

Además de reiterar lo insuficiente de esas cantidades, tanto en la consideración del mínimo personal y familiar como en las restantes reducciones de la base

⁴⁴ ÁLVAREZ GARCÍA, S., y PRIETO RODRÍGUEZ, J., o.c., p. 14.

⁴⁵ *Ibid*, p. 25.

imponible, desde que se establecen en el año 2003 no fueron nunca revisadas hasta la entrada en vigor de la Ley 35/2006, es decir, durante cuatro ejercicios fiscales.

En cuanto a la tributación conjunta, en la modalidad 1ª de unidad familiar (dos progenitores) el mínimo personal es de 6.800 €, es decir 3.400 € por cada uno de ellos. En la 2ª modalidad, en casos de separación legal o cuando no exista vínculo matrimonial, la cantidad era de 5.550 €. No obstante, cuando el padre o la madre convivan juntos pero sin existencia de vínculo matrimonial, no procedía el mínimo personal incrementado sino el general de 3.400€. Al no existir vínculo matrimonial, la unidad familiar podían formarla a su elección el padre o la madre con los hijos menores, pero a efectos fiscales, no es posible que ambos progenitores con los citados hijos formen una única unidad familiar. Es decir, al existir convivencia, nunca podrían acogerse al mínimo personal incrementado de 5.550 €. Se sigue manteniendo el mismo criterio y forma de operar que con la Ley 40/1998.

El Informe realizado por la OCDE en 2000⁴⁶, si bien consideraba excelente la reforma del IRPF realizada en la Ley 40/1998 y la valoraba como un gran avance, destacaba entre otros problemas: el tratamiento de la familia, sobre todo referidos a los costes que implica la maternidad y a una percepción fiscal del coste de los ancianos y discapacitados en los hogares donde viven. Las tendencias actuales de la imposición personal en los países de la OCDE tienen, entre otras, una preocupación creciente por la familia, reconociendo fiscalmente las distintas situaciones en que ésta puede encontrarse, que también deberían tenerse en cuenta en la próxima reforma de este impuesto que se realice en España.

Por último, la Ley 35/2006, de 28 de noviembre aborda una reforma en la forma de operar del mínimo personal y familiar. En el IRPF actual, la tarifa se aplica a toda la renta de la unidad contribuyente-ya sea la unidad familiar o el contribuyente-. Para asegurar una misma disminución de la carga tributaria para todos los contribuyentes con igual situación familiar, con independencia de su nivel de renta, se configura un primer tramo en el que se computan los mínimos destinados a reconocer las circunstancias personales y familiares. Por tanto, estos mínimos, técnicamente, se gravan a tipo cero. Esto implica que los contribuyentes no tributan por las primeras unidades monetarias que obtienen y que destinan a cubrir las necesidades vitales, de forma que contribuyentes con iguales circunstancias personales y familiares logran el mismo ahorro, con lo que se mejora la progresividad del impuesto. La

⁴⁶ OCDE "Estudios económicos de la OCDE. España", 2000, cap. III.

introducción de una cuantía a la que es de aplicación un tipo cero permite alcanzar el mismo efecto de equidad que se produce con la aplicación de las deducciones en la cuota. Supone una disminución del tipo medio final.

Con el sistema de la Ley 40/1998, el beneficio para el contribuyente era directamente proporcional a su nivel de renta (a mayor renta, mayor beneficio) ya que el mínimo personal y familiar operaba a través del tipo marginal de cada contribuyente. Implicaba, por tanto, aceptar que una misma necesidad, como pudiera ser la manutención de un hijo, tuviera una distinta consideración en el impuesto en función del nivel de renta de la familia.

