

“Eficacia y eficiencia de los subsidios asistenciales en la lucha contra la pobreza en España: Una valoración a partir de EspaSim”

Horacio Levy y Magda Mercader Prats¹

Nota de los autores: Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Simposio sobre Igualdad titulado “Políticas Públicas y Distribución de la Renta” organizado por la Fundación Bilbao Vizcaya Argentaria en Madrid en enero del 2001. Agradecemos a los asistentes al mismo por sus comentarios. Para la obtención de los resultados que se presentan ha sido fundamental el apoyo recibido del programa TSER SOE2-CT97-3060, así como el recibido por los programas públicos BEC2000, BEC2000-0415 y SGR99-00107. Agradecemos la colaboración Merche Planas y el acceso a los microdatos del ECHP facilitado por Eurostat (ECHP/37/00 [13/99]).

¹ Dirección de contacto: Departament d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona, 08193-BELLATERRA (Barcelona), Tel. 93.581.22.90, fax. 93.581.22.92, e-mail: Horacio.Levy@campus.uab.es, Magda.Mercader@uab.es

Índice

1. Introducción
2. Los subsidios asistenciales en España
 - 2.1. La delimitación de los subsidios asistenciales
 - 2.2. Número de perceptores y gasto en subsidios asistenciales
3. Metodología
 - 3.1. ESPASIM: Una herramienta para el estudio del impacto de la política de subsidios e imposición
 - 3.2. Medición de la pobreza y evaluación de los programas anti-pobreza
4. Efectividad y eficiencia de los subsidios asistenciales en la reducción de la pobreza en España
5. Una Renta Mínima de Inserción de Carácter Universal para el conjunto del Estado
 - 5.1. El diseño de una RMI
 - 5.2. RMI incentivos, fraude y *non take-up*
 - 5.3. Demanda potencial de RMI y coste económico
 - 5.4. Impacto sobre la pobreza monetaria
6. Conclusiones
- Bibliografía
- Tablas y Gráficos

Palabras clave: subsidios asistenciales, Renta Mínima de Inserción, pobreza, España.

1. Introducción

En España, como en muchos de los países del entorno Europeo, se ha tendido a acentuar el carácter selectivo de la protección social a través de *subsidios asistenciales* caracterizados por ser *condicionales a un test de recursos*: sólo perciben este tipo de subsidios aquellas personas con recursos económicos insuficientes. Durante las dos últimas décadas, el número de perceptores de subsidios asistenciales en el conjunto del estado no ha cesado de crecer: si a principios de los años 1980 no llegaba al medio millón, en 1998 esta cifra era ya de más de cinco millones². Una de las principales causas de este crecimiento de la protección asistencial ha sido la incapacidad del sistema de seguridad social existente, basado en la lógica contributiva, para hacer frente a las nuevas situaciones de pobreza y precariedad económica, en un contexto socioeconómico cambiante. La persistencia del desempleo y la precariedad laboral y bajos salarios que han caracterizado el crecimiento económico de los últimos años, junto con los cambios en las estructuras y formas de organización de la familia, son algunos de los factores que han puesto en evidencia las carencias de la acción protectora existente.

Los límites del sistema de seguridad social contributivo en el contexto socioeconómico actual no han comportado, sin embargo, un debate de fondo sobre la necesidad de reforma del sistema de garantía de rentas en su conjunto. Más bien se ha optado por mantener el modelo de seguridad social heredado prácticamente intacto, al menos en su filosofía, como mecanismo central de protección social, desarrollándose de forma progresiva y en paralelo un sistema asistencial que en gran medida ha sido concebido como simple extensión del sistema contributivo. El *complemento de mínimo de pensiones*, el *subsidio asistencial de desempleo*, las *prestaciones no contributivas por vejez e invalidez* (o antiguos programas del FAS y la LISMI), las *prestaciones por hijo a cargo* y el conjunto de prestaciones bajo el nombre de *salario social*, son los programas que configuran este entramado de protección asistencial, al compartir la característica común de ser todos ellos condicionales a un test de medios de subsistencia.

A pesar del importante papel que juega este conjunto de subsidios como instrumento de lucha contra la pobreza, el carácter fuertemente categórico de este tipo de subsidios, su falta de integración y coherencia, y la insuficiencia en la cuantía de algunos de éstos, han hecho que tanto su efectividad como su eficiencia en el objetivo de combatir

² Véase a este respecto por ejemplo Laparra y Aguilar (1996), Tabla 1, p.90.

la pobreza y la exclusión social se vea fuertemente cuestionada³. Sin embargo, la inexistencia de datos microeconómicos suficientemente desagregados sobre los diferentes programas asistenciales no ha permitido estudiar el impacto que este conjunto de subsidios tiene sobre la pobreza ni conocer cómo contribuyen los diferentes elementos a la reducción de la misma. En esta línea, un *primer objetivo* de este trabajo es cuantificar la importancia de los subsidios asistenciales en España y analizar tanto la efectividad como la eficiencia de los mismos como instrumento de lucha contra la pobreza. Se trata fundamentalmente de analizar si los subsidios asistenciales consiguen de forma eficaz reducir la pobreza y hasta qué punto están bien dirigidos a los grupos de baja renta.

Una de las principales limitaciones que presenta este conjunto protector es que no tiene una cobertura universal, es decir, no garantiza un nivel mínimo de recursos a cualquier persona en situación de necesidad. Únicamente el País Vasco garantiza el derecho a una renta mínima, pero en la mayoría de CCAA los programas de *salario social* presentan lagunas en su cobertura e insuficiencia en las prestaciones con importantes diferencias en el territorio, que llegan hasta la práctica inexistencia de prestaciones en algunas CCAA. España, junto a Grecia e Italia⁴, son los únicos países en el contexto europeo que no disponen de una red última de protección financiera a las familias destinada a garantizar el derecho a un nivel mínimo de recursos a todo ciudadano en situación de necesidad. Desde esta perspectiva abordamos el *segundo objetivo* de este trabajo, que es el estudio del impacto que tendrían, tanto sobre el coste económico como sobre la pobreza, diferentes esquemas de Renta Mínima de Inserción (RMI) de carácter universal para el conjunto del estado. Partiendo de los programas de salario social actualmente vigentes en las diferentes CCAA, se estudian esquemas de RMI con diferentes cuantías y escalas de equivalencia, incluyendo una RMI basada en el actual mínimo vital personal y familiar del IRPF. Los esquemas de RMI analizados comparten la característica de tener un carácter universal en el sentido de ser condicionales sólo al nivel de recursos.

Uno puede preguntarse por qué - ante todas las posibles alternativas de reforma - centrarse en el estudio de diferentes esquemas de RMI para el conjunto del estado, sobre todo cuando son las CCAA las que han desarrollado sus propios programas, más o menos universales, de RMI. La razón principal es que, a nuestro juicio, el derecho de todo ciudadano en situación de necesidad a una renta mínima debería ser una prioridad

³ Véase en este sentido por ejemplo Aguilar et al (1995) y Ayala (2000).

⁴ El *Redditto Mínimo de Inserimento* en fase experimental en 42 áreas locales significa un paso importante en el establecimiento de un subsidio universal para combatir la pobreza en Italia.

en el diseño de la protección social en el conjunto del estado. La propia Constitución Española en este sentido proclama que “los poderes públicos mantendrán un régimen público de prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad” (C.E. art.41). Desafortunadamente, el actual sistema protector no garantiza este derecho. Ayala (2000), en relación al actual sistema de salarios sociales, apunta que “Distintos condicionantes (...) han fomentado que estos programas, lejos de consolidarse como dispositivos flexibles que garantizan el derecho ciudadano a un nivel mínimo de renta, se hayan convertido mayoritariamente en sistemas residuales de carácter discrecional” (p. 279). Es pues importante estudiar una reforma fundamentada en la universalización del actual sistema de salarios sociales para el conjunto del estado. Pensamos, sin embargo, que carecería de sentido el proponer la introducción de un esquema de RMI de ámbito estatal en España, dado el actual nivel de desarrollo de los programas de salario social puestos en marcha por las diferentes CCAA. La dirección de las propuestas analizadas en este trabajo podría aportar elementos para el diseño de una posible *ley de mínimos* a cumplir por las CCAA en la política de garantía rentas, dejando autonomía para que cada Comunidad Autónoma adapte sus programas de acuerdo con su especificidad y prioridades.⁵ La introducción de unos mínimos de protección para el conjunto del estado contribuiría a “avanzar en el diseño consensuado con las CCAA de una regulación de criterios básicos de las RMI” uno de los objetivos del recientemente publicado Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social en España (2001-2003) (MTAS, 2001).

Cabe señalar que este estudio se centra únicamente en la evaluación de la prestación económica, dejando de lado una parte esencial de estos programas que es la que se refiere a la inserción social y laboral y a las ayudas de emergencia. El análisis tampoco analiza aspectos cruciales relacionados con la financiación, gestión y administración de un programa de RMI ni aborda cuestiones relacionadas con la integración de éste en el conjunto de subsidios asistenciales ni al actual sistema de imposición⁶.

