

ISSN: 2594-0937

Debates sobre Innovación

Número 1, Volumen 8
Ene-Mar de 2022



Memorias 4to Coloquio de estudiantes de posgrado sobre
Gestión y Políticas de CTI

Comité editorial

Gabriela Dutrénit
José Miguel Natera
Arturo Torres
José Luis Sampedro
Diana Suárez
Marcelo Mattos
Carlos Bianchi
Jeffrey Orozco
João M. Hausmann
Matías F. Milia

REVISTA ELECTRÓNICA
TRIMESTRAL



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Xochimilco



MEGI
MAESTRÍA EN ECONOMÍA, GESTIÓN
Y POLÍTICAS DE INNOVACIÓN



LALICS

LATIN AMERICAN NETWORK FOR ECONOMICS FOR LEARNING,
INNOVATION AND COMPETENCE BUILDING SYSTEMS

DEBATES SOBRE INNOVACIÓN. Volumen. 8 Número. 1. Enero - Marzo 2022. Es una publicación trimestral de la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Producción Económica. Prolongación Canal de Miramontes 3855, colonia Ex-Hacienda San Juan de Dios, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14387, México, Ciudad de México y Calzada del Hueso 1100, Col. Villa Quietud, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04960, Ciudad de México. Teléfonos 5554837200, ext.7279. Página electrónica de la revista <http://economiaeinovacionuamx.org/secciones/debates-sobre-innovacion> y dirección electrónica: megct@correo.xoc.uam.mx Editor Responsable: Dra. Gabriela Dutrénit Bielous, Profesora-Investigadora del Departamento de Producción Económica. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo de Título No. 04-2017-121412220100-203, ISSN 2594-0937, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Gabriela Dutrénit Bielous, Departamento de Producción Económica, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad Xochimilco. Calzada del Hueso 1100, Col. Villa Quietud, Alc. Coyoacán, C.P. 04960, Ciudad de México. Fecha de última modificación: 15 de mayo de 2022. Tamaño del archivo: 13.6 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Determinación del costo fiscal de un Ingreso Básico Universal para México y su impacto en la reducción de la pobreza utilizando MEXMOD

M.A. Luis Enrique Vásquez Pillado

UNAM, Tecnológico de Estudios Superiores del Oriente del Estado de México, Estudiante del cuarto semestre del Doctorado en Ciencias de la Administración

luis.pillado@comunidad.unam.mx

Resumen

La premisa de un Ingreso Básico Universal (IBU) es garantizar una renta incondicional y ordinaria a todas las personas que son ciudadanos de un país, es decir, no se centra en un criterio económico ni de una decisión burocrática, sino por un criterio personal: el solo hecho de ser ciudadano de un Estado, sin condiciones adicionales.

El objetivo del presente artículo es determinar el costo fiscal de un Ingreso Básico Universal en México, como instrumento de política social y su impacto en la reducción de la pobreza por ingresos mediante el sistema MEXMOD.

MEXMOD es un sistema de microsimulación de transferencias e impuestos que modela escenarios de cambios en las transferencias monetarias derivadas de modificaciones en políticas sociales y sus respectivos efectos sobre la distribución del ingreso y la pobreza; dicho sistema es administrado por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. (CIAD) y que emplea como fuente de información las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de los años 2014, 2016 y 2018.

Palabras clave

Ingreso básico universal, pobreza, MEXMOD, microsimulación

1. Introducción

La política social de transferencias de ingresos a familias para la disminución de la pobreza y la desigualdad económica en un país se encuentra estrechamente ligada a la política fiscal, pues de esta última depende el cumplimiento de la primera, dado que el financiamiento para las transferencias de ingresos (condicionadas o no condicionadas) a las familias proviene de los contribuyentes de impuestos. Los sistemas de transferencias de ingresos más estudiados en la literatura son: el Ingreso Básico Universal (IBU), el Empleo Garantizado (EG, o por sus siglas en inglés “JG” (*Job Guarantee*), el Impuesto Negativo sobre la Renta (INR) y más recientemente, la Herencia Básica Universal (HBU).

Las transferencias de ingresos a familias en situación de pobreza aspiran a generar un estado de bienestar donde se pueda cubrir al menos, el mínimo vital. Estos sistemas tienen un relevante antecedente en la época contemporánea en lo que se conocía a finales del siglo XVIII como el “Sistema de Speenhamland”. Este sistema surge en 1795 en el municipio de Speen, Inglaterra, cuando los Magistrados, al incrementarse los niveles de la hambruna y del precio del trigo, se obligó a las parroquias (ayuntamientos) a abonar un subsidio que completara los salarios de las personas en situación de pobreza y estuviera indexado al precio del trigo.

La premisa de un Ingreso Básico Universal (IBU) es garantizar una renta incondicional y ordinaria a todas las personas que son ciudadanos de un país, es decir, no se centra en un criterio

económico ni de una decisión burocrática, sino por un criterio personal: el solo hecho de ser ciudadano de un Estado, sin condiciones adicionales. Como se analizará más adelante, diversos autores coinciden que un IBU representa un instrumento de política social que permite desburocratizar el estado de bienestar, donde los ciudadanos lo obtienen sin distinción, por lo que no existen “Incluidos” o “Excluidos” en este programa, además, como cualquier programa social, busca un mejoramiento en la capacidad económica de los miembros de un Estado y con ello, mejorar su calidad de vida y seguridad a las familias.

Para esta investigación, un ingreso básico y un ingreso mínimo garantizado son conceptos o figuras distintas; mientras que el primero es una ayuda o subvención universal e incondicional, el segundo posee la característica de requerir que el beneficiario demuestre necesidad económica o insuficiencia de cubrir sus necesidades vitales y con ello ser acreedor a dicho programa social que garantice un nivel mínimo de bienestar.

Dicho lo anterior, es importante plantear la siguiente interrogante: ¿A cuánto ascendería el costo fiscal en transferencias sociales si en México se implementará un ingreso básico?

Como se ha señalado de forma preliminar en párrafos anteriores, el hecho de entregar a todos los ciudadanos de un país una asignación monetaria, regular y además no condicionada despierta ciertas reservas y atracciones en gobiernos, académicos y organizaciones sociales, que por una parte incita a su implementación por la facilidad administrativa y efectividad en la reducción de la tasa de pobreza de ingresos en un país pero por la otra, se cuestiona la sostenibilidad económica para las finanzas públicas y la desincentivación al trabajo y otras actividades económicas.

