

Inequality. What can be done?

Anthony B. Atkinson

Cambridge, Harvard University Press, 2015

400 pp. \$31.00

---

## **Atkinson y la preocupación por la desigualdad: rigor y utopía**

Jorge Onrubia Fernández  
8 noviembre, 2017

Con la colaboración de:  **IBERDROLA  
ESPAÑA**

---

## **1. Introducción**

La impronta de Sir Anthony B. Atkinson –fallecido el primer día de 2017– en las últimas cinco décadas

de estudio de la desigualdad y la pobreza, en sus facetas teórica, aplicada y política, es incuestionable. Si no hubiese publicado en 1970, en el segundo volumen del *Journal of Economic Theory*, su artículo «On the Measurement of Inequality», me atrevo a aventurar que la investigación en este campo habría cubierto la mayor parte de los temas tratados hasta ahora, pero se habría hecho seguramente a través de procesos de argumentación y análisis distintos a los seguidos por los investigadores que desde entonces nos hemos ocupado de ellos. Fue un artículo seminal en el más puro sentido, cuya presencia en la vasta literatura sobre desigualdad, pobreza y bienestar social publicada a lo largo de casi medio siglo es impresionante: cerca de siete mil citas académicas en el portal de ciencia Google Scholar (sobre las cerca de cincuenta y cuatro mil recibidas por toda su producción).

El acierto de Atkinson en aquel artículo, como ha señalado recientemente su coautor, Andrea Brandolini, fue desarrollar formalmente y de manera computable la idea expuesta por Hugh Dalton cincuenta años antes de que cualquier distribución desigual de la renta implica un coste en términos de menor bienestar social. Y lo hacía estableciendo un vínculo formal entre la aversión de la sociedad hacia la desigualdad y sus preferencias por la renta y su redistribución. Esencialmente, su aportación consistía en aplicar el concepto estadístico de la dominancia estocástica a la comparación de escenarios distributivos alternativos –con el método simple de ordenar las curvas de Lorenz de esas distribuciones–, lo que permitía determinar hasta dónde una parte de la sociedad estaría dispuesta a admitir porciones más pequeñas del pastel a cambio de una mayor igualdad en las mismas. Aunque ya se había vislumbrado en sus trabajos iniciales, desde entonces se hizo palpable la preocupación de Atkinson por dotar al análisis distributivo de un marco teórico sólido que permitiese construir un entramado conceptual desde el que afrontar con rigor científico tanto diagnósticos como recomendaciones de política pública.

La vida académica, y sin miedo a exagerar, simplemente «la vida», de Tony Atkinson ha estado marcada por su preocupación por la desigualdad y la pobreza. Como él mismo reconocía en una entrevista publicada en *The Independent* el 29 mayo de 2015, con motivo de la publicación de su último libro, *Inequality. What can be done?*<sup>1</sup>, su actividad como voluntario en un hospital de beneficencia de Hamburgo a comienzos de los años sesenta influyó de manera determinante en su posterior dedicación a este ámbito de estudio. Su actividad investigadora en este campo, a la que se dedicó casi en exclusiva, resulta apabullante. En su currículum se suceden publicaciones de primer nivel dirigidas a establecer los fundamentos teóricos del análisis distributivo y redistributivo, trabajos de evaluación empírica de la desigualdad y la pobreza en el Reino Unido y en otros países, muchos de ellos incorporando valiosas aportaciones metodológicas, así como otros orientados a influir en la política encaminada a corregir las desigualdades sociales.

Precisamente, el último de sus libros encaja perfectamente en este tercer grupo de trabajos. En él, tras advertirnos sobre los preocupantes niveles de desigualdad alcanzados en los países desarrollados, nos ofrece un ambicioso plan de acción con un amplio catálogo de medidas, algunas bastante audaces, que a su juicio permitirían a los gobiernos revertir la alarmante situación descrita en su diagnóstico. Su aparición convirtió a Atkinson, aún más si cabe, en un referente mediático a nivel mundial. La trascendencia del problema abordado y el eco del libro en la opinión pública, además de tratarse del autor con mayor reconocimiento académico en la materia, justifican la

realización de una evaluación desapasionada de las propuestas en él realizadas. A ello se dedican las siguientes páginas de este ensayo.

## 2. ¿Qué es *Inequality*?

El propósito principal de *Inequality* es, en palabras de su autor, poner sobre la mesa un listado de acciones cuya aplicación por los gobiernos conduciría a una reducción significativa y permanente de los altos niveles de desigualdad existentes en las sociedades desarrolladas. Aunque esas medidas están pensadas para el caso del Reino Unido, se aclara que muchas de ellas podrían adoptarse en otros países, con los oportunos condicionantes. *Inequality* se estructura en tres bloques de capítulos con una clara secuencia: diagnóstico, propuestas y valoración de su viabilidad.

Una cuestión inicial que me he planteado al comenzar a escribir estas páginas es hasta dónde resultan compatibles las vertientes positiva y normativa del libro. La combinación de ambas debería situarnos en el ámbito de la economía política aplicada, espacio en el que pienso que *Inequality* encaja. Sin embargo, esta ubicación no parece contentar plenamente a su autor, pues, como se ve a lo largo del texto, aparece no pocas veces preocupado por recordar al lector la vinculación entre el diagnóstico realizado en la primera parte y lo que él llama «la acción»<sup>2</sup>.



El propósito del primer bloque es, en palabras del propio autor, examinar las razones por las que la desigualdad debe preocuparnos, determinar su magnitud y lo que la economía nos permite conocer (y lo que no) acerca de la desigualdad (p. 110). Para ello, se aborda un completo diagnóstico sobre la desigualdad en el mundo actual basado en el relato ya conocido del autor de cómo se ha llegado hasta aquí. La narración del mismo tiene una virtud que, vista desde otra perspectiva, podría, a mi juicio, tornar en crítica. Me refiero a la capacidad mostrada por Atkinson para ir entreverando en su

relato un amplio arsenal de aportaciones metodológicas y empíricas, de indudable enfoque positivo, con juicios valorativos sólidamente argumentados, pero, al fin y al cabo, normativos. El resultado de esta hábil combinación resulta excelente para los fines divulgativos del libro, si bien creo que esto termina teniendo costes en cuanto al alcance final de la obra, ya que este enfoque le lleva a eludir algunos debates importantes sobre la trascendencia real de algunos factores que él considera explicativos del fenómeno.

¿Qué queremos decir cuando nos referimos a la desigualdad? En sus primeras páginas se nos advierte que estamos ante un concepto con diferentes significados, según quién lo utilice. El origen de esta diferente consideración se sitúa en la amplitud de ámbitos de la vida humana en los que la desigualdad tiene relevancia: poder político, aplicación de la ley y, por supuesto, economía. Pero no parece tratarse de una simple cuestión de definiciones, sino de la visión de quien se aproxima al concepto, algo que confiere a la desigualdad un carácter, cabría decir, interpretativo. A mi modo de ver, creo que esto no es más que la consecuencia de los juicios de valor subyacentes a cualquier consideración de desigualdad. Al fin y al cabo, el concepto puro del término, desprovisto de cualquier interpretación social, es un constructo de origen estadístico con el que los economistas tratamos de sintetizar, a través de medidas de dispersión más o menos complejas, el mucho más poliédrico concepto de la equidad. Su conexión con el ideal de justicia, tanto de los méritos como de las condiciones, desempeña un papel ético principal, ya sea como criterio de imparcialidad, como defiende John Rawls en su *Teoría de la justicia* (1971), o como criterio para guiar la redistribución, entre otras funciones, como señala el premio Nobel de Economía, Amartya Sen, en su obra de 2009 *La idea de la justicia* <sup>3</sup>.

En mi opinión, una valoración crítica de *Inequality* necesita de ambos criterios, si bien creo que es el carácter instrumental de la justicia defendido por Sen el que debe servirnos para analizar y juzgar tanto el diagnóstico como las propuestas de Atkinson. En este sentido, conviene traer aquí lo que expresa Sen al inicio de *La idea de la justicia* (p. 11): «Lo que nos mueve, con razón suficiente, no es la percepción de que el mundo no es justo del todo, lo cual pocos esperamos, sino que hay injusticias claramente remediabiles en nuestro entorno que quisiéramos suprimir». Precisamente, el libro de Atkinson encuentra su razón de ser, esencialmente instrumental, en esta preocupación por aportar soluciones a la sociedad.

En el arranque de la primera parte del libro se exponen una serie de elementos conceptuales para comprender adecuadamente cualquier análisis de la desigualdad. Se trata de una revisión de conceptos básicos que, no por conocidos, dejan de tener interés. ¿La desigualdad entre quiénes: hogares, individuos? ¿La desigualdad de qué: de la renta, del consumo, de la riqueza? ¿De la renta de mercado o de la renta tras operar los impuestos y las prestaciones públicas? ¿La desigualdad de los ingresos per cápita o ajustados por las necesidades derivadas de la composición y tamaño de los hogares? ¿La desigualdad sólo de las rentas monetarias o también de las rentas imputadas por el uso de la vivienda en propiedad? ¿La desigualdad en un momento determinado del tiempo o a lo largo del ciclo vital? ¿La desigualdad de todos o diferenciada por género? ¿La desigualdad intergeneracional, la desigualdad en un territorio, en un país, o la desigualdad mundial o global?

Todos estos interrogantes son muy importantes para valorar correctamente la desigualdad.

Decantarse en cada caso por una opción exige conocer una amplísima literatura, tanto teórica como empírica, que por razones obvias no puede abordarse en un libro como este. Sin embargo, la presentación que se hace en *Inequality* de estas opciones conceptuales y metodológicas ilustra convenientemente al lector de su relevancia y, en definitiva, de la amplitud y complejidad que encierra cualquier análisis del fenómeno de la desigualdad. Se advierte acertadamente que las elecciones del investigador influirán, en muchos casos de forma determinante, en los resultados y conclusiones alcanzadas, lo que convierte su explicitación en algo imprescindible para una correcta valoración de cualquier estudio<sup>4</sup>.

Posiblemente el debate más atractivo de los presentados en *Inequality* en esta primera parte es, a mi juicio, el que enfrenta la visión tradicional de la desigualdad, entendida como «desigualdad de resultados», con la más novedosa, al menos en su consideración económica, de la «desigualdad de oportunidades»<sup>5</sup>. Tras aceptar que el concepto de la desigualdad de oportunidades o *ex ante* es relevante y atractivo, lo que explica su incorporación creciente a los debates políticos, Atkinson argumenta que la desigualdad *ex post*, la que afecta a los resultados reales que los individuos terminan obteniendo, no es menos relevante. De hecho, muestra su rechazo a la posición, con un respaldo cada vez mayor, de que la preocupación por la desigualdad de los resultados carece de legitimación una vez alcanzada la igualdad de oportunidades en el punto de partida. Basa su oposición en tres razones sólidas: que la sociedad no puede olvidarse de los individuos para quienes los resultados conseguidos suponen privaciones, con independencia de los motivos subyacentes; que es necesario distinguir entre igualdad competitiva y no competitiva, lo que obliga a tener en cuenta las condiciones diferentes en que los individuos participan en los procesos de obtención de los resultados; y que la desigualdad de oportunidades posee un carácter endógeno cuando se observa desde una perspectiva de movilidad social intergeneracional. Concluye su argumentación señalando, con rotundidad, que «si nos preocupa la igualdad de oportunidades de mañana, debemos preocuparnos por la desigualdad de los resultados de hoy» (p. 11).

