

LA TRIBUTACIÓN CONJUNTA EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y LA IGUALDAD DE GÉNERO. ALGUNAS REFLEXIONES.

**PONENCIA PRESENTADA AL SEMINARIO
“POLÍTICA FISCAL Y GÉNERO”.**

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES.

MADRID, 14 DE ABRIL DE 2005.

DOMINGO CARBAJO VASCO

INSPECTOR DE HACIENDA DEL ESTADO

**OFICINA NACIONAL DE INSPECCIÓN (ONI)-
AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.**

1. INTRODUCCIÓN.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF), como cualquier institución humana, no permanece estático a lo largo del tiempo; es más, sufre de obsolescencia por el mero transcurso de los años y necesita, por lo tanto, determinados retoques y modificaciones que ayuden a su conservación y adaptación a la realidad.

Estos pequeños cambios, sin alterar la finalidad fundamental o la naturaleza del gravamen, pueden ejemplificarse en la reciente publicación del Texto Refundido de la Ley del IRPF, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 3/2004, de 5 de marzo (“Boletín Oficial del Estado”; en adelante, BOE, de 10) (en adelante, TRLIRPF)¹ y en su desarrollo reglamentario, Real Decreto 1775/2004, de 30 de junio (BOE de 4 de agosto) (en adelante, RIRPF).²

Sin embargo, las alteraciones sustantivas del propio IRPF, los cambios en su naturaleza, utilidad, función, etc., vienen debidos a dos grandes factores:

- a) Unos, de tipo político, derivados de su papel como instrumento del Gobierno para el logro de sus Políticas Públicas³.

En este sentido, nadie puede negar la relevancia ideológica, económica⁴ y social⁵ del IRPF, cuya identificación entre los contribuyentes con el sistema tributario español, dada su generalidad, es concluyente; en consecuencia, nadie puede rechazar tampoco que, siendo el debate tributario el corazón de las

¹ En realidad, más que ante un texto refundido nos encontramos ante los conocidos por la doctrina como “textos consolidados”, pues sólo pretenden, de acuerdo con lo regulado en el artículo 82.6 de la Constitución Española (en adelante, CE), la mera consolidación de la normativa vigente hasta la fecha, limitando la refundición a “...la mera formulación de un texto único...”.

² Este RIRPF tiene, asimismo, un carácter refundidor, de acuerdo con los dictámenes, de fechas 16 de octubre de 2003 y 26 de febrero de 2004, del Consejo de Estado en relación al TRIRPF. Véase al respecto el párrafo segundo del apartado I del Preámbulo del propio RIRPF.

³ Utilizamos el término “instrumento” conscientemente, a partir de una concepción, quizás determinista, de los impuestos como elementos que forman parte de la “caja edgeworiana”, con la cual cuenta, según la Ciencia Económica, el Gobierno para lograr sus fines.

⁴ El IRPF sigue siendo la primera fuente de ingresos tributarios, incluyendo la recaudación del gravamen que corresponde al Estado Central, el 67% y a las Comunidades Autónomas de régimen común, el 33%. Para el año 2005 los Presupuestos Generales del Estado Central prevén unos ingresos por este concepto de 33.703,00 millones de euros, frente a 30.015,00 millones de euros del IVA.

⁵ Baste al respecto indicar que, en la declaración del período impositivo 2002, presentada en el ejercicio 2003, se produjeron, a abril de 2004, 15.481.382 liquidaciones. Este dato se toma de la página 51 de la Memoria de la Administración Tributaria 2003, publicada en el portal del Ministerio de Economía y Hacienda español, www.minhac.es.

sociedades occidentales, el acceso democrático al poder de un nuevo Gobierno en marzo de 2004 en España, con un signo ideológico distinto del anterior, suponga una Reforma Fiscal que incluya, en particular, una alteración relevante del IRPF, al igual que la llegada al poder en 1996 del Gobierno anterior conllevó la entrada en vigor de un nuevo sistema del IRPF, cuya manifestación legislativa fue la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias (BOE de 10).

- b) Otros, derivados de cambios o alteraciones en los entornos en los cuales se mueve el gravamen, desde los tecnológicos hasta la globalización.

De hecho, los dos citados han modificado radicalmente el IRPF español; así el desarrollo de las declaraciones por INTERNET y otros medios telemáticos, por ejemplo, el conocido como PROGRAMA PADRE, han conducido a un cambio radical en el procedimiento de declaración y gestión del tributo, permitiendo, a su vez, innovaciones, supuesto del llamado “borrador de declaración”⁶; el segundo, por su parte, ha traído consigo alteraciones tan importantes como las derivadas de la entrada en vigor efectiva de la denominada Directiva de imposición mínima sobre el ahorro, Directiva 2003/48/CE del Consejo, de 3 de junio de 2003, en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses (publicada en el “Diario Oficial”, serie L, n.º 157, de 26 de junio)⁷ y así sucesivamente.⁸

⁶ Cuya regulación figura en el artículo 99 TRLIRPF.

