

REFORMA DEL IRPF Y EQUIDAD HORIZONTAL

José M. Domínguez Martínez y Germán Carrasco Castillo(*)

1. Introducción

Desde su implantación en el año 1979, la historia del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) en nuestro país ha estado marcada en gran medida por la regulación de la tributación de la unidad contribuyente. Las distintas fórmulas utilizadas a lo largo de las dos décadas de vigencia del impuesto han sido fiel reflejo del conflicto existente, en un impuesto con tarifa progresiva, entre los objetivos básicos de neutralidad ante la decisión de contraer matrimonio y de equidad horizontal.

El nuevo impuesto sobre la renta vigente desde comienzos del ejercicio 1999 ha confirmado el modelo de tributación individual anteriormente aplicado, si bien ha introducido importantes modificaciones que afectan a la tributación de los matrimonios: unas de alcance general, como la reforma de la escala de gravamen y el cambio en la articulación del mínimo exento; otras más específicas, como la supresión de la tarifa aplicable en los casos de tributación conjunta opcional.

Aun cuando la nueva situación garantiza que se sigue preservando el principio de neutralidad ante el matrimonio —para el que sí ha existido un respaldo legal expreso—, los cambios introducidos sí pueden incidir en la vertiente de la equidad horizontal, por lo que puede ser interesante conocer en qué medida el nuevo IRPF representa un avance o un retroceso en ese terreno.

A ese objetivo responde el presente trabajo, cuya estructura es la que se indica a continuación. Inicialmente, se exponen sucintamente los criterios que deben presidir el diseño de la unidad contribuyente del IRPF para, a renglón seguido, ofrecer una breve reseña de la regulación de la tributación del matrimonio en el IRPF español desde su implantación hasta la actuali-

dad. A continuación, se procede a efectuar una comparación de la tributación correspondiente a matrimonios con la misma renta total, integrados por uno o por dos perceptores de rendimientos del trabajo, antes y después de la reforma del IRPF, a fin de apreciar los posibles cambios en la vertiente de la equidad horizontal. El trabajo finaliza con la exposición de las conclusiones alcanzadas.

2. Criterios para el diseño de la unidad contribuyente del IRPF: el conflicto de objetivos

La unidad contribuyente constituye la pieza central en torno a la cual se articula la aplicación del impuesto sobre la renta de las personas físicas, por lo que difícilmente puede ser exagerada la trascendencia que reviste su elección y diseño. La mera enumeración de los criterios que deben presidir ambos aspectos obliga de entrada a reconocer el carácter sumamente complejo y controvertido de la tarea, en la que confluyen no pocos aspectos de difícil armonización entre sí. En este sentido, resulta altamente ilustrativo reflexionar en torno a los criterios recogidos en el Informe Meade (1978, pág. 54), algunos de los cuales se destacan a continuación:

"1. La decisión de casarse o no casarse no debe verse afectada por consideraciones fiscales.

2. Aquellas familias que disfruten de los mismos recursos conjuntos deben pagar los mismos impuestos. ...

... 6. Dos personas que vivan juntas y compartan gastos pueden vivir más económicamente y, por lo tanto, tienen una mayor capacidad imponible que dos personas solteras que vivan separadas...".

CUADRO 1
COMPARACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN DE MATRIMONIOS CON UNO Y DOS PERCEPTORES DE RENDIMIENTOS DEL TRABAJO

A) Ejercicio 1998

RENTA CONJUNTA (millones de ptas.)	CUOTA LÍQUIDA (pesetas)						TIPO MEDIO DE GRAVAMEN (%)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	100%-0%	90%-10%	80%-20%	70%-30%	60%-40%	50%-50%	100%-0%	90%-10%	80%-20%	70%-30%	60%-40%	50%-50%
1.....	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.....	169.070	141.584	141.584	114.052	62.109	43.246	8,45	7,08	7,08	5,70	3,11	2,16
3.....	385.042	357.556	357.556	302.875	282.561	281.304	12,83	11,92	11,92	10,10	9,42	9,38
4.....	644.130	616.644	576.360	532.069	533.628	547.304	16,10	15,42	14,41	13,30	13,34	13,68
5.....	930.828	903.342	820.467	796.812	796.812	780.321	18,62	18,07	16,41	15,94	15,94	15,61
6.....	1.259.344	1.229.404	1.104.153	1.080.096	1.049.136	1.046.321	20,99	20,49	18,40	18,00	17,49	17,44
7.....	1.635.778	1.577.519	1.418.571	1.372.696	1.329.604	1.312.321	23,37	22,54	20,27	19,61	18,99	18,75
8.....	2.025.778	1.930.211	1.783.771	1.670.895	1.618.404	1.597.688	25,32	24,13	22,30	20,89	20,23	19,97
9.....	2.457.915	2.337.834	2.150.663	2.020.879	1.912.164	1.901.688	27,31	25,98	23,90	22,45	21,25	21,13
10.....	2.907.915	2.761.834	2.563.863	2.373.679	2.259.363	2.205.688	29,08	27,62	25,64	23,74	22,59	22,06
11.....	3.408.367	3.246.401	2.972.887	2.758.171	2.614.963	2.531.038	30,99	29,51	27,03	25,07	23,77	23,01
12.....	3.938.367	3.735.887	3.416.154	3.152.971	2.972.255	2.921.038	32,82	31,13	28,47	26,27	24,77	24,34
13.....	4.480.099	4.259.490	3.882.538	3.558.222	3.365.615	3.311.038	34,46	32,77	29,87	27,37	25,89	25,47
14.....	5.040.099	4.790.090	4.361.998	4.013.422	3.774.730	3.701.038	36,00	34,21	31,16	28,67	26,96	26,44
15.....	5.600.099	5.320.690	4.863.198	4.468.622	4.200.730	4.130.422	37,33	35,47	32,42	29,79	28,00	27,54
16.....	6.160.099	5.851.290	5.364.398	4.934.082	4.666.297	4.580.422	38,50	36,57	33,53	30,84	29,16	28,63
17.....	6.720.099	6.381.890	5.865.598	5.417.442	5.134.297	5.030.422	39,53	37,54	34,50	31,87	30,20	29,59
18.....	7.280.099	6.912.490	6.366.798	5.905.442	5.603.989	5.480.422	40,44	38,40	35,37	32,81	31,13	30,45
19.....	7.840.099	7.443.090	6.870.082	6.411.557	6.114.249	5.995.556	41,26	39,17	36,16	33,75	32,18	31,56
20.....	8.400.099	7.973.690	7.378.882	6.920.557	6.630.249	6.515.556	42,00	39,87	36,89	34,60	33,15	32,58
21.....	8.960.099	8.504.290	7.887.682	7.429.557	7.146.249	7.035.556	42,67	40,50	37,56	35,38	34,03	33,50
22.....	9.520.099	9.030.714	8.396.482	7.938.557	7.662.249	7.560.076	43,27	41,05	38,17	36,08	34,83	34,36
23.....	10.080.100	9.556.564	8.905.282	8.447.557	8.189.816	8.120.076	43,83	41,55	38,72	36,73	35,61	35,30
24.....	10.640.100	10.082.414	9.414.082	8.958.249	8.733.816	8.680.076	44,33	42,01	39,23	37,33	36,39	36,17
25.....	11.200.100	10.610.200	9.922.882	9.485.249	9.277.816	9.240.076	44,80	42,44	39,69	37,94	37,11	36,96

