Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión

OPP

el futuro en desarrollo

IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS MONETARIAS DIRIGIDAS A NIÑOS Y ADOLESCENTES

Junio 2018

PRESIDENCIA
OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

Transferencias monetarias dirigidas a niños y adolescentes. Su rol en la reducción de la indigencia, pobreza y la desigualdad de ingresos, el caso uruguayo[1]

R. Riella, L. Rijo, J. Urraburu, S. Vera

Equipo de Microsimulaciones y análisis estadístico, AGEV, OPP

Abstracto

En este trabajo se describe el impacto del diseño vigente en Uruguay de impuestos y transferencias monetarias dirigidas a menores de 18 años sobre la indigencia, pobreza y desigualdad de ingresos, tanto para el conjunto de la población, como para distintos segmentos etarios; y se ensayan nuevos escenarios donde se sustituyen las políticas actuales por una transferencia universal.

El Simulador de Políticas Públicas (SPP) permite analizar las políticas nacionales de transferencias monetarias dirigidas a menores de 18 años: Asignaciones Familiares, Tarjeta Uruguay Social, y deducción por hijos del Impuesto a la Renta. En conjunto, estas políticas implican un gasto del 0,5% del PIB, logran una reducción de la incidencia de la pobreza de 1,7 puntos porcentuales, reducen a la mitad la incidencia de la indigencia y mueven levemente la desigualdad del ingreso medida a través del índice de Gini de 0,39 a 0,38.

Los montos y las condiciones para acceder a cada uno de estos beneficios son heterogéneos, hay niños no cubiertos en todos los deciles y otros cubiertos por más de una política. Este trabajo busca responder ¿Dónde se encuentran en la distribución del ingreso los menores de 18 años que reciben estos beneficios? ¿Quiénes quedan sin cobertura? ¿El monto se comporta igual por decil? ¿Qué rol juegan las escalas de equivalencia en estos montos? ¿Qué rol juegan las contraprestaciones exigidas?

Asimismo, se busca ensayar diferentes escenarios de unificación de los beneficios dirigidos a esta población, otorgando a todos los menores de 18 años el mismo monto, y eliminando las transferencias/exoneraciones actuales. En estas simulaciones se busca responder: ¿Cuánto costaría llegar a toda la población menor de 18 años con una transferencia universal que elimine la indigencia? ¿Y otra que elimine la pobreza? ¿Cómo cambia la desigualdad?

[1] Este documento fue presentado en la Conferencia "Redistribución de ingresos, y el rol de los impuestos y las transferencias monetarias en América Latina" organizada por el Instituto Mundial para la Investigación de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER) junto con el equipo de EUROMOD del Instituto de Investigación Social y Económica (ISER) de la Universidad de Essex y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), llevada a cabo el 5 y 6 de julio de 2018 en Quito, Ecuador.

Introducción

Motiva este documento la presentación del Simulador de Políticas Públicas (SPP) desarrollado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, perteneciente a la Presidencia de la República Oriental del Uruguay, mediante el abordaje de un problema concreto: los beneficios monetarios dirigidos a menores de edad. El trabajo tiene como objetivo mostrar las funcionalidades del SPP, la metodología que lo sustenta, sus potencialidades y limitaciones, mostrando de manera articulada insumos técnicos que es posible obtener con la herramienta.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto ha trabajado desde el año 2008 en el desarrollo del SPP. Se trata de una herramienta de evaluación ex-ante de políticas que identifica los impactos en pobreza, indigencia, desigualdad y en la recaudación y/o gasto de diferentes diseños de políticas públicas. Esta herramienta intenta ser un insumo más para la discusión y toma de decisiones de reformas en políticas de transferencias e impuestos, permitiendo identificar las opciones con mayor impacto distributivo y/o menor costo fiscal.

Actualmente el SPP se encuentra disponible en la web[2], los documentos producidos por el equipo son de acceso público y el uso de la herramienta es de acceso restringido a la academia y las oficinas públicas, si bien esto último está en revisión[3].

El impacto de los distintos diseños de política se estima sobre los ingresos de cada uno de los hogares en el país, pudiendo diferenciar entre ellos y hacer análisis a nivel micro, así como para segmentos poblacionales, por ejemplo, para el conjunto de hogares que cumplen determinada condición. La riqueza de la metodología radica en poder trabajar con la diversidad de situaciones que se presentan en el país, siempre que sean correctamente captadas por las encuestas que sirven de base para el desarrollo de la herramienta.

Para medir el impacto se compara una situación inicial, denominada “escenario base”, con una situación alternativa generada a partir de un cambio de política simulado. La herramienta permite evaluar rápidamente distintas alternativas de política mediante la comparación de los resultados obtenidos en diferentes simulaciones.

Además de presentar el índice de incidencia de la indigencia y de la pobreza, se muestra cuál es la brecha y la severidad de la pobreza (calculados a partir del Índice de Foster Greer Thorbecke -FGT-), y se incluye un indicador de pobreza relativa que permite comparar los resultados con las realidades de otros países. La desigualdad del ingreso es medida a través del Índice de Gini. Asimismo se analizan medidas de progresividad y de impacto distributivo de la/s política/s a través del Índice de Kakwani y de Reynolds-Smolensky, respectivamente; así como monto promedio, tasa media y apropiación de las políticas y el ingreso por decil, permitiendo analizar la progresividad absoluta y relativa de cada diseño. También se realizan análisis por grupo, a través de la caracterización del grupo de perdedores ante la modificación evaluada, el grupo de ganadores, las personas que integran determinado decil, las personas que se ubican por debajo de determinada edad, por debajo de la línea de pobreza, etc. Otra dimensión relevante que se tiene en cuenta es cómo se modifica el costo/recaudación de cada diseño de política.

En este caso de aplicación, centraremos el análisis en las políticas dirigidas a menores de 18 años, analizando de manera conjunta las políticas de transferencias monetarias y de deducción de gastos que se dirigen a este sub conjunto de la población de manera directa, es decir, utilizando la edad como clave para instrumentar estos beneficios.

[2] https://www.opp.gub.uy/es

[3] Hay intenciones de ampliar el campo de usuarios del SPP, volviéndolo de libre acceso.

El trabajo se compone de dos grandes bloques. El primer bloque presenta la cuantificación y el análisis del impacto distributivo de las políticas sociales vigentes en Uruguay dirigidas a la población menor de 18 años. A estos efectos se simulan escenarios en ausencia de las políticas analizadas como contrafactual. Se busca responder: ¿Dónde se encuentran en la distribución del ingreso los menores de 18 años que reciben estos beneficios? ¿Quiénes quedan sin cobertura? ¿El monto se comporta igual por decil? ¿Qué rol juegan las escalas de equivalencia en estos montos? ¿Qué rol juegan las contraprestaciones exigidas?

El segundo bloque presenta resultados para una modificación de las políticas monetarias dirigidas a la infancia, que simplifica el sistema eliminando las políticas vigentes y sustituyéndolas por una única transferencia para la población de referencia. En estas simulaciones se busca responder: ¿Cuánto costaría llegar a toda la población menor de 18 años con una transferencia universal que elimine la indigencia? ¿Y otra que elimine la pobreza? ¿Cómo cambia la desigualdad?

Metodología y Herramienta SPP

El análisis que sigue se fundamenta en los resultados obtenidos mediante el uso del SPP. La metodología que sustenta dicha herramienta es la microsimulación. Se basa en microdatos, tiene como unidad de análisis a los hogares o individuos y permite simular cambios en políticas públicas y su efecto en la población de interés (O'Donoghue 2014).

Las microsimulaciones permiten cuantificar y analizar el impacto en el ingreso de las personas y de los hogares, tanto de una modificación en un impuesto o transferencia como de una reforma conjunta en un set de políticas. Para cuantificar el impacto se recurre a la comparación a nivel individual (por hogar) del ingreso percibido antes de la simulación, con el ingreso que se percibiría en caso del cambio en el sistema de impuestos o transferencias que se esté simulando.

En base a Bourguignon y Spadaro (2006) se puede presentar la siguiente taxonomía de modelos de microsimulación:

- Según comportamiento: aritmético vs comportamentales
- Según incorporación del tiempo: estáticos vs dinámicos
- Según tipo de equilibrio: parcial vs general

La metodología utilizada por el SPP son microsimulaciones aritméticas, estáticas en un análisis de equilibrio parcial. En primer lugar, se asume que los individuos no modifican sus decisiones ante el cambio de política y únicamente se visualiza el efecto inmediato. Dado que se trata de microsimulaciones estáticas, no se toma en cuenta el impacto de la política simulada a lo largo del tiempo. Por otra parte, no se consideran otros factores que podrían afectar a las variables de interés como el crecimiento económico, la inflación, cambios demográficos, dinámica del mercado de trabajo, entre otros. Relacionado con esto, el supuesto de equilibrio parcial consiste en asumir como constantes todos los factores ajenos a la política que se está simulando. Por lo tanto, los resultados obtenidos se basan en un supuesto de "ceteris paribus", considerando sólo los efectos generados directamente por el cambio simulado. A su vez, se asume que el comportamiento de los individuos tampoco se modifica como resultado del cambio en la política.

En síntesis, los resultados pueden interpretarse de la siguiente manera: cuál sería el impacto "el día después" de aplicar el cambio de política, sin considerar efectos generados por el paso del tiempo ni por los cambios de comportamiento, y asumiendo que todo lo demás sigue igual.

La riqueza de las microsimulaciones estáticas es que al estar basadas en microdatos permiten considerar la heterogeneidad de los agentes económicos, como contraposición a los modelos que se basan en agentes representativos. Esto hace posible que se puedan evaluar los impactos de reformas hipotéticas de política tanto a nivel de costo-beneficio en términos agregados como por ejemplo evaluar el impacto distributivo en grupos de interés. Asimismo el desarrollo y actualización de este tipo de herramientas es relativamente sencillo. (Bourguignon Spadaro 2006; Sutherland 2001).

El SPP se nutre de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), actualizándose regularmente con la última versión disponible. Para este estudio se utilizó la versión SPP 2014, cuya principal fuente de datos es la ECH del año 2014 y la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH) del 2005-06 para el módulo de Impuesto al Valor Agregado (que no se utilizará en el presente documento).

La ECH es realizada desde el año 1968 por el Instituto Nacional de Estadística (INE), se releva a lo largo de todo el año y recoge información detallada sobre situación laboral, ingresos y características socioeconómicas de los hogares. Desde 2006 la ECH es representativa de todo el país, incluyendo las localidades de menos de 5000 habitantes. Las encuestas incluyen un factor de ponderación que expande a la proyección de población correspondiente. Esta fuente permite trabajar con una muestra representativa del conjunto poblacional, sobre la que analizar, a nivel de hogar, los impactos de transferencias o impuestos, tanto de manera aislada, como de manera conjunta.

En dicha muestra, la información disponible es la declarada por los individuos al momento de contestar la encuesta, y la misma no se corrige, más allá de algunos ajustes menores. Lo anterior puede ser entendido como una limitación, y de hecho existe literatura que intenta estimar o al menos describir los posibles sesgos que contiene la información declarada en encuestas de hogares: subdeclaración de ingresos altos, distorsiones en edad declarada, etc.

Sin embargo, a pesar de las debilidades de la base de datos, los elementos que tiene a favor superan con creces sus limitaciones: en primer lugar, se trata de la única fuente de información oficial existente que permite trabajar con el conjunto de la población[4] y que contiene la información necesaria sobre impuestos y transferencias. Los datos administrativos, si bien brindan mayor precisión en montos y beneficiarios, no permiten analizar a la población beneficiaria de determinada política en relación al resto de la población. Incluso, en la mayoría de los casos los datos administrativos relevados por las oficinas encargadas de la aplicación o monitoreo de políticas de impuestos o transferencias no permiten caracterizar a la propia población involucrada. Así, por ejemplo, los registros de la Dirección General Impositiva (DGI) no permiten conocer la composición de los hogares de los contribuyentes del Impuesto a la Renta; o los registros del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) no permiten conocer en detalle la situación laboral de las personas que son beneficiarias de las Asignaciones Familiares.