En opinión de Marín⁴⁷, *pensamos que el sistema de deducción en cuota introducido por la Ley 35/2006 no es neutral en términos de progresividad ya que aumenta la deuda tributaria sobre la renta disponible a medida que las cargas familiares crecen: el impuesto adopta como premisa que el contribuyente tiene capacidad de contribuir desde el primer euro ganado y, aunque no grava directamente el importe de los mínimos familiares, tiene en cuenta su importe a efectos de determinar el tipo impositivo correspondiente a las demás rentas. Con ello, la igualdad de trato en la determinación del tipo de gravamen se predica respecto de contribuyentes con un mismo nivel salarial o de ingresos, con independencia de las necesidades (por familiares a cargo o discapacidad) que tengan cada uno de ellos. De esta forma, contribuyentes con igual capacidad económica (entendida ésta como renta disponible, esto es, como renta deducida en el importe necesario para atender sus cargas familiares) no son tratados de forma igual, soportando más imposición los que con igual capacidad económica tienen que atender mayores cargas familiares.*

El problema por tanto, se encuentra en que, con el nuevo sistema de consideración del mínimo personal y familiar, la capacidad de pago puede soportar una carga mayor de la que le correspondería porque no se ha tenido en cuenta que dicha capacidad de pago se ve reducida a medida que crecen las cargas familiares.

Actualmente integran el mínimo personal y familiar las diferentes circunstancias relativas al contribuyente (el mínimo personal, con el correspondiente incremento al alcanzar determinadas edades), descendientes (que incluye la especial consideración a los hijos menores de tres años), ascendientes (también con el incremento aplicable a partir de determinada edad) y discapacidad, tanto del contribuyente como de ascendientes y descendientes a su cargo, incluyendo los incrementos por asistencia a las situaciones de discapacidad de todos ellos.

⁴⁷ MARÍN BENÍTEZ, G., “A propósito de la reforma del IRPF”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* (16-2007), p.19.

La ley 35/2006 aumenta las cuantías, manteniéndose sin ninguna actualización desde el año 2008, en 5.151€ de mínimo personal⁴⁸. Esta cantidad de nuevo está lejos del salario mínimo interprofesional y también del indicador público de rentas a efectos múltiples. Los mínimos familiares se actualizaron por última vez en 2008. Actualmente son de: 1.836 euros anuales por el primero; 2.040 euros anuales por el segundo; 3.672 euros anuales por el tercero y 4.182 euros anuales por el cuarto y siguientes. Cuando el descendiente sea menor de tres años, el mínimo que corresponda se incrementa en 2.244 euros anuales.

En Díaz de Sarralde⁴⁹ se analizan los incrementos aplicados a los mínimos personal y familiares y se concluye que *la reforma planteada para los mínimos, con su configuración como tramo a «tipo cero» mejora la capacidad de gasto de los contribuyentes y de forma especial de las familias, con ahorros crecientes con las cargas familiares y de mayor importancia para las rentas bajas y medias. Al mismo tiempo, aumenta la progresividad y capacidad redistributiva del impuesto con un bajo coste, haciendo compatible la elevación de los mínimos con la rebaja de los tipos marginales y las ganancias en eficiencia.*

La microsimulación realizada por Díaz de Sarralde⁵⁰ permite concluir que *por lo que respecta a la clasificación de los contribuyentes en función del número de hijos con derecho a la aplicación de los mínimos por descendientes, los resultados de las simulaciones muestran que el porcentaje de incremento de la renta disponible es creciente con el número de hijos (así como el porcentaje de ahorro a partir de tres hijos)*".

En La exposición de motivos de la Ley se refiere a la necesidad de una especial atención a las familias numerosas⁵¹, pero podemos entender que los incrementos que se producen a partir del tercer hijo no reflejan el coste real del cuidado y atención de los hijos, por lo que podrían revisarse para tener más en cuenta este coste que asumen casi íntegramente las familias, mientras que los beneficios se reparten entre toda la sociedad. Además en las familias

⁴⁸ Esta cantidad en 918€ si el contribuyente tiene más de 65 años, si tiene más de 75 años adicionalmente otros 1.122€.

⁴⁹ DÍAZ DE SARRALDE MIGUEZ, S., "La reforma del Impuesto sobre la renta de las personas físicas", en *ICE Nuevas tendencias en política fiscal*, Marzo-Abril 835 (2007) 6.

⁵⁰ DÍAZ DE SARRALDE MIGUEZ, S., o.c., p. 23.