### **3. ¿Cómo hemos llegado hasta aquí? La evolución de la desigualdad**

La preocupación por contar con un relato riguroso de la evolución de la desigualdad está presente en la primera parte de la obra, dedicada al diagnóstico. Hay que decir que, desde principios de la pasada década, la actividad investigadora de Atkinson se centró principalmente en la construcción de series estadísticas de muy largo plazo sobre la desigualdad y la acumulación de renta y riqueza por parte de los individuos con mejor posición en la distribución, habitualmente identificados, con gran éxito mediático, como el 1% o el 1% más rico de la población<sup>6</sup>. Estas series –inicialmente disponibles para el Reino Unido y Francia, con datos desde el siglo XIX, y para Estados Unidos desde principios del siglo XX– han permitido disponer de diagnósticos bastante fiables sobre la evolución de la desigualdad a lo largo del tiempo, así como identificar sus factores determinantes<sup>7</sup>. Precisamente, son estos estudios los que sirven de base argumental para el punto de partida sobre el que se construye *Inequality*: el importante crecimiento experimentado por la desigualdad de la renta en los países desarrollados desde inicios de los años ochenta del siglo XX.

La evolución de la desigualdad y la concentración de rentas en la parte alta de la distribución está escrita sobre la realidad del Reino Unido y Estados Unidos. Estamos ante un relato conocido,

ampliamente difundido en otras publicaciones no sólo de Atkinson, sino también de Thomas Piketty y de otros coautores de ambos. En el diagnóstico se destaca, por encima del resto, un hecho: cómo la importante reducción de la desigualdad que se produjo en las tres décadas posteriores a la finalización de la Segunda Guerra Mundial comenzó a revertir al inicio de los años ochenta como consecuencia de las políticas adoptadas por los gobiernos neoliberales de Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Ronald Reagan en Estados Unidos. Este «vuelco de la desigualdad», como lo denomina Atkinson, supuso en Estados Unidos un incremento de 4,5 puntos porcentuales del índice de Gini entre 1977 y 1992, a los que habría que añadir hasta la actualidad otros tres puntos, mientras que en el Reino Unido el aumento entre 1979 y 1992 fue de nueve puntos –justo el doble que en Estados Unidos–, si bien a partir de entonces se produjo una cierta estabilización.

Además de presentar esos cambios en la desigualdad y la forma en que las políticas neoliberales los habrían propiciado, se dedica otra parte importante del diagnóstico a llamar la atención sobre el importante crecimiento experimentado por la fracción de renta acumulada por el 1% más rico de la distribución. En Estados Unidos, esta participación del 1% de la población habría vuelto a situarse en un nivel similar al de cien años antes –una quinta parte de la renta total–, tras un rápido incremento desde un mínimo del 8% en la década de los setenta. En el caso del Reino Unido, esa participación se situaba en 2013 alrededor del 12%, unos ocho puntos menor que en Estados Unidos, aunque su crecimiento entre 1978 y 2010 habría sido vertiginoso, desde el 6% al 15%. Atkinson extiende su preocupación por la acumulación del 1% al conjunto de países de la OCDE, donde ambos indicadores también muestran, desde momentos distintos, una evolución creciente.

### La evolución de la desigualdad y la concentración de rentas en la parte alta de la distribución está escrita sobre la realidad del Reino Unido y EE.UU.

En otro de los capítulos del primer bloque, Atkinson se ocupa con brillantez de las cuestiones metodológicas, repasando cómo estas pueden afectar al diagnóstico. Bajo el título de «fuentes de evidencia», revisa de forma crítica las fuentes estadísticas utilizadas habitualmente para medir la desigualdad y la concentración de la renta, abordando las ventajas e inconvenientes de las dos principales, las encuestas de ingresos y las muestras de microdatos procedentes de las declaraciones tributarias, generalmente del IRPF. La discusión muestra lo difícil que resulta disponer de datos con suficiente homogeneidad, donde las limitaciones de medición impuestas por el diseño, estructura y naturaleza de las bases de datos no pueden desconocerse. La construcción de series «hacia el pasado» es otra tarea compleja a la que se enfrentan los investigadores en este terreno, llegando en ocasiones a convertirse en verdadera «arqueología estadística». Una conclusión importante que se extrae de su exposición es que el rigor con que se construyen esas series condiciona la validez de las valoraciones que puedan hacerse sobre qué ha pasado con la desigualdad y la concentración de las rentas, algo que no se cuestiona en su parte propositiva.

El punto de inflexión entre lo positivo y lo normativo del relato de Atkinson sobre lo que ha sucedido con la desigualdad se produce en la página 74, cuando trata de responder a las dos preguntas: ¿por qué disminuyó la desigualdad en Europa en las dos décadas posteriores a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial? Y, ¿por qué se ha producido desde 1980 el vuelco hacia una mayor desigualdad? La conexión entre el diagnóstico fáctico de la evolución de la desigualdad, sostenido en los datos

aportados, y la identificación de los factores que la explican, transita por el terreno de la lógica inductiva, como es razonable. Sin embargo, la utilización de los datos resulta en ocasiones demasiado «selectiva», favoreciendo la orientación unívoca del relato. Así, el autor va elaborando una teoría a partir de la observación de una serie de decisiones políticas adoptadas en aquellos años en el Reino Unido (y en ocasiones en Estados Unidos), según la cual aquellos gobiernos habrían tratado de favorecer, deliberadamente, a los individuos mejor posicionados en la distribución, lo que originó los reseñados aumentos de desigualdad y concentración de la renta. Si bien es cierto que una parte importante de las conjeturas sobre las que está construida la exposición pueden compartirse, el diagnóstico muestra aquí, en mi opinión, un excesivo apasionamiento ideológico, que aparece más forzado ante la ausencia en el texto de referencias que sostengan la causalidad entre esos factores y el aumento de la desigualdad y la concentración de rentas. En relación con esta crítica, hay que decir que la literatura que analiza empíricamente estas relaciones es amplia, con resultados favorables en bastantes casos a las hipótesis defendidas, aunque en otros los resultados no son tan concluyentes o son obtenidos bajo condicionantes. Su incorporación al texto hubiera hecho menos rotunda la apasionada argumentación de Atkinson, pero el diagnóstico hubiese resultado más convincente.

#### **4. Un plan de acción para luchar contra la desigualdad**

Atkinson utiliza el segundo bloque de capítulos para responder a la pregunta que subtitula su libro: ¿qué puede hacerse? En ellos expone quince propuestas que permitirían, a su juicio, reducir el grado de desigualdad de forma significativa y estable en el tiempo. Transita así su obra de la desigualdad a la redistribución. Antes de entrar a revisar el alcance de sus recomendaciones, es necesario aclarar que, más allá de su viabilidad o idoneidad, lo más valioso de su plan de acción pienso que está en el debate abierto en torno a las medidas propuestas y a su instrumentación práctica. Eso es lo que, según él mismo nos dice, buscaba Atkinson con su obra, consciente de la controversia que generaría.

Como afirma Luis Ayala en un artículo reciente, el catálogo de propuestas realizadas por Atkinson atiende claramente a una división natural en el estudio de la redistribución. En primer lugar, introduce aquellas que tienen como objetivo reducir la desigualdad actuando sobre los procesos de generación de las rentas primarias o de mercado (propuestas 1 a 6), para centrarse seguidamente en los instrumentos presupuestarios de redistribución de los que disponen los gobiernos, con la tradicional separación entre impuestos (propuestas 7 a 11) y gasto público, limitado en este caso a las prestaciones monetarias (propuestas 12 a 14). Quedan fuera de su foco de atención, sorprendentemente, los programas de gasto articulados eminentemente mediante prestaciones en especie, como la educación, la sanidad o la asistencia social. Estos bienes preferentes constituyen la base de las políticas del Estado del bienestar dirigidas a fomentar la igualdad de oportunidades, algo, a mi modo de ver, esencial para reducir a largo plazo la desigualdad de las rentas primarias. Su lista concluye prestando atención al novedoso tema de la desigualdad global.

La primera propuesta recomienda que los decisores políticos orienten explícitamente el cambio tecnológico para aumentar la empleabilidad y potenciar la dimensión humana que se halla detrás de la provisión de servicios. Atkinson rechaza que la desigualdad a que se enfrentan las sociedades como consecuencia del cambio tecnológico sea consecuencia de fuerzas ajenas al control de los gobiernos, justificando la intervención pública ante la imposibilidad de que la economía de mercado pueda afrontar adecuadamente el fenómeno. Su argumentación encaja, de forma convencional, en la



teoría de los fallos de mercado, identificando tres fallos concretos relacionados con el cambio tecnológico al que asiste el mundo en las últimas décadas: un problema de índole distributiva, ocasionado por el desigual reparto de las ganancias de productividad de las nuevas tecnologías; un segundo fallo relacionado con el poder de mercado, debido a que existen bienes y servicios finales, ligados al bienestar social, en los que, para conseguir una cobertura de necesidades satisfactoria, resulta imprescindible contar con el factor humano, aunque se incorporen avances tecnológicos, algo que termina condicionando, vía costes, su oferta; y, finalmente, un problema de externalidades, caracterizado por la divergencia entre costes sociales y privados de la innovación tecnológica, que conduciría a un exceso de ésta en detrimento del empleo. En relación con el segundo fallo, hay que decir que se trata de una idea atractiva, aunque la argumentación parece demasiado rotunda, al pronosticar una futura orientación cuasimonopolística de la oferta hacia esos servicios que no requieren del factor humano. Y el tercer fallo nos sitúa en un debate muy actual y atractivo sobre el establecimiento de limitaciones al avance tecnológico, pero a mi juicio poco, por no decir nada, realista<sup>8</sup>.

Como respuesta a estas tres limitaciones del mercado, se recomienda que las políticas públicas se diseñen para alterar los procesos de generación de rentas afectados por el cambio tecnológico, cuya distribución estaría impulsando la desigualdad. Para ello se reivindica el papel transversal de los gobiernos, cuyas decisiones en este terreno no sólo deberían afectar a las áreas de innovación y economía, sino también a las áreas sociales afectadas, como las de empleo, políticas sociales o educación. Partiendo del reconocimiento del papel esencial de los gobiernos en el desarrollo y financiación de la investigación básica, Atkinson propone que las decisiones públicas sobre financiación, regulación, licencias, educación, etc. que afectan a la investigación tecnológica sean adoptadas considerando explícitamente sus consecuencias distributivas. Cabe preguntarse por la forma de abordar en la práctica este tipo de medidas distributivas.

La consideración más interesante que hace Atkinson en esta propuesta tiene que ver, a mi juicio, con el conocido como «efecto Baumol», según el cual la productividad no crece con igual ritmo en todos los sectores<sup>9</sup>. Según argumenta, el crecimiento de la productividad ante los cambios tecnológicos suele ralentizarse en el sector público, en comparación con el sector privado. La explicación estaría en la mayor intensidad en recursos humanos de los servicios públicos, lo que comporta mayores costes de provisión, con la consecuente aparición de tensiones para mantener los niveles de cobertura de las necesidades sociales. Aceptado ese escenario, se pregunta provocadoramente si, a medida que las sociedades prosperan con los avances técnicos, deberían dedicarse menos recursos humanos a los servicios públicos. Su respuesta es previsible, aunque razonable: la productividad del servicio público depende del valor que los ciudadanos atribuyan a este, y no del volumen de actividad pública.