En segundo lugar, complementando lo anterior, la comparación de la información que surge de la encuesta con fuentes secundarias sobre impuestos y transferencias, permite concluir que

[4] Más allá de que por naturaleza, las ECH no relevan información de la población carcelaria, hospitalaria o de similar naturaleza, así como no releva la población en situación de calle.

los niveles de captación de diferentes elementos contrastables es aceptable[5]. Algunos de estos elementos son cantidad de beneficiarios y gasto de cada transferencia, y cantidad de contribuyentes y recaudación de impuestos y aportes a la seguridad social.

Como consideraciones metodológicas adicionales señalamos tres elementos, uno referente a los ingresos brutos, otro referente a la declaración de montos percibidos por transferencias y otro sobre los valores y la legislación utilizada en este documento.

El ingreso analizado será en todo momento el ingreso disponible de los hogares, es decir, el resultante de descontar de los ingresos brutos los aportes a la seguridad social, así como los impuestos a la renta que se pagan sobre ellos y sumar las transferencias recibidas. Cabe aclarar que en la encuesta los ingresos de naturaleza laboral, de jubilaciones, de pensiones, y de toda otra naturaleza son relevados en términos netos. Sin embargo, para estimar el impacto del impuesto a la renta es necesario trabajar con el ingreso bruto de los trabajadores, porque es justamente sobre éste que se aplica la regla de instrumentación del impuesto. Para llegar a ingresos brutos a partir de los ingresos netos se recurre al método de gross up, desarrollado en una etapa previa de preparación de la base de datos[6]. Esto último imprime un margen de error adicional a las limitaciones propias de la encuesta, puesto que la existencia de múltiples reglas para el cálculo de aportes a cajas jubilatorias y a seguros de salud en función de diversos tipos de trabajos, de formas contractuales o de rubros productivos, y algunas debilidades para captar adecuadamente esa diversidad generan errores adicionales. Aunque en números totales, la reconstrucción del ingreso bruto no se encuentra alejada de los datos administrativos disponibles.

Como segunda consideración, destacamos que para la reconstrucción del escenario base sobre el que realizamos el análisis descriptivo de la política vigente, y sobre el que realizamos las simulaciones que componen el segundo bloque de este documento, en la mayoría de los casos se toman montos de ingreso declarados sin realizar modificaciones (por ejemplo, no se aplica el salario mínimo nacional, aunque algún trabajador declare percibir un salario por debajo del mismo). Sin embargo, y por motivos que se exponen a continuación, en el caso concreto de los montos percibidos por transferencias monetarias, los montos son corregidos según la normativa vigente, prescindiendo del monto declarado por el entrevistado, aunque tomándolo en consideración para realizar análisis de robustez.

Sobre esto, en términos generales podemos decir que para la construcción del escenario base se toman un conjunto de decisiones metodológicas que se presentan en el Manual del escenario base del SPP. Estas decisiones buscan compatibilizar dos objetivos del simulador: ser una herramienta útil para el diseño de política y a su vez que los resultados sean coherentes y se aproximen a los indicadores oficiales de pobreza, desigualdad y en términos de recaudación y gasto, a los datos administrativos.

Teniendo en consideración estos dos objetivos, las decisiones tomadas para la construcción del escenario base intentan no alterar en forma significativa el concepto y las variables de ingresos utilizadas por el INE para el cálculo de las estadísticas oficiales. Sin embargo, tal como se mencionó, no debe perderse de vista la idea de que el simulador resulte útil para evaluar el diseño alternativo de políticas. En términos generales esto último implica recurrir a

[5] Los niveles de captación en términos de cobertura de beneficiarios de AFAM PE se ubican en 98%, AFAM Ley 15.084 102%, y TUS 87%. Para el caso de las deducciones IRPF no hay datos administrativos publicados sobre menores deducidos, pero el nivel de captación de los contribuyentes es de 104%. (SPP 2018)

[6] Más información sobre el método de gross up en SPP 2018.

determinadas “correcciones” que buscan que los resultados que surjan de la simulación respondan a los cambios de diseño y no a elementos vinculados con el relevamiento de información de la ECH. A partir de esto, se aprecia en el Manual del Escenario Base ya mencionado que las decisiones tomadas alejan en cierta medida al escenario base del valor exacto de los indicadores oficiales.

Sobre los valores utilizados en este documento, se presentan los montos en dólares para facilitar la comparación, utilizando el dólar interbancario promedio del año 2014. A su vez, los montos son presentados en valores 2014, por ser el escenario base de la encuesta[7]. También se hará el esfuerzo durante el documento de presentar montos, gasto, recaudación y cantidades de personas en términos relativos, para contextualizar a lectores extranjeros o poco familiarizados con el caso uruguayo. La legislación utilizada en este documento es la vigente al año 2018.

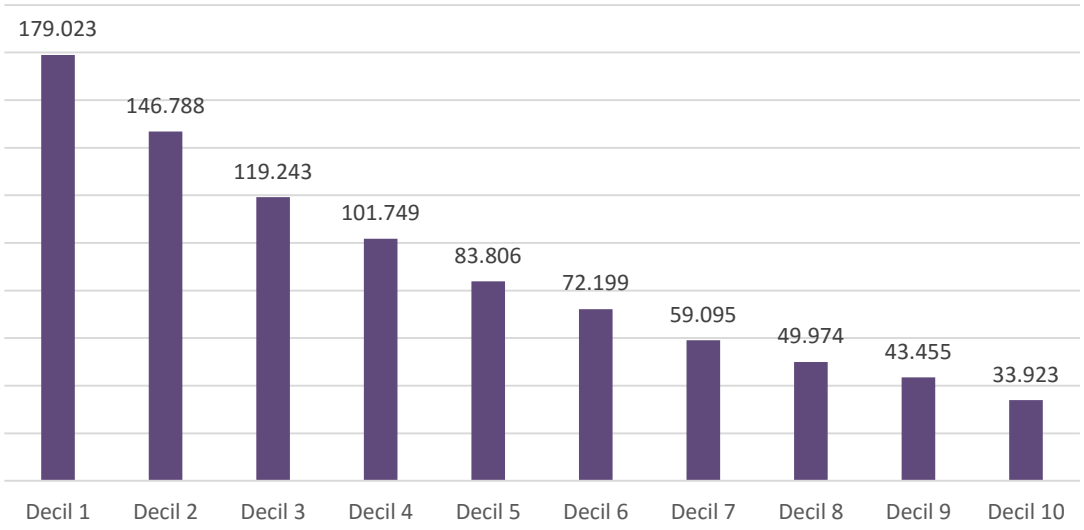
Finalmente, sobre los resultados obtenidos para este ejercicio, todos los impactos se miden de acuerdo a los cambios experimentados en el ingreso per cápita del hogar debido a la simulación. Entre los resultados que brinda el simulador se encuentran el cambio en el número de beneficiarios o contribuyentes (total y por deciles de ingreso); el número de hogares y personas que aumentan o disminuyen su ingreso (total y por deciles de ingreso); los cambios en los montos de las políticas simuladas y apropiación de la política; los cambios en pobreza y desigualdad del ingreso; la progresividad absoluta y relativa de las políticas simuladas; una medida de cuánto contribuye la política simulada a la reducción de la desigualdad; los cambios en el costo o recaudación de la política debido a la simulación.

Transferencias monetarias dirigidas a niños y adolescentes en Uruguay

En el Uruguay hay 889.255 menores de edad. Estos habitan en 502.309 hogares (41% del total de hogares del país), donde en total viven 2.018.315 personas (59% de la población total). Si se desagrega esta información por decil, es posible observar que la cantidad de menores de edad, cae a medida que aumenta el decil de ingreso. La pobreza es mayor en hogares con presencia de niños y adolescentes, fenómeno que se ha denominado muchas veces como infantilización de la pobreza y ha sido abundantemente abordado por la literatura (Castillo y Colombo 2014) (Colacce y Tenenbaum 2016) (Colacce et al 2017), y sobre el que la política pública manifiesta incidir de diversas maneras (Consejo de Políticas Sociales 2016) (ENIA 2009). Los indicadores de pobreza oficiales, calculados por el INE, muestran una pobreza 2 veces mayor entre los menores de 5 años respecto al conjunto de la población (21,21% contra 9,86%). La indigencia es casi 3 veces superior en este segmento, respecto al total poblacional (Tabla A1, Anexo).

[7] Como referencia indicamos que la inflación a diciembre de los años 2014 a 2017 se ubicó respectivamente en 8,26% 9,44%, 8,10% y 6,55%. Instituto Nacional de Estadística. www.ine.gub.uy.

Gráfico 1: Cantidad de menores por decil de ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a SPP

Puede encontrarse extensa literatura que analiza las respuestas de la política pública ante la situación de vulnerabilidad de los menores en la región. Para América Latina se ha estudiado ampliamente el sistema de transferencias dirigidas a la infancia de manera agregada a nivel país, y en perspectiva comparada entre países (Curcio et al 2012) (Filgueira y Espíndola 2012) (Filgueira y Espíndola 2015) (Straschnoy 2011). En Uruguay, existen esfuerzos especiales por realizar un corte etario en el análisis del Gasto Público Social (GPS) en general (Amarante et al UNICEF 2005) (Azar et al 2009) (Colacce et al 2017), así como sobre transferencias monetarias en particular (Filgueira y Espíndola 2015). Son referencia obligada otros trabajos que si bien no se centran en los menores, se dedican a la política de transferencias monetarias del estado, e implícitamente refieren a políticas dirigidas a menores de edad, por ejemplo (Arim et al 2009) (Amarante y Vigorito2012) (Bucheli y Casacuberta 2009) (Caristo 2005).

Entre las políticas públicas dirigidas a niños y adolescentes menores de 18 años de edad que existen en Uruguay, algunas se realizan en forma monetaria y otras en forma de retribución en especie. Dentro de las monetarias se encuentran aquellas que están diseñadas para otorgar beneficios a esta población de manera directa (ejemplo: políticas dirigidas específicamente a hogares con menores de edad) y otras lo hacen de manera indirecta. Dentro del primer grupo se encuentran las transferencias monetarias llamadas Asignaciones Familiares (AFAM Plan de equidad y AFAM Ley 15.084) y Tarjeta Uruguay Social (TUS), mientras que en el grupo de las indirectas se encuentra la deducción por menores del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) categoría rentas de trabajo (categoría II). Éstas últimas suelen quedar invisibilizadas cuando se analiza el gasto monetario directo en la infancia que realiza el Estado, como señalan Soares y de Souza (2011)(2012) para el caso brasileño, y resulta relevante incluirlas en el análisis.

En las políticas vigentes conviven transferencias que encuentran su origen en distintas doctrinas económicas y momentos históricos. Por un lado, la AFAM actualmente regida por la Ley 15.084, tiene origen contributivo hacia mediados de siglo XX, y se ubica la diagramación de una matriz de protección social tendiente al Estado de Bienestar. Surgió como una partida complementaria del salario dirigida al trabajador, con la finalidad de cubrir una necesidad

económica creada por el aumento de la familia. Desde sus orígenes, en 1943, hasta 1980 se financiaban con aportes de empleados y patrones, luego y hasta la actualidad, dejó de ser una política contributiva, para ser financiada por el Estado con Rentas Generales (Caristo 2005). De cualquier manera, puede enmarcarse entre las prestaciones basadas en vínculos de tipo contributivo, orientado a proteger principalmente a los trabajadores del sector formal y, a través de ellos a sus familias (Amarante y Vigorito 2012). Esta transferencia ha ido perdiendo relevancia en el monto otorgado, y también en cuanto a la cantidad de menores que alcanza.

