
***Comentarios de Seguridad Social N°4,
Julio – Setiembre 2004***

Indice

CAMBIOS EN LAS TASAS DE EQUILIBRIO DE LOS SISTEMAS DE REPARTO - Cr.	
Luis Camacho Gerente de Asesoría Económica y Actuarial	7
I) CONSIDERACIONES GENERALES	9
II) EVOLUCIÓN DE LA TASA DE APOORTE ANUAL DEL SISTEMA DE PRESTACION DEFINIDA.....	11
II.1 Planteo General	11
II.2 Composición de los crecimientos demográficos de cotizantes y jubilados.....	12
II.3 Incidencia de la Tasa de Reemplazo	14
III) EVOLUCIÓN DE LA TASA DE REMPLAZO DEL SISTEMA DE APORTACION DEFINIDA	14
III.1 Ajuste de la Tasa de Reemplazo total	14
III.2 Ajuste de la Tasa de Reemplazo solo de las nuevas jubilaciones	16
IV) EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE EQUILIBRIO CON UN CRECIMIENTO DE COTIZANTES EQUIVALENTE AL DE LA PEA (POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA).....	17
IV.1 Las jubilaciones se ajustan con la variación de los salarios	18
- Prestación Definida	18
- Aporte Definido.....	19
IV.2 Las jubilaciones se ajustan con la variación de los precios al consumo promedios.....	20
- Prestación Definida	20
- Aporte Definido.....	22
V) CONCLUSIONES	22
EVASIÓN EN PUESTOS DE TRABAJO - Año 2003.....	25
METODOLOGÍA	27
PRINCIPALES RESULTADOS	30
- No dependientes	32
- Dependientes	32
- Totales generales.....	32
RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO - Período 1995 - 2003	35
1. INTRODUCCION	37
2. IMPORTANCIA DEL FACTOR ACTIVO - PASIVO	37
3. EVOLUCION DE LOS ACTIVOS COTIZANTES	38
4. EVOLUCION DE LAS PASIVIDADES	40
5. RELACION ACTIVO COTIZANTE - PASIVO	42
6. CONCLUSIONES	44
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN PROTECCIÓN SOCIAL - Soc. Leticia Pugliese (Extractado de la Tesis de Maestría presentada en mayo 2004)	47
1. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL.....	49
2. LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN URUGUAY.....	52
3. DISTRIBUCIÓN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS DE SEGURIDAD SOCIAL POR ESTRATOS DE INGRESOS.....	55
4. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS.....	57
ANEXO	59
LA ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO RESULTADOS PARA - EL PERÍODO 2002 – 2003	67
INTRODUCCIÓN.....	69

1. EGRESOS	69
2. INGRESOS	71
3. TASA DE EQUILIBRIO Y RELACIONES BÁSICAS.....	73
4. TASA DE EQUILIBRIO	75
5. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA FINANCIERA	75
5.1 composición de los ingresos	76
5.2 desagregación de las contribuciones de afiliados y del estado.....	78
6. CONCLUSIONES	80
NIVEL DE LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE AFILIACION - DISTRIBUCION	
Retribuciones de Noviembre/03 con aportes asociados distribuibles a las AFAP a partir de Enero/04	81
RESULTADO Y EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPORTAMIENTO.....	83
ANEXO: DESCRIPCIÓN DE LOS INDICADORES	91
EVOLUCIÓN DE LOS SEGUROS POR DESEMPLEO: PRINCIPALES RESULTADOS	
SEGUNDO TRIMESTRE AÑO 2004.....	93
1. EVOLUCIÓN DEL NIVEL GLOBAL DE LAS PRESTACIONES.....	95
2. PRESTACIONES MONETARIAS POR TRIMESTRE.	96
3. EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE BENEFICIARIOS SUBSIDIADOS.....	97
4. BENEFICIARIOS SUBSIDIADOS POR ZONA GEOGRÁFICA	99
5. EVOLUCIÓN DE LA PRESTACIÓN PROMEDIO POR BENEFICIARIO.....	100
6. DESEMPLEO POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	102
7. DESEMPLEO POR SEXO Y EDAD EN EL TOTAL DE BENEFICIARIOS	104
8. DESEMPLEO POR SEXO Y EDAD EN LAS ALTAS	105
9. DESEMPLEO POR ZONA GEOGRÁFICA Y DURACIÓN DEL SUBSIDIO EN LAS ALTAS.....	107
10. ALTAS DE DESEMPLEO POR DURACIÓN DEL SUBSIDIO Y RAMA DE ACTIVIDAD	109
11. ALTAS DE DESEMPLEO POR ZONA GEOGRÁFICA Y CAUSAL	110
12. COMENTARIO FINAL	112
ANEXO	115
EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL URUGUAY (Asesoría Técnica en Políticas Sociales, Oficina de Planeamiento y Presupuesto) - Diciembre de 2003.....	123
INTRODUCCIÓN	125
BREVE DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL GPS	125
LOS PRINCIPALES RESULTADOS DEL GPS SEGÚN LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL.....	128
EL GPS POR OBJETO DEL GASTO	132
ANEXO 1.....	137
Clasificación del Gasto Público Social	137
<u>Educación</u>	137
Enseñanza primaria y previa	137
Enseñanza secundaria	137
Enseñanza terciaria.....	138
Enseñanza no definida por nivel.....	138
Servicios auxiliares de la enseñanza	138
Otros servicios de educación.....	139
<u>Salud</u>	139
Asuntos y servicios de hospitales	139
Medicamentos, prótesis y equipo médico	140
Investigación aplicada y desarrollo experimental	140
Asuntos y servicios de sanidad no especificados	140
<u>Seguridad y Asistencia Social</u>	140
Seguro social.....	140
Asistencia social.....	141

Otros servicios de seguridad y asistencia social	141
Vivienda y Servicios Comunitarios	141
Vivienda y desarrollo comunitario	141
Abastecimiento de agua	142
Saneamiento y control de la contaminación.....	142
Alumbrado público.....	142
Otros servicios de vivienda y comunitarios	142
Otros Gastos Sociales	143
Culturales y religiosos	143
Otros gastos sociales	143
ANEXO 2	145
ANEXO 3	151
ESTIMACION DE LA PERDIDA DE RECAUDACION POR PRESTACIONES EXENTAS	153
ESTIMACIÓN DE LA PERDIDA DE RECAUDACIÓN POR INCREMENTO DE CONTRATOS DE EMPRESAS UNIPERSONALES	157
ANTECEDENTES.....	159
INFORMACIÓN ACTUALIZA	159
METODOLOGÍA UTILIZADA	160
RESULTADOS	160
ANALISIS DE LA EVOLUCION DE LA RECAUDACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL PRIMER SEMESTRE DE 2004 (COMPARATIVO CON EL PRIMER SEMESTRE DE 2003)	163
1. ANÁLISIS A PARTIR DE LOS INFORMES DEL SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTAL.....	165
2. ANÁLISIS A PARTIR DE INFORMACIÓN DE LA PUBLICACIÓN "INDICADORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL".....	166
3. UNA CONSIDERACIÓN ADICIONAL	166
REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL RENTABILIDAD DE LOS FONDOS DE AHORRO 2000 - 2003	169
INTRODUCCIÓN	171
1. FONDO DE AHORRO PREVISIONAL	171
2. RENTABILIDAD DEL RÉGIMEN	175
3. INVERSIONES	176
4. CONSIDERACIONES FINALES	181
RECAUDACION DE CONTRIBUCIONES DE S.S.: PRACTICAS EN USO Y PUNTOS CRITICOS - (Stanford G. Ross - Consultor del Fondo Monetario Internacional, Washington, DC. - Trabajo presentado en la Conferencia Internacional organizada por AISS en Cracovia, Polonia, en junio de 2004.)	185
INTRODUCCIÓN	187
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS BÁSICOS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES	187
RECAUDACIÓN: ASUNTO CRÍTICO EN TODO EL MUNDO.....	188
DIFERENTES MODELOS DE RECAUDACIÓN.....	190
COINCIDENCIAS Y DIFERENCIAS EN LOS MODELOS DE RECAUDACIÓN.....	192
ELEMENTOS PRINCIPALES DE LOS SISTEMAS RECAUDATORIOS	193
OBTENCIÓN Y MANTENIMIENTO DE BASES DE DATOS	194
RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA	195
EXPERIENCIAS RECIENTES DE INTEGRACIÓN EN EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE	197
CONSIDERACIONES FINALES	200
Apéndice 1	202
Clasificación de países seleccionados por tipo predominante de institución recaudadora de contribuciones de pensiones.....	202
Agencias recaudadoras de impuestos	202

Organizaciones de seguridad social	202
Administradores de fondos	202
Apéndice 2	203
Estructuras administrativas: relaciones entre las principales funciones , estableciendo criterios de evaluación	203
Apéndice 3	204
Clasificación regional de países seleccionados por tipo predominante de agencia encargada de la recaudación de las contribuciones de seguridad social	204
Asia	204
América	204
Europa Occidental	204
Europa Central y Oriental y ex Unión Soviética	204
Apéndice 4	205
Coincidencias y diferencias en administraciones de seguridad social y administraciones impositivas	205
Apéndice 5	206
Experiencia en Europa Central y Oriental en recaudación integrada	206
Reformas esencialmente implementadas	206
Reformas en proceso	206
Reformas atascadas	206
Sin reformas en proceso	206

**CAMBIOS EN LAS TASAS DE EQUILIBRIO
DE LOS SISTEMAS DE REPARTO**

Cr. Luis Camacho

Gerente de Asesoría Ec. y Actuarial

CAMBIOS EN LAS TASAS DE EQUILIBRIO DE LOS SISTEMAS DE REPARTO

Un sistema de reparto tiene asociadas una multiplicidad de variables que inciden en sus resultados, variables que a su vez presentan, con el paso del tiempo, cambios significativos en sus niveles. En consecuencia, estos sistemas generales están sujetos a un dinamismo muy importante tanto en sus variaciones económicas como demográficas.

El objetivo de este análisis es estudiar el comportamiento del sistema en períodos de tiempo sucesivos a partir del estudio de la incidencia de las variables más importantes que intervienen en su equilibrio financiero

I) CONSIDERACIONES GENERALES

Un sistema financiero de reparto presenta las siguientes características principales:

- Es de financiación colectiva por la cual los aportes de los contribuyentes activos se destinan a cubrir las prestaciones en curso de pago, y no a la formación de capitales individuales.
- El equilibrio financiero del sistema se verifica por lo menos anualmente, por lo cual en ese período se debe cumplir la igualdad entre los ingresos y egresos totales. Esta ecuación básica la podemos expresar como sigue:

$$\text{Ingresos (año t)} = \text{Egresos (año t)}$$

- El sistema es por lo general de prestación definida, por lo que la variable de ajuste es la tasa de aporte. Para expresar la ecuación en forma más específica podemos plantear las siguientes relaciones para cada año:

$$\text{Ingresos(t)} = \text{SalarioPromedio(t)} * \text{Cotizantes(t)} * \text{TasaAporte(t)}$$

$$\text{Egresos(t)} = \text{SalarioPromedio(t)} * \text{TasaReemplazo} * \text{Jubilados(t)}$$

Donde la Tasa de Reemplazo sería constante y aplicable al sueldo promedio de actividad.

Cuando el sistema es de prestación definida debemos despejar "TasaAporte" de la igualdad $\text{Ingresos (t)} = \text{Egresos(t)}$ resultando:

$$\text{TasaAporte(t)} = \frac{\text{SalarioPromedio(t)} * \text{TasaReemplazo} * \text{Jubilados(t)}}{\text{SalarioPromedio(t)} * \text{Cotizantes(t)}}$$

$$= \frac{\text{TasaReemplazo} * \text{Jubilados}(t)}{\text{Cotizantes}(t)} \quad [1]$$

Planteada de esta forma, la tasa de remplazo expresa la relación económica de la ecuación de equilibrio, es decir la relación entre pasividad promedio y salario promedio.

Para visualizar en forma más sencilla las relaciones planteadas anteriormente vamos a considerarlas a través de un ejemplo sencillo. En tal sentido, supongamos que la relación entre la jubilación promedio y el sueldo promedio de actividad es del 50%, el número de cotizantes 500.000, y el de jubilados 250.000

En ese ejemplo, aplicando la fórmula general, podemos calcular la tasa de aporte de equilibrio cuyo resultado sería igual a :

$$\text{TasaAporte}(t) = 0.50 * 250.000 / 500.000 = 0.25$$

Por lo que con una tasa del 25% sobre salario el sistema se equilibraría financieramente para el año que estamos considerando.

- Cuando el sistema es de aporte definido, la variable de ajuste es la tasa de remplazo cuyo valor lo obtenemos de la siguiente expresión:

$$\text{TasaReemplazo}(t) = \frac{\text{TasaAporte} * \text{Cotizantes}(t)}{\text{Jubilados}(t)} \quad [2]$$

Siguiendo con el ejemplo, para el año considerado, y suponiendo que la tasa de aporte definida sea del 25%, el nivel de la tasa de remplazo de equilibrio sería igual a:

$$\text{TasaReemplazo}(t) = 0.25 * 500.000 / 250.000 = 0.50$$

Entonces, la tasa de remplazo resultante sería igual al 50%, cuyo nivel es similar al del caso anterior en el que el nivel de la prestación estaba definido.

Como podemos apreciar, el equilibrio anual de un sistema de reparto puede ser analizado tanto si es de prestación definida como de aporte definido puesto que en el equilibrio producen similares resultados. Por lo tanto, a continuación visualizaremos el dinamismo de este sistema para el caso de prestación definida, en el entendido de que sus resultados pueden ser expandidos al régimen de aporte definido sin mayor dificultad. De igual forma, posteriormente realizaremos apreciaciones específicas para un sistema de aporte definido.

II) EVOLUCIÓN DE LA TASA DE APOORTE ANUAL DEL SISTEMA DE PRESTACION DEFINIDA

A continuación analizaremos los cambios que pueden verificar en las tasas de aporte de equilibrio en dos años sucesivos, evaluando las variables que tienen mayor incidencia en tales cambios.

II.1 Planteo General

Compararemos las tasas de aporte del año “t” con las del año “t+1”, teniendo en cuenta que:

$$\text{TasaAporte}(t+1) = \frac{\text{TasaReemplazo} * \text{Jubilados}(t+1)}{\text{Cotizantes}(t+1)}$$

En este planteo existe un supuesto básico muy importante que está referido a que los jubilaciones en curso de pago se deben ajustar, al igual que los sueldos de cotización de acuerdo a la variación del índice medio de salarios general.

Como el sistema es de prestación definida suponemos la tasa de reemplazo constante.

Suponemos además que se cumple:

$$\text{Jubilados}(t+1) = \text{Jubilados}(t) * (1+cj)$$

$$\text{Cotizantes}(t+1) = \text{Cotizantes}(t) * (1+cc)$$

Siendo “cj” y “cc” las tasas anuales de crecimiento demográfico de los jubilados y cotizantes respectivamente.

Si hacemos el cociente entre las tasas de los dos años sucesivos obtenemos la siguiente relación:

$$\frac{\text{TasaAporte}(t+1)}{\text{TasaAporte}(t)} = \frac{1+cj}{1+cc} \quad [3]$$

Por lo cual la tasa de aporte de equilibrio de un año crecerá respecto al anterior si la tasa de crecimiento demográfico de los jubilados es mayor que la de los cotizantes.

Dada la situación general que se está verificando de envejecimiento demográfico, lleva al aumento de las relaciones de dependencia de los jubilados respecto a los activos cotizantes a través de los mayores

crecimientos demográfico de los pasivos que los activos, por lo que la tasa de aporte de equilibrio tenderá por lo general a crecer¹.

Seguidamente, analizaremos más en detalle estos resultados desagregando ambas tasas de crecimiento demográfico.

No obstante, cabe apreciar que en el único caso en el que ambos crecimientos son similares es cuando nos encontramos en hipótesis de un régimen relativamente estacionario².

II.2 Composición de los crecimientos demográficos de cotizantes y jubilados.

Expresaremos a continuación tanto a los jubilados como cotizantes del año “t+1”, en función de los del año “t” y de los movimientos que se pueden operar entre ambos años según los siguientes conceptos:

$$\text{Cotizantes}(t+1) = \text{Cotizantes}(t) * (1 - t_{mc} - t_j + t_a)$$

Donde “t_{mc}” es la tasa de mortalidad anual de los cotizantes, “t_j” la de jubilación y “t_a” la de altas de nuevos cotizantes.

Por lo tanto podemos plantear:

$$\text{Jubilados}(t+1) = \text{Jubilados}(t) * (1 - t_{mj}) + \text{Cotizantes}(t) * t_j$$

Con “t_{mj}” como tasa de mortalidad anual de jubilados.

Podemos definir ahora las tasas de crecimiento de cotizantes y de jubilados de la siguiente forma:

$$1 + c_c = \frac{\text{Cotizantes}(t+1)}{\text{Cotizantes}(t)} = (1 - t_{mc} - t_j + t_a)$$

y

$$1 + c_j = \frac{\text{Jubilados}(t+1)}{\text{Jubilados}(t)} = (1 - t_{mj} + \frac{\text{Cotizantes}(t)}{\text{Jubilados}(t)} * t_j)$$

Donde el cociente “Cotizantes(t)/Jubilados(t)” es la relación demográfica básica del sistema puesto que mide la relación entre activos cotizantes y jubilados de un año. A esta relación la vamos a denotar RAP(t).

¹ El envejecimiento demográfico en Uruguay Su incidencia en el financiamiento del Sistema Previsional Camacho

² La tasa de interés implícita en un sistema de reparto con estados relativamente estacionarios. Camacho, Comentarios de Seguridad Social No3.

Por lo tanto, para que la tasa de aporte del año “t+1” sea superior a la del año “t”, se debería cumplir que:

$$\frac{\text{TasaAporte}(t+1)}{\text{TasaAporte}(t)} = \frac{(1-tmj + \text{RAP}(t) * tj)}{(1-tmc -tj+ta)} > 1 \quad [4]$$

Por lo tanto se debe verificar:

$$1-tmj + \text{RAP}(t) * tj > 1-tmc -tj+ta$$

Realizando simples manipulaciones algebraicas llegamos a que el sistema tendrá una tasa de aporte de equilibrio creciente siempre que se cumpla la siguiente relación:

$$tj > \text{TJC}$$

con $\text{TJC} = \frac{ta + tmj - tmc}{1 + \text{RAP}(t)}$ [5]

Con **TJC** denotaremos a la “Tasa de Jubilación de Corte” que indica el nivel de la tasa de jubilación que permite mantener constante la tasa de aporte de equilibrio entre dos años sucesivos. Si la tasa efectiva de jubilación es mayor, el régimen tendrá que aumentar la tasa de aporte de equilibrio en caso contrario la podrá bajar.

Puede apreciarse que la tasa de corte es creciente con la tasa que expresa en términos relativos las altas al sistema, con la tasa de mortalidad de los jubilados y decreciente con la tasa de mortalidad de los cotizantes y de la relación activo/pasivo del sistema.

Este resultado lo visualizaremos mejor considerando el ejemplo sujeto a análisis inicialmente. Supongamos que en el sistema, en el año se verifica el fallecimiento de 1.250 de los cotizantes activos y un fallecimiento de 8.750 pasivos. Además se incorporan anualmente 15.000 nuevos cotizantes y 13.000 altas de jubilaciones. En tal caso, ¿cuál debería ser la tasa de jubilación promedio que se debería dar para que el sistema tuviese una tasa de aporte constante?

Para ello tengamos presente que para este ejemplo se cumple que:

$$tmj = 8.750/250.000=0.035; \quad tmc=1.250/500.000= 0.0025 \quad y$$

$$ta= 15.000/500.000= 0.03; \quad \text{RAP} = 500.000/250.000=2$$

$$\text{TJC} = \frac{(0.03 + 0.035 - 0.0025)}{3} = 0.0208$$

Ello significa que si se jubila más del 2.08% del total de cotizantes anualmente la tasa de aporte de equilibrio subiría; en caso contrario bajaría.

Como en nuestro ejemplo $t_j = 13.000/500.000 = 2.6\%$, la tasa aporte de equilibrio debería subir de un año a otro.

Siguiendo con el ejemplo, podemos determinar el nivel de la tasa de aporte de equilibrio del año siguiente aplicando la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{TasaAporte}(t+1)}{\text{TasaAporte}(t)} = \frac{(1-0.035+2 * 0.026)}{(1-0.0025 -0.026+0.03)} = 1.01548$$

Como la tasa de aporte inicial era del 25%, la tasa de equilibrio del nuevo año debería ser igual a 25.39% ($1.01548 * 0.25$).

II.3 Incidencia de la Tasa de Reemplazo

Como supusimos un sistema con prestaciones definidas, realizamos el análisis considerando a la Tasa de Reemplazo constante, por lo que no incide en los resultados anteriores.

Sin embargo, cuando el sistema entra en desequilibrios financieros es posible reformarlo modificando, entre otras variables, las tasas de reemplazo aplicables porque en este caso el sistema, transitoriamente pasa a ser un sistema mixto con cambios tanto en la tasa de aporte como en la de reemplazo, hasta tanto se llega a la madurez y la tasa de reemplazo promedio permanece constante.

A vía de ejemplo, téngase presente que en el régimen previsional uruguayo coexisten varios sistemas, con diferentes tasas de reemplazo, por lo que el análisis de carácter general anterior no puede ser considerado sólo desde el punto de vista de las tasas de aporte de equilibrio.

Por ello debe tenerse en cuenta la evolución que presentará en promedio la tasa de reemplazo que consolida todos los sistemas vigentes.

Pero es evidente que si la jubilación promedio de las nuevas jubilaciones es mayor a las del stock el sistema se deteriorará y requerirá de mayores tasas de aporte, en caso contrario las mismas disminuirán.

III) EVOLUCIÓN DE LA TASA DE REMPLAZO DEL SISTEMA DE APORTACION DEFINIDA

A continuación analizaremos los cambios que pueden verificar las tasas de reemplazo de equilibrio en dos años sucesivos, bajo el supuesto de que las jubilaciones se reajustan de igual forma que los salarios.

III.1) Ajuste de la Tasa de Reemplazo total

En este punto consideraremos la situación en la que es posible ajustar tanto a las altas como las jubilaciones del stock a un mismo nivel. Este sistema es equivalente al del sistema de prestación definida en cuanto los cambios en la tasa de aportación afectan a la totalidad de los afiliados activos cotizantes.

Las tasas de reemplazo del año “t+1”, tendrían la siguiente expresión:

$$\text{TasaReemplazo}(t+1) = \frac{\text{TasaAporte} * \text{Cotizantes}(t+1)}{\text{Jubilados}(t+1)}$$

Por lo tanto, la relación entre dos años consecutivos sería igual a:

$$\frac{\text{TasaReemplazo}(t+1)}{\text{TasaReemplazo}(t)} = \frac{1 + c_c}{1 + c_j} \quad [6]$$

Por lo cual la tasa de reemplazo de equilibrio de un año crecerá respecto al anterior si la tasa de crecimiento demográfico de los cotizantes es mayor que la de los jubilados.

Este resultado es inverso al obtenido por el sistema de prestación definida. Por lo tanto, si un régimen de prestación definida requiere aumentar la tasa de aporte de un año a otro, bajo las mismas circunstancias, un régimen de aporte definida requerirá disminuir en la misma proporción las tasas de reemplazo del sistema. La situación recíproca también se cumple.

Por lo tanto, se verificará la siguiente relación:

$$\frac{\text{TasaReemplazo}(t+1)}{\text{TasaReemplazo}(t)} = \frac{(1 - t_{mc} - t_j + t_a)}{(1 - t_{mj} + \text{RAP}(t) * t_j)} > 1$$

Vemos que la relación entre las tasas de reemplazo de un año con otro da un resultado exactamente inverso que el de las tasas de aporte de equilibrio analizadas para el sistema de prestación definida.

Por lo tanto, podemos, al igual que en el caso de prestación definida, considerar la **TJC** (“Tasa de Jubilación de Corte”) definida en [5] para tomar la decisión respecto a la tasa de reemplazo del nuevo año. Sin embargo, cuando estamos ante un sistema de aportación definida, el resultado es inverso al de prestación definida, por cuanto si la tasa de jubilación es menor a **TJC**, el régimen tendrá que aumentar la tasa de reemplazo de equilibrio en lugar de bajarla.

Volviendo el ejemplo bajo consideración, tengamos presente que en tal caso TJC la calculábamos de la siguiente forma:

$$TJC = (0.03 + 0.035 - 0.0025) / 3 = 0.0208$$

Tal resultado significa que si se jubila en el año más del 2.08% del total de cotizantes, la tasa de remplazo de equilibrio del nuevo año deberá bajar, en caso contrario subiría. En la única circunstancia en que se mantendrá constante es cuando la tasa de jubilación coincide con TJC.

Como en nuestro ejemplo la tasa de jubilación es igual 0.026, que es mayor a TJC, la tasa de remplazo de equilibrio debería disminuir de un año a otro.

Podemos determinar el nivel de la tasa de remplazo de equilibrio del año siguiente aplicando la fórmula definida en [6]:

$$\frac{\text{TasaRemplazo}(t+1)}{\text{TasaRemplazo}(t)} = \frac{(1 - 0.0025 - 0.026 + 0.03)}{(1 - 0.035 + 2 * 0.026)} = 0.984756$$

Como la tasa de remplazo inicial era del 50%, la tasa de equilibrio del nuevo año debería ser igual a 49.24% (0.984756 * 0.50).

III.2) Ajuste de la Tasa de Remplazo solo de las nuevas jubilaciones

En este caso suponemos que no es posible afectar los derechos adquiridos por los jubilados del stock, por lo que el ajuste se verificará solo en los niveles jubilatorios de las altas del año.

Para ello definimos la expresión "ctr" de la siguiente forma:

$$1 + \text{ctr} = \frac{\text{TasaRemplazo}(t+1)}{\text{TasaRemplazo}(t)} = \frac{(1 - t_{mc} - t_j + t_a)}{(1 - t_{mj} + \text{RAP}(t) * t_j)}$$

Donde "ctr" es la tasa de crecimiento de la tasa de remplazo del año "t+1" respecto al año "t".

Sabemos además que:

$$\text{Jubilados}(t+1) = \text{Jubilados}(t) * (1 - t_{mj}) + \text{cotizantes}(t) * t_j$$

Donde el primer sumando representa el número de jubilados sobrevivientes del año "t" y el segundo las altas de nuevos jubilados en el año "t+1".

Si definimos la jubilación promedio de los jubilados del año "t" como "JP(t)" y la jubilación promedio de las altas como "JPA(t+1)", la jubilación promedio del año "t+1", será igual a:

$$JP(t+1) = \frac{JP(t) * Jubilados(t) * (1 - tmj) + JPA(t+1) * cotizantes(t) * tj}{Jubilados(t+1)}$$

Sabiendo que el crecimiento de la jubilación promedio del año "t+1" respecto al año "t", es igual al crecimiento de las tasas de remplazo promedio de un año a otro se cumple que:

$$\frac{JP(t+1)}{JP(t)} = 1 + crt$$

De las dos expresiones anteriores podemos despejar "JPA(t+1)", cumpliéndose la siguiente relación:

$$JPA(t+1) = \frac{((1+crt) * Jubilados(t+1) - Jubilados(t) * (1 - tmj)) * JP(t)}{cotizantes(t) * tj}$$

Si deseamos calcular el crecimiento del nivel promedio de la jubilación de las altas del año "t+1" respecto al promedio del año "t", debemos plantear:

$$JPA(t+1) = ((1+crt) * Jubilados(t+1) - (1 - tmj) * Jubilados(t))$$

[7]

JP(t) cotizantes(t)*tj

Volviendo al ejemplo que estamos considerando, como $1+crt=0.984756$; $tj=0.026$; $tmj=0.035$; $jubilados(t)=250.000$; $cotizantes(t)=500.000$ y $Jubilados(t+1)=250.000+13000-8.750 = 254.250$, se cumple que:

$$\frac{JPA(t+1)}{JP(t)} = \frac{(0.984756 * 254.250 - 0.965 * 250.000)}{13.000} = 0.70186$$

El resultado anterior significa que las altas de jubilaciones del año t+1 deberían bajar un 29.814% en relación al nivel promedio del año t, por ende ese debería ser el nivel de reducción de las tasas de remplazo de las nuevas jubilaciones. Por lo tanto, las tasas de remplazo promedio de éstas debería bajar del 50% al 35.10%.

IV) EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE EQUILIBRIO CON UN CRECIMIENTO DE COTIZANTES EQUIVALENTE AL DE LA PEA (POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA)

Consideraremos una situación muy comúnmente utilizada en los escenarios donde se proyectan los resultados globales del sistema. En estos escenarios se supone un crecimiento relativo de los cotizantes igual al aumento de la

PEA en el mismo período. Por lo tanto, si la tasa de crecimiento de la PEA la denotamos por pea , se cumple la siguiente relación:

$$1 + cc = 1 + pea$$

A continuación analizaremos la incidencia de este fenómeno en las relaciones halladas precedentemente. Consideraremos además una situación adicional en la que las jubilaciones se ajustan sólo por la variación del Índice de Precios al Consumo en lugar del Índice Medio de Salarios.

IV.1 Las jubilaciones se ajustan con la variación de los salarios

Este caso es similar a los analizados anteriormente, trabajando con $(1+pea)$ en lugar de $(1-tmc -tj+ta)$

Por lo expuesto, los resultados según estemos ante un régimen de prestación definida o de aporte definido serían los siguientes:

- Prestación Definida

$$\frac{\text{TasaAporte}(t+1)}{\text{TasaAporte}(t)} = \frac{(1-tmj + \text{RAP}(t) * tj)}{(1 + pea)} > 1$$

Por lo tanto se debe verificar que:

$$1-tmj + \text{RAP}(t) * tj > 1+pea$$

Despejando tj , llegamos a la siguiente expresión:

$$\text{TJC}(pea) = \frac{pea + tmj}{\text{RAP}(t)} \quad [8]$$

Este resultado lo visualizaremos mejor considerando el ejemplo sujeto a análisis. Supongamos que en el sistema, en el año se verifica un crecimiento del número de cotizantes del orden el 0.5% anual, un fallecimiento del 8.750 de los pasivos y 13.000 altas de jubilaciones. En tal caso, ¿cuál debería ser la tasa de jubilación promedio que se debería dar para que el sistema tuviese una tasa de aporte constante?

Para ello tengamos presente que para este ejemplo se cumple que:

$$tmj = 8.750/250.000=0.035; \quad pea=0.005 \quad \text{y} \quad \text{RAP} = 500.000/250.000=2$$

entonces:

$$\text{TJC} = \frac{(0.005 + 0.035)}{2} = 0.02$$

Ello significa que si se jubila más del 2% del total de cotizantes anualmente la tasa de aporte de equilibrio subiría; en caso contrario bajaría.

Como en nuestro ejemplo $t_j = 13.000/500.000 = 2.6\%$, la tasa aporte de equilibrio debería subir de un año a otro.

Siguiendo con el ejemplo, podemos determinar el nivel de la tasa de aporte de equilibrio del año siguiente aplicando la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{TasaAporte}(t+1)}{\text{TasaAporte}(t)} = \frac{(1-0.035+ 2 * 0.026)}{(1+0.005)} = 1.01194$$

Como la tasa de aporte inicial era del 25%, la tasa de equilibrio del nuevo año debería ser igual a 25.30% ($1.01194 * 0.25$).

- Aporte Definido

$$\frac{\text{TasaReemplazo}(t+1)}{\text{TasaReemplazo}(t)} = \frac{(1+pea)}{(1-tm_j + RAP(t) * t_j)} > 1$$

Por lo tanto se debe verificar que se cumple siempre que la tasa de jubilación del año $t+1$ es menor que

$$TJC (pea) = \frac{pea + tm_j}{RAP(t)}$$

Volviendo al ejemplo, como

$$TJC = \frac{(0.005 + 0.035)}{2} = 0.02$$

Con $t_j = 13.000/500.000 = 2.6\%$, la tasa de reemplazo de equilibrio debería de un año a otro bajar.

Podemos determinar el nivel de la tasa de reemplazo de equilibrio del año siguiente aplicando la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{TasaReemplazo}(t+1)}{\text{TasaReemplazo}(t)} = \frac{(1+0.005)}{(1-0.035+ 2 * 0.026)} = 0.9882$$

Como la tasa de reemplazo inicial era del 50%, la tasa de equilibrio del nuevo año debería ser igual a 49.41% ($0.9882 * 0.50$).

Si consideramos ahora el caso en el que no se pueden afectar el nivel de las jubilaciones en curso de pago, pudiéndose variar sólo las tasas de reemplazo de las jubilaciones nuevas.

Si se tiene en cuenta la relación general establecida en [7], podemos plantear:

$$\frac{JPA(t+1)}{JP(t)} = \frac{(0.9882*254.250 - 0.965*250.000)}{13.000} = 0.7692$$

Significando que en caso de ajustar las tasa de remplazo sólo de las jubilaciones nuevas, éstas deberían bajar sus tasas de remplazo un 33.08%, pasando del 50% al 38.46%.

IV.2 Las jubilaciones se ajustan con la variación de los precios al consumo promedios.

En este caso las variaciones de los sueldos promedios y de las jubilaciones promedio son diferentes ya que los primeros crecen con el aumento de salarios, y los segundos lo hacen con el de los precios, por lo tanto se presentarán cambios significativos en los resultados globales.

- Prestación Definida

En este caso debemos tener presente que se cumplen las siguientes relaciones:

$$\text{TasaAporte}(t) = \frac{\text{SalarioPromedio}(t)*\text{TasaRemplazo}*\text{Jubilados}(t)}{\text{SalarioPromedio}(t) * \text{Cotizantes}(t)}$$

$$\text{TasaAporte}(t+1) = \frac{\text{SalarioPromedio}(t)*(1+p)*\text{TasaRemplazo}*\text{Jubilados}(t+1)}{\text{SalarioPromedio}(t) *(1+s) \text{ Cotizantes}(t+1)}$$

Con:

- Jubilados(t+1) = Jubilados(t)* (1-tmj + RAP(t) * tj)
- Cotizantes(t+1)=Cotizantes(t)*(1+ pea)

Donde "p" es la tasa de crecimiento de los precios del año y "s" la variación del índice general de salarios.

Por lo tanto si hacemos el cociente de ambas expresiones resulta:

$$\frac{\text{TasaAporte}(t+1)}{\text{TasaAporte}(t)} = \frac{(1+p)* (1-tmj + RAP(t) * tj)}{(1+s) * (1+ pea)} > 1$$

Si definimos a $(1+sr) = (1+s) / (1+p)$ como la tasa de crecimiento de salario real anual, en el denominador de la expresión anterior quedaría el producto de $(1+sr)* (1+pea)$. Este producto, en condiciones de crecimiento sostenido y normal, por la "Regla de oro"³, debería ser igual al $(1+ pbi)$, con "pbi" igual a la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno.

³ La incidencia de la regla de oro en el financiamiento de la Seguridad Social. Camacho. Indicadores de la Seguridad Social No. 108

Si consideramos que en el largo plazo se verifica esta regla, el siguiente resultado sería válido:

$$\frac{\text{TasaAporte}(t+1)}{\text{TasaAporte}(t)} = \frac{(1-tmj + \text{RAP}(t) * tj)}{(1 + pbi)} > 1$$

Por lo tanto, los resultados del punto anterior son válidos cambiando la tasa "pbi" por "pea":

En consecuencia se debe verificar que:

$$1-tmj + \text{RAP}(t) * tj > 1+pbi$$

Despejando tj, llegamos a la siguiente expresión:

$$\text{TJC}(pbi) = \frac{pbi + tmj}{\text{RAP}(t)}$$

Este resultado lo visualizaremos mejor considerando el ejemplo sujeto a análisis inicialmente. Supongamos que en el sistema, en el año se verifica un crecimiento del producto bruto interno del orden del 2% anual en un régimen en el que las jubilaciones se ajustan de acuerdo a la variación de los precios de consumo, teniendo en cuenta que se verificaban 8.750 muertes de jubilados y 13.000 nuevas de jubilaciones anuales, ¿cuál debería ser la tasa de jubilación promedio que se debería dar para que el sistema tuviese una tasa de aporte constante?

Para ello tengamos presente que para este ejemplo se cumple que:

$$tmj = 8.750/250.000=0.035; \quad pbi=0.02 \quad \text{y} \quad \text{RAP} = 500.000/250.000=2$$

$$\text{TJC} = \frac{(0.02 + 0.035)}{2} = 0.0275$$

Significa que si se jubila más del 2.75% del total de cotizantes anualmente la tasa de aportes de equilibrio subiría; en caso contrario bajaría.

Como en nuestro ejemplo $tj = 13.000/500.000 = 2.6\%$, la tasa aporte de equilibrio debería bajar de un año a otro.

Siguiendo con el ejemplo, podemos determinar el nivel de la tasa de aporte de equilibrio del año siguiente aplicando la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{TasaAporte}(t+1)}{\text{TasaAporte}(t)} = \frac{(1-0.035 + 2 * 0.026)}{(1+0.02)} = 0.9971$$

Como la tasa de aporte inicial era del 25%, la tasa de equilibrio del nuevo año debería ser igual a 24.93% ($0.9971 * 0.25$).

- Aporte Definido

Para este caso se verifican las siguientes relaciones:

$$\frac{\text{TasaReemplazo}(t+1)}{\text{TasaReemplazo}(t)} = \frac{(1 + \text{pbi})}{(1 - \text{tmj} + \text{RAP}(t) * \text{tj})} > 1$$

Por lo tanto se debe verificar que se cumple siempre que la tasa de jubilación del año "t+1" es menor que

$$\text{TJC}(\text{pbi}) = \frac{\text{pbi} + \text{tmj}}{\text{RAP}(t)}$$

Volviendo al ejemplo, como

$$\text{TJC} = \frac{(0.02 + 0.035)}{2} = 0.0275$$

Con $\text{tj} = 13.000/500.000 = 2.6\%$, la tasa de remplazo de equilibrio debería subir de un año a otro.

Aplicando la siguiente fórmula podemos determinar el nivel de la tasa de aporte de equilibrio del año siguiente:

$$\frac{\text{TasaReemplazo}(t+1)}{\text{TasaReemplazo}(t)} = \frac{(1 + 0.02)}{(1 - 0.035 + 2 * 0.026)} = 1.0029$$

Como la tasa de remplazo inicial era del 50%, la tasa de equilibrio del nuevo año debería ser igual a 50.15% ($1.0029 * .50$).

V) CONCLUSIONES

El equilibrio anual de un sistema de reparto puede ser analizado tanto si es de prestación definida como de aporte definido puesto que en el equilibrio producen similares resultados en el año base. Ello significa que, para un año dado, un sistema de reparto se equilibra financieramente cuando se verifica un determinado nivel de las tasa de aporte y de remplazo que no varía para un sistema de prestación definida respecto a uno de aportación definida, siempre que en ambos regímenes se verifique la misma relación demográfica entre activos y pasivos.

Las diferencias entre ambos sistemas comienzan a generarse en los años sucesivos, ya que en uno permanecen invariables las tasas de remplazo mientras que en el otro las tasas de aportación.