B) Ejercicio 1999

RENTA CONJUNTA (millones de ptas.)	CUOTA LÍQUIDA (pesetas)						TIPO MEDIO DE GRAVAMEN (%)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	100%-0%	90%-10%	80%-20%	70%-30%	60%-40%	50%-50%	100%-0%	90%-10%	80%-20%	70%-30%	60%-40%	50%-50%
1.....	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.....	94.499	94.499	94.499	64.731	27.000	0	4,72	4,72	4,72	3,24	1,35	0,00
3.....	330.000	330.000	318.000	246.000	191.768	172.384	11,00	11,00	10,60	8,20	6,39	5,75
4.....	588.275	588.275	517.525	441.000	425.654	443.997	14,71	14,71	12,94	11,02	10,64	11,10
5.....	871.275	871.275	743.925	688.617	683.999	684.000	17,43	17,43	14,88	13,77	13,68	13,68
6.....	1.192.100	1.173.500	997.325	965.293	948.725	924.000	19,87	19,56	16,62	16,09	15,81	15,40
7.....	1.564.100	1.508.300	1.312.631	1.244.625	1.214.525	1.204.850	22,34	21,55	18,75	17,78	17,35	17,21
8.....	1.936.100	1.843.100	1.653.154	1.565.900	1.487.850	1.487.850	24,20	23,04	20,66	19,57	18,60	18,60
9.....	2.380.250	2.222.750	2.007.868	1.898.300	1.804.225	1.770.850	26,45	24,70	22,31	21,09	20,05	19,68
10.....	2.830.250	2.627.750	2.399.749	2.230.700	2.140.625	2.053.850	28,30	26,28	24,00	22,31	21,41	20,54
11.....	3.280.250	3.041.750	2.807.750	2.588.575	2.477.025	2.421.400	29,82	27,65	25,52	23,53	22,52	22,01
12.....	3.730.250	3.464.750	3.215.750	2.988.475	2.813.425	2.793.400	31,09	28,87	26,80	24,90	23,45	23,28
13.....	4.196.000	3.887.750	3.623.750	3.388.375	3.186.850	3.165.400	32,28	29,91	27,88	26,06	24,51	24,35
14.....	4.676.000	4.332.731	4.031.750	3.788.275	3.605.650	3.537.400	33,40	30,95	28,80	27,06	25,75	25,27
15.....	5.156.000	4.786.192	4.442.000	4.188.175	4.024.450	3.909.400	34,37	31,91	29,61	27,92	26,83	26,06
16.....	5.636.000	5.239.654	4.881.525	4.588.075	4.443.250	4.355.500	35,22	32,75	30,51	28,68	27,77	27,22
17.....	6.116.000	5.700.153	5.322.125	4.994.650	4.862.050	4.805.500	35,98	33,53	31,31	29,38	28,60	28,27
18.....	6.596.000	6.160.768	5.762.725	5.441.500	5.280.850	5.255.500	36,64	34,23	32,02	30,23	29,34	29,20
19.....	7.076.000	6.621.384	6.203.325	5.889.100	5.705.500	5.705.500	37,24	34,85	32,65	31,00	30,03	30,03
20.....	7.556.000	7.081.999	6.643.925	6.336.700	6.157.750	6.155.500	37,78	35,41	33,22	31,68	30,79	30,78

B) Ejercicio 1999

RENTA CONJUNTA (millones de ptas.)	CUOTA LÍQUIDA (pesetas)						TIPO MEDIO DE GRAVAMEN (%)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	100%-0%	90%-10%	80%-20%	70%-30%	60%-40%	50%-50%	100%-0%	90%-10%	80%-20%	70%-30%	60%-40%	50%-50%
21.....	8.036.000	7.538.000	7.084.525	6.784.300	6.625.750	6.605.500	38,27	35,90	33,74	32,31	31,55	31,45
22.....	8.516.000	7.994.000	7.525.125	7.231.900	7.093.750	7.055.500	38,71	36,34	34,21	32,87	32,24	32,07
23.....	8.996.000	8.450.000	7.965.725	7.679.500	7.561.750	7.505.500	39,11	36,74	34,63	33,39	32,88	32,63
24.....	9.476.000	8.906.000	8.406.325	8.127.100	8.029.750	7.960.000	39,48	37,11	35,03	33,86	33,46	33,17
25.....	9.956.000	9.362.000	8.846.925	8.574.700	8.497.750	8.440.000	39,82	37,45	35,39	34,30	33,99	33,76

El primero de los criterios reseñados establece el requerimiento de neutralidad ante el matrimonio, que exige que la carga impositiva de dos personas perceptoras de renta no sufra, en principio, alteración alguna por el hecho de contraer matrimonio(1).

