

Dirección de Presupuestos, Control y
Evaluación de la Gestión

OPP

el futuro en
desarrollo



RENTA BÁSICA EN URUGUAY

PRESENTACIÓN DE ESCENARIOS

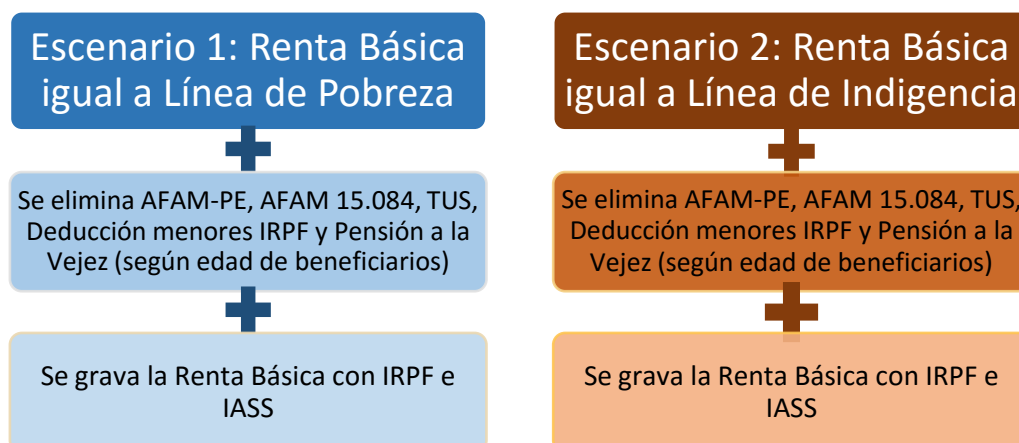
Setiembre 2017

Introducción

El presente informe es elaborado a partir de una solicitud de la subdirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). En el mismo se presentan los resultados arrojados por el Simulador de Políticas Públicas (SPP) de la OPP para un conjunto de diseños relativos a la implementación de una Renta Básica en Uruguay.

El contenido de este informe se divide en dos grandes bloques, cada uno correspondiente a un escenario simulado distinto. En primer lugar se presenta el Escenario 1 en el que se otorga una Renta Básica equivalente a la Línea de Pobreza y luego el Escenario 2 en el que el monto se corresponde con la Línea de Indigencia. A su vez, dentro de cada uno de estos dos grandes escenarios se plantearán algunos sub escenarios en los que se modifica la población beneficiaria de la transferencia y se plantean opciones vinculadas a la articulación entre la Renta Básica y otras políticas vigentes en el país.

Esquema de Escenarios Simulados, para cada tramo de edad se aplica:



AFAM PE= Asignaciones Familiares Plan de Equidad
AFAM 15084= Asignaciones Familiares de la ley 15084
TUS= Tarjeta Uruguay Social

Aclaraciones metodológicas

Se utiliza la versión 2014.1.0 del SPP, que trabaja con la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del año 2014. Sin embargo el escenario que se tomará como línea de base para medir los impactos de las distintas simulaciones, se construyó aplicando a la ECH 2014 la legislación vigente a enero 2017 para cada una de las políticas incluidas en el SPP (Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, Tarjeta Uruguay Social, Seguro Nacional de Salud, IRPF categoría II, IASS, Impuesto al Valor Agregado).

Como resultado de trabajar con la ECH 2014, todos los valores que se presentarán (incluyendo los montos otorgados como Renta Básica), se encuentran expresados en pesos 2014.

Cabe aclarar que el SPP realiza microsimulaciones estáticas no comportamentales, lo cual significa que todos los resultados que arroja suponen que los individuos no modifican sus decisiones debido a los cambios de políticas simulados y que sólo se analizan los impactos inmediatos de las modificaciones, no los efectos que podría tener en el mediano y largo plazo.

Escenario 1: Renta Básica igual a la Línea de Pobreza

En este primer escenario se otorga una Renta Básica (RB) de \$10.030 equivalente al máximo valor que toma la línea de pobreza (LP) para un hogar unipersonal de Montevideo en 2014. El monto equivale a \$12.456 a agosto 2017.

Se presentarán 3 sub-escenarios donde se otorga esta renta a distintos beneficiarios: toda la población, menores de 18 años y menores de 4 años. A su vez, se analizará cómo se modifican los principales resultados si se eliminan algunas políticas vigentes y si se grava la renta otorgada con IRPF e IASS.

Toda la población

Tabla 1. Principales resultados del Escenario 1 para toda la población

	Escenario Base	RB=LP	RB=LP eliminando políticas	RB=LP eliminando políticas y gravando RB
Pobreza (%)	9,86	0	0	0
Indigencia (%)	0,38	0	0	0
Índice de Gini	0,3805	0,2476	0,2526	0,2495
Costo (mill \$ 2014)		410.973	403.176	384.588
Costo (% PIB 2014)		30,76	30,18	28,79

Evidentemente, si se otorga la renta a toda la población se logra eliminar la indigencia y la pobreza. Tal como se observa en la Tabla 1, la desigualdad medida a través del índice de Gini se reduce considerablemente. Si bien se otorga el mismo monto a todos los ciudadanos, el peso de esta transferencia en el ingreso representa el 221% en el primer decil y el 19% en el último, por lo cual se trata de una política progresiva en términos relativos. El costo de este escenario asciende al 31% del PIB.