Para llevar a cabo el análisis se utiliza ESPASIM, un modelo de microsimulación de impuestos y subsidios para el conjunto del estado. ESPASIM,

⁵ En esta línea Aguilar et al (1995) proponen el concepto de convergencia concertada similar al de convergencia parcial propuesto por Ayala (2000) para definir el proceso de progresivo establecimiento de una serie de mínimos en los programas de salario social que seguirían siendo de responsabilidad autonómica en su diseño y gestión, con una mayor implicación del estado en su financiación.

tomando en cuenta la información contenida en microdatos procedentes del Panel de Hogares de la Unión Europea, representativos de individuos y hogares españoles, permite simular el impacto que diferentes escenarios de política de impuestos y subsidios tendrían sobre el presupuesto público y la pobreza. ESPASIM es un instrumento útil para intentar dar respuesta a las preguntas planteadas por tratarse de un modelo integrado de impuestos y prestaciones económicas que contiene información detallada sobre los subsidios asistenciales. El sistema impositivo y de subsidios que se toma como referencia en este análisis es el existente en España el año 1998.

El trabajo se estructura de la forma siguiente. Después de esta introducción, la sección 2 está dedicada al estudio del sistema de subsidios asistenciales en España. Tras la definición y delimitación del concepto de subsidios asistenciales en España, se procede a la cuantificación de la importancia de los diferentes programas. En la sección 3 se describe la metodología empleada. Por una parte se presenta ESPASIM, el modelo de microsimulación que sirve de base en este análisis así como los microdatos utilizados y, por otro lado, se discuten las principales hipótesis realizadas en la elaboración de las estimaciones de pobreza junto con los indicadores utilizados para medir la efectividad y eficiencia de estos programas. Concluida la parte metodológica, la sección 4 analiza el impacto que el actual sistema de subsidios asistenciales tiene sobre la pobreza tomando en cuenta tres dimensiones de la pobreza: la extensión o magnitud, la intensidad y la severidad de la misma. La sección 5 está dedicada al estudio de diferentes alternativas de reforma centradas en diferentes esquemas de Renta Mínima de Inserción. Se detallan primero los diferentes escenarios de reforma para pasar después a su evaluación tanto en coste financiero potencial como en número de perceptores e impacto potencial sobre la pobreza económica. Finalmente en la sección 6 se ofrecen las conclusiones del trabajo.

2. Los subsidios asistenciales en España

2.1. La delimitación de los subsidios asistenciales

Delimitar lo que son subsidios asistenciales en el actual sistema protector en España no es una tarea simple. Atkinson (1989) distingue tres elementos de protección diferentes en los sistemas de garantía de rentas: la renta básica, el seguro social y la

⁶ En este sentido véase Ruiz-Huerta et al (2000) que discuten sobre la falta de coherencia entre el mínimo vital del IRPF y el conjunto de subsidios asistenciales, incluidos los programas de salario social.

asistencia social (*income-tested assistance*). Bajo un esquema de *renta básica* cada persona recibiría un subsidio básico, independiente de su renta corriente o pasada. Los programas de *seguro social* tampoco dependerían de la renta corriente, pero estarían normalmente relacionados con el status laboral, y las prestaciones dependería de las contribuciones pagadas. La principal diferencia entre las prestaciones asistenciales y una renta básica o un programa de seguro es que el derecho a la asistencia requiere satisfacer un control sobre la renta corriente, aunque el derecho de percepción pueda también depender de otros requisitos. Se trata de prestaciones que están claramente orientadas a combatir la pobreza económica.

Siguiendo esta distinción, la definición de subsidio asistencial adoptada en este trabajo incluye al conjunto de prestaciones económicas cuya percepción (independientemente de la cuantía de las mismas) está condicionada por un *test de recursos*: Sólo tienen derecho a percibirlas aquellas personas u hogares con recursos insuficientes. Se trata por lo tanto de subsidios monetarios cuyo criterio de asignación depende de si el perceptor supera o no un control de recursos, aunque los subsidios puedan ser condicionales al cumplimiento de otros requisitos (como la edad, el estar desempleado o el haber contribuido al sistema de seguro social aunque no lo suficiente para tener derecho a una prestación contributiva). Según esta visión los subsidios asistenciales en España se agruparían en 5 grandes programas de gasto: los complementos de mínimos de pensiones, las pensiones no contributivas o asistenciales de invalidez y vejez, el subsidio de desempleo, las prestaciones por hijo a cargo y los programas de salario social.

Se han considerado conjuntamente estas prestaciones por considerarse que tienen todas ellas el objetivo común de luchar contra la pobreza. Estas prestaciones raramente han recibido un trato integrado en los análisis existentes. Probablemente ha sido la carencia de datos integrados de este tipo de prestaciones, tanto administrativos como de encuesta, una de las principales razones de que los análisis económicos existentes sobre las prestaciones asistenciales sean a menudo de carácter parcial.⁷

2.2. Número de perceptores y gasto en subsidios asistenciales

⁷ Por ejemplo, en el trabajo de ámbito internacional llevado a cabo por Eardley et al (1996) no se toman en cuenta los complementos a pensiones mínimas y las prestaciones por hijo dentro del conjunto de prestaciones asistenciales.

Tal como se apuntaba anteriormente, el número de perceptores de este tipo de subsidios se ha incrementado de forma muy notable durante las dos últimas décadas. Si a principios de la década de los años 1980 se cuentan en torno a medio millón el número de perceptores de este tipo de subsidios, en 1998 esta cifra se sitúa ya en más de 5,4 millones. Ello se debe a que la mayoría de subsidios asistenciales se han ido creando a lo largo de las dos últimas décadas. Desde 1985 la seguridad social complementa las pensiones de aquellas personas que, en situación de necesidad, percibirían una pensión contributiva de montante juzgado como insuficiente (*Complemento de mínimo de pensiones*). Igualmente en 1984 se introduce el *subsidio asistencial de desempleo*, que cubre algunas de las lagunas de la prestación contributiva por este mismo concepto, como algunos parados de larga duración o los que no han contribuido un periodo suficiente para acceder a la misma y que están en situación de necesidad. Las *prestaciones no contributivas por vejez e invalidez* (o antiguos programas del FAS y la LISMI) están destinadas a la garantía de un ingreso mínimo a las familias en los que viven personas mayores o incapacitadas y las *prestaciones por hijo a cargo* complementan los recursos de las familias con hijos. Finalmente, desde 1989 se han ido desarrollando los programas de rentas mínimas (*salario social*) en las diferentes CCAA.

El cuadro 1 recoge el detalle de la importancia del número de perceptores y gasto en subsidios asistenciales según programas en 1998. El gasto total en prestaciones asistenciales es de casi 1,5 billones de pesetas, un 1,7 por ciento del PIB. El programa más corresponde a los complementos de mínimos de pensiones. Nótese que casi la mitad de los perceptores de subsidios asistenciales (un 45,4 por ciento) son perceptores de un complemento de mínimo de pensiones contributivas y éstos reciben un 41 por ciento del gasto total en subsidios asistenciales. Los pensionistas de jubilación y viudedad representan más del 90 por ciento de los perceptores de este tipo de complemento y más del 95 por ciento del gasto en este programa. Le sigue en importancia el programa de los subsidios de desempleo (incluyendo el subsidio a los trabajadores del campo) que corresponde a un 28 por ciento del gasto total que perciben un 12,4 por ciento de los beneficiarios de este tipo de subsidios. Las prestaciones no contributivas y asistenciales de vejez e invalidez siguen en importancia: las reciben un 12,6 por ciento de los beneficiarios y representan un 21,1 por ciento del gasto total. Es importante señalar el peso que sobre el número de perceptores (aunque no en gasto) representan las prestaciones por hijo a cargo: casi un 30 por ciento de los causantes de subsidios asistenciales son hijos a cargo que reciben un gasto de sólo un 7,3 por ciento

del total, lo que manifiesta la poca intensidad protectora de las prestaciones familiares en hogares de baja renta. Finalmente, es interesante señalar la escasa importancia que sobre el total representan las prestaciones económicas asignadas bajo los programas de salario social, que representan un 1,8 por ciento del total de perceptores y un 2,5 por ciento del gasto total.

<Insertar cuadro 1>

3. Metodología

3.1. ESPASIM⁸: Una herramienta para el estudio del impacto sobre la pobreza de la política de garantía de rentas

Contribuir a dar respuesta a preguntas como cuál es el impacto de este conjunto de subsidios asistenciales sobre la pobreza es el objetivo de ESPASIM, un modelo integrado de impuestos y subsidios para España. Se trata de un programa informático que permite calcular el impacto que los impuestos y los subsidios tienen sobre la renta de una muestra representativa de individuos y familias en España. ESPASIM simula el impacto que diferentes escenarios de política impositiva y de subsidios tendrían sobre las rentas de esta muestra. Dadas las características de cada individuo, además de la renta y el gasto, ESPASIM calcula la deuda tributaria y las prestaciones que cada uno recibe bajo sistemas de política alternativos. Ello permite estimar, por ejemplo, el coste o quiénes serían los beneficiados/perjudicados por una determinada política o el impacto de ésta sobre la pobreza y la desigualdad.