El objetivo del presente artículo es determinar el costo fiscal de un Ingreso Básico Universal en México, como instrumento de política social y su impacto en la reducción de la pobreza por ingresos mediante el sistema MEXMOD, administrado por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. (CIAD).

Primeramente, se realizará una revisión al estado de la cuestión, partiendo de uno de los antecedentes históricos contemporáneos de las transferencias de ingresos como política social: las “Poor Laws” de Inglaterra.

Más adelante se abordarán las diferentes acepciones y características que se le atribuyen al “Ingreso Básico Universal” y algunas posturas sobre desincentivación de este instrumento de política social al trabajo.

Después, se explicará la metodología a emplear en la presente investigación, que consiste en una técnica de microsimulación mediante el sistema MEXMOD, un modelo de microsimulación de impuestos y transferencias para México, basado en el software “EUROMOD”. Los escenarios que se simularán en la entrega de un ingreso básico serán dos: el primero consistirá en la transferencia de un salario mínimo vigente para 2021 (141.70 por día) y el segundo por un importe correspondiente a la canasta alimentaria determinada por el CONEVAL como referencia la aplicable en zonas urbanas.

2. Revisión de la literatura

El “Sistema de Speenhamland” surge en 1795 en el municipio de Speen, Inglaterra, cuando los Magistrados, al incrementarse los niveles de la hambruna y del precio del trigo, se obligó a las parroquias (ayuntamientos) a abonar un subsidio que completara los salarios de las personas en situación de pobreza y estuviera indexado al precio del trigo. Antes de la implementación de este sistema, la ayuda pública estaba destinada principalmente a los incapaces para trabajar o

desempleados, quien más tarde se incorporarían los capaces de trabajar. (Blaug, 1963 cómo se citó en Lo Vuolo & Aguirre, 2010)

El sistema de “Speenhamland” estaba integrado a las “*Poor Laws*” o Leyes para Pobres que contenían medidas para regular la mendicidad y beneficiar a personas en situación de pobreza, como completar los ingresos por salarios de los trabajadores a través de un subsidio, atendiendo al criterio de la integración de una familia y del precio que tuviera el trigo, garantizando un poder de compra. Este sistema de transferencias era financiado por contribuciones locales. (Block & Somers, 2003)

Para el año 1834, en Inglaterra, con la Reforma a la Ley de Ayuda Pública a los Pobres (*Poor Law Amendment Act*), se crearon programas de empleo garantizado, donde se otorgaba una remuneración bajo condiciones inferiores a la alternativa más baja disponible creando centros de asistencia a cambio de trabajo. (Himmelfarb, 1983)

La premisa de un Ingreso Básico Universal (IBU) es garantizar una renta incondicional y ordinaria a todas las personas que son ciudadanos de un país, sin entregarse bajo un criterio socioeconómico ni de una decisión burocrática, sino por un criterio personal, universal e incondicional; es incondicional, aunque puede variar la cantidad de dinero en función de la edad, no importa el género ni el estatus laboral o la estructura familiar, etc., es automático porque se debe pagar semanal o mensualmente; es una subvención no reintegrable, es decir, no se debe comprobar el uso del recurso; es individual porque se entrega de manera personal y finalmente aplica como un derecho de todos los ciudadanos de un país. (Citizen's Basic Income Trust, 2018)

Para Francese & Prady (2018), un ingreso básico es un mecanismo de sostén de ingresos que normalmente abarca a la totalidad (o una gran parte de la población) sin condicionamientos o con condiciones mínimas. Sin embargo, para Van Parijs (1996) un ingreso básico es un ingreso pagado por el gobierno a cada miembro pleno de la sociedad: a) incluso si no quiere trabajar; b) sin tener en cuenta si es rico o pobre; c) sin importar con quién vive y; d) con independencia de la parte del país en la que viva. Esta definición caracteriza al ingreso básico como incondicional (incluso si no quiere trabajar) y universal (sin tener en cuenta si es rico o pobre, sin importar con quién vive y con independencia de la parte del país en la que viva).

Gentilini, Grosh, & et.al (2020) clasifican a los sistemas de asistencia social gubernamental en cuatro tipos de programas, segmentados bajo dos criterios; basados o no en el trabajo y basados en el sistema de impuestos o un sistema de subsidios. Al ingreso básico, lo ubican en un sistema social no basado en el trabajo y en un sistema de subsidio, debido a que, para un ingreso básico, el estatus laboral no importa y esta basado en un pago de subsidio no sujeto a comprobación de destino.

Torry (2021) realiza una distinción entre ingreso básico versus un esquema de ingreso básico y un ingreso mínimo garantizado. El primero, señala, es incondicional para todos los individuos, el segundo es un ingreso que tiene diferentes niveles para diferentes grupos de edades, diferentes métodos de financiación, sistema de beneficios fiscales, etc., y el tercero, es un nivel de ingreso mínimo que debe percibir una persona para tener un estilo de vida adecuado y decente. Por lo tanto, la diferencia entre un ingreso básico y un ingreso mínimo garantizado es la comprobabilidad y condicionalidad de esta ayuda social. Mientras que el segundo se encuentra sujeto a demostrar la necesidad económica para su entrega, el ingreso básico no.

Además, señala que hay diversas formas en la que el Estado puede garantizar un nivel mínimo de bienestar: a través de un ingreso mínimo garantizado, de un Impuesto Negativo sobre la Renta, de un crédito fiscal o de un ingreso básico.

Este autor sostiene que las características de un ingreso básico son:

a) Es incondicional: el ingreso básico es una transferencia de dinero que no se encuentra ni limitado ni sujeto a condición alguna por parte del Estado, salvo la edad del beneficiario, por lo tanto, no existe contraprestación alguna del ciudadano hacia el Estado.

b) Es universal: el ingreso básico se entrega a una población en particular, ya sea a nivel federal o local. Además, señala que es redundante llamar al ingreso básico como “Ingreso Básico Universal”, porque por sí mismo, ingreso básico implica incondicionalidad que a su vez implica universalidad.