⁷ En general, puede verse al respecto: Álvarez García, Santiago; Fernández de Soto Blass, María Luisa; González González, Ana Isabel. “La fiscalidad del ahorro en la Unión Europea, ¿armonización o competencia?”, Crónica Tributaria, n.º 109/2003, páginas 9 a 36.

⁸ Téngase en cuenta que, frente a lo planteado tradicionalmente, la expansión del Derecho Comunitario, sea mediante la aprobación de normas enmarcadas en el proceso de armonización fiscal, como la citada Directiva de imposición mínima sobre el ahorro; sea a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante, TJCE), una vez desaparecida la teoría de la “coherencia de los sistemas tributarios”, establecida en la llamada “sentencia Bachmann, C-204/90, Rec. P. I-249; sea mediante otro tipo de normativa comunitaria, por ejemplo, los conocidos como “Código de Conducta” o las disposiciones sobre “ayudas de Estado” está, lenta pero inexorablemente, adentrándose, primero, en los terrenos de la imposición directa y recientemente en un espacio reservado anteriormente con exclusividad a las Haciendas Públicas nacionales, como eran los impuestos sobre la renta de las personas físicas.

El próximo impacto de estas diferentes fuentes del Derecho Comunitario en el Derecho español puede verse en el Proyecto de Ley “por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias en materia de fiscalidad de productos energéticos y electricidad y del régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, se regula el régimen fiscal de las aportaciones transfronterizas a fondos de pensiones en el ámbito de la Unión Europea, y se modifica la entrada en vigor del régimen transitorio del tipo de gravamen del Impuesto sobre la Renta de no Residentes aplicable a los cánones”, publicado en el “Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados” de 11 de febrero de 2005.

Pues bien, entre los entornos a los que nos referimos, se encuentran los sociales, pues siendo el IRPF un gravamen de marcado carácter general, con incidencia en la mayoría de la sociedad española⁹, no es de extrañar que el proceso de modernización de esta sociedad, acelerado en los últimos años, haya de influir en la estructura jurídica del impuesto y en sus relaciones con esa sociedad, so pena de que aquél no responda a las demandas sociales y genere una resistencia significativa a la tributación, al no identificarse su estructura con el modelo social de su tiempo.

En otro orden de cosas, la estructura del propio impuesto e, incluso, su denominación: “sobre las Personas Físicas”, se refiere, asimismo, a una determinada concepción del tributo, variable y mutable como todo lo humano; por lo cual, si se altera el elemento subjetivo del gravamen o si, cualquiera que sea la causa, las relaciones entre una persona y sus congéneres más próximos, la “familia”, evolucionan, también ha de hacerlo el IRPF.

2. LA REFORMA DEL IRPF Y EL TRATAMIENTO DE LA FAMILIA.

Las características y relaciones del IRPF con respecto a la familia en España resultan esenciales para comprender el tributo y su funcionalidad en el sistema tributario español, por varias razones:

- a) Porque nuestra Constitución (en adelante, CE) exige en su artículo 39.1:

“Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”

Resultando arduo comprender cómo el sistema tributario pueda dar cumplimiento a este mandato constitucional¹⁰ sin destinar incentivos fiscales a proteger la familia.

Nótese, sin embargo, que nuestra CE ni define “familia”, ni la vincula necesariamente al matrimonio, artículo 32¹¹, al contrario que otras Normas Supremas como la alemana.

⁹ Se ha calculado, a partir del número de declaraciones y comunicaciones presentadas, que existen unos 23 millones de contribuyentes en el territorio común.

¹⁰ Que constituye, asimismo, un “principio rector de la política social y económica”, rúbrica del Capítulo Tercero del Título I. De los derechos y deberes fundamentales, en los cuales se inscribe el citado artículo.

¹¹ Las referencias en la CE al matrimonio insisten en la perspectiva de igualdad entre los contrayentes y su carácter voluntario, siendo un derecho; dejando a la ley la regulación de la inmensa mayoría de sus

Por lo tanto, nuestra Constitución no obliga a tratar de forma fiscal más favorable un modelo de familia determinado, pudiendo afirmarse, por el contrario, que ante la ausencia de mención expresa al “matrimonio”, lo protegido son otros miembros del núcleo familiar, distintos de los cónyuges.

