

TRIBUTACIÓN DE LA FAMILIA, DESIGUALDAD Y BIENESTAR SOCIAL EN EL IRPF*

NURIA BADENES

Universidad Complutense de Madrid

JULIO LÓPEZ LABORDA

Universidad de Zaragoza

JORGE ONRUBIA

JESÚS RUIZ-HUERTA

Universidad Complutense de Madrid

Los impuestos sobre la renta personal aplicables en el mundo real están alejados del impuesto tipo tratado en los estudios teóricos, donde las cuotas impositivas dependen únicamente de la renta. El hecho de que en la realidad existan grupos con diferente tratamiento fiscal en función de atributos no relacionados con el nivel de renta exige un replanteamiento de los resultados convencionales sobre progresividad y redistribución en el impuesto sobre la renta personal, así como de su evaluación en términos de bienestar social. En este trabajo se estudian los diferentes tratamientos dados por el impuesto sobre la renta personal español (IRPF), desde su introducción en 1979 hasta la fecha, a tres grupos fiscales: individuos solteros, matrimonios con un único perceptor de rentas y matrimonios con dos perceptores de rentas. Se adopta una especificación de bienestar social *à la* Atkinson & Bourguignon, y se asume que, para el decisor social, los únicos atributos relevantes para diferenciar las necesidades de cada grupo son el estado civil y el número de perceptores de renta. Bajo estas hipótesis, se concluye que el IRPF no ha sido en ningún momento superior, en términos de bienestar, a un impuesto proporcional de igual recaudación, aplicado sobre todas las unidades contribuyentes.

Palabras clave: impuesto sobre la renta personal, estado civil, bienestar social, desigualdad.

(*) Una versión de este trabajo fue presentada en el 53.º Congreso del *International Institute of Public Finance*, celebrado en Kyoto, Japón, del 25 al 28 de agosto de 1997, así como en el V Encuentro de Economía Pública, celebrado en Valencia, del 5 al 7 de febrero de 1998. Agradecemos las observaciones formuladas por dos evaluadores anónimos de la Revista.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que se aplica en el mundo real dista mucho del que es objeto de los estudios teóricos sobre progresividad y redistribución de los impuestos, y sobre su aceptación en términos de bienestar social. Mientras la literatura convencional asume que el impuesto sobre la renta que paga un individuo depende únicamente de su renta, lo cierto es que la cuota tributaria también depende de otros atributos distintos de la renta, como el estado civil, el tamaño de la familia o determinadas decisiones del individuo, tales como la adquisición de vivienda. El hecho de que existan grupos que son tratados de forma diferente por el impuesto sobre la renta –los solteros y los casados, los que tienen hijos y los que no, los que adquieren su vivienda habitual y los que la alquilan– obliga a una reformulación de los resultados convencionales sobre la progresividad y el efecto redistributivo del impuesto sobre la renta, así como sobre su valoración en términos de bienestar social.

En este trabajo, nuestra intención es realizar una evaluación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas español en términos de desigualdad y de bienestar social, centrándonos en el tratamiento diferenciado que reciben en el Impuesto los individuos solteros y casados. Para llevar a cabo el análisis consideraremos tres grupos familiares, ya que, entre los casados, también difiere el gravamen según el número de perceptores de renta. Los tres grupos serán, entonces, los siguientes: los solteros, los matrimonios con un perceptor de rentas y los matrimonios con dos perceptores de rentas. Por lo tanto, de los múltiples atributos distintos de la renta que son tenidos en cuenta por el legislador para determinar la carga tributaria de los individuos, nosotros hemos seleccionado dos: el estado civil y el número de perceptores de renta dentro del matrimonio.

Para realizar el análisis de bienestar, asumiremos la especificación de bienestar social propuesta por Atkinson y Bourguignon (1987). A partir de ella, la condición necesaria y suficiente para la aprobación social de un impuesto con tributación progresiva y diferenciada de diversos grupos de contribuyentes es la existencia de *dominancia de Lorenz generalizada secuencial*. En la sección 1 del trabajo se presenta con detalle la metodología de Atkinson y Bourguignon (1987) y se explica cómo opera el criterio de la dominancia generalizada secuencial.

En las secciones 2 y 3 se realiza una aplicación práctica de la metodología anterior al IRPF español, desde su introducción en 1979. Se empieza identificando varios períodos en el tratamiento fiscal de los individuos según su estado civil. En cada etapa se cuantifica el efecto redistributivo del IRPF dentro de cada uno de los grupos que hemos identificado (solteros, matrimonios con un perceptor y matrimonios con dos perceptores de rentas), así como el efecto redistributivo global. Finalmente, también para las diversas etapas, se realiza una evaluación en términos de las funciones de bienestar social definidas en la sección 1. El ejercicio empírico se ha realizado utilizando el Panel de Declarantes del IRPF, perteneciente al Instituto de Estudios Fiscales, que consiste en una muestra de más de 250.000 declaraciones del Impuesto.

El trabajo se cierra con una sección de conclusiones, en la que se recapitulan los resultados más relevantes.

1. MODELO TEÓRICO¹

Si la cuota tributaria de un individuo depende solamente de su renta (x) es aplicable el siguiente resultado convencional:

Teorema 1 (Fellman, 1976; Jakobsson, 1976)

El gravamen progresivo de la renta de los individuos implica una reducción inequívoca de la desigualdad en la distribución de dicha renta.

Ahora, definamos la siguiente clase de funciones de bienestar social individualistas, simétricas, aditivamente separables y con aversión a la desigualdad:

$$W_1 = [1/N] \sum U(x), \quad U' > 0, U'' < 0 \quad \forall x \geq 0$$

donde N es el número de contribuyentes. Puede aplicarse el siguiente teorema:

Teorema 2 (Atkinson, 1970)

Si el impuesto progresivo sobre la renta reduce, de forma inequívoca, la desigualdad, ese impuesto será superior, en términos de bienestar, a un impuesto proporcional que genere la misma recaudación, para toda función de bienestar $W \in W_1$.

Ahora bien, si consideramos que la cuota tributaria depende de otros atributos distintos de la renta, como el estado civil, el tamaño de la familia o el número de perceptores de renta dentro de la familia, necesitaremos una especificación de bienestar distinta para hacer un juicio normativo. Atkinson y Bourguignon (1987) proponen una metodología muy atractiva, que permite que el análisis se lleve a cabo en términos de renta monetaria (sin tener que acudir, por ejemplo, al empleo de escalas de equivalencia) y, por consiguiente, manteniendo los elementos esenciales del enfoque de la utilidad media de la renta. El criterio propuesto es el de la *dominancia de Lorenz generalizada secuencial*.

Como explica Lambert (1993a, 1994), la información disponible distinta de la renta se utiliza para subdividir la población en grupos $i = 1, \dots, n$ con diferentes niveles de necesidad, ordenados a partir del más necesitado ($i = 1$). La idea es que, para cada nivel de renta, algunos grupos son más merecedores de recursos adicionales que otros. En nuestra aplicación empírica, hemos identificado los tres grupos siguientes:

$i = 1$: matrimonios con dos perceptores de renta.

$i = 2$: matrimonios con un perceptor de renta.

$i = 3$: solteros.

Estas diferencias en las necesidades son reconocidas por el decisor social, que atribuye una función de utilidad de la renta $U^i(x)$ para las unidades de renta pertenecientes a cada grupo. Cada $U^i(x)$ es creciente y cóncava, lo que significa

(1) Esta sección resume los principales resultados presentados por Lambert (1988, 1993a, 1993b, 1994).

que el decisor social presenta aversión a la desigualdad con respecto a la distribución de la renta en el interior de cada grupo.

La función de bienestar social evalúa la utilidad media de la renta para toda la población:

$$W_2 = \sum p_i \cdot W_i$$

donde p_i es la proporción de unidades de renta que pertenecen al grupo i , y $W_i \in W_1$ es la utilidad media de la renta en el grupo i .