Una de las principales virtudes de ESPASIM con respecto a otras metodologías actualmente en uso en España es su capacidad para tomar en cuenta la heterogeneidad en las circunstancias individuales. Todavía hoy en España, la mayoría de las previsiones realizadas sobre el posible impacto de una reforma del sistema impositivo o de subsidios se hacen a partir de *hogares o individuos tipo* (por ejemplo, una pareja con dos hijos y diferentes niveles de ingreso). Sin embargo, dada la gran diversidad de circunstancias personales, cualquier evaluación basada sólo en estos hogares tipo no puede ser más que aproximada y a menudo engañosa. ESPASIM utiliza microdatos procedentes de muestras representativas de la población española, lo que permite

⁸ Para una primera introducción a ESPASIM véase Levy et al (2000). EspaSim es un programa de libre acceso disponible en red en <http://selene.uab.es/Espasim>.

obtener unos resultados sensibles a la diversidad que caracteriza el mundo real. Otra de las aportaciones de ESPASIM es que se trata de un *modelo integrado* en el sentido de que toma en cuenta el efecto combinado de los principales programas impositivos y de subsidios, reflejando la complejidad del sistema y las interacciones entre los diferentes programas existentes.

Una de las limitaciones importantes de ESPASIM es que es un modelo de microsimulación *estática*. Ello significa que los cálculos se realizan sin tener en cuenta ninguna reacción inducida por el cambio de política sobre el comportamiento de los agentes. Se trata así de cálculos puramente aritméticos que recogen el efecto a muy corto plazo o instantáneo de una reforma, antes de que los agentes ajusten su comportamiento ante el cambio de política. A pesar de esta limitación, el modelo permite obtener una primera indicación del impacto que un determinado cambio de política puede tener sobre la oferta de trabajo, a partir del cálculo de la distribución de los tipos marginales efectivos de imposición, aunque este es un aspecto que no se explotará en este trabajo. Es microsimulación estática también porque considera un sólo período de tiempo, suponiéndose constante la estructura demográfica y económica.

La fuente de datos microeconómicos utilizada en este trabajo es el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), 3^a Ola, que contiene datos de renta referidos al año 1995. El PHOGUE constituye la encuesta que contiene información más completa sobre los ingresos individuales y familiares para el conjunto del estado, particularmente los procedentes de prestaciones públicas, además de información socioeconómica relevante de estos mismos individuos y sus familias.

A pesar de la riqueza de estos microdatos, en muchos casos la información referida a los subsidios asistenciales es claramente insuficiente, por lo que ha sido necesario realizar un conjunto de imputaciones. El principal problema es que muchas de las prestaciones asistenciales aparecen en la base de datos conjuntamente con las prestaciones contributivas. Este es el caso, por ejemplo, de las pensiones contributivas y asistenciales de vejez o desempleo. En este sentido se ha hecho un trabajo detallado de identificación del tipo de pensión o subsidio que el individuo efectivamente recibe a partir de la información que declara en la encuesta y la legislación existente, y una vez identificado, se le ha imputado el valor de la prestación económica. Así se han identificado los perceptores del subsidio asistencial de desempleo, los de la pensión no contributiva o asistencial de vejez o los perceptores de las pensiones mínimas. Para el caso de las prestaciones por hijo a cargo, éstas se han imputado de acuerdo con la

legislación vigente⁹. Una vez identificados los beneficiarios de las diferentes prestaciones, se ha procedido a la actualización de los datos hasta el escenario fiscal de 1998, a partir de índices específicos para cada partida de ingreso.

En el cuadro 2 se recogen el número de perceptores y el importe total en las diferentes prestaciones asistenciales simuladas en ESPASIM. Nótese (a través de la comparación de los cuadros 1 y 2) que el modelo de microsimulación utilizado en este análisis tiene en cuenta un 87,5% del total de perceptores de este tipo de subsidios así como un 82,6% del gasto total en estas partidas. Son, fundamentalmente, los subsidios relacionados con la incapacidad los que no se contemplan en este análisis debido a la falta de información disponible a este respecto en el PHOGUE.¹⁰

<Insertar cuadro 2>

El programa también permite simular toda una serie de aspectos relacionados con el diseño de una RMI, tal como se detallará en las secciones que siguen.

3.2. *Medición de la pobreza y evaluación de los programas*

Siguiendo las recomendaciones de Eurostat, en este trabajo se utiliza como umbral de pobreza el *60 por ciento del ingreso equivalente mediano por hogar*, es decir 825.961 ptas. por adulto equivalente al año^{11,12}. Sin embargo, el análisis se complementa con el uso de un umbral de la mitad de esta cuantía, 412.980 ptas. año, más cercano a lo que podría calificarse de pobreza extrema¹³. La unidad de análisis es el hogar, suponiéndose un reparto de la renta igualitario dentro del mismo. Tanto para el cálculo de la mediana como para el de los índices de pobreza se ponderan los hogares por su número de miembros; es decir, se trabaja con la distribución personal de la renta,

⁹ Se ha comprobado que estas imputaciones no alteran de forma significativa los estadísticos asociados a la distribución de la renta.

¹⁰ A pesar del avance que supone ESPASIM para el estudio del impacto de los subsidios asistenciales, no debe olvidarse que el hecho de no poder disponer de mejores datos sigue condicionando las alternativas en el diseño de políticas disponibles al usuario de ESPASIM. Para más detalle véase la referencia citada sobre el programa.

¹¹ Seleccionar la mediana en lugar de la media para determinar nuestra línea de pobreza se debe a que la mediana es una medida más estable en el tiempo ya que está menos afectada por los valores extremos de la distribución.

¹² En el contexto español, esta es una cifra muy cercana al Salario Mínimo Interprofesional (excluidas pagas extras) vigente en 1998 (816.480 ptas. año).

¹³ Este umbral es muy similar al de un 25 por ciento de la renta media, umbral empleado en el estudio reciente de Cáritas para la cuantificación de la pobreza severa (Véase EDIS et al (1998)).

según la cual cada persona tiene una renta igual a la renta equivalente del hogar al que pertenece. El ingreso del hogar se ajusta por las necesidades del mismo de acuerdo con el tamaño del hogar y el número de adultos equivalentes en el hogar corresponde a la raíz cuadrada del número de miembros del mismo.¹⁴ El concepto de renta disponible corresponde a la suma de las rentas brutas procedentes del trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, rentas brutas del capital mobiliario e inmobiliario (excluido el valor imputado viviendas propias disfrutadas por el propietario) más rentas brutas procedentes de prestaciones monetarias públicas y otras transferencias de carácter regular, netas de Cotizaciones a la Seguridad Social y del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Evaluación de la efectividad de los subsidios

Los índices de pobreza utilizados para el análisis de la efectividad de los subsidios pretenden medir tres aspectos diferenciados de la pobreza: la magnitud o extensión, la intensidad y la severidad de la misma. Se trata de los índices de la familia de Foster-Greer y Thorbecke para valores 0, 1 y 2. Recuérdese que para una distribución de la renta (x_1, \dots, x_n) para una población de n individuos, la familia de índices de Foster et al (1984) de parámetro α tiene la forma

$$F_\alpha = (1/n) \sum_i [(\pi - x_i)/\pi]^\alpha \text{ para } \alpha \geq 1$$

donde el sumatorio se considera sólo para las personas con renta por debajo del umbral de pobreza, π . F_0 es el porcentaje de pobres, un indicador de la magnitud o extensión, mientras que los índices de parámetros 1 y 2, F_1 y F_2 , miden respectivamente la intensidad y severidad de la pobreza.¹⁵

El impacto que tiene un determinado programa sobre la pobreza en cualquiera de las tres dimensiones es un indicador de la efectividad del mismo, pero el análisis debe completarse considerando el nivel de eficiencia en la aplicación del programa, es decir, a partir de la valoración de la proporción de los subsidios que de forma efectiva contribuyen a reducir la pobreza.

¹⁴ Esta escala de equivalencia es habitual en los estudios sobre pobreza.

¹⁵ Seguimos en este punto el trabajo de Ravallion (1992).

Evaluación de la Eficiencia de los subsidios

El concepto de eficiencia en la reducción de la pobreza utilizado en este trabajo es el desarrollado por Beckerman(1979) y puede explicarse a través del gráfico siguiente.

<Introducir Figura 1>

El eje horizontal representa la población ordenada según su nivel de ingresos y el eje vertical sus respectivas rentas. En el se dibuja la renta antes y después de transferencias así como el umbral de pobreza. En el diagrama, el área A+B+C representa el gasto total en subsidios, A+B son los subsidios que reciben los pobres antes de transferencias. A+D y D indican respectivamente el déficit de pobreza antes y después de transferencias. En relación a este diagrama, Beckerman (1979) define los conceptos de: Eficiencia Vertical de un programa (EV) y Eficiencia en la Reducción de la Pobreza (ERP).