Esto no quiere decir que otros artículos constitucionales no señalen qué personas naturales deben disponer de protección pública, con independencia de los vínculos de sangre, afectividad o afinidad que los unan; así, vía remisión del artículo 10.2 CE, resulta evidente que los niños deben gozar de protección¹²; lo mismo sucede con los minusválidos, artículo 49¹³ y la tercera edad, artículo 50¹⁴; incluso, en este último caso, se afirma que la protección pública será independiente de la que corresponda a la familia y a las obligaciones legales correspondientes, por ejemplo, la de alimentos (artículos 142 y siguientes del Código Civil; en adelante, CC).

Queda claro, pues, que lo protegido por nuestra Constitución es la familia, no el matrimonio, ni siquiera la familia surgida de tal institución, aunque el legislador tiene libertad para configurar el modelo familiar que prefiera beneficiar, tributariamente hablando, siempre, claro está, que tome en consideración otros derechos constitucionales y destine su atención a los más débiles en cualquier concepción de la familia que se posea: los niños, los ancianos y los minusválidos.

- b) Porque nos enfrentamos ante uno de los entornos sociales, ver *supra*, cuya caracterización ha cambiado más en España durante los últimos años y no sólo en España, sino que en la sociedad occidental, según los estudios de la OCDE, el modelo familiar nuclear consistente en el

contenidos, por lo que el legislador ordinario dispone, a nuestro entender, de una gran libertad al respecto, incluyendo lo relativo al género y número de los contrayentes.

En este sentido, el artículo 32 de la Constitución afirma:

“ 1. El hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica.
2. La ley regulará las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos.”.

¹² “...

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.”

¹³ “Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.”

¹⁴ “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar material mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.”.

integrado por los cónyuges y los hijos menores de edad que conviven bajo el mismo techo hasta una mayoría de edad económica (independencia)¹⁵ y viven bajo la tutela de los padres (patria potestad), ha sido sustituido por una enorme variedad de relaciones sociales, en perpetuo cambio y sin referente al cual dirigirse con preferencia; donde la “familia” puede venir constituida desde el individuo¹⁶ hasta “uniones de hecho”, de uno u otro sexo¹⁷, más o menos estables.

Además, esta multiplicidad de formas de vinculación entre sujetos, formales o no, son mucho más mutables y, por último, los lazos de sangre, fidelidad o afinidad también son laxos, como demuestran fenómenos como la abundancia de hijos nacidos fuera del matrimonio e, incluso, sin padre conocido legalmente o el impulso dado a la adopción internacional.

Tales circunstancias están, lógicamente, alterando las actuaciones públicas respecto de estos núcleos sociales, por ejemplo, por la aparición de nuevas formas de pobreza vinculadas en algunos supuestos a las “nuevas” familias, por ejemplo, las monoparentales o por el énfasis dado a la transversalidad de las medidas a adoptar para satisfacer las nuevas necesidades sociales.

En consecuencia, no hay un modelo de familia “mejor” que otro, ni el Estado debería potenciar fiscalmente ninguna modalidad familiar (aunque creemos que nuestro Derecho Constitucional sí lo permite), especialmente, si consideramos que la variabilidad y complejidad de las formas de relacionarse los individuos en las sociedades modernas es tal que cualquier disposición jurídica se convertiría en obsoleta al poco tiempo.

Todo ello, contrasta significativamente con el conservadurismo propio de una rama del Derecho: el de Familia¹⁸, el cual suele tender a incorporar normativamente con retraso las demandas sociales; piénsese al respecto en la historia de nuestra legislación

¹⁵ Modelo que en los Estados europeos del Sur se ampliaba, normalmente, hacia los ascendientes, abuelos y por el hecho de que los hijos, sea por razones laborales, opciones personales o por problemas de acceso a la vivienda, se mantenían en el hogar paterno durante más años de lo normal, incluso en el caso de disponer de recursos económicos propios y empleo.

¹⁶ Y ello, con independencia, de que esta soledad sea querida o no, transitoria o permanente. Los datos del Instituto Nacional de Estadística revelan un fuerte crecimiento de los hogares con un solo habitante, la mayoría de ellos personas de cierta edad, viudos o solteros sin hijos u otros familiares conviviendo bajo el mismo techo.

¹⁷ Negar que en las sociedades modernas personas del mismo sexo, las cuales, cualquiera que sea el estatus de su unión, conviven juntos, no forman una “familia” resulta tan, obviamente, contrario a los Derechos Humanos que casi nos da vergüenza mencionar esta resistencia a la realidad social en una nota a pie de página, por su irrelevancia.

