

¿Cuánta redistribución logra Uruguay a través del gasto social y los impuestos?

Marisa Bucheli (Universidad de la República), Nora Lustig (Universidad de Tulane), Maximo Rossi (Universidad de la República), y Florencia Amabile (Universidad de la República)

[Commitment to Equity Project \(CEQ\)](#)

Twitter [@noralustig](#)

November 2013

Introducción

Uruguay es un país pequeño con una población de 3,3 millones, que en su mayoría vive 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, el 22 por ciento.

Entre 1990 y 1998, el PIB de Uruguay creció a una tasa anual acumulada de 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 del producto. Durante este período, la tasa de desempleo alcanzó un máximo histórico de 18 por ciento. La tendencia creciente de la desigualdad continuó y la pobreza aumentó.

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 para abatirla. En los años siguientes, tuvo lugar una reforma tributaria que creó un impuesto sobre la renta y redujo las tasas de los impuestos indirectos. Además, se implementó un seguro nacional de salud, así como el llamado Plan de Equidad, que tenía como objetivo principal la mejora del bienestar infantil y reformuló el 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 relevadas por el Instituto Nacional de Estadística. En nuestro análisis de la incidencia, el gasto social incluye programas de transferencias directas y en especie. Las transferencias directas comprenden transferencias en dinero (pensiones no contributivas, asignaciones familiares y otros programas más pequeños) y transferencias de alimentos. Los programas en especie comprenden el gasto público en educación y salud. Las pensiones contributivas son consideradas como parte del ingreso de

mercado. Hemos llevado a cabo un análisis de sensibilidad de los resultados mediante la inclusión de las pensiones contributivas como transferencias del gobierno.

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 análisis de los cambios de la desigualdad y la pobreza a través de cinco conceptos de ingreso: el ingreso de mercado (pre-impuestos y transferencias), el ingreso neto de mercado (mercado menos impuestos directos), el ingreso disponible (neto más transferencias directas), el ingreso pos-fiscal (disponible menos impuestos indirectos) y el ingreso final (ingreso pos-fiscal más transferencias en educación y salud). Los impuestos directos y las transferencias directas disminuyen la desigualdad y reducen la pobreza. Los impuestos indirectos contrarrestan levemente los resultados anteriores. Finalmente, el gasto público en educación y salud tiene un efecto desconcentrador importante.

En suma, el efecto combinado del gasto social y los impuestos reduce el coeficiente de Gini en 10 puntos porcentuales. Las transferencias directas reducen la tasa de pobreza extrema (medida con 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 2,3 por ciento.

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

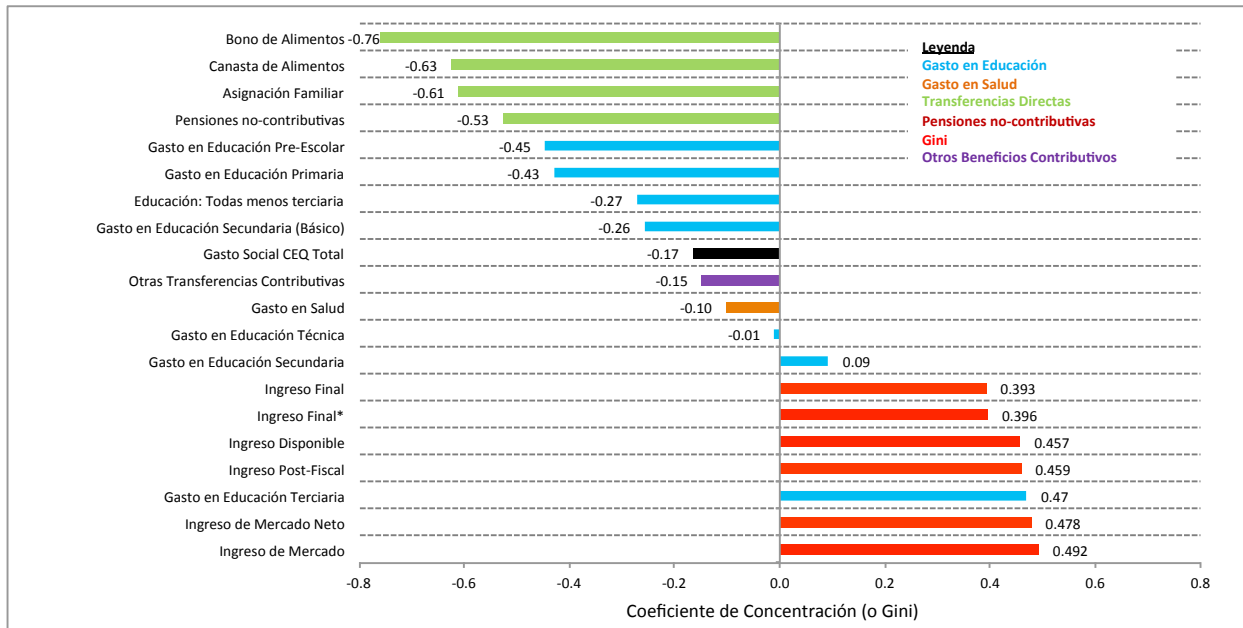
	Ingreso de Mercado	Ingreso de Mercado Neto	Ingreso Disponible	Ingreso Post-Fiscal	Ingreso Final
Gini	0.492	0.478	0.457	0.459	0.393
Tasa de pobreza (%)					
\$2.5 PPP/día	5.1%	5.1%	1.5%	2.3%	--
\$4 PPP/día	11.6%	11.7%	6.7%	8.9%	--
Nacional Moderada	25.8%	26.3%	22.7%	26.3%	--

Fuente : Bucheli et al, 2013, Tabla 2.

En la Figura 1 se presentan 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 cae cuanto más alto es el 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 cae cuanto más alto es el ingreso. Si el coeficiente de concentración es más alto que el Gini con respecto al ingreso de mercado, la transferencia es regresiva – es decir, concentradora.

Todos los componentes del gasto social son progresivos en términos absolutos excepto el gasto en educación secundaria y terciaria. De todas maneras, el gasto en secundaria es progresivo en términos relativos mientras que el gasto en terciaria es casi neutral.

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), a pesar de que la pobreza extrema no ha sido erradicada. Sin embargo, existe espacio para mejorar la desigualdad en el terreno de la educación. En efecto, los resultados obtenidos para la educación superior son indicativos de la dificultad de acceso de las personas de menores ingresos. Ello puede explicarse por la relativamente alta deserción escolar a nivel secundario liderada por los estudiantes de familias de bajos ingresos.

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.