Si además se eliminan las Asignaciones Familiares, la Tarjeta Uruguay Social, la deducción IRPF/IASS por menores a cargo y la Pensión a la Vejez, igualmente se logra eliminar la pobreza y la indigencia, y la reducción de la desigualdad sigue siendo muy relevante, aunque de menor magnitud. Sin embargo, el costo fiscal no disminuye de forma considerable, dado que los recursos destinados a las transferencias eliminadas totalizan 0,6 puntos del PIB.

Otro aspecto que debe analizarse es si la renta otorgada es gravada o no por algún impuesto. Se simuló incorporar la Renta Básica a la base imponible del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) categoría II (rentas del trabajo) y del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS). En el caso que el beneficiario sea menor de edad, su renta se sumó a la base imponible de sus padres, siempre que sean informantes del IRPF o IASS¹ y superen el mínimo no imponible. En este caso la desigualdad se vuelve a reducir y el costo disminuye en 1,4 puntos del PIB.

Menores de 18 años

Tabla 2. Principales resultados del Escenario 1 para menores de 18 años

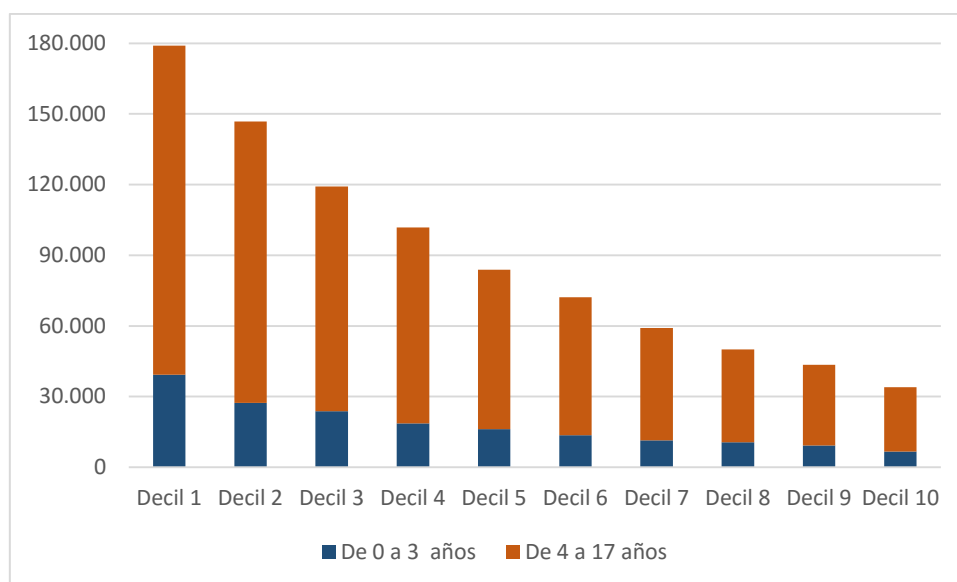
	Esc Base	RB=LP	RB=LP eliminando políticas	RB=LP eliminando políticas y gravando RB
Pobreza (%)	9,86	1,17	1,33	1,33
Indigencia (%)	0,38	0,02	0,02	0,02
Índice de Gini	0,3805	0,3069	0,3120	0,3118
Costo (mill \$ 2014)		107.031	100.499	95.888
Costo (% PIB 2014)		8,01	7,52	7,18

¹ La modalidad de liquidación simulada es aquella que actualmente sigue el aguinaldo y el salario vacacional en IRPF. Implica gravarlas a la tasa máxima alcanzada por el contribuyente para el total de sus rentas excluyendo estas partidas. Esto permite que no se registren saltos de franja por la inclusión de la RB en las liquidaciones de IRPF o IASS.

Al limitar el universo de beneficiarios a las personas entre 0 y 17 años, la incidencia de la pobreza cae a poco más de un punto porcentual. Este gran impacto responde a que el 92% de las personas en situación de pobreza en el escenario base son o viven con menores de edad en el hogar, el Gráfico 1 muestra cómo la presencia de menores es decreciente por decil. En este escenario, el peso de la renta en el ingreso representa el 116% en el primer decil y el 2% en el último por lo cual se trata de una política progresiva en términos relativos. El costo de este escenario asciende al 8% del PIB.

Si se eliminan las políticas vigentes (salvo Pensión a la Vejez ya que estas personas ahora no recibirían Renta Básica), la pobreza y la desigualdad aumentan levemente respecto al escenario anterior, y el costo se reduce en medio punto del PIB. Gravar la renta en este escenario permitiría reducir el costo otros 0,3 puntos.

