
***Comentarios de Seguridad Social N°2,
Enero – Marzo 2004***

INDICE

PENSIONES MÍNIMAS GARANTIZADAS - CRA. ADRIANA SCARDINO (PONENCIA PRESENTADA EN LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ACTUARIOS Y ESTADÍSTICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL) - MEXICO D.F., 23 – 25.9.2003.....	7
1. INTRODUCCIÓN	9
2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS BENEFICIOS MÍNIMOS	10
3. INCENTIVOS PERVERSOS	11
4. TIPOS DE GARANTÍAS.....	13
5. ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES PROGRAMAS	15
5.1 Programas no contributivos	15
5.2. Programas contributivos	19
6. EFECTIVIDAD DE LAS PENSIONES MÍNIMAS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA.....	22
7. REFLEXIONES FINALES	24
EVASORES AL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL: CARACTERÍSTICAS DE LOS PUESTOS DE TRABAJO	27
1. INTRODUCCIÓN	29
2. ANÁLISIS DE RESULTADOS	30
3. CONCLUSIONES	40
LOS SISTEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL FRENTE A POBLACIONES LONGEVAS: DIEZ CUESTIONES CRITICAS - A.I.S.S GINEBRA, 2003 (1ERA. PARTE).....	43
1. EL EMPLEO, ELEMENTO CLAVE PARA ENFRENTARSE A LAS PRESIONES DEMOGRÁFICAS EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL	46
2. CAMBIO DE RUMBO DE LA TENDENCIA HACIA LA JUBILACIÓN ANTICIPADA	49
3. GARANTÍA DE LA SEGURIDAD DE LOS INGRESOS DE LOS TRABAJADORES CON EMPLEO PRECARIO Y DE LA ECONOMÍA INFORMAL	52
4. LÍMITES A LOS RIESGOS QUE PUEDEN CORRER LAS PERSONAS A LA HORA DE PREPARARSE PARA LA JUBILACIÓN.....	53
5. LA IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD EN EL MANTENIMIENTO DE LOS INGRESOS EN LA VEJEZ	55
ANALISIS COMPARATIVO DE LOS EGRESOS DEL B.P.S. - AÑOS 2002 – 2003.....	57
1. ANÁLISIS DE LOS EGRESOS TOTALES	59
2. EGRESOS POR PRESTACIONES A PASIVOS	60
2. 1. Según sector de afiliación y concepto	60
2.2. Egresos según tipo de prestación	61
3. EGRESOS POR PRESTACIONES DE ACTIVIDAD	63
4. EGRESOS POR TRANSFERENCIAS A TERCEROS	66
5. EGRESOS POR GASTOS DE GESTIÓN	67
6. RESUMEN FINAL	67
EVOLUCIÓN DE LOS SEGUROS POR DESEMPLEO: TERCER Y CUARTO TRIMESTRE AÑOS 2002 Y 2003.....	69

1. EVOLUCIÓN DEL NIVEL GLOBAL DE LAS PRESTACIONES.....	71
2. PRESTACIONES MONETARIAS POR TRIMESTRE.....	71
3. EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE BENEFICIARIOS SUBSIDIADOS.....	72
4. BENEFICIARIOS SUBSIDIADOS POR ZONA GEOGRÁFICA.....	72
5. EVOLUCIÓN DE LA PRESTACIÓN PROMEDIO POR BENEFICIARIO.....	73
6. DESEMPLEO POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA.....	73
7. DESEMPLEO POR SEXO Y EDAD EN EL TOTAL DE BENEFICIARIOS.....	75
8. DESEMPLEO POR SEXO Y EDAD EN LAS ALTAS.....	76
9. DESEMPLEO POR ZONA GEOGRÁFICA Y DURACIÓN DEL SUBSIDIO EN LAS ALTAS.....	77
10. ALTAS DE DESEMPLEO POR DURACIÓN DEL SUBSIDIO Y RAMA DE ACTIVIDAD.....	77
11. ALTAS DE DESEMPLEO POR ZONA GEOGRÁFICA Y CAUSAL.....	79
12. COMENTARIO FINAL.....	80
LOS SISTEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL FRENTE A POBLACIONES LONGEVAS: DIEZ CUESTIONES CRÍTICAS - A.I.S.S. - GINEBRA, 2003 (2DA. PARTE).....	93
6. EL PAPEL DEL ESTADO EN EL MANTENIMIENTO DE LOS INGRESOS EN LA VEJEZ.....	95
7. GARANTÍA DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LOS RÉGIMENES DE PENSIONES.....	96
8. GARANTÍA DE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RÉGIMENES DE ASISTENCIA MÉDICA Y DE ASISTENCIA DE LARGA DURACIÓN.....	97
9. CÓMO PUEDEN ABORDAR LOS PAÍSES DE INGRESOS BAJOS Y MEDIOS LOS RETOS PLANTEADOS POR UNA SOCIEDAD EN ENVEJECIMIENTO?.....	100
10. LA PROTECCIÓN SOCIAL COMO REQUISITO PARA UN ENVEJECIMIENTO ACTIVO.....	101
RECAUDACIÓN DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL - COMPARATIVO 2002 - 2003.....	105
1. RESULTADO FINANCIERO.....	107
2. RECAUDACIÓN Y COTIZANTES.....	109
2.1 Variación anual de la recaudación.....	109
2.2 VARIACIÓN MENSUAL DE LA RECAUDACIÓN.....	110
2.3 Variación de la recaudación corriente y constante.....	111
2.4 Sector Público.....	112
2.5 Sector Privado.....	116
2.5.6 Multas y Recargos.....	126
2.6 Recursos de Terceros.....	127
3. RESUMEN Y CONCLUSIONES.....	128
EXONERACIONES DE APORTES PATRONALES DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL ALGUNOS DE SUS EFECTOS EN LOS PROGRAMAS DE PREVISIÓN SOCIAL.....	131
1. EXONERACIONES DE APORTES PATRONALES QUE PROCURAN INCENTIVAR ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.....	134
1.1 Detalle de exoneraciones como incentivo económico.....	134
1.2 Evolución de las tasas efectivas de aportes jubilatorios.....	139
2. EXONERACIONES DE APORTES PATRONALES Y ASPECTOS MACROECONÓMICOS.....	141
2.1 Efectos económicos de los aportes patronales.....	141
2.2 Cuantificación de efectos macro de las políticas impositivas.....	142
3. EXONERACIONES DE APORTES PATRONALES Y SEGURIDAD SOCIAL.....	143

3.1 Cambios en la recaudación.....	143
3.2 Cambios en la estructura financiera.....	153
4. CONCLUSIONES.....	159
ANEXO 1.....	162
ANEXO 2.....	166
PRESTACIONES DE ASIGNACIONES FAMILIARES A HOGARES DE MENORES	
RECURSOS: EVOLUCIÓN 2000 - 2003.....	167
1. INTRODUCCIÓN.....	169
2. ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	170
3. RESUMEN.....	179
ANEXO.....	181
CUADRO 1 A.....	182
CUADRO 1 B.....	183
CUADRO 1 C.....	184
CUADRO 2 A.....	185
CUADRO 2 B.....	186
CUADRO 8 A.....	187
EVOLUCION DEL MONTO DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES	
PERIODO 1999 - 2003.....	189

PENSIONES MÍNIMAS GARANTIZADAS

Cra. Adriana Scardino

**Ponencia presentada en la Conferencia Internacional de
Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social.**

Mexico D.F., 23 – 25.9.2003

PENSIONES MÍNIMAS GARANTIZADAS

Reporte Introductorio

A través de este reporte, se tratará de presentar en la 14ª Conferencia Internacional de Actuarios un compendio de las diferentes exposiciones que sobre el tema fueron desarrolladas por diferentes analistas y que constituyeron el tema central de los seminarios realizados en Montevideo (2000), Moscú (2001) y Santiago de Chile (2002).

1. Introducción

La suficiencia de la seguridad social puede evaluarse en términos de objetivos claros, entre los cuales podemos encontrar la prevención o mitigación de la pobreza.

Cada sociedad debe elegir la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos (OIT, 2001). En aquellos países cuyos regímenes de seguridad social han alcanzado la madurez se considera, a menudo, demasiado grande la proporción del PBI que corresponde a los sistemas de Seguridad Social. Aunque desde otra perspectiva, puede considerarse que su importancia depende más que por el volumen de las prestaciones, por su eficacia en la disminución de la pobreza de las poblaciones de mayor edad.

Se ha reconocido explícitamente que no existe un modelo idóneo único de seguridad social, sino que existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados.

Los planes públicos de pensiones con beneficios definidos (BD), que funcionan con el sistema financiero de reparto y están respaldados por la facultad del gobierno de cobrar impuestos para financiarlos, ofrecen la posibilidad única en su género de redistribuir el ingreso orientándolo hacia los pobres vitalicios y hacia las generaciones más pobres como grupo. Esta es otra gran ventaja que tienen respecto a los otros sistemas de financiamiento para lograr la seguridad en la vejez, y su éxito en cuanto a cumplir este objetivo de alivio de la pobreza se puede considerar como la prueba de fuego de un plan público que funciona eficientemente.

En otro extremo se encuentran los planes de ahorro obligatorio (CD), los cuales han sido criticados por no proteger a los trabajadores de salario bajo ni a los trabajadores con carreras interrumpidas. Sin embargo, en principio, sólo los sistemas de contribuciones definidas y capitalización individual serían equitativos, ya que todos los demás esquemas tienen efectos redistributivos, sea entre generaciones o dentro de una misma generación.

El problema tanto de la cobertura como de la insuficiencia de ahorros en las cuentas individuales para trabajadores con aportes irregulares y/o bajos ingresos ha sido compensada con el diseño de mecanismos dentro del sistema contributivo que otorgan beneficios mínimos o a través de un esquema no-contributivo (en general de características asistenciales) que otorga pensiones de menor cuantía.

El objetivo de este reporte consiste en caracterizar los aspectos esenciales de las prestaciones mínimas, su relación con el financiamiento, considerando la importante carga fiscal que pueden representar los mismos, asociados a los nuevos requerimientos fiscales para financiar la ampliación de la cobertura a la población en edades avanzadas marginada de los esquemas contributivos, y su administración.

2. Características generales de los beneficios mínimos

La inseguridad económica y la falta de protección social de la población se encuentran en cierta forma, directamente asociadas a los modelos de provisión de seguridad social adoptados por los países y al alcance de los mismos. En general, la gran mayoría de la población protegida logra tal condición a través de la participación en el mercado laboral formal donde se encuentran las disposiciones necesarias para proteger a los trabajadores y sus familias frente a los principales riesgos sociales. De esta forma, la protección se logra a través de regímenes de naturaleza contributiva que siguen los modelos tradicionales de seguro social.

A pesar de esto, en la mayoría de los países, aún en aquellos con sistemas de protección social más avanzados, una significativa proporción de trabajadores y sus familias llevan a cabo actividades informales o fuera del alcance de la seguridad social tradicional por lo que la protección depende de programas de naturaleza no contributiva y programas asistenciales.

La verdadera forma que adoptan los regímenes de pensiones mínimas se ve influenciada por la medida en que otros ingresos y pensiones afectan a la pensión mínima.

La verificación de recursos llega a su mayor rigor cuando se trata de un sistema en el que todos los ingresos, incluidos el del cónyuge del pensionista y posiblemente los de otros miembros de la familia, se contabilizan en total contra la pensión mínima. Por el contrario, la verificación de recursos en su grado menos estricto, estaría representada por un sistema en el que ningún ingreso reduce la pensión mínima. En otras palabras, la pensión es una prestación de tasa fija perfecta.

En alguna medida, las fórmulas que se aplican para el cálculo de los beneficios otorgados por los diferentes regímenes, tratan de beneficiar a los trabajadores de menores ingresos. Independientemente de la forma en que se constituyan, el hecho de que exista un piso en las prestaciones contribuye a favor de los participantes de menores ingresos. Esta redistribución de ingresos constituye un componente clave de las pensiones mínimas.

En un sistema que cubre a toda la población, por ejemplo, las transferencias de ingresos se realizan de la población económicamente activa a los pensionistas y de las categorías de ingresos más elevados a las de ingresos más bajos. Las transferencias de ingresos pueden significar cosas muy diferentes según los diferentes observadores: algunos las consideran como un factor desalentador que socava la legitimidad del sistema, mientras que para otros, son emblemáticas de la solidaridad con las generaciones anteriores, quienes durante su vida activa no pudieron obtener un nivel adecuado de protección por la pensión y que, ante los riesgos sociales, ya no están en condiciones de obtenerlo.

En realidad no existe una fórmula única que pueda definir las pensiones mínimas garantizadas, incluida su cuantía. Además de una serie de aspectos puramente teóricos, esta cuestión se ve influenciada por factores externos como la situación económica, los objetivos políticos, las tradiciones, los valores y la cultura de cada país. Lo mismo es aplicable para la cobertura de las garantías, es decir, si se extienden a toda la población o sólo a algunos grupos.

3. Incentivos perversos

Al momento de diseñar pensiones mínimas garantizadas para determinado país, es importante tener una amplia perspectiva de los elementos claves a tener en cuenta, y el asegurarse de que la estructura del sistema va a ser consistente con los objetivos y con los criterios aplicables. Es por lo expuesto, que una de las principales cuestiones a plantearse en la formulación de programas de seguridad social es la de evaluar cuidadosamente la importancia relativa de las funciones de ahorro, redistribución y seguro y el papel que ha desempeñar la o las instituciones gestoras de las mismas.

Probablemente uno de los aspectos menos estudiados en los sistemas de seguridad social se refieren a la conducta del asegurado en cuanto a los incentivos que imponen los diferentes programas y la interacción entre ellos mismos.

Los programas de pensiones no contributivas y/o asistenciales que ofrecen prestaciones generosas y similares a las otorgadas por los programas de prestación definida y de naturaleza contributiva, atentan contra el cumplimiento del pago de las cotizaciones y generan un comportamiento oportunista por parte

de los trabajadores obligados a cotizar en el sistema contributivo. Esto sucede especialmente cuando las expectativas de lograr una prestación en este último sistema son bajas debido al requisito de numerosos años de cotización. Ello se acentúa si la brecha entre las prestaciones otorgadas por el sistema no contributivo y el mínimo brindado por el contributivo, no es lo suficientemente grande.

Aunque en la práctica es difícil cuantificar el grado de oportunismo, pueden identificarse algunos casos en los que se presume este tipo de comportamiento que se extiende no sólo al caso de las pensiones asistenciales sino también al de las pensiones mínimas en los programas contributivos.

Como salvaguarda de los riesgos morales, es fundamental garantizar una coordinación razonable y generadora de incentivos entre los regímenes de pensiones, los impuestos y otras prestaciones sujetas a la verificación de recursos. Una consideración importante es garantizar que el efecto marginal combinado de los impuestos y de las prestaciones sujetas a verificación de recursos no reduzca los ingresos totales en concepto de prestaciones y produzca un efecto de desaliento.

En Finlandia¹, el “riesgo moral” no constituye un verdadero problema. En general, los trabajadores tienen poca influencia en las cotizaciones que pagan, puesto que son obligatorias. La cuestión del riesgo moral es pertinente sólo para determinados grupos pequeños compuestos sobre todo de trabajadores por cuenta propia, como agricultores y empresarios y, en gran medida, sólo como una cuestión teórica. El nivel de la pensión mínima no es suficientemente atractivo para constituir un riesgo moral.

En el caso de Polonia², existen instituciones fuera del sistema de pensiones de vejez que tienen un impacto significativo en las pensiones mínimas.

Sería posible que algunas personas con bajos ingresos traten de evitar el sistema de pensiones de vejez de empleados y participar en el de los granjeros, aun no reformado.

Aún hoy en día, algunas personas encuentran más atractivo obtener una pensión por incapacidad que esperar a la de vejez.

En Alemania³, a fin de evitar el abuso en torno a la prestación básica de seguridad, hay personas que no tienen derecho a ella a pesar de su condición de necesitadas, siempre y cuando sean responsables de su situación. Se considera que las personas son responsables de su situación si han derrochado o si han

¹ *Valuación del costo de las pensiones mínimas garantizadas. Experiencia nacional de Finlandia.* Jussi Haapa-aho. Montevideo, 2001.

² *Valuación del costo de las pensiones mínimas garantizadas. Experiencia nacional de Polonia.* Zofia Czepulis-Rutkowska. Montevideo, 2001 y Moscú, 2002.

³ *Minimum pension guarantees. Minimum pension in the German old-age security introduced by the Reform 2000-2001.* Uwe Rehfeld. Moscú, 2002.

regalado sus ingresos durante los 10 años anteriores y que, en consecuencia, no han reconocido la necesidad de acumular ahorros para su vejez. Sin embargo, quizás el peligro más grande de las pensiones garantizadas consista en que sus costos no sean transparentes. Esta falta de transparencia lleva a los gobiernos a ofrecer o imponer garantías mayores de las que habrían sido consideradas suficientes si los costos hubiesen sido más claros.

4. Tipos de garantías

Podemos identificar cuatro razones potenciales⁴ para el establecimiento de pensiones mínimas garantizadas:

- a. Por protección social: de esta forma, nadie caerá por debajo de determinado nivel de ingresos luego del retiro
- b. Por equidad: de esta forma todos los participantes recibirán –en grandes líneas- retornos similares o tasas de remplazo similares
- c. Como protección contra riesgos del mercado de capitales, de forma de que la volatilidad de los mercados financieros puedan ser atenuados
- d. Como protección frente a los riesgos de la propia cohorte, de forma que los individuos que podrían llegar a vivir períodos extensos de depresión económica, puedan aún en esas circunstancias recibir una pensión adecuada.

El siguiente cuadro nos ayuda a visualizar qué tipo de garantía es más apropiada para determinado propósito, con los correspondientes criterios de elegibilidad.

Razón	Tipo	Elegibilidad
Protección social anti - pobreza	Beneficio con un Nivel absoluto	Puede ser universal, prueba de medios, o contingente con otro criterio; la garantía aplica al momento del pago.
Asegurar equidad entre contribuyentes	Beneficio con un nivel relativo o tasa de retorno relativa	Determinada anualmente o al momento de retiro.
Protección contra los riesgos del mercado de capitales	Tasa absoluta mínima de retorno	Idem
Riesgos de cohorte, en caso de ciclos de depresión económica muy extensos	Nivel de beneficio absoluto o relativo	Determinado al momento del retiro y basado en condiciones exogenas específicas del mercado

⁴ *Minimum pensin guarantees. Introductory report. Yvonne Sin. Moscu, 2002.*

Si en vez de considerar la razón de su existencia, las relacionamos con el objetivo final que persiguen, nos encontramos con prestaciones cuyo objetivo será:

a. El otorgamiento de un ingreso mínimo

En este caso, nos basamos en el supuesto de que esta pensión mínima garantizada será pagada solamente en la medida en que el ingreso propio del afiliados caiga por debajo de un ingreso mínimo indicativo. En la práctica, esto lleva a la verificación de ingresos.

b. El otorgamiento de una pensión mínima fija

En este caso, a la persona se le garantiza un nivel mínimo de pensión, por lo que se la pagará en caso de que la pensión que le corresponda caiga por debajo de ese nivel. En este caso, otros tipos de ingreso no influyen.

c. El otorgamiento de una pensión mínima definida en relación con determinados criterios

En este caso, el nivel de la pensión mínima estará relacionado, por ejemplo, con niveles de ingresos anteriores. Esto vinculará los ingresos con las pensiones, no implicando un nivel adecuado de la prestación.

Asimismo, podemos clasificar los programas⁵ que otorgan prestaciones mínimas en dos grandes categorías:

a. Programas no contributivos

Estos programas son generalmente administrados en forma separada, y tienen un carácter asistencial. Muchas veces han sido vistos como un instrumento de política social para incrementar o complementar la cobertura previsional de los tradicionales sistemas contributivos.

Una de sus características, es que están generalmente desvinculadas de la trayectoria laboral, o por lo menos, en gran medida. De esta manera, y tal como lo demuestra la experiencia internacional, los regímenes de asistencia social se convierten en una opción importante no sólo para una simple ampliación de la cobertura, sino también a fin de mejorar el impacto de la seguridad social en la reducción de la pobreza de grupos particularmente vulnerables.

b. Programas contributivos.

En este caso, las prestaciones no son otorgadas discrecionalmente, y consisten en beneficios a los que acceden aquellos comprendidos en los programas y que

⁵ *Valuación del costo de las pensiones mínimas garantizadas. Sistemas reformados de protección de pensiones: La (in)seguridad económica y los efectos fiscales de los beneficios mínimos. Fabio M. Bertranou y Alberto Arenas de Mesa. Montevideo, 2001.*

cumplen determinadas condiciones. A su vez, pueden considerarse contingentes o no, en función de su dependencia de variables exógenas al mercado laboral y de pensiones.

Desde el punto de vista de la forma que toma ese beneficio que se obtiene, tenemos prestaciones de nivel absoluto y de nivel relativo. En el primero de los casos se determina un beneficio anti-pobreza, que puede ser expresado como una pensión fija o como un porcentaje de un salario mínimo o como una relación del costo de vida o de determinado objetivo (línea de pobreza, salario mínimo, salario promedio de la economía) de forma de que nadie caiga por debajo de determinado nivel. En el otro, se garantiza un porcentaje específico de los propios ingresos salariales del afiliado, mostrando así la preocupación por la equidad, en relación con los estándares de las pensiones provistas en el país.

5. Análisis de los diferentes programas

Tradicionalmente los sistemas de pensiones han perseguido por un lado sustituir los ingresos obtenidos durante la vida activa de los trabajadores al pasar al retiro, y por otro lado, han buscado también generar alguna redistribución de ingreso entre los asegurados.

La redistribución buscada tiene por objeto asegurar un nivel mínimo de ingresos a aquellos asegurados con menor capacidad contributiva e historias laborales más irregulares, o sin ningún tipo de capacidad contributiva.

Es atendiendo a estas realidades, que surgen diferentes programas de pensiones mínimas garantizadas, basados en esquemas diferentes según su objetivo, cobertura, tipo de prestación, costo y financiamiento.

5.1 Programas no contributivos

Como se señalara anteriormente, los diversos programas de la seguridad social de tipo contributivo han tenido tradicionalmente un alcance limitado en cuanto a su cobertura debido a los problemas en materia de desempleo y empleo informal. Por los problemas mencionados, los sistemas de seguridad social también han previsto generalmente la existencia de programas no contributivos, precisamente para brindar protección social en pensiones a aquellas personas sin un mínimo de capacidad contributiva y carentes de recursos. En general estos programas son de tipo asistencial.

Debido a que la población beneficiaria carece de capacidad contributiva, estos programas naturalmente se financian a través de recursos impositivos con cargo a los ingresos generales o de subsidios cruzados de otros programas contributivos de la seguridad social.

Cobertura

La cobertura está vinculada con la población destinataria del programa y el nivel de recursos asignados al mismo.

Los programas de pensiones no contributivas y asistenciales en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay⁶ cubren a una proporción significativa de los beneficiarios de jubilaciones y pensiones de la seguridad y asistencia social. Más aún, en algunos países su relevancia adquiere dimensiones considerables si se consideran aquellos programas contributivos que en la práctica tienen un componente asistencial mayoritario o no contributivo, como es el caso de Brasil con el programa de pensiones rurales.

Para cada país podemos ver el tamaño del programa en relación con el total de beneficiarios de pensiones y con la población total:

Mientras que en Costa Rica los programas de pensiones no contributivas y asistenciales representan más del 31% del total de beneficiarios de pensiones, en Uruguay, este guarismo corresponde solo al 9%. Sin embargo, si la comparación se efectúa con la población total, Costa Rica y Uruguay presentan coberturas similares del 1.8% y 2% respectivamente. En la región, y de los países estudiados, el programa de Brasil rural tendría un 3.5% amparado, y Chile un 2.3%.

Prestaciones

En general, los programas de pensiones no contributivas, conceden prestaciones modestas y relativamente uniformes.

La coexistencia de los programas no contributivos o asistenciales con otros de la seguridad social de naturaleza contributiva, plantea la necesidad de definir políticas consistentes en materia de prestaciones.

El nivel de protección brindado por estos programas está determinado por la magnitud de la cobertura (es decir, el número de beneficiarios) y por la cuantía de las prestaciones.

Podemos estimar el nivel de las prestaciones otorgadas, y su relación con las prestaciones mínimas o promedio correspondiente a los programas contributivos. En este sentido, Uruguay es el país que otorga prestaciones no contributivas más generosas (59.5% de la prestación mínima del sistema contributivo),

⁶ *Ampliando la protección : El papel de las pensiones mínimas y de la asistencia social. Pensiones no contributivas y asistenciales en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Fabio M. Bertranou. Santiago, 2002.*

mientras que Brasil y Costa Rica presentan relaciones menos generosas (30,8 y 32,1 %, respectivamente).

Muy vinculado con el nivel de las prestaciones otorgadas, encontramos las condiciones exigidas para poder ser receptor de la prestación.

En muchos casos nos encontramos frente a pruebas de ingresos, que pueden ser del afiliado (como en Argentina) o de toda la familia (como en Uruguay o Brasil), o simplemente con requisitos como cierta edad o nacionalidad.

En el caso de Alemania nos encontramos frente a prestaciones de asistencia social, con verificación de recursos. En cuanto a la naturaleza de la verificación de recursos o se recurrirá a los hijos y padres de las personas, o sea al núcleo familiar de forma de determinar si pueden hacerse cargo o no de las mismas.

Asimismo, la última reforma en Alemania ha introducido una prestación básica de seguridad con el propósito de mejorar las condiciones de vida de las personas de escasos recursos, mayores de 65 años, y de las personas mayores de 18 años cuya capacidad permanente para obtener ingresos es reducida. Esta nueva prestación básica de seguridad está sujeta, del mismo modo que las de asistencia social, a la verificación de recursos, y son financiadas mediante impuestos y su derecho no implica que sean aptos para una pensión de vejez en virtud del régimen público de seguro social. Las importantes diferencias con la asistencia social estándar se refieren fundamentalmente a la naturaleza de la verificación de recursos: a diferencia de la asistencia social, no se recurrirá a los hijos y padres de las personas con derecho, para recuperar los pagos realizados.

A diferencia de la asistencia social, no se aplica la presunción de que la persona que vive en un hogar con sus parientes es mantenida por estos parientes y por tanto no tiene derecho a prestaciones.

Si bien hay similitudes en cuanto al requisito de la verificación de ingresos, el tipo de evaluación y organismo/entidad responsable varía considerablemente de un país a otro.

Costos y financiamiento

La mayor barrera al financiamiento de mínimos garantizados no contributivos o asistenciales, es la falta de transparencia en los costos - tanto para el plan como para el gobierno, resultando esto en fondos inadecuados y/o en beneficios demasiado generosos. Es por ello muy importante realizar análisis sistemáticos y completos de costos con hipótesis válidas, llegando lo más cerca posible a la medición de los verdaderos costo, aunque el proceso pueda ser algo engorroso.

El costo depende del tipo de garantía, del tiempo que ésta corra, de las inversiones permitidas en las cuentas y por último, del tamaño de la población potencialmente elegible. Para pensiones mínimas garantizadas que se otorgan como una prestación aislada, independientemente de las condiciones económicas o del desempeño del sistema de contribución definida, los costos directos dependen en primer término de la generosidad del sistema (nivel de beneficio) y de si el beneficio es sujeto a ciertos requisitos o no.

En general, podemos afirmar que estos programas representan sólo erogaciones desde el punto de vista fiscal.

Para pensiones universales que son obtenidas por todos los ciudadanos o residentes que llegan a determinada edad de retiro, los costos directos se relacionan con la demografía y el nivel salarial, y los modelos actuariales pueden proyectar fácilmente las obligaciones asociadas con dichos mínimos.

Sin embargo, si estas pensiones universales son contingentes en relación a la manera de calificar (por prueba de medios), deben hacerse análisis sobre desarrollo económico y pobreza para estimar la proporción de la futura población que será elegible.

Una forma de cuantificar estas prestaciones es analizar el costo fiscal que representan y el papel que desempeñan en términos del gasto público previsional, del gasto público social y del PBI.

Desde el primer punto de vista la mayor participación corresponde a Brasil, en su programa de protección rural, con más de 17%, seguido luego por Costa Rica, con un 7%.

Si analizamos el total de erogaciones en relación con el gasto público social, Brasil (en su programa rural) sigue siendo el de mayor participación, seguido en este caso por Uruguay en una proporción del 2.6%. Analizado desde el punto de vista del gasto en razón del PBI, Brasil (rural) gasta el 1%. Uruguay el 0.62% y Costa Rica, Chile y Argentina entre el 0.2% y el 0.4%.

Estos programas en su mayoría son financiados con cargo a los ingresos generales, con excepción de Costa Rica donde las cotizaciones patronales llegan a representar el 46 % del financiamiento. En Brasil y Chile existe una proporción menor al 10 % que proviene de cotizaciones salariales, sin embargo en este último país tienden a extinguirse debido a que se recaudan en base a los salarios de los trabajadores del sistema público que se viene extinguiendo progresivamente.

En Finlandia, dentro de las pensiones nacionales, se encuentran las pensiones de sobrevivientes, los suplementos para los ex combatientes de guerra y las asignaciones de vivienda que son financiadas íntegramente por el Estado.

Algo similar ocurre con las prestaciones asistenciales en Alemania.

La prestación es financiada y proporcionada en el ámbito local, sin embargo, el Gobierno Federal compensa a las autoridades locales por el aumento de los costos en la prestación básica de seguridad en comparación con la prestación estándar de asistencia social.

5.2. Programas contributivos

En este caso nos estamos refiriendo a pensiones que garantizan un ingreso mínimo, o una pensión mínima (fija o no) a aquellos afiliados que participan de determinados programas contributivos.

En muchos casos están relacionadas a la verificación de ingresos, ya sea del propio afiliado, o de su núcleo familiar.

Cobertura

En este caso la cobertura está relacionada con el hecho de la existencia de un vínculo entre la vida laboral del individuo y su pensión. Solo están cubiertos aquellos elegibles para el plan de pensiones contributivas.

En Polonia, desde algunos años a la fecha, el número de pensiones mínimas se ha mantenido estable. Desde 1997 ronda en el orden de los 200.000, lo que significa cerca del 6% de los pensionistas

Las condiciones de elegibilidad del nuevo sistema se consideran más restrictivas que antes, ya que mientras que en el sistema vigente la elegibilidad en todos los casos esta vinculada a los años de empleo, en el nuevo sistema, esta condición es solo válida para el mínimo. Es por ello, que parecería probable que puedan existir un grupo de pensionados con beneficios por debajo del mínimo y que no sean elegibles para el mínimo.

En Finlandia, se otorgan dos tipos principales de pensiones: aquellas relacionadas con los ingresos, y las pensiones nacionales. Las primeras se relacionan con los ingresos vinculados con el empleo en el pasado, mientras que las pensiones nacionales son pensiones mínimas de tasa fija relacionadas únicamente con la residencia en el país.

De la población total de Finlandia, que es de 5,2 millones de habitantes, aproximadamente 2,3 millones están empleados, casi todos ellos cubiertos por

los regímenes obligatorios de pensiones relacionadas con las ganancias. Asimismo, el Seguro Nacional de Pensiones cubre a toda la población (a las personas que han llegado a la edad de 16 años y que no perciben una pensión), es decir, un total de 3,1 millón de personas. El número de personas que perciben una pensión, se cifra en 1,3 millones.

Tanto el sistema de pensiones relacionadas con las ganancias como el de pensiones nacionales son de prestación definida, bajo un régimen de capitalización parcial las primeras y de reparto las segundas.

El objetivo del seguro de pensiones nacionales es garantizar un nivel mínimo de protección por la pensión y de la subsistencia básica: a todos los residentes de Finlandia se les garantiza un ingreso total en concepto de jubilación, al menos igual a la pensión nacional completa.

Prestaciones

En este caso las prestaciones son complementarias a las obtenidas por los afiliados, ya sea en forma de tasa fija o no, de mantenimiento de ingreso o de valor absoluto.

En Uruguay⁷, a partir de la reforma previsional se han generado aumentos significativos en los mínimos garantizados, que implican incrementos de oscilan entre el 13% y el 147%, dependiendo de la edad en que efectivamente se produzca el retiro.

La puesta en práctica de mínimos garantizados crecientes a medida que se aumenta la edad de retiro genera dos tipos de efectos: por una parte, desde el punto de vista individual, resultará muy conveniente la postergación del retiro de quienes tienen el derecho a una pasividad mínima; por otro, desde el punto de vista global, a medida que se produzcan postergaciones en las edades de retiro aumentará en forma más que proporcional el número de pasividades mínimas que el sistema deba servir.

Es importante destacar que cualquier persona que llega a los 70 años de edad, tiene en principio, la posibilidad de acceder a tres mínimos garantizados diferentes, dependiendo de los años trabajados y de sus ingresos,

Puede afirmarse que un trabajador con ingresos apenas por encima de la línea de pobreza, obtendrá una jubilación que, por efecto del mínimo garantizado, aumentará en más del 50% de la que se generaría aplicando el procedimiento general de cálculo.

⁷ *Valuación del costo de las pensiones mínimas garantizadas. Los mínimos garantizados en el sistema previsional mixto uruguayo. Adriana Scardino Devoto. Montevideo, 2001.*

Para el caso de Polonia, en su sistema reformado la pensión mínima garantizada originalmente se planeó a un nivel del 28% de los ingresos promedios. De acuerdo a la legislación vigente, el mínimo no cambiará, pero será indexado con precios. El nivel de la pensión mínima en relación con los ingresos promedio dependerá de la relación entre los ingresos y el índice de precios. Para el 2001, el mínimo para vejez era igual al 26% de los ingresos promedio.

Los requisitos de elegibilidad para estas pensiones mínimas: haber estado empleado por 20 o 25 años (mujeres y hombres), demostrando que fue a tiempo completo la suma obtenida de las pensiones de los dos pilares debe ser inferior al mínimo

Los subsidios a las bajas pensiones, ascendieron a menos del 1% del gasto en pensiones.

En Argentina y Chile se asegura una pensión mínima fija con requisitos vinculados a cantidad de años de contribuciones y edad legal de retiro

En Finlandia, el objetivo de las pensiones relacionadas con los ingresos es permitir que los pensionistas mantengan su estándar de vida habitual. La cuantía de la pensión está vinculada con la duración de la carrera laboral del pensionista y con sus ingresos anteriores.

Las pensiones nacionales en cambio, se dirigen a proporcionar un ingreso básico a los pensionistas cuyos otros ingresos en concepto de pensiones sean escasos o no existentes.

Costo y financiamiento

La valuación de los efectos fiscales de los programas de beneficios mínimos es indispensable para proyectar no sólo su viabilidad financiera, sino para el diseño de una política consistente de protección social.

En los casos donde las pensiones mínimas garantizadas están vinculadas al desempeño de los esquemas obligatorios de contribuciones definidas, debe realizarse análisis estocásticos cuyos resultados deberán ser vinculados con las proyecciones de obligaciones de forma tal de examinar las probables implicancias en los costos.

En Polonia, el financiamiento será por el presupuesto general. Uno de los paradigmas de la reforma era excluir la redistribución de ingresos desde el sistema de pensiones. No por dejarlo de lado, sino por su transferencia al sistema general de seguridad social. El rasgo subyacente del nuevo sistema es la neutralidad actuarial; solo beneficios calculados actuarialmente podrían ser pagados de los fondos de pensión (ya sea del de reparto, o del de capitalización).

En Chile, una estimación del gasto en garantía estatal por las pensiones mínimas con base en el estudio de Hernández y Arenas de Mesa (2001) evidencia un pasivo fiscal contingente de importantes proporciones. En el mismo estudio, se muestra que en el período 1990-2000, el déficit correspondiente a las pensiones mínimas es del 0.02% del PBI, y se estima que en el largo plazo alcance en promedio un 0.2% del PBI.

En Finlandia casi todas las pensiones de los sectores público y privado relacionadas con las ganancias son de capitalización parcial, mientras que las pensiones nacionales se financian íntegramente con arreglo al principio del reparto. Las pensiones nacionales se financian con cotizaciones de los trabajadores y con subsidios estatales. Las pensiones de jubilación, de invalidez y de desempleo son principalmente financiadas mediante las cotizaciones de los empleadores, subsidios estatales e ingresos procedentes de los impuestos al valor añadido. En realidad el fondo de seguro de pensiones nacionales es un fondo de amortiguación. El propósito de este fondo es garantizar una liquidez mínima en el corto plazo para el régimen. Este fondo cada año, deber ser equivalente a por lo menos el 4% de los gastos anuales del régimen. Si el fondo no alcanza el nivel requerido, el Estado debe cubrir el déficit.

Las pensiones nacionales representan aproximadamente el 31 % de los pagos totales en concepto de prestaciones efectuados por la Institución del Seguro Social en 2002.

6. Efectividad de las pensiones mínimas en la reducción de la pobreza

La efectividad de los programas en la reducción de la pobreza, pueden visualizarse comparando los ingresos per cápita y la línea de pobreza.

Debemos tener en cuenta que podemos calcular la disminución de la brecha de pobreza tomando en consideración sólo la mejora de la situación del beneficiario directo, o incluyendo la mejora para todos los miembros de la familia. Cuando se considera solamente al beneficiario directo, la medida del impacto tiene una naturaleza limitada dado que excluye el efecto positivo sobre el resto de los miembros de su hogar.

Para subrayar los objetivos redistributivos de los nuevos programas de seguridad social hacia los ancianos se han tenido en cuenta, en mayor o menor medida, tres argumentos:

Por lo general los ancianos tienen un ingreso corriente pequeño, de modo que tiene sentido usar la ancianidad como criterio para focalizar las transferencias de ingresos.

Las generaciones más jóvenes serán beneficiadas por el crecimiento económico, de modo que deben transferir ingresos a las generaciones mayores, cuyo ingreso vitalicio es menor.

Las personas pobres que son ancianas deben recibir transferencias de ingresos más generosas que los miembros de otros grupos que son pobres.

Es de destacar que las políticas redistributivas se han estructurado de forma de alentar y no desplazar el ahorro, teniendo en cuenta que ello es posible si se obtiene una jubilación mínima como parte del programa jubilatorio. Incluso si se alienta el ahorro y el trabajo, quienes tengan salarios bajos simplemente no ganarán lo suficiente como para mantenerse fuera del grupo pobre durante toda su vida. En lugar de esperar que ahorren, ya que esto los podría dejar por debajo de la línea de pobres durante toda su vida, es más eficiente concentrar la redistribución en este grupo cuando llegan a una edad más avanzada. Cuando son jóvenes, se supone que están en condiciones de trabajar, pero cuando llegan a viejos, se supone que no pueden hacerlo o al menos no en forma productiva.

Por lo tanto, es más eficiente utilizar distintos tipos de programas y de criterios de participación, recurrir al ahorro como medida de prevención y a la redistribución como remedio, y asignar transferencia por montos más generosos para reducir la pobreza entre los ancianos.

Varios estudios se han realizado, ya sea para el caso de la existencia de programas de pensiones no contributivas, o de programas contributivos.

Para el caso de Argentina, se muestra que en los hogares con individuos receptores de la prestación no contributiva, la incidencia de la pobreza se reduce en un 31%, mientras que la incidencia de la pobreza extrema o indigencia se reduce en un 67%. Los efectos podrían ser mayores si se redujeran las filtraciones y se reformara o eliminara el régimen de pensiones graciables existente.

Para el caso de Chile, se cuenta con dos observaciones en el tiempo que permiten además estudiar el desempeño de este tipo de programas en el transcurso de una década.

Utilizando información estadística para 1990 y 2000, el subsidio de pensiones asistenciales muestra un efecto cada vez mayor en la reducción de la pobreza. Este efecto es especialmente importante entre los indigentes, logrando en 2000 una reducción en la indigencia del 69% entre los hogares beneficiarios de prestaciones asistenciales.

Los casos de Brasil y Costa Rica, aunque utilizando una metodología distinta, también muestran importantes impactos en la reducción de la incidencia, en el caso de Brasil alcanza al 95,5 % para la indigencia y al 29,2 % para la pobreza.

En Costa Rica, que al igual que el Brasil mide el impacto a nivel individual en lugar del de hacerlo por familias, la reducción de la incidencia de indigencia llega al 21,4 % y de la pobreza al 24,3 %.

En Uruguay se cuenta con estudios respecto a la incidencia de los mínimos garantizados de los programas contributivos.

Podemos afirmar que su participación es muy importante, variando entre el 60% de la jubilación general y la totalidad de la misma, dependiendo de los niveles de ingresos considerados.

Un 8.70% del total de los hogares con pasivos verían modificados sus ingresos por efecto del incremento de las jubilaciones mínimas del sistema mixto. Esta mejora podría observarse mayoritariamente en aquellos hogares cuyos ingresos son bajos, donde el incremento afectaría a casi el 19% de los hogares.

7. Reflexiones finales

Una de las principales cuestiones que se plantean en la formulación de los programas de seguridad social es la de evaluar cuidadosamente la importancia relativa de las funciones de ahorro, redistribución y seguro y el papel que ha desempeñar la o las instituciones gestoras de las mismas.

A pesar de que la seguridad social pueda considerarse un componente de no muy alto efecto redistributivo, no debe olvidarse que es uno de los más importantes instrumentos de política social, como consecuencia de los recursos públicos que involucra, y porque los destinatarios de esta política son personas en situaciones de riesgo o frente a contingencias sociales a las que se les otorga prestaciones de actividad y de pasividad.

La eficacia de un sistema de Seguridad Social debería medirse a través del efecto que produce a través de sus servicios dentro de los sectores sociales destinatarios de los mismos, y de aquellos sectores que efectivamente alcanza como sus beneficiarios, y es aquí donde juegan un rol destacado los mínimos garantizados, ya sea que correspondan a programas no contributivos o asistenciales, o a programas contributivos.

Lo importante al momento de diseñar cualquier plan que incluya algún tipo de garantía, es que si los mismos son mal diseñados pueden contribuir al mal funcionamiento del sistema y generar grandes obligaciones. Así también, al momento de decidir qué tipo de garantía adoptar, es importante determinar el

propósito de la garantía de forma de evitar asegurar montos sean excesivos, y tratando de evitar la incidencia del “riesgo moral”.

Es también importante que el diseño de la pensión mínima garantizada optimice el enfoque multipilar de asegurar un ingreso de vejez. Por lo tanto, si el primer pilar es débil, el mínimo se esperará que juegue un papel más importante en la protección de aquellos con bajos ingresos contra la necesidad de vivir bajo la línea de pobreza. Asimismo tiene sentido enfatizar la utilización de mínimos garantizados como red de seguridad.

Por otro lado, si la garantía fuese vista más como un suplemento para proteger cohortes desafortunadas lo mejor sería establecer requisitos específicos bajo los cuales determinadas cohortes calificarían para un determinado subsidio.

El adoptar garantías sin la planificación apropiada y sin un costeo cuidadoso es algo muy riesgoso. Es aconsejable el cálculo de los costos ex ante, y tratar de ser los más transparente posible.

Aún cuando la provisión de pensiones garantizadas parecería ser una decisión predominantemente política, y en la práctica, a pesar de problemas de diseño y administración, varios programas han demostrado ser un buen instrumento en la reducción de la pobreza, no debemos olvidar que el costo último de los mismos es acarreado por los individuos, ya sea explícitamente a través de primas de seguro, o implícitamente como pagadores de impuestos.

Sin diseños apropiados que incluyan criterios razonables de elegibilidad, costos que minimicen los incentivos perversos, financiamiento apropiado y administración efectiva del riesgo, los sistemas de pensiones mínimas garantizadas podrían fracasar en cumplir su cometido.

**EVASORES AL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL:
CARACTERÍSTICAS DE LOS PUESTOS DE TRABAJO**

EVASORES AL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL: CARACTERÍSTICAS DE LOS PUESTOS DE TRABAJO

1. Introducción

El presente artículo se inscribe dentro de una serie de estudios que venimos realizando sobre los trabajadores que evaden al BPS.⁸

Consideramos que conocer el comportamiento de este grupo es altamente relevante por varias razones. Por un lado porque integran el denominado sector informal. Este sector registra un permanente aumento sostenido en el continente y también representa un importante componente de nuestra economía. En América Latina el 56 % de la ocupación en las ciudades está hoy en el sector informal y el crecimiento del mismo se concentra fundamentalmente en las actividades por cuenta propia y en micro empresas. El Uruguay comparte este comportamiento aunque en menor medida que el promedio antes mencionado. Para el año 1996 estudios de O.I.T. estimaban que en nuestro país el sector informal alcanzaba al 37,9 %. Este porcentaje estaba compuesto por trabajadores independientes (incluyendo trabajadores por cuenta propia), pequeñas empresas y servicio doméstico⁹. De acuerdo a informes actualizados periódicamente por la Asesoría Económica y Actuarial la evasión por no declaración al BPS medida en puestos de trabajo en 2001 representaba un 29,1 % de los potenciales contribuyentes.

Pero además este aumento interesa a la organización y funcionamiento de las estructuras sociales y por ende influye en el modo de vida de las personas. Se trata de una temática que refiere a la organización social del trabajo, influyendo en las condiciones de vida de la población.

Existen una serie de presupuestos sobre este modo de trabajo entre los cuales se destaca la mayor inestabilidad laboral, menor calificación y productividad e ingresos, mayor índices de pobreza; lo que lleva a inferir que los empleos se caracterizan por ser de baja calidad, precarios, y como consecuencia de esto con una posición social de los involucrados, más cercana a la privación y la marginalidad¹⁰.

Este trabajo intenta hacer un aporte en el sentido de caracterizar los puestos de trabajo en que se desempeñan aquellos informales que deberían tener un

⁸ Ver: Comentarios de Indicadores de la Seguridad Social Nro. 202. "Algunas características de los hogares de trabajadores evasores al B.P.S. y sus integrantes".

⁹ De Víctor Tokman, La informalidad en los años noventa: situación actual y perspectivas. En Jorge Carpio - Irene Novacovsky. El desafío del estado ante los nuevos problemas sociales.

¹⁰ De Augusto Longhi, Dinámica y transformaciones del sector informal. El caso Uruguayo en las décadas del 80 y del 90. Serie Documentos de Trabajo No. 43. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología.

vínculo con el BPS. El análisis sistemático de este sector nos permitirá en definitiva corroborar o descartar las hipótesis antes mencionadas, con la finalidad de que los resultados obtenidos constituyan un aporte a la elaboración de políticas públicas acordes con esta realidad

En esta oportunidad, el universo de análisis lo constituye el conjunto de puestos de trabajo que se identificó como evasores, es decir que quienes los detentan, no estarían realizando los correspondientes aportes al BPS.

Se tomó como fuente los micro datos de la Encuesta Continua de Hogares de 2001. La metodología utilizada para extraer los evasores, consistió en clasificar la población ocupada en actividades comprendidas por el BPS y de ésta se delimitó la población que no estaba contribuyendo en base a un conjunto de indicadores y controles cruzados.

La modalidad de análisis consiste en contrastar los resultados de los cuadros de evasores con los de cotizantes; por lo tanto en los cuadros que siguen se analiza los datos que surgen de los puestos evasores y se los compara con los puestos de cotizantes. Se describen las características de puestos principales y secundarios, ya que es la información que indaga la Encuesta Continua de Hogares.

2. Análisis de resultados

Para conocer como se comporta el multiempleo de la población evasora con respecto a la cotizante según sexo, se confeccionó el Cuadro 1. En este cuadro se muestra la cantidad total de puestos de trabajo por persona. Se consideran evasores todos aquellos trabajadores en que hubo indicios de que evadieron aportes a la Seguridad Social al menos en uno de sus empleos, principal o secundario.

Cuadro 1: Distribución de número de empleos evasores y cotizantes por cada persona trabajadora, según sexo

	1	2	3	4	5	6	Tot. emp.
EVASORES							
Hombres	94,8%	4,9%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Mujeres	91,6%	7,1%	0,9%	0,1%	0,2%	0,0%	100,0%
Hombres	58,1%	47,9%	25,9%	30,5%	11,2%	0,0%	
Mujeres	41,9%	52,1%	74,1%	69,5%	88,8%	100%	
Total sexo	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
COTIZANTES							
Hombres	90,5%	8,3%	0,9%	0,2%	0,0%	0,0%	100,0%
Mujeres	87,0%	11,3%	1,2%	0,3%	0,1%	0,0%	100,0%
Hombres	56,2%	47,6%	48,1%	44,8%	28,8%	47,9%	
Mujeres	43,8%	52,4%	51,9%	55,2%	71,2%	52,1%	
Total sexo	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Fuente: Elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001.

Allí se observa que del total de hombres evasores, el 94,8 % tienen un solo trabajo y casi el 5 % posee 2 trabajos. Del total de mujeres evasoras, el 91,6 % posee un solo trabajo y un poco más del 7 % detentan 2 trabajos. Cuando se

trata de cotizantes, el 90,5 % de los hombres tienen un solo trabajo, el 8,3 % tienen 2 trabajos y casi el 1 % tiene 3 trabajos; el 87 % de las mujeres tienen 1 solo trabajo, el 11,3 % tienen 2 trabajos y 1,2 % tienen 3 trabajos.