Sin embargo, para la *Basic Income Earth Network* (2021), BIEN por sus siglas en inglés, un ingreso básico universal posee las siguientes características:

- a) Es periódico;
- b) Se paga en efectivo;
- c) Se entrega de manera individual;
- d) Es universal e incondicional.

Diversos autores coinciden que el ingreso básico debe ser un pago periódico en efectivo, por lo que los programas de alimentación garantizada no podrían considerarse como un IBU, pues la premisa principal, como se ha mencionado anteriormente, es la incondicionalidad y la universalidad, es decir, esta transferencia social lo obtendrían ciudadanos en pobreza extrema, moderada, clase media y alta, inclusive. Lo que lleva a cuestionar si este subsidio cumpliría con el principio de justicia distributiva o el de proporcionalidad y equidad que le aplica al pago de impuestos.

Bregman (2017) señala que uno de los beneficios de un ingreso básico es que liberaría a los pobres de la trampa de las ayudas sociales y los alentaría a buscar un trabajo remunerado con auténticas oportunidades de crecimiento y progreso. Además, sostiene que, al ser una renta incondicional, las personas no tendrían riesgos de perder dicha ayuda o reducida, sino que mejorarían su condición de vida. En su obra, Bregman se muestra como un defensor del ingreso básico, pero no indica la forma en que se debería distribuir, la manera de cuantificarse o bajo qué esquema debería aplicarse una renta universal de esta naturaleza.

Pero ¿Será el ingreso básico un instrumento eficiente que coadyuve a la disminución de la pobreza? Si bien es cierto que uno de los principios rectores sobre la pobreza extrema y derechos humanos dictados por la Organización de las Naciones Unidas, es la rendición de cuentas por parte de los Estados; es importante señalar que son estos los que deben garantizar la reparación efectiva del daño a los pobres, a través de programas sociales, asignación de recursos y servicios públicos de calidad por aquellas acciones y omisiones a la implementación de políticas públicas que permitieron y han permitido el crecimiento exponencial de la brecha de desigualdad económica, social y política y por consiguiente, limitar su desarrollo biopsicosocial.

Brynjolfsson & McAfee (2014) sostienen que la forma más sencilla que tendría el gobierno para distribuir la riqueza sería entregando un ingreso básico universal, es decir, una cantidad mensual de dinero a todos los individuos de un país sin necesidad de encuestas o evaluación de quien lo necesita más o quien lo necesita menos. Además, señalan que es comparativamente más sencillo de administrar y, por lo tanto, preserva los elementos del capitalismo, asegurando un estándar mínimo de vida. Bajo esta postura, agregan que una persona decidiría si con este ingreso básico, mejorarían su ingreso trabajando más, decidir invertirlo en instrumentos financieros, comenzando un negocio o haciendo otras actividades. Este planteamiento nos lleva a formular lo siguiente, respecto a lo planteado anteriormente: ¿Valdrá la pena repartir a todos los residentes de un país, dinero en cantidad igualitaria, sin cuestionar su necesidad económica, con tal de simplificar el proceso de asignación de recursos y disminuir el costo administrativo de su ejecución?

¿Una persona que tiene garantizado un ingreso anual por el Estado, trabajaría menos? Sheahen (2012) realizó un análisis de datos de un experimento de renta garantizada que se aplicó en Denver en 1964, cuando el presidente Lyndon B. Johnson estableció una serie de programas para combatir la pobreza; y concluyó que la reducción del trabajo remunerado fue del 9% por familia, es decir, la disminución de horas de trabajo fue irrelevante en todos los casos.

Respecto a la pregunta planteada en el párrafo anterior, la Citizen's Basic Income Trust (2018) señala que, con un programa de ingreso básico universal, las familias en lugar de optar por dejar de trabajar buscarían un empleo a tiempo parcial incrementando sus ingresos, ya que dicho ingreso básico no estaría sujeto a una comprobación de recursos ni a una tasa impositiva.

Para Barrientos & Hulme (2010), un programa de ingreso básico genera diversos beneficios para las personas en situación de pobreza, por una parte, las familias dan un buen uso al dinero entregado por el Estado, se reduce la pobreza, los resultados se prolongan al largo plazo, en el incremento de los ingresos y salud de las familias, así como en los impuestos y finalmente, programas de esta naturaleza resultan menos costosos que otras alternativas.

Actualmente no existe país alguno que haya implementado un Ingreso Básico Universal; se han creado programas piloto en el pasado y en el presente, programas sociales que se podrían denominar “*Cuasi-Ingreso Básico Universal*”, debido a que cumplen solo con alguna de las características señaladas anteriormente, la universalidad o la incondicionalidad, la única restricción a estas características puede ser la edad. Actualmente no es posible evaluar el impacto de un IBU -en su definición pura- en la economía de un país y si juega un papel importante o no en el desincentivo al trabajo. Lo que si es posible medir son los “*Cuasi-IBU*”.

Uno de los referentes más importantes en el intento de implementar un ingreso básico fue el “*Mincome*” en Canadá. A través del Plan de Asistencia de Canadá que entró en vigor en 1967, para el año 1973, la provincia de Manitoba implementó el “*The Manitoba Basic Annual Income Experiment*”. El diseño de este programa piloto estaba focalizado en analizar la desincentivación laboral, pero también los aspectos de gestión y costos administrativos y operativos del programa. El objetivo era evaluar si los habitantes trabajarían menos, el impacto en su calidad de vida y el tiempo libre o excedente. El costo superó los 17 millones de dólares (más de 100 millones de dólares americanos actuales) para beneficiar alrededor de 1,000 familias.

Durante el cambio de administración de gobierno, el nuevo gabinete consideró costoso el financiamiento a dicho programa piloto, debido a que el gobierno federal suministraba el 75%, ordenando cancelar dicho programa. Fue hasta un par de décadas después, cuando Hum & Simpson (1991) analizaron los datos y concluyeron que la respuesta de la oferta laboral a los cambios en el sistema de transferencia de impuestos, como los relacionados con los programas de mantenimiento de ingresos, es pequeña, es decir, no se desincentivaba el trabajo.