Gráfico 1. Cantidad de menores por decil de ingresos



Menores de 4 años

Tabla 3. Principales resultados del Escenario 1 para menores de 4 años

	Esc Base	RB=LP	RB=LP eliminando políticas	RB=LP eliminando políticas y gravando RB
Pobreza (%)	9,86	6,88	7,05	7,05
Indigencia (%)	0,38	0,17	0,17	0,17
Índice de Gini	0,3805	0,3645	0,3655	0,3654
Costo (mill \$ 2014)		21.267	20.544	19.255
Costo (% PIB 2014)		1,59	1,52	1,43

En este escenario la reducción de la pobreza es de 3 puntos porcentuales, ya que la proporción de personas pobres que vive en hogares con menores de 4 años es 46%. El resto de las personas en situación de pobreza no recibiría Renta Básica. De todas formas, la incidencia de la pobreza entre los niños de 0 a 3 años alcanza casi el 22% en el escenario base, por lo que la

Renta Básica se dirigiría a una población en extremo vulnerable. La renta representaría un incremento del 25% en el ingreso promedio de las personas del primer decil de ingreso y un 0,4% para el decil 10.

Las políticas vigentes en el escenario base quedarían vigentes para la población de 4 años o más, y solamente se eliminan las Asignaciones Familiares, Tarjeta Uruguay Social y la deducción IRPF/IASS por menores a cargo para los niños de 0 a 3 años. Esto permitiría reducir el costo de 1,6% del PIB a 1,5%, con un incremento en la incidencia de la pobreza de 0,2. Gravar la renta genera una reducción de otro 0,1 puntos del PIB en el costo.

Escenario 2: Renta Básica igual a la Línea de Indigencia

A continuación replicamos el ejercicio, pero cambiando el monto por \$ 2.542, equivalente al máximo valor que toma la línea de indigencia (LI) para un hogar unipersonal de Montevideo en 2014. Hoy dicho monto asciende a \$ 3.080 (agosto 2017, último dato disponible).

Toda la población

Tabla 4. Principales resultados del Escenario 2 para toda la población

	Esc Base	RB=LI	RB=LI eliminando políticas	RB=LI eliminando políticas y gravando RB
Pobreza (%)	9,86	2,48	3,58	3,58
Indigencia (%)	0,38	0	0	0
Índice de Gini	0,3805	0,3349	0,3424	0,3418
Costo (mill \$ 2014)		104.157	98.177	91.730
Costo (% PIB 2014)		7,8	7,35	6,86

En primer término, una RB equivalente a la LI, dirigida al conjunto de la población, elimina la situación de indigencia, y reduce la incidencia de la pobreza casi 4 veces respecto al escenario base, y el costo se ubica entre 7 y 8 puntos del PIB. Se trata de un costo fiscal similar a entregar la LP a menores de 18 años, pero logra peores resultados en términos de distribución del ingreso, y también de pobreza. La política significa un aumento del 56% del ingreso en hogares pertenecientes al primer decil, y del 5 % para los pertenecientes al último. Cuando se agrega la eliminación de AFAM, TUS, devoluciones y pensiones a la vejez, el ratio para el primer decil cae a 44%.

Menores de 18 años

Tabla 5. Principales resultados del Escenario 2 para menores de 18 años

	Esc Base	RB=LI	RB=LI eliminando políticas	RB=LI eliminando políticas y gravando RB
Pobreza (%)	9,86	5,61	7,08	7,11
Indigencia (%)	0,38	0,04	0,08	0,08
Índice de Gini	0,3805	0,3582	0,3653	0,3654
Costo (mill \$ 2014)		27.126	20.594	19.458
Costo (% PIB 2014)		2,03	1,54	1,46

La misma RB de indigencia dirigida al conjunto de los menores de edad tiene un costo de entre 1,5 y 2 puntos del PIB. 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 menos de 0,05%, mientras que la pobreza se duplicaría en relación al escenario universal.

En este caso, el costo fiscal asociado es comparable al estimado para la implementación de una RB igual a la LP para menores de 0 a 3 años. Sin embargo, los resultados obtenidos en términos de incidencia de pobreza y distribución del ingreso son levemente mejores. En particular, la implementación de este diseño de RB aumentaría casi un 30% los ingresos del primer decil, mientras que el mismo indicador para el escenario mencionado es de 25%.

Menores de 4 años

Tabla 6. Principales resultados del Escenario 2 para menores de 4 años

	Esc Base	RB=LI	RB=LI eliminando políticas	RB=LI eliminando políticas y gravando RB
Pobreza (%)	9,86	8,9	9,2	9,2
Indigencia (%)	0,38	0,26	0,28	0,28
Índice de Gini	0,3805	0,3759	0,3771	0,3771
Costo (mill \$ 2014)		5.390	4.281	4.064
Costo (% PIB 2014)		0,4	0,32	0,3

Por último, el escenario de entregar una RB igual a la LI solo para menores de 0 a 3 años, logra resultados más magros, pero igualmente positivos. Reduce la pobreza en algo menos que un 1 punto porcentual, y la indigencia en 0,1 punto porcentual. El Gini se mueve levemente hacia abajo, y aumenta un 6% los ingresos del primer decil, contra menos de un 0,1% para el décimo (4,4% y 0,07% respectivamente cuando se eliminan transferencias y políticas relacionadas y se grava por IRPF o IASS). En términos de costo fiscal, hablamos de menos de medio punto del PIB.