La Eficiencia Vertical de un programa es la proporción de las transferencias que reciben los hogares que eran pobres en ausencia de éstas, es decir:

$$EV = (A + B) / (A + B + C).$$

Por otro lado, la Eficiencia en la Reducción de la Pobreza representa la proporción de las transferencias que de manera efectiva contribuye a reducir la pobreza, pobreza medida según el déficit de pobreza. En términos de áreas, ERP se resume como:

$$ERP = A / (A + B + C)$$

El pago “en exceso” –en relación al umbral- que reciben los perceptores de las prestaciones situados en la pobreza en ausencia de las transferencias (B) es el llamado *spillover* (S) que habitualmente se normaliza en relación al área A+B.

$$S = B / A + B$$

Tal como señala el propio Beckerman, el uso de índices de eficiencia no comporta que no sean necesarios índices de efectividad en la reducción de la pobreza de un determinado programa. De hecho, la eficiencia complementa a la efectividad. Debe señalarse que un

nivel elevado de eficiencia de un programa no significa que la pobreza se haya reducido de forma significativa, tampoco un nivel bajo de eficiencia comporta que la reducción de la pobreza no haya podido ser sustancial.

4. Efectividad y eficiencia de los subsidios asistenciales en la reducción de la pobreza en España

Una vez descrita la metodología, el objetivo de esta sección es evaluar el impacto reductor de la pobreza del actual sistema de subsidios asistenciales existente en España, así como su eficiencia.

Con este objetivo, el cuadro 3 recoge la distribución del gasto en asistencia social por deciles de renta equivalente antes de la inclusión de las diferentes prestaciones. El cuadro permite destacar lo siguiente: en primer lugar, el gasto en subsidios asistenciales aparece razonablemente concentrado en las deciles más bajas - casi un 80 por ciento del gasto total en subsidios asistenciales se concentra en las 5 primeras deciles de ingreso. Con la excepción de la prestación por hijo a cargo -la única simulada totalmente por ESPASIM y más concentrada en la cola baja que el resto de prestaciones-, este porcentaje oscila entre un 75 por ciento para las pensiones no contributivas de jubilación o el complemento de mínimo de pensiones, y el 82,5 por ciento para el subsidio de desempleo. Las tres primeras deciles recibirían entre un 60 y un 69 por ciento del gasto total en cada partida y la primera decila entre un 27,2 y un 37,2 por ciento del total. Es interesante señalar que el grado de concentración en las deciles más bajas del gasto en prestaciones contributivas es muy similar al correspondiente total de prestaciones asistenciales. El 79,9 por ciento del gasto se concentra en hogares por debajo de la mediana y más del 60 por ciento lo hace en las tres primeras deciles. Sin embargo, la primera decila recibe sólo un 22,9 por ciento del gasto en prestaciones contributivas.

<Insertar cuadro 3>

Efectividad

Los cuadros 4 y 5 proporcionan un análisis centrado en la pobreza. El cuadro 4 se concentra en un umbral igual al 30 por ciento de la renta mediana y el cuadro 5 en un

umbral igual al 60 por ciento de la misma mediana. La pregunta que intentan responder ambos cuadros es la de cuánto consiguen reducir la pobreza los diferentes subsidios, es decir evaluar su efectividad.

Bajo el escenario de la política existente en 1998, excluidas las prestaciones asistenciales, el porcentaje de individuos que vivían en hogares por debajo de un *umbral de 412.980 ptas. al año por adulto equivalente*, era de un 7,6 por ciento (porcentaje de pobres). Los indicadores de intensidad (F_1) y severidad (F_2) de la pobreza, indican valores de 3,4 por ciento y 2,45 por ciento respectivamente antes de transferencias. La existencia del sistema actual de subsidios asistenciales permite reducir la pobreza que se podría calificar de extrema, medida según el número de pobres; en un 41,0 por ciento (Véase cuadro 5). Más importante es el impacto de la inclusión de estas prestaciones asistenciales sobre la intensidad y sobre todo la severidad de la misma, reduciéndose éstas en un 48,5 y un 54,3 por ciento respectivamente. Para las tres dimensiones de la pobreza analizadas, el elemento protector con un efecto más importante sobre la pobreza es el subsidio de desempleo, seguido del complemento de mínimos de pensiones y de las pensiones no contributivas de vejez. Es interesante notar que el complemento de mínimo tiene un importante efecto sobre el porcentaje de pobres que no se manifiesta sobre la reducción de la severidad F_2 , mostrando que el carácter complementario de esta prestación afectaría a hogares con rentas cercanas al umbral de pobreza en ausencia de la prestación. En la última fila del cuadro 5 se presenta el impacto que tiene sobre la pobreza la inclusión del conjunto de prestaciones contributivas. Nótese que, dada la importancia del sistema protector contributivo, las prestaciones contributivas tienen un impacto reductor de la pobreza extrema mucho más importante que el conjunto de subsidios asistenciales. Al incluirse el conjunto de prestaciones contributivas, el porcentaje de pobres extremos se reduce en más de un 70 por ciento mientras que tanto la intensidad como la severidad de esta pobreza se reducen por encima del 80 por ciento.

<Insertar cuadro 4>

El cuadro 5 presenta esta misma información cuando el *umbral de pobreza es igual al 60 por ciento de la renta mediana, es decir 825.961 ptas. año por adulto equivalente*. Bajo el escenario de política existente en 1998 excluidas las prestaciones asistenciales, el porcentaje de individuos que vivían en hogares por debajo este umbral es de un 22,8 por ciento. Los índices F_1 y F_2 son respectivamente de un 9,0 por ciento y un 5,3 por ciento

respectivamente. Nótese que el impacto reductor tanto de los subsidios asistenciales como de los contributivos sobre la pobreza en este caso es menor que en el caso de la pobreza extrema. El conjunto de subsidios asistenciales consiguen reducir el porcentaje de pobres en este caso en sólo un 14,5 por ciento, aunque su impacto sobre la intensidad y la severidad es muy superior -32,5 y 41,5 por ciento respectivamente. Al igual que en el caso anterior, es el subsidio de desempleo el que tiene un efecto más importante sobre la pobreza seguido de los complementos de mínimos y de las pensiones no contributivas de vejez y prestación por hijo a cargo. También destaca aquí el impacto mucho más significativo del conjunto de subsidios contributivos, tanto sobre el porcentaje de personas pobres como sobre la intensidad y la severidad de la pobreza en este caso¹⁶.

<Insertar cuadro 5>

En síntesis se ha visto el importante papel que juegan los subsidios tanto contributivos como asistenciales en el combate de la pobreza económica. Sin embargo, el análisis presentado pone de evidencia que el actual sistema de protección a las rentas bajas no consigue erradicar el problema de la pobreza extrema, que persiste a un nivel del 4,5 por ciento, y deja al conjunto de España con una de las tasas de pobreza, medida según el porcentaje de personas por debajo del 60 por ciento de la renta mediana, más elevadas de Europa.

Eficiencia

El cuadro 6 presenta los diferentes índices de eficiencia en la reducción de la pobreza cuando el umbral considerado es el 60 por ciento de la renta mediana. En lo que se refiere a la Eficiencia Vertical, nótese que el porcentaje del gasto total en subsidios que va a los hogares pobres antes de recibir la transferencia, es de poco más de la mitad, un 56,9 por ciento, para el conjunto de los subsidios asistenciales. Detrás de las prestaciones por hijo a cargo, el subsidio mejor dirigido a la población pobre es el de desempleo (un 61 por ciento del gasto en este programa iría a hogares pobres antes de la transferencia) seguidos de las pensiones no contributivas de jubilación y los complementos de mínimos. Por otro

¹⁶ Varios estudios destacan el importante impacto redistributivo de las pensiones (Véase Bandrés, 1993, Estruch, 1995 o Calonge y Manresa, 1997.) Los resultados obtenidos también son consistentes con los de Pazos y Salas (1997) que destacan la elevada progresividad de las pensiones no contributivas de vejez e invalidez (incluyendo el salario social) pero su baja capacidad redistributiva en relación a los programas contributivos.

lado, el indicador de Eficiencia en la Reducción de la Pobreza, indica que el porcentaje del gasto total que permite que los hogares alcancen el umbral de pobreza sin superarlo es de un 47 por ciento para el conjunto de los subsidios asistenciales. Del total de transferencias asistenciales que reciben los pobres, un 18 por ciento son pagos en exceso en relación al umbral.

<Insertar cuadro 6>

Tanto el diseño de estas prestaciones como los errores en la asignación de éstas podrían explicar que una parte importante de las prestaciones asistenciales (un 43,1 por ciento) vaya a hogares que no eran pobres en ausencia de los subsidios. Este hecho revela la existencia de ganancias potenciales significativas en la eficiencia de estas prestaciones derivadas de reformas en su diseño y mecanismos de asignación.

5. Una Renta Mínima de Inserción de carácter universal para el conjunto de la población

En esta sección se estudian los efectos, tanto en términos del coste económico como sobre la tasa de pobreza, de la introducción de una Renta Mínima de Inserción de carácter universal para el conjunto del estado.

5.1. El diseño de una RMI

El conjunto de programas de RMI que se estudian comparten la característica de ser condicionales al nivel de recursos. Se trata de un programa de asistencia monetaria que asigna a cada hogar la diferencia entre una *renta mínima* y la renta disponible procedente de otras fuentes. Se denomina *Renta Mínima* para recoger la idea de condicionalidad a un test de ingresos y distinguirla de otras propuestas incondicionales como la de la *Renta Básica*. El carácter universal de esta RMI vendría garantizado por el hecho de que la percepción de esta renta sólo estaría condicionada al nivel de recursos y no a otras características como las que actualmente limitan la cobertura de los programas de salario social.

