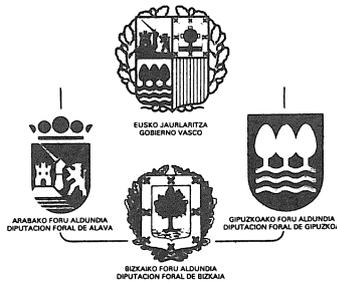


ZERGAK

GACETA TRIBUTARIA
DEL PAIS VASCO

EUSKADIKO
ZERGA-KOORDINAZIORAKO
ORGANOA



ORGANO
DE COORDINACION
TRIBUTARIA DE EUSKADI

ERREDAKZIO BATZORDEA/CONSEJO DE REDACCIÓN

Juan Miguel Bilbao Garai (Lehendakaria/Presidente)
Miguel Ortega Abad (Zuzendaria/Director)
Borja Belandia Fradejas, Javier Urizarbarrena Bernardo, Javier Moreno Portela, Zuriñe Embid Zubiria

ERREDATZIOKO BATZORDEORDEA/COMITÉ DELEGADO DE REDACCIÓN

José Ramón Martínez Martínez (Eusko Jaurlaritzza/Gobierno Vasco), Javier Armentia Basterra (Arabako Foru Aldundia/Diputación Foral de Álava), Javier Muguruza Arrese (Bizkaiko Foru Aldundia/Diputación Foral de Bizkaia), Elena Reta Hernández (Gipuzkoako Foru Aldundia/Diputación Foral de Gipuzkoa)

ADMINISTRALGO ETA ERREDAKZIO/ADMINISTRACIÓN Y REDACCIÓN

Euskadiko Zerga-Koordinaziorako Organoa/Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi
Gaztelako Atea/Portal de Castilla, nº 15 - 01007 Vitoria-Gasteiz
Telefonoa/Teléfono: 945/139280 - Faxa/Fax: 945/133536
Urteko harpidetza/Suscripción anual: 5.048 pts.
Ale bakarren prezioa/Precio de un ejemplar: 2.020 pts.

ARGITARATZAILEA/EDITA

Euskadiko Zerga-Koordinaziorako Organoa/Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi

AZALA/PORTADA

Aitor Zumalabe

IMPRIMAKETA/IMPRESIÓN

ARGIA Servicios Gráficos, S.A. - C/ Cueva de Santimamiñe, nº 2 - 1º - 48005 Bilbao

LEGE GORDAILUA/DEPÓSITO LEGAL

BI-1111-98

ISSN - 1133 - 5130

<http://hac-tributos@ej-gv.es>

"ZERGAK Gaceta Tributaria del País Vasco" aldizkarian parte hartu nahi dutenek Euskadiko Zerga-Koordinaziorako Organora igorri behartu dituzte beren idazlanak.

* Bina kopia bidaliko dira, bata paperean eta bestea disketean.

* Idazlanen luzapenak ez ditu 30 orrialdeak gaindituko, lerroen artean tarte bikoitza utziz.

* Artikulu bakoitzari ehun hitz baino gehiago edukiko ez duen laburpen bat erantsiko zaio.

* Idazlanean irudirik balego, bera osatzeko erabili diren zenbakizko datuak bidaliko lirarteke.

* Artikulugile bakoitzak bere izena, helbide osoa, telefonoa eta NAN zenbakia bidaliko ditu.

* Idazlanak EAEko edozein hizkuntzatan, hots euskaraz zein gaztelaniaz, idatz daitezke.

Erredatzio Kontseilua beretzat gordetzen du jasotako artikulua argitaratzeko eskubidea, aurrez ebaluatzaile anonimo baten edo batzuen iritzia ezagutuko duelarik.

Idazlana argitaratzek ez du, derrigorrez, bertan jakinarazi diren aburuekiko adostasunik adierazi nahi, iritziak egilearen erantzukizunpean gelditzen baitira.

Todas las personas que deseen colaborar en "ZERGAK Gaceta Tributaria del País Vasco" deberán enviar sus artículos al Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi.

* Se remitirá una copia del trabajo en formato papel y otra bajo soporte magnético.

* La extensión del artículo no debe superar las 30 páginas, a doble espacio.

