

PRÓLOGO

A pesar del amplio consenso existente sobre la necesidad de reformar los sistemas europeos de impuestos y prestaciones sociales, la dirección que dicha reforma debe tomar es, y promete ser, uno de los aspectos más controvertidos de la agenda política.

Desde un punto de vista teórico, eficiencia económica y justicia distributiva siguen siendo los dos grandes objetivos que la reforma fiscal debe perseguir. Por un lado, el sistema fiscal debe minimizar sus efectos distorsionadores sobre el comportamiento de los agentes, en dimensiones como la participación laboral o el ahorro. Por otro lado, también debe tener un papel clave como instrumento de cohesión social, como reductor de desigualdades y como instrumento de garantía de rentas ante los nuevos fenómenos de pobreza y exclusión social.

En el terreno práctico, sin embargo, la cuestión es mucho más compleja. A pesar del aparente acuerdo en lo que se refiere a los objetivos, aparecen una serie de dificultades en el intento de apreciación de la naturaleza del *compromiso entre eficiencia y equidad*, sobre el que el consenso es mucho menos evidente. La complejidad de los sistemas existentes así como las dificultades que plantea el establecimiento y priorización de objetivos explican en parte estas controversias.

La literatura empírica reciente en torno al tema de la reforma fiscal contribuye con nuevos instrumentos a este debate. La creciente disponibilidad de datos microeconómicos, procedentes tanto de las encuestas de presupuestos familiares como de los registros administrativos, junto con la mayor facilidad para el análisis de dichos datos gracias al desarrollo de los ordenadores personales, ha supuesto un cambio fundamental en las metodologías disponibles para la evaluación empírica de las reformas de los sistemas de imposición y subsidios. Tradicionalmente, la evaluación de reformas se acostumbraba a hacer mediante el análisis de ciertas partes del sistema o estudiando sólo algunos tipos de familias concretos. En la actualidad, las técnicas de microsimulación han demostrado que tienen mucho que añadir al simple, y a menudo engañoso, estudio parcial basado sólo en algunos individuos *tipo*. Por medio del análisis de datos microeconómicos representativos de la población de una sociedad, los modelos de microsimulación son capaces de tener en cuenta tanto la complejidad de los sistemas de impuestos y subsidios como la heterogeneidad de la población al evaluar el impacto de las reformas de dichos sistemas.

Este libro ofrece un conjunto de artículos que contribuyen desde diferentes perspectivas empíricas al análisis de la reforma de los sistemas de impuestos y subsidios en España y Europa, centrándose en la efectividad que dichos sistemas (y sus posibles reformas) tienen como instrumento para combatir la desigualdad, la pobreza y la exclusión social. Las aportaciones son de muy diversa índole y se han estructurado y agrupado atendiendo a la naturaleza de los problemas tratados, así como a la filosofía subyacente a cada uno de ellos dentro de las técnicas de microsimulación empleadas.

El libro empieza con la contribución del profesor A.B. Atkinson, *La lucha contra la pobreza: ¿hacia un patrón europeo?*. Después de una reflexión sobre la importancia de la pobreza en el contexto europeo, Atkinson ofrece propuestas sobre cómo avanzar en el camino hacia una

"Europa social". En esta dirección y, partiendo de un marco de referencia europeo, aboga por el establecimiento de objetivos de pobreza a partir de los que evaluar la efectividad de las políticas sociales de los diferentes países. Un objetivo de tasa de pobreza para Europa desempeñaría en el campo social un papel similar al de objetivos de déficit o inflación utilizados para valorar la convergencia macroeconómica. Los modelos de microsimulación a escala europea jugarían un papel clave en la evaluación del proceso hacia esta convergencia social.

En cuanto a los modelos de microsimulación para la evaluación del impacto de las políticas en España, a menudo se ha debatido sobre su necesidad pero han sido escasos los trabajos en la dirección de desarrollarlos. La contribución de H. Levy, M. Mercader Prats y M. Planas presenta una primera introducción a ESPASIM, un modelo estático de microsimulación de impuestos y subsidios para España. Partiendo de microdatos representativos de la población española, ESPASIM es un programa informático que permite evaluar escenarios alternativos de reforma del sistema de imposición y subsidios, tanto en términos de recaudación impositiva como sobre la equidad o potenciales efectos incentivo. ESPASIM ha sido ideado para ser accesible a un público amplio pues se trata de un programa de muy fácil uso que está previsto esté disponible en red próximamente. ESPASIM ha servido de base para la construcción del módulo español de EUROMOD ⁽¹⁾.

