



**2019**

Ingreso Garantizado o Impuesto Negativo al Ingreso.

**Claudio Sapelli**

# **Ingreso Garantizado o Impuesto Negativo al Ingreso**

**Políticas públicas para sobrevivir el desafío del futuro**

**Claudio Sapelli**

**Profesor**

**Instituto de Economía**

**Pontificia Universidad Católica de Chile\***

\*Este trabajo contiene la opinión del autor. Está basado en un documento preparado para la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), con el propósito de hacer propuestas para disminuir la informalidad y aumentar el ahorro previsional de los trabajadores en América Latina. No representa necesariamente la opinión del Instituto de Economía, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, o de la FIAP.

## RESUMEN

El desarrollo y la difusión de nuevas tecnologías, como la digitalización, automatización y robotización, así como los cambios en la demografía, imponen a los estados la necesidad de nuevas respuestas en materias de política social. En el presente documento se plantea como una opción para enfrentar estos desafíos la creación de un ingreso básico universal en Chile, en la forma de un Impuesto Negativo al Ingreso (INI), en un esquema en que las rentas bajas son subsidiadas, un porcentaje intermedio de la población no se ve afectada y las rentas más altas son gravadas.

Lo anterior significa una gran mejora en relación a los actuales esfuerzos al respecto centrados en un conjunto de programas sociales atomizados e inorgánicamente diseñados. Los sustituye por un programa simple, que extiende garantías explícitas a sus usuarios. Esto disminuye tanto la complejidad administrativa por parte del Estado como la información que deben manejar los beneficiarios. Pese a los teóricos problemas que un instrumento como este podría generar, se presenta a partir de la evidencia empírica que los impactos negativos en el mercado del trabajo podrían ser negativos pero acotados, y su financiamiento abordable. Como resultado indirecto de lo anterior, los mercados laborales pueden aumentar su flexibilidad, por ejemplo, haciendo irrelevantes definiciones como el salario mínimo o la indemnización por años de servicio, dotando a la economía de características que pueden fortalecer su dinamismo; y se alinean incentivos a la formalización. Iniciativas como esta se mantendrían complementarias a los programas existentes para apoyo de la educación y la salud. A su vez, son actualmente parte de la agenda de instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras.

## **1.- Antecedentes**

Las sociedades modernas enfrentan múltiples fuentes de incertidumbre (la automatización, la longevidad, y muchos otros). Por ello, tenemos que tener montado un sistema de seguridad social eficaz que provea a todos, no importa qué, de un mínimo decoroso.

Obviamente, estos desafíos requieren de una multiplicidad de diferentes políticas para enfrentarlos, pero acá se pondrá énfasis en el diseño de la política social. Hay elementos clave de una política pública comprehensiva, en particular la formación de capital humano, que no se discutirán en este trabajo.

Por un lado, ante la mayor incertidumbre que pueden representar estos desafíos para las personas, se requiere reforzar la red de protección, tanto la política antipobreza como el sistema de seguros sociales. El objetivo debiera ser asegurarle a la mayor cantidad de personas posibles que, “no importa qué”, tendrán acceso a un mínimo básico; de pensiones en el caso de los mayores de edad, de ingreso en el caso de los trabajadores. Respecto de este punto el trabajo contiene dos propuestas concretas, que constituyen el corazón de las propuestas que se realizarán.

Por otro lado, hay que modificar sustancialmente la regulación laboral en el sentido de flexibilizarla y disminuir los costos de la formalidad. Solo así se podrán impedir los posibles aumentos de desempleo y permitir la relocalización de los trabajadores, aprovechando la oportunidad para obtener un significativo aumento de la productividad.

## **2.- Contenido del trabajo**

En la sección 3 se hace la propuesta central de cambio en la política social que consiste en implementar un impuesto negativo al ingreso. En la sección 4 se argumenta que un complemento importante de estas políticas es una reforma del marco de normas del mercado laboral, para facilitar su dinámica, y en particular la entrada y salida de los puestos de trabajo.

En las secciones 5 y 6 se discuten aspectos de economía política de las reformas propuestas. Concretamente, se reflexiona brevemente sobre su viabilidad política y sobre la forma de implementarlas. La sección 7 concluye.

Es importante tener en cuenta que algunas de las recomendaciones y propuestas no son originales, sino que siguen y consolidan recomendaciones del BID, CEPAL, Banco Mundial y Fondo Monetario, entre otros.

### **3.- El diseño de un nuevo sistema de protección social**

Corresponde ahora enfocarnos en el gran desafío de diseñar una política social que impida que los grupos “perdedores” se sumerjan en la pobreza, en la frustración, o la desesperación ante los cambios que deberá tener el mundo laboral con la irrupción de robots y otros impactos de la cuarta revolución industrial.

Lamentablemente, en la mayoría de los países de América Latina, tanto el sistema de protección social como las instituciones del mercado laboral no son aptas para la disrupción que enfrentará el mercado laboral con la automatización. Una institucionalidad apta debiera combinar protección efectiva para aquellos amenazados por la disrupción, a la vez que instituciones que permitan que los trabajadores y las empresas respondan al desafío adecuadamente, aprovechando la oportunidad para aumentar la productividad y los niveles generales de vida.

Es en este contexto que la propuesta de un ingreso mínimo garantizado (a través del Impuesto Negativo al Ingreso, INI), junto con mercados laborales notoriamente más flexibles, puede servir para enfrentar estos desafíos con éxito y a la vez minimizar las tensiones que necesariamente se producirán.