Es decir que en el caso de los evasores se observa una mayor concentración de personas con un solo puesto y en menor proporción en las que tienen dos trabajos, mientras que para los cotizantes la distribución se reparte un poco más y especialmente en el caso de las mujeres, llegando a alcanzar el 1,2% las mujeres cotizantes con tres trabajos.

También se observa como se reparte la cantidad de empleos, según sexo al interior de cada agrupamiento. En el caso de los evasores, de las personas con un solo empleo, un poco más del 58% son hombres, y casi el 42% son mujeres. Dentro de los que tienen 2 trabajos casi el 48 % son hombres y poco más del 52,0% son mujeres. De las personas con 3 empleos, casi el 26,0% son hombres y el 74,0% son mujeres. En el caso de los cotizantes la distribución por sexo es más pareja en el sentido que se reparten por mitades. De acuerdo a los datos anteriores, las personas que evaden tendrían menos multiempleo y esto se daría principalmente cuando el evasor es hombre.

Cuadro 2: Distribución de puestos de trabajo evasores y cotizantes, según sexo

	Ocup. Principal	Ocup. Secundaria	Total
EVASORES			
Hombres	91.3%	8.7%	100.0%
Mujeres	90.0%	10.0%	100.0%
Hombres	57.3%	53.6%	
Mujeres	42.7%	46.4%	
Total sexo	100.0%	100.0%	
COTIZANTES			
Hombres	93.4%	6.6%	100.0%
Mujeres	91.8%	8.2%	100.0%
Hombres	55.3%	49.4%	
Mujeres	44.7%	50.6%	
Total sexo	100.0%	100.0%	

Fuente: Elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001.

En el Cuadro 2 vemos cómo se distribuyen los puestos de trabajo evasores y cotizantes, según éstos sean los empleos principales o los secundarios y según el sexo del trabajador.

Para el caso de los evasores, del total de hombres el 91,3% evaden en la ocupación principal y el 8,7% evaden en la segunda ocupación. En las mujeres el 90 % de los puestos evasores corresponden a la ocupación principal y el 10 %

tienen un segundo empleo. La relación de trabajadores en la ocupación principal es de 57,3% hombres y 42,7% mujeres. En tanto que la relación de puestos en la ocupación secundaria es de 53,6% hombres y 46,4% de mujeres. Si analizamos los cotizantes, el 93,4% de los puestos masculinos corresponden a la ocupación principal y el 6,6% al trabajo secundario. El 91,8% de los puestos femeninos son de la ocupación principal y el 8,2% corresponden a ocupaciones secundarias. La proporción de puestos cotizantes con ocupación principal es de 55,3% en hombres y 44,7% en mujeres. Dentro de los evasores, se observa que la proporción de hombres con ocupación principal es algo superior que las mujeres. Sucede lo mismo y en forma más concentrada con los cotizantes. Es decir que los evasores tienen ocupaciones secundarias en una proporción algo mayor que los cotizantes. En cuanto a la relación entre sexos los hombres presentan una presencia mayor que las mujeres, pero esta diferencia se suaviza en el caso de los cotizantes.

Cuadros 3: Distribución de puestos de trabajo evasores y cotizantes, según categoría de ocupación

	Ocup. Principal	Ocup. Secundaria
EVASORES		
Empleado u obrero privado	47.6%	37.3%
Empleado u obrero público	---	---
Miembro de cooperativa de producción	0.2%	0.3%
Patrón con personal a su cargo	1.7%	1.9%
Trabajador por cuenta propia sin local	22.7%	26.5%
Trabajador por cuenta propia con local	27.8%	30.9%
Miembro del hogar no remunerado	0.0%	3.2%
Total	100.0%	100.0%
COTIZANTES		
Empleado u obrero privado	63.9%	43.6%
Empleado u obrero público	22.0%	38.6%
Miembro de cooperativa de producción	0.2%	0.2%
Patrón con personal a su cargo	5.3%	3.8%
Trabajador por cuenta propia sin local	1.5%	1.8%
Trabajador por cuenta propia con local	7.1%	11.7%
Miembro del hogar no remunerado	0.0%	0.1%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: Elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001.

La distribución de puestos de trabajo según tipo de puesto y categoría de la ocupación, para el caso de los evasores nos muestra que, dentro de la ocupación principal el 50% son trabajadores por cuenta propia (con y sin local), mientras que en la ocupación secundaria esta categoría se eleva al 67,4%. A

esta categoría le sigue el empleado u obrero privado con 47,6% para la ocupación principal y 37,3% para la ocupación secundaria.

Para el caso de los cotizantes, la categoría con mayor participación es la de empleado u obrero privado con 63,9% en la ocupación principal y 43,6% en la ocupación secundaria, a esta le sigue en segundo lugar de importancia la categoría empleado u obrero público con una participación del 22,0% en la ocupación principal y 38,6% en la ocupación secundaria. En tercer lugar estaría la modalidad trabajador por cuenta propia (con y sin local) con el 8,6 % para la ocupación principal y 13,5% en la ocupación secundaria.

De acuerdo a los datos anteriores se podría afirmar que los puestos evasores a diferencia de la de los cotizantes, se concentrarían en los trabajadores cuando desarrollan actividades por cuenta propia ya sean con local o sin él.

En el Cuadro 4 se presenta una apertura de los puestos por tipo de ocupación clasificada de acuerdo a los Grandes Grupos definidos por la CIUO-88 (clasificación a un dígito).

Cuadro 4: Distribución de puestos de trabajo evasores y cotizantes, según ocupación (Sector Privado)

	Ocup. Principal	Ocup. Secundaria
EVASORES		
Fuerzas Armadas	----	----
Personal directivo	6.6%	3.6%
Profesionales, científicos e intelectuales	2.5%	18.7%
Técnicos y profesionales de nivel medio	5.1%	11.6%
Empleados de oficina	2.9%	4.2%
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercio y mercados	16.2%	12.3%
Agricult. y trabajadores calificados y pesqueros	4.5%	4.1%
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas	27.4%	20.8%
Operadores de instalaciones y máquinas	4.3%	3.0%
Trabajadores no calificados	30.6%	21.5%
Totales	100.0%	100.0%
COTIZANTES		
Fuerzas Armadas	----	0.2%
Personal directivo	7.0%	4.5%
Profesionales, científicos e intelectuales	11.1%	56.4%
Técnicos y profesionales de nivel medio	7.7%	11.3%
Empleados de oficina	18.7%	7.4%
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercio y mercados	14.1%	7.1%

Agricult. y trabajadores calificados y pesqueros	2.2%	2.5%
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas	12.2%	3.3%
Operadores de instalaciones y máquinas	9.2%	1.3%
Trabajadores no calificados	17.8%	5.9%
Totales	100.0%	100.0%

Fuente: Elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001.

Si observamos la distribución de los puestos de trabajo según la ocupación vemos que dentro del sector evasor, el “trabajo no calificado” es el que acumula mayor proporción de puestos, alcanzando el 30,6% en la ocupación principal y 21,5% en la ocupación secundaria. Luego le sigue el trabajo realizado por “oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas” con el 27,4% en la ocupación principal y el 20,8% en la ocupación secundaria. En la ocupación principal, sigue en orden de importancia los puestos de “trabajadores de servicios y vendedores de comercio y mercados” con el 16,2%, mientras que en la ocupación secundaria la actividad que se ubica en tercer lugar es la de los “profesionales, científicos e intelectuales” con el 18,7%.

Dentro de los puestos del sector cotizante, la actividad que más acumula en la ocupación principal es el empleo de oficina con el 18,7% seguida por “trabajadores no calificados” con el 17,8% y “trabajadores de servicios y vendedores de comercio y mercados” con 14,1 %. En la ocupación secundaria en cambio la actividad con mayor participación es la de “Profesionales, científicos e intelectuales” con el 56,4%, le sigue los “técnicos y profesionales de nivel medio” con el 11,3% y los “empleados de oficina” con el 7,4%.

De acuerdo a los datos anteriores se observa una concentración diferente entre evasores y cotizantes. La mayor parte de los puestos de evasores se desarrollan en actividades no calificadas y en oficios de artesanía y artes mecánicas (donde se exige capacidad de manejo de máquinas y herramientas).

Para la construcción del siguiente cuadro se tomaron en cuenta las ocupaciones de actividad del CIUO-88 con una apertura de hasta tres dígitos. Se las ordenó por importancia de participación de cada una en el total de puestos, y se seleccionaron las que juntas llegaban aproximadamente al 50% del total de puestos.

Cuadro 4 A: Distribución de puestos de trabajo evasores y cotizantes, según selección de la ocupación (Sector Privado)

EVASORES		Ocup. Principal
Personal domést. y afines, limpiad., lavaderos y planchadores		15.6%
Oficiales y operarios de la construcción (obra gruesa)		9.4%
Personal de intendencia y de restaurantes		7.3%
Dueños o gerentes de pequeña empresa		6.3%
Vendedores ambulantes y afines		4.3%
Oficiales y operarios de los textiles y de la confección y afines		3.9%
Vendedores y demostradores de tiendas y almacenes		3.8%
Total de la selección		50.7%
Otras ocupaciones		49.3%
Total ocupaciones		100.0%
		Ocup. Secundaria
Personal domést. y afines, limpiad., lavaderos y planchadores		14.1%
Oficiales y operarios de la construcción (obra gruesa)		6.3%
Otros profesionales de la enseñanza		4.4%
Profesionales de nivel medio de activid. artísticas, espectác.y deport.		3.8%
Dueños o gerentes de pequeña empresa		3.6%
Especialistas en Ciencias Sociales y Humanas		3.2%
Vendedores ambulantes y afines		3.0%
Personal de intendencia y de restaurantes		3.0%
Médicos y profesionales afines (excepto enfermería y partería)		2.5%
Conductores de vehículos de motor		2.5%
Criadores y trabajadores pecuarias calificados		2.5%
Oficiales y operadores de la construcción (trabajos de acabado)		2.5%
Total de la selección		51.5%
Otras ocupaciones		48.5%
Total ocupaciones		100.0%
		Ocup. Principal
Otros oficinistas		11.0%
Personal domést. y afines, limpiad., lavaderos y planchadores		8.1%
Vendedores y demostradores de tiendas y almacenes		6.7%
Dueños o gerentes de pequeña empresa		5.0%
Conductores de vehículos de motor		5.0%
Personal de intendencia y de restaurantes		4.3%
Mensajeros porteadores, porteros y afines		3.0%
Oficiales y operarios de la construcción (obra gruesa)		2.9%
Maestros de la enseñanza primaria y preescolar		2.5%
Cajeros, taquilleros y afines		2.1%

Total de la selección	50.7%
Otras ocupaciones	49.3%
Total ocupaciones	100.0%
	Ocup.
	Secundaria
Médicos y profesionales afines (excepto enfermería y partería)	14.7%
Profesores de la enseñanza secundaria	12.7%
Profesores de universidades y otros establecim. de enseñanza sup.	8.2%
Maestros de la enseñanza primaria y preescolar	5.9%
Profesionales del derecho	5.0%
Otros oficinistas	4.8%
Total de la selección	51.3%
Otras ocupaciones	48.7%
Total ocupaciones	100.0%

Fuente: Elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001.

Dentro del sector evasor y en la ocupación principal, el “personal doméstico y afines, limpiadores, lavaderos y planchadores” ocupan el primer puesto en el total de ocupaciones con el 15,6%, le sigue los “oficiales y operarios de la construcción (obra gruesa)” con el 9,4%.

En la ocupación secundaria los dos primeros puestos son similares a la ocupación principal pero en tercer lugar tenemos “otros profesionales de la enseñanza” participando con el 4,4% y le sigue los “profesionales de nivel medio de actividades artísticas, espectáculos y deportes” con el 3,8% del total de ocupaciones.

Dentro del sector cotizante y en la ocupación principal, en primer lugar participan los “otros oficinistas” con el 11,0%, luego “personal doméstico y afines, limpiadores, lavaderos y planchadores” con el 8,1% y en tercer lugar, “vendedores y demostradores de tiendas y almacenes” con el 6,7%. En la ocupación secundaria los “médicos y profesionales afines” participan con el 14,7%, los “profesores de la enseñanza secundaria” participan con el 12,7% y los “profesores de universidades y otros establecimientos de enseñanza superior”, alcanzan al 8,2% del total de ocupaciones de actividad.

Al realizar la selección de actividades a tres dígitos surge la predominancia del “personal doméstico y afines” en el sector evasor y además, en proporción bastante similar para ocupación principal y secundaria. En orden de importancia sigue “oficiales y operarios de la construcción (obra gruesa)”, tanto para ocupación principal como secundaria. En cambio en el sector cotizante son “otros oficinistas” los que predominan en la ocupación principal y “médicos y profesionales afines” en la secundaria.

En el Cuadro 5 se analiza la distribución de puestos según la rama de actividad de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) Rev.3, clasificada a un dígito.

Cuadro 5: Distribución de puestos de trabajo evasores y cotizantes, según actividad del establecimiento (Sector Privado)

	Ocup. Principal	Ocup. Secundaria
EVASORES		
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	4.9%	4.1%
Explotación de minas y canteras	0.1%	0.0%
Industrias manufactureras	15.0%	13.4%
Electricidad, gas y agua	0,0%	0.0%
Construcción	14.4%	9.4%
Comercio	23.7%	16.1%
Hoteles y restaurantes	2.1%	1.3%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4.0%	2.8%
Intermediación financiera	0.2%	0.5%
Activ. Inmobiliarias empresariales y de alquiler	6.2%	11.1%
Servicios Comunes, sociales y personales	29.4%	41.2%
Totales	100.0%	100.0%
COTIZANTES		
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.9%	2.7%
Explotación de minas y canteras	0.1%	0.0%
Industrias manufactureras	15.5%	3.1%
Electricidad, gas y agua	1.7%	0.3%
Construcción	5.1%	1.2%
Comercio	19.7%	5.8%
Hoteles y restaurantes	2.5%	1.6%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8.1%	2.0%
Intermediación financiera	0.6%	0.5%
Activ. Inmobiliarias empresariales y de alquiler	6.5%	9.6%
Servicios Comunes, sociales y personales	36.2%	73.2%
Totales	100.0%	100.0%

Fuente: elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001

En el sector evasor y en la ocupación principal, la rama con mayor aporte es la de “servicios comunales, sociales y personales” con el 29,4% al igual que en la ocupación secundaria que participa con el 41,2%. El comercio representa el 23,7% del total en la ocupación principal y el 16,1% del total en la ocupación secundaria. La industria manufacturera representa el 15,0% del total en la ocupación principal y el 13,0% en la ocupación secundaria.

En el sector cotizante y en la actividad principal, los “servicios comunales, sociales y personales” aportan el 36,2% del total, le sigue el comercio con el 19,7% y las “industrias manufactureras” alcanzan al 15,5%. En la ocupación secundaria los “servicios comunales, sociales y personales representan el 73,2%, le sigue “actividades inmobiliarias empresariales y de alquiler” con el 9,6% y en tercer lugar “comercio” con 5,8%.

De acuerdo a los datos anteriores y el nivel de agrupación considerado, los puestos de evasores se concentrarían en general, en actividades similares a los de cotizantes, fundamentalmente en los casos de la ocupación principal.

A efectos de identificar particularidades de los puestos evasores, se bajó a un nivel más desagregado de la actividad del establecimiento. Se tomó en cuenta la actividad hasta el segundo dígito de la CIU. Se hizo una selección de aquellas que sumadas en orden de importancia de participación en el total, llegaban aproximadamente al 50%.

Cuadro 5 A: Distribución de puestos de trabajo evasores y cotizantes, según selección de principales actividades del establecimiento a nivel de división (Sector Privado)

EVASORES	
	Ocup.Principal
Hogares privados con servicio doméstico	18.5%
Comercio al por menor	16.8%
Construcción	14.4%
Servicios prestados a las empresas	5.6%
Total de la selección	55.4%
Otras actividades	44.6%
Total actividades	100.0%
	Ocup. Secundaria
Hogares privados con servicio doméstico	14.9%
Comercio al por menor	10.3%
Servicio prestados a las empresas	9.8%
Construcción	9.4%
Actividades relacionadas con la salud humana	8.1%
Total de la selección	52.5%
Otras actividades	47.5%
Total actividades	100.0%

COTIZANTES

	Ocup. Principal
Comercio por menor	12.1%
Actividades relacionadas con la salud humana	9.6%
Administración pública y defensa	8.4%
Enseñanza	8.1%
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	6.2%
Servicios prestados a las empresas	5.4%
Hogares privados con servicio doméstico	5.4%
Total de la selección	55.0%
Otras actividades	45.0%
Total actividades	100.0%

	Ocup. Secundaria
Enseñanza	31.7%
Actividades relacionadas con la salud humana	26.1%
Total de la selección	57.8%
Otras actividades	42.2%
Total actividades	100.0%

Fuente: elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001

Dentro del sector evasor, y en la ocupación principal, la actividad con mayor participación es “hogares privados con servicio doméstico” (18,5%), le sigue el “comercio al por menor” (16,8%) y “construcción” (14,4%). En la ocupación secundaria, también la actividad más participativa es “hogares con servicio doméstico” (14,9%) y en segundo lugar “comercio al por menor” (10,3%). En cambio en tercer lugar se encuentra “servicios prestados a las empresas” (9,8%).

Dentro de los cotizantes, en la ocupación principal el “comercio por menor” alcanza al 12,1% y le sigue “actividades relacionadas con la salud humana” con el 9,6%. En la ocupación secundaria el 50,0% del total se reparte entre “enseñanza” con el 31,7% y “actividades relacionadas con la salud humana” con el 26,1%.

La información anterior muestra que los puestos evasores a diferencia de los cotizantes, se concentrarían en actividades de menor calificación y mayor precariedad, tales como servicio doméstico, comercio al por menor, construcción y servicios prestados a empresas.

Por último, en el Cuadro 6 podemos ver como se distribuyen los puestos de trabajo según el “tamaño del establecimiento”. La dimensión del establecimiento se midió a través de la cantidad de personas que trabajan en el mismo.

Cuadro 6: Distribución de puestos de trabajo evasores y cotizantes, según tamaño del establecimiento (Sector Privado)

	Ocup. Principal	Ocup. Secundaria
EVASORES		
1 persona	62.0%	63.1%
2 a 4 personas	22.5%	18.9%
5 a 9 personas	7.3%	5.2%
10 a 49 personas	4.8%	7.7%
50 o más personas	3.4%	5.0%
Total	100.0%	100.0%
COTIZANTES		
1 persona	11.5%	13.8%
2 a 4 personas	13.6%	9.5%
5 a 9 personas	10.7%	4.9%
10 a 49 personas	17.8%	11.4%
50 o más personas	46.4%	60.5%
Total	100.0%	100.0%

Fuente: elaborado en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2001

Dentro de los evasores, el 62,0% se desempeñan en empresas con un trabajador en la ocupación principal, y el 63,0% en la ocupación secundaria. El 22,5% trabajan en empresas con personal de 2 a 4 empleados en la ocupación principal y casi el 19,0% en la ocupación secundaria. En establecimientos con más de cuatro personas los porcentajes oscilan de 3,4% a 7,3% en la ocupación principal y de 5,0% a 7,7% en la ocupación secundaria.

Dentro de los cotizantes los establecimientos con 50 o más personas alcanzan al 46,4% en la ocupación principal y al 60,5% en la ocupación secundaria. El resto se reparte entre el 10,7% y el 17,8% en la ocupación principal y entre el 10,0% y 13,8% en la ocupación secundaria.

La información anterior muestra que los puestos de trabajo evasores se concentrarían en unidades económicas de tamaño reducido y principalmente donde el trabajador crea su propio puesto laboral.

3. Conclusiones

Con la finalidad de contribuir al conocimiento del sector informal en el Uruguay, continuamos la línea de estudios sobre evasores, mediante el análisis de las características de los puestos de trabajo que presentan ausencia de vínculo con el B.P.S.

La fuente de información la constituyó los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares de 2001 que fue procesada a efectos de delimitar los ocupados amparados legalmente por el B.P.S. y luego separar los que cotizaban de aquellos que no estaban aportando.

En relación a los resultados, en el sector evasor los trabajadores con un solo empleo se concentran con el 94,8% del total y se trataría mayormente de puestos masculinos. Las mujeres, al participar en menor medida en la tenencia de un empleo, registran valores un poco más marcados cuando se trata de dos, tres y hasta cinco empleos. En cambio en el sector cotizante se observa una mayor participación de trabajadores con varios empleos. Se destaca la notoria similitud en cuanto al comportamiento de las mujeres evasoras y cotizantes, en cuanto a la tenencia de varios empleos.

Los trabajadores evasores en ocupaciones secundarias representan el 8,7% y las mujeres representan una proporción algo mayor (10,0%). Los cotizantes en ocupaciones secundarias representan un porcentaje algo menor que los evasores, sin embargo sí se mantienen la proporción entre hombres y mujeres, siendo éstas las que representan mayor proporción en ocupaciones secundarias.

Con respecto a la categoría de la ocupación los puestos evasores se reparten entre trabajadores por "cuenta propia" con algo más de la mitad del total y "empleados u obreros privados" con 47,6%, en la ocupación principal. En la ocupación secundaria el comportamiento es similar, acentuándose la proporción en "cuenta propia" (67,4%). Los puestos cotizantes se concentran en la categoría de empleado u obrero privado tanto en las ocupaciones principales como secundarias, pero también se observa una importante participación en la categoría de empleado u obrero público, y más marcadamente en la ocupación secundaria.

Con respecto al tipo de ocupación, los puestos evasores en la ocupación principal, representan mayor proporción en los empleos de "trabajadores no calificados", con algo más del 30,0%. Dentro de éste grupo se destaca "personal doméstico, y afines". En la ocupación secundaria sucede algo similar, el 21,5% son "trabajadores no calificados" y dentro de estos "personal doméstico" es la actividad con mayor porcentaje. Le sigue los puestos de "oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas" en ocupación principal y secundaria. En cambio los puestos cotizantes se reparten más homogéneamente en la ocupación principal siendo los empleados de oficina los que alcanzan al 18,7%. No sucede lo mismo en la ocupación secundaria en donde se registra una notoria concentración de puestos en "profesionales, científicos e intelectuales" (56,4%).

Por rama de actividad del establecimiento, los puestos evasores se concentran en "servicios comunales, sociales y personales", en la ocupación principal y secundaria. A esta rama le sigue el comercio. Dentro de los servicios, el sub

grupo “hogares privados con servicio doméstico registra mayor proporción en la ocupación principal y secundaria. El sector cotizante registra mayor proporción en “servicios comunales, sociales y personales” y especialmente en la ocupación secundaria en la que esta rama alcanza 73,2%. En cambio por sub grupo, es el comercio el que adquiere mayor proporción en la ocupación principal.

La distribución de los puestos según tamaño de la empresa se reparten en el sector evasor principalmente en establecimientos con un solo empleado (algo más del 60,0% para la ocupación principal y secundaria). Los establecimientos con 2 a 4 personas oscilan en el 20,0% para ocupación principal y secundaria. En tanto que en el sector cotizante el tamaño del establecimiento registra mayor proporción en aquellos de más de 50 personas y especialmente en la ocupación secundaria.

En resumen, los trabajadores en puestos evasores con un solo empleo presentan mayor proporción que los trabajadores cotizantes. Se observa la existencia del multiempleo femenino que trasciende los niveles evasor - cotizante. Por esta razón también es la mujer la que detenta ocupaciones secundarias en mayor medida que los hombres.

La categoría “por cuenta propia” es característica del puesto evasor así como el trabajo no calificado. Dentro de este gran grupo sobresale “personal doméstico y “oficiales y operarios de la construcción de obra gruesa”. Con respecto a los grandes grupos de actividad marca fuerte presencia los “servicios comunales, sociales y personales” y al interior de la misma, “hogares privados con servicio doméstico” y “comercio al por menor”

Las empresas en donde se desarrollan estas actividades son de reducida dimensión, principalmente de un solo trabajador.

En nuestro país, al igual que en el resto del continente es clara la presencia del sector informal y también se destacan otras similitudes como el empleo en microempresas, el trabajo autónomo (por cuenta propia), de baja calificación y el servicio doméstico. Algunas de las causas más remarcables de este fenómeno también afecta a toda América Latina: la reducción de empleo público, el cambio de comportamiento de las empresas privadas de mayor tamaño (descentralización de la producción, flexibilidad y desregulación). Las características anteriores hacen que esta realidad se constituya en un fenómeno estructural con connotaciones de pobreza¹¹ pasible de ser considerado por las políticas públicas de los gobiernos.

¹¹ Ver: “Algunas características de los hogares de trabajadores evasores al B.P.S. y sus integrantes”.

Los sistemas de la seguridad social frente a poblaciones longevas: Diez cuestiones criticas

Un aporte de la Asociación Internacional de la Seguridad Social
para la realización del Plan de Acción Internacional sobre el
Envejecimiento, 2002

A.I.S.S. - Ginebra, 2003

(1era. Parte)

Los sistemas de la seguridad social frente a poblaciones longevas:

Diez cuestiones críticas

(1era Parte)

Uno de los principales retos para el futuro de las poblaciones longevas es garantizar un nivel adecuado de ingresos para las personas ancianas de mañana sin forzar demasiado la capacidad de las generaciones más jóvenes. La pertinencia del envejecimiento de la población en las próximas décadas fue puesta de relieve por la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento celebrada en Madrid en 2002, y por el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento adoptado en 2002 en Madrid.

A la luz del envejecimiento de la población en todo el mundo, existe una preocupación cada vez mayor en cuanto a si los regímenes de protección social serán sostenibles en el marco de estos retos. Gran parte de los debates sobre la reforma de las pensiones y la contención de los costos en la asistencia médica ha girado en torno a su sostenibilidad económica frente al proceso de envejecimiento de la población. La viabilidad de las sociedades longevas dependerá inevitablemente de si el suministro de protección social es económicamente sostenible en el futuro. No obstante, ésta es sólo una cara de la moneda. De igual importancia es la sostenibilidad de una sociedad en proceso de envejecimiento. Si se hace mayor hincapié en la elección y responsabilidad individual, ¿Cómo puede garantizarse que esto no conduzca a una segmentación y desestabilización de la sociedad? ¿Cómo pueden adaptarse los sistemas de seguridad social a los retos y oportunidades que plantean las sociedades longevas en todo el mundo? ¿Cuál es el modo más eficaz y equitativo de garantizar seguridad social a la población? El futuro de las sociedades en proceso de envejecimiento depende del éxito con que se pueda combinar la sostenibilidad económica y social en un enfoque integral de seguridad social.

El presente documento identifica un conjunto de diez cuestiones decisivas relacionadas con el envejecimiento, la protección social y la sostenibilidad, y las aborda a la luz de las tendencias recientes en la seguridad social y en la sociedad. Estas diez cuestiones han sido elegidas debido a su pertinencia para los debates en curso y las tendencias en materia de políticas. En vista de la complejidad de las cuestiones implicadas y de la diversidad de los problemas y de las posibles soluciones a escala mundial, este enfoque es necesariamente selectivo.

El documento comienza con una revisión de los efectos del envejecimiento de la población y del margen para la acción política y el cambio en la sociedad,

especialmente respecto de la promoción del empleo como clave para satisfacer las presiones demográficas en los sistemas de protección social. Se puede ejercer un control de las presiones demográficas ejercidas en los sistemas de protección social si éstas van acompañadas por un crecimiento económico sostenible y por elevadas tasas de participación en el mercado del trabajo (1). Un elemento importante de las políticas de apoyo es el cambio de rumbo de la tendencia hacia la jubilación anticipada (2). Al abordar el estrecho vínculo entre el empleo y la seguridad social desde otro ángulo, la tercera cuestión se refiere a la garantía de seguridad de los ingresos para los trabajadores con empleo precario y en la economía informal, quienes a menudo no están cubiertos por la seguridad social o lo están insuficientemente (3). La siguiente cuestión vuelve a analizar este tema desde una perspectiva más amplia, centrándose en la interrogante relativa a cuánto riesgo pueden asumir las personas que se preparan para la jubilación (4). Al reconocer la importancia de la obtención de un equilibrio viable entre las responsabilidades individuales y colectivas en la seguridad de los ingresos durante la vejez, los dos aspectos siguientes acentúan la necesidad del mantenimiento de la seguridad de los ingresos en la edad avanzada (5) y analizan el papel del Estado en la protección social de una sociedad que envejece (6). Estrechamente vinculada con estos aspectos, está la necesidad de abordar la igualdad de género en los regímenes de pensiones (7). Una estrategia de ajuste integral ayudará también a paliar los efectos del envejecimiento de la población en los regímenes de asistencia médica y de cuidados de larga duración, junto con una mejor utilización de los recursos de asistencia médica y las reformas adecuadas de los regímenes de asistencia médica y de cuidados de larga duración (8). Se ha de prestar especial atención a los retos específicos impuestos por las poblaciones longevas a los países de ingresos bajos y medios, muchos de los cuales hacen frente a rápidas transformaciones demográficas en condiciones económicas y sociales adversas (9). Por último, se aborda la cuestión del papel que desempeña la protección social como condición para un proceso de envejecimiento activo (10).

1. El empleo, elemento clave para enfrentarse a las presiones demográficas en los sistemas de seguridad social

A pesar de que las transformaciones demográficas de los próximos años tengan que ser aceptadas como inevitables, su magnitud y efectos están lejos de quedar claros. También se reconoce cada vez más que estas transformaciones no conducen inevitablemente al desastre, tal y como ha sido a menudo sugerido por pronósticos pesimistas de una “guerra entre generaciones” o la quiebra de los presupuestos públicos. Estos escenarios no sólo son inadecuados sino también subestiman el margen con que cuentan las sociedades para adaptarse a estas transformaciones, tal y como lo ponen de manifiesto los tres puntos siguientes.

1. Aunque la tendencia general hacia el envejecimiento de la población es evidente, las proyecciones de los cambios demográficos están sujetos

- a numerosas limitaciones. Las variaciones a corto plazo en los factores determinantes del cambio demográfico, como las tasas de fertilidad o de migraciones, pueden requerir ajustes sustanciales en las proyecciones. Muchas proyecciones utilizan escenarios alternativos para ilustrar el alcance de la incertidumbre. Sin embargo, estos escenarios alternativos a menudo son ignorados en los debates políticos. Reconociendo que las proyecciones se basan en hipótesis sólidas, es importante que las políticas tengan en cuenta las limitaciones de las proyecciones y el alcance de la incertidumbre que encierran.
2. Las descripciones de las transformaciones demográficas y de las presiones que ellas ejercen en los regímenes de protección social, con frecuencia se basan en la relación de dependencia en la vejez o en su valor recíproco, la relación del apoyo potencial, lo cual refleja la relación entre el tamaño de la población en edad de trabajar y el número de personas ancianas. Estas medidas constituyen indicadores muy brutos de los procesos implicados, ya que no tienen en cuenta la distribución actual de los grupos de población activa y no activa.
 3. Las enormes variaciones internacionales en las tasas de fertilidad, en la edad de jubilación y en el rendimiento de mercado del trabajo, sugieren que existe un considerable margen para la intervención política y el cambio en la sociedad. La sostenibilidad de los regímenes de pensiones, tanto públicos como privados, dependerán fundamentalmente de la evolución futura del empleo.

La promoción del empleo, junto con el crecimiento económico, es la clave para una protección social sostenible. La evidencia empírica presentada en un reciente estudio sugiere que una reducción en la oferta de empleo debido a las transformaciones demográficas, podría ser compensada, al menos, parcialmente mediante mejoras en las tasas de participación en el mercado del trabajo, al menos durante los próximos 25 años. Los países europeos sobre todo requerirán un notable ajuste a fin de compensar los efectos de las transformaciones demográficas en su oferta de empleo. El estudio muestra que reducciones futuras en la oferta de empleo en Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido, podrían ser evitadas o, al menos, mitigadas, si las tasas de participación en el mercado del trabajo fueran notablemente aumentadas o respaldadas por niveles ligeramente más elevados de inmigración. En el caso de Suecia, las tasas ya elevadas de participación en el mercado del trabajo dejan menos margen para nuevos aumentos, y en consecuencia, sería necesario duplicar la inmigración o elevar la edad de jubilación a fin de compensar la reducción de la oferta de empleo. La caída masiva en la oferta de empleo en Japón, podría ser compensada sólo por aumento significativo en la participación de las mujeres en el mercado del trabajo (lo que tendría que ser respaldado por políticas familiares apropiadas), combinado con un aumento en las tasas de fertilidad y una mayor inmigración. En la misma vena, el Jefe Economista de la

OCDE, Ignazio Visco, presentó recientemente proyecciones relativas al crecimiento anual del PIB hasta 2030, que prevén un crecimiento económico muy superior, siempre y cuando los trabajadores de edad avanzada no se jubilen anticipadamente y crezca la participación de la mujer en el mercado del trabajo. De este modo, el aumento de los gastos de los regímenes de pensiones podría ser controlado. En consecuencia, la promoción del empleo puede paliar significativamente la carga económica de una población en proceso de envejecimiento y contribuir al bienestar general.

Sin embargo, muchos países tienen una larga trayectoria de desempleo y de subempleo persistentes y es difícil ver cómo pueden aumentar sus niveles de empleo después de años de intentos fracasados para la reducción del desempleo. Se ha sostenido que los escasos registros de empleo y los niveles relativamente bajos de empleo en muchos países europeos, crean un nuevo obstáculo para abordar el problema del envejecimiento de la población. Si una proporción importante de la población en edad de trabajar no está empleada, los que sí lo están, tendrán que mantener a un mayor número de personas que no trabajan. No obstante, observadores más optimistas sostienen que esto podría convertirse en una ventaja, por cuanto, estas reservas de empleo podrían transformarse en una fuente de un nuevo crecimiento del empleo, mientras que los países con altos niveles de empleo tendrían más dificultades para aumentar aún más el tamaño de su fuerza de trabajo

Por otra parte, los elevados niveles de desempleo van paralelos a una escasez de mano de obra calificada en algunos sectores de la economía en muchos países europeos, un problema que será mucho más severo una vez que grandes cohortes de la generación del “baby boom” se acerquen a la edad de jubilación. El éxito en la promoción del empleo dependerá de la medida en que los desempleados puedan ser reinsertados en el mercado del trabajo. Esto implicará grandes esfuerzos para mejorar su educación y formación ocupacional y para conseguir una mejor adaptación entre las capacidades y los conocimientos de quienes buscan empleo y los requerimientos de los empleadores.

La participación de las mujeres en el mercado del trabajo es, a menudo, mencionado como la principal fuente de mitigación de las transformaciones demográficas. El ejemplo nórdico, muestra que tasas relativamente elevadas de fertilidad pueden ser combinadas con elevadas tasas de empleo entre las mujeres, siempre y cuando las familias estén en condiciones de confiar en el apoyo de las prestaciones de seguridad social, servicios sociales y un entorno laboral favorable a la conciliación entre el trabajo y la vida familiar, tanto para los hombres como para las mujeres. No obstante, debe reconocerse que los efectos del aumento de la participación en el mercado del trabajo no sólo están en relación con la proporción de la población que cuenta con un empleo asalariado sino que, también tiene efectos en términos del volumen del trabajo realizado. Si el aumento de la participación femenina en el mercado del trabajo se canaliza

sobre todo en empleo a tiempo parcial o en empleo marginal los efectos beneficiosos del aumento de las tasas de empleo podrían ser limitadas, a pesar de tasas de empleo nominales elevadas.

La participación de la mujer en el mercado del trabajo, no sólo constituye una protección efectiva frente a la pobreza para las familias en edad de trabajar, tanto en los hogares monoparentales como en los que hay dos padres, sino que, también contribuye a la seguridad económica de la mujer en la vejez. Debido a sus salarios más bajos, trayectorias laborales interrumpidas y a la desigual distribución del empleo no asalariado, es menos probable que las mujeres perciban pensión alguna y si lo hacen, sus pensiones son en promedio significativamente más bajas que las de los hombres. En consecuencia, el aumento de la participación de la mujer en el mercado del trabajo tendría el doble efecto de volver a equilibrar la relación entre los miembros activos e inactivos de la sociedad y de mejorar la seguridad de los ingresos de la mujer durante su vejez.

Junto con el crecimiento económico, la promoción del empleo es probablemente el factor más importante para garantizar el futuro de una sociedad en proceso de envejecimiento. La sostenibilidad de los regímenes de protección social, así como de los regímenes de ahorro individual, depende esencialmente de si las sociedades logran volver a equilibrar exitosamente la relación entre la población económicamente activa e inactiva de un modo eficaz y equitativo.

2. Cambio de rumbo de la tendencia hacia la jubilación anticipada

Otro componente importante de una estrategia de promoción del empleo es el cambio de rumbo de la tendencia hacia la jubilación anticipada. Esto ayudaría a resolver la paradoja de que el aumento en la esperanza de vida y la mejora general de la salud de las personas de edad avanzada va acompañada por edades de jubilación sin cambios o con frecuencia más bajas.

En muchos países, las tasas de empleo de las personas de edad avanzada han descendido bruscamente en los últimos años, dando como resultado que la edad media de jubilación sea en la práctica mucho menor que la edad legal de jubilación. Si la capacidad productiva de las personas mayores fuese utilizada en todo su potencial, esto tendría un triple efecto en la sostenibilidad de los regímenes de pensiones. Los bienes y servicios producidos por una mayor cantidad de mano de obra, contribuirían al crecimiento económico; el pago de pensiones (y prestaciones relacionadas como las prestaciones de desempleo y de invalidez), sería postergado; y los ingresos fiscales y cotizaciones adicionales contribuirían a la financiación de las pensiones y de otras prestaciones. En realidad, un mayor acercamiento de la edad actual de jubilación a la edad legal, constituye una opción política más prometedora que la del aumento de la edad legal de jubilación.

Por otra parte, las ventajas que esto representa para la sostenibilidad de los regímenes de pensiones, constituyen sólo una faceta del cambio de rumbo en la tendencia hacia la jubilación anticipada. Para muchas personas, el empleo no es sólo una manera de ganarse la vida sino que también es un medio para convertirse en un miembro productivo de la sociedad. Para muchas de las personas que han optado por la jubilación anticipada, la retirada del mercado del trabajo no concuerda con sus preferencias individuales, incluso cuando se trata de una elección voluntaria como segunda mejor alternativa al desempleo. Muchas compañías utilizan la jubilación anticipada como un instrumento barato y socialmente aceptable de cara a la reducción del número de sus trabajadores. Sin embargo, desde la perspectiva de la sociedad, esta política implica costos elevados en términos de la financiación de las prestaciones sociales y la pérdida del capital humano y de la capacidad productiva.

El cambio de rumbo de la tendencia hacia la jubilación anticipada, requeriría también un cambio significativo en los modelos socioculturales y en las preferencias individuales. En muchas sociedades, la retirada anticipada del empleo se ha convertido en un objetivo deseable y aceptable, incluso en ausencia de problemas de discapacidad o de salud. Estas actitudes están relacionadas con formas distintas de insatisfacción en el lugar de trabajo y con actitudes negativas hacia los trabajadores de edad avanzada y la discriminación en el mercado del trabajo.

En consecuencia, el cambio en la tendencia hacia la jubilación anticipada va de la mano con el modo de abordar la discriminación en el mercado del trabajo en base a la edad. A menudo, se sostiene que los trabajadores de edad avanzada son menos productivos que los más jóvenes, pero este punto de vista parece ignorar el hecho de que los trabajadores maduros pueden servirse de su rica fuente de experiencias acumuladas durante su vida activa. La política generalizada de separarse de los trabajadores de mayor edad, constituye un desperdicio de capital humano que no será viable en una situación de escasez de mano de obra calificada en los años venideros. Las compañías y los gobiernos reconocen cada vez más el beneficio potencial de contratar o de mantener a trabajadores mayores y han adoptado medidas para facilitar el empleo de estos trabajadores. La promoción del aprendizaje durante toda la vida, puede contribuir a la constante adaptación y actualización de las capacidades y del conocimiento de la fuerza de trabajo incluidos los trabajadores mayores.

En consecuencia, el cambio en la tendencia hacia la jubilación anticipada va de la mano con el modo de abordar la discriminación en el mercado del trabajo en base a la edad.

A menudo, se sostiene que los trabajadores de edad avanzada son menos productivos que los más jóvenes, pero este punto de vista parece ignorar el

hecho de que los trabajadores maduros pueden servirse de su rica fuente de experiencias acumuladas durante su vida activa. La política generalizada de separarse de los trabajadores de mayor edad, constituye un desperdicio de capital humano que no será viable en una situación de escasez de mano de obra calificada en los años venideros. Las compañías y los gobiernos reconocen cada vez más el beneficio potencial de contratar o de mantener a trabajadores mayores y han adoptado medidas para facilitar el empleo de estos trabajadores.

La promoción del aprendizaje durante toda la vida, puede contribuir a la constante adaptación y actualización de las capacidades y del conocimiento de la fuerza de trabajo incluidos los trabajadores mayores.

El empleo de estos trabajadores no es sólo una necesidad económica, es también deseable desde la perspectiva más amplia del bienestar durante la vejez. Junto con otras formas de actividad, el trabajo es considerado como uno de los principales medios de integración en las sociedades modernas. En el mejor de los casos, puede contribuir a la integración en redes sociales más amplias, a la autoestima y a la realización y al bienestar físico y mental de las personas. Con todo, no debería pasarse por alto el hecho de que muchas formas de trabajo pueden tener efectos negativos en la salud individual y en el bienestar, debido con frecuencia a condiciones de trabajo inadecuadas y al estrés. La mejora de las condiciones de trabajo para todos los grupos de edad, tal y como promueve la OIT y otros actores, está por consiguiente, estrechamente vinculada con esta cuestión.

Se ha reconocido también que la discapacidad y la enfermedad constituyen un grave problema para algunos trabajadores mayores. La promoción de vidas activas más prolongadas debería tener en cuenta las capacidades individuales y brindar tratamiento y rehabilitación adecuados en todas las edades así como la garantía de los ingresos cuando sea imposible continuar el ejercicio de un empleo asalariado.

Sin embargo, existen motivos para creer que las futuras cohortes de trabajadores mayores en muchos países industrializados estarán especialmente bien equipados para trabajar durante más tiempo que las cohortes anteriores. Sus niveles de calificación más elevados y su mejor estado de salud en comparación con sus predecesores, les coloca en una buena posición para disfrutar de una vida más activa durante la vejez, aunque, hasta ahora, las políticas públicas hayan mostrado lentitud para adaptarse a este nuevo contexto. Un estudio integral de la promoción y del apoyo participativo en el empleo, brindarían más oportunidades para los trabajadores mayores y contribuirían al bienestar económico y social general.

3. Garantía de la seguridad de los ingresos de los trabajadores con empleo precario y de la economía informal

El empleo desempeña no sólo un papel decisivo al abordar los retos planteados a los sistemas de seguridad social por las transformaciones demográficas desde la perspectiva de la sociedad, sino también tiene importantes repercusiones en la seguridad social de los individuos. El empleo precario, el empleo a tiempo parcial y el trabajo temporero, las carreras interrumpidas, el desempleo y los bajos salarios, aumentan el riesgo de ingresos insuficientes durante la vejez, perpetuando con ello la inseguridad de los ingresos en la época de la jubilación. Esto es cada vez más pertinente, debido a que las numerosas reformas recientes de los sistemas de pensiones han fortalecido el vínculo entre los registros de empleo y el nivel de ingresos en la vejez, tanto en los regímenes de pensiones públicos como en los privados.

La seguridad de los ingresos en la vejez es de especial preocupación para los trabajadores con empleo precario, en la agricultura de subsistencia y en la economía informal, sobre todo en los países de bajos ingresos y, cada vez más, en los países de ingresos medios. Los trabajadores de la economía informal por lo general carecen de derechos sociales básicos y están insuficientemente protegidos contra los principales riesgos como enfermedad, invalidez, maternidad, desempleo y vejez. La extensión de la cobertura de la protección social a estos grupos de la población, significaría una mejora significativa del bienestar general de la sociedad. Esto no sólo implicaría una sensible mejora desde la perspectiva del propio trabajador, sino también traería consigo una ampliación de la base impositiva que garantice que la financiación del gasto social sea compartida de modo más equitativo entre un número mayor de grupos de la población. La extensión de la cobertura es el aspecto más decisivo por cuanto la economía informal ha aumentado enormemente durante los últimos años en muchos países.

El suministro de una protección social adecuada para los trabajadores con empleos precarios y los del sector informal, constituye un factor fundamental de cara a la mejora de la sostenibilidad social del mantenimiento de los ingresos durante la vejez. Un elemento importante a este respecto es la pensión básica que proporciona ingresos adecuados a las personas que carecieron de la oportunidad de acumular suficientes derechos durante su vida activa, tal y como se reconoce en el Plan de Acción sobre el Envejecimiento y en la Estrategia Regional de Ejecución para la región UNECE. Esta pensión ha de ser cuidadosamente diseñada, sea como parte de un régimen de pensiones más general, sea como un régimen separado. Es esencial garantizar que el nivel de las pensiones otorgadas proteja realmente a las personas mayores contra la pobreza y les asegure un nivel de vida adecuado.

Si bien, una red de protección social básica es con certeza un elemento importante de una estrategia integral de protección social, es necesario tener en mente que este tipo de programa está, por lo general, relacionado con algunos inconvenientes. Por ejemplo, existe una sólida evidencia de que los programas dirigidos a los pobres son especialmente vulnerables a la racionalización y a la disminución de los niveles de las prestaciones en el largo plazo. Esto puede promover una profunda división en la sociedad entre aquellos que confían en el Estado y aquellos que recurren al mercado para el mantenimiento de sus ingresos durante la vejez, dando lugar al surgimiento de “dos naciones en la vejez”. Los programas que han incorporado a las clases medias son mucho más estables en el largo plazo. Una extensa verificación de los recursos, sobre todo si es estricta e indiscreta, tiende a disuadir a una gran proporción de población con derechos, debido a sus temores de estigmatización y procedimientos administrativos complejos. En consecuencia, puede que no se consiga una adecuada protección contra la pobreza a pesar de que tales regímenes puedan parecer perfectamente orientados hacia los estratos más pobres de la población.

4. Límites a los riesgos que pueden correr las personas a la hora de prepararse para la jubilación

Las preocupaciones en torno al envejecimiento de la población han ido acompañadas de un enérgico debate sobre la sostenibilidad financiera de los regímenes de pensiones públicos, y han conducido a numerosas reformas de los sistemas de pensiones en todo el mundo. Muchas de las recientes reformas de los sistemas de pensiones han buscado fortalecer la elección y la responsabilidad individual en previsión de la jubilación. Sin embargo, a menudo se ha pasado por alto el hecho de que esta política tiene repercusiones más amplias en el mantenimiento de los ingresos de las personas durante la vejez.

Cualquier previsión de cara a la jubilación se vincula con distintos tipos de riesgos, los mismos que se abordan de modo diferente en los regímenes de pensiones. En el momento de planificar el mantenimiento de los ingresos para la vejez, las personas corren tres tipos de riesgos vinculados con:

- el mercado del trabajo;
- las inversiones;
- a inflación.

El riesgo relacionado con el mercado del trabajo, incluye todas las contingencias que pueden limitar la carrera del individuo. Por ejemplo, una adecuada previsión para la vejez es difícil de obtener en caso de empleo precario, de trayectorias laborales interrumpidas y de desempleo total. De modo similar, la discapacidad, la mala salud o el cuidado de los hijos y de los familiares ancianos delicados,

pueden limitar la capacidad de la persona de acumular suficientes derechos. Estos riesgos generados por el mercado del trabajo, pueden por tanto reducir considerablemente la capacidad de ahorro de un individuo para su jubilación.

Los riesgos vinculados con las inversiones, incluyen la pérdida parcial o total de los ahorros o de las inversiones, sea en función de las fluctuaciones del mercado, sea como consecuencia de la quiebra de un fondo de pensiones o de su patrocinador. La rentabilidad del mercado de valores es sumamente inestable, incluso para las estrategias de inversiones relativamente conservadoras. Los cálculos del modelo basados en la evolución de los mercados financieros en el pasado, muestran que la enorme variación de la rentabilidad en los regímenes de pensiones privadas se tradujo en que algunas cohortes de pensionistas tuvieran grandes dificultades para satisfacer sus necesidades, a pesar de haber ahorrado la misma cuantía de capital, y haber seguido la misma estrategia de inversiones que sus homólogos que disfrutaban de un nivel de vida holgado durante su vejez. Por supuesto que se desconoce la evolución de la rentabilidad en el futuro pero, los efectos de las transformaciones demográficas en los mercados de valores, los problemas en la gestión de las empresas y la evolución macroeconómica, hacen sumamente improbable que la rentabilidad excepcionalmente elevada de algunos de los últimos años continúe en el futuro.

La inflación plantea una nueva amenaza para la seguridad de los ingresos de los jubilados. Si bien, muchos regímenes de pensiones públicos otorgan prestaciones indexadas en función de los precios o de los salarios, el riesgo de inflación en un gran número de regímenes de pensiones privados es asumido completamente por el individuo, debido a que muchas de las rentas no están indexadas según la inflación. Los cálculos del modelo de Estados Unidos demuestran la magnitud de las pérdidas en el poder adquisitivo durante las últimas décadas, aunque este periodo no se caracterizó por tasas de inflación extraordinariamente elevadas.