⁵¹ España es uno de los países con tasas de fecundidad más bajas del mundo, no se alcanza desde hace años el umbral de reemplazo generacional, con el consiguiente envejecimiento demográfico. La tendencia hacia unidades familiares con un solo hijo es creciente, aunque más de la mitad de los españoles dicen tener menos hijos de los que se desearían por razones económicas, laborales etc. Todas estas cuestiones y sus implicaciones se pueden consultar en LÓPEZ, M^a T.; GÓMEZ DE LA TORRE, M., y VALIÑO, A., *Mujer e igualdad de trato. Análisis de la maternidad en la Unión Europea*. Ed. Cinca. Madrid 2011.

numerosas se produce un salto de escala en los gastos ya que sus necesidades se acrecientan, por tanto el mínimo familiar debería aumentar en una cantidad apreciable con el tercer hijo.

En opinión de muchos autores el sistema de mínimos personales y familiares es la mejor forma de compensar las cargas familiares, el que mejor se adapta al concepto de renta equivalente y el que mejor comprende el contribuyente siendo más transparente y perceptible. Y es también la mejor forma de reconocer las cargas derivadas del coste de los hijos⁵².

Para terminar, entre las medidas que existen de apoyo a las cargas familiares se encuentran la deducción por maternidad⁵³ que se mantiene y el establecimiento del denominado “cheque bebé”⁵⁴ que se puso en marcha en el año 2007, aunque fue eliminado el 1 de enero del año 2011⁵⁵.

2.4. Tratamiento de las pensiones compensatorias y anualidades por alimentos en caso de separación o divorcio

Otra cuestión relevante en este repaso del IRPF desde una perspectiva de familia es el tratamiento que reciben las pensiones compensatorias y anualidades

⁵² Con el objetivo de determinar la cuantía del mínimo personal y familiar en la Ley 40/1998, se tomó la media de los valores tanto de los gastos como de los ingresos de los datos de la anterior Encuesta de Presupuestos Familiares. En las estimaciones realizadas por el Informe de la Comisión Lagares (2002)⁵² se explica la estimación que realizan del mínimo personal y familiar, utilizando para ello los siguientes criterios: definir las necesidades básicas en términos relativos, realizando su valoración mediante parámetros objetivos que no dependen del propio individuo o de la familia, o tomando la mediana del gasto efectuado por los hogares reflejado en la Encuesta de Presupuestos Familiares elaborada por el INE (EPF). Realizar ajustes en función del número y tipología de miembros, equiparando adultos (es decir, la excepción a las escalas de equivalencia donde el segundo adulto se computa por la mitad del valor de consumo del primero) y estableciendo la universalidad del mínimo. La propia Comisión consideró que los mínimos personales y familiares en sus cuantías se asemejan bastante a sus estimaciones, que a su vez coinciden con las realizadas por los expertos en la EPF. No obstante se trabaja con valores atrasados, por tanto, consideran necesario ajustar las cuantías generales del mínimo personal y familiar a niveles previsibles con especial atención a los hijos *pues su mínimo es el que ha podido quedar algo más desfasado*, p. 89.

⁵³ Las mujeres con hijos menores de tres años con derecho a la aplicación del mínimo por descendientes previsto en el artículo 58 de esta ley, que realicen una actividad por cuenta propia o ajena por la cual estén dadas de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o mutualidad, podrán minorar la cuota diferencial de este Impuesto hasta en 1.200 euros anuales por cada hijo menor de tres años.

⁵⁴ Consistente en una ayuda pública por el nacimiento o adopción de hijos que se podía instrumentar como deducción en la cuota de 2.500 € anuales.

⁵⁵ Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público por el que queda suprimida la prestación a partir del 1 de enero de 2011. Este RD entra en vigor el 26 de mayo de 2010.

por alimentos en caso de divorcio o separación, toda vez que en España es cada vez mayor el número de familias que se enfrentan a esta situación. En primer lugar, el artículo 7.k de la actual Ley del IRPF establece que las anualidades percibidas de los padres por decisión judicial son rentas exentas, por tanto no tributan. Para ello es necesario que la decisión judicial establezca el importe de la pensión de alimentos o que sancione el acuerdo de los cónyuges respecto a dicha cuantía recogido en el Convenio Regulador. Por tanto, se trata de rentas que no tributarán en el IRPF.