Si consideramos un sistema de prestación definida, la tasa de aporte de equilibrio de un año crecerá respecto al anterior si la tasa de crecimiento demográfico de los jubilados es mayor que la de los cotizantes. La situación general que se está verificando de envejecimiento demográfico, implicará que

el los mayores crecimientos demográfico de los pasivos que los activos, lleven a un incremento de la tasa de aporte de equilibrio.

Ante la misma situación, las tasas de remplazo de un régimen de aporte definido las tasas de remplazo de equilibrio tenderán a bajar, por lo que es válido afirmar que los cambios de las variables de ajuste entre ambos sistemas (prestación definida vs. aportes definidos) se ajustan en forma inversamente proporcional ante iguales crecimientos demográficos de los cotizantes y jubilados.

Por otra parte, en un sistema de reparto las variables que inciden en los cambios demográficos de los cotizantes serán entre otras, las tasas de mortalidad, las de jubilaciones y el nivel de las altas de nuevos cotizantes. Asimismo, el crecimiento de los jubilados dependerá especialmente de la tasa de mortalidad de los pasivos y el número y edad de altas de nuevos jubilados.

Del análisis efectuado se concluye que el crecimiento de la tasa de aporte de equilibrio se verificará si la tasa promedio de jubilación supera a una tasa de corte que indica el nivel de la tasa de jubilación que permite mantener constante a la tasa de aporte de equilibrio entre dos años sucesivos.

Puede apreciarse que tal tasa de corte es creciente con la tasa que expresa en términos relativos las altas al sistema, con la tasa de mortalidad de los jubilados y decreciente con la tasa de mortalidad de los cotizantes y de la relación activo/pasivo del sistema.

Asimismo, si bien resultados más significativos de los sistemas de aportación definida, indican que si la tasa efectiva de jubilación es menor que la Tasa de Jubilación de Corte, el régimen tendrá que aumentar la tasa de remplazo de equilibrio, debe tenerse en cuenta que la situación difiere significativamente si el ajuste en el nivel jubilatorio puede no afectar a quienes tienen pasividades en curso de pago. Cuando en el sistema de aportación definida, como en la mayoría de las situaciones reales, no es posible afectar los derechos adquiridos por los jubilados, los cambios en las tasa de remplazos se deberían aplicar sólo en los niveles jubilatorios de las altas de cada año. En tal circunstancia, los ajustes de las tasas de remplazo deben alcanzar un nivel más significativo que si se pudiesen afectar el nivel jubilatorio de la totalidad de los pasivos. En el análisis efectuado en el presente estudio se establecen formulaciones cuantitativas que permiten medir la magnitud de estos cambios en relación a los niveles de las tasas de remplazo promedio de los años anteriores.

EVASIÓN EN PUESTOS DE TRABAJO
AÑO 2003

EVASIÓN EN PUESTOS DE TRABAJO – AÑO 2003

En el presente informe se comenta la actualización para el año 2003⁴ de las estimaciones sobre evasión en puestos de trabajo del BPS y se comparan con los resultados de algunos años anteriores.

Como es sabido, puede distinguirse dos modalidades en la evasión de las contribuciones a la seguridad social: la evasión por no declaración y la evasión por subdeclaración. La primera, que es la que se comenta aquí, es aquella en la cual se incurre cuando se desarrolla una actividad laboral amparada por el BPS pero no se registra a la persona y/o empresa y por ende no se aportan las contribuciones que se establecen legalmente para la cobertura de los riesgos sociales amparados. El segundo modo de evasión, por subdeclaración, se verifica cuando se aporta sobre montos imponibles menores a los efectivos.

A continuación se expone brevemente la metodología y cálculos utilizados y se comentan los resultados de las estimaciones.

METODOLOGÍA

Para el año 2003 se aplicó la metodología básica utilizada en estudios anteriores, con algunos ajustes. La evasión por no declaración se obtiene a través de un procedimiento que compara una estimación de los puestos en que se desarrollan actividades laborales comprendidas en el BPS con el número de puestos cotizantes efectivos promedio anual, desagregados por afiliación. Se utiliza como fuente de información datos del INE de los Censos de Población, Proyecciones y Estimaciones de Población, datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) e información propia del BPS. Para las estimaciones de evasión de los años 2002 y 2003 se realizaron ajustes por emigración a partir de datos del Ministerio del Interior.

Para determinar la evasión en puestos de trabajo se parte de las estimaciones de PEA urbana y rural a la cual se le efectúa una serie de ajustes. Hasta el año 2001 inclusive se utilizaron los datos de PEA publicados por el INE⁵. A partir del 2002 se realizan estimaciones propias a partir de las proyecciones de Población del INE⁶. Luego se determina la PEA

⁴ “Evasión en puestos de trabajo 1994” publicado en Indicadores de la Seguridad Social, AEA – BPS, N° 131, Setiembre 1995 y actualizaciones.

⁵ “Uruguay: Estimaciones y Proyecciones de la Población Económicamente Activa por área, sexo y grupos de edades. 1975 - 2025”, Dirección General de Estadística y Censos – Centro Latinoamericano de Demografía.

⁶ INE, Uruguay: estimaciones y proyecciones de la población total y departamental por sexo y edad. 1996 - 2010 y INE, Uruguay estimaciones y proyecciones de la población urbana en localidades de 5.000 o más habitantes por sexo y edad. 1985 - 2010.

agropecuaria a efectos de obtener los puestos potenciales de afiliación Rural y la PEA no agropecuaria ocupada ajustada para determinar los puestos de las afiliaciones de Industria y Comercio, Civil y Domésticos.

Para estimar la PEA se partió de las proyecciones de población del INE en zona urbana, en zona urbana en localidades de más de 5.000 habitantes y más y en zona rural. A la población de 14 años y más se le aplicó las tasas de actividad por sexo y zona geográfica de la ECH. Para zona rural se utilizó la tasa de actividad del Censo Agropecuario 2000. Dado que las proyecciones de población no estarían considerando el efecto de la migración de los últimos años, fueron ajustadas por la diferencia entre los supuestos de migración de las proyecciones de población y estimaciones de la migración a partir del 2001 en base a las salidas netas de pasajeros por Aeropuerto de Carrasco. Sin este ajuste, en el año 2003 se alcanzarían a una sobre estimación de la PEA en no menos de 40.000 personas.⁷

Si bien la PEA residente en zona rural desarrolla mayoritariamente actividades agropecuarias, no lo hace exclusivamente. A su vez trabajadores residentes en centros urbanos además de efectuar tareas principalmente urbanas (industria, comercio y servicios) también pero en menor medida, registran actividades agropecuarias. Por tal razón fue necesario realizar un ajuste de las cifras en base a datos del Censo de Población de 1996 (País Rural por rama de actividad) y ECH (País Urbano por rama de actividad).

Luego se pasa de PEA total a PEA ocupada. Para la PEA no agropecuaria que corresponde mayoritariamente a zona urbana se utiliza las tasas de desempleo de la ECH. Para la PEA agropecuaria, en la medida que no se cuenta con un seguimiento periódico de la tasa de desempleo en zona rural, se utilizó la desocupación captada por el Censo de Población de 1996 ajustada por la evolución de las tasas de desempleo en Resto País Urbano de la ECH.

Un trabajador puede tener más de un empleo, por lo que es necesario transformar los datos de personas ocupadas en puestos de trabajo. Para ello se utilizan los coeficientes de pluriactividad Montevideo y Resto País Urbano de la ECH (en promedio 1,125 en 2003) que se aplica a la PEA ocupada no agropecuaria. En el caso de la PEA agropecuaria a los trabajadores dependientes rurales se le aplica el coeficiente de pluriempleo de Resto País Urbano (1,07 en 2003) de la ECH y a los patronos rurales se estimó la

⁷ Para determinar este número se considera el número de salidas netas anuales de uruguayos por el Aeropuerto de Carrasco (Boletín Estadístico, Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Migración, ROU). Se le dedujo el dato de emigración que se toma en las proyecciones del INE (10.000 por año) y se ajusta por el porcentaje de población en edad de trabajar de esos emigrantes (personas de 15 a 60 años; 79,11%). De esta forma se tiene que los emigrantes activos anuales adicionales a los previstos serían aproximadamente al año 2003 de 40.182 personas.

pluritenencia a partir del Censo Agropecuario 2000 y datos de cotización al BPS (1,159 en 2003).

Una vez obtenido el total estimado de puestos de trabajo ocupados, es necesario corregirlos para contemplar solo los sectores de afiliación pertenecientes al BPS. Así, los puestos de trabajo agropecuarios están comprendidos en el régimen de afiliación rural del BPS, en tanto que a los puestos de trabajo no agropecuarios se le debe deducir los correspondientes a las actividades amparadas por otros organismos de seguridad social. Se deduce el número de afiliados activos declarados por las Cajas Bancaria, Notarial, de Profesionales Universitarios y los Servicios de Retiros y Pensiones Militares y Policiales (108.669 en 2003).

Los puestos de trabajo agropecuarios (afiliación rural) más los no agropecuarios depurados, constituyen el total de puestos de trabajo que deberían cotizar al BPS que ascienden a 1.301.547 en el año 2003.

Las desagregaciones anuales de los puestos no cotizantes de acuerdo al grado de captación se estiman a partir de los datos de la PEA urbana ocupada por sectores de actividad y categoría de ocupación de la ECH.

En las estimaciones de evasión en puestos hasta el año 2001 inclusive se supuso no evasión del sector público. En los cálculos para los años 2002 y 2003 se admite evasión de este sector y para cuantificarlo se utiliza información de los microdatos de la ECH. Se observa para el puesto principal y para el secundario de empleados u obrero públicos la pregunta que indaga si tiene derecho jubilatorio⁸.

Se recuerda que la ECH para los años 1997 y anteriores corresponden al marco muestral basado en el Censo de 1985 y a partir de 1998 se basa en un nuevo diseño muestral obtenido del marco proporcionado por el Censo de 1996. Además, el ámbito geográfico de aplicación de la Encuesta también cambió. Hasta el año 1997 la muestra cubría a las localidades de 900 o más habitantes en tanto que a partir de 1998 la Encuesta es representativa de las localidades de 5.000 o más habitantes. Otro elemento a considerar es que a partir del 2002 se utilizan datos de PEA estimados en base a las últimas proyecciones de Población y ajustadas por migración.

Es necesario tener en cuenta estos cambios metodológicos en la información de base de las estimaciones de los puestos no cotizantes a efectos de la comparabilidad con los años anteriores, ya que podría eventualmente modificar los niveles manejados, aunque se entiende que en general ello no

⁸ En el cuestionario de la ECH para la ocupación principal la pregunta F10_2 y en la ocupación secundaria F16_2 se pregunta: *En este trabajo tiene derecho a:*

SI NO

Jubilación

1

2

afectaría la consistencia de la evolución marcada, ni las conclusiones obtenidas.

Principales resultados

El número estimado de puestos de trabajo no declarados al BPS para el 2003 sería del orden de 423.000, lo que supone una evasión por no declaración del 32,8% del total de puestos de trabajo que estarían obligados a cotizar.

De acuerdo a los datos estimados, hasta el año 1997 se habría registrado un descenso en los puestos amparados que no cotizaban. A partir de 1998 el porcentaje de no cotizantes se habría estado incrementando.

Cuadro 1: Evolución de la Evasión en Puestos de Trabajo, 1994 - 2003

(número de puestos promedio anual y porcentajes)

	Puestos Potenciales Amparados	Puestos Cotizantes	Puestos No Cotizantes	Evasión
1994	1.275.978	929.885	346.093	27,1%
1995	1.269.754	926.809	342.945	27,0%
1996	1.261.631	929.995	331.636	26,3%
1997	1.270.217	946.880	323.337	25,5%
1998	1.310.286	966.533	343.753	26,2%
1999	1.299.883	956.622	343.261	26,4%
2000	1.271.453	927.742	343.711	27,0%
2001	1.271.610	901.046	370.564	29,1%
2002	1.301.547	852.878	448.669	34,5%
2003	1.288.860	865.966	422.894	32,8%
Variaciones:				
1999 respecto 1998	-0,79%	-1,03%	-0,14%	
2000 respecto 1999	-2,19%	-3,02%	0,13%	
2001 respecto 2000	0,01%	-2,88%	7,81%	
(1)				
2003 respecto 2002	-0,97%	1,53%	-5,74%	

(1) La variación 2002 respecto a 2001 no se presenta por el cambio en la metodología.

FUENTE: Elaborado en base a datos de Proyecciones y Estimaciones de PEA - DGEC, Proyecciones de Población, INE, Encuesta Continua de Hogares – INE, Consolidados de Recaudación – ATYR, Oficina Nacional del Servicio Civil, Boletín Externo de la Unidad de Historia Laboral – BPS y Centro de Servicios de Desarrollo de Recaudación - ATYR.

La evolución del número estimado de puestos de trabajo amparados y el número de puestos cotizantes en los últimos años analizados muestra un descenso en los puestos amparados potenciales que respondería en buena medida al aumento en la tasa de desocupación. El número de puestos cotizantes efectivos también decreció, pero en mayor proporción, lo que indicaría que en este período se habría verificado un proceso de aumento de la evasión. En el año 2003 se habría revertido la tendencia, bajando el porcentaje de evasión.

En 1998 fue el año en que se alcanzó el mayor número de cotizantes efectivos del período 1990 – 2003, con un promedio anual de 966.533 puestos. De acuerdo a las estimaciones, en el año 2002 se habría dado el mayor nivel de evasión y en el 2003 habría descendido.

El número estimado de puestos potenciales de cotización al BPS en 2003 fue de 1.288.860, un 10,4% menor a los calculados para 1998, lo que se explica en parte por la baja en el nivel de actividad económica que supuso pérdida de puestos de trabajo (la tasa de desempleo subió de 10,1% promedio anual en 1998 a 16,9% en el 2003 y aumentó la emigración neta a partir del 2001).

En el cuadro siguiente se presenta la apertura de los puestos cotizantes por afiliación y relación laboral a efectos de visualizar, en qué sectores se dio el mayor impacto de las variaciones de cotizantes.

Cuadro 2: Evolución de Puestos Cotizantes, años 1998 - 2003
(número de puestos promedio anual y porcentajes)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Variac 02/01	Variac 03/02
Ind. y Comercio	587.212	577.999	557.662	536.181	483.205	483.672	-9,9%	0,1%
- Patronos	110.196	105.219	98.954	92.880	86.857	85.427	-6,5%	-1,6%
-Depend. Ind y Com.	439.418	429.821	423.181	412.404	374.398	379.571	-9,2%	1,4%
-Depend. Construcc.	37.598	42.959	35.527	30.897	21.950	18.674	-29,0%	-14,9%
Rural	166.941	159.174	150.330	144.468	146.660	161.922	1,5%	10,4%
-Patronos	81.335	78.112	77.506	74.079	74.253	74.707	0,2%	0,6%
-Dependientes	85.606	81.062	72.824	70.389	72.407	87.215	2,9%	20,5%
Domésticos	29.484	30.502	30.785	31.249	34.964	36.905	11,9%	5,6%
Sector Privado	783.637	767.675	738.777	711.898	664.829	682.499	-6,6%	2,7%
Civil y Escolar (1)	182.896	188.948	188.965	189.148	188.049	183.467	-0,6%	-2,4%
Total	966.533	956.622	927.742	901.046	852.878	865.966	-5,3%	1,5%

(1) El dato del año 1998 es a Diciembre, y el periodo 1999 – 2003 es promedio anual.

FUENTE: Elaborado en base a datos de Consolidados de Recaudación – ATYR, Oficina Nacional del Servicio Civil, Boletín Externo de la Unidad de Historia Laboral - BPS y Centro de Servicios de Desarrollo de Recaudación - ATYR.

El número de puestos cotizantes a partir de 1999 decrece con variaciones anuales negativas crecientes (1999 respecto a 1998 en -1,0%, 2000 respecto a 1999 en -3,0%, 2001 respecto a 2000 en -2,9% y 2002 respecto a 2001 en -5,3%). En el 2003 se revierte la tendencia registrando un incremento de 1,5% anual.

Si se considera exclusivamente los cotizantes del sector privado, en el 2003 respecto al año anterior se da un incremento de 2,7%. Los patronos aportantes de Industria y Comercio bajan con respecto al año anterior en -1,6%. Los dependientes de Industria y Comercio aumentaron en 1,4%, en tanto que se observa una disminución significativa en los trabajadores de Construcción (-14,9%). Los patronos del sector Rural suben en 0,6% y los dependientes en 20,5%.

En el cuadro 3 se muestra para el año 2003 la apertura por sectores de afiliación del total estimado de puestos de trabajo amparados en el BPS, el promedio anual de los cotizantes efectivos y los no cotizantes.

Cuadro 3: Puestos totales amparados, Cotizantes y No Cotizantes, año 2003

(número de puestos promedio anual)

Sector de afiliación	Total estimado	Cotizantes	No Cotizantes	Evasión
Doméstico	112.246	36.905	75.341	67,1%
Rural	179.128	161.922	17.206	9,6%
Civil y Escolar	186.668	183.467	3.201	1,7%
Industria y Comercio	810.818	483.672	327.146	40,3%
Total	1.288.860	865.966	422.894	32,8%

Fuente: Elaborado a partir de datos de ATYR e INE.

El sector de Industria y Comercio registra una evasión estimada del 40,3%, los Rurales 9,6%. En el sector Civil la evasión sería del orden del 1,7%. Los Domésticos, si bien son en número absoluto los de menor peso relativo, es donde estaría el mayor porcentaje de evasión (67,1%), aunque como se mostró anteriormente, se ha dado un fuerte crecimiento de los puestos cotizantes en el último período, inclusive en el año 2002.

En el cuadro 4 se presenta una desagregación estimada de los puestos no cotizantes para el año 2003 clasificados de acuerdo al grado de probable captación.

Cuadro 4: Evasores por No Declaración según grado de captación, año 2003

(número de puestos promedio anual)

	Difícil captación	Captación probable	Total
No dependientes			
Sin local	110.225		110.225
Trabajadores no remunerados	15.480		15.480
De captación más probable		126.020	126.020
	125.705	126.020	251.725
Dependientes			
De captación más probable		78.623	78.623
Rurales	17.206		17.206
Domésticos	75.341		75.341
	92.546	78.623	171.169
Totales generales	218.251	204.643	422.894

Fuente: Elaborado a partir de datos de ATYR e INE.

De un total de 422.894 puestos no declarados un 52% de ellos podrían ser considerados de difícil captación. Estos puestos se relacionan con actividades de un alto grado de informalidad ya que corresponde, entre otros, a venta ambulante, mano de obra familiar, servicio doméstico y trabajadores rurales. Estos puestos corresponden a actividades de complejo contralor ya que son generalmente realizadas en ámbitos familiares o lugares y horarios no fijos y de difícil detección y que frecuentemente carecen de habitualidad.

El resto, alrededor de 204.600 puestos serían de captación más probable porque corresponden a trabajadores dependientes no declarados en el sector de Industria y Comercio, Construcción y Civil y a trabajadores patronos de Industria y Comercio integrantes de sociedades personales que trabajan y no declaran actividad, titulares de empresas unipersonales no registradas o registradas en situación de morosidad.

RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO

Período 1995 – 2003

RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO

Período 1995 – 2003

1. - INTRODUCCION

El equilibrio financiero para un sistema de reparto, como ya vimos, se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales.

Trabajando con la ecuación de equilibrio financiero, despejando la tasa de aporte global de equilibrio se obtiene:

$$T = \frac{K * (J/S)}{(C/P)}$$

Siendo C/P la relación demográfica de la ecuación que expresa la proporción de cotizantes activos respecto al número de jubilados equivalentes totales.

Es decir que la tasa media de aporte quedaría determinada por la relación entre el número promedio de pasivos por la pasividad anual promedio, y el número de activos cotizantes promedio por el salario anual promedio. Vemos entonces, la intervención de dos factores: la relación activo/pasivo y la relación entre el salario y la pasividad.

Analizaremos en este trabajo, la relación activo – pasivo. Veremos la evolución de los cotizantes, la de los pasivos y por último la evolución de la relación en sí misma.

2. IMPORTANCIA DEL FACTOR ACTIVO - PASIVO

Existen dos conceptos que debemos diferenciar: el coeficiente de dependencia de los ancianos y el coeficiente de dependencia del sistema.

El primero lo definimos como el cociente entre los individuos en edad de trabajar y las personas inactivas mayores de 65 años; el segundo como la proporción entre los trabajadores que efectúan aportes al sistema de seguridad social y las personas que reciben una prestación del mismo.

En términos generales podemos plantear que respecto a la financiación de la seguridad social, es necesario centrarse en el coeficiente de dependencia del sistema, es decir lo que llamamos la relación demográfica de la ecuación de equilibrio.

Uno de los factores que inciden negativamente sobre esta relación es el envejecimiento de la población. Según estudios realizados⁹ existe un descenso de la tasa de natalidad concomitantemente con una estabilización de la tasa de mortalidad, lo que hace que la esperanza de vida vaya aumentando y en consecuencia aumente la relación de dependencia de los mayores de edad. El comportamiento de estas variables, llevará en un futuro cercano a que el crecimiento de la población esté en las proximidades de cero. Además la migración ha constituido y puede constituir en el futuro un factor de relevante incidencia en el cambio demográfico.

El deterioro de la relación activo-pasivo, dado el distinto ritmo de crecimiento de los factores, implicará desde el punto de vista previsional, que la proporción de potenciales pasivos cuyas prestaciones deban ser financiadas por los activos, sea persistentemente creciente. Consecuentemente el coeficiente de dependencia del sistema será cada vez más chico lo que hará que la tasa de equilibrio del sistema sea creciente.

3. - EVOLUCION DE LOS ACTIVOS COTIZANTES

Nos referiremos al total de cotizantes del BPS, privados y públicos.

AÑO	COTIZANTES (*)	Variación	Acumulada
1995	925,984		
1996	960,590	3.7%	
1997	946,880	2.3%	
1998	966,528	4.4%	
1999	956,623	3.3%	
2000	936,587	1.1%	
2001	910,661	-1.7%	
2002	847,405	-8.5%	
2003	863,218	-6.8%	

(*) Promedio anual

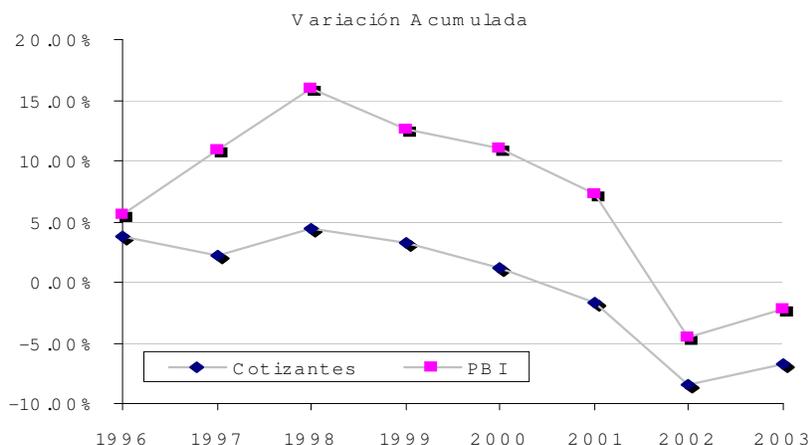
En 1995, año previo a la reforma previsional, el BPS tenía 925.984 cotizantes.

Al comparar el año 1996 con respecto a 1995 vemos un incremento del 3.7% en el número de cotizantes. El aumento en este período podría ser el efecto inducido por la difusión de la obligatoriedad de recaudación nominada y de la

⁹ L.Camacho .- El envejecimiento demográfico en Uruguay. Su incidencia en el financiamiento del Sistema Previsional

necesidad de registros en Historia Laboral para acreditar años efectivos de aportación a la hora de hacer uso del derecho jubilatorio en el nuevo sistema de seguridad social implementado por la vigencia de la Ley 16.713 a partir del 1° de abril de 1996. Además se debe tener en cuenta que en este período existió una evolución favorable del nivel de actividad económica, ya que el PBI en este período tuvo un crecimiento del entorno del 5%.¹⁰

En realidad la evolución de los cotizantes, está relacionada entre otras cosas, con la evolución de la economía. Si observamos la variación acumulada del PBI en el período 1995 – 2003, vemos que su comportamiento es acompañado por la evolución de los cotizantes.



A partir de 1995, año tomado como base para el estudio, los cotizantes han crecido teniendo su pico máximo en 1998, llegando a un crecimiento acumulado del entorno del 4%, lo que expresado en cifras asciende a los 966.528. A partir de este año, si bien seguimos teniendo un crecimiento hasta el año 2000 al compararlos con el año base, en realidad comienza un descenso sostenido de los mismos, hasta llegar al año 2003, en el cual existen 863.218 cotizantes. Esto estaría implicando una baja con respecto al año 95 del 6.8%. Según los datos observados en el cuadro, desde el año 95 el punto más bajo de cotizantes se ha dado en el año 2002 con 847.405 cotizantes, ya que en el año en estudio si bien sigue siendo como dijimos más bajo que el año tomado como base, se observa un crecimiento de 2.5% respecto al año 2002, lo que en términos absolutos está representando unos 6155 cotizantes más.

¹⁰ "Análisis de los ingresos y egresos efectivos del período 1995-1997" publicado en Indicadores de la Seguridad Social, AEA – BPS N° 154, Junio 1998

4. - EVOLUCION DE LAS PASIVIDADES

Jubilaciones equivalentes = N° de jubilaciones + (N° de pensiones X Pensión promedio/Jubilación Promedio)

Veamos entonces, en la siguiente tabla, la evolución de la variable definida.

AÑO	Jubilaciones Equivalentes (*)	Variación Acumulada
1995	440,675	
1996	452,546	2.7%
1997	474,859	7.8%
1998	485,664	10.2%
1999	486,936	10.5%
2000	484,072	9.8%
2001	479,808	8.9%
2002	471.193	6.9%
2003	481.015	9.2%

(*) Promedio anual

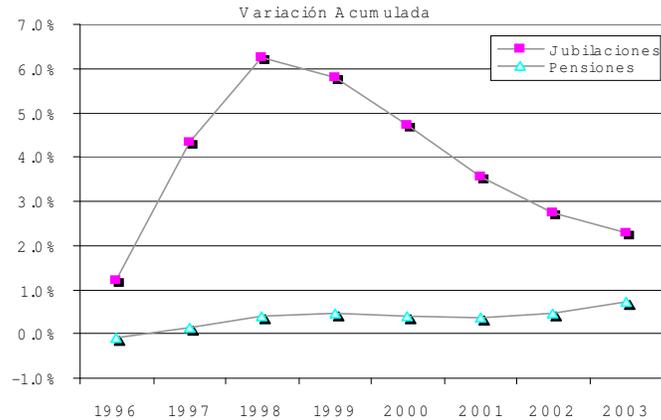
En 1995, año previo a la reforma previsional, teníamos 440.675 jubilaciones equivalentes. Esta cantidad ha ido subiendo hasta llegar a su máximo en el año 1999, en el cual existieron 486.936 jubilaciones equivalentes. A partir de este momento, en el cual si bien siguen creciendo al tener en cuenta el año base, comienzan a bajar hasta llegar en el año 2003 a en el cual vuelve a tener un incremento ubicándose en las 481.015 jubilaciones equivalentes pagas, lo que en términos relativos implica un incremento del 9.2% con respecto al año base.

Evidentemente la variable definida ha sido afectada, en los primeros años por el aumento significativo de las altas a partir de 1996, debido al cambio de comportamiento de los trabajadores en actividad con causal jubilatoria configurada, inducido probablemente por el efecto de la entrada en vigencia de la Ley 16.713 y a los retiros incentivados por la reforma del Estado. En los dos primeros años de entrada en vigencia de la Ley 16.713 el número de altas de jubilaciones fue del orden del 17.5% y 34.7%, con relación a las altas del año previo a la reforma.¹¹

¹¹ A.Caristo – “Principales resultados del nuevo sistema previsional uruguayo”

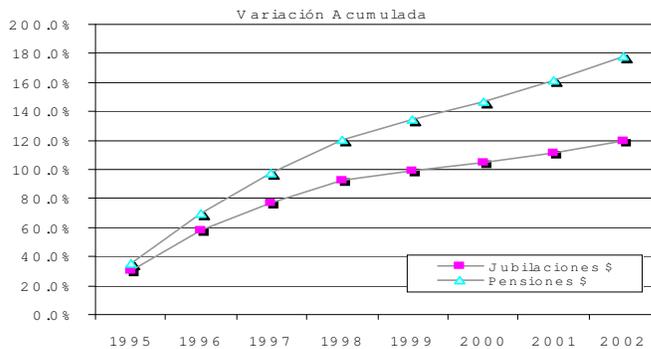
A partir del año 2000, si bien las jubilaciones equivalentes siguen creciendo, lo hacen en menor medida, seguramente como consecuencia del comportamiento del número de jubilaciones el cual decrece ya que las pensiones no tuvieron grandes cambios.

En la siguiente gráfica podemos observar la variación acumulada de ambas presta



La explicación al crecimiento de las jubilaciones equivalentes del año 2003, lo podemos encontrar en el crecimiento sostenido del numerador. Desde el año 1995 a la fecha, las pensiones han crecido tanto en número como el monto promedio que se paga por ellas. Además cuando estudiamos los promedios de altas de pensiones, encontramos que éste es muy superior al promedio del stock. Este monto promedio de pensiones, expresado en valores corrientes, se ha incrementado respecto al año 2002 en un 6.3% frente a un aumento del 3.7% del monto promedio de las jubilaciones.

En la siguiente gráfica podemos observar la variación acumulada de ambos promedios, tomando como base el año 1995.



5. - RELACION ACTIVO COTIZANTE - PASIVO

La relación activo cotizante – pasivo, determina los sectores de la comunidad que, por un lado costean el subsistema y por otro son beneficiarios del mismo. Es decir, esta relación define la cantidad de activos cotizantes existentes o necesarios para financiar cada pasivo.

Esta relación puede ser definida de tres maneras básicas:

Definición N° 1

ACTIVOS COTIZANTES – PASIVIDADES IVS definiendo a esta última como:

NUMERO DE JUBILACIONES + NUMERO DE PENSIONES + NUMERO DE PENSIONES A LA VEJEZ E INVALIDEZ

La crítica que se le hace a esta definición, es que se incluyen las pensiones a la vejez. Esta es una prestación no contributiva, por la cual no existen cotizaciones personales ni patronales, por lo cual estaría fuera del fondo IVS.

Definición N° 2

ACTIVOS COTIZANTES – PASIVIDADES IVS definiendo a esta última como:

NUMERO DE JUBILACIONES + NUMERO DE PENSIONES

Esta definición mezcla el número de pensiones con el número de jubilaciones. La crítica que se le efectúa es que estaríamos sumando cosas que no son comparables, ya que una pensión no equivale a una jubilación.

Definición N° 3

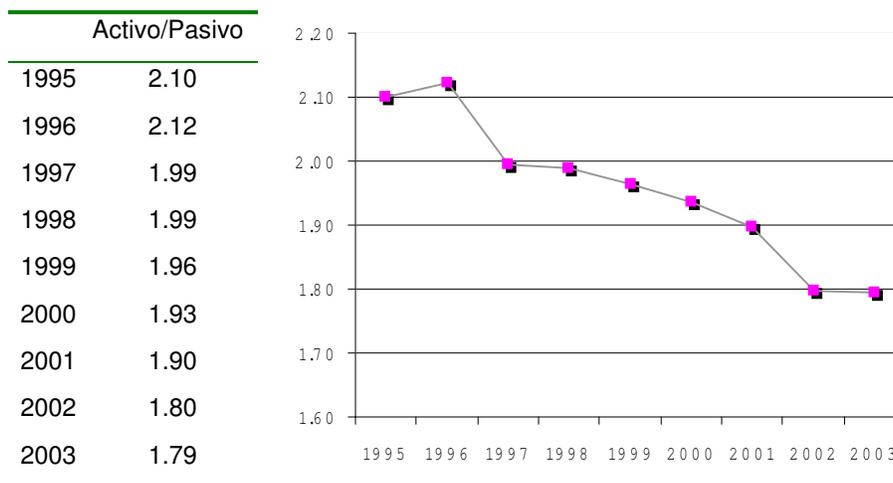
ACTIVOS COTIZANTES – JUBILACIONES EQUIVALENTES definiendo a esta última como:

NUMERO DE JUBILACIONES + (NUMERO DE PENSIONES X PENSION PROMEDIO/JUBILACION PROMEDIO)

En esta definición las pensiones se expresan en término de jubilaciones, a efectos como ya dijimos de poder sumar conceptos comparables.

Utilizando esta definición, por considerarla la más conveniente desde el punto de vista técnico por las razones expuestas, veremos la evolución del coeficiente.

En la siguiente gráfica se puede visualizar una disminución sostenida de la relación activo/pasivo, la cual ha evolucionado desde el año 1995 en donde existían 2.1 activos para financiar a un pasivo, al año 2003 en el cual encontramos que 1.79 activos financian a un pasivo. Si bien tanto el numerador como el denominador del coeficiente, hasta el año 2002, venían descendiendo, lo estaban haciendo a distinto ritmo: el número de cotizantes estaba decreciendo más rápidamente que el de pasivos.

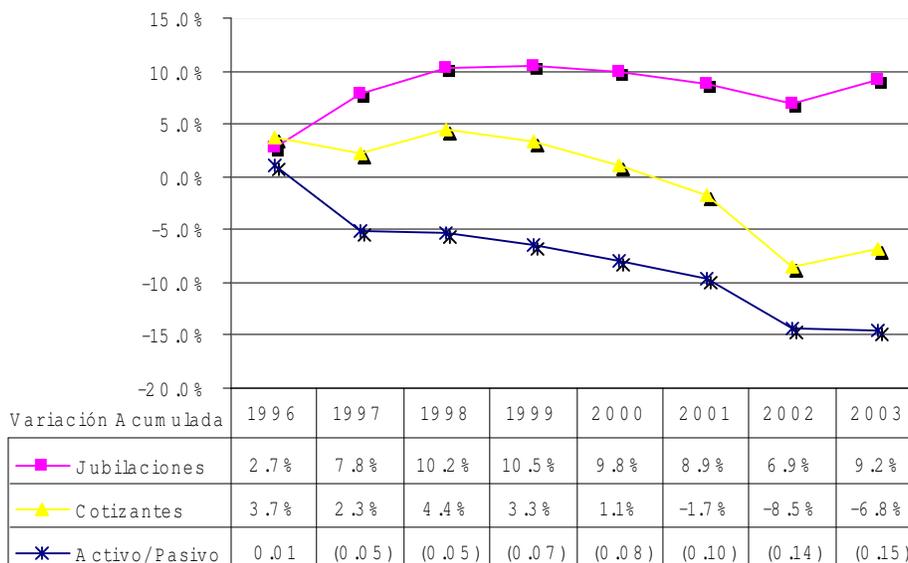


En el año 2003 se revierte la situación y ambos factores, cotizantes y pasivos, crecen con respecto al año anterior en 1.9% y 2.1% respectivamente. En términos absolutos estamos hablando de 15.814 cotizantes y 9.822 jubilaciones equivalentes

El deterioro de la relación activo/pasivo, dado el distinto ritmo de crecimiento de los factores, implicará desde el punto de vista previsional, que la proporción de potenciales pasivos cuyas prestaciones deban ser financiadas por los activos, sea persistentemente creciente. Consecuentemente el coeficiente de dependencia del sistema será cada vez más chico lo que hará que la tasa de equilibrio del sistema sea creciente.

Recordemos que la *tasa de equilibrio* es aquella que aplicada sobre la masa salarial, permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema. Es decir, es la tasa que se debería aportar si el sistema se financiara solo.

Para poder observar el comportamiento de los factores que intervienen en la relación activo/pasivo, graficamos los valores de las variaciones acumuladas de los mismos, mencionados en los ítems 3 y 4 y agregamos la variación acumulada de la propia relación.



Vemos entonces que si bien las jubilaciones tienen un crecimiento con respecto al año 1995, este viene disminuyendo de año en año, hasta el año 2003 en el cual la situación se revierte. En cambio los cotizantes no sólo han disminuido su crecimiento, sino que a partir del año 2001 han empezado a decrecer. En el año 2003 si bien ni siquiera han igualado al año base, han tenido un leve crecimiento con respecto al año 2002. De todas formas el crecimiento de los cotizantes en este último año no alcanza para mejorar la relación activo-pasivo, la cual sigue siendo afectada en forma negativa.

6. - CONCLUSIONES

La relación demográfica de la ecuación expresa la proporción de cotizantes activos respecto al número de jubilados equivalentes totales

Diversos factores inciden en forma negativa sobre esta relación:

- Envejecimiento de la población
- Evolución decreciente de los activos cotizantes
- Evolución creciente de los pasivos

El envejecimiento de la población lleva, a que la proporción de pasivos cuyas prestaciones deban ser financiadas por los activos, en un régimen de solidaridad intergeneracional, sea persistentemente creciente.

La evolución de los activos cotizantes, en el período estudiado, ha tenido un crecimiento sostenido hasta el año 1998, momento en el cual comienza un descenso que hasta la fecha se mantiene. Evidentemente el crecimiento fue causado por la entrada en vigencia de la Ley 16.713 y por el favorable nivel de actividad económica. A partir del año 1999, el descenso del PBI es acompañado por el comportamiento de los activos cotizantes. Si bien en el año 2003, existe un aumento de los cotizantes del 1.9% con respecto al año anterior, este no alcanza para mejorar la relación activo/pasivo.

En cuanto a la evolución de las pasividades, se han tomado medidas para poder mejorar la relación demográfica de la ecuación de equilibrio:

1. se aumentaron los requisitos para reconocer las actividades computables
2. se modificaron las tasas de remplazo
3. se aumentó la edad jubilatoria mínima de retiro de las mujeres
4. se aumentó el número de años de actividad mínima requeridos para generar causal jubilatoria,

Todas estas medidas están llevando a que el número de pasividades descienda de una forma gradual a medida que se van sustituyendo las pasividades del régimen anterior por las nuevas; pero lógicamente para que el coeficiente de dependencia del sistema mejore, el otro factor del coeficiente, los activos cotizantes, debe (si es que no puede crecer), mantenerse por lo menos en el nivel que tenía.

El deterioro de la relación activo/pasivo, dado el distinto ritmo de crecimiento de los factores, implicará desde el punto de vista previsional, que la proporción de potenciales pasivos cuyas prestaciones deban ser financiadas por los activos, sea persistentemente creciente. Consecuentemente el coeficiente de dependencia del sistema será cada vez más chico lo que hará que la tasa de equilibrio del sistema sea creciente.

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN PROTECCIÓN SOCIAL

*(Extractado de la Tesis de Maestría presentada
en Mayo 2004)*

Soc. Leticia Pugliese

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN PROTECCIÓN SOCIAL

En este capítulo nos proponemos responder a la pregunta sobre la forma en que el Estado uruguayo y en especial el Sistema de Seguridad social atiende las necesidades sociales de la población.

Como se explicó en el diseño metodológico, se trabajó en base a información estadística sobre el Gasto Público Social en proporción del producto bruto interno, así como de la proporción de dicho producto que lleva cada programa de seguridad social y su comparación con otros países.