* Los artículos deberán ir acompañados de un resumen, cuya extensión no deberá exceder de cien palabras.

* Si el artículo incluye representaciones gráficas, se deberán incluir los datos numéricos que sirven de base para su elaboración.

* Los autores incluirán su nombre y dirección completos, teléfono y DNI.

* Los trabajos podrán ser redactados en cualquiera de las dos lenguas oficiales de la C.A.P.V.

El Consejo de Redacción se reserva el derecho de publicar los artículos que reciba, previo sometimiento a un proceso de evaluación anónima.

Su publicación no significa necesariamente un acuerdo con las opiniones expresadas que serán de la responsabilidad exclusiva del autor.

Editorial

7

Actualidad Fiscal

Informe para el estudio y propuesta de medidas para la reforma del IRPF, encargado por el Ministerio de Economía y Hacienda

13

Proyecto de Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco

14

Ley 4/1998, de 6 de marzo, de modificación de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal

16

Sentencia del Tribunal Supremo

17

Recaudación por Tributos Concertados en la CAPV 1998

20

Actualidad Álava

27

Actualidad Gipuzkoa

28

Actualidad Bizkaia

30

Actualidad Comunidad Europea

34

Estudios y Colaboraciones

Principios para la reforma del IRPF
Ignacio Zubiri Oria

39

Notas sobre la reforma del IRPF en materia de familia

Eugenio Simón Acosta

49

Sobre la reforma del IRPF

Jaime García Añoveros

57

La recaudación de Impuestos Especiales. Vizcaya (1876-1937)

Eduardo J. Alonso Olea

67

Régimen Fiscal de las Cooperativas en el País Vasco

Javier Salaberria Amezti

99

La Norma Foral de Régimen Fiscal de Cooperativas de Gipuzkoa: una oportunidad aprovechada

Adrián Zelaia Ulibarri

111

La Norma Foral sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas. Innovaciones con relación a la Ley 20/90

José Luis Hernández Goicoechea

115

Referencias

El Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco

(Texto Actualizado al 27 de mayo de 1997)

121

Estadísticas: Recaudación por Tributos Concertados en la CAPV

Juan Carlos García Amézaga

157

Código de Conducta sobre la Fiscalidad de las Empresas

177

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de las convulsiones que se han producido en nuestro ordenamiento tributario por causa del defectuoso tratamiento que se ha dado a la familia en el IRPF; a pesar de que el legislador de 1991 debería haber intentado una reforma definitiva en esta materia; los aspectos familiares del IRPF siguen siendo uno de los flancos más débiles del impuesto. El vigente IRPF es susceptible de severa crítica porque ha prescindido casi completamente de la realidad familiar y por esta causa se producen hoy situaciones de grave injusticia comparativa y problemas técnicos de casi imposible solución.

Lamentablemente, avanzamos con movimientos pendulares. Después de ser España el último reducto de los sistemas de imposición familiar colectiva pura (lo que el Tribunal Constitucional llamó «impuesto de grupo»), nos hemos convertido en el país más rabiosamente individualista en lo tributario. Antes de 1989, el IRPF recaía sobre la familia y todas las denuncias que efectuó la doctrina científica (al menos, los autores que trataban rigurosamente estas cuestiones) cayeron en saco roto. El legislador hizo oídos sordos a las voces que clamaban contra la injusticia de que el mero hecho de contraer matrimonio provocase sin motivo suficiente una elevación de la cuota tributaria, y se negó a actualizar un modelo de impuesto que en otros países había sido declarado inconstitucional muchos años atrás. Grecia, Portugal y España seguían enarbolando la bandera de un IRPF desbordado por la realidad social: en nuestro caso fue necesaria la intervención del Tribunal Constitucional para dar al traste con aquella reliquia histórica.

