

Impacto distributivo del Gasto Público Social en Uruguay

Seminario de Políticas Públicas Basadas en Evidencia-OPP
Julio 2019

DINEM - MIDES

Asesoría Macroeconómica y Financiera – MEF

Simulador de Políticas Públicas –OPP



ESTRUCTURA DE LA PRESENTACIÓN

- 1) Motivación y objetivo
- 2) Metodología
- 3) Principales resultados
- 4) Implicancias de política
- 5) Trabajo a futuro

1

Motivación y objetivo

Motivación y objetivo

- La intervención del Estado en el desarrollo social intenta garantizar el acceso a derechos sociales básicos, así como reducir la pobreza y la desigualdad.
- La aplicación de políticas sociales se cuantifica a través del Gasto Público Social que realizan las agencias del sector público. Financiado a través de la tributación o el endeudamiento, independientemente del organismo proveedor del servicio.
- El Gasto Público Social representa aproximadamente un 75% del Gasto Público Total y un 25% del PIB.

Motivación y objetivo

Objetivo: valorar la intervención del Estado a través de la cuantificación del impacto de las políticas sociales sobre la distribución del ingreso en Uruguay

- Trabajo interinstitucional desde 2010: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Economía y Finanzas y Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Tuvo como resultados:
 - **“Impacto distributivo del Gasto Público Social en Uruguay 2009-2017”**
 - **“Impacto distributivo del Gasto Público Social en la infancia en Uruguay. 2009-2014”**

2

Metodología

Definición y clasificación del GPS

- Clasificación funcional oficial: educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda, medio ambiente, agua y saneamiento, y cultura y deporte.
- En este trabajo se considera **educación, salud, seguridad y asistencia social** (sin jubilaciones y pensiones contributivas), por no contar con la información necesaria en ECH para la imputación del resto de las funciones.

Estimación e imputación del GPS

1. Cálculo de gasto por usuario con base en registros administrativos.
2. Identificación de usuarios en la Encuesta Continua de Hogares (INE).
3. Imputación del gasto en la encuesta.
4. Medición del impacto de la política social:
 - Simular un ingreso en ausencia de la política: **ingreso base**
 - Calcular **gasto por usuario** = transferencias monetarias + transferencias en especie
 - Cuantificar cambios entre la distribución del ingreso con GPS (en presencia de políticas sociales), y la distribución del ingreso en ausencia de estas políticas (contrafáctico): **incidencia redistributiva**

Indicadores para el análisis

- **Progresividad absoluta** (índice de concentración): El gasto es progresivo cuando la cantidad de gasto percibida por la población de menores ingresos es mayor a la percibida por los de mayores ingresos
 - **Progresividad relativa** (índice de Kakwani): El gasto es progresivo si la proporción asignada a la población de menores ingresos es mayor a la proporción de ingreso total que perciben.
 - **Incidencia media**: Peso promedio que tiene el gasto en relación al ingreso de los hogares antes del gasto.
 - **Reynolds-Smolensky** (RS): Resume la progresividad absoluta, relativa y la incidencia media. Cuantifica los movimientos en el Índice de Gini como resultado de la política.
-

Potencialidad de la metodología

- Herramienta sumamente útil para el análisis del impacto de la intervención del Estado a través de las políticas.
- Análisis del impacto distributivo de las políticas públicas con relativa simplicidad en el cálculo e interpretación de resultados.
- Permite el análisis para cada política separadamente y, por tanto, la comparación en la progresividad e incidencia de cada una de ellas.
- ¿Priorización de políticas/programas según su impacto?
- Permite la simulación de nuevos escenarios de política social y su impacto distributivo en relación al escenario en ausencia de la política y al escenario actual.