El segundo criterio certifica la exigencia de equidad horizontal. Desde esta perspectiva, dos familias con iguales ingresos conjuntos e igual número de personas deben pagar la misma cuota tributaria. Este principio se complementa con el de equidad vertical, según el cual, entre unidades con la misma renta, debe pagar más la que tenga el menor número de personas. Por otro lado, entre unidades con el mismo número de personas, el impuesto debe aumentar con la renta.

Por último, el tercer criterio expuesto contempla la existencia de las denominadas economías de escala en el consumo en el caso de las personas que viven juntas, que se originan por el hecho de compartir ciertos gastos domésticos, y que se traducen en menores gastos per cápita en relación con personas que viven separadas.

La forma más directa de garantizar la referida neutralidad ante el matrimonio consiste en optar por el individuo como unidad fiscal, en tanto que para alcanzar la equidad horizontal es preciso hacerlo por la familia, con la consiguiente agregación de rentas, y con independencia, al aplicar la tarifa, del número de perceptores de rendimientos(2).

Resulta evidente que, en presencia de una escala de gravamen progresiva, ninguno de estos objetivos puede materializarse si no es en detrimento del otro(3). Si, a fin de no penalizar fiscalmente al matrimonio, dos contribuyentes casados reciben –merced a una tributa-

ción independiente– el mismo tratamiento que dos solteros, estarán afrontando una menor carga tributaria que una familia de igual renta con un solo perceptor y, con ello, se estará incumpliendo el requisito de equidad horizontal. Alternativamente, en caso de que se quiera dar cumplimiento a este último, equiparando la carga tributaria de los dos matrimonios con uno y dos perceptores, se estará penalizando fiscalmente a la pareja casada frente a la situación individual, originando el denominado *impuesto sobre el matrimonio*. Como es bien sabido, los sistemas de promediación de la renta familiar permiten resolver el mencionado conflicto en los términos planteados, aunque a costa de introducir una discriminación positiva en favor del matrimonio.

3. La regulación de la tributación del matrimonio en el IRPF en España

El moderno IRPF inicia su andadura en España en el año 1979 con un sistema de tributación conjunta obligatoria para los matrimonios(4). No obstante, la Ley del IRPF, 44/1978, preveía una deducción en la cuota que se veía incrementada en un 30 por 100 en aquellos casos en los que se daba la acumulación de rendimientos del trabajo de los cónyuges. Así, mientras que la deducción general ascendía a 15.000 pesetas (equivalente a un mínimo exento de 100.000 pesetas), en el caso de dos perceptores de los referidos rendimientos, dicha deducción se elevaba a 39.000 (= 15.000 x 2 x 1,3) (equivalente a un mínimo exento de 260.000 pesetas), a todas luces insuficiente para corregir el problema planteado por la acumulación de rentas(Domínguez, Molina y Sánchez, 1985).

Posteriormente, en el año 1985 se estableció un sistema basado en una deducción varia-

CUADRO 2
DIFERENCIAS ENTRE LA TRIBUTACIÓN DE UN MATRIMONIO CON UN SOLO PERCEPTOR DE RENDIMIENTOS
Y LA DE UN MATRIMONIO CON DOS PERCEPTORES

A) Ejercicio 1998

RENDA CONJUNTA (millones de ptas.)	PESETAS					PUNTOS PORCENTUALES				
	(2) 90%-10%	(3) 80%-20%	(4) 70%-30%	(5) 60%-40%	(6) 50%-50%	(2) 90%-10%	(3) 80%-20%	(4) 70%-30%	(5) 60%-40%	(6) 50%-50%
1	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2	27.486	27.486	55.018	106.962	125.825	1,37	1,37	2,75	5,35	6,29
3	27.486	27.486	82.167	102.481	103.738	0,92	0,92	2,74	3,42	3,46
4	27.486	67.770	112.061	110.502	96.826	0,69	1,69	2,80	2,76	2,42
5	27.486	110.362	134.016	134.016	150.508	0,55	2,21	2,68	2,68	3,01
6	29.940	155.191	179.248	210.208	213.023	0,50	2,59	2,99	3,50	3,55
7	58.259	217.207	263.082	306.174	323.457	0,83	3,10	3,76	4,37	4,62
8	95.567	242.007	354.883	407.374	428.090	1,19	3,03	4,44	5,09	5,35
9	120.081	307.252	437.036	545.751	556.227	1,33	3,41	4,86	6,06	6,18
10	146.081	344.052	534.236	648.552	702.227	1,46	3,44	5,34	6,49	7,02
11	161.966	435.480	650.196	793.404	877.329	1,47	3,96	5,91	7,21	7,98
12	202.480	522.213	785.396	966.112	1.017.329	1,69	4,35	6,54	8,05	8,48
13	220.609	597.561	921.877	1.114.484	1.169.061	1,70	4,60	7,09	8,57	8,99
14	250.009	678.101	1.026.677	1.265.369	1.339.061	1,79	4,84	7,33	9,04	9,56
15	279.409	736.901	1.131.477	1.399.369	1.469.677	1,86	4,91	7,54	9,33	9,80
16	308.809	795.701	1.226.017	1.493.802	1.579.677	1,93	4,97	7,66	9,34	9,87
17	338.209	854.501	1.302.657	1.585.802	1.689.677	1,99	5,03	7,66	9,33	9,94
18	367.609	913.301	1.374.657	1.676.110	1.799.677	2,04	5,07	7,64	9,31	10,00
19	397.009	970.017	1.428.542	1.725.850	1.844.543	2,09	5,11	7,52	9,08	9,71
20	426.409	1.021.217	1.479.542	1.769.850	1.884.543	2,13	5,11	7,40	8,85	9,42
21	455.809	1.072.417	1.530.542	1.813.850	1.924.543	2,17	5,11	7,29	8,64	9,16
22	489.385	1.123.617	1.581.542	1.857.850	1.960.023	2,22	5,11	7,19	8,44	8,91
23	523.536	1.174.818	1.632.543	1.890.284	1.960.024	2,28	5,11	7,10	8,22	8,52
24	557.686	1.226.018	1.681.851	1.906.284	1.960.024	2,32	5,11	7,01	7,94	8,17
25	589.900	1.277.218	1.714.851	1.922.284	1.960.024	2,36	5,11	6,86	7,69	7,84