Dentro del bloque centrado en temas de pobreza, exclusión social y las políticas para combatirlas, la contribución de H. Sutherland defiende que los modelos de microsimulación estática resultan inestimables para el diseño y la evaluación de reformas de políticas. Su trabajo pretende ilustrar –haciendo referencia a algunos ejercicios de simulación concretos– las distintas maneras en que la microsimulación estática puede ayudarnos a comprender la pobreza infantil, además de permitirnos desarrollar una política adecuada para su reducción. La primera ilustración indica cómo se ha empleado la microsimulación estática para calibrar el modo en que las reformas del sistema de impuestos y subsidios llevadas a cabo recientemente en el Reino Unido han incidido en la pobreza infantil. La segunda ilustración recoge algunos de los primeros resultados elaborados por EUROMOD.

C. D'Ambrosio y C. Gradín presentan una aproximación muy novedosa a la medición de la exclusión social de los menores en España e Italia, basada en un índice de polarización que tiene en cuenta la distancia social entre los niños y otros grupos de edad. Su análisis muestra que a pesar de la reducción reciente en la población infantil de estos países, su posición relativa ha tendido a empeorar en el tiempo, especialmente en Italia. La intervención pública ha contribuido poco a mitigar esta tendencia puesto que el deterioro relativo en las condiciones de vida de la población infantil contrasta con las mejoras experimentadas de la población de la 3ª edad.

Desde una perspectiva diferente pero igualmente novedosa, O. Cantó estudia la estabilidad de los ingresos en hogares de rentas bajas en España. Su análisis se centra en las características demográficas y socioeconómicas que afectan tanto a la probabilidad de salida de la pobreza de un hogar como las que afectan a la reentrada en la misma (reincidencia). Su análisis muestra las claves de la alta inestabilidad del bienestar económico de los hogares de baja renta: en torno a un cuarto de los hogares que salen de la pobreza en España vuelven a entrar entre 3 y 6 meses después. Igualmente, la mitad de los que salen de la pobreza, consiguen estabilizar sus ingresos y evitan la recaída.

La incidencia de la política de transferencias monetarias sobre la pobreza en España se estudia en el trabajo de L. Imedio y E. Bárcena, en el que se utilizan datos de la EPF 1990-1991. Estos autores muestran que las becas, las pensiones no contributivas y los programas de salario

⁽¹⁾ EUROMOD es un modelo integrado de microsimulación de impuestos y subsidios para el conjunto de la Unión Europea, en la construcción del que han participado expertos de 15 países en el campo de la microsimulación, bajo la coordinación de H. Sutherland (proyectos nº SOE2-CT97-3060, HPSE-CT2001-00099).

social, aún estando bien dirigidos a las personas con escasos recursos, contribuyen poco en la reducción de la pobreza. En cambio, las prestaciones contributivas, y dentro de ellas, las de jubilación, son las que más contribuyen a tal reducción.

El tercer bloque es el primero de los dos dedicados a la presentación de trabajos en los que se analizan, desde diferentes perspectivas, los efectos de reformas fiscales sobre poblaciones de interés. En este tercer epígrafe los propósitos principales son dar respuesta, en el marco de modelos microeconómicos que utilizan métodos de simulación, a cómo las reformas impositivas afectan a los dos aspectos básicos del comportamiento del consumidor, la demanda de bienes y la demanda de ocio (oferta de trabajo). El trabajo del profesor R.W. Blundell tiene como objetivo fundamental el estudio tanto de los efectos como de la eficacia que las reformas de los sistemas de subsidios en el Reino Unido y Estados Unidos han tenido sobre los trabajadores poco especializados y de rentas bajas.

J.F. Sanz presenta un análisis del impacto en bienestar que tuvo la introducción de declaración separada sobre una muestra de mujeres casadas británicas. Utilizando los datos correspondientes a 1989 tomados del Family Expenditure Survey (Encuesta de Presupuestos Familiares británica), se estudian tanto los aspectos de eficiencia como los redistributivos que surgen de la nueva definición de la unidad contribuyente.

J.A. Sanchis Llopis y A. Sanchis Llopis constituye un ejercicio de simulación que pretende evaluar los efectos redistributivos y en términos de recaudación que la introducción de la reforma recogida en la Ley 40/1998 de modificación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ha tenido sobre los hogares españoles. Para ello, utilizan datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91, sobre los que practican dos ejercicios. Además, en el contexto de reformas neutrales, realizan un tercer ejercicio en el que tienen en cuenta también los pagos por impuestos indirectos que se estiman con datos de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.