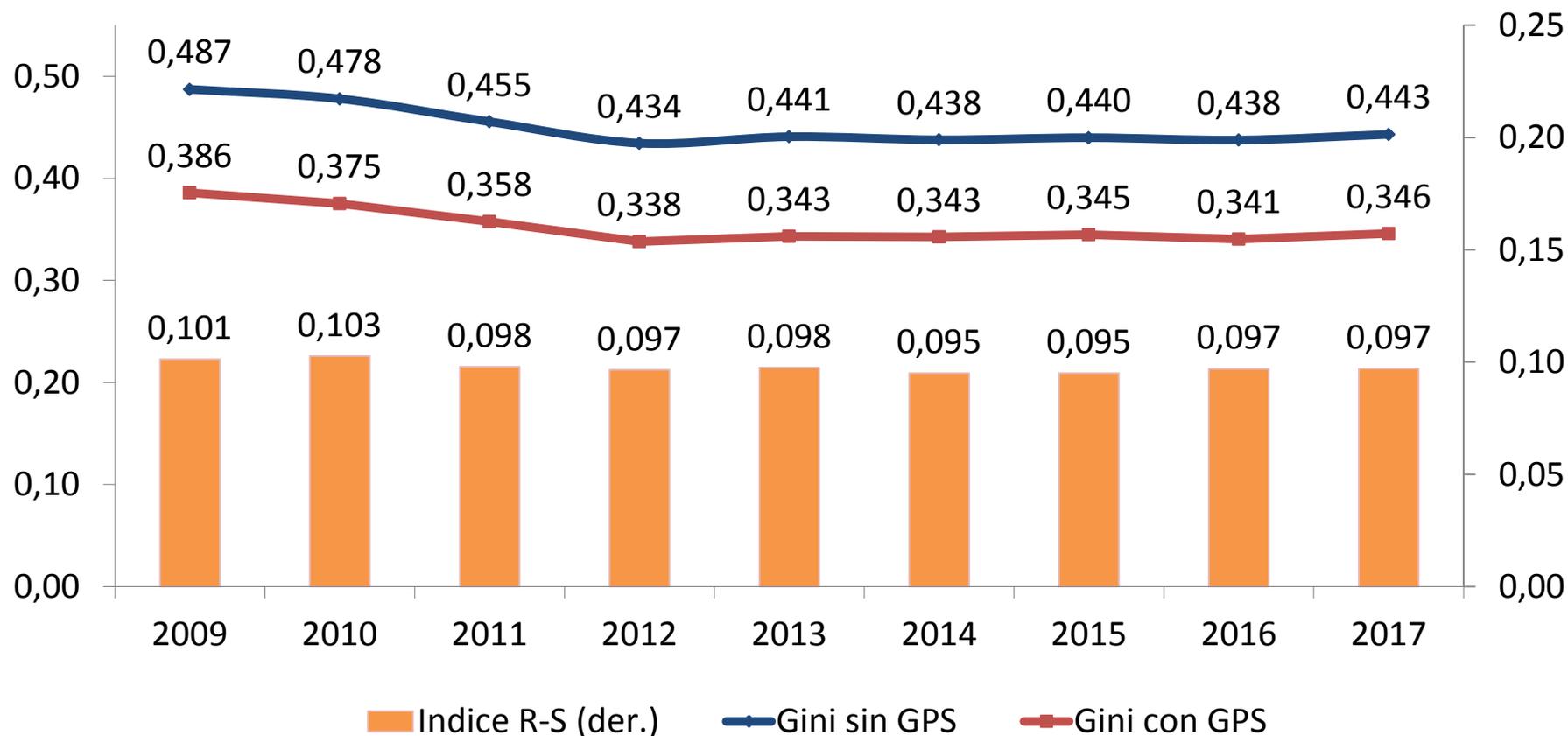
Limitaciones de la metodología

- Simulaciones aritméticas: se supone que la política **no genera cambios comportamentales**.
- **Ignora efectos de equilibrio general**
- **Beneficio de la transferencia en especie se estima a partir del costo unitario promedio por servicio:** se supone igual para todos los usuarios, incluye las ineficiencias en la gestión del gasto, beneficio definido como el costo que se ahorra por la provisión pública, monetización de servicios sociales.
- **Se asume que solo los usuarios directos se benefician del GPS:** ignora los potenciales externalidades.
- **No se analizan todas las políticas sociales** dada la información disponible.