Una vez formulado el papel que se demanda de los gobiernos en la orientación de los cambios tecnológicos, abre un nuevo campo para la actuación pública en su segunda propuesta: la distribución de las ganancias del crecimiento económico derivado de esos cambios. Advierte Atkinson que su propuesta no cuestiona la obtención de ganancias originadas por los aumentos de productividad generados, que considera socialmente justas, sino su impacto en la desigualdad, que considera consecuencia, aunque no exclusiva, del reparto del poder económico entre empresas

productoras y financieras, por un lado, y consumidores y trabajadores, por otro. Resulta en este punto muy interesante la discusión sobre la perspectiva temporal con que las grandes corporaciones societarias afrontan la obtención de los máximos beneficios y la dilución de la denominada «responsabilidad social corporativa». Para ello, acude a la idea de John K. Galbraith de la necesidad de equilibrar el poder de negociación en los mercados de producción (*countervailing power*) para neutralizar los incentivos que poseen las grandes empresas para comportarse de forma monopolística, viendo aquí una alternativa para compensar las pérdidas de bienestar que la actuación de las empresas impone a consumidores y trabajadores<sup>10</sup>. Su propuesta consistiría en implantar códigos éticos que permitan a las empresas crear valor de forma responsable, en línea con lo defendido hace más de cuatro décadas por Kenneth J. Arrow<sup>11</sup>, premio Nobel de Economía. En ausencia de incentivos adecuados, pienso que se trata de una posibilidad bastante utópica.

Sobre los límites públicos al poder monopolístico, Atkinson destaca que la tradición legal, a pesar de su peso decisivo en la evolución del modelo empresarial estadounidense, ha abandonado en el último cuarto del siglo XX el punto de vista distributivo<sup>12</sup>. Esto habría afectado de forma importante al bienestar de los consumidores, beneficiarios finales de las normas *antitrust*. Para revertir esta situación, propone que las metas distributivas sean incorporadas de forma explícita a la política de defensa de la competencia, no sin reconocer la dificultad de alcanzar resultados distributivos afinados en este terreno, dados los conflictos de intereses existentes. La argumentación sobre el reequilibrio del poder económico se cierra mencionando la influencia perdida por los sindicatos en los países occidentales desde los años ochenta, aunque el autor admite que en algunos países su actuación ha contribuido negativamente a la dualización del mercado de trabajo. Partiendo de las reformas legales que, a su juicio, restringieron el poder de los sindicatos en el Reino Unido desde 1980 a 1993, aboga por que los sindicatos recuperen un papel activo en las reformas de las políticas que articulan el Estado de bienestar a través de su participación eficaz en los Consejos Económicos y Sociales.

El impacto del desempleo en las rentas de los individuos constituye posiblemente el principal factor de desigualdad en la distribución de las rentas primarias. Esto lleva a Atkinson a defender la consideración del empleo como un «bien de mérito», como la educación o la sanidad<sup>13</sup>. Al no alcanzar el libre funcionamiento del mercado laboral un equilibrio entre oferta y demanda, el desempleo involuntario constituye para Atkinson un fallo de mercado que hace necesaria la intervención del sector público para cubrir la infraprovisión de puestos de trabajo. Consecuentemente, propone como tercera medida utilizar el empleo público para frenar esta potente fuente de desigualdad.



En este sentido, Atkinson cree que el reto tradicional de la política de alcanzar un nivel prefijado de desempleo aceptable, si bien es atractivo, resulta poco operativo desde un punto de vista instrumental, ya que el objetivo queda fuera del alcance de la acción pública directa sobre el mercado de trabajo al depender del escenario macroeconómico y de la consistencia con otros objetivos, como la tasa de inflación. Por ello, propone considerar al sector público como empleador de último recurso, encargado de absorber el desempleo de índole estructural. Aclara el autor que esta propuesta supone abandonar la idea de que el empleo público es sólo un *input* para producir los servicios públicos, debiéndose pasar a considerarse también un instrumento fundamental de los programas activos de mercado de trabajo. Recuerda que esta concepción ya estaba presente en Estados Unidos durante el New Deal, o en la política de lucha contra la pobreza de los años sesenta. La experiencia del Programa de Empleo Social holandés de los años setenta constituye para él un buen ejemplo de esta política en el ámbito europeo.

Su propuesta contempla la solicitud voluntaria de un empleo público, de acuerdo con la cualificación establecida en cada caso. El programa garantizaría un puesto en un organismo público o en una institución sin ánimo de lucro, con una dedicación mínima de treinta y cinco horas semanales remuneradas al salario mínimo. Para trabajadores con empleos privados a tiempo parcial, el esquema propuesto permitiría suplementar voluntariamente las horas trabajadas. Se reconoce que, para que este programa tan ambicioso funcione eficientemente, sería necesario contar con una adecuada planificación, lo que supone una gestión de una gran complejidad, si bien considera que no sería mayor que la exigida por los programas de subsidios laborales actuales.

La cuestión más controvertida de la medida tiene que ver con la productividad y la eficiencia alcanzadas con este tipo de empleos garantizados, algo que admite el autor. Por un lado, el sector privado podría sufrir un desplazamiento de la demanda laboral hacia el sector público, algo que para

él no tendría por qué ser ineficiente, siempre que se sustituyan puestos de trabajo precarios o se induzcan mejoras en las condiciones laborales. Sobre la productividad de los empleos ofertados, se remite al razonamiento expuesto sobre el valor creciente de los servicios públicos a cuenta del «efecto Baumol», algo que cree muy relevante tras los recortes experimentados por los servicios públicos durante la Gran Recesión. Sin embargo, hay que preguntarse por la capacidad de este tipo de empleos para reducir la desigualdad, fin último de sus propuestas. La respuesta que puede encontrar el lector es ambigua, diciéndose que dependería tanto de la cuantía de la remuneración ofrecida como de dónde se situase el umbral de la pobreza. Si aceptamos que existe una relación entre productividad y salarios, esto parece encajar mal con su presunción anterior a favor de la eficiencia de la medida.

Esto nos conduce, precisamente, a su cuarta propuesta, consistente en la fijación de una política retributiva nacional basada en la fijación de un salario mínimo legal «digno», acompañada de un código de conducta para promover salarios por encima del mínimo acordado. La propuesta, con un claro carácter intervencionista sobre el mercado laboral, se justifica por la ausencia de una relación adecuada entre los salarios de mercado y la retribución del producto marginal del trabajo, que en la mayoría de las ocasiones se ve distorsionada por el poder de negociación en los diferentes sectores. Por tanto, los gobiernos deben perseguir una política de salarios que califica de ética, algo que exigiría en cada país un diálogo nacional sobre cómo distribuir de forma justa el crecimiento económico. En lo que respecta a la cuantía de los salarios mínimos legales, se reconoce la dificultad de fijar un nivel razonable y aceptable, como muestran las diferencias entre países dentro de la Unión Europea.

A partir de esta consideración de retribución digna, Atkinson apuesta por el establecimiento de un código de remuneración voluntario en las empresas que conduzca a pagar salarios por encima del mínimo legal fijado, iniciativa sobre la que ya existen algunos movimientos en el Reino Unido. No obstante, se advierte que el establecimiento de límites en la remuneración relativa dentro de las empresas –número máximo de veces que el salario de un nivel superior puede superar al de uno inferior– introduce incentivos a elevar los salarios más bajos, aunque también puede provocar la eliminación de puestos poco cualificados de menor retribución o su externalización. Asimismo, recomienda no aplicar estos límites en el sector público, pues suelen inducir un trasvase ineficiente de recursos humanos cualificados hacia el sector privado. La voluntariedad del código constituye, para Atkinson, el atributo esencial de su viabilidad, pues, aunque entiende que su aprobación no sería fácil, sí cree probable que, una vez introducido, este se mantenga. Al margen de los fundamentos éticos que están detrás de la medida y del necesario equilibrio entre los incentivos positivos y negativos apuntados, la pregunta fundamental que creo que habría que hacer es hasta dónde esa voluntariedad no convierte la propuesta en un ejercicio de voluntarismo. Sí me deja tranquilo que un economista de la talla de Atkinson ni siquiera considere como opción fijar límites legales para los salarios máximos.

Una vez abordadas las medidas orientadas a cambiar la distribución del componente salarial de la renta primaria, Atkinson dirige su plan de acción hacia las rentas del capital. Para ello, parte de la evidencia encontrada en sus trabajos firmados con otros coautores sobre la acumulación de la riqueza por parte del 1% más rico de los individuos en diversos países desarrollados. Aquí su

argumentación coincide con la expuesta por Thomas Piketty en su obra *El capital en el siglo XXI*: la diferencia entre la tasa de rendimiento del capital ( $r$ ) y la tasa de crecimiento de la economía ( $g$ ), favorable a la primera, explica el patrón distributivo de la riqueza en el largo plazo. Para Atkinson, la cuestión clave no es tanto los valores de  $r$  y  $g$  a nivel agregado, sino los diferentes valores de  $r$  para distintos ahorradores en función de su renta y riqueza acumulada. Expone que, para una parte muy importante de la población, el principal activo es la vivienda, generalmente la que constituye su residencia habitual, mientras que el resto de activos se encuentran mucho más concentrados en la parte alta de la distribución de renta. De paso, esta comparación entre activos sirve a Atkinson para proponer la construcción de viviendas sociales, para ser ofrecidas en régimen de alquiler, lo que supondría volver al modelo previo al *right to buy* de Margaret Thatcher, sin considerar su previsible impacto negativo sobre la desigualdad de la riqueza.

Partiendo de esta distribución de la riqueza, su quinta propuesta se dirige a los ahorradores con activos financieros de baja rentabilidad, partiendo de la constatación de que existe una enorme brecha entre el rendimiento obtenido por los fondos de pensiones y de inversión, y la retribución de capital percibida por los pequeños inversores partícipes de esos fondos. Este hecho estaría originando unos ingresos extraordinarios del sector financiero a costa de los pequeños ahorradores, situación agravada por los elevados tipos de interés que el sector financiero cobra a los particulares que solicitan financiación, algo con especial incidencia en los préstamos educativos en Estados Unidos. Entiende Atkinson que la distribución de estos costes y rendimientos financieros estaría afectando a la distribución de las rentas del capital, favoreciendo las mayores concentraciones en la parte alta de la distribución de rentas. Además, esas ínfimas tasas de rendimiento de los activos financieros, negativas en presencia de inflación significativa, impiden rentabilizar mínimamente el ahorro previsional, lo que empobrece notablemente a amplios sectores de población en el momento de su jubilación.

Ante este escenario, se propone la emisión por parte del sector público de bonos indexados a la inflación con un nivel de rendimiento mínimo garantizado, cuya suscripción por los pequeños ahorradores aseguraría al menos el mantenimiento de la capacidad de compra de sus ahorros. El problema de esta propuesta es, en mi opinión, su viabilidad macroeconómica. En primer lugar, cabe preguntarse hasta qué punto esa política de emisión de bonos sería compatible con los niveles prudentes de endeudamiento público. En segundo lugar, la canalización de ese ahorro hacia inversiones reales o financieras con rentabilidades iguales a las garantizadas es otra cuestión muy relevante que el autor soslaya en su propuesta. No obstante, las cautelas que se hacen en la presentación de la medida parecen revelar una confianza limitada del autor en su aplicación.