El valor real de una renta fija adquirida en 1966, por un trabajador de 62 años en el momento de su jubilación, con un valor inicial del 100 por ciento de sus ingresos anteriores, cayó al 31 por ciento a la edad de 80 años y a sólo algo más del 20 por ciento a la edad de 90 años. En los países con tasas de inflación aún más elevadas en promedio, el valor de los ingresos fijos puede disminuir incluso más. Queda claro, que, allí donde el riesgo de inflación recae sobre el individuo, los aumentos en la esperanza de vida probablemente vayan acompañados por un notable descenso en el bienestar económico de las personas ancianas. Estas personas, especialmente las más mayores, harán frente a riesgos más elevados de pobreza e indigencia, y ello puede tener una gran repercusión en la sociedad.

Si el riesgo en las inversiones y el riesgo de inflación son asumidos sólo por la persona, el resultado más probable es un alto grado de desigualdad entre cohortes de pensionistas y una inseguridad significativa respecto del bienestar

económico durante la vejez. El riesgo vinculado con estas estrategias de ahorro, podrían ser aceptables si se prevé que la rentabilidad proporcione un ingreso "añadido" en la vejez, con un adecuado nivel de vida ya garantizado por formas menos inestables de ingresos en concepto de pensiones de jubilación. Sin embargo, si se espera que estos ahorros cubran necesidades básicas en la vejez, la inestabilidad y la incertidumbre de la rentabilidad hacen muy cuestionables estas estrategias.

5. La importancia de la seguridad en el mantenimiento de los ingresos en la vejez

La promoción de un papel más destacado del suministro de pensiones privadas se sustenta en buena medida en el argumento según el cual los regímenes de pensiones privadas producen tasas de rentabilidad más altas que los regímenes públicos. No obstante otros problemas, este debate tiende a pasar por alto el hecho de que la rentabilidad de las inversiones constituyen sólo un elemento de la calidad de un régimen de pensiones. De la misma importancia es la seguridad de los ingresos en la vejez. Las personas no sólo están interesadas en una rentabilidad elevada de sus inversiones. También requieren protección contra el riesgo de quedarse sin suficientes medios durante la jubilación. En el intercambio entre utilidades y seguridad, mucha gente, sobre todo aquellos con ingresos moderados y bajos, tienden a optar por la última.

Existe una sólida evidencia de que el nivel de seguridad proporcionado por las formas colectivas de seguro, con su capacidad para distribuir los riesgos entre un mayor número de grupos, es muy valorado. En muchos países, la mayoría de la población respalda el papel primordial que tiene el seguro social en la garantía de la seguridad de los ingresos durante la vejez. Por ejemplo, una reciente encuesta realizada en Alemania, España, Francia e Italia, reveló que el respaldo público para que el Estado desempeñe un papel preponderante en el mantenimiento de los ingresos en la vejez es constantemente elevado. Aunque redistribución siempre significa que algunas personas serán menos favorecidas en términos financieros que lo que lo hubieran sido en ausencia de tal régimen, el nivel de seguridad es muy bien valorado, incluso entre grupos de la población que tienden a ser cotizantes netos. Esto puede explicarse de dos maneras. Por una parte, esta actitud aparentemente irracional podría indicar que los individuos no persiguen estrictamente intereses económicos pero, valoran la cohesión social, la solidaridad, y la seguridad de los ingresos más que la rentabilidad financiera esperada. Por otra parte, el apoyo a los regímenes de pensiones vigentes podría también estar relacionado con el hecho de que el ciclo vital individual no sigue una línea recta sino que tiende a estar caracterizado por una movilidad social hacia arriba y hacia abajo, lo que manifiesta en sí una incertidumbre de cara al futuro. La preferencia por sistemas de pensiones bien establecidos y conocidos que conllevan sólo un limitado nivel de riesgo, en

comparación con los regímenes privados, pueden ser entendidos como una estrategia totalmente racional de contención de los riesgos.

El componente más importante de cualquier sistema de pensiones es la asignación de un papel adecuado para el seguro social. Las prestaciones son más estables y equitativas si los riesgos pueden ser distribuidos entre un grupo más amplio y están respaldadas por la capacidad fiscal del Estado. En la actualidad, se acepta que la sostenibilidad de los sistemas de pensiones constituye un elemento añadido independiente del mecanismo de financiación. Tanto las pensiones basadas en el reparto como las que se basan en la capitalización tienen que ser pagadas con cargo a los ingresos nacionales actuales; es imposible "ahorrar" recursos para la generación futura a un nivel macroeconómico. En la distribución de recursos entre los grupos activos e inactivos de la población, el seguro social tiene un papel primordial que desempeñar en la garantía de una adecuada protección para las personas que han pasado por empleos precarios o cuyas carreras fueron interrumpidas debido a responsabilidades originadas por los cuidados brindados a familiares, a discapacidad o a enfermedad.

Mientras que los riesgos son asumidos por los individuos o por cohortes únicas en los sistemas privados, en el caso de los regímenes públicos, los efectos de los riesgos financieros, del mercado del trabajo y demográficos, pueden ser distribuidos entre un mayor número de cohortes incluyendo a cotizantes y beneficiarios, y están respaldados por el poder fiscal y de préstamo del Estado. En consecuencia, la distribución de riesgos puede equilibrar la incertidumbre del suministro de pensiones y aligerar la distribución de los ingresos para la vejez.

**ANALISIS COMPARATIVO DE LOS EGRESOS DEL B.P.S.
AÑOS 2002 – 2003**

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS EGRESOS DEL B.P.S.

AÑOS 2002 – 2003

El presente estudio tiene por finalidad mostrar la evolución de los egresos financieros del Banco de Previsión Social en el año 2003 en términos comparativos con los del año anterior. Se consideran los derivados de las prestaciones, gastos de gestión y transferencias a terceros.

La fuente del mismo son los Informes de Ingresos y Egresos elaborados por la Repartición Finanzas y corresponden a los egresos devengados en el período diciembre 2002 noviembre 2003 y que fueron efectivizados en este último año civil.

El análisis ha sido estructurado de forma tal que partiendo de una comparación con un alto nivel de agregación se va introduciendo al interior de las distintas agrupaciones realizadas para así obtener conclusiones de rango individual de cada uno de los egresos.

Las series están expresadas a valores promedio de 2003 en términos de dólares constantes. El tipo de cambio utilizado corresponde al dólar interbancario tipo vendedor promedio de 2003 y el deflactor utilizado fue el Índice de Precios al Consumo con base en igual período.

1. Análisis de los egresos totales

Los egresos del B.P.S., por prestaciones y gastos de gestión, medidos en los términos antedichos, se redujeron en el orden de los 189.9 millones de dólares constantes lo que significa en términos porcentuales un 12,4%.

CUADRO N° 1

ANÁLISIS DE LOS EGRESOS DEL B.P.S.
(En miles de dólares constantes a valores promedio del año 2003 (*))

	AÑO 2002	AÑO 2003	Estructura 2003	VARIACIONES	
				Valores	%
EGRESOS DEL B.P.S.	1,532,445	1,342,512	100%	-189,934	-12.4%
1. Por Prestaciones	1,465,675	1,278,585	96.2%	-187,090	-12.8%
A Pasivos (1)	1,177,749	1,035,733	77.1%	-142,016	-12.1%
A Activos	287,925	242,852	18.1%	-45,074	-15.7%
2. Gastos de Gestión	66,770	63,927	4.8%	-2,843	-4.3%

(*) Los valores corrientes se expresaron en términos reales deflactando por IPC.

(1) Incluye Cuota Mutua de Pasivos.

Si se observan las distintas categorías de egresos se puede visualizar que tanto las prestaciones como los gastos de gestión presentan descensos con respecto a los del año anterior.

Del cuadro anterior se desprende, que los mayores egresos corresponden al pago de prestaciones a pasivos, los que absorben el 77% del referido total. Su decrecimiento respecto al año anterior fue del 12,1%. Las prestaciones de corto plazo, que participan en el 18%, disminuyeron en un 15,7% en tanto que los Gastos de Gestión que representan el 4,8% del total, lo hicieron en un 4,3%.

2. Egresos por prestaciones a pasivos

2. 1. Según sector de afiliación y concepto

El total de egresos por prestaciones a pasivos que incluye las jubilaciones, pensiones, pensión vejez, subsidios por fallecimiento, subsidios transitorios, rentas permanentes, pensiones graciables y cuota mutual a jubilados, alcanzó en 2003 a los 1.035.7 millones de dólares constantes frente a los 1.177,7 millones de 2002, con lo cual se pueden concluir en que ha habido una disminución en los niveles de este tipo de egresos del orden del 12,1%.

CUADRO N° 2

EGRESOS POR PRESTACIONES A PASIVOS
(En miles de dólares constantes a valores promedio de 2003 (*))

	AÑO 2002	AÑO 2003	Estructura 2003	VARIACIONES	
				Valores	%
Total Prestaciones a Pasivos	1.177,749	1.035,733	100.0%	-142,016	-12.1%
Industria y Comercio (1)	512,759	454,138	43.8%	-58,621	-11.4%
Civil y Escolar (1)	434,899	381,186	36.8%	-53,712	-12.4%
Rural y Doméstico (2)	151,521	129,787	12.5%	-21,734	-14.3%
Pensión a la Vejez e Invalidez	59,897	52,816	5.1%	-7,080	-11.8%
Pensiones Graciables	835	696	0.1%	-139	-16.7%
Cuota Mutua Jubilados	17,839	17,109	1.7%	-730	-4.1%

(*) Los valores corrientes se expresaron en términos reales deflactando por IPC.

(1) Incluye: Jubilaciones, Pensiones y Subsidios por Fallecimiento.

(2) Incluye: Jubilaciones, Pensiones, Subsidios por Fallecimiento y Rentas Permanentes.

En el cuadro anterior, que presenta una categorización por sector de afiliación, se puede visualizar que ha existido un comportamiento a la baja en los distintos sectores, hecho que ya se había manifestado en el año anterior.

Industria y Comercio tuvo un descenso de 58.6 millones de dólares constantes (-11,4%) como consecuencia básicamente, de la baja que experimentaron las erogaciones por jubilaciones y pensiones.

Civil y Escolar disminuye sus egresos en 53.7 millones de dólares constantes (-12,4%) por las mismas razones que explican el comportamiento de Industria y Comercio.

Rural y Doméstico, en 2003, gasta en sus prestaciones, sin considerar la Pensión a la Vejez 21.7 millones de dólares menos que en el año anterior (-14,3%) como consecuencia de una baja de los egresos por jubilaciones y pensiones.

Por último, las Pensiones a la Vejez e Invalidez supusieron un menor egreso respecto al año 2002 del orden de los 7.1 millones de dólares constantes (-11,8%).

2.2. Egresos según tipo de prestación

En esta etapa se analizará el comportamiento de cada prestación de pasividad tratando a su vez de determinar los distintos factores que condicionaron el comportamiento de cada una de ellas.

CUADRO N° 3

EGRESOS POR TIPO DE PRESTACIÓN A PASIVOS
(En miles de dólares constantes a valores promedio de 2003 (*))

	AÑO 2002	AÑO 2003	Estructura 2003	VARIACIONES	
				Valores	%
Total Prestaciones a Pasivos	1,177,749	1,035,733	100.0%	-142,016	-12.1%
Jubilaciones	848,026	738,808	71.3%	-109,217	-12.9%
Industria y Comercio	389,611	342,692		-46,919	-12.0%
Civil y Escolar	336,514	292,796		-43,728	-13.0%
Rural y Doméstico	121,901	103,331		-18,570	-15.2%
Pensiones	247,948	223,302	21.6%	-24,646	-9.9%
Industria y Comercio	121,569	109,875		-11,695	-9.6%
Civil y Escolar	98,086	88,124		-9,962	-10.2%
Rural y Doméstico	28,292	25,303		-2,989	-10.6%
Pensión a la Vejez e Invalidez	59,897	52,816	5.1%	-7,080	-11.8%
Subsidios por Fallecimiento	982	862	0.1%	-120	-12.2%
Industria y Comercio	412	362		-50	-12.2%
Civil y Escolar	147	129		-18	-12.2%
Rural y Doméstico	423	372		-52	-12.2%
Rentas Permanentes	674	559	0.1%	-115	-17.1%
Rural y Doméstico	674	559		-115	-17.1%
Subsidios Transitorios	1,549	1,590	0.2%	31	2.0%
Industria y Comercio	1,167	1,210		43	3.7%
Civil y Escolar	151	148		-4	-2.4%
Rural y Doméstico	231	222		-8	-3.6%
Pensiones Graciables	835	696	0.1%	-139	-16.7%
Cuota Mutual Jubilados	17,839	17,109	1.7%	-730	-4.1%

(*) Los valores corrientes se expresaron en términos reales deflactando por IPC.

Como ya se ha mencionado, en su conjunto, el nivel de los egresos de este tipo de prestación se contrajo respecto al año 2002 en un 12,1%. Observando en su

interior se puede visualizar que este resultado es consecuencia de un descenso de todas las prestaciones excepto los Subsidios Transitorios.

Uno de los resultados que podría considerarse más significativo es el que se verifica en las **Jubilaciones**, sobretodo teniendo en cuenta que las mismas absorben un 71% de los egresos por pasividades. En el año 2003, las mismas se redujeron en 109.2 millones de dólares constantes lo que expresado en términos porcentuales equivale a un -12,9%.

En la determinación del monto global de las prestaciones confluyen dos variables, una física y otra monetaria. Cuando hablamos de la primera nos estamos refiriendo, en este caso al número de jubilaciones, las que en el promedio del año a estudio se redujeron en 1.718 (-0,46%). Si por su parte consideramos las variaciones a fines de cada uno de los períodos considerados (emisiones de noviembre de cada año), la reducción se ubica en el orden de las 1.327 jubilaciones, equivalente a un -0,36%.

Es interesante destacar que si consideramos los jubilados por sexo se verifica un descenso, en los promedios anuales, en el caso de las mujeres del -0,92% en tanto que los del sexo masculino aumentan un 0,15%.

Cabría esperarse que esta situación sea el reflejo de los efectos de la reforma previsional consagrada en la ley 16.713 que introdujo modificaciones no solo en las condiciones requeridas para acceder a la jubilación (elevación gradual de los años de edad para la mujer hasta igualarse con la de los hombres en 60 años a partir del 1.1.2003 y aumento a 35 del número de años de servicios), sino también una extensión en el período de cálculo de sueldo básico jubilatorio y cambios en la relación jubilación/sueldo en actividad.

Con referencia a la variable monetaria, en este caso la jubilación promedio, ha experimentado en este período un leve descenso si la consideramos en valores constantes expresada en términos del Índice de Revaluación. Si consideramos, a su vez, la relación existente entre la jubilación promedio de las altas y la jubilación promedio del stock, vemos que la misma se ubica en el 89% para el año 2003, valor algo por debajo al que se había dado el año anterior.

Por otra parte en la medida que la inflación media ha evolucionado por encima del índice anterior se ha verificado una pérdida en términos de poder adquisitivo.

Una situación similar se da en el caso de las **Pensiones**, ya que en 2003 se erogaron por este concepto 24.6 millones de dólares constantes menos que en el año 2002 lo que expresado en términos porcentuales equivale a un - 9,9%.

Esta evolución negativa de estos egresos, se explica por una pérdida del poder adquisitivo dado que el volumen físico de pensionistas para el promedio de 2003 se ubica en un 0,30% por encima del promedio del período anterior.

Por otra parte, la relación de la pensión media de las altas y la pensión media del stock mantiene el signo positivo que la ha caracterizado en los últimos períodos.

Para estas dos prestaciones, jubilaciones y pensiones, que en su conjunto representan un 93% de los egresos por pasividades, las erogaciones cayeron en el último año en 133.9 millones de dólares constantes (-12,2%) como consecuencia de una caída tanto de las jubilaciones como de las pensiones.

Con respecto a la **Pensión por Vejez e Invalidez**, que es la prestación que sigue en importancia a las dos anteriores por el volumen de sus egresos (5,1% del total de prestaciones a pasivos), tuvo una caída del -11,8% con respecto a 2002, 7.1 millones de dólares constantes.

Este descenso se explica por una evolución levemente superior del número de beneficiarios de esta prestación (un 0,8% en el promedio anual), a lo que se le contraponen el descenso de los promedios monetarios constantes. Sin embargo debemos distinguir lo que es pensión por vejez de la pensión por invalidez. La pensión por vejez decrece en el promedio del año en 318 personas (-1,8%), podría esperarse que este resultado estuviere vinculado directamente al aumento de la edad mínima para acceder a esta prestación consagrado en la ley 16.713. Por otra parte la pensión por invalidez aumenta sus beneficiarios en cerca de 830 personas (1,8%).

La ley 16.713, que reformó el sistema de seguridad social, consagró una nueva prestación denominada **Subsidio Transitorio por Incapacidad Parcial**. En 2003 los egresos por este concepto ascendieron a los 1.6 millones de dólares constantes, 0.03 millones más que en el año anterior. En promedio, el incremento se ubicó en el 2,0%, porcentaje menor que el incremento del número de beneficiarios el cual se ubicó en el 17,5%.

Por último, tenemos los **Subsidios por Fallecimiento**, las **Rentas Permanentes**, las **Pensiones Graciables** y la **Cuota Mutua a Jubilados**, las que en su conjunto representan un 2,0% de los egresos por pasividades, han caído en un monto de 1.1 millones de dólares constantes (-5,4%).

3. Egresos por prestaciones de actividad

El otro gran componente de los egresos por prestaciones del BPS son las prestaciones a los afiliados activos. Por las mismas, en el año 2003, se erogaron

242.9 millones de dólares constantes los que representan un 18 % de los egresos totales del Banco.

Con respecto al año anterior, se verifica una menor erogación del orden de los 45.1 millones de dólares constantes lo que significa un - 15,7 %, como consecuencia de que prácticamente la totalidad de prestaciones presentan descensos respecto a 2002.

CUADRO N° 4

EGRESOS POR PRESTACIONES DE ACTIVIDAD
(En miles de dólares constantes a valores promedio de 2003 (*))

	AÑO 2002	AÑO 2003	Estructura 2003	VARIACIONES	
				Miles de US\$	%
Total Prestaciones a Activos	287.925	242.882	100.0%	-45.074	-15.7%
Seguro de Desempleo	47.288	27.446	11.3%	-19.842	-42.0%
Contribuciones Cuota Mutua	155.319	138.064	56.9%	-17.255	-11.1%
Asignaciones Familiares	36.560	33.030	13.6%	-3.530	-9.7%
Salario por Maternidad	5.278	3.896	1.6%	-1.382	-26.2%
Subsidio por Enfermedad	8.337	6.346	2.6%	-1.992	-23.9%
Licenc.v Aguín. Construc.v Trab.a Domi	12.335	8.934	3.7%	-3.401	-27.6%
Ayudas Extraordinarias	4.457	4.808	2.0%	352	7.9%
Lentes, Prótesis (Prestaciones Médicas)	1.792	2.288	0.9%	496	27.7%
Prestaciones de Salud y Sociales	14.211	15.978	6.6%	1.767	12.4%
Prestaciones sin discriminar	2.348	2.061	0.8%	-287	-12.2%

(*) Los valores corrientes se expresaron en términos reales deflactando por IPC.

El pago de la **Cuota Mutua** es, dentro de las prestaciones de actividad, la más significativa no solo por su cobertura sino por la cuantía de sus erogaciones. El total de los pagos de esta prestación alcanzó a los 138.1 millones de dólares constantes, lo que representa el 56,9% del total de las prestaciones de actividad. El menor egreso en comparación con 2002 se ubicó en los 17.3 millones de dólares constantes (-11,1%), hecho éste atribuible a la caída del número de beneficiarios activos que se ubicó en promedio en los casi 43.000.

La segunda prestación en importancia, dimensionada por la cantidad de beneficiarios y por el monto de sus erogaciones, son las **Asignaciones Familiares**. Durante el último año sus egresos alcanzaron a los 33.0 millones de dólares constantes, absorbiendo algo más del 13% del total de prestaciones de actividad. Con respecto al año 2002 se verifica un menor egreso de 3.5 millones de dólares constantes, equivalente a un porcentual de un - 9,7%.

El número de beneficiarios de la prestación se incrementó en un 4,6%.

El **Seguro por Desempleo** se destaca por el descenso que ha tenido en el último año. En 2003 las erogaciones por este concepto ascendieron a los 27.4 millones de dólares constantes (11,3% del total de prestaciones de actividad) frente a 47.3 millones del año anterior. El decremento se ubica en el 42,0%.

El número de beneficiarios que percibieron el subsidio, se contrajo, en promedio, en más de 12.600 personas, lo que equivale a un porcentaje del 34.5%.

La **Licencia y Aguinaldo de la Construcción y Trabajo a Domicilio** que representa un 3,7% del total de prestaciones a activos, tuvo en 2003 egresos del orden de los 8.9 millones de dólares constantes. Con respecto al año anterior esta prestación descendió en 3.4 millones de dólares constantes lo que equivale a un -27,6%. Si tenemos presente que en 2003 el sector construcción mostró una disminución en cuanto a la cantidad de personal ocupado que se reflejó en una caída del número de cotizantes que alcanzó en el promedio a casi los 4.800 puestos de trabajo (-20,9%), estaríamos explicando en buena medida la variación en los montos pagados señalada anteriormente.

Los egresos por **Prestaciones Médicas** alcanzaron a los 2.3 millones de dólares constantes equivalente a un 0,9% del total de lo pagado por prestaciones de activos.

Con respecto al año anterior se incrementaron en 0.5 millones de dólares constantes, lo que representa un 27,7%.

Los **Subsidios por Enfermedad y Complemento de Accidentes de Trabajo** representaron en 2003 un 2,6% de las prestaciones de actividad. En ese año sus egresos fueron del orden de los 6.3 millones de dólares constantes, mientras que en 2002 alcanzaron a los 8.3 millones. Este descenso de 2.0 millones equivalente a un 23,9% estaría explicado por una caída del número de beneficiarios que ascendió a un -8,7% a lo que debe adicionarse el descenso que tuvo la prestación promedio en valores constantes.

El **Salario por Maternidad** que participa en un 1,6% en los egresos totales, ubicó el nivel de sus erogaciones en el orden de los 3.9 millones de dólares constantes, 1.4 millones menos que en el año anterior. Este descenso se encuentra en el orden del 26,2%. En este caso el número de las beneficiarias ha presentado un nivel inferior al promedio de 2002 del orden del 5,2% en tanto que la prestación promedio en términos reales ha descendido.

Las **Ayudas Extraordinarias**, con un 2,0% de los egresos por prestaciones de actividad, situó sus egresos en el último año en los 4.8 millones de dólares constantes, 0.4 millones de dólares más (7,9%) que en el año anterior.

Por último, las **Prestaciones de Salud y Sociales**, tuvieron un egreso en el año 2003 de 16.0 millones de dólares constantes, 6,6 % del total de las prestaciones a activos. Con respecto al año anterior, se verifica un aumento de 1,8 millones de dólares constantes, equivalente a un porcentaje del 12,4%.

4. Egresos por transferencias a terceros

En este ítem. se incluye las partidas que el Banco vierte a distintos organismos en la medida que oficia de agente de recaudación de determinados tipos de aportes. Estas versiones alcanzaron en 2003 a los 278.6 millones de dólares constantes, es decir 4.0 millones más que en 2002.

En esta agrupación se destacan dos partidas, que en su conjunto representan un 96% del total de los egresos de la misma: las transferencias a AFAPs y el IRP de activos.

Los egresos por **Transferencias a AFAPs** alcanzaron en el último año a los 102.9 millones de dólares constantes lo que representa 14.4 millones menos que en el año anterior (-12,3%).

CUADRO N° 5

EGRESOS POR TRANSFERENCIAS A TERCEROS (En miles de dólares constantes a valores promedio de 2003 (*))

	AÑO 2002	AÑO 2003	Estructura 2003	VARIACIONES	
				Valores	%
Transferencias a Terceros	274,585	278,552	100.0%	3,967	1.4%
AFAPs	117,302	102,853	36.9%	-14,448	-12.3%
C.J.P.	1,470	1,407	0.5%	-63	-4.3%
M.E.V.I.R.	445	428	0.2%	-17	-3.7%
Banco de Seguros Construcción	3,336	1,775	0.6%	-1,561	-46.8%
Banco de Seguros Rurales	1,903	2,421	0.9%	518	27.2%
Fondo Gráficos	112	76	0.0%	-36	-32.1%
Fondo Construcción	382	343	0.1%	-40	-10.4%
IRP Activos	144,313	164,722	59.1%	20,409	14.1%
FRL	3,598	3,117	1.1%	-481	-13.4%
Otras Transferencias (1)	1,725	1,410	0.5%	-314	-18.2%

(*) Los valores corrientes se expresaron en términos reales deflactando por IPC.

(1) Incluye: Anticipos a cuenta AFAP República, MTSS Fondo de Participación, Vivienda pastos Art. 5 D.123/97.

El otro gran componente de las transferencias a terceros, el **Impuesto a las Retribuciones Personales** de activos, por el cual se transfirieron 164.7 millones de dólares constantes, aumentó respecto al año anterior en 20.4 millones de dólares (14,1%).

El resto de transferencias (4% del total) con la excepción del Banco de Seguros Rurales han presentado disminuciones que en algunos casos son significativas. Este grupo está compuesto, básicamente, por las partidas vinculadas al sector rural y a la industria de la construcción.

5. Egresos por gastos de gestión

Los egresos por Gastos de Gestión que en 2003 alcanzaron a los 63.9 millones de dólares constantes, disminuyeron en 2.8 millones (-4,3%) respecto al año anterior.

Este resultado es consecuencia de un aumento de las **Inversiones** (3,3%), y de una baja de las **Retribuciones Personales** (-8,8%) y de los **Otros gastos** (-29,5%).

CUADRO N° 6

EGRESOS POR GASTOS DE GESTION
(En miles de dólares constantes a valores promedio de 2003 (*))

	AÑO 2002	AÑO 2003	Estructura 2003	VARIACIONES	
				Valores	%
Gastos de Gestión	66,770	63,927	100.0%	-2,843	-4.3%
Sueldos	35,612	32,482	50.8%	-3,130	-8.8%
Inversiones	28,936	29,877	46.7%	941	3.3%
Otros Gastos	2,222	1,568	2.5%	-655	-29.5%

(*) Los valores corrientes se expresaron en términos reales deflactando por IPC.

6. Resumen final

En el año 2003 los egresos del B.P.S., sin considerar las Transferencias a Terceros, alcanzaron los 1.343 millones de dólares constantes, lo que los ubica por debajo de los de 2002 en 190 millones de la misma moneda, equivalente a un 12,4%.

Este resultado se explica por el descenso tanto de los egresos por prestaciones que se situó en el entorno de los 187 millones de dólares constantes (-12,8%) como de los Gastos de Gestión que se contrajeron casi 3 millones de dólares (-4,3%) respecto al año anterior.

Los egresos por Transferencias a Terceros, en 2003, se incrementaron en 4 millones de dólares (1,4%).

Un hecho a destacar, dentro de las prestaciones de pasividad por las cuales se erogaron 142 millones de dólares constantes menos que en 2002, es el descenso de los egresos por jubilaciones (109 millones de dólares menos que en el año anterior), derivado básicamente, por la baja del número de las mismas, algo más de 1.700 en el promedio anual y por que las jubilaciones han presentado un retroceso medidas en términos de poder adquisitivo.

En el caso de las pensiones (sin considerar la pensión vejez e invalidez) se verifica, también, una baja de 25 millones de dólares. En este caso el número de beneficiarios se incrementa apenas un 0,3%.

En lo referente a la Pensión Vejez e Invalidez, en su conjunto, los egresos se ubicaron en los 52.8 millones de dólares constantes, habiendo sido menores a los del año 2002 en 7 millones. Los beneficiarios totales han tenido un aumento del orden del 0,8 %, como consecuencia de la baja de beneficiarios de pensiones por vejez (-1,75%) y de un aumento de las pensiones por invalidez (1,83%).

Las prestaciones de actividad se redujeron en su conjunto 45 millones de dólares. Dentro de las mismas se destaca la baja del Seguro por Desempleo con 19.8 millones de dólares, las Contribuciones de Cuota Mutual con 17.3 millones, el pago de la Licencia, Aguinaldo y Salario Vacacional de la Industria de la Construcción y Trabajo a Domicilio que lo hizo en 3.4 millones y las Asignaciones Familiares que se contrajeron 3.5 millones de dólares. Dentro de las que tuvieron una evolución en sentido opuesto se destacan por su volumen las Prestaciones de Salud y Sociales con 1.8 millones en más.

Las Transferencias a Terceros aumentaron en 4.0 millones de dólares, destacándose las del IRP de Activos que creció en 20.4 millones de dólares y las Transferencias a AFAPs que cayeron en 14.4 millones de dólares constantes.

En último lugar, los Gastos de Gestión bajan en 2.8 millones respecto a 2002 como consecuencia de la baja de las Retribuciones Personales (-8,8%) y de los Otros Gastos (-29,5%) en tanto que las inversiones crecieron un 3,3%.

**EVOLUCIÓN DE LOS SEGUROS POR DESEMPLEO:
TERCER Y CUARTO TRIMESTRE**

AÑOS 2002 y 2003

EVOLUCIÓN DE LOS SEGUROS POR DESEMPLEO: TERCER Y CUARTO TRIMESTRE - AÑOS 2002 y 2003

Este trabajo continúa la línea de análisis de los resultados de las prestaciones de los seguros del riesgo desempleo, administrado por el BPS. Se presentan una serie de cuadros anexos que describen el comportamiento de diferentes variables asociadas correspondientes al tercer y cuarto trimestre de 2002 y 2003. En particular se analiza la evolución de las prestaciones del subsidio por desempleo anual y por trimestre, el monto del beneficio promedio, la cantidad de beneficiarios discriminados por zona geográfica, sector de actividad económica, sexo y tramo de edad, también se incluyen las altas del subsidio por zona geográfica, sexo, edad duración del subsidio, rama de actividad y causal generadora del beneficio.

1. Evolución del nivel global de las prestaciones

Las erogaciones anuales en términos constantes a valores de 2003, han oscilado entre 21,2 millones y 52,1 millones de dólares en el período 1993 a 2003 (cuadro 1). Las prestaciones por Seguro de Paro se han incrementado significativamente hasta el año 2002 alcanzando a 52,1 millones de dólares en dicho año. Los egresos de subsidio por desempleo hasta el año 2002 representaron una proporción creciente con relación a las otras prestaciones de actividad servidas por el BPS. En 1998 las erogaciones por desempleo tuvieron su participación más baja, alcanzando un 10,15 % del total de prestaciones a activos y en el año 2002 su participación fue la más alta de la serie considerada, más del 21,3 % del total de dichas erogaciones. Para el año 2003 las prestaciones por Seguro de Paro descienden a 33 millones de dólares y su participación en el total de prestaciones a activos que llega a 15,6, lo que implica un descenso en -36,55%.

2. Prestaciones monetarias por trimestre

La evolución del total de prestaciones por trimestre en términos constantes (cuadro 2) indica que el crecimiento mayor fue en el cuarto trimestre del año 2002 en el que se produjo una erogación de más de 347 millones de pesos. Para los tres años, las erogaciones se comportaron en forma diferente: en el año 2001 se elevaron en el tercer trimestre, en el año 2002, se elevaron en el cuarto trimestre y en el 2003, la cifra más elevada se dio en el primer trimestre.

Si se analiza la variación del cuarto trimestre respecto al tercer trimestre del mismo año, el comparativo con los años 2001, 2002 y 2003 indica un crecimiento para el año 2002, (6,30 %). En tanto que en los años 2001 y 2003 se verifican decrecimientos (-3,93% y -18,59% respectivamente).

3. Evolución de la cantidad de beneficiarios subsidiados

En la serie del número de beneficiarios por trimestre promedio desde el año 1993 se observa que en el tercer trimestre del año 2002 se alcanza el número mayor de beneficiarios asistidos con 45.696 mensual promedio (cuadro 1A). En el año 2003 el número de beneficiarios registró decrementos en todos los trimestres respecto al inmediato anterior, siendo los dos primeros trimestres del año, los de mayor importancia (-25,6 % y -25,5% respectivamente).

En cuanto a la variación del número de beneficiarios promedio de cada año respecto al anterior, se observa un importante decremento en el año 2003 (-39,1%). También se dan otros decrementos en los años 1996 y 1997 (-11,2% para los dos años). En los años restantes se observan incrementos. El mayor crecimiento anual se da en el año 1999 (32,5%) y en los años 2001 y 2002 se mantienen los incrementos, aunque en forma menos pronunciada (19,8% y 24,7% respectivamente),

En general la evolución observada en los cuartos trimestres respecto a los terceros trimestres es decreciente, siendo el año 1998 el que registra incremento (4,7 %). En el año 2003 la evolución de los cuatro trimestres es negativa llegando al -25,6 % en el primer trimestre.

4. Beneficiarios subsidiados por zona geográfica

En el cuadro 2A se presenta por trimestre los promedios de trabajadores con derecho al subsidio por departamento.

Según el período que se considere, entre el 59% y 56% del total de beneficiarios mensuales son asistidos en Montevideo. En el cuarto trimestre promedio del 2003, de un total de 17.726 beneficiarios promedio, 9.968 corresponden a Montevideo y 7.761 al Interior.

En el año 2002, la variación del cuarto trimestre respecto al tercero para el total del país presenta un decremento del desempleo asistido del -5,7%; Montevideo decreció en -4,3% y el Interior, en -7,7%.

La mayoría de los departamentos presentan decrementos. Los mayores decrementos se registran en Maldonado con -39,1%, Artigas con -28,4% y Treinta y Tres con -21,8%. De los departamentos que registran incrementos, Salto es el de mayor valor con 38,8 %.

En el año 2003 la variación del cuarto trimestre respecto al tercero presenta para el total del país un decremento del desempleo de -18,3%. El interior decreció en -13,3% y Montevideo en -21,8%. La mayoría de los departamentos presentan

decrementos, de los cuales los valores más marcados los registra Flores con -40,0% y Maldonado con -36,6%. De los departamentos que registran incrementos se destaca Artigas con 49,9% y Salto con 49,1% de aumento.

Con respecto a la variación del tercer trimestre del 2003 respecto al 2002, en el total país se registra un decremento de -52,5%: (-53,2% el Interior y -52,0% Montevideo). Con respecto a los departamentos las variaciones de este trimestre son en la totalidad negativas. Los departamentos con mayores decrementos son Colonia (-67,3%), Artigas (-60,3%) y Canelones (-58,3%).

La variación del cuarto trimestre del 2003 respecto al 2002 registra en el total del país un decremento del -58,9%, distribuyéndose con -56,0% para el interior y -60,8% para Montevideo. En todos los departamentos se registran decrementos; los más marcados son Canelones (-66,1%), Rocha (-64,1%) y Colonia (-64,1%).

5. Evolución de la prestación promedio por beneficiario

Según las variaciones de los cuatro trimestres del año 2003 con respecto a igual período del año anterior, el subsidio promedio para el total país aumentó en términos constantes de Salario Medio Privado, resultando para el total del año un incremento del 3,99% ¹² (cuadro 3). En la apertura por zona geográfica se observa que el Interior, decrece en los dos primeros trimestres mientras que se incrementa en el tercer y cuarto período resultando para el total del año un decremento del -3,84%. En tanto que en Montevideo, los cuatro trimestres se incrementan, resultando para el total del año un incremento de 9,05%.

Es de destacar que en todos los trimestres de los años analizados, el valor promedio del subsidio en Montevideo es mayor que en el Interior. Asimismo, las variaciones de la prestación promedio para el total del país en los cuartos trimestres respecto a los terceros son negativas para los tres años: 2001 (-0,85%), 2002 (-6,13%) y 2003 (-4,03%).

6. Desempleo por sectores de actividad económica

En el cuadro 3A se presenta una apertura de beneficiarios por zona geográfica y rama de actividad económica. Esta última categoría corresponde a un dígito del código CIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme).

Para el total del país y para el año 2002, la mayoría de las actividades han registrado decrementos en el cuarto trimestre con respecto al tercero. Aquellas que han registrado mayores decrementos son Industria Manufacturera (-12,7%) e industria de la Construcción (-10,3%); así como también Minas y Canteras

¹² Si se hubiera deflactado por el IPC, la variación de 2003 con respecto a 2002 hubiera resultado un decremento del 8,76% para el total del país.

(-12,5%) con la salvedad de que el peso de esta última actividad en el total, fue de solamente 0.3%. La actividad que ha manifestado mayor incremento fue Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (9,1 %). En Montevideo los decrementos mayores se dan en Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (-31,8%) e Industria Manufacturera (-14,9%). El mayor incremento se dio en Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (15,2%). En el Interior todas las actividades registran decrementos con la excepción de las Actividades no bien especificadas y Sin Datos. Las actividades con mayores decrementos fueron Establecimientos Financieros, Seguros, Inmobiliarias y Servicios Prestados a las Empresas (-23,6%).

En el año 2003 para el total del país, las variaciones del cuarto trimestre respecto al tercero, presentan decrementos en la mayoría de las actividades. Se desestiman los valores de Electricidad, Gas y Agua y Actividades no bien especificadas y Sin Datos por su escasa participación en el total. Con esta salvedad la actividad con mayor decremento es Industria de la Construcción (-40,3%) La única actividad que se incrementó fue Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (81,8 %). En Montevideo también es Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca la única actividad que presenta incremento (47,2%); en tanto que Industria de la Construcción presenta un decremento de -46,2%. En el Interior sigue siendo Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca la única actividad que se incrementa (85,4%). De las actividades significativas que presenta decrementos, se destacan Industria de la Construcción (-34,1%) y Comercio Restoranes y Hoteles (-30,5%).

Con respecto a la variación del tercer trimestre del 2003 respecto al mismo período del 2002, la totalidad de las actividades presentan decrementos, así como la apertura por zona. Para el total del país la actividad con mayor decremento en el desempleo es Industria Manufacturera (-67,6%) seguida por Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (-66,4%). En el Interior la actividad con mayor decremento es Minas y Canteras (-70,2%) e Industria Manufacturera (-63,2). En Montevideo el decremento más pronunciado corresponde a Minas y Canteras (-89,1) que al igual que en el Interior, presenta un peso poco significativo en el total de las actividades, e Industria Manufacturera (-73,2 %).

En las variaciones del cuarto trimestre del 2003 respecto al mismo período del 2002, también se presentan decrementos en todas las actividades, y en la apertura por zona. En el total del país el mayor decremento se registra en Minas y Canteras (luego de Electricidad, Gas y Agua que tiene muy poco peso en el total) e Industria Manufacturera (-68,5 %). Le sigue Comercio, Restoranes y Hoteles con un decremento de -64,8%. En el Interior, luego de Electricidad, Gas y Agua, se registra Minas y Canteras (-70,6%), Comercio Restoranes y Hoteles con -68,1 % y Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (-63,2%). En Montevideo después de Minas y Canteras el mayor decremento lo registra

Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (-76,5%) e Industria Manufacturera con 73,2% negativo.

7. Desempleo por sexo y edad en el total de beneficiarios

En el cuadro 4A se presentan las aperturas de beneficiarios por sexo y tramo de edad.

Para el año 2002, en el entorno del 67% del total de beneficiarios promedio mensual de desempleo asistido es masculino. Mientras que para el año 2003 esta proporción aumenta al entorno del 68,5%. Por edades, y para ambos sexos, los beneficiarios se concentran en los tramos de 20 a 29 años y 30 a 39 años de edad.

En el año 2002 el comparativo del cuarto trimestre respecto al tercero muestra que por tramos de edad, se da para el total del país, decrementos para todos los tramos. En el total de edades, los mismos se acentúan a medida que las edades son mayores. El decremento mayor se da para el tramo de más de 60 años con -9,0 %.

Por sexo, se da un decrecimiento algo mayor para los hombres (-5,6 %) que para las mujeres (-4,8 %).

Para las mujeres el mayor decremento se da en el tramo de 50 a 59 años (-12,3 %), en tanto que para los hombres el tramo que presenta un mayor decremento es el de más de 60 años (-10,2%).

En el año 2003, el comparativo entre el cuarto y tercer trimestre, por tramo de edad para el total de ambos sexos presenta decrementos en todos los tramos. El decremento más pronunciado se da en el tramo de más de 60 años (-28,2%), seguido por los tramos de 40 a 49 y 50 a 59 años (-20,8% para ambos tramos). Por sexo, se da un decrecimiento mayor para el total de los hombres (-20,0 %) que para el total de mujeres (-14,5 %). En el tramo de más de 60 años tanto mujeres como hombres, presentan mayor descenso (-27,5% y -28,5% respectivamente), siendo los decrementos de los hombres bastante parejos para el resto de los tramos.

En el comparativo entre igual período de años consecutivos, con respecto al tercer trimestre, se observa que por sexo, los decrementos fueron algo superiores para las mujeres (-55,4%) que para los hombres (-50,8 %). Esta relación se mantiene en el comparativo del cuarto trimestre, con un decrecimiento del -60,0% para las mujeres y -58,3% para los hombres. En el análisis por tramo de edad se observan valores bastante uniformes; tanto para el tercer como para el cuarto trimestre, en general, en todos los tramos y en la

apertura por sexo. Los decrementos mayores se dan en los tramos de menos de 20 años de los beneficiarios.

8. Desempleo por sexo y edad en las altas

En el cuadro 5A se presenta la información desagregada por tramo de edad y sexo correspondiente a las altas de subsidio por desempleo acumuladas por trimestre.

De acuerdo a la estructura por edades en el año 2002 para todos los meses del tercer y cuarto trimestre acumulado, es el tramo de 20 a 29 años el que suma mayor cantidad de altas, esta constante se cumple también para el año 2003 con la excepción de que en el sexo masculino el tramo de 30 a 39 en los datos acumulados del tercer trimestre, superan levemente al tramo anterior. En el año 2002, las variaciones del cuarto trimestre con respecto al tercero, en los totales son todas decrecientes, registrando el tramo de menos de 20 años el mayor decremento (-50,9 %). En la apertura por sexo, y para todos los tramos también se dan decrementos. Para los hombres los decrementos son bastante parejos en casi todos los tramos de edad. El decremento mayor se da en el tramo de menos de 20 años. En el caso de las mujeres el mayor decremento también se da en el tramo de menos de 20 años (-46,5 %).

Para el año 2003 en los totales, las variaciones del cuarto trimestre con respecto al tercero son en su mayoría crecientes, determinando un incremento del 5,5 % en el total. En la apertura por sexo, las mujeres registran un incremento del 14,1% mientras que los hombres registran un incremento del 1,7%.

En el comparativo del tercer trimestre del año 2003 con respecto al mismo período del año 2002, las variaciones totales se resumen en un decrecimiento del -68,8 %. Al interior de los tramos de edad, es el tramo de menos de 20 años el que más decrece (-74,4 %). Al interior de la apertura por sexos, las variaciones son muy similares; los hombres decrecen el -68,3% y las mujeres el -69,8 %.

En el comparativo del cuarto trimestre del año 2003 con respecto al mismo período del año 2002, las variaciones totales son todas negativas (es decir decrecientes), lo cual se resuelve en un decremento total de -41,0 %. Al interior de los tramos por edad en los totales, es el tramo de más de 60 años el de mayor decremento (-47,2 %). En la apertura por sexo, las mujeres presentan un decremento de -42,3 % mientras que los hombres presentan un decremento de -40,4%. El tramo femenino con mayor decremento es el de más de 60 años (-61,3 %) y el tramo masculino con mayor decremento es el de 50 a 59 años (-44,1 %).

9. Desempleo por zona geográfica y duración del subsidio en las altas.

En el cuadro 6A se presenta la información desagregada por duración del subsidio y zona geográfica correspondiente a las altas de subsidio por desempleo acumuladas por trimestre.

El período de duración de más de 4 meses es el que involucra mayor cantidad de altas para el año 2002 y 2003, destacándose que la proporción de altas de este período es notoriamente elevada (entre el 76% y el 79% para cada uno de los años considerados).

En el año 2002 para el Total del país, la variación de las altas del cuarto trimestre con respecto al tercero, es decreciente en todos los períodos y en forma bastante uniforme. El decremento mayor se registra en el período de más de 4 meses (-45,3%).

Para el año 2003, la variación del cuarto trimestre con respecto al tercero, presenta valores irregulares. Éstos son decrecientes para los períodos de menos de 2 meses en el total del país y en la apertura por zona y crecientes para el resto de los períodos con la excepción del período de más de 4 meses en Montevideo que decrece (-5,2%).

Con respecto a las variaciones de los terceros trimestres del año 2003 con respecto al año anterior, las mismas son todas decrecientes y con valores bastante similares. El período de menos de dos meses presenta para el total país y en el Interior, el mayor decrecimiento. En el cuarto trimestre los decrementos son más atenuados. Para el total del país y en la apertura por zona el período de menos de 2 meses es el de mayor decrecimiento.

10. Altas de desempleo por duración del subsidio y rama de actividad.

En el cuadro 6B se presenta la información desagregada por duración del subsidio y rama de actividad correspondiente a las altas de subsidio por desempleo acumuladas por trimestre. Se trata de una nueva apertura que nos permite detectar cuáles son las ramas de actividad con mayor (o menor) tiempo de duración en el subsidio y también como en el resto de los cuadros, analizar su evolución y variación.

En el año 2002 en general todas las ramas tienen más representación en el tramo de más de 4 meses de duración. Dentro de este tramo, las ramas Comercio, Restoranes y Hoteles e industria Manufacturera, son las que presentan mayor significación; no obstante la actividad de la Industria Manufacturera también se mantiene como una de las de mayor peso en los tramos de menos de 2 meses y de 2 a 4 meses de duración. La variación del

cuarto trimestre con respecto al tercero para el tramo de más de 4 meses, muestra que el incremento mayor le corresponde a Electricidad Gas y Agua, y Minas y Canteras aunque estas ramas de actividad tienen muy poco peso en el total de altas. Industria Manufacturera decrece en -58,6 %. En el tramo de 2 a 4 meses la rama con mayor decremento es Comercio, Restoranes y Hoteles (-60,3%) y le sigue Industria Manufacturera (-50,3%). En el tramo de menos de 2 meses, Comercio, Restoranes y Hoteles, es la actividad con mayor decremento (-73,0%). En tanto que Transporte, almacenamiento y comunicaciones se incrementa en 53,0%.

Para el año 2003 en el tramo de duración de más de 4 meses, el comportamiento de las variaciones es bastante irregular. De las actividades con peso significativo, Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca se incrementa en 163,8%, Establecimientos financieros, Seguros, Inmobiliarias y Servicios prestados a Empresas, decrece en -34,8% seguida por Servicios Comunales, Sociales y Personales (-30,6%). En el período de 2 a 4 meses la mayor cantidad de altas le corresponde a Industria Manufacturera que decrece en -15,9%. En el tramo de menos de dos meses la rama con más peso es Transportes, almacenamiento y comunicaciones y decrece en -63,3%.

Las variaciones del tercer trimestre del año 2003 respecto al mismo período del año 2002, han sido en su mayoría decrecientes. Las ramas de las actividades con mayor peso en el total y con mayores decrementos en el tramo de más de 4 meses son Industria Manufacturera (-74,4%), Agricultura, Caza, Silvicultura y pesca (-72,2%) y Comercio, Restoranes y Hoteles (-65,6%). En el tramo de 2 a 4 meses también se destaca Industria Manufacturera que decrece en -63,6 % y en el período de menos de 2 meses el mayor decremento le corresponde a Comercio, Restoranes y Hoteles (-90,7%) e Industria de la Construcción (-84,6%). En este período solamente se incrementa la actividad de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (4,5%).

Las variaciones del cuarto trimestre del año 2003 respecto al mismo período del año 2002 son casi todas decrecientes, con la única excepción de Electricidad, Gas y Agua que se incrementa en 7,7% para el período de más de 4 meses, pero que tiene escaso peso en el total de actividades. En el período de más de 4 meses, las actividades con mayores decrementos son Industria de la Construcción (-49,1%), Comercio, Restoranes y Hoteles (-47,6%) y Servicios Comunales, sociales y personales (-46,6%). En el período de 2 a 4 meses la actividad con mayor decrecimiento es Servicios comunales, sociales y personales (-55,0%). En el período de menos de dos meses, la actividad con mayor decrecimiento es Transportes, almacenamiento y comunicaciones (-74,9%).

11. Altas de desempleo por zona geográfica y causal.

Para los años 2002, la información desagregada por causal del subsidio muestra que la mayor cantidad de altas en el cuarto trimestre acumulado, para el total del país, se presenta en la causal "suspensión" mientras que en el interior se registra mayor cantidad en la causal "despido". En cambio para el año 2003, la mayor cantidad de altas para el mismo período se da en la causal "despido" tanto en el total del país como en la apertura por zona

En el año 2002 para el Total del país, la variación de las altas del cuarto trimestre con respecto al tercero, es decreciente en todas las causales. La causal con mayor decremento es "suspensión" (-55,5%). Para Montevideo esta causal representa un decremento de -51,7% mientras que para el Interior se decrece en -61,0%.