1. Comparación internacional del Gasto Público Social

Cuadro 1. América Latina: Gasto Público Social como porcentaje del PBI

País	Bienio 1996-1997				
	TOTAL	Educación	Salud	S. Social	Vivienda y Asist. Social
Argentina	17,8	3,8	4,1	8,0	1,9
Bolivia	12,0	5,9	1,4	2,7	2,0
Brasil	19,8	3,4	2,9	10,1	3,4
Chile	14,2	3,3	2,5	6,7	1,7
Colombia	15,3	4,4	3,7	5,4	1,8
Costa Rica	20,8	5,8	7,3	5,5	2,2
El Salvador	7,6	2,6	2,8	2,0	0,2
Guatemala	4,2	1,7	0,9	0,7	0,9
Honduras	7,2	s/d	s/d	s/d	s/d
México	8,5	3,7		3,6	1,2
Nicaragua	10,6	4,3	4,4		1,9
Panamá	22,0	5,5	6,8	6,6	3,1
Paraguay	7,9	3,9	1,2	2,6	0,2
Perú	5,8	s/d	s/d	s/d	s/d
R. Dominicana	6,1	2,3	1,4	0,7	1,7
Uruguay	22,5	3,0	3,7	15,3	0,5
Venezuela	8,3	3,1	1,1	2,9	1,2
Promedio simple	12,4	3,8	3,2	5,2	1,6

Fuente: CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Santiago de Chile. 2000.*

Uruguay es el país latinoamericano que tiene la mayor proporción del Gasto Público Social: el 22.5% del Producto Bruto Interno, de acuerdo a información

de CEPAL para 1996-1997. Los países que llegan a una proporción cercana a Uruguay son Panamá, Costa Rica, Brasil y Argentina. En la mitad de los países de la región, el gasto social es menor al 9% del producto, correspondiendo por lo general menor gasto en los países más pobres de la región, como es el caso de Honduras, Guatemala, El Salvador, Paraguay, República Dominicana. Mientras que el promedio de todos ellos es de 12.4%, 10 puntos menos que nuestro país.

Es diferente la situación si se compara Uruguay con otros países del mundo y en particular con los desarrollados.

Cuadro 2. Unión Europea: Gasto Público Social como porcentaje del PBI

País	1996	1997	1998
Suecia	34.5	33.6	33.3
Francia	31.0	30.8	30.5
Dinamarca	31.4	30.5	30.0
Alemania	30.0	29.5	29.3
Holanda	30.1	29.4	28.5
Austria	29.6	28.8	28.4
Bélgica	28.8	28.1	27.5
Finlandia	31.6	29.3	27.2
Reino Unido	25.2	25.7	26.8
Italia	25.2	25.7	25.2
Grecia	23.1	23.6	24.5
Luxemburgo	25.2	24.8	24.1
Portugal	22.0	22.5	23.4
España	22.5	22.0	21.6
Irlanda	18.5	17.2	16.1

Fuente: Frades, Jaime. U.G.T. Gabinete Técnico Confederal. *El gasto social en España y en la Unión Europea. España, 2001.*

En comparación con los principales países de la Unión Europea en los mismos años que en la información sobre América Latina, el gasto social público de Uruguay se encuentra en los mismos niveles que España y Portugal, países europeos que están entre los de menores porcentajes de dicho gasto, superando sólo a Irlanda¹². Como puede observarse, en los países con mayor desarrollo también es mayor la proporción del producto que se destina al gasto social público.

¹² En el trabajo de Frades se hace una observación importante con respecto a Irlanda: que en esta información no se incluye el gasto en los regímenes de pensiones profesionales para los trabajadores del sector privado, por lo que de incluirse el gasto se incrementaría y España probablemente pasaría a ocupar el último lugar en cuanto a gasto social.

Interesó analizar la composición de ese gasto en los programas sociales de países de la Unión Europea y en Uruguay. Para esto se tomó la información del trabajo de la UGT "El gasto social en España y la UE" para la Unión Europea y del INE para Uruguay (en el anexo se presenta el cuadro sobre Uruguay en miles de pesos y porcentajes).

Cuadro 3. Programas sociales en países de la Unión Europea como porcentaje del PBI en Gasto Social – 1998

País	Enfermedad	Invalidez	Vejez	Supervivencia	Familia	Desempleo	Alojamiento	Exclusión social	Gastos Func.	Total
Suecia	7.7	3.8	12.2	0.7	3.5	3.1	0.8	1.0	0.5	33.3
Francia	8.5	1.4	11.0	1.8	2.8	2.2	0.9	0.4	1.6	30.5
Dinamarca	5.6	3.4	11.2	0.0	3.8	3.4	0.7	1.1	0.8	30.0
Alemania	7.9	2.2	11.4	0.5	2.8	2.5	0.2	0.6	1.1	29.3
Holanda	7.6	3.2	9.6	1.4	1.2	1.9	0.4	1.4	1.7	28.5
Austria	7.2	2.4	10.4	2.8	2.8	1.5	0.1	0.3	0.9	28.4
Bélgica	6.3	2.3	8.2	2.9	2.2	3.3	--	0.7	1.6	27.5
Finlandia	6.0	3.8	8.0	1.0	3.4	3.2	0.4	0.6	0.9	27.2
Reino Unido	6.6	3.0	10.4	1.0	2.2	0.9	1.6	0.2	0.8	26.8
Italia	5.7	1.5	13.0	2.6	0.9	0.7	0.0	0.0	0.8	25.2
Grecia	5.7	1.5	10.4	2.1	1.9	1.1	0.7	0.3	0.8	24.5
Luxemburgo	5.7	2.8	9.2	1.0	3.3	0.8	0.1	0.3	0.9	24.1
Portugal	6.8	2.6	7.2	1.5	1.1	1.0	0.0	0.3	3.0	23.4
España	6.1	1.7	8.8	0.9	0.4	2.8	0.1	0.1	0.5	21.6
Irlanda	5.6	0.7	2.9	0.9	1.9	2.4	0.5	0.3	0.8	16.1

Fuente: Frades, Jaime. U.G.T. Gabinete Técnico Confederal "El gasto social en España y en la Unión Europea". España, 2001.

Cuadro 4. Erogaciones por Programas del Sistema de Seguridad Social uruguayo, en relación al PBI

AÑOS	PBI en miles	INVALIDEZ VEJEZ Y SOBREVIVENCIA	SEGURO DESEMP.	SEGURO ENFERM.	CARGAS DE FLIA. Y MATERNIDAD	GASTOS DE FUNCION.	OTRAS PREST. Y OTROS GASTOS	TOTAL
1996	163.545.806	13.5	0.3	1.5	0.5	0.9	0.2	17.0
1997	204.925.566	13.6	0.3	1.7	0.5	0.8	0.2	17.1
1998	234.266.812	13.6	0.3	1.8	0.5	0.8	0.2	17.3
1999	237.143.036	14.7	0.4	1.9	0.5	0.9	0.2	18.7
2000	243.027.071	14.7	0.5	1.8	0.6	0.9	0.2	18.8
2001	247.211.395	14.9	0.5	1.8	0.5	0.9	0.2	19.0
2002	261.986.505	14.6	0.6	1.6	0.6	0.9	0.5	19.0

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico del INE. [pág. web: www.ine.gub.uy/socio-demografico](http://www.ine.gub.uy/socio-demografico)

El total de esta información no es el total del Gasto Público Social, porque solo están contabilizados los programas específicos de las instituciones de seguridad social (BPS, Cajas paraestatales y Servicios de Retiro Militar y Policial), por esta razón y con el objetivo de poder realizar comparaciones

más aproximadas con los programas de los países europeos, se buscaron datos sobre gasto público social del Gobierno Central (Ministerios y Organismos del 220) en Salud, Educación y Vivienda que se obtuvieron para los años 2000 y 2001. Asimismo se obtuvo para los años 1999, 2000 y 2001 información sobre prestaciones familiares (prestaciones por hijos, prima por matrimonio, prima por nacimiento y hogar constituido), otorgadas a los funcionarios públicos por las empresas públicas y organismos descentralizados, que se suman a las prestaciones familiares por hijo o menor a cargo que otorga el Banco de Previsión Social a los trabajadores de la actividad privada.¹³ Esta información se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Erogaciones por programas de protección social en Uruguay, en proporciones del PBI

AÑOS	INVALIDEZ VEJEZ Y SOBREVIVENCIA	SEGURO DESEMP.	SALUD.	CARGAS DE FLIA. Y MATERNIDAD	VIVIENDA	EDUCACIÓN	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO*	OTRAS PREST. Y OTROS GASTOS	TOTAL
1999	14.7	0.4	1.9	0.7	---	---	0.9	0.2	18.9
2000	14.7	0.5	4.1	0.9	0.5	3.2	0.9	0.2	25.0
2001	14.9	0.5	3.9	0.8	0.5	3.5	0.9	0.2	25.3

* Los gastos de funcionamiento son de las instituciones del sistema de seguridad social
 FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico del INE. pág. web: www.ine.gub.uy/socio-demografico e información de la Contaduría General de la Nación (C.G.N.)

Con la información agregada el total del gasto llega a valores del 25% del producto bruto interno. En el caso que la información de 1998 para la UE, se mantuviera en similares valores en el año 2001, Uruguay se encontraría por encima de cinco países de la misma (Irlanda, España, Portugal, Luxemburgo, Grecia e Italia).

Se realizó un análisis comparativo de la información sobre cada programa en Uruguay y países de la Unión Europea, para lo cual fue necesario definir los programas sociales según las fuentes, explicitando las diferencias a fin de que la comparación de los datos estadísticos resultara lo más rigurosa posible. El detalle de este comparativo se presenta en el Anexo.

La distribución del gasto en Programas de Seguridad Social en Uruguay

Para acotar el estudio a nuestro objeto de investigación, nos preguntamos ¿cómo se distribuye el gasto en el Sistema de Seguridad Social? Para responder a esta pregunta se analizan series cronológicas de la proporción

¹³ No se obtuvo información de lo gastado por concepto de salarios en los tres meses de pre y postparto, que se pagan a las funcionarias públicas, con cargo al presupuesto de cada organismo del Estado y que representa el 100% del salario de la funcionaria. Esta información completaría el gasto en prestaciones familiares por parte del Estado.

de las erogaciones por programas de seguridad social, limitando el análisis a los programas específicos que brindan las instituciones de este sistema en Uruguay¹⁴ (sin contar otras políticas sociales que desarrollan instituciones ajenas al sistema).

Cuadro 6. Erogaciones por Programas del Sistema de Seguridad Social

AÑOS	Invalidez Vejez y Supervivencia	Subsidio Desempleo	Subsidio Enfermedad	Cargas de flia. y maternidad	Otras prestaciones y otros gastos*	Gastos de funcionam.
1996	79.5	1.9	8.9	2.9	1.3	5.4
1997	79.6	1.7	9.9	2.9	1.4	4.6
1998	79.0	1.6	10.4	3.0	1.4	4.6
1999	78.5	2.3	10.1	2.9	1.5	4.7
2000	78.2	2.4	9.8	3.3	1.4	4.9
2001	78.6	2.9	9.5	2.9	1.2	5.0
2002	77.1	3.3	8.6	3.2	2.8	5.0

*Están contadas, entre otras las Prestaciones de Asistencia Social del BPS

Fuente: Anuario Estadístico del INE, pág. web: www.ine.gub.uy/socio-demografico

Para los años 1999, 2000 y 2001, se agregó información de las prestaciones familiares otorgadas a sus empleados por los organismos públicos, en el entendido que se trata de prestaciones similares a las que el BPS otorga a los trabajadores privados por el programa de Asignaciones Familiares, y que el no contarlas estaría restando información sobre la cantidad del gasto por concepto de “carga de familia”, que es una prestación importante de la Seguridad Social, especialmente a los efectos de este estudio.

Cuadro 7. Erogaciones de protección social con datos agregados de las prestaciones familiares a funcionarios estatales

AÑOS	Invalidez Vejez y Supervivencia	Subsidio Desempleo	Subsidio Enfermedad	Cargas de flia. y maternidad	Otras prest. y otros gastos*	Gastos de funcionam.
1999	77.8	2.2	10.0	3.8	1.5	4.6
2000	77.2	2.4	9.6	4.5	1.4	4.8
2001	77.7	2.8	9.3	4.0	1.2	4.9

*Están contadas, entre otras las Prestaciones de Asistencia Social del BPS

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico del INE. pág. web: www.ine.gub.uy/socio-demografico e información de la Contaduría General de la Nación (C.G.N.)

Los programas de jubilaciones y pensiones representan en promedio en los últimos años el 78% de las erogaciones del sistema de seguridad social, siendo los programas que tienen menor asignación los de prestaciones de asistencia social, los de desocupación y los de carga de familia y maternidad.

¹⁴ Instituciones que componen el sistema de seguridad social uruguayo: Banco de Previsión Social, Cajas paraestatales (Notarial, Bancaria, Profesionales Universitarios), Servicios de Retiro Militar y Policial. No se incluye información de las AFAPS (Administradoras de Fondos de Pensiones), por no haber registro de sus erogaciones en la información del INE.

La información anual sobre cantidad de personas que reciben pasividades se encuentra en el entorno de las 575.000, mientras que los beneficiarios de asignaciones familiares son aproximadamente 400.000, las trabajadoras privadas que han recibido salario por maternidad son aproximadamente 1.000 y en el servicio de salud materno infantil se atienden promedialmente 11.000 partos, 90.000 atenciones pediátricas, 29.000 de obstetricia, además de otras especialidades médicas. Si bien hay más pasivos que niños y madres beneficiarios la diferencia no es tan significativa como para explicar el enorme peso de los programas de IVS con relación a ellos y a los otros programas de prestaciones de actividad.

Para explicar esta situación Rosario Aguirre (2003) cita a Esping-Andersen refiriéndose a la inadecuación de los sistemas de protección social a la actual estructura de necesidades y riesgos que es producto de la inestabilidad familiar, el incremento de hogares atípicos y las bajas posibilidades de generar ingresos de los trabajadores más jóvenes. En la década del 60 se suponía que los riesgos sociales más graves ocurrían en la vejez que era sinónimo de pobreza, por eso se atendió tanto al mejoramiento de las jubilaciones, sin embargo, la incidencia del riesgo social se ha ido desplazando hacia la juventud y las familias jóvenes, pero esta situación no ha sido contemplada por los sistemas de seguridad social, que siguieron aumentando la importancia asignada a las jubilaciones. La falta de atención a los requerimiento de la institución familiar ha llevado a que los Estados transfieran responsabilidades de prestación de servicios hacia las familias o al mercado.

No obstante se debe realizar una puntualización con respecto a la cuestión del desbalance generacional en la asignación del gasto público, estudiando la distribución de los ingresos por pasividad. Si bien las jubilaciones y pensiones representan más del 70% de las erogaciones que realiza el BPS, al estudiar cómo se distribuyen los ingresos por pasividades se constata que el 74% de los pasivos (aproximadamente 424.000 jubilados y pensionistas) no llega a cobrar \$U 5.000, sólo el 26% (unos 147.000) supera esta cifra.

Cuadro 8. Pasivos por tramos de ingreso según sexo. Dic. 2002

	HASTA 1 SMNL \$943.50	1 A 2 SMNL \$ 1.887	2 A 5 SMNL \$ 4.717.50	MAS DE 5 SMNL	TOTAL
HOMBRES	2.476	23.490	112.200	57.671	195.837
MUJERES	46.787	68.361	170.853	89.349	375.350
TOTAL	49.263	91.851	283.053	147.020	571.187

Fuente: Elaborado en base a información de la Asesoría Económica y Actuarial - BPS.

Nota: Valor del Salario mínimo nacional líquido: \$U 943.50 (1.110 x 0.85)

Los relativamente bajos ingresos que por sus pasividades reciben los adultos mayores del BPS¹⁵, relativiza en cierta manera la situación de “privilegio” en que podría considerarse que están por la concentración de las erogaciones del sistema en jubilaciones y pensiones.

Distribución de las prestaciones económicas de seguridad social por estratos de ingresos

Cuadro 9. Participación (%) de prestaciones en el ingresos de los hogares según estrato

	Asignaciones Familiares		Jubilaciones		Pensiones		Seguro de Desempleo	
	Mdeo.	Interior	Mdeo.	Interior	Mdeo.	Interior	Mdeo.	Interior
Decil 1	0.570	0.928	13.391	14.470	9.110	11.473	1.349	0.235
Quintil 1	0.515	0.703	14.218	17.172	9.306	10.857	1.256	0.635
Quintil 2	0.353	0.761	18.911	19.394	7.096	8.978	1.084	0.975
Quintil 3	0.180	0.563	18.249	18.561	5.456	6.182	0.760	0.639
Quintil 4	0.067	0.325	16.153	18.104	4.339	4.062	0.443	0.644
Quintil 5	0.013	0.084	11.790	14.493	2.494	2.313	0.116	0.407
Decil 10	0.002	0.049	10.085	12.904	1.722	1.937	0.046	0.389
Total	0.114	0.334	14.556	16.686	4.212	4.679	0.450	0.577

Fuente: Procesamientos realizados por el Banco de datos del Dpto. de Sociología - UDELAR de la Encuesta Continua de Hogares del INE, año 2002

La información de la encuesta continua de hogares del Instituto Nacional de Estadística permite desagregar algunas prestaciones económicas de la seguridad social, jubilaciones, pensiones, seguro de paro y asignaciones familiares y analizar su participación en el total de ingresos de los hogares.

De la lectura del cuadro se desprende que la participación de las prestaciones es bastante reducida en el total de ingresos de los hogares. La prestación por jubilaciones, que es la de mayor impacto relativo en dichos ingresos oscila entre 14.5% y 16.6% en Montevideo y el Interior respectivamente, mientras que las asignaciones familiares son las que tienen el menor impacto encontrándose muy por debajo del 1%, apenas 0.114% y 0.334% en Montevideo e Interior respectivamente.

No obstante esta reducida contribución en la formación de los ingresos, se encuentra cierta progresividad, ya que la participación aumenta a medida que desciende la ubicación de los hogares en los tramos de quintiles o deciles¹⁶. Esto sucede fundamentalmente con las Asignaciones Familiares que en el primer decil presentan una participación del 0.570% y 0.928 (Mdeo. e Interior

¹⁵ Si bien no contamos con datos actualizados de los restantes organismos de previsión social se puede afirmar que su incidencia no cambiaría la estructura del gasto ya que la prevalencia del BPS con relación a ellos es muy alta: la población pasiva cubierta por el BPS es el 88% del total y las erogaciones representan el 81% del total del sistema.

¹⁶ Las prestaciones de seguro de desempleo presentan un comportamiento diferente en el Interior del país, apareciendo como menos progresivas.

respectivamente) y en el último solamente del 0.002% y 0.049. El orden de progresividad está dado por las asignaciones familiares en primer lugar, seguidas por las pensiones, el seguro de desempleo en Montevideo y por último las jubilaciones.

Que las jubilaciones sean las prestaciones económicas menos progresivas y que las asignaciones sean las que muestren una progresividad mayor obedece a la conformación del sistema de seguridad social, que como vimos en el apartado “*El caso uruguayo*”, fundamentalmente brinda protección y amparo a quienes logran insertarse en el mercado laboral formal, desde sus inicios, mediante la modalidad “*asegurativa*”.

Las jubilaciones son el principal de los “seguros sociales”; los que acceden a ellas y los que logran mejores niveles de reemplazo de sus ingresos de actividad son por lo general sectores medios, principalmente asalariados. Las pensiones si son por sobrevivencia de un trabajador o jubilado fallecido siguen la misma lógica de reemplazo de ingresos; es diferente el caso de las pensiones a la vejez e invalidez que no son asegurativas sino asistenciales, no reemplazan ingresos sino que brindan un subsidio fijo. La información que estamos analizando incluye ambos tipos de pensiones lo que explica que presenten mayor progresividad que las jubilaciones. El seguro por desempleo si bien está dirigido a los trabajadores formales y asalariados, la estabilidad laboral, el riesgo de quedar desempleado, es menor en aquellas ocupaciones que generan mayores ingresos, y que por lo tanto recurren en menor medida a esta prestación estatal, esto podría estar explicando la progresividad encontrada en los datos que estamos analizando. Las asignaciones familiares prestan un subsidio fijo por niño a cargo, a las familias de los trabajadores y con tendencia a cubrir también a hogares de menores recursos independientemente de la relación laboral de sus integrantes. Sus montos son exiguos por lo cual es ínfimo el porcentaje de participación en la masa de ingresos de los hogares, sin embargo es claramente la prestación más progresiva del sistema.

Esta información resulta coherente con estudios antecedentes, principalmente un trabajo de Augusto Longhi (1997, pp. 47 y 49) donde se analizan resultados de una investigación realizada en 1996: “*Los resultados obtenidos de la investigación muestran que el sistema de Seguridad Social ejerce o cumple una función redistributiva del ingreso y atenuante de las desigualdades, pero de carácter muy limitado o reducido. Son las prestaciones “asistencialistas” las que tienen un sesgo, selectividad o dirección más favorable a los estratos pobres, y es a través de dichas prestaciones que se revierte o atenúa la fuerte determinación que ejerce el mercado de trabajo en la distribución de los gastos de la Seguridad Social. Es sin duda a través de este tipo de prestaciones que se cumple el impacto redistributivo del sistema y que se atenúa el patrón de distribución de ingreso y de las prestaciones de los denominados “seguros” que deriva del funcionamiento del mercado de trabajo. Pero, obviamente, su impacto redistributivo o corrector es sumamente limitado, precisamente por el bajo valor de dichas prestaciones y de los montos totales asignados a las mismas*

en comparación con la cuota parte que corresponde a jubilaciones y a los seguros de salud de DISSE.”

ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS

Realizar comparaciones entre la distribución del gasto público social en nuestro país con otros países de la región y del mundo es de utilidad a efectos de ver como se posiciona Uruguay en la redistribución del ingreso nacional teniendo en cuenta el nivel de desarrollo. Asimismo es útil para confirmar la ubicación de Uruguay en las tipologías estudiadas del espectro de regímenes de bienestar.

En este sentido se puede explicar que el gasto social público de Uruguay se encuentra en los mismos niveles que España, Portugal, Grecia y bastante cercano a Italia, porque comparte con esos países la ubicación en tipologías familiaristas y corporativistas. Estos países presentan menores niveles de gasto en términos comparativos con los demás países de la Unión Europea en razón de que el Estado destina escasos recursos a las políticas sociales optando por delegar en la familia muchas de las funciones de bienestar social.

Jerarquizando los países por los niveles del gasto público social Uruguay se ubica en forma intermedia entre los que tienen mayor nivel de desarrollo en la región latinoamericana y aquellos países de la Unión Europea que presentan economías de menor desarrollo en relación a sus pares europeos.

La proporción del PBI para los programas de “*Invalidez, Vejez y Sobrevivencia*” (que se presenta detallado en el Anexo) lleva a que Uruguay supere a varios de los países de la Unión Europea y a todos los países latinoamericanos. Esto podría explicarse - entre otras razones - por una similar composición demográfica de nuestro país con los países desarrollados. en contraposición con la estructura demográfica de la mayoría de los países de Latinoamérica, donde prevalece la población joven; y fundamentalmente por las particularidades del desarrollo de la seguridad social que como se vio en el apartado “*Aproximaciones tipológicas para América Latina*” tiene su explicación en el modelo de sustitución de importaciones y el rol del Estado como paternalista y negociador con los trabajadores asalariados, sindicalizados y afiliados. En cambio el gasto en programas de apoyo a la “*familia*” posiciona a Uruguay en valores cercanos a los de España e Italia, que son los únicos países de la Unión Europea que no llegan al 1% del gasto en familia. Esto coincide con lo analizado en la discusión conceptual donde estos países aparecen comprendidos en las tipologías familiaristas. En los programas que cubren los riesgos “*Enfermedad*” y “*Desempleo*” todos los países de la Unión Europea destinan mayor proporción del producto bruto interno que Uruguay.

En la región latinoamericana se diferencia del resto en que tiene la más alta proporción del producto en el gasto en Seguridad Social y la menor en

Asistencia Social. Esto es un indicador de la alta importancia que se le atribuye a los programas de seguro social en relación a los programas asistenciales. Situación que puede ser explicada además de lo ya señalado sobre la participación de los trabajadores que en forma corporativista lograron incidir en su diseño, por una política generalizada en los países con estados de bienestar que dieron prioridad a los riesgos de vejez y que en la actualidad presentan inadecuaciones a la actual estructura de necesidades y riesgos.

No obstante en el sistema de seguridad social coexisten programas asistencialistas que, aunque con mucha menor cantidad de recursos que los destinados a los programas asegurativos, presentan una participación progresiva en los ingresos de los hogares uruguayos. Esto sucede fundamentalmente con las Asignaciones Familiares cuya participación aumenta a medida que desciende la ubicación de los hogares en los tramos de quintiles y deciles. El orden de progresividad está dado por las asignaciones familiares en primer lugar, seguidas por el seguro de paro, luego las pensiones y por último las jubilaciones.

Esto demuestra que a pesar de obtener valores muy limitados (porcentajes que solo son significativos si se leen con tres dígitos) no dejan de ejercer una función redistributiva del ingreso y atenuante de las desigualdades, pero de carácter muy limitado, como también se ha señalado en estudios antecedentes (Longhi, 1997; Buchelli, 1997), que también señalan que el reforzamiento de estos programas contribuiría a combatir la desigualdad social mejorando los niveles de vida de los estratos más bajos de la sociedad.

ANEXO

DISTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN PROPORCIÓN DEL PBI

(En miles de pesos y porcentajes)

Con datos agregados de la Contaduría General de la Nación en cargas de familia (años 1999, 2000, 2001) salud y vivienda (años 2000 y 2001)

AÑOS	PBI en miles	Invalidez, Vejez y Sobrevivencia		Subsidio		Cargas de fia. y maternidad		Gastos de funcionamiento		Vivienda y Serv. Comun.			
		IVS	% PBI	Desocupación	% PBI	Enfermedad	% PBI	% PBI	% PBI	% PBI	% PBI		
1996	163.545.806	22.136.266	13,5	526.067	0,3	2.466.274	1,5	810.160	0,5	1.515.960	0,9		
1997	204.925.566	27.851.513	13,6	582.439	0,3	3.473.664	1,7	1.003.040	0,5	1.598.104	0,8		
1998	234.266.812	31.956.704	13,6	651.327	0,3	4.205.976	1,8	1.207.206	0,5	1.869.853	0,8		
1999	237.143.036	34.830.960	14,7	1.005.502	0,4	4.468.151	1,9	1.717.709	0,7	2.078.837	0,9		
2000	243.027.071	35.726.927	14,7	1.105.836	0,5	9.893.690	4,1	2.081.146	0,9	2.232.022	0,9	1.143.674	0,5
2001	247.211.395	36.840.590	14,9	1.341.372	0,5	9.658.534	3,9	1.921.134	0,8	2.320.230	0,9	1.259.616	0,5
2002	261.986.505	38.277.140	14,6	1.643.180	0,6	4.251.210	1,6	1.580.322	0,6	2.485.720	0,9		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Contaduría General de la Nación (CGN)

Educación	% PBI	Otras		Gastos especiales		TOTAL	% PBI
		prestaciones	% PBI	y otros gastos	% PBI		
		38.326	0,02	343.559	0,2	27.836.612	17,0
		66.315	0,03	422.868	0,2	34.997.944	17,1
		78.873	0,03	500.039	0,2	40.469.979	17,3
		98.391	0,04	572.000	0,2	44.771.550	18,9
7.882.758	3,2	103.765	0,04	544.504	0,2	60.714.322	25,0
8.596.705	3,5	110.070	0,04	478.830	0,2	62.527.081	25,3
		122.260	0,05	1.295.940	0,5	49.655.772	19,0

COMPARACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES DE URUGUAY Y DE PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Con el objetivo de realizar el análisis comparativo de la información sobre Uruguay (fuentes: INE y CGN/MEF) y países de la Unión Europea (fuente: Jaime Frades, 2001), se hizo necesario definir los programas sociales según las fuentes, explicitando las diferencias a fin de que la comparación de los datos estadísticos sea lo más rigurosa posible.

1. Enfermedad – Atención sanitaria. En la Unión Europea: incluye tanto las prestaciones económicas por incapacidad temporal como los gastos de asistencia sanitaria. Incluyendo “enfermedad”, “accidente de trabajo”, “invalidez y “maternidad”.

En Uruguay *accidentes de trabajo* es un riesgo cubierto por el *Banco de Seguros del Estado*, y en forma residual por el Banco de Previsión Social, como complemento del monto en los casos en que éste sea menor que el subsidio por enfermedad que le hubiera correspondido al trabajador, hasta alcanzar dicho monto.

El riesgo de *enfermedad* es cubierto – en lo que refiere a gasto público - especialmente por el *Ministerio de Salud Pública*. El BPS aporta la cuota mutual en una institución de asistencia médica colectiva, a los afiliados activos del sector privado y a los pasivos de menores ingresos. También le paga a los activos un subsidio correspondiente al 70% del salario básico, con un tope de tres SMN, por los días no trabajados por enfermedad, a partir del 4to. día que comenzó la ausencia por enfermedad. Asimismo se realizan prestaciones complementarias como reintegros por gastos de lentes, prótesis, implementos ortopédicos, audífonos, sillones de ruedas y bastones, así como gastos de internación psiquiátrica por determinados plazos.

La información que se presenta para Uruguay sobre gasto público social en Enfermedad - en el cuadro 6 - corresponde a los gastos realizados por el Banco de Previsión Social, no están contados los gastos realizados por el Banco de Seguros del Estado ni por el Ministerio de Salud Pública. Entre los años 1996 y 2002 el gasto en Enfermedad del BPS osciló entre 1.5% y 1.9% del PBI.

Para los años 2000 y 2001 en que se cuenta con información adicional (como los gastos en salud del MSP) el gasto público en Salud para Uruguay corresponde a valores cercanos al 4% del porcentaje del PBI (cuadro 7).

En la Unión Europea, para el año 1998, el gasto en Enfermedad oscila entre un mínimo de 5.6% a un máximo de 8.5%. Se podría ubicar a nuestro país por debajo de todos los países de la UE en relación a las erogaciones en programas que atienden los riesgos de enfermedad.

2. Invalidez. Para la Unión Europea: Recoge todos los gastos en pensiones por incapacidad permanente cualquiera que sea su grado y exclusivamente de los beneficiarios menores de 65 años. En Uruguay: las pensiones por

invalidez están dirigidas a todas las personas que están incapacitadas en forma absoluta y permanente para todo trabajo. No hay límites de edad ni se requiere estar afiliado al sistema de seguridad social. También se incluyen en esta categoría las jubilaciones por incapacidad absoluta o parcial.

En la Unión Europea el gasto en este rubro oscila entre un mínimo de 0.7 para Irlanda a un máximo de 3.8 en Finlandia y Suecia.

3. Vejez. En la Unión Europea incluye todos los gastos en pensiones (sea cual fueren) para los beneficiarios mayores de 65 años. Incluye asimismo los gastos en pensiones de jubilación anticipada, excepto las ayuda previas a la jubilación ordinaria (lo que en terminología europea se denomina prejubilación) que figuran en la función desempleo. Asimismo, en esta función se recogen los gastos en prestaciones de servicios sociales (residencias geriátricas, ayuda a domicilio, ...) prestadas a las personas mayores de 65 años. También se incluyen en esta función las pensiones de viudedad y de accidente de trabajo para los mayores de 65 años.

En Uruguay, incluye las jubilaciones comunes, las jubilaciones por edad avanzada y las pensiones a la vejez. Las Pensiones a la Vejez cubre a ancianos que carezcan de recursos, no tengan capacidad contributiva o no le alcanzan los años de trabajo para obtener derecho a jubilarse, y se otorga a partir de los 70 años de edad.

En la Unión Europea los gastos por Vejez oscilan entre 2.9% para Irlanda y 13% para Italia.

4. Supervivencia. En la Unión Europea este programa corresponde a los gastos en pensiones de orfandad y viudedad de los beneficiarios menores de 65 años. En Uruguay corresponde a las pensiones de orfandad y viudedad con determinadas condicionantes, referidas a ingresos del superviviente, pero sin límite máximo de edad.

En la Unión Europea los gastos por Pensiones de Supervivencia oscilan entre 0.5% y 2.9%. En Dinamarca no hay gasto por este Programa.

En Uruguay la información de las erogaciones del sistema se encuentra agregada en los tres programas "Invalidez, Vejez y Supervivencia", y se encuentra entre 13.5% y 14.9% del PBI. La suma de los gastos en los programas de Invalidez, Vejez y Supervivencia para los países de la Unión Europea, estaría mostrando que Uruguay supera a varios de esos países, los valores para estos se ubican en 4.5% en el caso de Irlanda y en el resto de ellos la proporción oscila entre 11.3% y 17% del PBI. Esto podría explicarse por una similar composición demográfica de nuestro país con los países desarrollados. en contraposición con la estructura demográfica de la mayoría de los países de latinoamérica, donde prevalece la población joven. Y también podría ayudar a explicar por qué algunos de ellos (como Costa Rica, Panamá, Nicaragua y Argentina) tienen en Salud y Educación mayores proporciones del gasto con respecto al PBI que Uruguay (cuadro N° 3), a pesar del mayor gasto en programas sociales que realiza nuestro país.

5. Familia: En la Unión Europea este programa incluye el gasto en asignaciones por hijo a cargo y por maternidad, sean las pagadas por el Sistema de Seguridad Social, las empresas y las administraciones públicas a sus empleados. En España también se incluyen los gastos de comedores escolares (que figuran en el presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencia) y ciertas prestaciones del Plan Concertado de prestaciones básicas.

En Uruguay, se incluyen las asignaciones familiares por hijo o menor a cargo, así como el subsidio por maternidad, prestados por el Banco de Previsión Social a los trabajadores de la actividad privada. En los años 1999, 2000 y 2001, también se incluyen las asignaciones familiares que los organismos públicos les pagan a sus funcionarios, con cargo a su propio presupuesto. No se incluyó la licencia por maternidad abonada por los organismos públicos a sus empleadas, quienes reciben el 100% de su salario en los tres meses fijados por la ley, porque no se obtuvo información de lo gastado por este concepto, lo cual disminuye en cierta medida la proporción real de las erogaciones en políticas familiares.

En la Unión Europea estas prestaciones oscilan entre 0.4% en España, hasta 3.8% en Dinamarca.

En Uruguay en los últimos años los porcentajes oscilaron entre 0.6% y 0.9% del producto bruto interno. Estos porcentajes se acercan a los de España e Italia, que son los únicos países de la UE analizados que no llegan al 1% del gasto en "familia". Recordemos que según se analizó en el marco teórico, estos países se sitúan en tipos de regímenes "familiaristas", por lo que el Estado no toma a su cargo políticas que liberen a la familia, sino que por el contrario delega en ella gran parte de la provisión del bienestar de sus miembros.

6. Desempleo. En la Unión Europea, además del subsidio por desempleo, se incluye en este ítem las ayudas equivalentes a la jubilación anticipada y los gastos en Formación Profesional, así como las indemnizaciones por despido. En Uruguay este programa refiere a la prestación del subsidio que el Banco de Previsión Social otorga por un período determinado y en ciertas condiciones, a los desocupados de la actividad privada.

En la Unión Europea estas prestaciones oscilaron entre 0.7% del PBI para Italia y 3.4% para Dinamarca.

En Uruguay la proporción de las erogaciones en seguro por desempleo con relación al PBI osciló entre 0.3% y 0.6%. Es decir, que nuestro país está más abajo que todos los países de la UE en la cobertura de este riesgo social.

7. Vivienda. En la Unión Europea la función vivienda comprende aquellas intervenciones públicas para ayudar a las familias a sufragar el costo del alojamiento, especialmente a las familias de menores recursos.

En Uruguay este gasto lo realiza fundamentalmente el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. El Banco de Previsión Social tiene un programa de adjudicación de viviendas a pasivos de bajos ingresos en coparticipación con el Ministerio citado. El gasto registrado en Uruguay por este concepto correspondió a un 0.5% del PBI en el bienio 1996-1997 (cuadro N° 3), pero esta información no registra lo invertido en el programa de viviendas para pasivos, a la que no se tuvo acceso.

En la Unión Europea, el gasto para 1998 osciló entre 0.1 en Luxemburgo y 1.6 en el Reino Unido, mientras que en Italia, Portugal y Bélgica no se registraron gastos por este concepto.

En lo que respecta a la cobertura que presta los programas de vivienda, se podría situar a Uruguay en un punto intermedio en comparación con los países de la UE estudiados.

8. Exclusión Social. En la Unión Europea se clasifica en este concepto al gasto en prestaciones económicas dirigidas a colectivos con insuficiencia de recursos (fundamentalmente las rentas mínimas de inserción y otras prestaciones económicas concedidas por las Comunidades Autónomas y de las instituciones privadas sin fines de lucro). Asimismo se recogen otras ayudas en servicios y bienes básicos. Estos gastos oscilan entre 0.1% del PBI en España y 1.4% en Holanda. En Italia no se registran gastos por este concepto.

Para Uruguay se obtuvo información para el año 2001 de lo gastado por el Gobierno Central en Asistencia Social (que incluye Alimentación), que se ubicaba en \$U 1.380.594, lo que representa un 0.6% del PBI de ese año. Con las salvedades de que esta comparación no es precisa, debido a la diversidad de conceptos que incluye este riesgo, y tomando solamente la información obtenida para el año 2001, se podría ubicar a nuestro país en similares condiciones que la mayoría de los países de la UE en gastos de asistencia social a sectores excluidos.

9. Gastos de funcionamiento. En la Unión Europea estos gastos oscilan entre 0.5% del PBI en España y Suecia, hasta un 3% en Portugal, encontrándose la mayoría entre 1% y 2%. En Uruguay, para las instituciones de seguridad social, estos gastos fluctúan entre un 0.8% y 0.9% del producto bruto interno, lo cual lo coloca en valores similares a la mayoría de los países de la UE en el gasto en funcionamiento de las instituciones gestoras de políticas sociales.

LA ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO

Resultados para el período 2002 – 2003

LA ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO

Resultados para el período 2002 – 2003

Introducción

El análisis financiero del sistema I.V.S., en el corto, mediano y largo plazo, se efectúa a través de la ecuación de equilibrio, la que permite visualizar la tendencia que tendrán las principales variables involucradas.

Los sistemas financieros tienen como objetivo la búsqueda del equilibrio global entre ingresos por aportes y egresos por prestaciones en un horizonte de tiempo predeterminado.

En un régimen técnico financiero de reparto puro o simple como el uruguayo, el equilibrio entre ingresos y egresos se logra en períodos muy breves. Este equilibrio se obtiene en los hechos, mensualmente. No obstante, a los efectos del análisis se tomarán períodos anuales.

En la modalidad más simplificada, el equilibrio financiero se puede expresar en la siguiente ecuación:

$$\text{Ingresos} = \text{Egresos}$$

1. Egresos

A los efectos del presente análisis nos limitaremos al estudio de los riesgos IVS (invalidez, vejez y sobrevivencia) contributivos, por lo que excluirémos las pensiones no contributivas por vejez e invalidez.