Por otro lado, las políticas de AFAM PE y TUS (si bien aparecen en el tiempo algo después) se inscriben entre las Transferencias Condicionadas de Renta (TCR) que se instalaron en América Latina desde mediados de los 80, dirigidas a hogares pobres, como políticas urgentes y transitorias hacia sectores considerados indigentes. Estas políticas son financiadas por el Estado mediante Rentas Generales, y en general se les adjudicó una limitada proporción del gasto público (Midaglia 2012). Por último, la deducción por menores a cargo en el diseño del impuesto a la renta de los trabajadores formales puede entenderse como una de las variantes introducidas en los diseños impositivos para incorporar el diferencial en gastos del hogar de cada contribuyente a las liquidaciones. Las legislaciones en los distintos países de América Latina permiten una gran variedad de otras deducciones (además de los aportes a la seguridad social), que van desde un monto por hijo y cónyuge, gastos médicos familiares, gastos en educación de los hijos, cuotas por cobertura médica, etc (Gómez Sabaini 2017).

Diseño de las políticas vigentes

Asignaciones Familiares

Tal como fue mencionado, las Asignaciones Familiares existen en Uruguay desde 1943 y consisten en un monto mensual de dinero que administran las personas físicas o jurídicas que ejerzan la capacidad legal sobre niños y adolescentes. El programa tiene como objetivo brindar una prestación económica destinada a complementar los ingresos familiares de los hogares con menores a cargo. Se exige como contraprestación la permanencia de los menores en el sistema educativo y la realización de controles de salud. (DINEM-MIDES, 2015).

El diseño de la política comenzó destinado a hijos de trabajadores formales, pero hacia la década de los 90 se amplió a menores de bajos recursos. Hasta que en 2008 la política se dividió en AFAM PE y AFAM Ley 15.084[8]. De acuerdo a la normativa vigente, estas dos asignaciones no pueden percibirse de forma simultánea por un mismo beneficiario. La **tabla 1** muestra la cantidad de beneficiarios de cada tipo de AFAM, así como el costo de cada una de estas transferencias en el año 2014.

[8] En Uruguay la Ley 17.139 del año 1999 amplía la cobertura de las AFAM Ley 15.084 a los hogares de menores recursos, aunque no estén integrados por trabajadores formales. Esta población pasará luego a ser beneficiaria de AFAM PE.

Tabla 1: Cobertura AFAM PE y AFAM Ley 15.084 2014 - Beneficiarios y costo

	Dato administrativo (*)
Beneficiarios AFAM-PE	379.902
Beneficiarios AFAM Ley 15.084	119.972
Costo total de AFAM (% del PIB)	0,37%

(*) Fuente: Observatorio Social - DINEM (MIDES), Boletín estadístico 2015 (BPS) y Prestaciones de actividad 2015 (BPS). El dato administrativo de beneficiarios AFAM Ley 15.084 no incluye a los beneficiarios del sector público, ya que estas asignaciones son otorgadas directamente por el organismo donde trabaja el atributario y no son gestionadas por BPS.

AFAM Ley 15.084

Las AFAM Ley 15.084 tienen como beneficiarios a los menores de 18 años, hijos o a cargo de trabajadores formales, jubilados o pensionistas del BPS. Para acceder a la transferencia, el ingreso del trabajador, jubilado o pensionista más el de su pareja no puede superar un determinado tope. Las contraprestaciones exigidas coinciden con las de AFAM PE: asistencia al sistema educativo (salvo personas con discapacidad), controles de salud y tenencia de cédula de identidad de los beneficiarios. A su vez, el atributario debe residir en Uruguay.

El monto de la AFAM Ley 15.084 se otorga por beneficiario, tomando dos valores diferentes según el nivel de ingreso bruto (por trabajo y jubilaciones y pensiones) del atributario y su pareja. Estos montos se fijan en Unidades Reajustables (UR) y en 2014 se situaban en U$S 23 si el ingreso es menor a U$S 880 y U$S 12 si el ingreso se encuentra entre U$S 880 y U$S 1.467. Este tope aplica para familias con hasta dos beneficiarios, y se incrementa levemente por cada beneficiario adicional. Si el beneficiario es una persona con discapacidad recibe el monto duplicado.

Tabla 2: Montos mensuales AFAM-Ley 15.084. Dólares 2014.

Tramo de ingreso de la familia	Monto
Hasta U$S 880	U$S 23
Entre U$S 880 y U$S 1.467 (*)	U$S 12

(*) El tramo de ingreso considerado varía ligeramente según el tamaño de la familia. Se consideran los ingresos de los padres y sus parejas.

AFAM Plan de Equidad

Las AFAM-PE están establecidas por la Ley 18.227 del año 2008 y se dirigen a niños y adolescentes menores de 18 años y embarazadas que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Para identificar a los hogares vulnerables se construyó el Índice de Carencias Críticas (ICC), que se estima a través de un modelo probit, y representa la probabilidad de que el hogar pertenezca al primer quintil de ingresos, en base a variables que

reflejan su situación en términos de educación, vivienda, confort y composición del hogar. Los hogares identificados como población objetivo de las AFAM-PE son aquellos cuyo ICC es mayor o igual a un determinado umbral. Asimismo el ingreso per cápita del hogar debe ser inferior a cierto tope establecido.

En el caso de AFAM-PE no se otorga un monto por beneficiario sino que la transferencia se calcula a nivel del hogar. Para ello se define en primer lugar un monto base, que en 2014 era de U$S 47 mensuales y otro monto complementario, que equivalía a U$S 20 mensuales. Estos montos son actualizados anualmente por IPC. Según la edad y la asistencia al sistema educativo se determina qué beneficiarios son considerados para el cálculo de cada tipo de monto:

Tabla 3: Montos mensuales de AFAM-PE. Dólares 2014.

Tramo de Edad	Asistencia al sistema educativo	Monto Base	Monto Complementario
Entre 0 y 4	Ninguna	U$S 47	-
Entre 5 y 16 (*)	Preescolar o Primaria	U$S 47	-
Entre 11 y 17	Secundaria	U$S 47	U$S 20
Persona con discapacidad	Ninguna	U$S 47	U$S 20

(*) Hasta los 14 años de edad se acepta como contrapartida la asistencia a primaria, y este límite se extiende a 16 años cuando se compruebe que el beneficiario no ha podido completar el ciclo de educación primaria por impedimentos plenamente justificados.

Para estimar el monto total se multiplica cada uno de los montos por la cantidad de beneficiarios correspondiente, pero aplicando una escala de equivalencia de 0,6. Esta escala es el factor al que se eleva la cantidad de beneficiarios del hogar que recibe el monto base por un lado y el monto complementario por otro. Esto significa que el monto que recibe un hogar es menos que proporcional a la cantidad de beneficiarios del mismo, lo cual responde a la idea de que dentro del hogar existen economías de escala. Los beneficiarios con discapacidad quedan por fuera de la aplicación de la escala de equivalencia.

Tarjeta Uruguay Social

La TUS es una tarjeta prepaga que en 2014 podía ser utilizada para la adquisición de alimentos, artículos de higiene personal y del hogar, así como productos y servicios que contribuyen al proceso de inclusión e integración social. Esta tarjeta es previamente cargada por el MIDES con un determinado monto de dinero y es utilizable en la red de Comercios Solidarios de todo el país. El objetivo del programa es que los hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica puedan acceder a productos que contribuyen a alcanzar un consumo alimentario mínimo. (DINEM-MIDES, 2015).

La población objetivo de esta política son los 60.000 hogares más vulnerables. A partir del año 2012 se duplica el monto otorgado a los 30.000 hogares más vulnerables. Para determinar

quiénes son estos hogares se utiliza el ICC. Asimismo, existen otros criterios para seleccionar hogares beneficiarios de TUS con el objetivo de atender otras situaciones de vulnerabilidad como ser: personas trans, personas en situación de calle, etc.

El monto que se acredita en la tarjeta depende de la cantidad de menores y mujeres embarazadas en el hogar, estableciéndose 4 franjas: uno, dos, tres y cuatro o más menores y/o embarazadas. Desde 2012 se otorga el monto equivalente a la presencia de un menor o embarazada a aquellos hogares vulnerables sin integrantes menores de edad o embarazadas. También a partir de ese año se duplica el monto otorgado a los 30.000 hogares más vulnerables. Los montos se ajustan en base al Índice de Precios de Alimentos y Bebidas no alcohólicas (IPAB) elaborado por el INE.

Tabla 4: Montos mensuales de TUS 2014. Dólares 2014.

Número de menores y/o embarazadas	Monto simple	Monto doble
0 ó 1	U$S 32	U$S 64
2	U$S 48	U$S 96
3	U$S 61	U$S 122
4 ó más	U$S 85	U$S 170

En mayo de 2016 la transferencia se incrementó para aquellos hogares con embarazadas y menores de 0 a 3 años de edad, ya que se sustituyó la transferencia en especie de leche fortificada que se entregaba a estos beneficiarios por la transferencia monetaria equivalente.

El monto que se adiciona por cada embarazada o menor de 0 a 3 años es de U$S 7,5.

La tabla 5 muestra la cantidad de beneficiarios de TUS, así como el costo de esta política en el año 2014.

Tabla 5: Cobertura TUS 2014 - Beneficiarios y costo

	Dato administrativo (*)
Hogares beneficiarios TUS	62.213
Hogares beneficiarios TUS duplicada	27.417
Costo total de TUS (% del PIB)	0,11%

(*) Fuente: Observatorio Social (MIDES). Promedio de beneficiarios en el año 2014.

Deducción por menores del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas categoría II

El IRPF es un impuesto directo, creado por la Ley 18.083, vigente desde julio de 2007. El impuesto grava a las rentas de fuente uruguaya obtenidas por las personas físicas. Se estructura como un impuesto dual gravando por un lado a las rentas del capital (IRPF cat. I) y por otro las rentas del trabajo (IRPF cat. II).

El diseño del IRPF cat.II consta de dos bloques. El primero se define a partir de las rentas laborales y arroja un monto a pagar, pasando la base imponible general mediante un esquema de franjas y tasas progresivas. Existe un mínimo no imponible, que se ubica en U$S 850 mensuales, a dólares 2014.

El segundo bloque arroja montos a favor que se divide en dos: deducciones y crédito fiscal. Por un lado se determina cuáles son las partidas que generan deducciones, y se les aplica un esquema de franjas y tasas que define el monto a deducir por contribuyente. Por otro lado, se determina cuáles son las partidas que generan créditos fiscales y qué porcentaje de las mismas será un monto a favor para el contribuyente. El resultado del primer bloque de cálculos menos el segundo arroja el IRPF a pagar por el contribuyente.

Las deducciones consideradas incluyen los aportes jubilatorios, aportes por salud, el pago de cuotas hipotecarias con ciertos topes y un monto de U$S 1.578 anuales de deducciones por concepto de gastos en alimentación, vivienda, educación y salud por cada hijo menor de edad, esta deducción se duplica para el caso de hijos discapacitados (menores o mayores). A la suma de deducciones de cada contribuyente se le aplica una tasa proporcional para definir el beneficio que percibe. La tasa aplicable se define en función de la base imponible, siendo 10% si ésta no supera los U$S 21.843 anuales y 8% en caso contrario.

Tabla 6: Montos mensuales máximos por menor Deducciones IRPF. Dólares 2014.

Tramo de ingreso laboral del padre/madre contribuyente	Monto máximo (*)
Entre U$S 850 y U$S 1.820	U$S 13
Por encima de U$S 1.820	U$S 10

(*) Se trata de montos máximos, puesto que solo podrán hacerse efectivos si el bloque 1 del cálculo del impuesto arroja suficiente impuesto a pagar para hacer efectiva la deducción.