Para el año 2003 las variaciones del cuarto trimestre respecto al tercero, en el total país presentan decrementos, con la excepción de la causal "despido" que se incrementa en un 39,2%. El decremento mayor le corresponde a "reducción" (-32,9 %). En Montevideo la causal "despido" se incrementa en 1,4% y "suspensión" decrece en -15,7%. En el Interior del país la causal "despido" se incrementa en 98,2 %, mientras que la causal "reducción" decrece en - 52,6 %.

En las variaciones del tercer trimestre del año 2003 respecto al mismo período del año 2002, se registran decrementos en todas las aperturas. Para el Total País la causal "suspensión" registra el mayor decremento (-77,2%). En Montevideo es la causal "reducción" la que registra el mayor decremento (-80,3%), aunque en valores absolutos esta causal es la que menos decrece, siendo "suspensión" la que registra 8.713 beneficiarios menos que el tercer trimestre del año anterior. Para el interior el mayor decremento lo registra la causal "suspensión" (-78,1%).

En las variaciones del cuarto trimestre del 2003 con respecto al mismo período del año 2002, también se registran decrementos para todas las aperturas pero con valores más bajos. El mayor decremento para el total país lo registra la causal "reducción" (-62,6 %) a pesar de que en su lectura en valores absolutos esta causal de poco peso en el total, es la que menos decrece. Le sigue "suspensión" con un decrecimiento de -58,7%. En Montevideo el mayor decremento le corresponde a la causal "reducción" (-66,8%) mientras que en valores absolutos "suspensión" tiene mayor decrecimiento con 3.245 beneficiarios menos que el año anterior. En el Interior el mayor decremento le corresponde a "suspensión" (-57,9%).

12. Comentario final

Las erogaciones anuales de los Seguros por Desempleo en los últimos años muestran una tendencia creciente, principalmente a partir de 1999 y hasta el 2002. En el año 2002 las prestaciones de desempleo alcanzaron más de 52 millones de dólares anuales. Los datos trimestrales muestran que se da un aumento sostenido desde el año 2001¹³ en los subsidios por Desempleo, siendo el cuarto trimestre de 2002 el que alcanzó el guarismo más alto del período considerado. No obstante, a partir del primer trimestre de 2003 se comienza a observar un descenso en los montos pagados, llegando el cuarto trimestre de 2003 al guarismo más bajo de dicho período.

Con respecto a los beneficiarios, luego de un descenso en el período 1996 - 1997, comienzan a incrementarse sensiblemente a partir de 1998, alcanzando a los 45.696 trabajadores asistidos en el tercer trimestre del año 2002. Luego de este pico, los valores comienzan a descender, llegando a los 17.726 beneficiarios en el último trimestre del año 2003.

La prestación promedio por beneficiario en los cuatro trimestres analizados del año 2003 para el total país, baja en términos constantes en los dos primeros trimestres respecto a igual período del año anterior. Para el tercer y cuarto trimestre se verifica incrementos y como resultado del total del año, también se observa un incremento (3,99%). Por zona geográfica, Montevideo observa incrementos en todos los trimestres y en el total del año, mientras que el interior presenta decrementos en los dos primeros trimestres y incrementos en el tercer y cuarto trimestre, de lo cual resulta un decremento (-3,84%) en el total del año. Se destaca que en todos los trimestres de los años analizados, el valor promedio del subsidio en Montevideo es mayor que en el Interior.

En los beneficiarios por zona geográfica, en el 2002 el 59 % de los asistidos se registran en Montevideo. Esta relación se modifica para el 2003 correspondiéndole el 56% a Montevideo. En el cuarto trimestre del 2003, de un total de 17.726 beneficiarios promedio, 9.968 corresponden a Montevideo y 7.761 al Interior. En cuanto a las variaciones, éstas muestran decrementos para la mayoría de los departamentos del Interior del país al igual que Montevideo. El departamento con más cantidad de beneficiarios asistidos es Canelones. Los departamentos con mayores decrementos son: Flores, Maldonado y Rocha. Los decrementos mayores en el número de beneficiarios en el tercer y cuarto trimestre 2003 respecto al mismo período del año anterior, se verificaron en Colonia, Canelones, Rocha, y Rivera.

¹³ Este aumento se viene registrando además desde 1999 (Indicadores de la Seguridad Social N° 189).

Por rama de actividad en el año 2002, la mayor cantidad de beneficiarios asistidos corresponde a la Industria Manufacturera. En cambio en el 2003 los beneficiarios asistidos se reparten para el total del país, entre las ramas Comercio, Restoranes y Hoteles, Industria Manufacturera e Industria de la Construcción. Esta proporción en Montevideo presenta algunas variantes. Se mantiene con mayor presencia Comercio, Restoranes y Hoteles, pero seguida de Servicios Comunales, Sociales y Personales, Industria Manufacturera y Establecimientos Financieros, Seguros, Inmobiliarias y Servicios Prestados a Empresas. En el Interior tiene mayor presencia el seguro por desempleo en Industria Manufacturera seguida por Industria de la Construcción, Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca y Comercio, Restoranes y Hoteles.

En la apertura de beneficiarios por sexo y edad, alrededor del 67% del total de beneficiarios promedio mensual es masculino para el año 2002, mientras que para el año 2003 esta proporción se modifica pasando a ser el 68,5% del total. Por edades, y para ambos sexos, los beneficiarios se concentran en los tramos de 20 a 29 años y 30 a 39 años de edad. En las variaciones del comparativo entre el tercer y cuarto trimestre del año 2002, se registra decrementos en todos los tramos siendo los valores masculinos algo mayores que los femeninos. Mientras que en las variaciones del comparativo entre el tercer y cuarto trimestre del año 2003, se registra mayores decrementos en todos los tramos, y también son más altos los valores masculinos. En trimestres iguales del año 2003 con respecto al año 2002 se registran decrementos para todas las edades y ambos sexos. Con respecto al tercer trimestre los hombres decrecen algo menos que las mujeres; y en el cuarto trimestre se da la misma relación aunque con tendencia a minimizarse la diferencia.

Con respecto a las altas del seguro por desempleo también se dispone de su apertura por sexo y edad, zona geográfica y duración del subsidio, rama de actividad y duración del subsidio y zona geográfica y causal.

Las altas por tramo de edad para el Total país en el año 2002 y 2003 presentan mayor proporción en el tramo de 20 a 29 años. Esta relación también se mantiene en la apertura por sexo. En el año 2002 las variaciones del cuarto trimestre respecto al tercero, con respecto a totales, son todas decrecientes y también en la apertura por sexo. En el año 2003 para los mismos trimestres los totales muestran decrementos para todos los tramos. Estos decrementos también se mantienen en las aperturas por sexo.

Las altas según la duración del subsidio, en el total del país y en su apertura por zona para los años 2002 y 2003, se concentran en el tramo de más de 4 meses.

En la apertura por rama de actividad en el año 2002 y 2003, Comercio, Restoranes y Hoteles seguida de Industria Manufacturera son las actividades que concentran mayor cantidad de altas en el tramo de más de 4 meses.

En la apertura de altas por zona geográfica y causal vemos que las variaciones del cuarto trimestre respecto al tercero, para el año 2002, presentan valores decrecientes en el total país y al interior de las aperturas por zona. En el año 2003 se presentan incrementos en el total y en el interior. Si nos atenemos a la apertura por causal para el total del país, “suspensión” presenta el mayor incremento, seguida por “reducción” en el año 2002. En cambio en 2003 las causales “suspensión” y “reducción” decrecen mientras que “despido” se incrementa. Los comparativos de los terceros y cuartos trimestres respecto al mismo trimestre del año anterior (2003 sobre 2002), son negativos para todas las aperturas y casi todas las causales con excepción de “despido” que en el Interior presenta un leve incremento.

Cuadro 1

Seguros por Desempleo: Erogaciones y su participación en el total de prestaciones a Activos 1993 - 2003

	Valores Corrientes (en miles de US\$) 1/		Valores Constantes (en miles de US\$) 2/		Participación/ Total de prestac. a Activos 3/ (%)	Variación de valores constantes 4/ (%)
	Seguro de Paro	Aportes al Fondo de S.S.	Seguro de Paro	Aportes al Fondo de S.S.		
1993	36,141	6,369	21,178	3,732	12.14	—
1994	44,889	7,036	23,027	3,609	12.33	8.73
1995	63,695	6,451	29,814	3,020	13.90	29.48
1996	55,665	10,303	25,450	4,710	12.95	(14.64)
1997	52,358	9,305	23,708	4,213	10.85	(6.85)
1998	53,163	9,033	23,799	4,044	10.15	0.39
1999	75,311	13,356	34,247	6,073	14.01	43.90
2000	77,808	13,536	36,495	6,349	14.87	6.57
2001	86,395	14,288	43,098	7,127	18.06	18.09
2002	66,052	11,227	52,122	8,860	21.33	20.94
2003*	33,072	5,557	33,072	5,557	15.63	(36.55)

Fuente: Elaborado en base a datos de BPS - Balance General período 1993 - 2002 y BPS - AEA Boletín Estadístico y Competencia 2003.

1/ Valores corrientes expresados a dólares por el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual.

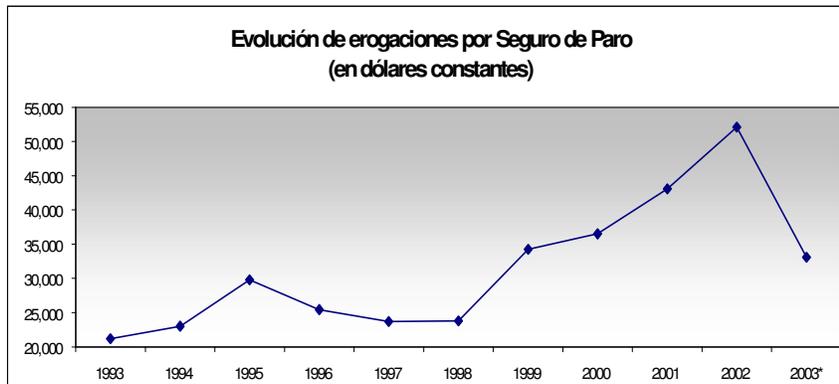
2/ Valores corrientes deflactados por IMS Privado (base promedio 2003) y expresado en dólares por tipo de cambio promedio 2003.

3/ Participación del Seguro de Paro más Aportes al Fondo de Seguridad Social en el total de prestaciones a Activos.

4/ Variaciones anuales del Seguro de Paro.

(*) Dato estimado a partir del Informe de Competencia a Octubre 2003, Repartición Finanzas.

Gráfico 1



Cuadro 2
Seguro por Desempleo: Prestaciones acumuladas por trimestre 2001 - 2003

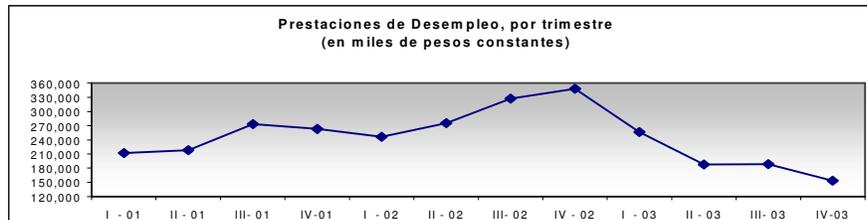
Prestaciones monetarias totales en miles de \$			
(A valores constantes del 4to. Trim. 2003) (1)			
	2001	2002	2003
1er.Tr.	212,002	246,603	256,783
2do.Tr.	217,779	275,497	187,646
3er.Tr.	273,467	327,094	188,694
4to.Tr.	262,715	347,702	153,473
Total año	965,962	1,196,896	786,597
Variación 4to.Tr. Respecto 3er.Tr.	(3.93)	6.30	(18.67)
Variaciones del Trim. respecto al año anterior (En porcentajes)			
1er.Tr.		16.32	4.13
2do.Tr.		26.50	(31.89)
3er.Tr.		19.61	(42.31)
4to.Tr.		32.35	(55.86)
Total año		23.91	(34.28)

Fuente: Elaborado en base a datos del "Informe de Ingresos y Egresos de Caja" - Repartición Finanzas.

(1) Valores corrientes mensuales deflactados por el IMS Privado.

NOTA: Los montos corresponden a líquidos percibidos por los beneficiarios.

Gráfico 2



Cuadro 3
Seguro por Desempleo: Prestaciones promedio por beneficiario
por zona geográfica, según trimestre 2001 - 2003

Prestación promedio en pesos (1)	Montevideo	Interior	Total
(A valores constantes del 4to.Tr. 2003) (2)			
2001			
1er.Tr.	3,777	3,216	3,562
2do.Tr.	4,160	3,445	3,879
3er.Tr.	3,811	3,364	3,621
4to.Tr.	3,814	3,254	3,591
Promedio trimestral del año	3,890	3,320	3,663
Variación 4to.Tr. Respecto 3er.Tr.	0.08	(3.26)	(0.85)
2002			
1er.Tr.	3,589	3,163	3,430
2do.Tr.	3,818	3,478	3,686
3er.Tr.	3,734	3,237	3,526
4to.Tr.	3,583	2,915	3,309
Promedio trimestral del año	3,680	3,196	3,487
Variación 4to.Tr. Respecto 3er.Tr.	(4.05)	(9.95)	(6.13)
2003			
1er.Tr.	3,679	2,806	3,332
2do.Tr.	4,042	3,020	3,634
3er.Tr.	4,191	3,347	3,842
4to.Tr.	4,130	3,113	3,687
Promedio trimestral del año	4,013	3,073	3,626
Variación 4to.Tr. Respecto 3er.Tr.	(1.45)	(6.99)	(4.03)
Variaciones 2002/2001 (En porcentajes)			
1er.Tr.	(4.98)	(1.67)	(3.71)
2do.Tr.	(8.24)	0.95	(4.99)
3er.Tr.	(2.02)	(3.78)	(2.65)
4to.Tr.	(6.05)	(10.43)	(7.83)
Total año	(5.41)	(3.73)	(4.83)
Variaciones 2003/2002 (En porcentajes)			
1er.Tr.	2.52	(11.29)	(2.86)
2do.Tr.	5.88	(13.16)	(1.40)
3er.Tr.	12.24	3.41	8.97
4to.Tr.	15.27	6.81	11.40
Total año	9.05	(3.84)	3.99

Fuente: RING de Prestaciones.

(1) Los valores corresponden a montos de subsidios dividido por personas; (valores sin reliquidación).

(2) Valores corrientes mensuales deflactados por el IMS Privado.

Gráfico 3



CUADRO 1A

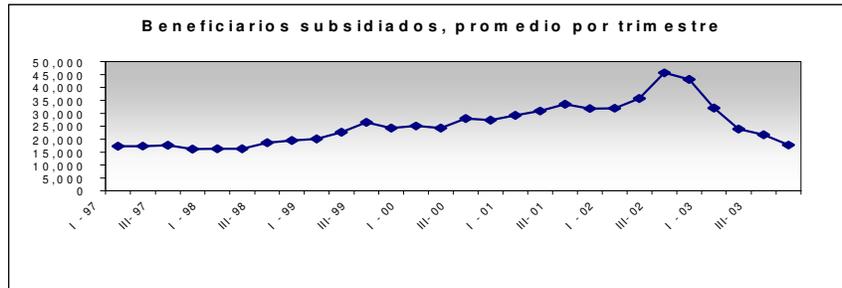
SEGURO POR DESEMPLEO:
BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO POR TRIMESTRE 1993 -2003
(En personas promedio mensual)

	I	II	III	IV	TOTAL
1993	14,182	14,940	18,006	17,150	16,070
1994	17,699	17,177	19,252	18,300	18,107
1995	18,613	19,659	24,268	24,203	21,686
1996	22,462	18,491	19,143	16,935	19,258
1997	17,248	17,344	17,624	16,182	17,100
1998	16,279	16,246	18,606	19,478	17,652
1999	20,065	22,674	26,472	24,324	23,384
2000	25,078	24,273	28,040	27,408	26,200
2001	29,195	30,903	33,596	31,830	31,381
2002	31,998	35,705	45,696	43,094	39,123
2003	32,052	23,870	21,706	17,726	23,839

Variaciones en relación al trimestre anterior (En porcentajes)	I	II	III	IV	TOTAL
1993	-----	5.3	20.5	(4.8)	-----
1994	3.2	(2.9)	12.1	(4.9)	12.7
1995	1.7	5.6	23.4	(0.3)	19.8
1996	(7.2)	(17.7)	3.5	(11.5)	(11.2)
1997	1.8	0.6	1.6	(8.2)	(11.2)
1998	0.6	(0.2)	14.5	4.7	3.2
1999	3.0	13.0	16.8	(8.1)	32.5
2000	3.1	(3.2)	15.5	(2.3)	12.0
2001	6.5	5.9	8.7	(5.3)	19.8
2002	0.5	11.6	28.0	(5.7)	24.7
2003	(25.6)	(25.5)	(9.1)	(18.3)	(39.1)

Fuente: RING de Repartición Prestaciones. Valores con reliquidaciones.

Gráfico N° 4



Asesoría Económica y Actuarial

CUADRO 3A

SEGUROS POR DESEMPEÑO: BENEFICIARIOS PROMEDIO POR TRIMESTRE, SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA Y RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2002 - 2003 (*)
(en número de personas y porcentajes)

	ASO 2002					Variación 4to./3ro. (%)	ASO 2003					Variación 4to./3ro. (%)	Variación	
	Promedio 3er.Trim.	Oct.	Nov.	Dic.	Promedio 4to.Trim.		Promedio 3er.Trim.	Oct.	Nov.	Dic.	Promedio 4to.Trim.		Variación 2003/2002 (%)	4to.Trim. 2003/2002 (%)
MONTEVIDEO	26,573	27,477	26,123	22,721	25,440	(4.3)	12,750	10,580	9,877	9,448	9,968	(21.8)	(52.0)	(60.8)
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	771	634	526	418	526	(31.8)	84	91	108	172	124	47.2	(89.1)	(76.5)
Minas y Canteras	23	22	22	15	20	(13.2)	18	4	1	2		(88.7)	(22.1)	(89.8)
Industria Manufacturera	8,011	7,811	6,987	5,649	6,816	(14.9)	2,388	2,054	1,741	1,687	1,827	(23.5)	(70.2)	(73.2)
Electricidad, Gas y Agua	29	31	27	25	28	(3.5)	16	7	2	2	4	(76.6)	(45.3)	(86.7)
Industria de la Construcción	3,968	3,885	3,792	3,090	3,589	(9.5)	2,370	1,456	1,210	1,158	1,275	(46.2)	(40.3)	(64.5)
Comercio Restaurantes y Hoteles	6,451	7,180	6,886	6,160	6,742	-4.5	2,703	2,503	2,590	2,451	2,515	(7.0)	(58.1)	(62.7)
Transporte, Almacenamiento y Comunic.	1,964	2,284	2,397	2,110	2,264	15.2	1,222	1,001	956	997	985	(19.4)	(37.8)	(56.5)
Establ. Financ., Seguros, Inmob. y Serv. Prest. Empr.	2,055	2,113	2,035	1,869	2,006	(2.4)	1,640	1,531	1,381	1,211	1,374	(16.2)	(20.2)	(31.5)
Servicios Comunes, Sociales y Personales	3,312	3,529	3,470	3,392	3,464	4.6	2,321	1,938	1,894	1,775	1,869	(19.5)	(29.9)	(46.0)
Actividades no bien especificadas y S/D	10	2	0	0	1	(93.1)	0	0	0	1	0	-----	(100.0)	(50.0)
INTERIOR	19,124	19,381	17,952	15,627	17,653	(7.7)	8,956	8,154	7,588	7,541	7,761	(13.3)	(53.2)	(56.0)
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	1,987	2,159	2,193	2,245	2,199	10.7	783	1,204	1,481	1,671	1,452	85.4	(60.6)	(34.0)
Minas y Canteras	122	124	111	85	107	(12.3)	34	26	43	25	31	(6.9)	(72.3)	(70.6)
Industria Manufacturera	4,589	4,778	4,160	3,601	4,180	(8.9)	1,689	1,760	1,574	1,562	1,632	(3.4)	(63.2)	(61.0)
Electricidad, Gas y Agua	57	60	57	50	56	(2.9)	25	9	5	18	11	(56.8)	(57.0)	(80.8)
Industria de la Construcción	3,646	3,547	3,409	2,746	3,234	(11.3)	2,216	1,570	1,369	1,439	1,459	(34.1)	(39.2)	(54.9)
Comercio Restaurantes y Hoteles	4,888	4,960	4,479	3,663	4,367	(10.6)	2,008	1,660	1,377	1,147	1,395	(30.5)	(58.9)	(68.1)
Transporte, Almacenamiento y Comunic.	815	855	779	674	769	(5.6)	360	296	277	277	283	(21.4)	(55.8)	(63.2)
Establ. Financ., Seguros, Inmob. y Serv. Prest. Empr.	1,085	963	868	657	829	(23.6)	648	672	614	591	626	(3.5)	(40.3)	(24.6)
Servicios Comunes, Sociales y Personales	1,894	1,866	1,846	1,852	1,855	(2.1)	1,169	941	843	802	862	(26.3)	(38.3)	(53.5)
Actividades no bien especificadas y S/D	51	74	59	58	64	24.0	33	21	12	11	15	(56.0)	(35.1)	(77.0)
TOTAL	45,696	46,858	44,075	38,348	43,094	(5.7)	21,706	18,729	17,460	16,989	17,726	(18.3)	(52.5)	(58.9)
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	2,581	2,693	2,719	2,662	2,691	-4.3	867	1,295	1,589	1,842	1,576	81.8	(66.4)	(41.5)
Minas y Canteras	144	146	133	100	126	(12.5)	51	30	44	26	33	(35.1)	(64.4)	(73.6)
Industria Manufacturera	12,589	12,583	11,147	9,250	10,993	(12.7)	4,077	3,812	3,312	3,249	3,459	(15.1)	(67.6)	(68.5)
Electricidad, Gas y Agua	86	91	84	75	83	(3.1)	40	16	7	20	14	(64.5)	(53.1)	(82.8)
Industria de la Construcción	7,608	7,428	7,201	5,834	6,821	(10.3)	4,578	3,024	2,579	2,595	2,734	(40.3)	(39.8)	(59.9)
Comercio Restaurantes y Hoteles	11,335	12,136	11,365	9,823	11,108	(2.0)	4,711	4,163	3,966	3,598	3,909	(17.0)	(58.4)	(64.8)
Transporte, Almacenamiento y Comunic.	2,779	3,138	3,176	2,784	3,033	9.1	1,582	1,297	1,233	1,274	1,268	(19.8)	(43.1)	(58.2)
Establ. Financ., Seguros, Inmob. y Serv. Prest. Empr.	3,132	3,065	2,903	2,525	2,831	(9.6)	2,288	2,203	1,994	1,801	2,000	(12.6)	(26.9)	(29.4)
Servicios Comunes, Sociales y Personales	5,198	5,393	5,316	5,244	5,318	2.3	3,490	2,879	2,737	2,577	2,731	(21.8)	(32.9)	(48.6)
Actividades no bien especificadas y S/D	61	76	59	60	65	6.6	35	22	14	12	15	(56.7)	(43.2)	(76.9)

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus agregados.

(*) Valores con retiquidaciones

CUADRO 4A

SEGUROS POR DESEMPLEO: BENEFICIARIOS PROMEDIO POR TRIMESTRE, SEGÚN SEXO Y TRAMO DE EDAD, 2002 - 2003
(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2002						AÑO 2003						Variación	
	Promedio 3er.Trim.	Oct.	Nov.	Dic.	Promedio 4to.Trim.	Variación 4to./3ro. (%)	Promedio 3er.Trim.	Oct.	Nov.	Dic.	Promedio 4to.Trim.	Variación 4to./3ro. (%)	Variación 3er.Trim. 2003/2002 (%)	Variación 4to.Trim. 2003/2002 (%)
Femenino	14,817	15,225	14,342	12,766	14,111	(4.8)	6,607	5,890	5,627	5,436	5,651	(14.5)	(55.4)	(60.0)
Menores 20	200	211	202	169	194	(3.0)	70	61	73	68	67	(4.3)	(64.8)	(65.3)
de 20 a 29	5,190	5,471	5,193	4,506	5,057	(2.6)	2,285	2,121	2,050	1,973	2,048	(10.4)	(56.0)	(59.5)
de 30 a 39	4,324	4,451	4,224	3,750	4,142	(4.2)	1,992	1,712	1,662	1,647	1,674	(16.0)	(53.9)	(59.6)
de 40 a 49	3,010	3,063	2,875	2,640	2,859	(5.0)	1,324	1,191	1,123	1,067	1,127	(14.9)	(56.0)	(60.6)
de 50 a 59	1,831	1,758	1,589	1,473	1,607	(12.3)	802	695	624	600	640	(20.2)	(56.2)	(60.2)
Más de 60	268	271	263	232	255	(4.7)	135	112	99	82	98	(27.5)	(49.8)	(61.7)
Masc.	30,657	31,502	29,733	25,574	28,936	(5.6)	15,090	12,839	11,833	11,549	12,074	(20.0)	(50.8)	(58.3)
Menores 20	538	568	552	471	530	(1.4)	233	203	199	174	192	(17.7)	(56.6)	(63.8)
de 20 a 29	10,030	10,456	9,823	8,492	9,590	(4.4)	4,465	3,923	3,674	3,537	3,711	(16.9)	(55.5)	(61.3)
de 30 a 39	8,785	9,026	8,710	7,484	8,407	(4.3)	4,560	3,877	3,563	3,552	3,664	(19.6)	(48.1)	(56.4)
de 40 a 49	6,259	6,308	5,862	5,092	5,754	(8.1)	3,317	2,732	2,493	2,428	2,551	(23.1)	(47.0)	(55.7)
de 50 a 59	4,058	4,147	3,877	3,256	3,760	(7.4)	2,031	1,725	1,563	1,522	1,603	(21.0)	(50.0)	(57.4)
Más de 60	1,006	1,007	922	782	904	(10.2)	497	381	346	339	355	(28.5)	(50.6)	(60.7)
Total	45,696	46,858	44,075	38,348	43,094	(5.7)	21,706	18,729	17,460	16,989	17,726	(18.3)	(52.5)	(58.9)
Menores 20	738	779	754	640	724	(1.9)	304	264	272	242	259	(14.6)	(58.9)	(64.2)
de 20 a 29	15,220	15,927	15,016	12,998	14,647	(3.8)	6,750	6,044	5,724	5,510	5,759	(14.7)	(55.6)	(60.7)
de 30 a 39	13,109	13,477	12,934	11,234	12,548	(4.3)	6,552	5,589	5,225	5,199	5,338	(18.5)	(50.0)	(57.5)
de 40 a 49	9,269	9,371	8,737	7,732	8,613	(7.1)	4,641	3,923	3,616	3,495	3,678	(20.8)	(49.9)	(57.3)
de 50 a 59	5,889	5,905	5,466	4,729	5,367	(8.9)	2,833	2,420	2,187	2,122	2,243	(20.8)	(51.9)	(58.2)
Más de 60	1,274	1,278	1,185	1,014	1,159	(9.0)	631	493	445	421	453	(28.2)	(50.4)	(60.9)

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus desagregados
(*) Valores con reliquidaciones

CUADRO 5A

SEGUROS POR DESEMPLEO: ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE SEGÚN SEXO Y TRAMO DE EDAD 2002 -2003

(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2002					Variación 4to./3ro. (%)	AÑO 2003					Variación 4to./3ro. (%)	Variación	
	acumulado 3er.Trim.	Oct.	Nov.	Dic.	acumulado 4to.Trim.		acumulado 3er.Trim.	Oct.	Nov.	Dic.	acumulado 4to.Trim.		Variación 4to./3ro. (%)	3er.Trim. 2003/2002 (%)
Masculino	21,773	4,597	3,732	3,440	11,769	(45.9)	6,901	2,466	2,228	2,321	7,015	1.7	(68.3)	(40.4)
-DE 20	390	67	66	52	185	(52.6)	102	44	36	38	118	15.7	(73.8)	(36.2)
20-29	7,134	1,434	1,134	1,051	3,619	(49.3)	1,992	826	686	699	2,211	11.0	(72.1)	(38.9)
30-39	6,270	1,356	1,155	977	3,488	(44.4)	2,070	709	668	702	2,079	0.4	(67.0)	(40.4)
40-49	4,431	960	766	787	2,513	(43.3)	1,520	521	483	500	1,504	(1.1)	(65.7)	(40.2)
50-59	2,886	643	501	471	1,615	(44.0)	982	301	282	320	903	(8.0)	(66.0)	(44.1)
+DE 60	662	137	110	101	348	(47.4)	235	65	73	63	201	(14.5)	(64.5)	(42.2)
Femenino	10,192	2,249	1,823	2,007	6,079	(40.4)	3,076	1,195	1,170	1,144	3,509	14.1	(69.8)	(42.3)
-DE 20	142	33	26	17	76	(46.5)	34	10	23	12	45	32.4	(76.1)	(40.8)
20-29	3,671	837	667	626	2,130	(42.0)	1,076	480	442	383	1,305	21.3	(70.7)	(38.7)
30-39	2,981	687	524	586	1,797	(39.7)	911	361	346	365	1,072	17.7	(69.4)	(40.3)
40-49	2,053	436	368	460	1,264	(38.4)	635	214	235	229	678	6.8	(69.1)	(46.4)
50-59	1,168	209	195	285	689	(41.0)	360	121	105	135	361	0.3	(69.2)	(47.6)
+DE 60	177	47	43	34	124	(29.9)	61	9	19	20	48	(21.3)	(65.5)	(61.3)
Totales	31,965	6,846	5,555	5,447	17,848	(44.2)	9,977	3,661	3,398	3,465	10,524	5.5	(68.8)	(41.0)
-DE 20	532	100	92	69	261	(50.9)	136	54	59	50	163	19.9	(74.4)	(37.5)
20-29	10,783	2,270	1,801	1,678	5,749	(46.7)	3,068	1,306	1,128	1,082	3,516	14.6	(71.5)	(38.8)
30-39	9,251	2,043	1,679	1,563	5,285	(42.9)	2,981	1,070	1,014	1,067	3,151	5.7	(67.8)	(40.4)
40-49	6,484	1,396	1,134	1,247	3,777	(41.7)	2,155	735	718	729	2,182	1.3	(66.8)	(42.2)
50-59	4,054	852	696	756	2,304	(43.2)	1,342	422	387	455	1,264	(5.8)	(66.9)	(45.1)
+DE 60	839	184	153	135	472	(43.7)	296	74	92	83	249	(15.9)	(64.7)	(47.2)

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus desagregados.

CUADRO 6A

**SEGUROS POR DESEMPLEO: ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE,
SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA Y DURACIÓN DEL SUBSIDIO 2002 - 2003**
(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2002					Variación 4to./3ro. (%)	AÑO 2003					Variación 4to./3ro. (%)	Variación	
	acumulado 3er.Trim.	Oct.	Nov.	Dic.	acumulado 4to.Trim.		acumulado 3er.Trim.	Oct.	Nov.	Dic.	acumulado 4to.Trim.		Variación 4to./3ro. (%)	3er.Trim. 2003/2002 (%)
Montevideo														
menos de 2	2,585	593	775	405	1,773	(31.4)	830	165	214	189	568	(31.6)	(67.9)	(68.0)
de 2 a 4	1,753	486	291	300	1,077	(38.6)	549	248	146	223	617	12.4	(68.7)	(42.7)
más de 4	14,348	3,065	2,243	2,561	7,869	(45.2)	4,521	1,415	1,425	1,446	4,286	(5.2)	(68.5)	(45.5)
Interior														
menos de 2	1,565	184	316	131	631	(59.7)	425	99	101	135	335	(21.2)	(72.8)	(46.9)
de 2 a 4	1,330	248	202	387	837	(37.1)	518	239	132	209	580	12.0	(61.1)	(30.7)
más de 4	10,385	2,270	1,728	1,663	5,661	(45.5)	3,134	1,495	1,380	1,272	4,147	32.3	(69.8)	(26.7)
Total														
menos de 2	4,150	777	1,091	536	2,404	(42.1)	1,255	264	315	324	903	(28.0)	(69.8)	(62.4)
de 2 a 4	3,082	734	493	687	1,914	(37.9)	1,067	487	278	432	1,197	12.2	(65.4)	(37.5)
más de 4	24,733	5,335	3,971	4,224	13,530	(45.3)	7,655	2,910	2,805	2,718	8,433	10.2	(69.0)	(37.7)
TOTAL	31,965	6,846	5,555	5,447	17,848	(44.2)	9,977	3,661	3,398	3,465	10,524	5.5	(68.8)	(41.0)

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

NOTA1: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus desagregados.

CUADRO 6B

SEGUROS POR DESEMPLEO: ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE, SEGÚN DURACIÓN DEL SUBSIDIO Y RAMA DE ACTIVIDAD 2002 - 2003
(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2002						AÑO 2003						Variación	
	acumulado 3er.Trim.	Oct.	Nov.	Dic.	acumulado 3er.Trim.	Variación 4to./3ro. (%)	acumulado 2do.Trim.	Oct.	Nov.	Dic.	acumulado 3er.Trim.	Variación 4to./3ro. (%)	3er.Trim. 2003/2002 (%)	4to.Trim. 2003/2002 (%)
menos de 2 meses														
Actividades no bien especificadas y S/D	3	6	3	0	9	200.0	6	1	0	0	1	(83.3)	100.0	(88.9)
Comercio Restoranes y Hoteles	916	91	129	27	247	(73.0)	85	24	45	17	86	1.2	(90.7)	(65.2)
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	242	38	43	45	126	(47.9)	39	25	33	57	115	194.9	(83.9)	(8.7)
Electricidad, Gas y Agua	4	0	2	2	4	0.0	0	0	0	2	2	-----	(100.0)	(50.0)
Establ. Financ., Seguros, Inmob. y Serv. Prest. Empr.	169	33	45	22	100	(40.8)	51	24	13	22	59	15.7	(69.8)	(41.0)
Minas y Canteras	7	2	14	2	18	157.1	5	0	0	0	0	(100.0)	(28.6)	(100.0)
Industria de la Construcción	508	50	85	24	159	(68.7)	78	11	20	17	48	(38.5)	(84.6)	(69.8)
Industria Manufacturera	1281	149	294	80	523	(59.2)	259	61	72	76	209	(19.3)	(79.8)	(60.0)
Serv. comunales, sociales y pers.	319	56	150	51	257	(19.4)	129	29	52	35	116	(10.1)	(59.6)	(54.9)
Transp., al macenam. y comunic.	696	352	412	301	1065	53.0	727	89	80	98	267	(63.3)	4.5	(74.9)
de 2 a 4 meses														
Actividades no bien especificadas y S/D	11	6	0	2	8	(27.3)	35	0	0	0	0	(100.0)	218.2	(100.0)
Comercio Restoranes y Hoteles	554	99	46	75	220	(60.3)	183	127	23	30	180	(1.6)	(67.0)	(18.2)
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	229	56	76	94	226	(1.3)	167	59	60	65	184	10.2	(27.1)	(18.6)
Electricidad, Gas y Agua	1	0	0	0	0	-----	0	0	0	2	2	-----	-----	-----
Establ. Financ., Seguros, Inmob. y Serv. Prest. Empr.	159	44	17	25	86	(45.9)	75	21	16	16	53	(29.3)	(52.8)	(38.4)
Minas y Canteras	9	0	0	0	0	(100.0)	1	0	0	0	0	(100.0)	(88.9)	-----
Industria de la Construcción	211	54	52	52	158	(25.1)	114	36	26	38	100	(12.3)	(46.0)	(36.7)
Industria Manufacturera	1313	288	185	179	652	(50.3)	478	176	88	138	402	(15.9)	(63.6)	(38.3)
Serv. comunales, sociales y pers.	445	151	107	233	491	10.3	229	50	47	124	221	(3.5)	(48.5)	(55.0)
Transp., al macenam. y comunic.	150	36	10	27	73	(51.3)	77	18	18	19	55	(28.6)	(48.7)	(24.7)
mas de 4 meses														
Actividades no bien especificadas y S/D	19	21	6	3	30	57.9	21	0	1	2	3	(85.7)	10.5	(90.0)
Comercio Restoranes y Hoteles	7122	1392	1038	1003	3433	(51.8)	2453	668	608	524	1800	(26.6)	(65.6)	(47.6)
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	1989	566	452	421	1439	(27.7)	514	583	447	326	1356	163.8	(74.2)	(5.8)
Electricidad, Gas y Agua	62	2	4	7	13	(79.0)	13	2	1	11	14	7.7	(79.0)	7.7
Establ. Financ., Seguros, Inmob. y Serv. Prest. Empr.	1576	444	290	266	1000	(36.5)	1392	377	269	262	908	(34.8)	(11.7)	(9.2)
Minas y Canteras	73	9	4	5	18	(75.3)	22	1	10	1	12	(45.5)	(69.9)	(33.3)
Industria de la Construcción	3654	829	703	572	2104	(42.4)	1443	283	367	420	1070	(25.8)	(60.5)	(49.1)
Industria Manufacturera	6159	1103	672	776	2551	(58.6)	1576	534	511	590	1635	3.7	(74.4)	(35.9)
Serv. comunales, sociales y pers.	2720	642	536	921	2099	(22.8)	1615	304	410	407	1121	(30.6)	(40.6)	(46.6)
Transp., al macenam. y comunic.	1407	337	272	260	869	(38.2)	703	160	187	175	522	(25.7)	(50.0)	(39.9)

Fuente: elaborado en base a RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus desagregados.

CUADRO 7A

SEGUROS POR DESEMPLEO: ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE, SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA Y CAUSAL 2002 - 2003
(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2002					Variación 4to./3ro. (%)	AÑO 2003					Variación 4to./3ro. (%)	Variación	
	acumulado 3er.Trim.	Oct.	Nov.	Dic.	acumulado 4to.Trim.		acumulado 3er.Trim.	Oct.	Nov.	Dic.	acumulado 4to.Trim.		Variación 4to./3ro. (%)	3er.Trim. 2003/2002 (%)
MONTEVIDEO	18,702	4,148	3,313	3,270	10,731	(42.6)	5,900	1,828	1,785	1,853	5,466	(7.4)	(68.5)	(49.1)
Despido	4,771	1,248	1,081	1,553	3,882	(18.6)	2,724	944	924	893	2,761	1.4	(42.9)	(28.9)
Suspensión	11,385	2,463	1,551	1,483	5,497	(51.7)	2,672	737	746	769	2,252	(15.7)	(76.5)	(59.0)
Reducción	2,552	434	679	233	1,346	(47.3)	502	147	114	186	447	(11.0)	(80.3)	(66.8)
Sin Causal	9	3	1	2	6	----	2	1	2	5	8	300.0	----	33.3
INTERIOR	13,263	2,698	2,242	2,177	7,117	(46.3)	4,077	1,833	1,613	1,612	5,058	24.1	(69.3)	(28.9)
Despido	3,630	1,133	1,104	1,175	3,412	(6.0)	1,750	1,245	1,154	1,069	3,468	98.2	(51.8)	1.6
Suspensión	8,080	1,303	989	857	3,149	(61.0)	1,770	488	398	439	1,325	(25.1)	(78.1)	(57.9)
Reducción	1,557	262	149	145	556	(64.3)	557	100	61	103	264	(52.6)	(64.2)	(52.5)
Sin Causal	0	1	0	0	1	----	0	0	0	2	2	----	----	----
TOTAL PAÍS	31,965	6,846	5,555	5,447	17,848	(44.2)	9,977	3,661	3,398	3,465	10,524	5.5	(68.8)	(41.0)
Despido	8,400	2,381	2,185	2,728	7,294	(13.2)	4,474	2,189	2,078	1,962	6,229	39.2	(46.7)	(14.6)
Suspensión	19,456	3,769	2,542	2,341	8,652	(55.5)	4,442	1,225	1,144	1,208	3,577	(19.5)	(77.2)	(58.7)
Reducción	4,109	696	828	378	1,902	(53.7)	1,059	247	175	289	711	(32.9)	(74.2)	(62.6)
Sin Causal	9	4	1	2	7	----	2	1	2	7	10	400.0	----	42.9

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

NOTA 1: Se presentan discrepancias entre los totales de cada categoría y la suma de sus desagregados.

NOTA 2: Para el año 2002 se verifica un aumento en la causal "Reducción" por cambio de criterios en la RING.

**Los sistemas de la seguridad social
frente a poblaciones longevas:
Diez cuestiones críticas**

Un aporte de la Asociación Internacional de la Seguridad Social
para la realización del Plan de Acción Internacional sobre el
Envejecimiento, 2002

A.I.S.S - Ginebra, 2003

(2da. Parte)

Los sistemas de la seguridad social frente a poblaciones longevas:

Diez cuestiones críticas

(2da. Parte)

6. El papel del Estado en el mantenimiento de los ingresos en la vejez

Una de las principales motivaciones para la reforma de las pensiones en muchos países ha sido la reducción del papel del Gobierno en la garantía de los ingresos en la vejez. No obstante, la privatización de los regímenes de pensiones no pone fin a la responsabilidad y a la obligación del sector público de cara al mantenimiento de los ingresos en la vejez. A este respecto, son cuatro los aspectos que revisten especial importancia:

1. Incluso cuando la administración y la financiación de los regímenes de pensiones sean parcialmente transferidos al sector privado, las instituciones públicas no pueden librarse de desempeñar un papel primordial en el suministro de pensiones a cargo del sector privado, y sobre todo, en la reglamentación y supervisión de los regímenes de pensiones privados con miras a prevenir los fallos del mercado. Asumir esta responsabilidad no sólo requiere una adecuada capacidad administrativa, implica también costos significativos para el cotizante.
2. En muchos países, la legislación requiere que el gobierno o las instituciones administradas por el Estado intervengan si los fondos de pensiones o sus patrocinadores quiebran, o que proporcionen garantías para los pagos si la rentabilidad del fondo no cumplen con promesas específicas. Estas garantías se han introducido en algunos países como salvaguardias para proteger a las personas contra las fluctuaciones de los mercados y para mejorar la confianza del público en los regímenes. Incluso si estas salvaguardias legales no existen, la presión política podría obligar a los Gobiernos a respaldar los regímenes de pensiones privadas en caso de colapso.
3. Muchos países han introducido incentivos fiscales para los regímenes de ahorro voluntario u obligatorio para la jubilación. Aunque es menos visible como gasto directo en concepto de pensiones, el volumen de estas exenciones fiscales a menudo llegan a una proporción razonable del gasto público en términos de ingreso inevitable. Además, las exenciones fiscales tienden a beneficiar a aquellos con elevados ingresos mucho más que a las personas con bajos ingresos.
4. Por otra parte, los regímenes de asistencia social intervienen por lo general si el ingreso individual es inadecuado por cualquier motivo. A este respecto, la gran inestabilidad de la rentabilidad en los regímenes de pensiones basados en el

mercado y la desigual distribución de los riesgos, tienen importantes consecuencias para el gasto social público debido a que, en última instancia, los regímenes de asistencia social necesitan intervenir a fin de garantizar, al menos un nivel de vida como mínimo aceptable durante la vejez, para aquellos cuyas pensiones son insuficientes.

La reducción del gasto público esperada por muchos partidarios de la privatización de los regímenes de pensiones es, por tanto, mucho menos pronunciada que lo que se habla previsto. Los estudios empíricos sobre estas cuestiones aún son escasos, pero existen evidencias de que una parte sustancial del gasto público, incluidos los ingresos inevitables, sea añadido al gasto directo en concepto de pensiones.

El deseo de atribuir poder a los individuos dándoles una mayor responsabilidad para que prevean su jubilación va de la mano con la necesidad de garantizar que el comportamiento miope de las personas no imponga una carga excesiva en la sociedad. La cuestión es relativamente poco polémica con respecto a la imposibilidad de las personas de ahorrar para la jubilación, pero es menos evidente, por cuanto se relaciona con la magnitud de los riesgos que pueden y deben asumir las personas en su estrategia de inversiones, debido a que el Estado actúa en definitiva como última instancia en caso de quiebra.

7. Garantía de la igualdad de género en los regímenes de pensiones

La cuestión de la igualdad de género ha estado, durante algún tiempo, en la agenda política de los regímenes de pensiones relacionados con los ingresos y basados en el reparto pero, hasta ahora, no había sido objeto de especial atención en los regímenes basados en la capitalización .

La mayoría de regímenes de capitalización son denominados como regímenes de cotización definida (CD), y no tienen en cuenta circunstancias específicas relacionadas con la maternidad y las responsabilidades familiares como el cuidado de los hijos o de los familiares ancianos dependientes, que a menudo son asumidas en mayor proporción por las mujeres que por los hombres. Las trayectorias laborales interrumpidas y los salarios más bajos durante toda la vida, así como los prolongados períodos de derechos adquiridos en los regímenes ocupacionales de pensiones, también se traducen en que las mujeres tengan una posibilidad menor de participar en un régimen basado en la capitalización durante su trayectoria laboral, y de percibir prestaciones a la hora de su jubilación. Cuando lo hacen, el nivel medio de las prestaciones percibidas por las mujeres es significativamente más bajo que el de los hombres.

En el caso de los regímenes relacionados con los ingresos y basados en el reparto, algunos países han optado por introducir créditos para cubrir los períodos dedicados al

cuidado de los hijos tanto para los hombres como para las mujeres así como para los cuidadores informales contratados para brindar asistencia de larga duración. En este último caso, algunos países (como Alemania), pagan las cotizaciones para las pensiones de los cuidadores informales al seguro de asistencia de larga duración. ¿Podría constituir esto una estrategia viable para los regímenes de capitalización administrados por el sector privado?

Otra complicación tiene que ver con la cuestión de la igualdad y la imparcialidad en la determinación de las rentas y en el nivel de cotizaciones a los planes de pensiones. Muchos de éstos y muchas compañías de seguros utilizan tablas de mortalidad específicas por género para el cálculo de las cotizaciones y de las prestaciones. Dado que se prevé que la mujer viva más tiempo, se le solicita pagar cotizaciones más altas para percibir el mismo nivel de prestaciones mensuales y perciben rentas más bajas por la misma cuantía de capital invertido. Esta práctica tiende a ser defendida por motivos de diferencias de género en la esperanza de vida, pero aún así, este argumento es erróneo. Se ha encontrado una amplia gama de factores que determinan la esperanza de vida de una persona, incluyendo los problemas de salud pasados y presentes, la exposición a sustancias peligrosas, el tipo de ocupación y el modo de vida. De todos los factores posibles, el género es probablemente el más fácil de observar pero, ello no justifica su utilización como único factor de discriminación entre diferentes grupos de la población. Un cálculo realmente justo necesitaría una visión más profunda de la esperanza de vida de un individuo. Puede ocurrir que las obreras tengan una esperanza de vida más baja que la de los ejecutivos o que los no fumadores vivan más tiempo que las fumadoras. Así, no sólo ha de defenderse el uso de tablas de mortalidad únicas para los dos sexos por razones técnicas, sino que también y ante todo, se trata de una cuestión de justicia social. Algunos países ya han promulgado dispositivos legales a efectos de garantizar la igualdad de trato, en lugar de seguir con la práctica discriminatoria de tablas de mortalidad basadas en el sexo. Sin embargo, esta práctica está aún muy generalizada en muchos países.

8. Garantía de la sostenibilidad de los regímenes de asistencia médica y de asistencia de larga duración

Se prevé que el envejecimiento de la población representará una importante carga para la financiación de los sistemas de asistencia médica y de asistencia de larga duración, tanto en los regímenes públicos como en los privados. Con todo, existen una serie de factores positivos que han de ser tenidos en cuenta y, por consiguiente, no es apropiado invocar escenarios catastróficos de fracaso de los regímenes de asistencia médica. Estos factores incluyen:

1. Es ampliamente reconocido que la necesidad de asistencia médica y de cuidados de larga duración es mayor durante los últimos uno o dos años de vida, con independencia relativa de la edad de la persona. Sin embargo, muchas proyecciones de los gastos en asistencia médica se basan en el gasto promedio

actual por cohorte y, en consecuencia, no reflejan adecuadamente el hecho de que el aumento de la longevidad tiende a estar vinculado con la prolongación del ciclo vital con buena salud. Por consiguiente, podría esperarse que el envejecimiento de la población se vinculara con un aumento menos espectacular en los costos de asistencia médica que lo que con frecuencia se teme.

2. La tendencia continua hacia mejoras en el estado de salud y en las tasas de discapacidad, junto con modificaciones en la estructura de la asistencia de larga duración (sobre todo la medida en que pueda evitarse la atención institucional mediante el suministro de cuidados a domicilio), podría conducir a aumentos mucho menos pronunciados en los gastos en asistencia médica y en asistencia de larga duración en muchos países. Una organización más eficaz y eficiente de la asistencia de larga duración, mediante la introducción de regímenes específicos de seguro social o de servicios sociales, podría también tener un efecto positivo.
3. Existe una sólida evidencia de que las transformaciones demográficas sólo tienen una repercusión relativamente pequeña en el gasto en asistencia médica y de que una buena parte del aumento en el gasto en asistencia médica se vincula con el cambio tecnológico, con el costo de los productos farmacéuticos y del equipo médico y con un suministro ineficaz de atención de la salud. Debido a que la organización de los sistemas de asistencia médica y sus métodos de financiación están estrechamente relacionados con los costos, es importante analizarlos y, de ser necesario, proceder a reformarlos, pasos fundamentales para garantizar su sostenibilidad. Algunas experiencias con las reformas de asistencia médica, incluidos los sistemas de asistencia gestionada, han dado resultados muy positivos que posiblemente sirvan como una valiosa guía para las reformas en otros países.