La sexta medida también está relacionada con el ahorro: la necesidad de que exista una dotación de capital para todos los individuos, a modo de herencia mínima, que se recibiría al alcanzar la mayoría de edad. La propuesta, inspirada en la idea planteada a finales del siglo XVIII por el filósofo y revolucionario estadounidense Thomas Paine de que todos los ciudadanos de un país tendrían el derecho a participar en la riqueza acumulada por las generaciones anteriores, ya fue planteada hace años por Atkinson (*Unequal Shares*, Londres, Allen Lane, 1972), aunque en forma de un pago universal como parte de la pensión a recibir. En 2003, el Gobierno laborista de Tony Blair implantó un fondo individual por hijo (*child trust fund*) en el que se realizaba una aportación pública inicial en el

momento del nacimiento de 250 libras (mayor para familias por debajo del umbral de pobreza) y en el que los padres podían realizar nuevas aportaciones hasta el momento de entrega al beneficiario, estando los rendimientos libres de impuestos<sup>14</sup>. Tras la llegada de la coalición de gobierno conservador-liberal de 2010, se suprimió el derecho de entrada de nuevos beneficiarios en el fondo.

El argumento utilizado para defender la creación de estos fondos de capital es la necesidad de compensar la desigualdad introducida por la gran divergencia existente entre las herencias recibidas, algo que estaría permitiendo a los individuos mejor situados en la distribución de la riqueza mantener su posición a lo largo del tiempo. Así, desde una perspectiva intergeneracional, al percibir todos los individuos una herencia, las diferencias de partida se reducirían. Cuestiones como la cantidad deseable, el momento de su percepción, los individuos a cubrir, la forma de financiarla o la idoneidad de imponer restricciones en el momento de disponer del capital acumulado resultan fundamentales para poder valorar su capacidad redistributiva.

Atkinson vincula la cuantía del fondo a su financiación a través de la exigencia de un impuesto sobre las rentas del capital a lo largo del ciclo vital, el cual podría proporcionar, según sus cálculos, una cuantía de alrededor de diez mil libras (unos once mil ochocientos euros) para cada una de las aproximadamente setecientas cincuenta mil personas que llegan anualmente a la mayoría de edad en el Reino Unido. Alternativamente, si el fondo fuese financiado con el impuesto sobre herencias, esta cuantía se vería reducida aproximadamente a la mitad. Otra cuestión tiene que ver con la posibilidad de establecer restricciones finalistas al uso de esta herencia mínima, algo sobre lo que no es concluyente, si bien señala su uso para cubrir parcialmente el acceso a la vivienda o el emprendimiento empresarial. En mi opinión, se olvida en su propuesta de dos cuestiones muy relevantes para la viabilidad del programa, como son la rentabilización de esos fondos durante el período de acumulación y los posibles efectos distorsionantes sobre otras inversiones alternativas.

La creación de una autoridad pública de inversiones encargada de gestionar un fondo soberano de riqueza es la séptima propuesta del plan de acción. Su propósito sería favorecer la acumulación de riqueza neta para el Estado a través de la participación pública en empresas y otras propiedades. La gestión del fondo debería combinar la rentabilidad económica con la exigencia de criterios éticos de selección de las inversiones, de forma que las orientasen hacia empresas que desarrollen actividades con claro impacto positivo, comprometidas con la responsabilidad social y con la política ética de remuneraciones que se defiende. Según Atkinson, con ello se alcanzaría una mejor distribución intergeneracional de la riqueza, a la vez que se actuaría en sectores con alto impacto social, como las infraestructuras, la vivienda o los relacionados con el cambio climático. Se advierte que esta medida no debe concebirse como una nacionalización encubierta de las empresas privadas, pues la dimensión del control de gestión quedaría limitada al porcentaje de participación, lo mismo que la obtención de los correspondientes dividendos. El fondo soberano de Noruega creado en 1990 (denominado desde 2006 Fondo Global del Pensiones de Noruega), nutrido con los beneficios petrolíferos, y en el que existe un límite anual de disposición del 4%, constituye para Atkinson un buen ejemplo de cómo pueden contribuir este tipo de instrumentos a la redistribución intergeneracional. Pienso que este ejemplo no es muy acertado, pues se trata de fondos soberanos, habituales en muchos países productores de petróleo o gas, algunos precisamente no demasiado identificados con los derechos sociales, pensados para distribuir en el tiempo los superávits

presupuestarios generados por los importantes ingresos procedentes de estos recursos naturales.

A continuación, el plan de acción de Atkinson se centra en los instrumentos redistributivos. Comenzando por el sistema tributario, la octava propuesta se ocupa del impuesto sobre la renta personal, la principal figura redistributiva del sistema. Básicamente, la recomendación consiste en aumentar significativamente su recaudación y su progresividad, algo que se instrumentaría mediante la elevación de los tipos marginales y el ensanchamiento de las bases gravadas. Estamos posiblemente ante la propuesta más convencional de las contempladas en el catálogo para luchar contra la desigualdad. Los argumentos utilizados para reclamar un impuesto sobre la renta personal más progresivo se basan en las conclusiones de los estudios previos del propio Atkinson junto con Thomas Piketty sobre la concentración de la renta y la riqueza entre los individuos más ricos y el papel de la fiscalidad. Como se expone en el diagnóstico de la primera parte, el crecimiento de las proporciones de renta y riqueza que poseen estos grupos habría estado favorecido por el aumento de la «tasa de retención marginal», es decir, la fracción de los últimos euros de renta que le quedan a un individuo tras pagar el correspondiente tipo marginal del impuesto. Sin embargo, la fuerza causal de esta relación a lo largo del tiempo no resulta sencilla de contrastar empíricamente, algo que reconoce el autor.

Si existe un debate impositivo fuerte, rodeado de todo tipo de argumentaciones, no siempre académicas, se trata del que gira alrededor de la imposición sobre la riqueza

Otra cuestión clásica que aparece en esta propuesta tiene que ver con los efectos desincentivadores de los impuestos: ¿hasta qué punto tipos marginales más altos en el IRPF generan reducciones de las rentas gravadas como consecuencia de la menor oferta de horas de trabajo o la reducción del ahorro generador de rendimientos? Desde mediados de la década de los noventa, el cambio del enfoque teórico y empírico, a través del cálculo de elasticidades de las bases gravadas a los cambios en las tasas de renta residual, ha permitido mejorar el conocimiento sobre estos efectos. A pesar de estos avances, se aclara que los resultados obtenidos por la literatura más reciente no justificarían reducciones tan importantes en los tipos marginales más elevados como las que se han adoptado en muchos países<sup>15</sup>. Se advierte que medir con precisión qué tipos serían los óptimos es una tarea compleja, por diferentes motivos.

A mi modo de ver, aquí Atkinson da un salto muy arriesgado cuando reivindica una elevación hasta el 60%, incluso el 65%, del tipo marginal máximo del IRPF, rebatiendo, sin exponer argumentos convincentes, las recomendaciones basadas en estimaciones empíricas de *The Mirrlees Review*. En ese reputado estudio para la reforma del sistema fiscal británico, se propone un tipo marginal máximo del 40% (considerando los efectos de otros impuestos) o del 56,6% (si sólo se contemplase el IRPF). El autor esgrime tres razones para separarse de esta propuesta: la incertidumbre existente respecto del valor de las estimaciones de la elasticidad de la renta gravable ante subidas en los tipos marginales, ya que los intervalos de confianza de las mismas dan cabida a un amplio rango de valores; que no le convence la «aritmética» empleada para reducir el tipo deseable del 56,6% al 40%, pues se basa en priorizar la recaudación del IVA y de las cotizaciones sociales frente a la del IRPF, suponiendo que todos los aumentos de renta por bajada de los tipos terminan en mayor consumo, o

que proceden de salarios sujetos a cotización social, algo que no es demasiado real; y que la metodología de estimación de «diferencias en diferencias», empleada para obtener las elasticidades, no tiene en cuenta las interdependencias entre las rentas de diferentes individuos, además de considerarse que las mejoras de la renta gravable son generalizadas, sin reconocer que existirán individuos perjudicados. Además, no escapa a la crítica de Atkinson el escaso seguimiento que hacen los gobiernos de la habitual recomendación de todos los informes de reforma fiscal de ensanchar las bases gravadas como complemento necesario para la reducción de los tipos marginales aplicados. Sobre esta cuestión, reivindica que un nuevo tratamiento fiscal de los planes de pensiones podría contribuir al equilibrio entre fondos de inversión públicos y privados.

Sobre la reforma del impuesto sobre la renta personal se incluye una novena propuesta, consistente en la incorporación de una deducción reembolsable sobre la renta ganada (*earned income discount*), limitada a los perceptores del primer tramo de ingresos. Esta se justifica en la necesidad de evitar que los cambios en la progresividad de la reforma afecten negativamente a los individuos con menores rentas, incluidos los pensionistas. Esta deducción funcionaría como un impuesto negativo sobre la renta, complementando los ingresos bajos y dejando fuera a los individuos con rentas del capital. Para evitar que este mecanismo beneficie a los contribuyentes con ingresos superiores al umbral de ingresos que se establezca, se aclara que su articulación no debe realizarse a través de un primer tramo de la tarifa a tipo marginal cero, sino mediante un crédito impositivo reembolsable.

Esta propuesta, que se reivindica como una vuelta a la figura del *earned income relief* aplicado por el Gobierno laborista a comienzos de los años setenta, se sitúa en la línea del *earned income tax credit* aplicado a nivel federal en Estados Unidos desde hace décadas, como un instrumento de mejora de las rentas bajas. Estamos ante una de las propuestas del libro más cercanas a la política real –en pleno debate en España–, aunque, a mi juicio, deja al lector con la miel en los labios, pues apenas se le dedica página y media, si tenemos en cuenta la abundante literatura disponible<sup>16</sup>.

Si existe un debate impositivo fuerte, rodeado de todo tipo de argumentaciones, no siempre académicas, se trata del que gira alrededor de la imposición sobre la riqueza. Los más proclives a encontrar ventajas en esta imposición se enfrentan a los partidarios de su erradicación, generalmente sin que aparezca el punto intermedio en que sus virtudes y defectos tiendan a equilibrarse. En concreto, la reforma de la imposición sobre las herencias se aborda en la décima propuesta. Hay que reconocer que la posición de Atkinson es aquí bastante ambiciosa, especialmente al plantear una reforma integral de la imposición sobre las transmisiones lucrativas. Su propuesta parte de una crítica a la pérdida continuada de peso relativo de esa figura en el sistema tributario británico, que supone un 2% de lo recaudado en la imposición personal sobre la renta frente al 9% de hace cincuenta años.

En concreto, Atkinson propone transformar el actual impuesto en un impuesto sobre los ingresos del capital obtenidos a lo largo del ciclo vital, asignándose su recaudación a la financiación de la dotación del fondo de capital de su sexta propuesta (para unas cinco mil libras al alcanzarse la mayoría de edad). Estos ingresos podrían gravarse directamente, algo que no explica cómo se haría, o integrando sus hechos imponibles en el impuesto sobre la renta personal, tal y como ya se contemplaba en el informe Carter para la reforma de la imposición canadiense. La percepción ocasional de herencias y legados recomendaría la modulación de su gravamen mediante algún sistema que promediara la



cuantía recibida en varios años, lo que aproximaría el impuesto a un gravamen de ciclo vital, como el planteado por John Stuart Mill a mediados del siglo XIX. No se aplicaría el impuesto a las transmisiones lucrativas entre cónyuges o individuos que constituyan parejas registradas civilmente, contemplándose asimismo reducciones para la transmisión de negocios. Su aplicación debería tener un carácter acumulativo a medida que se obtuviesen sucesivas herencias o legados. En cuanto al tipo de gravamen, se contempla la aplicación de una tarifa con varios tipos marginales, descartando la aplicación de un tipo único, como el 40% aplicado actualmente. Resulta sorprendente que, en el caso de la riqueza heredada, se justifique la posibilidad de alcanzar un tipo marginal máximo superior al 65%. También resulta curiosa la argumentación de que una estructura de varios tipos marginales serviría para introducir incentivos al reparto entre varios beneficiarios de las herencias, algo deseable para evitar la acumulación de riqueza.