¹⁸ Existe una clara tendencia en muchos ordenamientos a separar, incluso con Códigos diferentes, nuestro tradicional Código Civil en Derecho de la Familia y Derechos sobre Bienes y Contratos.

sobre divorcio y separación, para demostrar cómo se utilizan, incluso cuestiones terminológicas¹⁹, para defender posiciones sociales muy conservadoras, modelos ideológicos de familia desfasados frente a la realidad social.

Precisamente, si el Derecho Tributario se caracteriza por su dinamismo y por el reconocimiento de las novedades sociales y económicas, debería ser una de las ramas del Derecho donde más pronto se reconociese esta ausencia de modelo familiar de referencia y la necesidad de concentrar los beneficios fiscales en los individuos más débiles, sin atender a los vínculos de tales contribuyentes con otras personas, excepto, si para estas últimas los mencionados vínculos, por las razones que sean (incluyendo las obligaciones legales), disminuyen su capacidad económica medida por el objeto imponible renta.

El IRPF, por lo tanto, debería adaptar su tratamiento y concepción de la familia, la cual, reiteramos, debe ser protectora no de una institución, sino de alguno de los sujetos que la componen, constante Constitución, a esta nueva realidad familiar, so pena de no responder a la sociedad española e ir contra la igualdad; a la vez que, mantener fiscalmente un elenco de beneficios fiscales o de parámetros tributarios a favor de una concepción familiar crecientemente alejada de la realidad social, puede dañar el dinamismo económico, pues, no lo olvidemos, el nacimiento de esta variedad de fórmulas familiares va vinculado a fenómenos, en gran parte, propios del capitalismo avanzado: individualismo, secularización, búsqueda del esfuerzo y retribución personal, movilidad geográfica y profesional, etc., con independencia de que, moralmente, nos gusten más o menos los efectos de tales cambios sobre nuestra idea de familia o concepción de la sociedad.

En suma, nuestro IRPF o bien se adapta a la realidad social o bien potencia los fenómenos más modernos de vida familiar, coadyuvando el dinamismo sociológico y la modernización de España.

Lo que no puede hacer el IRPF, es vivir de espaldas a la realidad social de cada momento y, si el modelo de familia ha cambiado, también tiene que hacerlo el tratamiento de las relaciones humanas de convivencia o dependencia económica en el seno del tributo.

¹⁹ Para negar a las parejas homosexuales su derecho a contraer matrimonio se plantea que, como la voz “matrimonio” viene de “madre”, era incompatible con tal derecho, cuando en los contratos, incluyendo el matrimonial, la naturaleza del contrato no depende de su denominación o título, sino de otros elementos: la intención de las partes, las obligaciones que comporta, etc.

c) Porque, ya que todos los tributos (artículo 2.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; en adelante, LGT): *“... consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir...”*, el IRPF ha de tomar en consideración el tratamiento de aquellas relaciones económicas, ajenas en muchos casos a la transparencia del mercado y a su onerosidad o aprovechadas para determinadas operaciones de elusión fiscal, que se dan entre sujetos independientes, contribuyentes del impuesto, pero vinculados entre sí por relaciones “familiares” o de “afectividad” de cualquier clase.

Estas relaciones son difíciles de captar para un impuesto que grava un fenómeno económico como es la “renta” y expresa su carga tributaria en unidades monetarias; pero no imposibles.

Sin embargo, al igual que demuestran problemas similares en la imposición directa del tipo “operaciones vinculadas” o “ingresos y gastos en especie”, la realidad de las economías de mercado comprende y valora mal las actividades, de indudable carácter económico, que se dan entre individuos con vínculos próximos entre sí, relaciones de sangre, afectividad o afinidad.

En el caso español tal valoración se ve dificultada por la existencia de factores históricos como es el tradicional dominio y gestión de la economía matrimonial por parte del padre-marido, contrario a la Constitución y a unas reglas de economía moderna y por la abundancia de regímenes económico-matrimoniales de carácter común, cuyo ejemplo prototípico es el régimen de gananciales, cuya naturaleza reaccionaria, incompatible con una sociedad moderna, donde el individuo es el protagonista de la historia y la igualdad entre sexos una victoria legal indudable, queremos denunciar desde ahora.

Baste con decir al respecto que nada es tan absurdo como el hecho de que las relaciones económicas entre dos sujetos, jurídica y personalmente independientes, artículos 66 y siguientes del CC, como son el marido y la mujer, estén basadas en un régimen económico-matrimonial, general en el territorio de Derecho Civil Común, del cual se duda todo, empezando por su naturaleza, pues las reglas de una economía de mercado lo primero que temen es la incertidumbre y la falta de seguridad; si a esto añadimos la justificación histórica de su carácter protector de la mujer casada (*sic*), totalmente incompatible con la igualdad de género, veremos que es en el campo del Derecho Civil donde deben hacerse grandes esfuerzos por modernizar un sistema jurídico anclado en el Medioevo (Leyes de Toro) y un Derecho Romano, donde el concepto

de “familia” no parece pueda ser entendido como ejemplo de la realidad social vigente.