Es importante notar que, a medida que todos los trabajadores pasan a estar mejor protegidos por un ingreso básico universal, se abre espacio para hacer más flexible al mercado de trabajo. Este paso es lógico debido a que muchas veces la legislación laboral se ha usado para darle a los trabajadores la protección que no obtienen del sistema de protección social. Un sistema más adecuado y más

fuerte de protección social debiera ir de la mano de instituciones que facilitan la entrada y la salida de un puesto de trabajo en el mercado laboral.

En muchos países ha habido progreso hacia un mínimo universal, solo que en el contexto de un esquema de protección que más que un todo orgánico es un complejo mosaico de programas grandes, medianos y chicos, algunos de los cuales se contradicen, y muchos de los cuales no son efectivos en lograr los objetivos originales que perseguían. Estos programas gastan en promedio en los países en desarrollo 1,5% del PIB, según el Banco Mundial. La cobertura combinada total de estos programas seguramente se acerca mucho a ser universal. En muchos países esta universalidad se alcanza luego del desarrollo de programas no contributivos que cubren a la población no cubierta por los programas contributivos. Pero la combinación de esta enorme cantidad de programas no logra el objetivo que se busca con un mínimo universal, ya sea porque el objetivo se logra en forma incompleta o en forma ineficiente.

Esta enorme cantidad de programas (82 programas federales en EEUU, más de 350 en Chile, más de 1000 en India) generan una cobertura inorgánica e ineficiente. Muchos de ellos tienen criterios muy estrechos de admisibilidad que no solo excluyen a los ricos sino también a muchos pobres. A su vez, muchas intervenciones (incluso en países relativamente ricos como Chile) están diseñadas para enfrentar una pobreza crónica, permanente, “dura”. Sin embargo, la pobreza es dinámica, temporal, “blanda”. Incluso en África, según el Banco Mundial, un tercio de la población entra y sale de la pobreza (o sea, la mitad de los pobres son temporales).

Como están pensados para una población a la que le es imposible salir de la pobreza, tienen criterios de elegibilidad “duros”. Los criterios de elegibilidad “duros”, tipo blanco/negro, en que si se pasa el límite se pierden todos los beneficios, solamente se justifican en una situación en que uno no espera que esta persona pueda dejar la pobreza por sus propios medios. En ese caso no importa qué incentivos genere el diseño del sistema ya que la imposibilidad de salir de la pobreza a través de acciones propias hace que el mal diseño de los incentivos a salir de la misma no tenga consecuencias prácticas. A su vez, los criterios “duros” son más baratos fiscalmente por lo cual en situaciones en los que se espera no tengan consecuencias en generar incentivos perversos de magnitud importante, son preferidos por el menor gasto fiscal que requiere una política social así diseñada.

Sin embargo, si estamos frente a una sociedad en que el fenómeno de la pobreza temporal es importante (y podemos decir que eso es cierto hoy en la mayoría de los países en desarrollo) estos esquemas lo que hacen es enfrentar a las personas a impuestos confiscatorios en el margen, lo que los hace caer en la “trampa de la pobreza” de la cual solo pueden salir trabajando en la informalidad.

Un programa universal tiene el potencial de asegurar la cobertura, eliminar las contradicciones y los incentivos inadecuados, y disminuir los costos de administración. Para calificar como un programa de ingreso básico universal (IBU), un programa debe ser universal (cubrir a todos independientemente de su ingreso o estado laboral), y pagar beneficios en efectivo y sin condiciones. Una opción por un programa de este tipo, aparte de tener muchos beneficios, tiene riesgos.

La única forma de saber si lo adecuado para un país es una forma de ingreso básico universal es discutir a la vez el nivel de gasto y su financiamiento. Una alternativa de diseño a un IBU es que los beneficios caigan a medida que aumenta el ingreso. Esto se logra a través de un impuesto negativo al ingreso (INI). El INI consiste en un programa que tiene una tasa de impuesto para ingresos a partir de determinado nivel y una tasa de subsidios para aquellos debajo de cierto nivel. Un INI a todos los efectos prácticos es idéntico a un IBU financiado con impuestos progresivos al ingreso. En un caso el neteo ocurre “dentro” del programa (como es el caso del INI), en el otro “fuera” (como es el caso del IBU, en que los beneficios se pagan en su totalidad y después se cobran impuestos sobre ellos).

Surge entonces la propuesta de este trabajo que consiste en la implementación de un “impuesto negativo al ingreso (INI)”, un pariente del ingreso básico universal. Propuestas en estas líneas han sido discutidas y analizadas recientemente por diversas instituciones internacionales (CEPAL 2010, FMI 2017, Banco Mundial 2018<sup>1</sup>). Esta política tiene ventajas, como promover la formalidad y la productividad al tiempo que proveen un seguro a las personas contra diferentes riesgos, seguro que además porcentualmente es más importante para los más pobres. O sea, son medidas eficientes y equitativas a la vez.

### **3.1.- El Impuesto Negativo al Ingreso**

---

<sup>1</sup> CEPAL, Panorama Social de América Latina 2010; Fondo Monetario Internacional, Fiscal Monitor 2017; Banco Mundial, borrador del Informe de Desarrollo Mundial de 2019.

Para esta propuesta nos inspiramos en el informe del Consejo de Trabajo y Equidad (Presidencia de Chile, 2008<sup>2</sup>), y en el borrador del informe del Banco Mundial del 2019 (disponible on-line, el borrador a que se accedió es el del 30 de marzo del 2018).

