



¿Cuánta redistribución logra Uruguay a través del gasto social y los impuestos?
Nora Lustig (Universidad de Tulane), Maximo Rossi (Universidad de la Republica) y Florencia Amabile (Universidad de la Republica)
[Commitment to Equity Project \(CEQ\)](#)
Twitter [@noralustig](#)

Agosto 2013

Introducción

Uruguay es un país pequeño con una población de 3,3 millones, que en su mayoría viven en zonas urbanas (87 por ciento en 2009). El país tiene una población de edad avanzada en la cual los mayores de 64 años representan el 15 por ciento de la población y los menores de 15 años constituyen el 22 por ciento.

Entre 1990 y 1998, el PIB de Uruguay creció en una tasa anual acumulada del 4,4 por ciento. La desigualdad comenzó a aumentar en 1995, cuando el país fue afectado por una recesión regional (el efecto *tequila*). Poco después, entre 1998 y 2002, el país pasó por una severa crisis que llevó a una disminución de 17,7 por ciento en la producción. Durante este período, la tasa de desempleo alcanzó un máximo histórico del 18 por ciento. La tendencia creciente de la desigualdad continuó y aumentó la pobreza.

En 2003, el PIB comenzó a recuperarse, con una tasa de crecimiento anual acumulada del 6,2 por ciento entre 2003 y 2009. La pobreza comenzó a caer a partir del 2005, año en el que se introdujeron una serie de medidas transitorias. En los años siguientes, una reforma financiera tuvo lugar en el cual se implementó un impuesto sobre la renta y los impuestos indirectos se redujeron. Además, se implementó un programa nacional de seguridad social, así como el llamado Plan de Equidad, que tenía como objetivo principal la reforma del bienestar infantil (programa de asignación familiar). En este contexto, la pobreza se redujo de 22,5 por ciento a 8,9 por ciento (en base a la línea de pobreza de \$ 4 PPP por día) entre 2003 y 2009. Los cambios en la desigualdad fueron menos claros.

Métodos

En [Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Uruguay](#), aplicamos un análisis de incidencia estándar para estimar el impacto del gasto social y de los impuestos sobre la desigualdad y la pobreza utilizando la Encuesta Continua de Hogares (2009) y la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (2006), ambas de las cuales son administradas por el Instituto Nacional de Estadística. En nuestro análisis de la incidencia, el gasto social incluye programas directos de transferencias en efectivo, pensiones no contributivas, las transferencias de alimentos y el gasto público en educación y salud (también conocido como transferencias en especie). Las pensiones contributivas son consideradas como parte del ingreso de mercado. Sin embargo, hemos llevado a cabo una comprobación de la solidez de

los resultados mediante la inclusión de las pensiones contributivas como transferencias del gobierno y la evaluación de la sensibilidad de nuestros resultados.

Análisis

En la Tabla 1 se presenta el impacto del gasto social y de los impuestos sobre la desigualdad y la pobreza. Hacemos esto mediante el trazado de la "evolución" de la desigualdad y la pobreza con base al ingreso de mercado (pre- impuestos y transferencias), el ingreso de mercado neto (mercado menos los impuestos directos), el ingreso disponible (mercado neto, más las transferencias en efectivo), el ingreso post-fiscal (disponible menos impuestos indirectos y más subsidios indirectos) y el ingreso final (ingreso post-fiscal, más transferencias en especie, es decir, el gasto público en educación y salud). Los impuestos directos y las transferencias directas en efectivo equiparan y reducen la pobreza. Los impuestos indirectos perjudican, en parte, la equiparación y la reducción de la pobreza producidas por medio de las transferencias en efectivo. Mientras que el índice de Gini (índice de incidencia) con respecto al ingreso post-fiscal (después de impuestos indirectos) es inferior al Gini (índice de incidencia) con respecto al ingreso de mercado, este es superior al Gini (índice de incidencia) con respecto al ingreso disponible. El gasto público en educación y salud equipara sustancialmente.

En general, el efecto combinado del gasto sociales y los impuestos reducen el coeficiente de Gini en 10 puntos porcentuales. Las transferencias directas en efectivo reducen la incidencia de la pobreza extrema (medida con base a la línea de pobreza de \$ 2.50 PPP por día) de 5,1 por ciento a 1,5 por ciento y los impuestos indirectos la elevan a un 2,3 por ciento. El efecto combinado es una reducción de 2,8 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza extrema.

Tabla 1. Gini y el Índice de incidencia para los diferentes conceptos de ingresos.