En vista de lo anterior, la repercusión del envejecimiento de la población en los sistemas de asistencia médica podría, por tanto, ser menos espectacular que lo que con frecuencia se supone. Una cuidadosa supervisión del rendimiento de los sistemas es fundamental para garantizar su futuro económico y su sostenibilidad financiera. Las evaluaciones de los sistemas de asistencia médica deberían, por consiguiente, adoptar un enfoque integral, cubriendo tanto al sector público como al privado, de modo que se determine cuál es el mejor camino para obtener una asistencia médica equitativa y razonable. En muchos países, existe un margen importante para el aumento de la eficiencia en el suministro de asistencia médica, mientras se mantiene e incluso se mejora la calidad de la atención brindada. Como resultado, reformas cuidadosamente diseñadas con el doble objetivo de sostenibilidad económica y financiera, pueden contribuir a mitigar las presiones demográficas en los sistemas de asistencia médica.

Una mejora en el tratamiento de las enfermedades relacionadas con la vejez, constituye otro de los factores que podrían ayudar a mejorar el bienestar de las personas ancianas y conducir a una utilización más eficaz de los recursos para la asistencia médica y la asistencia de larga duración. Si se pudieran evitar o al menos retrasar el avance de

enfermedades crónicas o agudas, que con frecuencia ocurren en los últimos años de la vida (como es el caso de la enfermedad de Alzheimer, otras formas de demencia y las enfermedades cardiovasculares), ello representaría un paso decisivo en la dirección adecuada. La consecución de este objetivo requeriría mayores esfuerzos de investigación y el desarrollo de nuevas formas de tratamiento, así como medidas preventivas que promuevan una alimentación sana, una actividad física y mental y una reducción en el consumo del tabaco y del alcohol.

El acceso a la asistencia médica y a los servicios sociales adecuados forma parte de la seguridad social y es un requisito esencial para un envejecimiento productivo y activo. En muchos países de ingresos bajos y medios, una gran proporción de las personas no tienen acceso a ningún tipo de asistencia médica, pero, también existen brechas sustanciales en la cobertura de la asistencia médica en algunos países industrializados. La extensión de la cobertura de la atención primaria de la salud para todas las edades, es un elemento primordial de la mejora de las condiciones de vida de las personas mayores. Además de los efectos inmediatos en la salud de la población, la cobertura de los grupos más jóvenes ayuda a prevenir enfermedades y discapacidades y, en consecuencia, tiene importantes efectos, a largo plazo, en la salud de las futuras cohortes de personas mayores. El suministro eficaz de asistencia médica es también un requisito para la promoción del empleo y para el aumento de la productividad global de la economía. Una cuestión más urgente es la mejora de la asistencia de larga duración destinada a personas mayores cuyo estado es delicado. Se prevé que las transformaciones demográficas estarán relacionadas con una creciente necesidad de asistencia de larga duración. La mayor parte de los cuidados en todo el mundo corre a cargo de los miembros de la familia. Una coordinación más eficiente entre modalidades formales e informales de asistencia podrían ayudar a evitar la atención en una institución, mejorar la calidad de la asistencia y reducir los costos. De este modo, muchas personas necesitadas de cuidados de larga duración, podrían permanecer en sus hogares y ser independientes durante más tiempo, lo cual no es sólo menos costoso sino que, a menudo también corresponde mejor a sus necesidades y preferencias propias.

Incentivar la asistencia a domicilio no significa que los individuos asuman solos el suministro de la asistencia. Ante todo, es importante evaluar cuidadosamente la cantidad de cuidados requerida y determinar si pueden ser mejor brindados por cuidadores formales o informales o por una combinación de ambos. Los servicios sociales tienen un papel primordial que desempeñar a este respecto. Una asistencia de buena calidad puede ser garantizada sólo si se adapta a las necesidades y capacidades de los cuidadores y de las personas necesitadas de cuidados. Se puede brindar apoyo a los familiares que tienen esta tarea a su cargo, mediante una coordinación inteligente entre la asistencia formal e informal, la formación, la ayuda práctica y el apoyo psicológico. Esto ayudaría a mejorar la calidad de los cuidados brindados y prevendría las graves tensiones entre los responsables de los cuidados y quienes los necesitan.

9. Cómo pueden abordar los países de ingresos bajos y medios los retos planteados por una sociedad en envejecimiento?

El envejecimiento de la población con frecuencia es percibido como un problema de los países de altos ingresos en los que su población es relativamente de edad avanzada. En cambio, se considera que la mayoría de países de ingresos bajos y medios están relativamente bien protegidos ante estos cambios, o al menos, se benefician de un margen de tiempo más prolongado hasta que las presiones demográficas lleguen a su punto culminante. Sin embargo, tal y como lo demostraron muchos documentos presentados en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, muchos países harán frente a importantes presiones sociodemográficas en un futuro cercano. Por lo general, es aconsejable comenzar a prepararse para estos cambios con antelación, sobre todo en vista del ritmo acelerado de las modificaciones en algunos países. Mientras que en los países de la OCDE debieron transcurrir 150 a 200 años para que la tasa de dependencia de la vejez se duplicara de aproximadamente el 7,5 al 15 por ciento, en algunos países de ingresos bajos y medios se proyecta que esta tasa se duplique en menos de 50 años. Estas modificaciones constituyen una prueba contundente del poder de adaptación de la sociedad, especialmente en países con una tasa de fertilidad cada vez menor.

Las enfermedades transmisibles y no transmisibles, como la pandemia del SIDA y la malaria, frenan aún más la capacidad de muchas sociedades para abordar el envejecimiento de la población. En los casos en que la población en edad de trabajar ha sido diezmada, la capacidad productiva general de la sociedad se ve seriamente disminuida y se hace mucho más difícil mantener a niños y a ancianos.

En muchos países de ingresos bajos y medios, los regímenes de seguridad social sólo protegen a una pequeña proporción de la población, estando la cobertura limitada a los empleados de la función pública y a los trabajadores del sector formal. Los trabajadores del sector informal con frecuencia no tienen acceso a los regímenes de protección social, y, en consecuencia, están desamparados en caso de pérdida temporal o permanente de su capacidad de obtención de ingresos. La extensión de la cobertura de la seguridad social es, por tanto, un elemento clave en la mejora del bienestar de estos trabajadores, sobre todo en el ámbito de la asistencia médica y de las pensiones. Redes de protección social eficaces pueden contribuir a prevenir el desamparo de quienes no cuentan con otros medios de vida.

Un activo primordial con que cuentan muchos países de ingresos bajos y medios son las sólidas redes familiares y comunitarias que brindan apoyo mutuo a sus miembros. Estas redes cumplen una función esencial a la hora de abordar el envejecimiento de la población, especialmente en los países donde los regímenes formales de seguridad social no están bien desarrollados, debido a que permiten las transferencias de recursos en metálico o en especies de los miembros activos a los miembros no activos de la comunidad. La noción del apoyo mutuo es muy importante en estas redes. Esto

implica que la transferencia de recursos no va en una sola dirección sino que, en la medida de lo posible, es recíproca. Si bien las personas más ancianas pueden recibir dinero, alimentos u otros bienes, ellas cumplen un papel fundamental en la familia y en la comunidad.

Pero la fortaleza y solidez de las redes familiares y comunitarias no deberían ser sobrestimadas. Una mayor movilidad geográfica, como resultado de la urbanización y de las migraciones, las modificaciones en las estructuras familiares, las enfermedades, los desastres naturales así como el desempleo, la pobreza y el desamparo, imponen serias restricciones en la capacidad de la red de apoyo mutuo. Por consiguiente, se duda que las familias y las comunidades continúen siendo suficientemente fuertes para brindar atención a todos los miembros de la sociedad y es probable que una creciente proporción de la población sea excluida de estas formas de apoyo. Las redes familiares y comunitarias no sustituyen a los regímenes formales de seguridad social, pero junto con estos regímenes constituyen el elemento importante de una estrategia integral de protección social. Los mecanismos de apoyo formal e informal pueden fortalecerse mutuamente. Los regímenes formales pueden intervenir cuando ocurran las contingencias más importantes que impongan una excesiva demanda en la capacidad de ayuda mutua, fortaleciendo al mismo tiempo esta capacidad. Un enfoque combinado puede, en consecuencia, sentar las bases para que la seguridad social tenga en cuenta necesidades y capacidades. Un enfoque bien equilibrado brindaría transferencias de seguridad social y servicios a las personas que los necesitan, pero tendría cuidado en no trastocar las redes existentes. Por ejemplo, la atención infantil no debería privar a las personas ancianas de su papel en el cuidado de los niños más pequeños, pero podría integrarlos en el suministro de estos servicios. Este constituye un ejemplo de un enfoque innovador para constituir en países de ingresos bajos y medios una seguridad social económica y socialmente sostenible.

Las preocupaciones en torno a la viabilidad de los regímenes de pensiones y de asistencia médica en los países industrializados no deberían desalentar la introducción de tales regímenes en países de ingresos bajos y medios. Con todo, estos países podrían beneficiarse de la evaluación de la experiencia de otros países, teniendo en cuenta los antecedentes de sus propias condiciones sociales y económicas. Algunos países de ingresos bajos y medios son cada vez más conscientes de que un desarrollo económico exitoso requiere un sistema viable de seguridad social, y en consecuencia, han mejorado en los últimos años sus regímenes de protección social

10. La protección social como requisito para un envejecimiento activo

El envejecimiento de la población se convertirá, con certeza, en uno de los elementos fundamentales que se convertirán en una característica de los próximos años en todo el mundo. Las sociedades deberán elaborar modalidades viables para adaptarse a este proceso. A menudo, se hace alusión al concepto de envejecimiento activo como un modelo positivo para el futuro, tal y como lo confirman muchas de las ponencias

presentadas en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Habiendo obtenido preeminencia en los últimos años, este concepto reconoce la contribución de las personas mayores a la sociedad y alienta su activa participación en todos los sectores que la componen. Organización Mundial de la Salud ha definido el envejecimiento activo como sigue:

El bienestar activo es el proceso de optimización de las oportunidades para un bienestar físico, social y mental durante toda la vida, con el fin de aumentar una esperanza de vida en buena salud, la productividad y la calidad de vida en la vejez.

Un componente importante del envejecimiento activo es el empleo, aunque también se incluyen incluye el trabajo no remunerado, las actividades comunitarias, la integración en redes sociales y las actividades del tiempo libre. Está estrechamente relacionado con el bienestar físico y mental, pero es más amplio que la simple noción de salud. Si bien hace hincapié sobre todo en la integración de los individuos en la sociedad, el envejecimiento activo también implica autonomía individual, dignidad y posibilidad de elección. Es importante reconocer que el concepto de envejecimiento activo no sólo tiene que ver con las personas mayores sino que también tiene efectos en todas las edades.

Durante los próximos años, las sociedades se convertirán en sociedades “longevas” en las cuales la vida más prolongada se refleja en un cambiante equilibrio entre el trabajo remunerado y no remunerado a lo largo del ciclo vital, y una vida larga más activa que la de las generaciones anteriores.

La seguridad social es una parte integral de una estrategia de envejecimiento activo, por cuanto, garantiza un adecuado nivel de vida para las personas que no pueden ganar su sustento debido a la vejez, la discapacidad, la mala salud u otras contingencias. El nivel adecuado y la seguridad de los ingresos en concepto de pensiones, es un componente fundamental del bienestar durante los últimos años de la vida y hacer posible que las personas vivan su vejez sin preocupaciones materiales. La ausencia de privaciones materiales para las personas ancianas es un requisito fundamental para que tengan una vida activa más tarde, pero de la misma importancia son la integración social, la igualdad de derechos y el acceso a una asistencia médica y a una asistencia de larga duración adecuadas.

De la misma forma en que se brinda atención a las personas de edad avanzada, una sociedad longeva debería también brindar cuidados a sus miembros más jóvenes. En el contexto del envejecimiento de la población, es más importante que nunca ofrecer a las familias oportunidades apropiadas para la crianza y educación de los hijos. Esto incluye medios financieros adecuados para proteger a las familias contra la pobreza, así como acceso a la educación, asistencia médica y servicios de cuidados a los hijos. Si bien, una política familiar integral puede o no traducirse en tasas de fertilidad más elevadas, es evidente que no se puede esperar ninguna mejora en caso de ausencia de tal política. Además, en una economía cada vez más internacionalizada, es ampliamente

reconocido que los gastos en educación constituyen una inversión esencial en la competitividad y productividad futuras.

El reto principal durante los próximos años es el diseño de una estrategia integral para abordar las transformaciones sociodemográficas. La estrategia debería basarse en una evaluación realista de la situación que no invoque ni escenarios desastrosos demasiado pesimistas, ni permita que las cosas sigan como hasta ahora. El envejecimiento de la población tiene repercusiones en una serie de cuestiones que tienen que ver con las políticas, incluyendo el mercado del trabajo, la economía, la educación, la seguridad social y la asistencia médica, que tienden todas a estar administradas por diferentes actores, separadas con arreglo a distintas áreas de políticas y regidas por fundamentos diferentes. Un ejemplo, es la puesta en práctica en muchos países de una política de jubilación anticipada como un instrumento para que los empleadores reduzcan el número de sus trabajadores. Pero la jubilación anticipada está en desacuerdo con las políticas de contención de los gastos en pensiones. Una estrategia integral debería apuntar a superar estas divisiones y promover un enfoque efectivo y coherente durante los próximos años.

Las sociedades han mostrado una notable capacidad de constante adaptación a las circunstancias cambiantes y no hay ninguna razón para creer que éste no será el caso en el envejecimiento de la población. El éxito de este proceso de ajuste dependerá de su capacidad para promover el empleo y la productividad, al tiempo que se tiene en cuenta las necesidades de todas las categorías de la población, de modo que se garantice una sociedad equitativa y justa para las personas de todas las edades.

RECAUDACIÓN DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL
Comparativo 2002 - 2003

RECAUDACIÓN DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL Comparativo 2002 - 2003

Al igual que en años anteriores,¹ en este informe se hace un análisis de la recaudación en términos de montos y número de puestos cotizantes para el año 2003 comparada con el año anterior. Se presenta además datos de los impuestos afectados al BPS y un estimativo de la Asistencia Financiera. La información utilizada son los Consolidados mensuales de Recaudación ATYR y los informes de la Contaduría General de la Nación. Los datos de la recaudación del mes de diciembre son preliminares así como los últimos dos meses de los impuestos afectados. A efectos del comparativo, los valores corrientes se expresaron en términos constantes deflactando por el IPC del mes de la recaudación.

1. Resultado financiero

El BPS financia sus egresos por prestaciones con recursos que provienen de contribuciones sobre los salarios, impuestos nacionales afectados y asistencia financiera del Estado. Los ingresos por contribuciones neteados de los aportes personales transferidos a las AFAP en el año 2003 fueron de 643.4 millones de dólares, bajando respecto al año anterior en 93.6 millones de dólares constantes medido en términos de IPC (-12,7%).

Cuadro 1

INGRESOS Y EGRESOS GLOBALES Años 2002 - 2003 (en miles de dólares a precios constantes de 2003) (*)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Ingresos por Contribuciones (1)	736.951	643.406	- 93.545	-12,7
- Ingresos ATYR y Gobierno Central	854.253	746.260	-107.993	-12,6
- Menos Transferencias AFAP	-117.302	-102.853	-14.448	-12,3
Impuestos Afectados (2)	299.203	308.070	8.867	3,0
- IVA (7 puntos de la tasa básica de 23%)	233.114	227.686	-5.428	-2,3
- COFIS	65.503	80.179	14.676	22,4
- Impuesto a la Lotería Afectado (7)	586	205	-381	-65,0
Déficit Financiero	496.305	391.036	-105.269	-21,2

¹ Resultado financiero y recaudación del Banco de Previsión Social – Año 1999 en Indicadores de la Seguridad Social N° 166, Recaudación del Banco de Previsión Social – Año 2000 en Indicadores de la Seguridad Social N° 174 y Recaudación del Banco de Previsión Social – Año 2001 en Indicadores de la Seguridad Social N° 185.

- Movimiento de Fondos Varios (3)	-36.643	-53.687	-17.044	- 46,5
- Asistencia Financiera Bruta del Estado (4)	532.948	444.722	-88.225	-16,6
Total Ingresos / Egresos (6)	1.649.760	1.445.365	-204.395	-12,4
Prestaciones IVS	1.159.910	1.018.624	-141.286	-12,2
Cuota Mutua de Jubilados	17.839	17.109	-730	-4,1
Prestaciones monetarias a Activos	271.380	224.813	-46.567	-17,2
Prestaciones de Salud y Sociales	14.211	15.978	1.767	12,4
Prestaciones sin discriminar (5)	2.348	2.061	-287	-12,2
Gastos de Funcionamiento	66.770	63.927	-2.843	-4,3

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR, Informes del Area de Recaudación e Informes de "Ingresos y Egresos" - Repartición FINANZAS

(*) Los valores corrientes mensuales se expresaron en términos reales deflactando por el IPC.

Se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual \$ 28,22.

(1) Se le dedujo las Transferencias a AFAP.

(2) Dato estimado de IVA y COFIS en Nov. y Dic./03 y el Impuesto a la Lotería en los meses Set. – Dic./03.

(3) Incluye Certificados Devolución de Impuestos, Desfasaje entre recaudación y transferencias de Recursos de Terceros y Variación de Caja y Bancos.

(4) Incluye Pre-jubilatorios y Pensiones Graciables.

(5) Devoluciones pendientes de Agentes Descentralizados.

(6) No se incluyen en los Egresos las transferencias a Terceros. Las que se netean de la recaudación de Recursos de Terceros.

(7) Recaudación por la impresión de billetes de la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas afectada al Seguro de Paro del BPS (art. 28 Ley N° 12.570 d 23/10/1958).

Los ingresos por Impuestos Afectados más el Déficit Financiero ascendieron a 699.1 millones de dólares en el 2003, bajando respecto al año anterior en 12,1%. Dependiendo de las cifras definitivas de los Impuestos Afectados, el Déficit Financiero alcanzaría a 391 millones de dólares, lo que representa una baja de 105.2 millones respecto al déficit del año anterior (-21,2%). De acuerdo a los datos disponibles a la fecha, la variación de este déficit se compone de una baja de 17 millones en las partidas de Movimiento de Fondos Varios² y de una disminución de 88.2 millones en la Asistencia Bruta del Estado (-16,6%).

² De los diferentes conceptos que integran la partida de Movimiento de Fondos Varios se destacan la variación del Desfasaje de Recaudación Interior que fue de 14.4 millones de dólares menor que el del año anterior, el decremento del Desfasaje Neto de Recursos de Terceros (Ingresos – Egresos) en 12 millones de dólares, el aumento de Ingresos Varios en 10 millones de dólares, donde se incluye el ingreso del Préstamo de AFAP para adelanto de \$ 1.000 a Pasivos a cuenta de futuros aumentos que se pagó en febrero/03 y la disminución de 5 millones en Variaciones de Caja y Bancos.

La baja en términos reales del Déficit Financiero en el año 2003 se explica por el comportamiento de los ingresos y egresos. En el año bajaron los ingresos derivados de la recaudación de Contribuciones Sociales (BPS más AFAP) en 108.0 millones de dólares constantes (-12,6%). Los Impuestos Afectados, según los datos a la fecha, se incrementaron casi 9 millones (3,0%). La baja de los recursos propios también fue acompañada por menores egresos en 204.4 millones de dólares respecto al año anterior (-12,4%).

La recaudación del COFIS³ destinada al BPS en el año 2003 ascendería a 80.2 millones de dólares, con un incremento respecto al año anterior de 22,4%. El IVA afectado en el 2003 alcanzaría a 227.7 millones, reduciéndose 5.4 millones de dólares respecto al año anterior (-2,3%).

La reducción de los egresos reales en el año 2003 se debe tanto a las menores prestaciones como a la baja en los gastos de funcionamiento. El presupuesto de pasividades, que es el de mayor peso relativo en el total de egresos, fue de 1.018.6 millones de dólares anuales, reduciéndose en términos reales en 141.3 millones respecto al año anterior (-12,2%). Las prestaciones monetarias a Activos (cuota mutual de activos, asignaciones familiares y subsidios de enfermedad, desempleo y maternidad) que alcanzaron 224.8 millones de dólares, bajaron 46.6 millones (-17,2%). Las prestaciones de Salud y Sociales representaron casi 16 millones de dólares, aumentado respecto al año anterior en 1.8 millones (12,4%). Los gastos de funcionamiento en el 2003 fueron 64 millones de dólares y se redujeron respecto a los del año anterior en 2.8 millones (-4,3%).

2. Recaudación y Cotizantes

2.1 Variación anual de la recaudación

La recaudación total del BPS, que incluye los aportes que se transfieren a las AFAP y los recursos de Terceros en el año 2003 alcanzó 903.5 millones de dólares, bajando en términos reales respecto al año anterior en -10,1%.

3 El impuesto, denominado Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS), grava con la tasa de 3% las importaciones y las enajenaciones a cualquier título los bienes industrializados, tanto nacionales como importados (arts. 1 a 15, ley N° 17.345 de 31/05/2001 y Decretos 199/001 y 271/001). Entró en vigencia a partir del mes de cargo junio/01.

Cuadro 2
RECAUDACIÓN POR SECTOR: Años 2002 - 2003
(en miles de dólares a precios constantes de 2003) (*)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Aportes sector Privado	545.554	465.303	-80.251	-14,7
Aportes sector Público	308.698	280.956	-27.743	-9,0
Recursos de Terceros	150.837	157.260	6.423	4,3
Total Recaudación	1.005.090	903.519	-101.571	-10,1

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR, Informe del Area de Recaudación - Repartición FINANZAS y Departamento de Seguimiento de Empresas - ATYR.

(*) Los valores corrientes mensuales se expresaron en términos reales deflactando por el IPC.

Se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual \$ 28,22.

En el 2003 los ingresos derivados de las aportaciones del sector privado (que representan 54% del total de la recaudación) alcanzaron 465 millones de dólares y los del sector público (que representan cerca de 31%) 281 millones de dólares. Por su parte, los recursos de Terceros –que comprenden Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP), Fondo de Reconversión Laboral (FRL), Caja de Jubilaciones Profesionales, Banco de Seguros del Estado, MEVIR, Fondos Sociales de la Construcción y del gremio de los Gráficos- (que participan del 15% del total de ingresos) ascendieron a 157 millones de dólares.

La caída anual en la recaudación se dio tanto en el sector privado como en el público, pero en este último fue menor. Los aportes a la seguridad social del sector privado en el 2003 cayeron respecto al año anterior en 14,7% y los del sector público decrecieron en términos reales 9,0%. La recaudación de los recursos de Terceros registró un incremento de 4,3%.

2.2 Variación mensual de la recaudación

El análisis mensual de la recaudación muestra variaciones negativas tanto en los aportes de privados como públicos, principalmente en el primer semestre del año. La recaudación de los privados en el primer semestre del 2003 respecto al 2002 tuvo un decremento de 23,1% y en el segundo semestre una variación negativa de 3,9%. Los aportes públicos en el primer semestre se redujeron 15,4% y en el segundo semestre bajaron 1,7%.

Cuadro 3
VARIACIÓN DE LA RECAUDACIÓN MENSUAL POR SECTOR
Variaciones 2003/2002 (en %)

Meses	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic	Total
Aport Priv.	-14,0	-30,8	-33,7	-23,6	-14,9	-23,3	-7,6	-16,2	0,6	3,7	1,0	-2,9	14,7
Aport Públ.	-15,1	-20,7	-14,1	-24,6	-6,6	-9,4	14,7	-12,3	-12,0	0,3	1,9	-2,3	-9,0
Rec. Ter.	35,3	18,0	12,3	14,0	22,4	-23,3	-8,8	-9,0	0,7	1,8	-7,6	12,2	4,3
Total Rec.	-8,4	-21,7	-22,4	-19,4	-8,0	-19,5	-1,2	-13,7	-3,3	2,4	-0,4	-0,2	10,1

En las variaciones mensuales de los aportes privados del primer semestre incide las exoneraciones de aportes patronales para las empresas de servicio de transporte de pasajeros con taxímetros y remises a partir del mes de recaudación de junio/02 (cargo mayo/02). La recaudación de los recursos de terceros en el primer semestre presenta variaciones mensuales positivas hasta mayo por el aumento en la escala de tasas del IRP a partir del mes de junio/02 (cargo mayo/02).

El Total de la Recaudación tuvo variaciones negativas en todos los meses del año 2003, excepto en octubre. Los meses que registraron cambios negativos de mayor nivel fueron los meses febrero (-21,7%), marzo(-22,4%), abril (-19,4%)y junio(-19,5%).

El sector privado mostró variaciones mensuales negativas en los meses de enero a agosto y en diciembre. Las mayores variaciones negativas corresponden a los meses de febrero (-30,8%), marzo (-33,7%), abril (-23,6%) y junio (-23,3%).

El sector público presenta también variaciones mensuales negativas en los meses de enero a setiembre y diciembre. Los meses de mayor caída fueron enero (-15,1%), febrero (-20,7%) y abril (-24,6%). El mes de julio presenta variación positiva y los meses de agosto y setiembre variaciones negativas porque en el 2002 se difirió el pago del medio aguinaldo y se abonó en dos pagos en los meses de julio y agosto (recaudación de aportes en los meses agosto/02 y setiembre/02).⁴

2.3 Variación de la recaudación corriente y constante

Si se analiza la variación anual de la recaudación y se lo compara con la variación del índice de salarios del sector respectivo, se tiene que en el 2003 la recaudación corriente del sector privado fue superior a la del 2002 en tres puntos (2,99%) en tanto que el índice de salarios privados en igual período de la recaudación tuvo una variación positiva mayor (5,58%).

4 Decreto 221/002 de fecha 17/06/2002.

Cuadro 4**VARIACIÓN PROMEDIO 2003 respecto a 2002****(en porcentajes)**

	Sector Privado	Sector Público
Recaudación en \$ corrientes	2,99	9,36
Recaudación en \$ constantes	-14,72	-8,99
IPC (1)	20,75	
Indice Salario (1)	5,58	7,36
Salario Real (1)	-12,56	-11,09

(1) Variación promedio diciembre/02 – noviembre/03 respecto a diciembre/01 – noviembre/02.

A su vez la variación del IPC fue superior al del salario privado (20,75%), por lo que el salario real privado promedio del año mostró una baja de más de doce puntos porcentuales (-12,56%). La baja del salario real privado no alcanza a explicar la baja en términos reales de la recaudación, que fue superior (-14,72%). Como se muestra más adelante esto se explicaría por un menor salario promedio de cotización y en menor medida por las bajas en las tasas de aportación patronal del sector transporte mediante vehículo de taxis y remises.

La recaudación anual corriente del sector público creció en poco más de nueve puntos (9,36%). El índice de salarios público creció en igual período de la recaudación en 7,36% y el salario real mostró una caída de poco más de once puntos (-11,09%). La recaudación real de los públicos tuvo una variación negativa de nueve puntos (-8,99%) por lo que cayó en menor proporción que los salarios reales públicos en igual período. Como se muestra más adelante, esto se explicaría principalmente porque la recaudación de la Administración Central de aportes patronales se mantuvo prácticamente a los niveles del año anterior.

2.4 Sector Público**2.4.1 Recaudación de públicos**

La recaudación del sector público en el 2003 ascendió a 281 millones de dólares y se redujo en 9,0% respecto al año anterior. La menor recaudación en términos reales se dio tanto en los aportes de la afiliación Civil y Escolar que paga por ATYR (entes autónomos, servicios descentralizados y gobiernos departamentales) como en los aportes de la Administración Central, pero la baja fue mayor en las empresas públicas (-15,4% y 4,7% respectivamente). Los aportes patronales de los Gobiernos Departamentales a cargo de Rentas Generales bajaron en menor medida (-1,4%).

Cuadro 5
RECAUDACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO: Años 2002 - 2003
(en miles de dólares a precios constantes de 2003) (*)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Civil (ATYR) (1)	128.196	108.505	-19.691	-15,4
Ap. Patr. Gob. Municip. a cargo del Gob. Central (2)	14.295	14.091	-204	-1,4
Aportes Gobierno Central	166.207	158.359	-7.848	-4,7
Total Sector Público	308.698	280.956	-27.743	-9,0

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR, Informe del Area de Recaudación - Repartición FINANZAS y Departamento de Seguimiento de Empresas - ATYR.

(1) Incluye Aportes jubilatorios, Pagos a Cuenta, Cuotas Convenio y Multas y Recargos.

(2) A partir del mes de febrero de 2003 incluye Asistencia Financiera al Gobierno Municipal de Montevideo.

En la menor recaudación de Civil incide que desde el mes de cargo enero/03 la Intendencia Municipal de Montevideo realiza aportes patronales a la tasa de 16,5% - igualándose a las Intendencias del Interior - y el 3% restante se cubre con transferencias del Gobierno Central (arts. 640, 641 y 642 de la ley N° 17.296 de 21/02/01 y ley N° 17.609 de 17/12/02). Esto explicaría que la partida de Aportes Patronales a Cargo del Gobierno Central registró en el 2003 una baja menor que los restantes aportes del sector público.

Cuadro 6
RECAUDACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL: Años 2002 - 2003
(en miles de dólares a precios constantes de 2003) (*)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Ap. Personal	67.433	61.184	-6.251	-9,3
Ap. Patronal	80.151	79.466	-684	-0,9
Ap. Patronal Servicio Bonificado	18.623	17.711	-913	-4,9
Total Gobierno Central	166.207	158.359	-7.848	-4,7

FUENTE: Elaborado en base a datos del Area de Recaudación - Repartición FINANZAS.

La menor recaudación anual de aportes de la Administración Central se explicaría mayoritariamente por la baja de los aportes jubilatorios personales. De una baja de 7.8 millones de dólares anuales, 6.2 millones corresponden a aportes personales (-9,3%). Los aportes patronales fueron los que menos se redujeron: los aportes a la tasa general bajaron -0,9% en el año y los aportes patronales por servicios bonificados -4,9%. La baja en la aportación del montepío, entre otras razones, se podría atribuir a la disminución de la masa salarial imponible por efecto de la baja real de los salarios y por la instrumentación de medidas tendientes a la disminución y contención del gasto público.⁵

La menor disminución de la recaudación de los aportes patronales a la tasa general en parte puede deberse a mayores aportes de la Universidad de la República. La Universidad es un organismo que aporta con la Administración Central, por lo cual realiza sus aportes al BPS a través de transferencias de la Tesorería General. En diciembre de 2001⁶ esta institución presentó un recurso solicitando devolución de aportes patronales por el período 07/1992 al 10/2001 en aplicación de las exoneraciones tributarias acordadas por la legislación vigente (Art. 395 de la Ley 16.226 de 29/10/91, Art. 429 de la Ley 16.320 de 01/11/92, Art. 578 de la Ley 16.736 de 05/01/96). La ley de rendición de cuenta del ejercicio 2001 establece expresamente que la Universidad de la República estará gravada por la contribución especial de seguridad social de aportes patronales al BPS (Arts. 84 y 85, Ley N° 17.556 de 18/09/02)

⁵ El Decreto 159/002 de fecha 30/04/2002 suspendió el pago de las horas extras en todos los Incisos de la Administración Central, autorizando su realización en situaciones excepcionales de necesidad del servicio. En el caso de los organismos comprendidos en el artículo 221 de la Constitución de la República, se estableció la observación por inconvenientes las resoluciones que autorizan el pago de horas extras.

⁶ La Universidad de la República realizó con anterioridad planteamientos por las exoneraciones de tributos y en dos oportunidades hubo resolución de Directorio estableciendo que ésta no estaba exonerada del pago de aportes patronales en los períodos considerados (RD N° 1-15/98 de 22/01/1998 y RD N° 4-18/99 de 10/02/1999).

El análisis de las partidas más significativas de la aportación Civil muestra una baja de 8,2% en el año 2003. La menor recaudación se da en los aportes patronales. Bajan tanto los aportes personales como los patronales, pero estos últimos en un porcentaje mayor. De una baja de 10.7 millones de dólares anuales, 8.5 millones corresponden a Aporte Patronal (recaudados por ATYR más los vertidos por Rentas Generales en el caso de los Gobiernos Departamentales) (-11,8%) y 4 millones a Aporte Personal (-7,1%).

Cuadro 7

RECAUDACIÓN CIVIL (partidas seleccionadas): Años 2002 - 2003 (en miles de dólares a precios constantes de 2003) (*)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Ap. Personal	57.063	52.999	-4.064	-7,1
Ap. Patronal	71.494	63.023	-8.471	-11,8
Ap. Patronal Servicio Bonificado	1.394	1.171	-223	-16,0
Multas y Recargos	576	2.596	2.020	350,5
Total Selección	130.528	119.790	-10.738	-8,2

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

La baja de la recaudación por aportes patronales se podría atribuir a la morosidad. Ese mismo hecho explica el incremento de las Multas y Recargos. Las dificultades para el pago de las obligaciones de organismos, principalmente de algunos Gobiernos Departamentales (Canelones, Maldonado, Rocha, entre otros) hizo que se efectuaran pagos con cheques diferidos (pago a cuenta) a los que se incorporan las multas y recargos correspondientes por el no pago en fecha.

2.4.2 Puestos cotizantes públicos

El número promedio de cotizantes del sector público en el año 2003 bajó respecto al año anterior en 4.600 puestos (-2,4%).

Cuadro 8

PUESTOS COTIZANTES SECTOR PÚBLICO: Años 2002 - 2003 (en número de puestos promedio)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Dependientes	188.049	183.446	-4.603	-2,4

FUENTE: Elaborado en base a datos del Centro de Servicios de Desarrollo de Recaudación - ATYR.

NOTA: Año 2003 datos preliminares.

De acuerdo al análisis anterior, la menor aportación del sector público en el 2003 responde a varios factores: una baja en el número de cotizantes públicos, disminución del salario real por efecto de la pérdida del poder adquisitivo, morosidad de algunos organismos y medidas de contención del gasto público que suspendieron el pago de horas extras.

2.5 Sector Privado

2.5.1. Recaudación de privados

La recaudación en términos reales del sector privado en el 2003 alcanzó a 465 millones de dólares y fue inferior al año anterior en 14,7%. Si se analiza la recaudación según tipo de aporte, bajaron las contribuciones y se incrementaron los ingresos por multas y recargos. Los aportes jubilatorios de Vejez Invalidez y Supervivencia (IVS) que es el que tiene el mayor peso relativo en el total privado (participa en un 69%) tuvo una baja de 15,4%. Los aportes de Activos se redujeron en 14,7%. Las Multas y Recargos se incrementaron 22,4% en el año.

Cuadro 9

RECAUDACIÓN SECTOR PRIVADO POR TIPO DE RIESGO Y AFILIACIÓN: Años 2002 - 2003 (en miles de dólares a precios constantes de 2003) (*)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Contribuciones IVS (BPS y AFAP) (1)	380.234	321.512	-58.722	-15,4
Contribuciones Activos	149.367	127.470	-21.897	-14,7
Multas y Recargos (2)	12.948	15.846	2.898	22,4
Varios (3)	3.005	474	-2.531	-84,2
Total Sector Privado	545.554	465.303	-80.251	-14,7

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

(1) Incluye Pagos a Cuenta y Cuotas Convenio.

(2) Incluye Avalúos, Multas y Recargos de Seguros Enfermedad, Trabajo a Domicilio y Recursos de Terceros.

(3) Incluye ingresos por deducción del 1% al Unificado Construcción para gastos de administración y en el año 2002 el Impuesto Adicional IRP afectado al BPS en los meses de cargo abril y mayo.

2.5.2. Puestos cotizantes privados

El número de cotizantes al riesgo IVS del sector privado en el año 2003 fue en promedio 682.459 puestos, aumentando poco más de 17.600 respecto al año anterior

(2,7%). Mientras que los puestos de dependientes aumentan, los de patronos se reducen cerca de medio punto en el año (3,7% y -0,6% respectivamente).

Cuadro 10
PUESTOS COTIZANTES IVS POR RELACIÓN LABORAL Años 2002 - 2003
(en número de puestos promedio)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Dependientes	503.718	522.325	18.607	3,7
Patronos	161.111	160.134	-977	-0,6
Total Cotizantes	664.829	682.459	17.630	2,7

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

2.5.3 Recaudación IVS de privados

Los aportes al riesgo IVS bajaron en todas las afiliaciones. Los sectores que presentan variaciones negativas más significativas en el año fueron Industria y Comercio (-15,2%) y Construcción (-33,9%).

Cuadro 11
RECAUDACIÓN SECTOR PRIVADO CONTRIBUCIONES IVS POR AFILIACIÓN:
Años 2002 - 2003 (en miles de dólares a precios constantes de 2003) (*)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Industria y Comercio	339.193	287.705	-51.488	-15,2
Construcción	15.281	10.107	-5.174	-33,9
Rural	20.252	18.795	-1.457	-7,2
Doméstico	5.509	4.906	-603	-10,9
Contribuciones IVS (BPS y AFAP) (1)	380.234	321.512	-58.722	-15,4

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

(1) Incluye Pagos a Cuenta y Cuotas Convenio.

2.5.3.1 Industria y Comercio

La recaudación IVS de Industria y Comercio es el quinto año consecutivo que presenta bajas anuales, aunque la baja en el 2003 fue menor a la registrada en el año anterior,

observándose una cierta recuperación. Ya se había presentado una caída en la aportación en el año 1999 respecto a 1998 de -1,6%, en el 2000 de -2,8%, en el 2001 de -7,8%, en el 2002 de -18,0% y en el 2003 de -15,2%.

El análisis de partidas seleccionadas en Industria y Comercio muestra para el 2003 que los aportes jubilatorios patronales y personales sobre sueldos de patronos tuvo una variación negativa mayor que el aporte sobre sueldos de trabajadores dependientes (-20,1% y -15,0% respectivamente).

Cuadro 12

RECAUDACIÓN INDUSTRIA Y COMERCIO (partidas seleccionadas) Años 2002 - 2003

(en miles de dólares a precios constantes de 2003) (*)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Aporte sobre sueldos de Dependientes	272.322	231.568	-40.754	-15,0
Aporte Patronal Servicio Bonificado	3.183	2.239	-944	-29,7
Aporte sobre sueldos de Patronos	38.957	31.143	-7.814	-20,1
Total Selección (1)	314.462	264.950	-49.512	-15,7

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

(1) No considera Pagos a Cuenta y Cuotas Convenio.

Los puestos cotizantes de Industria y Comercio tuvieron un aumento en el año 2003 de cerca de 3.700 puestos en promedio (0,8%). Mientras los cotizantes dependientes aumentaron 1,4% los patronos se redujeron 1,6% en el año.

Cuadro 13

PUESTOS COTIZANTES IVS INDUSTRIA Y COMERCIO POR RELACIÓN LABORAL Años 2002 - 2003

(en número de puestos promedio)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Dependientes	374.398	379.539	5.141	1,4
Patronos	86.857	85.427	-1.431	-1,6
Cotizantes Industria y Comercio	461.255	464.966	3.711	0,8

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

En el 2003 no hubo cambios sustanciales en las tasas de aportación de Industria y Comercio. En el 2002 a partir del mes de pago junio/02 se eliminó la tasa patronal de

las empresas de taxis y remises⁷. Las variaciones negativas en la recaudación de dependientes en parte se explicarían por la eliminación de aportes patronales ya señalada, por la morosidad de aportes patronales⁸ y por la baja de la masa salarial imponible. La reducción del monto gravado habría operado principalmente por la caída en el salario real, ya que el promedio de cotizantes aumentó en el año.

Los aportes de patronos se realizan en base a salarios reales o sobre fictos. Ambas bases de aportación tuvieron una pérdida real en el año 2003. Como se vio el salario real privado bajó. La BFC en términos corrientes aumentó un 3,49% en el 2003, por lo que frente a un aumento del IPC de 20,75% tuvo una baja en términos reales del orden de 14,3%. Se podría afirmar que en el caso de patronos la disminución de la recaudación anual también estaría afectada por los mismos factores señalada en el caso de los dependientes, pero además por la disminución del número de puestos cotizantes promedio.

2.5.3.2 Construcción

La recaudación IVS de la industria de la Construcción había tenido una evolución creciente hasta el año 1999 inclusive pero a partir del 2000 presenta disminuciones anuales: -17,5% en el 2000, -17,6% en el 2001 y -33,9% en el 2002 y 2003 (cuadro 11). El número de cotizantes de Construcción se reduce en el 2003 en cerca de 3.300 puestos en el año (-14,9%).

Cuadro 14
PUESTOS COTIZANTES IVS DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN
Años 2002 - 2003
(en número de puestos promedio)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Dependientes	21.950	18.672	-3.278	-14,9

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

Este sector tuvo para determinas obras privadas exoneraciones parciales de aportes desde el año 2001. La ley de Urgencia II en la Sección I "Fomento del Empleo" estableció una reducción de aportes transitorio a obras de construcción del sector

⁷ Las empresas de servicio de transporte de pasajeros con taxímetros y remises en el mes de recaudación de junio/02 (cargo mayo/02) redujeron la tasa de aporte jubilatorio patronal de 12,5% a 0% (Decreto N° 147/002 de 29/04/2002).

⁸ Esta hipótesis no pudo verificarse porque se requiere información de declaraciones de no pago que no se dispone.

privado que cumplan determinadas condiciones (Art. 2, Ley N° 17.292 de 25/01/001 y Decreto 85/001 de 23/02/01)⁹. Estas exoneraciones se extendieron hasta diciembre de 2003¹⁰. La ley de Reactivación Económica estableció una reducción de aportes a las obras privadas que cumplan determinadas condiciones por el período 1 de octubre de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2005 (Ley N° 17.555 de 18/09/02, art.1 y Decreto N° 377/002 de 28/09/2002).¹¹

2.5.3.3 Rurales

La recaudación de los Rurales en el año 2003 se redujo en términos reales 7,2% (cuadro 11). El análisis de partidas seleccionadas (cuadro 16), muestra que la parte del aporte IVS del unificado patronal tuvo una variación negativa anual superior a la del aporte personal sobre sueldos de trabajadores dependientes (-9,1% y -2,3% respectivamente).

⁹ "Artículo 2°. - Redúcese en un 75% (setenta y cinco por ciento) para el sector de construcción, para el personal en el Decreto – Ley N° 14.411, de 7 de agosto de 1975, la tasa de aporte patronal previsional jubilatorio para los propietarios de obras privadas, por el período 1° de enero de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2001. Este beneficio se aplicará exclusivamente a las tareas de construcción, y siempre que dichas obras sean iniciadas a partir de la vigencia de la presente ley o aquellas cuya ejecución se encontrara suspendida por más de seis meses hasta la fecha de promulgación de la ley y que se hubieran reactivado o se reactiven, en cualquier momento, a partir del 1 de noviembre de 2000. No están comprendidas aquellas obras en que el Estado es el comitente, adquirente o concedente."

¹⁰ El Decreto N° 60/002 de 22/02/02 prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2002 el plazo de vigencia del incentivo previsto en el artículo 2 de la Ley N° 17.292. El Decreto N° 195/002 de 29/05/02 estableció una nueva prórroga de esta rebaja que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2003.

¹¹ "Artículo 1° (Reducción de aportes a las obras privadas). Los propietarios de las obras privadas del sector de la construcción que construyan al amparo del régimen de propiedad horizontal o con declaración de interés turístico o nacional, iniciadas antes del 31 de diciembre de 2003 o que estando suspendidas a la fecha de la promulgación de la presente ley, se reinicien antes del 31 de diciembre de 2003, pagarán en concepto del Aporte Unificado de la Construcción previsto en el Decreto - Ley 14.411, de 7 de agosto de 1975, una alícuota del aporte unificado del 50% (cincuenta por ciento). Este beneficio también alcanzará a las construcciones que sean propiedad de cooperativas de vivienda. Las viviendas nuevas que se construyan fuera del régimen de propiedad horizontal, en las condiciones establecidas en el inciso precedente, pagarán en concepto del Aporte Unificado de la Construcción una alícuota del aporte unificado que no superará el 62% (sesenta y dos por ciento). El beneficio previsto en el inciso anterior regirá para los aportes que se devenguen desde la vigencia de la presente ley hasta el 31 de diciembre de 2005".

Cuadro 16
RECAUDACIÓN RURAL (partidas seleccionadas) Años 2002 - 2003
(en miles de dólares a precios constantes de 2003) (*)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Ap. personales de Dependientes	13.620	13.302	-318	-2,3
Ap. IVS del Unificado Patronal	7.457	6.778	-679	-9,1
Total Selección	21.078	20.080	-998	-4,7

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

En los últimos cinco años las variaciones anuales en la recaudación de dependientes Rurales fueron negativas, aunque a tasas decrecientes: en 1999 -2,8%, en 2000 -10,0%, en 2001 -6,5%, en 2002 -3,2% y en 2003 -2,3%.

El número de cotizantes rurales en el 2003 aumentó en 15.200 puestos (10,4%) debido al aumento de los trabajadores dependientes. El promedio anual de los Rurales dependientes aumentó 14.800 (20,4%) y los patronos 0,6%.

Cuadro 17
PUESTOS COTIZANTES IVS RURALES POR RELACIÓN LABORAL Años 2002 - 2003
(en número de puestos promedio) (1)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Dependientes	72.407	87.211	14.804	20,4
Patronos	74.253	74.707	454	0,6
Total Rurales	146.660	161.918	15.258	10,4

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

(1) Acumulado cuatrimestral. A partir de la recaudación de Setiembre/02 se acumula últimos cuatro meses móviles.

La menor recaudación de los aportes personales de dependientes en el 2003 estaría reflejando principalmente una menor masa salarial por efecto de la caída del salario real ya que los cotizantes aumentaron en este año. Si se toma como indicador de los salarios de los trabajadores del sector la evolución del salario fijado por el P.E. para la categoría de Peón Especializado plenamente empleado, éste creció en el período de recaudación (setiembre/02 – agosto/03 respecto a setiembre/01 – agosto/02) 4,6% y en términos reales decreció 13,4%.

En el año 2003 no hubo cambios en las tasas de aportación jubilatorio del unificado rural¹². El menor monto recaudado en el 2003 respecto al año anterior responde a que en el 2002 hubo recaudación adicional de aportes prorrogados del año 2001 (empresas rurales afectadas por el fenómeno climático de octubre/01¹³), pero fundamentalmente responde a la disminución en términos reales de la base ficta de contribución que se asocia al SMN. En el período considerado para el pago del unificado (setiembre/02 – agosto/03 respecto a setiembre/01 – agosto/02) el SMN aumentó 3,41% y expresado en términos reales decreció 14,4%.

2.5.3.4 Servicio Doméstico

Los aportes jubilatorios de Domésticos hasta el 2001 registraron incrementos anuales. En el año 2002 presentaron una variación negativa anual de -1,9% y en el 2003 de -10,9% (cuadro 11). El número de puestos cotizantes en el 2003 se incrementó respecto al año anterior en cerca de 1.900 puestos (5,5%). La disminución de la recaudación en términos reales se explicaría por la baja del salario real de aportación.

¹² El sector rural desde el año 2000 está exonerado de aportes patronales jubilatorios. Las leyes de Urgencia I y II establecieron en forma transitoria para los años 2000 y 2001 respectivamente, una reducción de 0,387 por mil a la tasa global vigente en 1999 de 1,143 por mil. La ley "Aftosa" en el año 2002, al igual que para otros sectores de actividad, determinó para los Rurales la exoneración permanente, reduciendo a cero la alícuota de los componentes patronales jubilatorios de la contribución patronal rural global.

La ley "Aftosa" N° 17.345 de 31 de mayo de 2001 en el artículo 17 aporte patronal en el agro- establece que se reduce a cero la alícuota de los componentes patronales jubilatorios de la contribución patronal rural global establecida en el artículo 3 de la ley N° 15.852, de 24 de diciembre de 1986, y sus modificativas. En el mismo artículo se establece que se disminuye en un 50% el aporte patronal al BPS del sector rural correspondiente a los Seguros Sociales por enfermedad de la referida ley. Asimismo, se faculta al Poder Ejecutivo a disminuir el aporte mínimo a que se refiere la norma mencionada en el inciso primero del presente artículo, en la proporción que fuera necesaria para aplicar la reducción de aportes establecida.

El Decreto 200/001 en el artículo 4 fija la tasa de la Unidad Básica de Contribución prevista por el artículo 3 de la ley N° 15.852, de 24 de diciembre de 1986 y modificativas, en 0,66 por mil, en aplicación de la reducción establecida en el artículo 17 de la ley N° 17.345. En el mismo artículo se establece que se reduce en 56% el aporte mínimo establecido en el artículo 3 de la ley N° 15.852, desde el 1 de junio de 2001.