Cuando ambos padres de un menor pueden generar deducciones, estos deben escoger en cuál de las dos liquidaciones incluyen el monto a favor, según les convenga, o pueden deducir mitad y mitad. La cantidad de niños y adolescentes uruguayos menores de 18 años que son deducidos anualmente no es publicada en estadísticas oficiales, según estimaciones del SPP, el número se ubica en unos 120.000[9].

[9] Existe un sesgo de captación de menores deducidos originado en la ECH, que excluye entre los beneficiarios a los menores que no viven en el mismo hogar que sus padres (SPP 2018a).

Resultados sobre desigualdad y pobreza, y análisis conjunto de las políticas

A continuación se presentan los resultados obtenidos con el SPP sobre el impacto de cada una de las políticas consideradas tanto en conjunto como individualmente, sobre variables relevantes que hacen a la distribución del ingreso y la pobreza en el Uruguay. Los resultados referencian al año 2014, año base del SPP.

El análisis de cada política considerada individualmente resulta de simular sobre el escenario base la eliminación de la misma, y comparar los resultados en las variables relevantes. El impacto conjunto de las políticas no surge de la sumatoria de los impactos individuales, dada la naturaleza de los indicadores que se utilizan. Así, por ejemplo, las Asignaciones Familiares actuando en conjunto con la TUS pueden evitar que un hogar se encuentre por debajo de la línea de pobreza, sin embargo, cada una por separado puede no lograrlo. Por tanto, se realiza una quinta simulación, en la que se elimina el conjunto de políticas analizadas, para obtener el impacto de las mismas sobre la distribución del ingreso y la pobreza.

Cobertura y costo por política

Tabla 7: Estimaciones de cobertura y costo por política

	TUS	AFAM PE	AFAM 15.084	Deduc. IRPF	Las 4 políticas juntas
Menores cubiertos	154.440	360.934	120.261	309.429	719.185
Menores cubiertos (% total)	17%	41%	14%	35%	81%
Costo (% PIB)	0,10%	0,29%	0,04%	0,07%	0,50%

Fuente: Elaboración propia en base a SPP

En la Tabla 7 se resumen los resultados obtenidos para cobertura y costo de cada una de las políticas. En la sección anterior se hizo referencia a la cobertura informada por los organismos encargados de cada prestación, y puede verse que los resultados no difieren significativamente. También se adelantó que no existe el dato administrativo de la cobertura para deducciones de IRPF procesado por el organismo correspondiente. La herramienta utilizada en este trabajo, al trabajar con una muestra representativa de la población permite estimar cobertura superpuesta, y menores que no son alcanzados por ninguna política.

Las estimaciones muestran que el 81% de los menores del país están cubiertos por al menos una de las políticas analizadas, y dentro de estos, la cuarta parte son alcanzados por más de una. La duplicación de políticas está explicada mayormente por la superposición entre TUS y AFAM PE. De hecho, la TUS opera como un complemento sobre el monto percibido por AFAM PE para aquellos hogares en una situación de vulnerabilidad mayor. Sobre el 19% de menores de edad que no son alcanzados por ninguna de las políticas analizadas, se estima que se

encuentran distribuidos a lo largo de todos los deciles de ingreso, con cierta predominancia de los deciles centrales. Se trata de menores que no reciben transferencias porque no asisten a centros educativos[10], o menores cuyos padres no son tan pobres para recibir las transferencias dirigidas a los más vulnerables, pero tampoco son formales, o no perciben los ingresos suficientes para pagar IRPF, y por tanto beneficiarse de la deducción por hijos. También se trata de hijos de patrones, o hijos de jubilados y pensionistas. Vale la pena recordar que aquellas transferencias que se efectivizan a través de los padres, ofrecen un problema de captación con la metodología empleada por no poder asociar en la ECH a menores con su padre/madre si no viven con ellos.

Sobre los costos, las estimaciones arrojan que todas las políticas implican 0,5 puntos del PIB. La política que involucra mayores montos coincide con la política que involucra más menores, la AFAM PE. Observando la relación entre montos implicados y menores cubiertos, puede adelantarse, tal como se verá más adelante, que existen diferencias entre los montos de beneficios promedio por política.

Pobreza y distribución

Tabla 8: Estimaciones de impacto en pobreza y distribución por política

Indicador	Con todas las políticas (Escenario Vigente)	Incidencia de las políticas sobre cada indicador				
		TUS	AFAM PE	AFAM 15.084	Deduc. IRPF	Las 4 políticas juntas
Pobreza	9,86	-0,50	-1,23	-0,04	-0,01	-1,66
Brecha de pobreza	2,57	-0,29	-0,56	-0,01	0,00	-0,90
Severidad de la pobreza	1,01	-0,19	-0,32	0,00	0,00	-0,55
Pobreza relativa	16,65	-0,47	-1,07	-0,01	0,09	-1,44
Indigencia	0,38	-0,18	-0,29	0,00	0,00	-0,70
Gini	0,3805	-0,0020	-0,0051	-0,0004	-0,0002	-0,0078
Kakwani	-	-1,22	-1,07	-0,64	-0,19	-0,95

Fuente: Elaboración propia en base a SPP

[10] Las estimaciones del SPP arrojan que existen 20.116 menores de edad que viven en hogares beneficiarios de AFAM PE, pero no asisten al sistema educativo y por lo tanto no son considerados en el cálculo del monto.

En la Tabla 8 se presentan los resultados para indicadores de pobreza y distribución. La medición oficial de pobreza e indigencia es publicada por el INE, y usa como base la ECH. La opción metodológica del INE para la medición de la pobreza es el método del ingreso. Para esto es necesario definir una Canasta Básica de Alimentos per cápita (CBA) y una Canasta Básica Total per cápita (CBT) con las cuales se definen los umbrales, Línea de Indigencia (LI) y Línea de Pobreza (LP) respectivamente. Si el ingreso per cápita del hogar se encuentra por debajo de la LI o la LP el hogar se define como indigente o pobre respectivamente. Esta metodología se aplica en el país desde los años 90 en que por primera vez se construyen la CBA y la CBT para Montevideo y para el Interior Urbano y es ampliamente utilizada por los países de la región y por la CEPAL. La metodología actual, construye las LI y LP con información obtenida en la última Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH), recabada en 2005 –2006, y ajusta los valores de las mismas utilizando la variación de precios[11] (INE 2009).

La incidencia de las políticas analizadas sobre la pobreza y la indigencia varía según la política, aunque ninguna opera de manera significativa sobre la medición oficial. En conjunto, la presencia de todas las políticas permiten reducir la pobreza (ceteris paribus) del 11,5% (escenario simulado) al 9,8%, y dado el nivel base en que se ubica la pobreza en el país, la reducción representa un 15%. Para la incidencia de la indigencia las políticas parecen ejercer un rol algo más importante. De hecho, en un escenario sin políticas prácticamente se triplicaría la incidencia de la indigencia (1,08% en el escenario simulado contra 0,38% en el escenario base). En el Anexo se incluye un cuadro con la pobreza por tramo de edad, que muestra el magro efecto de cada política sobre la pobreza. La pobreza para menores de 4 años por ejemplo, se ubica en 21,25%, y se reduce 1 o 2pp con cada una de las políticas consideradas individualmente, a excepción de las deducciones IRPF que casi no genera cambios, y 4pp con todas en su conjunto.

Las políticas que más inciden tanto en la reducción de la pobreza como en la reducción de la indigencia son las AFAM PE y la TUS. La no existencia de cualquiera de ellas casi duplicaría las mediciones de indigencia, y elevarían la medición de la pobreza en cerca de un punto porcentual. Esto tiene que ver con su diseño de selección de beneficiarios, que alcanza a hogares más vulnerables en términos económicos que los hogares que reciben las otras transferencias. Estos últimos por definición son hogares con trabajadores formales, y en el caso de las deducciones de IRPF, con ingresos laborales formales que superan el mínimo no imponible.

La brecha de la pobreza refleja cuan pobres son los pobres y, por tanto, proporciona una idea de la profundidad de las carencias de ingreso o consumo que definen una situación de pobreza. Mide el déficit promedio de ingreso de la población total para que todos sus integrantes alcancen la LP, expresada como proporción de la LP. Mientras que en el escenario base la misma se ubica en 2,57, de no existir las políticas aumentaría a 3,47. Nuevamente, AFAM PE y TUS son las políticas que mueven este indicador, mientras la incidencia sobre el mismo de las restantes dos políticas es prácticamente nulo. En cuanto a la severidad de la pobreza, es similar a la brecha pero da más peso a las personas con las mayores brechas, es

[11] La construcción de las líneas 2006 se basa exclusivamente en los hábitos de consumo de la población del estrato de referencia definido en la ENGIH 2005-2006, sin introducir componentes normativos. Para la actualización de la Canasta Básica Total (CBT) se utilizan los índices de precios tanto de bienes alimentarios como no alimentarios. Para determinar la LP se introducen economías de escala en los gastos no alimentarios para los estratos de referencia seleccionados en las diferentes regiones geográficas, tomando en cuenta el tamaño del hogar. En la práctica el Coeficiente de Orshansky (CO) varía a lo largo del tiempo según la evolución de los precios relativos y el tamaño del hogar (INE 2008).

decir, a aquellos más pobres. Mientras el valor estimado con las políticas es de 1,01, el valor sin las políticas sería de 1,56.

En cuanto a la pobreza relativa, indicador ampliamente usado en los países desarrollados, se estimó siguiendo la metodología OCDE[12], que define la línea de pobreza como el 60% de la mediana de ingresos del país. Así, el 16,65% de las personas vive en hogares pobres, y el resultado se desplazaría a 18,09% en un escenario de no existencia de políticas. En el análisis política a política, es interesante resaltar el papel de las deducciones por menores del impuesto a la renta: implica un aumento de la pobreza relativa. Nuevamente, esto obedece al diseño de selección de beneficiarios de esta prestación.

En cuanto a la desigualdad de ingresos, el índice de Gini muestra que todas las políticas tienen un efecto de reducción de la misma, aunque éste es prácticamente nulo en el caso de AFAM 15.084 y deducciones IRPF. El signo negativo del índice Kakwani da cuenta de la progresividad relativa del diseño para todos los casos. Los resultados encontrados para AFAM PE y TUS, son coherentes con otros trabajados realizados anteriormente, donde no sólo se señala que son las transferencias no contributivas con mayor progresividad sino que también son uno de los componentes del gasto público social de mayor progresividad (OPP, 2016).

De manera complementaria a lo anterior pueden observarse indicadores y herramientas gráficas que permiten tener noción de la progresividad tanto absoluta como relativa de las políticas. Una política es progresiva en términos absolutos cuando el monto percibido por los individuos de menores ingresos es mayor al percibido por los individuos de mayores ingresos. En el caso de la progresividad relativa, se puede señalar intuitivamente que un gasto es progresivo en términos relativos si el peso del gasto en el ingreso es decreciente a medida que se avanza hacia los cuantiles más altos de la distribución del ingreso (OPP, 2016).

