



Progresividad y redistribución a través del IRPF español: Un análisis de bienestar social para el periodo 1982-1998*

JORGE ONRUBIA FERNÁNDEZ

Universidad Complutense de Madrid

MARÍA DEL CARMEN RODADO RUIZ

Universidad Rey Juan Carlos

SANTIAGO DÍAZ DE SARRALDE MÍGUEZ

Instituto de Estudios Fiscales – Universidad Rey Juan Carlos

CÉSAR PÉREZ LÓPEZ

Instituto de Estudios Fiscales – Universidad Complutense de Madrid

Recibido: Marzo, 2007

Aceptado: Noviembre, 2007

Resumen

En este trabajo se estudia la capacidad redistributiva mostrada por el IRPF español a lo largo del periodo 1982-1998, así como su impacto en el bienestar social. En el análisis se han considerado las cuatro grandes reformas del impuesto de este periodo, calculando para cada ejercicio la contribución a la progresividad global y al efecto redistributivo de los principales elementos de su estructura. Los resultados obtenidos a partir del Panel de Declarantes por IRPF del IEF muestran que la capacidad redistributiva del IRPF en este periodo ha venido explicada, esencialmente, por la progresividad de su tarifa y, en menor medida, por el tratamiento de las rentas del trabajo personal. Su aplicación ha generado ganancias de bienestar social crecientes en el tiempo, tan solo limitadas en los años de fuerte recesión económica.

Palabras clave: impuesto sobre la renta personal, progresividad, redistribución, bienestar social, reformas IRPF.

Códigos J.E.L.: D31, H23, H24

1. Introducción

Las normativas fiscales de los países desarrollados se ven modificadas con gran frecuencia. Los cambios socioeconómicos a los que se enfrentan sociedades muy dinámicas

* Agradecemos los comentarios realizados por Amedeo Spadaro y otros participantes en el XIV Encuentro de Economía Pública celebrado en Santander los días 1 y 2 de febrero de 2007, así como los recibidos de dos evaluadores anónimos. Jorge Onrubia y María del Carmen Rodado agradecen el soporte recibido del Proyecto SEJ2006-04444 del Ministerio de Educación y Ciencia correspondiente al Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004-2007, cofinanciado por el FEDER. María del Carmen Rodado agradece también la ayuda financiera recibida del Instituto de Estudios Fiscales y Jorge Onrubia el soporte recibido a través del Grupo Consolidado de Investigación 940392 Universidad Complutense-Comunidad de Madrid.

suelen servir de argumento justificativo para esta inestabilidad legislativa. Desde una aproximación positiva de economía política, el escenario de competencia electoral en el que suelen proponerse la mayoría de estas reformas fiscales también ayuda a explicar esta realidad. En nuestra opinión, valorar en qué medida estas continuas reformas se adecuan a las preferencias sociales es una cuestión de indudable interés para la investigación en Economía Pública. De hecho, el estudio de los efectos tanto asignativos como distributivos generados por estos cambios impositivos constituye una de las áreas de trabajo más prolíficas en este ámbito.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas español (IRPF, en adelante) constituye un ejemplo paradigmático de esta concatenación de reformas, pues desde su incorporación al sistema fiscal español en 1979 se han sucedido hasta siete de gran calado, sin contar otras muchas modificaciones menores. Entre los argumentos de política tributaria empleados para impulsar estos procesos de reforma, la mejora del comportamiento redistributivo del impuesto siempre ha ocupado un lugar destacado. La permanencia de esta aspiración del legislador con el propósito de alcanzar una mayor equidad nos lleva a preguntarnos por la capacidad efectiva mostrada por el IRPF para reducir la desigualdad de la renta en estas casi tres décadas, así como por el impacto que estas previsibles mejoras distributivas hayan podido tener en el bienestar social.

El objetivo principal del presente trabajo es ofrecer una respuesta a este doble interrogante, centrándonos en el periodo 1982-1998, etapa que coincide prácticamente con los primeros veinte años de exigencia del IRPF. La oportunidad de realizar este estudio viene dada por la reciente disponibilidad del Panel de Declarantes por IRPF del Instituto de Estudios Fiscales (Panel de IRPF, en adelante) completo para este periodo. Hasta la fecha, esta base de microdatos, construida a partir del registro de las declaraciones por IRPF, se ha utilizado preferentemente en estudios relacionados con los efectos redistributivos de este impuesto, casi siempre de corte transversal, aunque el Panel contiene una submuestra bastante amplia de panel puro¹. Su elevada representatividad muestral —2% de la población declarante por IRPF— y la calidad informativa de este tipo de registros administrativos hacen idónea a esta base de microdatos para desarrollar un análisis como el realizado. La reciente extensión del Panel de IRPF a 17 ejercicios impositivos permite realizar por primera vez un análisis longitudinal homogéneo con microdatos para un periodo suficientemente largo, en el que se identifican hasta cuatro modelos diferenciados del IRPF. Este hecho constituye un valor añadido frente a otros estudios realizados para periodos más cortos o, simplemente, dirigidos a la aplicación de una reforma en un año concreto².

La profunda transformación socioeconómica vivida en España en este periodo refuerza el interés por conocer en qué medida el IRPF ha podido contribuir a mejorar el bienestar social a través de su capacidad para reducir la desigualdad. El notable crecimiento de la renta familiar en estos años ha coincidido con importantes cambios en el tamaño, composición y hábitos de los hogares españoles, incluida la masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo y el retraso en la edad de participación laboral de los jóvenes. Con esta perspectiva,

la aproximación seguida tiene en cuenta que la evolución del comportamiento redistributivo del IRPF viene explicada, además de por las modificaciones legales de su estructura, por los cambios experimentados tanto en la distribución de la renta gravada como en las distribuciones del resto de variables socioeconómicas determinantes de la carga tributaria

El análisis empírico ofrece una descomposición tradicional del efecto redistributivo en progresividad y nivel recaudatorio. Además, empleando la metodología propuesta por Pfähler (1990), se analiza en qué medida han contribuido, en cada momento, los elementos básicos de la estructura del IRPF (reducciones, exenciones, tarifas, o deducciones de la cuota) a la progresividad y a la redistribución. El estudio longitudinal de los cambios en estos dos conceptos distributivos, así como de sus respectivas descomposiciones, permite valorar el impacto que han tenido las reformas del IRPF en su capacidad redistributiva. Finalmente, se realiza una evaluación longitudinal de los cambios en el bienestar social que ha podido provocar la redistribución generada por el impuesto desde 1982 hasta 1998.

Tras esta introducción, el trabajo se estructura de la siguiente manera. En la sección dos se establece un concepto de renta antes de impuesto homogéneo para todos los ejercicios impositivos. En la tercera sección, discutimos la elección de la unidad de análisis y su influencia en la medición de la desigualdad y la redistribución. En la sección cuarta se revisan los principales rasgos de los cuatro modelos de IRPF aplicados en el periodo de estudio. En la sección quinta se presentan la metodología y los postulados teóricos seguidos en el análisis empírico, cuyos resultados, junto con la presentación de la base de microdatos utilizada, se recogen en la sección sexta. El trabajo finaliza con una sección de conclusiones.

2. Definición de la renta antes de impuestos

Los impuestos sobre la renta personal se definen teóricamente como impuestos progresivos, aplicados sobre un concepto de renta extensiva y cuya base imponible se calcula de forma sintética. Una revisión de las normativas en vigor en los países desarrollados muestra que en la realidad estas características no se cumplen, al menos estrictamente³. De hecho, es frecuente encontrar tratamientos diferenciados tanto entre fuentes de renta como dentro de cada una de ellas, en algunos casos justificados por distintos objetivos de política tributaria y en otros consecuencia de la influencia de los grupos de interés que suelen intervenir en los procesos de reforma. Esta heterogeneidad de tratamientos se recoge a través de los distintos elementos de la estructura del impuesto, destacando las distintas reglas establecidas para cuantificar las diferentes rentas gravadas.

Ante esta realidad, la identificación de la capacidad de pago con la definición legal de la base imponible resulta inadecuada. Además, este panorama complica la obtención de una medida adecuada de la renta potencialmente gravable, es decir, de la renta antes de aplicar el impuesto. Tradicionalmente, la definición de renta económica extensiva de Haig (1921) y Simons (1938) es considerada la mejor aproximación a la medida de la renta como indica-

dor de la capacidad de pago. Según esta noción, la renta económica potencialmente gravable se identifica con el valor monetario del incremento neto del poder de consumo de una persona u hogar a lo largo de un periodo de tiempo determinado, generalmente el año. Por tanto, la renta económica debe incluir tanto el consumo realizado como la variación neta de riqueza del periodo, ya suponga ahorro o desahorro. Sin embargo, es conocido que los impuestos sobre la renta personal aplicados en el mundo real consideran no sujetas determinadas rentas, como las ganancias de capital no realizadas, a la vez que establecen cambios en el momento de sujeción o en la tipificación legal de hechos imponibles⁴. La no imputación total o parcial de los rendimientos derivados del uso de inmuebles por sus propietarios, la no tributación de las rentas procedentes de herencias o donaciones, o la exención de premios obtenidos en juegos de azar o de algunas indemnizaciones o prestaciones sociales constituyen otros casos habituales donde la definición fiscal de renta abandona esa noción de renta económica.

Hay que tener en cuenta también, como se ha señalado, que las rentas gravadas se incorporan al cómputo de la base imponible con criterios de medición dispares, lo que además de vulnerar su gravamen sintético, condiciona la medición adecuada de la renta antes de impuestos. En el caso de las rentas del trabajo personal de tipo monetario, su medición resulta inmediata a partir del importe reflejado en las nóminas. En cambio, las percibidas en especie requieren el establecimiento de reglas objetivas de cuantificación, lo que unido a la dificultad de su control conduce generalmente a una infraestimación de las mismas. El reconocimiento de gastos deducibles de los ingresos procedentes de relaciones laborales por cuenta ajena suele usarse para discriminar favorablemente esta fuente de renta, lo que también nos aleja de un cómputo adecuado de la capacidad de pago.

En cuanto a las rentas procedentes del capital mobiliario, es habitual encontrar criterios de medición diferenciados por tipos de activo. En ocasiones, la pretensión de incentivar determinados tipos de ahorro —como el ahorro previsional— lleva a establecer criterios de cómputo para estas rentas no demasiado consistentes con su naturaleza económica, como sucede con los planes de pensiones, tratados como rentas del trabajo diferidas ante la exención de las aportaciones. La diferenciación entre rendimientos y ganancias patrimoniales constituye un buen ejemplo de ruptura del tratamiento sintético de la renta, pues afecta tanto a los criterios de medición como al gravamen aplicado. Algo similar sucede cuando el IRPF discrimina entre rendimientos regulares e irregulares, en función de su periodo de generación. Las ayudas fiscales para facilitar el acceso a la vivienda habitual distorsionan a veces la cuantificación de las rentas del capital inmobiliario, cuando incorporan como gastos deducibles cuotas de tributos locales o los intereses pagados en la financiación, además de lo ya apuntado respecto de la imputación de rendimientos por los servicios recibidos por el uso de sus propietarios.

En el caso de las rentas empresariales y profesionales, las principales discrepancias derivan de los sistemas de estimación empleados para su cuantificación. Junto a la estimación directa basada en la aplicación de la contabilidad mercantil, suelen reconocerse regímenes

de estimación del rendimiento anual basados en reglas objetivas. Estas reglas suelen dirigirse a simplificar el cálculo de amortizaciones, provisiones u otros gastos no monetarios, aunque en muchos casos constituyen una verdadera estimación a tanto alzado de los rendimientos, usando para ello índices o módulos ligados al tipo de actividad. Casi siempre, estas reglas conducen a una infraestimación del rendimiento realmente obtenido.

Las sucesivas reformas del IRPF han aparejado cambios en la mayoría de estos tratamientos, lo que hace necesario adoptar una definición homogénea de la renta antes de impuestos a emplear en nuestro análisis. El criterio ha sido intentar aproximarnos lo más posible al concepto de renta económica. Puesto que la información disponible impide incluir muchos de los conceptos habitualmente no considerados en la Ley como renta, los ajustes realizados se han limitado básicamente a considerar algunos de los rendimientos más problemáticos en términos de ingresos brutos. De este modo, los rendimientos procedentes del trabajo personal, tanto monetarios como en especie, han sido identificados con los ingresos íntegros, es decir, considerando el importe de los gastos deducibles como renta gravable. Para el capital mobiliario, la renta antes de impuestos se ha definido como los rendimientos netos antes de aplicar cualquier minoración o reducción, como sucedía con la “reducción legal” en la Ley 18/1991. En el caso de los rendimientos inmobiliarios, en aquellos años en los que ha sido posible hemos diferenciado entre los generados por viviendas arrendadas y por las no arrendadas. En el primer caso, éstos se han identificado con los rendimientos declarados, mientras que en el segundo se ha optado por considerar los ingresos íntegros. Hasta 1991, ante la imposibilidad de su diferenciación, el rendimiento considerado ha sido el declarado si éste era positivo, y cero si era negativo, al suponer en este caso la existencia de intereses de financiación de la vivienda habitual superiores al ingreso imputado. En cuanto a las rentas procedentes de actividades empresariales y profesionales nos hemos limitado a reflejar los rendimientos declarados.

Estos criterios adoptados están en línea con los seguidos en aquellos trabajos que utilizan también un concepto de renta antes de impuestos más amplio que la definición legal de base imponible⁵. No obstante, la extensión realizada para las rentas del trabajo y para los rendimientos de la vivienda no arrendada sigue la propuesta incluida en Ayala, Onrubia y Rodado (2006). En estudios que analizan este impuesto en otros países es también habitual usar un concepto de renta gravable lo más amplio posible, si bien los criterios de ajuste dependen de la definición de base imponible dada en cada legislación⁶.

Por último, hay que señalar que las declaraciones con valores negativos de la renta antes de impuestos (apenas un 1 por 1.000 de la muestra y todas con cuota líquida cero) no han sido incluidas en el análisis empírico. En su gran mayoría se trata de contribuyentes que no alcanzan el umbral de la obligación de declarar, pero que presentan declaración bien para solicitar la devolución de retenciones practicadas, bien para reconocer pérdidas de actividades económicas o patrimoniales a compensar en futuros ejercicios. En relación con el ámbito poblacional del estudio, debemos precisar que la naturaleza fiscal del análisis propuesto nos obliga a vincular las mediciones de la renta y su desigualdad con la población declaran-

te por IRPF, subconjunto del total de población. Las implicaciones que aparece el uso de una base fiscal como la empleada en el trabajo para valorar la desigualdad de la renta respecto a la población total pueden verse en Ayala y Onrubia (2001).

3. La elección de la unidad de análisis

La utilización de microdatos de naturaleza tributaria en el análisis empírico vincula la elección de la unidad de análisis a la definición de la unidad contribuyente adoptada en cada normativa del IRPF. A su vez, esta delimitación de los distintos tipos de unidad contribuyente viene influida por la existencia de una concepción familiar de la capacidad de pago frente a una individual, por la posible diferenciación entre gravámenes según se trate de individuos solteros, casados o que convivan en pareja sin vínculo matrimonial, así como por el reconocimiento de cargas familiares, fundamentalmente por hijos.

La idea subyacente a la concepción familiar de la capacidad de pago es que la disposición de la renta gravable, y por tanto la obtención de utilidad, incumbe a todos los individuos que integran la unidad contribuyente. Por el contrario, en una concepción individual, esta capacidad sólo es atribuible a aquellos individuos que detentan la titularidad de las fuentes de renta. Las principales objeciones de la concepción grupal tienen que ver con la naturaleza progresiva del gravamen y su articulación en la estructura del impuesto, aunque desde un punto de vista económico es difícil contrargumentar que la capacidad de pago dentro del hogar es conjunta. No obstante, se trata de una cuestión en la que entran en conflicto prácticamente todos los principios impositivos –neutralidad, justicia distributiva en sus distintas nociones de equidad, sencillez administrativa e incluso suficiencia recaudatoria–, además de cuestiones morales y de filosofía del derecho. Tal es así, que la posición de los legisladores de los distintos países ha estado sometida a cambios en el tiempo, a veces fruto de las demandas sociales, en otros casos obligados por los tribunales constitucionales.