Los padres divorciados y separados llevaban tiempo solicitando que se adecuase el gravamen personal a su capacidad económica real, para lo que venían solicitando la exclusión de la base imponible de las rentas destinadas a pensiones. Las anteriores reformas del IRPF no habían considerado esta cuestión, alegando que no sería equitativo reconocer a los padres divorciados el «coste» de mantenimiento de sus hijos mientras que a los cónyuges no se les reconocía tal beneficio fiscal. La Ley 35/2006, por primera vez recoge en parte esta solicitud⁵⁶ y establece que las pensiones no quedan excluidas de la base imponible general de los pagadores, pero al aplicar la tarifa de manera separada al resto de las rentas integrantes de la base imponible general atenúa la progresividad del impuesto para estos contribuyentes, en especial para los que tienen rentas altas y tributarían a un tipo marginal más alto. La novedad como se explica a continuación, está en que les dejan incrementar el mínimo personal y familiar en 1.600 €.

Así actualmente los contribuyentes que hayan satisfecho anualidades por alimentos a sus hijos por decisión judicial y el importe de las mismas sea inferior a la base liquidable general, determinarán el importe de las cuotas correspondientes a la base liquidable general con arreglo al siguiente procedimiento (arts. 64 y 65):

1. El importe de las anualidades por alimentos debe diferenciarse del resto de la base liquidable general, obteniéndose de esta forma dos bases para la aplicación de las escalas de gravamen: Base “A”: importe de la anualidad por alimentos y Base “B”: resto de la base liquidable general.
2. Se aplican las escalas de gravamen, general y autonómica, a cada una de dichas bases y se obtienen para la base “A” una cuota 1 y una cuota 2, y para la base “B” una cuota 3 y una cuota 4.

⁵⁶ A partir del 1 de enero de 1999, las anualidades por alimentos a favor de los hijos por decisión judicial no reducían la base imponible general pero se sometían a gravamen separadamente del resto de la base liquidable general, con el fin de limitar la progresividad de la tarifa del impuesto.

3. Suma de las cuotas generales y de las autonómicas obtenidas en la fase anterior para determinar la cuota general estatal y la cuota general autonómica. Dicha suma es la siguiente: Cuota general estatal (cuota 5) = cuota 1 + cuota 3; Cuota general autonómica (cuota 6) = cuota 2 + cuota 4.
4. Aplicación de las escalas de gravamen, estatal y autonómica, a la parte de base liquidable general correspondiente al mínimo personal y familiar incrementado en 1.600 euros anuales. Como resultado de esta operación, se obtienen la cuota 7 (cuota general estatal) y la cuota 8 (cuota autonómica).
5. Minoración de las cuotas 5 y 6 determinadas en el paso 3º anterior en el importe de las cuotas 7 y 8, sin que puedan resultar negativas como consecuencia de dicha minoración. Cuota general estatal = cuota 5 – cuota 7; Cuota general autonómica = cuota 6 – cuota 8.

Por tanto, el beneficio fiscal va a resultar mayor cuanto mayor sea la renta del progenitor que paga la anualidad por alimentos. Se va a producir una reducción de la progresividad además de la minoración del incremento en 1.600€ en el mínimo personal y familiar. Para el progenitor que percibe la anualidad por alimentos constituye una renta exenta, y junto a su mínimo personal podrá sumar el de los descendientes que convivan con el(la).

También hay que tener en cuenta que desde la Ley 44/1978, las pensiones compensatorias y anualidades por alimentos distintas de las establecidas para los hijos reducen la base imponible de la persona que las paga.

III. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

El objetivo de este trabajo ha sido analizar el IRPF desde una perspectiva de familia. Para ello, tras un análisis de los elementos del impuesto que deben ser tenidos en cuenta desde este enfoque, se ha llevado a cabo una revisión de las principales reformas realizadas desde 1978. Han sido muchas y muy variadas y en ocasiones ha mejorado la estructura del impuesto, mientras que en otras han afectado negativamente a la equidad, e incluso a la eficiencia, en relación a los contribuyentes que deciden de acuerdo a la normativa civil, formar una familia.