Los egresos los podemos determinar teniendo en cuenta el número promedio de jubilaciones existentes y la jubilación promedio. Debemos tener en cuenta además, los egresos por los gastos de funcionamiento, los cuales los reflejaremos en un coeficiente de ajuste. Con este trabajaremos más adelante, por lo que nos limitaremos en este momento a expresar los egresos de acuerdo con la primera definición:

$$\text{Egresos} = \text{Número Promedio de Jubilados} \times \text{Jubilación Promedio}$$

En términos generales se entiende que el total de pasividades está dado por la suma de las jubilaciones más las pensiones. Sin embargo a los efectos de poder trabajar con elementos comparables, expresamos a las pensiones en unidades de jubilaciones. Esta definición mide a las pasividades totales en término de “jubilaciones equivalentes”.

	Jubilaciones pagas	Jubilaciones Equivalentes
2002	364.541	471.193
2003	369.359	481.015

Fuente: RING de Prestaciones

La diferencia en términos absolutos entre el número de jubilaciones pagas en el año 2002 y el 2003 es 4818, lo que representa un incremento del 1.32%. Así mismo, las jubilaciones equivalentes suben con respecto al año 2002 en 9822, lo que representa un incremento del 2.08%.

Por otra parte la jubilación promedio anual de 2003, se ubica respecto al 2002, en el entorno de los U\$S 2000. En términos absolutos ha tenido un descenso de U\$S 35 o de U\$S 309, según el deflactor que utilizemos al efectuar la comparación.

Jubilación Promedio Anual (*)				
	En términos de IMS		En términos de I.P.C	
	\$	U\$S	\$	U\$S
2002	57.648	2.043	65.394	2.317
2003	56.663	2.008	56.663	2.008

(*) Valores constantes. Base IPC, IMS promedio año 2003, expresados en dólares promedio año 2003

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos de Repartición Finanzas

Esta aparente discrepancia en el comportamiento de la evolución de la jubilación promedio, se debe a la diferente evolución que han tenido los deflatores utilizados. Por un lado si consideramos el promedio del año 2003 comparado con el año 2002, el cual lo deflactamos por índice medio de salarios (IMS), encontramos una disminución en términos relativos del orden 1.7%; en cambio si utilizamos el índice de precios al consumo (IPC) la disminución se ubica en el entorno del 13%.

El comportamiento diferente de los índices mencionados, también se ve reflejado en los egresos por pago de pasividades. Es así que existe un descenso en los egresos por pago de pasividades del orden del 11.5%

cuando los expresamos en términos de IPC y un crecimiento del 0.3% si los expresamos en términos de IMS.

Total Egresos I.V.S. (*)				
	En términos de IMS		En términos de I.P.C.	
	\$ (**)	U\$S (**)	\$ (**)	U\$S(**)
2002	27.164	963	30.813	1.091
2003	27.256	966	27.256	966

(*) Valores constantes. Base IPC, IMS promedio año 2003, expresados en dólares promedio año 2003

(**) Expresado en millones

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos de Repartición Finanzas

Si tenemos en cuenta que las pasividades se ajustan por el índice de revaluación de pasividades, el cual aumentó en el período estudiado un 3.8%, vemos que el descenso de la jubilación promedio es lo que está incidiendo en el comportamiento del monto de los egresos.

2. Ingresos

Los ingresos destinados al subsistema IVS provienen de dos fuentes:

- De las contribuciones personales y patronales sobre la masa salarial
- De las contribuciones del Estado, que comprenden los ingresos provenientes de la afectación al BPS del Impuesto al Valor Agregado, del COFIS (desde mayo/01) y la Asistencia Financiera

La suma de estos ingresos constituye el total de recursos disponibles para financiar el total de egresos de IVS.

A los efectos de comparar los ingresos provenientes de ambas fuentes, es necesario expresarlos en términos de una de ellas. Siendo los de mayor cuantía los provenientes de la masa salarial, es conveniente convertir las contribuciones estatales a términos de aportación sobre masa salarial. De esta forma, las variables determinantes de los ingresos se reducen a: la tasa de aporte (que incluye aportes personales, patronales y contribución del Estado), el sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema y el número de activos cotizantes.

Ingresos = Sueldo anual promedio x número cotizantes x tasa de aporte

Al comparar los ingresos en valores constantes de un año respecto a los del otro, lo haremos en términos de Índice de Precios al Consumo (IPC) y de Índice Medio de Salario (IMS), debido a la evolución diferente que como vimos han tenido estos deflatores.

- **En términos de IPC**

	Cotizantes	Sueldo promedio(*)	Tasa de aporte	Ingresos(*)
		U\$\$		U\$\$
2002	847.405	2.956	25.07%	627.913.556
2003	863.218	2.573	24.47%	543.545.695

(*) Valores constantes. Base IPC promedio año 2003, expresados en dólares promedio año 2003

Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR

Los ingresos del año 2003, en términos de IPC expresados en dólares promedio del año, han tenido una disminución del 13.4%, lo que en términos absolutos son unos 84 millones de dólares anuales.

Este decrecimiento, a pesar de que los cotizantes se han incrementado en 1.9% respecto al año 2002, se debe a la disminución de la masa salarial, que paso de 2.505 millones de dólares en el año 2002 a 2.221 millones en el 2003. En términos relativos estamos hablando de una disminución del 11.3% de la masa salarial, lo que es reflejo de la disminución del sueldo promedio y de la disminución de la tasa de aporte.

- **En términos de IMS**

	Cotizantes	Sueldo promedio(*)	Tasa de aporte	Ingresos(*)
		U\$\$		U\$\$
2002	847.405	2.606	25.07%	553.536.902
2003	863.218	2.573	24.47%	543.545.695

(*) Valores constantes. Base IMS promedio año 2003, expresados en dólares promedio año 2003

Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR

Los ingresos del año 2003, en términos de IMS expresados en dólares promedio del año, han tenido una disminución del 1.8%, lo que en términos absolutos son unos 10 millones de dólares anuales.

Esta baja, en este caso, se debe a la disminución de la tasa de aporte, que paso de 25.07% en el año 2002 a 24.47% en el 2003, y a la disminución del sueldo promedio.

3. Tasa de Equilibrio y Relaciones Básicas

El equilibrio financiero para un sistema de reparto se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales.

$$a * S * N = P * p * z$$

Siendo:

a - Tasa de aportes

S - Sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema

N - Número de activos cotizantes

P - Número de pasividades

p - Monto de la pasividad promedio

z - Coeficiente de ajuste de egresos que corresponde a los gastos de funcionamiento

La ecuación anterior la podemos expresar de la siguiente manera:

$$p / S * z = a * N / P$$

Si a p/S y a N/P las llamamos “c” y “r” respectivamente, obtenemos:

$$c * z = a * r$$
$$a = (c / r) * z$$

“c” es la relación económica de la ecuación, representando la proporción de la prestación promedio de pasividad (incluye jubilaciones y pensiones) respecto del salario promedio de cotizantes.

“r” es la relación demográfica de la ecuación que representa la relación entre el número de activos cotizantes y el número de pasivos.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 16.713, el Banco de Previsión Social actúa como agente de retención de los aportes para el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio. Recauda esos aportes y los debe transferir a las AFAP.

Esto nos lleva a replantear la ecuación de equilibrio. Por un lado tenemos la recaudación total, la cual desde la vigencia de la ley incluye las transferencias a las AFAP, y por otro debemos sumarle a los egresos la parte de recaudación que debemos transferir.

$$a * S * N = P * p * z + TRA$$

Siendo TRA = Transferencias AFAP

Veamos la evolución de estas relaciones para el período considerado.

	RELACION ACTIVO/PASIVO	RELACION PASIV/SALARIO	TASA DE EQUILIBRIO
2002	1.80	78.40%	50.44%
2003	1.79	78.02%	51.19%

La relación *activo/pasivo*, ha disminuido levemente, ya que si bien los activos cotizantes se han incrementado en un 1.9%, también lo han hecho los pasivos en un 2.08%.

La relación *pasividad/salario* surge de la comparación entre el monto de la jubilación promedio, y el sueldo promedio de los activos cotizantes. En el año 2002, la pasividad promedio era el 78.4% del salario promedio de cotización. Esta relación se ha mantenido prácticamente igual en el año 2003. Es importante destacar que esta variable mide la relación entre la pasividad y el salario "promedio" de aporte al BPS, no es la tasa de reemplazo legal vigente.

La *tasa de equilibrio* es aquella que aplicada sobre la masa salarial, permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema. Es decir, es la tasa que se debería aportar si el sistema se auto financiara.

Sobre esta tasa es donde la Ley 16.713 hace sentir su influencia, como consecuencia de las transferencias. Si la calculamos bajo el supuesto de la no existencia de transferencias, llegamos a:

4. Tasa de equilibrio

	Sin Transferencias	Con Transferencias
2002	45.71%	50.44%
2003	46.30%	51.19%

Como consecuencia de la consideración dentro de los egresos de las transferencias a las AFAP, tenemos la siguiente ecuación:

$$\text{Masa salarial} * \text{tasa de aporte} = \text{Egresos por prestaciones} + \text{Transf. AFAP}$$

De donde:

$$\text{Tasa de aporte} = \frac{\text{Egresos por prestaciones} + \text{Transf. AFAP}}{\text{Masa Salarial}}$$

Pero como ya dijimos, en el régimen uruguayo existen las contribuciones de los afiliados activos, los impuestos afectados y la asistencia financiera del Estado que cubre los déficits existentes. Como la tasa de aportación promedio de los afiliados alcanzó en el año 2003 al 24.47% sobre la masa salarial, el excedente de la tasa de equilibrio sobre la tasa de aportación estará constituido por los impuestos afectados y la asistencia financiera, expresados como porcentajes de la masa salarial.

La asistencia financiera deberá cubrir no sólo el déficit del sistema, sino también las transferencias a las AFAP.

En cuanto al IVA y al COFIS, no podemos cuantificar cuantos puntos de ellos corresponden al sistema IVS, ya que estos impuestos son afectados al organismo para sus distintas prestaciones.

5. Análisis de la Estructura Financiera

La doctrina en materia de financiación de la Seguridad Social analiza además del sistema financiero, el concepto de estructura financiera o fuentes de financiamiento.

La estructura de las fuentes de financiamiento de un sistema de Seguridad Social se basa en el origen de sus recursos y la dimensión de esas distintas fuentes.

En el caso uruguayo tenemos un modelo de financiación tripartita. Los recursos provienen: de los aportes personales, de los aportes patronales y de las contribuciones estatales, constituidas éstas por los puntos de IVA

afectados al BPS, el COFIS y la asistencia financiera, que es la que cubre el déficit.

5.1 Composición de los ingresos

Para poder apreciar la dimensión y la estructura de estos recursos, partiremos de la siguiente relación simple de ingresos la cual iremos desagregando.

Según el concepto de los ingresos podemos dividirlos en Ingresos por contribuciones de los cotizantes activos, e Ingresos por Contribuciones del Estado.

$$I = IC + CE$$

Donde : I = Ingreso Total

IC = Ingresos por contribuciones de activos

CE = Contribuciones del Estado

Esta relación puede ser visualizada para el año 2003 en el siguiente cuadro:

Ingresos 2003 - según concepto		
	U\$S(*)	
Ingresos por contribuciones	543.545.695	47.80%
Contribuciones del estado	593.461.320	52.20%
Total	1.137.007.015	

(*) TC. Interbancario vendedor promedio año 2003
Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR

El total de ingresos necesarios para obtener el equilibrio en el año 2003 asciende a 1.137 millones de dólares. Esta suma es la que cubre los egresos para las prestaciones IVS contributivas, los gastos de administración del organismo y las transferencias a las AFAP.

El 47.8% de esos ingresos provienen de las contribuciones efectuados por los cotizantes activos y el 52.2% corresponde a las contribuciones del estado. Bajo tal óptica al considerar la evolución pasada de la proporción de dicha relación se puede afirmar que se está dando un incremento sostenido de la participación de los recursos provenientes de las Contribuciones del Estado (Impuestos afectados y Asistencia Financiera) en detrimento de las contribuciones directas de los afiliados.

Proyecciones realizadas de dicha relación³ indicaban que sin la reforma prevista en la Ley 16.713, la participación de las contribuciones del Estado para el año 2050 se hubiera ubicado en el entorno del 50%. Téngase presente que dicho porcentaje es superado en la situación actual como consecuencia del costo de transición del sistema y de las distintas exoneraciones en las tasas de aportes patronales que se han otorgado, tal cual se podrá apreciar más adelante.

Las contribuciones totales efectuadas por los activos cotizantes las podemos dividir según el *destino* de las mismas; por un lado tenemos las que serán afectadas al régimen solidario, y por otro las que se destinarán al régimen de ahorro.

Ingresos por Contribuciones 2003 - según destino

	U\$S(*)	
Recursos del Régimen Solidario	435.099.961	80.05%
Recursos del Régimen de Ahorro	108.445.734	19.95%
Total	543.545.695	

(*)TC. Interbancario vendedor promedio año 2003

Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR y Gerencia de Distribución y Rezagos

Se puede apreciar que del 47.8% que ingresa al BPS por concepto de contribuciones de activos, el 80.05% quedó en el organismo en el año 2003 y el 19.95% fue transferido a las AFAP en concepto de aportes al sistema de ahorro. Es de destacar que tal cual se ha indicado⁴, dicha proporción llegaría en el largo plazo a una participación del sistema solidario en los recursos del orden del 78%. Puede apreciarse la importante relevancia que mantiene el sistema de reparto en el sistema previsional vigente a partir de la aprobación de la Ley 16.713.

No obstante lo expuesto, para considerar desde un punto de vista global la importancia relativa de las contribuciones del estado, es preciso considerar exclusivamente los aportes de los afiliados activos con destino al régimen solidario, tal como se expresa en el siguiente cuadro.

³ Camacho Luis. Elementos generales del financiamiento del nuevo Sistema Previsional uruguayo

Scardino, Adriana. Metodología y resultados. Proyecciones del Sistema Previsional uruguayo.

⁴ Camacho, Luis. Reestructuración financiera del sistema previsional uruguayo. Análisis de los cambios estratégicos.

Ingresos del B.P.S. 2003 – según concepto

	U\$S(*)	
Contribuciones del Régimen Solidario	435.099.961	42.70%
Contribuciones del estado	593.461.320	57.70%
Total	1.028.561.281	

(*)TC. Interbancario vendedor promedio año 2003

Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR ,Informe de Ingresos y Egresos Repartición Finanzas

Al tener en cuenta el destino de los ingresos hace que la estructura de éstos se modifique. Las contribuciones de activos varían en 108 millones de dólares, que son las transferencias a las AFAP del período considerado. Esto representa una baja del 19% en las contribuciones totales de los activos que ascienden a 543 millones de dólares.

5.2 Desagregación de las contribuciones de afiliados y del Estado

Desagregaremos ahora, los ingresos por contribuciones de activos y las contribuciones del estado según el concepto que incluyen las mismas. Por lo que podemos plantear la siguiente relación:

$$IC = AE + AER + AP$$

Donde:

- IC = Ingresos por contribuciones de activos
- AE = Aporte patronal general
- AER = Aporte patronal rural (sobre numero de hectáreas)
- AP = Aporte personal

El régimen general de aportación al B.P.S. está constituido por contribuciones patronales y personales sobre la nómina de salarios (reales y fictos) así como por la aportación patronal rural calculada sobre el número de hectáreas y el valor productivo de cada hectárea de explotación rural (Valor Coneat).

Es interesante plantear la desagregación de estos conceptos a los efectos de poder visualizar la importancia relativa de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro se expresan los valores correspondientes al ejercicio 2003.

Ingresos por Contribuciones 2003 - según concepto		
	U\$S(*)	
Aporte patronal general	206.604.475	38.01%
Aporte patronal rural (sobre n° Ha.Coneat)	3.736.736	0.69%
Aporte personal	333.204.483	61.30%
Total	543.545.695	

(*)TC. Interbancario vendedor promedio año 2003
Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR

Como surge del cuadro, el 99% de las contribuciones de activos tienen una base salarial, ya que el régimen general establece una tasa patronal del 12.5% y el 15% personal sobre la masa salarial. Por otra parte se puede apreciar que el sistema se financia con una aportación personal superior a la patronal que en términos generales supera al 61% del total.

Esta situación cambia al considerar los aportes exclusivos al régimen solidario, deduciendo del aporte personal que figura en el cuadro anterior, las transferencias a las AFAP del período.

Ingresos por Contribuciones al Régimen Solidario 2003- según concepto		
	U\$S(*)	
Aporte patronal general	206.604.475	47.48%
Aporte patronal rural (sobre n° Ha.Coneat)	3.736.736	0.86%
Aporte personal	224.758.749	51.66%
Total	435.099.961	

(*)TC. Interbancario vendedor promedio año 2003
Fuente: Consolidado de Recaudación ATYR

Como puede apreciarse en el régimen solidario, ha dejado de ser prevalente la contribución patronal, como consecuencia seguramente, de las distintas exoneraciones y rebajas de aportes patronales otorgadas a distintos sectores. En el año 2003 el aporte patronal representa el 47.5% de los

ingresos por contribuciones y el aporte personal se ha ubicado en el 51.7% del total.

Es de destacar que se ha previsto⁵ que la estructura financiera se modificará sustancialmente en el futuro como consecuencia de la importante disminución de los aportes personales al régimen solidario, puesto que pasarían a tener en el largo plazo, una importancia relativa inferior al 40%.

6. Conclusiones

La relación *activo/pasivo* está teniendo una disminución sostenida⁶. Si bien la disminución del número de pasivos y de activos cotizantes en el año 2003 se ha revertido levemente, el aumento de los cotizantes en un 1.9% respecto al año anterior no alcanza para mejorar la relación.

Por otro lado, la relación *pasividad/salario*, en el período 2002 – 2003, se mantiene en el entorno del 78%, es decir que el monto de la jubilación promedio sería el 78% del sueldo promedio en actividad. Este porcentaje ha descendido con respecto a estudios realizados anteriormente (en el año 1999 el porcentaje se ubicaba en el 85% del sueldo en actividad), esto podría ser consecuencia del descenso en términos constantes que desde el año 2000 viene sufriendo la pasividad promedio. Este descenso, entre otras cosas, podría ser el resultado de la incorporación de nuevas altas de pasividades.

Enfocado desde el punto de vista de la estructura financiera se puede afirmar que se ha dado un incremento sostenido de la participación de los recursos provenientes de las Contribuciones del Estado (Impuestos Afectados y Asistencia Financiera) en detrimento de las contribuciones directas de los afiliados. Téngase presente que en la actualidad el alto nivel de las contribuciones estatales es consecuencia del costo de transición del sistema.

Se puede apreciar que del ingreso al BPS por concepto de contribuciones de activos, el 80% quedó en el organismo en el año 2003 y el 20% fue transferido a las AFAP en concepto de aportes al sistema de ahorro. Es decir que en el sistema mixto es prevalente el sistema de reparto.

El 99% de las contribuciones de activos tienen una base salarial, ya que el régimen general establece una tasa patronal del 12.5% y el 15% personal sobre la masa salarial. Por otra parte se puede apreciar que el sistema se financia con una aportación personal superior a la patronal tanto cuando consideramos el sistema mixto como cuando consideramos el sistema solidario. En este último el aporte personal en el año 2003 ha llegado al 51.6%, como consecuencia seguramente, de las distintas exoneraciones y rebajas de aportes patronales otorgadas a distintos sectores.

⁵ Camacho, Luis. Reestructuración financiera del sistema previsional uruguayo

⁶ Brovia. Relación Activo cotizante – Pasivo. Período 1995 - 2003

**NIVEL DE LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE
AFILIACION-DISTRIBUCION**

**Retribuciones de Noviembre/03
con aportes asociados distribuibles a las AFAP
a partir de Enero/04**

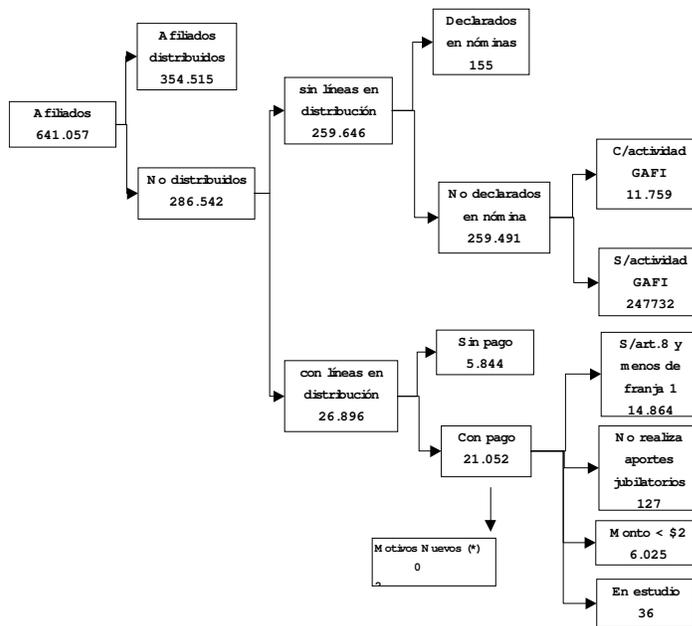
NIVEL DE LOS INDICADORES DEL SISTEMA DE AFILIACION - DISTRIBUCION PARA AFILIADOS A LAS AFAP A NOVIEMBRE 2003

De acuerdo con el informe recibido de ATYR sobre "Afiliados Afap vs Distribuciones Efectivas" para el mes de cargo Noviembre/2003, la situación de los afiliados sería:

A partir de estos datos se confeccionaron los indicadores de comportamiento para el mes de cargo noviembre/2003 y se efectuó el estudio de evolución de los mismos.

Resultado y evolución de los indicadores de comportamiento

ESQUEMA DE SITUACIONES DE AFILIADOS



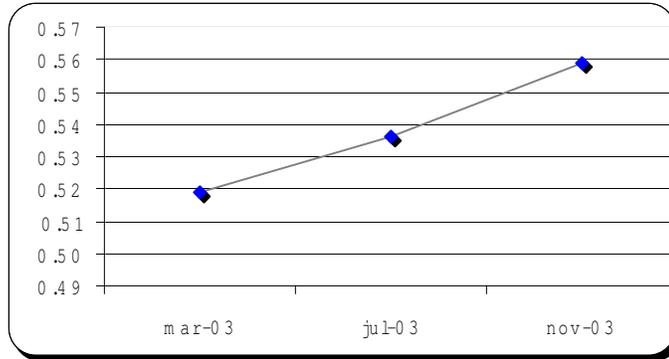
(*) Corresponde a: transferencias filtradas, transferencias generadas pero aun no enviadas y haberes generados pero aun no transferidos

	Mes de Cargo			Variaciones	
	03/03	07/03	11/03	Período (*)	Acum. (**)
I₁-Afiliados Con Distribución / Afiliados Totales a AFAP : Máximo Mínimo	0.5190 0.5163	0.5362 0.5333	0.5590 0.5564	4.25% 4.33%	7.72% 7.77%
I₁₁-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Afiliados Totales a AFAP: Máximo Mínimo	0.5671 0.5642	0.5814 0.5783	0.5922 0.5894	1.86% 1.93%	4.42% 4.47%
I₂-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS	0.8548	0.8639	0.9013	4.33%	5.44%
I₂₁-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Activos Registrados en BPS	0.9341	0.9368	0.9549	1.93%	2.22%
I₃-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas	0.8873	0.8904	0.9291	4.35%	4.71%
I₃₁-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Activos Incluidos en Nómina	0.9697	0.9654	0.9843	1.95%	1.50%
I₄ -Afiliados con Distribución/Activos con Cotización	0.9154	0.9226	0.9443	2.35%	3.16%
I₅ -Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles	0.9985	0.9996	0.9995	-0.02%	0.09%

(*) Corresponde a la variación del período noviembre/03 con respecto a julio/03

(**) Corresponde a la variación acumulada del período noviembre/03 con respecto a marzo/03

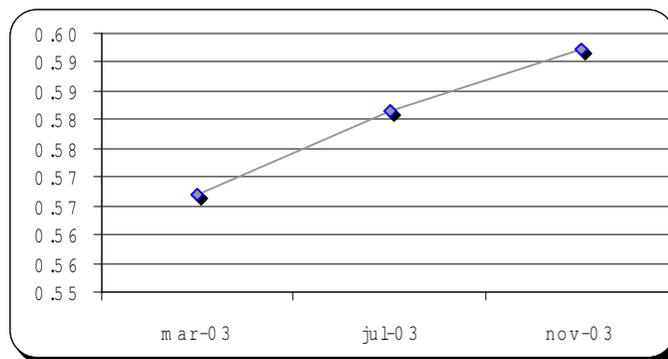
- **I1-Afiliados con distribución / Afiliados Totales a las AFAP**



En el mes de cargo noviembre/03 existe una variación positiva del indicador, tanto respecto al período anterior como en el acumulado. Dicha variación se encuentra en el entorno del 4.3% para el período anterior y del 7.7% en el período acumulado, y es prácticamente la misma tanto en la definición del máximo como del mínimo del indicador.

Este comportamiento se debe a que si bien tanto los “Afiliados con Distribución” como los “Afiliados Totales a las AFAP” aumentan en el período considerado y en el período acumulado, el crecimiento de los primeros es superior. Así los “Afiliados con Distribución” crecen en el entorno del 5.4% en el período noviembre /03 – julio /03 y un 10.2% si se considera el período acumulado de noviembre /03 respecto a marzo/02; frente a un crecimiento de los “Afiliados Totales a las AFAP” que se encuentra en el entorno del 1.1% o del 2.3% según se considere el período en estudio o el acumulado.

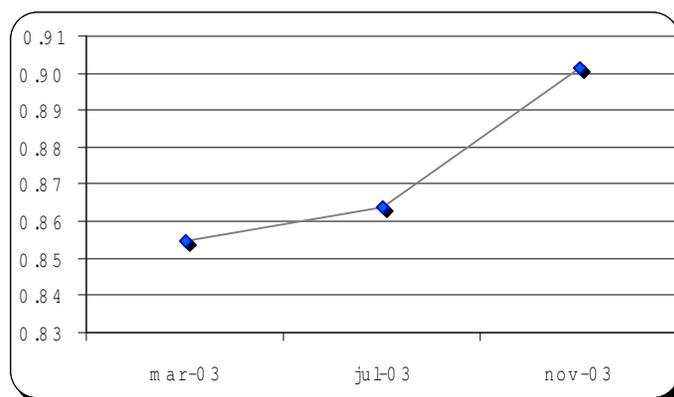
- **I11-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Afiliados Totales a AFAP**



Al ser este indicador un derivado del anterior, su comportamiento es similar. En el período estudiado como en el acumulado el indicador tiene un ascenso que se ubica en el entorno del 1.9% y en 4.5% respectivamente, tanto en la definición del mínimo como del máximo.

El menor crecimiento, respecto con el indicador anterior, se explica por el comportamiento de los “Afiliados con Distribución y con líneas de pago”. Si bien estos han tenido una variación positiva en un entorno del 3.0% y del 6.8% (según miremos el período en estudio o el acumulado), este crecimiento es menor al que tuvieron los “Afiliados con distribución”, lo que se ve reflejado en el crecimiento del indicador en estudio.

- **I2-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS**



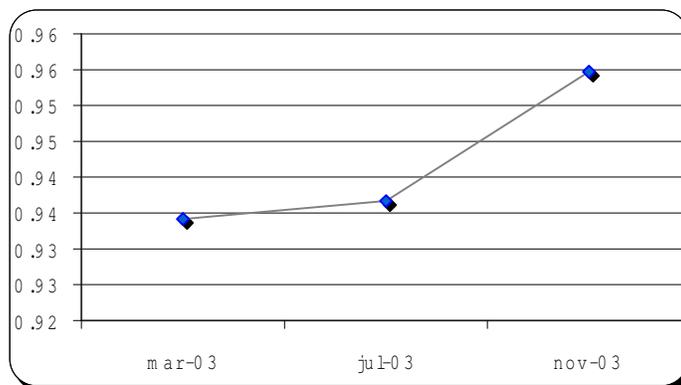
El total de personas afiliadas a las AFAP, que figuran con actividad abierta en el BPS, las cuales tuvieron distribución de aportes por el mes de cargo noviembre/03 ha aumentado un 4.3% en relación con las existentes en julio/03 y un 5.4% si las comparamos con el mes de cargo marzo/03.

La explicación del aumento del indicador se debe al comportamiento de los componentes del mismo.

Al analizar el período noviembre /03 respecto a julio /03 el ascenso del indicador se debe a que por un lado los “Afiliados con distribución” tienen una variación positiva en el entorno del 5.4% y por otro los “Activos registrados en el BPS” tienen un crecimiento en el entorno del 1.1%.

En el período acumulado (noviembre /03- marzo/03) mientras los “Afiliados con distribución” tienen un crecimiento que se encuentra en el entorno del 10.2%, los “Activos registrados en el BPS” aumentan en un 4.5%.

- **I21-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Activos Registrados en BPS**

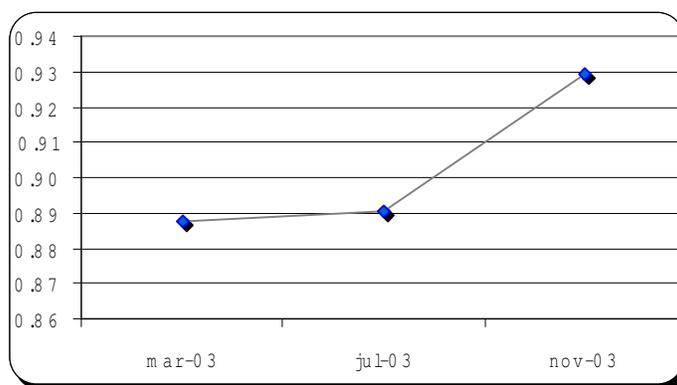


Al ser este indicador un derivado del anterior se comporta de forma similar.

Existe un crecimiento del indicador con respecto al período anterior del 1.9% y del 2.2% con respecto al período acumulado noviembre /03 – marzo/03.

El menor crecimiento, respecto con el indicador anterior, se explica por el comportamiento de los “Afiliados con Distribución y con líneas de pago”. Si bien estos han tenido una variación positiva en un entorno del 3.0% y del 6.8% según el período que se considere, este crecimiento es menor al que tuvieron los “Afiliados con distribución”, lo que se ve reflejado en el crecimiento del indicador en estudio.

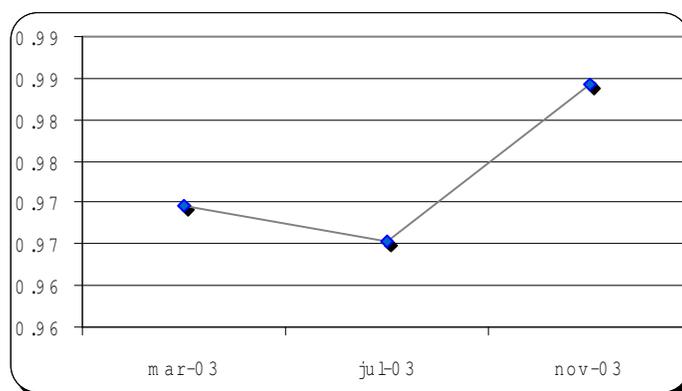
- **I3-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas**



El indicador ha tenido una variación positiva del 4.3% en el período noviembre/03 respecto a julio /03 y un ascenso del 4.7% en el período acumulado noviembre /03 respecto a marzo/03.

Este comportamiento se debe a que en el mes en estudio los “Afiliados con distribución” tienen un crecimiento del 5.4% frente al aumento de los “Activos incluidos en nómina” de un 1.1%; en tanto en el período acumulado los primeros crecen un 10.2% frente al crecimiento de 5.2% de los “Activos incluidos en nómina”.

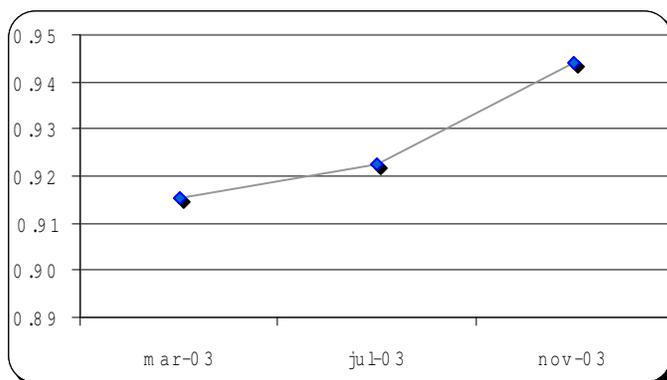
- **I31-Afiliados Con Distribución y con líneas de pagos / Activos Incluidos en Nómina**



Si bien se observa una variación positiva del indicador del orden del 1.9% y del 1.5% en el período estudiado y en el acumulado, vemos que este crecimiento es menor al del indicador anterior del cual deriva.

Este comportamiento se debe, a que si bien, tanto denominador como numerador del indicador crecen en ambos períodos, su numerador, “Afiliados con distribución y líneas de pagos”, lo hace en menor grado que “Afiliados con distribución” (numerador del indicador anterior). Este comportamiento se debe a que los activos con líneas en distribución y con pago (afiliados para los cuales existen líneas en el sistema de distribución, pero no recibieron depósito en su cuenta de ahorro individual, a pesar de existir pago de la empresa para el mes de cargo) están teniendo un comportamiento descendente.

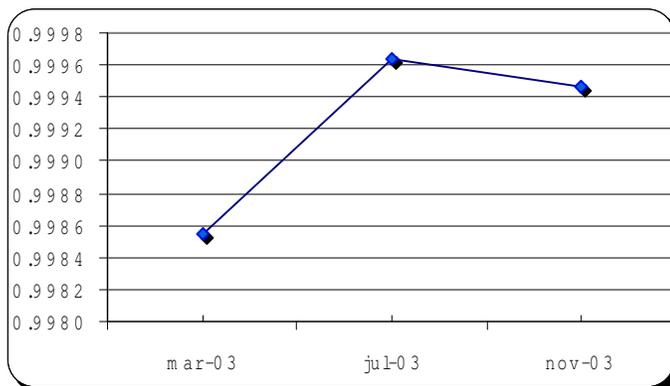
• **I4 -Afiliados con Distribución/Activos con Cotización**



El porcentaje de distribución de aportes por parte del BPS de los afiliados a las AFAP por los cuales existieron aportes jubilatorios ha crecido un 2.4% en el período noviembre /03 - julio /03 y un 3.2% en el período noviembre /03 - marzo/03.

En el período noviembre /03 - julio /03, el numerador ha tenido un crecimiento del orden de 5.4% frente a un crecimiento del denominador de 3.0%. En el período acumulado “Afiliados con distribución” ha tenido un crecimiento del 10.2% frente a un crecimiento de 6.8% de los “Activos con cotización”.

• **I5 -Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles**



El porcentaje de afiliados que tuvieron aportes jubilatorios para el régimen de ahorro, a los cuales se les efectuó la distribución ha descendido levemente en un 0.02% en el período noviembre/03 respecto a julio/03 y ha crecido en 0.09% con respecto a marzo/03.

El leve descenso en el período en estudio se debe a que si bien ambos integrantes del indicador han crecido, el denominador, "Activos con aportes distribuibles", ha crecido un poco más. En el período acumulado, en el cual el indicador crece, se revierte el comportamiento de los integrantes del indicador.

Para poder comprender mejor, veremos la evolución de cada uno de los componentes de los "Activos con Aportes distribuibles" en el siguiente cuadro.

	Mes de Cargo			Variaciones	
	03/03	07/03	11/03	Periodo (*)	Acum. (**)
1. Afiliados Con Distribución	321.710	336.214	354.515	5.4%	10.2 %
2. Activos con aportes distribuibles	322.178	336.336	354.706	5.5%	10.1%
2.1 Afiliados con Distribución	321.710	336.214	354.515	5.4%	10.2%
2.2 Declarados en nómina	449	97	155	59.8%	- 65.5%
2.3 En estudio	19	25	36	31.6%	89.5%

Como podemos observar, los "Activos declarados en nómina", que son aquellos afiliados que no tuvieron distribución y para los que no existen líneas en el sistema de Distribución, pero si fueron incluidos en las nóminas y la información permanece en error o ha sido validada tardíamente (rezagos), han aumentado en un entorno del 60% en el período noviembre/03 – julio/03, y han decrecido en un 65.5% en el período acumulado noviembre/03 – marzo/03.

El mismo comportamiento creciente se observa en los afiliados "En estudio", los cuales han aumentado con respecto al período en estudio en un entorno del 32% y del 90% en el período acumulado. Hay que tener en cuenta que estos crecimientos relativos al observarlos en términos absolutos se transforman en un total de 36 afiliados para el mes de cargo noviembre/03 para los cuales si bien existen líneas en el sistema de Distribución no han sido distribuidos.

ANEXO: Descripción de los indicadores

I₁-Afiliados Con Distribución / Afiliados Totales a AFAP:

Para la determinación específica del nivel de los indicadores de afiliación y distribución es necesario ajustar el número de afiliados a las AFAP a computar.

Como no es posible establecer, sin la realización de nuevos cruzamientos, el número exacto de afiliados con derecho a distribución de fondos, consideramos dos guarismos que permiten fijar el rango de variación de los indicadores correspondientes. Así obtendremos los valores máximos y mínimos del indicador.

Máximo – Se computan como afiliados al mes “n” a quienes figuran en el sistema de información como registrados en el mes “n”

Mínimo - Se computan como afiliados al mes “n” a quienes figuran en el sistema de información como registrados en el mes “n+2”.

Con estos dos valores obtendremos la proporción de afiliados que tienen distribución de aportes sobre el total de afiliados.

I₁₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Afiliados Totales a AFAP

Este es un derivado del anterior, en el que se incluye en el numerador no sólo a los afiliados con distribución sino aquellos que acreditan aportes pero que no corresponde su distribución (afiliados con líneas de distribución y con pagos)

Hay que tener en cuenta que no todas las personas que figuran como Afiliados a las AFAP son trabajadores o patrones con actividad amparada por el BPS, por lo que el indicador tiene un valor relativo. Una vez que la base de datos de Afiliaciones sea depurada de fallecidos, inactivos y con actividad no amparada por el BPS, el indicador será de suma importancia

I₂-Afiliados Con Distribución / Activos Registrados en BPS

Esta relación nos indica el porcentaje del total de personas afiliadas a las AFAP que figuran con actividad abierta en el BPS, que tuvieron distribución de aportes.

I₂₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Registrados en BPS

Indicador derivado del anterior, en el que se incluye en el numerador a los afiliados con distribución y que acreditan aportes pero que no corresponde su distribución

I₃-Afiliados Con Distribución/Activos Incluidos en Nóminas

Esta relación nos indica el porcentaje de afiliados a las AFAP que tuvieron distribución y que fueron incluidos en las nóminas que las empresas debieron presentar respecto a las contribuciones devengadas.

I₃₁-Afiliados Con Distribución y con líneas y pagos / Activos Incluidos en Nómina

Indicador derivado del anterior en el que se incluye en el numerador no sólo a los afiliados con distribución sino aquellos que acreditan aportes pero que no corresponde su distribución (afiliados con líneas de distribución y con pagos)

Estos indicadores pretenden medir el comportamiento conjunto de los sistemas de recaudación y de distribución del BPS respecto al cumplimiento en la transferencia de aportes de quienes tienen registrada su actividad y contribuciones mensuales al sistema previsional.