La superioridad en términos de bienestar social de un impuesto progresivo sobre la renta que contiene un tratamiento diferenciado de diversos grupos de contribuyentes requiere, como condición necesaria, la siguiente:

Teorema 3 (Atkinson y Bourguignon, 1987)

Si un impuesto progresivo sobre la renta que contiene un tratamiento diferenciado de diversos grupos de contribuyentes reduce, sin ambigüedad, la desigualdad global de la renta, en tal caso, se cumple la condición necesaria para que ese impuesto sea superior, en términos de bienestar social, a un impuesto proporcional con la misma recaudación, para toda función de bienestar $W \in W_2$.

Lambert ha demostrado que las condiciones para la reducción global de la desigualdad no son, en absoluto, triviales², y que el gravamen progresivo y diferenciado de diversos grupos de contribuyentes —con redistribución inter-grupos hacia los grupos más necesitados, e intra-grupos, hacia las unidades más pobres— no implica necesariamente una disminución global de la desigualdad en la distribución de la renta.

Restringiendo el vector de funciones de utilidad $\langle U^1(x), \dots, U^n(x) \rangle$, para describir una actitud del decisor social hacia las necesidades de los diversos grupos, podemos encontrar condiciones necesarias y suficientes para una mejora inequívoca del bienestar social.

Las propiedades que han de imponerse al vector de funciones de utilidad social son las siguientes: para cada $i = 1, \dots, n-1$, se cumple que $[dU^i / dx] - [dU^{i+1} / dx]$ es positiva y decreciente con la renta. Esto significa que, para cada nivel de renta, el decisor social atribuye una utilidad social marginal de la renta más alta a unos grupos de contribuyentes que a otros, y también, que la diferencia sistemática en la utilidad social marginal para cada nivel de renta decrece cuando ésta aumenta.

Bajo estas hipótesis, resulta de aplicación el siguiente teorema:

Teorema 4 (Atkinson y Bourguignon, 1987)

Para que exista una mejora de bienestar, para cualquier función $W \in W_2$, es necesario y suficiente que haya dominancia de Lorenz generalizada del impuesto progresivo sobre la renta sobre el impuesto proporcional de igual recaudación,

(2) Véase, por ejemplo, Lambert (1993b).

para cada una de las sub-poblaciones integradas por los j grupos más necesitados, con $j = 1, \dots, n$.

La condición necesaria para las rentas medias después de impuestos es la siguiente:

$$\sum_{i=1}^j p_i (\mu_{x-IR}^i - \mu_{x-IP}^i) > 0, \forall j$$

donde IR es el impuesto progresivo sobre la renta, e IP el proporcional.

El teorema 4 recoge el criterio de la dominancia de Lorenz generalizada secuencial. Podemos explicar su aplicación con los tres grupos de renta que hemos identificado en el IRPF. En primer lugar, seleccionamos el grupo más necesitado, esto es, los matrimonios con dos perceptores de renta ($j=i=1$), y comprobamos la existencia de dominancia generalizada de Lorenz del impuesto progresivo sobre la renta sobre el impuesto proporcional de igual recaudación. A continuación, añadimos el siguiente grupo, es decir, los matrimonios con un único perceptor de renta ($[j=2] = [i=1] + [i=2]$), y verificamos nuevamente la existencia de dominancia generalizada. Finalmente, incorporamos el grupo de los solteros ($[j=3] = [i=1] + [i=2] + [i=3]$), y volvemos a aplicar el criterio de dominancia. Si en las tres etapas de esta secuencia existe dominancia de Lorenz generalizada, la mejora del bienestar está garantizada³.

Si, a diferencia del desarrollo anterior, no se impusieran restricciones sobre el vector de funciones de utilidad $\langle U^1(x), \dots, U^n(x) \rangle$, la condición necesaria y suficiente para que el bienestar asociado al impuesto progresivo sobre la renta fuera superior que el asociado al impuesto proporcional sería la siguiente:

Teorema 5 (Atkinson y Bourguignon, 1987)

Para que exista una mejora de bienestar, para cualquier función $W \in W_2$, es necesario y suficiente que haya dominancia de Lorenz generalizada del impuesto progresivo sobre la renta sobre el impuesto proporcional de igual recaudación, para cada uno de los grupos $i = 1, \dots, n$.

La condición necesaria para las medias es, ahora, la siguiente:

$$\mu_{x-IR}^i > \mu_{x-IP}^i, \forall i$$

Como afirma Lambert (1993a), estas condiciones de dominancia, aunque son menos débiles que las del teorema 4, resultan de mucha menor aplicación.

2. LA TRIBUTACIÓN DE LA FAMILIA EN EL IRPF

Dentro del proceso de transición hacia un régimen político democrático, España implantó, en 1979, en el marco de una reforma tributaria más amplia, un impuesto sobre la renta personal (IRPF) de concepción tradicional: renta sintética,

(3) Recientemente, Moyes y Shorrocks (1998) han demostrado que no existe una estructura progresiva de impuesto sobre la renta que garantice esa mejora de bienestar para cualquier posible distribución de la renta antes de impuestos.

base imponible extensiva, tarifa progresiva y deducciones tanto personales como incentivadoras.

En relación con el tratamiento que recibe en el IRPF la familia, podemos establecer, desde su introducción hasta la actualidad, cuatro modelos de tributación diferenciados: 1979-1984, 1985-1987, 1988-1991 y 1992 en adelante.

En cada uno de estos modelos hemos diferenciado, de acuerdo con la distinta intensidad en el tratamiento impositivo establecida por el legislador fiscal, varios tipos de unidad familiar⁴. Precisamente, estos tratamientos específicos nos sirven para identificar la percepción del nivel de necesidades de cada uno de ellos y su ordenación relativa por parte del decisor social. Por razones de homogeneización, hemos identificado tres grupos familiares en cada una de las cuatro etapas contempladas⁵: individuos solteros, matrimonios en los que ambos cónyuges obtienen renta y matrimonios con un único perceptor de renta.

Ciertamente, la legislación del IRPF contempla una diversidad de atributos, aparte de la renta, relacionados con la familia (las cargas familiares por hijos y otros dependientes, los gastos sanitarios, etc.) que permitirían establecer una taxonomía de grupos más amplia que la aquí propuesta. No obstante, el propósito de este trabajo se centra en analizar, desde la perspectiva expuesta, los cambios en la estructura del IRPF en relación con el tratamiento que éste ha concedido al núcleo principal de la unidad familiar, los cónyuges o los individuos solteros, con el trasfondo del cambio de orientación experimentado por el impuesto, desde su concepción grupal al actual carácter individual⁶. La relevancia de diferenciar entre el número de cónyuges perceptores de renta en los matrimonios viene determinada por la variación del gravamen en función de esta circunstancia, recogida por el legislador en las sucesivas regulaciones del IRPF.

Como consecuencia principal del análisis realizado, hemos comprobado que la ordenación relativa establecida por el decisor social respecto a las necesidades de cada uno de los tres grupos definidos permanece inalterada durante las cuatro fases consideradas. Dicha ordenación, con alguna matización particular para cada período, que a continuación se expondrá, es la siguiente:

a) El tipo de unidad familiar con mayores necesidades ($i=1$) es el constituido por los matrimonios con dos perceptores de renta.

(4) A lo largo del trabajo nos referiremos a las unidades familiares con el sentido que se explica inmediatamente en el texto, que no coincide con el concepto jurídico-tributario de "unidad familiar".

(5) El tratamiento específico de los matrimonios, en los distintos diseños del IRPF correspondientes a los períodos 1985-1987, 1988-1991 y 1992 en adelante, permitiría contemplar un número prácticamente infinito de tipos de matrimonios, de acuerdo con: a) la existencia en la estructura del impuesto de deducciones variables en función de la proporción de rendimientos de cada perceptor respecto de la base imponible global del matrimonio (1985-1987 y 1988-1991); b) la naturaleza de la fuente de renta y su imputación a cada cónyuge (1985-1987, 1988-1991 y 1992 en adelante); y c) la aplicación opcional de dos tarifas diferentes, según la declaración matrimonial se realice de forma individual o conjunta (1992 en adelante).

(6) En Badenes *et al.* (1998) se extiende el análisis, para incluir en él a los hijos, y se efectúa una comparación del vigente sistema de deducciones por hijos en la cuota del IRPF y del sistema propuesto para 1999, de reducciones en la base del Impuesto.

b) En segundo lugar, encontramos a los matrimonios con un único perceptor de renta ($i=2$).

c) Mientras que el colectivo con menores necesidades es el de los individuos solteros ($i=3$).