De ahí pasamos a convertirnos en los adalides del más riguroso individualismo. Los evidentes efectos

económicos que se derivan de las relaciones familiares pasaron a tan segundo plano que pueden considerarse marginados por el impuesto actualmente vigente. La Sentencia del TC de 20-2-1989 fue interpretada desniveladamente a favor de la solución que prescindía de la familia como elemento vertebrador del impuesto. La propia Exposición de Motivos de la Ley 18/1991 lo admite paladinamente: «el IRPF debe obviar, como punto de arranque, la idea de grupo, para centrar su enfoque en el individuo, en la persona física, única que puede ser considerada como sujeto pasivo de dicho tributo. Este planteamiento resulta básico para comprender lo siguiente: la nueva regulación del impuesto tiene como eje central al individuo, a la persona aislada, configurando, pues, un tributo individual». Esta idea, que el legislador de 1991 presenta como consecuencia necesaria de la STC nº 45 de 20-2-1989, no es en absoluto cosecha del Tribunal Constitucional. El Alto Tribunal admitió de forma expresa la constitucionalidad de un eventual tributo que tuviese como eje la familia, siempre que se respetasen dos principios: uno, tiene que existir en todo caso la posibilidad de tributar separadamente para quien así lo desee; dos, la tributación familiar no debe agravar la situación de los matrimonios respecto a los no casados.

¿Qué motivos condujeron al legislador a dar semejante bandazo? La STC 45/1989 fue utilizada como pantalla, pero es evidente que el TC no impuso el modelo elegido como fórmula ineludible. ¿Fueron motivos ideológicos? No lo creo, puesto que el mismo Gobierno y la mayoría parlamentaria que lo sustentaba defendieron la tributación acumulada de la ley de 1978 y posteriormente la separada de la ley de 1991. Así pues, sólo se me ocurre una respuesta: la razón era pura y simplemente

(*) Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Navarra
Miembro de la Comisión de Expertos para la Reforma del IRPF

recaudatoria. Eliminar la antigua injusticia contra los matrimonios tenía un coste económico que el Gobierno se negó a asumir en momentos de alarmante déficit público. La Sentencia del TC obligó a dar un paso adelante, pero se dio el más conservador desde el punto de vista recaudatorio: una tributación separada que prescinde no sólo de los efectos o vínculos puramente personales -que ninguna influencia deben tener en el impuesto- sino incluso de los efectos económicos del matrimonio en la medida en que dichos efectos producen una disminución de las cuotas.

II. LOS PROBLEMAS ACTUALES

II.1. La atribución de rentas

El régimen de tributación separada, que es constitucionalmente necesario (aunque no necesariamente único ni principal) pone sobre el tapete un problema que en el sistema de tributación acumulada puede ser obviado: el de la atribución de la renta obtenida por el matrimonio a uno de los dos cónyuges. La ley de 1991 resuelve esta cuestión mediante la regla de la titularidad de la fuente de la que procede la renta. En la legislación vigente la renta no se imputa a quien la obtiene, es decir, a quien jurídicamente corresponde la titularidad de las ganancias. Se atribuye a quien ostenta el derecho sobre los bienes de los que se deriva la renta gravada; cuando la renta procede de una actividad esta regla significa que la renta se atribuye a quien realiza dicha actividad.

Probablemente se ha elegido esta pauta porque se ha considerado que es la menos manipulable. Así como la apropiación jurídica de la renta es susceptible de alteraciones debidas a la voluntad de los cónyuges, que pueden pactar las capitulaciones matrimoniales, la titularidad de la fuente es -a primera vista- un criterio más estable y menos susceptible de ser objeto de pactos conducentes a reducir la carga tributaria: la preocupación recaudatoria por encima de todo.

Esto quiere decir que al legislador no ha pasado inadvertida una realidad que cualquiera aprecia a primera vista: las decisiones de obtención y gasto de la renta se toman conjunta y unitariamente en la inmensa mayoría de los matrimonios. El legislador sabe que, por lo general, a los matrimonios no les preocupa a cuál de los dos cónyuges pertenece la renta ganada por uno u otro. Les interesa mucho más reducir su contribución fiscal. Salvo raras excepciones, la opción por la tributación conjunta o separada se adopta después de haber hecho los cálculos de las dos, y recae siempre en la que resulta más barata.