B) Ejercicio 1999

RENDA CONJUNTA (millones de ptas.)	PESETAS					PUNTOS PORCENTUALES				
	(2) 90%-10%	(3) 80%-20%	(4) 70%-30%	(5) 60%-40%	(6) 50%-50%	(2) 90%-10%	(3) 80%-20%	(4) 70%-30%	(5) 60%-40%	(6) 50%-50%
1	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2	0	0	29.768	67.499	94.499	0,00	0,00	1,49	3,37	4,72
3	0	12.000	84.000	138.232	157.616	0,00	0,40	2,80	4,61	5,25
4	0	70.750	147.275	162.622	144.278	0,00	1,77	3,68	4,07	3,61
5	0	127.350	182.658	187.276	187.275	0,00	2,55	3,65	3,75	3,75
6	18.600	194.775	226.807	243.375	268.100	0,31	3,25	3,78	4,06	4,47
7	55.800	251.469	319.475	349.575	359.250	0,80	3,59	4,56	4,99	5,13
8	93.000	282.946	370.200	448.250	448.250	1,16	3,54	4,63	5,60	5,60
9	157.500	372.382	481.950	576.025	609.400	1,75	4,14	5,36	6,40	6,77
10	202.500	430.501	599.550	689.625	776.400	2,02	4,31	6,00	6,90	7,76
11	238.500	472.500	691.675	803.225	858.850	2,17	4,30	6,29	7,30	7,81
12	265.500	514.500	741.775	916.825	936.850	2,21	4,29	6,18	7,64	7,81
13	308.250	572.250	807.625	1.009.150	1.030.600	2,37	4,40	6,21	7,76	7,93
14	343.269	644.250	887.725	1.070.350	1.138.600	2,45	4,60	6,34	7,65	8,13
15	369.808	714.000	967.825	1.131.550	1.246.600	2,47	4,76	6,45	7,54	8,31
16	396.346	754.475	1.047.925	1.192.750	1.280.500	2,48	4,72	6,55	7,45	8,00
17	415.847	793.875	1.121.350	1.253.950	1.310.500	2,45	4,67	6,60	7,38	7,71
18	435.232	833.275	1.154.500	1.315.150	1.340.500	2,42	4,63	6,41	7,31	7,45
19	454.616	872.675	1.186.900	1.370.500	1.370.500	2,39	4,59	6,25	7,21	7,21
20	474.001	912.075	1.219.300	1.398.250	1.400.500	2,37	4,56	6,10	6,99	7,00
21	498.000	951.475	1.251.700	1.410.250	1.430.500	2,37	4,53	5,96	6,72	6,81
22	522.000	990.875	1.284.100	1.422.250	1.460.500	2,37	4,50	5,84	6,46	6,64

B) Ejercicio 1999

RENDA CONJUNTA (millones de ptas.)	PESETAS					PUNTOS PORCENTUALES				
	(2) 90%-10%	(3) 80%-20%	(4) 70%-30%	(5) 60%-40%	(6) 50%-50%	(2) 90%-10%	(3) 80%-20%	(4) 70%-30%	(5) 60%-40%	(6) 50%-50%
23.....	546.000	1.030.275	1.316.500	1.434.250	1.490.500	2,37	4,48	5,72	6,24	6,48
24.....	570.000	1.069.675	1.348.900	1.446.250	1.516.000	2,38	4,46	5,62	6,03	6,32
25.....	594.000	1.109.075	1.381.300	1.458.250	1.516.000	2,38	4,44	5,53	5,83	6,06

CUADRO 3
VARIACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA Y DE LA EQUIDAD HORIZONTAL EN EL IRPF: 1999vs. 1998

RENDA CONJUNTA (mi- llones de ptas.)	TIPO MEDIO (%) (1)		DIF. tme (1) vs. (6) (EH)		VARIAC. tme (p.p.) (1)	VARIAC. DE EH (p.p.)
	98	99	98	99		
1.....	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.....	8,45	4,73	6,29	4,73	-3,73	-1,57
3.....	12,83	11,00	3,46	5,25	-1,83	1,80
4.....	16,10	14,71	2,42	3,61	-1,40	1,19
5.....	18,62	17,43	3,01	3,75	-1,19	0,74
6.....	20,99	19,87	3,55	4,47	-1,12	0,92
7.....	23,37	22,34	4,62	5,13	-1,02	0,51
8.....	25,32	24,20	5,35	5,60	-1,12	0,25
9.....	27,31	26,45	6,18	6,77	-0,86	0,59
10.....	29,08	28,30	7,02	7,76	-0,78	0,74
11.....	30,99	29,82	7,98	7,81	-1,16	-0,17
12.....	32,82	31,09	8,48	7,81	-1,73	-0,67
13.....	34,46	32,28	8,99	7,93	-2,19	-1,07
14.....	36,00	33,40	9,56	8,13	-2,60	-1,43
15.....	37,33	34,37	9,80	8,31	-2,96	-1,49
16.....	38,50	35,23	9,87	8,00	-3,28	-1,87
17.....	39,53	35,98	9,94	7,71	-3,55	-2,23
18.....	40,45	36,64	10,00	7,45	-3,80	-2,55
19.....	41,26	37,24	9,71	7,21	-4,02	-2,49
20.....	42,00	37,78	9,42	7,00	-4,22	-2,42
21.....	42,67	38,27	9,16	6,81	-4,40	-2,35
22.....	43,27	38,71	8,91	6,64	-4,56	-2,27
23.....	43,83	39,11	8,52	6,48	-4,71	-2,04
24.....	44,33	39,48	8,17	6,32	-4,85	-1,85
25.....	44,80	39,82	7,84	6,06	-4,98	-1,78