El diseño de la prestación económica requiere una serie de elecciones fundamentales que se enumeran a continuación¹⁷.

- (i) La cuantía básica a la que se va a fijar dicha renta mínima: ¿El 60, 75 o 100 por ciento del SMI o el mínimo vital personal del actual IRPF? ¿Debe ser una cuantía igual en todo el territorio o debe ajustarse a, por ejemplo, diferencias en el coste de la vida en cada Comunidad Autónoma? En el actual sistema de programas de Salario Social, la cuantía media de los programas se sitúa en torno a un 60 por ciento del SMI (excluidas pagas extraordinarias), con una variación importante entre las cuantías según CCAA.
- (ii) Un segundo aspecto relacionado con el establecimiento de una RMI es el relacionado con la unidad de análisis. ¿Cuál debe ser la unidad a la que se le aplica el test de ingresos y se le asigna la prestación? ¿El individuo, la familia nuclear o el hogar? La respuesta a esta pregunta está relacionada con la pregunta más amplia de hasta qué punto el diseño de una RMI quiere reforzar la dependencia familiar. Actualmente, en el conjunto de prestaciones dentro de los programas de salario social se utiliza el hogar como unidad de análisis.
- (iii) En relación con la elección de unidad de análisis, debe plantearse el problema de la escala de equivalencia, es decir, qué cantidades adicionales a la cuantía básica recibirán unidades familiares con composición y tamaño distinto. ¿Cuál es la cantidad adicional que debe recibir una pareja con dos hijos con respecto a una persona que vive sola? ¿Debe fundamentarse en el mínimo vital familiar del actual IRPF o en otras consideraciones? Con los actuales sistemas de salario social existentes, estas cuantías adicionales se han caracterizado por ser de muy baja magnitud, hasta el extremo de que en alguna Comunidad Autónoma la cuantía básica no se altera con el tamaño del hogar.
- (iv) Finalmente, se plantean también toda una serie de cuestiones de naturaleza más técnica pero de mucha relevancia a nivel práctico cómo cuál es la forma concreta que debe tomar el test de ingresos. ¿Debe establecerse en función de la renta neta de retenciones y cotizaciones sociales o en función de la renta bruta? ¿Qué papel debe jugar la riqueza? ¿Qué periodo temporal debe ser el de referencia (mes, año fiscal anterior, etc.)?

¹⁷ Véase a este respecto Atkinson (1992). Sobre el detalle de estas cuestiones en los actuales programas de salario social véase Aguilar et al (1995 y Ayala (2000).

Son muchas preguntas abiertas que no tienen una fácil respuesta. No es el objetivo de este trabajo ahondar en todas ellas sino más bien centrar la atención en unos pocos aspectos. De forma más concreta, los escenarios de reforma simulados se fundamentan en las siguientes **hipótesis**:

- (i) Se estudia el impacto que tendría un esquema de RMI de cuantía uniforme para el conjunto del estado.¹⁸ Los diferentes escenarios de RMI que se estudian permiten flexibilidad en la elección de la cuantía básica, desde un 60 a un 100 por cien del SMI o una cuantía igual al mínimo vital del IRPF.
- (ii) La unidad de análisis utilizada es el hogar, suponiéndose un reparto igualitario de los ingresos dentro del mismo.
- (iii) Los diferentes escenarios de reforma simulados permiten flexibilidad en el establecimiento de la escala de equivalencia implícita en el programa: desde cuantías y escalas de equivalencia próximas a la media de las escalas que se derivan de los actuales programas de salario social, hasta cuantías y escalas de equivalencia mucho más próximas a una escala per cápita.
- (iv) El test de ingresos se establece en función de la renta neta de retenciones y cotizaciones a la seguridad social percibida durante el año, sin incluir ninguna valoración de la riqueza del hogar.

En el cuadro 7 se detallan los ocho escenarios de reforma de RMI que se van a simular. El Escenario 1 reproduce aproximadamente el sistema promedio de los programas de salario social existentes en 1993. Los escenarios 2 a 7 comportan variaciones en la cuantía máxima de la prestación en función del Salario Mínimo Interprofesional (excluidas pagas extras) - desde el 60 por ciento hasta el 100 por cien - y diferentes asignaciones en el cálculo de las asignaciones a miembros adicionales (escalas de equivalencia). Con respecto a este último aspecto se consideran tres hipótesis alternativas de escalas de equivalencia: una baja, una media y una alta (suponiéndose unas economías de escala más o menos importantes en el seno del hogar). Finalmente, el escenario 8 comporta la adopción de una cuantía y escala de equivalencia similar a la del actual mínimo personal y familiar en el IRPF. Es

¹⁸ Tal como se ha señalado, no se trata de proponer una RMI de cuantía uniforme en el territorio sino más bien de explorar el impacto que tendrían diferentes escenarios de *cuantías mínimas* para el conjunto del estado que las CCAA podrían complementar.

importante señalar que los diferentes escenarios simulados se han construido añadiendo la RMI al conjunto de prestaciones asistenciales existente.

<Insertar cuadro 7>

5.2. RMI: incentivos, fraude y non take-up

Existen algunas dificultades importantes en la implementación de un programa de RMI como el descrito, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de garantizar su éxito.

Un primer problema asociado a la introducción de un programa de ingreso mínimo es conocer el alcance de los efectos de desincentivo que va a generar en el mercado de trabajo, a través de cambios en el comportamiento de los individuos, particularmente en relación a la oferta de trabajo. Estos efectos son especialmente relevantes para las personas con rentas muy cercanas a la renta que da derecho a la prestación. Algunos ejemplos de los efectos desincentivadores que puede causar un programa en el mercado de trabajo de estas características pueden ser ilustrativos: un trabajador cuya renta del trabajo se sitúe justo por encima de la RMI puede decidir dejar de trabajar para percibir el subsidio o un desempleado puede reducir significativamente su intensidad de búsqueda de empleo en presencia de la prestación. Estos efectos se conocen en la literatura como *trampa de la pobreza o del desempleo*. Una forma de hacer menos probable el efecto desincentivador es considerar sólo una parte de la renta del trabajo en el cálculo de la renta aplicada al cálculo. Por ejemplo, en el País Vasco, la ley que establece la RMI sólo considera un 75 por ciento de la renta del trabajo a la hora de valorar si se cumplen los requisitos de acceso. Siguiendo esta práctica y para paliar el efecto de trampa de la pobreza originado por estos programas, las simulaciones que se van a presentar sólo van a considerar un 75 por ciento de las rentas del trabajo en la renta total del hogar¹⁹.

Un segundo tipo de dificultad se refiere al control de recursos ejercido para tener derecho a percibir la prestación. Esta cuestión es fundamental para evitar errores de inclusión en el programa, es decir, para prevenir que personas que no satisfacen las condiciones reciban en la práctica la prestación y garantizar así su aceptación a nivel

¹⁹ De manera que para las rentas salariales el RMI reproduce un impuesto negativo con un tipo impositivo marginal del 75 por ciento.

social. Una última dificultad asociada con la aplicación de una RMI se refiere al hecho de que no todos los posibles demandantes de la prestación la solicitan. El problema conocido en inglés como del *non take-up* se suele explicar por dos motivos principales: la falta de información por parte de los posibles perceptores añadida a las dificultades administrativas de acceso a la prestación, y el estigma social asociado a este tipo de apoyo.

En relación a estas dificultades las **hipótesis** adoptadas en este trabajo son las siguientes:

- (i) Se supone la inexistencia de errores tanto de inclusión como de exclusión (*non take-up*). Recibe la prestación todo aquel que tiene legalmente derecho a recibirla. No existen estudios sobre la importancia de éstos fenómenos en España pero en la medida que estos sean problemas importantes los resultados que se presentan estarán sesgados. Estudios existentes en otros países europeos sobre la importancia de los errores de exclusión indican que éste es un problema importante en la práctica.
- (ii) El análisis tampoco considera los posibles efectos desincentivadores que una RMI pueda causar en el mercado de trabajo. Es de esperar que la reducción del 100 al 75 por ciento en la tasa marginal implícita de imposición contribuya a reducir estos efectos desincentivadores. No obstante, es probable también que éstos crezcan con el nivel al que se establezca la RMI. Tampoco existe evidencia empírica en España sobre la magnitud de estos efectos.

Se trata sin duda de limitaciones importantes que merecen un estudio en profundidad, más allá del que se ofrece en este trabajo.