Tener o no tener hijos así como el reparto de las tareas en la familia, son decisiones de carácter estrictamente privado y ningún legislador debería entrar a forzar o promover un tipo de comportamiento u otro. Pero todas ellas tienen consecuencias públicas muy diferentes y por tanto deben ser tenidas en cuenta a la hora de establecer los impuestos, sobre todo en lo que al IRPF se refiere.

De algunas de ellas sólo se benefician los que las llevan a cabo, mientras que por el contrario, otras redundan en beneficio de la sociedad y permiten un importante ahorro de gasto público así como, en el futuro, aportarán ingresos a través de los hijos. Este es el caso de matrimonios que deciden tener hijos - nacimiento de hijos, asunción de la obligación de su cuidado, inversión en educación, costes de oportunidad de carácter personal y laboral, aumento del capital humano, inversión en capital social, mayor cohesión social, solidaridad, etc.

Pero a pesar de existir muchas razones -que ahora eludimos exponer- para exigir políticas públicas de apoyo explícito a las familias con hijos, no es el objetivo de este trabajo -y menos en la situación económica actual-, reclamar ventajas fiscales ni siquiera beneficios fiscales especiales que puedan constituir políticas de apoyo a la familia. Antes de esto hay que exigir, de manera urgente, que el IRPF actualmente vigente en España, trate de forma equitativa y justa a las familias. Éstas no deben estar discriminadas y obligadas a soportar una mayor carga tributaria, sólo por el hecho de haberse casado y decidir que cada uno de los cónyuges desempeñará un papel distinto en el cuidado de la familia, trabajo éste por el que además no se percibe remuneración alguna, aunque como consecuencia directa del mismo se produzca un importante aumento y mejora del capital social y por tanto de la riqueza del país. Además, esto es especialmente importante en un momento como el actual, en el que la tasa de paro supera el 23%, y en muchas ocasiones la decisión de trabajar o no fuera de casa les viene dada a las familias, y muy especialmente a las mujeres.

Las familias en las que uno de los cónyuges no trabaja fuera de casa y dedica su tiempo a cuidar a sus hijos -de forma voluntaria u obligada por no encontrar empleo por las restricciones que implica el tener hijos-, no genera ningún derecho social -ni presente ni futuro-. Así por ejemplo no tendrá derecho a pensiones de jubilación, ni a prestaciones por desempleo ni por incapacidad, por ejemplo- lo que implica un ahorro de gasto futuro para el sistema de seguridad. Pero a la vez, esta familia está trabajando e invirtiendo recursos económicos -costes directos y de oportunidad- para aportar los futuros ingresos para el sistema de protección social a través de los hijos que son los futuros cotizantes. Parece razonable establecer impuestos que permitan que este grupo humano -la familia- sea tratado, al menos, de manera equitativa y no sea discriminado.

La política fiscal y especialmente el IRPF no debe ser un instrumento que se utilice para proporcionar incentivos a determinados comportamientos que, como algunos piden, ayuden a *cambiar el modelo social y económico*.

Debería ser un impuesto neutral que tuviera en cuenta las circunstancias personales y familiares del contribuyente, sin dirigir la sociedad hacia un modelo que según los legisladores de cada momento consideran el mejor.

El IRPF debería ocuparse sólo de cumplir correctamente y de la manera más eficiente posible, las funciones propias de un impuesto de esta naturaleza: la recaudatoria y la redistributiva. Parece peligroso configurar la estructura de este tributo en función de un objetivo muy concreto, como algunos defienden, que es el de alcanzar la llamada *igualdad de género*. Entre otras muchas razones porque alcanzar la verdadera igualdad de trato, no es otra cosa que lograr la igualdad de derechos, lo que no significa la identidad de comportamientos. Son necesarias muchas actuaciones públicas para lograr la verdadera igualdad, pero sobre todo hacen falta mecanismos que permitan una evaluación de los verdaderos resultados alcanzados por estas actuaciones y de sus consecuencias sobre los comportamientos sociales.