I₄ -Afiliados con Distribución/Activos con Cotización

Esta relación nos indica el porcentaje de distribución de aportes por parte del BPS de los afiliados a las AFAP por los cuales existieron aportes jubilatorios.

I₅ -Afiliados con Distribución / Activos con Aportes Distribuibles

Porcentaje de afiliados que tuvieron aportes jubilatorios para régimen de ahorro, los cuales tuvieron distribución de aportes por parte del BPS.

**EVOLUCIÓN DE LOS SEGUROS POR
DESEMPLEO:
PRINCIPALES RESULTADOS
SEGUNDO TRIMESTRE AÑO 2004.**

EVOLUCIÓN DE LOS SEGUROS POR DESEMPLEO: PRINCIPALES RESULTADOS

SEGUNDO TRIMESTRE AÑO 2004.

Este trabajo continúa la línea de análisis de los resultados de las prestaciones de los seguros del riesgo desempleo, administrado por el BPS. Se analizan una serie de cuadros que describen el comportamiento de diferentes variables asociadas correspondientes principalmente al segundo trimestre del año 2004. Los cuadros con datos comparativos del año 2004 con respecto al 2003 se presentan distribuidos según los años, quedando dentro del presente documento los datos correspondientes al año 2004 y adjuntándose los datos correspondientes al año 2003, en el Anexo. 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 Desempleo 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 Desempleo descienden a 32 millones de dólares y su participación en el total de prestaciones a activos llega a 13,9% lo que implica un descenso de -38,1%.

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 s/ Total de prestac. a Activos 3/ (%)	Variación de valores constantes 4/ (%)
	Seguro de Desempleo	Aportes al Fondo de S.S.	Seguro de Desempleo	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	32.266	5.431	32.266	5.431	13,91	-38,10

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

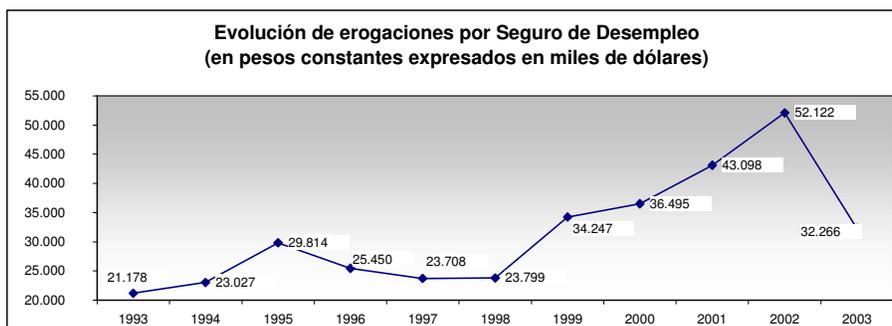
1/ Valores corrientes expresados a dólares por el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual.

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 Desempleo más Aportes al Fondo de Seguridad Social en el total de prestaciones a Activos.

4/ Variaciones anuales del Seguro de Desempleo.

Gráfico 1



2. Prestaciones monetarias por trimestre

La evolución del total de prestaciones por trimestre en términos constantes (cuadro 2) indica que el mayor volumen se verifica en el cuarto trimestre del año 2002 en el que se produjo una erogación de 363 millones de pesos. A partir de este trimestre las erogaciones se comportaron en forma decreciente hasta llegar a algo más de 119 millones de pesos en el segundo trimestre de 2004.

Si se analiza la variación del segundo trimestre respecto al primer trimestre de cada año, el comparativo con los años 2002, 2003 y 2004 indica incremento para el año 2002 y decrecimientos para los años 2003 y 2004, siendo el decrecimiento del año 2003 el más pronunciado (-26,92 %).

Cuadro 2
Seguro por Desempleo: Prestaciones acumuladas por trimestre 2002 - 2004

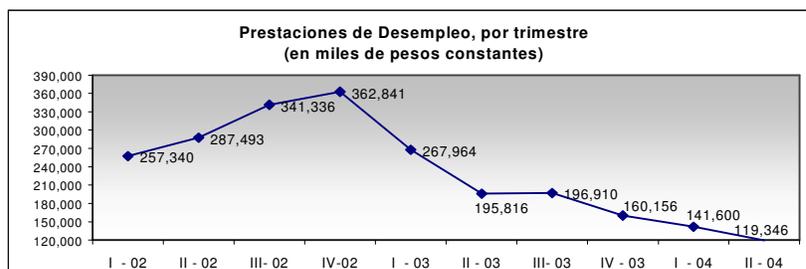
Prestaciones monetarias totales en miles de \$			
(A valores constantes del 2do. Trim. 2004) (1)			
	2002	2003	2004
1er.Tr.	257,340	267,964	141,600
2do.Tr.	287,493	195,816	119,346
3er.Tr.	341,336	196,910	-----
4to.Tr.	362,841	160,156	-----
Total año	1,249,009	820,845	260,946
Variación 2do.trim. Respecto a 1er trim.	11.72	(26.92)	(15.72)
Variaciones del Trim. respecto al año anterior (En porcentajes)			
1er.Tr.		4.13	(47.16)
2do.Tr.		(31.89)	(39.05)
3er.Tr.		(42.31)	-----
4to.Tr.		(55.86)	-----
Total año		(34.28)	(68.21)

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

(1) Valores corrientes mensuales deflactados por el IM S Privado.

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

Gráfico 2



3. Evolución de la cantidad de beneficiarios subsidiados

En la serie del número de beneficiarios por trimestre promedio que comienza en el año 1993 se observa que en el tercer trimestre del año 2002 se alcanza el mayor número de beneficiarios asistidos con 45.696 beneficiarios (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). El primer trimestre del año 2004 continúa la tendencia decreciente: -2,1% en el primer trimestre y -14,6% en el segundo.

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).

CUADRO 1A
SEGURO POR DESEMPLEO:
BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO POR TRIMESTRE 1993 -2004

(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
2004	17.349	14.813	----	----	----

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)
2004	(2,1)	(14,6)	----	----	----

Fuente: RING de Repartición Prestaciones. Valores con reliquidaciones.

En general, en la variación observada de los segundos trimestres respecto a los primeros trimestres se alternan incrementos con decrementos. Los

decrementos más recientes son los correspondientes a los años 2003 y 2004 que presentan valores de -25,5% y -14,6% respectivamente.

4. Beneficiarios subsidiados por zona geográfica

En el cuadro 2A se presenta por trimestre los promedios de trabajadores con derecho al subsidio por departamento del año 2004. En el Anexo se presenta el cuadro equivalente para el año 2003.

Según el período que se considere, entre el 61,0% y 54,3% del total de beneficiarios mensuales son asistidos en Montevideo. En el segundo trimestre promedio del 2004, de un total de 14.813 beneficiarios promedio, 8.250 corresponden a Montevideo y 6.563 al Interior.

CUADRO 2A

SEGURO POR DESEMPLEO: BENEFICIARIOS PROMEDIO POR TRIMESTRE, SEGÚN DEPARTAMENTO - 2004 (*)

(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2004					Variación		
	Promedio 1er.Trim.	Abril	Mayo	Junio	Promedio 2do.Trim.	Variación 2do/1ro (%)	1er.Trim. 2004/2003 (%)	2do.Trim. 2004/2003 (%)
Artigas	454	379	360	304	348	(23.4)	15.9	4.8
Canelones	1,707	1,399	1,431	1,498	1,443	(15.5)	(52.6)	(43.2)
Cerro Largo	292	215	224	226	222	(24.2)	(28.3)	(24.8)
Colonia	518	372	458	485	438	(15.4)	(51.5)	(37.0)
Durazno	200	122	108	121	117	(41.6)	(1.5)	(20.8)
Flores	79	74	80	82	79	(0.8)	(45.7)	(39.5)
Florida	275	191	159	141	164	(40.4)	(11.6)	(25.9)
Lavalleja	229	162	172	145	160	(30.4)	(30.5)	(39.9)
Maldonado	889	962	1,122	1,243	1,109	24.7	(3.6)	(12.8)
Paysandú	825	705	535	412	551	(33.2)	(32.9)	(30.6)
Río Negro	264	211	171	149	177	(33.0)	(5.9)	(29.9)
Rivera	317	230	238	208	225	(29.0)	(36.2)	(29.1)
Rocha	198	168	188	195	184	(7.1)	(33.1)	(31.0)
Salto	932	609	485	431	508	(45.4)	(35.2)	(31.7)
San José	355	306	371	374	350	(1.4)	(33.9)	(12.3)
Soriano	239	162	174	183	173	(27.7)	(51.2)	(55.9)
Tacuarembó	285	173	188	180	180	(36.7)	(21.7)	(36.4)
Treinta y Tres	171	105	98	204	136	(20.7)	(24.9)	(29.0)
INTERIOR	8,231	6,545	6,562	6,581	6,563	(20.3)	(35.4)	(31.2)
Montevideo	9,118	7,774	8,594	8,382	8,250	(9.5)	(52.8)	(42.4)
TOTAL PAIS	17,349	14,319	15,156	14,963	14,813	(14.6)	(45.9)	(37.9)

Fuente: RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre el total del Interior y la suma de sus desagregados.

(*) Valores con reliquidaciones

En el año 2003, la variación del segundo trimestre respecto al primero para el Total del país presenta un decremento del desempleo asistido del -25,5%; Montevideo decreció en -25,8% y el Interior, en -25,2%. La casi totalidad de los departamentos presentan decrementos. Los mayores decrementos se

registran en Salto con -48,2%, Rivera con -36,1% y Paysandú con -35,4%. El único departamento en que se incrementó el desempleo asistido fue Maldonado con 37,8%.

En el año 2004 la variación del segundo trimestre respecto al primero presenta para el total del país un decremento del desempleo de -14,6%. El interior decreció en -20,3% y Montevideo en -9,5%. La casi totalidad de los departamentos presentan decrementos, de los cuales los valores más marcados los registra Salto con -45,4%, Durazno con -41,6% y Florida con -40,4%. Al igual que en el año 2003, el único departamento en que se incrementó el desempleo asistido fue en Maldonado con 24,7%. En una segunda apertura al interior de las ramas de actividad del departamento de Maldonado, se constata que aquellos subgrupos que más incrementan la variación positiva del desempleo son Hoteles, casas de huéspedes, pensiones, camping y bungalows, Almacenes de ramos generales y Supermercados y Comercio al por Mayor y Bares y Restoranes, Fabricación de productos alimenticios e Industrias de bebidas. Dada la índole de estas actividades, y la similitud del comportamiento tendiente al alza con respecto al año anterior, podemos concluir que el incremento se debe a razones de índole zafrales.

Con respecto a la variación del primer trimestre del 2004 respecto al 2003, en el total país se registra un decremento de -45,9%: (-35,4% el Interior y -52,8% Montevideo). Por departamentos las variaciones de este trimestre son en la casi totalidad negativas. Los departamentos con mayores decrementos son Canelones (-52,6 %), Colonia (-51,5%) y Soriano (-51,2%). El único departamento en que se incrementa el subsidio por desempleo es Artigas (15,9%).

La variación del segundo trimestre del 2004 respecto a su equivalente del 2003 registra en el total del país un decremento del -37,9%, distribuyéndose con -31,2% para el interior y -42,4% para Montevideo. En la casi totalidad de los departamentos se registran decrementos; los más marcados son Soriano (-55,9%), Canelones (-43,2%) y Lavalleja (-39,9%). El único departamento que presenta incremento es Artigas (4,8%).

5. Evolución de la prestación promedio por beneficiario

Según la variación del segundo trimestre del año 2004 con respecto a igual período del año anterior, el subsidio promedio para el total país disminuyó en términos constantes de Salario Medio Privado, en -4,23%. (cuadro 3). En la apertura por zona geográfica se observa que Montevideo decrece en -7,68% mientras que el Interior presenta un incremento del 4,52%.

Cuadro 3
Seguro por Desempleo: Prestaciones promedio por beneficiario
por zona geográfica, según trimestre 2002 - 2004

Prestación promedio en pesos (1)	Montevideo	Interior	Total
(A valores constantes del 2do.Tr. 2004) (2)			
2002			
1er.Tr.	3.726	3.284	3.562
2do.Tr.	3.964	3.611	3.827
3er.Tr.	3.877	3.361	3.661
4to.Tr.	3.720	3.026	3.436
Promedio trimestral del año	3.821	3.319	3.620
Variación 2do.Trim. Respecto 1er.Trim.	6.38	9.96	7.45
2003			
1er.Tr.	3.820	2.913	3.460
2do.Tr.	4.197	3.136	3.773
3er.Tr.	4.352	3.475	3.989
4to.Tr.	4.289	3.232	3.828
Promedio trimestral del año	4.167	3.191	3.765
Variación 2do.Trim. Respecto 1er.Trim.	9.86	7.64	9.05
2004			
1er.Tr.	3.853	2.834	3.369
2do.Tr.	3.874	3.277	3.614
3er.Tr.	-----	-----	-----
4to.Tr.	-----	-----	-----
Promedio trimestral del año	-----	-----	-----
Variación 2do.Trim. Respecto 1er.Trim.	0.55	15.64	7.26
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
Variaciones 2004/2003 (En porcentajes)			
1er.Tr.	0.87	(2.71)	(2.63)
2do.Tr.	(7.68)	4.52	(4.23)
3er.Tr.	-----	-----	-----
4to.Tr.	-----	-----	-----
Total año	-----	-----	-----

Fuente: RING de Prestaciones.

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

Gráfico 3



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. Las variaciones de la prestación promedio para el total del país en los segundotrimestres respecto a los primeros, son positivas para los tres años analizados. En el 2002 se observa un incremento de 7,45%; en el 2003 el incremento es de 9,05% y en el 2004 el incremento es del 7,26%.

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. del año 2004, (el año 2003 figura en el Anexo). Esta última categoría corresponde a un dígito del código CIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme).

CUADRO 3A
SEGURO POR DESEMPLEO:

(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2004					Variación		
	Promedio 1er.Trim.	Abril	Mayo	Junio	Promedio 2do.Trim.	Variación 2do/1ro (%)	1er.Trim. 2004/2003 (%)	2do.Trim. 2004/2003 (%)
MONTEVIDEO	9,118	7,774	8,594	8,382	8,250	(9.5)	(52.8)	(42.4)
Agricultura, Caza, Silvíc. y Pesca	177	122	132	141	132	(25.6)	(32.0)	14.8
Minas y Canteras	0	0	0	0	0	-----	(100.0)	(100.0)
Industria Manufacturera	1,702	1,624	1,575	1,542	1,580	(7.1)	(60.4)	(46.8)
Electricidad, Gas y Agua	5	5	7	6	6	20.0	(71.7)	(53.8)
Industria de la Construcción	1,128	926	971	909	935	(17.1)	(57.9)	(54.7)
Comercio Restaurantes y Hoteles	2,172	1,956	2,089	1,999	2,015	(7.2)	(56.0)	(39.6)
Transporte, al macenamiento y comunic.	964	844	780	775	800	(17.1)	(49.3)	(45.2)
Establ. Financ., Seguros	986	761	812	814	796	(19.3)	(38.3)	(49.1)
Serv. comunales, sociales y personales	1,981	1,533	2,225	2,193	1,984	0.1	(45.2)	(29.5)
Activ. no bien especific. y S/D	18	28	65	57	50	177.8	-----	-----
INTERIOR	8,231	6,545	6,562	6,581	6,563	(20.3)	(35.4)	(31.2)
Agricultura, Caza, Silvíc. y Pesca	1,602	1,141	741	746	876	(45.3)	(15.6)	(20.5)
Minas y Canteras	21	30	26	24	27	25.0	(59.2)	(25.2)
Industria Manufacturera	1,333	1,260	1,187	1,201	1,216	(8.8)	(48.9)	(35.2)
Electricidad, Gas y Agua	27	24	28	26	26	(2.5)	(26.6)	(2.5)
Industria de la Construcción	1,569	1,354	1,400	1,329	1,361	(13.3)	(33.3)	(27.0)
Comercio Restaurantes y Hoteles	978	968	1,204	1,326	1,166	19.2	(63.7)	(47.3)
Transporte, al macenamiento y comunic.	250	223	223	228	225	(10.1)	(53.7)	(43.1)
Establ. Financ., Seguros	638	582	643	663	629	(1.4)	20.4	14.0
Serv. comunales, sociales y personales	1,796	938	1,048	984	990	(44.9)	(10.0)	(30.8)
Activ. no bien especific. y S/D	2	3	3	3	3	28.6	(93.3)	(93.7)
TOTAL	17,349	14,319	15,156	14,963	14,813	(14.6)	(45.9)	(37.9)
Agricultura, Caza, Silvíc. y Pesca	1,779	1,263	873	887	1008	(43.4)	(17.6)	(17.1)
Minas y Canteras	21	30	26	24	27	25.0	(64.8)	(31.6)
Industria Manufacturera	3,035	2,884	2,762	2,743	2796	(7.9)	(56.1)	(42.3)
Electricidad, Gas y Agua	32	29	35	32	32	1.1	(41.4)	(19.3)
Industria de la Construcción	2,697	2,280	2,371	2,238	2296	(14.9)	(46.4)	(41.5)
Comercio Restaurantes y Hoteles	3,150	2,924	3,293	3,325	3181	1.0	(58.7)	(42.6)
Transporte, al macenamiento y comunic.	1,214	1,067	1,003	1,003	1024	(15.6)	(50.3)	(44.7)
Establ. Financ., Seguros	1,624	1,343	1,455	1,477	1425	(12.3)	(23.7)	(32.6)
Serv. comunales, sociales y personales	3,777	2,471	3,273	3,177	2974	(21.3)	(32.7)	(30.0)
Activ. no bien especific. y S/D	16	25	62	54	53	238.3	(58.8)	6.0

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

(*) Valores con reliquidaciones

Para el año 2003 y para el total del país, casi todas las actividades han registrado decrementos en el segundo trimestre con respecto al primero. La única excepción es Actividades no bien especificadas y Sin Datos; no obstante esta rama junto a Minas y Canteras y Electricidad, Gas y Agua presentan cada una de ellas un peso de escasa significación en el total de actividades por lo que no se consideran para su análisis concreto. Hecha esta puntualización vemos que aquellas actividades que han registrado mayores

decrementos son Agricultura, Caza Silvicultura y Pesca (-43,7%) e Industria Manufacturera (-29,8%). En Montevideo los decrementos mayores se dan en Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (-56,0%) y Comercio, Restoranes y Hoteles (-32,5%). En el Interior las actividades que han registrado mayores decrementos son Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (-42,0%) y Servicio Comunales, Sociales y personales (-28,3).

En el año 2004 para el total del país, las variaciones del segundo trimestre respecto al primero, presentan decrementos en la mayoría de las actividades. Al igual que para el año 2003, se desestiman los valores de Electricidad, Gas y Agua y Actividades no bien especificadas y Sin Datos por su escasa participación en el total. De esta forma, la actividad con mayor decremento es Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (-43,4%) y Servicios comunales, Sociales y Personales (-21,3). Se incrementó en un leve porcentaje la rama de Comercio, Restoranes y Hoteles (1,0%). En Montevideo se registran decrementos en la mayoría de las actividades. El mayor decremento le corresponde a Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca y (-25,6%) y le sigue Establecimientos Financieros con -19,3%. La rama de Servicios comunales, sociales y personales presenta un incremento muy leve (0,1%). En el Interior también se registran mayoritariamente decrementos. La actividad que presenta mayor decremento es Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca con -45,3%. Le sigue Servicios Comunales, Sociales y Personales con -44,9%. La actividad que se incrementa es Comercio, Restoranes y Hoteles con 19,2%.

Con respecto a la variación del primer trimestre del 2004 respecto al mismo periodo del 2003, la totalidad de las actividades presentan decrementos, con la única excepción de Establecimientos financieros que en el Interior se incrementó en 20,4%. Para el total del país la actividad con mayor decremento en el desempleo es Comercio, Restoranes y Hoteles (-58,7%) seguida por Industria Manufacturera (-56,1%). En el Interior la actividad con mayor decremento es Comercio, Restoranes y Hoteles (-63,7%) y Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (-53,7%). En Montevideo el decremento más pronunciado corresponde a Industria Manufacturera (-60,4) seguida por Industria de la Construcción (-57,9%).

En las variaciones del segundo trimestre del 2004 respecto al mismo período del 2003, 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 Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (-44,7%) y Comercio, Restoranes y Hoteles (-42,6 %). En el Interior el mayor decremento le corresponde a Comercio Restoranes y Hoteles (-47,3%) y Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (-43,1%). Con respecto a Montevideo, el mayor decremento le corresponde a Industria de la Construcción (-54,7%) y Establecimientos Financieros (-49,1%).

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 del año 2004.

CUADRO 4A

SEGURO POR DESEMPLEO:

BENEFICIARIOS PROMEDIO POR TRIMESTRE, SEGÚN SEXO Y TRAMO DE EDAD - 2004 (*)

(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2004						Variación	
	Promedio 1er.Trim.	Abril	Mayo	Junio	Promedio 2do.Trim.	Variación 2do/1ro (%)	1er.Trim. 2004/2003 (%)	2do.Trim. 2004/2003 (%)
Femenino	6,488	4,994	5,704	5,571	5,423	(16.4)	(42.2)	(33.7)
Menores 20	81	79	66	75	73	(9.1)	(38.7)	(20.3)
de 20 a 29	2,117	1,748	1,796	1,701	1,748	(17.4)	(45.6)	(39.6)
de 30 a 39	1,918	1,484	1,703	1,669	1,619	(15.6)	(41.5)	(32.1)
de 40 a 49	1,443	1,055	1,264	1,260	1,193	(17.3)	(39.0)	(28.2)
de 50 a 59	786	524	737	718	660	(16.1)	(41.4)	(34.2)
Más de 60	143	104	138	148	130	(9.1)	(34.5)	(13.7)
Masculino	10,861	9,325	9,452	9,392	9,390	(13.5)	(47.8)	(40.1)
Menores 20	183	172	163	154	163	(10.9)	(52.4)	(40.4)
de 20 a 29	3,319	2,848	2,933	2,869	2,883	(13.1)	(50.1)	(40.0)
de 30 a 39	3,320	2,821	2,810	2,806	2,812	(15.3)	(46.0)	(39.5)
de 40 a 49	2,300	2,007	2,069	2,047	2,041	(11.3)	(46.6)	(39.4)
de 50 a 59	1,396	1,184	1,183	1,188	1,185	(15.1)	(48.1)	(43.0)
Más de 60	342	293	294	328	305	(10.9)	(47.7)	(40.9)
Total	17,349	14,319	15,156	14,963	14,813	(14.6)	(45.9)	(37.9)
Menores 20	264	251	229	229	236	(10.4)	(48.9)	(35.4)
de 20 a 29	5,436	4,596	4,729	4,570	4,632	(14.8)	(48.4)	(39.8)
de 30 a 39	5,238	4,305	4,513	4,475	4,431	(15.4)	(44.4)	(37.0)
de 40 a 49	3,744	3,062	3,333	3,307	3,234	(13.6)	(43.9)	(35.7)
de 50 a 59	2,182	1,708	1,920	1,906	1,845	(15.5)	(45.8)	(40.1)
Más de 60	485	397	432	476	435	(10.4)	(44.4)	(34.7)

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

Para el año 2003 (ver Anexo), en el entorno del 65% del total de beneficiarios promedio mensual de desempleo asistido es masculino. Mientras que para el año 2004 esta proporción disminuye al entorno del 63%. 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 2003 el comparativo del segundo trimestre respecto al primero muestra que en los totales y en las aperturas por sexo y tramo de edad, se verifican decrementos. Los mayores decrementos se registran en general en

104

los tramos de menos de 20 años. No obstante en todos los tramos y para ambos sexos, los porcentajes de los decrementos son bastante similares.

Por sexo, se da un decrecimiento mayor para las mujeres (-27,1 %) que para los hombres (-24,7 %). Para las mujeres el mayor decremento se da en el tramo de más de 60 años (-31,0 %), en tanto que para los hombres el tramo que presenta un mayor decremento es el de menos de 20 años (-28,8%).

En el año 2004, el comparativo entre el segundo y primer trimestre, por tramo de edad para el total de ambos sexos presenta decrementos en todos los tramos. Por edades, y para ambos sexos, el decremento más pronunciado se da en el tramo de más de 30 a 39 años (-15,4%). Por sexo, se da un decrecimiento para el total de mujeres de -16,4% y un decremento para el total de hombres de -13,5%. El tramo con mayor decremento femenino se da en el de 20 a 29 años (-17,4%). Mientras que el tramo con mayor decremento masculino se da en el de 30 a 39 años (-15,3%).

En el comparativo entre períodos equivalentes de años consecutivos (2004/2003), con respecto al primer trimestre, se observa que por sexo, los decrementos fueron algo superiores para los hombres (-47,8%) que para las mujeres (-42,2 %). Esta relación se mantiene aunque con valores más bajos en el comparativo del segundo trimestre, con un decrecimiento del -33,7% para las mujeres y -40,1% para los hombres. En el análisis por tramo de edad se observan valores bastante uniformes; tanto para el primer como para el segundo trimestre, en general, en todos los tramos y en la apertura por sexo.

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 del año 2004. El cuadro correspondiente al año 2003 se presenta en el Anexo.

De acuerdo a la estructura por edades en el año 2003 para todos los meses del primer y segundo trimestre acumulado, es el tramo de 20 a 29 años y el de 30 a 39 años los que suman mayor cantidad de altas, esta constante se cumple también para el año 2004.

En el año 2003, las variaciones del segundo trimestre con respecto al primero, en los totales son todas decrecientes, registrando el tramo de menos de 20 años el mayor decremento (-33,3 %). En la apertura por sexo, para los hombres también se dan decrementos en todos los tramos. El decremento mayor se presenta en el tramo de menos de 20 años (-28,3%). En el caso de las mujeres también se presentan decrementos en todos los tramos, dándose el decremento mayor en el tramo de menos de 20 años. (45,7%).

CUADRO 5A

SEGURO POR DESEMPLEO:

ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE SEGÚN SEXO Y TRAMO DE EDAD - 2004

(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2004						Variación	
	acumulado 1er.Trim.	Abril	Mayo	Junio	acumulado 2do.Trim.	Variación 2do/1ro (%)	1er.Trim. 2004/2003 (%)	2do.Trim. 2004/2003 (%)
Masculino	5,375	1,820	2,263	1,907	5,990	11.4	(45.3)	(29.5)
Menores 20	90	34	32	28	94	4.4	(48.0)	(24.2)
de 20 a 29	1,576	547	718	564	1,829	16.1	(45.9)	(23.9)
de 30 a 39	1,661	538	639	572	1,749	5.3	(44.3)	(29.8)
de 40 a 49	1,176	399	533	421	1,353	15.1	(45.2)	(30.2)
de 50 a 59	673	251	275	249	775	15.2	(47.3)	(37.9)
Más de 60	199	51	66	73	190	(4.5)	(40.4)	(34.9)
Femenino	4,703	982	1,219	929	3,130	(33.4)	(24.5)	(21.6)
Menores 20	50	19	11	19	49	(2.0)	(28.6)	28.9
de 20 a 29	1,305	361	357	291	1,009	(22.7)	(38.8)	(29.0)
de 30 a 39	1,353	289	401	289	979	(27.6)	(26.9)	(18.8)
de 40 a 49	1,214	197	273	190	660	(45.6)	(6.3)	(15.7)
de 50 a 59	638	96	159	114	369	(42.2)	(16.7)	(19.1)
Más de 60	143	20	18	26	64	(55.2)	22.2	(24.7)
Totales	10,078	2,802	3,482	2,836	9,120	(9.5)	(37.2)	(26.9)
Menores 20	140	53	43	47	143	2.1	(42.4)	(11.7)
de 20 a 29	2,881	908	1,075	855	2,838	(1.5)	(42.9)	(25.8)
de 30 a 39	3,014	827	1,040	861	2,728	(9.5)	(37.6)	(26.2)
de 40 a 49	2,390	596	806	611	2,013	(15.8)	(30.6)	(26.0)
de 50 a 59	1,311	347	434	363	1,144	(12.7)	(35.8)	(32.8)
Más de 60	342	71	84	99	254	(25.7)	(24.2)	(32.6)

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

Para el año 2004 en los totales, las variaciones del segundo trimestre con respecto al primero son decrecientes con excepción del tramo de menos de 20 años que presenta un incremento del 2,1%. El tramo con mayor decremento es el de más de 60 años (-25,7%). En la apertura por sexo, las mujeres registran un decremento de -33,4% mientras que los hombres registran un incremento del 11,4%.

En el comparativo del primer trimestre del año 2004 con respecto al mismo período del año 2003, las variaciones totales se resumen en un decrecimiento del -37,2 %. Al interior de los tramos de edad, es el tramo de 20 a 29 años el que más decrece (-42,9 %). Al interior de la apertura por sexos, los hombres decrecen en -45,3% y las mujeres en -24,5 %.

En el comparativo del segundo trimestre del año 2004 con respecto al mismo período del año 2003, las variaciones totales son todas negativas (es decir decrecientes), lo cual se resuelve en un decremento total de -26,9 %. Al interior de los tramos por edad en los totales, es el tramo de 50 a 59 años el de mayor decremento (-32,8 %). En la apertura por sexo, las mujeres

presentan un decremento de -21,6 %, presentándose un tramo con incremento: el de menos de 20 años (28,9%). Los hombres presentan un decremento total de -29,5%, siendo el tramo de 50 a 59 años el que presenta el mayor decremento.

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.

CUADRO 6A
SEGURO POR DESEMPLEO: ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE,
SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA Y DURACIÓN DEL SUBSIDIO - 2004
(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2004				acumulado 2do.Trim.	Variación 2do/1ro (%)	Variación	
	acumulado 1er.Trim.	Abril	Mayo	Junio			1er.Trim. 2004/2003 (%)	2do.Trim. 2004/2003 (%)
Mdeo.								
menos de 2	932	181	125	98	404	(56.7)	(54.2)	(62.6)
de 2 a 4	434	121	118	172	411	(5.3)	(53.5)	(39.1)
más de 4	3,766	1,307	1,737	1,209	4,253	12.9	(45.3)	(20.9)
Interior								
menos de 2	1,172	65	158	170	393	(66.5)	34.2	26.0
de 2 a 4	435	98	114	144	356	(18.2)	(51.1)	(48.0)
más de 4	3,345	1,035	1,230	1,043	3,308	(1.1)	(24.5)	(24.0)
Total								
menos de 2	2,104	246	283	268	797	(62.1)	(27.7)	(42.7)
de 2 a 4	869	219	232	316	767	(11.7)	(52.3)	(43.6)
más de 4	7,111	2,342	2,967	2,252	7,561	6.3	(37.2)	(22.3)
TOTAL	10,078	2,802	3,482	2,836	9,120	(9.5)	(37.2)	(26.9)

Fuente: Elaborado en base a datos de RING de Prestaciones

El período de duración de más de 4 meses es el que involucra mayor cantidad de altas para el año 2003 (ver Anexo) y 2004, destacándose que la proporción de altas de este período es notoriamente elevada (entre el 71% y el 85% entre los dos años considerados).

En el año 2003 para el total del país, la variación de las altas del segundo trimestre con respecto al primero, es decreciente en todos los períodos considerados. El decremento mayor se registra en el período de menos de 2 meses (-52,1%). En la apertura por zona, también se registran decrecimientos en todos los períodos y también es el tramo de menos de 2 meses que registra mayor guarismo.

Para el año 2004, la variación del segundo trimestre con respecto al primero en el Total del país, es decreciente para el período de menos de 2 meses y de 2 a 4 meses y se incrementa para el período de más de 4 meses (6,3%).

En la apertura por zona en Montevideo el período de mayor decrecimiento es el de menos de 2 meses (-56,7%) y en el Interior este período alcanza a un decrecimiento de -66,5%.

CUADRO 6B
SEGURO POR DESEMPLEO:
ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE, SEGÚN DURACIÓN DEL SUBSIDIO Y RAMA DE ACTIVIDAD - 2004
(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2004						Variación	
	acumulado 1er.Trim.	Abril	Mayo	Junio	acumulado 2do.Trim.	Variación 2do/1ro (%)	1er.Trim. 2004/2003 (%)	2do.Trim. 2004/2003 (%)
menos de 2 meses								
Actividades no bien especific. y S/D	5	3	17	10	30	500.0	---	---
Comercio Restoranes y Hoteles	112	17	16	11	44	(60.7)	(62.2)	(48.2)
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	68	10	17	111	138	102.9	(40.4)	253.8
Electricidad, Gas y Agua	1	0	0	0	0	---	---	---
Establ. Financ., Seguros	36	6	15	12	33	(8.3)	(52.0)	(35.3)
Minas y Canteras	0	0	0	0	0	---	(100.0)	(100.0)
Industria de la Construcción	82	24	14	2	40	(51.2)	(4.7)	(48.7)
Industria Manufacturera	312	63	114	48	225	(27.9)	(54.2)	(13.1)
Serv. comunales, sociales y pers.	1170	41	59	39	139	(88.1)	71.6	6.1
Transp., al macenam. y comunic.	318	82	31	35	148	(53.5)	(67.1)	(79.9)
de 2 a 4 meses								
Actividades no bien especific. y S/D	1	0	10	0	10	---	(66.7)	(71.4)
Comercio Restoranes y Hoteles	59	16	35	38	89	50.8	(76.5)	(51.4)
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	74	27	5	36	68	(8.1)	(35.7)	(59.3)
Electricidad, Gas y Agua	0	0	0	0	0	---	---	---
Establ. Financ., Seguros	29	16	30	22	68	134.5	(71.6)	(9.3)
Minas y Canteras	0	0	0	0	0	---	---	---
Industria de la Construcción	68	27	32	14	73	7.4	(55.3)	(36.0)
Industria Manufacturera	207	82	49	93	224	8.2	(67.6)	(53.1)
Serv. comunales, sociales y pers.	342	42	58	103	203	(40.6)	(19.9)	(11.4)
Transp., al macenam. y comunic.	89	9	13	10	32	(64.0)	(33.1)	(58.4)
mas de 4 meses								
Actividades no bien especific. y S/D	12	11	12	0	23	91.7	140.0	9.5
Comercio Restoranes y Hoteles	1348	626	629	525	1780	32.0	(56.5)	(27.4)
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	432	133	130	130	393	(9.0)	(31.8)	(23.5)
Electricidad, Gas y Agua	20	3	0	0	3	(85.0)	(16.7)	(76.9)
Establ. Financ., Seguros	631	237	339	275	851	34.9	(28.1)	(38.9)
Minas y Canteras	10	8	3	1	12	20.0	(16.7)	(45.5)
Industria de la Construcción	941	356	482	380	1218	29.4	(42.4)	(15.6)
Industria Manufacturera	1522	445	496	467	1408	(7.5)	(22.3)	(10.7)
Serv. comunales, sociales y pers.	1798	355	727	337	1419	(21.1)	(23.0)	(12.1)
Transp., al macenam. y comunic.	423	168	162	142	472	11.6	(44.8)	(32.9)

Fuente: elaborado en base a RING de Prestaciones

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

Las variaciones del primer trimestre del año 2004 con respecto a su equivalente del año anterior, son decrecientes en los totales. El período de menos de 2 a 4 meses presenta el mayor decrecimiento (-52,3%).

En el Interior se da el único incremento en el tramo de menos de 2 meses (34,2%).

En Montevideo el mayor decremento se da en el período de menos de 2 meses (-54,2%). En el segundo trimestre del año 2004 con respecto al 2003 los decrementos son más atenuados para el total del país.

En la apertura por zona el interior presenta decrementos en los períodos de 2 a 4 meses y más de 4 meses, mientras que el período de menos de 2 meses se incrementa en 26,0%. En Montevideo se registran decrementos en todos los períodos. El mayor decremento le corresponde al tramo de menos de 2 meses con un valor de -62,6%.

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. Esta apertura 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 2003 (ver Anexo), 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; Por otro lado cabe aclarar que teniendo en cuenta que las actividades Electricidad Gas y Agua, Actividades no bien especificadas y Sin Datos; y Minas y Canteras, poseen muy poco peso en el total de altas, se procedió de la misma forma que para el cuadro 3A ("Beneficiarios promedio por trimestre según zona geográfica y rama de actividad económica").

Las variaciones del segundo trimestre con respecto al primero para el tramo de más de 4 meses son en la mayoría decrecientes. El decremento mayor le corresponde a Servicios Comunales, Sociales y Personales (-30,8%). La única actividad que se incrementa es Establecimientos Financieros y Seguros (58,5%). En el tramo de 2 a 4 meses se registran en la mayoría, decrementos. La rama con mayor decremento es Servicios Comunales, Sociales y Personales (-46,4%). La rama que se incrementa es Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (45,2%). En el tramo de menos de 2 meses, se registran decrementos en todas las ramas. La rama que más decrece es Servicios Comunales, Sociales y Personales (-80,8%); le sigue Comercio, Restoranes y Hoteles (-71,3%).

Para el año 2004 en todos los tramos de duración, el comportamiento de las variaciones del segundo trimestre con respecto al primero es oscilante. Dentro de las actividades con peso significativo, en el tramo de más de 4 meses, Establecimientos financieros y Seguros se incrementa en 34,9%, y Servicios comunales, Sociales y Personales decrece en -21,1%.

En el período de 2 a 4 meses la actividad que más se incrementa también es Establecimientos financieros y Seguros (134,5%), y la actividad con mayor decrecimiento es Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (-64,0%).

En el tramo de menos de dos meses la rama con mayor incremento es Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (102,9%) y la de mayor decremento es Servicios Comunales, Sociales y Personales (-88,1%).

Las variaciones del primer trimestre del año 2004 respecto al período equivalente del año 2003, han sido en su casi totalidad, decrecientes. Las ramas de las actividades con mayores decrementos en el tramo de más de 4 meses son Comercio, Restoranes y Hoteles (-56,5%), y Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (-44,8%). En el tramo de 2 a 4 meses las actividades con mayores decrementos fueron Comercio, Restoranes y Hoteles (-76,5%) y Establecimientos financieros y Seguros (-71,6%). En el período de menos de 2 meses las actividades con mayores decrementos fueron Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (-67,1%) y Comercio Restoranes y Hoteles (-62,2%). La única actividad que se incrementa en este tramo es Servicios Comunales Sociales y Personales (71,6%).

Las variaciones del segundo trimestre del año 2004 respecto al mismo período del año 2003 son casi todas decrecientes. En el período de más de 4 meses, las actividades con mayores decrementos son Establecimientos financieros y Seguros (-38,9%) y Transporte Almacenamiento y Comunicaciones (-32,9%). En el período de 2 a 4 meses las actividades con mayor decrecimiento fueron Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (-59,3%) y Transportes, Almacenamientos y Comunicaciones (-58,4%). En el período de menos de dos meses, la actividad con mayor decrecimiento fue Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones (-79,9%) y la actividad que presentó mayor incremento fue Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca (253,8%).