En los dos primeros períodos (1979-1984 y 1985-1987), la concepción del IRPF como un impuesto personal dirigido a gravar la capacidad de pago familiar –basada en la idea de que la convivencia matrimonial entre individuos mayores de edad supone la existencia de economías de escala en el consumo– permitió una consistencia argumental entre la valoración por el decisor social de las necesidades de cada tipo de unidad familiar y la intensidad en la distribución de la carga impositiva del IRPF para cada uno de estos colectivos. La obligatoriedad legal de la acumulación de rentas de los cónyuges en la base imponible familiar, junto con la introducción en la estructura del Impuesto de un tratamiento *ad hoc* de atenuación de la tributación en este caso, además de la inclusión de una deducción en la cuota para matrimonios, ofrecían un tratamiento impositivo compatible con las preferencias sociales expuestas.

En 1989, la declaración de inconstitucionalidad del sistema de acumulación obligatoria de rentas de los cónyuges en la base imponible familiar, cambió radicalmente la concepción del IRPF, pasando, a partir de este momento, a ser un impuesto orientado a gravar la capacidad de pago individual de las personas físicas, con independencia de su estado civil. En los dos períodos afectados por este cambio conceptual (1988-1991 y 1992 en adelante), el gravamen de los tres grupos familiares permitió mantener, a grandes rasgos, la ordenación de preferencias sociales vigente hasta ese momento, si bien, como puede verse en los gráficos 1 a 4, el tratamiento diferencial, especialmente entre los grupos de matrimonios con uno y con dos perceptores, se amplió de forma notable.

2.1. Período 1979-1984

Comenzando por el período comprendido entre la introducción del IRPF y 1984, la principal característica del gravamen de las familias era la obligatoriedad de acumulación de las rentas obtenidas por los matrimonios con dos perceptores. La totalidad de la base familiar se gravaba con la única tarifa del impuesto, aplicable, por tanto, a los tres grupos contemplados. La carga tributaria de los grupos no difería de forma sensible, por lo que puede considerarse que la distinción de necesidades establecida por el decisor social era muy tenue. Estas diferencias se articularon a través de deducciones en la cuota íntegra. Así, para los matrimonios con un único perceptor de rentas, se introdujo una deducción “por matrimonio”, que en el año escogido para el análisis de este período, 1982, ascendió a 14.500 pts. En el caso de los matrimonios de dos perceptores, a esta deducción se añadía otra, consistente en la ampliación, en un 30%, de la “deducción general” (que operaba como mínimo exento, pero articulado en la cuota), de 15.000 pts. por cada individuo declarante que fuese perceptor de rentas⁷. La cuota íntegra no podía exceder el 42 por 100 de la base imponible.

(7) Se exceptuaban aquellos casos en los que uno de los perceptores percibiese únicamente rendimientos del capital y/o ganancias de capital.

El gráfico 1 recoge las funciones representativas de cada tratamiento impositivo, para el año de análisis elegido en este período, 1982, en términos del tipo medio nominal de la unidad familiar del grupo "i" (t_i), en relación con el nivel de base liquidable⁸.

Como se puede observar en el gráfico, dicho tratamiento diferencial resulta, en términos de tipo medio de gravamen, inferior a dos puntos porcentuales entre los colectivos de mayor y menor necesidad, a partir de un nivel de renta liquidable de dos millones de pesetas⁹.

En consecuencia, en este período, la carga tributaria de los tres grupos quedaba ordenada de la siguiente manera:

$$t_{i=3}^{79-84}(x) > t_{i=2}^{79-84}(x) > t_{i=1}^{79-84}(x)$$

2.2. Período 1985-1987

En el período 1985-1987, el legislador introduce una mayor diferenciación entre los grupos $i=1$ e $i=2$. La normativa del IRPF mantiene la obligatoriedad de acumulación de rentas en la base imponible de los matrimonios de dos perceptores, pero incorporando a la estructura del impuesto una "deducción variable" (DV), cuya cuantía se obtenía de la aplicación de la siguiente expresión polinómica, con un tope máximo de deducción de 300.000 pts.:

$$DV = 5.000 - 8 \cdot BLT + 0,04 \cdot (BLT - B_2) \cdot B_2$$

donde BLT es la base liquidable total del matrimonio y B_2 el rendimiento neto del trabajo personal del segundo perceptor (en orden según cuantía). Como resulta sencillo observar, la cuantía de esta deducción variable era sensible a la proporción de rendimientos, respecto del total, de los dos perceptores, y a la naturaleza de la fuente de procedencia¹⁰. Además, en este período se amplió el incremento de la deducción general en la cuota íntegra (fijada en el año de análisis de este período, 1985, en 17.000 pts.), hasta el 50% de la deducción por perceptor para los matrimonios del grupo $i=1$. La deducción por matrimonio, aplicable a los grupos $i=1$ e $i=2$, fue mantenida (20.000 pts. en 1985).

En términos de tipo medio nominal de la unidad familiar, las respectivas funciones impositivas de cada grupo, para este período, se recogen en el gráfico 2.

(8) Definimos "tipo medio nominal" de la unidad "i", al tipo de gravamen resultante de aplicar a cualquier nivel de base imponible el conjunto de elementos de la estructura tributaria (reducciones de la base imponible, tarifa, deducciones en la cuota, etc.) al que la totalidad de individuos integrantes de ese grupo "i" tiene derecho por su simple pertenencia al mismo.

(9) Las referencias monetarias se realizan siempre en pesetas corrientes del año de análisis.

(10) Para el cálculo de los tipos medios nominales de cada grupo, representados en los gráficos 2, 3 y 4, se han contemplado dos escenarios diferentes: (1) en el que la base liquidable total del matrimonio es obtenida en un 50% por cada cónyuge; y (2) en el que un 90% de dicha base liquidable es obtenido por el primer perceptor y el 10% restante por el segundo. En ambos casos, hemos considerado que la totalidad de las rentas procede de la fuente de tratamiento más general en el IRPF: las rentas del trabajo personal por cuenta ajena.

Gráfico 1: TIPOS MEDIOS NOMINALES POR GRUPOS FAMILIARES (AÑO 1982)