Básicamente lo que se propone hacer en un INI es reemplazar buena parte de los programas sociales para concentrar el gasto social en transferencias en efectivo a través de un cheque del servicio de impuestos internos.

Se parte con un mínimo básico (de monto \$M, a fijar) que reciben quienes tienen cero ingresos. A partir de ahí a cada peso ganado se le cobra un impuesto de, digamos, 30%. Entonces quien gana 100 recibe  $(M - 0.3 \times 100) + 100$ . O sea,  $M + 0.7 \times 100$ . O, dicho de otra manera, la persona gana 100 y recibe un cheque por  $M - 0.3 \times 100$ . Dicho subsidio entonces llega a cero cuando el ingreso es igual a  $M/0.3$ , o  $3.33 \times M$ . A partir de ahí se puede seguir cobrando 30% de cada peso adicional ganado, de manera de tener un esquema simple con una sola tasa. Alternativamente, se puede pensar en un esquema con más de una tasa, incluyendo una tasa cero para personas de determinados ingresos medios. El esquema está ilustrado en la Figura 1.

Concretamente, si M fuera \$150.000, por ejemplo, este sería el mínimo incondicional. Si uno no tiene ingresos, recibe un subsidio de \$150.000. Pero el esquema subsidia también a muchas otras personas. Por ejemplo, si el impuesto fuese 30%, todos aquellos que ganan menos de \$500.000 (esta cifra resulta de multiplicar 150.000 por 3,33) recibirían un subsidio, de diferente monto. Siguiendo con el ejemplo, quién ganara \$300.000 recibiría \$60.000 y su ingreso final sería \$360.000. El cálculo es como sigue. A los \$150.000 se le resta el 30% de lo que gana (\$300.000), que es \$90.000, por lo cual queda \$60.000 como subsidio. Si alguien ganase \$500.000 entonces el 30% de esto sería \$150.000 por lo cual esta persona recibe subsidio cero. Entonces, y resumiendo, todos quienes ganan entre \$0 y \$500.000 reciben un subsidio que va disminuyendo de \$150.000 a \$0 a medida que sube su ingreso autónomo. A partir de ahí el esquema impositivo se parece al tradicional. Hay

---

<sup>2</sup> "Hacia un Chile más justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social" Informe Final del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008.



una franja de ingresos a los cuales no se les subsidia ni se les cobra un impuesto y a partir de determinado nivel se empieza a cobrar impuestos.

Figura 1

### REPRESENTACIÓN DEL ESQUEMA DEL IMPUESTO NEGATIVO AL INGRESO



En la Figura 1 se ve lo que se logra a través del esquema. Dicha figura tiene en el eje horizontal el ingreso autónomo de una persona y en el eje vertical el ingreso final que resulta de la operación del INI. Entonces lo que se observa es que para aquellos con bajo ingreso autónomo hay subsidios y su ingreso efectivo entonces es mayor. Luego hay una franja en que no hay ni impuestos ni subsidios y finalmente hay una franja en la que hay impuestos, y en que el ingreso efectivo es entonces menor al autónomo.

Para poder participar de este esquema es necesario que las personas estén registradas y envíen su declaración anual de impuestos. Sólo ellas recibirán el cheque. Esto es el "garrote" que contiene el sistema. A su vez, este requerimiento potencia la tarea del servicio de impuestos al, en teoría, tener todos los ingresos de la economía declarados.

Obviamente que para algunos esto sonará como “demasiado bueno para ser verdad” y se estarán preguntando por el costo total y su financiamiento. O estarán pensando que directamente es imposible que un esquema así sea financiable. Sin embargo, todas las estimaciones concretas que se han hecho, y hay varias, terminan con números que parecen financiables<sup>3</sup>. Si, por supuesto, se cierran una multiplicidad (en el caso chileno, cientos) de programas que serían redundantes si se implementa este esquema. Estos cientos de programas sociales tienen efectos netos desconocidos y sus incentivos en el margen contribuyen a la informalidad o a la no participación en la fuerza de trabajo (la trampa de la pobreza).

O sea, se cambian transferencias que implican, por su diseño, impuestos confiscatorios en el margen, por transferencias en efectivo que solamente producirán un efecto ingreso. Se espera que por ello el efecto neto será aumentar la oferta de trabajo formal.

Según el Ministerio de Desarrollo Social hay en Chile 386 programas sociales de los cuales 101 son para educación y 70 para salud. En una primera instancia estos últimos se mantendrían y serían los 215 programas restantes los que se transformarían en el único gran programa propuesto aquí. En 2011 los programas de educación y salud absorbían 7.5% del PIB en tanto que los “otros” absorbían 6.3% del PIB<sup>4</sup>. Si bien puede haber unos pocos<sup>5</sup> programas que queramos conservar por estar muy bien evaluados, este es un monto considerable que permite pensar que está disponible efectivamente en Chile el financiamiento a través de la transformación de estos otros programas en un INI.

A su vez, sabemos que dicho financiamiento es suficiente porque un esquema evaluado por Hernando y Rubio<sup>6</sup> que se diseña para maximizar la baja en la desigualdad requiere de un 2% del

---

<sup>3</sup> Más adelante veremos este tema en detalle y se comentarán las estimaciones del BID, el Banco Mundial y el FMI. Pero puede anticiparse que en parte la posibilidad de que haya financiamiento está basado en que el mínimo solamente lo recibe un grupo reducido de personas y no lo reciben quienes obtienen altos ingresos (quienes pagan impuestos en lugar de recibir subsidios), que es una de las diferencias entre el INI y el ingreso básico universal (en que todos reciben el mínimo).