Es muy difícil concebir una norma clara y eficaz para atribuir la renta a los cónyuges de un modo diferente a como ellos mismos hayan pactado. Cuando los cónyuges se mueven por razones extrafiscales para pactar una nítida separación de patrimonios y rentas, será sencillo imputar la renta en función de la titularidad de la fuente. Cuando, por el contrario, los cónyuges deciden poner en común sus ganancias, el legislador puede adoptar criterios artificiales para evitar los efectos fiscales de esa puesta en común, pero dichos criterios van a tropezar con dificultades de aplicación, a veces insalvables; y, en otras ocasiones, con la propia realidad de los hechos sobre los que la ley quiso montar su superestructura de ficción.

Reflexionemos sobre algún ejemplo. El art. 43 de la Ley del IRPF dice que los rendimientos de actividades empresariales y profesionales se considerarán obtenidos por quienes realicen «de forma habitual, personal y directa» la ordenación por cuenta propia de los medios de producción. La norma es sorprendente porque los rendimientos de esa naturaleza pueden ser obtenidos sin necesidad de que nadie ejerza la actividad de manera personal, habitual y directa.

Otro ejemplo. Los incrementos de patrimonio se imputan al titular de los bienes en que se producen (art. 51 Ley IRPF). Si el bien es ganancial, se atribuyen por mitad a los cónyuges. Pero si el bien está afecto a una actividad ejercida sólo por un cónyuge, los incremen-

tos tienen la naturaleza de rendimientos de la actividad. ¿A quién se imputa, en tal caso, dicho rendimiento? ¿Qué habrá de hacerse si inmediatamente antes de realizarse el incremento se produce la desafectación y se otorgan capitulaciones matrimoniales en las que se adjudica el bien al cónyuge no empresario?

Establecer criterios técnicamente bien contruidos para imprimir al sistema una rigidez con la que se ponga coto a la libertad de pactos sobre la apropiación de la renta es poco menos que imposible. Además el efecto final de las deficiencias en que incurra la ley es grave porque no queda reducido a los casos esporádicos y poco abundantes en los que el defecto técnico se manifiesta con toda claridad.

El problema se hace más profundo y llega a afectar sustancialmente a la justicia tributaria, dado que la rigidez que se pretende imprimir a la solución no es la misma para todos los tipos de rendimientos. Hay fuentes de rentas sobre cuya titularidad es fácil pactar para hacer adaptaciones que minimicen la carga fiscal: esto sucede principalmente con las rentas de capital. Tampoco es difícil hacer ajustes en las actividades empresariales para economizar impuestos, sobre todo si se tiene en cuenta que la fragilidad del criterio de imputación legal ha obligado a establecer una presunción que hace depender la titularidad de la renta de la titularidad «formal» del negocio («quienes *figuren* como titulares de las actividades», dice el art. 43.1 de la Ley IRPF). Más difícil es arbitrar medios para redistribuir entre la familia la renta de la actividad profesional, por el carácter personalísimo que suelen tener este tipo de actividades. Y poco menos que imposible es la manipulación de las rentas del trabajo.

Por consiguiente, la rigidez legalmente buscada sólo constituye un límite eficaz a la voluntad de quienes obtienen rentas de trabajo y, en menor medida, profesionales. Los demás tienen en su mano instrumentos para eludir, si lo desean, el veto que el legislador tributario ha pretendido imponer a los pactos de distribución de renta entre cónyuges. Por este motivo se

ha oído más de una vez el argumento de que la ley actual permite repartir entre cónyuges las rentas de capital, pero no las de trabajo: la afirmación no es correcta desde el punto de vista técnico jurídico, pues el criterio de imputación (titularidad de la fuente) es el mismo para ambas; pero de hecho, la afirmación refleja la realidad de que unos pueden eludir la rigidez impuesta por la norma y otros no.

A fin de cuentas se confirma que la Ley del IRPF no puede prescindir de la familia, ya que ésta constituye una verdadera unidad de decisión económica (salvo casos excepcionales). Ignorar esta realidad y tratar de ponerle barreras conduce a situaciones injustas porque todos procurarán rebasarlas: unos podrán y otros no. Los que no lo conseguirán son los que, por ser más fácilmente controlables (trabajadores por cuenta ajena), se ven obligados a soportar todos los rigores de un impuesto que se ha construido a la medida de los que tienen posibilidades de burlarlo.