Es más, tales circunstancias son las que explican, en gran parte, las complejas reglas de individualización de rentas, artículo 11 TRLIRPF, cuya regulación lastra y dificulta la gestión y aplicación de nuestro impuesto, pues en muchos casos contrastan el régimen económico-matrimonial y las relaciones patri-familiares con el carácter de un tributo que atribuye la renta “...obtenida por los contribuyentes en función del origen o fuente de aquélla, cualquiera que sea, en su caso, el régimen económico del matrimonio.”

¿Y qué nos dice la historia de nuestro propio IRPF, la doctrina del Tribunal Constitucional, desde la sentencia señera 45/1989, de 20 de febrero, y la experiencia internacional?²⁰: que el impuesto debe individualizarse completamente y, por lo tanto, la reforma en curso debe ser aprovechada para suprimir cualquier faceta que no reconozca tal circunstancia, siempre y cuando, claro está, que el IRPF pueda superar los problemas del Derecho Civil, lo que no es el caso, problemas que obligan, por ejemplo, a introducir normas sobre atribución e imputación de patrimonios, artículo 7 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, las cuales se trasladan, automáticamente, al IRPF a la hora de individualizar las rentas derivadas del capital, artículo 11.3 TRLIRPF²¹.

En suma, si el contribuyente es la persona física, artículo 8 TRLIRPF, a él deben referirse todas las rentas y los atributos del gravamen y la creciente relevancia que en nuestro IRPF tiene el origen o fuente de la renta²², especialmente, desde que la reforma de 1990 creó artificialmente una distinción entre una base imponible especial, la cual se grava al 15% y una base imponible general que puede estar sujeta hasta el 45%²³, no conduce sino a hacer aún más urgente avanzar hacia una mayor “individualización” del gravamen sobre la renta personal.

Bastaría, pues, la necesidad de dar un paso más hacia la individualización del impuesto, para comprender que la denominada

²⁰ *Passim*. Stotsky, Janet. Gender Bias in Tax Systems. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Working Paper, August 1996.

²¹ “...

3. Los rendimientos del capital se atribuirán a los contribuyentes que, según lo previsto en el artículo 7 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, sean titulares de los elementos patrimoniales, bienes o derechos, de que provengan dichos rendimientos.”

²² Piénsese, por un momento, en la importancia de calificar una renta bien como rendimientos del trabajo o del capital a efectos de su tributación.

²³ Nuestro IRPF, frente a tergiversaciones políticamente orquestadas, es un claro ejemplo de “tributo dual”, aunque técnicamente muy defectuoso, si se compara con lo que la Hacienda Pública internacionalmente conoce como tal.

“tributación conjunta”, cuya normativa básica²⁴ se encuentra en los artículos 84 a 86 TRLIRPF, ambos inclusive²⁵, es un obstáculo en este proceso y, en consecuencia, debe ser suprimida.

Ello, obviamente, no niega que la familia tenga que ser objeto de protección fiscal, pues lo exige la CE y lo solicita la sociedad española.

No podemos entrar, obviamente, en un análisis exhaustivo de cómo el IRPF vigente tampoco es un buen ejemplo en esta línea, al haber dedicado diferentes trabajos al respecto²⁶, pero sí que la individualización del IRPF es contraria a cualquier modalidad de tributación conjunta de “... las personas que formen parte de alguna de las siguientes modalidades de unidad familiar...”, pues contradice la radical individualización del gravamen.

Desde esta perspectiva, cuya consideración además es la única compatible con la aproximación del impuesto a un entorno económico dinámico, centrado en el predominio de las fuerzas de mercado y en el individualismo, en la “*pursuit of happiness*” personal, es desde la cual puede comprenderse lo que puede hacer el tributo para enfrentarse a la problemática de género.

3. LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO Y LA TRIBUTACIÓN CONJUNTA EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS.

Asimismo, una mayor individualización de todos los parámetros del impuesto es la única perspectiva coherente con la estrategia económica de la Unión Europea (en adelante, UE), ya que individualizar las prestaciones sociales e impositivas favorece la entrada de la mujer en el mercado de trabajo, coadyuva a reducir los riesgos de exclusión social, incentiva la adopción de riesgos y colabora con el aprovechamiento más eficiente del capital humano en general²⁷.