La posible recuperación de un impuesto anual sobre el patrimonio, eliminado del sistema tributario británico hace casi cuatro décadas, es planteada por Atkinson como una idea a explorar, aunque condicionada a un examen riguroso. En mi opinión, creo que es consciente de la importante oposición académica a esta figura, lo que le lleva a no decantarse rotundamente por su incorporación, frente a alternativas de gravamen basadas en los flujos de riqueza. Admite que la realidad de la globalización condiciona seriamente la aplicabilidad de los impuestos tradicionales sobre el patrimonio, si bien lleva a sus páginas la propuesta de Thomas Piketty de un impuesto a la riqueza global, progresivo y de carácter mundial, aunque, de nuevo, lo considera una idea a explorar, sin ningún tipo de cuantificación.

Otra de las sugerencias en el ámbito tributario, que no se eleva al rango de propuesta, es el establecimiento de un impuesto mínimo sobre las grandes empresas multinacionales. La frecuente información sobre los exiguos pagos impositivos de estas corporaciones, y su vinculación a actividades de «planificación fiscal agresiva» constituyen en la actualidad un escenario propicio para este tipo de medidas. Para justificar que el gravamen societario no sea contemplado como un pago a cuenta del impuesto sobre la renta personal, ofrece argumentos como la necesidad de compensar a los ciudadanos por los privilegios que supone la limitación de las responsabilidades de los socios, la extracción de rentas que les facilita su poder económico o el uso que hacen las sociedades de los bienes y servicios públicos, incluidas las infraestructuras, esenciales para la obtención de sus beneficios.

Siguiendo en el ámbito impositivo, su undécima propuesta se centra en la necesidad de reformar la tributación local de la propiedad inmueble. Atkinson recuerda que en el Reino Unido este gravamen «ha tenido una historia particularmente accidentada y dramática», como la que suscitó la introducción del *community charge* a finales de los años ochenta, considerado por muchos como el detonante de la renuncia de la primera ministra Margaret Thatcher. Aquella reforma cambió el patrón distributivo tradicional del impuesto, basado esencialmente en el valor del inmueble, convirtiéndolo en una suerte de impuesto sobre los residentes, acercándolo a lo que entendemos como un impuesto de capitación, lo que le valió el sobrenombre de *poll tax*. Tras aquella rebelión fiscal, su sucesor John Major anunció un nuevo gravamen, el *council tax*, aplicado desde 1993. En este impuesto, los pagos por residente dependen del tipo aplicable según la categoría asignada a cada inmueble, según su valor de mercado en 1991. Ante su regresividad, el tributo fue justificado como pago por los servicios

públicos locales, en aplicación del principio del beneficio, con lo que se rompía así con la vinculación tradicional con el principio de capacidad de pago.

Para sustituir al *council tax*, Atkinson apuesta por la figura recomendada en *The Mirrlees Review*: un impuesto proporcional con un tipo del 0,6% aplicado sobre el valor de mercado actualizado de la propiedad. Considera que este regreso al principio de capacidad de pago es esencial por razones de justicia social, aunque sea mediante una distribución proporcional de las cargas. Recordemos que Atkinson encuentra en la reforma del impuesto de principios de los años noventa una de las fuerzas del «vuelco a la desigualdad». Cabe decir que estamos ante una de las propuestas más convencionales de su listado, aunque pueda resultar rupturista en el caso del Reino Unido, dado el peculiar diseño actual del impuesto.

Uno de los temas abordados en el libro con mayor profusión es el de las reformas a introducir en las prestaciones del sistema de Seguridad Social, presentadas bajo el título de «Una Seguridad Social para todos». La discusión y elaboración de esas propuestas se sustentan en la defensa del Estado del bienestar y en la necesidad de revertir las políticas que en las últimas décadas lo habrían erosionado y que, como señala en su diagnóstico, explicarían el fuerte aumento de la desigualdad. Un punto clave de su plan es vincular la financiación de esas nuevas prestaciones con la recaudación adicional que proporcionarían las medidas tributarias recomendadas. Las reformas consideradas en materia de prestaciones se formulan sobre la idea principal de las rentas básicas universales.

El autor comienza revisando en su duodécima propuesta la figura del «impuesto negativo sobre la renta», abogando por contemplar el umbral de tributación como un mínimo de subsistencia, sobre el que la aplicación del tipo de gravamen genera un crédito impositivo reembolsable, decreciente a medida que la renta percibida se acerca a ese umbral. Su utilización evitaría la «trampa de la pobreza», ocasionada por el establecimiento de límites absolutos a partir de los cuales dejan de percibirse los subsidios. Sin embargo, tras su discusión académica, Atkinson abandona de forma desconcertante la defensa de este instrumento, considerando que se enfrenta a una importante limitación técnica y a otra de aplicabilidad. La primera tiene que ver con los efectos sobre el comportamiento provocados por los tipos marginales efectivamente soportados por los individuos, que en este caso sí parecen preocuparle. Con el impuesto negativo, al alcanzarse el nivel de renta que hace desaparecer el subsidio, los individuos se enfrentan a un efecto combinado de la pérdida del subsidio y del tipo marginal del IRPF que grava sus ingresos, al que habría que añadir, además, el soportado por sus cotizaciones sociales. Según sus cálculos, este efecto supondría una reducción de los euros adicionales obtenidos cercana al 70%. La segunda razón es que los subsidios condicionados a la no superación de un determinado nivel de ingresos se enfrentan a la dificultad de llevar a cabo una comprobación fidedigna del mismo, lo que provocaría una redistribución defectuosa, agravada por la autoexclusión de los beneficiarios elegibles a los que afecta el estigma de figurar como solicitantes de los subsidios. Ante estas limitaciones, emergen como una alternativa superior las «rentas básicas», concebidas como un derecho ciudadano no sometido a ningún requisito relacionado con el nivel de los ingresos de que se dispone. Esta idea, según señala, estaba presente en la concepción de William Beveridge al concebir la Seguridad Social británica tras la Segunda Guerra Mundial.

En este ámbito, el subsidio infantil constituye para Atkinson un gran desafío, pues la asociación entre

desigualdad y pobreza infantil es para él indiscutible y alarmante, como reconocen desde hace años los informes de Unicef y de la Comisión Europea. En su propuesta, se defiende que la introducción de un subsidio infantil concebido como una renta básica para todos los menores de edad, complementaria de los programas de gasto en especie, debe contemplarse también como una política más del conjunto de otros servicios públicos que también benefician a los niños, incluso de la inversión en infraestructuras. En su argumentación, acude una vez más a la cita de autoridad de un premio Nobel, James Heckman, para quien las inversiones de las que se benefician los menores necesitados promueven la movilidad social, creando oportunidades y, en definitiva, fortaleciendo a la sociedad y convirtiéndola en más dinámica e inclusiva. En su argumentación, ahora el punto de mira se traslada a Estados Unidos, donde la pobreza infantil experimenta un crecimiento continuado desde los años noventa, apenas contenido durante el mandato del presidente Obama. No obstante, para el Reino Unido aboga por la sustitución del sistema vigente de subsidio condicionado por otro de carácter universal, considerando que su aplicación a todos los menores no tiene por qué ser incompatible con metas redistributivas, siempre que las cantidades percibidas se graven por el impuesto sobre la renta personal junto con el resto de rentas de los padres.

En su propuesta decimotercera, Atkinson se pregunta por la idoneidad de extender este instrumento para los adultos, si bien se muestra cauteloso sobre su viabilidad financiera, algo que ya anticipó veinte años antes en *Public Economics in Action*. Resulta llamativo que, a pesar del auge que han recobrado las propuestas de implantación de las «rentas ciudadanas» –con cuantías bastante por encima de lo que podría considerarse un nivel de suficiencia vital–, se muestre en este terreno bastante cauto. De hecho, recuerda la advertencia realizada en 1972 por el premio Nobel, James Tobin, al entonces candidato a la presidencia de los Estados Unidos, George McGovern, sobre el desorbitado nivel de impuestos que requería la financiación de un «*demogrant*» de mil dólares anuales de la época. Aprovecha, además, para precisar que el ingreso ciudadano nunca debe considerarse una medida sustitutiva de las transferencias sociales existentes, condicionadas a reglas de elegibilidad, sino un complemento de estas.

En mi opinión, la aportación más original sobre esta propuesta se encuentra en su idea de que los subsidios universales no debieran justificarse a partir de la noción de ciudadanía, sino sobre la de «participación». Su argumento es que el derecho a la percepción debe vincularse a la disponibilidad de todos los individuos en condiciones de trabajar para asumir actividades de participación en la sociedad, ya sea a través de la educación, la formación laboral, la búsqueda activa de empleo, el cuidado de menores y dependientes o el trabajo voluntario en entidades de ayuda social. Esta disponibilidad potencial se establecería en treinta y cinco horas semanales. Para él, la «condición de ciudadanía» puede sustituirse sin problemas por la «condición de participación»; ante la posible crítica de que no sería una renta incondicional, Atkinson se cura en salud advirtiendo que incluso las propuestas de rentas básicas incondicionales lo son sólo formalmente, pues, por razones obvias de viabilidad, excluyen a los individuos que no acreditan condiciones de residencia. Reconoce, sin embargo, que las críticas principales a la aplicabilidad de esta condición de participación vendrían del lado de los costes para su administración, si bien considera que los controles no serían más exigentes que los que ya aplicados a los subsidios existentes. Además, este ingreso de participación liberaría recursos de administración de la Seguridad Social, pues muchos beneficiarios actuales abandonarían estos programas. Por último, especialmente ambiciosa parece la sugerencia de extender, a todos los

países de la Unión Europea, tanto el subsidio universal para menores de edad como este ingreso de participación, en un paso político que el propio autor califica de audaz.

Ante las previsibles dificultades de aplicación de estas rentas básicas de participación, Atkinson ofrece en su decimocuarta propuesta una alternativa convencional de reforma del sistema de asistencia social, aunque no menos ambiciosa. En la fundamentación de la misma, se retrotrae a su primer libro publicado en 1969, donde hablaba de «un retorno al Plan Beveridge», si bien aclara que hoy sería necesario adaptarlo a las características del mercado trabajo del siglo XXI.

Aceptando las importantes diferencias que existen entre países en materia de pensiones, defiende que el sistema debe ser capaz de asegurar pensiones mínimas de cuantía suficiente. Para el Reino Unido sugiere un incremento del 25% de la pensión mínima, que se articularía como un complemento para todos aquellos cuya pensión devengada con el sistema actual no alcanzase el nuevo importe. De nuevo, precisa que esta «garantía de pensión mínima» debería operar automáticamente sobre la pensión devengada, sin requerirse comprobación alguna de los recursos disponibles, a diferencia de lo que ocurre actualmente, ya que la aplicación del complemento de mejora se articula mediante un crédito fiscal sujeto a verificación. En esta reforma, se incluye también la elevación de las cuantías ofrecidas por el programa de subsidios de desempleo, al considerar que estas han evolucionado más lentamente que el consumo desde los años ochenta. En su diagnóstico, esta falta de equiparación de los subsidios de desempleo y las pensiones mínimas con el nivel del consumo han constituido uno de los principales determinantes del crecimiento de la desigualdad.