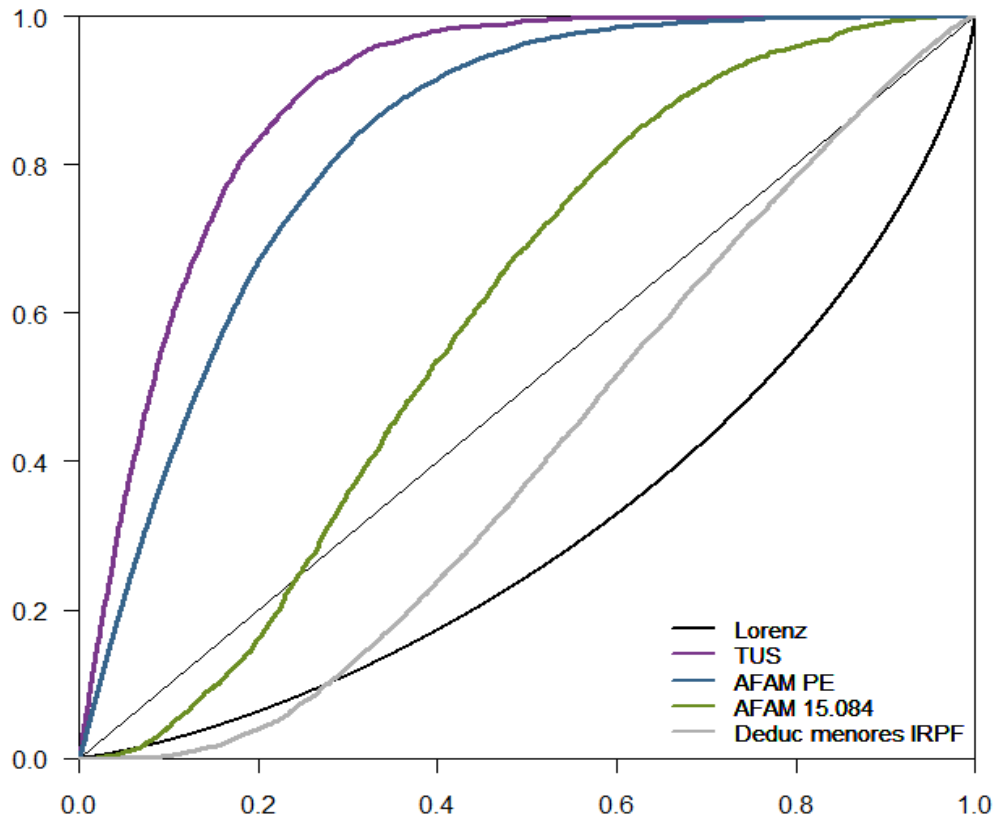
En el Gráfico 2 se presentan las curvas de concentración de cada una de las políticas analizadas. En dichas curvas se representa la distribución del monto otorgado (el beneficio monetario otorgado a los hogares donde viven los menores de edad) de cada política y se analiza su concentración respecto a los deciles del ingreso per cápita del hogar. Además de las curvas, se grafica información auxiliar como la Curva de Lorenz y la línea de equi-distribución, para contar con referencias de interés a la hora de interpretar.

El gráfico pone de manifiesto que las políticas TUS y AFAM PE son transferencias monetarias claramente destinadas a los sectores de bajos ingresos de la población, pues gran parte del monto acumulado de la política es distribuido principalmente a esta población. En TUS, las personas que se encuentran en los primeros dos deciles de ingreso reciben aproximadamente el 80% del monto total de la política. En AFAM PE son los primeros tres deciles de ingresos los que reciben el 80% de la transferencia. Es por ese motivo que dichas curvas se encuentran por encima del eje de equi-distribución[13]. Por el contrario, estas dos políticas prácticamente no otorgan beneficios monetarios a personas que se encuentren en deciles superiores al 6. Lo anterior se encuentra en concordancia con el diseño focalizado hacia los hogares de más bajos ingresos.

[12] OCDE Poverty rate http://www.oecd-ilibrary.org/content/indicator/0fe1315d-en

[13] Ver anexo apropiación por deciles de TUS y AFAM PE

Gráfico 2. Curvas de concentración de cada política analizada



Fuente: Elaboración propia en base a SPP

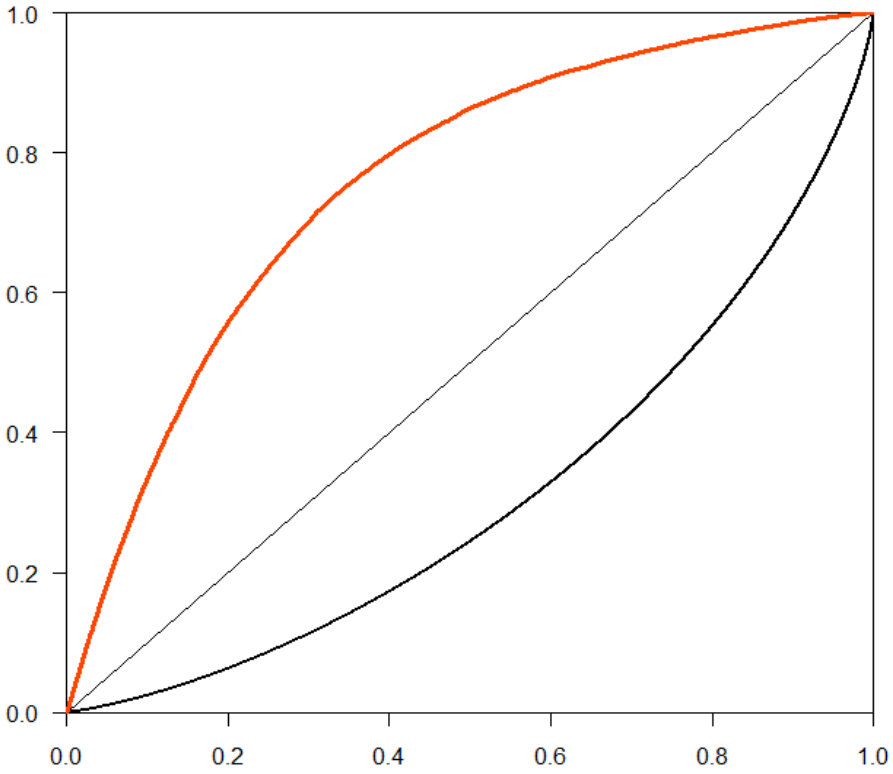
Contrariamente, el beneficio monetario dirigido a los contribuyentes del impuesto a la renta que tienen menores a cargo, tiene una distribución por debajo del eje de equidad hasta el decil 9. Esto significa que los primeros deciles de ingreso reciben este beneficio en una cantidad menos que proporcional. Esta política comienza a otorgar beneficios a partir del decil 2 de ingresos aproximadamente (lo cual concuerda con el hecho de que para recibir este beneficio tiene que existir la figura de un contribuyente del impuesto, es decir, un trabajador formal con ingreso superior a determinado umbral), y la brecha entre la curva de concentración de esta política y la línea de equi-distribución es cada vez más estrecha conforme avanzan los deciles.

Por último, la curva de concentración de las AFAM Ley 15.084, tiene la particularidad de que luego del decil 2 de ingresos atraviesa el eje de equidad. Esto ocurre puesto que el 20% de las personas que viven en hogares de menores ingresos recibe el 18,2% de la transferencia total[14] (la relación es menos que proporcional), pero sin embargo esta situación se revierte a partir del decil 3 de ingresos, donde los primeros tres deciles reciben casi el 38% de la transferencia.

El Gráfico 3 colabora en el análisis de las políticas en su conjunto. La distribución del gasto total en políticas monetarias dirigidas a la infancia es progresiva en términos relativos. Esto se refleja también en el indicador kakwani, que asume un valor de -.095 como muestra la Tabla 8. Observando todas las políticas en una única curva de concentración, opera especialmente el diferencial de montos entre las mismas, a favor de los hogares pertenecientes a las colas más pobres de la distribución.

[14] Ver anexo apropiación por deciles de AFAM Ley 15.084

Gráfico 3: Curvas de concentración de todas las políticas tomadas en su conjunto



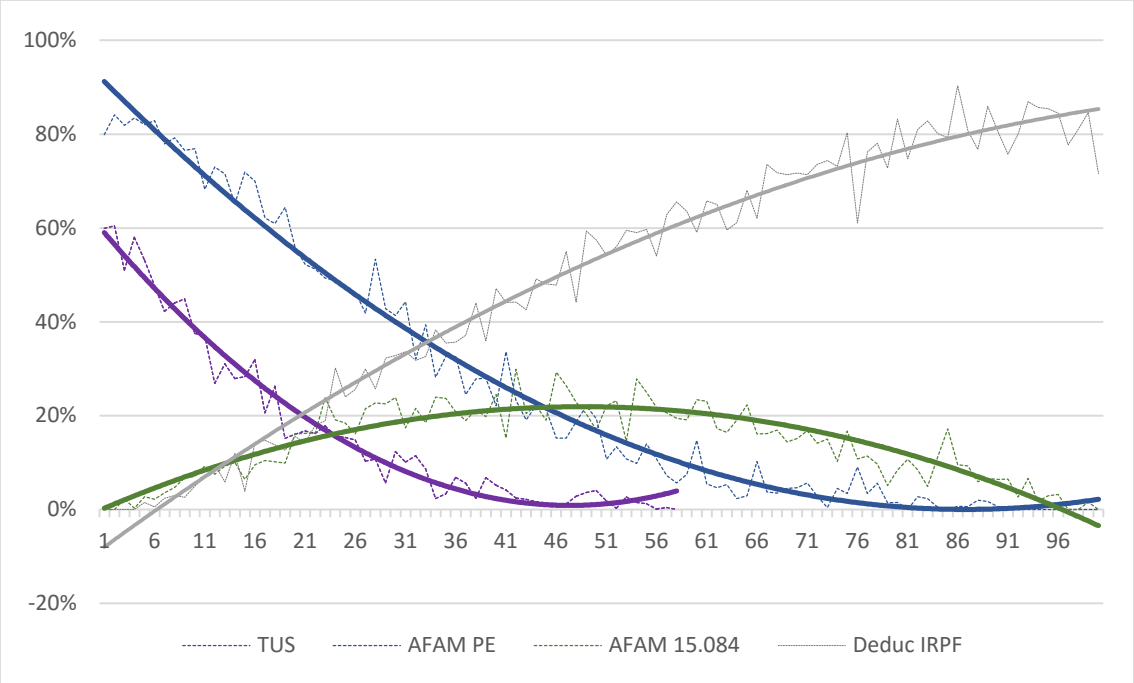
Fuente: Elaboración propia en base a SPP

Análisis por percentil

El trabajo con microdatos permite obtener estimaciones de la cantidad de menores beneficiarios de cada política por percentil, y el monto promedio percibido. Esta información se resume en los Gráficos 4 y 5, donde se incluyen líneas de tendencia para facilitar la observación.

El gráfico de cobertura permite ver la relevancia de las AFAM PE y TUS para los menores pertenecientes a los hogares más pobres, y la pérdida de su incidencia a medida que aumentan los ingresos del hogar. Es interesante notar cómo mientras AFAM PE y TUS se encuentran volcadas hacia menores de los primeros percentiles de ingresos, con las deducciones por menores del IRPF sucede lo contrario. El porcentaje de menores cubiertos es creciente con el ingreso, y alcanza a la mitad de los menores sobre la media de la distribución, alcanzando máximos que superan el 80% sobre la cola derecha de la misma. El caso de AFAM Ley 15.084 también resulta paradigmático. La misma forma una U invertida. Opera la informalidad entre los más pobres y los umbrales del diseño de la política en la cola más rica, alcanzando los mayores niveles de cobertura hacia el centro de la distribución

Gráfico 4: Cobertura. Porcentaje de beneficiarios en el total de menores, por percentil de ingreso.