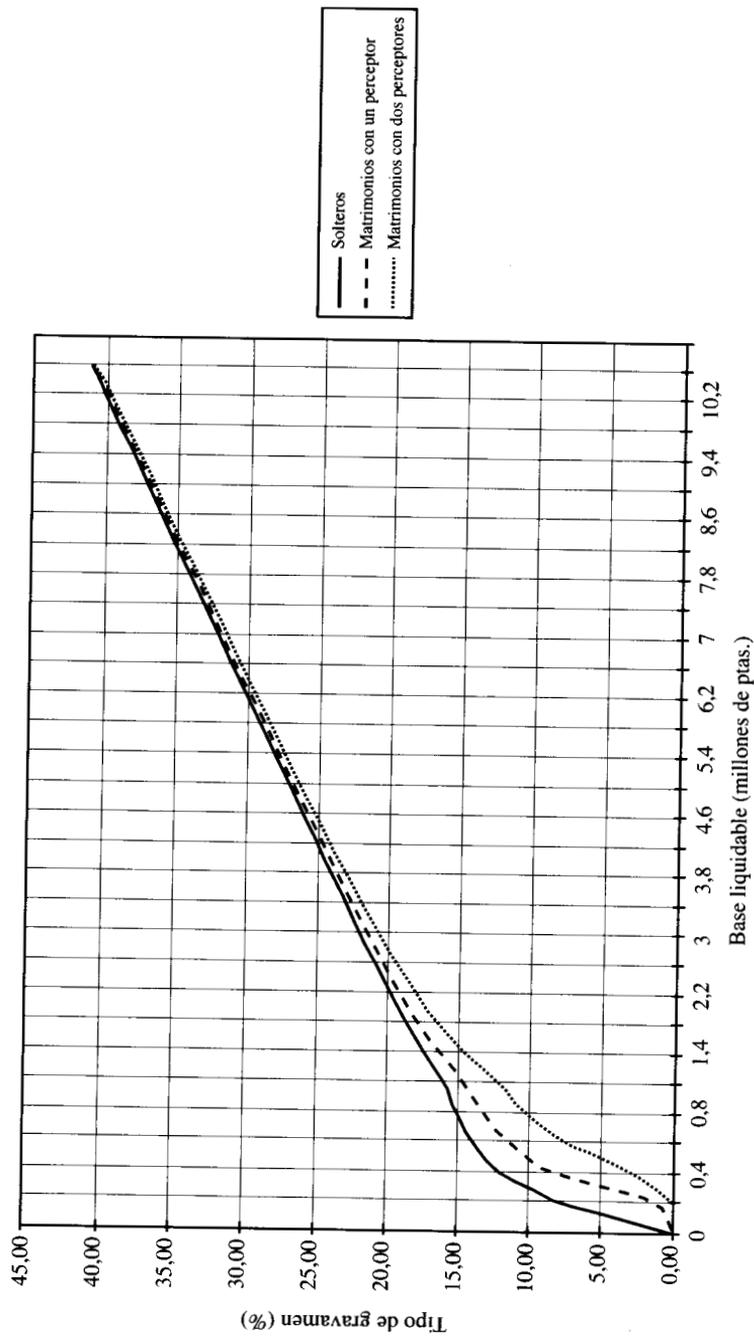
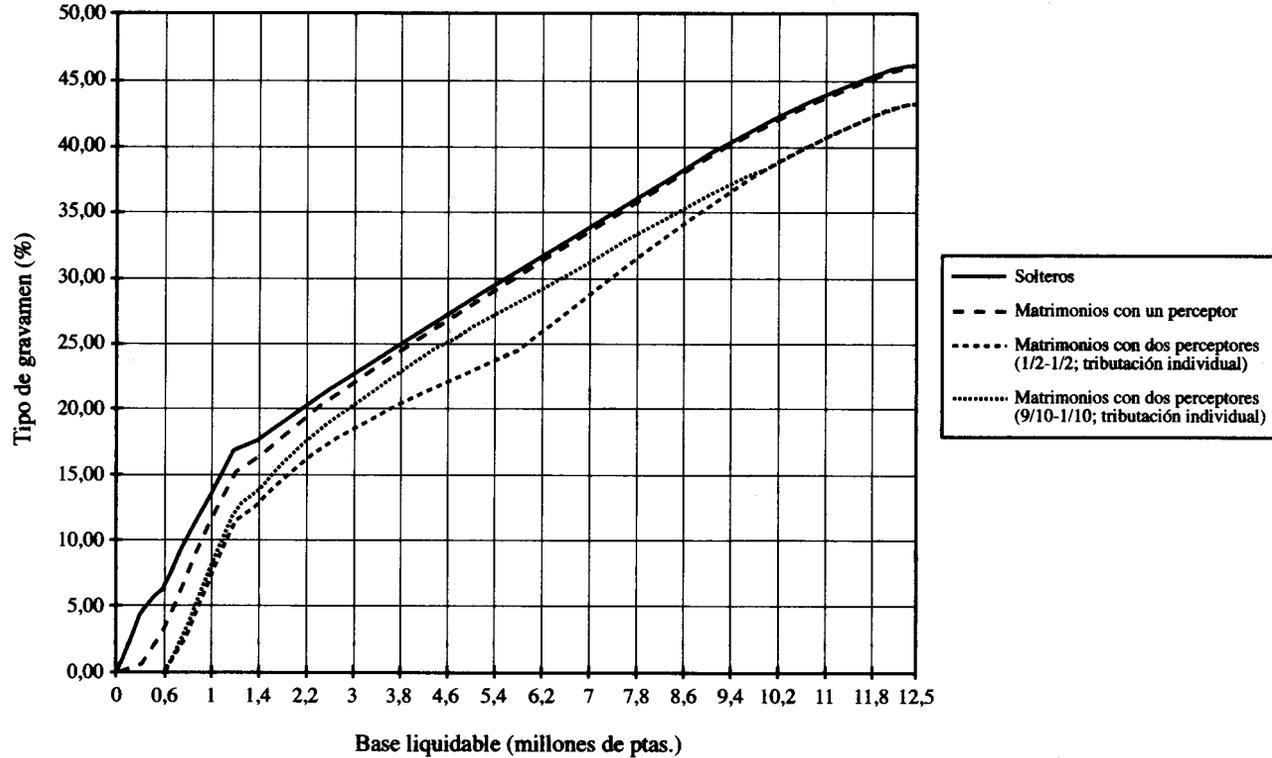


Gráfico 2: TIPOS MEDIOS NOMINALES POR GRUPOS FAMILIARES (AÑO 1985)



A la vista del gráfico 2, debemos resaltar cómo el tratamiento diferencial entre los dos tipos de matrimonios se amplía respecto del período 1979-1984, manteniéndose la distancia de más de dos puntos porcentuales de tipo medio de gravamen para bases liquidables familiares muy elevadas (12.000.000 pts.). Esta separación es especialmente llamativa cuando la proporción entre rendimientos de ambos cónyuges está muy cercana al caso de matrimonios con un único perceptor (90%-10%). Nuevamente, al igual que sucedía en el período anterior, se observa la limitada diferenciación establecida entre el grupo de solteros y el de casados con un único perceptor, prácticamente inapreciable a partir de bases liquidables familiares superiores a dos millones de pts., nivel de renta relativamente bajo. Por otra parte, el límite establecido sobre la cuota íntegra (un 46 por 100 de la base imponible) acelera la convergencia entre los tipos medios de los tres grupos.

Al igual que vimos en el período anterior, de forma consecuente con la ordenación del decisor social, el legislador del impuesto definió para este período las cargas tributarias de tal forma que:

$$t_{i=3}^{85-87}(x) > t_{i=2}^{85-87}(x) > t_{i=1}^{85-87}(x)$$

2.3. Período 1988-1991

La siguiente etapa, 1988-1991, viene caracterizada, dentro de la evolución histórica del IRPF, precisamente por la problemática del gravamen de las familias. La normativa legal del impuesto prevista para gravar las rentas de las unidades familiares obtenidas en 1988 fue anulada por el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 20 de febrero de 1989. El motivo fue la inconstitucionalidad de la obligación de acumulación de rentas en las bases imposables de los matrimonios con dos perceptores, instaurada, como se ha señalado, con la introducción del impuesto en 1979. La intimidad informativa en el interior del matrimonio y la existencia de cuotas tributarias individuales distintas por razón del vínculo matrimonial, y, por tanto, discriminatorias, fueron consideraciones argumentales esgrimidas por el Alto Tribunal.

En respuesta a esta sentencia, el legislador adoptó una serie de medidas provisionales que permitieron, en este período (1988-1991), la aplicación de la normativa del IRPF no anulada, sin acometer una reforma en profundidad de la estructura del impuesto. Así, en acatamiento de la sentencia, se implantó, por primera vez desde 1979, la generalidad, sin ningún tipo de limitaciones, del sistema de tributación individual. Sin embargo, en aras de una reducción de los costes administrativos y de cumplimiento del impuesto, fue establecido, con carácter opcional, un sistema de tributación conjunta, en el que la definición de la unidad contribuyente legal quedaba en idénticos términos a la existente antes de la sentencia de inconstitucionalidad. Tanto para el caso general de tributación individual, como para el opcional de tributación conjunta, se mantuvo el modelo de una única tarifa.

La tributación de los diversos grupos se determinaba de la siguiente forma. Al grupo $i=1$, matrimonios con dos perceptores de renta, se le ofrecían dos posibilidades: una primera, la tributación separada de las rentas de cada cónyuge perceptor, en la cual no existía ninguna distinción con el esquema de tributación de los individuos solteros; y una segunda, asociada a la elección de la modalidad de

tributación conjunta, en la que se contemplaba una deducción variable expresada como un porcentaje de la base liquidable total del matrimonio. El contenido y evolución de dicha deducción eran análogos a la resultante de la fórmula polinómica vigente hasta 1987, aunque la presentación para su aplicación por los contribuyentes se hizo en forma de tablas de doble entrada, por nivel de renta total del matrimonio y proporción entre los rendimientos de ambos cónyuges, con una cuantía mínima de 35.000 pts. y un techo máximo de deducción, según proporciones, que en cualquier caso no podía superar las 800.100 pts.¹¹. Para los matrimonios con un único perceptor de renta, el tratamiento impositivo diferencial con respecto al grupo de solteros estribaba únicamente en la aplicación de una deducción "por matrimonio" de 35.000 pts. (de igual cuantía que el mínimo de la deducción variable, con la que resulta incompatible).