¹³ En el Decreto 518/001 se establece que visto los perjuicios causados por la granizada del 25 de octubre de 2001 a varios productores rurales se posterga, para un número determinado de empresas rurales afectadas por el fenómeno, el pago de las contribuciones especiales de la seguridad social correspondientes al período mayo – agosto/2001 hasta el mes de febrero de 2002.

Cuadro 15
COTIZANTES IVS DE DOMÉSTICOS Años 2002 - 2003
(en número de puestos promedio)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Dependientes	34.964	36.903	1.939	5,5

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

2.5.4 Seguros por Enfermedad

2.5.4.1 Recaudación del seguro por enfermedad

Los aportes al Seguro de Enfermedad, que representan un 27,4% del total privado, registraron en el año 2003 una menor recaudación de 16.7 millones de dólares (-12,7%). Todas las partidas bajaron, pero al igual que en años anteriores, la variación negativa de los Aportes personales y patronales para la cobertura de enfermedad (3% y 5% sobre salarios) es superior a la variación del Complemento de cuota mutual de dependientes.

Cuadro 18
RECAUDACIÓN SEURO POR ENFERMEDAD: Años 2002 - 2003
(en miles de dólares a precios constantes de 2003) (*)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Ap. de patronos y dependientes (1)	97.010	80.497	-16.513	-17,0
Complemento Cuota Mutua	34.325	34.180	-145	-0,4
Seguros Convencionales	121	112	-8	-6,8
Total	131.456	114.790	-16.666	-12,7

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

(1) Incluye Pagos a Cuenta y Cuotas Convenio.

La desagregación de la partida de Aportes (cuadro 19) permite visualizar que la disminución en el 2003 de 16.5 millones de dólares constantes corresponde principalmente a una menor recaudación de los aportes sobre sueldos de dependientes. La recaudación de los aportes de patronos (Industria y Comercio y Rurales) bajó en menor proporción (-6,1%).

Cuadro 19
RECAUDACIÓN SEGURO ENFERMEDAD (discriminación) Años 2002 - 2003
(en miles de dólares a precios constantes de 2003) (*)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Aportes sobre sueldos de Dependientes (1) (2)	76.631	63.351	-13.280	-17,3
Alicuota del Unificado Construcción	4.449	2.541	-1.907	-42,9
Aporte patronal Rural de Dependientes (3)	1.170	743	-427	-36,5
Aportes de Patronos	14.761	13.862	-889	-6,1
Total	97.010	80.497	-16.513	-17,0

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

(1) No incluye la alícuota al Seguro por Enfermedad del unificado de construcción que se presenta separado.

(2) No incluye el Complemento de cuota mutual

(3) Alícuota al Seguro por Enfermedad de la contribución patronal Rural global

2.5.4.2. Puestos cotizantes del seguro por enfermedad

El número promedio de puestos que cotizaron al Seguro de Enfermedad en el año 2003 fue de 574.500, incrementándose respecto al año anterior en cerca de 22.400 puestos (4,1%). El incremento se dio tanto en los trabajadores dependientes (3,7%) como en los patronos (6,4%), pero en estos últimos en mayor proporción.

Cuadro 20
PUESTOS COTIZANTES AL SEGURO DE ENFERMEDAD POR RELACIÓN
LABORAL
Años 2002 - 2003
(en número de puestos promedio)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Dependientes (1)	477.987	495.637	17.649	3,7
Patronos	74.152	78.891	4.739	6,4
Total	552.140	574.528	22.388	4,1

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

(1) Se incluye a los trabajadores de la industria de la Construcción.

Excepto para la industria de la Construcción, en los años 2002 y 2003 no hubo cambios en las tasas de aportación al Seguro por Enfermedad.¹⁴ Dado que el número de dependientes cotizantes aumentó en el año, la menor recaudación de aportes se asociaría a la baja en el salario real de aportación.

El valor unitario promedio anual de la cuota mutual de aportación en el 2003 bajó en términos reales respecto al año anterior un 30% (el valor cuota para Industria y Comercio -30,0% y el de Construcción -31,9%). La baja de los aportes de patronos (-6,1%) fue inferior al valor de la cuota real. Esto es coherente con el hecho de que se incrementó el número de patronos que se acogieron al beneficio de cuota mutual.

2.5.5 Cargas Salariales Construcción y Trabajo a Domicilio

La partida Cargas Salariales registraron una variación negativa en el año 2003 de 29,2%. Los aportes de Trabajo a Domicilio registran reducciones anuales sistemáticas en los últimos años: en 1999 -19,6%, en 2000 -7,6%, en 2001 -36,5%, en 2002 -61,8% y en 2003 -95,9%. La menor recaudación de Construcción se explica en parte por la reducción del Unificado para determinadas obras privadas ya comentado y por la menor cantidad de puestos cotizantes.

Cuadro 21

RECAUDACIÓN DE CARGAS SALARIALES POR AFILIACIÓN: Años 2002 - 2003 (en miles de dólares a precios constantes de 2003) (*)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Construcción	17.889	12.680	-5.209	-29,1
Trabajo a Domicilio	22	1	-21	-95,9
Total	17.911	12.681	-5.231	-29,2

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

¹⁴ Las tasas de aporte patronal al Seguro por Enfermedad tuvieron en 2001 una reducción a la mitad para los sectores de Industria Manufacturera y Rurales. A partir del mes de cargo junio/01 la tasa de aporte patronal por Enfermedad de las empresas con actividades de industria manufacturera se redujo de 5,0% a 2,5% y la alícuota del Unificado Rural que corresponde al aporte patronal por Enfermedad se disminuyó en un 50% (ley N° 17.345 y Decreto N° 200/001 de 31/05/2001).

2.5.6 Multas y Recargos

Los rubros de Multas y Recargos registraron un incremento de 22,4% en el año 2003. Los sectores que aumentaron estos pagos fueron Industria y Comercio (31,0%), Construcción (14,6%) y Rurales (9,7%). Los Domésticos mostraron decremento respecto al año anterior (-27,0%).

Cuadro 22**RECAUDACIÓN DE MULTAS Y RECARGOS POR AFILIACIÓN: Años 2002 - 2003
(en miles de dólares a precios constantes de 2003) (*)**

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Industria y Comercio	8.081	10.583	2.502	31,0
Construcción	2.749	3.151	402	14,6
Rural	1.536	1.686	150	9,7
Doméstico	579	423	-156	-27,0
Otros (1)	3	4	1	11,6
Total	12.948	15.846	2.898	22,4

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

(1) Incluye Avalúos, Multas y Recargos de Seguros Enfermedad, Trabajo a Domicilio y Recursos de Terceros.

El aumento en el año de las Multas y Recargos se explicaría por las declaraciones de no pago y pagos a cuenta (que incorporan las multas y recargos correspondientes por el no pago en fecha) y por los contribuyentes que se acogieron al régimen de facilidades de pago. En el 2003 la ley otorgó un nuevo plazo por 90 días que se extendió hasta el 15/12/03 para acogerse al programa de refinanciación.¹⁵

Las empresas para poder convenir las deudas anteriores al 30 de junio 2002 debían estar al día con los aportes posteriores y en caso contrario, las obligaciones originadas entre el 1 de julio de 2002 y el momento de la suscripción del convenio se debieron cancelar al contado y de acuerdo con las modalidades vigentes en el BPS. La prórroga para refinanciación de deudas permitió, principalmente en el segundo semestre, un aumento de recaudación por dos vías: las cuotas convenio y el pago al contado de las obligaciones pendientes posteriores al 1 de julio de 2002.

¹⁵ Ley 17.555 de 18/09/2002 prorrogados por la ley 17.683 del 22/08/2003.

2.6 Recursos de Terceros

El monto de los tributos de terceros que el BPS percibió como agente de recaudación en el año 2003 ascendió a 157 millones de dólares y fue superior respecto al año anterior en términos reales en 4,3%. Todas las partidas decrecen en el año excepto el Impuesto a las Retribuciones Personales.

Cuadro 23

RECAUDACIÓN DE TERCEROS Años 2002 - 2003 (en miles de dólares a precios constantes de 2003) (*)

	2002	2003	Variaciones:	
			Valor	%
Caja de Jubilaciones Profesionales	1.457	1.126	-331	-22,7
MEVIR	381	343	-37	-9,7
Banco de Seguros Construcción	3.011	1.746	-1.265	-42,0
Banco de Seguros Rurales	2.178	1.384	-794	-36,5
Fondo Gráficos	107	80	-27	-25,6
Fondos Construcción (1)	390	318	-72	-18,5
IRP Activos	139.835	149.179	9.344	6,7
Fondo de Reversión Laboral	3.478	3.084	-394	-11,3
Total	150.837	157.260	6.423	4,3

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación ATYR.

(1) Incluye Fondo Social y Fondo de Vivienda de la Construcción.

El tributo de tercero de alcance general y de mayor significación recaudado por ATYR es el IRP de activos y se incrementó 6,7% en el año. Este incremento se debe a que a partir del mes de cargo mayo/02 (mes de pago junio/02) se aplica las nuevas tasas establecidas en la ley de Estabilidad Fiscal (Arts.5 a 8 de la Ley N° 17.502 de 29/05/2002). La nueva escala sustituye al Impuesto Adicional del Impuesto a las Retribuciones Personales (IARP) que regía desde el mes de cargo marzo/02 y gravaba los salarios del sector público y privado a tasas diferentes y progresivas (Arts.1° a 8 de la Ley N° 17.453 de 28/02/2002).

Los recursos de terceros asociados al sector Rural y que aportan en base al tamaño del predio, presentan decrementos al igual que en las otras partidas del Unificado ya comentadas. Los recursos de terceros asociados a la Construcción acompañaron la baja en el nivel de actividad del sector. CJP decreció 22,7%, Banco de Seguros del Estado Construcción bajó 42,0% y Fondos Social y de Vivienda Construcción se redujeron en 18,5%.

3. Resumen y conclusiones

Según la información disponible a la fecha, el Déficit Financiero neto del BPS en el 2003 sería de 391 millones de dólares y bajaría en términos reales respecto al año anterior cerca de 105 millones de dólares (-21,2%). La Asistencia Financiera bruta del Estado bajaría 88 millones de dólares (-16,6%). Este resultado se explica por el comportamiento de ingresos y egresos. Los egresos en el año 2003 se contrajeron en términos reales 12,4%, los ingresos por contribuciones bajaron en un porcentaje similar (12,7%) en tanto que los tributos afectados aumentaron (3,0%), lo que llevó a que las necesidades de recursos en el año bajaran.

Los ingresos por contribuciones neteados de los aportes transferidos a las AFAP, en el 2003 ascendieron a 643 millones de dólares y presentaron una baja en términos reales de 93.6 millones (-12,7%). Los Aportes (BPS más AFAP) provenientes del sector privado tuvieron una baja mayor que la del sector público (-14,7% y -9,0% respectivamente). Los datos disponibles a la fecha del IVA Afectado al BPS registran un importe de 228 millones de dólares, lo que indicaría una baja de 2,3% respecto al año anterior. La COFIS alcanzaría a 80 millones de dólares, incrementándose respecto al año anterior 22,4%.

Los egresos financieros sin considerar las transferencias a terceros en el 2003 fueron de 1.445 millones de dólares, los que se redujeron respecto al año anterior en 204 millones (-12,4%), de los cuales 141 millones corresponde a la baja del presupuesto de pasividades (-12,2%), 46.5 millones de dólares a menores prestaciones de actividad (-17,2%) y 2.8 millones a menos gastos de funcionamiento (-4,3%).

La baja en la aportación del sector público de 27,7 millones de dólares (-9,0%) se explica por la menor recaudación Civil de ATYR (entes autónomos, servicios descentralizados y gobiernos departamentales) que decrece 19.7 millones (-15,4%): Los aportes de la Administración Central también bajan en el año pero en menor proporción: 8 millones de dólares (-4,7%). La baja en la aportación Civil corresponde fundamentalmente a menores aportes patronales por dificultades para el pago de las obligaciones de algunos organismos. En cambio en la Administración Central la menor recaudación corresponde a aportes personales. Los menores aportes reflejarían la baja de los salarios reales, el menor número de puestos cotizantes públicos, la morosidad y las disposiciones de contención del gasto público.

La caída en términos reales de la recaudación del sector privado respondería a una reducción de la masa salarial gravada derivado principalmente de una baja del salario real y en el caso de la industria de la Construcción también en la caída del número de puestos cotizantes. Incidió, aunque en una menor medida, las exoneraciones parciales y totales en los aportes patronales otorgadas a determinados sectores de actividad desde el año 2002.

Al interior del sector privado en los aportes jubilatorios todas las afiliaciones registraron decrementos en la aportación en el año 2003. El mayor decremento anual de la recaudación se observó en Construcción (-33,9%), seguido por Industria y Comercio (-15,2%), Domésticos (-10,9%) y Rurales (-7,2%).

En Industria y Comercio al igual que en años anteriores la recaudación en el año 2003 bajó en términos reales, pero la disminución fue menor a la registrada en el año anterior. Se redujeron tanto los aportes sobre sueldos de trabajadores dependientes como de patronos, pero la reducción de estos últimos fue mayor (-15,0% y -20,1% respectivamente). El número de puestos cotizantes dependientes creció levemente en el año (1,4%) y el de patronos registró una caída (-1,6%). En el caso de dependientes la baja de la aportación real podría explicarse por disminución del salario real de aportación, las exoneraciones de aporte patronal jubilatorio para taxis y remises que se dio a partir del mes de pago junio/02 y tal vez cierta morosidad en los aportes patronales. En el caso de la menor recaudación de aportes de patronos, además de los factores señalados también incidiría la reducción de puestos cotizantes.

La recaudación del sector Construcción que comenzó a bajar en el primer semestre de 2000 (a partir de marzo/00), mantuvo dicha tendencias en el año 2003. La variación negativa del aporte unificado en este último año fue 33,9%. La rebaja de los puestos cotizantes fue menor (-14,9%). En este sector se otorgaron en el 2001 y 2002 exoneraciones parciales provisorias en la tasa patronal jubilatoria para determinados tipos de obra privada. La menor recaudación en el año de análisis respondería a la disminución del salario real, a las exoneraciones patronales y también en forma importante a la disminución de los puestos de trabajo cotizantes.

La recaudación Rural en el año 2003 se redujo al igual que en los cuatro últimos años. Bajaron tanto los aportes de los trabajadores dependientes como el Unificado Rural, pero la caída en este último fue más acentuada (-2,3% y -9,1% respectivamente). El análisis de los puestos cotizantes marca incrementos, principalmente en dependientes (dependientes: 20,4%, patronos 0,6%). La baja real anual de los aportes personales de los trabajadores dependientes correspondería a la disminución del salario real. La menor recaudación del Unificado patronal en parte reflejaría los pagos especiales adicionales en el 2002 por aportes prorrogados del año 2001, pero la razón principal sería la disminución del SMN en términos reales (base de éste aporte).

La recaudación de aportes del Servicio Doméstico en el 2003 se redujo en 10,9% en tanto que los cotizantes se incrementaron en promedio un 5,5% anual. Este sector no tiene exoneraciones de aportes y la baja de la recaudación en términos reales se explicaría por la caída del salario real de aportación.

Los aportes al Seguro de Enfermedad en el 2003 se redujeron respecto al año anterior en 12,7%. Bajaron todas las partidas pero la que registró menor caída fue el Complemento Cuota Mutual (-0,4%). La desagregación de la partida Seguro de Enfermedad en aportes de dependientes y de patronos muestra que ambas bajaron

pero en menor proporción éstos últimos (-17,3% y -6,1% respectivamente). Los puestos cotizantes se incrementaron respecto al año anterior (3,7% dependientes y 6,4% patronos). La caída de los aportes se explicaría por una disminución de la base imponible real de aportación.

En resumen, la recaudación en términos reales del BPS por contribuciones de seguridad social continuó bajando en el año 2003. La caída fue mayor en el primer semestre pero en el segundo semestre se verificó signos de recuperación en la recaudación. La baja real de los aportes sería resultado principalmente de la diferente evolución de los salarios y de los precios al consumo que se utilizó como índice de deflactación de los valores corrientes. Si en lugar de elegir el IPC se hubiese utilizado el IMS para expresar los valores constantes del comparativo, las variaciones negativas de la recaudación habrían sido menores. En el año 2003 básicamente no se otorgaron nuevas exoneraciones de contribuciones patronales y el efecto de rebajas de tasas responde al cambio a mediados del año 2002 en el sector de taxis y remises. El número de puestos cotizantes tuvo un incremento en el año principalmente a partir del segundo semestre. Los ingresos por Multas y Recargos crecieron en términos reales en el 2003 como resultado de varios factores: pagos a cuenta, morosidad y por la cancelación las obligaciones pendientes más recientes que no se podían convenir y que era necesario regularizar a efectos de habilitar la firma de convenios para refinanciación de deudas más antiguas. A pesar de la menor recaudación real en el año, las necesidades de Asistencia Financiera del Estado fueron menores a las del año anterior como efecto de los menores niveles de egresos por prestaciones y de los gastos de funcionamiento.

**EXONERACIONES DE APORTES PATRONALES DEL
BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL**

Algunos de sus efectos en los programas de
Previsión Social

EXONERACIONES DE APORTES PATRONALES DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL

Algunos de sus efectos en los programas de Previsión Social

Las contribuciones patronales de seguridad social constituyen una de las fuentes principales de financiamiento de los programas de seguridad social. Además del impacto que tienen en los propios programas de previsión, por tratarse de tributos comparten con estos los impactos que éstos generan en el ámbito económico - social. En el sistema de previsión social uruguayo las normas han establecido exoneraciones de aportes patronales. Algunas de ellas se enmarcan en exoneraciones de tributos generales y permanentes, en otros casos, se refieren exclusivamente a las cargas patronales de seguridad social de determinado programa, para determinadas empresas o actividades y por determinado tiempo. Esta amplia gama de excepciones tiene impactos y efectos deseados y otros no buscados y pueden ser evaluados desde muy diferentes ópticas (desde el punto de vista social, económico, político, legal, etc.).

En los últimos tiempos ha surgido interés en conocer los tipos de exoneraciones patronales existentes. Se ha solicitado estimaciones del impacto cuantitativo que tienen en la recaudación del organismo. Además, en el caso de leyes que procuran incentivar actividades mediante la reducción de la alícuota de tales aportes, hubo interés en conocer el grado de cumplimiento de las mismas.

A efecto de aportar algunos elementos a la discusión, en primer lugar se reseña los principales tipos de exoneraciones que procuran incentivar actividades productivas. Se resume la normativa vigente y se muestra la evolución en el último quinquenio (1998 – 2002) de las tasas efectivas de aportes jubilatorios.

En un segundo punto se presentan algunos conceptos sobre las contribuciones especiales de seguridad social desde el punto de vista económico y de las exoneraciones de aportes como política de incentivos a las actividades productivas y al empleo. Se mencionan algunos efectos económicos que tendrían los aportes patronales, las condiciones en que operarían y las técnicas generalmente utilizadas para medirlos.

En un tercer apartado se visualiza a las exoneraciones de aportes patronales desde una óptica exclusiva de la Seguridad Social, viendo cómo éstas afectan a los objetivos y a los lineamientos estratégicos definidos en el diseño de los programas de protección social. Se da información cuantitativa que muestra la baja de la recaudación de los recursos directos del programa de vejez, invalidez y sobrevivencia y cómo se ha modificado la estructura financiera del BPS.

La información proporcionada se retrotrae en algunos casos al año 1990 y en otros al año 1998 y se extiende hasta el año 2002, porque es el último dato disponible del Balance del Organismo disponible, y no se dispone a la fecha de información completa para el año 2003 de ATYR. Sin embargo es necesario señalar que los indicadores de recaudación han mejorado en el año 2003 respecto a los presentados para el año 2002.

1. Exoneraciones de aportes patronales que procuran incentivar actividades productivas

La exoneración consiste en la dispensa legal del pago total o parcial de la obligación tributaria. Generalmente se concede a determinadas empresas o sectores de actividad en atención a sus fines, a su naturaleza jurídica o como subvención por sus servicios. La exoneración de tributos recaudados por el BPS comprende exclusivamente los aportes patronales, ya que el montepío personal no es exonerable.

La exoneración puede ser total o parcial. Es total cuando la liberación del pago comprende a la totalidad de los aportes patronales (jubilatorios, por el seguro de enfermedad y la diferencia de cuota mutual e impuesto a las retribuciones a cargo del empleador). Este es el caso por ejemplo de las empresas comprendidas en el art. 69 de la Constitución (instituciones de enseñanza privada y las culturales de similar naturaleza). La exoneración es parcial cuando la liberación del pago incluye solo algunos conceptos, solo porcentajes de algunos de ellos (por ejemplo la industria manufacturera hasta mayo de 2001 o las exoneraciones concedidas a partir de octubre de 2002 a obras privadas de la construcción que cumplen determinadas condiciones) o los aportes de algunos integrantes de la empresa (por ejemplo como se da en las cooperativas donde se exonera las retribuciones de los asociados o cuando se concede exoneración por la reincorporación de un trabajador en seguro por desempleo).¹⁶

En el Anexo 1 se adjunta un listado elaborado por ATYR en el que se detalla las exoneraciones vigentes a la fecha por causal. Las primeras exoneraciones datan de la década de los 50 y 60 y las establecidas en la Constitución. Este conjunto de exoneraciones iniciales tuvieron como finalidad promover instituciones y/o actividades de enseñanza, culturales, religiosas, deportivas, etc. Las exoneraciones más recientes, principalmente las otorgadas a partir de mediados de la década de los 90 tienen una finalidad esencialmente económica.

1.1 Detalle de exoneraciones como incentivo económico

En la lista siguiente se destaca las principales exoneraciones cuyo objetivo es incentivar determinados sectores de actividad productiva o el fomento del empleo.

¹⁶ Manual del Contribuyente de ATYR.

1. Actividades de la Industria Manufacturera

- Baja de 12,5% de aporte patronal IVS (de 12,5% a 0,0%) (sub causal 66)
- Baja a la mitad (de 5,0% a 2,5%) del aporte patronal al Seguro por Enfermedad.
- Reducción de aportes jubilatorios: UTE (de 24,5% a 18,5%) y ANCAP (de 24,5% a 6,5%).

La industria manufacturera desde el año 1995 goza de exoneraciones. En una primera etapa se dispuso una rebaja; una exoneración parcial de 6 puntos en la tasa patronal (de 12,5% a 6,5%) (Ley 16.697 de 25/04/95, art. 25 y decretos que prorrogan: 187/995 de 23/05/95, 454/995 de 22/12/95). La exoneración rigió a partir de los aportes devengados en el mes de julio de 1995.

La ley 16.697 de mejora de la competitividad del sector productivo en su artículo 25 facultó al Poder Ejecutivo a reducir hasta seis puntos porcentuales las tasas de aportes patronales a la seguridad social de la industria manufacturera. El decreto 187/995 y el 454/995 que prorroga al anterior, estableció la reducción máxima legal de 6 puntos porcentuales de los aportes patronales a los contribuyentes que desarrollan actividades comprendidas en la industria manufacturera.

La exoneración se refiere a los aportes patronales jubilatorios exclusivamente. La base imponible para la tasa reducida son las retribuciones que se originan en el desempeño de tareas directas y exclusivamente vinculadas al ciclo industrial manufacturero. En la medida que una empresa realiza conjuntamente, además de la actividad manufacturera, la producción y venta de bienes o la prestación de servicios que no están comprendidos por el beneficio, la tasa de aportes patronales global de la misma tendrá una reducción menor a seis puntos.

La ley 17.243 de 29 de junio de 2000 consolidó la reducción máxima legal de 6,5 puntos porcentuales de los aportes patronales a los contribuyentes que desarrollen actividades comprendidas en la Industria Manufacturera y deroga el Art. 25 de la ley 16.697. Faculta al Poder Ejecutivo a reducir la tasa de aporte patronal por plazo determinado y en forma genérica o con referencia a uno o más sectores de la actividad económica.

A partir del mes de junio de 2001 se redujo a 0% la tasa de aportes jubilatorios patronales de las empresas de la industria manufacturera y redujo a la mitad (de 5,0% a 2,5%) la tasa de aporte patronal a los Seguros por Enfermedad (art. 18, Ley 17.345 y Decreto N° 200/001 de 31/05/2001).

2. Sector Transporte

- Transporte de Carga: baja de 12,5% aporte patronal. IVS (sub causal 73)

-Transporte de Pasajeros líneas urbanas y sub urbanas: baja de 12,5% aporte patronal IVS (sub causal 80)

-Transporte mediante vehículos Taxis y Remises: baja de 12,5% aporte patronal IVS (sub causal 86 y 88)

-Cooperativa de producción. Transporte: baja de 12,5% aporte patronal IVS código 02 (sub causal 87)

Transporte de carga. En el año 2000 en los meses de cargo octubre/00 – diciembre/00 se redujo transitoriamente la tasa de aportes patronal al sector de transporte terrestre de carga, aplicándose un régimen de aportación similar al vigente para la industria manufacturera (Ley 17.243, art. 2 y Decreto 275/000 de 27/09/00). La rebaja transitoria se prorroga hasta el 31 de mayo de 2001 en tanto no quedara aprobado el proyecto de ley de presupuesto del período 2000 – 2004 (Decreto 401/000 de 29/12/00).

A partir del mes de cargo junio de 2001 se consolidó la rebaja, reduciendo a 0% la tasa de aportes jubilatorios patronales de las empresas de transporte terrestre de carga (Ley 17.345, art.19 y Decreto N° 200/001 de 31/05/2001).

Transporte de pasajeros urbano y suburbano. Se extendió la exoneración total de aportes patronales jubilatorios al transporte colectivo de pasajeros de líneas urbanas y suburbanas (aquéllas que tienen recorridos que, saliendo del departamento de Montevideo, están comprendidos dentro de un círculo con centro en la Plaza Cagancha y radio de 60 km.) (Ley 17.345, art.19 y Decreto N° 200/001 de 31/05/2001).

Transporte mediante vehículos de taxímetros y remises. A partir del mes de cargo mayo de 2002 los contribuyentes con taxímetros o remises quedan exonerados del aporte patronal jubilatorio (la tasa se reduce de 12,5% a 0%). En el caso que en las empresas beneficiarias de la reducción de aportes coexistan otras actividades, se aplica el procedimiento establecido para las actividades mixtas en la industria manufacturera (Ley 17.345, art. 19 y Decreto 147/002 de 29/04/02).

3. Sector Construcción

-Obra privada Ley 17.292 (sub causales 78 y 79)

-Obra privada Ley 17.555 (sub causales 93 a 101)

Industria de la Construcción. La ley de Urgencia II, Sección I “Fomento del Empleo” establece en el artículo 2 una reducción de aportes transitorio a obras de construcción del sector privado que cumplan determinadas condiciones (Ley N° 17.292 de 25/01/001 y Decreto 85/001 de 23/02/01).

“Artículo 2°. - Redúcese en un 75% (setenta y cinco por ciento) para el sector de construcción, para el personal en el Decreto – Ley N° 14.411, de 7 de agosto de 1975, la tasa de aporte patronal previsional jubilatorio para los propietarios de obras privadas, por el período 1° de enero de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2001. Este beneficio se aplicará exclusivamente a las tareas de construcción, y siempre que dichas obras sean

iniciadas a partir de la vigencia de la presente ley o aquellas cuya ejecución se encontrara suspendida por más de seis meses hasta la fecha de promulgación de la ley y que se hubieran reactivado o se reactiven, en cualquier momento, a partir del 1 de noviembre de 2000.

No están comprendidas aquellas obras en que el Estado es el comitente, adquirente o concedente”.

El Decreto N° 60/002 de 22/02/02 prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2002 el plazo de vigencia del incentivo previsto en el artículo 2 de la Ley N° 17.292. El Decreto N° 195/002 de 29/05/02 establece una nueva prórroga de esta rebaja que se extiende hasta el 31 de diciembre de 2003.

La ley de Reactivación Económica establece una reducción de aportes a las obras privadas que cumplan determinadas condiciones por el período 1 de octubre de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2005 (Ley N° 17.555 de 18/09/02, art.1 y Decreto N° 377/002 de 28/09/2002).

“Artículo 1° (Reducción de aportes a las obras privadas). Los propietarios de las obras privadas del sector de la construcción que construyan al amparo del régimen de propiedad horizontal o con declaración de interés turístico o nacional, iniciadas antes del 31 de diciembre de 2003 o que estando suspendidas a la fecha de la promulgación de la presente ley, se reinicien antes del 31 de diciembre de 2003, pagarán en concepto del Aporte Unificado de la Construcción previsto en el Decreto - Ley 14.411, de 7 de agosto de 1975, una alícuota del aporte unificado del 50% (cincuenta por ciento). Este beneficio también alcanzará a las construcciones que sean propiedad de cooperativas de vivienda.

Las viviendas nuevas que se construyan fuera del régimen de propiedad horizontal, en las condiciones establecidas en el inciso precedente, pagarán en concepto del Aporte Unificado de la Construcción una alícuota del aporte unificado que no superará el 62% (sesenta y dos por ciento).

El beneficio previsto en el inciso anterior regirá para los aportes que se devenguen desde la vigencia de la presente ley hasta el 31 de diciembre de 2005.”

4. Sector Rural

-Baja a 0% de la alícuota del Unificado por aporte patronal IVS (por dependiente y por patrono)

-Baja 50% de la alícuota del Unificado por aporte patronal al Seguro por Enfermedad.

El régimen de aportación de los patronos rurales se diferencia del resto de los sistemas de tributación porque la base imponible no es la remuneración (reales o fictas) como en otros sectores sino que en términos generales depende de la extensión de los predios explotados.

El aporte patronal de rurales desde 1996 ha experimentado rebajas en la tasa de aportación. A partir del año 2000 los rurales están exonerados de aportes patronales jubilatorios. La ley de presupuesto quinquenal de 1996 modifica la escala de tasas, estableciendo una uniforme de 1,5 por mil. En el año 1999 se rebaja en forma provisoria la tasa unificada a 1,143 por mil. Las leyes de urgencia I y II establecieron en forma transitoria para los años 2000 y 2001, respectivamente, una reducción adicional de 0,387 por mil a la tasa global vigente en 1999. En mayo de 2001 la Ley 17.345, al igual que a otros sectores de actividad, fijó para los rurales en forma permanente la exoneración provisoria, al reducir a cero la alícuota de los componentes patronales jubilatorios de la contribución patronal rural global.

A partir del 1 de enero de 1996 se pasa de una escala progresiva (establecida en el art. 3 de la ley 15.852 del 24 de diciembre de 1986, en la redacción dada por el art. 13 de la ley 16.107 del 31 de marzo de 1990) a una tasa uniforme del 1,5 por mil (Art. 686. Ley 16.736 de 5/01/1996).

La ley 17.143 de 6 de agosto de 1999 facultó al Poder Ejecutivo a rebajar el aporte patronal y el decreto reglamentario 246/999 estableció una reducción de 23,8% a la tasa de contribución patronal a partir del 1° de enero y por el año 1999 fijándose en 1,143 por mil (en lugar de 1,5 por mil). Esta reducción corresponde a los aportes patronales sobre el salario de los dependientes y del ficto de los titulares de las explotaciones. Además, a los titulares que explotan predios con extensiones inferiores a 100 hectáreas CONEAT y no ocupan más de dos dependientes se los exoneró en el año 1999 de la aportación patronal sobre dependientes y de la aportación patronal sobre el titular y su cónyuge colaborador (solo aportes patronales jubilatorios).

La ley N° 17.243 de 29 de junio de 2000 en el artículo 3 fija la tasa en 1,143 por mil y faculta al Poder Ejecutivo a reducir la citada tasa en hasta 0,387 por mil para el periodo 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2000.

La ley N° 17.292 de 25 de enero de 2001 en el artículo 4 establece para el periodo 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2001 una rebaja de 0,387 por mil a la tasa de 1,143 por mil. En el artículo 5 se establece la prórroga por el periodo 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2001 de la exoneración del aporte patronal rural sobre dependientes y sobre el titular y su cónyuge colaborador prevista en el artículo 4 de la Ley 17.243.

La ley N° 17.345 de 31 de mayo de 2001 en el artículo 17 "aporte patronal en el agro", establece que se reduce a cero la alícuota de los componentes patronales jubilatorios de la contribución patronal rural global establecida en el artículo 3 de la ley N° 15.852 de 24 de diciembre de 1986, y sus modificativas. En el mismo artículo se establece que se disminuye en un 50% el aporte patronal al BPS del sector rural correspondiente a los Seguros Sociales por Enfermedad de la referida ley.

El decreto 200/001 de fecha 31 de mayo de 2001 artículo 4 fija la Unidad Básica de Contribución prevista por el artículo 3 de la ley N° 15.852 en 0,66 por mil, en aplicación de la reducción establecida en el artículo N° 17.345. En el mismo artículo se establece que se reduce en 56% el aporte mínimo establecido en el artículo 3 de la ley N° 15.852, desde el 1 de junio de 2001.

5. Administración Nacional de Correo.

Rebaja de 12% del aporte patronal IVS (de 24,5% a 12,5%). A partir del mes de cargo noviembre de 2001 la Administración Nacional de Correos tiene una tasa de aporte patronal igual al nivel del sector privado (Ley 17.296 de 21/02/01, art.586 y Decreto N° 420/001 de 31/10/01).

6. Exoneraciones a término

- Titulares de empresas unipersonales entre 18 y 29 años. Baja a 0% del aporte patronal IVS (sub causal 77)
- Dependientes contratados o reincorporados del seguro de paro. Baja a 0% del aporte patronal IVS (Exoneraciones a personas dentro de una empresa).¹⁷

La ley de Urgencia II, Sección I “Fomento del Empleo” establece a partir del 1° de enero de 2001 y hasta el 31 de diciembre de 2001 una serie de exoneraciones transitorias de aporte patronales jubilatorios para determinadas condiciones laborales (ley 17.292 de 25/01/2001 y Decreto 85/001 de 23/02/01).

Dependientes que a partir del 1 de enero de 2001 fueran contratados o reincorporados del seguro de desempleo tiene una tasa de cero de aporte patronal jubilatorio (Art.1). Empresas unipersonales con titulares con edad entre 18 y 29 años que se registren a partir de la vigencia de la ley, se les exonera del porcentaje de aporte patronal jubilatorio (Art.3).

1.2 Evolución de las tasas efectivas de aportes jubilatorios

A efectos de visualizar el cambio en las tasas de aportes patronales jubilatorios efectivas se presenta en el Cuadro 1 la estimación de las tasas promedios para el período 1998 – 2002.

¹⁷ Se presentan dificultades para extraer información de la base de datos de ATYR para considerar exoneraciones por línea cuando la empresa no es exonerada.

Cuadro 1: Tasa de aporte patronal jubilatorio promedio por afiliación 1998 - 2002 (en porcentajes)

	Industria y Comercio	Construcción	Civil y Escolar	Rural	Doméstico	Total
1998	10,47	12,46	21,38	10,48	12,50	13,88
1999	10,56	12,46	21,11	8,58	12,50	13,89
2000	7,80	9,10	19,73	5,32	12,50	11,54
2001	7,21	5,59	19,62	3,74	12,50	11,06
2002	6,43	5,21	17,76	4,20	12,50	10,07

Fuente: Elaborado a partir de datos de Consolidados de Recaudación ATYR, Salidas especiales de ATYR por Subcausales y Aportes del Gobierno Central de Repartición FINANZAS.

La tasa legal vigente de aporte jubilatorio del sector privado es de 12,5% y la del sector público depende del tipo de institución (Entes Autónomos y Servicios Descentralizados 24,5%, Administración Central 19,5% y Gobiernos Departamentales 16,5%).

Todos los sectores, excepto el Doméstico, tienen exoneraciones de aportes. También se observa que la incidencia de las exoneraciones concedidas aumenta en todos las afiliaciones en el período considerado. La tasa promedio baja de 13,9% a 10,0% reduciéndose en un 27,4%. Los sectores en que se verifica mayores reducciones en la tasa promedio son Rurales y Construcción. La afiliación de Industria y Comercio, que es la que concentra la mayoría de los tipos de exoneraciones baja de 10,5% a 6,4%, reduciéndose en un 38,6%.

En el Cuadro 2 se presenta la evolución del sector de la Industria Manufacturera.

Cuadro 2: Tasa de aporte patronal jubilatorio promedio de la Industria Manufacturera 1998 - 2002 (en porcentajes)

Años	%
1998	7,32
1999	7,36
2000	7,35
2001	4,19
2002	1,60

Desde junio de 1995 hasta mayo de 2001 las actividades del ciclo productivo manufacturero tuvieron una exoneración de 6 puntos de la tasa general y a partir de junio de 2001 son actividades exentas de aporte patronal jubilatorio. La tasa promedio se reduce de 7,32% en 1998 a 1,6% en el 2002, un decremento de 78,1%.

2. Exoneraciones de aportes patronales y aspectos macroeconómicos

Las exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social en nuestro país inicialmente formaron parte de políticas de incentivos o fomento a determinadas actividades u organizaciones en el que se utilizó como instrumento la desgravación tributaria en general (impuestos nacionales y/o municipales). Tal es el caso de la educación, las instituciones culturales, religiosas, deportivas, agrupaciones sin fines de lucro y actividades como el periodismo etc., entre otras.

A partir de 1995 y en especial en los años más recientes, las exoneraciones de aportes patronales persiguieron objetivos macroeconómicos y se concedieron con la finalidad de mejorar la competitividad de determinados sectores, sobrellevar coyunturas desfavorables, fomentar la inversión y el empleo y para la reactivación económica. Fueron políticas selectivas para determinados sectores productivos y en el caso de las exoneraciones de aportes, focalizadas a uno de los factores de producción, el trabajo. Es decir, las exoneraciones de aportes a la seguridad social además de buscar reducir los costos de producción, lo hacen a través del abaratamiento en términos relativos de la mano de obra, con lo que se busca, promover la producción e incentivar el uso más intensivo del trabajo en relación a los otros factores de producción.

2.1 Efectos económicos de los aportes patronales

En la literatura económica¹⁸ se argumenta que utilizar cotizaciones de los empleadores para financiar a la seguridad social genera distorsiones desde el punto de vista económico y lleva a que: a) en los mercados no transables las cotizaciones aumentan los costos de producción y reducen el rendimiento, alentando a los empleadores a optar por métodos capital intensivo, lo que lleva a una reducción de los niveles de empleo, b) en los mercados transables las cotizaciones a la seguridad social aumentan los costos de producción y los productos son menos competitivos y lleva a una disminución de las exportaciones.

Estos efectos directos son ciertos sólo bajo determinados supuestos sobre la incidencia de la carga fiscal. Según sea el grado de competencia de los mercados, las elasticidades de oferta y demanda y la importancia de las cotizaciones en el costo total de producción, así será el traslado de la carga de un impuesto (hacia atrás, hacia delante o es absorbida por el responsable del pago). Si por ejemplo la oferta de trabajo es relativamente inelástica, la mayor parte de la carga de las cotizaciones de la seguridad social recaerá en los trabajadores, independientemente de lo que establezca la norma legal. En definitiva, el efecto final en la demanda de mano de obra y en la

¹⁸ Ver entre otros: OIT – AISS (2001), *Financiamiento de la Seguridad Social*, Ginebra.
Stiglitz, J. E. (1995), *La Economía del Sector Público* 2da. Edición, Bosch Editor.
Browning, E. K. and J. M Browning, (1994), *Public Finance and the Price System*, 4th. Ed., Prentice Hall.

producción es una compleja combinación de la interacción de varios elementos (elasticidades de oferta y demanda en los mercados de bienes y de trabajo, los métodos de producción, el costo del capital, las mejoras de productividad, las organizaciones de trabajadores, entre otros factores) que serán diferentes para cada sector y sólo pueden conocerse a través de una medición en cada caso particular.

Además de estos efectos directos se tiene los denominados efectos en el equilibrio general, es decir las repercusiones indirectas sobre otros mercados, diferentes a los gravados o desgravados. Estos efectos tienen importantes consecuencias distributivas, a veces en un sentido más amplio y muy distinto del pretendido por el legislador.

2.2. Cuantificación de efectos macro de las políticas impositivas

Las técnicas generalmente utilizadas para medir los impactos de los impuestos (introducir un gravamen o desgravar) en los mercados de bienes y servicios y en los mercados de trabajo son variadas y se basan en diferentes marcos teóricos y enfoques de análisis.

En un enfoque de equilibrio parcial se puede evaluar los cambios en el mercado particular, haciendo el supuesto de que el resto de precios y cantidades permanecen constantes. La forma de medir el impacto de una exoneración es cuantificar el efecto porcentual sobre el empleo de cada punto de reducción en los costos, controlando por los efectos que simultáneamente han tenido todos los demás factores que determinan la producción de cada sector. Para la estimación en general se deben utilizar técnicas econométricas por sector de actividad que consideren los períodos con y sin exoneraciones.

Sin embargo, este tipo de enfoque mide únicamente el impacto directo sobre el empleo para cada nivel de producción sectorial, ignorando los efectos multiplicadores sobre otros sectores. Además, si una medida impositiva involucra a más de un sector, incidirá en más de un mercado y en forma simultánea.

En un enfoque de equilibrio general se tienen en cuenta además de los efectos directos sobre el mercado del bien o servicio incentivado, los efectos indirectos sobre otros sectores de la actividad económica y los efectos cruzados. Utilizando por ejemplo una matriz de transacciones intersectoriales y en un enfoque de estática comparativa puede evaluarse el impacto directo e indirecto de imponer o quitar un impuesto a un factor productivo, como son las cotizaciones sobre la nómina, a través de la demanda de insumos que esa industria utiliza y la cadena de impactos de unos sectores sobre otros y en la demanda final.

Esta breve descripción se refirió a un enfoque económico de las exoneraciones de aportes patronales. Las contribuciones especiales de seguridad social son una de las posibles fuentes de financiamiento de los seguros sociales y además cumplen otros

objetivos en los planes de seguridad social. En el apartado siguiente analizamos las exoneraciones de aportes desde la perspectiva de la seguridad social.

3. Exoneraciones de aportes patronales y seguridad social

Al diseñar los programas de seguridad social se establece la forma en que van a ser financiados (con cotizaciones del trabajador, del empleador ó recursos tributarios generales) se define los tipos de seguros que atenderán los diferentes riesgos, la asistencia social que será necesario brindar y los tipos de redistribución de ingresos buscados.

Cuando para atender determinado riesgo social se define un programa como de tipo contributivo o seguro, se calculan las tasas de contribuciones personales y patronales requeridas para su adecuado financiamiento, persiguiendo esencialmente objetivos de seguridad social. En general, las exoneraciones de contribuciones patronales suponen un cambio en las reglas predefinidas y por lo tanto cambios en algunos aspectos básicos. Dos de estos aspectos son: a) el nivel de recaudación de recursos por contribuciones, b) la estructura financiera y los efectos que eso supone.

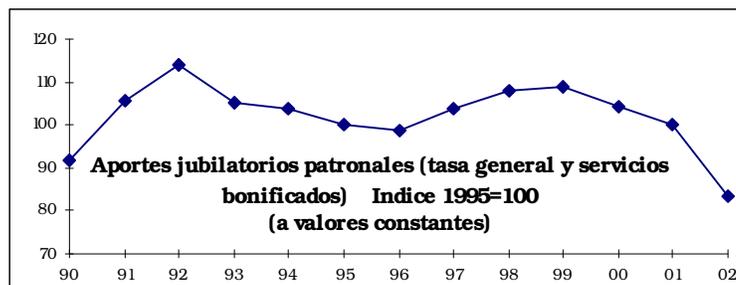
3.1 Cambios en la recaudación

3.1.1. Evolución de los aportes patronales jubilatorios

A efectos de visualizar la incidencia de las exoneraciones en la evolución de la recaudación, se presenta el análisis de los aportes patronales jubilatorios en una perspectiva de largo plazo. Para ello se procesaron los datos del Balance del organismo para los años 1990 a 2002 y se comentan los principales resultados.

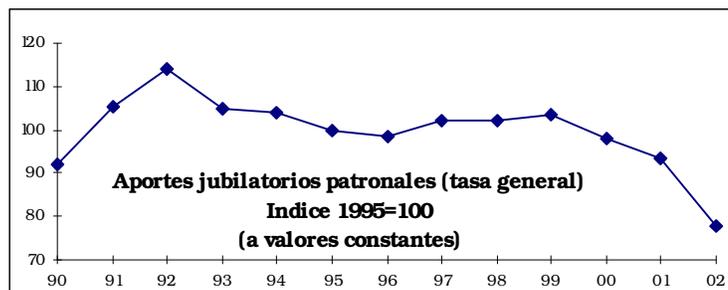
La evolución de los aportes patronales en la década de los 90 responde a varios factores¹⁹. En este período hubo varias oportunidades en que se modificó la tasa general de los aportes patronales jubilatorios y se estableció la aportación por servicios bonificados. El grupo de exoneraciones que podríamos llamar de promoción de instituciones que datan de mediados de la década de los 50 no experimentó cambios. A pesar de los cambios en la tasa de aporte general y del nivel de actividad económica en general que determina la materia gravada, puede visualizarse la baja en la recaudación por el impacto de las nuevas exoneraciones de aportes en el año 1995 y a partir de 1999.

¹⁹ Para un detalle de la evolución de la normativa y de la evolución de los recursos del BPS ver: Caristo, A. (2001), "Evolución en perspectiva de los recursos del Banco de Previsión Social: Período 1990 - 2000" en Indicadores de la Seguridad Social, BPS – AEA, N° 182, Noviembre 2001.



Los aportes jubilatorios recaudados por el BPS crecieron en los años 1991- 1992 y en el período 1997 – 1999 y decrecieron en 1993 – 1996 y en los años 2000 – 2002.

Los incrementos en la recaudación de los dos primeros años se explicarían por el aumento en la tasa general patronal de 3,5 puntos (se pasa de 13,0% a 16,5%) y por el incremento de las tasas en la escala del aporte unificado rural (art. 13, Ley 16.107). Los siguientes decrementos se vieron determinados por la baja en 2 puntos (de 16,5% a 14,5%) de la tasa patronal del sector privado a partir de 1993, la exoneración parcial de 6 puntos a partir de 1995 de la industria manufacturera y la baja de 2 puntos adicionales de los privados (de 14,5% a 12,5%) por la reforma previsional a partir de 1996.



En sentido contrario operó el comienzo de la recaudación de los aportes patronales por Servicios Bonificados, mayoritariamente a partir de 1997 tanto para el fondo de solidaridad como para las cuentas individuales de ahorro. Debe recordarse que los aportes patronales por Servicios Bonificados no son exonerables. Si se deduce del total de aportes patronales la recaudación por Servicios Bonificados, el incremento observado a partir del año 1996 es menor.

La baja posterior a partir del 2000 se explicaría fundamentalmente por las exoneraciones sectoriales concedidas a partir de 1999 ya reseñadas (rurales, industria

manufacturera, transporte, construcción, etc.) y por la caída en el nivel de actividad económica.

Cuadro 3: Aportes jubilatorios patronales por destino 1990 - 2002
Expresados en valores constantes (IPC) - (en miles de dólares de 2002)

	Aportes Patronales (tasa general)	Servicios Bonificados	Ahorro Individual	Total
1990	422.124			422.124
1991	484.744			484.744
1992	524.306			524.306
1993	482.696			482.696
1994	477.216			477.216
1995	459.663			459.663
1996	452.784			452.784
1997	468.453	7.762	1.217	477.432
1998	469.982	22.901	4.217	497.100
1999	474.838	20.202	6.041	501.082
2000	449.895	23.817	5.374	479.087
2001	429.820	22.353	7.665	459.838
2002	357.338	19.087	6.500	382.925

Fuente: Elaborado a partir de Balances Generales del Organismo.

En el Cuadro 4 se desagrega la recaudación de los aportes patronales a la tasa general por sector de afiliación.

El sector Doméstico aporta a la tasa general sin exoneraciones de ningún tipo. En la evolución de la recaudación de este sector se visualiza los cambios de las tasas de aportes (1990, 1993 y 1996) pero no parecería haber sido afectado por la caída en el nivel de actividad económica de los últimos cuatro años.

Cuadro 4: Aportes jubilatorios patronales tasa general, por sector de afiliación 1990 - 2002
Expresados en valores constantes (IPC) - (en miles de dólares de 2002)

	Industria y Comercio	Civil y Escolar	Rural	Doméstico	Total
1990	255.439	140.163	24.619	1.903	422.124
1991	294.145	162.678	25.519	2.402	484.744
1992	327.821	166.032	27.726	2.726	524.306
1993	293.166	165.405	21.953	2.173	482.696
1994	300.545	153.741	21.008	1.922	477.216
1995	302.232	133.833	21.708	1.889	459.663
1996	275.466	156.118	19.319	1.882	452.784
1997	245.273	201.222	19.995	1.963	468.453
1998	247.881	204.108	15.898	2.094	469.982

1999	246.525	213.637	12.306	2.370	474.838
2000	231.211	203.564	12.608	2.512	449.895
2001	214.046	206.246	6.957	2.571	429.820
2002	169.858	175.602	9.342	2.535	357.338

Fuente: Elaborado a partir de Balances Generales del Organismo.