(1): Matrimonio con un solo perceptor de ingresos (100%-0%)

(6): Matrimonio con dos perceptores de ingresos (50%-50%)

ble, cuya cuantía (D) -acotada entre cero y un límite máximo- respondía inicialmente a la siguiente expresión genérica: $D = a - bB + c(B1B2)$, donde B representaba la base imponible total, B2 el segundo rendimiento neto en orden de importancia, y B1 la diferencia entre B y B2. Pese a las críticas de que fue objeto durante su existencia, hay que reconocer que la deducción variable presentaba la virtud de graduar su importe atendiendo a la distribución intrafamiliar efectiva de la renta. En 1988 se introdujo un sistema basado en tablas de doble entrada, donde, para cada nivel de renta, se especificaba el porcentaje de deducción, de-

pendiendo de la distribución intrafamiliar de la renta.

Por otro lado, la sentencia del Tribunal Constitucional 45/1989, de 20 de febrero, vino a declarar la inconstitucionalidad de la tributación conjunta obligatoria, forzando con ello a adoptar importantes modificaciones normativas(5). Así, tras una fase transitoria, la Ley 18/1991 estableció la tributación individual, complementada con la utilización de una tarifa adicional para aquellos contribuyentes que desearan acogerse a la tributación conjunta(6). Esta situación se ha mantenido hasta el ejerci-

cio 1998. La reforma del impuesto ha determinado, como se ha señalado, la supresión de dicha tarifa adicional(7).

4. La equidad horizontal en el IRPF: antes y después de la reforma

El objeto de este apartado es llevar a cabo una comparación numérica que permita poner de manifiesto la incidencia de la reforma del IRPF respecto a la equidad horizontal en el tratamiento de matrimonios con los mismos recursos conjuntos.

Dicha comparación se sustenta en los siguientes aspectos metodológicos:

— Se considera la situación de matrimonios sin hijos, con uno o con dos perceptores de rendimientos del trabajo regulares.

— Los niveles de ingresos íntegros del trabajo analizados van de 1 a 25 millones de pesetas (de 1999).

— En la liquidación tributaria únicamente se toman en consideración los gastos deducibles estándares previstos para los rendimientos del trabajo, además de los mínimos exentos generales o específicos aplicables.

— Respecto a la distribución de los ingresos del matrimonio entre los cónyuges, se contemplan los siguientes casos (en porcentajes): 1) 100-0; 2) 90-10; 3) 80-20; 4) 70-30; 5) 60-40, y 6) 50-50.

— La elección de la forma de tributación —conjunta o individual— se ha efectuado con objeto de minimizar la cuota líquida.

— A fin de realizar una comparación homogénea, las tarifas y las deducciones de cuantía fija del año 1998 se han ajustado en función del incremento del índice de precios al consumo en dicho ejercicio (1,8 por 100).

Los resultados obtenidos aparecen reflejados en los cuadros núms. 1 a 3 y en los gráficos núms. 1 a 4, cuyo examen permite poner de manifiesto los siguientes aspectos:

• La reforma del IRPF implica una disminución generalizada de la carga tributaria, en

comparación con la situación precedente, para todos los niveles de ingreso y las distintas combinaciones de distribución intrafamiliar de la renta consideradas.

• Con carácter general, son los mayores niveles de ingresos, y en menor medida los más bajos, los que se ven principalmente beneficiados por la reforma de la escala de gravamen.

• Para un nivel de renta dado, el tipo impositivo medio es menor, lógicamente, cuanto más igualitaria es la distribución de la renta entre los cónyuges, alcanzándose el mínimo en caso de igualdad absoluta, que constituye, consiguientemente, la referencia extrema para las comparaciones de equidad horizontal.

• El análisis de la reforma desde la perspectiva de la equidad horizontal no permite aislar un esquema unidireccional, sino que, por el contrario, se aprecia una diversidad de situaciones:

— Para unos ingresos familiares de tres millones de pesetas, la equidad horizontal mejora respecto a distribuciones muy desiguales, en tanto que ocurre lo contrario respecto a aquellas distribuciones de la renta intrafamiliar caracterizadas por la igualdad.

— Para unos ingresos de seis millones de pesetas, prácticamente sin excepción, la reforma implica un retroceso en la vertiente de la equidad horizontal.

— Por último, para una renta conjunta de doce millones de pesetas, exceptuando la distribución más dispar considerada, el nuevo impuesto introduce una mayor equidad horizontal, aunque de una magnitud menos apreciable que en el caso anteriormente señalado.

— En suma, se desprende una imagen mixta en relación con las variaciones de la equidad horizontal. Ahora bien, si se tiene en cuenta la distribución real de los contribuyentes en los distintos intervalos de renta(8), puede hablarse en general de un cierto empeoramiento propiciado por la reforma en dicha vertiente.

• En la explicación de las anteriores tendencias no hay que perder de vista los efectos que se derivan de la supresión de la tarifa opcional para la tributación conjunta y del cambio en la articulación del mínimo exento, instrumentado