América Latina es considerada una región con elevados niveles de informalidad y un proceso avanzado de envejecimiento poblacional, las pensiones sociales desempeñan un papel clave para proporcionar seguridad básica del ingreso a las personas mayores y las personas con discapacidad, pues compensan la limitada cobertura de las pensiones contributivas y coadyuvan al fortalecimiento de los pisos de protección social. (CEPAL 2018)

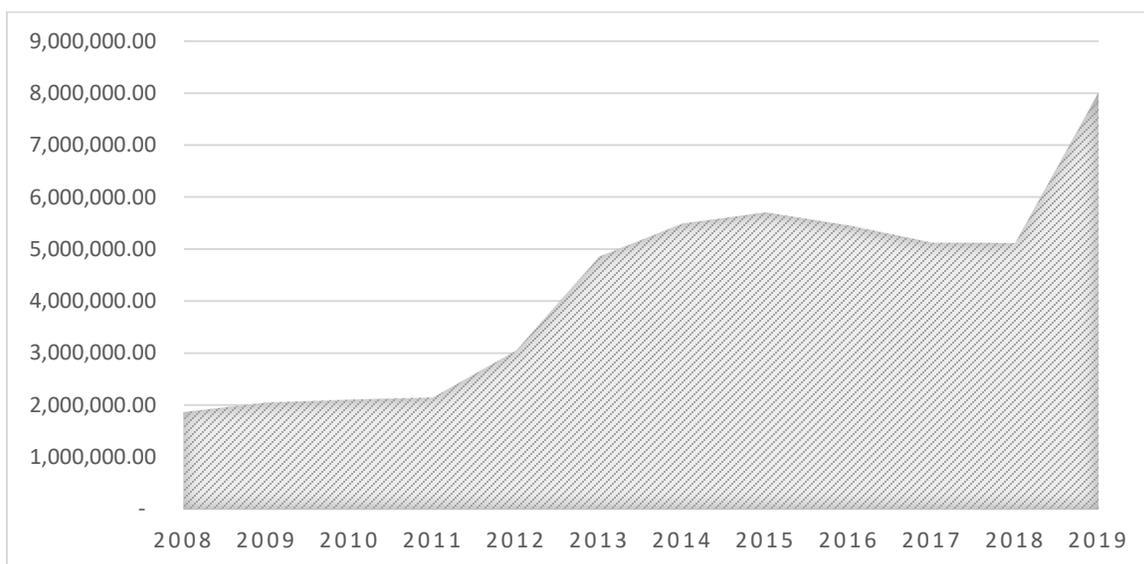
Desde hace ya tres sexenios, se han establecido diversos programas sociales que bien podrían considerarse como esquemas de ingreso básico universal (Cuasi-IBU). Retomando la definición y parafraseando a Torry (2021), un esquema de ingreso básico es una ayuda social que se entrega por cualquiera de los diferentes niveles de tipo de grupo: edad, población objetivo y sistema de beneficio fiscal, uno de ellos es la Pensión Universal a Adultos Mayores en México. Este programa social tiene como propósito entregar un apoyo económico mensual de \$1,275.00 a

los adultos mayores de 68 años y si son adultos mayores que residen en algún municipio integrante de pueblos indígenas, la edad se reduce a 65 años.

Este programa social reúne las características para ser considerado un esquema de ingreso universal, debido a que representa un pago periódico, se entrega a sus beneficiarios en efectivo (transferencia electrónica de fondos), es de formar individual, universal para todos los adultos mayores de 68 años o 65 años, en su caso y es incondicional, no se exige otra condición ni esta sujeta a la comprobación dicha ayuda social.

En la gráfica 1, se presenta el número de beneficiarios que ha tenido el programa social de pensión a los adultos mayores para el periodo 2008-2019:

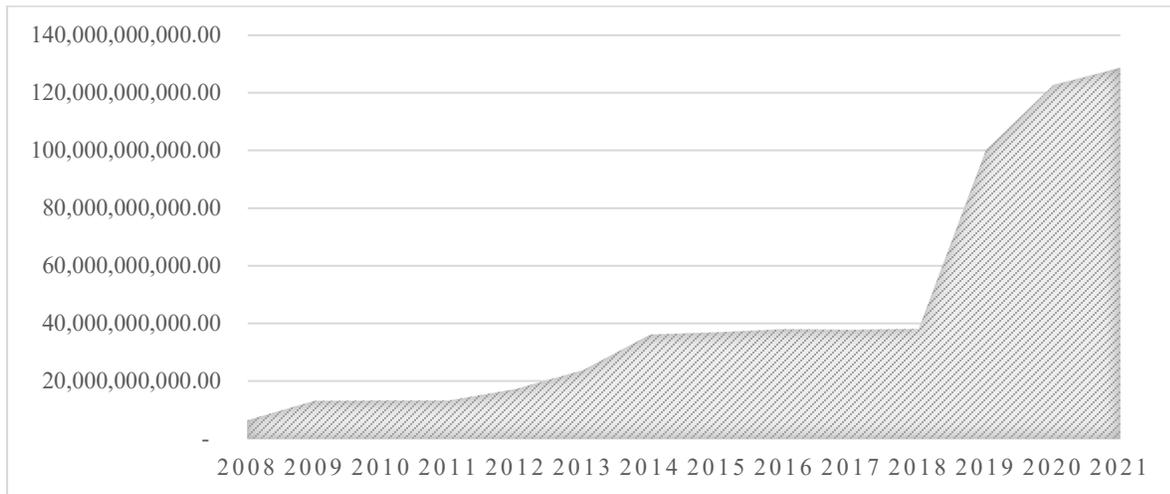
Gráfica 1. Beneficiarios del programa social de Pensión a los Adultos Mayores



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de CONEVAL (2020) y Secretaría del Bienestar (2020)

El padrón de adultos mayores beneficiarios con este programa social, de acuerdo con la Secretaría del Bienestar (2020), al 31 de diciembre de 2019 fue de 8,001,962. El crecimiento en número de beneficiarios ha sido constante y entre los años 2017 a 2019 fue exponencial. En cuanto a la partida presupuestaria de este programa social en el Presupuesto de Egresos de la Federación, desde el año 2008 a 2021, ha ido incrementando para el Ramo 20, como se aprecia en la gráfica 2.