II.2. La subvención por cargas familiares

Distinto del anterior es el tema del tratamiento de las cargas familiares. Hoy día existe una deducción en cuota de una cantidad por cada hijo, por ascendientes, etc., en cuya suficiencia o insuficiencia se ha centrado el debate. Pero el problema no es si las 21.500, 26.000 ó 31.000 pts. son o no son suficientes (las cifras corresponden al IRPF de 1987): esta polémica nos distrae de otra más seria, que es la de la manifiesta injusticia de una solución de este tipo.

La deducción en la cuota es equivalente a una subvención: después de establecida la cuantía (cuota íntegra) con la que una persona debe contribuir al sostenimiento de las cargas públicas, se conceden determinados «beneficios» fiscales que son a estos efectos equiparables a auténticas subvenciones para incentivar determinados comportamientos que se consideran socialmente útiles: v.gr. para fomentar la inversión, proteger la cultura, promover el ahorro, la

natalidad, o cualesquiera otros fines extrafiscales. Aunque jurídicamente tengan una estructura distinta, la deducción en cuota y la subvención cumplen la misma función y son intercambiables. Por este motivo voy a llamar subvenciones a las deducciones en la cuota, dejando de lado la pureza de la terminología jurídica.

Pues bien, la actual subvención por familia es injusta porque sólo se concede a quien tiene cuota íntegra, es decir, a quien tiene renta suficiente para generar esa cuota. Quienes no obtienen renta superior al límite exigible para comenzar a tributar, no perciben la subvención. Además, la subvención es la misma para todos los que se benefician de ella, lo cual es igualmente contrario al principio constitucional de asignación equitativa de los gastos públicos (art. 31 CE), del que se deriva la necesidad de que las subvenciones de finalidad social sean mayores para quienes tienen menos recursos económicos.

II.3. La desigualdad entre familias con cargas diferentes

A pesar de la crítica que acabo de dirigir al vigente régimen de deducciones en la cuota, cualquiera es capaz de percibir (aunque en esto también puede haber excepciones) que debe existir algún mecanismo que discrimine entre dos personas que, teniendo la misma renta, tengan diferentes cargas familiares. Así lo defenderé en este trabajo, aunque dejo el argumento para más adelante.

El problema de la subvención actual es que no discrimina suficientemente entre unos y otros. De ahí que la discusión se haya centrado, como decía hace un momento, en su cuantía. En la Ley de Presupuestos para 1998, el legislador ha sido receptivo a la demanda social de una mayor diferenciación entre quienes tienen y no tienen cargas familiares, y ha elevado sensiblemente la cuantía de deducción por familia (25.000, 35.000 y 50.000 pts. por 1º, 2º y 3º y sucesivos descendientes a cargo del sujeto

pasivo). Pero esta no es la solución del problema, porque la raíz de la desigualdad y de la discriminación injusta no ha sido extirpada. Se han aumentado las subvenciones, pero siguen siendo lo mismo que eran: subvenciones de las que se excluye a quienes tienen hijos y no tienen renta, y se otorgan por igual a quienes tienen poca o mucha renta.

III. LA REFORMA DEL IRPF

Las observaciones anteriores ponen de manifiesto la necesidad de reformar el IRPF en los aspectos referentes a la familia. La Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del IRPF ha formulado algunas sugerencias que trataré de glosar a continuación.

III.1. La renta gravable

Uno de los pilares en que se asienta la reforma propuesta por la Comisión es la definición del hecho imponible del IRPF como «la obtención o atribución de renta en el periodo de imposición, en tanto la misma pueda ser utilizada discrecionalmente por el sujeto». Esta definición es un gran avance hacia el logro de la llamada justicia horizontal del impuesto, consistente en que las personas con la misma capacidad de pago soporten la misma carga tributaria.

Cuando se acepte esta propuesta se habrá logrado un mayor grado de subjetivización del impuesto, dado que la contribución no estará determinada solamente por el importe de la renta recibida, sino que se tendrán en cuenta igualmente aquellas circunstancias personales del contribuyente que tienen una influencia directa en su capacidad contributiva. Al gravarse solamente la renta que exceda de la que obligadamente ha de dedicar el sujeto pasivo a la cobertura de las necesidades esenciales propias y de los miembros de su familia que de él dependan económicamente, se habrá corregido la injusticia que actualmente soportan

las personas con cargas familiares y estas cargas recibirán el trato que debe dárseles en un impuesto personal sobre la renta.