5.3. Demanda potencial de RMI y coste económico

El cuadro 8 muestra la demanda potencial de RMI y el coste efectivo del programa para los 8 escenarios de reforma apuntados. El coste de implementar una Renta Mínima de Inserción de carácter universal, con niveles y escala de equivalencia aproximadamente iguales a la media de las prestaciones económicas correspondientes a los programas del salario social existentes, comportaría un gasto de 148.738 millones de pesetas que financiarían 523.380 prestaciones. Ello comportaría multiplicar por 5,4 el

número actual de perceptores de los programas de salario social y por 4,12 el gasto correspondiente. En términos de PIB el coste de esta política sería de 0,15 por ciento.²⁰

Para una cuantía básica del 60 por ciento, el aumentar la dotación por miembro adicional comportaría incrementos muy sustanciales tanto del número de perceptores como del coste, sobre todo cuando la escala de equivalencia es la alta. Pasar del escenario 1 al escenario 2 incrementaría el número de perceptores en un 80 por ciento, más que doblando el coste del programa, mientras que pasar del escenario 2 al 3 comporta un incremento del número de perceptores del 93 por ciento siendo el coste un 34 por ciento superior. Para una escala de equivalencia (escala media) un aumento en la cuantía del 60 al 75 por ciento del SMI comporta un aumento del número de demandantes de más de 690.000, colocando el coste del programa en 273.000 millones de pesetas. Cambios con respecto a la escala de equivalencia cuando la cuantía es del 75 por ciento del SMI también alteran de forma notable tanto el número de perceptores como el coste del programa. El salto al escenario 7 (cuantía igual al 100 por ciento del SMI y escala de equivalencia media) comporta más de 3,6 millones de demandantes potenciales y un coste igual al 1,7 por ciento del PIB. Finalmente, un escenario intermedio en cuanto a coste y número de perceptores lo proporciona el escenario 8 con cuantías establecidas en función del mínimo vital y personal del IPRF: más de 1,9 millones de hogares deberían recibir un complemento a sus rentas para que sus ingresos no fueran inferiores al mínimo vital establecido en la última reforma del IRPF.

<Insertar cuadro 8>

5.3. Efectividad de una RMI en la reducción de la pobreza monetaria

¿Cuál es el impacto que este conjunto de escenarios de reforma tendría sobre la pobreza? El cuadro 9 muestra el valor de los índices de pobreza antes señalados para los diferentes escenarios de reforma cuando el umbral de pobreza es igual al 30 por ciento del ingreso equivalente mediano (pobreza extrema). Tanto la magnitud como la intensidad y la severidad de la pobreza, desaparecerían prácticamente en todos los escenarios de reforma simulados, excepto el escenario con cuantía y escala de

²⁰ Aunque no sean estrictamente comparables, el orden de magnitud de estas cifras se semeja a las obtenidas por Ayala (2000) a partir de datos de la EPF 1990-91: el coste aquí estimado sería ligeramente inferior mientras que el número de perceptores es superior en casi 100.000 perceptores.

equivalencia bajas, escenario en el que la pobreza extrema todavía persistiría. Bajo el escenario 1, que corresponde a una RMI con niveles y escala de equivalencia iguales a la media de las prestaciones económicas correspondientes a los programas de salario social existentes, el porcentaje de pobres se reduciría en prácticamente 1,5 puntos porcentuales, disminuyendo la intensidad y severidad de la pobreza mucho más (un 81 y un 96 por ciento, respectivamente). Así pues, con un coste no superior a los 310.000 millones de pesetas, sería posible erradicar la pobreza extrema en el conjunto de España.

<Insertar cuadro 9>

El cuadro 10 recoge esta misma información referida en este caso a la pobreza medida según un umbral igual al 60 por ciento del ingreso equivalente mediano. Tal como puede verse, los distintos escenarios de reforma simulados no consiguen erradicar la pobreza en este caso. Más concretamente, los escenarios 1 a 5 no consiguen incidir de forma significativa sobre el porcentaje de pobres, mientras que sí sobre la intensidad y severidad de la pobreza, que se reducen al aumentar la escala de equivalencia y la cuantía de la prestación. Con una cuantía del 75 por ciento del SMI y una escala de equivalencia media, si bien el porcentaje de pobres se reduce en sólo 1,2 puntos porcentuales, la intensidad y la severidad se reducen en un 56 y 83 por ciento respectivamente. Es solamente para los escenarios 6, 7 y 8 con coste superior a los 900.000 millones en los que el porcentaje de pobres se reduce de manera importante. La intensidad y la severidad de la pobreza son mínimas bajo el escenario 7.

En síntesis, los diferentes escenarios simulados conseguirían de forma relativamente sencilla erradicar la pobreza extrema y reducir de forma significativa tanto la intensidad como la severidad de la pobreza medida según el criterio de Eurostat. Sin embargo sólo un coste elevado lograría alterar significativamente el porcentaje de personas por debajo del 60 por ciento de la renta equivalente mediana, coste que probablemente se vería incrementado por los efectos desincentivadores al incrementarse la prestación, no tomados en cuenta aquí. De hecho, la experiencia de países como el Reino Unido, sugiere que instrumentos de política como una RMI no pueden resolver *todos* los problemas y pueden fácilmente verse sobrecargados (Véase Atkinson (1995)).

<Insertar cuadro 10>

5.4. Eficiencia de una RMI en la reducción de la pobreza monetaria

Finalmente, el cuadro 11 muestra los indicadores de eficiencia de una RMI según los 8 escenarios descritos, cuando el umbral de pobreza es de 825.961 ptas. al año. Nótese que con las hipótesis de selección perfecta (inexistencia de errores de inclusión o exclusión), los índices de eficiencia vertical se sitúan en todos los escenarios por encima del 80 por ciento, reflejando que más de un 80 por ciento del gasto en estos programas va a hogares pobres en ausencia de una RMI. Igualmente, y con excepción del escenario 6, la eficiencia en la reducción de la pobreza se sitúa por encima del 70 por ciento, indicando que el porcentaje del gasto en exceso recibido por los pobres es muy reducido.

<Insertar cuadro 11>

6. Conclusiones

Según las estimaciones presentadas en este trabajo, el actual sistema de subsidios asistenciales reduce notablemente la pobreza extrema - entre un 41 y un 54 por ciento según el índice de pobreza considerado. También tiene un impacto importante sobre la intensidad y severidad de la pobreza según el umbral recomendado por Eurostat (entre un 32 y un 41 por ciento). Se ha demostrado que el elemento más importante dentro de este conjunto protector es el subsidio de desempleo en lo que se refiere tanto a su efectividad como a su eficiencia como instrumento de combate de la pobreza, seguido del complemento de mínimo de pensiones y las pensiones no contributivas de vejez. La eficiencia vertical de estos programas se sitúa, en media, en un 57 por ciento mientras que la eficiencia en la reducción de la pobreza es de un 47 por ciento. El conjunto de prestaciones contributivas del sistema de seguridad social, tiene un efecto sobre la pobreza mucho más importante que el sistema de subsidios asistenciales. Las prestaciones contributivas reducen la pobreza extrema entre un 73 y un 88 por ciento y la pobreza moderada entre un 44 y un 78 por ciento, según el índice de pobreza utilizado.

A pesar de la importancia de todo este conjunto protector (asistencial y contributivo), las personas por debajo del 30 y 60 por ciento de la renta equivalente mediana, una vez

recibido el conjunto de transferencias públicas, permanece a unos niveles relativamente elevados: un 4,5 y un 19,5 por ciento, respectivamente. Es decir, el sistema existente no consigue erradicar la pobreza extrema y deja al conjunto de España como uno de los estados con una tasa de pobreza monetaria más elevada entre los países de la Unión Europea, según la metodología aplicada por Eurostat.

La simulación con ESPASIM de una RMI ha permitido una valoración *ex ante* de la cobertura del programa, el coste económico, la efectividad y eficiencia en el combate de la pobreza de una RMI para el conjunto del estado. Se ha mostrado que una RMI puede tener un impacto muy positivo sobre las situaciones de pobreza, especialmente sobre la pobreza extrema. Con un coste no superior a los 310.000 millones sería posible erradicar la pobreza extrema en España. Con el doble de esta cuantía, sería posible una RMI de cuantía igual al 75 por ciento del SMI y una escala de equivalencia más generosa que la actualmente en vigor en la mayoría de programas de salario social. La intensidad y severidad de la pobreza medida según el criterio de Eurostat se reduciría muy significativamente con un esquema de RMI (más o menos, según la cuantía y la escala de equivalencia del programa). Los resultados en relación a la eficiencia de un RMI son también muy claros en lo que se refiere a su potencialidad para combatir situaciones de pobreza extrema y exclusión social. Aunque este trabajo advierte de la importancia de que el diseño o reforma de cualquier tipo de prestación asistencial vaya acompañada de un criterio más uniforme y justo en el control de recursos de los perceptores²¹.

²¹ En este sentido véase Balidini et al (2000) donde se valora la reciente experiencia Italiana en esta dirección.