Otro interesante debate –recientemente abierto en España– que se une a esta propuesta es el de la posible sustitución de las cotizaciones sociales por ingresos procedentes de la imposición sobre la renta personal. A pesar del atractivo de aumentar la capacidad de ingresos para financiar la

Seguridad Social, Atkinson rechaza esta alternativa por tres razones: la posibilidad de reequilibrar el esfuerzo tributario de las distintas fuentes aplicando la deducción reembolsable por rentas del trabajo personal sin necesidad de eliminar las cotizaciones; la ventaja de la visibilidad de contar con unos ingresos afectados a estos programas de aseguramiento social, lo que evita el desvío de ingresos a otros empleos; y la facilidad que introducen las cotizaciones para la vinculación de los beneficiarios del sistema con las condiciones de elegibilidad ligadas a su disfrute.

Con estas catorce propuestas, Atkinson concluye el tratamiento de «la redistribución dentro de los países». A continuación se pregunta qué puede hacerse a escala global para «reducir la desigualdad entre países ricos y pobres». Como él mismo reconoce, se trata de una mención casi obligada por razones éticas, pues cuando se ha abordado *in extenso* la reducción de la desigualdad en los países ricos, siempre resulta inevitable tener presente que «la preocupación por la desigualdad no se limita al interior de las fronteras nacionales». En este ámbito de la desigualdad global, su decimoquinta propuesta se apoya esencialmente en la línea de trabajo abierta por economista serbio-norteamericano Branko Milanović. A partir de la discusión sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza en el mundo, realiza una propuesta, no demasiado novedosa, consistente en reclamar la elevación al 1% del Producto Nacional Bruto de la aportación actual de los países ricos para cumplir con el objetivo de ayuda al desarrollo del 0,7%.

Respecto de ese porcentaje, Atkinson se pregunta por qué el 1% y no el 2%, respondiéndose que «lo importante es el movimiento» y no buscar una solución óptima al problema de la lucha contra la pobreza. Detrás de la consecución de esta cifra tan visible, Atkinson encuentra otros efectos positivos, como la generación de riqueza que se produciría en los países pobres si ese aumento de ayuda consiguiese frenar la emigración de sus individuos más capacitados, además de la contribución a la estabilidad política y a la seguridad mundiales. Son argumentos que, por suficientemente conocidos, no dejan de tener una validez en gran medida incontestable, siendo estas reflexiones especialmente oportunas en un momento de grandes convulsiones, cuando los dramas provocados por los conflictos bélicos, incluidos el masivo éxodo de refugiados y las acciones de terrorismo internacional, están provocando en las sociedades democráticas demandas de soluciones inmediatas, que se convierten en caldo de cultivo de los movimientos populistas de toda índole. No obstante, advierte Atkinson acertadamente que la redistribución internacional requiere de instrumentos distintos a los habitualmente empleados a nivel nacional. Precisa que no basta con la financiación de los fondos de ayuda a los países necesitados, sino que existe un serio problema sobre el destino final de los recursos aportados. Para él, se trata de un tema que, además de no ser sencillo, presenta aristas éticas sobre la tutela de los gobiernos perceptores. Es lo que destaca el premio Nobel británico Angus Deaton cuando se pregunta por la legitimidad de la responsabilidad de los países desarrollados para intervenir en las decisiones de los países pobres.

A modo de reflexión final, Atkinson aclara que las propuestas presentadas constituyen, en su conjunto, un programa de acción coherente, pero que su aceptación por parte de los gobiernos no exige contemplarlo como un paquete integral, ya que algunas medidas podrían descartarse al considerarse inviables o inaceptables. Este posibilismo refleja, a mi modo de ver, el reconocimiento de que algunos de los argumentos esgrimidos en la formulación de las propuestas pueden no ser tan rotundos como expresa el texto. Al menos, se abre la puerta a la existencia de otros diferentes.

## 5. Acerca de la viabilidad de las propuestas contenidas en *Inequality*

Ante la ambiciosa batería de medidas presentada para revertir los elevados niveles de desigualdad, lo inmediato para el lector es preguntarse por la viabilidad económica de esas propuestas. Atkinson sabe perfectamente que la viabilidad es el elemento crucial para conseguir que su plan de acción sea creíble. De hecho, a lo largo del texto, como he dicho, no oculta su preocupación por que la acusación de inaplicabilidad pueda dar al traste con su plan. En este sentido, creo que las objeciones económicas a sus propuestas le preocupan mucho más que el rechazo por falta de justificación suficiente de sus efectos o por su radicalidad intervencionista. Esta preocupación es lógica, no solamente viniendo de un economista prestigioso, sino de alguien que quiere convencernos de que es posible luchar contra la desigualdad económica, después de mostrar en la primera parte de su obra un crudo diagnóstico en el que se apuntan como factores determinantes del crecimiento de la desigualdad la adopción también de medidas políticas inadecuadas, cuando no realizadas con fines deliberados.

Precisamente, al identificar en las acciones o inacciones de la política la mayoría de los factores determinantes de la creciente desigualdad a que nos enfrentamos, el autor se ve obligado a explicar cómo las decisiones adoptadas podrían haber sido otras, para lo cual resulta indispensable la evaluación de esas alternativas, incluido su coste presupuestario. Así, frente a las objeciones basadas en «esto no podría pagarse» o «esto no puede aplicarse», la tercera parte de *Inequality* se dirige a ofrecer argumentos para rebatirlas, algo que creo que consigue únicamente de forma parcial.

Posiblemente el punto más atractivo de esta parte del libro, al menos desde el punto de vista académico, es la revisión que se hace del conflicto tradicional entre eficiencia y equidad, presentado hábilmente como una relación de complementariedad. Su intención es convencernos de que, con la redistribución, el tamaño de la tarta no tiene por qué reducirse, al menos en cuanto a la aplicación de determinadas políticas públicas. La argumentación de Atkinson parte de la constatación, basada en su apreciación del funcionamiento de la economía, de que el mercado no es capaz de generar las asignaciones eficientes de recursos pronosticadas en el Primer Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar enunciado por los premios Nobel de Economía, Kenneth J. Arrow y Gerard Debreu. En otras palabras, no es de esperar el cumplimiento del Teorema de la Mano Invisible expuesto por Adam Smith en su *Teoría de los sentimientos morales* de 1759, y del que el primero no es más que su formalización analítica. La explicación estriba en que los supuestos de que depende ese comportamiento eficiente de los mercados –competencia perfecta, asignación completa de derechos de propiedad, mercados completos tanto sobre intercambios presentes como futuros e información perfecta– no se cumplen en el mundo real, lo que provoca que los mercados no alcancen los equilibrios competitivos previstos. De estos incumplimientos, Atkinson destaca tres consecuencias fundamentales para entender el gran problema de la desigualdad: los elevados niveles de desempleo originados y la falta de aseguramiento de la salud y de la capacidad de consumo en el futuro, es decir, el problema del mantenimiento de rentas en la jubilación.

Atkinson propone partir de este escenario de incumplimiento y no, como se hace en el planteamiento de la moderna economía del bienestar, de las hipotéticas asignaciones eficientes del equilibrio general competitivo. Desde su perspectiva, se comprobaría cómo ciertas políticas de redistribución de recursos estarían en condiciones de mejorar la situación de algunos individuos incrementando su

productividad –por ejemplo, a través de su acceso a una mejor educación, a un mejor estado de salud, o reduciendo la incertidumbre que afecta a sus decisiones–, lo que daría lugar a un aumento del pastel a distribuir. Algo similar sucedería con las medidas públicas para apoyar a los pequeños ahorradores, pues generarían una acumulación mayor de capital, lo que a su vez aumentaría las oportunidades de los individuos más jóvenes.

Respecto a los efectos desincentivadores atribuidos al uso de los instrumentos esenciales para la redistribución –como los impuestos progresivos o la fijación de salarios mínimos–, reconoce que pueden provocar cambios en los comportamientos de los agentes afectados, induciendo en ocasiones la sustitución de decisiones más productivas por otras que lo serían menos. Lo importante ¿señala? sería el balance final entre las medidas favorecedoras del aumento del pastel y las que lo harían disminuir. Para él, lo esperable es el predominio de las primeras, ya que los efectos negativos generados por los cambios de comportamiento son el resultado de las importantes e inevitables simplificaciones de la realidad que introducen los modelos teóricos.

La compleja relación entre crecimiento económico y desigualdad merece también una atención destacada en esta parte, profundizándose en las implicaciones de la correcta medición estadística de la relación entre los índices de Gini de las rentas primarias y de las rentas después de los mecanismos de redistribución. También señala que la globalización económica, en la que las implicaciones individuales quedan afectadas por las actuaciones de muchos países en la conformación de los mercados de bienes, trabajo y capital, complica enormemente la capacidad de los gobiernos para hacer funcionar adecuadamente los mecanismos redistributivos.

Tras la discusión inicial, llega el momento de comprobar si pueden afrontarse los costes de las propuestas contenidas en su plan de acción y, como exige la lógica del análisis coste-beneficio, también de valorar con precisión su impacto en la corrección de la desigualdad. Para abordar esta tarea, previamente se introduce al lector en el atractivo campo de la «microsimulación» de políticas públicas, y más en concreto, en el de los modelos de «impuestos y prestaciones» (*tax-benefit*).

Estos modelos de microsimulación, cada vez más utilizados para el análisis de políticas públicas, son programas informáticos, más o menos amigables, que recogen de forma computacional las definiciones de los diferentes programas de impuestos y prestaciones públicas que afectan a los ciudadanos de un país. Su consideración «micro» procede de la utilización de datos individualizados de los hogares y sus miembros, generalmente procedentes de encuestas a muestras representativas de la sociedad, como la Encuesta de Condiciones de Vida coordinada por Eurostat para todos los países de la Unión Europea, o las Encuestas de Presupuestos Familiares. Normalmente, la programación de cada impuesto o prestación incorpora los principales parámetros relevantes de su regulación legal, de manera que puedan simularse los efectos que provocaría ¿hogar a hogar o individuo a individuo? una reforma de los mismos. La agregación de estos efectos para el conjunto de la muestra utilizada permite obtener resultados representativos para la población de referencia. En cuanto a los resultados, estos modelos suelen ofrecer el coste presupuestario de las prestaciones o de la recaudación impositiva tras la aplicación de las reformas simuladas, con su distribución por centiles de renta. Igualmente, es habitual que ofrezcan diversas medidas de desigualdad, progresividad y redistribución, así como todo tipo de descomposiciones de las mismas de acuerdo con los diferentes tipos de hogares, fuentes de renta, etcétera.

Una tipología usual diferencia entre modelos de microsimulación con y sin comportamiento. Los primeros, de más compleja construcción, incorporan en la programación ecuaciones microeconómicas más o menos elaboradas que se encargan de recoger los cambios de conducta de los hogares o de los individuos ante la modificación de rentas o precios originada por las políticas reformadas. El consumo en las distintas categorías de bienes y servicios, el nivel y composición del ahorro o la oferta de trabajo, tanto extensiva –la decisión de incorporarse o no al mercado laboral– como intensiva –el número de horas ofertadas– suelen ser las variables de comportamiento consideradas. Los modelos sin comportamiento se limitan a recoger los cambios en la renta disponible de los hogares o de los individuos provocados por las reformas simuladas, bajo la hipótesis de que estos mantienen su conducta respecto de las variables mencionadas. Una segunda división, compatible con la primera, es la que diferencia entre modelos estáticos y dinámicos. Estos últimos incorporan la perspectiva temporal para capturar principalmente los efectos de la demografía, ya que permiten considerar cambios en la población de referencia.