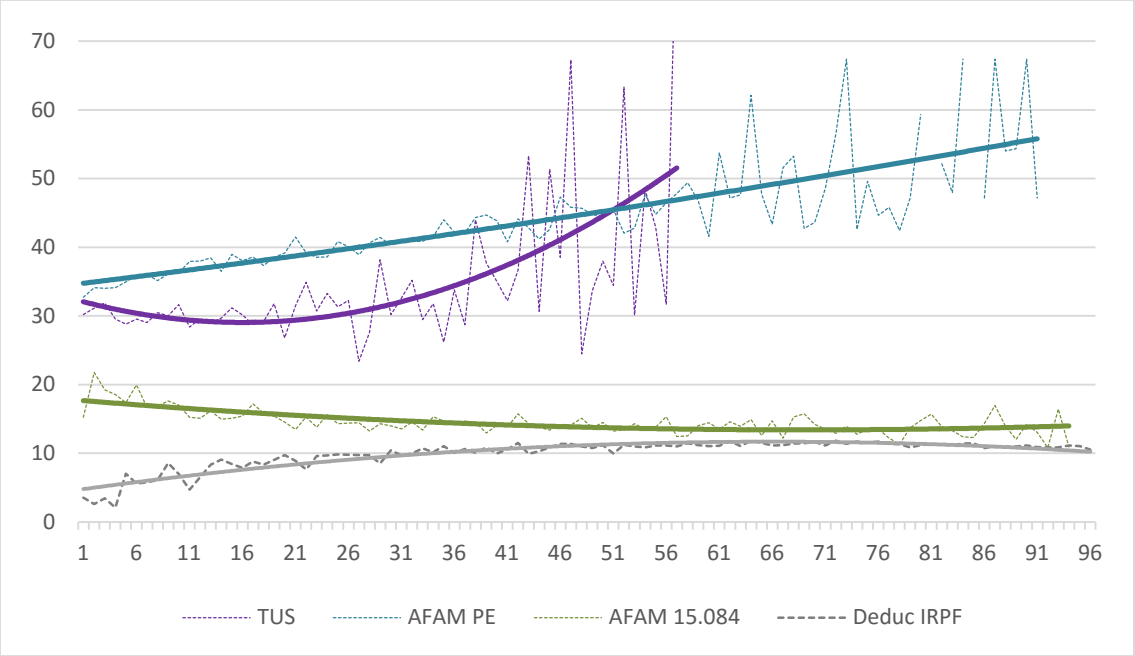
Fuente: Elaboración propia en base a SPP

El Gráfico 5 muestra el monto que perciben en promedio los menores beneficiarios de cada transferencia, según percentil de ingreso. El mismo ilustra en primer lugar sobre las diferencias en magnitud de las políticas analizadas. Las transferencias a las que se accede por condiciones del hogar tienen montos significativamente superiores a las transferencias a las que se accede a través del trabajo formal.

La existencia de la partida complementaria en el caso de AFAM PE por asistencia a secundaria, y la existencia de escalas de equivalencia en TUS y AFAM PE[15] no es neutral en relación al lugar que ocupan los menores en la distribución del ingreso. Al avanzar en la distribución del ingreso, si bien la cantidad de menores en los hogares decrece, y por lo tanto el monto total que recibe también, el monto promedio es creciente, ya que las escalas de equivalencia tienen una menor incidencia. El mismo signo se presenta en la prestación recibida a partir del IRPF, por motivos diferentes que se detallarán a continuación. En este sentido, solo AFAM Ley 15.084 presenta montos decrecientes por decil, producto de los umbrales aplicados sobre el salario del trabajador y de la no existencia de escalas de equivalencia

[15] Cabe aclarar que si bien en el caso de AFAM PE la escala de equivalencia es explícita y su valor es 0.6, en la definición de los montos de TUS según la cantidad de menores de 18 años de edad operan distintas escalas de equivalencia que van desde valores cercanos al 0.6 a valores cercanos al 0.7.

Gráfico 5: Monto mensual promedio de la política por menor beneficiario, por percentil de ingreso. Dólares 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a SPP

Mientras los menores beneficiarios ubicados en hogares pertenecientes al 10% más pobre de la población, reciben en promedio una AFAM PE de 35 dólares mensuales, los menores que habitan hogares pertenecientes al decil 6 obtienen una AFAM PE promedio de 45 dólares mensuales. Este resultado no esperado obedece a dos elementos presentes en el diseño de la política: el número de menores beneficiarios por hogar es decreciente conforme se avanza en los deciles de ingreso, y la proporción de menores que concurren a secundaria respecto al conjunto de menores beneficiarios es creciente por decil. Mientras que para el primer quintil de ingresos la tasa de asistencia a un centro educativo de un adolescente de 15 años es 83% en 2014, para el quintil de mayores ingresos es de 100%, la brecha se amplia para los adolescentes de 17 años siendo 56% y 96% respectivamente (Observatorio Social de Programas e Indicadores- MIDES).

Ampliando la mirada al conjunto de menores, se encuentra que existe un número importante de menores no cubiertos entre los hogares más pobres, que obedece mayormente a la no asistencia a centros educativos. Entonces, si bien es posible que la condicionalidad de asistencia sea un estímulo para la no deserción (Bérgolo et al) especialmente en hogares con más propensión a la deserción[16], este diseño contrarresta la progresividad relativa de la política.

En el caso de las deducciones percibidas por padres y madres de menores, operan dos factores con signo contrario. Por un lado, solo podrán percibir efectivamente la deducción aquellos trabajadores que paguen suficiente IRPF como para que efectivamente puedan descontar a sus hijos a la hora de hacer las declaraciones de impuestos. Esto implica que dentro de los

[16] Para Uruguay la tasa neta de asistencia a Primaria ascendía al 95% en diciembre 2016, mientras que para el primer ciclo de la educación media la tasa presentaba un valor del 78% y un valor de 45% para el segundo ciclo de educación media (Observatorio Social de Programas e Indicadores MIDES).

contribuyentes de este impuesto que tienen hijos menores de edad, solo reciban efectivamente un beneficio por los mismos aquellos que superan ciertos niveles de ingreso[17], y según el mismo pueden recibir el 100% de la deducción, o solo una porción de ella. Esto genera un signo no deseado en la transferencia. Contrariamente, la existencia de un esquema de tasas decrecientes en función del ingreso a las que se somete las deducciones del impuesto (10 u 8%), generan que a una misma cantidad de menores a cargo, puedan deducir más aquellos padres que tienen ingresos laborales menores. Como puede observarse gráficamente, y surge también del resto de indicadores presentados en el informe, el primer efecto es superior.

Como conclusión, los resultados muestran en primer lugar que el conjunto de las políticas monetarias dirigidas a la infancia tiene impactos con signo deseable sobre la pobreza y la desigualdad, pero con magnitudes magras, debido al limitado presupuesto implicado. Esto también coincide con los antecedentes que analizan las políticas de transferencias donde se puede ver la comparación entre éstas y otros rubros del gasto público social, y se resalta su reducida capacidad distributiva dada la magnitud del presupuesto que representan (OPP 2016).

Coexiste un total de 4 políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia en el país, con diseños sofisticados pero que implican montos que no alcanzan proporciones importantes del ingreso de los hogares uruguayos. También el análisis de este apartado pone de manifiesto que hay elementos del diseño de todos estos instrumentos que están generando una atenuación de los efectos positivos globales alcanzados.

Ejercicio de simulación de nuevas políticas

Dadas las observaciones del apartado anterior, resulta de interés analizar cómo podría mejorarse el sistema actual de transferencias monetarias a menores de edad, tanto en simplicidad como en impacto. Una alternativa que el SPP permite ensayar es sustituir las políticas vigentes por una única transferencia de igual monto para todos los beneficiarios definidos. Si bien existe una variedad de definiciones de transferencia universal o renta básica, en términos generales es concebida como una transferencia monetaria otorgada a cada una de las personas de una sociedad como un derecho ciudadano, sin exigir ninguna condición para recibirla. Una ventaja relevante que presenta este tipo de transferencias es su sencillez y claridad en la definición de beneficiarios y monto, lo cual permitiría una implementación mucho menos costosa y más transparente en comparación con las cuatro políticas vigentes hoy en día. A la vez, una política de este tipo eliminaría los incentivos para trabajar informalmente como forma de no perder una determinada transferencia condicionada a la situación socioeconómica o de actividad (Salas, 2008). Por otra parte, el hecho de que todas las personas reciban la transferencia elimina la estigmatización asociada al beneficiario de una transferencia monetaria por ser pobre, indigente, desempleado o tener bajos ingresos. En materia de distribución del ingreso, las transferencias universales serán siempre progresivas en términos relativos, dado que el monto de la transferencia será proporcionalmente mayor en el ingreso per cápita de los hogares de menores ingresos.

[17] Dichos niveles dependen del tipo de trabajo, ya que importan las especificidades en los regímenes de aportes a la seguridad social que integran las deducciones, y de otras características del hogar, como la deducción de cuota hipotecaria.

El ejercicio de simplificación y unificación de las transferencias monetarias dirigidas a la infancia se realiza en tres grandes escenarios dependiendo del monto de la transferencia otorgada: 1) Monto que surge de redistribuir el gasto implicado en las políticas analizadas en este trabajo (costo incremental cero), 2) Monto equivalente a la Línea de Indigencia, 3) Monto equivalente a la Línea de Pobreza. A su vez, para cada escenario se analiza cómo se modifican los principales resultados si se grava la transferencia otorgada con los impuestos progresionales a la renta vigentes en Uruguay. Esto se realiza incorporando una ligera modificación en el diseño de los impuestos a salarios y pasividades (IRPF e IASS[18]), adicionando la transferencia a la base imponible de padres y madres de menores, siempre que sean contribuyentes de estos impuestos.

Escenario 1: Costo cero

El primer escenario simulado consiste en otorgar una transferencia a todas las personas menores de 18 años, eliminando AFAM PE, AFAM Ley 15.084, TUS[19] y deducciones por hijos del IRPF. El monto sería de U$S 26 mensuales y surge de dividir los créditos que quedarían disponibles al eliminar las políticas vigentes entre el total de menores de edad del país, por lo que esta reforma no tendría costo fiscal incremental.

La cantidad de hogares que pierde al menos una transferencia de las percibidas en el escenario base es 249.627. Dentro de éstos casi 50.000 hogares eran beneficiarios tanto de TUS como de alguna AFAM, y son contados una única vez en el total de hogares que pierden alguna transferencia. A su vez, 53.000 hogares perciben deducciones de IRPF y alguna AFAM, mientras que casi no hay hogares solapados entre los beneficiarios de TUS y de deducciones IRPF.

En cuanto a la eliminación de la deducción por hijos del IRPF, el primer impacto observable es que la cantidad de contribuyentes de este impuesto se incrementa en 46.089 personas, lo que representa un aumento del 9%. Esto se debe a que en el escenario base estas personas dejaban de tener un monto positivo de IRPF a pagar gracias a la deducción que realizaban por los menores de edad. Al eliminar esta deducción se convierten en contribuyentes. Esto afecta principalmente a personas que se encuentran en deciles bajos y medios.