3

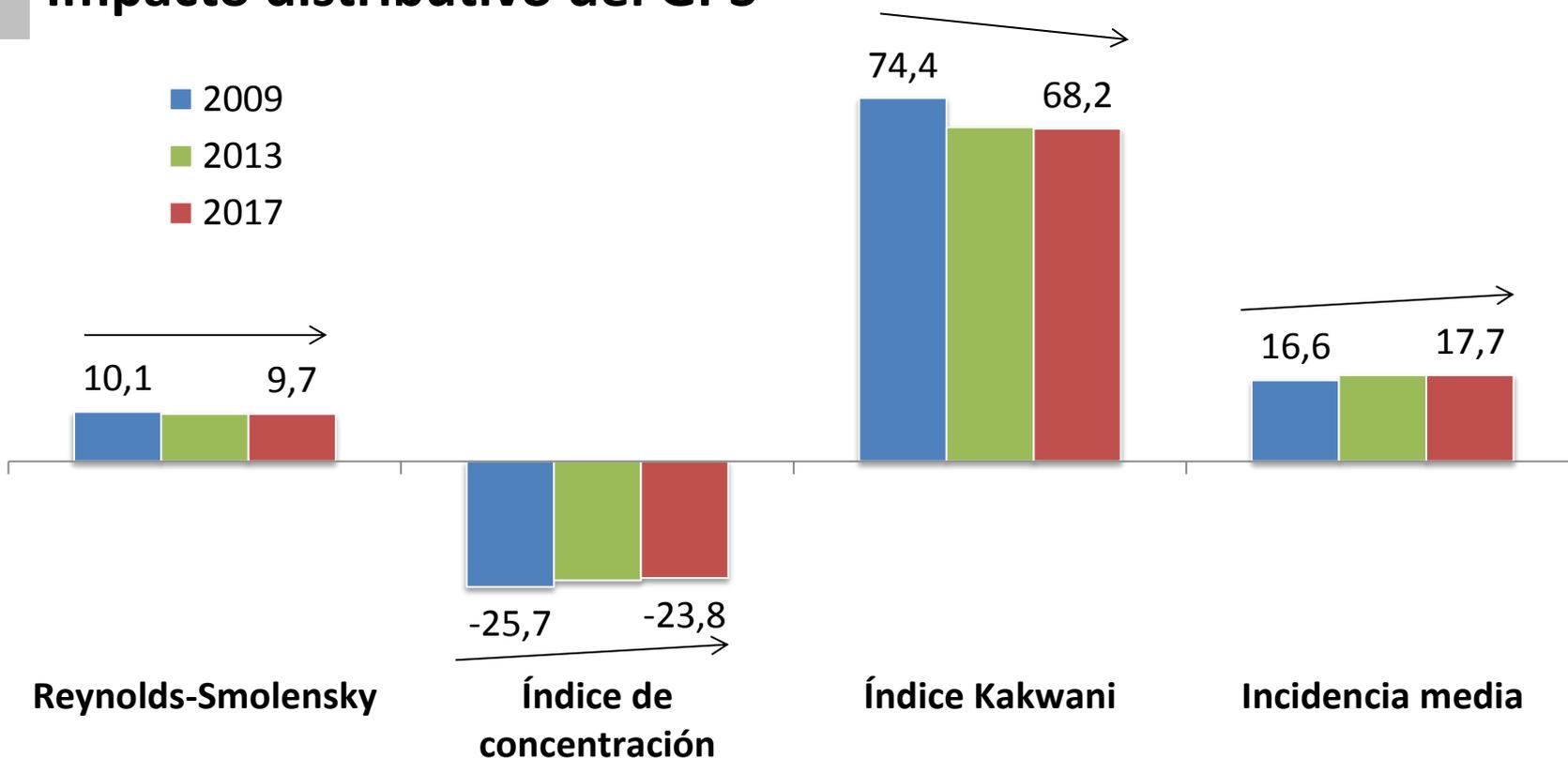
Principales resultados

Impacto distributivo del GPS



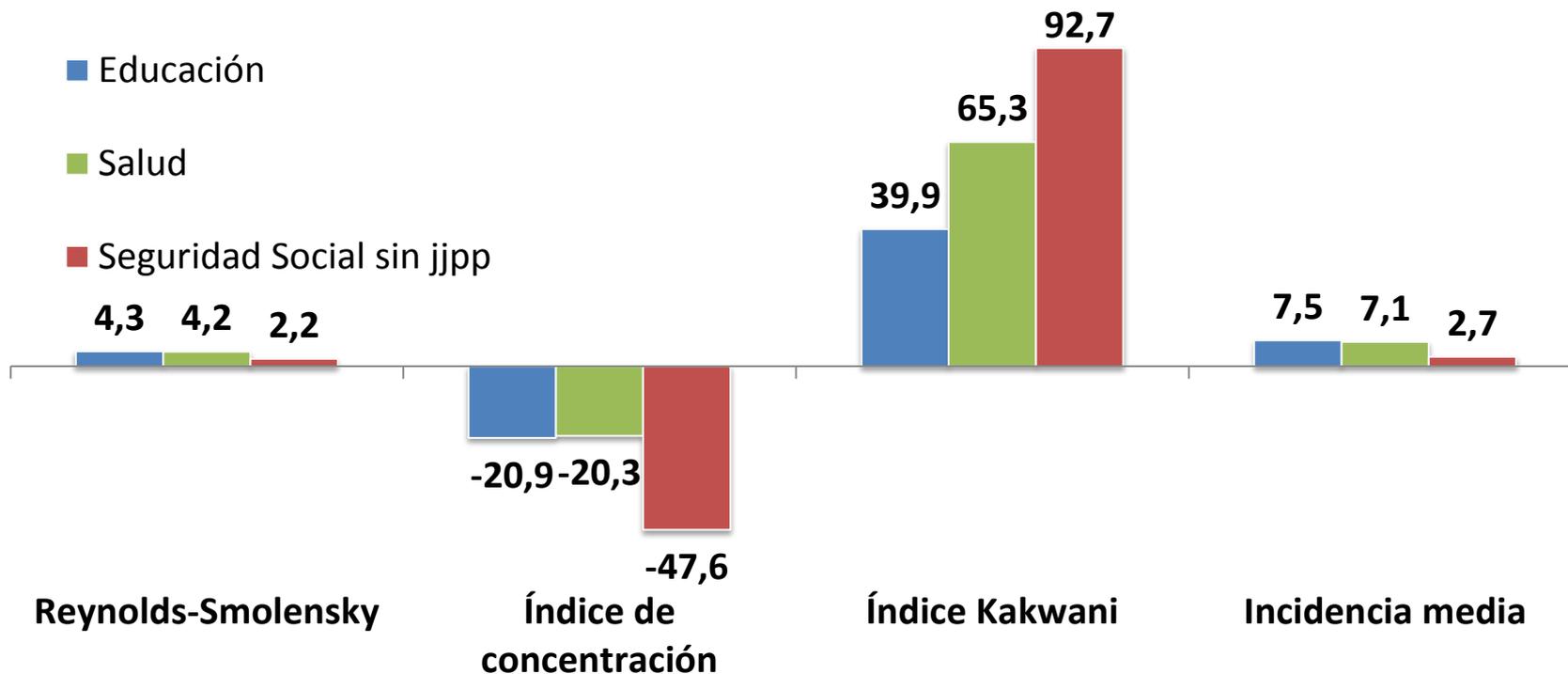
El impacto distributivo se mantiene estable en 10 puntos del Gini

Impacto distributivo del GPS



El impacto distributivo estable es la combinación de una leve caída en la progresividad contrarrestada por un leve aumento en la incidencia media.