La concepción familiar de la capacidad de pago en el IRPF español ya fue objeto de discusión en la tramitación de la Ley 44/1978. A pesar de las críticas doctrinales a la obligatoriedad de acumular las rentas de los cónyuges, fueron los recursos de los contribuyentes ante el Tribunal Constitucional los que forzaron en 1989 un cambio a favor de la concepción individual de la capacidad de pago, aplicable desde el ejercicio de 1988. A partir de ese momento, las sucesivas reformas del IRPF de 1991, 1998, 2002 y 2006 han mantenido esta concepción individual, aunque siempre junto con un régimen optativo de tributación conjunta, justificado por la pretensión de reducir los costes de administración y cumplimiento. Fórmulas para articular la tributación conjunta como el *income splitting* o el cociente familiar, consolidadas en Estados Unidos, Alemania o Francia, han sido siempre descartadas por razones recaudatorias, aunque casi siempre revestidas con argumentos redistributivos e incluso, últimamente, de discriminación de género. Para articular este régimen opcional, el legislador optó por sistemas que simplemente atenuaban el efecto de la acumulación de rentas: usando una deducción en la cuota (de 1988 a 1991); con dos tarifas distintas (de 1992 a 1998); dupli-

cando el mínimo personal (a partir de 1999)⁷. De hecho, puede decirse que desde 1988 el régimen opcional de tributación conjunta prácticamente es un régimen específico para matrimonios con un único perceptor principal de rentas, y desde 1992 también para las familias monoparentales (Onrubia, 2001).

Esta heterogeneidad tiene su influencia en el análisis empírico. La obligatoriedad de acumulación de rentas en los matrimonios hasta 1987 hace que el Panel de Declarantes por IRPF incluya para todos los matrimonios, hasta ese año, únicamente declaraciones conjuntas, no existiendo posibilidad de conocer las rentas aportadas por cada cónyuge. A partir de 1988, la posibilidad de optar entre la declaración separada o conjunta ha supuesto un desdoblamiento de las declaraciones de los matrimonios que se acogieron a esa primera alternativa, si bien es posible agregar ambas mediante un número de identificación común.

En el trabajo empírico hemos seguido una doble aproximación, realizando el análisis tanto por declarantes como por hogares fiscales. En la primera, se trata de forma individualizada a los cónyuges que presentan declaración separada. En este enfoque, el problema surge con los matrimonios que presentaron declaración conjunta, al no existir información que permita individualizar las rentas de cada cónyuge. Además, para una adecuada interpretación de los resultados, debemos recordar que hasta 1987 todos los matrimonios estaban obligados a tributar de forma conjunta. A partir de 1988, de acuerdo con Badenes *et al.* (1998) y Onrubia (2001), hemos considerado que las declaraciones conjuntas corresponden a matrimonios con un único perceptor principal de rentas o a familias monoparentales también previsiblemente con un solo perceptor de rentas.

Desde una perspectiva económica, la elección del hogar fiscal como unidad de análisis pensamos que constituye una aproximación más adecuada, en la medida que no fracciona la capacidad económica de los matrimonios. Hay que tener en cuenta que este enfoque no supone, como hemos visto, una ruptura respecto del periodo 1982-1987. Además, la realización del análisis por hogares fiscales permite obtener una valoración de las implicaciones redistributivas que ha tenido desde 1988 la tributación separada, como consecuencia del gravamen independiente de las rentas aportadas por cada cónyuge.

Por último, es necesario destacar la no coincidencia entre el concepto de hogar fiscal empleado en el análisis y el concepto de hogar económico habitualmente empleado en otras bases de microdatos construidas a partir de encuestas (como el Panel de Hogares de la Unión Europea, la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares o la Encuesta de Condiciones de Vida). Como ya se señaló, el concepto de hogar fiscal viene delimitado por la definición de unidad contribuyente establecida en el IRPF. Su tipología se reduce, por tanto, a dos categorías principales: los formados por un individuo soltero (no casado) y los integrados por un matrimonio. En ambas categorías se incluyen los hijos menores de edad que convivan con sus padres o con uno de ellos y, en su caso, los hijos mayores edad que generan derecho a deducción en el impuesto (al no alcanzar un determinado nivel de ingresos que les exonera de la obligación de declarar). En el caso del hogar económico, la residencia común y la disposición a compartir rentas entre los miembros son los rasgos que suelen determinar su composición⁸.

4. Las reformas del IRPF en el periodo 1982-1998

Entre 1982 y 1998 podemos identificar cuatro reformas del IRPF suficientemente diferenciadas. Si bien todas estas reformas han ido modificando los principales elementos de la estructura del impuesto, *stricto sensu* únicamente puede hablarse de un cambio fundamental de la estructura del IRPF español en este periodo: el producido a partir del ejercicio de 1988, tras la entrada en vigor de la Ley 20/1989. Con esta Ley se cumplía el mandato del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de ese año, según el cual la tributación individual es un derecho incuestionable. A partir de ese momento, el IRPF español adoptaba una concepción individual de la capacidad de pago, aunque las sucesivas normativas del impuesto han reconocido un régimen opcional de tributación conjunta.

4.1. El IRPF de 1979 a 1984

La Ley 44/1978 definió un modelo de IRPF que prácticamente permaneció inalterado hasta 1985, con la excepción de los cambios introducidos en 1983 en la tributación de los no residentes. Para cuantificar la renta sometida a gravamen este IRPF se ajustaba bastante al concepto de base imponible sintética, integrando sin apenas restricciones todos los rendimientos procedentes de las distintas fuentes, así como las variaciones patrimoniales tanto positivas como negativas, lo mismo que las rentas imputadas del régimen de transparencia fiscal o las bases negativas procedentes de ejercicios anteriores. Las importantes lagunas de la regulación fiscal de los activos financieros, junto con la existencia de importantes debilidades en los sistemas contables, permitían que muchos rendimientos y ganancias patrimoniales quedaran fuera de la base imponible⁹.

La tarifa general del IRPF aplicado en 1979 constaba de 28 tramos con un primer tipo marginal del 15% y un tipo máximo del 65,51%, aunque hay que tener en cuenta que existía un límite máximo de tributación del 40% de la base imponible, lo que suponía una caída del tipo marginal máximo hasta el 40% a partir de unos 60.000 euros de base. Esta tarifa no se modificó hasta 1981, año en el que se deflactó en torno a un 7,8% de media, aunque la inflación acumulada en esos dos años fue del 32%. En 1982, los 30 tipos marginales de la tarifa se vieron incrementados en una media del 5,1%, con un tipo marginal mínimo del 15,56% y máximo del 68,47%, elevándose también el límite máximo de tributación aplicable a partir de 65.450 euros al 42%.. En 1983 la tarifa general pasó a tener 34 tramos, quedando los tipos marginales, que por primera vez dejaban de evolucionar de forma lineal, comprendidos entre el 15,72% y el 65%, si bien de nuevo se elevó el límite máximo de tributación hasta el 45%. Nuevamente en 1984 se elevaron los tipos marginales, quedando el mínimo en el 16,14% y el máximo en el 66%, lo mismo que el límite máximo de tributación, que alcanzó el 46%. Hay que destacar que hasta 1987, la tarifa general carecía de umbral de tributación (tipo marginal cero aplicable al primer tramo), si bien existía una deducción general en la cuota para todos los contribuyentes.

En cuanto al gravamen de las ganancias de patrimonio, este primer modelo de IRPF optó por un mecanismo de anualización, lo mismo que en el caso de los rendimientos irregulares.

Los cocientes resultantes de dividir estas rentas entre los años de generación se incorporaban al cómputo de la base imponible, a la que era de aplicación la tarifa general progresiva, mientras que el resto de las ganancias eran gravadas al tipo medio resultante. Además, se establecía un tipo reducido para las revalorizaciones patrimoniales derivadas de donaciones y transmisiones hereditarias.

Este IRPF establecía la obligatoriedad de tributación conjunta en los matrimonios, obteniéndose la cuota íntegra mediante la aplicación de la única tarifa progresiva del impuesto a una base liquidable que incorporaba las rentas de ambos cónyuges y, en su caso, de los hijos menores de edad. La única corrección consistía en multiplicar por 1,3 (hasta 1983) y posteriormente por 1,5 la cuantía fija de la deducción general a la que tenía derecho cada percceptor de rentas. Desde su diseño inicial de 1979 hasta 1998, las cargas familiares y demás circunstancias personales (como edad, minusvalía, matrimonio, etc.) se recogían a través de deducciones de la cuota íntegra.

4.2. El IRPF de 1985 a 1987

La Ley 48/1985 introdujo la primera reforma de calado en el IRPF español. Básicamente, esta reforma actuó en tres frentes. Primero, redefinió algunos rendimientos, especialmente los procedentes del trabajo personal, tasando los gastos deducibles y estableciendo un concepto de gasto deducible de difícil justificación como un porcentaje de estos ingresos y fijando un límite absoluto. Asimismo, la entrada en vigor de la Ley 14/1985 de Régimen Fiscal de Determinados Activos Financieros supuso la extensión del gravamen de las rentas del capital mobiliario a prácticamente la totalidad de productos financieros, al considerar como rendimientos aquellos derivados de activos emitidos al descuento y someter a retención en el origen (del 55%) a los activos emitidos al portador.

El segundo bloque afectó al régimen de tributación de las variaciones patrimoniales y, por extensión, al de las rentas irregulares y bases positivas imputables por transparencia fiscal. Aunque se mantenía básicamente la anualización, se implantó un complejísimo esquema legal de compensación entre ganancias y pérdidas patrimoniales, a su vez diferenciadas por su origen oneroso o lucrativo, y entre éstas, los rendimientos irregulares y el resto de rendimientos integrados en la base imponible regular del impuesto. A pesar de esta complejidad que reconocía más de veinte casos con tratamiento particularizado, los resultados en cuanto a declaración y tributación de estas ganancias se mantuvieron en los reducidos niveles de la etapa precedente (Onrubia y Rodado, 2006).

En tercer lugar, esta reforma introdujo un nuevo mecanismo para aliviar los excesos de tributación derivados de la acumulación obligatoria de rentas en los matrimonios: una deducción variable calculada mediante una expresión polinómica en la que operaban la renta total del matrimonio y las rentas de cada cónyuge. La cuantía resultante quedaba limitada a un máximo de 1.800 euros en 1985 y 1986, y de 1.890 en 1987, lo que mostraba nuevamente el escaso interés del legislador por corregir plenamente este exceso.

Por lo que respecta a la escala de gravamen, ésta continuó con 34 tramos, si bien el primer tipo marginal se redujo al 8%, manteniéndose el marginal máximo en el 66%, lo mismo que el límite de tributación máxima del 46% de la base imponible. En este periodo el umbral de tributación siguió operando a través de la deducción general en la cuota.

4.3. El IRPF transitorio de la Ley 20/1989 (1988-1991)

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) de 20 de febrero de 1989 declaró inconstitucional la obligatoriedad de acumulación de rentas en los matrimonios, a pesar de los mecanismos de ajuste reseñados. Este fallo supuso un cambio radical en la concepción de la capacidad de pago a gravar, que pasaba a ser entendida de forma individual. Consecuentemente, el Parlamento aprobó en trámite urgente la Ley 20/1989, la cual establecía los elementos indispensables para poder liquidar el IRPF del ejercicio de 1988.

Esta Ley se limitó a establecer las reglas básicas de individualización de las rentas para aplicar el nuevo régimen de tributación separada. Además, el legislador recogió en este IRPF transitorio un régimen potestativo de tributación conjunta, con el doble propósito de reducir el número de declaraciones en los matrimonios y puesto que así lo permitía la Sentencia, discriminar favorablemente a aquellos que tenían un único perceptor principal de renta y que por tanto no se beneficiaban del desdoblamiento de declaraciones. Para articular este régimen de tributación conjunta se mantuvo la “deducción variable” si bien su cuantía pasó a ser fijada mediante unas tablas que combinaban la renta del matrimonio y la proporción que a la misma aportaba cada cónyuge, con un mínimo de 210 euros, que se podían aplicar todos los matrimonios que se acogiesen a esta opción, incluidos aquellos con un único perceptor de rentas, y un máximo de 4.800 euros. También se modificaron algunas cuantías y límites de aplicación de deducciones.

Por lo que respecta a la tarifa general, la Ley 20/1989 introdujo importantes cambios. En primer lugar, los tramos se vieron reducidos a 17, incluyéndose un primer tramo gravado a tipo cero, que sustituía como umbral de tributación a la deducción general aplicable desde 1979. El primer tipo marginal positivo pasó a ser el 25%, mientras que el máximo se fijó en el 56%, a la vez que se eliminaba por primera vez el límite máximo de tributación. En cuanto a la tributación de las variaciones patrimoniales, el régimen implantado en 1985 permaneció inalterado.

4.4. El IRPF de la Ley 18/1991 (1992-1998)

Con la excepción hecha para el régimen de tributación conjunta, ahora opcional, la Ley 18/1991 mantuvo a grandes rasgos el modelo inicial adoptado en 1979. Las circunstancias personales y familiares seguían articulándose mediante deducciones de la cuota íntegra, lo mismo que aquellos tratamientos favorables a determinadas inversiones y consumos, aunque la lista se redujo bastante respecto a etapas anteriores. En este periodo, la deducción por adquisición de vivienda habitual, la más importante en coste recaudatorio, se extendió al régimen de tenencia en arrendamiento, aunque con importantes límites.

En relación con el cálculo de la base imponible, la Ley 18/1991 mantuvo básicamente las reglas de la etapa anterior salvo en lo referente a las variaciones patrimoniales. Los cambios principales tuvieron que ver con la definición de los hechos imposables que determinaban la ampliación de los supuestos de sujeción de determinadas rentas, como los rendimientos del trabajo personal y del capital percibidos en especie, la sujeción de determinados premios, becas y otras transferencias recibidas (en el año 1994 dejaron de estar exentas las prestaciones del seguro de desempleo). Para el cómputo de los rendimientos del trabajo personal se estableció una reducción específica, calificada como “otros gastos”, consistente en un 5% del importe de los ingresos íntegros del trabajo personal, con un límite máximo de 1.500 euros (del 10% para trabajadores con minusvalía y límite de 3.600 euros).

En las rentas del capital, se incorporó una “reducción legal” de los rendimientos regulares del capital mobiliario, con un importe máximo que varió desde 150 euros hasta 175 euros, cuya pretensión era eliminar la tributación de los pequeños ahorradores. En 1994 se modificó el tratamiento de corrección de la doble imposición de dividendos, implantándose por primera vez un mecanismo de imputación con un coeficiente general del 40% del dividendo neto. Por lo que respecta a las rentas empresariales y profesionales, se introdujo un nuevo sistema de estimación objetiva para pequeños empresarios, consistente en la estimación de los rendimientos gravables de acuerdo con unos módulos asociados a distintos elementos característicos de cada actividad. Como en las normativas anteriores, la Ley 18/1991 diferenciaba entre rendimientos regulares e irregulares para las distintas fuentes, según el periodo de generación y la regularidad en la obtención de los mismos¹⁰. En cuanto a las reducciones genéricas de la base imponible, la Ley 18/1991 mantuvo las existentes por aportaciones a Planes de Pensiones y por el pago de pensiones compensatorias o de anualidades por alimentos para el ex cónyuge fijadas judicialmente.

Los dos cambios más relevantes de este periodo afectaron al tratamiento de las ganancias y pérdidas patrimoniales y al diseño de la escala de gravamen. En el primer caso, se sustituyó el sistema de anualización vigente por otro basado en la aplicación de coeficientes de abatimiento que reducían la cuantía gravable de la ganancia patrimonial en función del número de años de generación. El nuevo sistema contemplaba por primera vez la exención de las plusvalías una vez superados determinados plazos (20 años para las procedentes de inmuebles, 10 años para las de acciones con cotización en bolsa, y 15 años para el resto de activos). Las plusvalías obtenidas en periodos iguales o inferiores a un año no disfrutaban de la aplicación de estos coeficientes reductores, integrándose junto con el resto de rendimientos en la base imponible del impuesto. En cambio, los obtenidos en periodos superiores al año se incorporaban, junto con los posibles rendimientos irregulares a otra base liquidable diferenciada. Esta “base irregular” resultaba gravada al mayor de dos posibles tipos, el tipo medio obtenido al aplicar la tarifa general progresiva a la base liquidable regular, o el resultante de aplicar esa misma tarifa a la mitad de la base liquidable irregular. Por consiguiente, estas rentas calificadas por la Ley como irregulares eran gravadas progresivamente, aunque con una intensidad menor.

El Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, reformó sustancialmente el régimen fiscal de las variaciones patrimoniales. El sistema de coeficientes de abatimiento fue sustituido por un sistema de tributación especial para las ganancias patrimoniales generadas en periodos superiores a dos años, consistente en el gravamen diferenciado de éstas a un tipo proporcional del 20%, con un umbral de tributación de 1.200 euros¹¹. No obstante, se estableció un complejo régimen transitorio que mantenía la aplicación de los coeficientes de abatimiento, aunque con periodos más cortos, para las plusvalías generadas por la transmisión de activos adquiridos con anterioridad a 31 de diciembre de 1994. En cuanto al gravamen de las ganancias generadas en periodos inferiores a dos años, se mantenía el régimen vigente desde 1992.

La segunda gran modificación fue la introducción de un sistema de doble tarifa, una para las declaraciones individuales y otra para la opción de tributación conjunta. Este sistema estaba muy lejos de replicar los resultados a los que hubiera conducido un mecanismo de promediación de rentas tipo *income splitting* (Onrubia, 2001). De hecho, la tributación conjunta era una opción a considerar casi exclusivamente por aquellos matrimonios en los que existía un único perceptor principal de rentas, o por las familias monoparentales, puesto que la partición *de facto* generada por la tributación separada producía reducciones de la carga sustancialmente mayores, aunque variables con la proporción de rentas aportadas por cada cónyuge.

Por último, hay que señalar que en los ejercicios impositivos de 1997 y 1998, de acuerdo con la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias, se produjo un desdoblamiento de las escalas de gravamen general y especial del IRPF, así como de las deducciones de la cuota, en un componente estatal y otro complementario o autonómico. Esta división no implicó cambios en los importes de las deducciones y ni en la estructura de las tarifas en cuanto a sus tramos y tipos marginales. El reconocimiento de capacidad normativa para las CC.AA. en el IRPF dio lugar a que a partir de 1998 se incluyeran en la estructura del impuesto deducciones de la cuota específicas de cada Comunidad Autónoma, si bien en términos generales, de cuantía bastante reducida.

5. Metodología empleada en el análisis empírico

En esta sección presentamos el marco metodológico empleado en el análisis empírico. La elección ha atendido a la necesidad de integrar de forma consistente el análisis redistributivo y de progresividad en sus dos variantes planteadas, global y su descomposición por elementos de la estructura del impuesto, así como la evaluación de los cambios en el bienestar social generados por la aplicación del IRPF entre 1982 y 1988.

5.1. Medición de la progresividad y el efecto redistributivo

Sean $F(x)$ y $F(y)$ las funciones de distribución de la renta antes y después de aplicar el IRPF, con sus respectivas funciones de densidad de frecuencia, $f(x)$ y $f(y)$. Ambas variables

son consideradas continuas en esta presentación metodológica, siendo $x \in \mathbb{R}_{++} \equiv (0, \infty)$ e $y \in \mathbb{R}_{++} \equiv (0, \infty)$ sus soportes. Para evaluar los cambios distributivos generados por el IRPF a lo largo del periodo estudiado empleamos el índice de Reynolds-Smolensky (1977), según el cual el efecto redistributivo generado se mide como la diferencia entre el índice de Gini de la desigualdad de la renta antes de aplicar el impuesto (G_X) y el de la desigualdad de la renta neta resultante (G_Y),

$$\Pi^{RS} = G_X - G_Y = 2 \int_0^1 [L_Y(p) - L_X(p)] dp \quad [1]$$

donde $L_X(p)$ y $L_Y(p)$ son las curvas de Lorenz de ambas distribuciones, con soporte poblacional acumulado $p = F(z), 0 \leq p \leq 1$,

$$L_X(p) = \int_0^z x f(x) dx / \mu_X \quad [2]$$

$$L_Y(p) = \int_0^z (x - t(x)) f(x) dx / \mu_X (1 - a) \quad [3]$$

siendo $t(x)$ la cuota impositiva para cada nivel de renta x , y a el tipo medio efectivo global, tal que,

$$a = \int_0^\infty t(x) f(x) dx / \int_0^\infty x f(x) dx \quad [4]$$

El grado de progresividad del impuesto, considerado en términos de desviación de su proporcionalidad, se mide para cada año por el índice de Kakwani (1977),

$$\Pi^K = C_T - G_X = 2 \int_0^1 [L_X(p) - L_T(p)] dp \quad [5]$$

donde C_T es el índice de concentración asociado a la curva de concentración de las cuotas líquidas del impuesto,

$$L_T(p) = \int_0^z t(x) f(x) dx / a \mu_X \quad [6]$$

Para evaluar la interacción entre este grado de progresividad global y el nivel recaudatorio del impuesto empleamos la descomposición propuesta por Kakwani (1977) a partir de la identidad entre distribuciones, $L_X \equiv a L_T(p) + (1 - a) L_Y$,

$$\Pi^{RS} = \frac{a}{1 - a} \Pi^K - R \quad [7]$$

donde R captura la aportación al efecto redistributivo de la reordenación producida por la existencia de tratamientos diferenciados en el IRPF al margen del nivel de renta¹². Por tanto, los cambios anuales producidos en el efecto redistributivo han de venir explicados por alguna de las combinaciones posibles en la expresión [7], según se recoge en la tabla 1:

Tabla 1
EFFECTO REDISTRIBUTIVO Y CAMBIOS
EN LA PROGRESIVIDAD Y LA RECAUDACIÓN

Δa	$\Delta \Pi^K$	$\Delta \Pi^{RS}$
+	+	+
	=	+
	-	+ / - / =
=	+	+
	=	=
	-	-
-	+	+ / - / =
	=	-
	-	-

Fuente: Badenes, López-Laborda, Onrubia y Ruiz-Huerta (1998).

5.2. Contribución de los elementos de la estructura del IRPF a su progresividad y efecto redistributivo

Partiendo de la expresión [7] Pfähler (1990) propone una atractiva descomposición de la progresividad y del efecto redistributivo en función de la aportación que los distintos elementos de la estructura del IRPF hacen, respectivamente, a los índices de Kakwani y de Reynolds-Smolensky. Para desarrollar esta descomposición, consideramos la siguiente estructura simplificada del IRPF español, válida para los distintos modelos del impuesto reseñados en la sección anterior:

$$t = s(b) - d_{PF} - d_{TP} - d_I = s(x - e - q) - d_{PF} - d_{TP} - d_I \quad [8]$$

donde t es la cuota líquida resultante, $s(b)$ la cuota íntegra¹³ resultante de aplicar la tarifa del impuesto a la base liquidable b , mientras que d_{PF} , d_{TP} y d_I recogen respectivamente las deducciones de la cuota agrupadas según su vinculación al reconocimiento de circunstancias personales y familiares, a la percepción de rendimientos del trabajo personal, a otras finalidades, incluidas las aquellas de carácter incentivador. Por su parte, la base liquidable se define como $b = x - e - q$, donde e se encarga de recoger los distintos ajustes realizados para construir la renta antes de impuestos (x) a partir de la noción legal de base imponible ($x - e$), y q representa las reducciones practicadas en la base imponible según la normativa del impuesto.

De acuerdo con Pfähler (1990), la progresividad global del impuesto puede descomponerse en las aportaciones que hacen al índice de Kakwani los elementos de la estructura del IRPF que intervienen en la expresión [8], tal que,

$$\Pi^K = \frac{\sigma}{a} \Pi_S^K - \frac{\delta_{PF}}{a} \Pi_{D_{PF}}^K - \frac{\delta_{TP}}{a} \Pi_{D_{TP}}^K - \frac{\delta_I}{a} \Pi_{D_I}^K \quad [9]$$

donde σ , δ_{PF} , δ_{TP} y δ_I son respectivamente los “tipos” medios correspondientes a las cuotas íntegras y a los tres grupos de deducciones de la cuota considerados, tal que $\sigma = \mu_S/\mu_X$, $\delta_{PF} = \mu_{DPF}/\mu_X$, $\delta_{TP} = \mu_{DTP}/\mu_X$ y $\delta_I = \mu_{DI}/\mu_X$.

Según el desarrollo propuesto en Lambert (2001), la contribución a la progresividad de la cuota íntegra, Π_S^K , puede descomponerse a su vez en las aportaciones de la tarifa del impuesto, de los ajustes de medición de la base imponible y de las reducciones,

$$\Pi_S^K = \Pi_{S,B}^K - \frac{\varepsilon}{\beta} \Pi_E^K - \frac{\rho}{\beta} \Pi_Q^K \tag{10}$$

donde β representa la proporción de la base liquidable en la renta antes de impuestos, tal que $\beta = \mu_B/\mu_X$, y ε y ρ son los “tipos” medios, respectivamente, de e y de q , tal que $\varepsilon = \mu_E/\mu_X$ y $\rho = \mu_Q/\mu_X$.

Combinado [9] y [10], la progresividad global del impuesto puede explicarse como la suma de las aportaciones de progresividad/regresividad de cada uno de los elementos de su estructura, con los signos correspondientes según su participación en la expresión [8]¹⁴:

$$\Pi^K = \frac{\sigma}{a} \Pi_{S,B}^K - \frac{\sigma \varepsilon}{a \beta} \Pi_E^K - \frac{\sigma \rho}{a \beta} \Pi_Q^K - \frac{\delta_{PF}}{a} \Pi_{DPF}^K - \frac{\delta_{TP}}{a} \Pi_{DTP}^K - \frac{\delta_I}{a} \Pi_{DI}^K \tag{11}$$

Los índices de Kakwani que intervienen en esta descomposición se definen como la diferencia entre el correspondiente índice de concentración y el índice de Gini de la renta antes de impuestos ($\Pi_E^K = C_E - G_X$, $\Pi_Q^K = C_Q - G_X$, $\Pi_{DPF}^K = C_{DPF} - G_X$, $\Pi_{DTP}^K = C_{DTP} - G_X$ y $\Pi_{DI}^K = C_{DI} - G_X$), salvo en el caso de la aportación de la cuota íntegra, donde el cálculo de la desviación de la proporcionalidad toma como referencia el índice de concentración de las bases liquidables ($\Pi_{S,B}^K = C_S - C_B$).

Por su parte, el efecto redistributivo global del IRPF puede explicarse de acuerdo con Pfähler (1990) como una suma ponderada de los efectos redistributivos generados por los elementos de la estructura impositiva más la posible contribución de la reordenación al efecto redistributivo global (R). En este caso, la descomposición permite diferenciar el efecto redistributivo agregado de los elementos que operan en la definición de la base liquidable (e y r) y el efecto redistributivo agregado de aquellos otros que intervienen en el cálculo de la cuota líquida (s , d_{PF} , d_{TP} y d_I):

$$\Pi^{RS} = -\frac{a}{1-a} \Pi_{X,B}^{RS} + \frac{\beta-a}{1-a} \Pi_{X,B}^{RS} - R \tag{12}$$

A su vez, estos efectos redistributivos “de la base” y “de la cuota” pueden descomponerse como una suma de las contribuciones parciales de los elementos de la estructura del impuesto que intervienen respectivamente en $\Pi_{X,B}^{RS}$ y $\Pi_{B,T}^{RS}$, tal que:

$$\Pi_{X,B}^{RS} = \Pi_{X,E}^{RS} + \Pi_{X-E,Q}^{RS} \tag{13}$$

$$\Pi_{B,T}^{RS} = \Pi_{B,S}^{RS} + \Pi_{B-S,D_{PF}}^{RS} + \Pi_{B-S-D_{PF},D_{TP}}^{RS} + \Pi_{B-S-D_{PF}-D_{TP},D_I}^{RS} \quad [14]$$

Para calcular estos índices parciales, es necesario obtener las distribuciones correspondientes a las variables que resultan de minorar sucesivamente la renta antes de impuestos en cada uno de los elementos de la estructura del IRPF que se tienen en cuenta, hasta llegar a la cuota líquida¹⁵. La aportación redistributiva (no ponderada) de cada elemento viene dada por la diferencia de los índices de concentración de las correspondientes distribuciones “auxiliares” consecutivas: $\Pi_{X,E}^{RS} = G_X - C_{X-E}$, $\Pi_{X-E,Q}^{RS} = G_{X-E} - C_{X-E-Q}$, $\Pi_{B,S}^{RS} = C_B - C_{B-S}$, $\Pi_{B-S,D_{PF}}^{RS} = C_{B-S} - C_{B-S+D_{PF}}$, $\Pi_{B-S+D_{PF},D_{TP}}^{RS} = C_{B-S+D_{PF}} - C_{B-S+D_{PF}+D_{TP}}$ y $\Pi_{B-S+D_{PF}+D_{TP},D_I}^{RS} = C_{B-S+D_{PF}+D_{TP}} - C_{B-S+D_{PF}+D_{TP}+D_I}$.

5.3. Efectos sobre el bienestar social de los cambios en la capacidad redistributiva

La evaluación de los cambios en el bienestar social producidos por la aplicación de los impuestos sobre la renta personal a lo largo del tiempo requiere el uso de una metodología consistente con las alteraciones generadas tanto en la distribución de la renta como en su nivel. En este tipo de análisis longitudinal, la aplicación directa de los conocidos resultados teóricos de Atkinson (1970) y Shorrocks (1983) basados en el concepto de dominancia estocástica de segundo orden plantea dos serias limitaciones. La primera, también presente en el análisis *cross-section* de reformas impositivas con cambios en el tipo medio efectivo, viene impuesta por la necesidad de contemplar el impacto distributivo de la variación de recaudación, mientras que la segunda se refiere a los cambios experimentados en términos reales por la renta media gravada. Para superar ambas limitaciones, Onrubia y Rodado (2004) proponen el siguiente método de evaluación del bienestar basado en la utilización de funciones de bienestar social abreviadas.

Cualquier esquema de preferencias individuales $V(\mathbf{X}) = [U(x_1), U(x_2), \dots, U(x_N)]$ representado por una función de bienestar social individualista, simétrica, con aversión a la desigualdad y aditivamente separable puede ser definido alternativamente mediante una función de bienestar social abreviada de la clase,

$$W(X) = \Phi(\mu_X \cdot (1 - I_X)) \quad [15]$$

donde μ_X es la media de X , I_X es un índice normativo de desigualdad del tipo Atkinson (1970)-Kolm (1969)-Sen (1973), y $\Phi(\cdot)$ representa cualquier transformación monótona creciente¹⁶. De acuerdo con Dutta y Esteban (1992), la única exigencia para que cualquier función abreviada de bienestar social del tipo $W(X) = W(\mu_X, I_X)$ proporcione evaluaciones completas de las preferencias sociales respecto a una distribución de renta $F(x)$ es que cumpla las propiedades de continuidad, S-concavidad, invarianza ante réplicas poblacionales y homoteticidad débil.

La metodología de evaluación de bienestar utilizada opta por una especificación de [15] como la propuesta en Sheshinski (1972),

$$W(X) = \mu_X \cdot (1 - h \cdot I_X); 0 < h \leq 1 \quad [16]$$

con $h = 1$, lo que implica una ponderación igual de la eficiencia (μ_X) y la desigualdad (I_X). Así, si medimos la desigualdad a través del índice de Gini (G_X), el bienestar social generado por la distribución la renta antes de impuestos en un momento del tiempo será:

$$W_X = \mu_X \cdot (1 - G_X) \quad [17]$$

La aplicación del IRPF da lugar a que cada contribuyente vea minorada cada año su renta antes de impuestos (x) en el importe de la correspondiente cuota líquida (t), de forma que su renta neta tras la aplicación del impuesto pasa a ser $y = x - t$. Por consiguiente, para el conjunto de contribuyentes $F(y)$ será la distribución de rentas netas, con media μ_Y y desigualdad G_Y . Puesto que $\mu_Y = (1 - a) \cdot \mu_X$, en la medida que el tipo medio efectivo del impuesto es positivo ($a > 0$), resulta inmediato que $\mu_Y < \mu_X$. Esto supone que la medición del cambio en el bienestar obtenida de la comparación directa de los valores resultantes de aplicar [17] a X e Y no sea consistente, al no tener en cuenta la aportación al mismo del importe recaudado con el impuesto.