11. Altas de desempleo por zona geográfica y causal

Para el año 2003 la información desagregada por causal del subsidio (cuadro 7 A del Anexo), muestra que la mayor cantidad de altas en el primer trimestre acumulado, para el total del país, se presenta en la causal "suspensión" y el comportamiento es similar en la apertura por zona geográfica; en el segundo trimestre acumulado el comportamiento de la variable es similar. En cambio para el año 2004, (cuadro anterior), la mayor cantidad de altas para el primer período se da en la causal "despido" tanto en el total del país como en la

apertura por zona y en segundo trimestre se mantienen las mismas proporciones.

CUADRO 7A
SEGURO POR DESEMPLEO:
ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE, SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA Y CAUSAL - 2004
 (en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2004					Variación 2do/1ro (%)	Variación	
	acumulado 1er.Trim.	Abril	Mayo	Junio	acumulado 2do.Trim.		1er.Trim. 2004/2003 (%)	2do.Trim. 2004/2003 (%)
MDEO.	5,130	1,608	1,980	1,479	5,067	(1.2)	(48.0)	(29.0)
Despido	2,430	953	1,335	860	3,148	29.5	(32.0)	(3.6)
Suspensión	2,229	551	510	533	1,594	(28.5)	(59.1)	(52.5)
Reducción	464	103	133	86	322	(30.6)	(44.2)	(36.7)
Sin Causal	7	1	2	0	3	(57.1)	----	0.0
INTERIOR	4,948	1,194	1,502	1,357	4,053	(18.1)	(20.1)	(24.2)
Despido	2,359	759	809	686	2,254	(4.5)	0.5	0.3
Suspensión	2,200	362	611	608	1,581	(28.1)	(32.8)	(40.5)
Reducción	380	73	82	63	218	(42.6)	(33.5)	(51.0)
Sin Causal	9	0	0	0	0	----	----	----
TOTAL PAÍS	10,078	2,802	3,482	2,836	9,120	(9.5)	(37.2)	(26.9)
Despido	4,789	1,712	2,144	1,546	5,402	12.8	(19.1)	(2.0)
Suspensión	4,429	913	1,121	1,141	3,175	(28.3)	(49.2)	(47.2)
Reducción	844	176	215	149	540	(36.0)	(39.8)	(43.4)
Sin Causal	16	1	2	0	3	(81.3)	----	0.0

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.

En el año 2003 para el Total del país, la variación de las altas del segundo trimestre con respecto al primero, es decreciente en todas las causales. La causal con mayor decremento es "reducción" (-32,0%). Para Montevideo esta causal representa un decremento de -38,7% y para el Interior decrece en -22,1%. También la causal "suspensión" registra decrementos similares: -31,1% para el Total del país, -38,4% en Montevideo y -18,8% en el Interior.

Para el año 2004 las variaciones del segundo trimestre respecto al primero, en el total país presentan decrementos, con la excepción de la causal "despido" que se incrementa en un -12,8%. El decremento mayor le corresponde a "reducción" (-36,0 %). La modalidad "sin causal" no se toma en cuenta por su escasa participación en el total. En Montevideo la única causal que presenta incremento es "despido" (29,5%), de las restantes la de mayor decremento es "reducción" (-30,6%). En el Interior todas las aperturas registran decrementos. La causal "reducción" es la de mayor proporción (-42,6%).

En las variaciones del primer trimestre del año 2004 respecto al mismo período del año 2003, se registran decrementos en casi todas las aperturas. Para el Total País la causal "suspensión" registra el mayor decremento (-49,2%). En Montevideo también es la causal "suspensión" la que registra el mayor decremento (-59,1%). Para el interior en cambio es "reducción" la que

registra el mayor decremento (-33,5%). La causal “despido” se incrementa levemente (0,5%).

En las variaciones del segundo trimestre del 2004 con respecto al mismo período del año 2003, también se registran decrementos para casi todas las aperturas, con la excepción de la causal “despido” que en el Interior registra un incremento muy leve. Para el Total del país el mayor decremento lo registra la causal “suspensión” (-47,2 %). Le sigue “reducción” con un decrecimiento de -43,4%. En Montevideo el mayor decremento le corresponde a la causal “suspensión” (-52,5%). En el Interior la causal con mayor decremento es “reducción” con -51,0%.

12. Comentario final

Las erogaciones anuales de los Seguros por Desempleo en los últimos años mostraban 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 2001³ 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 segundo trimestre de 2004 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 14.813 beneficiarios en el segundo trimestre del año 2004.

La prestación promedio por beneficiario en el primer trimestre del año 2004 con respecto a igual período del año anterior y para el total del año, disminuye en -4,23%. Por zona geográfica, el Interior observa un incremento de 4,52%, mientras que Montevideo presenta un decremento de -7,68%. 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 segundo trimestre de 2003 en promedio, el 60 % de los asistidos se registran en Montevideo. Esta relación se modifica para el segundo trimestre de 2004 correspondiéndole un promedio de 55,7% a Montevideo.

En el segundo trimestre del 2004, de un total de 14.813 beneficiarios promedio, 8.250 corresponden a Montevideo y 6.563 al Interior. En cuanto a las variaciones, éstas muestran decrementos para la mayoría de los departamentos del Interior del país al igual que Montevideo.

³ Este aumento se viene registrando además desde 1999 (Indicadores de la Seguridad Social N° 189).

Por rama de actividad en el segundo trimestre del año 2003, la mayor cantidad de beneficiarios asistidos corresponde a Comercio, Restoranes y Hoteles; esto se verifica en el Total del país y en la apertura por zona. En el segundo trimestre del año 2004 los beneficiarios asistidos también se acumulan en la rama del Comercio, Restoranes y Hoteles.

En Montevideo es Comercio, Restoranes y Hoteles la rama que reúne más beneficiarios, mientras que en el Interior, la rama con mayor cantidad de beneficiarios es Industria de la Construcción.

En la apertura de beneficiarios por sexo y edad, alrededor del 65% del total de beneficiarios promedio mensual es masculino para el año 2003, mientras que para el año 2004 esta proporción se modifica pasando a estar en el entorno del 63% 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 segundo y primer trimestre del año 2003, se registran decrementos en todos los tramos siendo los valores femeninos algo mayores que los masculinos.

Mientras que en las variaciones del comparativo entre el segundo y primer trimestre del año 2004, los decrementos en los totales son menores que para el año 2003, siendo la variación femenina (-16,4 %) algo mayor que la masculina (-13,5%). En trimestres iguales del año 2004 con respecto al año 2003 se registran decrementos para todas las edades y ambos sexos. En las variaciones correspondientes al primer trimestre los decrementos masculinos son algo mayores que los femeninos así como también en el caso del segundo trimestre.

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 2003 y 2004 presentan mayor proporción en el tramo de 20 a 29 años. Esta relación también se mantiene en la apertura por sexo. Las variaciones del segundo trimestre con respecto al primero del año 2003, en los totales son todas decrecientes así como en su apertura por sexo. En el año 2004 las variaciones del segundo trimestre con respecto al primero en los totales registran decrementos en casi todos los tramos con excepción del tramo de menos de 20 años. El sector masculino presenta incrementos en casi todos los tramos de edad mientras que las mujeres registran decrementos en todos los tramos. En trimestres iguales del año 2004 con respecto al año 2003 se registran decrementos para todas las edades y ambos sexos con la única excepción del tramo de menos de 20 años masculino que presenta un incremento del 28,9% en el segundo trimestre.

Las altas según la duración del subsidio, en el total del país y en su apertura por zona para los años 2003 y 2004, se concentran en el tramo de más de 4 meses.

Las variaciones de los segundos trimestres con respecto a los primeros son todas decrecientes con la excepción del tramo de más de 4 meses en Montevideo en el año 2004, que a su vez provoca un incremento en el Total del país en este mismo tramo (6,3%). Las variaciones de trimestres equivalentes de 2004 con respecto al año anterior, son en su mayoría decrecientes con la excepción del tramo de menos de 2 meses en el Interior, que presentan incrementos para el primer y segundo trimestre.

En la apertura según rama de actividad y duración del subsidio, para los años 2003 y 2004, en el período de más de 4 meses, la actividad Comercio, Restoranes y Hoteles es la que acumula mayor cantidad de altas.

En la apertura de altas por zona geográfica y causal vemos que en el segundo trimestre acumulado del año 2003, para el total del país, la mayor cantidad de altas se presenta en la causal "suspensión"; en la apertura por zona esta relación se mantiene. En el segundo trimestre acumulado del año 2004 la mayor cantidad de altas le corresponde a la causal "despido" y esta relación también se mantiene en la apertura por zona.

ANEXO

CUADRO 2A

SEGURO POR DESEMPLEO: BENEFICIARIOS PROMEDIO POR TRIMESTRE, SEGÚN DEPARTAMENTO - 2003 (*)

(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2003						Variación	
	Promedio 1er.Trim.	Abril	Mayo	Junio	Promedio 2do.Trim.	Variación 2do/1ro (%)	1er.Trim. 2004/2003 (%)	2do.Trim. 2004/2003 (%)
Artigas	392	350	347	298	332	(15.3)	15.9	4.8
Canelones	3,602	2,795	2,396	2,423	2,538	(29.5)	(52.6)	(43.2)
Cerro Largo	408	320	274	290	295	(27.8)	(28.3)	(24.8)
Colonia	1,068	831	647	609	696	(34.8)	(51.5)	(37.0)
Durazno	203	167	144	132	148	(27.4)	(1.5)	(20.8)
Flores	146	133	126	131	130	(11.0)	(45.7)	(39.5)
Florida	311	246	208	209	221	(28.9)	(11.6)	(25.9)
Lavalleja	330	253	243	301	266	(19.5)	(30.5)	(39.9)
Maldonado	923	1,078	1,266	1,470	1,271	37.8	(3.6)	(12.8)
Paysandú	1,229	918	808	656	794	(35.4)	(32.9)	(30.6)
Río Negro	281	249	254	254	252	(10.1)	(5.9)	(29.9)
Rivera	498	347	315	292	318	(36.1)	(36.2)	(29.1)
Rocha	296	254	275	269	266	(10.0)	(33.1)	(31.0)
Salto	1,438	1,005	667	560	744	(48.2)	(35.2)	(31.7)
San José	537	399	390	410	400	(25.6)	(33.9)	(12.3)
Soriano	491	434	389	354	392	(20.0)	(51.2)	(55.9)
Tacuarembó	364	301	273	277	284	(22.1)	(21.7)	(36.4)
Treinta y Tres	228	145	132	296	191	(16.1)	(24.9)	(29.0)
INTERIOR	12,741	10,224	9,153	9,230	9,536	(25.2)	(35.4)	(31.2)
Montevideo	19,311	15,991	13,674	13,338	14,334	(25.8)	(52.8)	(42.4)
TOTAL PAIS	32,052	26,215	22,827	22,568	23,870	(25.5)	(45.9)	(37.9)

Fuente: RING de Prestaciones

NOTA: Se presentan discrepancias entre el total del Interior y la suma de sus desagregados.

(*) Valores con reliquidaciones

CUADRO 3A
SEGURO POR DESEMPLEO:
BENEFICIARIOS PROMEDIO POR TRIMESTRE SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA Y RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA - 2003 (*)
 (en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2003						Variación	
	Promedio 1er.Trim.	Abril	Mayo	Junio	Promedio 2do.Trim.	Variación 2do/1ro (%)	1er.Trim. 2004/2003 (%)	2do.Trim. 2004/2003 (%)
MONTEVIDEO	19,311	15,991	13,674	13,338	14,334	(25.8)	(52.8)	(42.4)
Agricultura, Caza, Silvíc. y Pesca	260	148	112	84	115	(56.0)	(32.0)	14.8
Minas y Canteras	8	2	5	4	4	(56.0)	(100.0)	(100.0)
Industria Manufacturera	4,296	3,276	2,731	2,908	2,972	(30.8)	(60.4)	(46.8)
Electricidad, Gas y Agua	18	12	15	12	13	(26.4)	(71.7)	(53.8)
Industria de la Construcción	2,680	2,427	1,879	1,886	2,064	(23.0)	(57.9)	(54.7)
Comercio Restaurantes y Hoteles	4,935	3,791	3,274	2,935	3,333	(32.5)	(56.0)	(39.6)
Transp., al macenam. y comunic.	1,903	1,674	1,380	1,322	1,459	(23.3)	(49.3)	(45.2)
Establ. Financ., Seguros	1,598	1,519	1,550	1,621	1,563	(2.2)	(38.3)	(49.1)
Serv. comunales, sociales y pers.	3,618	3,143	2,737	2,566	2,815	(22.2)	(45.2)	(29.5)
Activ. no bien especific. y S/D	0	0	0	0	0	----	----	----
INTERIOR	12,741	10,224	9,153	9,230	9,536	(25.2)	(35.4)	(31.2)
Agricultura, Caza, Silvíc. y Pesca	1,899	1,358	974	972	1,101	(42.0)	(15.6)	(20.5)
Minas y Canteras	52	42	32	33	36	(31.8)	(59.2)	(25.2)
Industria Manufacturera	2,610	2,141	1,761	1,730	1,877	(28.1)	(48.9)	(35.2)
Electricidad, Gas y Agua	36	28	27	25	27	(26.6)	(26.6)	(2.5)
Industria de la Construcción	2,352	1,968	1,806	1,819	1,864	(20.7)	(33.3)	(27.0)
Comercio Restaurantes y Hoteles	2,694	2,210	2,171	2,256	2,212	(17.9)	(63.7)	(47.3)
Transp., al macenam. y comunic.	540	417	393	374	395	(27.0)	(53.7)	(43.1)
Establ. Financ., Seguros	530	463	553	640	552	4.2	20.4	14.0
Serv. comunales, sociales y pers.	1,996	1,583	1,375	1,336	1,431	(28.3)	(10.0)	(30.8)
Activ. no bien especific. y S/D	35	23	65	54	47	35.2	(93.3)	(93.7)
TOTAL	32,052	26,215	22,827	22,568	23,870	(25.5)	(45.9)	(37.9)
Agricultura, Caza, Silvíc. y Pesca	2,159	1,506	1,085	1,056	1,216	(43.7)	(17.6)	(17.1)
Minas y Canteras	61	44	36	37	39	(35.7)	(64.8)	(31.6)
Industria Manufacturera	6,906	5,415	4,491	4,638	4,848	(29.8)	(56.1)	(42.3)
Electricidad, Gas y Agua	54	40	42	37	40	(26.5)	(41.4)	(19.3)
Industria de la Construcción	5,030	4,393	3,682	3,702	3,926	(22.0)	(46.4)	(41.5)
Comercio Restaurantes y Hoteles	7,628	6,001	5,445	5,190	5,545	(27.3)	(58.7)	(42.6)
Transp., al macenam. y comunic.	2,443	2,090	1,773	1,696	1,853	(24.1)	(50.3)	(44.7)
Establ. Financ., Seguros	2,128	1,982	2,103	2,261	2,115	(0.6)	(23.7)	(32.6)
Serv. comunales, sociales y pers.	5,614	4,726	4,112	3,901	4,246	(24.4)	(32.7)	(30.0)
Activ. no bien especific. y S/D	38	31	65	54	50	31.6	(58.8)	6.0

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 reliquidaciones

CUADRO 4A
SEGURO POR DESEMPLEO:
BENEFICIARIOS PROMEDIO POR TRIMESTRE, SEGÚN SEXO Y TRAMO DE EDAD - 2003 (*)
 (en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2003					Variación		
	Promedio 1er.Trim.	Abril	Mayo	Junio	Promedio 2do.Trim.	Variación 2do/1ro (%)	1er.Trim. 2004/2003 (%)	2do.Trim. 2004/2003 (%)
Femenino	11,222	9,035	7,956	7,543	8,178	(27.1)	(42.2)	(33.7)
Menores 20	132	111	85	80	92	(30.1)	(38.7)	(20.3)
de 20 a 29	3,889	3,174	2,833	2,675	2,894	(25.6)	(45.6)	(39.6)
de 30 a 39	3,278	2,615	2,304	2,231	2,383	(27.3)	(41.5)	(32.1)
de 40 a 49	2,367	1,879	1,607	1,498	1,661	(29.8)	(39.0)	(28.2)
de 50 a 59	1,341	1,109	981	916	1,002	(25.3)	(41.4)	(34.2)
Más de 60	218	158	148	146	151	(31.0)	(34.5)	(13.7)
Masc.	20,825	17,173	14,865	15,016	15,685	(24.7)	(47.8)	(40.1)
Menores 20	384	319	261	241	274	(28.8)	(52.4)	(40.4)
de 20 a 29	6,653	5,347	4,602	4,469	4,806	(27.8)	(50.1)	(40.0)
de 30 a 39	6,149	5,103	4,396	4,454	4,651	(24.4)	(46.0)	(39.5)
de 40 a 49	4,307	3,647	3,145	3,315	3,369	(21.8)	(46.6)	(39.4)
de 50 a 59	2,688	2,212	1,969	2,057	2,079	(22.7)	(48.1)	(43.0)
Más de 60	655	559	499	489	516	(21.3)	(47.7)	(40.9)
Total	32,052	26,215	22,827	22,568	23,870	(25.5)	(45.9)	(37.9)
Menores 20	516	430	346	321	366	(29.1)	(48.9)	(35.4)
de 20 a 29	10,542	8,521	7,435	7,144	7,700	(27.0)	(48.4)	(39.8)
de 30 a 39	9,427	7,718	6,700	6,685	7,034	(25.4)	(44.4)	(37.0)
de 40 a 49	6,674	5,526	4,752	4,813	5,030	(24.6)	(43.9)	(35.7)
de 50 a 59	4,029	3,321	2,950	2,973	3,081	(23.5)	(45.8)	(40.1)
Más de 60	873	717	647	635	666	(23.7)	(44.4)	(34.7)

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
SEGURO POR DESEMPLEO:
ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE SEGÚN SEXO Y TRAMO DE EDAD - 2003
(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2003					Variación 2do/1ro (%)	Variación	
	acumulado 1er.Trim.	Abril	Mayo	Junio	acumulado 2do.Trim.		1er.Trim. 2004/2003 (%)	2do.Trim. 2004/2003 (%)
Masculino	9,820	2,657	2,903	2,933	8,493	(13.5)	(45.3)	(29.5)
Menores 20	173	37	46	41	124	(28.3)	(48.0)	(24.2)
de 20 a 29	2,911	745	839	819	2,403	(17.5)	(45.9)	(23.9)
de 30 a 39	2,981	787	833	871	2,491	(16.4)	(44.3)	(29.8)
de 40 a 49	2,147	600	656	683	1,939	(9.7)	(45.2)	(30.2)
de 50 a 59	1,277	394	423	430	1,247	(2.3)	(47.3)	(37.9)
Más de 60	334	94	107	91	292	(12.6)	(40.4)	(34.9)
Femenino	6,233	1,321	1,363	1,307	3,991	(36.0)	(24.5)	(21.6)
Menores 20	70	17	11	10	38	(45.7)	(28.6)	28.9
de 20 a 29	2,134	480	512	430	1,422	(33.4)	(38.8)	(29.0)
de 30 a 39	1,852	405	387	414	1,206	(34.9)	(26.9)	(18.8)
de 40 a 49	1,295	254	269	260	783	(39.5)	(6.3)	(15.7)
de 50 a 59	766	142	154	160	456	(40.5)	(16.7)	(19.1)
Más de 60	117	23	30	32	85	(27.4)	22.2	(24.7)
Totales	16,053	3,978	4,266	4,240	12,484	(22.2)	(37.2)	(26.9)
Menores 20	243	54	57	51	162	(33.3)	(42.4)	(11.7)
de 20 a 29	5,045	1,225	1,351	1,249	3,825	(24.2)	(42.9)	(25.8)
de 30 a 39	4,833	1,192	1,220	1,285	3,697	(23.5)	(37.6)	(26.2)
de 40 a 49	3,442	854	925	943	2,722	(20.9)	(30.6)	(26.0)
de 50 a 59	2,043	536	577	590	1,703	(16.6)	(35.8)	(32.8)
Más de 60	451	117	137	123	377	(16.4)	(24.2)	(32.6)

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

**SEGURO POR DESEMPLEO: ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE,
SEGÚN ZONA GEOGRAFICA Y DURACIÓN DEL SUBSIDIO - 2003**

(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2003						Variación	
	acumulado 1er.Trim.	Abril	Mayo	Junio	acumulado 2do.Trim.	Variación 2do/1ro (%)	1er.Trim. 2004/2003 (%)	2do.Trim. 2004/2003 (%)
Mdeo.								
menos de 2	2,036	408	340	332	1,080	(47.0)	(54.2)	(62.6)
de 2 a 4	934	174	246	255	675	(27.7)	(53.5)	(39.1)
más de 4	6,891	1,850	1,762	1,768	5,380	(21.9)	(45.3)	(20.9)
Interior								
menos de 2	873	97	72	143	312	(64.3)	34.2	26.0
de 2 a 4	889	151	283	250	684	(23.1)	(51.1)	(48.0)
más de 4	4,430	1,298	1,563	1,492	4,353	(1.7)	(24.5)	(24.0)
Total								
menos de 2	2,909	505	412	475	1,392	(52.1)	(27.7)	(42.7)
de 2 a 4	1,823	325	529	505	1,359	(25.5)	(52.3)	(43.6)
más de 4	11,321	3,148	3,325	3,260	9,733	(14.0)	(37.2)	(22.3)
TOTAL	16,053	3,978	4,266	4,240	12,484	(22.2)	(37.2)	(26.9)

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

SEGURO POR DESEMPLEO:

ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE, SEGÚN DURACIÓN DEL SUBSIDIO Y RAMA DE ACTIVIDAD - 2003

(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2003					Variación 2do/1ro (%)	Variación	
	acumulado 1er.Trim.	Abril	Mayo	Junio	acumulado 2do.Trim.		1er.Trim. 2004/2003 (%)	2do.Trim. 2004/2003 (%)
menos de 2 meses								
Actividades no bien especific. y S/D	0	0	2	4	6	----	----	----
Comercio Restoranes y Hoteles	296	29	24	32	85	(71.3)	(62.2)	(48.2)
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	114	9	12	18	39	(65.8)	(40.4)	253.8
Electricidad, Gas y Agua	0	0	0	0	0	----	----	----
Establ. Financ., Seguros	75	16	22	13	51	(32.0)	(52.0)	(35.3)
Minas y Canteras	6	1	4	1	6	0.0	(100.0)	(100.0)
Industria de la Construcción	86	30	18	30	78	(9.3)	(4.7)	(48.7)
Industria Manufacturera	681	126	40	93	259	(62.0)	(54.2)	(13.1)
Serv. comunales, sociales y pers.	682	49	42	40	131	(80.8)	71.6	6.1
Transp., al macenam. y comunic.	967	245	248	244	737	(23.8)	(67.1)	(79.9)
de 2 a 4 meses								
Actividades no bien especific. y S/D	3	1	33	1	35	1,066.7	(66.7)	(71.4)
Comercio Restoranes y Hoteles	251	50	73	60	183	(27.1)	(76.5)	(51.4)
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	115	23	26	118	167	45.2	(35.7)	(59.3)
Electricidad, Gas y Agua	2	0	0	0	0	----	----	----
Establ. Financ., Seguros	102	18	38	19	75	(26.5)	(71.6)	(9.3)
Minas y Canteras	0	0	1	0	1	----	----	----
Industria de la Construcción	152	35	43	36	114	(25.0)	(55.3)	(36.0)
Industria Manufacturera	638	107	211	160	478	(25.1)	(67.6)	(53.1)
Serv. comunales, sociales y pers.	427	60	82	87	229	(46.4)	(19.9)	(11.4)
Transp., al macenam. y comunic.	133	31	22	24	77	(42.1)	(33.1)	(58.4)
mas de 4 meses								
Actividades no bien especific. y S/D	5	3	17	1	21	320.0	140.0	9.5
Comercio Restoranes y Hoteles	3101	861	808	784	2453	(20.9)	(56.5)	(27.4)
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	633	113	163	238	514	(18.8)	(31.8)	(23.5)
Electricidad, Gas y Agua	24	7	4	2	13	(45.8)	(16.7)	(76.9)
Establ. Financ., Seguros	878	453	493	446	1392	58.5	(28.1)	(38.9)
Minas y Canteras	12	2	12	8	22	83.3	(16.7)	(45.5)
Industria de la Construcción	1635	446	559	438	1443	(11.7)	(42.4)	(15.6)
Industria Manufacturera	1958	510	502	564	1576	(19.5)	(22.3)	(10.7)
Serv. comunales, sociales y pers.	2335	513	543	559	1615	(30.8)	(23.0)	(12.1)
Transp., al macenam. y comunic.	766	242	228	233	703	(8.2)	(44.8)	(32.9)

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

SEGURO POR DESEMPLEO:

ALTAS MENSUALES ACUMULADAS POR TRIMESTRE, SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA Y CAUSAL - 2003

(en número de personas y porcentajes)

	AÑO 2003					Variación 2do/1ro (%)	Variación	
	acumulado 1er.Trim.	Abril	Mayo	Junio	acumulado 2do.Trim.		1er.Trim. 2004/2003 (%)	2do.Trim. 2004/2003 (%)
MDEO.	9,861	2,432	2,348	2,355	7,135	(27.6)	(48.0)	(29.0)
Despido	3,575	1,120	1,108	1,038	3,266	(8.6)	(32.0)	(3.6)
Suspensión	5,453	1,154	1,070	1,134	3,358	(38.4)	(59.1)	(52.5)
Reducción	831	157	170	182	509	(38.7)	(44.2)	(36.7)
Sin Causal	2	1	0	2	3	----	----	0.0
INTERIOR	6,192	1,546	1,918	1,885	5,349	(13.6)	(20.1)	(24.2)
Despido	2,348	715	842	690	2,247	(4.3)	0.5	0.3
Suspensión	3,273	719	947	991	2,657	(18.8)	(32.8)	(40.5)
Reducción	571	112	129	204	445	(22.1)	(33.5)	(51.0)
Sin Causal	1	0	0	0	0	---	---	---
TOTAL PAÍS	16,053	3,978	4,266	4,240	12,484	(22.2)	(37.2)	(26.9)
Despido	5,923	1,835	1,950	1,728	5,513	(6.9)	(19.1)	(2.0)
Suspensión	8,726	1,873	2,017	2,125	6,015	(31.1)	(49.2)	(47.2)
Reducción	1,402	269	299	386	954	(32.0)	(39.8)	(43.4)
Sin Causal	3	1	0	2	3	----	----	0.0

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.



El Gasto Público Social en el Uruguay

**GPS por funciones
GPS por objeto del gasto
GPS y la distribución del ingreso**

Asesoría Técnica en Políticas Sociales

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Diciembre de 2003

Introducción

A fines del año 2002 se culminó la elaboración de una metodología para la determinación del gasto público social en el Uruguay, la que estuvo a cargo de un Grupo Técnico de Trabajo sobre Gasto Público Social que funcionó en la órbita de la Asesoría Técnica en Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En esa oportunidad se calculó el gasto público social, según esa nueva metodología, para el trienio 1999-2001. En el presente informe se incorpora un año más difundiendo la información del gasto público social en el Uruguay al año 2002, y se actualiza la información correspondiente a los tres años anteriores en lo que se refiere a la información de los organismos de seguridad social, intendencias del interior del país y empresas públicas.

Breve descripción de la metodología de cálculo del GPS

El procedimiento para estimar la magnitud del gasto social que se utiliza habitualmente en la mayoría de los países, se basa -fundamentalmente- en la identificación y cuantificación de las erogaciones presupuestarias. Siguiendo dicho criterio general, la metodología elaborada se basa en ese criterio general.

Para cuantificar el GPS, por lo tanto, se consideran los gastos sociales que surgen de los informes de las rendiciones de cuentas presupuestales de los diferentes organismos del sector público. Es decir, los gastos obligados, con un criterio de lo devengado y no de caja.

Las exenciones, las deducciones y los incentivos que constituyen un ingreso tributario no percibido, representan transferencias de unos contribuyentes a otros. En este sentido los gastos tienen, además de un costo o sacrificio fiscal, un costo en términos de equidad y de eficiencia. Estos ingresos no percibidos son de difícil cuantificación y así se comprueba al analizar la literatura sobre esta temática y metodologías aplicadas en otros países. Por esos motivos, la metodología elaborada no incorporó como gastos los ingresos tributarios no percibidos.

La estructura del sector público considerada para el cálculo del GPS es la siguiente:

Gastos Sociales del Presupuesto Nacional

-

Transferencias a los Organismos de Seguridad Social

=	Gastos Sociales del Pto. Nacional sin Transf. a la Seg. Social
+	Gastos Sociales de Organismos de Previsión Social
+	Gastos Sociales Empresas Públicas
+	Gastos Sociales Intendencia Municipal de Montevideo
+	Gastos Sociales Gob. Departamentales Interior del País
=	TOTAL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Entre las erogaciones del Presupuesto Nacional no se tienen en cuenta las transferencias a los organismos de previsión social del sector público, pues cuando se contabiliza el gasto de las unidades ejecutoras según la clasificación funcional del gasto, como se explicará más adelante, se incluyen los aportes que le corresponde realizar al Estado por las normas correspondientes.

Se considera: a) el Gobierno Central, incisos 02 a 15 (Presidencia y Ministerios), los incisos 21 a 24 (subsidios y transferencias), que conforman el Poder Ejecutivo y los incisos 16 a 19 y 25 a 27, que se integran con los organismos del art. 220 de la Constitución; b) el Poder Legislativo; c) los organismos del art. 221 de la Constitución (empresas públicas financieras y no financieras) y d) los gobiernos departamentales.

Estos diferentes organismos del sector público llevan a cabo programas destinados a cumplir las funciones tradicionales del Estado - administración general, defensa, orden interno, justicia, relaciones exteriores -, funciones de carácter social y económico que buscan incidir de diferente forma en los resultados del proceso económico y funciones netamente de producción de bienes y servicios. El objetivo en este caso ha sido determinar aquellos gastos que conceptualmente se pueden considerar como GPS.

Así se considera que el GPS está compuesto por la suma de los recursos financieros insumidos en la retribución al personal ocupado, en la compra de insumos y servicios y en las inversiones realizadas por aquellos organismos y reparticiones estatales que corresponden a las áreas sociales.

Teniendo en cuenta la generación de información de los gastos presupuestales realizada por la Contaduría General de la Nación dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, la clasificación del GPS parte de la clasificación funcional del gasto, considerando como GPS el ítem 1.2

Servicios comunitarios y especiales, de la clasificación funcional, realizando los ajustes en más y en menos de acuerdo a las definiciones de gasto social. La clasificación del GPS está conformada por cinco grandes rubros, **Educación, Salud, Seguridad y asistencia social, Vivienda y servicios comunitarios, y Otros gastos sociales**, los que luego se subdividen en diferentes subrubros. En total se tienen cinco grandes rubros y veintitrés subrubros.

Seguidamente se detalla dicha clasificación.

1.	Gasto Público Social
1.1	Educación
1.1.1	Enseñanza primaria y previa
1.1.2	Enseñanza secundaria
1.1.3	Enseñanza terciaria
1.1.4	Enseñanza no definida por nivel
1.1.5	Servicios auxiliares de la enseñanza
1.1.9	Otros servicios de educación
1.2.	Salud
1.2.1	Asuntos y servicios de hospitales
1.2.2	Clínicas, médicos, odontólogos y paramédicos
1.2.3	Asuntos y servicios de salud pública
1.2.4	Medicamentos, prótesis y equipo médico
1.2.5	Investigación aplicada y desarrollo experimental
1.2.9	Asuntos y servicios de sanidad no especificados
1.3.	Seguridad y Asistencia Social
1.3.1	Seguridad social
1.3.2	Asistencia social (incluye alimentación)
1.3.9	Otros
1.4.	Vivienda y Servicios Comunitarios
1.4.1	Vivienda y desarrollo comunitario
1.4.2	Abastecimiento de agua
1.4.3	Saneamiento y control de la contaminación
1.4.4	Alumbrado público
1.4.9	Otros servicios de vivienda y comunitario
1.5.	Otros Gastos Sociales
1.5.1	Culturales y religiosos
1.5.9	Otros
2.	Otros Gastos Públicos (no sociales)
3.	Total Gasto Público

Los principales resultados del GPS según la clasificación funcional

El gasto público social alcanzó los 65.497 millones de pesos en el año 2002, equivalente a 3.080 millones de dólares, al tipo de cambio promedio anual. Ese valor, representa un 25,0% del PBI generado en ese año.

El gasto público social per cápita se ubicó en los \$ 19.488, unos 917 dólares.

El principal componente del gasto público social lo siguen representando los gastos en Seguridad y Asistencia Social, que alcanzaron en el año 2002 al 63,3% del total. Los demás rubros se dividen el 36,7% restante: Educación (13,0%), Salud (11,8), Vivienda y Servicios Comunitarios (9,7%) y Otros Gastos Sociales (2,1%).

A partir de dichos datos, se comprueba como los gastos en Seguridad y Asistencia Social alcanzan al 15,8% del PBI, uno de los porcentajes más elevados de los países de América Latina.

La desagregación del gasto público social según organismos nos indica que en el año 2002, un 60,7% correspondió a gastos de los organismos de seguridad social (Banco de Previsión Social y Servicios de Retiros policiales y militares), un 27,3% a los gastos del presupuesto nacional netos de las transferencias a la seguridad social, 5,8% fueron gastos de los gobiernos locales y 6,2% gastos sociales de las empresas públicas.

Cuadro 1

Gasto Público Social

Gasto Público Social	1999	2000	2001	2002
En millones de pesos	60,222	61,450	62,976	65,497
En millones de dólares	5,310	5,076	4,727	3,080
Como porcentaje del PBI	25.4%	25.3%	25.3%	25.0%
Gasto Público Social per cápita				
En pesos	18,233	18,497	18,847	19,488
En dólares	1,608	1,528	1,415	917
Gasto Público Social como % del PBI	1999	2000	2001	2002
Educación	3.2%	3.1%	3.3%	3.2%
Salud	3.0%	3.1%	3.0%	3.0%
Seguridad y Asistencia Social	15.7%	15.9%	15.9%	15.8%
Vivienda y Servicios Comunitarios	2.8%	2.7%	2.6%	2.4%
Otros Gastos Sociales	0.8%	0.5%	0.6%	0.5%
Total GPS	25.4%	25.3%	25.3%	25.0%

Fuente: ATPS OPP

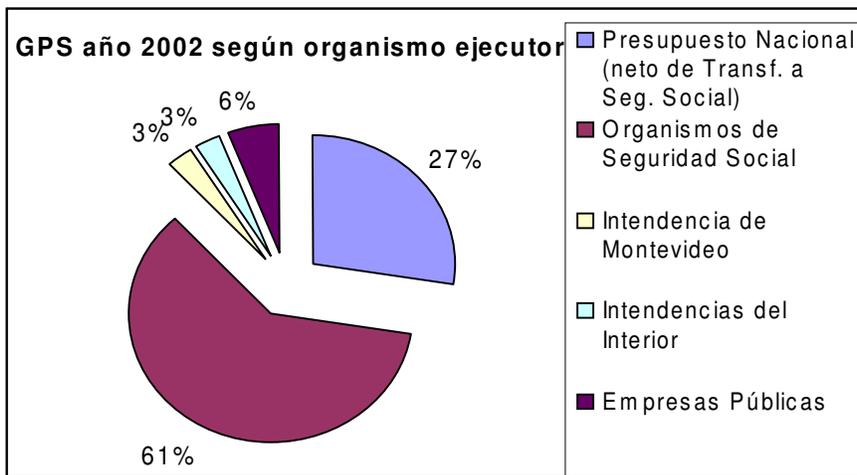
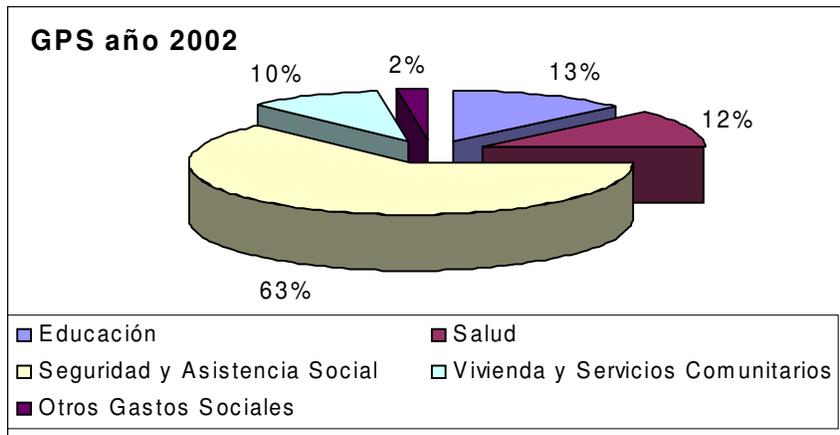
128

Cuadro 2**Gasto Público Social por organismo ejecutor y principales rubros.
Período 1999 a 2002**

Gasto Público Social - 1999	Pesos	Dólares	en % PBI
Presupuesto Nacional (neto de Transf. a Seg. Social)	16,605,022,665	1,464,158,598	7.0%
Organismos de Seguridad Social	35,837,075,242	3,159,957,256	15.1%
Intendencia de Montevideo	1,626,417,996	143,410,457	0.7%
Intendencias del Interior	1,969,477,023	173,659,909	0.8%
Empresas Públicas	4,184,036,237	368,930,098	1.8%
Total GPS	60,222,029,163	5,310,116,318	25.4%
que se desagrega en:			
Educación	7,488,884,433	660,337,222	3.2%
Salud	7,114,688,016	627,342,211	3.0%
Seguridad y Asistencia Social	37,287,730,316	3,287,869,704	15.7%
Vivienda y Servicios Comunitarios	6,524,794,708	575,327,988	2.8%
Otros Gastos Sociales	1,805,931,690	159,239,193	0.8%
Gasto Público Social - 2000	Pesos	Dólares	en % PBI
Presupuesto Nacional (neto de Transf. a Seg. Social)	16,440,695,253	1,358,061,726	6.8%
Organismos de Seguridad Social	37,156,068,838	3,069,227,560	15.3%
Intendencia de Montevideo	1,850,460,469	152,854,822	0.8%
Intendencias del Interior	1,850,137,655	152,828,156	0.8%
Empresas Públicas	4,152,814,030	343,037,670	1.7%
Total GPS	61,450,176,245	5,076,009,933	25.3%
que se desagrega en:			
Educación	7,531,643,879	622,141,407	3.1%
Salud	7,547,904,465	623,484,592	3.1%
Seguridad y Asistencia Social	38,611,451,962	3,189,447,544	15.9%
Vivienda y Servicios Comunitarios	6,553,200,175	541,318,369	2.7%
Otros Gastos Sociales	1,205,975,765	99,618,021	0.5%

Gasto Público Social - 2001	Pesos	Dólares	en % PBI
Presupuesto Nacional (neto de Transf. a Seg. Social)	17,104,499,035	1,283,832,398	6.9%
Organismos de Seguridad Social	38,147,594,233	2,863,288,616	15.3%
Intendencia de Montevideo	1,601,236,989	120,185,918	0.6%
Intendencias del Interior	1,964,438,931	147,447,191	0.8%
Empresas Públicas	4,158,407,432	312,122,452	1.7%
Total GPS	62,976,176,619	4,726,876,576	25.3%
que se desagrega en:			
Educación	8,189,879,934	614,717,401	3.3%
Salud	7,415,430,754	556,588,663	3.0%
Seguridad y Asistencia Social	39,466,533,209	2,962,285,762	15.9%
Vivienda y Servicios Comunitarios	6,489,716,921	487,106,276	2.6%
Otros Gastos Sociales	1,414,615,800	106,178,473	0.6%
Gasto Público Social - 2002	Pesos	Dólares	en % PBI
Presupuesto Nacional (neto de Transf. a Seg. Social)	17,866,707,649	840,272,193	6.8%
Organismos de Seguridad Social	39,728,542,341	1,868,435,420	15.2%
Intendencia de Montevideo	1,730,029,668	81,363,386	0.7%
Intendencias del Interior	2,097,171,179	98,630,070	0.8%
Empresas Públicas	4,074,805,680	191,638,324	1.6%
Total GPS	65,497,256,517	3,080,339,393	25.0%
que se desagrega en:			
Educación	8,489,292,698	399,251,879	3.2%
Salud	7,735,946,455	363,821,966	3.0%
Seguridad y Asistencia Social	41,492,312,394	1,951,385,618	15.8%
Vivienda y Servicios Comunitarios	6,371,648,446	299,658,959	2.4%
Otros Gastos Sociales	1,408,056,525	66,220,972	0.5%

Fuente: ATPS OPP



El GPS por objeto del gasto

En los cuadros siguientes se presenta la información elaborada del GPS según objeto del gasto para el Presupuesto Nacional, los organismos de la seguridad social y la Intendencia Municipal de Montevideo. Se está trabajando para elaborar la información relacionada con los gobiernos departamentales del interior del país y las empresas públicas.