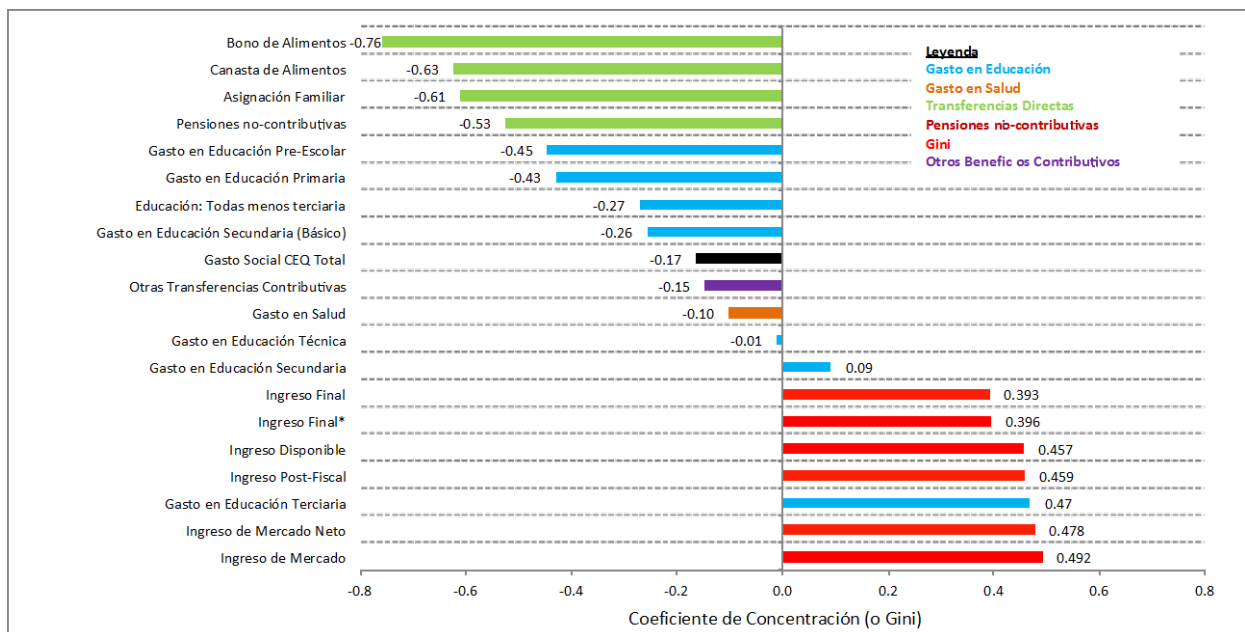
	Ingreso de Mercado	Ingreso de Mercado Neto	Ingreso Disponible	Ingreso Post-Fiscal	Ingreso Final
Gini	0.492	0.478	0.457	0.459	0.393
Índice de Incidencia(%)					
\$1.25 PPP/día	5.1%	5.1%	1.5%	2.3%	--
\$2.50 PPP/día	11.6%	11.7%	6.7%	8.9%	--
Nacional Moderada	25.8%	26.3%	22.7%	26.3%	--

Fuente : Bucheli et al, 2013 , Tabla 2.

En la Figura 1 se encuentran representados los coeficientes de concentración para todos los programas, ordenados por orden de progresividad. El lector debe recordar que un coeficiente de concentración negativo significa que la transferencia es progresiva en términos absolutos. Es decir, la transferencia per cápita disminuye con base al ingreso. Un coeficiente

de concentración positivo, pero menor que el Gini con respecto al ingreso de mercado, significa que la transferencia es progresiva en términos relativos. Es decir, la transferencia como proporción del ingreso de mercado disminuye con respecto al ingreso. Si el coeficiente de concentración es más alto que el Gini con respecto al ingreso de mercado, la transferencia es regresiva – es decir, desigualadora. Los únicos componentes del gasto social que no son progresivos en términos absolutos son el gasto en educación secundaria (que es casi neutral en términos absolutos – los beneficios por habitante son los mismos en todo) y la educación terciaria. Ninguna de las transferencias son extremadamente regresivas, pero el gasto en educación terciaria es casi neutral en términos relativos. En otras palabras, el gasto en educación terciaria beneficia desproporcionadamente a los ricos (en comparación con su proporción en la población general).

Figura 1 . Coeficiente de Concentración por categoría del gasto y para el gasto social total



Fuente : Bucheli et al, 2013 .

Conclusión

En resumen, Uruguay se destaca como un país en el que el gobierno parece estar muy comprometido con la reducción de la desigualdad y la pobreza a través de la política fiscal (Lustig et al. 2013), excepto el acceso a la educación superior, de la cual las personas de bajos ingresos están descaradamente excluidos. Esta exclusión se debe a una relativamente alta tasa de deserción escolar a nivel secundario. Si la alta deserción escolar se debe a que los estudiantes de familias de bajos ingresos no pueden mantenerse al día con las exigencias académicas o porque tienen que trabajar aún está por verse.

Además, a pesar de que según las normas internacionales la pobreza extrema en Uruguay es muy baja y las transferencias netas directas contribuyen significativamente a este resultado, la pobreza extrema no ha sido erradicada. A excepción de las pensiones no contributivas, la cuantía de los beneficios promedio de otras transferencias directas en efectivo no son significativamente suficiente para sacar a todos los beneficiarios de la pobreza extrema.

Referencias

Bucheli, Marisa, Nora Lustig, Máximo Rossi and Florencia Amábile. 2013. Social Spending, Taxes, and Income Redistribution in Uruguay. [*CEQ Working Paper No. 10*](#), January 2013.

Lustig, Nora, Carola Pessino and John Scott. 2013. "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview," [*CEQ Working Paper No. 13*](#), April 2013.