Para superar esta limitación, la metodología incorpora a la evaluación de bienestar el montante de la recaudación, mediante el establecimiento de un sistema de transferencias a los contribuyentes, cuyo importe global ha de coincidir con el total de los pagos impositivos realizados. Para evitar que estas transferencias afecten al efecto distributivo generado por el impuesto, el esquema de pagos se diseña de manera que la transferencia de renta que debe recibir cada contribuyente (m) sea igual a,

$$m = y \cdot \frac{a}{1 - a} \quad [18]$$

En consecuencia, la renta disponible de cada contribuyente tras la aplicación simultánea del IRPF y de este mecanismo de transferencias (z) será:

$$z = x - t + m = y + m = y \cdot \left(1 + \frac{a}{1 - a}\right) \quad [19]$$

La distribución $F(z)$ de las rentas disponibles obtenidas de acuerdo con [19] posee la misma media que la distribución $F(x)$, $\mu_Z = \mu_X$, puesto que $\mu_M = \mu_T$. Como se demuestra en Pfähler (1984), para un esquema de transferencias como el elegido, $F(z)$ presentará además un grado de desigualdad idéntico al de la distribución original de renta neta $F(y)$, $G_Z = G_Y$. De este modo, adoptando este supuesto de transferencias de renta neutrales en distribución, conseguimos aislar en la evaluación de bienestar el efecto redistributivo del impuesto (medido como diferencia entre G_X y G_Y), a la vez que se asegura una valoración consistente en relación con el valor medio de la distribución de X . Por tanto, el cambio en el bienestar social originado por el IRPF en un año se puede expresar como:

$$\Delta W = \mu_Z \cdot (1 - G_Z) - \mu_X \cdot (1 - G_X) = \mu_X \cdot (G_X - G_Y) = \mu_X \cdot \Pi^{RS} \quad [20]$$

La expresión [20] permite obtener una evaluación de la aportación de bienestar social que genera un impuesto como el IRPF consistente con los resultados en términos de dominancia de Lorenz tanto sobre progresividad y desigualdad de Fellman (1976) y Jakobsson (1976), como sobre bienestar de Atkinson (1970).

Para la aplicación de este método de evaluación a nuestro análisis longitudinal del IRPF español comparamos estas ganancias de bienestar año a año ($n, n + 1$). En este escenario, un problema adicional que surge es la evolución creciente de la renta media μ_x en términos monetarios. Para evitarlo, optamos por realizar el análisis en términos reales, corrigiendo el efecto de la inflación acumulado en las rentas medias de cada año, $\tilde{\mu}_x$. De esta forma, empleando [20], podemos definir $\Delta W_{n+1,n}$ como la variación experimentada por el bienestar social como consecuencia de la aplicación del IRPF entre dos años consecutivos, tal que:

$$\Delta W_{n+1,n} = \tilde{\mu}_{x_{n+1}} \cdot \prod_{n+1}^{RS} - \tilde{\mu}_{x_n} \cdot \prod_n^{RS} \quad [21]$$

6. Análisis empírico y resultados

En esta sección se presentan los resultados obtenidos en el análisis empírico realizado a partir de los 17 cortes transversales del Panel de IRPF, correspondientes al periodo 1982-1998. En primer lugar, incorporamos una descripción sintética de la base de microdatos empleada. En el segundo apartado se ofrecen los resultados correspondientes a la evolución de la progresividad y del efecto redistributivo del IRPF, mientras que en el tercero se muestran los resultados de la descomposición de ambos conceptos de acuerdo con la aportación de los elementos de la estructura del impuesto. El último apartado de esta sección recoge los resultados de la evaluación de bienestar social realizada.

6.1. La base de microdatos empleada: el Panel de Declarantes por IRPF del IEF

La base de datos empleada en el ejercicio empírico es el Panel de Declarantes por IRPF del Instituto de Estudios Fiscales (IEF). Se trata de una muestra de registros correspondientes a la totalidad de declaraciones anuales del IRPF presentadas ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). El ámbito geográfico es, por tanto, el Territorio de Régimen Fiscal Común, es decir, no incorpora las Comunidades Forales de Navarra y País Vasco. El Panel de IRPF abarca desde el ejercicio fiscal de 1982 hasta el de 1998, último año de aplicación del IRPF previo a la reforma que entró en vigor en 1999.

Cada registro se identifica con una declaración anual del impuesto para cada uno de los años. La información reflejada corresponde a la recogida en cada una de las casillas de la declaración condicadas a nivel de dos dígitos¹⁷. Por tanto, en el Panel no están incorpora-

das algunas variables por tratarse de partidas de desglose de ingresos o de gastos deducibles, o de cálculos previos o parciales de rúbricas más agregadas. La codificación territorial empleada para el domicilio fiscal permite obtener agrupaciones de los registros por Comunidades Autónomas, provincias y municipios.

En cuanto a las especificaciones técnicas, se trata de un panel expandido en el que la muestra correspondiente a cada corte transversal representa un 2% de la población declarante de ese ejercicio. La elección de este tipo de estructura de base de microdatos, atiende a la necesidad de que cada muestra anual sea una representación estadísticamente significativa de la población declarante por IRPF en ese año. No obstante, el establecimiento de una muestra de “panel puro” para todo el periodo permite la utilización del Panel en análisis longitudinales, si bien el origen fiscal de la base de datos intensifica el fenómeno de *attrition*, en la medida que la población declarante evoluciona año a año de forma notable, tanto en bajas y como en altas de declarantes¹⁸.

Para la construcción del panel expandido se tomó el ejercicio de 1986 como año base, extrayéndose los registros mediante un proceso de muestreo aleatorio simple, realizado a través del número de identificación fiscal del declarante principal y segmentado por Delegaciones de Hacienda. Inicialmente se formaron hacia atrás los cortes transversales correspondientes a los ejercicios de 1982 a 1985. Con el objetivo de formar la submuestra de declarantes comunes, primeramente se incorporaron en cada uno de estos años los declarantes seleccionados en la muestra de 1986, para posteriormente añadirse en cada año los registros necesarios que aseguraban la representatividad estadística elegida. La expansión de los cortes transversales se realizó mediante una extracción aleatoria entre los declarantes no incluidos en la selección del año base. A partir de 1987, el proceso de elaboración fue idéntico, si bien los nuevos registros incorporados en cada año continuaron siendo incluidos en los ejercicios sucesivos, mientras que las bajas fueron surgiendo de forma natural cuando un registro no se encontraba entre los declarantes del año¹⁹.

Como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional que reconoció el derecho de los cónyuges a tributar de forma individualizada, el proceso de extracción de las muestras se vio alterado en el ejercicio de 1988. Ante la existencia de dos declaraciones en un matrimonio, se asignó un mismo número de registro a ambas, pasando a ser la unidad de muestreo el hogar fiscal. Así, cuando se seleccionaba un número de registro correspondiente a un matrimonio con declaraciones separadas se incorporaban a la muestra ambas. Esto facilitaba la recomposición de los hogares fiscales formados por matrimonios, si bien suponía una distorsión de la representatividad muestral.

El número de declaraciones que integran las muestras de cada año se recoge en la tabla 2. Por su parte, en las tablas 3 y 4 se recogen los valores medios de las variables empleadas en el análisis para todos los años contemplados, tanto por declarantes como por hogares fiscales²⁰.

Tabla 2
PANEL DE DECLARANTES POR IRPF DEL IEF (NÚMERO DE DECLARACIONES)

Año	Número de Declaraciones	Año	Número de Declaraciones
1982	123.599	1991	251.197
1983	130.500	1992	277.733
1984	134.957	1993	287.291
1985	145.664	1994	313.116
1986	165.303	1995	325.039
1987	173.979	1996	310.859
1988	193.444	1997	308.736
1989	208.808	1998	308.558
1990	235.646		

Fuente: Panel de Declarantes por IRPF del IEF.

6.2. Progresividad y redistribución

Comenzando por el efecto redistributivo del IRPF, los resultados por hogares fiscales muestran un primer periodo en el que el índice de Reynolds-Smolensky crece intensamente año a año, desde un valor del 0,0238 en 1982 hasta alcanzar su valor máximo en 1989, 0,0413. En 1990 y en 1991 encontramos una estabilización de este efecto redistributivo coincidiendo con los dos últimos años del modelo de IRPF que con carácter provisional se adoptó tras la STC de 1989. Desde aquí se produce una paulatina disminución hasta 1995, año en el que se alcanza el mínimo valor desde 1987, 0,0380, aunque con un repunte hasta 0,0407 en 1994. En los tres últimos años del periodo puede hablarse prácticamente de otra estabilización del efecto redistributivo, en torno a un valor de 0,039, aunque con una ligera tendencia al alza. En el análisis por declarantes, vemos que desde el ejercicio 1988 —primero con posibilidad de declaración separada— el efecto redistributivo calculado por declarantes es siempre superior al obtenido por hogares fiscales, si bien la evolución de ambos año a año es similar, salvo lo sucedido en 1993, en el que a la importante caída del índice por hogares corresponde un aumento del índice por declarantes, siendo la distancia entre ambos la máxima de todo el periodo.

En la medida que el tipo medio efectivo es único, independientemente de si su cálculo se realiza por declarantes o por hogares fiscales, el mayor efecto redistributivo del IRPF en el análisis por declarantes se explica, de acuerdo con la expresión [7], por una mayor progresividad global del impuesto bajo esta aproximación. Estos valores superiores del índice de Kakwani son consecuencia de la mayor desigualdad que muestra la distribución por declarantes de la renta antes del impuesto, suficiente para absorber la mayor desigualdad con la que se distribuyen por hogares fiscales las cuotas impositivas²¹.

Con la entrada en vigor de la Ley 18/1991 en 1992 se pone de manifiesto una mayor divergencia en la comparación del comportamiento redistributivo del IRPF por declarantes y por hogares. Así, mientras en 1992 y 1993 los resultados por declarantes recogen un leve incremento del índice de Reynolds-Smolensky, desde el 0,0429 de 1991 al 0,0434 de 1993,

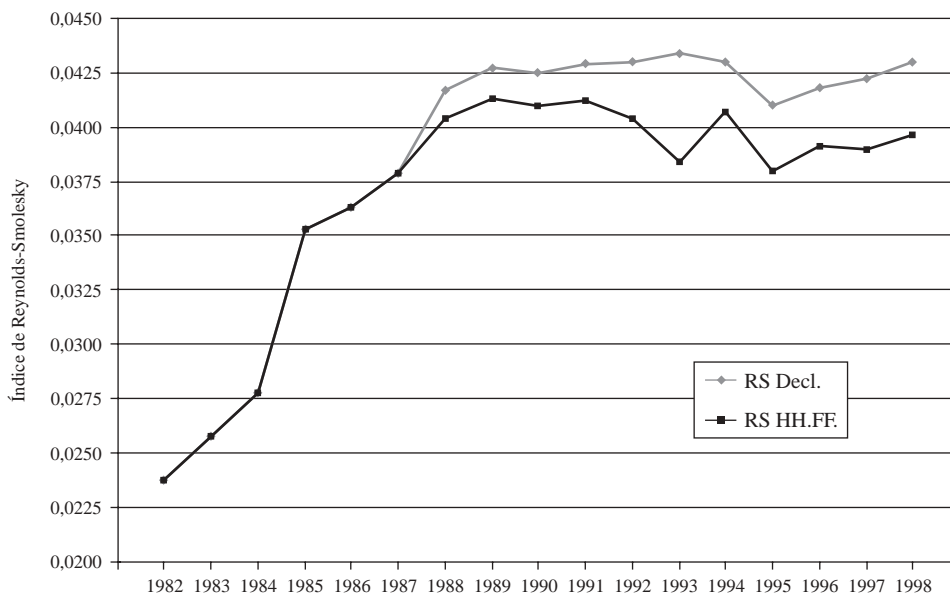
Tabla 3
IRPF 1982-1998
VALORES MEDIOS DE LOS ELEMENTOS DE SU ESTRUCTURA
(POR DECLARANTES)

Año	N.º Obs.	\bar{X}	\bar{E}	\bar{BI}	\bar{Q}	\bar{BL}	\bar{CI}	$\overline{DC_{PF}}$	$\overline{DC_{TP}}$	$\overline{DC_I}$	\overline{CL}
1982	123.387	7.173,31	408,97	6.764,34	3,27	6.761,07	1.212,91	298,92	53,47	123,27	737,48
1983	130.279	7.845,47	474,38	7.371,09	2,39	7.368,70	1.376,55	335,62	59,82	125,40	855,99
1984	132.699	7.953,87	515,13	7.438,74	1,26	7.437,48	1.540,14	374,17	47,76	100,86	1.017,35
1985	144.608	8.573,93	560,28	8.013,66	10,54	8.003,11	1.564,15	343,68	101,23	103,60	1.015,64
1986	164.388	9.102,48	596,02	8.506,46	15,18	8.491,28	1.729,98	353,80	98,48	131,92	1.145,79
1987	172.975	9.907,40	657,45	9.249,95	20,81	9.229,14	1.927,87	373,71	102,41	115,02	1.336,72
1988	192.078	10.538,19	697,44	9.840,74	40,13	9.800,61	1.818,24	284,54	103,55	92,55	1.337,60
1989	207.608	11.417,24	773,18	10.644,06	57,42	10.586,64	2.031,16	293,38	108,38	92,24	1.537,14
1990	234.520	12.331,79	839,82	11.491,98	64,90	11.427,07	2.253,77	301,98	115,51	96,48	1.739,79
1991	249.742	13.160,59	904,09	12.256,49	75,13	12.181,37	2.401,90	306,79	119,95	100,12	1.875,04
1992	274.742	13.820,14	1.438,66	12.381,48	86,22	12.295,26	2.292,73	133,74	162,99	101,01	1.894,99
1993	284.042	14.058,82	1.510,16	12.548,66	98,07	12.450,59	2.339,26	136,96	138,43	104,01	1.959,87
1994	311.807	14.236,62	1.554,61	12.682,00	102,29	12.579,71	2.411,91	147,58	154,73	112,43	1.997,16
1995	324.394	14.625,85	1.626,72	12.999,12	107,77	12.891,35	2.461,25	113,44	132,19	127,80	2.087,83
1996	309.815	15.255,39	1.759,63	13.495,76	134,75	13.361,00	2.540,68	156,40	190,01	165,60	2.028,67
1997	307.766	15.868,22	1.836,44	14.031,79	174,25	13.857,54	2.652,45	161,84	186,24	189,67	2.114,71
1998	307.385	16.849,71	1.905,36	14.944,35	221,39	14.722,96	2.870,96	199,34	181,55	218,99	2.271,07

Tabla 4
IRPF 1982-1998
VALORES MEDIOS DE LOS ELEMENTOS DE SU ESTRUCTURA
(POR HOGARES FISCALES)

Año	N.º Obs.	\bar{X}	\bar{E}	\bar{BI}	\bar{Q}	\bar{BL}	\bar{CI}	$\overline{DC_{PF}}$	$\overline{DC_{TP}}$	$\overline{DC_I}$	\overline{CL}
1982	123.387	7.173,31	408,97	6.764,34	3,27	6.761,07	1.212,91	298,92	53,47	123,27	737,48
1983	130.279	7.845,47	474,38	7.371,09	2,39	7.368,70	1.376,55	335,62	59,82	125,40	855,99
1984	132.699	7.953,87	515,13	7.438,74	1,26	7.437,48	1.540,14	374,17	47,76	100,86	1.017,35
1985	144.608	8.573,93	560,28	8.013,66	10,54	8.003,11	1.564,15	343,68	101,23	103,60	1.015,64
1986	164.388	9.102,48	596,02	8.506,46	15,18	8.491,28	1.729,98	353,80	98,48	131,92	1.145,79
1987	172.975	9.907,40	657,45	9.249,95	20,81	9.229,14	1.927,87	373,71	102,41	115,02	1.336,72
1988	180.654	11.204,59	741,55	10.463,04	42,67	10.420,38	1.933,22	302,54	110,09	98,40	1.422,19
1989	193.946	12.221,50	827,65	11.393,85	61,47	11.332,38	2.174,23	314,05	116,02	98,74	1.645,42
1990	216.191	13.377,30	911,02	12.466,28	70,41	12.395,88	2.444,85	327,59	125,31	104,66	1.887,29
1991	228.741	14.375,57	987,10	13.388,48	88,73	13.299,75	2.622,42	334,96	130,97	109,31	2.047,19
1992	242.266	15.672,75	1.631,51	14.041,23	97,78	13.943,45	2.600,07	151,67	184,85	114,55	2.149,01
1993	250.336	15.951,74	1.713,49	14.238,25	111,27	14.126,98	2.654,23	155,40	157,06	118,01	2.223,76
1994	269.835	16.451,08	1.796,43	14.654,65	118,21	14.536,44	2.787,07	170,54	178,80	129,92	2.307,81
1995	279.780	16.958,10	1.886,13	15.071,98	124,96	14.947,01	2.853,72	131,53	153,26	148,17	2.420,75
1996	272.334	17.354,97	2.001,81	15.353,16	153,30	15.199,86	2.890,36	177,93	216,17	188,39	2.307,87
1997	262.934	18.573,86	2.149,56	16.424,30	203,96	16.220,34	3.104,71	189,43	217,99	222,00	2.475,28
1998	258.199	20.059,52	2.268,33	17.791,20	263,57	17.527,63	3.417,86	237,32	216,14	260,71	2.703,70