<sup>4</sup> Ver informe del Fondo Monetario Internacional de la misión de junio del 2014. Selected Issues Paper for Chile de julio, 2014.

<sup>5</sup> Tienen que ser efectivamente “unos pocos” porque es de primer orden cambiar la filosofía de hacer política social, que implica cambiar como se focaliza y como se da y quita el financiamiento.

<sup>6</sup> Ver Andrés Hernando y Estéfano Rubio. “Impuesto negativo al ingreso del trabajo: una política contra la desigualdad.” Estudios Públicos, 146 (otoño 2017), 49-85. Otros trabajos para Chile que analizan el posible diseño de un INI son el de Agostini 2013 y el de Sapelli 2014.

PIB para financiarlo. Por otro lado, más adelante se mencionan necesidades de financiamiento de diferentes esquemas en diferentes países, y los montos no superan los 4 puntos del PIB.

Habiendo una red mínima que protege a todos, será innecesario otros esquemas de protección como el salario mínimo o la indemnización por despido. Se espera entonces que se produzca una reforma importante de las regulaciones laborales que tratan de implementar política social. Esto, se espera, también tendrá el efecto de aumentar la oferta laboral formal, que como es el grupo que aporta contribuciones, también aumentará el ahorro total.

### **3.2.- Instancias de implementación de un IBU o un INI, o esquemas similares**

En relación a la implementación de un IBU o un INI, ya hay un debate serio en varios países. Por ejemplo, en la India el asesor económico principal del gobierno, Arvind Subramanian, predice que pronto algunos estados indios adoptarán un IBU.

¿Qué sabemos de cómo funcionan en la práctica? Implementaciones concretas hasta el momento hay pocas. Mongolia experimentó con un IBU pero duró dos años hasta que colapsan los precios de los minerales y se queda sin financiamiento. Irán lo tuvo por un año, para compensar aumentos importantes en los precios de bienes que antes eran subsidiados.

Hay variantes de un IBU en diferentes lugares. Por ejemplo, el Fondo Permanente de Alaska redistribuye los ingresos por el petróleo a todos los residentes. En 2016 se distribuyeron aproximadamente US\$2,000 por persona a 660,000 personas.

A su vez, hay varios experimentos en Canadá, China, Kenia, Holanda, y los EEUU. Pero entre todos estos el más reciente y en el cual es interesante ahondar es el esquema de Finlandia, el que pasamos a examinar en detalle.

#### *El caso de Finlandia*

Es importante recalcar que el esquema de Finlandia se implementa para evaluar una posible reforma al seguro de desempleo. Finlandia, que ha sido fuertemente afectada por la pérdida de

mercado de sus empresas (como Nokia) y la baja en el consumo de algunos de sus productos principales (como el papel comercial), tiene un problema importante de desempleo.

El generoso seguro de desempleo que tiene no incentiva a las personas a buscar empleo, ni a tomar empleos a tiempo parcial, por el temor a perder el subsidio del seguro. Por lo cual las autoridades pensaron en cambiar el diseño del seguro de desempleo en el sentido de que tuviera una duración que fuera independiente de si se obtenía o no empleo. De esta manera se lograba eliminar el problema del desincentivo a emplearse por temor a perder el subsidio.

Este cambio, de ser exitoso, podría pensarse como el primer paso hacia un IBU. Pero Finlandia cambió de opinión respecto de orientarse hacia un IBU. El problema es que darle dinero a la gente a cambio de nada resultó no ser popular. Esto se relaciona con el hecho que, en efecto, el cambio que se había producido en el seguro de desempleo dentro del experimento era transformar una transferencia condicional en una incondicional, con el objeto de no disminuir la oferta laboral.

Respecto del efecto del esquema de Finlandia sobre la oferta laboral es importante destacar que dicho esquema debe ser evaluado en el contexto de su implementación y por lo tanto tiene, al igual que lo tiene el INI, dos efectos sobre la oferta laboral. Por un lado, el ingreso incondicional genera un efecto ingreso y eso disminuye la oferta laboral. Por el otro, la desaparición del impuesto en el margen (representado por el hecho que se pierden los beneficios del seguro de desempleo si se obtiene empleo, aunque fuera a tiempo parcial) tiene un efecto sustitución y eso lleva a aumentar la oferta laboral. De manera que, en teoría, el efecto es ambiguo. Y no claramente negativo, como se suele especular.

Para aclarar, la similitud del IBU con el INI en este aspecto radica en que, por un lado, se tiene un efecto ingreso causado por la transferencia, pero por el otro, también hay un efecto sustitución, que es producto del hecho que se reemplazan programas con impuestos confiscatorios en el margen por el INI, en que el impuesto marginal es más bajo. El efecto sobre la oferta laboral nuevamente es ambiguo.

De hecho, en Finlandia la esperanza era que el efecto sustitución predominara sobre el efecto ingreso. La evidencia disponible (ver sección siguiente) nos habla de efectos más bien nulos (o muy

pequeños) sobre la oferta laboral por parte de programas que solamente tienen un efecto ingreso. Por lo cual la expectativa que el efecto sustitución predomine pareciera tener asidero. Para el caso específico de Finlandia los datos se conocerán más adelante.