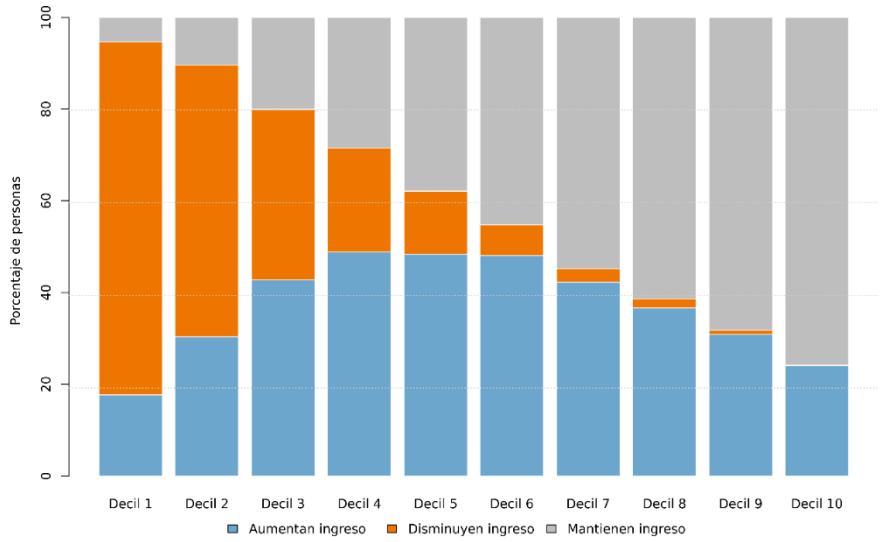
Para tener una idea global del impacto de la simulación se pasa a analizar la ganancia o pérdida total de ingreso que experimentan los hogares producto de las reformas simuladas. Se definirá como ganador (perdedor) a todo hogar que luego de los cambios simulados tiene un nivel de ingreso total mayor (menor) que en el escenario base. En el caso de las personas, son identificadas como ganadoras (perdedoras) si integran un hogar ganador (perdedor). El ingreso per cápita se incrementa para el 27% de los hogares del país (37% de las personas), disminuye para el 14% (22% de las personas) y no se modifica para el resto. Sin embargo los hogares ganadores se concentran principalmente en los deciles medios, mientras que los perdedores se ubican en los primeros deciles de ingreso. En el primer decil, el 77% de las personas viven en hogares que ven disminuido su ingreso total, en el segundo decil este porcentaje es del 60%, en el decil 3 del 37% y se sigue reduciendo gradualmente. Estos perdedores son hogares que

[18] Impuesto progresional que grava jubilaciones y pensiones, similar al IRPF pero sin deducciones

[19] Un aspecto a tener en cuenta es que los hogares que en el escenario base recibían TUS pero que no están integrados por ningún menor de edad, pierden el derecho a la tarjeta en la simulación y no reciben la Renta Básica. Estos hogares son 1.611 y representan el 3% del total de hogares beneficiarios de la tarjeta.

actualmente reciben alguna AFAM y/o TUS por un monto total mayor al de la nueva transferencia otorgada.

Gráfico 6: Distribución porcentual de ganadores y perdedores en cada decil. Escenario 1.



Fuente: Elaboración propia en base a SPP

Como forma de cuantificar cuál sería el valor neto de todas las modificaciones simuladas, se estima el monto neto por decil. Éste se calcula como la transferencia otorgada, menos las transferencias eliminadas, menos el incremento en el pago de IRPF y luego se divide entre la cantidad de personas del decil. En promedio cada persona del primer decil recibe U$S 9,4 menos que en el escenario base, mientras que cada persona del décimo decil recibe en promedio U$S 1,7 más. Se observa que los tres primeros deciles tienen un monto neto negativo, mientras que para todos los demás es positivo. En términos del total poblacional este monto es cero ya que la simulación no incluye ni elimina ninguna partida, sino que se trata de una redistribución de los valores ya existentes en el escenario base.

A su vez, la tasa media indica cuánto representa este monto neto recibido en relación al ingreso promedio que tenía cada decil en el escenario base. Los U$S 9,4 menos recibidos en promedio por las personas del primer decil representan una disminución del 4,71% del ingreso, mientras que en el último decil los U$S 1,72 equivalen a un incremento del ingreso de 0,07%.

Asimismo la simulación impacta en un incremento de 0,6 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza (tanto absoluta como relativa), 0,2 puntos porcentuales en indigencia, y un leve incremento del índice de Gini. Estos resultados no se modifican si la transferencia es gravada por los impuestos progresionales. Gravar la transferencia genera una recaudación de 0,03 puntos del PIB. Cabe recordar que el gasto actual en transferencias directas asciende a 0,42% del PIB y el incremento en la recaudación de IRPF (producto de eliminar las deducciones por menores) asciende a 0,07 puntos del PIB.

Tabla 9: Principales resultados del Escenario 1: Costo cero

	Esc Base	Sin gravar la transferencia	Gravando la transferencia
Pobreza (%)	9,86	10,48	10,48
Pobreza relativa (%)	16,65	17,32	17,30
Indigencia (%)	0,38	0,59	0,59
Índice de Gini	0,3805	0,3825	0,3826
Costo (% PIB 2014)		0,00	-0,03

Fuente: Elaboración propia en base a SPP

Escenario 2: Línea de Indigencia

A continuación replicamos el ejercicio, pero cambiando el monto por la línea de indigencia. Ésta es publicada por el INE, y toma diferentes valores según área geográfica, número de personas del hogar, y mes del año ya que se ajusta por IPC. En este ejercicio se tomó el valor máximo per cápita registrado para el año 2014. Asciende a U$S 109 y se corresponde con la línea para hogares unipersonales de Montevideo para octubre 2014.

El incremento del monto reduce casi a cero los perdedores del rediseño de políticas y el porcentaje de personas ganadoras se eleva a 58,9%. La distribución de los ganadores es decreciente por decil de ingreso, debido al hecho de que el número de menores, y por tanto la transferencia otorgada, es decreciente por decil. En el Escenario 2 la transferencia otorgada es capaz de contrarrestar las AFAM/TUS eliminadas en casi la totalidad de los casos.

Tabla 10: Principales resultados del Escenario 2: Línea de Indigencia

	Esc Base	Sin gravar la transferencia	Gravando la transferencia
Pobreza (%)	9,86	7,08	7,11
Pobreza relativa (%)	16,65	15,05	14,94
Indigencia (%)	0,38	0,08	0,08
Índice de Gini	0,3805	0,3653	0,3654
Costo (% PIB 2014)		1,54	1,46

Fuente: Elaboración propia en base a SPP

Con este diseño no se logra vencer la indigencia por completo, ya que no solo existen hogares indigentes sin presencia de menores, sino que también, la relación entre cantidad de menores y cantidad de mayores opera impidiendo que algunos hogares con menores puedan salir de la indigencia. De cualquier forma, la misma se ubicaría en 0,08%, mientras que la pobreza

absoluta se reduce en casi 3 puntos porcentuales y la relativa en 1,5. Por su parte, el índice de Gini cae de 0,38 a 0,365.

Este diseño sería progresivo tanto en términos absolutos como relativos: para el primer decil, el resultado global de la política representa un aumento del ingreso de 17,6%, mientras que para el último decil representa apenas un 0,4%. Gravar la nueva transferencia consigue reducir el costo en casi 0,1% del PIB y no modifica significativamente el resto de los resultados. En cualquier caso, este escenario tiene un costo aproximado de 1,5 puntos del PIB.

Escenario 3: Línea de Pobreza

Si el monto de la transferencia se eleva a la Línea de Pobreza se alcanzarían los U$S 432 mensuales. Respecto a la cantidad de ganadores y perdedores, el Escenario 3 no presenta prácticamente diferencias con el Escenario 2, ya que en este último el monto otorgado era suficiente para que casi no existan perdedores, por lo tanto todos los hogares con menores son ganadores y los hogares sin menores no ven modificado su ingreso.

Como resultado la incidencia de la pobreza absoluta cae en 8,5 puntos porcentuales, situándose en algo más del 1% de la población, mientras que la indigencia prácticamente desaparece. Este gran impacto responde a que el 92% de las personas en situación de pobreza son o viven con menores de edad en el hogar. La pobreza relativa cae en 4 puntos porcentuales.

En este escenario, el peso de la nueva transferencia en el ingreso representa el 104% en el primer decil y el 2% en el último por lo cual se trata de una política progresiva en términos relativos, además de serlo en valores absolutos. Gravar la nueva transferencia permitiría reducir el costo otros 0,3 puntos.

Tabla 11: Principales resultados del Escenario 3: Línea de Pobreza

	Esc Base	Sin gravar la transferencia	Gravando la transferencia
Pobreza (%)	9,86	1,33	1,33
Pobreza relativa (%)	16,65	12,58	12,43
Indigencia (%)	0,38	0,02	0,02
Índice de Gini	0,3805	0,3120	0,3118
Costo (% PIB 2014)		7,52	7,18

Fuente: Elaboración propia en base a SPP

El costo de este escenario asciende a 7,5% del PIB y gravar la transferencia permite una reducción de 0,34 puntos del PIB en este costo. Los resultados de los tres escenarios simulados permiten afirmar en primer lugar que, de querer alcanzar con una transferencia única a todos los menores de edad del país, sería necesario incrementar el gasto que actualmente se destina a esta población. Con los recursos actualmente destinados a estos fines no sería posible lograr

el 100% de la cobertura sin perjudicar a los menores que hoy en día reciben transferencias. Eliminando las transferencias vigentes y gravando la nueva transferencia, es posible obtener impactos considerables en pobreza y desigualdad si se destina un 1,5% del PIB adicional y se otorga una transferencia equivalente a la línea de indigencia. Por otra parte, una política que otorgue un monto equivalente a la línea de pobreza a cada menor de edad lograría que la pobreza absoluta se reduzca al 1% en el país.

Conclusiones

En el presente trabajo se analizaron los impactos sobre el ingreso de los hogares de las políticas monetarias vigentes dirigidas a menores de edad. Las estimaciones permiten dar cuenta de las consecuencias de la fragmentación de este segmento del sistema de protección social: no se logra una cobertura universal, y al mismo tiempo, no existe un criterio común para excluir a los menores que quedan por fuera del mismo.

A su vez, existe una diferencia en los montos que no se justifica con una mirada centrada en la distribución del ingreso y la pobreza. Conviven premios a la formalidad, premios a la asistencia a centros educativos, con políticas enfocadas al combate a la pobreza. Hay niños no cubiertos en todos los deciles de ingreso y otros cubiertos por más de una política simultáneamente. Entre los menores alcanzados por al menos una política, el monto difiere significativamente aún para menores que se ubican en hogares de un mismo percentil de ingresos. El supuesto de economías de escala al interior de los hogares en el que se basa la aplicación de montos decrecientes a medida que aumenta la cantidad de menores, afectan negativamente la progresividad de las políticas, y lo mismo sucede con la asistencia a secundaria. Además se mantiene una constante: pesa poco en el total de ingreso de los hogares.

Las estimaciones presentadas arrojan que estas tres políticas representan un gasto directo que realiza el Estado uruguayo equivalente a 0,5 % del PIB en la población menor de 18 años. En conjunto, estas políticas logran una reducción de la incidencia de la pobreza de 1,6 puntos porcentuales, reducen a la mitad la incidencia de la indigencia y mueven levemente la desigualdad medida a través del índice de Gini de 0,39 a 0,38.

Los escenarios simulados de transferencias universales permiten concluir que los montos actualmente destinados no resultan suficientes para pasar a matrices de protección social de corte universal. Sin aumentar el esfuerzo fiscal, transitar hacia políticas de este tipo permitiría llegar a todos los menores, pero a costa de incrementar la pobreza y empeorar la situación distributiva. Es posible obtener impactos considerables en pobreza y desigualdad si se destina un 1,5% del PIB adicional y se otorga una transferencia equivalente a la línea de indigencia. Por otra parte, una política que otorgue un monto equivalente a la línea de pobreza a cada menor de edad lograría que la pobreza absoluta se reduzca al 1% en el país.