La recaudación del sector Rural marca un crecimiento hasta el año 1992 y un descenso continuo posterior. Este comportamiento responde plenamente a los cambios en la tasa del unificado ya comentada (incremento en las tasas de la escala del unificado en 1990, conversión de tasa progresiva a uniforme en 1996, rebaja de la alícuota del aporte patronal jubilatorio de la tasa unificada en 1999 y eliminación del componente patronal jubilatorio a partir del 2000).

En la afiliación de Industria y Comercio quedan comprendidas la mayoría de las exoneraciones, tanto las concedidas para promover instituciones como para promover actividades productivas (industria manufacturera, construcción, transporte). La recaudación de esta afiliación muestra los cambios en la tasa general privada de aportes patronales de los años 1990, 1993 y 1996, como también el cambio establecido por la reforma previsional en los montos impositivos (asignación computable) para los casos de trabajadores comprendidos por el régimen mixto. La baja en la recaudación a partir del año 2000 muestra el efecto de las nuevas exoneraciones concedidas y de la menor aportación que se habría dado por la caída en el nivel de actividad económica general.

3.1.2. Evolución de la masa salarial y de cotizantes

La menor recaudación observada en los últimos años responde a dos efectos conjuntos: las exoneraciones a las tasas de aportes y a la baja en el nivel de actividad económica. El objetivo perseguido por la política de exoneraciones fue disminuir la carga impositiva sobre el sistema productivo para mejorar la capacidad de competencia de las empresas e incentivar el empleo.

A efectos de tener algún indicador del efecto sobre el sistema productivo y del empleo se presenta la evolución de la masa salarial estimada a partir de la recaudación de los aportes para el período 1998 – 2002 y la evolución de los cotizantes por sector de afiliación para el período 1990 – 2002.

Cuadro 5: Masa Salarial por sector de afiliación 1998 - 2002
Expresados en valores constantes (IMS ajustado) (1)
(en miles de dólares de 2002)

	Industria y Comercio	Construcción	Civil y Esc.	Rural	Doméstico	Total
1998	1.780.443	99.814	884.977	118.191	14.817	2.898.242
1999	1.726.382	112.765	905.421	114.842	16.556	2.875.965
2000	1.901.042	104.953	977.767	106.837	17.901	3.108.500
2001	1.788.182	99.437	955.182	104.593	18.399	2.965.793
2002	1.671.392	69.276	913.048	111.103	19.933	2.784.752

Fuente: Elaborado a partir de datos de Consolidados de Recaudación ATYR, Salidas especiales de ATYR por Subcausales y Aportes del Gobierno Central de Repartición FINANZAS.

(1) El IMS del INE fue ajustado por el efecto del cambio de la escala de tasas del IRP en el año 2002.

Si se compara el año 2002 respecto a 1998, año previo al inicio de la recesión económica, se observa que la masa salarial total se redujo cerca del 4%. El sector con la baja más marcada fue la industria de la Construcción que redujo su masa salarial en un 30,6%. Las afiliaciones de Industria y Comercio y los Rurales tuvieron una caída del monto gravado de aproximadamente un 6%. El sector que presentó incrementos anuales en todo el período fueron los Servicios Domésticos. El sector Civil si bien presenta una variación positiva del comparativo entre los años 1998 y 2002, presenta disminuciones de la masa salarial a partir del año 2001.

En el Cuadro 6 se presenta la evolución estimada de la masa salarial de la Industria Manufacturera. Se observa decrementos anuales en todo el período considerado. La materia gravada por contribuciones expresada en valores constantes de salarios en el 2002 se redujo respecto a la del año 1998 en 26,6%.

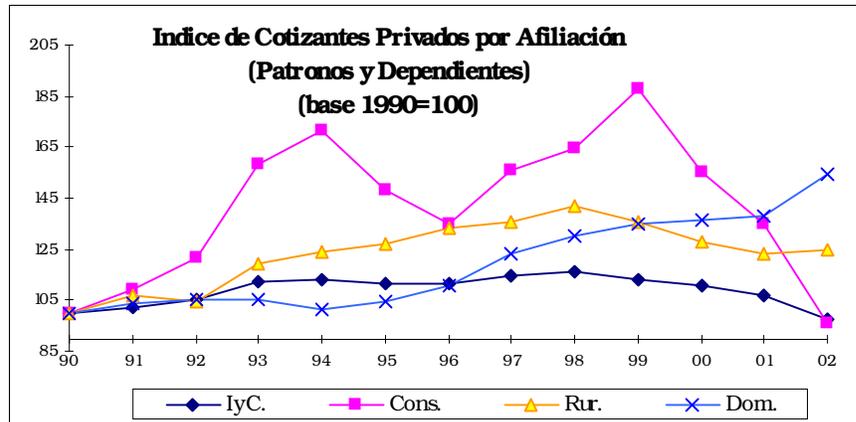
Cuadro 6: Masa Salarial de la Industria Manufacturera 1998 - 2002
Expresados en valores constantes (IMS ajustado) (1)
(en miles de dólares de 2002)

1998	443.920
1999	403.158
2000	380.103
2001	370.775
2002	325.902

Fuente: Elaborado a partir de datos de Consolidados de Recaudación ATYR, Salidas especiales de ATYR por Subcausales y Aportes del Gobierno Central de Repartición FINANZAS.

(1) El IMS del INE fue ajustado por el efecto del cambio de la escala de tasas del IRP en el año 2002.

En el gráfico siguiente se presenta la evolución de los cotizantes del sector privado por afiliación.



La industria de la Construcción presenta una evolución cíclica en el período considerado con una fuerte caída a partir de 2000. En cambio los Servicios Domésticos evolucionan en forma creciente desde 1995 e inclusive en el período recesivo. El sector Rural presentó incrementos hasta el año 1998 y decrementos en 1999 a 2001 con una leve aumento en el 2002. La afiliación que agrupa el mayor número de cotizantes, Industria y Comercio presenta decrementos anuales desde 1999 al 2002.

Del análisis de estos indicadores muy globales surgiría que las exoneraciones de aportes concedidas en los últimos años no evitaron la reducción de los montos gravados y del número de cotizantes. El sector que no tuvo exoneraciones de ningún tipo mantuvo un comportamiento creciente durante el período recesivo. En particular, las medidas de estímulo adoptadas en el 2001 para el sector Construcción, en el año 2002 todavía no evidencian efectos positivos. Tal vez los tiempos de respuesta son mayores o esas medidas habrían evitado una caída mayor de la registrada. Las estadísticas preliminares para el año 2003 muestran un crecimiento de la recaudación y de los cotizantes en todas las afiliaciones.

El análisis global de la evolución de la masa salarial y de los cotizantes muestra la debilidad de este enfoque para inferir efectos de las exoneraciones como política de estímulo. No permite aislar cada uno de los posibles determinantes del comportamiento de las variables ni identificar importancia relativa de cada uno de ellos y sus rezagos.

3.1.3 Pérdida de recaudación

A efectos de cuantificar los menores recursos del BPS por aplicación de las exoneraciones establecidas por la normativa vigente, se presenta una estimación del monto de la pérdida de recaudación de aportes patronales jubilatorios, del Seguro por Enfermedad y Cargas Salariales en el año 2002. En el Anexo 2 se adjunta una lista de

trabajos anteriores en que se informó estimaciones de pérdida de recaudación por exoneraciones para años anteriores.

El monto no recaudado se calculó a partir de la masa salarial gravada estimada a partir de los aportes jubilatorios del año 2002 haciendo el supuesto simple de inelasticidad de la base imponible. Las estimaciones se basan en la información de la recaudación por mes de pago de las obligaciones corrientes (sin considerar pagos por convenios, ni multas, ni recargos). Las fuentes manejadas fueron los consolidados mensuales de recaudación de ATYR, información de aportes del Gobierno Central de FINANZAS, salidas especiales de ATYR por sub causales de exoneración para la industria de la Construcción y las actividades de Industria Manufacturera y Transporte.

El monto total que se habría dejado de percibir por el BPS en el año 2002 alcanzaría a 152 millones de dólares anuales, de los cuales 136,3 millones corresponden a aporte jubilatorios, 15,2 millones a los Seguros por Enfermedad y 0,7 millones a Cargas Salariales.

Cuadro 7: Montos exonerados por tipo de aporte, según afiliación – Año 2002 (en dólares) (1)

	Aportes Jubilatorios	Ap.Seg. Enfermedad	Cargas Salariales	Total
Industria y Comercio	102.420.251	13.524.479		115.944.730
Construcción	3.008.651	582.943	710.314	4.301.908
Civil y Escolar	20.923.733			20.923.733
Rural	9.964.255	1.079.226		11.043.481
Total	136.316.890	15.186.648	710.314	152.213.852

Fuente: Elaborado a partir de datos de Consolidados de Recaudación ATYR, Salidas especiales de ATYR por Subcausales y Aportes del Gobierno Central de Repartición FINANZAS.

(1) Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual de \$ 21,263.

NOTAS: No se informan las exoneraciones de impuestos a terceros (IRP, BSE, CJP, etc.).

No incluye aportes patronales por Servicios Bonificados.

La menor recaudación de aportes patronales en Industria y Comercio alcanzaría a 116 millones de dólares anuales. Las exoneraciones comprendidas en esta afiliación son las de Industria Manufacturera, Transporte y Otras exoneraciones.

Por las actividades de Industria Manufacturera se exoneró aproximadamente 43 millones de dólares. Por aportes jubilatorios se recaudó 35,5 millones menos, de los cuales 17 millones corresponderían al primer tramo de exoneración de aportes patronales jubilatorios otorgado en el año 1995 y 18,5 millones a la exoneración de los

6,5 puntos restantes que entró en vigencia a partir de junio de 2001. La rebaja a los aportes patronales al Seguro por Enfermedad representaría 7,1 millones de dólares anuales.

Cuadro 8: Montos exonerados para Industria Manufacturera – Sector Privado – Año 2002 (en dólares) (1)

	Ap. Jubilatorios	Ap.Seg. Enfermedad	Total
Industria Manufacturera (sub causal 66)	35.529.623	7.105.925	42.635.547
-Baja de 6,0% de ap. Patr. IVS (de 12,5% a 6,5%)	17.054.219		17.054.219
-Baja de 6,5% de ap. Patr. IVS (de 6,5% a 0,0%)	18.475.404		18.475.404
-Baja a la mitad (de 5,0% a 2,5%) del ap. Patr. Seg. Enf.		7.105.925	7.105.925

Fuente: Elaborado a partir de datos de Consolidados de Recaudación ATYR, Salidas especiales de ATYR por Subcausales y Aportes del Gobierno Central de Repartición FINANZAS.

(1) Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual de \$ 21,263.

NOTAS: No incluye aportes patronales por Servicios Bonificados.

La menor recaudación por las exoneraciones del sector Transporte habría representado poco más de 7 millones de dólares anuales. El aporte no recaudado de las empresas de transportistas terrestre de Carga sería de 1,5 millones, las empresas que efectúan transporte de Pasajeros en líneas urbanas y suburbanas 3,3 millones y los vehículos de Taxis y Remises 1,8 millones de dólares anuales.

**Cuadro 9: Montos exonerados para Transporte –Año 2002
(en dólares) (1)**

	Ap. Jubi.
Transporte	7.267.926
-Carga: baja de 12,5% ap. Patr. IVS (sub causal 73)	1.553.048
-Pasajeros líneas urbanas y sub urbanas: baja de 12,5% ap. Patr. IVS (sub causal 80)	3.312.860
-Taxis y Remises: baja de 12,5% ap. Patr. IVS (sub causal 86 y 88) (1)	1.849.646
-Cooperativa de prod. Transporte: baja de 12,5% ap patro. IVS cod. 02 (sub causal 87) (2)	552.372

Fuente: Elaborado a partir de datos de Consolidados de Recaudación ATYR, Salidas especiales de ATYR por Subcausales y Aportes del Gobierno Central de Repartición FINANZAS.

(1) Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual de \$ 21,263. (2) Anualizado en base a datos de meses junio a diciembre/02.

NOTAS:

No incluye aportes patronales por Servicios Bonificados.

Por Otras exoneraciones de Industria y Comercio se habría dejado de percibir 66 millones de dólares, las que representan el 43% del monto total exonerado en el año 2002. En este ítem se considera las exoneraciones concedidas para promover instituciones y actividades de interés social (enseñanza, periodismo, deportes, religión, cooperativas, agremiaciones, etc.).

**Cuadro 10: Montos exonerados para Otras subcausales de Industria –Año 2002
(en dólares) (1)**

	Aportes Jubilatorios	Aportes Seg. Enfermedad	Total
Otras exoneraciones totales Ind y Comercio (resto de sub causales) (2)	59.622.702	6.418.555	66.041.257

Fuente: Elaborado a partir de datos de Consolidados de Recaudación ATYR, Salidas especiales de ATYR por Subcausales y Aportes del Gobierno Central de Repartición FINANZAS.

(1) Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual de \$ 21,263.

(2) Las estimaciones se basaron en datos de un proceso especial de ATYR del mes de pago setiembre/00 desagregado por tipo de sub causal de exoneraciones.

NOTAS: No incluye aportes patronales por Servicios Bonificados.

En la industria de la Construcción se estimó un monto exonerado de 4,3 millones anuales de las cuales 1.3 millones corresponden a exoneraciones de obras concedidas por la Ley 17.292 y 2,1 millones al conjunto de obras privadas que se acogieron a las últimas exoneraciones concedidas a fines del año 2002.

**Cuadro 11: Montos exonerados para Construcción –Año 2002
(en dólares) (1)**

	Aportes Jubilatorios	Aportes Seg. Enfermedad	Cargas Salariales	Total
Construcción	3.008.651	582.943	710.314	4.301.908
-Obra privada Ley 17.292 (sub causales 78 y 79)	1.339.360			1.339.360
-Obra privada Ley 17.555 (sub causales 93 a 101) (2)	1.085.166	404.238	617.553	2.106.956
-Otras exoneraciones Construcción (3)	584.126	178.705	92.761	855.592

Fuente: Elaborado a partir de datos de Consolidados de Recaudación ATYR, Salidas especiales de ATYR por Subcausales y Aportes del Gobierno Central de Repartición FINANZAS.

(1) Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual de \$ 21,263. (2) Anualizado en base a datos de meses noviembre y diciembre/02. (3) Sub causales: 27, 28, 30, 31, 32, 46, 48, 49, 54, 61 y 72.

NOTAS: No incluye aportes patronales por Servicios Bonificados.

El total de aportes no percibidos en el sector Civil y Escolar en el 2002 ascendería a 21 millones de dólares. Las actividades con exoneración total supondrían 15,4 millones de dólares anuales, por las actividades de la industria manufacturera se estimó una menor recaudación de 4,5 millones de dólares y la rebaja de aportes al Correo representaría 1 millón de dólares anuales.

**Cuadro 12: Montos exonerados para Civil y Escolar –Año 2002
(en dólares) (1)**

	Aportes Jubilatorios
Civil y Escolar	20.923.733
-Industria Manufacturera (2)	4.478.721
-Exoneraciones parciales (3)	1.065.606
-Exoneraciones totales (4)	15.379.407

Fuente: Elaborado a partir de datos de Consolidados de Recaudación ATYR, Salidas especiales de ATYR por Subcausales y Aportes del Gobierno Central de Repartición FINANZAS.

(1) Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual de \$ 21,263. (2) Reducción de aportes jubilatorios: UTE (de 24,5% a 18,5%) y ANCAP (de 24,5% a 6,5%). (3) Administración Nal de Correos: rebaja de 12% del aporte patronal IVS (de 24,5% a 12,5%).

(4) Organismos con exoneración total de aportes patronales jubilatorios: AFE, Comisión Honoraria Lucha Antituberculosa, Escuela y Liceo Elbio Fernandez, BPS y PROBPS.

NOTAS: No incluye aportes patronales por Servicios Bonificados.

Las exoneraciones concedidas al sector Rural representarían 11 millones de dólares anuales de los cuales 10 millones corresponden a la exoneración total de aportes jubilatorios y 1 millón a aportes del Seguro por Enfermedad.

**Cuadro 13: Montos exonerados para Rural –Año 2002
(en dólares) (1)**

	Ap. Jub.	Ap.Seg. Enfermedad	Total
Rural	9.964.255	1.079.226	11.043.481
-Baja a 0% de la alícuota del Unificado por ap. Patr. IVS (por dependiente y por patrono) (2)	9.964.255		9.964.255
-Baja 50% de la alícuota del Unificado por ap. Patr. Seguro Enfermedad		1.079.226	1.079.226

Fuente: Elaborado a partir de datos de Consolidados de Recaudación ATYR, Salidas especiales de ATYR por Subcausales y Aportes del Gobierno Central de Repartición FINANZAS.

(1) Los valores corrientes anuales se convirtieron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual de \$ 21,263. (2) En esta estimación no se consideró la menor recaudación por el cambio de tasas a partir del 1/01//1996 cuando se pasó de una escala progresiva a una tasa uniforme de 1,5 por mil (Art. 686, Ley 16.736 de 5/01/1996).

NOTAS:

No incluye aportes patronales por Servicios Bonificados.

3.2 Cambios en la estructura financiera

3.2.1 Evolución de la estructura financiera

La estructura financiera del BPS ha venido cambiando durante la última década y principalmente en los últimos años. Los ingresos por contribuciones sobre la nómina se han ido reduciendo y cada vez tiene mayor peso los ingresos por impuestos generales (IVA afectado, COFIS y Asistencia Financiera Neta). Una buena parte de este cambio se debe al cambio en la forma de indexación de las pasividades del año 1989 y a la desafectación de los aportes personales que se transfieren a las AFAP a partir de la reforma previsional de 1995. Pero también ha incidido la reducción de las tasas de aportes patronales por efecto de las exoneraciones parciales y totales que se fueron estableciendo a partir del año 1995 y especialmente de 1999 en adelante y con la sustitución de contribuciones por la Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS).

A efectos de visualizar la evolución de la estructura del financiamiento del BPS en una perspectiva de largo plazo se procesaron los datos del Balance del organismo para los años 1990 y 2002 y se comentan los principales resultados.

Cuadro 14: Principales Recursos
Expresados en valores constantes (IPC)
(en miles de dólares de 2002)

	1990		2002		Variaciones Valores
	Valores	%	Valores	%	
Aportes	966.349	81,6	881.836	49,1	-84.513
Impuestos Afectados	192.152	16,2	332.033	18,5	139.881
Asistencia Neta	25.825	2,2	581.209	32,4	555.384
Total	1.184.327	100,0	1.795.078	100,0	610.751

Fuente: Elaborado a partir de Balances Generales del Organismo.

En el año 1990 cerca del 82% de los recursos correspondieron a Aportes de seguridad social y el 18% restante provenían de Impuestos Afectados y Asistencia del Estado. En el año 2002 la estructura de los recursos cambia sustancialmente. Los recursos provenientes de Aportes representan el 49% del total y los Impuestos Afectados y recursos de Rentas Generales el 51%. La participación de los Impuestos Afectados no muestra un cambio importante; pasa de representar el 16,2% en 1990 a 18,5% en el 2002. Sin embargo la Asistencia pasa de representar el 2,2% en 1990 a 32,4% en el 2002. El cambio significativo de la estructura de los recursos se da de aportes sobre sueldos a asistencia financiera.

Si el análisis se hace en términos de niveles se tiene que los recursos se incrementaron en 611 millones de dólares entre ambos años. Los recursos por Aportes disminuyeron sólo en 84 millones y se incrementaron los Impuestos Afectados en 140 millones y principalmente la Asistencia Neta en 555 millones.

En el Cuadro 15 se presenta el comparativo de la composición de los recursos por aportes.

Cuadro 15: Recursos por tipo de aportes
Expresados en valores constantes (IPC)
(en miles de dólares de 2002)

	1990	2002	Variación	Transf. AFAP	Variación
I.V.S.	857.957	685.132	-172.826	123.790	-49.036
Seguro Enfermedad	88.402	163.637	75.236		75.236
Ingresos Varios (1)	65	9.676	9.611		9.611
Fondos Especiales	19.925	23.391	3.466		3.466
Total	966.349	881.836	-84.513	123.790	39.276

Fuente: Elaborado a partir de Balances Generales del Organismo.

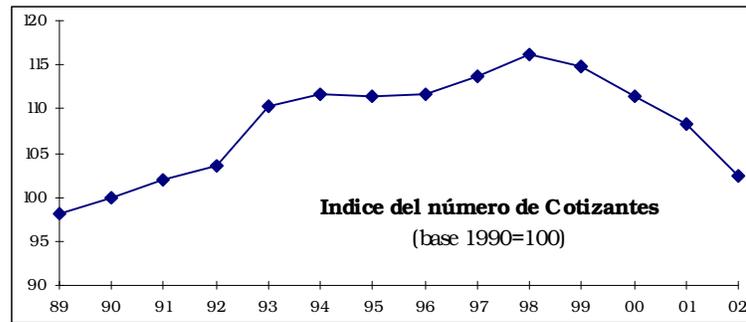
(1) A partir del 2000 incluye partida de Rentas Generales para financiar erogaciones de Asignaciones Familiares para Hogares de Menores Recursos.

La disminución de 84 millones de dólares en los recursos por Aportes se explican principalmente por un incremento en 75 millones de los aportes al Seguro por Enfermedad y una baja en los aportes jubilatorios de 173 millones.

Si se tiene en cuenta que las transferencias por aportes personales a las AFAP no están consideradas en el Balance del 2002 como recursos, y que representaron 124 millones de dólares, se ve que entre esos años se produjo una baja en la recaudación de aportes jubilatorios del orden de 49 millones, que en buena medida pueden ser atribuidos a las reducciones en las tasas de aportes patronales.

Una estimación de la menor recaudación de aportes patronales por las exoneraciones concedidas a partir de 1995 muestra que, de acuerdo a la masa salarial del 2002, se habría dejado de percibir cerca de 70 millones de dólares anuales, de los cuales 60.7 millones corresponderían a la baja de aportes jubilatorios y 8.6 millones a aportes al Seguro por Enfermedad. De acuerdo a estos datos, la diferencia de 20 millones podría atribuirse a un aumento de la recaudación de aportes debido en gran parte a un incremento de la masa salarial gravada.

Otro de los factores que habría contribuido a la menor recaudación de aportes en el 2002 es el bajo nivel de actividad económico de este año. Pero si se compara el número de cotizantes de los años analizados, éstos se incrementaron. En el año 2002 el total de cotizantes fue superior a los del 1990 en más de 20.000 puestos (830.287 cotizantes promedio en 1990 y 852.878 en el 2002).



La disminución de la recaudación de aportes en el período fue de alguna manera compensada por el crecimiento de los impuestos afectados, que aumentaron en el período en cerca de 140 millones de dólares (aumento de los puntos del IVA afectado de 5 a 7 puntos y la afectación del COFIS).

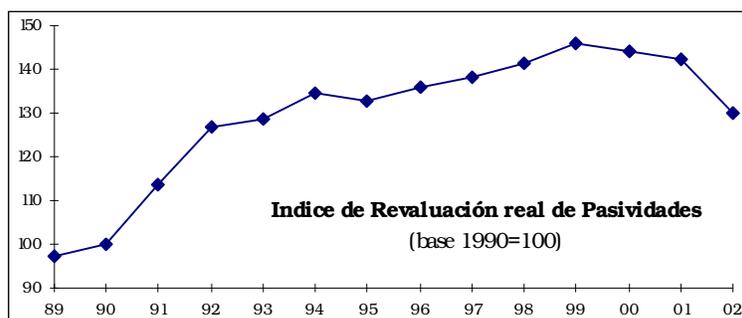
La causa principal del cambio en la estructura financiera del sistema fue el aumento en la Asistencia del Estado del orden de 555 millones. Esta hizo disminuir en forma importante la participación de los aportes en el total de recursos. Aún cuando se deduzca de su importe las transferencias a las AFAP de 124 millones restaría por explicar el crecimiento de la Asistencia del orden de 431 millones. Dicho incremento fue generado en buena medida por el incremento operado en las prestaciones.

**Cuadro 16: Erogaciones por tipo de riesgo
Expresados en valores constantes (IPC)
(en miles de dólares de 2002)**

	1990	2002	Variación
I.V.S.	964.813	1.346.534	381.722
Seguro Enfermedad	134.780	195.550	60.770
Carga de Flia. y Maternidad	58.685	74.323	15.638
Seguro Desempleo	25.049	77.279	52.230
Fondos Especiales	19.302	15.210	-4.092
Gastos Funcionamiento	56.083	100.445	44.362
Total	1.258.712	1.809.341	550.630

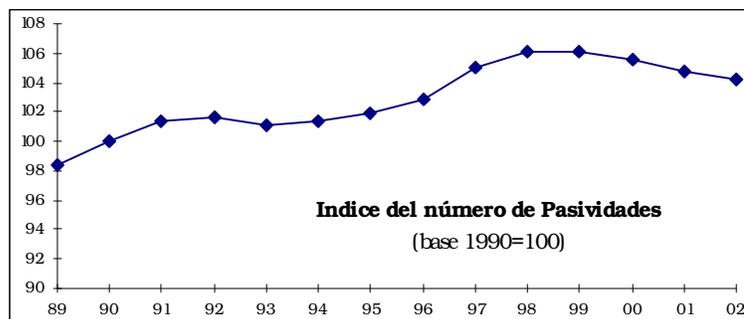
Fuente: Elaborado a partir de Balances Generales del Organismo.

La comparación del total de erogaciones entre ambos años muestra un incremento de 551 millones de dólares. En particular se destaca el aumento significativo de 382 millones de dólares que se verificó en las prestaciones de pasividades.



Este aumento es consecuencia de la aplicación de la reforma constitucional del artículo 67 en materia de la forma de revaluación en los primeros años de la década de los noventa. En este sentido si se compara el índice de revaluación de las pasividades con el índice de precios al consumo se ve que las pasividades crecieron en términos reales más del 30%.

En menor medida incide también el incremento de 4,1% en el número de pasividades entre esos años. La cantidad de pasividades promedio en el 2002 fue de 715.813 y en el año 1990 fue de 687.236 pasividades.



El aumento operado en las prestaciones de actividad en cerca de 124 millones de dólares corresponde principalmente a los Subsidios por Desempleo que se incrementó en 52 millones de dólares y a los Seguros por Enfermedad con un aumento de 61 millones. Respecto a este último resultado cabría establecer que fue compensado por el crecimiento de las contribuciones a ese seguro.

El aumento en 44 millones de dólares de los Gastos de Funcionamiento incidió en el crecimiento de la Asistencia, pero en menor medida que las prestaciones.

En definitiva, el cambio en la estructura financiera del BPS operada entre los años 1990 y 2002 es consecuencia principalmente del aumento en la Asistencia Neta del Estado. Este aumento fue impulsado fundamentalmente por dos elementos; el cambio en la forma de revaluación de las pasividades y la reforma previsional que creó el pilar de ahorro individual en 1995. El aumento de los impuestos afectados a partir del año 1993 tuvo la finalidad de ir compensando las rebajas y exoneraciones de aportes patronales.

3.2.2 Cambios en la redistribución del ingreso

El sistema público de seguridad social tiene un financiamiento tripartito y el Estado debe cubrir el déficit con Asistencia Financiera. El otorgamiento de exoneraciones de aportes supone que el financiamiento del sistema fue cambiando de recursos provenientes de contribuciones especiales de seguridad social por impuestos indirectos explícitamente afectados al sistema de seguridad social y por la Asistencia de Rentas Generales.

Esta sustitución de cotizaciones sobre la nómina por impuestos generales si bien en principio no tiene consecuencias sobre el equilibrio financiero del sistema de seguridad social, sí genera cambios en la redistribución de ingresos. El esquema de seguro se transforma gradualmente en un esquema de impuestos y transferencias. En la medida que no todos los que contribuyen tengan acceso a los beneficios, supone una redistribución desde la población contribuyente a los beneficiarios de las prestaciones de seguridad social. Por ejemplo, la reducción de los aportes patronales jubilatorios a un sector de actividad supondrá una transferencia de la sociedad en su conjunto - si se trata de un impuesto al consumo como lo es el IVA - a los pasivos de ese sector productivo, porque las cotizaciones que inicialmente estaban a cargo de los empresarios y trabajadores de ese sector, se sustituyeron por impuestos generales.

Otra consecuencia del cambio en la estructura financiera tiene que ver con los aspectos estratégicos del régimen mixto²⁰. En la reforma de la seguridad social de la ley 16.713 se estableció como incentivo una bonificación del 50% sobre las asignaciones computables del pilar de solidaridad intergeneracional a aquellos trabajadores que, disponiendo de salarios mensuales que no superaran el primer nivel de ingresos, optaran por integrar el pilar de ahorro individual.

Dado que la opción por integrar el pilar de ahorro individual es esencialmente voluntaria, la bonificación fue concebida como un incentivo, puesto que de lo contrario

²⁰ Camacho, L. (2002), La reestructura del primer pilar de protección: Efectos financieros de la contracción del primer pilar del nuevo régimen previsional mixto uruguayo, en Indicadores de la Seguridad Social, BPS – AEA, N° 187, Junio 2002.

era posible que no se captase a la gran mayoría de afiliados. La contracción del sistema de reparto, a causa de las bonificaciones que se otorgan a quienes realicen la opción por el régimen mixto, no generará directamente significativos ahorros respecto al sistema anterior. No obstante, tal contracción es la que hace posible la creación de un subsistema de ahorro sin generar al subsistema de reparto en el largo plazo dificultades de carácter financiero.

Este porcentual de bonificación se determinó en función de las tasas de aportes jubilatorios establecidas en la reforma, de manera que pudiera ser financiado por los aportes patronales jubilatorios y respetando el equilibrio financiero del pilar de solidaridad en el largo plazo. Las exoneraciones de aportes patronales jubilatorios que se fueron concediendo con posterioridad a la ley de reforma previsional llevaría a que para algunos trabajadores la bonificación estará financiada por los aportes patronales y en otros casos los recursos provendrán de impuestos generales.

4. Conclusiones

Las primeras exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social en nuestro país datan de la década de los 50 y 60 y las establecidas en la Constitución. Este conjunto de exoneraciones iniciales tuvieron como finalidad promover instituciones y/o actividades de enseñanza, culturales, religiosas, deportivas, agrupaciones sin fines de lucro y actividades como el periodismo etc., entre otras. Se utilizó como instrumento la desgravación tributaria en general (impuestos nacionales y/o municipales y contribuciones de seguridad social).

A partir de 1995 y en especial en los años más recientes, las exoneraciones de aportes patronales persiguieron objetivos esencialmente económicos y se concedieron con la finalidad de mejorar la competitividad de determinados sectores, sobrellevar coyunturas desfavorables, fomentar la inversión y el empleo y para la reactivación económica. Fueron políticas selectivas para determinados sectores productivos y focalizadas a la reducción de costos a través de uno de los factores de producción, el trabajo.

La tasa legal vigente de aporte jubilatorio del sector privado es de 12,5% y la del sector público depende del tipo de institución (Entes Autónomos y Servicios Descentralizado 24,5%, Administración Central 19,5% y Gobiernos Departamentales 16,5%).

Todos los sectores, excepto el de Domésticos, tienen exoneraciones de aportes. El análisis de la evolución de las tasas estimadas en el período 1998 – 2002 muestra que las exoneraciones concedidas aumenta en todas las afiliaciones en el período considerado. La tasa promedio general baja de 13,9% a 10,0%. Los sectores en que se verifica mayores reducciones en la tasa promedio son Rurales y Construcción. La afiliación de Industria y Comercio, que es la que concentra la mayoría de los tipos de exoneraciones baja de 10,5% a 6,4%. En particular, las actividades del ciclo productivo manufacturero tuvieron una exoneración de 6 puntos de la tasa general desde junio de

1995 hasta mayo de 2001 y son actividades exentas de aporte patronal jubilatorio a partir de junio de 2001. La tasa promedio se reduce de 7,32% en 1998 a 1,6% en el 2002.

Del análisis de la evolución de los aportes patronales jubilatorios recaudados por el BPS en el período 1990 – 2002 se observa que éstos crecieron en los años 1991- 1992 y en el período 1997 – 1999 y decrecieron en 1993 – 1996 y en los años 2000 – 2002. La evolución de los aportes patronales responde a varios factores: cambios en la tasa de aporte general, establecimiento de tasas de aportes patronales por servicios bonificados, nivel de actividad económica en general, nuevas exoneraciones de aportes patronales, pero puede visualizarse la baja en la recaudación que se habría dado por el impacto de las nuevas exoneraciones de aportes en el año 1995 y a partir de 1999.

Del análisis de la masa salarial estimada a partir de la recaudación de los aportes para el período 1998 – 2002 y de los cotizantes por sector de afiliación surgiría que las exoneraciones de aportes concedidas en los últimos años no habrían evitado la reducción de los montos gravados y del número de cotizantes. El sector que no tuvo exoneraciones de ningún tipo mantuvo un comportamiento creciente durante el período recesivo. En particular para el sector Construcción, las medidas de estímulo adoptadas en el 2001, todavía no evidencian efectos positivos en el año 2002. Tal vez los tiempos de respuesta son mayores o esas mediadas habrían evitado una caída mayor de la registrada. Las estadísticas preliminares para el año 2003 muestran un crecimiento de la recaudación y de los cotizantes en todas las afiliaciones.

Un estudio de evaluación de las exoneraciones como política de estímulo requiere identificar y aislar cada uno de los posibles determinantes del comportamiento de las variables y cuantificar la importancia relativa de cada uno de ellos. El diseño y evaluación de las políticas macroeconómicas de incentivos a sectores productivos y del empleo trascienden a los objetivos de las políticas de protección social y en particular a los de la seguridad social. La Asesoría Económica y Actuarial es una unidad técnica especializada en seguridad social y no estaría en condiciones de encarar la medición de los aspectos macro de los impactos sobre el nivel de actividad y de empleo de las exoneraciones, con el grado de rigurosidad metodológica requeridos.

De acuerdo a las estimaciones de la pérdida de recaudación por las exoneraciones de aportes para el año 2002, se habría dejado de percibir por el BPS 152 millones de dólares anuales, de los cuales 136,3 millones corresponden a aporte jubilatorios, 15,2 millones a los Seguros por Enfermedad y 0,7 millones a Cargas Salariales.

Por afiliación, la menor recaudación de aportes patronales en Industria y Comercio (en esta afiliación se incluye las exoneraciones de la Industria manufacturera, Transporte y Otras exoneraciones) alcanzaría a 116 millones de dólares anuales, en Civil y Escolar 21 millones de dólares, los Rurales 11 millones y en la industria de la Construcción 4,3 millones anuales.

Por las actividades de Industria Manufacturera se exoneró aproximadamente 43 millones de dólares en el 2002 que corresponden 35,5 millones a aportes jubilatorios y 7,1 millones de dólares a la rebaja de los aportes patronales al Seguro por Enfermedad. Por Transporte 7,3 millones y por Otras exoneraciones (se incluyen las exoneraciones concedidas para promover instituciones y actividades de interés social: enseñanza, periodismo, deportes, religión, cooperativas, agremiaciones, etc.) se habría dejado de percibir 66 millones de dólares, las que representan el 43% del monto total exonerado en el año 2002.

La estructura financiera del BPS ha venido cambiando durante la última década y principalmente en los últimos años. En el año 1990 cerca del 82% de los recursos correspondieron a contribuciones de seguridad social y el 18% restante provenían de Impuestos Afectados y Asistencia del Estado. En el año 2002 los recursos provenientes de Aportes representaron el 49% del total y los Impuestos Afectados y recursos de Rentas Generales el 51% restante. Los ingresos por contribuciones sobre la nómina se han ido reduciendo y cada vez tiene mayor peso los ingresos por impuestos generales (IVA afectado, COFIS y Asistencia Financiera Neta). Una buena parte de este cambio se debe a la forma de indexación de las pasividades establecida a partir del año 1989 y a la desafectación de los aportes personales que se transfieren a las AFAP a partir de la reforma previsional de 1995. Pero también ha incidido la reducción de las tasas de aportes patronales por efecto de las exoneraciones parciales y totales que se fueron estableciendo a partir del año 1995 y especialmente de 1999 en adelante y por la sustitución de contribuciones sobre sueldos por la Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS).

Esta sustitución de cotizaciones sobre la nómina por impuestos generales si bien en principio no tiene consecuencias sobre el equilibrio financiero del sistema de seguridad social, sí genera cambios en la redistribución de ingresos y modifica aspectos estratégicos de la reforma previsional.

Este informe encaró las exoneraciones de aportes patronales desde la perspectiva de la seguridad social planteando algunos de los problemas que conllevan, pero es un enfoque parcial ya que las contribuciones especiales de seguridad social tienen a la vez un carácter de tributo y como tal inciden en el comportamiento de los agentes económicos, aspecto que no ha sido evaluado.

En este sentido se puede afirmar que la financiación de la Seguridad Social es un tema multidisciplinario y una preocupación de tipo práctico. Así, lo que a simple vista parece ser una proposición directa de redistribución de ingresos, puede adquirir a su vez, el carácter de una política laboral, de utilización de recursos, o bien de la promoción de sectores específicos e incluso de desarrollo de la economía en su conjunto. Por otra parte, lo que comienza siendo un sistema de seguro colectivo, puede evolucionar de tal manera que los recursos se transformen en aspectos importantes de la política fiscal de una nación.

ANEXO 1

TABLA DE EXONERACIONES VIGENTES

Causal	Subcausal N°	Descripción	Normativa Legal	Fecha Desde Subcausal
1	1	Instituciones de Enseñanza Privada	Art. 134, Ley 12.802 del 30.11.60 Art. 69 Constitución Art. 38 Ley 12276 del 10.02.56 Art.274, Ley 16.462 del 11.01.94 Art. 448, Ley 16.226	27/02/56
2	2	Instituciones Culturales	Art. 134, Ley 12.802 del 30.11.60 Art. 69 Constitución Art. 38 Ley 12276 del 10.02.56 Art.274, Ley 16.462 del 11.01.94 Art. 448, Ley 16.226	27/02/56
3	3	Asociaciones y Federaciones Deportivas	Art. 134, Ley 12.802 del 30.11.60 Art. 69 Constitución Art. 38 Ley 12276 del 10.02.56 R.D 40-11/95 del 25.10.95	27/02/56
3	90	Asociaciones y federaciones Deportivas y las Instituciones que las integran	Art. 134, Ley 12.802 del 30.11.60	27/02/56
4	4	Partidos Políticos	Art. 134, Ley 12.802 del 30.11.60 Art. 91, Ley 14.57 del 03.02.72	24/12/60
5	5	Sindicatos Obreros con goce de Personería Jurídica	Art. 134, Ley 12.802 del 30.11.60	
6	6	Instituciones Religiosas	Art. 134, Ley 12.802 del 30.11.60 Art. 5 Constitución	27/02/56
6	65	Instituciones Religiosas (sin exon. Seg.Enf.) causal a reverter por Jurídica	Art. 134, Ley 12.802 del 30.11.60 Art. 5 Constitución Art. 38, Ley 12.276 del 10.02.56	27/02/56
7	7	Sociedad San Vicente de Paul	Art. 134, Ley 12.802 del 30.11.60	24/12/60
8	8	Comisiones de Fomento Escolar	Art. 76, Ley 13.586 Art. 449, Ley 16.226, Del 29.10.91 R.D. 38-30/98 del 04.11.98	6/03/67
8	44	A.P.A.L.; Apoyo de Centros donde se imparte Enseñanza dependiente de C.E.T.P.		1/01/92
9	9	Empresas Periodísticas del Interior	Art. 31, Ley 11.196 Art. 68, Ley 13.349	15/08/65
9	103	Empresas Periodísticas de Montevideo	Art. 85, Ley 17.555 del 18.09.02	1/01/03
10	10	Asociación de Profesionales Universitarios con goce de Personería Jurídica	Art. 517, Ley 13.892 del 19.10.70	30/10/70
11	11	Entidades Gremiales de Empleadores con goce de Personería Jurídica	Art. 91, Ley 14.057 del 03.02.72	19/02/72
12	12	Instituciones Privadas de Asistencia Médica Colectiva	Art. 241, Ley 13.318 del 28.12.64	23/01/65
12	85	Instituciones Privadas de Asistencia Médica Colectiva (incluyen código de aportación 01)		23/01/65
13	13	Sanatorios Particulares	Art. 57, Ley 14.057 del 03.02.72	19/02/72
14	14	Asociaciones Profesionales		5/06/81
15	15	Instituciones Privadas cuya principal fuente de ingresos la constituye la subvención del Consejo del Niño (INAME)	Art. 27, Ley 14.057 de 03.02.72 Art. 218, Ley 16.462 del 11.01.94	19/02/72
15	81	Empresa unipersonal subvencionada por INAME	Art. 27, Ley 14.057 del 03.02.72	19/02/72
16	16	Asociación Civil Manos del Uruguay y las cooperativas que la integran	Art. 1 Decreto 303/79 del 30.05.79 R.D. 31-21/97 del 10.09.97 Art. 134, Ley 12802 del 30.11.60 Decreto 38/97 del 05/02/97 Res. P.E. del 22.01.80	14/06/79
17	17	Caja de Jubilaciones de los Profesionales Universitarios	Art. 4, Ley 12.997	1/01/75

18	18	Organismos Internacionales y Funcionarios Diplomáticos y Consulares		10/11/69
18	74	Comisión Técnica Mixta de Salto grande		1/07/82
18	75	Personal de C.A.R.U. (Com. Adm. Rio Uruguay)		1/07/82
18	76	Aportes atrasados de empleados de Embajada que hayan realizado la opción por el sistema de seguridad Social uruguayo		10/11/69
19	19	Explotación de predios rurales destinados al autoconsumo	Art. 30, Ley 15.852 del 24.12.86	1/10/86
19	91	Predios rurales desgravados con personal dependiente		1/10/86
20	20	Astilleros y Talleres Navales	Art. 18, Ley 14.650 del 04.05.77	2/06/77
21	21	Cooperativa de Producción	Ley 13.481 del 23.06.66	6/08/66
21	22	Cooperativa de Consumo	Ley 14.019 del 07.09.71	25/09/71
21	23	Cooperativa Agropecuarias de viticultores	Art. 48, Ley 14.106 del 14.03.73 RD 40-3/97 del 10.12.97 RD 48-8/96 del 11.12.96 Ley 15.645 del 17.10.84	10/11/84
21	24	Cooperativas Agrarias	Art. 48, Ley 15.645 del 17.10.84 RD 12-25/93 del 14.04.93 RD 30-42/92 del 05.08.92 Art. 57 y 58, Dec. 556/85 del 16.10.85	10/11/84
22	25	Comisión Honoraria Lucha Antituberculosa	Art. 317, Ley 13.737 del 09.01.69	31/01/69
23	26	Actividades Declaradas de Interés Nacional	Decreto 703/74 del 05.09.74 Decreto 735/86 del 19.11.86 Decreto - Ley 14.178 del 28.03.74 Decreto 49/82 del 10.02.82 Decreto 494/91 del 10.09.91	28/04/74 29/04/74
24	27	Construcción o refacción de vivienda u otro tipo de edificación destinada a la explotación agropecuaria en el medio rural	Ley 14872	1/01/93
24	28	Instituciones Deportivas de carácter Amateur	Ley 14.057	19/02/72
24	30	Instituciones comprendidas en subcausales: 4,5,6,5,8,9,11,12, 13,26 y 27		10/02/56
24	32	Obra pública con participación de profesionales del Organismo que realiza u obras de ingeniería		13/02/67
24	46	Instituciones comprendidas en subcausales 17 (Caja de Jub. Profesionales Universitarios)		1/01/75
24	54	A.N.E.P.	Art. 395, Ley 16.226 Art. 23, Ley 15.800 Art. 429, Ley 16.320	16/11/91
24	61	Instituciones comprendidas en subcausales: 1,2,3,10,15,16,28,32,34 y bps.		10/02/56
24	72	Cooperativas Agrarias (Causal 21 y Subcausal 24)		10/11/84
24	78	Propietarios de Obras Privadas de Arquitectura	Art. 2, Ley 17.292 Dec. P.E. 22/02/02	1/01/01
24	79	Propietarios de obras Privadas de Ingeniería	Art. 2, Ley 17.292 Dec. P.E. 22/02/02	1/01/01
24	82	Obras de B.P.S. con Técnico Contratado		22/08/97
24	102	Convenio Constituido del Banco Interamericano del Desarrollo (BID)		10/02/60
24	105	Obras Municipales	Decreto 441/02	20/11/02
26	34	Asociaciones de Jubilados y Pensionistas	Art. 200, Ley 15.851 del 24.12.86	1/01/87
27	35	Radioemisoras AM y FM Interior del País	Art. 617, Ley 16.170 del 28.12.90	1/01/91
28	36	Sociedad de Fomento Rural	Art. 134, Ley 12.802 del 30.11.96 Art. 69 de la Constitución Art. 253, Ley 16.462 del 11.01.94 Dec. 38/94 del 01.02.94 RD. 43-120/93 del 01.12/93	25/01/78

29	37	Sociedades Administradoras de Fondos Complementarios de Previsión Social	Art. 4, Ley 15,611 Art.3. Dec 305/89	30/08/84
32	45	A.G.A.D.U.	Art. 441, Ley 16,320 del 01.11.60 Art. 134. Ley 12,802 del 30.11.60 Art. 69. de la Constitución	1/01/93
33	50	Agencias Marítimas		1/01/90
33	51	Seguros Convencionales		1/01/90
33	52	Casas Bancarias		1/01/90
33	59	ANSE		1/05/94
34	55	Hogares de Ancianos sin fines de lucro	Decreto 236/94 DEL 25.05.94 Art. 465, Ley 16,226 DEL 29.10.91 Com. ATYR 69/95 del 27.06.95	1/01/92
36	60	Organización Internacional para las migraciones		14/11/86
37	62	ANDA		29/02/56
37	63	Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones		8/11/84
37	68	A.F.E		29/02/56
38	64	Consejo de Capacitación Profesional		16/03/79
39	66	Industrias de actividades manufactureras	Art. 25, Ley 16,697 del 25.04.95 Ley 17.345 Dec.454/95 del 22.12.95 Dec. 68/98 del 11.03.98 Dec. 245/000 Dec.200/01del31.05.01 Com.113/00 de ATYR Ley 17.345 del 29.06.00	1/07/95
39	73	Transporte terrestre de carga	Decreto 275/00 Art. 19, Ley 17,345 31.05.01 Art. 1, Decreto 200/001	1/10/00
39	80	Transporte colectivo de pasajeros	Art. 19, Ley 17,345 31.05.01 Art. 1, Decreto 200/001	1/06/01
39	86	Transporte colectivo de pasajeros Taxis y Remises	Ley 17.345 del 31.05.01 Decreto 147/02	1/05/02
39	87	Cooperativa de Transporte	Ley 17.345 del 31.05.01	1/06/01
39	88	Transporte con doble exoneración	Ley 17.345 del 31.05.01	1/05/02
39	104	Suministradoras de Personal de la Industria Manufacturera	Art.2 Ley 17.243 dec.80/03	1/01/03
40	67	Fundación Bianchi Ardoino Danero		19/11/84
41	69	Impuesto a las Retribuciones Personales (Creado por Dec. Ley N° 15.294 del 23/06/82)	Ley 15.294	23/06/82
42	70	Banco de Previsión Social y Pro - B.P.S.	Art. 23, Ley 15.800	17/01/86
43	71	O.N.G.		20/07/70
45	83	Microempresas Vigencia 01/01 al 31/12 (1º Ejercicio)	Ley 17.426	1/01/02
46	84	Microempresas segundo ejercicio Vigencia 01/01 al 31/12	Ley 17.426	1/01/03
47	89	Instituto Nacional de Viticultores	Ley 15.903	1/01/87
48	92	Comisión Honoraria Administradora de Solidaridad Creada por Ley 16.524	Ley 17.555 del 18.09.2002	29/09/02
49	93	Obras de Arquitectura	Art. 4 Ley 17.555 Prop. Horiz. Int. Tur, y/o Nac. Coop.Viv	1/10/02
49	94	Obras de Ingeniería	Art. 4 Ley 17.555 Prop. Horiz. Int. Tur, y/o Nac. Coop.Viv	1/10/02
49	95	Ley 17.555 art.4º; art. 5º de la Constitución y art. 134 (Ley 12.802 y 16.320)	Art. 4 Ley 17.555 Prop. Horiz. Int. Tur, y/o Nac. Coop.Viv	1/10/02
49	96	Ley 17.555 art. 4º y art. 69	Art. 4 Ley 17.555 Prop. Horiz. Int. Tur, y/o Nac. Coop.Viv	1/10/02
49	97	Ley 17.555 art 4º y Ley 14.872 (Rurales)	Art. 4 Ley 17.555 Prop. Horiz. Int. Tur, y/o Nac. Coop.Viv	1/10/02
50	98	Ley 17.555 art. 5º Viviendas nuevas s/otra causal de exoneración	Art. 4 Ley 17.555 art. 5 viv. Nuev- art.1 Dec.377/02 Art. 1,3,5	1/10/02
50	99	Ley 17.555 art. 5º Viviendas nuevas amparo Art. 5º de la Constitución	Art. 4 Ley 17.555 art. 5 viv. Nuev- art.1 Dec.377/02 Art. 1,3,5	1/10/02

50	100	Ley 17.555 art. 5º Vivienda nuevas y art.69	Art. 4 Ley 17.555 art. 5 viv. Nuev- art.1 Dec.377/02 Art. 1,3,5	1/10/02
50	101	Ley 17.555 art. 5º yLey 14.872 (Rurales)	Art. 4 Ley 17.555 art. 5 viv. Nuev- art.1 Dec.377/02 Art. 1,3,5	1/10/02

Fuente: ATYR.