En términos de la orientación de la política social de Finlandia, lo que sucedió es que, en lugar de orientarse hacia un IBU, al parecer dicha política social se estaría orientando hacia un cambio similar al producido en el Reino Unido, cambio que se ha dado en llamar “crédito universal” que consiste en juntar todos los pagos de la política social en un solo pago mensual. Con ello se espera superar la fragmentación de la política social y su burocratización. No es claro aún cuanta relación el nuevo esquema proyectado podría tener con un IBU. Es posible que sea una versión de un programa focalizado en los pobres (o aquellos de menores ingresos).

Un tema importante radica en que si se planeara instaurar un IBU en Finlandia por encima (y no en lugar de) la actual red de beneficios sociales, el gasto social sería un enorme porcentaje del PIB. Tan es así que algunos analistas han dicho que en realidad Finlandia ya cuenta, de facto, con un IBU<sup>7</sup>.

Un punto importante, en relación a qué lecciones sacar de la experiencia finlandesa es que un esquema del tipo IBU o INI puede implementarse con diseños muy diferentes. La discusión útil es respecto de cuáles diseños pueden ser exitosos y cuáles no.

### **3.3.- Evaluación de los requisitos de financiamiento de esquemas tipo IBU o INI**

En relación al costo y su financiamiento, el Banco Mundial ha hecho varios ejercicios. El informe del Banco Mundial encuentra que, en varios países desarrollados, cobrarle impuestos a los beneficios y eliminar exenciones en el sistema impositivo vigente es suficiente para financiarlo.

En relación a los países subdesarrollados, en el informe del Banco Mundial se cita a Gentilini et al.<sup>8</sup>, quienes estiman que un IBU de 25% de la mediana de ingresos costaría 3.75% del PIB en promedio en países subdesarrollados. Esto es algo más del doble de lo que se gasta en promedio en los países

---

<sup>7</sup> Ver la declaración de Heikki Hiilamo, profesor de política social de la Universidad de Helsinki en el NYT, 24 de abril de 2018, “Finland has Second Thoughts about giving free money to jobless people”.

<sup>8</sup>Gentilini, Ugo, Margaret Grosh, Jamele Rigolini, and Ruslan Yemtsov. “Understanding Universal Basic Income: Concepts, Evidence, and Practices.” World Bank. Washington DC.

en desarrollo en la red de protección social actual. Pero, por otro lado, en la India la eliminación de los esquemas existentes financiaría un IBU. Finalmente, un esquema que apuntara a eliminar la pobreza costaría 1.8% del PIB en Chile<sup>9</sup>.

El FMI por otro lado en su Fiscal Monitor de octubre de 2017 estima los costos para varios países, entre ellos para Brasil y México. La estimación del costo bruto de un IBU de 25% de la mediana del ingreso de mercado (neto de impuestos) sería:

**Si los beneficiarios son solamente los adultos (personas entre 18-65 años de edad)**

Brasil 2.9% del PIB

México 2.2% del PIB

**Si son los adultos más los niños (o sea, personas entre 0-65 años de edad)**

Brasil 4.2%

México 3.5%

**Para toda la población.**

Brasil 4.6%

México 3.7%

Lo relevante es que todos estos costos, entre aproximadamente 2% del PIB y 5% del PIB son en principio financiables con la eliminación de los cientos de programas sociales que este esquema reemplazaría. O sea, se ganaría en simplicidad y eficacia sin cambiar sustancialmente el costo fiscal.

### **3.4.- Efectos de un IBU o un INI sobre la oferta laboral y otros indicadores**

Aparte de la preocupación por el costo fiscal, la otra preocupación es la incidencia sobre la oferta de trabajo. La pregunta aquí es si estos subsidios disminuyen en forma importante la oferta laboral, que es una pregunta esencialmente empírica. Es cierto que, si este esfuerzo fiscal mayor se hace y

---

<sup>9</sup> El esquema evaluado es uno que cubriría solamente a los adultos y el nivel del IBU sería la línea de pobreza. Todas las estimaciones referidas en este párrafo son del WDR del Banco Mundial para 2019 o del International Monetary Fund. 2017. *Fiscal Monitor October 2017: Tackling Inequality*. Washington, DC.

como consecuencia se retiran personas de la fuerza de trabajo, quienes de esa manera no pagan impuestos, se multiplica el problema de cómo financiar un esquema de este tipo. Sin embargo, la evidencia disponible parece indicar que los efectos en ese sentido son acotados.

Caricaturizando, el problema con el IBU está en que algunos ven en él el cielo y otros el infierno. Y el tema al final es empírico. ¿Cuál es el efecto de estos esquemas sobre la oferta laboral? ¿En qué gasta la gente este ingreso? Sobre esto ya hay evidencia<sup>10</sup> y a examinar la misma es que nos abocamos.

En esta sección discutiremos dos temas que suelen preocupar cuando se habla de implementar programas del tipo de un IBU o un INI. En primer lugar, está el efecto sobre la oferta laboral. ¿Deja la gente de trabajar al recibir estos subsidios? ¿Trabaja menos? ¿El INI desincentiva la formalización?

En segundo lugar, está la preocupación de que, como el programa no tiene condicionalidad, la gente no usará el dinero sabiamente (lo dilapidará de una manera u otra). Respecto de esto también la evidencia es en contrario. Por otro lado, el sistema de salud y el sistema de educación continuarán con su esquema de financiamiento actual y no serán afectados por el cambio.

