

## **RESUMEN EJECUTIVO**

**El impacto conjunto del Plan de Equidad, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y la Reforma Tributaria sobre la pobreza y la distribución del Ingreso.**

**Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

**Noviembre de 2007**



## **El impacto conjunto del Plan de Equidad, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y la Reforma Tributaria sobre la pobreza y la distribución del Ingreso.**

### **I**

En Uruguay, no existe una fuerte tradición en cuanto a la evaluación de las políticas. Muchas veces, se han implementando iniciativas sin calibrar adecuadamente y de forma profesional sus impactos potenciales sobre el conjunto de la población. En este sentido, el presente estudio se enmarca en una estrategia tendiente a fortalecer paulatinamente las capacidades del Estado uruguayo para incorporar la evaluación como parte del proceso de diseño e implementación de toda política pública.

El presente estudio analiza los impactos conjuntos sobre la pobreza y la distribución del ingreso de la Reforma Tributaria, la Reforma del sistema de Salud y el Plan de Equidad. Se trató de una aproximación preliminar que necesariamente deberá complementarse con otras modalidades de evaluación y con los insumos que se desprendan del propio seguimiento de las reformas planteadas.

Más concretamente, las preguntas que se pretende responder son las siguientes:

- a) ¿cuáles son los impactos esperados de las reformas en términos de indigencia, pobreza y distribución del ingreso?
- b) ¿existe una consistencia entre las reformas en curso, los sectores beneficiados por ellas y la estructura de riesgo social vigente en el país?



**Presidencia de la República**  
**Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

Las tres reformas mencionadas constituyen cambios sustanciales que alteran la forma en que el Estado incide en la distribución del ingreso y atiende los problemas de privación social.

Existen diversos estudios que han abordado sistemáticamente el efecto potencial de cada una de las reformas consideradas. No obstante, resulta central estudiar el impacto agregado de los tres procesos, identificando su capacidad de articulación y potenciación como instrumentos de fomento de la equidad y reducción de la pobreza.

## **II**

La estructura de riesgos, entendida como la propensión a enfrentar situaciones de vulnerabilidad social de diferentes grupos sociales, se ha alterado marcadamente en las últimas décadas. Producto de la dinámica del mercado de trabajo y de algunas tendencias demográficas, la incidencia de la pobreza, aún en un escenario de crecimiento económico como el que caracterizó al país durante buena parte de la década de los noventa, aumentó moderadamente, mientras que simultáneamente se observaron cambios importantes en su composición. En este sentido, el cambio más relevante que se observa es el significativo aumento de la pobreza en la infancia. Los cambios en los arreglos familiares y fundamentalmente la dinámica modesta de los ingresos laborales de los adultos activos, en particular aquellos con niveles educativos relativamente bajos, explican en buena medida esta preocupante tendencia. La recesión que comenzó a fines de los noventa y que desembocó en la crisis del 2002 agudizó estas tendencias que ya se esbozaban en un marco de crecimiento económico.

## **III**

En este contexto, la capacidad de adaptación de la matriz de políticas sociales ha sido relativamente escasa. Durante los últimos años los diferentes gobiernos que se sucedieron desde la apertura democrática no introdujeron cambios relevantes en las políticas públicas tendientes a atender esta nueva configuración y distribución del riesgo social. Es posible que la relativa inacción observada en esta área se asocie a una visión



Presidencia de la República  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

donde el combate a la pobreza debería realizarse fundamentalmente a través de políticas que incentiven una asignación eficiente de los recursos, alentando un crecimiento acelerado. El crecimiento económico beneficiaría a los distintos estratos de la sociedad, permitiendo una reducción paulatina y sostenida de la pobreza. Las políticas públicas de protección social cumplirían un papel subsidiario, tendientes a atender situaciones de privación extremas.

#### IV

Esta percepción se encuentra en la base del diagnóstico que sustenta la orientación del gobierno desde su asunción en marzo de 2005. El crecimiento es una condición *sine qua non* para un aumento del bienestar general, pero es necesario articular las medidas tendientes a promover el dinamismo económico con otras políticas destinadas a fortalecer el sistema de protección social en su capacidad para cubrir a la población ante situaciones efectivas o potenciales de vulnerabilidad.

Así, la estrategia se diseña a partir del convencimiento de la necesidad de reestablecer las condiciones para que la economía se situé en una senda de crecimiento sostenido, a partir de la situación de fragilidad económica producto de las secuelas de la crisis del 2002, a la vez que se busca combatir los factores que han determinado la persistencia de crisis periódicas en el país. Conjuntamente, se introducen medidas que apuntan a asegurar una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento (aumento del salario mínimo, negociación colectiva con amplia cobertura) y se busca implementar una amplia reestructura del sistema de protección social cuyo objetivo primordial es iniciar un proceso de adaptación de las políticas públicas a las nueva configuración y distribución del riesgo.

En este contexto, el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) constituye un dispositivo transitorio de rápida instrumentación que intenta cubrir a los sectores más desguarnecidos de la sociedad, donde en muchos casos la vinculación con las políticas públicas era inexistente o extremadamente tenue. El PANES es concebido como un puente temporal que une situaciones de exclusión con políticas permanentes de



**Presidencia de la República**  
**Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

inclusión y protección que requieren de mayor tiempo para su diseño, aprobación e instrumentación. El Plan de Equidad y la Reforma del Sistema de Salud - actualmente en discusión en el Parlamento Nacional – constituyen dos dispositivos centrales en el camino hacia la reconfiguración de las políticas públicas en Uruguay.