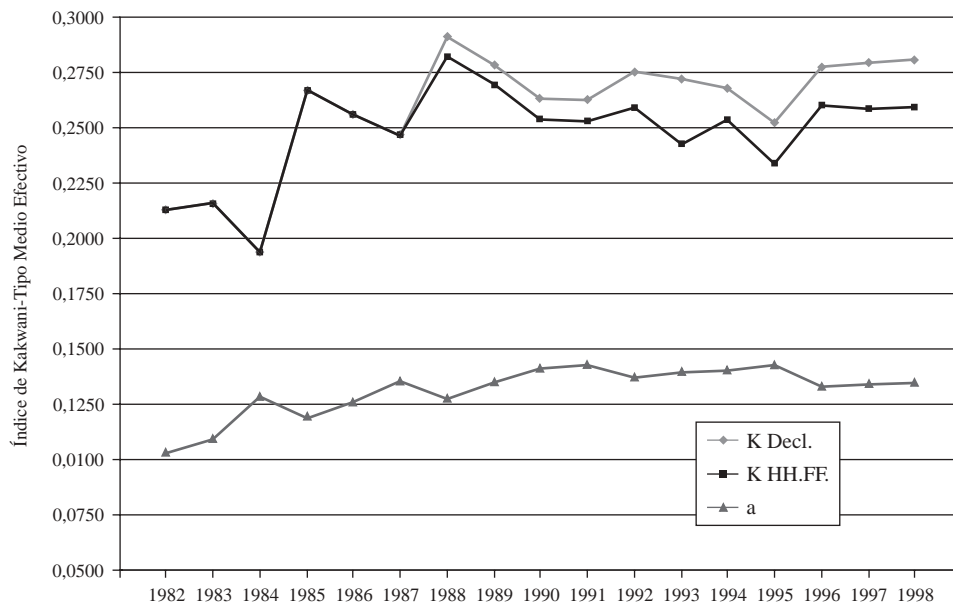
**Figura 1. Efecto Redistributivo del IRPF 1982-1998
(Declarantes y Hogares Fiscales)**



valor máximo del periodo, por hogares fiscales el índice se reduce, como hemos señalado, desde el 0,0412 al 0,0384. En el ejercicio de 1994 se cambian ambas tendencias, cayendo el efecto redistributivo hasta el 0,0430 por declarantes y aumentando por hogares fiscales al 0,0407, si bien se sigue manteniendo una importante brecha entre ambas aproximaciones. A partir de 1995, el valor del índice de Reynolds-Smolensky vuelve a crecer de forma continuada bajo ambas aproximaciones, situándose en 1998, año previo a la reforma del IRPF establecida por la Ley 40/1998, en valores respectivos del 0,0430 y del 0,0396. De forma estilizada, cabe hablar por tanto de dos etapas. La primera, ya apuntada, entre 1982 y 1989, marcada por un intenso y continuado crecimiento anual de la capacidad redistributiva del IRPF. Y una segunda, que abarcaría desde 1990 a 1998, en la que con oscilaciones, el nivel redistributivo prácticamente permanece estable. A la hora de valorar el comportamiento redistributivo del IRPF en esa primera etapa, no podemos pasar por alto el fenómeno de aflorecimiento de rentas que tuvo lugar a lo largo de la década de los ochenta, especialmente de aquellas procedentes del capital y de las actividades económicas, lo que supuso, como se ve en las tablas 3 y 4, un aumento de la desigualdad de la renta gravable y, consecuentemente, de la progresión efectiva del impuesto.

Para explicar este comportamiento redistributivo del IRPF a lo largo del periodo estudiado, nos fijamos en la evolución de sus dos componentes, el grado de progresividad global y el nivel recaudatorio. Los resultados muestran que hasta 1996, el índice de Kakwani evolucionaba de forma inversa al tipo medio efectivo. A partir de este año, en el análisis por

**Figura 2. Progresividad y Tipo Medio Efectivo del IRPF 1982-1998
(Declarantes y Hogares Fiscales)**



declarantes se rompe esta relación, pues los importantes aumentos de la progresividad entre 1996 y 1998, van acompañados también de crecimientos en el tipo medio efectivo. En cambio, por hogares fiscales, estos aumentos en la recaudación corresponden con una disminución de la progresividad en 1996 y 1997, y prácticamente una estabilización en 1998. Hay que destacar que el IRPF que introdujo por primera vez la declaración separada trajo en 1988 un espectacular incremento de la progresividad —el máximo valor tanto por declarantes como por hogares, 0,2913 y 0,2824, respectivamente—, si bien a partir de este momento hasta 1995, puede hablarse de una reducción continuada con la excepción del año 1992, primer ejercicio de aplicación de la Ley 18/1991. En 1996, año en el que se produce la reforma urgente del régimen de tributación de las ganancias patrimoniales, se produce un importante crecimiento de la progresividad, especialmente intenso cuando consideramos a los declarantes (del 0,2517 al 0,2775), creciendo levemente por declarantes en 1997 y 1998, hasta situarse en el 0,2806. Por hogares fiscales, en estos dos últimos años la progresividad prácticamente se mantiene. A la vista de estos números, en estos puede hablarse de un cierto agotamiento de los diseños del IRPF en cuanto a su progresividad, tras el primer año de implantación de una reforma.

En cuanto al nivel recaudatorio del impuesto, identificamos también un primer periodo comprendido entre 1982 y 1991, en el que el tipo medio efectivo crece espectacularmente desde el 10,28% al 14,25%, de forma continuada con las excepciones de dos descensos en 1985 y 1988. Un segundo periodo se inicia en 1992 con la entrada en vigor de la reforma de

la Ley 18/1991, lo que supone una caída en el tipo medio efectivo, que pasa a situarse en el 13,71%. En este periodo que abarca hasta 1995, a pesar de la fuerte crisis económica instaurada en España, el nivel recaudatorio del impuesto evoluciona positivamente hasta alcanzar el máximo tipo medio efectivo de los 17 años estudiados, el 14,27%. La reforma parcial del IRPF del año 1996 trajo nuevamente un cambio de tendencia, cayendo el tipo medio efectivo casi en un punto, hasta el 13,30%. En 1997 y 1998 se aprecia una ligera tendencia al alza, que dejó el tipo medio en el 13,78%.

Los resultados que acabamos de presentar están en línea con los obtenidos por otros trabajos que han analizado el comportamiento recaudatorio y redistributivo del IRPF en años incluidos en nuestro estudio, empleando también el Panel de IRPF. Los dos trabajos más destacados, por su perspectiva longitudinal, son el de Castañer (1991), en el que se analiza el periodo 1982-1988, y el de Salas (1997), en el que se extiende el análisis desde hasta 1991. Hay que señalar que ambos trabajos se realizan exclusivamente por declarantes e identificando la renta antes de impuestos con la definición legal de base imponible de cada año, lo que supone la obtención de medidas del efecto redistributivo, la progresividad y el tipo medio efectivo algo superiores a las calculadas en nuestro trabajo, aunque con patrones de evolución similares. Como se señala en Ayala, Onrubia y Ruiz-Huerta (2004), los análisis para el IRPF a partir del ejercicio 1992 proceden, fundamentalmente, de estudios de sección cruzada de muy diversa índole y que emplean como último año del Panel de IRPF, el ejercicio 1995.

6.3. Aportación de la estructura del IRPF a la progresividad y la redistribución

Tal y como se ha reseñado en la sección 5, las sucesivas reformas del IRPF han supuesto cambios notables en la estructura del impuesto. Estas modificaciones se han concentrado fundamentalmente en algunos elementos determinados de su estructura, como la tarifa, las deducciones de la cuota o los criterios de medición para computar la base imponible²². Mediante la aplicación de la metodología expuesta en el apartado 5.2. hemos procedido a descomponer tanto el efecto redistributivo como el grado de progresividad global del impuesto, en función de los elementos principales que intervienen en su estructura.

Como vemos en las figuras 3 a 6, hasta 1991, las diferencias existentes entre la definición de renta antes de impuestos y la base imponible legal, recogidas en *A*, tienen una aportación prácticamente nula en el efecto redistributivo y en el grado de progresividad global (incluso hasta 1992, levemente negativa). Es a partir de la entrada en vigor de la Ley 18/1991 cuando se produce una contribución ligeramente positiva como consecuencia básicamente del aumento de la cuantía máxima de gastos deducibles de los rendimientos íntegros del trabajo personal, de la incorporación de la reducción legal de los rendimientos del capital mobiliario y del tratamiento de los rendimientos de la vivienda habitual en propiedad. Cabe hablar, no obstante, de una aportación bastante modesta, pues en 1998 su máxima aportación apenas superó el 3% del índice de Kakwani y el 2,5% del índice de Reynolds-Smolensky.

Figura 3. Descomposición de la Progresividad del IRPF 1982-1998 (Declarantes)

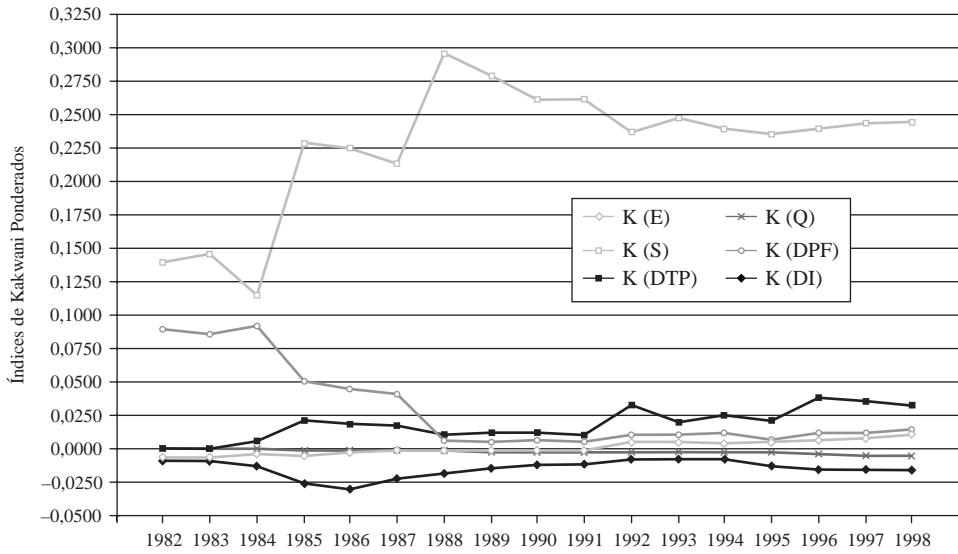


Figura 4. Descomposición de la Progresividad del IRPF 1982-1998 (Hogares Fiscales)

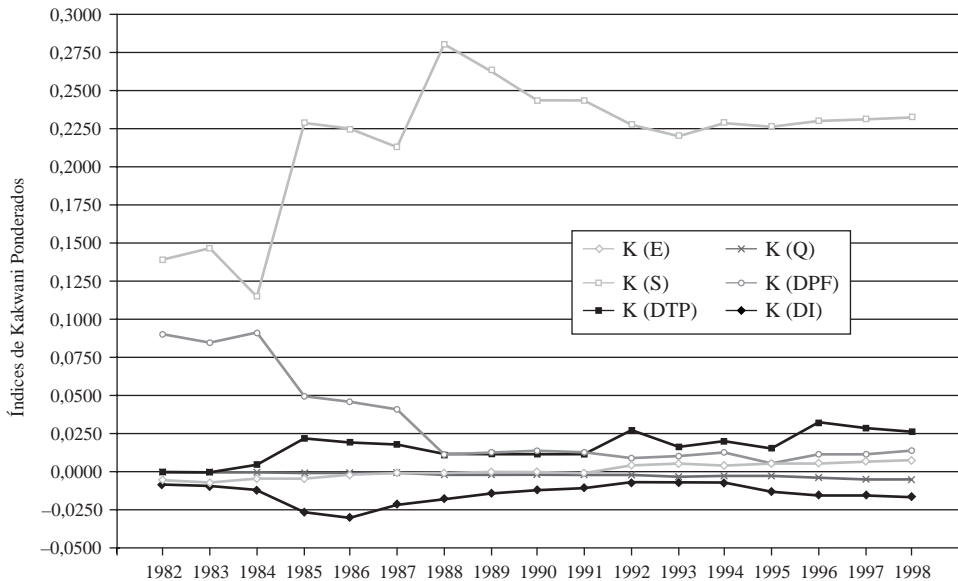


Figura 5. Descomposición del Efecto Redistributivo del IRPF 1982-1998 (Declarantes)

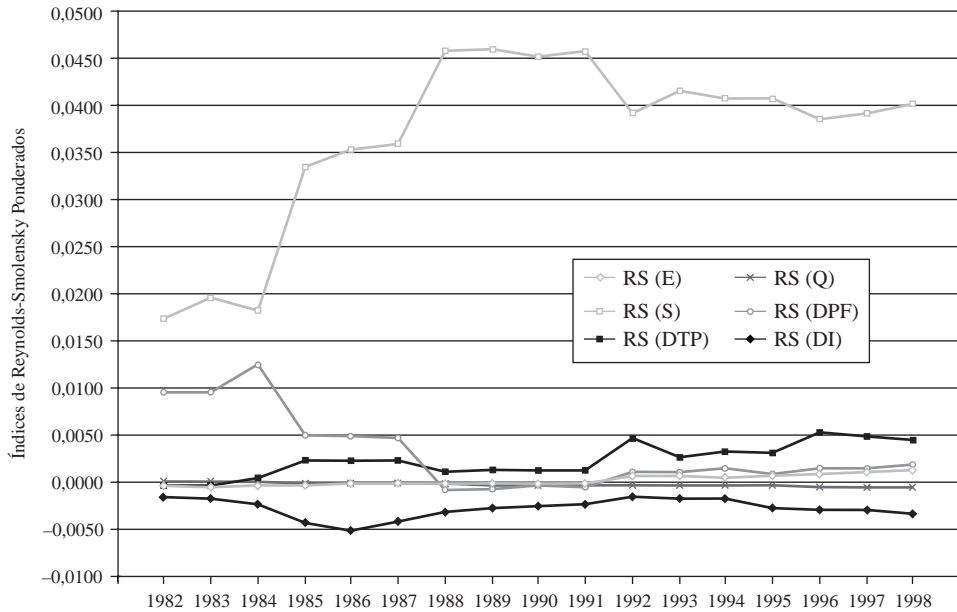


Figura 6. Descomposición del Efecto Redistributivo del IRPF 1982-1998 (Hogares Fiscales)

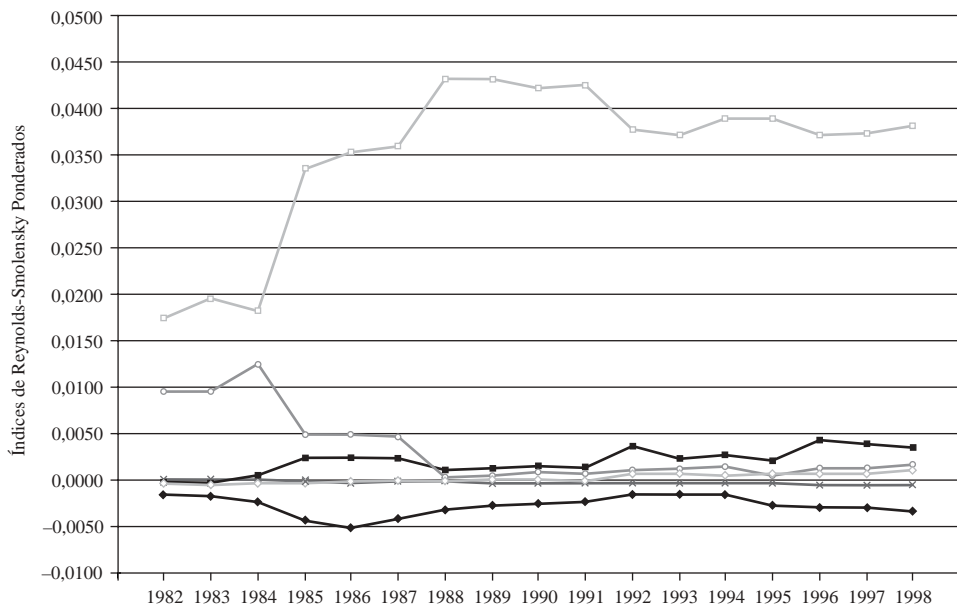


Tabla 5
IRPF 1982-1998
DESIGUALDAD, PROGRESIVIDAD Y REDISTRIBUCIÓN (POR DECLARANTES)