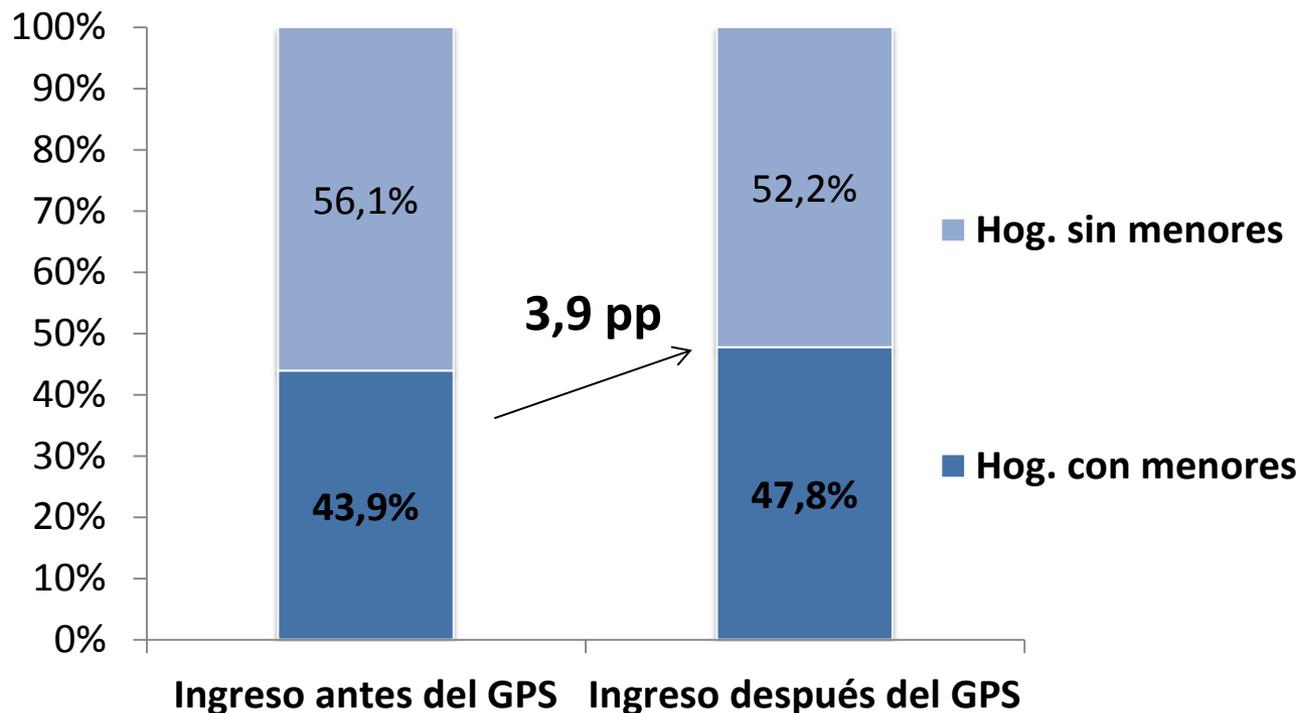
Impacto distributivo del GPS por funciones



- **Educación** y **salud** tienen los mayores impactos debido a su alta incidencia media.
- **Seguridad social** es la función más progresiva en términos absolutos y relativos, pero tiene bajo impacto redistributivo.