En efecto, dijimos antes que es intuitiva la idea de que una persona con cargas familiares debe pagar menos impuesto que otra sin dichas cargas. Para llegar a esta conclusión no hace falta invocar la necesidad de una política estatal natalista o de protección a la familia. Cuando se defiende que la persona con cargas familiares debe pagar menos es simplemente porque tiene menos capacidad de contribuir.

La legislación y la jurisprudencia de otros países más avanzados han incorporado hace tiempo esta idea a su acervo jurídico y han instrumentado el tratamiento de las cargas familiares mediante deducciones en la base imponible con las que se pretende que dicha magnitud refleje adecuadamente el nivel de capacidad contributiva del sujeto pasivo.

La reforma que se propone en España consiste en deducir de la renta gravable una cantidad en concepto de mínimo vital o mínimo existencial, que representa el montante que el sujeto pasivo debe destinar al sostenimiento de su persona y de los familiares a su cargo, esto es, la cifra necesaria para costear una vida digna integrada en la sociedad.

La importe concreto del mínimo vital familiar ha de ser fijado por las Cortes Generales, pues se trata de una decisión en la que el margen de apreciación política es amplio. En este punto la Comisión se ha limitado a señalar algunas directrices orientadoras de naturaleza estadística. No es éste el lugar de desarrollarlas, aunque sí el de decir que una vez fijado el mínimo vital individual, la cantidad necesaria para el resto de los miembros de la familia se debe cuantificar en una porción de aquél, ya que la incorporación de un miembro más a la familia no supone un incremento igual al gasto del primer miembro, sino inferior. Únicamente habrá que mantener la misma cifra de mínimo vital para el cónyuge, puesto que de otro modo

se discriminaría a los matrimonios frente a las parejas no casadas.

Esta solución suscita a veces una crítica fácilmente rebatible. Se dice por algunos que esta medida es regresiva porque la deducción en la base por cargas familiares supone un mayor ahorro de cuota para quienes tienen mayores rentas. Así se expresan los defensores de la deducción en cuota, cuyo déficit en términos de justicia fiscal han sido ya demostrado.

La crítica que acabamos de reseñar no tiene fundamento, a pesar de que es cierto que cualquier deducción en base representa mayor reducción de cuota cuanto mayor sea la base. La cuestión que hay que dilucidar no es si la base aumenta o disminuye, sino si la base es la que tiene que ser. Dicho de otro modo: el discurso racional no se debe quedar en la simple constatación del dato numérico ni del efecto matemático de las variaciones de cuota que se producen al cambiar la base. Hay que dar un paso más para indagar si la base a la que se llega después de hacer todas las operaciones aritméticas que sean menester es o no una base justa, es decir, si es o no la magnitud que representa la capacidad de pago del sujeto pasivo.

Es muy fácil desmontar la objeción que arranca de la existencia de supuestos beneficios y perjuicios. En la base imponible se deducen también otras cantidades, como por ejemplo los salarios que un profesional paga a sus empleados, las amortizaciones que descuenta un empresario o los gastos de conservación de la casa pagados por el arrendador. Nadie, que yo sepa, ha discutido jamás estas deducciones, a pesar de que el efecto que producen en cuota es el mismo que se utiliza para oponerse a las deducciones de las cargas familiares: cuanto mayor sea la renta del profesional, del empresario o del arrendador, mayor ahorro de cuota le produce la deducción en base del mismo salario, la misma amortización o los mismos gastos de conservación.

La razón por la que no se ponen en solfa estas deducciones es muy sencilla: se trata de cifras que merman la capacidad de pago del sujeto pasivo. La base imponible debe ser el exacto reflejo de esa capacidad de pago y por este motivo es justo que se deduzca de la base el mínimo vital familiar. Así conseguiremos que cada cual pague un impuesto adecuado a su nivel de capacidad contributiva y de este modo se llegará por fin a la implantación de la justicia horizontal en el impuesto.