El trabajo de J.M. Labeaga está dedicado a repasar los análisis de simulación que se han realizado en España utilizando modelos dinámicos y datos microeconómicos. Se plantea la riqueza de cualquier modelo de simulación como instrumento para la toma de decisiones y se evalúan los resultados de varias reformas impositivas indirectas, directas y mixtas. Además, se proponen algunas medidas de política fiscal que a coste relativamente reducido tienen la virtud de generar ingresos adicionales a las arcas públicas y se analizan los efectos distributivos y recaudatorios de algunas posibles modificaciones que se pueden llevar a cabo en la estructura del sistema impositivo español en el próximo futuro.

El bloque cuarto también recoge trabajos en los que se analizan reformas fiscales, en este caso desde un punto de vista normativo. F. Bourguignon y A. Spadaro ponen de manifiesto que algunos sistemas de subsidios pueden tener efectos poco beneficiosos sobre la entrada en el mercado de trabajo de determinados grupos de individuos. Se sugiere un aproximación diferente al enfoque econométrico estándar de implementación de la teoría de la imposición óptima que bajo determinadas hipótesis sobre la elasticidad de la oferta de trabajo y sobre la función de bienestar social coherentes con el modelo de redistribución óptima, permite valorar que pueden darse diferencias muy significativas entre la estructura de imposición óptima y la observada en la realidad. El estudio se completa con aplicaciones a los casos de Francia y España.

En el trabajo de I. Zubiri se trata de argumentar que las críticas de eficiencia y deslocalización al IRPF están poco justificadas y se basan en una sobreestimación de la reacción de los individuos a las variables fiscales. De esta forma, las reducciones en el IRPF basadas en dichas críticas pueden ser más excusas para satisfacer las peticiones de determinados grupos de presión que la respuesta a una necesidad económica real.

El trabajo de N. Badenes, J. López y J. Onrubia, se dedica a comparar en términos de bienestar las reducciones en la base y deducciones en la cuota. El IRPF español se encamina

hoy a reformas que sustituyen deducciones por reducciones, sin embargo, en el contexto de análisis utilizado, puede concluirse que si el impuesto es progresivo y el enfoque es individual y no familiar, el reconocimiento de las cargas familiares a través de reducciones en la base nunca es superior en términos de bienestar a un diseño equivalente de deducciones en la cuota. Si la perspectiva de comparación es exclusivamente el análisis de la desigualdad, tanto a través de un enfoque individual como familiar, un sistema de deducciones en la cuota reduce la desigualdad global más de lo que se lograría con un sistema de reducciones en la base.

En el bloque dedicado a estadísticas y resultados sobre la distribución de la renta, el trabajo de J. Oliver, X. Ramos y J. L. Raymond contiene un análisis exhaustivo de las tendencias recientes en la desigualdad de la renta en España basado en datos procedentes de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares para el periodo 1985 a 1996. Tal como indica el mismo título, el trabajo ofrece un panorama de reducción sostenida (durante todo el periodo analizado) de la desigualdad que se revela robusto ante un amplio abanico de supuestos e hipótesis, tendencia que contrasta con la observada en la mayoría de países del entorno europeo. El trabajo también ofrece una primera descomposición de la desigualdad por subgrupos de población.

La falta de fiabilidad de los datos de renta es uno de los problemas que de forma recurrente aparece en la literatura sobre temas distributivos. Sin embargo, las contribuciones que permiten avanzar en el conocimiento de tales limitaciones son escasas y a menudo poco valoradas. El trabajo de J. Alegre, J. Arcarons, S. Calonge y A. Manresa es un ejemplo del gran valor añadido que tienen los trabajos empíricos en esta dirección. Los autores proceden a la fusión estadística entre la EPF del año 1990 y el Panel de Contribuyentes de IRPF de este mismo año, con el objetivo de incrementar la cantidad y la calidad de la información disponible para la investigación en el ámbito de los modelos de microsimulación. Los autores describen las técnicas de fusión estadística restringida y no-restringida, y contrastan la muestra de fusión con objeto de examinar su adecuación a los objetivos de la microsimulación.