La clasificación utilizada es la siguiente:

Clasificación del Gasto Público Social según objeto del gasto

1		Servicios Personales
	1.1	Retribuciones
	1.2	Beneficios
	1.3	Cargas sociales
2		Bienes de Consumo
	2.1	Alimentos
	2.2	Medicamentos
	2.3	Otros Bienes de Consumo
3		Servicios no Personales
	3.1	Suministros
	3.2	Otros servicios no personales
4		Bienes de Uso
5		Activos Financieros
6		Transferencias
	6.1	Transferencias al Sector Público
	6.2	Transferencias al Sector Privado
	6.3	Otras transferencias
7		Otros Gastos
	7.1	Intereses y gastos
	7.2	Otros Gastos

Los resultados obtenidos del GPS por objeto del gasto para el Presupuesto Nacional muestran que el principal rubro son las transferencias con un 52,6% del total, seguido de los servicios personales con un 29,3%. Dichos porcentajes varían fuertemente según los conceptos de GPS. Así en los gastos sociales en educación las transferencias casi no existen y los servicios personales llegan al 80,5% del total, mientras que en Seguridad y Asistencia Social el principal componente son las transferencias. En el caso de la IMM la distribución del GPS por objeto del gasto es más pareja entre los diferentes rubros.

Cuadro 1

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO		GPS por objeto del gasto en % del total de cada rubro						
Año 2002	1 - SERVICIOS PERSONALES	2 - BIENES DE CONSUMO	3 - SERVICIOS NO PERS.	4 - BIENES DE USO	5 - ACTIVOS FINANCIEROS	6 - TRANSF.	7 - OTROS GASTOS	TOTAL
1.1. Educación								
1.2. Salud	87.2%	6.4%	3.2%	0.8%	0.0%	2.3%	0.1%	100.0%
1.3. Seguridad y de Asistencia Social	5.9%	0.9%	0.5%	0.7%	0.0%	91.8%	0.3%	100.0%
1.4. Vivienda y Servicios Comunitarios	18.8%	1.3%	31.6%	45.9%	0.0%	2.4%	0.0%	100.0%
1.5. Otros	71.9%	1.8%	8.7%	12.6%	0.0%	4.6%	0.4%	100.0%
TOTAL	36.5%	1.7%	17.6%	25.3%	0.0%	18.6%	0.2%	100.0%

Cuadro 2

PRESUPUESTO NACIONAL		GPS por objeto del gasto en % del total de cada rubro						
Año 2002	1 - SERVICIOS PERSONALES	2 - BIENES DE CONSUMO	3 - SERVICIOS NO PERS.	4 - BIENES DE USO	5 - ACTIVOS FINANCIEROS	6 - TRANSF.	7 - OTROS GASTOS	TOTAL
1.1. Educación	80.5%	4.1%	10.0%	3.9%	0.0%	0.4%	1.2%	100.0%
1.2. Salud	34.3%	21.5%	18.2%	1.1%	0.0%	24.6%	0.3%	100.0%
1.3. Seguridad y de Asistencia Social	4.6%	2.6%	2.6%	0.0%	0.0%	90.1%	0.1%	100.0%
1.4. Vivienda y Servicios Comunitarios	5.4%	0.3%	6.6%	85.7%	0.0%	1.8%	0.2%	100.0%
1.5. Otros	58.5%	2.2%	24.0%	6.4%	0.0%	7.3%	1.5%	100.0%
TOTAL	29.3%	6.0%	7.6%	4.1%	0.0%	52.6%	0.4%	100.0%

Cuadro 3

Año 1999	%	Pesos					
			1° quinto	2° quinto	3° quinto	4° quinto	5° quinto
GPS Educ. Salud y Seg.A.S.	86.2	51,891,302,765	21.4	17.1	16.4	17.9	23.9
Total GPS	100.0	60,222,029,163	21.4	17.1	16.4	17.9	23.9
Como % del PBI							
GPS Educ. Salud y Seg.A.S.	21.9						
Total GPS	25.4						
Total GPS s/Jubil.y Pens.	50.0	30,086,454,813	35.6	19.9	14.1	12.0	11.9
Jubilaciones y Pensiones	50.0	30,135,574,350	7.1	14.4	18.7	23.9	36.0
Total GPS	100.0	60,222,029,163	21.4	17.1	16.4	17.9	23.9
Como % del PBI							
Total GPS s/Jubil.y Pens.	12.7						
Jubilaciones y Pensiones	12.7						
Total GPS	25.4						

Año 2002	%	Pesos	1° quinto	2° quinto	3° quinto	4° quinto	5° quinto
GPS Educ. Salud y Seg.A.S.	88.1	57,717,551,547	21.4	17.9	17.3	18.6	24.8
Total GPS	100.0	65,497,256,517	21.4	17.9	17.3	18.6	24.8
Como % del PBI							
GPS Educ. Salud y Seg.A.S.	22.0						
Total GPS	25.0						
Total GPS sin Jubil.y Pens.	49.7	32,551,461,484	37.0	23.0	16.1	12.6	11.3
Jubilaciones y Pensiones	50.3	32,945,795,033	6.1	12.8	18.5	24.5	38.1
Total GPS	100.0	65,497,256,517	21.4	17.9	17.3	18.6	24.8
Como % del PBI							
Total GPS s/Jubil.y Pens.	12.4						
Jubilaciones y Pensiones	12.6						
Total GPS	25.0						

Fuente: Asesoría Técnica en Políticas Sociales, OPP.

Anexo 1

Clasificación del Gasto Público Social

La clasificación del gasto público social se realizó a partir de la clasificación funcional del gasto realizada por la Contaduría General de la Nación, a la que se le efectuaron una serie de ajustes, está conformada por cinco grandes rubros, educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios, y otros gastos sociales, los que luego se subdividen en diferentes subrubros.

A continuación se explicitan las definiciones de cada uno de los diferentes items del gasto público social, tanto a dos como a tres dígitos:

Educación

En los servicios de educación se adopta la discriminación efectuada por la Clasificación Internacional Uniforme de la Educación (CIUE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en donde los niveles se identifican en función de la educación previa mínima exigida para el ingreso. Y donde se entiende como educación a la comunicación organizada y sostenida con el objeto de producir aprendizaje.

Enseñanza primaria y previa

Se corresponde con el nivel 0 y 1 de la CIUE. Comprende la gestión, inspección funcionamiento y apoyo de las escuelas e instituciones que imparten enseñanza a estos niveles del CIUE. Entendiendo por nivel 0 aquella instrucción organizada en un medio de tipo escolar que constituye una etapa intermedia entre el hogar y la escuela, donde el nivel de ingreso no es inferior a tres años y el superior es el de ingreso en la escuela primaria. En general los programas se denominan primera infancia, educación infantil o educación preescolar. El nivel 1 corresponde a niños entre cinco a siete años hasta diez o doce años, y son programas destinados a impartir un conocimiento apropiado de la lectura, escritura y matemática básica y un conocimiento elemental de otros temas. Puede incluirse a veces la instrucción vocacional y los programas de alfabetización para personas de edad superior a la escolar.

Enseñanza secundaria

Se corresponde con el nivel 2 y 3 de la CIUE y comprende la administración, gestión, inspección, funcionamiento o apoyo de los programas de educación de estos niveles. El nivel 2 corresponde al primer ciclo de educación secundaria con una edad de ingresos de once a doce años y una de egreso de catorce a quince años. Este nivel amplía los programas de enseñanza

primaria acorde con una pauta de orientación temática. El nivel 3 comprende el segundo ciclo de la enseñanza secundaria destacando temas especiales, carentes de carácter técnico, como las matemáticas y las ciencias naturales y las humanidades y las ciencias sociales. El mismo es de una duración de tres o cuatro años (hasta los diecisiete ó dieciocho años) llevando al estudiante a una preparación previa para el ingreso a la universidad o a la formación técnica y profesional.

Enseñanza terciaria

Se corresponde con el nivel 5, 6, y 7 de la CIUE y comprende la administración, gestión, inspección, funcionamiento o apoyo a la enseñanza de estos niveles. Los programas de estos niveles son distintos tanto en contenido como en el alcance con respecto a los de enseñanza secundaria. Para cursar el nivel 5 y 6 se deben haber cumplido con once años de educación previa, mientras que para ingresar al nivel 7 se debe haber terminado con el nivel 6. Con el nivel 5 y 6 se prepara al estudiante para empleos altamente calificados o para el ingreso en profesiones que ofrecen buenas perspectivas de carrera; mientras que con el nivel 7 la enseñanza es más especializada que el nivel 6. El nivel 5 tiene programas paralelos al nivel 6 pero generalmente son más prácticos y no permiten obtener un primer título universitario o su equivalente, mientras que el nivel 6, lleva a un primer título universitario o su equivalente y que el nivel 7 lleva a un título de posgrado o a una preparación profesional superior al del nivel 6. Se incluyen becas, donaciones, préstamos y subvenciones de estudio para estudiantes que siguen este tipo de preparación.

Enseñanza no definida por nivel

Se corresponde con el nivel 9 del CIUE y comprende la administración, gestión, inspección, funcionamiento o apoyo a la enseñanza no definida por nivel, es decir aquella que no exige una educación previa específica para su ingreso; pero se diferencian de las actividades recreativas por ser organizados es decir tener cursos con objetivos y planes de estudio y por ser sostenidos es decir tener cierta duración y continuidad. Es una formación de tipo no formal cuya finalidad es fortalecer ciertas habilidades especialmente de carácter laboral o técnico.

Servicios auxiliares de la enseñanza

Comprende la administración, gestión, funcionamiento, inspección o apoyo en materia de transporte, alojamiento, alimentos, atención médica y odontológica y otros servicios conexos principalmente para estudiantes. Las donaciones, préstamos, subvenciones, etc., en efectivo, con que se sufragan los gastos de los servicios auxiliares se clasifican por nivel.

Otros servicios de educación

Administración general de asuntos de enseñanza que no pueden clasificarse en uno de los grupos anteriores.

Salud

Asuntos y servicios de hospitales

Comprende la gestión, funcionamiento, inspección o apoyo de hospitales generales y especializados (que tratan una afección o enfermedad particular), centros médicos y de maternidad, servicios de hogares para ancianos y para convalecientes que se recuperan de intervenciones quirúrgicas, enfermedades o afecciones. Se incluyen además los gastos de construcción de hospitales, equipo y suministros generales y de alojamiento y servicios para el personal. Se incluyen los hospitales militares excepto los de campaña.

Clínicas, médicos, odontólogos y paramédicos

Comprende la administración, gestión, funcionamiento o apoyo de los servicios médicos prestados por clínicas médicas generales o especializadas, como así también los servicios prestados por odontólogos, higienistas dentales u otros auxiliares de odontología en clínicas odontológicas generales o especializadas y otras clínicas supervisadas por personal paramédico como ser enfermeras, parteras, fisioterapeutas, etc.. Se incluyen además los gastos de construcción, equipos médicos y suministros (medicamentos, lentes correctivas suministradas al paciente por la institución o el especialista durante el tratamiento), alojamiento y demás servicios de esta índole. Se incluyen también los optometristas, podólogos, quiroprácticos, practicantes de medicina tradicional, etc..

Asuntos y servicios de salud pública

Comprende la administración, gestión, funcionamiento, apoyo, etc.. De servicios de salud pública tales como bancos de sangre, servicio de diagnóstico de enfermedades, servicios de prevención, servicios de control de la población, que en general son prestados por grupos especiales no vinculados a un hospital, clínica o profesional. Se incluyen aquí los gastos por concepto de apoyo de laboratorios vinculados a estos servicios, mientras que los gastos de laboratorios dedicados a determinar las causas de la enfermedad se clasifican en 1.2.5.

Medicamentos, prótesis y equipo médico

Comprende el suministro de medicamentos, prótesis, equipo médico y aparatos ortopédicos u otros productos relacionados con la salud para el consumo o uso de una persona o familia fuera del servicio o institución sanitaria; pues si se proporcionan dentro de estas se clasifican según la naturaleza en 1.2.1 si es odontológico o en 1.2.2 si por ejemplo son anteojos correctivos.

Investigación aplicada y desarrollo experimental

Comprende la administración, gestión, promoción, apoyo, etc., de la investigación aplicada y el desarrollo experimental relacionados con la naturaleza, la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y la incidencia de enfermedades y otros problemas de salud tales como las perturbaciones mentales, problemas de nutrición, farmacología, toxicomanía y rehabilitación, etc.; así como la investigación en medicina espacial.

Asuntos y servicios de sanidad no especificados

Comprende la administración, funcionamiento, o apoyo de los asuntos de sanidad que no se pueden clasificar en uno de los grupos anteriores.

Seguridad y Asistencia Social

Seguro social

Se incluyen los servicios de seguro social los que se definen como los pagos de transferencias (inclusive en especie) para compensar la reducción o pérdida de ingresos o una capacidad suficiente para ganarse la vida. Es decir entonces que este grupo comprende la administración, gestión y funcionamiento de las prestaciones (de acuerdo a un plan de seguro social o por indemnización a los trabajadores) por pérdida de ingresos a causa de enfermedad, maternidad (abarca del período prenatal al posnatal) o incapacidad temporal debido a accidentes industriales o de otro tipo. También incluye tanto los planes de jubilación, pensión o incapacidad, como las prestaciones por vejez, incapacidad o supervivencia para empleados públicos, tanto civiles como militares, y sus supervivientes. Además comprende las prestaciones por seguro de desempleo, las prestaciones familiares y subvenciones por familiares a cargo, pagos para compensar la pérdida de bienes debida a incendios, inundaciones u otras catástrofes, las prestaciones para contribuir al pago del arrendamiento de viviendas, donaciones especiales (subsidios) y cualquier otro servicio de seguro social que no pueda incluirse en los grupos anteriores.

Asistencia social

Comprende la asistencia social la que se define como la asistencia que se presta a beneficiarios o grupos de beneficiarios con necesidades especiales, tales como los jóvenes, los ancianos o los incapacitados. Es decir que incluye la administración, gestión, inspección, funcionamiento, apoyo, etc., de servicios de asistencia social para niños, adolescentes, ancianos (incluidos los ancianos inválidos o incapacitados en que se requieren pocos servicios médicos) y personas físicamente incapacitados (ciegos, sordos, o incapacitados mentales) prestados por instituciones que proporcionan principalmente alojamiento, tales como orfanatos, pensiones y albergues, ciudades infantiles guarderías, albergues para madres y lactantes, etc. ; así como los no prestados por instituciones residenciales (visitas a domicilio, asesoramiento por asistentes sociales, centros diurnos para adultos, adquisición y almacenamiento de alimentos, equipo y otros suministros para utilizar en emergencias tales como catástrofes en tiempo de paz, etc.).

Comprenden además los gastos de construcción de edificios y equipo, gastos de investigación. Los gastos en servicios prestados por instituciones para niños recluidos por actos delictivos se clasifican en Orden Público y Seguridad, y los gastos en servicios de esparcimiento no vinculados a la asistencia social se clasifican en 1.5.9.

Otros servicios de seguridad y asistencia social

Comprende la administración, funcionamiento, o apoyo de los asuntos de asistencia social que no se pueden clasificar en uno de los grupos anteriores.

Vivienda y Servicios Comunitarios

Vivienda y desarrollo comunitario

Comprende la administración, ejecución, vigilancia y evaluación de actividades de vivienda con o sin el auspicio de las autoridades públicas, así como asuntos generales de ordenación urbana y rural, tales como la planificación de nuevas comunidades (esta planificación no sólo comprende viviendas e industrias, sino también servicios de sanidad, educación, cultura y esparcimiento para la comunidad, como también renovación rural y urbana, desalojos de poblaciones residentes y la administración de las normas de zonificación). Esto implica el suministro de soluciones habitacionales a través de la administración del control de los arrendamientos y las normas para la determinación de quienes tiene derecho a ocupar tierras, suministros de viviendas a la población (compra, construcción, remodelación y reparación de viviendas y la adquisición de tierras para la construcción de viviendas). Las subvenciones, donaciones o préstamos para vivienda, excepto las subvenciones de arrendamiento pagadas a las familias se consideran una forma de ayuda pecuniaria y se clasifican en 1.3.1. Los gastos en la

construcción concreta de viviendas, edificios industriales, calles, servicios públicos, instalaciones culturales, etc., se clasifican en el grupo principal según el papel funcional.

Abastecimiento de agua

Comprende las oficinas, direcciones y dependencias de programas que elaboran y administran las reglamentaciones relativas al abastecimiento de agua potable, incluida la pureza del agua, el control de precios y cantidad, como así también evalúan las necesidades futuras. Incluye además la explotación de redes de abastecimiento de agua carentes de carácter empresarial, además del apoyo en forma de transferencias, préstamos, subvenciones u otra ayuda para la ordenación, expansión, o explotación de redes de abastecimiento de agua, independiente del tipo de régimen de propiedad. SE incluye por último la investigación aplicada a esta área.

Saneamiento y control de la contaminación

Comprende la administración de las tareas de recolección y eliminación de residuos y de los asuntos de reducción y control de la contaminación. Esto implica la supervisión o control de empresas dedicadas a la recolección y eliminación de residuos, la concesión de licencias a empresas privadas y la explotación de estas tareas por las autoridades públicas (materias inocuas o nocivas, sólidas, líquidas o gaseosas, incluida el agua de lluvia, ya sea de las familias, de las fábricas o minas, y ya sea recogidos por camiones, tuberías, alcantarillas pluviales y tratados posteriormente por incineración o transformados químicamente o sin tratamiento). Se incluyen además las subvenciones, donaciones o préstamos para construir, mejorar, conservar o explotar estos sistemas de saneamiento; los gastos en investigación y desarrollo experimental para reducir y controlar la contaminación.

Alumbrado público

Comprende la administración de los temas de alumbrado público así como la formulación y vigilancia de las normas de alumbrado público. Incluye además los gastos de diseño, instalación, funcionamiento, conservación, mejoramiento del alumbrado público.

Otros servicios de vivienda y comunitarios

Comprende la administración, funcionamiento, o apoyo de los asuntos de vivienda y comunitarios que no se pueden clasificar en los grupos anteriores.

Otros Gastos Sociales

Culturales y religiosos

Incluye la gestión, funcionamiento, apoyo, suministros, etc., de instalaciones para actividades culturales y religiosas, tales como bibliotecas, museos, galerías de arte, teatros, salones de exposición, monumentos, casas y lugares históricos, jardines zoológicos y parques botánicos, acuarios, parques forestales, etc. Comprende además la organización y apoyo celebraciones nacionales, regionales o locales (si el fin es atraer turistas se clasifica en Otros Servicios Económicos) de actos culturales, incluso conciertos, producciones teatrales y cinematográficas, exposiciones de arte, etc., así como donaciones a artistas, escritores, diseñadores, compositores, etc.. Los gastos en actos culturales fuera de frontera se incluyen en Servicios Generales. A nivel religioso incluye pagos al clero y al personal de las instituciones religiosas, ayuda económica a la celebración de servicios religiosos. Además incluye otros servicios comunitarios tales como el suministro de instalaciones, donaciones, préstamos y otros tipos de ayuda a fraternidades, organizaciones cívicas, juveniles y sociales, y a sindicatos y partidos políticos.

Por último incluye la gestión, funcionamiento, apoyo, suministro, etc., de servicios de radiodifusión y publicaciones, esto es gastos, donaciones, préstamos y otro tipo de ayuda en la construcción de televisión o radiodifusión, en la construcción o adquisición de plantas, equipos o materiales para la publicación de periódicos, revistas o libros, en la obtención de noticias u otras informaciones, en la distribución de las obras publicadas y en la producción de programas de radio y su difusión. Los gastos de las oficinas y las plantas impresoras del gobierno se clasifican en Servicios Generales.

Otros gastos sociales

Incluye la gestión, funcionamiento, apoyo, suministros, etc., de instalaciones para la práctica de deportes activos o pasivos y actividades recreativas (campos de juego, canchas para juegos de pelota, pistas de atletismo, campos de golf y otros deportes, cuadriláteros de boxeo, pistas de patinaje, gimnasios, salas para juegos de cartas y en tableros y otros juegos similares, parques, plazas, lugares para acampar y lugares de alojamiento conexos de tipo no comercial con piscinas de natación y baños públicos para la higiene personal). También comprende los gastos en equipos que representen a la Nación, región o localidad, así como los gastos de adiestramiento, entrenamiento, así como las subvenciones a equipos profesionales o competidores individuales.

Comprende, finalmente, la administración, funcionamiento, o apoyo de los asuntos sociales que no se pueden clasificar en ninguno de los grupos anteriores.

Anexo 2

Fuentes y procedimientos para el cálculo del GPS

A nivel del Presupuesto Nacional la base de información para determinar el GPS es elaborada por la Contaduría General de la Nación según la clasificación funcional del gasto. A partir de la misma, se consideran los rubros del ítem general 1.2 Servicios comunitarios y especiales, que son los que se consideran gastos sociales, dejando de lado los ítems 1.1 Servicios Públicos Gubernamentales, 1.3 Servicios Económicos y 1.4 Otras Funciones.

A dicha información, se le efectuaron los siguientes ajustes:

- Se entiende que la Unidad Ejecutora 29, Escuela Nacional de Policía, del inciso 4, Ministerio del Interior, que se encuentra en el ítem 1213 (Educación), debe pasar al ítem de Servicios de Orden Público y Seguridad, dado que su actividad es asimilable a las escuelas de oficiales de las fuerzas armadas. Es decir que no se la considera como gasto social.
- La Unidad Ejecutora 15, Hospital de Clínicas, del inciso 26, Universidad de la República, debe pasar del ítem 1213 (Educación) al ítem 1221 (Salud) teniendo en cuenta: que el Instituto Nacional de Estadística clasifica al personal del Hospital de Clínicas como trabajadores del sector salud, b) que en el trabajo "Cuentas Nacionales en Salud en el Uruguay" elaborado por el Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Sector Salud del Ministerio de Salud Pública, se incorpora como gasto público en salud al H. de Clínicas y c) que el H. de Clínicas brinda servicios en similar condición que otros organismos de salud.
- Si bien la ex Comisión Nacional de Educación Física, actualmente en el Ministerio de Deporte y Juventud, debería incluirse en el ítem 1214 (Educación), no se dispone de la información desagregada, por lo cual queda comprendida en el ítem 1252 (Recreativos) donde se computa todo el Ministerio de Deporte y Juventud.
- La actual clasificación funcional de la CGN incorpora al Instituto Nacional de Alimentación (INDA) en el ítem 1232 (Asistencia Social). Se entiende que debe incorporarse todo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, incluido el INDA en el ítem 1232, pues el gasto realizado en este inciso es un gasto social, en el sentido que es una asistencia al grupo de trabajadores en la salvaguardia de sus derechos laborales.

Las erogaciones del Gobierno Central para la Comisión Honoraria Administradora del Fondo Nacional de Recursos, están contabilizadas en la clasificación funcional del gasto como gasto en seguridad social (Inciso 24, U. Ejecutora 24, objeto 553).

De acuerdo con esta metodología, es posible que algunas erogaciones que son gastos sociales, no queden incluidas, debido a que la forma de contabilizar los gastos según la clasificación funcional realizada por la CGN, toma el gasto a nivel de las Unidades Ejecutoras. En el caso de las Empresas Públicas y Gobiernos Departamentales, este criterio no se hizo extensible, sino que se trabajó a nivel de objeto del gasto.

A continuación se detallan la correlación entre los rubros de la clasificación funcional del gasto realizada por la CGN y los respectivos items de la clasificación del GPS elaborada para este trabajo.

<u>Item</u>	<u>Clasificación Funcional del Gasto – CGN</u>	<u>Item</u>	<u>Clasif. GPS asignado</u>
1	Gasto Total		
1.1	Servicios Públicos Gubernamentales	1.1	Educación
1.2	Servicios Comunitarios y Especiales	1.2	Salud
1.2.1	Servicios de Educación	1.2.1	Asuntos y servicios de hospitales
1.2.1.1	Enseñanza primaria y previa	1.2.1.1	Clinicas, médicos, odontólogos y paramédicos
1.2.1.2	Enseñanza secundaria	1.2.1.2	Asuntos y servicios de salud pública
1.2.1.3	Enseñanza terciaria	1.2.1.3	Medicamentos, prótesis y equipo médico
1.2.1.4	Enseñanza no definida por nivel	1.2.1.4	Investigación aplicada y desarrollo experimental
1.2.1.5	Servicios auxiliares de la enseñanza	1.2.1.5	Asuntos y servicios de sanidad no especificados
1.2.1.9	Otros servicios de educación	1.2.1.9	
1.2.2	Servicios de Sanidad	1.2.2	Seguridad y Asistencia Social
1.2.2.1	Asuntos y servicios de hospitales	1.2.2.1	Seguro social
1.2.2.2	Clinicas, médicos, odontólogos y paramédicos	1.2.2.2	Asistencia social (incluye alimentación)
1.2.2.3	Asuntos y servicios de salud pública	1.2.2.3	Otros
1.2.2.4	Medicamentos, prótesis y equipo médico	1.2.2.4	
1.2.2.5	Investigación aplicada y desarrollo experimental	1.2.2.5	
1.2.2.9	Asuntos y servicios de sanidad no especificados	1.2.2.9	
1.2.3	Servicios de Seguridad y Asistencia Social	1.2.3	Vivienda y Servicios Comunitarios
1.2.3.1	Seguro social	1.2.3.1	Vivienda y desarrollo comunitario
1.2.3.2	Asistencia social	1.2.3.2	Abastecimiento de agua
1.2.3.9	Otros servicios de seguridad y asistencia social	1.2.3.9	Saneamiento y control de la contaminación
1.2.4	Servicios de Vivienda y Comunitarios	1.2.4	Alumbrado público
1.2.4.1	Vivienda y desarrollo comunitario	1.2.4.1	Otros servicios de vivienda y comunitario
1.2.4.2	Abastecimiento de agua	1.2.4.2	
1.2.4.3	Saneamiento y control de la contaminación	1.2.4.3	
1.2.4.4	Alumbrado público	1.2.4.4	
1.2.4.9	Otros servicios de vivienda y comunitario	1.2.4.9	
1.2.5	Servicios recreativos, culturales y religiosos	1.2.5	Otros
1.2.5.1	Culturales y religiosos	1.2.5.1	Culturales y religiosos
1.2.5.2	Recreativos	1.2.5.2	Otros
1.3	Servicios Económicos		
1.4	Otras Funciones		

El cálculo del GPS a nivel de los gobiernos departamentales se dividió en dos: por un lado la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y por otro los gobiernos departamentales del interior del país.

Intendencia Municipal de Montevideo

Se trabajó a partir del Clasificador Programático de la IMM que se utiliza para la contabilización de los gastos presupuestales.

A continuación se detallan los rubros utilizados por la contabilidad de la IMM que se clasifican como gastos sociales de acuerdo a la clasificación de GPS.

<u>Código IMM</u>	<u>Concepto IMM</u>	<u>Item Clasif. GPS asignado</u>
		Salud
0300.02	Atención a la Salud	1.2.3
0300.04	Servicio Médico	1.2.3
0300.05	Regulación alimentaria	1.2.3
0300.01	Dirección Superior (cuota parte a los rubros anteriores)	1.2.3
0500.04	Salud Ocupacional	1.2.3
		Seguridad y Asistencia Social
0300.06 al 11	Bienestar Social, Juventud, C. de la Mujer, C. de la Discapacidad, C. de la Tercera Edad, Pr. N. Niños	1.3.2
0300.01	Dirección Superior (cuota parte a los rubros anteriores)	1.3.2
	Subsidio al Boleto	1.3.9
		Vivienda y Servicios Comunitarios
0404.03	Tierras y Vivienda	1.4.1
0300.04	Salubridad Pública	1.4.3
0300.01	Dirección Superior (cuota parte a los rubros anteriores)	1.4.3
0801.01.02	Instalaciones Mecánicas y Eléctricas (sólo el monitoreo de la calidad del aire = 60% del total del rubro)	1.4.3
0801.01.03 y 04	Laboratorio de Higiene Ambiental y Grupo de Educación Ambiental	1.4.3
0802 y 03	Programa saneamiento y Proyecto de Saneamiento Urbano	1.4.3
0300.05.08	Alumbrado	1.4.3
		Otros Gastos Sociales
0700	Departamento de Cultura	1.5.1
0300.04.08	Áreas Verdes	1.5.9
0404.02	Espacios Públicos	1.5.9

Los respectivos gastos incluyen, los gastos de funcionamiento e inversiones y las retribuciones personales.

No se contabilizan los posibles gastos sociales realizados por los Centros Comunales Zonales, pues no fue posible su desagregación. Los gastos totales de los CCZ representan un porcentaje reducido (del orden del 7%) del gasto total.

Gobiernos Departamentales del interior del país

Para la determinación del GPS al nivel de los Gobiernos Departamentales del interior del país, se trabajó con apoyo de la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM) que funciona en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que posee y sistematiza la información presupuestal de todas las intendencias del interior.

Dado que los balances de ejecución presupuestal de las intendencias no desagregan los gastos según un clasificador funcional, se preparó una metodología que fue acordada con los técnicos de la UDM, para clasificar las diferentes erogaciones de cada intendencia a la clasificación del GPS.

Dado que no se contó con información de las 18 intendencias del interior, se efectuó una estimación de los gastos sociales del conjunto de las demás intendencias del interior, a partir de los datos de las que se tiene información.

Para ello, las 18 intendencias se dividieron en tres grupos de acuerdo al monto de gastos realizados por cada una de ellas.

Grupo 1: Rivera, Durazno, Flores, Tacuarembó, Florida, Cerro Largo, San José, Rocha, Treinta y Tres, Lavalleja, Soriano, Artigas y Río Negro.

Grupo 2: Paysandú Salto y Colonia.

Grupo 3: Maldonado y Canelones.

Los GPS de los Gobiernos Departamentales del Grupo 1 se estimaron a partir de la información de Tacuarembó, Lavalleja, Río Negro, Soriano y Flores. Los del Grupo 2, según los datos de Colonia y Paysandú y los del Grupo 3, según los datos de Maldonado.

Los cuadros que se presentan corresponden a la estimación del GPS en forma conjunta para los 18 departamentos basándose en las muestras seleccionadas.

El procedimiento de estimación consistió en calcular la distribución porcentual del GPS de cada una de las muestras respecto del gasto total de la muestra, porcentaje que luego se aplicó al gasto total del grupo.

Fuentes y procedimientos para el cálculo del GPS a nivel de los Organismos de Previsión Social

El GPS de los organismos de previsión social corresponde a los gastos sociales del Banco de Previsión Social (BPS) y de los Servicios de Retiros y Pensiones de la Policía y de las Fuerzas Armadas.

La información de los gastos sociales del Banco de Previsión Social surge de la propia institución, utilizándose los datos que se publican en sus Informes Anuales.

Seguidamente se presentan los grandes rubros de las erogaciones del BPS y los ítems de la clasificación del GPS que se les asignó.

Gastos sociales del BPS	Item Clasif. GPS asignada
	1.2. Salud
Prestaciones Médicas incluidas en Cargas de Familia y Maternidad	1.2.3
	1.3. Seguridad y Asistencia Social
Prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia	1.3.1
Seguro de Enfermedad (sin Asistencia médica mutua)	1.3.1
Cargas de Familia y Maternidad (sin Prestaciones Médicas)	1.3.1
Seguro de Desempleo	1.3.1
Fondos Especiales	1.3.1
Gastos de Funcionamiento	1.3.1

Las erogaciones de los Servicios de Retiros y Pensiones de la Policía y las Fuerzas Armadas se clasificaron como gastos sociales en el ítem 1.3.1 (Seguridad Social). La fuente de información es el Instituto Nacional de Estadística, que elabora los cuadros sobre la base de la información de los propios organismos.

Fuentes y procedimientos para el cálculo del GPS en el ámbito de las

Empresas Públicas

Las empresas públicas consideradas son:

- ⊃ Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE)
- ⊃ Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP)
- ⊃ Administración Nacional de Correos
- ⊃ Administración Nacional de Puertos (ANP)
- ⊃ Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)
- ⊃ Instituto Nacional de Colonización (INC)
- ⊃ PLUNA
- ⊃ Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)
- ⊃ Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE)
- ⊃ Banco Central del Uruguay (BCU)
- ⊃ Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)
- ⊃ Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)
- ⊃ Banco de Seguros del Estado (BSE)

De las erogaciones presupuestales de estas empresas, se consideraron aquellos gastos que son posibles de determinar como gastos sociales según la clasificación del GPS definida. En general corresponden a gastos en el ítem "Salud" y en el caso específico de la OSE, todo su presupuesto fue asignado al rubro Vivienda y Servicios Comunitarios, sub rubro Abastecimiento de Agua.

Seguidamente se detallan los diferentes rubros que corresponde tomar de la contabilidad de las empresas públicas y el ítem asignado de la clasificación del GPS.¹

<u>Empresa</u>	<u>Rubro</u>	<u>Concepto</u>	<u>Ítem de la clasif. GPS asignada</u>
AFE	7.74	Contribución Asist. Médica	1.2.9
ANCAP	7.55	Servicio Médico	1.2.2
ANC	7.58	Asistencia Médica	1.2.9
ANP	7.74	Asistencia Médica	1.2.9
	3.89	Odontología	1.2.2
ANTEL	7.58	Cuota Mutua	1.2.9
	7.4	Contrib. Parque de Vacaciones	1.5.9
INC	7.74	Contrib. Asistencia Médica	1.2.9
	7.741	Comp. Transporte	1.3.9
PLUNA	7.74	Contribución Asist. Médica	1.2.9
UTE	7.58	Prestaciones de Salud	1.2.9
	7	Contrib. Parque de Vac.	1.5.9
BCU	7.74	Mutualista	1.2.9
	3.99	Odontología	1.2.9
	3.99	Psicoterapia y lentes	1.2.9
BROU	79.001	Cuota Mutua	1.2.9
	72.000	Afiliación Prenatal	1.2.9
	64.000	Asistencia Médica	1.2.9
	283.001	Servicios odontológico	1.2.9
	283.002	Tratamientos Paramédicos	1.2.9
	283.003	Gasto de parto	1.2.9
	283.004	Análisis preventivos	1.2.9
OSE	Todos	Abastecimiento de Agua	1.4.2

La fuente de información en este caso es el Departamento de Empresas Públicas de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

¹ A la fecha de redactar este informe, no se había recibido información del BSE y del BHU.

Anexo 3

Sistema de Integración del Gasto Público Social

Ha quedado establecido un sistema informático que sistematiza en una base de datos la información proporcionada por las diferentes fuentes a los efectos de generar los datos del GPS según la clasificación establecida en la metodología aprobada.



Gasto Público Social OPP - ATPS

 **Presidencia de la República**
Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Asesoría Técnica en Políticas Sociales

General | Informes Impresos | Informes Excel | Ajustes | Transferencias | Base de datos | Equipo de trabajo

Vista previa e impresión de informes

- GPS del Presupuesto Nacional - CGN**
- GPS de Organismos de Previsión Social - BPS - SS.FF.AA. - DNASP**
- GPS de la Intendencia Municipal de Montevideo - IMM**
- GPS del resto de las intendencias departamentales**
- GPS de las Empresas Públicas**

- GPS consolidado por Organismo**
- GPS consolidado por Año**

**ESTIMACION DE LA PERDIDA DE
RECAUDACION
POR PRESTACIONES EXENTAS**

ESTIMACIÓN DE LA PERDIDA DE RECAUDACION POR PRESTACIONES EXENTAS

Esta Asesoría ha realizado una estimación de la pérdida de recaudación de aportes jubilatorios y del Seguro por Enfermedad por las prestaciones exentas a trabajadores del sector privado correspondientes a las partidas de alimentación, transporte, ropa, etc. que constituyen materia no gravable ni asignación computable (art. 167, Ley 16.713 de 3/09/95 y Decreto 113/996 de 27/03/96).

Dado que el BPS no cuenta con información directa de estas partidas se utilizó datos de la Encuesta Continua de Hogares del año 2003. Se usó la pregunta que indaga sobre "retribuciones en especie".¹ Este rubro contiene otros conceptos de retribuciones que no estarían considerados en las partidas exentas a los que se refiere el art. 167 de la ley 16.713, por lo que se trataría de una hipótesis de máxima. Además la ECH se refiere a localidades urbanas de 5.000 y más habitantes, por lo que no es representativa de la situación de los trabajadores rurales.

En el proceso de los datos de la ECH se consideraron los casos de empleados u obreros ocupados en el sector privado y que declaraban tener derecho jubilatorio. Se consideró los ingresos declarados en la ocupación de mayores ingresos. Se relacionó los ingresos en especie con las retribuciones gravables para tener un coeficiente para aplicar a la masa salarial. El coeficiente estimado fue de 2,59%. Se consideró la masa salarial de dependientes y las tasas de aportes promedio estimadas a partir de los datos de recaudación del año 2003.

Estimación de la masa salarial y pérdida de recaudación de aportes por las retribuciones en especie. Año 2003 (en dólares corrientes) (1)

Masa salarial por retribuciones en especie	33.320.558	
Pérdida de aportes IVS		6.720.611
Personal	4.998.084	
Patronal	1.722.527	
Pérdida de aportes Seguro Enfermedad		1.952.958
Personal	999.617	
Patronal (2)	953.341	
Importe de aportes que se deja de percibir		8.673.568

(1) Los valores en pesos se expresaron en dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio \$ 28,22.

(2) No se considera el Complemento de Cuota Mutua.

NOTA: La estimación de tasas promedio contempla la estructura de exoneraciones patronales vigentes en el año 2003.

¹ En la Encuesta de Hogares en el módulo de ingresos (G1. Ingresos trabajadores dependientes) se pregunta para el empleo asalariado de mayores ingresos varios rubros, entre los que indaga el ítem G.1.1.7 Retribuciones en especie (vivienda, alimentación, productos de la empresa, pago jardín de infantes, becas de estudio, etc.)