### *Efectos sobre la oferta laboral*

En esta sección examinaremos en detalle el tema del efecto sobre la oferta laboral. Es importante tener en cuenta que el INI reemplaza un esquema de política social que tiene fuertes desincentivos a la participación laboral formal de quienes la reciben, y los atenúa. Por ende, respecto de los pobres los incentivos son a aumentar la participación laboral formal. Respecto de los ricos es de esperar que los montos involucrados no generen ningún incentivo importante. La preocupación, entonces, podría radicar en qué sucederá respecto de aquellos con ingresos medios. Respecto de ellos yo

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, ver Yeung, Y. and S. Howes. 2015. "Resources-to-Cash: A Cautionary Tale from Mongolia". ANU, Development Policy Centre Discussion Paper 42. Canberra; Salehi-Isfahani, D. and M. Mostafavi-Dehzoeei. 2017. "Cash Transfers and Labor Supply: Evidence from a Large-Scale Program in Iran". ERF, Working Paper 1090. Giza; Marinescu, Ioana. 2018. "No Strings Attached: The Behavioral Effects of U.S. Unconditional Cash Transfer Programs". Roosevelt Institute. Washington, DC; Birnbaum, S. and De Wispelaere, J. 2016. "Basic Income in the Capitalist Economy: The Mirage of "Exit" from Employment." *Basic Income Studies* 11(1): 61-74; y Baird, S., Ozler, B. and McKenzie, D. 2018. "The Effects of Cash Transfers on Adult Labor Market Outcomes." World Bank World Bank Policy Research Working Paper No. 8404. Washington DC.

tendería a creer lo que nos dice la literatura, que los efectos no serán de magnitud importante, como pasamos a examinar.

En teoría, sobre aquellos con ingresos medios, un IBU debiera tener un efecto ingreso y dicho efecto debiera ser negativo, o sea, llevar a disminuir la oferta laboral. La duda es en relación a la magnitud del efecto. Al respecto, la evidencia disponible muestra que el impacto sobre la oferta laboral es pequeño<sup>11</sup>.

El primer punto que haremos es teórico y se refiere a si en estos programas tenemos operando solamente un efecto ingreso. O sea, ¿en realidad la única fuerza en operación cuando se da una transferencia en efectivo es el efecto ingreso? La respuesta es que potencialmente podría haber otra fuerza en operación. Por ejemplo, si el hogar enfrentara restricciones de liquidez y por lo tanto los padres no pudieran invertir en activos o invertir en capital humano de los hijos como desearan, este mayor ingreso solo liberaría al hogar de dicha restricción, permitiéndole hacer la inversión. A su vez, la existencia de una transferencia incondicional opera como un seguro, contando con el cual las personas pueden estar dispuestas a tomar más riesgos. Como los pobres generalmente no tienen acceso a seguros, esto puede llevar a un comportamiento más cercano al óptimo. Todo eso hace pensar que la evidencia empírica es clave.

Y evidencia hay mucha<sup>12</sup>. Por un lado hay 54 países con transferencias condicionales de efectivo y 119 con transferencias incondicionales de efectivo (ver Gentilini et al., 2014<sup>13</sup>). Esta literatura examina todas las instancias disponibles de importantes efectos ingreso para dimensionar el tamaño del efecto sobre la oferta de trabajo.

---

<sup>11</sup> Lo siguiente está basado en "The effects of Cash transfers on adult labor market outcomes", World Bank PRWP 8404, Abril 2018. Por Sarah Baird, David McKenzie y Berk Ozler.

<sup>12</sup> Ver: Banerjee, Abhijit, Rema Hanna, Gabriel Keindler y Benjamin Olken (2017). "Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs". WBRO, 155-184; Cesarini, David, Erik Lindqvist, Matthew Notowidigdo y Robert Ostling (2017). "The effect of wealth on individual and household labor supply: evidence from Swedish lotteries". American Economic Review, forthcoming; Gibson, John, David McKenzie, y Steven Stillman (2011). "The impacts of international migration on remaining household members: results from a migration lottery program". Review of Economics and Statistics, 1297-1318; Salehi-Isfahani, Djavad y Mohammad Mostafavi-Dehzoeei (2017). "Cash transfers and labor supply: evidence from a large scale program in Iran". Economic Research Forum WP series 1090; Marinescu, Ioana (2018) "No strings attached: the behavioral effects of US unconditional cash transfer programs" NBER WP 24377; Picchio, Matteo, Sigrid Suetens, y Jan van Ours (2017). "Labor Supply effects of winning a lottery", Economic Journal, forthcoming; y Yang, Dean (2018) "International Migration, Remittances, and Household Investment: evidence from Philippine Migrants", Economic Journal, 591-630.

<sup>13</sup> Ver Ugo Gentilini, Maddalena Honorati, y Ruslan Yemtsov "The State of Social Safety Nets", World Bank Report, 2014.



- Está por ejemplo analizado el efecto del programa de México, que parte llamándose Progresá y hoy se llama Oportunidades. Parker y Todd (2017)<sup>14</sup> revisan sus efectos sobre la oferta de trabajo y encuentran que es pequeño.
- Hay trabajos que examinan los efectos de ganar la lotería, otros que examinan los efectos de experimentos que se han realizado con esquemas de impuestos negativos al ingreso, trabajos que analizan esquemas de distribución de dividendos de fondos (Cesarini et al 2017, Picchio et al 2017, Marinescu 2018). Todos ellos encuentran efectos menores sobre la oferta laboral.
- A su vez, está la evaluación de un IBU en Irán destinado a compensar el efecto de fuertes aumentos en los precios de la energía y el pan (como resultado de finalizar altos subsidios) realizada por Isfahani y Mostafavi (2017) que encuentra que no hay efectos sobre las horas trabajadas por semana.
- Si uno interpreta las remesas internacionales como transferencias incondicionales de efectivo, el efecto de las mismas también provee de evidencia al respecto. Por ejemplo, Yang (2008) examina la evidencia para Filipinas. Encuentro que el efecto de primer orden de las remesas es que los hogares que las reciben mantienen a sus hijos más tiempo en el colegio y les hacen trabajar menos horas. El efecto sobre las horas de trabajo de los adultos es pequeño (y no estadísticamente significativo). Hay varios otros (ver trabajos citados en los pies de página 23 a 27) y todos concluyen lo mismo en relación a la oferta laboral de los adultos.