Bibliografía

- Aguilar, M., Gaviria, M. y Laparra, M. (1995) La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en la Comunidades Autónomas, Colección de Estudios, Fundación Foessa, Madrid.
- Atkinson, A.B. (1989) “Income insurance and income maintenance” en *Poverty and Social Security*, cap. 7, Harvester Wheatsheaf, Londres.
- Atkinson, A.B. (1995) “The Western Experience with Social Safety Nets”, Capítulo 13 en *Incomes and the Welfare State*, Cambridge University Press.
- Ayala Cañón, L. (2000) *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*, Colección Estudios, Centro Económico y Social, Madrid.
- Baldini, M. Bossi, P. y Toso, S. (2000) “New criteria of targeting welfare in Italy: An appraisal of the distributive effects”, mimeo.
- Bandrés, E. (1993) “La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990)”, en Sector Público y redistribución, I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Volumen VII, Fundación Argentaria, Madrid.
- Beckerman, W. (1979) “The Impact of Income Maintenance Payments on Poverty in Britain, 1975”, *Economic Journal*, Vol. 89 (354). p 261-79.
- Calonge, S. Y Manresa, A. (1997) “Consecuencias redistributivas del Estado del Bienestar en España: Un análisis empírico desagregado”, Moneda y Crédito, nº 204, pp.13-51.
- Eardley, T. Bradshaw, J., Dich, J., Gough, I. And Whiteford, P. (1996), Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report, Department of Social Security research Report, nº 46, London: HMSO.
- EDIS et al. (1998) Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general, Colección de Estudios, Fundación Foessa, Madrid.
- Estruch Manjon, A. (1995) “Los efectos redistributivos del gasto social central y autonómico, diez años después”, Hacienda Pública Española, nº 135, p.19-39.
- Foster, J.E., Greer, J. Y Thorbecke, E., (1984), ‘A class of decomposable poverty measures’, *Econometrica*, 52, pp.761-766.
- Laparra, M. Y Aguilar, M. (1996) “Social exclusion and minimum income programmes in Spain”, *Southern European Society and Politics*, 1 (3): 87-114.
- Levy, H., Mercader Prats, M. Y Planas, M. (2001) “Una introducción a ESPASIM©: Un modelo de micro-simulación para evaluar reformas del sistema de impuestos y subsidios sociales en España”, Capítulo 2 en *Desigualdad, redistribución y*

bienestar: una aproximación a partir de la microsimulación de reformas fiscales
J.M°Labeaga y M.Mercader Coordinadores, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, PP. 39-58.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1999a) Anuario de Estadísticas Laborales 1998, Subdirección General de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1999b) Informe Estadístico 1998, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Secretaría General, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001), Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España, Junio 2001-Junio 2003.

(http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html)

Pazos, M. Y Salas, R. (1997) "Progresividad y redistribución de las transferencias públicas", Moneda y Crédito, nº205.

Ruiz-Huerta Carbonell, J., Martínez López, R. y Ayala Cañón, L. (2000), El mínimo personal y familiar en el IRPF: Una valoración de su cuantía, Hacienda Pública Española, 152, pp. 151-170.

Ravallion, M. (1992) "Poverty Comparisons. A Guide to Concepts and Methods", Working Paper nº 88, Living Standards, Measurement Study, The World Bank, Washington, D.C.

Cuadro 1: Número de perceptores y gasto en subsidios asistenciales, 1998

	Nº Perceptores	Gasto en millones de ptas.
Complemento por Mínimo		
Incapacidad permanente	29.382	3.976
Jubilación	1.433.770	313.698
Viudedad	860.796	262.318
Orfandad	108.869	11.088
Favor familiar	19.784	2.814
Total	2.452.601	593.908
Pensiones no contributivas		
Invalidez	220.561	116.425
Jubilación	216.966	105.337
Total	437.527	221.762
FAS (enfermedad y vejez)	99.849	34.937 ^a
LISMI	144.140	50.318 ^a
Total	243.988	85.174
Subsidio desempleo (incluye subsidio trabajadores campo)	667.762	410.449
Prestaciones por hijo a cargo		
Sin minusvalía	1.331.822 ^b	46.516
Con minusvalía	174.291 ^b	60.216
Total	1.506.113 ^b	106.732
Rentas mínimas (prestación)	97.446 ^c	36.065 ^c
Total	5.405.438	1.454.171

^a Valor estimado a partir del número de perceptores y del importe de la prestación.

^b Número de causantes (hijos a cargo).

^c Valor estimado a partir de la estadística de 1995 proporcionada por Ayala (2000), actualizada a niveles de 1998 según el crecimiento de las prestaciones no contributivas.

Fuentes: Ayala (2000), MTAS (1999a), MTAS (1999b).

Cuadro 2: Prestaciones asistenciales simuladas en ESPASIM, Año de referencia 1998.

	Número de perceptores	Importe total (en millones de ptas.)
Complemento de mínimo de pensión de jubilación	1.348.219	300.337
Complemento de mínimo de pensión de viudedad	761.283	269.881
Subsidio Desempleo	1.022.340	464.559
Pensión no Contributiva o asistencial de jubilación	230.517	109.079
Prestación Hijo a Cargo	1.189.145	30.553
Otras Prestaciones asistenciales	179.843	26.539
Subsidios asistenciales (total)	4.731.347	1.200.948
Prestaciones Contributivas (total)	7.122.493	8.735.152
Total	11.853.840	9.936.100

Fuente: ESPASIM

Cuadro 3: Distribución del gasto en subsidios asistenciales por deciles de renta equivalente.

	subsidio desempleo	No contributivas jubilación ²²	Complemento mínimo pensiones	Por hijo a cargo	Prestaciones asistenciales Total	Prestaciones contributivas Total
1	37,22%	28,68%	27,22%	61,58%	33,27%	22,91%
2	21,36%	19,43%	16,99%	27,13%	19,36%	26,25%
3	10,45%	12,02%	12,95%	5,13%	11,49%	14,46%
4	8,36%	8,86%	9,41%	1,80%	8,71%	8,73%
5	5,15%	6,53%	8,39%	1,55%	6,45%	7,60%
6	3,67%	8,59%	6,66%	0,46%	5,17%	5,34%
7	6,49%	3,71%	6,32%	1,45%	6,14%	4,65%
8	3,95%	5,46%	5,65%	0,88%	4,60%	4,68%
9	1,97%	2,32%	4,19%	0,00%	2,86%	3,04%
10	1,37%	4,40%	2,21%	0,00%	1,96%	2,33%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Gasto medio	22.288	4.367	22.484	1.631	51.899	337.111

Fuente: ESPASIM.

Notas: Unidad de Análisis: Hogar. Cada Hogar está ponderado por el número de miembros. La escala de equivalencia es la raíz cuadrada del tamaño del hogar. Las unidades monetarias referidas al gasto medio se expresan en pesetas por adulto equivalente. Las deciles se refieren a la renta antes de transferencias.

Cuadro 4: Efectividad de los subsidios asistenciales sobre la pobreza. Umbral de pobreza: 30% de la mediana

	Porcentaje de pobres	F ₁		F ₂	
	Tasa de variación (%)		Tasa de variación (%)		Tasa de variación (%)
Sistema Actual sin prestaciones asistenciales	7,61%	3,42%		2,45%	
<i>Inclusión de:</i>					
Complemento mínimo pensiones	6,26% -17,74%	3,19%	-6,73%	2,36%	-3,67%
Subsidio Desempleo	6,12% -19,58%	2,29%	-33,04%	1,50%	-38,78%
No contributivas jubilación	7,38% -3,02%	3,29%	-3,80%	2,33%	-4,90%
Hijo a cargo	7,44% -2,23%	3,23%	-5,56%	2,26%	-7,76%
Total asistenciales	4,49% -41,00%	1,76%	-48,54%	1,12%	-54,29%
<i>Sistema Actual sin prestaciones asistenciales ni contributivas</i>	28,21%	22,69%		20,65%	
Inclusión de Total contributivas	7,61% -73,02%	3,42%	-84,93%	2,45%	-88,14%

Fuente: ESPASIM.

Notas: Umbral de pobreza: 30 % mediana; 412,980 ptas. Año. Unidad de Análisis: Hogar. Cada Hogar está ponderado por el número de miembros. La escala de equivalencia es la raíz cuadrada del tamaño del hogar.

²² Incluye prestaciones asistenciales de vejez.

Cuadro 5: Efectividad del impacto de los subsidios asistenciales sobre la pobreza. Umbral de pobreza: 60% de la mediana

	Porcentaje de pobres	F ₁		F ₂	
	Tasa de variación (%)		Tasa de variación (%)		Tasa de variación (%)
Sistema Actual sin prestaciones asistenciales	22,80%	9,00%		5,35%	
<i>Inclusión de:</i>					
Complemento mínimo pensiones	21,49% -5,75%	7,84%	-12,89%	4,68%	-12,52%
Subsidio Desempleo	21,24% -6,84%	7,67%	-14,78%	4,16%	-22,24%
No contributivas jubilación	22,42% -1,67%	8,79%	-2,33%	5,19%	-2,99%
Hijo a cargo	22,78% -0,09%	8,83%	-1,89%	5,15%	-3,74%
Total asistenciales	19,48% -14,56%	6,07%	-32,56%	3,13%	-41,50%
Sistema Actual sin prestaciones asistenciales ni contributivas	40,60%	28,15%		24,40%	
Inclusión de Total contributivas	22,80% -43,84%	9,00%	-68,03%	5,35%	-78,07%

Fuente: ESPASIM.

Notas: Umbral de pobreza: 60 % mediana; 825,961 ptas. Año. Unidad de Análisis: Hogar. Cada Hogar está ponderado por el número de miembros. La escala de equivalencia es la raíz cuadrada del tamaño del hogar.