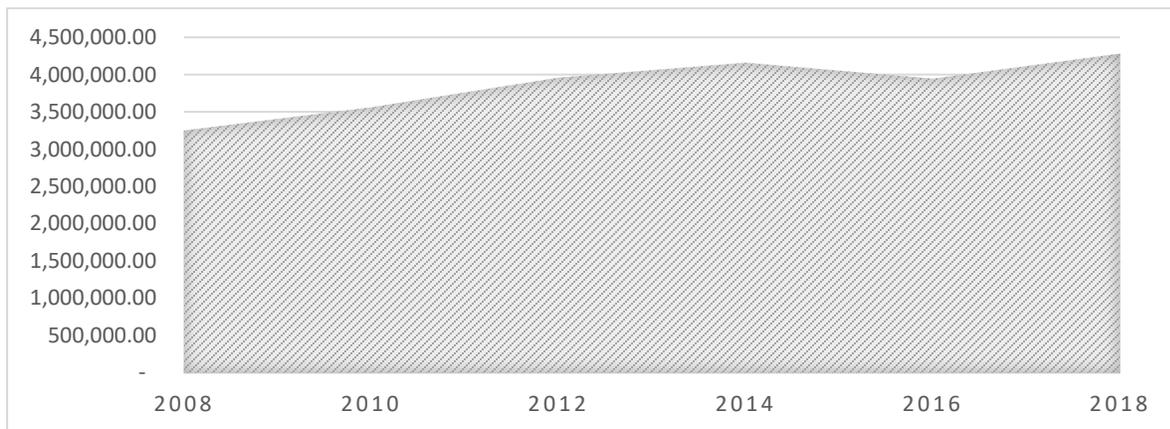
Gráfica 2. Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 a 2021



Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 a 2021.

Si bien es cierto que la tasa de pobreza por ingresos en adultos mayores no ha disminuido, se ha logrado garantizar un ingreso a personas en situación de vulnerabilidad por edad.

Gráfica 3. Adultos mayores en situación de pobreza 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de CONEVAL (2020).

Standing (2015) señala que un programa social debería ser un tipo de transferencias monetarias no condicionadas y para evaluarlos, se debe ir más allá del análisis costo-beneficio entre la sociedad y el criterio económico y “juzgarse” por principios éticos, debido a que es socialmente injusto imponer controles u obligaciones a ciertos grupos que no son impuestos a los grupos más libres en la sociedad. Este autor defiende un programa social que cumpla la definición del ingreso básico, al ser de tipo universal y no condicionado, debido a que un programa social debe fomentar la autonomía y seguridad económica de las personas, su capacidad de decidir, su poder social, personal y económica.

3. Metodología

3.1. Diseño

La presente investigación es de carácter cuantitativo de tipo correlacional. Las variables de resultado de interés son: el índice de riesgo de pobreza y el ingreso familiar. Para evaluar el impacto de la implementación de un ingreso básico en los resultados de interés, se empleará un modelo estático de microsimulación tax-benefit que contiene agrupados los datos de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de los años 2014, 2016 y 2018, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2019 y 2020, de la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) 2019 y 2020, denominado MEXMOD.

De acuerdo con Oliva, Serrano, Huesca, et. al (2018) un modelo de microsimulación estático de impuestos y beneficios, al final lo que busca es descomponer el efecto fiscal de la política y aislar el impacto de un cambio en las variables relevantes como el ingreso o el consumo, además, estas simulaciones de impuestos o transferencias permiten cuantificar la variación de la recaudación o el gasto público como resultado del cambio o implementación de una política social.

Los escenarios que se simularán en la entrega de un ingreso básico serán dos: el primero consistirá en la transferencia de un salario mínimo vigente para 2021 (141.70 por día) y el segundo por un importe correspondiente a la canasta alimentaria determinada por el CONEVAL como referencia la aplicable en zonas urbanas vigente para septiembre 2021.

3.2. MEXMOD

MEXMOD es un sistema de microsimulación de transferencias e impuestos que modela escenarios de cambios en las transferencias monetarias derivadas de modificaciones en políticas sociales y sus respectivos efectos sobre la distribución del ingreso y la pobreza y dicho sistema es administrado por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. (CIAD) y que emplea como fuente de información las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de los años 2014, 2016 y 2018.

El sistema MEXMOD esta basado en el sistema EUROMOD. Éste último es un modelo de microsimulación de impuestos-beneficios aplicables para la Unión Europea y el Reino Unido y permite simular y calcular el impacto, efectos y beneficios de la creación, incremento, disminución o eliminación de impuestos y programas sociales de cada país integrante de la Unión Europea y en su conjunto, como región.

El EUROMOD fue desarrollado por el Instituto de Investigación Social y Económica (ISER) de la Universidad de Essex y a partir del año 2021, lo gestiona el Centro Común de Investigación (JRC) de la Comisión Europea, en colaboración con Eurostat. (Joint Research Centre (JRC) of the European Commission, 2021).

3.3. Data

El sistema MEXMOD emplea como fuente de información las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de los años 2014, 2016 y 2018, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2019 y 2020, de la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) 2019 y 2020.

El objetivo de la ENIGH es proporcionar un panorama estadístico del comportamiento de los ingresos y gastos de los hogares en cuanto a su monto, procedencia y distribución; mostrando,

además, información sobre las características ocupacionales y sociodemográficas de los integrantes del hogar, así como las características de la infraestructura de la vivienda y el equipamiento del hogar. (INEGI, 2021)

Respecto a la ETOE, permite suministrar al sistema, la información estadística sobre las características ocupacionales de las personas mayores de 15 años a nivel nacional y de la ENOE, suministra la información estadística sobre la fuerza de trabajo, las características ocupacionales y las variables sociodemográficas de la población a nivel nacional y estatal.

En cuanto al sistema fiscal, MEXMOD emplea datos de recaudación por el Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, entre otros.

3.4. Supuestos en la modelación

En este artículo se modelarán dos escenarios alternativos de un Ingreso Básico Universal, exento de impuestos y transferidas a todas las personas mayores de 18 años y menores a 65 años:

- **Escenario A.** Transferencia de un salario mínimo vigente para 2021 (141.70 por día).
- **Escenario B.** Transferencia de un importe correspondiente a la canasta alimentaria determinada por el CONEVAL como referencia la aplicable en zonas urbanas, es decir, un importe de \$1,798.53 mensuales.