Otra cosa distinta es la política familiar, cuyo estudio excede de los límites de este trabajo. En caso de que se estime oportuno ayudar económicamente a la familia, la subvención es el mecanismo más adecuado. También puede usarse la deducción en cuota del IRPF, que es -como ya hemos demostrado- equiparable a la subvención, pero tiene un inconveniente grave: que quedan excluidos de ella quienes no tienen renta. Por tanto, la deducción en cuota debería complementarse con subvenciones del mismo (o mayor) importe para quienes no tienen renta; y su cuantía debería ser inversamente proporcional a la renta del sujeto pasivo.

III.2. El centro subjetivo del impuesto: individuo o familia

En relación con este tema la Comisión ha estimado que «el impuesto debe exigirse, como sujeto del mismo, a cada persona física residente en territorio nacional que obtenga o a la que se atribuya renta discrecional en el ejercicio considerado». El motivo principal de esta opción es que las normas constitucionales españolas imponen la existencia de un sistema de tributación que preserve la individualidad e independencia de quienes lo deseen.

No obstante, hay razones para defender la subsistencia de un sistema de tributación familiar conjunta opcional, tal como existe en la mayoría de los países de nuestro entorno: la familia es una unidad económica o de gasto, se eliminan los problemas de atribución

de rentas, se reducen los costes de gestión y la complejidad de las declaraciones. Por estos motivos la Comisión ha propuesto un sistema opcional de tributación en el que se acumulen todas las rentas obtenidas en el seno de la unidad familiar. Para corregir el exceso de cuota derivado de la acumulación, el informe de la Comisión analiza las distintas alternativas técnicas (splitting, cociente familiar, tarifas múltiples y deducción variable en cuota) y sus ventajas e inconvenientes, sin llegar a un pronunciamiento a favor de alguna de ellas, puesto que ninguno de los sistemas es perfecto.

El enfoque de la Comisión tiene, a mi modo de ver, algunos aspectos mejorables. El informe propone el mantenimiento de la fórmula actual de atribución de rentas en caso de tributación separada y es este punto de partida el que, en mi opinión personal, conduce al callejón sin salida del elenco de soluciones insatisfactorias para resolver el exceso de gravamen que genera la tributación acumulada.

Ya he indicado antes que la ley vigente atribuye la renta al cónyuge a quien corresponde la titularidad de la fuente de renta. La Comisión sugiere el mantenimiento de esta norma. El problema que plantea este sistema de atribución es que, a efectos fiscales, se imputa la renta a una persona distinta de su verdadero titular. La titularidad de la renta viene determinada por el régimen económico matrimonial que en la mayoría de los casos es el de gananciales (o sus homólogos de conquistas, comunicación foral de bienes, o comunidad conyugal); sólo en Cataluña y Baleares rigen, a falta de pacto, regímenes de separación.

«La legislación tributaria -dijo la STC 45/1989-, en atención a su propia finalidad, no está obligada a acomodarse estrechamente a la legislación civil (que sin embargo tampoco puede ignorar) y que, en consecuencia, es en principio constitucionalmente lícito que el régimen fiscal del matrimonio sea establecido de modo uniforme, sin atender a la variedad posible en la práctica.»

Al adoptar el método de atribución de rentas actualmente vigente, nuestro legislador, lejos de acomodarse estrechamente, se ha apartado de forma tan ostensible que ha ignorado el régimen económico mayoritario que es el de gananciales. «Mediante la sociedad de gananciales -dice el art. 1.344 del Código Civil- se hacen comunes para el marido y mujer las ganancias o beneficios obtenidos indistintamente por cualquiera de ellos». Por tanto, la renta obtenida por un cónyuge pertenece a ambos en régimen de comunidad germánica, aunque dicha renta proceda de sus bienes privativos o de su actividad personal. El titular de la fuente no es titular de la renta, sino que la renta pertenece a los dos.

El principio de capacidad económica y el respeto del régimen económico matrimonial más extendido exigen que la renta se atribuya a quien realmente pertenece, es decir, a ambos cónyuges por mitad. Si se aceptase este punto de partida, quedarían eliminadas de raíz todas las dificultades de la acumulación y de la atribución de rentas. El régimen de atribución debería aplicarse en todo caso: tanto en tributación separada como en tributación conjunta.