El ejercicio presentado en este trabajo pretende ser un ejemplo de la diversidad de resultados que es posible obtener con el SPP, y del potencial analítico de contar con una herramienta que permite ensayar con relativo bajo costo una multiplicidad de escenarios. También el ejercicio pretende mostrar la fortaleza de incorporar una mirada de conjunto al analizar políticas focalizadas. Si bien en el ejemplo analizado la población objetivo son los menores de 18 años de edad, trabajar con una encuesta representativa de toda la población permite evaluar los impactos de transferencias a este segmento sobre sus hogares y en relación al conjunto de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- *Amarante, V., & Vigorito, A. (2012). La expansión de las transferencias no contributivas en Uruguay en los últimos años. Research Brief, (29).*
- *Amarante, V., Arim, R., Furtado, M., Grau Pérez, C., Lazarov, L., Llambí, C., ... & UNICEF. (2005). Inversión en la infancia en Uruguay: análisis del gasto público social: tendencias y desafíos.*
- *Arim, R., Cruces, G. A., & Vigorito, A. (2009). Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión. CEPAL.*
- *Azar, P., Llanes, J., Sienra, M., Capurro, A., & Velázquez, C. (2010). Informe sobre el gasto público en infancia en Uruguay 1990-2009.*
- *Bergolo, M., Dean, A., Perazzo, I. & Vigorito, A (sin fecha). "Evaluación cuantitativa del impacto de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad", Instituto de Economía FCEA-UDELAR.*
- *Bucheli, M., & Casacuberta, C. (2009). Evaluación de la universalización del Sistema de Asignaciones Familiares en Uruguay. draft, Universidad de La República y Banco de Previsión Social, December.*
- *Caristo, A. (2005). Asignaciones Familiares en el Uruguay. Comentarios de Seguridad Social Nro 8. BPS Uruguay Setiembre.*
- *Castillo, J., & K. Colombo (2014).Pobreza en niños en Uruguay: Caracterización y determinantes desde una perspectiva dinámica. Tesis de licenciatura en Economía, Montevideo: Universidad de la Republica, Facultad de Ciencias Economicas y de Administracion.*
- *Colacce M. & Tenenbaum V. (2016). Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay. CEPAL-UNICEF. Montevideo.*
- *Colacce M., Manzi, P y Tenenbaum V. (2017). Gasto público social en la Infancia y Adolescencia en el Uruguay, CEPAL.*
- *Curcio, J., Goldschmit, A., & Robba, M. (2012). Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo.*
- *DAES-DESyTC-DINEM MIDES (2015), Análisis y perspectivas para los programas de transferencias: Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social, MIDES, Montevideo*
- *Filgueira, F., & Espíndola, E. (2015). Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina.*
- *Filgueira, F., & Hernández, D. (2012). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Uruguay.*
- *Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P., & Martner Fanta, R. (2017). Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina. CEPAL.*
- *Gonzalo Salas (2008). Diferencias y Similitudes entre la Renta Básica y las Transferencias Condicionadas. "Renta Básica Universal: ¿derecho de ciudadanía?, perspectivas europeas y latinoamericanas".*
- *INE (2009*), Líneas de pobreza e indigencia 2006 – Uruguay, Metodología y resultados.*
- *INEEd (2017), Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*
- *Midaglia, C. (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina: Entre el liberalismo y el retorno del Estado. Nueva sociedad, (239), 79-89.*
- *Observatorio Social de Programas e Indicadores. MIDES. http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/*

- *OCDE Poverty rate http://www.oecd-ilibrary.org/content/indicator/0fe1315d-en*
- O'Donoghue, C. (2014). *Handbook of microsimulation modelling*. Emerald Group Publishing.
- *OPP (2016). Impuestos y gasto público: un ejercicio de equidad fiscal para el Uruguay. Agosto 2016. CEPAL*
- *Soares, S. S. D., & de Souza, P. H. F. (2011). O benefício infantil universal: uma proposta de unificação do apoio monetário à infância (No. 1636). Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*
- *Soares, S. S. D., & de Souza, P. H. F. (2012). Ningún Niño sin Beneficios: Asignaciones Universales por Hijos en Brasil (No. 27). International Policy Centre for Inclusive Growth.*
- *SPP (2018). Manual del Escenario Base Simulador de Políticas Públicas. Versión 2014.3.0. AGEV OPP Uruguay*
- *Straschnoy, M. (2011). asignación Universal por Hijo para Protección Social y Nuevo Régimen de asignaciones Familiares: un análisis comparativo de los casos de argentina y Uruguay.*
- *Uruguay Social. Consejo de Políticas Sociales (2016). Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia. 2016-2020*

Anexo

Tabla A1: Estimación de pobreza por tramo de Edad. Año 2014, reglas de política vigentes a enero 2018. SPP 2014.3.0

Tramo de edad	Con todas las políticas (Escenario Vigente)	Quitando				
		TUS	AFAM PE	AFAM 15.084	Deduc. IRPF	Las 4 políticas juntas
0 a 4	21,25	22,25	23,49	21,35	21,25	24,47
5 a 9	19,39	20,63	22,05	19,44	19,40	22,98
10 a 14	18,04	19,32	21,03	18,17	18,08	22,11
15 a 19	15,25	16,07	17,15	15,30	15,28	17,78
20 a 44	9,16	9,53	10,28	9,20	9,17	10,66
45 a 64	4,90	5,09	5,38	4,91	4,91	5,52
Más de 65	1,63	1,70	1,73	1,63	1,63	1,78
Total país	9,86	10,36	11,09	9,90	9,87	11,52

Tabla A2: Tarjeta Uruguay Social: Estimaciones de distribución del ingreso y apropiación de la política. Montos en dólares mensuales, SPP 2014.3.0

Decil	Cantidad de beneficiarios/as	Ingreso promedio sin TUS	Apropiacion del ingreso sin TUS (%)	Ingreso promedio con TUS	Apropiacion del ingreso con TUS (%)	Aumentan o disminuyen aprop.	Monto promedio de la política	Monto promedio de la política por menor beneficiario/a	Tasa media (%)	Tasa media para beneficiarios/as (%)	Apropiación de la política (%)
Decil 1	90.103	192	2,33	200	2,43	-	8,2	30	4,09	9,75	57,9
Decil 2	38.664	315	3,83	318	3,86	-	3,4	29	1,08	5,16	24,2
Decil 3	16.305	408	4,96	410	4,97	-	1,5	31	0,37	3,78	10,8
Decil 4	6.457	497	6,04	497	6,03	+	0,6	33	0,13	3,23	4,6
Decil 5	1.996	589	7,16	590	7,16	=	0,2	38	0,04	2,46	1,6
Decil 6	598	696	8,46	696	8,44	+	0,1	43	0,01	2,19	0,6
Decil 7	126	829	10,07	829	10,06	+	0,0	52	0,00	2,95	0,1
Decil 8	143	1.012	12,30	1.012	12,28	+	0,0	72	0,00	1,57	0,2
Decil 9	48	1.315	15,98	1.315	15,96	+	0,0	24	0,00	1,07	0,0
Decil 10	0	2.374	28,86	2.374	28,81	+	0,0	-	-	-	0,0
Total	154.440	823	100	824	100	=	1,4	30	0,17	6,24	100

Tabla A3: Asignaciones Familiares del Plan de Equidad: Estimaciones de distribución del ingreso y apropiación de la política. Montos en dólares mensuales, SPP 2014.3.0

Decil	Cantidad de beneficiarios/as	Ingreso promedio sin AFAM PE	Apropiacion del ingreso sin AFAM PE (%)	Ingreso promedio con AFAM PE	Apropiacion del ingreso con AFAM PE (%)	Aumentan o disminuyen aprop.	Monto promedio de la política	Monto promedio de la política por menor beneficiario/a	Tasa media (%)	Tasa media para beneficiarios/as (%)	Apropiación de la política (%)
Decil 1	144.292	185	2,25	200	2,43	+	15,1	35	7,55	9,60	36,6
Decil 2	97.570	307	3,74	318	3,86	+	11,2	38	3,52	5,87	27,1
Decil 3	56.641	403	4,91	410	4,97	+	6,8	40	1,66	4,47	16,5
Decil 4	31.984	493	6,02	497	6,03	+	4,0	42	0,82	3,70	9,8
Decil 5	17.779	588	7,17	590	7,16	-	2,3	44	0,40	3,05	5,6
Decil 6	7.498	695	8,48	696	8,44	-	1,0	45	0,15	2,55	2,5
Decil 7	2.807	828	10,10	829	10,06	-	0,4	48	0,05	2,15	1,0
Decil 8	1.852	1.012	12,34	1.012	12,28	-	0,3	47	0,03	1,85	0,7
Decil 9	485	1.315	16,04	1.315	15,96	-	0,1	54	0,01	1,36	0,2
Decil 10	26	2.374	28,95	2.374	28,81	-	0,0	47	0,00	1,09	0,0
Total	360.934	820	100	824	100		4,1	38	0,50	5,39	100

Tabla A4: AFAM LEY 15.084: Estimaciones de distribución del ingreso y apropiación de la política. Montos en dólares mensuales, SPP 2014.3.0

Decil	Cantidad de beneficiarios/as	Ingreso promedio sin AFAM 15.084	Apropiacion del ingreso sin AFAM 15.084 (%)	Ingreso promedio con AFAM 15.084	Apropiacion del ingreso con AFAM 15.084 (%)	Aumentan o disminuyen aprop.	Monto promedio de la política	Monto promedio de la política por menor beneficiario/a	Tasa media (%)	Tasa media para beneficiarios/as (%)	Apropiación de la política (%)
Decil 1	5.024	200	2,43	200	2,43	=	0,3	18	0,13	3,79	5,1
Decil 2	14.374	317	3,85	318	3,86	+	0,7	16	0,21	2,24	13,1
Decil 3	23.796	409	4,96	410	4,97	+	1,0	14	0,24	1,55	19,7
Decil 4	21.360	496	6,03	497	6,03	=	0,9	14	0,18	1,18	17,6
Decil 5	18.652	589	7,15	590	7,16	+	0,8	14	0,13	0,94	15,1
Decil 6	15.642	695	8,44	696	8,44	=	0,6	14	0,09	0,75	12,3
Decil 7	10.505	828	10,06	829	10,06	=	0,4	14	0,05	0,67	8,5
Decil 8	6.012	1.012	12,28	1.012	12,28	=	0,2	14	0,02	0,52	4,7
Decil 9	3.937	1.315	15,96	1.315	15,96	=	0,2	14	0,01	0,45	3,1
Decil 10	959	2.374	28,83	2.374	28,81	-	0,0	13	0,00	0,30	0,7
Total	120.261	824	100	824	100		0,5	14	0,06	1,02	100

Tabla A5: Deducción por menores IRPF: Estimaciones de distribución del ingreso y apropiación de la política. Montos en dólares mensuales, SPP 2014.3.0

Decil	Total de menores deducidos	Ingreso promedio sin Deducciones	Apropiacion del ingreso con Deducciones (%)	Ingreso promedio con Deducciones	Apropiacion del ingreso sin Deducciones (%)	Aumentan o disminuyen aprop.	Monto promedio de las deducciones	Monto promedio de las deducciones por menor	Tasa media (%)	Tasa media (%) de hogares con menores deducidos	Apropiación de las deducciones (%)
Decil 1	2.524	200	2,43	200	2,43	=	0,0	4	0,02	0,73	0,4
Decil 2	15.852	318	3,86	318	3,86	=	0,3	7	0,11	1,01	3,6
Decil 3	29.766	409	4,97	410	4,97	=	0,8	9	0,20	0,94	8,4
Decil 4	37.676	496	6,03	497	6,03	=	1,1	10	0,22	0,83	11,6
Decil 5	41.087	588	7,16	590	7,15	+	1,3	11	0,22	0,70	13,4
Decil 6	42.854	695	8,44	696	8,44	=	1,4	11	0,20	0,61	14,4
Decil 7	39.494	827	10,06	829	10,05	+	1,3	11	0,16	0,53	13,7
Decil 8	37.237	1.011	12,28	1.012	12,28	=	1,3	11	0,12	0,43	13,1
Decil 9	35.248	1.314	15,96	1.315	15,96	=	1,2	11	0,09	0,35	12,1
Decil 10	27.691	2.373	28,81	2.374	28,83	-	0,9	11	0,04	0,21	9,3
Total	309.429	823	100	824	100		1,0	11	0,12	0,49	100