Todos estos fines forman parte de la estrategia económica y social de la Unión Europea (en adelante, UE) para los próximos ejercicios.

²⁴ Algunos comentarios al respecto en: Carbajo Vasco, Domingo; Domínguez Rodicio, José Ramón. Guía del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Ed. CISS-Praxis, Valencia, páginas 635 a 657.

²⁵ Por cierto, resulta meridianamente significativo que los citados artículos integren el Título VI del TRLIRPF y que su rúbrica sea “Tributación familiar”, revelándose paladinamente que el legislador del 90 creía que este sistema de tributación favorecía a la familia.

²⁶ Carbajo Vasco, Domingo. “La familia y la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”, Quincena Fiscal, junio 2003, n.º 12/2003, páginas 9 a 24.

²⁷ *Passim*. Pazos, María. “Las políticas de igualdad de género como factor productivo”, Instituto de Estudios Fiscales, 2004, *mimeo*.

Esta estrategia, conocida como Agenda Lisboa 2010, tiene una dimensión de género indudable, pues como se ha afirmado recientemente:

“La integración de la dimensión de género en las políticas contribuirá a alcanzar los objetivos globales de Lisboa. Son necesarias nuevas iniciativas para aumentar el empleo y, de esta manera, hacer frente al problema del envejecimiento de la sociedad...Debe dedicarse un esfuerzo particular a movilizar plenamente el potencial de empleo femenino y a potenciar la participación en el mercado laboral de mujeres de más edad y las inmigrantes, cuyas tasas de empleo son las más bajas.”²⁸

Esta estrategia, ciertamente, ha sido objeto de fuertes críticas y las propias instituciones comunitarias, en el marco de la llamada “revisión intermedia” de los programas que deberían aplicarla, ahora, el conocido como “Programa e-Europa 2005”²⁹, demuestran su preocupación por el incumplimiento de sus objetivos, entre los cuales, destaca una mayor participación de la mujer en el mercado laboral y facilitar la compatibilidad del trabajo personal y familiar; pero tales objetivos no se consideran como incorrectos o inalcanzables, sino que su incumplimiento lo que revela, precisamente, es la necesidad de no abandonar este ambicioso proyecto, so pena de que:

“A menos que nos reafirmemos en nuestro compromiso de hacerles frente, movidos por un nuevo impulso y más concentrados en las prioridades, pronto se pondrán en cuestión nuestro modelo de sociedad europea, nuestro régimen de pensiones y nuestra calidad de vida.”³⁰

Pues bien, para lograr esto uno de los instrumentos es la individualización de los sistemas fiscales y, lógicamente, del tributo “individual” por excelencia: el IRPF; de esta forma,

²⁸ Comisión de las Comunidades Europeas. Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la igualdad entre mujeres y hombres, 2005, Bruselas, 14.2.2005, COM (2005) 44 final, página 3.

En la misma línea de reforzar la Agenda Lisboa 2010 se pronuncia el Programa de trabajo de la Comisión para 2005, Bruselas, 26.1.2005; COM (2005) 15 final.

²⁹ Diversas notas y comentarios a esta problemática y al desarrollo del Programa e-Europa 2002 y su sucesor e-Europa 2005, encargados de plasmarla, pueden encontrarse en la página sobre nuevas tecnologías del portal especializado www.datadiar.com.

³⁰ Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación al Consejo Europeo de Primavera. Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa, Comunicación del Presidente Barroso de común acuerdo con el Vicepresidente Verheugen; Bruselas, 2.2. 2005, COM (2005) 24 final, página 4.

“Los Estados miembros deben eliminar los factores financieros y no financieros que desincentivan la participación de las mujeres en el mercado laboral, así como los que originan largas interrupciones laborales con consecuencias negativas en el nivel de las pensiones y el derecho a ellas. Contribuirán a eliminarlos, en particular, la individualización de los sistemas fiscales y de prestaciones y la promoción de guarderías infantiles asequibles.”³¹

De esta forma, la tributación conjunta que niega la individualidad del tributo, al partir, históricamente, de un modelo de familia donde existe un perceptor de rentas principal, el marido y otro secundario, la mujer, resulta opuesta a la política de igualdad de género y, por ello, va en contra de disposiciones de la UE, de los Acuerdos del Gobierno español y los principios de la Constitución Europea, cuyo contenido ha ratificado recientemente el pueblo español³².

En este sentido, la tributación conjunta es contraria al “Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres”, publicado en el BOE de 8 de marzo de 2005.