El reto de estos modelos, en los que se ha avanzado mucho en las tres últimas décadas, sigue siendo incorporar de forma satisfactoria el comportamiento de los agentes que intervienen en el entramado de relaciones existente en las economías de mercado. Esto debe hacerse sin perder de vista la heterogeneidad en sus preferencias, necesidades, rentas y consumos, la cual suele venir explicada por muchos atributos como la edad, la salud o las cargas familiares. Nos situamos así frente a un escenario crucial para conocer el verdadero impacto y el coste real de las medidas propuestas. Los cambios en las políticas consideradas –tipos impositivos, deducciones, rentas mínimas percibidas con o sin participación en actividades complementarias a las del mercado laboral privado, etc.– condicionan las horas que los individuos deciden trabajar, las retribuciones solicitadas y las efectivamente recibidas, la cantidad de renta que pasa del consumo al ahorro y viceversa, el esfuerzo dedicado a formarse o el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias, entre otras decisiones personales.

Atkinson reconoce la trascendencia de estos condicionantes –lo contrario sería insospechado–, e incluso se esfuerza en ilustrar con ejemplos intuitivos la importancia que tienen esos cambios conductuales en los equilibrios económicos y, en consecuencia, en los ingresos públicos que deben financiar las necesidades de gasto público. Sin embargo, las evaluaciones presentadas no incorporan esos efectos provocados por la alteración del comportamiento, ni siquiera para ofrecer unos rangos de variabilidad en los resultados ante la intensidad de las posibles respuestas conductuales. Esta limitación de su evaluación, justificada por la incertidumbre existente en las estimaciones disponibles de las respuestas del comportamiento de los agentes, especialmente las utilizables en un marco macroeconómico de equilibrio general, resulta sorprendente, por más que su entorno de investigación sea el de la red EUROMOD, un modelo *tax-benefit* homogéneo para los países de la Unión Europea que no incorpora comportamiento. Pero, posiblemente, es menos defendible la segunda justificación que se da: los previsibles problemas de interpretación de los resultados que surgirían si se tuviesen en cuenta estos efectos. Ambas justificaciones llevan a Atkinson a defender que los resultados se den exclusivamente en términos de lo que los expertos denominan ganancias monetarias del día de después de adoptarse los cambios (*cash gain*), término a mi juicio no muy feliz, porque como es bien sabido, los agentes tienden a anticipar la aplicación de las reformas modificando *ex ante* su comportamiento. La realización frecuente por parte de instituciones internacionales de trabajos de



evaluación que no tienen en cuenta el comportamiento tampoco parece un argumento plausible para convencer al lector.

## La globalización económica complica enormemente la capacidad de los gobiernos para hacer funcionar adecuadamente los mecanismos redistributivos

Los resultados aportados han sido obtenidos utilizando el modelo EUROMOD para el Reino Unido. Se trata, como ya se ha indicado, de un microsimulador del tipo *tax-benefit*, construido dentro de un proyecto iniciado hace dos décadas por el Instituto para la Investigación Económica y Social (ISER) de la Universidad de Essex y que, con el importante apoyo financiero de la Unión Europea, se ha convertido en un referente a nivel europeo de la evaluación distributiva de las políticas públicas, siendo Atkinson uno de sus principales inspiradores. La utilización por este modelo de las muestras de microdatos de las encuestas del proyecto EU-SILC de Eurostat permite realizar análisis comparados de los resultados distributivos de propuestas de reforma de impuestos y prestaciones para los países de la Unión Europea.

A efectos de la evaluación, las propuestas se dividen en dos grupos: el primero, integrado por aquellas cuyo coste se considera insignificante o simplemente dependiente de la decisión política, lo que hace en su opinión muy complicado ofrecer una cuantificación precisa, como sucede con el rendimiento mínimo garantizado para los pequeños ahorradores, las medidas de orientación del cambio tecnológico, las de reforma de la política de competencia, las de fortalecimiento de los agentes sociales y la creación de una autoridad pública de inversión; y el segundo, formado por el resto de propuestas para las que se considera posible ofrecer un coste presupuestario.

En conjunto, el montante total de ingresos públicos que se necesitarían para poner en marcha la totalidad del paquete de medidas se estima en unos 14,5 millardos de libras esterlinas (unos 17.150 millones de euros). Por partes, el coste de la dotación de capital (sexta propuesta) se financiaría con el nuevo impuesto sobre los rendimientos vitalicios del capital (décima propuesta), lo que exige contar con los 3,5 millardos de libras recaudadas actualmente por el impuesto sobre las herencias, que desaparecería. El coste del programa de garantía del empleo, calculado sobre el pago de un salario digno durante cincuenta y dos semanas al año, y una vez descontado el coste de las prestaciones por desempleo, los subsidios por hijos y otras prestaciones complementarias actuales basadas en ingresos comprobados, se estima que ascendería, una vez descontados los costes de gestión, a unos 6,5 millardos de libras (7.700 millones de euros). Se aclara que los aumentos en los salarios mínimos a los que induciría este programa originarían, a su vez, un incremento en la recaudación del impuesto sobre la renta personal que compensaría ampliamente la caída de la misma ocasionada por la moderación de las retribuciones más elevadas. Por último, la propuesta de elevar la ayuda al desarrollo hasta el 1% de la renta nacional bruta exigiría un esfuerzo presupuestario de unos 4,5 millardos de libras adicionales (alrededor de 5.300 millones de euros), lo que completaría los 14,5 millardos del coste total previsto. La reforma del impuesto progresivo sobre la renta personal (octava propuesta), la introducción de la deducción reembolsable por ingresos del trabajo (novena propuesta) y las dos reformas alternativas que se ofrecen para garantizar el nivel de ingresos básico, la de la renta básica de participación (propuesta decimotercera) y las reformas en las prestaciones asistenciales de la Seguridad Social (propuesta decimocuarta), deberían equilibrar, en términos netos,

el coste presupuestario del plan, incluyendo los 2,5 millardos de libras (unos tres mil millones de euros) que quedaban por financiar.

En relación con las evaluaciones realizadas, el autor aporta información bastante detallada sobre los parámetros con que se han realizado las simulaciones con EUROMOD. Para el nuevo impuesto sobre la renta personal (octava propuesta), la tarifa simulada consta de cinco tipos marginales, eliminándose las reducciones existentes para rentas altas y por matrimonio. La base máxima de contribución a la seguridad social se eleva hasta cincuenta y cinco mil libras anuales. La deducción reembolsable por rentas del trabajo para niveles salariales bajos (novena propuesta) se fija en un 20%, aplicable íntegramente hasta alcanzarse una renta salarial o de autoempleo anual de 23.333 libras, importe a partir del cual va reduciéndose hasta su desaparición para salarios superiores a treinta y cinco mil libras. El umbral de tributación del impuesto también se modifica para adecuarlo a esta nueva deducción. El subsidio universal por hijo se fija en cuarenta libras semanales, el cual es gravado en el impuesto sobre la renta del progenitor con menor renta.

La renta básica de participación (propuesta decimotercera) es aplicada a los individuos mayores de dieciséis años, con la salvedad de los menores de dieciocho no casados y que estén estudiando. En el caso de los pensionistas, estos pasan a percibir la cantidad mayor de la comparación entre su pensión devengada y esta renta básica de participación. También se simula la alternativa (propuesta decimocuarta) de aumentar un 25% tanto la pensión mínima como las adicionales establecidas por el Estado, contemplando además la elevación del subsidio de desempleo hasta 113,10 libras semanales, cuantía que iguala la pensión de jubilación básica. En esta propuesta, el subsidio para menores se eleva en cincuenta libras semanales para el primer hijo y en veinte libras para el resto.

En cuanto a los resultados obtenidos, el diseño combinado del IRPF más progresivo con la deducción reembolsable por rentas obtenidas se estima que aumentaría los ingresos fiscales aproximadamente un 20% (unos 31.000 millones de libras o 36.700 millones de euros). Aquí se incluyen los procedentes del gravamen del subsidio infantil universal, cuyo coste neto se estima en unos 5.600 millones de libras (6.600 millones de euros). Con este aumento de la recaudación se financiaría el ingreso básico de participación de sesenta libras semanales. También se ofrecen resultados para un incremento alternativo de cinco puntos porcentuales en los tipos marginales del impuesto, lo que permitiría elevar el ingreso de participación hasta las ochenta libras semanales. En cuanto a la reforma alternativa de las prestaciones de la Seguridad Social (propuesta decimocuarta), se señala que esta aparejaría un coste superior, sin que se aporte cuantificación.

En cuando al impacto distributivo de las medidas, se estima que la aplicación del nuevo IRPF más la deducción reembolsable por rentas ganadas reducirían la desigualdad en 1,7 puntos del índice de Gini (del 32,1% actual al 30,4%). Este descenso se valora como muy relevante, pues solamente por la vía impositiva estaría aportándose más de la mitad de la reducción de tres puntos considerada por Atkinson como ideal para el conjunto de sus propuestas. Por su parte, el subsidio infantil aportaría otros 0,2 puntos adicionales, situando el índice de Gini en el 30,2%. Dado el énfasis que puso en la introducción de esta medida, Atkinson justifica su aportación limitada al descenso de la desigualdad como una consecuencia de «simplemente asegurar justicia entre las familias con y sin hijos». Adicionalmente, la incorporación del ingreso básico de participación conseguiría bajar el índice de Gini hasta el 28,2%, casi más de un punto por debajo del objetivo perseguido. Con la opción alternativa de

reforma de las prestaciones actuales, la mejora redistributiva situaría la desigualdad de la renta disponible en el 29,4%. Aumentando todos los tipos marginales del IRPF en cinco puntos, salvo el último, que se mantendría en el 60%, el efecto redistributivo conjunto del plan se vería muy reforzado, reduciéndose la desigualdad hasta el 26,6%, es decir, 5,5 puntos por debajo del índice de Gini de 2015.

En conclusión, de acuerdo con los cálculos presentados por el autor, las propuestas evaluadas lograrían cumplir con la meta de reducción de la desigualdad planteada. Sin embargo, estos resultados deben ser valorados con cautela, especialmente el resultado redistributivo de la segunda alternativa de reforma del IRPF. No puede obviarse que esta profunda corrección se ha obtenido sin tener en cuenta los efectos distorsionantes, presumiblemente muy relevantes, que provocaría ese importante aumento de los tipos marginales.

En cuanto a la corrección de la tasa de pobreza –bajo un umbral de pobreza constante fijado en el 60% de la renta mediana–, esta se considera moderada. Añadiendo el subsidio infantil, la pobreza solamente cae cuatro décimas, del 16% al 15,6%, resultado que se explica por el reducido número de hogares afectados por la recomposición de los subsidios y por la escasa participación de estos hogares en el IRPF, mientras que las mejoras corresponderían a las familias con peores condiciones, que antes no solicitaban los subsidios y que ahora pasan a recibirlos automáticamente. El efecto combinado de estas medidas con la propuesta de reforma de las prestaciones de la Seguridad Social se calcula que reduciría la tasa de pobreza hasta el 13,9%, es decir, 2,1 puntos. Alternativamente, su cambio por el ingreso básico de participación conseguiría reducirla al 12,1%, casi un punto porcentual por debajo del nivel de pobreza considerado inicialmente como objetivo. Si este escenario se combina con la mayor elevación de los tipos marginales en el IRPF, la reducción de la pobreza estimada por Atkinson sería espectacular: 5,6 puntos, hasta el 10,4%. Nuevamente hay que recordar las prevenciones sobre estos resultados obtenidos mediante ejercicios de microsimulación que no incluyen cambios en el comportamiento.