Una revisión de los resultados se encuentra en el trabajo de Ioanna Marinescu (ya citada). Dicha revisión cubre aspectos más amplios de las transferencias incondicionales de efectivo, no solamente sobre la oferta de trabajo sino incluyendo efectos sobre el consumo y la inversión.

En relación a los estudios incluidos en la revisión de Marinescu, se incluyen varios experimentos con diferentes versiones del INI realizados en EEUU y Canadá, los dividendos otorgados por el Fondo Permanente de Alaska y los dividendos recibidos de los casinos manejados por los Cherokees. También se analiza el efecto de ganar la lotería. En general el efecto de estos programas sobre la

---

<sup>14</sup> Susan W. Parker y Petra E. Todd "Conditional Cash Transfers: The Case of Progresá/Oportunidades" JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE VOL. 55, NO. 3, SEPTEMBER 2017 (pp. 866-915).

oferta laboral es nulo. La excepción es el experimento INI más grande (en número y dinero) que encuentra una caída de 4% en la tasa de empleo.

En la revisión se incluyen resultados particularmente relevantes de los experimentos con el INI que ocurrieron en seis estados de EEUU y una provincia de Canadá. Las características generales de estos 7 experimentos son las siguientes: En total estos estudios incluyeron 10 mil hogares. El dinero asegurado estaba entre 17.445 y 48.446 dólares al año para una familia de cuatro. El dinero se recibía mensualmente. La duración fue entre 3 a 5 años, dependiendo del programa. Tuvieron lugar principalmente desde fines de los sesenta a fines de los setenta<sup>15</sup>.

Toda la evidencia lleva a la conclusión que tanto el efecto ingreso como el efecto sustitución son pequeños, y menores que lo que se había encontrado en estudios no experimentales. A su vez, no se detectan efectos en que, en general el dinero es malgastado. Más bien se utiliza para aumentar la inversión en capital humano de la familia, para mejorar la salud, la nutrición, etc.

#### *Efectos sobre otras variables*

Entre los resultados detectados, aparte de los efectos sobre la oferta laboral están: mejoras en la salud, más educación para los niños, etc. En general los outcomes son positivos. Para no alargar innecesariamente este informe no se reportan en detalle. Referimos al lector al trabajo de Marinescu y los trabajos ahí citados.

### **3.5.- Otros temas relevantes**

Hay muchos temas importantes que no analizaremos en detalle. Por ejemplo, para diseñar un programa de transferencias universal se requiere definir quienes recibirían los beneficios. Por

---

<sup>15</sup> Estos experimentos han sido estudiados por: Ashenfelter, Orley y Mark Plant. 1990. "Nonparametric estimates of the labor supply effect of negative income tax programs". *Journal of Labor Economics*, 396-415; Banerjee, Abhijit, Rema Hanna, Gabriel Keindler y Benjamin Olken (2017). "Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs". *WBRO*, 155-184; Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Georgia Sturge, Valentina Barca, Tanja Schmidt y Luca Pellerano. 2016. "Cash transfers: What does the evidence say?" Overseas Development Institute; Burtless, Gary. 1986. "The work response to a guaranteed income: a survey of experimental evidence." *Federal Reserve of Boston Conference Proceedings*, 22-59; Hum, Derek y Wayne Simpson. 1993. "Economic response to a guaranteed annual income: experience from Canada and the United States". *Journal of Labor Economics*, 263-96; y Robins, Phillip. 1985. "A comparison of the labor supply findings from the four negative income tax experiments". *Journal of Human Resources*. 567-82.

ejemplo, solamente personas entre 18 y 65 que son ciudadanos o residentes permanentes del país. ¿Cuál va a ser el requisito de residencia, si lo hay? Etc.

Un tema complejo es que se requiere un sistema nacional de identificación para poder estar seguros que el programa es universal y un sistema nacional de cuentas bancarias (u otro) para hacer los pagos.

Otra consideración es la fortaleza del sistema de impuestos. Para aquellos países con un sistema impositivo desarrollado y efectivo el INI puede ser más atractivo ya que combina el gasto y su financiamiento en un solo acto.

*Last but not least*, otro problema importante es el diseño de la transición: este es un esquema ambicioso y la transición desde el esquema actual a un INI va a requerir de planificación. No es claro si lo mejor es hacer un “big bang” o algo gradual. Hay que tener cuidado de darle prioridad a los pobres en la transición, el diseño debiera impedir que ellos pierdan su apoyo en alguna etapa de la transición. (Algo se discute en la sección 6 respecto de este tema).

#### **4.- Reformando el marco regulatorio del mercado laboral**

El último pilar, es reformar las instituciones del mercado laboral. Hoy por hoy las instituciones laborales tienen tres problemas principales.

