

EQUIVALENCE SCALES IN TAX AND TRANSFER POLICIES

Autores: *Luis Ayala, Rosa Martínez y Jesús Ruiz-Huerta*

La teoría de la imposición personal sobre la renta y el análisis distributivo se enfrentan a algunos problemas similares. La elección de la unidad contribuyente y la valoración de su capacidad de pago tienen mucho en común con la elección de la unidad de análisis en los estudios de pobreza y desigualdad. En éstos, la unidad de análisis es el hogar o la familia y la posición económica de los individuos se evalúa obteniendo el nivel de "renta equivalente" que corresponde a dichos individuos en función de la renta global y la composición del hogar al que pertenecen. En el diseño del impuesto sobre la renta, para determinar la capacidad de pago de cada unidad contribuyente es preciso tener en cuenta las cargas familiares que soportan, lo que obliga a introducir ajustes, vía base, tarifa o cuota, para diferenciar el trato otorgado a unidades con la misma renta pero con diferente composición familiar. En ambos casos se utilizan, por tanto, de forma explícita o implícita, escalas de equivalencia que ponderan con distintos criterios las necesidades de cada miembro de la unidad de referencia.

Las escalas de equivalencia están también presentes en muchos programas de políticas sociales. Así ocurre en la valoración que se da a los hijos o a otros integrantes de la familia en los programas de rentas mínimas o de ayudas familiares, en las políticas de concesión de becas y otros programas de transferencias o en las políticas orientadas a facilitar el acceso a la vivienda a los ciudadanos. Llama la atención sin embargo, la escasa vinculación que suele darse entre los diversos ámbitos que, de una u otra forma, emplean escalas de equivalencia. Esto es especialmente grave en el caso de las políticas públicas, en donde debería procurarse un mayor grado de conexión y conocimiento de los parámetros fundamentales que sirven para determinar la cuantía de las exenciones o de las ayudas públicas.

Una vía para definir una escala de equivalencia que pudiera servir de referencia con carácter general es aprovechar el reconocimiento oficial de necesidades familiares que se establece en el Mínimo Personal y Familiar

(MPF) que introdujo la última reforma del IRPF. Para definir dicho mínimo se aplican diversos criterios de valoración que tienen en cuenta las circunstancias personales y familiares de los contribuyentes, de forma que las distintas cuantías fijadas tratan de reflejar las necesidades básicas de diferentes tipos de unidad familiar. En este trabajo se examina la escala de equivalencia implícita en el MPF, se analizan sus similitudes con otras escalas y las implicaciones que podría tener su uso en el análisis distributivo.

Los resultados obtenidos muestran un contraste claro entre los aumentos de las necesidades asociados al mayor tamaño de la unidad familiar en el MPF y la graduación de las prestaciones en las principales políticas nacionales de mantenimiento de rentas. Ello podría plantear algunos problemas de coherencia entre las políticas fiscales y las de gasto. Por otra parte, la comparación de los ajustes introducidos en los niveles estipulados por el MPF y los empleados en otras escalas utilizadas en el análisis distributivo refleja algunas diferencias también importantes. Las escalas implícitas en los niveles del Mínimo Personal y Familiar presentan la ventaja de una graduación más detallada de las cuantías en función de circunstancias que no se tienen por lo general en cuenta en otras escalas. Sin embargo, incorporan una consideración de las economías de escala que resulta anómala en el contexto de los estudios sobre pobreza y que resulta, por tanto, difícilmente trasladable al análisis de la posición económica de los hogares.