4. OTRAS RAZONES QUE JUSTIFICAN LA SUPRESIÓN DE LA “TRIBUTACIÓN CONJUNTA” EN EL IRPF.

Nuestra “tributación conjunta”, no lo olvidemos, fue creada, entre otras causas, en la reforma del año 1991, Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF, por un lado, para proteger a un modelo de familia centrado en un marido generador de la mayor parte de las rentas y una mujer, cuyos ingresos o tenían un carácter marginal para el presupuesto familiar o directamente entraban en el mercado de trabajo sumergido y, en consecuencia, no se declaraban en el gravamen.

Se trataba de un sistema de tributación “conjunta” que, asimismo, buscaba evitar un salto brusco desde el modelo de fiscalidad conjunta y obligatoria vigente durante la Reforma Fiscal de 1978 hasta la sentencia del Tribunal Constitucional que lo declaró contrario a la CE, STC 45/89, de 20 de febrero, a un mecanismo de imposición centrado en el individuo.

³¹ Comisión de las Comunidades Europeas. Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la igualdad...: *op. cit.*, página 7.

³² Véanse, por ejemplo, los artículos I-2, I-3.3, segundo párrafo, II-81 y II-83.

Nuevamente, el transcurso de casi quince años desde la adaptación de la “tributación conjunta”, debería llevarnos a su supresión, al no existir actualmente tal necesidad de transición; es más, el número de familias en estas circunstancias ha ido disminuyendo, a medida que la mujer se incorporaba al mercado laboral, lo que explica, junto con la desaparición de su beneficio fiscal más relevante: la tarifa propia con “*splitting*” hasta 2 millones de pesetas, que el número de declarantes por esta modalidad no haya hecho sino disminuir.

En los momentos actuales, con datos de la declaración del ejercicio 2002 (presentada en 2003), el 32,30% de las liquidaciones del IRPF son conjuntas, habiendo minorado esta proporción de manera constante en la historia del tributo; lo sorprendente, producto, entre otras razones de una inercia a romper, es que todavía siga dándose una proporción tan elevada.

Es más, en el modelo original de “tributación conjunta” el gran beneficio consistía, como hemos dicho, en una tarifa especial, con “*splitting*” hasta unos dos millones de pesetas para la unidad familiar, ahora inexistente.

Este importante beneficio tributario respondía a varios factores; ideológicamente, se trataba de contrarrestar la corriente que, inspirada en el modelo alemán y claramente favorable al matrimonio, demandaba la aplicación del sistema de “*splitting*” para las rentas familiares.

Esta concepción afirmaba, sin fundamento alguno, que nuestra CE defendía fiscalmente de manera exclusiva al modelo de familia clásico, matrimonial con un solo o principal productor de rentas: el marido y, en el fondo, lo que trataba era de disminuir fuertemente la progresividad del gravamen dividiendo las rentas.

No es de extrañar, dicho sea de paso que, una vez logrado someter gran parte de las rentas del capital al 15%, pocas voces de tales defensores de la “familia” se sigan oyendo a favor del “*splitting*”, revelando, nuevamente, lo ideológico de tal defensa y su verdadera sustancia: la protección de las rentas del capital.

Evidentemente, nuestra ideología y la modernización social deben rechazar radicalmente tal planteamiento.

Económicamente, sin embargo, había otra causa a favor de la tributación conjunta: razones de equidad, al favorecer a las rentas del trabajo y en las escalas más bajas, reduciendo al 50% la base gravable y ser consciente el legislador de que hasta los 2 millones de pesetas el origen fundamental de las rentas era del trabajo.

Ahora bien, con independencia del carácter equitativo de esta medida, ha de hacerse notar que cualquier elemento tributario que

conlleve hacer más gravosa la tributación de los ingresos del segundo perceptor, normalmente, las mujeres casadas, iría en contra de la igualdad de género y de la incorporación de las mujeres casadas al mercado de trabajo, al desincentivar su acceso al mismo.

Es más, la desaparición de esta tarifa especial para la tributación conjunta durante la reforma de 1999, sin duda, un beneficio fiscal indudable para las familias tradicionales con rentas del trabajo más reducidas, el cual podía encontrar su justificación en razones de equidad, se enfrenta, ahora, al hecho de que los pocos beneficios fiscales de la “tributación conjunta”, regulados en el artículo 86.2 y siguientes TRLIRPF, se centran en los mínimos personales o familiares, en las rentas del capital y en las aportaciones a Planes de Pensiones e instituciones similares que, como todo el mundo sabe, favorecen descaradamente a los contribuyentes con mayores niveles de renta y a los perceptores de rentas de capital.

Si, evidentemente, la justificación de la equidad, centrada en la tarifa especial vigente durante el período 1991-1999, ha desaparecido, ¿qué razón, constitucionalmente válida, puede argüirse a favor de un sistema de tributación cuya normativa dificulta, siquiera levemente, el acceso de la mujer al mercado de trabajo, va en contra lo dispuesto en la normativa europea y las necesidades de nuestro mercado laboral?