Finalmente, J. Gil y C. Patxot ponen de manifiesto la importancia de analizar los efectos de la política fiscal no sólo en el corto sino también en el largo plazo. Utilizando un instrumento que les permite medir la redistribución de la renta en un contexto intertemporal, la Contabilidad Generacional, y partiendo de los presupuestos consolidados de las Administraciones Públicas correspondientes a 1996, estudian las consecuencias sobre generaciones futuras que el sostenimiento del sistema puede tener y contrastan los efectos tan importantes que sobre las generaciones futuras tendrá dicho sostenimiento.

No sería justo terminar este prólogo sin el reconocimiento al esfuerzo que muchas personas realizaron en la elaboración del Workshop que dio origen al material que se publica en este libro.

Para los que no estuvieron allí, al título del evento *"La lucha contra la pobreza y la desigualdad a través de la reforma del sistema de impuestos y subsidios: enfoques empíricos"*. El Workshop tuvo dos partes: una con contribuciones invitadas y otra con sesiones paralelas de trabajos recibidos y aceptados para ser presentados. Las lecciones invitadas corrieron a cargo de A. B. Atkinson, R. W. Blundell, F. Bourguignon y H. Sutherland que se acercaron al tema de la reforma fiscal y la equidad desde diferentes perspectivas empíricas. El objetivo era estudiar cómo diferentes enfoques empíricos en la literatura de la reforma fiscal contribuyen a una mejor comprensión y posible mejora de los sistemas existentes. El artículo de Atkinson es en este sentido una buena presentación de los otros tres trabajos, que en el Workshop fueron expuestos en una sesión conjunta. Se presentaron además 46 artículos en 8 sesiones bajo epígrafes con títulos referentes a los grandes temas del debate en torno a la reforma de los sistemas redistributivos en Europa y España. La participación fue de más de 150 asistentes.

Muchas son las personas e instituciones que colaboraron de una forma u otra para que el Workshop fuera una realidad. Encabezan esta lista los nombres de T. Atkinson, R. W. Blundell,

F. Bourguignon y H. Sutherland quienes aceptaron de forma totalmente desinteresada contribuir con una conferencia invitada al Workshop. Sin lugar a duda, el éxito final del evento se lo debemos en gran parte a ellos.

Quiero también dar las gracias a los miembros del Comité científico, integrado por A. B. Atkinson, R. W. Blundell, J. M. Esteban, J. A. Herce, J. M. Labeaga, S. López, M. A. López, J. Paqual, J. Ruiz-Huerta, J. Ruiz-Castillo, A. Spadaro y I. Zubiri, por sus aportaciones a lo largo del proceso.

Colaboraron en la financiación del Workshop: el Ministerio de Ciencia y Tecnología (SEC2000-2164-E), el Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda), la *Caixa de Catalunya*, la *Diputació de Barcelona (Àrea de Serveis Socials)* la *Universitat Autònoma de Barcelona* y el *Departament d'Economia Aplicada* de esta misma institución, la *Fundació Campalans* y l'*Institut Universitari d'Estudis Europeus (Pol Jean Monnet)*.

El Workshop no se hubiera realizado sin el esfuerzo desinteresado y cooperativo de muchas otras personas. Cabe destacar en particular el aporte a la organización realizado por Horacio Levy. Horacio fue el encargado de la elaboración y gestión de la página web, difusión del evento y de muchas otras tareas relacionadas con la nueva era de la comunicación, que nos permitieron empezar a trabajar sin costes económicos directos. M. Planas le ayudó en esta tarea. Amedeo Spadaro fue desde el inicio una fuente de estímulo y apoyo para que la idea del Workshop fuera llevada a cabo. Xavier Ramos también fue un puntal en varios frentes de la organización. Contamos además con la colaboración de muchas otras personas entre las que destacaría a Lidia Andrés, Luis Huesca, Evans Jadotte e Yvete Rodrigues. Mucha de la gestión administrativa recayó sobre la secretaria del *Departament d'Economia Aplicada* y, muy directamente, sobre Juan Carlos Migoya. Por último, gracias también a todos los asistentes que hicieron que el workshop fuera un éxito en su pretensión de incentivar el debate entre los investigadores europeos y españoles, los institutos de estadística y los técnicos de las administraciones públicas responsables de la implementación efectiva de las políticas en España y Europa.

Finalmente, el agradecimiento debe extenderse con carácter general al Instituto de Estudios Fiscales, que además de contribuir en la financiación del evento en un momento muy crítico, ha hecho posible esta publicación con una parte del material que allí se presentó y, en particular a Eugenio Royo Allueva cuyos conocimientos y dedicación han contribuido de una manera notable a la cuidada edición del texto.

JOSÉ MARÍA LABEAGA
MAGDA MERCADER PRATS