ANEXO 2

Fecha	Informe
17/10/2003	Solicitud del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Exoneraciones de aportes a la seguridad social
11/09/2002	Proyecto de ley de reactivación económica, artículo 1. Incidencia de la rebaja del aporte unificado de la Construcción
Agosto 2003	Aporte Unificado de la Construcción: Un estudio de las obras con exoneraciones - Año 2002, en Indicadores de la Seguridad Social, N° 201.
Diciembre 2002	Recaudación por punto de aportes al BPS Año 2001, en Indicadores de la Seguridad Social, N° 193.
22/06/2001	Solicitud del Ministerio de Economía y Finanzas: Estimación del costo anual de las exoneraciones de contribuciones e impuestos recaudados por el BPS
16/05/2001	Estimaciones de incidencia financiera del proyecto de ley del Poder Ejecutivo (rebaja de aportes patronales)
Febrero de 2000	Recaudación por punto de aportes al BPS Año 1999, en Indicadores de la Seguridad Social, N° 166.

**PRESTACIONES DE ASIGNACIONES
FAMILIARES A HOGARES DE MENORES RECURSOS:
EVOLUCIÓN 2000 - 2003**

PRESTACIONES DE ASIGNACIONES FAMILIARES A HOGARES DE MENORES RECURSOS:

EVOLUCIÓN 2000 - 2003

1. Introducción

En el presente estudio se analiza la evolución y características de las prestaciones económicas de Asignaciones Familiares que el B.P.S. sirve a los Hogares de Menores Recursos (AFHMR).

Esta prestación surge por Ley 17.139. Se trata de una extensión, de la prestación prevista en el artículo 2° del Decreto - Ley 15.084 de Asignaciones Familiares, a hogares de menores recursos. El Decreto 316/999 reglamenta dicha ley. En su artículo 2° este decreto considera Hogares de Menores Recursos a: “aquellos núcleos familiares que perciban ingresos mensuales de cualquier naturaleza, monetarios y no monetarios, no superiores a tres salarios mínimos nacionales.” El artículo 3° considera atributarios²¹ de este régimen especial a:

- “1°) La mujer que constituya el único sustento de hogar monoparental.”
- “2°) Los trabajadores, hombres o mujeres, amparados al seguro de desempleo y una vez agotada dicha cobertura.”
- “3°) La mujer embarazada, sirviéndose una prestación prenatal desde el comienzo del embarazo, y luego una prestación por un período de doce meses inmediatos y posteriores al nacimiento”.

Los atributarios del régimen especial de HMR tiene requisitos de acceso al programa menos exigentes que el régimen general de Asignaciones Familiares de la Ley 15.084, pero en contra partida, los beneficios que reciben son más restringidos. Para ser atributario de las AFHMR no se requiere tener afiliación al BPS como trabajador dependiente. Los beneficiarios de AFHMR no tienen derecho a las prestaciones en especie que brinda los centros de atención materno infantil, ni en el caso de que el beneficiario sea discapacitado, a percibir asignación doble ni tener derecho a las ayudas económicas para traslado y/o concurrencia a escuelas y cursos especiales.

De acuerdo a Resolución de Directorio N° 34-1/99, el primer pago de estas prestaciones se realizó en el mes de enero del año 2000 y correspondió al bimestre noviembre – diciembre de 1999.

²¹ En el presente artículo y a partir de la RING de prestaciones, los atributarios pasan a denominarse “generantes”.

A efectos de analizar la evolución de este tipo de Asignaciones Familiares se indagan por un lado, características de los beneficiarios: edad, nivel educativo, cantidad de beneficiarios por tipo de generante, por zona geográfica y algunas características de los generantes. También se analizan las erogaciones anuales de estas prestaciones y el importe de las mismas según tipo de generante. El total de los cuadros se adjuntan en el Anexo.

2. Análisis de resultados

En el Cuadro 1 se presenta el promedio anual y la estructura de beneficiarios según tipo de generante, de los años 2002 y 2003.

Cuadro 1: PROMEDIO ANUAL Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE BENEFICIARIOS DE AFHMR POR AÑO, SEGÚN TIPO DE GENERANTE (En número de beneficiarios y porcentajes)

	Extensión de desempleo		Gravidez		Mujer jefa de hogar		Totales	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
2002	15.737	20,1	4.880	6,2	57.333	73,7	77.950	100,0
2003	23.652	24,0	6.397	6,5	68.783	69,6	98.831	100,0

Fuente: elaborado en base a datos de RING de AFAM.

El promedio anual en el año 2003 fue de 98.831 beneficiarios siendo superior en 26,8 % al del año anterior. Los beneficiarios que están a cargo de Mujeres Jefas de Hogar son los mayoritarios y en el 2003 ascendieron a 68.783 menores en promedio que representó el 69,6 % en el 2003. La segunda categoría en importancia corresponde a "Extensión del desempleo" que en el 2003 alcanzó a la cantidad de 23.652 beneficiarios promedio, lo que equivale al 24,0 % de beneficiarios. Por último a la categoría que se denomina "Gravidez" en el último año le correspondió 6.397 beneficiarios con un 6,5% del total.

El cuadro 1-A del Anexo presenta la evolución del número de beneficiarios de AFHMR según tipo de generante para los años 2000 a 2003. Con respecto al año 2001 no se disponen de los datos de las aperturas y asimismo los totales de los bimestres correspondientes a ese año deben considerarse como preliminares

Se puede observar a nivel de totales, un incremento sostenido de beneficiarios que parte de 33.583 en el primer bimestre de 2000 y alcanza a los 103.522 beneficiarios en el último bimestre de 2003.

El cuadro 1-B del Anexo presenta la estructura de los beneficiarios de HMR según tipo de generante para los años 2000, 2002 y 2003 por bimestre. Se puede observar que “Mujer jefa de hogar” es el componente de más peso según esta apertura y representa un promedio anual de 77,0% en el año 2000, 73,7% en el año 2002 y 69,6% en 2003. Le sigue “Extensión de desempleo” que representa el 16,0% en el año 2000, el 20,1% en el año 2002 y el 24,0% en 2003. Por último “Gravidez” representa el 7,0% en el año 2000, el 6,2% en el año 2002 y 6,5% en 2003.

En el cuadro 1-C del Anexo se presentan las variaciones de los beneficiarios de cada bimestre con respecto al bimestre inmediato anterior para los años 2002 y 2003.

Para el año 2002, en el comparativo con el bimestre anterior, en los totales y respecto a igual bimestre, las variaciones son todas positivas. Es decir que se trata de incrementos, los cuales oscilan entre el 3,8% y 4,8%, excepto en setiembre-octubre que se incrementa un 7,1% con respecto al bimestre anterior. En la apertura por tipo de generante, “Extensión del desempleo” llega a incrementarse un 12,5% en el bimestre noviembre-diciembre y “Gravidez” registra un 15,0% de incremento en el bimestre marzo-abril.

Para el año 2003, las variaciones en los totales son también positivas y oscilan entre el 4,3% en marzo - abril y el 0,4% en setiembre-octubre. La “Extensión del desempleo” pasa de un incremento del 11,1% en el bimestre enero-febrero a un decrecimiento del -3,4 % en setiembre-octubre. “Gravidez” presenta el mayor incremento en el bimestre julio-agosto (7,9%). “Mujer jefa de hogar” mantiene incrementos que oscilan entre el 3,8% en el bimestre mayo-junio y 1,6% en setiembre - octubre.

En el mismo cuadro también se presentan las variaciones de los bimestres del año 2003 respecto a los mismos del año 2002.

En el comparativo entre iguales bimestres de los años 2002 y 2003, se observa en los totales aumentos a tasas decrecientes. En el bimestre marzo-abril se produce el mayor incremento (32,2%) y en noviembre - diciembre se verifica el menor incremento (17,6%). Si se observa la apertura por tipo de generante vemos que en “Extensión del desempleo” se producen los mayores incrementos. El bimestre que mayor se incrementa con respecto al año anterior es marzo-abril (75,8%). “Gravidez” presenta el mayor incremento en el bimestre marzo-abril (45,3%). “Mujer jefa de hogar” presenta su mayor incremento en el bimestre marzo - junio (22,3%) y su menor incremento en el bimestre setiembre-octubre (17,3%).

En el Cuadro 2 vemos el promedio anual y la estructura de generantes de AFHMR según tipo de generante, de los años 2002 y 2003.

Cuadro 2: PROMEDIO ANUAL Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE GENERANTES DE AFHMR POR AÑO, SEGÚN TIPO DE GENERANTE (En número de generantes y porcentajes)

	Extensión de desempleo		Gravidez		Mujer Jefa de hogar		Totales	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
2002	8.108	19,4	4.833	11,6	28.470	68,9	41.411	100,0
2003	12.605	23,9	6.325	12,0	33.765	64,1	52.695	100,0

Fuente: elaborado en base a datos de RING de AFAM.

La estructura de las aperturas se comporta en forma similar a la de los beneficiarios. El promedio anual de generantes del año 2003 fue de 52.695 personas, siendo superior en 25,9% al del año anterior. Los generantes “Mujeres jefas de hogar” son las mayoritarias y en el 2003 ascendieron a 33,765 que representaron el 64,1% del total. La segunda categoría en importancia corresponde a “Extensión del desempleo” con 12.605 generantes con una participación de 23,9%. La categoría “Gravidez” ascendió en promedio a 6.325 generantes, la que participa con un 12,0% del total.

El cuadro 2-A del Anexo presenta la evolución del número de generantes de HMR según tipo de generante para los años 2000 al 2003. No se disponen de la información de las aperturas del año 2001.

A nivel de totales, y en forma análoga con los beneficiarios, se registra un incremento sostenido de generantes que comienza con 18.414 personas en el primer bimestre de 2000 y alcanza a los 55.429 generantes en el último bimestre de 2003.

El cuadro 2-B del Anexo se observa la estructura según tipo de generante para los años 2000, 2002 y 2003 por bimestre. En comparación con la estructura de los beneficiarios, la proporción mayor también le corresponde a “Mujer jefa de hogar” aunque en menor grado que para el caso de los beneficiarios. El promedio anual de esta apertura se traduce en 72,7% en el año 2000, 68,9% en el año 2002 y 64,1% en 2003. Mientras que la proporción correspondiente a “Gravidez” es algo mayor que para el caso de los beneficiarios; en el año 2000 participa con un promedio anual de 11,6%, en 2002 la proporción es de 11,6% y en 2003 es 12,0%. Mientras que la proporción de generantes con “Extensión del desempleo” es muy similar a la de los beneficiarios. El promedio anual del año 2000 representa el 15,7%, el promedio anual del año 2002 representa el 19,4% y en el año 2003 participa con 23,9% del total de generantes.

En el Cuadro 3 presenta la estructura de beneficiarios de HMR por bimestre según zona geográfica para los años 2000, 2002 y 2003.

Cuadro 3: ESTRUCTURA DE BENEFICIARIOS DE AFHMR POR BIMESTRE, SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA (En porcentajes)

	Montevideo	Interior	Total país
2000			
Ene-Feb.	49,9	50,1	100,0
Mar-Abr.	48,8	51,2	100,0
May.-Jun.	47,2	52,8	100,0
Jul-Ago.	45,9	54,1	100,0
Set-Oct.	44,5	55,5	100,0
Nov-Dic	43,5	56,5	100,0
2002			
Ene-Feb.	38,7	61,3	100,0
Mar-Abr.	38,2	61,8	100,0
May.-Jun.	37,9	62,2	100,0
Jul-Ago.	37,8	62,2	100,0
Set-Oct.	38,0	62,0	100,0
Nov-Dic	38,0	62,0	100,0
2003			
Ene-Feb.	38,3	61,8	100,0
Mar-Abr.	38,2	61,8	100,0
May.-Jun.	38,2	61,8	100,0
Jul-Ago.	38,1	61,9	100,0
Set-Oct.	37,9	62,2	100,0
Nov-Dic	38,5	61,5	100,0

Fuente: elaborado en base a RING de AFAM

Los beneficiarios del Interior son mayoritarios desde el inicio del programa y han aumentado su participación en los años siguientes. En el año 2000 el promedio anual de beneficiarios de Montevideo es del 46,6% mientras que el del Interior es de 53,4%. En el año 2002, se acentúa la desigualdad, Montevideo representa el 38,1% y el Interior el 61,9%. Sucede algo similar para el año 2003: a Montevideo le corresponde el 38,2% de promedio anual y al Interior le corresponde el 61,8%.

El Cuadro 4 presenta un comparativo basado en un bimestre de los años 2002 y 2003 de la cantidad de beneficiarios por generante con una apertura por zona geográfica.

Cuadro 4: DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS DE AFHMR POR TRAMO DEL NÚMERO DE MENORES POR GENERANTE, SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA. Emisión bimestre Setiembre - Octubre 2002 y 2003 (En porcentajes)

	2002			2003		
	Mdeo.	Interior	Total país	Mdeo.	Interior	Total país
Sin datos	0,4	1,0	0,8	-----	-----	-----
1 y 2	55,5	51,8	53,2	58,1	53,4	55,2
3 y 4	33,4	33,4	33,4	32,1	33,0	32,6
5 y 6	8,7	11,1	10,2	7,9	11,0	9,9
Entre 6 y 10	2,1	2,6	2,4	1,8	2,6	2,3
Más de 10	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaborado en base a RING de AFAM

Más de la mitad de los beneficiarios se concentran en el tramo de 1 y 2 beneficiario por generante, tanto en Montevideo como en el Interior, pero dicho porcentaje es superior en el caso de Montevideo. La cantidad de beneficiarios a cargo de 5 y más menores por generante es mayor en el Interior del país.

Para el año 2002 en el total país, el tramo de 1 a 2 beneficiarios por generante comprende al 53,2% de total de beneficiarios y el tramo de 3 y 4 beneficiarios por generante, comprende al 33,4% del total de beneficiarios. En la apertura por zona, el tramo de 1 a 2 beneficiarios registra en el Interior, un porcentaje menor que en Montevideo (51,8% y 55,5% respectivamente). En el tramo de 3 y 4 beneficiarios por generante, se mantienen los mismos valores para Montevideo e Interior (33,4%). En el tramo de 5 y 6 beneficiarios por generante el Interior registra una proporción algo mayor que Montevideo (11,1% y 8,7% respectivamente).

En el año 2003 para el Total país la estructura de beneficiarios por generante es similar a la del año 2002. En Montevideo el porcentaje con 1 y 2 beneficiarios, es mayor que en el Interior (58,1% y 53,4% respectivamente). El porcentaje de 3 y 4 beneficiarios, es similar en Montevideo e Interior (32,1% y 33,0% respectivamente) y el porcentaje de 5 y 6 beneficiarios por generante es mayor en el Interior (11,0% contra 7,9 % de Montevideo).

En el Cuadro 5 se presenta un comparativo de un bimestre para los años 2002 y 2003 de los beneficiarios con una apertura por nivel educativo.

Cuadro 5: DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE AFHMR POR NIVEL EDUCATIVO. Emisión bimestre Setiembre – Octubre 2002 y 2003 (En porcentajes)

	2002	2003
Pre Escolar	16,7	20,0
Escuela	39,1	40,9
Escuela rural	1,1	1,3
Liceo	14,8	11,2
UTU	1,5	1,5
Prenatal y menor de 4 años	27,7	25,2
Total	100,0	100,0

Fuente: elaborado en base a RING de AFAM

La participación de cada apertura en el total es similar para ambos años. Los beneficiarios se concentran en el nivel escolar (40%), pero si se considera los primeros cinco años es decir, Prenatal y menor de 4 años y Preescolar, estos dos niveles representan cerca del 45% del total y superan a los menores que asisten a escuelas.

El porcentaje mayor le corresponde al nivel escolar con 39,1% en 2002 y 40,9% en 2003. Le sigue prenatal y menores de 4 años con 27,7% en el año 2002 y 25,2 % en el año 2003 y luego Preescolar con 16,7 % en el año 2002 y 20,0% en el año 2003. El nivel de liceo registra 14,8 % en el año 2002 y 11,2 % en el año 2003. Por último el nivel de UTU es el de menor porcentaje con 1,5 % en ambos años.

En el Cuadro 6 se presenta los beneficiarios de HMR según la edad en porcentajes, para el bimestre setiembre - octubre de los años 2002 y 2003.

Cuadro 6: DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE HMR SEGÚN EDAD. Emisión bimestre Setiembre – Octubre 2002 y 2003 (En porcentajes)

	2002	2003
-1	2,8	2,5
0	5,4	5,5
1	5,0	4,7
2	6,9	5,8
3	7,8	6,9
4	7,5	7,5
5	7,5	7,3
6	7,3	7,3
7	6,9	7,2
8	6,5	6,7

9	6,1	6,3
10	5,3	5,9
11	4,9	5,2
12	3,8	4,0
13	4,1	4,2
14	3,8	4,2
15	3,3	3,7
16	2,8	3,2
17	2,1	1,7
18	0,2	0,2
19	0,0	0,0
de 20 a 29	0,0	0,0
de 30 a 39	0,0	0,0
de 40 a 49	0,0	0,0
de 50 a 59	0,0	0,0
Igual o más de 60	0,0	0,0
Total	100,0	100,0

Fuente: elaborado en base a RING de AFAM.

Las edades que presentan mayor participación en el total, comprenden desde los 3 a los 6 años en el año 2002, oscilando el porcentaje entre el 7,8 % y el 7,3 %. En el año 2003 las edades con más proporción se encuentran entre los 4 y 7 años, oscilando los porcentajes entre los 7,5 % y 7,2 %.

El Cuadro 7 presenta la evolución de las erogaciones anuales de las prestaciones de AFHMR en el período 2000-2003 en pesos corrientes y en términos constantes, expresado en dólares.

Cuadro 7: EROGACIONES ANUALES DE LAS PRESTACIONES DE AFHMR 2000-2003

(En pesos corrientes y dólares constantes a valores promedio de 2003)

	Valores corrientes (en pesos)	Valores constantes (en dólares 2003 (1))	Variación (en %)
2000	107.099.008	5.388.508	----
2001	122.230.261	5.892.588	9,4
2002	165.424.974	6.997.584	18,8
2003(*)	212.015.327	7.512.569	7,4

Fuente: Boletín Estadístico AEA-BPS, 2003 e informe de Competencia Finanzas.

(1) Valores corrientes deflactados por IPC y expresado en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio 2003 (\$28,22). (*)Dato preliminar, bimestre noviembre – diciembre estimado.

Las erogaciones anuales en valores corrientes en el 2003 ascenderían a 212 millones de pesos en el año 2003. Las erogaciones anuales en términos constantes de IPC muestran un crecimiento continuo en el período analizado. En el año 2000 ascendieron a 5,4 millones de dólares constantes y en el 2003 alcanzarían a 7,5 millones de dólares. Las variaciones de las mismas se han traducido en incrementos en el período analizado. El mayor incremento se produjo en el año 2002 con un aumento del 18,8% con respecto al año anterior.

En el Cuadro 8 se presenta la evolución de los importes destinados al pago de la Asignación Familiar de los Hogares de Menores Recursos según tipo de generante, para los años 2002 y 2003 expresados en pesos constantes deflactados por el IPC del bimestre.

Cuadro 8: IMPORTE DE LAS PRESTACIONES DE AFHMR SEGÚN TIPO DE GENERANTE (En pesos constantes de 2003 (1))

	Extensión de Desempleo	Gravidez	Mujer jefa de hogar	Totales
2002	41.460.939	19.199.503	155.819.257	216.479.699
Ene-Feb.	6.046.351	2.903.587	25.833.214	34.783.152
Mar-Abr.	6.349.803	2.806.758	26.475.658	35.632.218
May.-Jun.	6.716.786	3.463.674	26.436.040	36.616.499
Jul-Ago.	6.851.580	3.255.799	24.765.414	34.872.793
Set-Oct.	7.532.684	3.485.175	26.727.125	37.744.984
Nov-Dic	7.963.735	3.284.511	25.581.806	36.830.052
2003	55.630.078	21.721.068	162.470.406	239.821.551
Ene-Feb.	8.543.825	3.116.573	25.215.433	36.875.832
Mar-Abr.	9.076.564	3.479.537	25.762.674	38.318.775
May.-Jun.	10.186.311	3.632.967	28.137.259	41.956.536
Jul-Ago.	9.605.970	3.887.047	27.488.261	40.981.279
Set-Oct.	9.090.798	3.784.445	27.546.314	40.421.557
Nov-Dic	9.126.610	3.820.498	28.320.465	41.267.573

Fuente: Elaborado a partir de datos de RING de AFAM.

(1) Valores corrientes deflactados por IPC del bimestre.

Se observa en los totales, un incremento sostenido de los importes que parte de 34,8 millones de pesos corrientes en el bimestre enero - febrero de 2002 y llega a 41,3 millones en noviembre - diciembre de 2003.

Al interior de las aperturas se observa que "Extensión de desempleo" presenta incrementos desde el comienzo del 2002, hasta llegar a algo más de 10,2 millones de pesos constantes en el bimestre mayo - junio y luego desciende levemente. La apertura de "Mujer jefa de hogar" es la que insume los mayores importes y también se

incrementa en forma sostenida desde el comienzo del año 2002, llegando a registrar 28,3 millones de pesos en el bimestre noviembre - diciembre de 2003. La apertura correspondiente a "Gravidez" también presenta incrementos desde el año 2002, aunque en forma menos marcada que las otras aperturas antes mencionadas.

En los Cuadros 8-A y 8-B del Anexo se presentan las variaciones resultantes de los valores del cuadro 8 descripto más arriba.

En el Cuadro 8-A vemos las variaciones de cada bimestre con respecto al inmediato anterior. Con respecto a los bimestres, para el año 2002, en los totales, se observan oscilaciones. El mayor incremento se da en setiembre - octubre (8,2%). El mayor decremento lo presenta el bimestre julio - agosto (-4,8%). En el año 2003 el mayor incremento se presenta en mayo - junio y el mayor decremento en julio - agosto.

Al interior de las aperturas, en el año 2002, la apertura que más se incrementa es "Gravidez" (23,4%) en el bimestre mayo - junio y la que presenta mayor decremento es "Mujer jefa de hogar" con -6,3%. La "Extensión de desempleo" presenta incrementos en todos los bimestres. Al interior de las aperturas del año 2003, "Extensión de desempleo" se incrementa en los tres primeros bimestres llegando a registrar un aumento del 12,2% en mayo - junio, para luego marcar decrementos y llegar a una variación casi nula en el último bimestre. "Gravidez" en general presenta incrementos, el mayor se da en el bimestre marzo - abril (11,6%). La apertura de "Mujer jefa de hogar" también presenta en general incrementos, siendo el más marcado el de mayo - junio (9,2%).

En el Cuadro 8-B (elaborado a partir de los valores presentados en el cuadro 8) se observan las variaciones de cada bimestre en relación a igual período del año anterior.

La variación del total del año 2003 con respecto al 2002 es positiva para todas las aperturas; resultando un incremento total de 10,8%. La apertura que mayor se incrementa es "Extensión de desempleo" con 34,2% de aumento, le sigue "Gravidez" con 13,1% y "Mujeres jefe de hogar" con 4,3%.

Por bimestre, para el Total de HMR, todas las variaciones son positivas, siendo el bimestre julio - agosto, el que mayor se incrementa (17,5%). Con respecto a las aperturas, "Extensión de desempleo" presenta los mayores incrementos llegando a crecer en 51,7% en el bimestre mayo - junio. "Gravidez" presenta el mayor incremento en marzo - abril (24,0%) y "Mujer jefa de hogar", que en los dos primeros bimestre registra leves decrementos, luego llega a incrementarse en 11,0% para el bimestre julio - agosto.

3. RESUMEN

Las prestaciones de Asignaciones Familiares a Hogares de Menores es un programa especial que en términos generales comenzó a servir las prestaciones en el año 2000. En éste se extiende la prestación monetaria del régimen general de Asignaciones Familiares de monto equivalente a 16% del SMN por hijo a menores que pertenecen a núcleos familiares cuyos ingresos mensuales sean inferiores a tres SMN sin exigir al mayor a cargo una vinculación laboral acreditada ante el BPS. Los generantes deben pertenecer a una de las siguientes tres categorías: desempleado que haya dejado de percibir el subsidio por Desempleo, mujeres en condición de gravidez y mujer jefe de hogar que sean el único sustento de la familia.

En este estudio se presentan estadísticas que permitan describir las características y la evolución en el período 2000 – 2003 de las AFHMR.

El número de beneficiarios promedio en el año 2003 fue de 98.831 menores y los generantes 52.695 personas. La evolución del número de beneficiarios desde el año 2000, muestra una tendencia al ascenso tanto de los beneficiarios como de generantes. En el bimestre de enero – febrero de 2000 el número de beneficiarios fue de 33.583 menores y en el bimestre noviembre - diciembre de 2003 alcanzó a 103.522 beneficiarios. Para iguales períodos los generantes ascendieron a 18.414 y 55.429 personas, respectivamente.

De las aperturas por tipo de generante, para todos los años estudiados “Mujer jefa de hogar” es la tipología con mayor proporción, le sigue “Extensión de desempleo” y por último “Gravidez”. La distribución de beneficiarios y generantes por tipo de generante presenta similitudes, pero la concentración es mayor en el caso de los beneficiarios. En el año 2003 en promedio el 69,6% de los beneficiarios pertenecen a “Mujer jefe de hogar”, el 24,0% a “Extensión de desempleo” y el 6,5% restante a “Gravidez”. Dichos porcentajes en el caso de la distribución de generantes son: 64,1%, 23,9% y 12,0%, respectivamente.

Esta estructura se ha mantenido relativamente estable en el período de análisis. El principal cambio fue que hasta mediados del primer semestre del 2002 los beneficiarios pertenecientes a “Mujer jefe de hogar” representaban más del 74,0% y luego bajan su participación, principalmente por el incremento de los menores a cargo de generantes “Extensión de desempleo” que pasaron de 16,0% a 24,0% en el año 2003. “Gravidez” se mantiene con una tendencia estable en el período estudiado.

La distribución de beneficiarios por zona geográfica muestra que el Interior registra mayor proporción que en Montevideo en este tipo de perceptores de Asignaciones Familiares. Esta diferencia tiende a intensificarse desde el 2000 al 2003. El Interior comienza participando con 50,1% en el bimestre enero - febrero de 2000 y participa con el 61,5% en el bimestre noviembre - diciembre de 2003.

El análisis de la cantidad de beneficiarios por generante muestra que el mayor porcentaje le corresponde al tramo de 1 y 2 beneficiarios a cargo (53,2% en 2002 y 53,4% en 2003). En las aperturas por zona, para los dos años, Montevideo tiene mayor proporción en este tramo (en el 2002, Montevideo acumula 55,5% e Interior 51,8%; en el 2003, Montevideo representa 58,1% del total e Interior el 53,4%). Le sigue el tramo con 3 y 4 beneficiarios pro generante, que se mantiene con muy poca diferencia para los dos años y para las aperturas por zona, oscilando entre 32,1% y 33,4%. Es en el tramo con 5 y 6 beneficiarios por generante donde prevalece el Interior del país (en el 2002, Montevideo acumula 8,7% e Interior 11,1%; en el 2003, Montevideo representa 7,9% del total e Interior el 11,0%).

En la apertura por nivel educativo de los beneficiarios, los perceptores de AFHMR se concentran en embarazos y niños que no iniciaron el primer ciclo de primaria. Prenatal y Preescolar agrupan cerca del 45,0% del total (44,4% en 2002 y 45,2% en 2003). Le sigue el nivel Escolar con una participación cercana al 40,0% (39,1% en 2002 y 40,9% en 2003). Desde el punto de vista de la continuación cronológica de los estudios, corresponde observar el nivel Liceal y de UTU, los cuales sumados, participan en el total con 16,3% en 2002 y 12,7% en 2003.

En la apertura por edad de los beneficiarios, las edades que presentan mayor participación en el total van desde los 3 a los 6 años en 2002. En el año 2003 las edades con más proporción se encuentran entre los 4 y 7 años.

Las variaciones de cada bimestre con respecto al inmediato anterior de los importes de los beneficiarios de AFHMR expresados en pesos constantes muestran oscilaciones. Para el año 2002 en los totales, el bimestre setiembre - octubre es el de mayor incremento (8,2%). "Extensión de desempleo" presenta incrementos en todos los bimestres, "Gravidez" presenta el mayor incremento en el bimestre mayo - junio (23,4%) y "Mujer jefa de hogar" presenta el mayor incremento en setiembre - octubre. En el año 2003, en los totales se registra el mayor incremento en el bimestre mayo - junio siendo "Extensión de desempleo" (12,2% de incremento), parte de la causa de este aumento junto con "Mujer jefa de hogar" (9,2% de incremento).

Con respecto a las variaciones de los importes de cada bimestre en relación a igual período del año anterior, en los totales son todas positivas. En las aperturas "Extensión de desempleo" presenta los mayores incrementos llegando a registrar 51,7% en el bimestre mayo - junio.

El monto anual del programa AFHMR estimado para el año 2003 alcanzaría a los 212 millones de pesos corrientes. La evolución de las erogaciones anuales expresadas en términos reales y expresadas en dólares anuales muestra un crecimiento en todo el período de análisis. En el 2000 fue de 5,4 millones de dólares y alcanzaría a 7,5 millones de dólares en el 2003. El mayor incremento anual se produjo en el año 2002 con un aumento del 18,8% respecto al año anterior.

ANEXO

Cuadro 1 A

NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE AFHMR SEGÚN TIPO DE GENERANTE 2000 - 2003				
	Extensión de Desempleo	Gravidez	Mujer jefa de hogar	Total HMR
2000				
Ene - Feb	6.150	2.308	25.125	33.583
Mar - Abr	7.749	3.155	34.065	44.969
May - Jun	8.255	3.913	41.155	53.323
Jul - Ago	8.938	4.669	45.461	59.068
Set - Oct	9.075	3.541	48.148	60.764
Nov - Dic	9.689	4.492	50.883	65.064
2001				
Ene - Feb	-----	-----	-----	65.430
Mar - Abr	-----	-----	-----	64.908
May - Jun	-----	-----	-----	64.234
Jul - Ago	-----	-----	-----	85.282
Set - Oct	-----	-----	-----	68.980
Nov - Dic	-----	-----	-----	83.250
2002				
Ene - Feb	12.696	4.155	52.783	69.634
Mar - Abr	13.451	4.086	54.740	72.277
May - Jun	14.497	4.698	56.016	75.211
Jul - Ago	15.980	5.075	57.419	78.474
Set - Oct	17.785	5.608	60.657	84.050
Nov - Dic	20.015	5.656	62.383	88.054
2003				
Ene - Feb	22.245	5.635	63.753	91.633
Mar - Abr	23.648	5.936	65.989	95.573
May - Jun	24.561	6.252	68.488	99.301
Jul - Ago	24.524	6.744	69.999	101.267
Set - Oct	23.694	6.855	71.140	101.689
Nov - Dic	23.237	6.958	73.327	103.522

Fuente RING de AFAM

Nota: No se dispone los datos de las aperturas del año 2001.

Cuadro 1 B

ESTRUCTURA DE BENEFICIARIOS DE AFHMR SEGÚN TIPO DE GENERANTE 2001 - 2003				
	Extensión de desempleo	Gravidez	Mujer jefa de hogar	Total HMR
2000				
Ene - Feb	18.3%	6.9%	74.8%	100.0%
Mar - Abr	17.2%	7.0%	75.8%	100.0%
May - Jun	15.5%	7.3%	77.2%	100.0%
Jul - Ago	15.1%	7.9%	77.0%	100.0%
Set - Oct	14.9%	5.8%	79.2%	100.0%
Nov - Dic	14.9%	6.9%	78.2%	100.0%
2001	S/D	S/D	S/D	S/D
2002				
Ene - Feb	18.2%	6.0%	75.8%	100.0%
Mar - Abr	18.6%	5.7%	75.7%	100.0%
May - Jun	19.3%	6.2%	74.5%	100.0%
Jul - Ago	20.4%	6.5%	73.2%	100.0%
Set - Oct	21.2%	6.7%	72.2%	100.0%
Nov - Dic	22.7%	6.4%	70.8%	100.0%
2003				
Ene - Feb	24.3%	6.1%	69.6%	100.0%
Mar - Abr	24.7%	6.2%	69.0%	100.0%
May - Jun	24.7%	6.3%	69.0%	100.0%
Jul - Ago	24.2%	6.7%	69.1%	100.0%
Set - Oct	23.3%	6.7%	70.0%	100.0%
Nov - Dic	22.4%	6.7%	70.8%	100.0%

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de AFAM

Cuadro 1 C

VARIACION DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE AFHMR SEGÚN TIPO DE GENERANTE				
2002	variación en relación al bimestre anterior			Total HMR
	Extensión de desempleo	Gravidez	Mujer Jefa de hogar	
Ene - Feb				
Mar - Abr	5,9%	-1,7%	3,7%	3,8%
May - Jun	7,8%	15,0%	2,3%	4,1%
Jul - Ago	10,2%	8,0%	2,5%	4,3%
Set - Oct	11,3%	10,5%	5,6%	7,1%
Nov - Dic	12,5%	0,9%	2,8%	4,8%
2003				
Ene - Feb	11,1%	-0,4%	2,2%	4,1%
Mar - Abr	6,3%	5,3%	3,5%	4,3%
May - Jun	3,9%	5,3%	3,8%	3,9%
Jul - Ago	-0,2%	7,9%	2,2%	2,0%
Set - Oct	-3,4%	1,6%	1,6%	0,4%
Nov - Dic	-1,9%	1,5%	3,1%	1,8%
variación en relación a igual período del año anterior				
Ene - Feb	75,2%	35,6%	20,8%	31,6%
Mar - Abr	75,8%	45,3%	20,5%	32,2%
May - Jun	69,4%	33,1%	22,3%	32,0%
Jul - Ago	53,5%	32,9%	21,9%	29,0%
Set - Oct	33,2%	22,2%	17,3%	21,0%
Nov - Dic	16,1%	23,0%	17,5%	17,6%

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de AFAM

Cuadro 2 A

NÚMERO DE GENERANTES DE AFHMR POR BIMESTRE SEGÚN TIPO DE GENERANTE 2001 - 2003				
	Extensión de Desempleo	Gravidez	Mujer Jefa de Hogar	Total HMR
2000				
Ene - Feb	3.407	2.111	12.896	18.414
Mar - Abr	4.144	2.817	17.366	24.327
May - Jun	4.338	3.419	20.759	28.516
Jul - Ago	4.615	4.040	22.788	31.443
Set - Oct	4.687	3.189	24.340	32.216
Nov - Dic	4.949	4.048	25.565	34.562
2001				
Ene - Feb	-----	-----	-----	35167
Mar - Abr	-----	-----	-----	34075
May - Jun	-----	-----	-----	33485
Jul - Ago	-----	-----	-----	42514
Set - Oct	-----	-----	-----	33722
Nov - Dic	-----	-----	-----	42812
2002				
Ene - Feb	6.474	4.111	26.240	36.825
Mar - Abr	6.895	4.060	27.326	38.281
May - Jun	7.462	4.652	27.880	39.994
Jul - Ago	8.329	5.032	28.661	42.022
Set - Oct	9.120	5.546	29.951	44.617
Nov - Dic	10.366	5.596	30.764	46.726
2003				
Ene - Feb	11.624	5.585	31.452	48.661
Mar - Abr	12.444	5.876	32.492	50.812
May - Jun	13.080	6.186	33.660	52.926
Jul - Ago	13.108	6.657	34.205	53.970
Set - Oct	12.772	6.780	34.822	54.374
Nov - Dic	12.602	6.867	35.960	55.429

Fuente RING de AFAM

Nota: No se dispone los datos de las aperturas del año 2001.

Cuadro 2 B

ESTRUCTURA DE GENERANTES DE AFHMR SEGÚN TIPO DE GENERANTE 2000 - 2003				
	Extensión de Desempleo	Gravidez	Mujer Jefa de hogar	Total HMR
2000				
Ene - Feb	18.5%	11.5%	70.0%	100.0%
Mar - Abr	17.0%	11.6%	71.4%	100.0%
May - Jun	15.2%	12.0%	72.8%	100.0%
Jul - Ago	14.7%	12.8%	72.5%	100.0%
Set - Oct	14.5%	9.9%	75.6%	100.0%
Nov - Dic	14.3%	11.7%	74.0%	100.0%
2001				
	S/D	S/D	S/D	S/D
2002				
Ene - Feb	17.6%	11.2%	71.3%	100.0%
Mar - Abr	18.0%	10.6%	71.4%	100.0%
May - Jun	18.7%	11.6%	69.7%	100.0%
Jul - Ago	19.8%	12.0%	68.2%	100.0%
Set - Oct	20.4%	12.4%	67.1%	100.0%
Nov - Dic	22.2%	12.0%	65.8%	100.0%
2003				
Ene - Feb	23.9%	11.5%	64.6%	100.0%
Mar - Abr	24.5%	11.6%	63.9%	100.0%
May - Jun	24.7%	11.7%	63.6%	100.0%
Jul - Ago	24.3%	12.3%	63.4%	100.0%
Set - Oct	23.5%	12.5%	64.0%	100.0%
Nov - Dic	22.7%	12.4%	64.9%	100.0%

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de AFAM

Cuadro 8 A

IMPORTE MENSUAL DE LAS PRESTACIONES DE AFHMR SEGÚN TIPO DE GENERANTE				
VARIACIÓN EN RELACIÓN AL BIMESTRE ANTERIOR				
	Extensión desempleo	Gravidez	Mujer jefa de hogar	Total HMR
2002				
Ene - Feb				
Mar - Abr	5,0%	-3,3%	2,5%	2,4%
May - Jun	5,8%	23,4%	-0,1%	2,8%
Jul - Ago	2,0%	-6,0%	-6,3%	-4,8%
Set - Oct	9,9%	7,0%	7,9%	8,2%
Nov - Dic	5,7%	-5,8%	-4,3%	-2,4%
2003				
Ene - Feb	7,3%	-5,1%	-1,4%	0,1%
Mar - Abr	6,2%	11,6%	2,2%	3,9%
May - Jun	12,2%	4,4%	9,2%	9,5%
Jul - Ago	-5,7%	7,0%	-2,3%	-2,3%
Set - Oct	-5,4%	-2,6%	0,2%	-1,4%
Nov - Dic	0,4%	1,0%	2,8%	2,1%

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de AFAM

Cuadro 8 B

IMPORTE MENSUAL DE LAS PRESTACIONES DE AFHMR SEGÚN TIPO DE GENERANTE				
VARIACIÓN EN RELACIÓN A IGUAL PERÍODO DEL AÑO ANTERIOR				
	Extensión desempleo	Gravidez	Mujer Jefa de hogar	Total HMR
2003/2002	34,2%	13,1%	4,3%	10,8%
Ene - Feb	41,3%	7,3%	-2,4%	6,0%
Mar - Abr	42,9%	24,0%	-2,7%	7,5%
May - Jun	51,7%	4,9%	6,4%	14,6%
Jul - Ago	40,2%	19,4%	11,0%	17,5%
Set - Oct	20,7%	8,6%	3,1%	7,1%
Nov - Dic	14,6%	16,3%	10,7%	12,0%

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de AFAM

**EVOLUCION DEL MONTO DE LAS
ASIGNACIONES FAMILIARES
PERIODO 1999 - 2003**

EVOLUCION DEL MONTO DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

PERIODO 1999 - 2003

Las Asignaciones Familiares tienen su origen en el año 1943 cuando el legislador mediante la Ley 10.449 establece la obligatoriedad de la creación de Cajas de Compensación para el pago de las Asignaciones Familiares.

Esta prestación económica, en sus comienzos, se financiaba con aportes obreros y patronales y tenía como finalidad el proteger al grupo familiar de las diversas cargas que su constitución y permanencia determinan.

Con el transcurso del tiempo se han producido modificaciones que sin embargo no han cambiado la esencia de esta prestación. A partir del 1° de enero de 1980 se elimina la aportación obrera y patronal transformándose, entonces, en una prestación no contributiva. No es uniforme dado que a partir de la vigencia de la ley 16.697 se establecen dos niveles de asignación y su percepción depende de los ingresos del atributario y cónyuge o concubina, con un tope máximo a partir del cual deja de percibirse (10 SMN, el cual se incrementa en un SMN por cada hijo que exceda de los dos). Y por último su cobertura se fue ampliando mediante la modificación del marco legal existente que permite el acceso a la misma.

Se ha creído oportuno realizar un análisis de los egresos por esta prestación en los últimos cinco años (1999-2003). Los mismos serán presentados desagregados según el nivel de la prestación 8% y 16% y según el régimen legal que corresponda.

En la medida que no existe información contable que permita obtener la discriminación deseada, los montos se obtuvieron a partir de la cantidad de beneficiarios por emisión discriminados por el porcentaje de Salario Mínimo Nacional que les correspondía de acuerdo a la franja de ingreso del atributario y su cónyuge o concubino que habitan en el mismo domicilio. La metodología de cálculo utilizada no incluye reliquidaciones ni anulaciones.

Para obtener los valores constantes se utilizó como deflactor el promedio anual del SMN o el IPC promedio, según el caso, y se convirtieron a dólares utilizando el tipo de cambio promedio de 2003.

A continuación se presentan distintos cuadros expresados en valores constantes, otros con índices de valor también en términos constantes y por últimos cuadros con índices de volumen físico de beneficiarios que permitirán analizar la evolución, en el período a estudio, de los egresos por asignaciones familiares. Las variables monetarias representan los totales anuales, en tanto que las físicas corresponden a promedios anuales.

MONTO DE LA ASIGNACION FAMILIAR SEGÚN INGRESO
(en dólares constantes)

Año	Entre 0 y 6 SMN (A.F. = 16%)	Entre 6 y 10 SMN (A.F. = 8%)	Total
1999	24,604,913	1,635,183	26,240,096
2000	29,140,981	1,557,703	30,698,684
2001	26,597,922	1,391,434	27,989,355
2002	27,965,658	1,377,826	29,343,484
2003	29,419,263	1,301,515	30,720,778

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, los egresos totales por el pago de asignaciones familiares, si bien son oscilantes presentan una tendencia al alza. Para el último año considerado alcanzó casi a los 31 millones de dólares constantes.

Si se observa los montos pagados según el nivel de la prestación, 8% y 16% del SMN, aquellos cuyo nivel de ingresos está comprendidos entre 0 y 6 SMN, absorben, en el promedio de los 5 años, el 95% del total de egresos de esta prestación, en tanto que aquellos cuya prestación equivale al 8% del SMN representan el 5% restante.

INDICE DE VALOR EN TERMINOS REALES
(Base 1999 = 100)

Año	Entre 0 y 6 SMN (A.F. = 16%)	Entre 6 y 10 SMN (A.F. = 8%)	Total
1999	100.00	100.00	100.00
2000	116.34	93.58	114.92
2001	104.82	82.51	103.43
2002	98.30	72.87	96.71
2003	91.30	60.78	89.40

A los efectos de una mejor visualización de la evolución de los montos pagados, tanto por valor de la asignación familiar como a nivel del total, se confeccionó el cuadro anterior que presenta los índices de valor con base en el año 1999 = 100, pero en este caso se utilizó como deflactor el Índice Precios al Consumo promedio del año.

Para la asignación al 16% del SMN, los montos comienzan a decrecer a partir del año 2001 para ubicarse en el año 2003, casi un 9% por debajo de 1999. En definitiva, este comportamiento es el que determina la forma en que va evolucionando el total, dado la elevada ponderación que tiene esta categoría de la prestación.

En forma totalmente opuesta se comporta la asignación al valor mínimo del 8%, dado que sobre fines del período, luego de presentar un comportamiento netamente decreciente, los montos abonados representan un 61% de los que se pagaba en 1999.

Para las erogaciones totales, en la comparación entre principio y fines del período se aprecia un decrecimiento de casi un 11% que es el resultado del comportamiento de las dos categorías analizadas, si bien como ya se dijo su comportamiento está condicionado fundamentalmente por la evolución de la asignación familiar equivalente al 16% del SMN.

La evolución en el tiempo de las series monetarias analizadas al haber sido desafectadas de la variación de los precios estarían explicando su comportamiento en términos de poder adquisitivo. Sin embargo este resultado está condicionado por la por la cantidad de personas que percibieron el beneficio por lo que este análisis se complementa con el estudio del número de beneficiarios que perciben asignación, según la apertura considerada. Para este caso se confeccionaron índices de volumen físico, con base en el año 1999, que se exponen en el cuadro siguiente:

INDICE DE VOLUMEN FISICO DE BENEFICIARIOS

(Base 1999 = 100)

Año	Entre 0 y 6 SMN (A.F. = 16%)	Entre 6 y 10 SMN (A.F. = 8%)	Total
1999	100.00	100.00	100.00
2000	118.41	95.25	115.69
2001	107.54	84.79	104.87
2002	112.96	83.91	109.55
2003	118.76	79.27	114.13

Si se observa el índice de beneficiarios que cobran la asignación al 16%, en el año 2003 el número de éstos es un 19% mayor que en 1999 presentado una tendencia creciente en el período considerado más allá de la baja experimentada en el año 2001.

En el caso de los beneficiarios que cobran la asignación al 8%, su comportamiento se caracteriza por una baja constante en todo el período, para finalizar en el 2003 con una pérdida del 20% de beneficiarios con respecto a la base.

El índice total, presenta una evolución muy similar al de los beneficiarios que perciben una asignación al 16%, presenta una caída en 2001 pero su tendencia es al alza para finalizar un 14% sobre la base.

En forma adicional se ha realizado un estudio de montos y cantidad de beneficiarios según el régimen legal que los ampara, el régimen general establecido en la ley 15.084 y el régimen para hogares de menores recursos según la ley 17.139.

En este caso, la base para la confección de índices es el año 2000, año en el que se comienzan a efectivizar las asignaciones familiares amparadas por la ley 17.139 y las variables monetarias están expresadas en términos reales.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior los montos asociados al régimen

INDICE DE VALOR EN TERMINOS REALES

(Base 2000 = 100)

Año	Ley 15.084	Ley 17.139
2000	100.00	100.00
2001	90.72	114.22
2002	91.49	154.59
2003	96.62	198.13

general, descienden en el año 2001 casi un 9% para luego crecer y ubicarse en el 2003 en un valor equivalente al 97% de la base.

Por el contrario los montos correspondientes a los beneficiarios de menores recursos presentan un aumento significativo en todos los años destacándose el incremento de los años 2002 y 2003. Este último superó a la base en un 98%. En este caso, también, el número de beneficiarios determina los resultados obtenidos.

INDICE DE VOLUMEN FISICO DE BENEFICIARIOS

(Base 2000 = 100)

Año	Ley 15.084	Ley 17.139
2000	100.00	100.00
2001	83.79	136.40
2002	86.76	147.65
2003	85.39	187.20

La evolución de los beneficiarios, según régimen legal, presenta un comportamiento distinto, dado que los beneficiarios de la ley 15.084 descienden luego del año 2000 para mantenerse con muy pocas variaciones, los de la ley 17.139 tienen un crecimiento sostenido durante el período analizado.

CONCLUSIONES

Los montos pagados por Asignaciones Familiares, expresados en valores constantes en términos del Salario Mínimo Nacional y expresados en dólares promedio del año 2003, presentan, salvo el descenso del año 2001, un crecimiento que respecto a la base se ubica para el último año considerado en un 17%.

Este comportamiento, está condicionado por la evolución de los montos de las asignaciones equivalentes al 16% del SMN que presentan variaciones en el mismo sentido que el total y cuya explicación, entre otros factores, correspondería al desempeño de los egresos de la asignación correspondiente a los hogares de menores recursos.

Por otra parte, los índices de valor obtenidos deflactando los valores corrientes por la variación de los precios, muestran a partir de 2001 y hasta 2003 un retroceso respecto al año anterior el cual se ubica en un 89% respecto a la base. Estos resultados dependen, básicamente, del número de beneficiarios por lo cual seguidamente se presenta la evolución de los mismos.

Los beneficiarios totales crecen debido al aumento de los beneficiarios de asignaciones al 16% del SMN dado que los que perciben una asignación al 8% desciende en cada uno de los años considerados. Por su parte el crecimiento de los primeros, entre otros factores, se debería al crecimiento de beneficiarios de la asignación de los hogares de menores recursos.

Con respecto a los montos asociados al régimen legal que ampara al beneficiario, cabe destacar el fuerte incremento, en términos reales, de los egresos por la ley de Hogares de Menores Recursos lo cual debemos relacionarlo al importante crecimiento de los beneficiarios de esta ley.