GRÁFICO 1
TIPOS MEDIOS DE GRAVAMEN EN FUNCIÓN DE LA RENTA

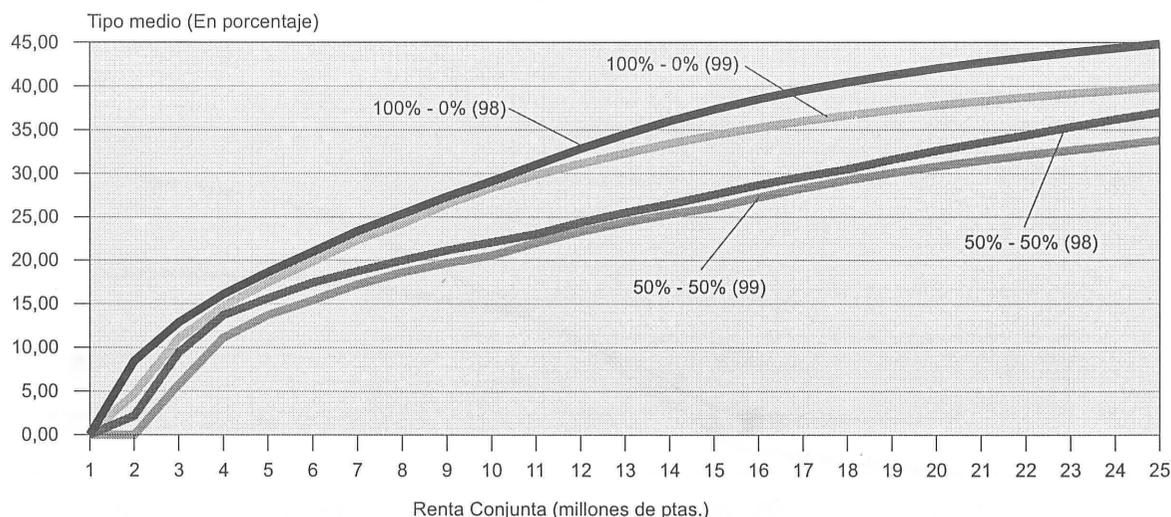
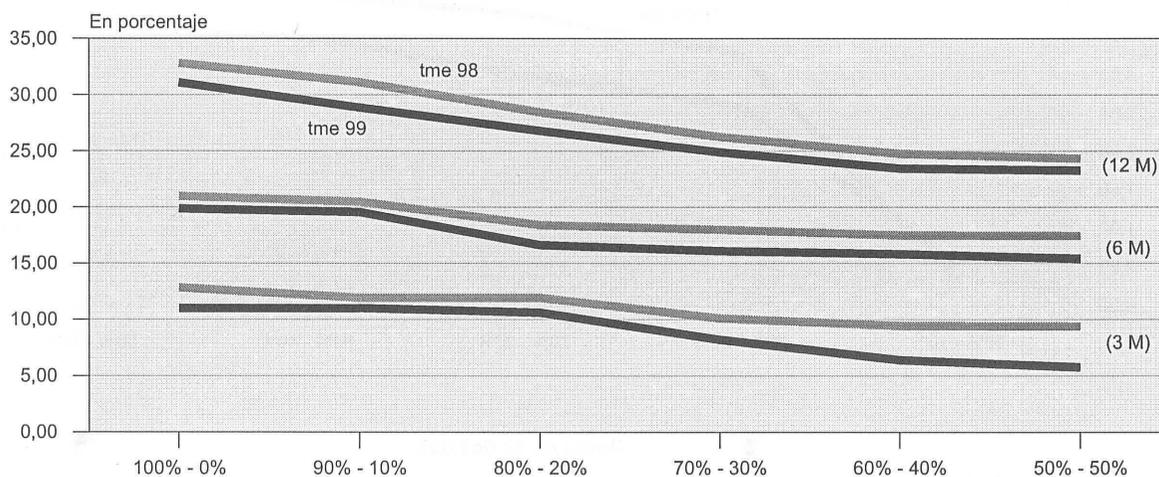


GRÁFICO 2
TIPOS MEDIOS DE GRAVAMEN EN FUNCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN INTRAFAMILIAR DE LA RENTA



a través de reducciones de la base imponible de cuantía fija (550.000 pesetas por cónyuge), que determinan, consiguientemente, un mayor ahorro impositivo en términos absolutos para los niveles de ingresos más elevados.

5. Conclusiones

El trabajo realizado permite poner de relieve los siguientes aspectos:

1. La elección de la unidad contribuyente del IRPF es una cuestión altamente controvertida en la que, ineludiblemente, ha de afrontarse un conflicto de objetivos entre la neutralidad ante el matrimonio y la equidad horizontal. El primero de estos objetivos cuenta en nuestro país con un respaldo legal expreso, del que ha carecido y carece el segundo.

2. Lo anterior explica que las diferencias en el tipo medio de gravamen de matrimonios con

GRÁFICO 3
DIFERENCIA ENTRE EL TIPO DE GRAVAMEN DE UN MATRIMONIO CON UN SOLO PERCEPTOR DE RENDIMIENTOS Y DE UN MATRIMONIO CON DOS PERCEPTORES