La corrección de la pobreza también se valora en términos de profundidad respecto del umbral de pobreza. Así, con la reducción de la brecha del 4,7% al 2,2%, el Reino Unido cumpliría con el objetivo de la agenda Europa 2020, lo que se valora de forma muy positiva, ya que con los ingresos obtenidos podría aportarse una asistencia destacable a los hogares que todavía permaneciesen por debajo del umbral. En relación con la pobreza infantil, el paquete que incluye la reforma de las prestaciones de Seguridad Social se estima que la reduciría del 16,8 al 14,6%, mejorando la brecha para quienes están por debajo del umbral del 4,6% al 3,7%. Finalmente, con el ingreso de participación, la reducción en la tasa de pobreza infantil se estima que descendería al 13,4% y al 12,1% si se combina con el mayor aumento de los tipos marginales del IRPF. De esta forma se conseguiría una corrección de más de la mitad de la brecha actual para los hogares por debajo del umbral.

Estos logros redistributivos pueden considerarse, sin matices, espectaculares y, desde luego, merece la pena estudiarlos a fondo. Sin embargo, como ya he reiterado, no puede obviarse que proceden de ejercicios de microsimulación en los que no se contempla cómo las medidas aplicadas afectan al comportamiento tanto de aquellos individuos beneficiados por las nuevas prestaciones y subsidios como de quienes pagarían los impuestos encargados de financiarlos.

¿Qué podríamos esperar de esos cambios en el comportamiento? A Atkinson no parecen preocuparle demasiado los costes de eficiencia que podrían derivarse de los mismos. Limitándose a los cambios en el IRPF, señala que no debería prestarse atención a las subidas en los tipos marginales, sino a la elevación suave producida en los tipos medios. Advierte que los nuevos tipos marginales, junto con la deducción reembolsable por ingresos ganados, potencian el efecto redistributivo del impuesto a través de una mayor progresividad efectiva, que, combinada con ese ligero aumento del tipo medio efectivo, consiguen esa importante corrección de la desigualdad. Siendo cierta la relación apuntada, la respuesta de Atkinson no parece satisfactoria, pues, aunque la evidencia empírica sobre la magnitud de los efectos desincentivadores no es concluyente, sí es cierto que los costes de eficiencia no suelen descartarse, especialmente en reformas que afectan a una parte sustancial de los contribuyentes y, de forma importante, a los situados en la parte más alta de la distribución. Además, la literatura encuentra que elevaciones de este tenor en los tipos marginales inducen trasvases de rentas salariales hacia rentas del capital, además de activar la elusión y evasión fiscales.

Asimismo, se echa en falta un análisis estadístico detallado por decilas y centilas de los individuos que resultarían ganadores y perdedores, en términos de las cuotas pagadas antes y después de las dos alternativas de reforma del IRPF. Aunque EUROMOD no incorpore comportamiento, existe en la literatura un amplio conjunto de estimaciones de las elasticidades que miden la respuesta entre la renta gravable y los cambios en el tipo marginal del impuesto, cuya aplicación permitiría mostrar un abanico de efectos recaudatorios vinculados a los costes de eficiencia generados. Como se ha dicho, se trata de una cuestión esencial para valorar con rigor una reforma tan ambiciosa.

Finalmente, Atkinson llama la atención del lector señalando que la utilidad de estas evaluaciones está en su capacidad para ilustrar la importancia y el potencial de las propuestas, pero a la vez advierte que el pleno empleo y una distribución más justa de los salarios y de la propiedad del capital serían los determinantes esenciales del éxito de una estrategia de reducción de la desigualdad como la planteada. Creo que con esta advertencia quedan abiertas las posibles dudas que pudieran subsistir tras la presentación de los resultados sobre la viabilidad económica del plan.

## **6. A modo de conclusión**

*Inequality* se cierra con el camino a seguir, donde el autor hace una firme apuesta por el compromiso político necesario para promover las acciones de gobierno que exigiría la adopción de sus medidas contra la desigualdad y la pobreza. Observando el progreso social alcanzado en el mundo desarrollado desde la época victoriana, especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, Atkinson encuentra motivos para el optimismo, hasta ahora inusitado en el libro, que le animan a aventurar que la aplicación de su plan revertiría la situación a que se ha llegado desde comienzos de la década de los ochenta. Aprovecha para advertirnos, no sin cierto paternalismo benthamita, que, aunque los nuevos retos del siglo XXI –como el envejecimiento poblacional, el cambio climático y los desequilibrios globales– suponen grandes obstáculos que vencer, «las soluciones a estos problemas están en nuestras manos» y que estas requieren compartir los recursos de manera menos desigual.

Con esa visión final tan esperanzadora, su epílogo resulta algo chocante si se compara con el dramatismo y la crudeza con que el autor transitaba por el diagnóstico expuesto en la primera parte del libro. Pienso que ambos estados de ánimo persiguen dotar al relato de una dosis de efectismo,

seguramente innecesario, pues los problemas tratados se expresan por sí mismos con su cuantificación. Por supuesto, es una elección legítima a la hora de construir el texto, aunque a mi juicio inclina esta valiosa obra hacia el terreno de las prescripciones normativas, no sólo económicas, sino también políticas. Hay que reconocer que, detrás del arrojo mostrado al ofrecer este conjunto de acciones ambiciosas y marcadamente intervencionistas, se encuentran unos principios y creencias fuertemente arraigados, que le condujeron a una militancia activa en el Partido Laborista británico, especialmente en los años de oposición entre 1979 y 1997. Esto le lleva a una defensa apasionada de sus propuestas, en las que aflora en ocasiones el conflicto entre el rigor con que siempre trata de abordar su investigación y los anhelos por conseguir una sociedad más justa, lo que sitúa a veces *Inequality* en los aledaños de la utopía.

En todo caso, *Inequality* ofrece un fantástico compendio de los conocimientos y valores que han estado presentes en la investigación y en el pensamiento de Sir Anthony B. Atkinson a lo largo de su vida. Su lectura resulta imprescindible tanto para los especialistas de los diversos campos relacionados con el tema como para todos aquellos lectores atraídos y preocupados desde un punto de vista ético por el desasosegante problema de la desigualdad. Sin duda, estamos ante un estupendo legado de quien ha sido durante medio siglo «una fuerza dominante en el estudio de la desigualdad», como señaló atinadamente el obituario publicado por *Financial Times* del 2 de enero de 2017.

**Jorge Onrubia Fernández** es profesor de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en la Universidad Complutense e investigador asociado en FEDEA.

---

<sup>1</sup>. En 2016, la editorial Fondo de Cultura Económica ha publicado una traducción al español. Me veo en la obligación de advertir que se trata de una traducción muy deficiente y poco cuidada. Esto se refleja en la falta de rigor técnico de muchos de los términos económicos empleados (a modo de ejemplos, se traduce *negative income tax* por «impuesto al ingreso negativo» en lugar de «impuesto negativo sobre la renta», *tax evasion or avoidance* por «evasión o no pago de impuestos» en lugar de «evasión o elusión impositivas», o *household surveys and administrative records* por «encuestas a hogares y los expedientes administrativos» en lugar de «encuestas a hogares y registros administrativos»), así como en la traducción innecesaria y equívoca de términos acuñados y conocidos (como traducir *New Deal policies of Presidente Roosevelt* por «políticas del Nuevo Trato» o *The Mirrlees Review* por la revisión Mirrlees). Esto afecta incluso al título de algunos apartados, que pierden el sentido perseguido por el autor, como sucede al traducir «Who is Where in the Distribution?» por «¿Dónde se ubican las personas en la distribución?», que omite la importancia de la asociación de «quién está dónde».

<sup>2</sup>. Este término ya aparecía en el título de su obra de 1995, *Public Economics in Action. Basic Income-Flat Tax Proposal*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

<sup>3</sup>. La vinculación entre justicia y equidad, a través de la imparcialidad, ya aparece expuesta en John Rawls, «Justice as Fairness».

<sup>4</sup>. En el ensayo de Luis Ayala «La desigualdad en la distribución personal de la renta en España» se muestra la influencia de algunas de estas decisiones sobre la medición de la desigualdad en España.

<sup>5</sup>. Basado en la tradición rawlsiana, John Roemer formaliza el concepto de igualdad de oportunidades, diferenciando entre «circunstancias», que identifica con los factores determinantes de los resultados económicos y sociales que están fuera del campo de decisión del individuo, y «esfuerzo», en el que se incluirían aquellos otros factores que sí dependen de sus

decisiones: John Roemer, *Equality of Opportunity*. Cambridge, Harvard University Press, 1998.

<sup>6</sup>. Una completa descripción de este enfoque histórico de la desigualdad se contiene en la revisión de Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty y Emmanuel Saez, «Top Incomes in the Long Run of History».

<sup>7</sup>. Esta investigación ha culminado con la difusión abierta de la impresionante base de datos The World Wealth and Income Database – WID, que contiene series estadísticas con indicadores de desigualdad y concentración de renta y riqueza para casi todos los países del mundo, si bien el número de años disponibles varía mucho entre los distintos países.

<sup>8</sup>. Sobre este debate y el papel de la política pública, la ética y la filosofía, resulta muy ilustrativo el artículo de Miles Brundage, «Economic Possibilities for Our Children: Artificial Intelligence and the Future of Work, Education, and Leisure».

<sup>9</sup>. El problema del «efecto Baumol» sobre los servicios públicos se describe en William J. Baumol, *The Cost Disease. Why Computers Get Cheaper and Health Care Doesn't*, New Haven, Yale University Press, 2012.

<sup>10</sup>. John Kenneth Galbraith, *American Capitalism. The Concept of Countervailing Power*, Boston, Houghton Mifflin, 1952.

<sup>11</sup>. Kenneth J. Arrow, «Social responsibility and economic efficiency», *Public Policy*, vol. 21 (1973), pp. 303-318.

<sup>12</sup>. Sobre la lucha legal antimonopolio en Estados Unidos y la evolución del modelo empresarial, es referencia obligada el conocido y actualizado libro de Alfred D. Chandler, *Strategy and Structure. Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, Cambridge, The MIT Press, 1962 (última edición de 1998).

<sup>13</sup>. Esta categoría, establecida por Richard A. Musgrave, incluye todos aquellos bienes a los que los gobiernos otorgan un valor superior al concedido individualmente por los ciudadanos, bajo un enfoque paternalista no exento de discusión. Véase Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, Nueva York, McGraw-Hill, 1959.

<sup>14</sup>. Este fondo estaba basado en la propuesta de un *poll grant* de Julian Le Grand y David Nissan (*A Capital Idea. Start-up Grants for Young People*, Londres, Fabian Society, 2000).

<sup>15</sup>. En un interesante trabajo reciente de Enrico Rubolino y Daniel Waldenström, «How to tax the rich: trends and gradients in top tax responses», se revisan para treinta países las elasticidades de la renta gravada ante los tipos marginales para los ganadores de altos ingresos, desde 1900 a 2015, concluyéndose que las diferencias, tanto por países como en el tiempo, son muy notables.

<sup>16</sup>. Una completa revisión del diseño y funcionamiento de este tipo de instrumentos es la ofrecida por Fernando Rodrigo en «La integración de impuestos y prestaciones: el uso de subsidios salariales en la experiencia internacional. Lecciones para España».