Para el año 1988, tomado para el análisis de este período, las funciones de tipo medio nominal se recogen en el gráfico 3. Como puede verse, el principal rasgo característico del modelo de IRPF en esta etapa es el amplio tratamiento diferencial favorable a los matrimonios con dos perceptores de rentas, cuando éstos eligen el régimen general de tributación separada. Además, este tratamiento favorable se va ampliando a medida que aumenta la renta familiar total, si se compara con el gravamen de los matrimonios con un único perceptor (para una proporción de rendimientos entre ambos cónyuges del 50%, existe una diferencia de más de doce puntos porcentuales de tipo de gravamen, a partir de once millones de base liquidable familiar). En la medida que la proporción de rentas entre ambos cónyuges deja de ser igualitaria, este diferencial se va reduciendo. Para los matrimonios del grupo $i=1$ que hubiesen optado por el régimen de tributación conjunta, el tratamiento diferencial no es tan favorable, respecto del grupo $i=2$, y, además, se va reduciendo conforme crece la renta familiar sometida a gravamen. Por último, debemos destacar la ligerísima diferencia de tributación entre los matrimonios con un único perceptor de rentas, y los individuos solteros, aunque tal diferencia se amplía respecto a los períodos anteriores.

Consecuentemente con la anterior descripción, las cargas tributarias de los tres grupos mantenían la relación de etapas precedentes:

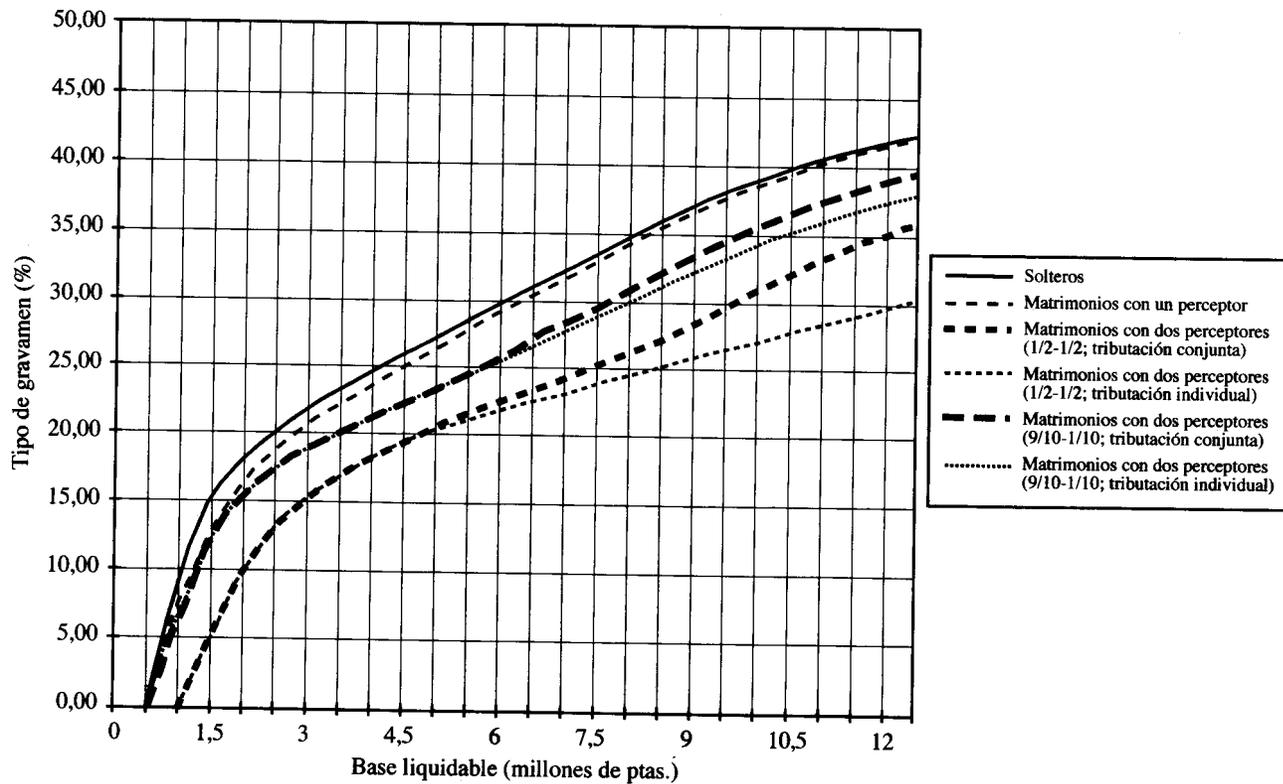
$$t_{i=3}^{88-91}(x) > t_{i=2}^{88-91}(x) > t_{i=1}^{88-91}(x)$$

Por razones de simplicidad y homogeneización, hemos mantenido la hipótesis de tres esquemas de tributación diferenciados, de acuerdo con la definición inicial de los grupos familiares. No obstante, según se ha comentado, la introducción de un sistema opcional de tributación conjunta para el grupo $i=1$ ofrece un doble tratamiento impositivo para los matrimonios con dos perceptores de renta. De acuerdo con las funciones impositivas recogidas en el gráfico 3, la ordenación en este caso sería:

$$t_{i=3}^{88-91}(x) > t_{i=2}^{88-91}(x) > t_{i(c)=1}^{88-91}(x) \geq t_{i(s)=1}^{88-91}(x)$$

(11) La deducción estaba también afectada por otras limitaciones específicas, como la fuente de procedencia de las rentas. Además, para el cálculo de la proporción entre rendimientos, no se computaban ni los rendimientos del capital ni las variaciones patrimoniales.

Gráfico 3: TIPOS MEDIOS NOMINALES POR GRUPOS FAMILIARES (AÑO 1988)



donde $t_{i(c)}$ es la función impositiva del grupo $i=1$ cuando sus miembros tributan acumulando sus rentas y aplicando la deducción variable, y $t_{i(s)}$ la correspondiente al mismo grupo cuando los cónyuges tributan de forma separada.