Ambos escenarios serán comparados con el escenario base que integra los programas sociales vigentes: Pensión de Adultos Mayores, Becas Benito Juárez para todos los niveles de escolaridad, Jóvenes Construyendo el Futuro, Becas por discapacidad, el programa Tandas para el Bienestar y el programa Crédito a la Palabra.

Durante la modelación de los escenarios A y B, tras la implementación de un ingreso básico universal, se eliminarán los programas sociales del escenario base, a excepción de la pensión a los adultos mayores y Becas Benito Juárez para nivel básico. Esto con la finalidad de unificar en los escenarios A y B, los programas sociales en un ingreso básico.

Después de la modelación, se procederá a discutir los resultados y analizar el gasto anual en transferencias sociales si en México se implementará un ingreso básico y el impacto en reducción de la tasa de pobreza por ingresos.

4. Resultados y discusión

En la modelación de un ingreso básico consistente en la entrega de un salario mínimo vigente a 2021, que asciende a un importe diario de \$141.70, es decir, \$4,251 pesos por mes a mexicanos mayores de 18 años y menores a 65 años (dejando vigente el programa de pensión universal a adultos mayores y las becas para nivel básico), sin importar su nivel socioeconómico, educativo ni lugar de residencia, se puede identificar en la tabla 1 que el gasto anual por implementar un ingreso básico universal en México ascendería a los 3.85 billones de pesos, lo que representa casi el 21.44% del Producto Interno Bruto, tomando como referencia el valor al primer trimestre de 2021, que de acuerdo con el INEGI (2021), asciende a 17.96 billones de pesos.

Para la simulación de un ingreso básico por la cantidad mensual del valor de la canasta alimentaria para zona urbana a septiembre a 2021, que asciende a un importe de \$1,798.53 pesos por mes a mexicanos mayores de 18 años y menores a 65 años, el Estado erogaría \$1.62 billones de pesos anuales, lo que representaría el 9.05% del Producto Interno Bruto.

Tabla 1. Microsimulación del gasto público social de un ingreso básico (expresados en millones de pesos y anualmente)

	MEXMOD Escenario (base)	MEXMOD Escenario A	MEXMOD Escenario B
<i>Gasto público en transferencias sociales</i>	744,846.73	4,467,399.35	2,248,773.96
<i>Por diseño de beneficios y ayudas</i>			
<i>Prestaciones distintas de las pensiones basadas en la comprobación de recursos</i>	258,609.42	135,497.65	135,497.65
<i>Prestaciones no relacionadas con la pensión no sujetas a comprobación de recursos</i>	0.00	3,845,664.40	1,627,039.00
<i>Pensiones</i>	486,237.31	486,237.31	486,237.31
<i>Subvenciones a empresas</i>	0.00	0.00	0.00

Fuente: elaboración propia basado en MEXMOD v1.1

La tabla 2 muestra el riesgo de pobreza de la población total y los diferentes grupos de subpoblaciones. Estar en riesgo de pobreza significa tener ingresos significativamente inferiores a los del conjunto de la población, lo que ocasiona la exclusión social. Mientras que actualmente el riesgo de pobreza para la población es del 23.82%, son los niños quienes se encuentran en mayor riesgo con una tasa del 30%. Con un ingreso básico universal, la tasa de riesgo de pobreza se reduce considerablemente en ambos escenarios.

El índice de riesgo de pobreza se reduce significativamente para la población en general, el escenario A se disminuye en 92.14% y para el escenario B, un 64.56% respecto al escenario base.

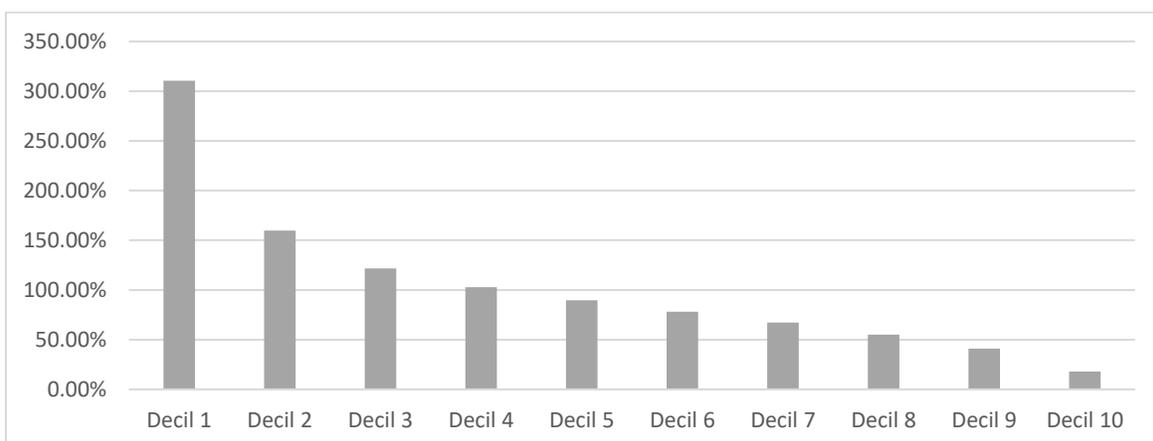
Tabla 2. Microsimulación de la tasa del riesgo de pobreza en ambos escenarios

	<i>Riesgo de pobreza MEXMOD Escenario (base 2020)</i>	<i>Riesgo de pobreza MEXMOD Escenario A</i>	<i>Riesgo de pobreza MEXMOD Escenario B</i>
<i>Población en general</i>	23.82%	1.87%	8.44%
<i>Niños</i>	30.0%	1.75%	11.81%
<i>Personas en edad laboral</i>	20.09%	0.32%	5.21%
<i>Población económicamente activa</i>	17.16%	0.23%	4.29%
<i>Adultos mayores</i>	27.40%	13.60%	19.11%