La evaluación de las actuaciones públicas para lograr lo que se ha dado en llamar de *impacto de género*, exigidas por la Ley Orgánica 2/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, -que no busca sino una identidad en nuestros comportamientos-, en contra de lo que algunos creen, debería ser sólo un ejercicio técnico, en el que se comprobara mediante indicadores objetivos, las desigualdades existentes en materia de derechos, es decir cuándo y porqué determinadas personas o colectivos no pueden ejercer determinados derechos, para avanzar en su mejora. Este es el caso, por ejemplo, de la imposibilidad de ejercer el derecho a la maternidad o en caso de haberlo ejercido, tener que soportar una mayor carga fiscal simplemente porque los elementos del impuesto no tienen en cuenta de manera correcta y adecuada, las circunstancias familiares del contribuyente.

Unidades tributarias con idéntica capacidad de pago deben satisfacer impuestos iguales. Si consideramos que la familia, además de una institución fundamental para la estabilidad y cohesión social, es una unidad de consumo e inversión, aquellas que perciben rentas iguales, deberían pagar, en igualdad de condiciones, impuestos iguales, con independencia de que el total de ésta se obtenga por uno o varios miembros. Esto nos hace defender el mantenimiento de la opción de la tributación conjunta, actualmente existente en el IRPF. Entre las ventajas que presenta el mantenimiento de esta posibilidad de tributación conjunta se encuentra el hecho de que reduce considerablemente la complejidad y los costes administrativos que se derivan de la gestión del impuesto, dado el menor número de declaraciones que genera.

Pero algunos estudios recientes afirman que la posibilidad de tributación conjunta de nuestro IRPF atenta o afecta negativamente a la decisión de

trabajar de las mujeres e incluso llegan a afirmar que *el trabajo doméstico lleva aparejada la marginación de las mujeres y la imposibilidad de decidir sobre sus propias vidas*. Nada más lejos de la realidad. Las últimas encuestas realizadas muestran que 1 de cada 4 madres prefiere ocuparse de su familia a tiempo completo; 3 de cada 5 desean combinar el empleo a tiempo parcial (por tanto con menor remuneración) y la atención a su familia⁵⁷. ¿Todas estas mujeres desean estar *marginadas*? Suponemos que no, simplemente desean, al menos durante un período de su vida, hacer compatible su carrera profesional con su vida familiar. Pero el resultado es que no pueden ejercer este derecho, fundamentalmente porque estos deseos están socialmente mal valorados y no pueden encontrar el equilibrio necesario, por lo que muchas mujeres se están viendo obligadas a renunciar a la maternidad⁵⁸. ¿Es esto realmente avanzar en igualdad de trato?

Eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres que provienen de determinados comportamientos inadecuados o legalmente inaceptables o derivados de una situación de abuso de poder, deberían ser un objetivo político prioritario para todas las actuaciones públicas, lo que exige el reconocimiento explícito de las variables que las determinan. Es obvio que en el caso del IRPF, esas desigualdades deben identificarse con las producidas por la situación familiar del contribuyente y por tanto, para lograr la verdadera igualdad de trato deberán tenerse en cuenta a la hora de reformar la estructura del impuesto.

Además de continuar avanzando en el estudio del IRPF desde una perspectiva de familia, existen algunos elementos importantes en su estructura actual que exigen una reforma inmediata como es el caso, por ejemplo del mínimo personal y familiar. Su cuantía debe reflejar el consumo necesario para la cobertura de las necesidades básicas de la familia y debería por tanto, variar en función de las circunstancias personales, familiares y especiales del contribuyente. Su objetivo principal es delimitar la verdadera capacidad de pago del contribuyente, vinculándola al concepto de renta disponible que constituye la base del impuesto, y debe tener en cuenta los ajustes asociados a las diferentes cargas familiares soportadas por el contribuyente y a las distintas situaciones que pueden presentarse en el ámbito familiar que alteran su capacidad de pago. Entendemos que el legislador debería ser más “*generoso*” en la cuantificación de los mínimos familiares y ajustarlos más a la realidad de la economía de las familias españolas. Los importes siempre han sido muy reducidos, y aunque se han actualizando, no lo han hecho anualmente,

⁵⁷ LÓPEZ, M^a T., y GÓMEZ DE LA TORRE, M., *MMM Ce que les mères d'Europe veulent. Brussels 2011*.

