

# PRÓLOGO

La aprobación en 2005 del «Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos sobre mejoras en la transparencia en el ámbito de la información económica y estadística proporcionada por el Gobierno» supuso un espaldarazo a la difusión de la información estadística. La exposición de motivos de este Acuerdo contempla que la disponibilidad de la información recibida de los poderes públicos es un elemento esencial para hacer posible el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 de la Constitución) y para que la Administración sirva con objetividad los intereses generales y actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (artículo 103 de la Constitución).

También contempla el citado Acuerdo de transparencia que, dentro de esta información, la información estadística es esencial para conocer la realidad económica y social del país, por lo que el Estado, en colaboración con Comunidades Autónomas y Entes Locales, es quien debe velar porque esta información estadística se suministre a los agentes en tiempo y forma adecuada, sin ninguna restricción, salvo aquella que marque el secreto estadístico y protección de datos, con la máxima calidad posible, asegurando que su acceso sea universal y evitando cualquier tipo de discriminación. Asimismo, considerándose la relevancia de la información económica, el Acuerdo trata de vincular a todos los centros que la ofrecen con los criterios de máxima difusión y plena accesibilidad, adquiriendo la exigencia de transparencia de los poderes públicos la categoría de principio que debe guiar la actuación de tales poderes.

Este principio de transparencia afecta no sólo a la cantidad de información económica y estadística suministrada, sino sobre todo, a la calidad de la misma. Dicho conjunto de información debe ser publicado de manera periódica y previsible, cumpliéndose unos calendarios que los ciudadanos deben conocer. Además, la información debe ser publicada de forma que resulte útil al ciudadano, es decir, con la suficiente desagregación como para dar la idea más exacta del funcionamiento de los poderes públicos, y, también, facilitarse en soportes accesibles y adecuados a las nuevas tecnologías. Por otro lado, la información económica y estadística debe estar disponible con la mayor brevedad posible. En este sentido, se deben reducir lo máximo posible dos plazos: el de desfase y el de publicación. Para reducir al máximo dichos plazos es necesario fijar calendarios concretos y estrictos de publicación de los distintos datos económicos y estadísticos. Asimismo, la información se debe presentar de manera que sea lo más útil posible, facilitando su análisis y su estudio, lo que debe incluir una explicación sobre fuentes utilizadas, notas metodológicas y modelos empleados.

El propio Acuerdo de transparencia contempla los compromisos asumidos por el Ministerio de Economía y Hacienda, sus Organismos adscritos y otras entidades, en cuanto a la difusión de la información. En el Foro Mundial de estadística, conocimiento y política celebrado en Estambul en 2007, la Comisión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización de la Conferencia Islámica, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial adoptaron la denominada Declaración de Estambul en la que en relación con las estadísticas se señala, entre otras cosas: «Las estadísticas oficiales son un bien público que fomenta el progreso de las sociedades». También se afirma: «Para promover el bienestar de las sociedades, se debe promover, en todos los niveles, una cultura que base sus decisiones en la evidencia». También se asevera: «La disponibilidad de indicadores sobre los resultados económicos, sociales, del medio ambiente y su difusión al público puede contribuir a promover un buen gobierno y el mejoramiento del proceso democrático».

En este marco de transparencia se estableció en el año 2006 un convenio para el suministro de información con fines estadísticos entre el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). Mediante este convenio, la AEAT facilita periódicamente información básica en microdatos al IEF para su análisis y difusión normalizada. Dentro de esta información se encuentra la relativa al Panel de Renta, registros administrativos que contienen información del Impuesto sobre las Personas Físicas (IRPF), cuya metodología y análisis se presenta en este libro. Cumpliendo con los objetivos del Acuerdo de transparencia, la información del Panel de Renta se difundirá anualmente en formato electrónico adecuado, lo que la hace accesible de forma sencilla. La petición de esta información se puede realizar de manera abierta desde la página Web del IEF, adecuándonos, asimismo, al cumplimiento del objetivo del Gobierno de España de implantar la Administración electrónica. Los datos se difunden con la correspondiente metainformación de la que forma parte esta publicación.

Por otro lado, el Panel de Renta del IEF constituye actualmente una operación estadística del Plan Estadístico Nacional, lo que supone dotarlo de una continuidad en el tiempo, además de la obligación de realizar la difusión de acuerdo a los compromisos adquiridos en el Proyecto Técnico defendido ante el Consejo Superior de Estadística y dictaminado favorablemente por este organismo, después de ser informado por el Instituto Nacional de Estadística y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales. La Comisión del Consejo Superior de Estadística, en base a los informes presentados, valoró favorablemente la elaboración del proyecto del Panel de Renta, cuyo objetivo es facilitar información para realizar estudios de carácter longitudinal sobre la renta de las personas físicas y su distribución y concentración a partir del seguimiento de individuos a lo largo del tiempo. Con este Panel se dispondrá de información de rentas fiscales de personas y hogares de una población representativa de sujetos obligados a tributar en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), en el denominado Territorio Fiscal Común. Además, los resultados de este Panel vienen a satisfacer una parte de la demanda de información

fiscal requerida no sólo por las Administraciones Públicas sino también por los investigadores y los agentes sociales. Desde el punto de vista técnico, se considera muy positiva la utilización del panel expandido que permite su comparabilidad temporal manteniendo la representatividad de la muestra a lo largo del tiempo y, al mismo tiempo, incorporando los cambios derivados de las peculiaridades específicas de los nuevos contribuyentes.