Año	N.º Obs.	\bar{X}	\overline{CL}	\bar{Y}	G_X	G_Y	Π^{RS}	C_T	Π^K	$a = \overline{CL}/\bar{X}$	R
1982	123.387	7.173,31	737,48	6.435,82	0,3168	0,2929	0,0238	0,5298	0,2130	0,1028	0,0005806
1983	130.279	7.845,47	855,99	6.989,48	0,3228	0,2970	0,0258	0,5383	0,2156	0,1091	0,0005950
1984	132.699	7.953,87	1.017,35	6.936,52	0,3363	0,3085	0,0278	0,5300	0,1937	0,1279	0,0005991
1985	144.608	8.573,93	1.015,64	7.558,30	0,3576	0,3223	0,0353	0,6246	0,2669	0,1184	0,0005382
1986	164.388	9.102,48	1.145,79	7.956,70	0,3806	0,3443	0,0363	0,6361	0,2556	0,1259	0,0005319
1987	172.975	9.907,40	1.336,72	8.570,68	0,3951	0,3572	0,0379	0,6416	0,2465	0,1349	0,0005573
1988	192.078	10.538,19	1.337,60	9.200,59	0,3855	0,3439	0,0417	0,6768	0,2913	0,1269	0,0006993
1989	207.608	11.417,24	1.537,14	9.880,10	0,3954	0,3528	0,0427	0,6739	0,2785	0,1346	0,0006703
1990	234.520	12.331,79	1.739,79	10.592,00	0,4013	0,3588	0,0425	0,6644	0,2631	0,1411	0,0006952
1991	249.742	13.160,59	1.875,04	11.285,55	0,4027	0,3599	0,0429	0,6651	0,2624	0,1425	0,0007158
1992	274.742	13.820,14	1.894,99	11.925,16	0,3834	0,3404	0,0430	0,6581	0,2748	0,1371	0,0007041
1993	284.042	14.058,82	1.959,87	12.098,94	0,3891	0,3458	0,0434	0,6612	0,2721	0,1394	0,0006911
1994	311.807	14.236,62	1.997,16	12.239,46	0,3772	0,3341	0,0430	0,6453	0,2681	0,1403	0,0007093
1995	324.394	14.625,85	2.087,83	12.538,03	0,3805	0,3395	0,0410	0,6322	0,2517	0,1427	0,0008784
1996	309.815	15.255,39	2.028,67	13.226,72	0,3849	0,3431	0,0418	0,6624	0,2775	0,1330	0,0007393
1997	307.766	15.868,22	2.114,71	13.753,51	0,3862	0,3440	0,0422	0,6650	0,2788	0,1333	0,0007135
1998	307.385	16.849,71	2.271,07	14.578,64	0,3904	0,3474	0,0430	0,6710	0,2806	0,1348	0,0007339

Tabla 6
IRPF 1982-1998
DESIGUALDAD, PROGRESIVIDAD Y REDISTRIBUCIÓN (POR HOGARES FISCALES)

Año	N.º Obs.	\bar{X}	\overline{CL}	\bar{Y}	G_X	G_Y	Π^{RS}	C_T	Π^K	$a = \overline{CL}/\bar{X}$	R
1982	123.387	7.173,31	737,48	6.435,82	0,3168	0,2929	0,0238	0,5298	0,2130	0,1028	0,0005806
1983	130.279	7.845,47	855,99	6.989,48	0,3228	0,2970	0,0258	0,5383	0,2156	0,1091	0,0005950
1984	132.699	7.953,87	1.017,35	6.936,52	0,3363	0,3085	0,0278	0,5300	0,1937	0,1279	0,0005991
1985	144.608	8.573,93	1.015,64	7.558,30	0,3576	0,3223	0,0353	0,6246	0,2669	0,1184	0,0005382
1986	164.388	9.102,48	1.145,79	7.956,70	0,3806	0,3443	0,0363	0,6361	0,2556	0,1259	0,0005319
1987	172.975	9.907,40	1.336,72	8.570,68	0,3951	0,3572	0,0379	0,6416	0,2465	0,1349	0,0005573
1988	180.654	11.204,59	1.422,19	9.782,40	0,4015	0,3612	0,0404	0,6839	0,2824	0,1269	0,0006846
1989	193.946	12.221,50	1.645,42	10.576,08	0,4108	0,3696	0,0413	0,6804	0,2695	0,1346	0,0006617
1990	216.191	13.377,30	1.887,29	11.490,01	0,4182	0,3772	0,0410	0,6716	0,2535	0,1411	0,0006762
1991	228.741	14.375,57	2.047,19	12.328,39	0,4200	0,3788	0,0412	0,6723	0,2524	0,1424	0,0006987
1992	242.266	15.672,75	2.149,01	13.523,73	0,4107	0,3702	0,0404	0,6693	0,2587	0,1371	0,0006762
1993	250.336	15.951,74	2.223,76	13.727,98	0,4154	0,3770	0,0384	0,6575	0,2422	0,1394	0,0007910
1994	269.835	16.451,08	2.307,81	14.143,26	0,4008	0,3602	0,0407	0,6544	0,2535	0,1403	0,0007032
1995	279.780	16.958,10	2.420,75	14.537,35	0,4033	0,3654	0,0380	0,6369	0,2336	0,1427	0,0009196
1996	272.334	17.354,97	2.307,87	15.047,10	0,4093	0,3701	0,0391	0,6692	0,2600	0,1330	0,0007462
1997	262.934	18.573,86	2.475,28	16.098,58	0,4155	0,3765	0,0390	0,6739	0,2584	0,1333	0,0007031
1998	258.199	20.059,52	2.703,70	17.355,82	0,4227	0,3831	0,0396	0,6816	0,2588	0,1348	0,0007068

Tabla 7
IRPF 1982-1998
DESCOMPOSICIÓN DE LA PROGRESIVIDAD POR ELEMENTOS DE LA ESTRUCTURA
(POR DECLARANTES)

Año	N.º Obs.	Π^K	$-\frac{\sigma}{a} \cdot \frac{\varepsilon}{\beta} \cdot \Pi_E^K$	$-\frac{\sigma}{a} \cdot \frac{\rho}{\beta} \cdot \Pi_Q^K$	$\frac{\sigma}{a} \cdot \Pi_{CI}^K$	$-\frac{\delta_{PF}}{a} \cdot \Pi_{DCPF}^K$	$-\frac{\delta_{TP}}{a} \cdot \Pi_{DCTP}^K$	$-\frac{\delta_I}{a} \cdot \Pi_{DCI}^K$
1982	123.387	0,2130	-0,0063	-0,0002	0,1393	0,0897	-0,0005	-0,0086
1983	130.279	0,2156	-0,0070	-0,0002	0,1466	0,0855	-0,0002	-0,0089
1984	132.699	0,1937	-0,0045	0,0001	0,1142	0,0915	0,0050	-0,0125
1985	144.608	0,2669	-0,0049	-0,0010	0,2290	0,0496	0,0210	-0,0268
1986	164.388	0,2556	-0,0023	-0,0008	0,2248	0,0453	0,0190	-0,0305
1987	172.975	0,2465	-0,0011	-0,0009	0,2127	0,0406	0,0173	-0,0221
1988	192.078	0,2913	-0,0011	-0,0018	0,2964	0,0049	0,0112	-0,0184
1989	207.608	0,2785	-0,0010	-0,0023	0,2793	0,0053	0,0113	-0,0140
1990	234.520	0,2631	-0,0014	-0,0022	0,2606	0,0071	0,0114	-0,0124
1991	249.742	0,2624	-0,0019	-0,0021	0,2612	0,0059	0,0106	-0,0114
1992	274.742	0,2748	0,0057	-0,0026	0,2362	0,0100	0,0329	-0,0074
1993	284.042	0,2721	0,0053	-0,0028	0,2476	0,0101	0,0197	-0,0078
1994	311.807	0,2681	0,0034	-0,0031	0,2391	0,0121	0,0246	-0,0079
1995	324.394	0,2517	0,0049	-0,0032	0,2359	0,0072	0,0206	-0,0136
1996	309.815	0,2775	0,0065	-0,0041	0,2399	0,0119	0,0386	-0,0152
1997	307.766	0,2788	0,0080	-0,0048	0,2427	0,0120	0,0361	-0,0152
1998	307.385	0,2806	0,0102	-0,0053	0,2444	0,0147	0,0328	-0,0161

Tabla 8
 IRPF 1982-1998
DESCOMPOSICIÓN DE LA PROGRESIVIDAD POR ELEMENTOS DE LA ESTRUCTURA
 (POR HOGARES FISCALES)

Año	N.º Obs.	Π^K	$-\frac{\sigma}{a} \cdot \frac{\varepsilon}{\beta} \cdot \Pi_E^K$	$-\frac{\sigma}{a} \cdot \frac{\rho}{\beta} \cdot \Pi_Q^K$	$\frac{\sigma}{a} \cdot \Pi_{CI}^K$	$-\frac{\delta_{PF}}{a} \cdot \Pi_{DCPF}^K$	$-\frac{\delta_{TP}}{a} \cdot \Pi_{DCTP}^K$	$-\frac{\delta_I}{a} \cdot \Pi_{DCI}^K$
1982	123.387	0,2130	-0,0063	-0,0002	0,1393	0,0897	-0,0005	-0,0086
1983	130.279	0,2156	-0,0070	-0,0002	0,1466	0,0855	-0,0002	-0,0089
1984	132.699	0,1937	-0,0045	0,0001	0,1142	0,0915	0,0050	-0,0125
1985	144.608	0,2669	-0,0049	-0,0010	0,2290	0,0496	0,0210	-0,0268
1986	164.388	0,2556	-0,0023	-0,0008	0,2248	0,0453	0,0190	-0,0305
1987	172.975	0,2465	-0,0011	-0,0009	0,2127	0,0406	0,0173	-0,0221
1988	180.654	0,2824	-0,0005	-0,0018	0,2796	0,0120	0,0113	-0,0182
1989	193.946	0,2695	-0,0002	-0,0023	0,2624	0,0121	0,0115	-0,0140
1990	216.191	0,2535	-0,0002	-0,0022	0,2429	0,0133	0,0119	-0,0122
1991	228.741	0,2524	-0,0004	-0,0024	0,2431	0,0121	0,0111	-0,0112
1992	242.266	0,2587	0,0044	-0,0024	0,2279	0,0092	0,0270	-0,0075
1993	250.336	0,2422	0,0047	-0,0027	0,2204	0,0103	0,0166	-0,0071
1994	269.835	0,2535	0,0035	-0,0030	0,2284	0,0121	0,0199	-0,0073
1995	279.780	0,2336	0,0050	-0,0031	0,2257	0,0050	0,0145	-0,0137
1996	272.334	0,2600	0,0048	-0,0038	0,2303	0,0117	0,0319	-0,0150
1997	262.934	0,2584	0,0061	-0,0044	0,2315	0,0117	0,0290	-0,0154
1998	258.199	0,2588	0,0081	-0,0049	0,2320	0,0142	0,0259	-0,0164

Tabla 9
IRPF 1982-1998
DESCOMPOSICIÓN DEL EFECTO REDISTRIBUTIVO POR ELEMENTOS DE LA ESTRUCTURA
(POR DECLARANTES)

Año	N.º Obs.	Π^{RS}	$-\frac{a}{1-a} \cdot \Pi_E^{RS}$	$-\frac{a}{1-a} \cdot \Pi_C^{RS}$	$\frac{\beta-a}{1-a} \cdot \Pi_{CI}^{RS}$	$\frac{\beta-a}{1-a} \cdot \Pi_{DCPF}^{RS}$	$\frac{\beta-a}{1-a} \cdot \Pi_{DCIP}^{RS}$	$\frac{\beta-a}{1-a} \cdot \Pi_{DCI}^{RS}$	R
1982	123.387	0,0238	-0,0004	0,0001	0,0173	0,0095	-0,0003	-0,0016	0,0005806
1983	130.279	0,0258	-0,0005	0,0001	0,0195	0,0095	-0,0003	-0,0017	0,0005950
1984	132.699	0,0278	-0,0004	0,0001	0,0182	0,0125	0,0005	-0,0024	0,0005991
1985	144.608	0,0353	-0,0004	-0,0001	0,0334	0,0050	0,0022	-0,0043	0,0005382
1986	164.388	0,0363	-0,0002	-0,0001	0,0352	0,0049	0,0022	-0,0052	0,0005319
1987	172.975	0,0379	-0,0001	-0,0001	0,0359	0,0047	0,0022	-0,0041	0,0005573
1988	192.078	0,0417	-0,0001	-0,0002	0,0457	-0,0009	0,0011	-0,0032	0,0006993
1989	207.608	0,0427	-0,0001	-0,0003	0,0460	-0,0008	0,0012	-0,0027	0,0006703
1990	234.520	0,0425	-0,0002	-0,0003	0,0452	-0,0003	0,0013	-0,0025	0,0006952
1991	249.742	0,0429	-0,0002	-0,0003	0,0457	-0,0005	0,0012	-0,0024	0,0007158
1992	274.742	0,0430	0,0007	-0,0003	0,0390	0,0011	0,0047	-0,0016	0,0007041
1993	284.042	0,0434	0,0007	-0,0004	0,0416	0,0011	0,0027	-0,0017	0,0006911
1994	311.807	0,0430	0,0005	-0,0004	0,0406	0,0015	0,0034	-0,0018	0,0007093
1995	324.394	0,0410	0,0007	-0,0004	0,0407	0,0008	0,0030	-0,0028	0,0008784
1996	309.815	0,0418	0,0008	-0,0005	0,0385	0,0014	0,0054	-0,0030	0,0007393
1997	307.766	0,0422	0,0010	-0,0006	0,0391	0,0014	0,0050	-0,0030	0,0007135
1998	307.385	0,0430	0,0012	-0,0006	0,0400	0,0018	0,0046	-0,0033	0,0007339

Tabla 10
 IRPF 1982-1998
DESCOMPOSICIÓN DEL EFECTO REDISTRIBUTIVO POR ELEMENTOS DE LA ESTRUCTURA
 (POR HOGARES FISCALES)

Año	N.º Obs.	Π^{RS}	$-\frac{a}{1-a} \cdot \Pi_E^{RS}$	$-\frac{a}{1-a} \cdot \Pi_O^{RS}$	$\frac{\beta-a}{1-a} \cdot \Pi_{CI}^{RS}$	$\frac{\beta-a}{1-a} \cdot \Pi_{DCPF}^{RS}$	$\frac{\beta-a}{1-a} \cdot \Pi_{DCIP}^{RS}$	$\frac{\beta-a}{1-a} \cdot \Pi_{DCI}^{RS}$	R
1982	123.387	0,0238	-0,0004	0,0001	0,0173	0,0095	-0,0003	-0,0016	0,0005806
1983	130.279	0,0258	-0,0005	0,0001	0,0195	0,0095	-0,0003	-0,0017	0,0005950
1984	132.699	0,0278	-0,0004	0,0001	0,0182	0,0125	0,0005	-0,0024	0,0005991
1985	144.608	0,0353	-0,0004	-0,0001	0,0334	0,0050	0,0022	-0,0043	0,0005382
1986	164.388	0,0363	-0,0002	-0,0001	0,0352	0,0049	0,0022	-0,0052	0,0005319
1987	172.975	0,0379	-0,0001	-0,0001	0,0359	0,0047	0,0022	-0,0041	0,0005573
1988	180.654	0,0404	-0,0001	-0,0002	0,0431	0,0003	0,0011	-0,0032	0,0006846
1989	193.946	0,0413	0,0000	-0,0003	0,0432	0,0004	0,0013	-0,0027	0,0006617
1990	216.191	0,0410	0,0001	-0,0003	0,0421	0,0008	0,0014	-0,0025	0,0006762
1991	228.741	0,0412	-0,0001	-0,0003	0,0425	0,0007	0,0013	-0,0023	0,0006987
1992	242.266	0,0404	0,0006	-0,0003	0,0377	0,0010	0,0038	-0,0016	0,0006762
1993	250.336	0,0384	0,0006	-0,0004	0,0370	0,0012	0,0022	-0,0015	0,0007910
1994	269.835	0,0407	0,0005	-0,0004	0,0388	0,0015	0,0027	-0,0016	0,0007032
1995	279.780	0,0380	0,0007	-0,0004	0,0389	0,0005	0,0020	-0,0027	0,0009196
1996	272.334	0,0391	0,0006	-0,0005	0,0370	0,0013	0,0043	-0,0029	0,0007462
1997	262.934	0,0390	0,0007	-0,0005	0,0373	0,0013	0,0039	-0,0030	0,0007031
1998	258.199	0,0396	0,0010	-0,0006	0,0380	0,0017	0,0035	-0,0033	0,0007068

En cuanto a las reducciones de la base (*RED*), integradas por las pensiones compensatorias, anualidades por alimentos y, desde 1988, las aportaciones a planes de pensiones, su contribución fue casi nula a los dos índices, aunque siempre negativa, salvo en los tres primeros años considerados. A pesar de su operatoria en el cómputo de la base liquidable, su escasa cuantía relativa explica este inapreciable papel.