Simultáneamente, la reforma tributaria instrumentada a partir de julio de 2007, altera sustancialmente las bases del sistema impositivo uruguayo. La reforma se apoya en dos criterios básicos, la promoción de la equidad y de la eficiencia asignativa. El sistema tributario uruguayo mostraba un sesgo regresivo, una alta fragmentación en términos de la cantidad de impuestos que lo componían y una escasa capacidad para fomentar el crecimiento. La reducción de los impuestos indirectos al consumo conjuntamente con la implementación del IRPF con tasas progresionales comienzan a sentar las bases para un sistema tributario redistributivo.

**V**

Los resultados que se presentan a continuación se apoyan en un análisis ex – ante del impacto de las reformas. En otros términos, se intenta identificar su impacto en función de las características de las personas y sus hogares de pertenencia antes de que dichas políticas se implementen, simulando el efecto de las reformas sobre el ingreso disponible de los hogares. En la literatura económica sobre evaluación de las políticas públicas este enfoque es conocido como microsimulaciones estáticas.

No obstante, resulta necesario realizar algunas puntualización sobre la forma correcta de leer los resultados aquí presentados Este estudio no pretende ser un pronóstico sobre la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso una vez que se desplieguen las reformas. Las reformas no operan en la realidad de forma aislada. Existen otro conjunto de factores que simultáneamente afectan las variables de interés (crecimiento económico, funcionamiento del mercado de trabajo, inflación, otras políticas públicas, etc.). Asimismo, las políticas generan incentivos para que los agentes – individuos y empresas – alteren su comportamiento en relación a la situación sin reformas. Por tanto,



**Presidencia de la República**  
**Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

los resultados presentados constituyen un indicio claro de la direccionalidad de las políticas, pero no pueden interpretarse como una predicción precisa de su efecto final.

## **VI**

En el estudio, se estima que la pobreza se reduce 5 puntos porcentuales con la introducción de las tres reformas, lo que implica una caída del orden del 18%. El efecto global se explica en mayor medida por el efecto del Plan de Equidad., seguido de la Reforma de la Salud y en última instancia por la Reforma Tributaria. No obstante, se estimó adicionalmente, una reducción de casi un punto porcentual asociada a la reducción del IVA y la eliminación del COFIS en la Reforma Tributaria. Por otro lado, la indigencia se reduce aproximadamente un 61%, lo que está casi exclusivamente explicado por el impacto del Plan de Equidad.

Las reformas generan una reducción de la pobreza significativamente mayor en el Interior del país. Asimismo, tienen un impacto mayor sobre la pobreza de los menores de edad. La pobreza entre los menores de 18 años pasa del 45% al 37%, considerando la situación sin y con reformas respectivamente, lo que supone una reducción superior al promedio. Es importante tener en cuenta que los efectos mencionados son consistentes con el hecho de que buena parte de los objetivos de las reformas, en especial del Plan de Equidad y la Reforma de la Salud, están vinculados a mejorar la calidad y ampliar la cobertura en la protección social dirigida a los niños.

Por otro lado, las reformas tienen un efecto desconcentrador del ingreso. La desigualdad se reduce, lo que se expresa en una caída del índice de Gini y en una mejora relativa de la participación en el ingreso total de los estratos más pobres de la población. Se observa que en el primer decil el ingreso per cápita aumenta en promedio un 37% por efecto de las reformas; los incrementos son relativamente menores a medida que se consideran deciles de ingreso per cápita mayores. Mientras tanto en el último decil, donde se localiza la población de mayores ingresos relativos, se registra una reducción promedio del ingreso del orden del 6%.



Presidencia de la República  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

## VII

Por último, el estudio cuantifica la magnitud de las personas beneficiadas y ofrece una caracterización del perfil de las mismas. Los beneficiados netos de las reformas son quienes ven incrementado su ingreso siendo este grupo una mayoría que alcanza al 61% de la población. Mientras tanto, el grupo en el que disminuye su ingreso alcanza el 21% y en quienes se mantiene representan un 18%. Si se agrega el efecto de la reducción del IVA y la eliminación del COFIS el grupo beneficiado por las Reformas supera el 80% de la población.

Los beneficiados se extienden entre los estratos medios y se concentran significativamente en los estratos bajos. Por otro lado, la proporción de estos es relativamente mayor en el Interior, lo que resulta consistente con el hecho, ya comentado, de que la reducción de la pobreza por efecto de las reformas es relativamente superior en el Interior.

A su vez, debe señalarse que ocho de cada diez menores de 18 años se ven beneficiados por las reformas. Nuevamente, desde esta otra perspectiva, las reformas tienen efectos positivos diferenciales sobre los menores de edad.

## VIII

En definitiva, el estudio ofrece evidencia sobre la consistencia entre los efectos esperados de las reformas y los principales lineamientos de la estrategia económico-social del gobierno.

Como ya se señalara, en las últimas décadas Uruguay experimentó una serie de transformaciones que implicaron que un segmento importante de la población acumulara importantes desventajas. En este marco, la población de menor edad se



**Presidencia de la República**  
**Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

transformó en un sector particularmente vulnerable. A su vez, la capacidad de adaptación de la matriz de políticas sociales fue relativamente escasa.

Del análisis se desprende que los niños y adolescentes son claramente beneficiados por las reformas en curso. Dichas reformas suponen un avance positivo en el sentido de acoplar las políticas públicas a la nueva estructura de riesgo social cristalizada en el país durante la década del noventa y agravada por la reciente crisis.