Fuente: elaboración propia basado en MEXMOD v1.1

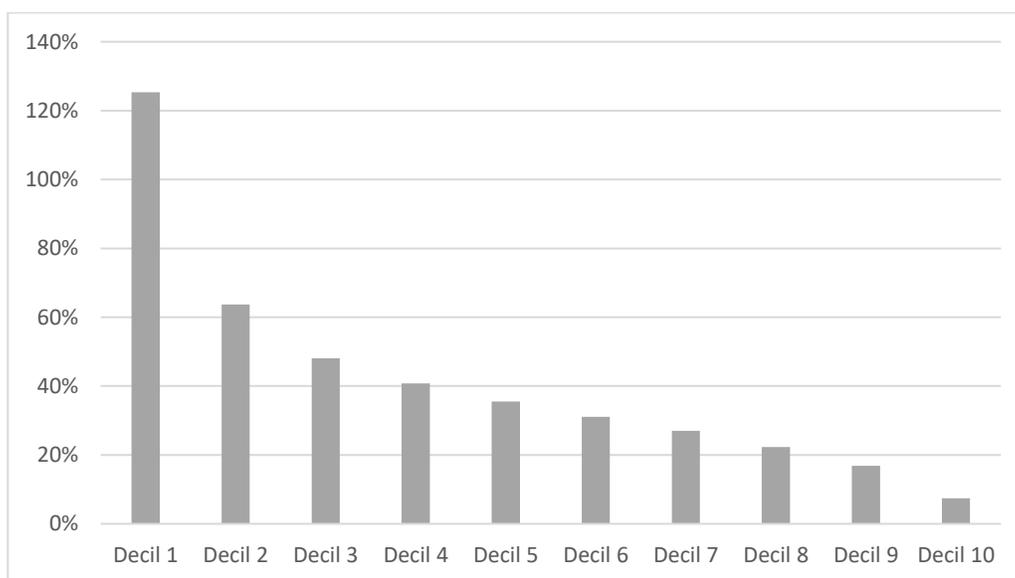
Si se implementará un ingreso básico, el grupo del decil más bajo sería el principal beneficiario con una ganancia media del casi 300% para el escenario A y 125% para el escenario B. Pero no solo sería el único, ya que todos los grupos tendrían una ganancia media en su ingreso mensual, como se señala en la grafica 4 y 5.

Gráfica 4. Variación del ingreso familiar disponible y su componente por decil en el escenario A



Fuente: elaboración propia basado en MEXMOD v1.1

Gráfica 5. Variación del ingreso familiar disponible y su componente por decil en el escenario B



Fuente: elaboración propia basado en MEXMOD v1.1

Respecto a la tabla 3, la redistribución opera en todas las categorías de los ingresos debido a que muestra el cambio promedio en los ingresos disponibles por familia cuando se colocan en deciles. Las últimas dos filas muestran el ingreso medio de la población total y la población en riesgo de pobreza.

Tabla 3. Ingreso familiar medio por deciles

	MEXMOD Escenario (base 2020)	MEXMOD Escenario A	MEXMOD Escenario B
Decil 1	2,337.53	9,522.38	5,267.21

Decil 2	5,062.50	13,089.36	8,286.29
Decil 3	6,867.05	15,169.38	10,168.15
Decil 4	8,551.10	17,295.67	12,034.75
Decil 5	10,347.95	19,595.04	14,021.96
Decil 6	12,293.82	21,880.08	16,110.85
Decil 7	14,576.98	24,323.05	18,515.10
Decil 8	17,928.06	27,781.21	21,931.97
Decil 9	23,299.99	32,851.63	27,217.86
Decil 10	50,490.72	59,496.62	54,222.09
All	16,084.45	25,012.77	19,691.53
Poor	4,066.30	2,804.59	4,265.31

Fuente: elaboración propia basado en MEXMOD v1.1

El documento denominado “Resultados de pobreza en México 2008-2018 a nivel nacional y por entidades federativas” publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), sostiene que el 41.9% de la población en México se encuentra en pobreza (34.5% pobreza moderada y 7.4% pobreza extrema) lo que se traduce a 52.4 millones de mexicanos.

Todos los factores de riesgo, tanto internos y externos, generan que la asimetría entre ricos y pobres en México se configure como una de las más grande entre los países de la OCDE. El 10% más rico de la población en México gana 20 veces más que el 10% más pobre, en tanto que en los países de la OCDE el promedio es de cerca de 8 veces más. (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, 2017, pág. 21)

Respecto al costo fiscal de un ingreso básico, se tendría que recaudar para el escenario A, 2 veces y para el escenario B, 0.85 veces respectivamente, el Impuesto Sobre la Renta presupuestado para 2021 en la Ley de Ingresos de la Federación, que asciende a casi 1.91 billones o recaudar casi 4 veces el Impuesto al Valor Agregado para el escenario A y 1.6 veces para el escenario B.

Además, tomando en consideración que para 2021, la Ley de Ingresos de la Federación estimaba una obtención de ingresos por casi 6.30 billones de pesos, lo que significa que, para implementar un ingreso básico para los mexicanos mayores de 18 años y menores de 65 años, el Estado tendría que erogar un 61.11% de sus ingresos fiscales anuales y un 71.42% en total para el gasto público en transferencias sociales para el escenario A. Para el año 2020, se destinaron casi 0.75 billones para programas sociales, es decir, se destina para transferencias sociales el 11.90% de los ingresos presupuestados.

Es importante mencionar que los ingresos públicos no han sido suficientes para financiar de forma integral la política social, debido a que se encuentra estrechamente ligada a la política fiscal, pues de esta última depende el cumplimiento de la primera, dado que el financiamiento para las transferencias de ingresos condicionadas o no, a las familias proviene de los contribuyentes de impuestos.

Nowak (1970) señalaba que la Administración Fiscal es la clave de una política fiscal efectiva por tres puntos importantes: primero porque procura que el acatamiento de las leyes protejan a quienes cumplan; segundo, vigila que el padrón de contribuyentes cumplidos no disminuyan; y tercero, porque debe reflejar los objetivos sociales, económicos y políticos de un gobierno y por ende, el aparato administrativo debe ser capaz de llevarla a la práctica con equidad y eficiencia. El tercer punto señalado por Nowak resulta trascendente porque la Administración

Tributaria debe reflejar los objetivos sociales y económicos de un gobierno para la redistribución de la riqueza, disminución de los niveles de desigualdad social y económica, los bajos salarios y el incremento de la pobreza.