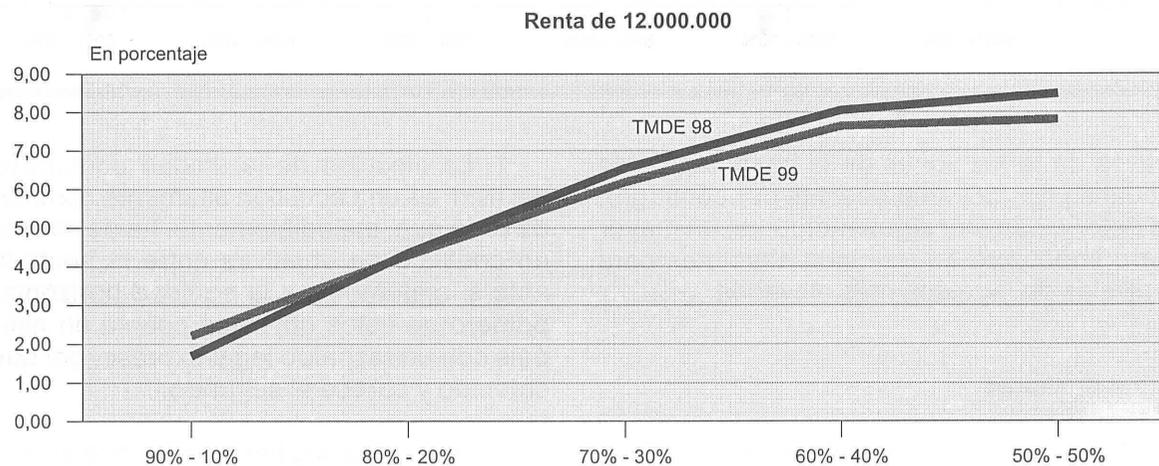
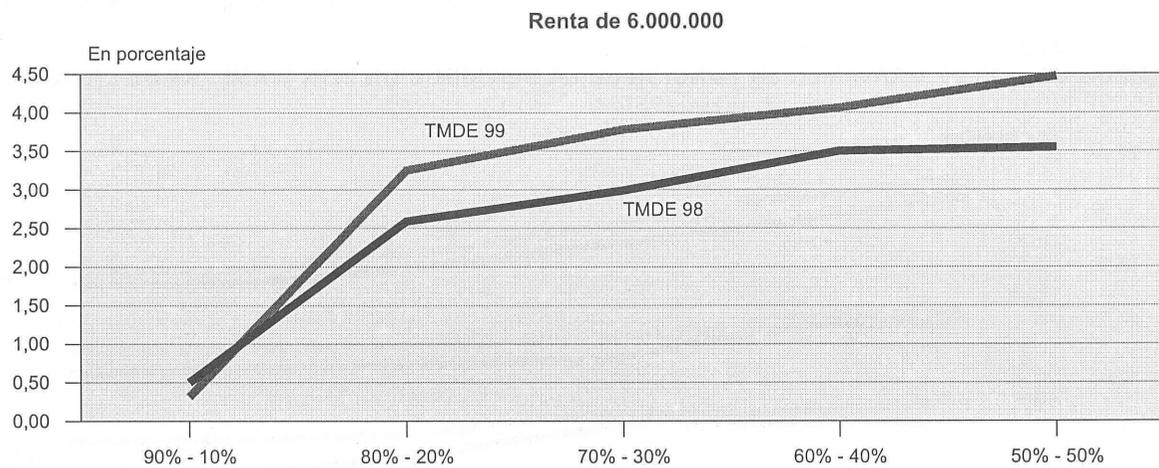
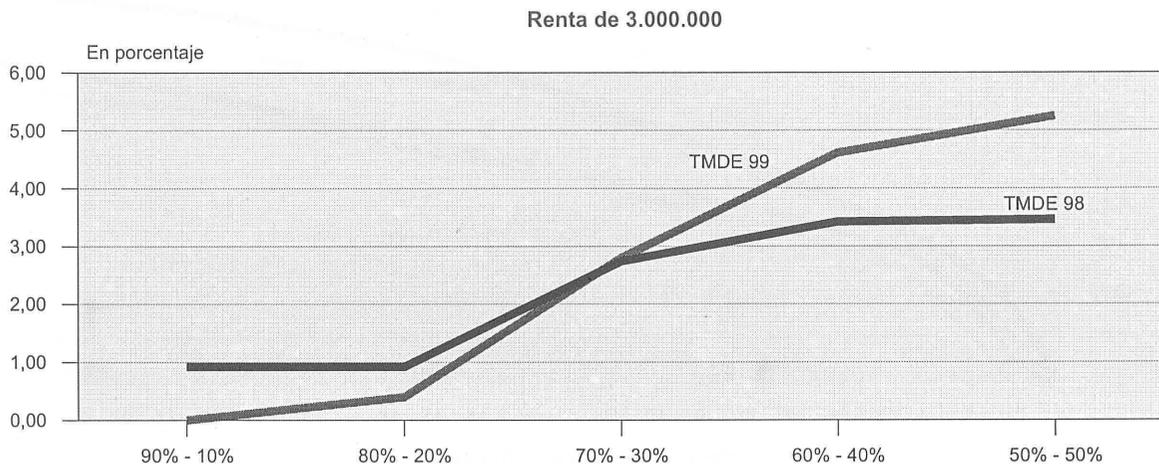
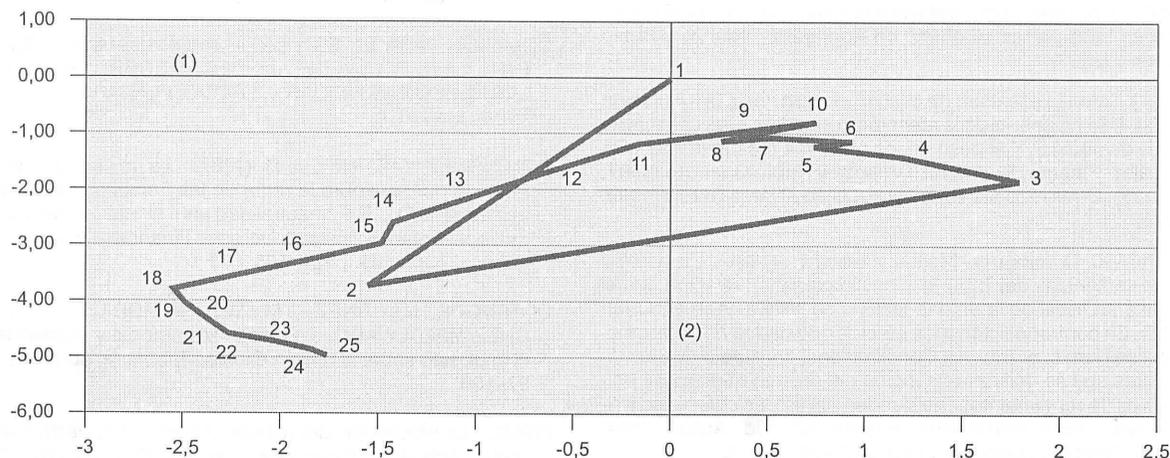


GRÁFICO 4
VARIACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA Y DE LA EQUIDAD HORIZONTAL EN EL IRPF: 1999 vs. 1998



(1) Eje horizontal: Variación de la diferencia entre el tipo medio de gravamen del IRPF de un matrimonio con un sólo perceptor de rendimientos y el de un matrimonio con la misma renta obtenida a partes iguales por los dos cónyuges (p.p.).

(2) Eje vertical: Variación del tipo medio de gravamen del IRPF de un matrimonio con un sólo perceptor de rendimientos (p.p.).