El elemento crucial que explica tanto el poder redistributivo como el grado de progresividad global del IRPF aplicado en España entre 1982 y 1998 es su tarifa progresiva, determinante de la cuota íntegra (*CI*). Su aportación al índice de Reynolds Smolensky, en el análisis por hogares, varía entre el 62,23% de 1982 y el 95,96% de 1998, mientras que por declarantes la contribución en 1998 alcanzó el 93%. Por lo que respecta al índice de Kakwani, la aportación de la escala de gravamen fue similar, entre un 65,39% en 1982 y un 89,64% en 1998 por hogares fiscales y un 87,10% por declarantes. Se constata así que el principal elemento generador de la progresividad y, en consecuencia, del efecto redistributivo en los sucesivos diseños del IRPF aplicados hasta 1998 ha sido su tarifa progresiva²³.

Por lo que respecta a las deducciones de la cuota, la principal aportación a la progresividad y al efecto redistributivo corresponde desde 1988 a las deducciones vinculadas a la obtención de rendimientos del trabajo personal por cuenta ajena (D_{TP}). Su aportación en 1988 era, por hogares, de un 2,72% del índice de Reynolds-Smolensky (del 2,63% por declarantes), mientras que en 1998 ésta aumentó hasta el 8,83% (el 10,70% por declarantes). La contribución de estas deducciones del trabajo personal a la progresividad global del impuesto fue similar, evolucionando desde el 7,87% de 1985 al 10% de 1998 (por declarantes, el 11,69% en 1998). Su diseño aplicable desde 1992, decreciente con el nivel de los rendimientos del trabajo personal y con un techo máximo, junto con la importante masa de contribuyentes a los que es de aplicación, explican este papel.

Desde su implantación en 1979, las deducciones en la cuota de carácter personal y familiar (D_{PF}) han constituido uno de los instrumentos de diferenciación principal en la distribución de la carga del IRPF. Sin embargo, como se observa en los resultados obtenidos su contribución a la progresividad global del impuesto decreció notablemente en el periodo 1982-1988, desde un 42,11% a un 4,25% (por declarantes, un 1,68% en 1988). Lo mismo sucede en esta etapa en relación con el efecto redistributivo, disminuyendo la aportación de estas deducciones desde el 39,91% al 0,74% (con valor negativo por declarantes). Desde 1989 se inicia una moderada recuperación de la aportación a la redistribución, que por hogares alcanza el 4,29% en 1998 (un 4,19% por declarantes), lo mismo que sucede para el índice de Kakwani, con una contribución del 5,49% (por declarantes, el 5,24%). La asociación creciente entre las cargas familiares y el nivel de renta de los contribuyentes, junto con las reducidas cantidades de las deducciones, ayudan a comprender la moderada capacidad redistributiva de estas deducciones personales y familiares, a pesar de constituir la principal fuente de tratamiento diferenciado entre matrimonios e individuos solteros, y entre individuos activos y jubilados (por aplicación de las deducciones para contribuyentes mayores de 65 años).

Por último, hay que destacar el papel regresivo desempeñado por las deducciones de carácter incentivador (D_i), donde por su generalización debemos destacar las asociadas a la adquisición de la vivienda habitual, aunque también se han incluido en este grupo las deducciones para corregir la doble imposición de dividendos. El establecimiento hasta 1998 de un límite de aplicación de la deducción creciente con el nivel de la base liquidable permite explicar este comportamiento, si bien entre 1986 y 1992, su aportación de regresividad tendió a reducirse de forma importante, de un $-11,93\%$ en 1986 a un $-2,90\%$ en 1992, aunque volvió a aumentar en los siguientes años hasta alcanzar en 1998 el $-6,34\%$ (un $-5,74\%$ por declarantes). Su influencia en la redistribución es, obviamente, negativa, evolucionando en niveles similares a los expuestos en el caso del índice de Kakwani.

En definitiva, el análisis muestra que el potencial redistributivo del IRPF, a pesar de las sucesivas reformas habidas desde su incorporación al sistema tributario español en 1979 hasta 1998, se ha localizado esencialmente en su escala de gravamen progresiva. Únicamente las deducciones discriminadoras a favor de los rendimientos del trabajo personal dependiente y, en menor medida las deducciones por circunstancias personales y familiares, han reforzado el comportamiento redistributivo de la distribución de las cuotas íntegras. Este resultado hay que valorarlo teniendo en cuenta que la contribución de estos tres elementos ha tenido que enjugar la aportación negativa a la redistribución generada por la fuerte regresividad resultante de la aplicación de las deducciones de carácter incentivador.

6.4. Mejoras en el bienestar social tras la aplicación del IRPF

En este apartado presentamos los resultados de la evaluación de bienestar social realizada de acuerdo con la metodología presentada en el apartado 5.3. Las tablas 11 y 12 recogen, respectivamente, por declarantes y hogares fiscales los resultados obtenidos. En dichas tablas también se incluyen los valores de las rentas medias antes del impuesto corregidas por la inflación acumulada en cada uno de los años del periodo²⁴.

En primer lugar, los resultados muestran tanto por hogares fiscales como por declarantes que el IRPF desde 1982 a 1998 ha generado en cada año una mejora del bienestar social, pues en todos los ejercicios se obtiene que $\Delta W > 0$. Debe destacarse que esta valoración de bienestar es obtenida en el análisis para un impuesto que distribuye su carga en función no solamente de la renta gravable sino también de otros atributos que han permitido al legislador del IRPF establecer tratamientos diferenciados de acuerdo con atributos como la edad, las cargas familiares, la vivienda habitual o las decisiones de ahorro de los contribuyentes. Por tanto, observamos que este resultado es compatible con lo establecido en Fellman (1976) y Jakobsson (1976) y en Atkinson (1970) para un impuesto sobre la renta personal progresivo que distribuye su carga estrictamente en función de la renta antes de impuestos, se produce en la medida que la aplicación del IRPF conduce en todos los años a una reducción de la desigualdad en la distribución de la renta.

Tabla 11
CAMBIOS EN EL BIENESTAR SOCIAL TRAS LA APLICACIÓN DEL IRPF 1982-1998
(POR DECLARANTES)

Año	IPC	IPC Acumulado	μ_X	G_X	G_Y	Π^{RS}	$\Delta W = \mu_X \cdot \Pi^{RS}$	$\tilde{\mu}_X$	$\Delta \tilde{W} = \tilde{\mu}_X \cdot \Pi^{RS}$	$\Delta \tilde{W}_{t+1,n}$
1982	0,1360	0,1360	7.173,31	0,3168	0,2929	0,0238	170,72	6314,53	150,29	-
1983	0,1210	0,2730	7.845,47	0,3228	0,2970	0,0258	202,41	6162,98	159,00	8,72
1984	0,0940	0,3920	7.953,87	0,3363	0,3085	0,0278	221,12	5713,99	158,85	-0,16
1985	0,0930	0,5210	8.573,93	0,3576	0,3223	0,0353	302,66	5637,03	198,99	40,14
1986	0,0600	0,6130	9.102,48	0,3806	0,3443	0,0363	330,42	5643,20	204,85	5,86
1987	0,0450	0,6850	9.907,40	0,3951	0,3572	0,0379	375,49	5879,76	222,84	17,99
1988	0,0640	0,7920	10.538,19	0,3855	0,3439	0,0417	439,44	5880,69	245,22	22,38
1989	0,0670	0,9120	11.417,24	0,3954	0,3528	0,0427	487,52	5971,36	254,98	9,75
1990	0,0670	1,0410	12.331,79	0,4013	0,3588	0,0425	524,10	6042,03	256,79	1,81
1991	0,0600	1,1630	13.160,59	0,4027	0,3599	0,0429	564,59	6084,42	261,02	4,23
1992	0,0470	1,2640	13.820,14	0,3834	0,3404	0,0430	594,27	6104,30	262,48	1,46
1993	0,0500	1,3770	14.058,82	0,3891	0,3458	0,0434	610,15	5914,52	256,69	-5,79
1994	0,0440	1,4810	14.236,62	0,3772	0,3341	0,0430	612,17	5738,26	246,75	-9,95
1995	0,0390	1,5780	14.625,85	0,3805	0,3395	0,0410	599,66	5673,33	232,61	-14,14
1996	0,0290	1,6520	15.255,39	0,3849	0,3431	0,0418	637,68	5752,41	240,45	7,84
1997	0,0200	1,7040	15.868,22	0,3862	0,3440	0,0422	669,64	5868,42	247,65	7,20
1998	0,0150	1,7450	16.849,71	0,3904	0,3474	0,0430	724,54	6138,33	263,95	16,30

Nota: IPC e IPC Acumulado según datos del INE, IPC Base 1992.

Tabla 12
CAMBIOS EN EL BIENESTAR SOCIAL TRAS LA APLICACIÓN DEL IRPF 1982-1998
(POR HOGARES FISCALES)

Año	IPC	IPC Acumulado	μ_X	G_X	G_Y	Π^{RS}	ΔW	$\mu_X \cdot \Pi^{RS}$	$\tilde{\mu}_X$	$\Delta \tilde{W} = \tilde{\mu}_X \cdot \Pi^{RS}$	$\Delta \tilde{W}_{t+1,t}$
1982	0,1360	0,1360	7.173,31	0,3168	0,2929	0,0238	170,72	6314,53	150,29	-	
1983	0,1210	0,2730	7.845,47	0,3228	0,2970	0,0258	202,41	6162,98	159,00	8,72	
1984	0,0940	0,3920	7.953,87	0,3363	0,3085	0,0278	221,12	5713,99	158,85	-0,16	
1985	0,0930	0,5210	8.573,93	0,3576	0,3223	0,0353	302,66	5637,03	198,99	40,14	
1986	0,0600	0,6130	9.102,48	0,3806	0,3443	0,0363	330,42	5643,20	204,85	5,86	
1987	0,0450	0,6850	9.907,40	0,3951	0,3572	0,0379	375,49	5879,76	222,84	17,99	
1988	0,0640	0,7920	11.204,59	0,4015	0,3612	0,0404	452,67	6252,56	252,60	29,76	
1989	0,0670	0,9120	12.221,50	0,4108	0,3696	0,0413	504,75	6392,00	263,99	11,39	
1990	0,0670	1,0410	13.377,30	0,4182	0,3772	0,0410	548,47	6554,29	268,73	4,74	
1991	0,0600	1,1630	14.375,57	0,4200	0,3788	0,0412	592,27	6646,13	273,82	5,09	
1992	0,0470	1,2640	15.672,75	0,4107	0,3702	0,0404	633,18	6922,59	279,67	5,85	
1993	0,0500	1,3770	15.951,74	0,4154	0,3770	0,0384	612,55	6710,87	257,70	-21,98	
1994	0,0440	1,4810	16.451,08	0,4008	0,3602	0,0407	669,56	6630,83	269,87	12,18	
1995	0,0390	1,5780	16.958,10	0,4033	0,3654	0,0380	644,41	6578,01	249,96	-19,91	
1996	0,0290	1,6520	17.354,97	0,4093	0,3701	0,0391	678,58	6544,11	255,87	5,91	
1997	0,0200	1,7040	18.573,86	0,4155	0,3765	0,0390	724,38	6869,03	267,89	12,02	
1998	0,0150	1,7450	20.059,52	0,4227	0,3831	0,0396	794,36	7307,66	289,38	21,49	

En relación con el análisis longitudinal de bienestar social, los resultados por declarantes ponen de manifiesto que la aplicación del IRPF ha supuesto en la mayor parte de los años mejoras en el nivel de bienestar respecto del año precedente. Las excepciones se producen en 1984, 1993, 1994 y 1995. Por hogares fiscales, este empeoramiento de las ganancias de bienestar del IRPF tuvo lugar solamente en 1984, 1993 y 1995. Como se ve en las tablas 11 y 12, en estos años tienen lugar importantes caídas en la renta real media, consecuencia de las situaciones de crisis económica de esos años. No obstante, hay que destacar cómo en 1985, a pesar de una reducción de la renta real media se produce un incremento notable de las ganancias de bienestar generadas por el impuesto, consecuencia del fuerte aumento del efecto redistributivo del impuesto. En la segunda mitad de la década de los ochenta y primeros noventa y a partir de 1996, los importantes crecimientos experimentados por la renta real han aparejado mejoras sustanciales de las ganancias de bienestar, a pesar de un cierto estancamiento de la capacidad redistributiva del IRPF.

En resumen, puede decirse que el IRPF aplicado en sus distintos diseños desde 1982 a 1998 se ha comportado como los resultados teóricos de la literatura sobre redistribución y bienestar predicen, generando mejoras de bienestar social crecientes en la mayor parte de los años, salvo en aquellos ejercicios donde la intensidad de la recesión económica ha reducido significativamente esas ganancias de bienestar. Aunque como hemos visto la capacidad redistributiva del IRPF es sensiblemente inferior cuando es calculada por hogares fiscales, la mayor renta media de éstos frente a la renta media obtenida por declarantes apareja que las mejoras en las ganancias de bienestar que se producen en el análisis longitudinal sean mayores por hogares.

7. Conclusiones

En el presente trabajo hemos abordado una valoración integral del comportamiento redistributivo del IRPF español a lo largo del periodo comprendido entre 1982 y 1998. Como se ha señalado, la selección de estos años ha atendido a la disponibilidad de los microdatos del Panel completo de Declarantes por IRPF. Del análisis empírico realizado podemos extraer, de forma sintética, las siguientes conclusiones:

- El IRPF aplicado en España en sus distintos diseños otorgados por las sucesivas reformas habidas hasta 1998 se comporta efectivamente como un tributo progresivo, corrigiendo la desigualdad de la renta objeto de gravamen. Este hecho se constata tanto cuando se considera como unidad de análisis tanto al declarante como al hogar fiscal que integra las declaraciones de los cónyuges casados. Debemos destacar que los resultados redistributivos obtenidos por hogares son inferiores a los calculados por declarantes, dada la mayor desigualdad que presenta la distribución por hogares de la renta gravable, a su vez consecuencia de la gran dispersión existente en la proporción de rentas entre cónyuges.
- Por lo que respecta a la aportación de los distintos elementos de la estructura del IRPF a su grado de progresividad y a su capacidad redistributiva, el estudio pone de mani-

fiesto que las sucesivas reformas habidas entre 1979 y 1998 han concentrado en la progresividad de la tarifa el poder redistributivo, hasta constituir prácticamente más del 90% del mismo. Únicamente la deducción por rendimientos obtenidos del trabajo personal ha reforzado apreciablemente la progresividad y el efecto redistributivo.

- El reconocimiento de las cargas familiares y de las circunstancias personales en el gravamen de la renta personal ha jugado un papel muy modesto respecto a la aportación de progresividad a la estructura del IRPF. Por consiguiente, su contribución al efecto redistributivo ha sido también muy pequeño, habiéndose visto reducido paulatinamente desde los primeros años de la implantación del IRPF. La correlación positiva existente entre el número de hijos con derecho a deducción y la renta media de los matrimonios también influye en este resultado.
- La incorporación al impuesto de deducciones de carácter incentivador y otras ligadas fundamentalmente a las decisiones de ahorro e inversión han introducido una notable regresividad en el IRPF, con las inmediatas consecuencias negativas sobre la redistribución. Deducciones como las asociadas a la corrección de la doble imposición de dividendos, a la suscripción de seguros de vida y, especialmente, aquellas vinculadas al acceso a la vivienda habitual, incluido el régimen de alquiler desde 1992 a 1998, han generado importantes caídas en la progresividad del IRPF durante el periodo analizado. No cabe duda que el diseño explícitamente regresivo de algunas de ellas, como sucedía con la deducción por adquisición de vivienda habitual, con un límite proporcional al nivel de renta del contribuyente, explican este resultado, si bien su distribución dentro de la población bastante relacionada en sentido positivo con las rentas declaradas ha supuesto una expansión de sus efectos de regresividad.
- ¿Ha mejorado el bienestar social la exigencia del IRPF en el amplio periodo estudiado? El análisis realizado permite dar una respuesta claramente afirmativa. Las mejoras en la desigualdad de la renta gravable generadas por la distribución de las cuotas impositivas han proporcionado ganancias de bienestar positivas en todos los años considerados, siendo además estas ganancias crecientes en el tiempo. Solamente en los años en los que la recesión económica fue muy intensa, como 1984 y entre 1993 y 1995, con importantes caídas de la renta media real, estas ganancias se han visto reducidas. Hay que tener en cuenta que esta evaluación del IRPF español ha sido obtenida por primera vez en términos de renta real. A nuestro juicio, este resultado refuerza los alcanzados en otros hasta la fecha en los que la aprobación del impuesto en términos de bienestar resultaba sensible a la evolución siempre creciente de la renta media monetaria.