La desigualdad en los ingresos en México es alta en relación con otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La brecha económica entre la clase menos favorecida y la clase con altos ingresos es muy prominente en México, manifestándose en una evidente iniquidad económica y que además desencadenan consecuencias que debilitan tanto el tejido social y las condiciones de bienestar de la población, aunado a ello, una severa crisis migratoria que ha provocado cientos de miles de desplazados.

5. Conclusiones

Para que la política fiscal atienda las demandas de la política social y, por consiguiente, se logre una reducción considerable de personas en situación de pobreza en México, resulta importante plantear dos aspectos fundamentales:

- a) Por una parte, diseñar instrumentos de política social que atiendan realmente las condiciones socioeconómicas de millones de mexicanos que viven en pobreza, no solo a través de un sistema de transferencia no condicionada de recursos (situación que funciona para el corto plazo), sino que sea funcional en el mediano y largo plazo; debido a que, en los resultados de la presente investigación, un ingreso básico sería insostenible en ambos escenarios para las finanzas públicas. Lo que, si resulta viable, sería crear esquemas de ingreso básico, limitando la “universalidad” y la “condicionalidad”, a las personas que se encuentren en situación de pobreza por ingresos.
- b) Por la otra, los instrumentos de política social de transferencias condicionadas de ingresos a las familias funcionan en mejor medida para el mediano y largo plazo atendiendo realmente las causas, sin comprometer las finanzas públicas y por el contrario incentivando e incrementando la productividad de la población en situación de pobreza, por ejemplo, un Impuesto Negativo sobre la Renta que se abordará en otro artículo.

Los resultados de la investigación muestran los desafíos presupuestarios que enfrenta un ingreso básico para lograr una redistribución sustancial de ingresos, financiándola desde el sistema fiscal y se tendría que evaluar el incremento de las tasas impositivas: del Impuesto Sobre la Renta, del Impuesto al Valor Agregado o del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para financiar un instrumento de esta naturaleza, para eliminar la pobreza de ingresos, reducir sustancialmente la desigualdad y mejorar los incentivos para los contribuyentes de impuestos.

6. Reconocimiento del modelo

Los resultados aquí presentados son basados en MEXMOD v 1.1. MEXMOD el cual es desarrollado y administrado por la Coordinación de Desarrollo Regional de El CIAD de México. Estamos en deuda con las muchas personas que han contribuido al desarrollo de MEXMOD. El desarrollo de MEXMOD fue apoyado financieramente por la subvención del Global Challenge Research Fund (GCRF @ Essex) ‘E007: Simulating tax-benefit policies to alleviate poverty and reduce inequality in Mexico’. Los resultados de esta publicación y su interpretación son entera responsabilidad del (de los) autor(es).

7. Referencias

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2018). *Panorama Social de América Latina, 2017*. Santiago: (LC/PUB.2018/1-P).
- Citizen's Basic Income Trust. (2018). *Citizen's Basic Income: A brief introduction*. London: Citizen's Basic Income Trust.
- CONEVAL. (2020). *Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social*. Obtenido de Evaluación de programas sociales:
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evolucion_PPOAP_DSocial/Evolucion_PPOAP_DSocial.aspx
- Block, F., & Somers, M. (2003). In the Shadow of Speenhamland: Social Policy and the Old Poor Law. *Politics & Society* (31), 283-323.
- Barrientos, A., & Hulme, D. (2010). *Just Give Money to the Poor. The Development Revolution from Global South*. United States of America: Kumarian Press.
- Basic Income Earth Network. (24 de Agosto de 2021). *BIEN*. Obtenido de BIEN | About Basic Income: <https://basicincome.org/about-basic-income/>
- Bregman, R. (2017). *Utopía para realistas. A favor de la Renta Básica Universal, la semana laboral de 15 horas y un mundo sin fronteras*. México: Salamandra.
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age: Work, progress and prosperity in a time of brilliant technologies*. New York: W.W. Norton.
- Francese, M., & Prady, D. (2018). ¿Qué es el ingreso básico universal? Los defensores alaban su simplicidad y equidad; a los escépticos les preocupan el costo fiscal y los incentivos. *Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional*, 38-39.
- Gentilini, U., Grosh, M., & et.al. (2020). *Exploring Universal Basic Income*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Himmelfarb, G. (1983). *The idea of poverty : England in the early Industrial Age*. New York: Random House, Inc.
- Hum, D., & Simpson, W. (1991). *Income Maintenance, Work Effort, and the Canadian Mincome Experiment*. Ottawa, Canadá: Economic Council of Canada.
- INEGI. (2019). Recuperado el 11 de Enero de 2020, de ACTUALIZACIÓN DE LA MEDICIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL, 2003-2018 PRELIMINAR. AÑO BASE 2013: <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>
- INEGI. (19 de Agosto de 2021). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Obtenido de Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>
- Joint Research Centre (JRC) of the European Commission. (05 de Septiembre de 2021). *EUROMOD - Tax-benefit microsimulation model for the European Union*. Obtenido de <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/overview/what-is-euromod>
- Llamas, Linda y Huesca, Luis (2020). MEXMOD Reporte País: MEXMOD v1.1, 2014-2020. El Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. (CIAD).
- Nowak, N. (1970). *Teoría y práctica de la administración fiscal*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu editores.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE. (2017). *Estudios Económicos de la OCDE: México*. Obtenido de <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>
- Painter, A., Burbidge, I., & et. al. (2019). *A Basic Income for Scotland*. London: RSA. Action and Research Centre.
- Secretaría del Bienestar. (2020). *4º Informe Trimestral 2019 del Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores*. Obtenido de http://www.bienestar.gob.mx/work/models/Bienestar/Transparencia/InformesPresupuestoEjercicio/CUARTO_INFORME_TRIMESTRAL_2019_VF.pdf
- Sheahan, A. (2012). *Basic Income Guarantee. Your Right to Economic Security*. Nueva York: MacMillan.
- Standing, G. e. (2015). *Basic Income. A Transformative Policy for India*. London: Kindle Edition.
- Torry, M. (2021). *Basic Income. A history*. London, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Van Parijs, P. (1996). *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*. Barcelona. Buenos Aires. México: Paidós.