Cuadro 6: Eficiencia de los subsidios asistenciales en la reducción de la pobreza

	EV	S	ERP
Complemento mínimo pensiones	50,73%	15,63%	42,80%
Subsidio Desempleo	60,85%	18,45%	49,62%
No contributivas jubilación	53,10%	22,70%	41,05%
Hijo a cargo	90,40%	0,40%	90,05%
Total asistenciales	56,96%	18,06%	46,67%

Fuente: ESPASIM.

Notas: Umbral de pobreza: 60 % mediana; 825,961 ptas. Año. Unidad de Análisis: Hogar. Cada Hogar está ponderado por el número de miembros. La escala de equivalencia es la raíz cuadrada del tamaño del hogar.

Cuadro 7: Cuantía básica y porcentaje que representa la cuantía por cada miembro adicional en relación con la cuantía básica en los baremos (máximo, mínimo y promedio) de salario social y diferentes escenarios de reforma

	Cuantía básica por persona en % SMI excluidas pagas extras	Porcentaje que representa la cuantía de cada miembro adicional en relación con la cuantía básica				
		2 ^a persona	3 ^a persona	4 ^a persona	5 ^a persona	6 ^a persona o adicionales
Salario Social						
Máximo	70,2	30,0	20,0	20,0	20,0	10,0
Mínimo	51,3	0	0	0	0	0
Promedio CCAA	58,6	16,3	12,9	11,0	9,5	7,5
Escenarios de reforma						
Escenario 1: Cuantía 60% SMI, Escala de equivalencia baja	60	18,92	12,69	9,81	9,81	9,81
Escenario 2: Cuantía 60% SMI, Escala de equivalencia media	60	55,22	42,37	35,26	35,26	35,26
Escenario 3: Cuantía 60% SMI, Escala de equivalencia alta	60	68,17	59,77	54,89	54,89	54,89
Escenario 4: Cuantía 75% SMI, Escala de equivalencia baja	75	18,92	12,69	9,81	9,81	9,81
Escenario 5: Cuantía 75% SMI, Escala de equivalencia media	75	55,22	42,37	35,26	35,26	35,26
Escenario 6: Cuantía 75% SMI, Escala de equivalencia alta	75	68,17	59,77	54,89	54,89	54,89
Escenario 7: Cuantía 100%SMI, Escala de equivalencia media	100	55,22	42,37	35,26	35,26	35,26
Escenario 8: Cuantía y escala de equivalencia en función del mínimo vital personal y familiar	65,7	En función de la composición del hogar. 56,23 cónyuge, 36,36 por 1er hijo a cargo, 54,54 por hijos a cargo adicionales, 18,18 por adultos adicionales				

Notas:

- (1) Las informaciones referentes al salario social proceden de las Tablas 2.13 y 2.14 en Aguilar et al (1995) y se refieren al año 1993.
- (2) Escala de equivalencia baja, media y alta se refiere a cómo se pondera el tamaño del hogar en cálculo de necesidades.
- (3) El conjunto de reformas simuladas ha sido construido tomando como unidad de análisis es el hogar. El test de ingresos se establece en función de la renta neta de retenciones y cotizaciones a la seguridad social percibida durante el año anterior, sin incluir ninguna valoración de la riqueza del hogar. Así pues tanto las cuantías como el test de ingresos se establecen en función de la renta anual. En todos los escenarios se trata de cuantías máximas, asignándose a cada hogar una prestación igual a la diferencia entre su renta disponible y la cuantía máxima, complementada por un 25 por ciento de los ingresos procedente del trabajo.

Cuadro 8: Demanda potencial de Renta Mínima de Inserción. Número de hogares y coste efectivo del programa. Diferentes escenarios de reforma.

Escenarios de reforma	Nº hogares demandantes potenciales	Prestación media ptas. mes	Coste efectivo prestaciones en millones de ptas.
Escenario 1: Cuantía 60% SMI, Escala de equivalencia baja	523.380	23.667	148.738
Escenario 2: Cuantía 60% SMI, Escala de equivalencia media	939.551	27.589	310.833
Escenario 3: Cuantía 60% SMI, Escala de equivalencia alta	1.816.708	37.056	786.640
Escenario 4: Cuantía 75% SMI, Escala de equivalencia baja	827.611	25.737	255.938
Escenario 5: Cuantía 75% SMI, Escala de equivalencia media	1.630.889	30.172	584.089
Escenario 6: Cuantía 75% SMI, Escala de equivalencia alta	3.227.753	41.388	1.515.186
Escenario 7: Cuantía 100%SMI, Escala de equivalencia media	3.615.047	34.182	1.420.477
Escenario 8: Cuantía y escala de equivalencia en función del mínimo vital personal y familiar	1.951.266	42.760	955.648

Fuente: ESPASIM.

Cuadro 9: Efectos de una RMI sobre la pobreza. Umbral de pobreza 30% del ingreso mediano. Diferentes escenarios de reforma.

	Índices de pobreza		
	F_0 Porcentaje de pobres	F_1 Intensidad	F_2 Severidad
Sistema 1998	4,49%	1,76%	1,12%
Escenarios de reforma			
Escenario 1: Cuantía 60% SMI, Escala de equivalencia baja	3,01%	0,34%	0,05%
Escenario 2: Cuantía 60% SMI, Escala de equivalencia media	0,00%	0,00%	0,00%
Escenario 3: Cuantía 60% SMI, Escala de equivalencia alta	0,00%	0,00%	0,00%
Escenario 4: Cuantía 75% SMI, Escala de equivalencia baja	0,32%	0,01%	0,00%
Escenario 5: Cuantía 75% SMI, Escala de equivalencia media	0,00%	0,00%	0,00%
Escenario 6: Cuantía 75% SMI, Escala de equivalencia alta	0,00%	0,00%	0,00%
Escenario 7: Cuantía 100%SMI, Escala de equivalencia media	0,00%	0,00%	0,00%
Escenario 8: Cuantía y escala de equivalencia en función del mínimo vital personal y familiar	0,00%	0,00%	0,00%

Fuente: ESPASIM.

Notas: Umbral de pobreza: 30 % mediana; 412,980 ptas. año. Unidad de Análisis: Hogar. Cada Hogar está ponderado por el número de miembros. La escala de equivalencia es la raíz cuadrada del tamaño del hogar.

Cuadro 10: Efectos de una RMI sobre la pobreza. Umbral de pobreza 60% del ingreso mediano. Diferentes escenarios de reforma.

	Índices de pobreza		
	F_0 Porcentaje de pobres	F_1 Intensidad	F_2 Severidad
Sistema 1998	19,48%	6,07%	3,13%
Escenarios de reforma			
Escenario 1: Cuantía 60% SMI, Escala de equivalencia baja	19,48%	5,27%	2,07%
Escenario 2: Cuantía 60% SMI, Escala de equivalencia media	19,48%	4,23%	1,24%
Escenario 3: Cuantía 60% SMI, Escala de equivalencia alta	14,39%	1,81%	0,34%
Escenario 4: Cuantía 75% SMI, Escala de equivalencia baja	19,47%	4,67%	1,56%
Escenario 5: Cuantía 75% SMI, Escala de equivalencia media	18,28%	2,67%	0,52%
Escenario 6: Cuantía 75% SMI, Escala de equivalencia alta	6,48%	0,55%	0,07%
Escenario 7: Cuantía 100%SMI, Escala de equivalencia media	7,56%	0,09%	0,00%
Escenario 8: Cuantía y escala de equivalencia en función del mínimo vital personal y familiar	10,62%	1,61%	0,38%

Fuente: ESPASIM.

Notas: Umbral de pobreza: 60 % mediana; 825,961 ptas. Año. Unidad de Análisis: Hogar. Cada Hogar está ponderado por el número de miembros. La escala de equivalencia es la raíz cuadrada del tamaño del hogar.

Cuadro 11: Eficiencia de una RMI sobre la reducción de la pobreza

	EV	S	ERP
Sistema 1998	57%	18%	47%
Escenarios de reforma			
Escenario 1: Cuantía 60% SMI, Escala de equivalencia baja	100,00%	0,00%	100,00%
Escenario 2: Cuantía 60% SMI, Escala de equivalencia media	100,00%	0,00%	100,00%
Escenario 3: Cuantía 60% SMI, Escala de equivalencia alta	95,05%	9,33%	86,19%
Escenario 4: Cuantía 75% SMI, Escala de equivalencia baja	100,00%	0,10%	99,90%
Escenario 5: Cuantía 75% SMI, Escala de equivalencia media	99,22%	1,39%	97,84%
Escenario 6: Cuantía 75% SMI, Escala de equivalencia alta	83,01%	29,54%	58,48%
Escenario 7: Cuantía 100%SMI, Escala de equivalencia media	89,09%	19,14%	72,04%
Escenario 8: Cuantía y escala de equivalencia en función del mínimo vital personal y familiar	90,42%	18,69%	73,53%

Fuente: ESPASIM,

Notas: Umbral de pobreza: 60 % mediana; 825,961 ptas, Año, Unidad de Análisis: Hogar, Cada Hogar está ponderado por el número de miembros, La escala de equivalencia es la raíz cuadrada del tamaño del hogar,

Figura 1. Eficiencia en la Reducción de la Pobreza (Beckerman (1979))