Nota: las cifras que aparecen junto a las observaciones, representan los niveles de ingresos, en millones de pesetas, de los matrimonios considerados

igual nivel de ingresos y uno o dos perceptores de rendimientos pudiesen llegar a los 10 puntos porcentuales en 1998 (para ingresos de dieciocho millones de pesetas), con un mínimo de 2,42 (para una renta de cuatro millones de pesetas), y superen los 8 puntos en 1999 (para ingresos de catorce y quince millones de pesetas), con un mínimo de 3,61 (también para una renta de cuatro millones).

3. El nuevo IRPF vigente en España desde comienzos de 1999, en consonancia con las exigencias del marco normativo, ha continuado con el modelo de tributación individual, al tiempo que ha suprimido la escala de gravamen aplicable para la tributación conjunta opcional, que beneficiaba esencialmente a los matrimonios con un único perceptor de rendimientos.

4. La reforma de la escala de gravamen del IRPF implica una disminución generalizada de la carga tributaria para todos los matrimonios que obtengan rendimientos del trabajo.

5. Ahora bien, de la consideración de la perspectiva de la equidad horizontal (comparación de la tributación de matrimonios con la misma renta del trabajo y distinto número de perceptores) no se desprende una tendencia uniforme, aunque cabe hablar de un cierto em-

peoramiento general en este terreno a raíz de la reforma del impuesto. Sin embargo, tiene lugar un mejoramiento para matrimonios de alto nivel de ingresos.

6. La combinación de las dos perspectivas consideradas (disminución del tipo impositivo medio y mejoramiento de la equidad horizontal) determina que, en relación con los matrimonios integrados por un solo perceptor de rendimientos, los más favorecidos por la reforma sean aquéllos cuyos ingresos superan los once millones de pesetas, a los que, de manera singular, se unen los que perciben dos millones.

NOTAS

(*) Universidad de Málaga.

(1) En todo caso, tendría que ser algo mayor debido al disfrute de economías de escala.

(2) Puede objetarse, no obstante, que cuando en una familia sólo hay un perceptor de renta sería preciso tener en cuenta el valor imputado de los servicios generados por el cónyuge no activo en términos convencionales, así como el valor del ocio adicional que puede disfrutar en comparación con quien ha de ejercer una actividad remunerada, aunque sin eludir el problema planteado por el ocio forzado. Puesto que los sistemas tributarios vigentes renuncian a gravar este tipo de rentas imputadas, la situación podría paliarse permitiendo la deducción de los gastos realmente necesarios para la obtención de la renta. La solu-

ción ideal pasaría por la implantación de un impuesto sobre la renta potencial.

(3) Un análisis de dicho conflicto en los sistemas tributarios de los países de la OCDE se realiza en Domínguez Martínez (1987). Un examen comparativo de la tributación de la unidad familiar en tales países se ofrece en Rodríguez Ordanza y Rubio Guerrero (1997).

(4) Como explicación de esa inclinación hacia la tributación conjunta, se ha apuntado la atención concedida a las consideraciones de equidad y al peso de los objetivos recaudatorios. Vid. González-Páramo, Rodríguez Ordanza y Rubio Guerrero (1987, pág. 127). Otras razones son expuestas en Álvarez García (1999, pág. 30).

(5) Vid. Domínguez, Molina y Sánchez (1989). Un análisis de las sentencias del Tribunal Constitucional en relación con el tratamiento fiscal de la unidad familiar se lleva a cabo en Antón (1997). En contraposición a los efectos originados por la acumulación de rentas, el Tribunal Constitucional considera que las diferencias que se derivan en función del distinto número de perceptores de rendimientos "no pueden calificarse como discriminaciones constitucionalmente prohibidas". Vid. Antón (1997, pág. 7). También puede verse Palao (1998, pág. 48).

(6) Como se afirma en Comisión Lagares (1998, pág. 109), el régimen de tributación conjunta opcional sólo era "básicamente beneficioso" para matrimonios con un único perceptor de rentas.

(7) Un análisis del tratamiento de la familia en el nuevo IRPF se realiza en Castellano (1998).

(8) En el ejercicio 1995, el 96 por 100 de los contribuyentes declararon una base liquidable regular igual o inferior a 5,8 millones de pesetas. Vid. Ministerio de Economía y Hacienda (1998, pág. 27).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ GARCÍA, S. (1999), *La medida de la capacidad de pago de las unidades familiares y la equidad horizontal en el I.R.P.F.*, Fundación BBV, Bilbao.

ANTÓN, J. (1997), "La familia ante el impuesto sobre la renta", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 123, págs. 5-9.

CASTELLANO REAL, F. (1998), "IRPF y familia", *Papeles de Economía Española*, núm. 77, págs. 276-289.

COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTA DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (COMISIÓN LAGARES) (1998), *Informe*, Madrid.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1987), "La unidad contribuyente del impuesto sobre la renta de las personas físicas en los países de la O.C.D.E.: neutralidad ante el matrimonio vs. equidad horizontal", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 189, págs. 595-609.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M.; MOLINA MORALES, A., y SÁNCHEZ MALDONADO, J. (1985), "Matrimonio y neutralidad en el impuesto sobre la renta", *Crónica Tributaria*, núm. 55, págs. 97-106.

(1989), "La tributación del matrimonio en el impuesto sobre la renta", *Actualidad Financiera*, núm. 40-41, págs. 2679-2719.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.; RODRÍGUEZ ORDANZA, J. A., y RUBIO GUERRERO, J. J. (1987), "El impuesto sobre la renta de las personas físicas: notas para un balance", *Papeles de Economía Española*, núm. 30-31, págs. 108-137.

INFORME MEADE (1978), *The structure and reform of direct taxation*, Allen & Unwin, Londres; versión castellana, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1998), *Memoria del Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Madrid.

PALAO TABOADA, C. (1998), "El nuevo impuesto sobre la renta: la unidad contribuyente", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 140/141, págs. 47-53.

RODRÍGUEZ ORDANZA, J. A., y RUBIO GUERRERO, J. J. (1997), "La unidad contribuyente y el IRPF: la realidad europea", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 123, págs. 10-18.