2.4. Período de 1992 en adelante

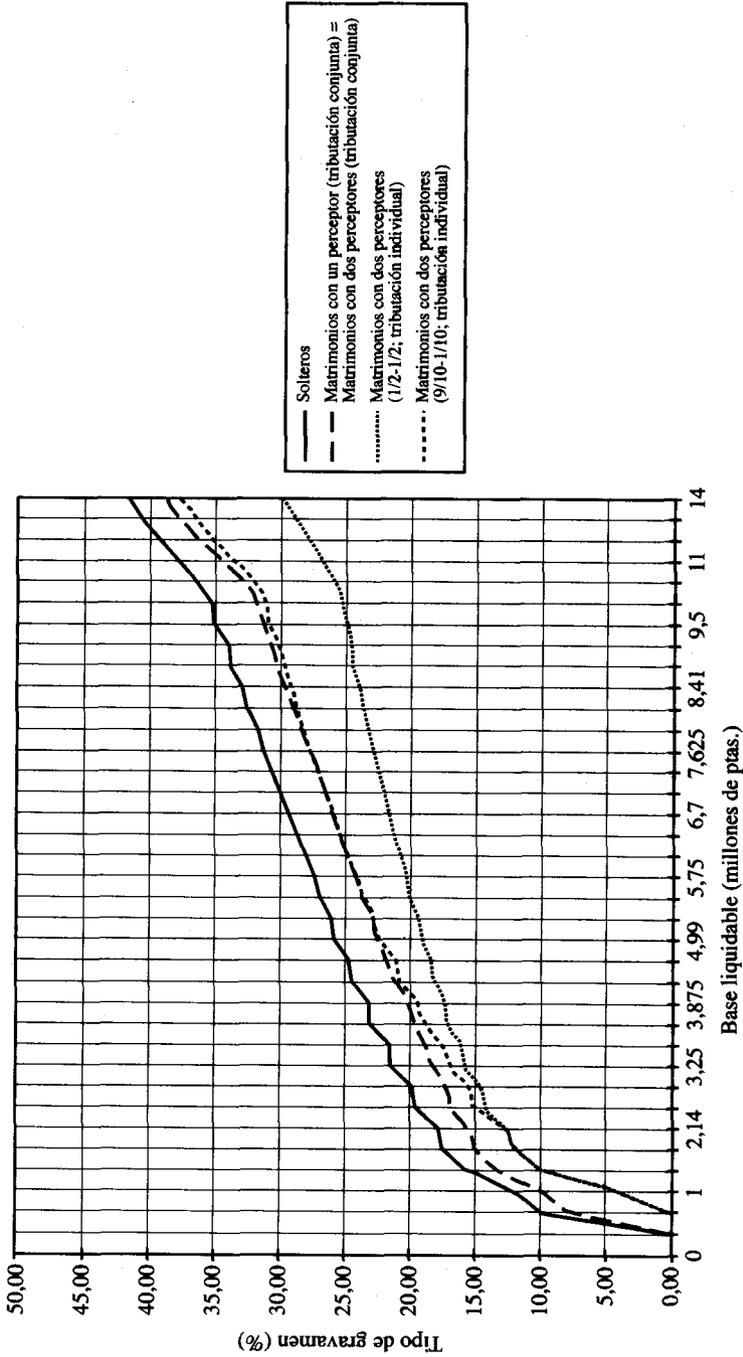
El último período tratado es el que se inicia en 1992, con la entrada en vigor del IRPF resultante de la reforma integral del impuesto abordada tras la sentencia de inconstitucionalidad de 1989. En la actual estructura del IRPF, se mantiene la generalidad, sin limitaciones, de la tributación individual, si bien se introduce un sistema de tributación conjunta opcional para las unidades familiares determinadas por la Ley, independientemente del número de perceptores de renta, con una tarifa específica, más aplanada en sus tipos marginales. Esta tarifa, para niveles de base liquidable total del matrimonio inferiores a dos millones de pts., reproduce el efecto del sistema *splitting* tradicional, convergiendo a partir de este nivel de renta hacia el tipo de gravamen medio nominal de la tarifa general aplicable para la tributación individual. Nuevamente, la opcionalidad entre tributación conjunta y separada abre para el grupo $i=1$ un abanico de tratamientos impositivos en función de las proporciones de renta entre los cónyuges perceptores.

Con la actual estructura del IRPF, el único tratamiento diferencial entre el grupo de individuos solteros y el de matrimonios con un único perceptor está en la aplicación de una tarifa más liviana para estos últimos. La diferenciación entre matrimonios de un perceptor y de dos perceptores pasa ahora a depender de la elección de la tarifa individual o de la tarifa conjunta y, simultáneamente, de las proporciones de renta de cada cónyuge, cuando se opta por la primera posibilidad¹².

Las funciones impositivas de cada grupo, en términos de tipo medio nominal de gravamen, se recogen en el gráfico 4. Como puede verse, la aplicación de la tarifa individual, con tipos marginales más elevados para los mismos niveles de base liquidable que la tarifa para tributación conjunta (hasta 9.550.000 pts.) hace que, nuevamente, el grupo gravado más intensamente sea el de los individuos solteros. Respecto de los matrimonios, han de distinguirse distintas situaciones en función del nivel de renta total de la familia. Para una distribución de rentas por partes iguales entre ambos cónyuges, el efecto *splitting*, implícito en la tarifa conjunta, hace que el tratamiento entre el grupo de matrimonios con un único perceptor y el de matrimonios con dos perceptores reciba el mismo nivel de tipo de gravamen, hasta un volumen de base liquidable familiar de dos millones de pts. A partir de este nivel de renta familiar, los matrimonios con un único perceptor pasan a estar más gravados, convergiendo su tratamiento impositivo gradualmente con el de los individuos solteros. Para proporciones de rentas entre los cónyuges distintas del reparto igualitario, la tributación separada puede llegar a ser más

(12) En la Ley del IRPF aplicable desde 1992, se recogen algunas especialidades en deducciones no estrictamente personales, en función de la opción entre tributación conjunta o individual. Al no contemplarse estas deducciones en el análisis empírico, no han sido tenidas en cuenta en esta descripción del IRPF vigente.

Gráfico 4: TIPOS MEDIOS NOMINALES POR GRUPOS FAMILIARES (AÑO 1992)



gravosa que la conjunta, siempre hasta un determinado nivel de renta familiar, distinto según dicha proporción.

Sin embargo, seguramente el resultado más destacable de este modelo sea el amplísimo tratamiento diferencial favorable a los matrimonios con dos perceptores, en relación con los de un único perceptor, cuando aquellos obtienen sus rentas de forma más o menos igualitaria y optan por tributar de forma separada. Además, este diferencial diverge con el nivel de renta familiar, al menos hasta niveles de renta muy elevados (más de 8 puntos porcentuales de tipo medio de gravamen para una base liquidable total de doce millones de pts.). La explicación no es otra que el resultado derivado del efecto *splitting* generado, *de facto*, en este caso, por la tributación separada para el total de la renta familiar.

De acuerdo con la evolución de los tipos medios de gravamen de cada grupo, la ordenación de las funciones impositivas es la siguiente:

$$t_{i=3}^{92-}(x) > t_{i=2}^{92-}(x) = t_{i(c)=1}^{92-}(x) \geq t_{i(s)=1}^{92-}(x)$$

Como se puede ver, la ordenación es consistente con las valoraciones de necesidades establecidas por el decisor social, si bien la elección entre tributación conjunta o separada, dentro del grupo $i=1$, puede producir reordenaciones en los tratamientos impositivos que afectan al colectivo genérico de matrimonios (determinados por los cruces en las funciones de tipos medios nominales, según se observa en el gráfico 4), difíciles, a nuestro juicio, de interpretar de acuerdo con un criterio de racionalidad económica.

Para concluir esta sección, consideramos conveniente reiterar que, a pesar de mantenerse a lo largo de toda la vigencia del IRPF en España, el criterio de ordenación social de los grupos familiares por razón de sus necesidades relativas, el nivel de intensidad en el tratamiento impositivo diferencial ha evolucionado claramente en favor de los matrimonios con dos perceptores de renta.

3. APLICACIÓN EMPÍRICA

En esta sección vamos a evaluar el IRPF en cada uno de los cuatro períodos que hemos identificado, desde el punto de vista de la desigualdad y el bienestar social.

Como hemos señalado, el decisor social clasifica a las diversas unidades de renta en tres grupos, de mayor a menor necesidad, de acuerdo con el estado civil y el número de perceptores de renta dentro del matrimonio. Cada uno de esos grupos es objeto de un tratamiento diferenciado, en el IRPF:

$i = 1$: matrimonios con dos perceptores de renta.

$i = 2$: matrimonios con un perceptor de renta.

$i = 3$: solteros.

Adicionalmente, asumimos que esta ordenación cumple las propiedades del vector de funciones de utilidad social que permiten la aplicación del teorema 4, esto es, que el evaluador social considera que el primer grupo es, para cada nivel de renta, el más merecedor de cualquier unidad adicional de recursos, y que la

preocupación del decisor social por las diferencias de necesidad decrece a medida que aumenta el nivel de renta.

Nuestro propósito es determinar si la estructura del IRPF para cada uno de los períodos considerados es o no recomendable para una función de bienestar $W \in W_2$, tal y como se ha definido en la sección 1. O, en otras palabras, si en cada uno de esos cuatro períodos el impuesto sobre la renta vigente es o no superior en términos de bienestar a un impuesto proporcional de igual recaudación, aplicado a todos los contribuyentes con independencia de su estado civil.

El ejercicio se ha realizado con el Panel de Declarantes del IRPF, perteneciente al Instituto de Estudios Fiscales, que consiste en una muestra de más de 250.000 declaraciones del Impuesto. El cuadro 1 refleja el tamaño de la muestra seleccionada para cada año¹³. El Panel de IRPF del IEF está construido por procedimiento aleatorio simple, con una afijación proporcional del 2%. Su representatividad en origen, para panel no puro, es del 95%. La muestra empleada ha sido seleccionada por idéntico procedimiento al de construcción del panel.