La citada Comisión resaltó el interés y la utilidad del Panel de Renta en el diseño de política fiscal, porque ofrece una información completa y fiable sobre el IRPF que permite evaluar no sólo las políticas actuales sino también realizar simulaciones de reformas y estudiar ver sus efectos en el tiempo. Es decir, el formato de panel va a permitir evaluar los efectos de las políticas públicas en relación con el IRPF, así como los derivados de las posibles reformas normativas del impuesto, dado que será posible analizar el impacto sobre la población afectada por los cambios, tanto sincrónica como diacrónicamente. Destacó también la Comisión que el proyecto del Panel de Renta es un claro ejemplo del potencial informativo de los registros administrativos y su utilidad para la elaboración de estadísticas. Con la única utilización de registros administrativos y, por lo tanto, sin aumentar la carga estadística a los hogares, se proporciona, anualmente, información de la distribución y concentración de la renta de las personas físicas, a lo largo del tiempo. Además, en el caso concreto de la información fiscal, se evitan en gran medida algunos problemas de las encuestas, como falta de respuesta o de ocultación de información.

Otra utilidad que creemos que se debe resaltar es que el Instituto de Estudios Fiscales, una vez que dispone de los datos y realiza los necesarios procesos de depuración y preparación, los pone periódicamente a disposición de la comunidad académica dedicada a la investigación o a analistas institucionales entre los que, obviamente, están los pertenecientes al Ministerio de Economía y Hacienda. En este último grupo se encuentran los investigadores que realizan su labor en el propio Instituto de Estudios Fiscales, utilizando los datos tanto para realizar trabajos académicos como para alimentar algunos instrumentos de evaluación de políticas, de los que el Instituto es un actor relevante desde hace mucho tiempo. Es obvio que de esta forma estamos también cumpliendo el espíritu de la Declaración de Estambul puesto que los análisis que se realizan (o realizamos) utilizando estadísticas (datos administrativos) deben permitir tomar decisiones sobre la base de la evidencia en el intento de generar buenos gobiernos y mejoras en los procesos democráticos.

Este libro que ahora editamos recoge los resultados del laborioso proceso de elaboración del nuevo Panel de IRPF, desarrollado en el seno del Instituto de Estudios Fiscales por un equipo de trabajo integrado por César Pérez López, Vocal Asesor de Estadística del Instituto de Estudios Fiscales y Profesor de Estadística de la Universidad Complutense de Madrid; Jorge Onrubia Fernández, Profesor de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid, y Fidel Picos Sánchez, Profesor de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo.

Una vez realizada por la AEAT la selección de las muestras anuales de microdatos a partir del diseño estadístico realizado, la puesta a disposición de los usuarios del Panel suponía llevar a cabo un proceso complejo previo, dirigido a facilitar su aplicabilidad bajo condiciones de sencillez y eficiencia en el uso de la información contenida en la base de datos. Entre otras tareas, en este proceso resultaba fundamental definir una estructura relacional entre los distintos ficheros de datos lo más operativa posible, así como establecer las necesarias identificaciones de los declarantes y de los hogares fiscales que constituyen las observaciones del Panel, creando aquellas variables necesarias para permitir los seguimientos transversales y longitudinales de las mismas. Asimismo, también resultaba indispensable ofrecer a los analistas una presentación detallada de los aspectos técnicos del diseño estadístico del Panel, necesarios para conocer convenientemente las potencialidades y limitaciones del mismo en cuanto a su representatividad.

En definitiva, la obra constituye, en mi opinión, una guía detallada y rigurosa para la adecuada utilización del Panel de Renta, imprescindible dada la complejidad que entraña el diseño y construcción de una base de microdatos como ésta. Además, estoy seguro que este libro contribuirá a una mayor divulgación de la propia base de datos, en la medida que el trabajo incluye un primer análisis estadístico de los datos contenidos en el Panel, así como un ejercicio de validación de los mismos.

Por último, es de destacar el trabajo conjunto entre el personal del Instituto de Estudios Fiscales y de sus colaboradores y el personal del Departamento de Informática Tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, así como las facilidades que los máximos responsables de la AEAT han mostrado siempre para facilitar los datos con la mayor rapidez y eficiencia. Sin este entendimiento entre las instituciones y la eficacia de esta colaboración conjunta hubiera sido imposible la elaboración de una herramienta de estudio y análisis tan potente como es el Panel de Renta.

JOSÉ MARÍA LABEAGA AZCONA

Director General del Instituto de Estudios Fiscales.