Nuestra reducida participación de la mujer en el mercado de trabajo no puede, de ninguna manera, verse entorpecida por sistemas de fiscalidad que, además de contrarios a la equidad, pueden ser contrarios al acceso de las mujeres a la actividad económica.

Ciertamente, no hay datos al respecto, pero cualitativamente es indudable que, si el IRPF beneficia el agrupamiento de rentas de personas casadas e hijos, como sucede en el supuesto más normal de unidad familiar: la primera modalidad, artículo 84. 1 TRLIRPF³³, haciendo poco atractiva, dados sus beneficios, la obtención

³³ “Podrán tributar conjuntamente las personas que formen parte de alguna de las siguientes modalidades de unidad familiar:

- 1ª. La integrada por los cónyuges no separados legalmente y, si los hubiera:*
- a) *Los hijos menores, con excepción de los que, con el consentimiento de los padres, vivan independientemente de éstos.*
 - b) *Los hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada.*
- 2ª. 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 1.ª de este artículo...”*

individualizada de rentas por la mujer y su declaración en el IRPF.³⁴, entonces, actúa dificultando el acceso de la mujer al mercado de trabajo y no puede aceptarse su conservación en el seno del IRPF.

En un tercer orden de causas, el sistema de “tributación conjunta” se pudo plantear en 1991 para facilitar la gestión del IRPF a una Hacienda Pública habituada a declaraciones “conjuntas”, con acumulación de rentas en el seno del IRPF; hoy, por el contrario, en un procedimiento gestor del tributo centrado en el individuo, la existencia de “opciones” que, además, pueden alterarse en cada período impositivo, artículo 85.1 TRLIRPF³⁵, dificulta su gestión y complica el control, como demuestran los problemas de la opción, su carácter revocable o no, su validez ante la Inspección de Hacienda, etc.

En todo caso, basta con mencionar las dos modalidades de unidad familiar que permiten el acceso a la tributación conjunta, para darse cuenta de que son antagonistas de fórmulas familiares como las “uniones de hecho” *more uxorio*, reconocidas por diferentes CCAA en legislación sobre parejas estables con diferentes denominaciones y características³⁶; además, en su redacción se sigue pensado en categorías contrarias a la igualdad de sexos, así se habla de “padre” o “madre”, negándose, conscientemente, por ejemplo, que el matrimonio pueda estar formado por individuos del mismo sexo³⁷.

Otro argumento para suprimir la tributación conjunta es preguntarnos, ¿qué sentido tiene mantener la “tributación conjunta” en el IRPF, si en el tributo complementario y dependiente de éste como es el Impuesto sobre el Patrimonio, el sujeto pasivo solamente puede ser el individuo, la persona física, artículo 5 de la precitada Ley 19/1991?

Por último, en un proceso reformador donde las rentas del trabajo deben ver disminuida su carga tributaria y, en general, se

³⁴ Acerca de este problema, véase el artículo “Old before their time. Labour-market reform remains the key living standards”, *The Economist*, March 5th 2005, página 73.

³⁵ “Las personas físicas integradas en una unidad familiar podrán optar, en cualquier período impositivo, por tributar conjuntamente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con arreglo a las normas generales del impuesto y las disposiciones del presente título, siempre que todos sus miembros sean contribuyentes por este impuesto.

La opción por la tributación conjunta no vinculará para períodos sucesivos.”

³⁶ Y no es dable negar que los tributos tengan especial dificultad, por ejemplo, por razones de prueba, la igualdad entre uniones de hecho de esta naturaleza, declaradas libremente por sus miembros e inscritas en Registros Públicos; pues la correspondiente legislación de las CCAA en lo que respecta al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones las asimila plenamente, habiéndose incorporado las correspondientes disposiciones legislativas al respecto.

³⁷ En todo caso, dependiendo de cómo quede la nueva redacción del código civil en materia de matrimonio, habrá que considerar sus consecuencias en la regulación de las distintas modalidades de unidad familiar en el IRPF.

pretende bajar la deuda tributaria a pagar por el IRPF, no puede desdeñarse un nicho recaudatorio que, según el último Presupuesto de Gastos Fiscales para el año 2005, supondrá una pérdida recaudatoria estimada en unos 2.055,13 millones de euros, es decir, el 4,99% del total de los gastos fiscales.³⁸

³⁸ Vid. Memoria del Presupuesto de Beneficios Fiscales para el año 2005, tomo II de la Memoria Económico-Financiera que se adjunta a los Presupuestos Generales del Estado para el precitado año.