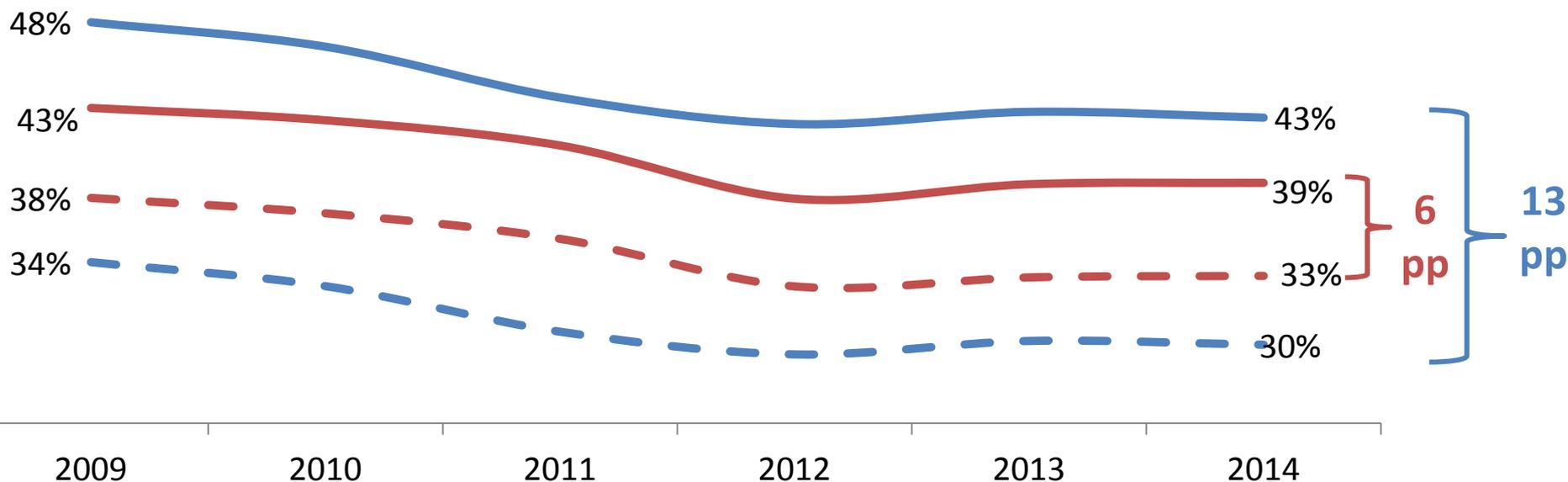
Impacto distributivo del GPS en la infancia

Distribución del ingreso según tipo de hogar



- Mejora la apropiación del ingreso en hogares con menores.
- Sin embargo, hogares sin menores continúan mejor posicionados

Impacto distributivo del GPS en la infancia



- Hogares con menores sin GPS
- Hogares sin menores sin GPS
- Hogares con menores con GPS
- Hogares sin menores con GPS

- En **hogares con menores** la función que más contribuye es educación.
- En **hogares sin menores** son salud y seguridad social.

4

Implicancias de política

Implicancias de política

- El GPS (sin jubilaciones y pensiones contributivas) logra una reducción de 10 puntos del índice de Gini estable entre 2009 y 2017.
- Incluso en un contexto de aumento del ingreso de los hogares en ausencia de la política de gasto social como consecuencia del crecimiento económico sostenido y de políticas de regulación de ingresos de los hogares (salario mínimo nacional y consejo de salarios).
 - Gasto dirigido mayoritariamente a los hogares de menores ingresos.
 - Relativamente alta incidencia media.

Implicancias de política

- La focalización del GPS mejora la apropiación del ingreso por parte de los hogares con menores disminuyendo la desigualdad entre hogares con y sin niños.
- Logra reducir también la desigualdad a la interna de cada grupo, siendo mayor el impacto distributivo en hogares con menores (13 puntos del Gini).
- Estos resultados posicionan al gasto público social como un instrumento con un importante potencial redistribuidor y que aporta sustancialmente al compromiso público de mejorar el bienestar de la población en general y de la infancia en particular.
- Las políticas sociales constituyen un importante instrumento de intervención del Estado en la distribución económica.

5

Trabajo a futuro

Trabajo a futuro

- Realizar el análisis abarcando también el período 2006 a 2008.
- Incorporar medición de seguridad y asistencia social contributiva.
- Agregar el análisis del impacto distributivo de impuestos directos e indirectos.
- Realizar análisis para otros subgrupos:
 - Según etapas del ciclo de vida
 - Según jefatura de hogar femenina/masculina
- Simular nuevos escenarios de política: ¿Renta básica?

¡Gracias!