⁵⁸ Véase para un análisis detallado de esta realidad el trabajo de LÓPEZ, M^a T.; GÓMEZ DE LA TORRE, M., y VALIÑO, A., o.c.

ya que no existe una norma tributaria que obligue a su iniciación automática ni a su posible revisión. Esta actualización se ha realizado siempre de forma discrecional e insuficiente, por lo que se ha producido una clara pérdida de poder adquisitivo de la familia a consecuencia de la inflación, denominada *progresividad en frío*, que debería tratar de evitarse en el futuro.

Tampoco las cuantías de las deducciones por descendientes se ajustan a la realidad de gasto que suponen los hijos. De esta manera los gastos los asume casi exclusivamente la familia pero los beneficios se reparten entre toda la sociedad. En este caso, la deducción por descendientes, en algunos ejercicios fue constante mientras que en otros fue creciente, circunstancia que se corresponde más con una política de fomento de la natalidad que con las economías de escala que se producen en las unidades familiares al aumentar el número de miembros que componen las mismas, según Álvarez⁵⁹.

Si no se opta por otro sistema que amortigüe la progresividad del impuesto cuando las mismas rentas se perciben por un solo perceptor como el sistema *splitting* o el *quotient*, resulta imprescindible el mantenimiento de la tributación conjunta, como ya se ha señalado más arriba. En alguna medida ayuda a corregir la discriminación que sufre una unidad familiar cuando sólo hay un único perceptor de rentas, frente a otra en la que trabajan los dos y van a soportar por tanto, una carga fiscal inferior. Razones de equidad, la exigencia de dar cumplimiento al mandato constitucional de proteger a la familia y necesidad social, para permitir que sean las familias las que toman sus propias decisiones de organización interna, dentro de un marco legal regulado civilmente como es el matrimonio.

También parece necesaria una referencia especial a las familias monoparentales con hijos a cargo, que mayoritariamente están encabezadas por mujeres, asumiendo en solitario las responsabilidades familiares: por viudedad, separación o divorcio o por maternidad en solitario. Este tipo de familia se ha incrementado en España de manera considerable, aunque son todavía pocos, no llegan al 4%, los que figuran como contribuyentes en el IRPF. Estas familias requieren de un trato especial y diferenciado, en relación a las biparentales, ya que presentan mayores dificultades de conciliación entre trabajo y familia y mayor riesgo de exclusión social. La reducida “ayuda” que obtienen en el actual IRPF al optar por tributación conjunta parece insuficiente.

Son muchos los ajustes y reformas a realizar en el IRPF, de los que no hemos hecho sino apuntar algunos de ellos. Pero no podemos terminar sin

⁵⁹ ÁLVAREZ GARCÍA, S., y PRIETO RODRÍGUEZ, J., o.c., p.14.

reconocer que todos ellos deberían llevarse a cabo una vez revisado el impuesto desde una perspectiva de familia, enfoque imprescindible en cualquier política pública si se busca realmente el equilibrio, la estabilidad y la cohesión social. Para lograr todo ello la familia resulta imprescindible.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA TRIBUTARIA., *Manual práctico renta*, varios años.
- ALBI, E., “El concepto de renta discrecional en el nuevo IRPF”, *Cuadernos de Información económica*, nº 140/141 (1998) 39-46.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., *Sistema tributario español y comparado*, Ed. ICE, Madrid 1981.
- ALONSO SAN ALBERTO, D.; FERNÁNDEZ DE BEAUMONT TORRES, I.; MARTÍN ROMÁN, J. RODRÍGUEZ GARCÍA, A., “Evolución del sistema fiscal español: 1978-2010”, Documento nº 13/2011, IEF.
- ÁLVAREZ GARCÍA, S.; PRIETO RODRÍGUEZ, J., “Tributación de la familia y la equidad horizontal en el Impuesto sobre la Renta de las personas físicas”, *Seminarios Economía Publica* 2003 abril, IEF.
- ARGIMON, I; MOLINA, A., “El impuesto sobre el matrimonio”, *Investigaciones Económicas (segunda época)*, XII, nº 1 (1989) 67-83.
- CARPIO GARCÍA, M. (coord.), *Política fiscal y familia*, Fundación Argentaria, 1999.
- COMISIÓN LAGARES, “Informe para la reforma del IRPF”, Comisión para la reforma del IRPF, 2002, IEF
- DÍAZ DE SARRALDE MIGUEZ, S., “La reforma del Impuesto sobre la renta de las personas físicas”, *ICE Nuevas tendencias en política fiscal*, Marzo-Abril 835 (2007).
- FERNÁNDEZ CABANILLAS, F.J., “IRPF y familia en España: reflexiones ante la reforma”, *Documento de trabajo nº 8/02*, IEF (2002).
- GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, M., “Antecedentes y tratamiento actual de la vivienda habitual en el impuesto sobre la renta de las personas físicas”, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, nº XLIV, (2011) 375-398.

- GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, M., y LÓPEZ LÓPEZ, M^a T., “Impuesto sobre la renta de las personas físicas e igualdad de trato a las familias”, en *Documento de trabajo n° 01/2011 Fundación Acción Familiar* (2011).
- GONZÁLEZ-PARAMO, J.M.; RODRÍGUEZ ONDARZA, J.A., y RUBIO, J.J., “El impuesto sobre la renta de las personas físicas: notas para un balance”, en *Papeles de Economía Española*, núm. 30/31 (1987) 108-137.
- GUTIÉRREZ LOUSA, M., “La elección de la unidad contribuyente en el IRPF”, en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n° 2 – 3 (1988) 137-161.
- IGLESIAS SUÁREZ, A.; LAGOS RODRÍGUEZ, M^a G; GARCÍA NICOLÁS, C.; DEL ALAMO CERRILLO, R., “Familia y fiscalidad en España. Cuestiones pendientes”, en *Documento de trabajo IEF*, n° 17 (2009).
- LÓPEZ, M^a T.; GÓMEZ DE LA TORRE, M. y VALIÑO, A., *Mujer e igualdad de trato. Análisis de la maternidad en la Unión Europea*. Ed. Cinca. Madrid 2011.
- LÓPEZ, M^a T.; GÓMEZ DE LA TORRE, M., *Ce que les mères d’Europe veulent. Brussels 2011*.
- MARÍN BENÍTEZ, G., “A propósito de la reforma del IRPF”, en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* / (16-2007).
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA, *Informe sobre la reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio Libro Blanco*. Madrid 1990.
- MUSGRAVE, P. y MUSGRAVE, R., *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, IEF 1980, Madrid, versión castellana de 1983.
- ONRUBIA FERNÁNDEZ, J.: “La tributación familiar en el IRPF: escenarios de reforma” *Hacienda Pública Española*. Monografía 2001 (2001) 79-118
- ONRUBIA, J.; RODADO M^a C.; DIAZ DE SARRALDE, S.; PEREZ, C., “Progresividad y redistribución a través del IRPF español: un análisis de bienestar social para el periodo 1982-1998”, en *Hacienda Pública Española*, 183 (2007) 81-124.
- ONRUBIA, J.; RODADO M^a C., “El papel del IRPF en la redistribución de la renta: luces y sombras de tres décadas de reformas”, en *Revista de estudios económicos*, n° 4 (2007) 141-181.

- PALAO TABOADA, C., “El nuevo Impuesto sobre la Renta: la unidad contribuyente”, en *Cuadernos de Información económica*, nº 140/141 (1988) 47-53.
- PALAO TABOADA, C., “Tratamiento de la familia en la imposición sobre la renta”, en *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 29 (1981).
- RODRÍGUEZ ONDARZA, J. A., y RUBIO GUERRERO, J. J., “La unidad contribuyente y el IRPF: la realidad europea”, en *Cuadernos de Información Económica*, nº 123 (1997).
- ROSEN, H., *Manual de Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona, versión castellana de 1994.
- RUBIO GUERRERO, J. J., “La unidad contribuyente y el IRPF: la realidad europea”, en *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 4 (1988).
- VILLOTA, P. de, y FERRARI, I., “Reflexiones sobre el IRPF desde la perspectiva de género: la discriminación fiscal del/de la segundo/a perceptor/a”, en *Investigación* nº 9/04 (2004), IEF.
- ZÁRATE MARCO, A., “La relación entre la tributación de diferentes unidades impositivas: una constante en el IRPF (1979-1999)”, en *ICE Tribuna de economía*, 791 (2001) 153-174.