El primero es que no cubren a todos los trabajadores (cubren solamente a aquellos en el sector formal). El segundo es que tratan de hacer demasiado y operan “de facto” como un sistema de protección social paralelo, asegurando ingresos mínimos u operando en sustitución del seguro de desempleo. Tercero, hacen todo esto a un alto costo social, ya que los excluidos son los más necesitados en general, en especial los jóvenes. No entraremos en demasiado detalle al respecto porque no es el objetivo principal de este informe.

Esta reforma transforma en redundante la legislación laboral que opera como seguro social. Estos (salario mínimo, indemnización por despido, entre otros) son una parte importante de los costos que se imponen sobre el empleo formal, contribuyendo a la informalidad (y al menor nivel de empleo, de todo tipo). En esta propuesta desaparecen.

También se vuelven redundantes una multiplicidad de programas sociales que para justificar esta nueva política (y para contribuir a su financiamiento) deben ser eliminados. Por un lado, esto implica eliminar el desincentivo a ser formal implícito en la existencia de beneficios sociales no contributivos. Por otro se elimina una “majamama” de decenas, o centenas de programas cuyo efecto neto sobre la pobreza es indescifrable pero cuyo efecto sobre la oferta de trabajo formal es claramente negativo.

A su vez, al eliminar estos últimos programas se elimina un importante desincentivo a la informalidad o a la no participación del mercado laboral. El diseño de estos programas tradicionalmente implica financiar a las familias hasta un límite “duro” de ingreso o de puntaje en una ficha. Con esto quiero decir que si se pasa un peso de ese límite o un punto de dicho límite se pierden todos los beneficios sociales. Esto enfrenta a los trabajadores a impuestos confiscatorios en el margen. Para eludirlos las personas tienen que evitar ganar más ingreso (¡!), o hacerlo en la informalidad. Esta es una versión de la famosa “trampa de la pobreza”. De manera que esta propuesta tiene la gran ventaja de eliminar esta trampa y con ello aumentar el empleo formal.

## **5.- Consideraciones de “economía política”**

Habiendo una lista de reformas posibles, hay necesariamente que priorizarlas. Como siempre, enfrentamos una restricción fiscal, y muchas de las reformas requieren un esfuerzo fiscal en su apoyo. Entonces surge la pregunta de ¿hacemos el esfuerzo fiscal para apoyar qué? Obviamente debiera ser aquella reforma que más nos ayude a resolver este dilema (y si nos ayuda a resolver otros dilemas, mejor). A su vez, hay un limitado capital político para poner detrás de reformas que pueden ser (y en muchos casos son) impopulares. Entonces, ¿usamos el capital político para apoyar qué?

En este informe se argumenta en favor de priorizar las reformas que se centran en el sistema de pensiones, la política social y el mercado laboral. Ellas son de todas maneras necesarias para enfrentar el desafío de la automatización y a su vez de la inadecuación de la política social frente a ese desafío, por lo que presenta la gran ventaja de ayudar a resolver tres grandes problemas con una reforma. A su vez, a mi juicio, este “paquete” propuesto hace que varias reformas, que son políticamente difíciles, sean más atractivas. Pero claro, siempre y cuando se manejen como un paquete. Si se desarma el paquete podemos terminar en una situación peor a la que partimos. Por ejemplo, si se trata de implementar un ingreso básico universal sin con ello reemplazar otros programas<sup>16</sup> y sin con ello reformar la regulación del mercado laboral. Ahí solamente añadiríamos a nuestros problemas otro más: el problema fiscal de esta nueva política adicional (la 380ava política contra la pobreza...).

En resumen, estas reformas son la mejor manera de dar un paso adelante que nos ayude a resolver varios desafíos.

## **6.- Implementación**

Se han mencionado los desafíos que presenta la implementación de las reformas propuestas. El objetivo de esta sección es solamente integrarlas. Es obvio que una reforma de esta magnitud no puede implementarse en un “big-bang”. Pero a su vez si no se implementan muy coordinadamente el set completo de reformas se corre el riesgo de implementar solo parcialmente el paquete de políticas propuestas, con el riesgo de terminar peor que donde empezamos. Por lo cual la estrategia de implementación debiera ser una en que estemos conformes que, si en cualquiera de sus etapas se interrumpe el proceso de reformas, el sistema está mejor que cuando partimos.

Eso nos dice que hay que pensar con mucho cuidado la transición. Curiosamente, ninguna de las instituciones internacionales que han “jugado” con la idea de implementar una reforma como la propuesta, han avanzado en el tema de la implementación. En este informe tampoco se hace.

---

<sup>16</sup> Como en el caso de Finlandia, mencionado más arriba, por ejemplo.

Partimos de la base que, siendo un tema tan complejo, parece razonable tratar de ver si propuestas de este tipo tienen “piso” en los grupos relevantes antes de dedicar recursos al diseño de la transición. Por ello el principal objetivo de este informe es poner estos temas en la agenda de política pública, señalando los beneficios de una aproximación de este tipo. En la esperanza de que ello atraiga suficiente interés como para justificar una segunda etapa de diseño de la implementación.

## **7.- Conclusión**

El objetivo central de las propuestas de política social es proveer de un seguro efectivo a toda la población contra los riesgos de tener un menor ingreso, proveyendo de un mínimo a los ingresos de todos, aumentando así el bienestar al disminuir los riesgos que enfrentan. Esta disminución representa un aumento del bienestar para toda la población. Pero esto es un avance en particular para aquellos amenazados por la pobreza en cualquier etapa de sus vidas.