El cuadro 2 muestra los resultados más relevantes desde el punto de vista de la desigualdad y del efecto redistributivo originado por el IRPF, dentro de cada uno de los tres grupos seleccionados y para todas las unidades familiares. Podemos señalar los siguientes aspectos:

1. La desigualdad en la distribución de la renta antes del IRPF crece continuamente entre 1982 y 1992, tanto en términos globales como para cada grupo por separado, con la única excepción de los matrimonios con dos perceptores, para los que la desigualdad se reduce en 1992. El mayor crecimiento de la desigualdad se produce en el grupo de los contribuyentes solteros.

2. En los dos primeros años (1982 y 1985) el grupo que muestra la mayor desigualdad antes de impuestos es el de matrimonios con un perceptor. En los dos últimos ejercicios (1988 y 1992) esta posición pasa a ser ocupada por los solteros.

3. El IRPF es claramente redistributivo, tanto en el interior de cada grupo como para el total de unidades familiares. Además, con carácter general, este efecto crece con el tiempo hasta 1992, año en que reduce su intensidad. También con carácter general, el grupo en el que el efecto redistributivo es mayor es el de los matrimonios con dos perceptores de renta.

4. Pese a los resultados anteriores, la desigualdad en la distribución de la renta después del IRPF también crece, globalmente y para cada grupo, excepto para los solteros en 1985, y para los matrimonios con dos perceptores en 1992¹⁴.

(13) Los años elegidos en cada período son, por este orden: 1982, en el primer período, por tratarse del primer año disponible en el Panel de IRPF del IEF; 1985 en el segundo período, 1988 en el tercero y 1992 en el cuarto, por ser, cada uno de ellos, el primer ejercicio de aplicación de los modelos diferenciados.

(14) No es nuestra intención analizar, en este trabajo, la contribución del IRPF a la evolución de la desigualdad, que puede explicarse por factores tales como el crecimiento del número de declarantes, la estructura legal del Impuesto, la renta media o la distribución de la renta antes de impuestos. Véase, recientemente, Salas (1997).

Cuadro 1: NÚMERO DE UNIDADES DE CADA TIPO

Año	Solteros	Matrimonios con un perceptor de renta	Matrimonios con dos perceptores de renta	Total
1982	1.575	4.133	993	6.701
1985	2.065	4.804	1.025	7.894
1988	3.068	5.414	1.455	9.937
1992	5.282	5.576	2.412	13.270

Cuadro 2: DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA ANTES Y DESPUÉS DEL IRPF, 1982-1992
Índice de Gini (Índice de Reynolds-Smolensky)

Año		Solteros	Matrimonios con un perceptor de renta	Matrimonios con dos perceptores de renta	Total
1982	BL	0,3042	0,3096	0,2905	0,3219
	RDI	0 2809 (0,0233)	0,2855 (0,0241)	0,2637 (0,0268)	0,2988 (0,0231)
1985	BL	0,3087	0,3371	0,2989	0,3447
	RDI	0,2700 (0,0387)	0,2917 (0,0454)	0,2638 (0,0351)	0,3039 (0,0408)
1988	BL	0,3703	0,3486	0,3669	0,3970
	RDI	0,3253 (0,0450)	0,3038 (0,0448)	0,3148 (0,0521)	0,3528 (0,0442)
1992	BI	0,3828	0,3665	0,3443	0,4021
	RDI	0,3427 (0,0401)	0,3251 (0,0414)	0,3024 (0,0419)	0,3631 (0,0390)

BL: Base liquidable.

RDI: Renta después de IRPF.

Pasemos ahora al análisis de bienestar, y utilicemos el criterio de la dominancia de Lorenz generalizada secuencial para determinar si el IRPF es superior en bienestar a un impuesto proporcional de recaudación equivalente, para cualquier función $W \in W_2$, en cada uno de los años seleccionados.

Los resultados del ejercicio pueden contemplarse en los gráficos 5 a 8. De ellas inferimos que, entre 1982 y 1992, el IRPF no ha sido superior, en términos de bienestar, a un impuesto proporcional con la misma recaudación, para un deci-

El estado social que identifica como únicos factores determinantes de la necesidad el estado civil y el número de perceptores de renta, y para el cual los matrimonios con dos perceptores son más necesitados que los matrimonios con un solo perceptor, y éstos últimos, más que los contribuyentes solteros.

Explicamos la afirmación anterior con algo más de detalle. En primer lugar, los gráficos 5c), 6c), 7c) y 8c) muestran que el IRPF reduce, sin ambigüedad, la desigualdad global en la distribución de la renta. Por lo tanto, y de acuerdo con el teorema 3, se cumple la condición necesaria para la mejora de bienestar. Sin em-

Gráfico 5: PERÍODO 1, AÑO 1982

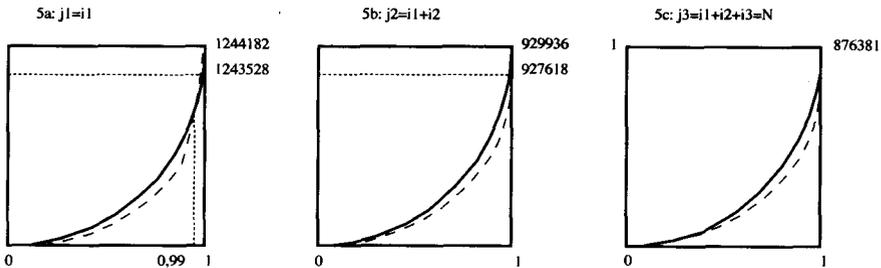


Gráfico 6: PERÍODO 2, AÑO 1985

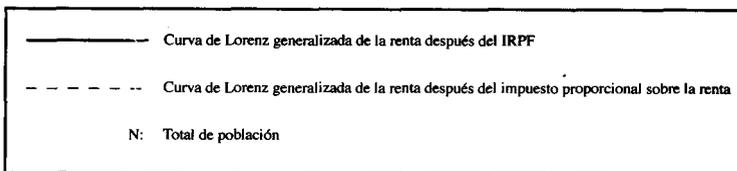
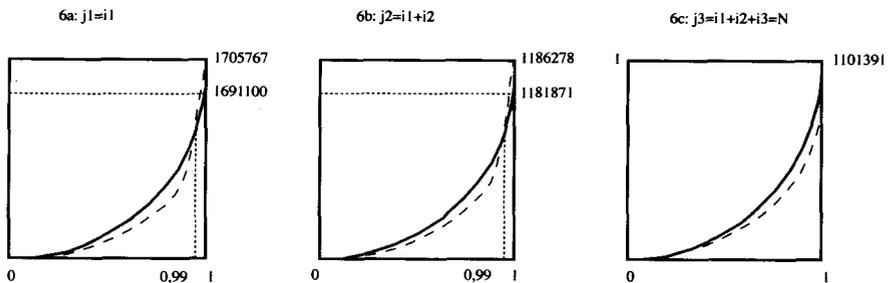


Gráfico 7: PERÍODO 3, AÑO 1988

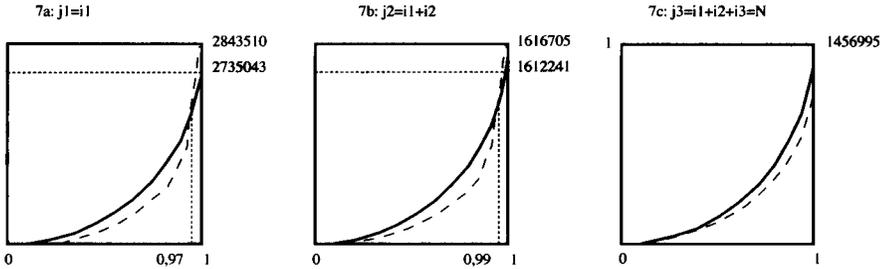
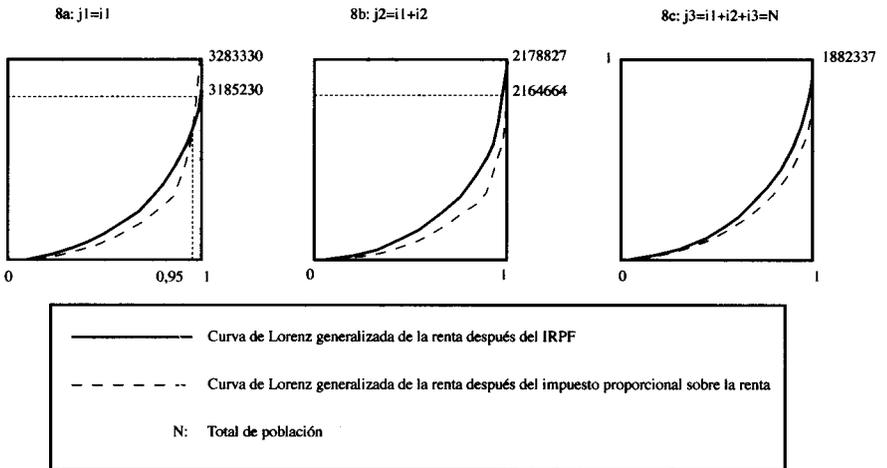