La adaptación del impuesto al régimen económico matrimonial es la solución más conforme con el principio de individualización del impuesto, pues con ello se consigue que cada cual tribute por la renta que realmente le pertenece. Si, además, el régimen económico es el de gananciales (como ocurre en la mayoría de los casos), este sistema evita que lleguen a plantearse los comentados problemas técnicos de atribución y acumulación de rentas. En caso de acumulación, bastaría con aplicar separadamente la tarifa a las rentas obtenidas por cada miembro de la unidad familiar y sumar posteriormente las cuotas parciales: este es el sistema que actualmente se sigue en la tributación conjunta del régimen foral navarro, en el que se ha conseguido -justo es decirlo en beneficio de sus diseñadores- desterrar complicaciones, como la tarifa múltiple, con las que no se hace sino resolver

problemas artificial e innecesariamente creados.

La objeción que suele oponerse a la adaptación del impuesto al régimen económico matrimonial es triple: de un lado, se alega que el sistema sería muy complejo por causa de la libertad de pactos que existe en la materia; de otro lado, se dice que los problemas técnicos de la acumulación subsisten cuando el régimen económico es el de separación de bienes; y, por fin, se aduce también que de este modo el régimen económico matrimonial de separación resulta más costoso y esto puede ser un obstáculo para la conservación de la tradición jurídica en aquellos territorios (Cataluña y Baleares) donde el régimen legal ordinario es el de separación.

Todas estas objeciones pueden ser fácilmente contestadas.

En primer lugar, no es cierto que la libertad de pactos matrimoniales genere complejidad. Libertad de pactos existe en la mayor parte de los actos de los que se deriva la obtención de renta y eso no quiere decir que sea complejo el impuesto por este motivo. Cada contribuyente conoce perfectamente cuál es su régimen económico matrimonial y a él le corresponde aplicar el impuesto por el procedimiento de autoliquidación. La comprobación administrativa tampoco será más compleja por el hecho de que cada matrimonio tenga un régimen distinto, puesto que el régimen económico matrimonial está sometido al principio de publicidad formal registral. Estos pactos, que constan en un registro público, son más fáciles de conocer que otros muchos que han de ser tenidos en cuenta para aplicar el impuesto.

En segundo lugar, es cierto que los problemas técnicos de la acumulación subsisten en el caso de separación de bienes. Para resolverlos deberá acudir a cualquiera de los métodos aptos para reducir la cuota a nivel no superior al resultado de la suma de cuotas separadas: v.gr. aplicar el método de splitting total o parcial. De todos modos se ha de convenir en

que es mejor reducir el ámbito del problema a unos pocos casos, que extender los problemas técnicos de los matrimonios con separación de bienes al resto de los matrimonios -que son mayoría-, mediante la ficción alejada de la realidad de que la renta corresponde al cónyuge titular de la fuente. Puestos a aplicar ficciones en aras del tratamiento uniforme, es más correcto respetar la realidad mayoritaria y aplicar en los casos de separación de bienes la ficción de que la renta se distribuye igualitariamente entre marido y mujer.

Y, en tercer lugar, tanto obstáculo representa para la subsistencia del régimen de separación hacer tributar a los cónyuges según su verdadera renta, como para el régimen de gananciales imputar a un cónyuge una renta que no le pertenece. Si se trata de defender las tradiciones, tan respetable es una como la otra y, en caso de tener que sacrificar alguna, parece más razonable sacrificar

la minoritaria. Esto es lo contrario de lo que actualmente ocurre y no es ajeno a ello el hecho de que se hayan otorgado más de una vez capitulaciones matrimoniales para derogar el régimen de gananciales. Incluso, se pueden citar casos de divorcios o separaciones *de iure* (aunque no *de facto*) fundadas en razones fiscales.

Además hay soluciones respetuosas con la tradición civil común y foral. El remedio sería extender por ficción legal a los matrimonios en régimen de separación de bienes la solución a la que se llega en el caso de gananciales por simple respeto de la realidad jurídico privada y económica. Expresado en otros términos ello quiere decir que bastaría con aplicar en esos casos la regla del *splitting*, regla que es innecesaria en el régimen de gananciales si la ley se acomoda a la realidad jurídica y económica subyacente