Para finalizar, apuntamos algunas consideraciones sobre política tributaria, a la luz de los resultados distributivos y de bienestar social obtenidos en el trabajo. En nuestra opinión, resulta llamativo cómo la extraordinaria complejidad alcanzada por el IRPF español a lo largo de sucesivas reformas, casi siempre amparadas por la necesidad de una mayor justicia distributiva, apenas ha supuesto cambios significativos en su capacidad redistributiva. A pesar de que esta complejidad ha venido dada por la redefinición de muchos elementos de

su estructura —especialmente los que afectan a la medición de la renta gravable y al establecimiento de distintos tipos de deducciones— hemos comprobado en este trabajo que la escala general de gravamen es el factor que resulta crucial a la hora de explicar la redistribución efectiva del impuesto.

Este hecho debe hacernos reflexionar acerca de los procesos de reforma de los impuestos sobre la renta personal, afrontados con una asiduidad cada vez mayor, especialmente en España. Posiblemente, una simplificación radical del IRPF ofrecería unas ganancias en términos de sencillez administrativa muy importantes, compatibles con el mantenimiento de unos niveles redistributivos similares a los proporcionados por estructuras de gravamen mucho más complejas. Hemos de tener en cuenta, además, que impuestos más simples eliminarían tratamientos discriminadores que, en muchos casos, están en el origen de los costes de bienestar asociados a las distorsiones en los comportamientos de los individuos. No obstante, cualquier propuesta reformadora en esta línea exige un análisis de equidad horizontal en el que se sometan a comparación las diferencias de necesidad explicitadas a través de los tratamientos diferenciados recogidos en el nuevo y en el anterior impuesto.

Notas

1. En Ayala, Onrubia y Ruiz-Huerta (2004) se contiene una amplia revisión de trabajos empíricos que han empleado el Panel de Declarantes del IEF, tanto ambas aproximaciones.
2. En Poterba (2007) se ha destacado recientemente la relevancia que este enfoque longitudinal tiene para evaluar la capacidad mostrada por este tipo de impuestos para alterar la desigualdad de la renta antes de impuestos.
3. Sobre los procesos de reforma de la imposición sobre la renta personal en los países desarrollados puede consultarse el trabajo de Zee (2005) y el reciente estudio de la OCDE (2006).
4. En el IRPF español, éste es el caso de la acumulación de rentas en los fondos de inversión o en los planes de pensiones, cuyo gravamen se produce en el momento de finalización de la inversión, incluso a tipos menores.
5. De acuerdo con la revisión de trabajos que utilizan el Panel de IRPF realizada por Ayala, Onrubia y Ruiz-Huerta (2004), se observa que hasta los trabajos de Ayala y Onrubia (2001) y Onrubia (2001) eran común identificar la renta antes de impuestos con la definición legal de base imponible. A partir de este momento, la mayoría de trabajos utilizan definiciones que amplían la base imponible, destacando las propuestas de Durán (2002), Onrubia y Rodado (2003) y Picos (2004), entre otras. Empleando los microdatos del PHOGUE, Sanz *et al.* (2004) y Sanz, Castañer y Romero (2004) usan una definición similar de la renta antes de impuestos, que denominan “renta bruta”.
6. En Wagstaff *et al.* (1999) pueden revisarse para doce países de la OCDE las principales diferencias en el cómputo de la base imponible para doce países de la OCDE.
7. El IRPF de la Ley 35/2006, en vigor desde 2007, introduce además una diferenciación en la forma de aplicación de los mínimos personales y familiares. Mientras para la declaración individual establece un mecanismo equivalente al de una deducción en cuota (ahorro fiscal al tipo marginal mínimo), en el caso de la tributación conjunta se mantiene su tratamiento como reducción en base (ahorro fiscal al tipo marginal superior).

8. En Ayala y Onrubia (2001) se detallan las principales diferencias entre ambos conceptos de hogar y las limitaciones que éstas presentan para el análisis distributivo.
9. Esta cuestión fue analizada por la Comisión para el Estudio y Prevención del Fraude Fiscal (1990).
10. En este periodo, las prestaciones obtenidas del rescate de Planes de Pensiones en forma de capital eran consideradas como rendimientos del trabajo personal de carácter irregular, mientras que las percibidas como rentas temporales o vitalicias eran consideradas rendimientos del trabajo personal regulares.
11. Esta tarifa especial era aplicable también a las plusvalías generadas a más de un año cuando procediesen de la enajenación de activos financieros y participaciones en Instituciones de Inversión Colectiva.
12. En la medida que estos tratamientos están vinculados a atributos distintos de la renta (estatus marital, edad, salud, hijos, otros familiares dependientes, fuente de origen de la renta, etc.) provocan cambios en la ordenación de las unidades gravadas si comparamos las distribuciones de la renta antes y después del impuesto. El término R se define como $R = G_{X-T} - C_{X-T}$, y puesto que $G_{X-T} > C_{X-T}$, $R > 0$. Este origen de la reordenación ha dado lugar a su utilización en la definición de distintos índices de inequidad horizontal basados en la existencia de tratamientos diferenciados (véase Jenkins y Lambert, 1999).
13. En la aplicación empírica tratamos la cuota íntegra total como un elemento único, sin diferenciación entre la parte resultante de gravar la base liquidable regular y la derivada del gravamen de la base liquidable irregular. En Ayala, Onrubia y Rodado (2006) se ofrece una modificación de la metodología para recoger de forma separada la contribución de ambos componentes de la cuota íntegra.
14. Por tanto, un valor negativo en Π_E^K , Π_Q^K , $\Pi_{D_{PF}}^K$, $\Pi_{D_{TP}}^K$ o $\Pi_{D_I}^K$ supone una contribución positiva de ese elemento a la progresividad global del impuesto, mientras que un valor positivo incorpora regresividad.
15. Las variables auxiliares que determinan los elementos que operan en la base se identifican con la base imponible ($X - E$) y con la base liquidable ($B = X - E - Q$), mientras que las determinadas por los elementos que operan en la cuota, ($B - S$), ($B - S + D_{PF}$), ($B - S + D_{PF} + D_{TP}$) y ($B - S + D_{PF} + D_{TP} + D_I$) no tienen detrás un concepto impositivo habitual, aunque en Pfähler (1990) se nombran como “renta residual” (la minoración de la base liquidable por la cuota íntegra) y “renta residual final” (el resultado de incorporar a la renta residual las deducciones de la cuota).
16. Blackorby y Donaldson (1978) establecen que en la medida que $W(\cdot)$ sea homotética, creciente con μ_X y decreciente con I_X , este tipo de índices de desigualdad es plenamente consistente con el axioma de racionalidad transitiva exigible a las ordenaciones resultantes de aplicar una función de evaluación social abreviada de la clase expuesta en [15].
17. Los distintos tipos de impuesto —ordinario, simplificado, y desde 1994, abreviado— han mantenido una codificación común en todos los años, con excepción de los correspondientes a 1982 y 1983.
18. En los últimos años, los nuevos contribuyentes del IRPF han representado en cada ejercicio aproximadamente un 12% del total.
19. Hay que tener en cuenta que la obligación de presentar declaración ha estado siempre condicionada a la superación de un determinado umbral de renta. No obstante, a pesar de la evolución al alza de este umbral, la normativa del IRPF ha contemplado la posibilidad de presentar declaración voluntaria por debajo de este umbral para obtener la devolución de retenciones a cuenta, o para reconocer bases imponibles negativas o pérdidas patrimoniales compensables en futuros ejercicios.
20. La notación empleada en estas tablas es la siguiente: X : renta antes de impuestos; E : ajustes en la base imponible; BI : base imponible; Q : reducciones de la base imponible; BL : base liquidable; CI : cuota íntegra; DC_{PF} : Deducciones en la cuota personales y familiares; DC_{TP} : Deducciones en la cuota de trabajo personal; DC_I : Deducciones de la cuota incentivadoras; CL : cuota líquida; Y : Renta neta del IRPF.
21. Salvo en 1993, año en el que el índice de concentración de las cuotas líquidas fue mayor por declarantes, lo que da lugar a la mayor diferencia de progresividad entre ambas aproximaciones y, obviamente, de capacidad redistributiva.

22. En Onrubia y Rodado (2006) se revisan en profundidad los distintos cambios normativos que las sucesivas reformas del IRPF introdujeron en el diseño del impuesto, valorando la influencia de los mismos en su comportamiento redistributivo.
23. Onrubia y Rodado (2003) contrastan que la reforma de la Ley 40/1998 supuso un cambio radical en este panorama. El diseño del impuesto aplicado desde 1999, incorporando la mayor parte de los tratamientos personales y familiares en la base mediante el establecimiento de mínimos personales y familiares, trasvasó gran parte de la progresividad y la capacidad redistributiva, aproximadamente un 80%, a la base del impuesto, limitando la contribución de la tarifa y las deducciones de la cuota al 20% restante.
24. Para el ajuste de estas rentas en términos reales se ha empleado el Índice de Precios al Consumo publicado por el INE (base 1992).

Referencias

- Atkinson, A. B. (1970), "On the measurement of inequality", *Journal of Economic Theory*, 2: 244-263.
- Ayala, L. y J. Onrubia (2001), "La distribución de la renta en España según datos fiscales", *Papeles de Economía Española*, 88: 89-112.
- Ayala, L., J. Onrubia y M. C. Rodado (2006), "El tratamiento de las fuentes de renta en el IRPF y su influencia en la desigualdad y la redistribución", *Papeles de Trabajo*, 25/06, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Ayala, L., J. Onrubia y Ruiz-Huerta, J (2004), "Modelos de microsimulación: aplicaciones a partir del Panel de Declarantes por IRPF del Instituto de Estudios Fiscales", *Cuadernos Económicos de ICE*, 68:111-138.
- Badenes, N., J. López-Laborda, J. Onrubia y J. Ruiz-Huerta (1998), "Tributación de la familia, desigualdad y bienestar social en el IRPF", *Revista de Economía Aplicada*, 17:29-51.
- Blackorby, C. y D. Donaldson (1978), "Measures of relative inequality and their meaning in terms of social welfare", *Journal of Economic Theory*, 18: 59-80.
- Castañer, J. M., J. Onrubia y R. Paredes (1999), "Análisis de los efectos recaudatorios y redistributivos de la reforma del IRPF por Comunidades Autónomas", *Hacienda Pública Española*, 150: 79-108.
- Castañer, J. M., J. Onrubia y R. Paredes (2001), "Efectos distributivos y sobre el bienestar social de la reforma del IRPF", *Hacienda Pública Española*, 159: 85-115.
- Comisión para el Estudio y Prevención del Fraude Fiscal (1990), *Informe sobre el Fraude Fiscal en el IRPF*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Durán, J. M. (2002): "El impuesto lineal y el impuesto dual como modelos alternativos al IRPF. Estudio teórico y análisis empírico aplicado al caso español", *Colección Investigaciones*, 5/02. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Dutta, B. y J. M. Esteban (1992), "Social Welfare and Equality", *Social Choice and Welfare*, 9: 267-276.
- Fellman, J. (1976), "The effect of transformation on Lorenz curves", *Econometrica*, 44: 823-4.
- Haig, R. M. (1921), *The Federal Income Tax*, New York: Columbia University Press

- Jakobsson, U. (1976), "On the measurement of the degree of progresión", *Journal of Public Economics*, 5: 161-8.
- Jenkins, S. P. y P. J. Lambert (1999), "Horizontal inequity measurement: A basic reassessment", en J. Silber (ed.), *Handbook on Income Inequality Measurement*, Boston: Kluwer, pp. 535-553.
- Kakwani, N. (1977). "Measurement of tax progressivity: An international comparison", *Economic Journal*, 87: 71-80.
- Kolm, S. C. (1969), "The optimal production of social justice", en J. Margolis y H. Guitton (eds.), *Public Economics*, London: Macmillan.
- Lambert, P. J. (2001), *The Distribution and Redistribution of Income*, 3ª edición, Manchester: Manchester University Press.
- OECD (2006), "Fundamental Reform of Personal Income Tax", *OECD Tax Policy Studies*, 13. Paris: OECD.
- Onrubia, J. (2001), "La tributación familiar en el IRPF: escenarios de reforma", *Hacienda Pública Española*, Monografía 2001: 79-118.
- Onrubia, J. y M. C. Rodado (2003), "Estructura del IRPF y redistribución de la renta: un análisis comparativo de la reforma de 1999", en J. Onrubia y J. F. Sanz (eds.), *Redistribución y bienestar a través de la imposición sobre la renta personal*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 131-150.
- Onrubia, J. y M. C. Rodado (2004), "Measuring social welfare in personal income tax reforms", *mimeo*.
- Onrubia, J. y M. C. Rodado (2006), "El papel del IRPF en la redistribución de la renta: Luces y sombras de tres décadas de reformas", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, próxima publicación.
- Pfähler, W. (1984), "'Linear' income tax cuts: Distributional effects, social preferences and revenue elasticities", *Journal of Public Economics*, 24: 381-388.
- Pfähler, W. (1990), "Redistributive effect of income taxation: decomposing tax base and tax rates effects", *Bulletin of Economics Research*, 42: 121-129.
- Picos, F. (2004), "El Modelo Dual de Reforma del IRPF: un estudio de la viabilidad y los efectos de su aplicación en España", *Colección Investigaciones*, 4/04. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Poterba, J. M. (2007), "Income inequality and income taxation", *Journal of Policy Modeling*, 29: 623-633.
- Reynolds, M. y E. Smolensky (1977), *Public Expenditure, Taxes, and the Distribution of Income: The United States, 1959, 1961, 1970*, New York: Academic Press.
- Rietveld, P. (1990). "Multidimensional inequality comparisons", *Economics Letters*, 32: 187-92.
- Sanz, J. F., J. M. Castañer y D. Romero (2004). *La reforma de la imposición personal sobre la renta: Una evaluación de la reciente experiencia española 1998-2003*, Estudios de la Fundación de las Cajas de Ahorros, FUNCAS, Madrid.
- Sanz, J. F., J. M. Castañer, D. Romero, J. Prieto y F. J. Fernández (2004). *Microsimulación y comportamiento laboral en las reformas de la imposición sobre la renta personal*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

- Sen, A. (1973), *On Economic Inequality*, Oxford: Clarendon Press.
- Sheshinski, E. (1972), "Relation between a social welfare function and the Gini index of income inequality", *Journal of Economic Theory*, 4: 98-100.
- Shorrocks, A. F. (1983), "Ranking income distributions", *Economica*, 50: 1-17.
- Simons, H. C. (1938), *Personal Income Taxation*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Wagstaff, A., E. van Doorslaer, H. van der Burg, S. Calonge, T. Christiansen, G. Citoni, U. G. Gerdham, M. Gerfin, L. Gross, U. Häkinnen, J. John, P. Johnson, J. Klavus, C. Lachaud, J. Lauridsen, R. E. Leu, B. Nolan, E. Peran, C. Propper, F. Puffer, L. Rochaix, M. Rodríguez, M. Schellhorn, G. Sundberg y O. Winkelhake (1999), *Journal of Public Economics*, 72: 73-98.
- Zee, H. H. (2005), "Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues, and Comparative Country Developments", *IMF Working Paper*, WP/05/87.

Abstract

In this paper, we study the redistributive power of the Spanish Personal Income Tax (IRPF) throughout the period 1982-1998, and its impact on social welfare. The four most important tax reforms in this period have been considered in the analysis. For each year, contribution to global progressivity and redistributive effect of the main elements of IRPF's structure have been calculated. Using microdata from IEF's Panel of IRPF tax filers, we obtain for this period that Spanish IRPF's redistributive power is essentially explained by the progressive tax schedule, and to a lesser extent by the earned income tax treatment. In terms of social welfare, we conclude that Spanish IRPF has yearly been social welfare-improving, with the exception of the strong economic recession years.

Keywords: Personal income tax, progressivity, redistribution, social welfare, tax reforms

J.E.L. Codes: D31, H23, H24