Gráfico 8: PERÍODO 4, AÑO 1992



bargo, en las restantes figuras se aprecia que no existe dominancia de Lorenz generalizada secuencial para ninguno de los períodos contemplados, por lo que no se cumple la condición necesaria y suficiente de aceptabilidad social formulada en el teorema 4.

Si consideramos, en cada año, al grupo más necesitado, esto es, a los matrimonios con dos perceptores de renta [gráficos 5a), 6a), 7a) y 8a)], observamos que existe dominancia del IRPF sobre el impuesto proporcional hasta las últimas

centilas, en las que las curvas generalizadas de Lorenz se cruzan: en 1982 y 1985, en la última centila; en 1988, en la centila 97; en 1992, en la centila 95. En el cuadro 3 se aprecia que la renta media después del IRPF es siempre menor que la renta media después del impuesto proporcional.

Agrupemos, ahora, a todos los matrimonios, con uno o dos perceptores de renta. En los gráficos 5b), 6b), 7b) y 8b) se observa que, mientras en 1982 y 1992 existe dominancia del IRPF sobre el impuesto proporcional (siendo la renta media después del IRPF superior en ambos años), en 1985 y 1988 se produce un cruce de las curvas generalizadas de Lorenz en la última centila (y es mayor, en los dos años, la renta media después del impuesto proporcional).

4. CONCLUSIONES

El legislador español ha modificado a lo largo del tiempo su concepción de la unidad contribuyente en el IRPF. Si de 1979 a 1987 se inclinó claramente por un impuesto familiar, en 1988 imprimió un giro decidido hacia un impuesto individual. Ahora bien, pese a este cambio, la estructura del IRPF siempre ha ordenado de la misma manera a tres grupos familiares distintos, según el estado civil y el número de perceptores de renta dentro de la familia: los matrimonios con dos perceptores de rentas, los matrimonios con un perceptor y los individuos solteros.

Cuadro 3.: RENTA MEDIA DESPUÉS DEL IMPUESTO PROPORCIONAL Y DESPUÉS DEL IRPF (PTS.)

Año		Matrimonios con dos perceptores de renta	Matrimonios con uno o con dos perceptores de renta	Total
1982	DIP	1.244.182	927.618	876.381
	DIRPF	1.243.528	929.936	876.381
1985	DIP	1.705.767	1.186.278	1.101.391
	DIRPF	1.691.100	1.181.871	1.101.391
1988	DIP	2.843.510	1.616.705	1.456.995
	DIRPF	2.735.043	1.612.241	1.456.995
1992	DIP	3.283.330	2.164.664	1.882.337
	DIRPF	3.185.230	2.178.827	1.882.337

DIP: Renta media después del impuesto proporcional.

DIRPF: Renta media después del IRPF.

Para valorar la aceptabilidad social de un impuesto sobre la renta con un tratamiento progresivo y diferenciado de diversos grupos, hemos definido una especificación de bienestar que lleva consigo un reconocimiento de la existencia de diferencias en las necesidades de cada grupo. Como afirman Atkinson, Bourguignon y Chiappori (1988), existe un cierto grado de acuerdo, aunque no un acuerdo pleno, sobre el tratamiento relativo de los diferentes grupos de contribuyentes. En este contexto, para que exista una mejora de bienestar es necesario y suficiente que se produzca la dominancia generalizada secuencial del IRPF sobre un impuesto proporcional con la misma recaudación.

En el ejercicio empírico que hemos llevado a cabo, en el que hemos identificado cuatro fases en la aplicación del IRPF (1979-1984, 1985-1987, 1988-1991, y de 1992 en adelante) hemos comprobado que el IRPF reduce, de forma no ambigua, la desigualdad global de la renta en los cuatro períodos estudiados, de manera que se cumple la condición necesaria para la mejora de bienestar. Sin embargo, no existe, para ningún año, dominancia de Lorenz generalizada secuencial. Por lo tanto entre 1982 y 1992, el IRPF no es superior, en términos de bienestar, a un impuesto proporcional de recaudación equivalente aplicado a todos los contribuyentes, con independencia de su estado civil, para un decisor social para el cual el estado civil y el número de perceptores de renta dentro del matrimonio sean los únicos factores determinantes de la necesidad de los individuos que deban ser tomados en cuenta por el IRPF.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atkinson, A.B. (1970): "On the measurement of inequality", *Journal of Economic Theory*, 2, págs. 244-263.
- Atkinson, A.B. y Bourguignon, F. (1987): "Income distribution and differences in needs", en Feiwel, G.R. (ed.), *Arrow and the Foundations of the Theory of Economic Policy*, capítulo 12, London: Macmillan.
- Atkinson, A.B., Bourguignon, F. y Chiappori, P.A. (1988): "What do we learn about tax reform from international comparisons?", *European Economic Review*, 32, págs. 343-52.
- Badenes, N., López Laborda, J. y Onrubia, J. (1998): "Family size tax credits or allowances? A welfare comparison". *54th Congress of the International Institute of Public Finance*, Córdoba (Argentina) August, 24-27.
- Fellman, J. (1976): "The effect of transformations on Lorenz curves", *Econometrica*, 44, págs. 823-824.
- Jakobsson, U. (1976): "On the measurement of the degree of progression", *Journal of Public Economics*, 5, págs. 161-168.
- Lambert, P.J. (1988): "Progressive income taxation is inequality reducing - or is it?", *Working Paper*, 88/14, Institute for Fiscal Studies.
- Lambert, P.J. (1993a): *The Distribution and Redistribution of Income: A Mathematical Analysis*, Manchester: University Press. Versión de T. Valdés y J.M. Castañer, *La distribución y redistribución de la renta*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1996.
- Lambert, P.J. (1993b): "Inequality Reduction through the Income Tax", *Economica*, 239, págs. 357-365.

- Lambert, P.J. (1994): "Redistribution through the income tax", en J. Creedy (ed.), *Taxation, Poverty and Income Distribution*, capítulo 1, Aldershot: Edward Elgar.
- Moyes, P. y Shorrocks, A. (1998): "The impossibility of a progressive tax structure", *Journal of Public Economics*, 69, págs. 49-65.
- Salas, R. (1997): "Distribución de la renta y redistribución a través del IRPF en España", *Hacienda Pública Española*, 140, págs. 165-174.

Fecha de recepción del original: febrero, 1998

Versión final: septiembre, 1998

ABSTRACT

Income tax in the real world is very different from the income tax in theoretical studies where tax liabilities only depend on income. The fact that there are tax groups which are treated differently, in function of non-income attributes, implies a restatement of the conventional results on progressivity and redistribution of income tax and its assessment in terms of social welfare. Our aim in this paper is to study the different treatment between three tax classes in Spanish personal income tax (IRPF) from its introduction in 1979 to the present day, namely: single persons, married couples with one income earner, and married couples with two income earners. For any year in this period, there is no sequential generalised Lorenz dominance. Thus, adopting a social welfare specification à la Atkinson & Bourguignon, and assuming that for the social decision-maker the only needs relevant factors in the IRPF code are marital status and the number of income earners, we find that the Spanish IRPF is at no time welfare superior to an equal-yield proportional tax applied to all income units regardless of marital status.

Keywords: personal income tax, marital status, social welfare, inequality.