De acuerdo a los datos manejados y los supuestos considerados, el monto no recaudado por aportes IVS debido al pago en especie sería de 6.7 millones de dólares anuales. El monto no recaudado por aportes al Seguro por Enfermedad sería de 1.9 millones de dólares anuales. El total de aportes no recaudados por el pago de retribuciones en especie sería de aproximadamente 8.7 millones de dólares anuales.

**ESTIMACIÓN DE LA PERDIDA DE
RECAUDACIÓN POR
INCREMENTO DE CONTRATOS DE
EMPRESAS UNIPERSONALES.**

Estimación de la pérdida de recaudación por incremento de contratos de Empresas Unipersonales.

El presente estudio pretende reflejar el impacto en la recaudación del Banco, del incremento del número de trabajadores no dependientes producido como consecuencia de la transformación de trabajadores dependientes en empresas unipersonales desde 1995 hasta la fecha.

Antecedentes

En 2001 se constituyó un grupo de trabajo para analizar esta situación. Entre los principales resultados contenidos en el informe del “Grupo de trabajo Res. 364/01 del 28/06/01 – Empresas unipersonales”, podemos destacar los siguientes:

1. Entre enero de 1996 y Julio de 2001, a nivel de país, las empresas unipersonales sin personal a cargo, crecieron alrededor de un 69%, verificándose un crecimiento similar en los montos gravados en función de la aplicación de fictos.
2. La cantidad de empresas unipersonales descentralizadas Setiembre de 2001, ascienden a 33.563.
3. A dicha fecha el BPS tenía registrados 5.248 contratos con 4.144 empresas unipersonales diferentes, estimándose la existencia de otros 7.000 en trámite.
4. Del análisis de los contratos, surgió que más de 4.100 titulares de unipersonales sin personal habían registrado actividades como dependientes con salarios superiores a los fictos que se declaraban en ese momento.

Información actualizada

Teniendo en cuenta esta nueva realidad de contratación, se solicitó información relativa al número de empresas unipersonales sin personal, para determinados meses de pago.

De los datos proporcionados por ATYR, surge la siguiente información referida a la cantidad de empresas unipersonales descentralizadas, según mes de pago:

1996-01	30,629
1996-11	49,242
1997-11	49,865
1998-11	49,821
1999-11	47,768
2000-11	44,553
2001-11	42,530
2002-11	33,059
2003-11	35,003

Tal cual puede observarse en el cuadro, se parte de un total de 30.629 empresas unipersonales sin personal con pagos efectuados en el mes de enero de 1996, las cuales llegan a 42.530 en noviembre de 2001. En noviembre de 2003, esta cantidad había descendido hasta 35.000.

Metodología utilizada

Si consideramos los contratos registrados hasta fines de 2001, bajo el supuesto de que los mismos fueron realizados con posterioridad a enero de 1996 y como consecuencia del cambio en la reglamentación en una hipótesis de mínima, podríamos estimar la cantidad de contratos que existirían a la fecha de hoy basándonos en el incremento operado en el número de empresas con las características antes descriptas.

De la comparación entre las empresas unipersonales sin personal con pagos efectuados en enero de 1996 y noviembre de 2001, surge los que denominamos las “altas” del período de empresas de las características descriptas.

De la misma forma obtenemos las “altas” del período enero de 1996 – noviembre de 2003.

Bajo el supuesto de que la cantidad de contratos en relación con las altas de cada período es constante, obtendríamos la cantidad de contratos que hoy estarían vigentes.

A partir de estos resultados, y considerando adicionalmente el monto gravado a partir de los fictos patronales o del salario medio para dependientes del sector de aportación, es que calculamos la pérdida de recaudación del organismo.

Resultados

De acuerdo con la metodología explicada, se calculó que el número de “altas” de empresas unipersonales sin personal en el período Enero de 1996 – Noviembre de 2001 era de 11.601.

Los contratos registrados y detectados por el Grupo de Trabajo a fines de 2001 ascendieron a 5.248, lo que representa un 44.1% de las “altas”.

Si aplicamos esta proporción a las “altas” del período hasta noviembre de 2003, estaríamos frente a un total aproximado de 2.360 contratos.

Para estimar la baja en la recaudación percibida por el BPS por este concepto, consideramos adicionalmente dos supuestos:

1. los cotizantes dependientes aportarían sobre un salario equivalente al promedio del sector, el que ascendería a \$ 7.042 mensuales, aguinaldo incluido al 2003

2. dichos cotizantes como trabajadores no dependientes tendrían una base de aportación mínima correspondiente a 11 BFC (\$ 2.431 mensuales al 2003).

Para la estimación consideramos solamente los aportes jubilatorios del 27.5%, puesto que los aportes para el seguro por enfermedad serían similares, al corresponder complemento por cuota mutual en ambos casos.

Los resultados obtenidos, considerando un tipo de cambio de \$ 28.22, ascienden a una reducción mensual de la recaudación que oscila en 106.000 dólares. Si consideramos la reducción anual, la misma alcanzaría a **1.270.000 dólares**.

**ANALISIS DE LA EVOLUCION DE LA
RECAUDACIÓN DEL SECTOR PRIVADO
EN EL PRIMER SEMESTRE DE 2004**

(COMPARATIVO CON EL PRIMER SEMESTRE DE 2003)

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL PRIMER SEMESTRE DE 2004

(COMPARATIVO CON EL PRIMER SEMESTRE DE 2003)

La comparación de la evolución de la recaudación se efectúa a continuación a través del análisis de los resultados que se obtienen aplicando dos metodologías diferentes.

1. Análisis a partir de los informes del sistema de Control Presupuestal

El BPS tiene un sistema de control presupuestal mediante el cual se pueden visualizar en forma mensual la evolución de las principales variables del Sistema de Seguridad Social, en particular, en el cuadro 2.1.1.2. "Ingresos, Comparativo por Tipo de Aportación", se puede extraer la información necesaria para realizar el análisis puesto que se presentan los resultados acumulados del primer semestre del año 2004 y se les compara con los del año 2003.

Como interesa evaluar la recaudación del sector privado, se deben considerar exclusivamente las contribuciones IVS (jubilatorias) y de activos deduciendo del cuadro la correspondiente al sector público. Para la comparación, no se consideran las multas y recargos, ni los ingresos de terceros.

Los guarismos que figuran el cuadro, fueron llevados a valores promedio de enero-junio de 2004, aplicando como deflactor en índice de salarios adecuado de cada partida, con la particularidad de que como la recaudación corresponde al mes de cargo inmediato anterior, los deflactores son los índices de este último mes.

Como resumen de la información más relevante podemos plantear el siguiente cuadro:

Recaudación Semestral Sector Privado

(En miles de pesos constantes, a valores promedio del 2004)

	2003	Enero – Junio 2004	crecimiento
Contribuciones IVS (jubilatorias)	4.812.945	4.962.723	
Contribuciones de Activos	<u>1.855.892</u>	<u>2.102.102</u>	
	6.668.837	7.064.825	5.9%

El incremento verificado en la recaudación del BPS fue entonces del 5.9%, en términos de salarios constantes.

2. Análisis a partir de información de la Publicación “Indicadores de la Seguridad Social”

Una segunda metodología que aplicaremos se basará en el análisis de la recaudación que figura en la publicación “Indicadores de la Seguridad Social”, número 213, en el cuadro I.5 “Ingresos ATYR – Comparativo por Tipo de Aportación”, que se anexa.

En el cuadro considerado, se compara la recaudación de ambos semestres deflactando la recaudación del año 2004, por la variación del Índice de Precio al consumo desde el año 2003. Como nuestro objetivo es analizar comparativamente ambas recaudaciones pero aplicando como deflactor la variación del índice de salarios del sector privado, debemos ajustar los valores deflactados del año 2004 por la variación combinada del IPC y del IMS privados del período.

En tal sentido, debemos tener presente que el índice de salarios privados creció en el período diciembre2002-mayo 2003 hasta diciembre2003-mayo 2004, en sólo un 5.81%, mientras que en igual período el IPC creció un 9.36%. Estas variaciones permite ajustar los valores que figuran en el año 2004, resultando los siguientes guarismos.

Recaudación Semestral Sector Privado

(En miles de dólares constantes a valores promedio del 2003)

	2003	Enero – Junio 2004	crecimiento
Contribuciones IVS (jubilatorias)	162.812	168.342	
Contribuciones de Activos	<u>63.060</u>	<u>71.407</u>	
	225.872	239.749	6.1%

El incremento verificado en la recaudación del BPS fue entonces del 6.1%, en términos de salarios constantes, por lo que podemos afirmar que en términos generales y considerando los resultados del caso anterior, que la recaudación ha crecido efectivamente en el semestre con relación al año anterior en aproximadamente un 6%.

3. Una consideración adicional

A partir del mes de cargo enero de 2004 (mes de pago febrero) el Aporte Unificado de la Construcción modificó la tasa del 86%, la que quedó fijada con carácter general en el 76% (Decreto 551/2003 de 31/12/03).

Como la recaudación del año 2004 se vio afectada negativamente por esta disminución de tasas, para realizar una mejor comparación con el año 2003 habría que adicionarle una estimación de los recursos que no pudo obtener por efectos del citado decreto. Para ello, y sólo a efectos de hacer

comparables ambos semestres es que se realizó una estimación global de la recaudación que habría obtenido el BPS de no haberse verificado la baja de tasas. El resultado final es el siguiente:

Recaudación Semestral Ajustada del Sector Privado

(En miles de dólares constantes a valores promedio del 2003)

	2003	Enero – Junio 2004	crecimiento
Contribuciones IVS (jubilatorias)	162.812	168.985	
Contribuciones de Activos	<u>63.060</u>	<u>72.101</u>	
	225.872	241.086	6.7%

El incremento verificado en la recaudación del BPS fue entonces del 6.7%, en términos de salarios constantes, por lo que podemos afirmar que en términos generales se habría operado un crecimiento similar al de los puestos cotizantes, que en el período fue del orden del 7%.

REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL
RENTABILIDAD DE LOS FONDOS DE AHORRO
2000 - 2003

REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL

RENTABILIDAD DE LOS FONDOS DE AHORRO

2000 - 2003

Introducción

En este análisis nos abocaremos al estudio de las rentabilidades de los fondos de ahorro administrados por las entidades creadas por la Ley 16.713. Los resultados los compararemos con los obtenidos en estudios anteriores, que analizaban esta rentabilidad desde el comienzo del nuevo sistema hasta Diciembre de 2002².

Como ya hemos dicho, hasta principios del año 2001, existían seis administradoras de fondos, en el correr de ese año cuatro de ellas se fusionaron, formando Unión - Capital (fusión de las administradoras Unión y Capital) y Afinidad (unión de las administradoras Comercial y Santander), las que se agregan a República e Integración.

Para efectuar el análisis se cuenta con información proporcionada por la División Control de AFAP del Banco Central del Uruguay³.

Al igual que en los estudios anteriores, en el caso de las administradoras fusionadas, se trabajó con la unión de ellas desde el comienzo del sistema, para poder efectuar el análisis de todo el período.

1. Fondo de Ahorro Previsional

Como ya se sabe, el Fondo de Ahorro Previsional (FAP) de cada AFAP es un patrimonio independiente y no integra el patrimonio de las Administradoras, es propiedad de los afiliados y es inembargable.

Se integra con los importes destinados al régimen de ahorro según el Art. 45 de la Ley 16.713, los fondos acumulados por los afiliados que se hayan traspasado desde otra administradora, la rentabilidad correspondiente a las inversiones efectuadas y las transferencias de fondos provenientes de la Reserva Especial (Art. 122 Ley 16.713).

También se deducen de los importes recibidos, como lo autoriza la ley, las comisiones de los afiliados, el pago del seguro de invalidez y fallecimiento, la transferencia de fondos a las empresas aseguradoras para el pago de las prestaciones, la transferencia de fondos a otras administradoras por los

² Indicadores de la Seguridad Social - AEA, Nro. 194 y Nro. 201

³ Memoria Trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio, B.C.U. - División Control de AFAP, Varios números.

traspasos de los afiliados y la comisión de custodia establecida en el Art. 126 de la ley 16.713

Existe una reserva (Fondo de fluctuación de la rentabilidad) que forma parte del FAP, cuyo objetivo es garantizar la tasa de rentabilidad real mínima, que está integrada con el producido de todo exceso de rentabilidad que una administradora obtenga sobre la rentabilidad promedio del régimen incrementada en 2 puntos porcentuales.

A Diciembre del año 2002, mientras que en pesos corrientes el fondo acumulado por el total de las administradoras, aumentaba un 57.40%, en dólares descendía un 18.75% debido al comportamiento del tipo de cambio. En esa fecha alcanzaba un guarismo de U\$S 891,725, y la participación de las administradoras era la siguiente: Unión – Capital un 8.45%, Afinidad un 16.86%, Integración un 17.82% y finalmente República un 56.87%.

Evolución del Fondo de Ahorro Previsional por administradora (En miles de U\$S) (*)

	Unión – Capital	Afinidad	Integración	República	Total
2000	69,255	136,327	152,700	456,717	814,998
2001	91,532	186,283	200,111	619,650	1,097,575
2002	75,350	150,317	158,933	507,126	891,725
2003	102,747	211,285	218,695	701,965	1,234,692

Datos a Diciembre de cada año

(*) Promedio mensual Dólar Interbancario Vendedor

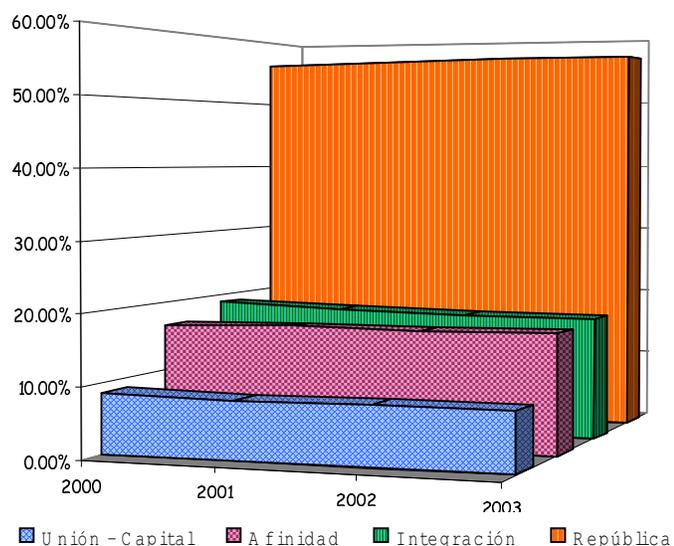
Fuente: B.C. del U. – División Control de AFAP

En diciembre del año 2003, el fondo acumulado ascendía a U\$S 1,234,692,000 lo que representaba un 38.46% más que el año anterior. El desglose por administradora no presentaba cambios sustanciales, disminuía unas décimas la participación de Unión – Capital (8.32%), Integración (17.71%) y República (56.85%), mientras que aumentaba Afinidad (17.11%).

Como vemos, la participación de cada AFAP en el total del fondo no es igual en todo el período considerado. En el caso de Unión - Capital el porcentaje de participación en el fondo cayó en el año 2001, alcanzando el 8.34% y al año siguiente creció situándose en el 8.45%, para volver a caer en el año 2003 al 8.32%.

Si observamos el comportamiento que tuvo Afinidad, vemos que ha sido inverso al anterior, ya que creció entre el año 2000 y 2001 y decreció entre el año 2001 y el 2002, para crecer nuevamente entre el año 2002 y el 2003. A diciembre de 2000 el fondo era de U\$S 136,327,000, llegando a U\$S 150,317,000 en Diciembre de 2002 y a U\$S 211,285,000 en Diciembre de 2003 lo que representan el 17.11% del total del fondo.

Evolución de cada administradora en el FAP consolidado



El caso de Integración es totalmente opuesto al que describimos anteriormente, ya que esta administradora disminuye su participación en el fondo durante todos los años estudiados habiendo comenzado el período con el 18.74% y finalizado con el 17.71%.

Por último tenemos el caso de República que comenzó con el 56.04% en el año 2000, creció hasta alcanzar el 56.87% en diciembre del año 2002 y decreció, en el último año estudiado, al 56.85%.

El monto del fondo promedio por afiliado a Diciembre de 2000 era de U\$S 1,411, a Diciembre del año 2001 equivalía a U\$S 1,839, en Diciembre de 2002 era de U\$S 1,446 y en Diciembre de 2003 era de U\$S 1,942.

Entre el año 2000 y el año 2001, Afinidad es la administradora que mayor incremento tuvo del mencionado monto, con un porcentaje del 32.81%, le sigue República con un 30.96%, luego Integración con un 27.48% y por último Unión – Capital con un 27.25% de incremento.

Diferente es la situación entre el año 2001 y el año 2002, a consecuencia de la variación que hubo en la política cambiaria, todos los promedios caen en mayor o menor medida. El de mayor caída es el de Integración (23.42%), sigue República (21.62%), luego Afinidad (21.32%) y finalmente el promedio por afiliado de menor caída fue el de Unión – Capital (19.29%).

La situación entre el año 2002 y el año 2003, vuelve a cambiar y todos los promedios crecen. El de mayor crecimiento es el de Afinidad (36.77%), sigue República (34.83%), luego Unión – Capital (32.63%) y finalmente el promedio por afiliado de menor crecimiento fue el de Integración (30.28%).

Los derechos de copropiedad de los afiliados sobre el FAP están representadas por cuotas de igual valor y característica. El valor de dichas cuotas se determina diariamente por cada administradora sobre la base de la valoración de las inversiones y de las disponibilidades transitorias que son propiedad de dicho fondo.

Analizando los datos vemos que en todos los casos ha ido aumentando, partiendo de un valor cuota promedio de 231.96 y llegando a 288.67 en diciembre del año 2001, lo que representa un incremento del 24.45%. A diciembre de 2002, el valor cuota promedio era de 410.63 marcando un incremento del 42.25% con respecto al año anterior, y finalmente, a Diciembre de 2003 se incrementaba en un 40.56% alcanzando el guarismo de 577.18.

Evolución del valor cuota por administradora

	Unión - Capital	Afinidad	Integración	República	Promedio
dic-00	239.48	236.27	233.86	227.94	231.96
dic-01	298.38	293.02	291.12	283.99	288.67
dic-02	426.58	412.36	420.14	403.91	410.63
dic-03	609.26	582.44	576.30	566.01	577.18

Fuente: B.C. de la U. - División Control de AFAP

En el caso particular de cada AFAP observamos que mientras Integración tenía un valor cuota de 233.86 en Diciembre de 2000 creció un 146.43%, alcanzando un valor cuota de 576.30 en diciembre de 2003, Unión - Capital aumentó su valor cuota en 154.41%, República un 148.32% y Afinidad un 146.52%.

Evolución del FAP promedio por afiliado, según administradora (En US\$)

	Unión - Capital	Afinidad	Integración	República	Promedio
dic-00	624	791	1,989	2,100	1,411
dic-01	794	1,050	2,536	2,751	1,839
dic-02	640	826	1,942	2,156	1,446
dic-03	849	1,130	2,530	2,907	1,942

Fuente: B.C. de la U. - División Control de AFAP

Datos a Diciembre de cada año.

Tipo de Cambio: Promedio mensual Dólar Interbancario Vendedor

2. Rentabilidad del régimen

La rentabilidad del sistema está definida como el rendimiento que obtiene el fondo en términos de Unidad Reajutable⁴. El cálculo de la tasa de rentabilidad real mensual responde al porcentaje de variación mensual del valor promedio de la cuota de cada Administradora de un mes respecto al valor promedio del mes anterior, medido en U.R. y ajustado de aportes del mes, de traspasos, y de otros conceptos previstos en el artículo 114 de la Ley.

Como ya dijimos en otros estudios, las administradoras son responsables que la tasa de rentabilidad real del respectivo FAP, no sea inferior a la tasa de rentabilidad real mínima anual del régimen que se determina en forma mensual.

La tasa de rentabilidad real mínima anual promedio es la menor entre el 2% anual y la tasa de rentabilidad real promedio del régimen menos dos puntos porcentuales.

La rentabilidad bruta real anual promedio del sistema surge de comparar el valor cuota promedio del régimen del último período, ponderado según la participación de cada AFAP en el total del período, con el valor cuota promedio del régimen del mismo período anterior, obtenido utilizando el mismo procedimiento de ponderación.

Se trata de rentabilidad real porque se considera el porcentaje de aumento obtenido para el fondo luego de descontar el aumento de la Unidad Reajutable del período. Es neta porque incluye la incidencia de los rendimientos obtenidos al invertir los aportes y las disminuciones que afectaron esos aportes, por concepto de pago de comisiones y de primas de seguro colectivo de invalidez y fallecimiento.

Rentabilidad bruta real anual por administradora (*)

	Unión - Capital	A finidad	Integración	República	Promedio
2000	16.12%	11.86%	11.67%	12.21%	12.18%
2001	20.03%	19.27%	19.84%	19.95%	19.82%
2002	41.32%	39.10%	42.66%	40.58%	40.60%
2003	33.95%	32.47%	28.65%	31.43%	31.83%

Fuente: B.C. de U. - División Control de AFAP

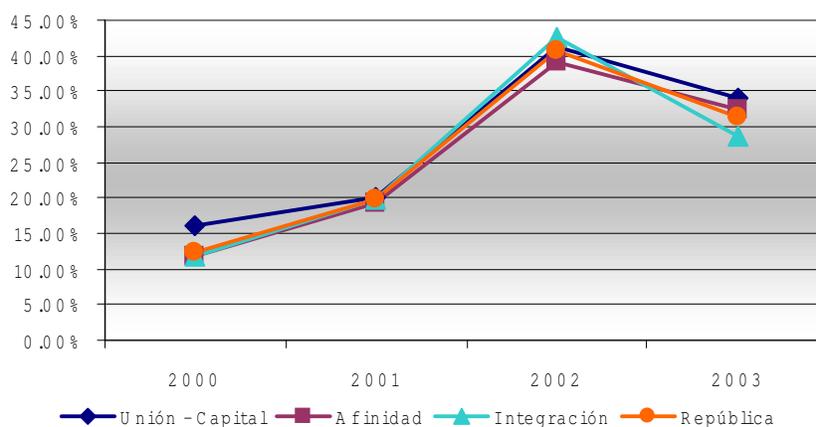
(*) Rentabilidad nominal deflactada por la variación de la U.R.

⁴ Unidad de valuación establecida por la Ley 16.713, la cual ajusta mensualmente su valor respondiendo a la variación del Índice Medio de Salarios.

Como vemos en el cuadro, el promedio del sistema de esta rentabilidad, tomada a diciembre de cada año, fue de 12.18% a diciembre de 2000, de 19.82% para el año 2001, de 40.60% para 2002 y de 31.83% para el año 2003.

En el primer año citado, Unión - Capital fue la que obtuvo mejor rentabilidad (16.12%) seguida por República (12.21%), Afinidad (11.86%) y por último Integración (11.67%). En el año 2001 todas las administradoras aumentan su rentabilidad a niveles cercanos al 20%. Integración aventaja a Afinidad que pasa al último lugar del ranking. Al año siguiente todas las administradoras prácticamente duplican sus rentabilidades y quedan ordenadas de la siguiente forma: Integración (42.66%), Unión - Capital (41.32%), República (40.58%) y por último Afinidad (39.10%). Finalmente en el año 2003 todas las administradoras sufren una baja en la rentabilidad bruta real anual dejando el ranking en el siguiente orden: Unión - Capital 33.95%, Afinidad 32.47%, República 31.43% e Integración 28.65%.

Evolución de la rentabilidad bruta anual por administradora



3. Inversiones

Los instrumentos financieros y la composición de cartera autorizada para canalizar las inversiones de las AFAP se establecen en el artículo 123 de la Ley 16.713 y son los siguientes:

- a) valores emitidos por el Estado uruguayo - hasta un 60%
- b) valores hipotecarios - hasta un 30%
- c) depósitos a plazo en moneda nacional o extranjera - hasta un 30%

- d) valores emitidos por empresas públicas o privadas uruguayas que coticen en algún mercado formal autorizado por el B. C. del U. (obligaciones o acciones) - hasta un 25%
- e) valores representativos de inversiones en el sector productivo garantizados por instituciones financieras (certificados de depósitos) - hasta un 20%
- f) colocaciones en instituciones públicas o privadas, garantizadas por ellas, a efectos de destinarlas a préstamos personales a afiliados y beneficiarios del sistema de seguridad social - hasta un 15%

Inversión del Fondo de Ahorro Previsional según tipo de instrumento Sistema Consolidado

(En miles de U\$S)

Instrumento de inversión	dic-00	dic-01	dic-02	dic-03
Total Literal a)	500,709	348,740	497,864	763,289
Bonos del tesoro	56,846	21,700	26,499	56,506
Bonos del tesoro U I	-	-	156,263	186,471
Bonos globales	344,168	282,003	219,919	366,937
Bonos Previsionales	67,303	31,491	25,750	-
Bonos Previsionales UR	-	-	2,130	1,897
Bonos Sam urai	-	967	1,966	2,061
Eurobonos	18,213	12,274	17,426	-
Letras de tesorería \$	14,178	304	42,081	90,748
Letras de tesorería U\$S/U I	-	-	5,829	57,156
Vales LiteralA U I	-	-	-	1,513

Total Literal b)	79,482	29,180	127,037	269,697
Bonos H ípot.- U\$S	11,954	13,673	10,287	13,619
Bonos reajustables B H U .-UR	203	97	-	-
Certificados de Dep.- IPC	570	194	144	54
Certificados de Dep.B H U .-\$	55,947	2,117	-	-
Certificados de Dep.B H U .-U\$S	10,808	12,584	114,494	93,019
O bligaciones hipotecarias reajustables	-	515	-	-
Letras de Reg.M onetaria \$ /U I	-	-	2,111	163,005
Total Literal c)	141,096	94,331	54,140	25,922
Depósitos Bancarios Plazo	141,096	94,331	50,810	25,922
Report literalC	-	-	3,330	-
Total Literal d)	40,663	24,688	12,586	13,883
O bligaciones N egociables	40,663	24,688	12,586	13,883
Total Literal e)	-	-	26,032	62,770
Cert. Rep. Inv. Sector Lechero	-	-	26,032	62,770
Total Literal f)	14,339	9,553	4,544	23,945
Préstamos a afiliados	14,339	9,553	4,544	23,945
Disponibilidades	38,710	63,054	174,136	172,015
Total de inversiones (*)	814,998	569,545	896,338	1,331,521

Fuente: B.C. del U . - División Control de AFAP

(*) Incluye Fondo de Reserva Especial

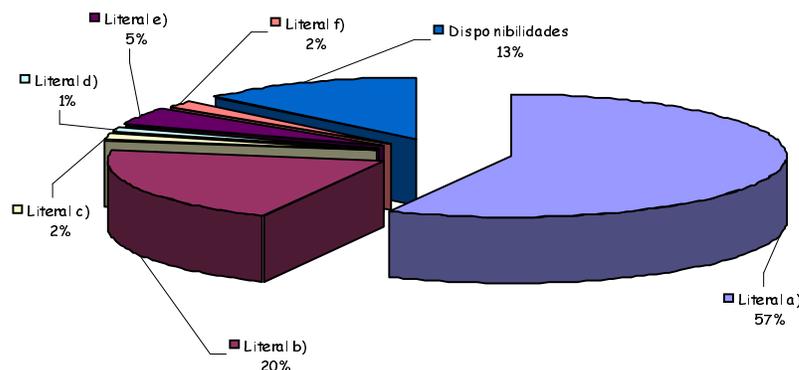
En el cuadro anterior vemos en forma desglosada las inversiones según el tipo de inversión realizada. Para el mes de diciembre del año 2000 se mantienen las preferencias de los años anteriores con un 61.44% invertido en Valores del Estado, un 17.31% en Depósitos bancarios a Plazo Fijo con clara preferencia de los depósitos en moneda nacional (el 95% de dichas inversiones) y el restante 21.25% en los instrumentos de los literales b), d) y f) y en disponibilidades transitorias.

En el año siguiente las inversiones de mayor volumen se mantenían en los instrumentos del literal a) (bonos y letras) y en segundo lugar en los del literal c) (depósitos bancarios), 61.23% y 16.56% respectivamente. Dentro de las primeras se destacaba la inversión en Bonos globales, que superaba el 80%.

Las inversiones del FAP a Diciembre del año 2002, se distribuyeron de la siguiente manera: el 55.54% del total se invirtió en los instrumentos financieros que integran el literal a) del Art. 123 de la Ley 16.713, el 14.17% en los del literal b), el 6.04% en los instrumentos del literal c), el 1.40% en los del literal d), el 2.90% en instrumentos del literal e), el 0.51% en instrumentos del literal f) y por último el 19.43% eran disponibilidades. Composición similar se visualiza para el próximo año.

El gráfico que se muestra a continuación, ilustra las inversiones del FAP a Diciembre del año 2003. Tenemos que el 57.32% se invertía en los instrumentos del literal a), el 20.25% en los del literal b), el 1.95% en el literal c), el 1.04% en instrumentos pertenecientes al literal d), el 4.71% en instrumentos del literal e), el 1.80% en los del literal f) y finalmente el 12.92% eran disponibilidades.

Inversiones del FAP a diciembre del año 2003



Si se analiza las inversiones según el tipo de moneda, se sigue prefiriendo las colocaciones en moneda extranjera aunque pasan a un 48.91%, se retractan las inversiones en moneda nacional ocupando el tercer lugar con un 13%, mientras que a los instrumentos nominados en Unidades Reajustables y en Unidades Indexadas les corresponde el 25.17%, correspondiendo el 12.92% restante a las disponibilidades.

**Estructura de la inversión del FAP, según tipo de instrumento
Sistema Consolidado**

Instrumento de inversión	dic-00	dic-01	dic-02	dic-03
Literal a)	61.44%	61.23%	55.54%	57.32%
Literal b)	9.75%	5.12%	14.17%	20.25%
Literal c)	17.31%	16.56%	6.04%	1.95%
Literal d)	4.99%	4.33%	1.40%	1.04%
Literal e)	0.00%	0.00%	2.90%	4.71%
Literal f)	1.76%	1.68%	0.51%	1.80%
Suma literales b) a f)	33.81%	27.70%	25.03%	29.76%
Disponibilidades	4.75%	11.07%	19.43%	12.92%
Total de inversiones	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Topes legales de inversión

Instrumento de inversión	dic-00	dic-01	dic-02	dic-03
Total Literal a)	70%	65%	60%	60%
Total Literal b)	30%	30%	30%	30%
Total Literal c)	30%	30%	30%	30%
Total Literal d)	25%	25%	25%	25%
Total Literal e)	20%	20%	20%	20%
Total Literal f)	15%	15%	15%	15%
Suma literales b) a f)	50%	55%	60%	60%
Disponibilidades	Sin tope	Sin tope	Sin tope	Sin tope

Dentro de los valores emitidos por el Estado se observa un repunte en lo invertido en Bonos globales pasando de un 24.54% en el 2002 a un 27.56% en el 2003. Los Bonos del Tesoro pasan del 2.96% al 4.24%, las inversiones en Bonos del tesoro en UI, pasan del 17.43% al 14%. Las inversiones en valores hipotecarios a través de Certificados de depósitos de B.H.U. que habían alcanzado un 12.77%, decrecen hasta el 6.99%.

Las inversiones en el Literal c) continúan descendiendo pasando de un 6.04% que había en el año 2002 a un 1.95% en el año 2003.

Si comparamos los porcentajes de cada literal con los topes legales de los mismos vemos que las inversiones en los instrumentos del literal a) valores emitidos por el Estado, aumentaron pasando del 92.97% del límite estipulado por la Ley 16.713 en el año 2002 al 95.54% en el año 2003.

En lo que respecta a la suma de los literales b) a f), el sistema comenzó con una inversión del 98% del tope legal y fue descendiendo sistemáticamente hasta llegar al 50% en el año 2001, en el año 2002 decrece a un 41.32% del límite autorizado y finalmente en el último año del estudio aumenta al 49.59%.

Si se observa alguno de esos literales por separado vemos que, por ejemplo el literal b) que corresponde a valores emitidos por el B.H.U., en el año 2000 tenía una participación del 32.51% del tope autorizado, que se vio reducida en el año 2001 (17.08%), pero que revirtió al 47.24% en el año 2002, y al 67.52% en el 2003.

El literal c) depósitos a plazo en instituciones financieras, comenzó con una participación del 57.71% del tope, se ubicó en el siguiente año alrededor del 55%, en el año 2002 decreció hasta el 20.13%, continuando decreciendo en el año 2003 alcanzando el 6.49%.

El literal d) mantiene una tendencia decreciente a lo largo de todo el período estudiado, pasando del 19.96% del tope máximo autorizado en el 2000 al 17.34% en el 2001, al 5.62% en el 2002 y al 4.17% en el 2003.

El literal e) hace su aparición en la cartera de inversiones en el año 2002 con un 14.52% del tope autorizado, pasando al 23.57% en el año 2003.

Finalmente el literal f), que se refiere a prestaciones a afiliados, en el año 2000 alcanzaba el 11.73% del tope legal autorizado, en el año 2001 el 11.18%, en el año 2002 el 3.38% y en el año 2003 el 11.99%.

4. Consideraciones finales

El sistema previsional creado por la ley 16.713, se basa en un régimen mixto, un régimen de solidaridad intergeneracional y otro de ahorro individual administrado por entidades receptoras de ahorros denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (A.F.A.P.).

El Fondo de Ahorro Previsional (FAP) es un patrimonio independiente y no integra el patrimonio de las Administradoras, es propiedad de los afiliados y es inembargable, está integrado con los aportes de los trabajadores destinados al régimen de ahorro, los fondos acumulados por los afiliados que se hayan traspasado desde otra administradora, la rentabilidad correspondiente a las inversiones efectuadas y las transferencias de fondos provenientes de la Reserva Especial.

A Diciembre del año 2003 el FAP contaba con un total de U\$S 1,234,692,000 que si los desglosamos por administradora vemos que Unión - Capital tenía el 8.32%, Afinidad el 17.11%, Integración el 17.71% y República el 56.85%.

El monto del fondo promedio por afiliado a Diciembre de 2000 ascendía a U\$S 1,411, llegando en el año 2001 a U\$S 1,839, descendiendo en el 2002 a U\$S 1,446 y en Diciembre del año 2003 recuperó su nivel anterior alcanzando los U\$S 1,942 promedio por afiliado. República es la administradora con mejor promedio, llegando a U\$S 2.907 en diciembre de 2003.

Los derechos de copropiedad de los afiliados sobre el FAP están representadas por cuotas de igual valor y característica. Dicha cuota ha ido incrementándose, partiendo de un valor cuota promedio de 231.96 a diciembre de 2000 y llegando a 577.18 en diciembre del año 2003, lo que representa un incremento del 148.83% en dicho período.

En el caso particular de cada AFAP observamos que Unión - Capital tenía un valor cuota de 239.48 en Diciembre de 2000 creciendo un 154.41%, alcanzando un valor cuota de 609.26 en el 2003, Afinidad aumentó su valor cuota en 146.52%, Integración un 146.43% y República un 148.32%.

Las administradoras son responsables de que la tasa de rentabilidad real del respectivo FAP, no sea inferior a la tasa de rentabilidad real mínima anual del régimen que se determina en forma mensual.

La rentabilidad, tomada a diciembre de cada año, fue de 12.18% para el año 2000, de 19.82% en el 2001, de 40.60% para el año 2002 y 31.83% para el año 2003.

Los instrumentos financieros establecidos por la Ley 16.713 para canalizar las inversiones de las AFAP son: a) valores emitidos por el Estado uruguayo; b) valores hipotecarios; c) depósitos a plazo en moneda nacional o extranjera; d) valores emitidos por empresas públicas o privadas uruguayas que coticen en algún mercado formal autorizado por el B. C. del U. (obligaciones o acciones); e) valores representativos de inversiones en el sector productivo garantizados por instituciones financieras (certificados de depósitos); f) colocaciones en instituciones públicas o privadas, garantizadas por ellas, a efectos de destinarlas a préstamos personales a afiliados y beneficiarios del sistema de seguridad social.

Las inversiones del FAP a Diciembre del año 2002, se distribuían entre esos instrumentos en los siguientes porcentajes: el 55.54% del total se invirtió en

los instrumentos financieros que integran el literal a) del Art. 123 de la Ley 16.713, el 14.17% en los del literal b), el 6.04% en los instrumentos del literal c), el 1.40% en los del literal d), el 2.90% en instrumentos del literal e), el 0.51% en instrumentos del literal f) y por último el 19.43% eran disponibilidades.

A Diciembre del año 2003, se distribuyeron en los siguientes porcentajes: el 57.32% en los instrumentos financieros del literal a), el 20.25% en los del literal b), el 1.95% en los instrumentos del literal c), el 1.04% en los del literal d), el 4.71% en instrumentos del literal e), el 1.80% en instrumentos del literal f) y por último el 12.92% eran disponibilidades.

Las colocaciones en moneda extranjera alcanzan el 48.91% del total del fondo, en moneda nacional se encuentra colocado el 13% del fondo, mientras que el 25.17% corresponde a instrumentos nominados en U. R. Y en U.I.

Si comparamos los porcentajes de cada literal con los topes legales de los mismos vemos que las inversiones en los instrumentos del literal a) fueron aumentando hasta situarse en el 95.54% del límite estipulado por la Ley 16.713 en el año 2003.

En lo que respecta a la suma de los literales b) a f), el sistema comenzó con una inversión del 98% del tope y fue descendiendo sistemáticamente hasta llegar al 50% en el año 2001, que se transformó en el 41.32% en el año 2002 y aumentó en este último año al 49.59%.

RECAUDACION DE CONTRIBUCIONES DE S.S.:
PRACTICAS EN USO Y PUNTOS CRITICOS

Stanford G. Ross.

Consultor del Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Trabajo presentado en la Conferencia Internacional organizada por AISS en Cracovia, Polonia, en Junio de 2004.

Introducción

Este trabajo contiene una breve descripción de la organización administrativa comúnmente utilizada para la recaudación de las contribuciones de seguridad social. Se desarrolla en el contexto dado por las estructuras administrativas de las instituciones de SS y las instituciones recaudadoras de impuestos. El objetivo será identificar los puntos críticos del tema y establecer la razón por la que un gobierno debe tener presente los mismos al momento de implementar reformas exitosas⁵.

Aspectos administrativos básicos de los sistemas de pensiones

Hay 5 requisitos claves para que un sistema de pensiones viable:

1. recaudación confiable
2. pago de beneficios de manera correcta
3. administración financiera segura e inversiones productivas de sus activos
4. mantenimiento de una red de comunicaciones efectiva, incluyendo el desarrollo de datos precisos, y mecanismos de archivo de datos que sean soporte de la recaudación, pago y administración financiera
5. elaboración de informes y reportes de forma de dar transparencia a la gestión y asegurar una gobernanza efectiva.

Existen dos modelos administrativos básicos para las instituciones públicas de pensiones: uno se constituye por organismos de seguridad social que llamaremos “de servicio completo”, y la otra como instituciones pagadora de beneficios.

La primera, de “servicio completo”, está a cargo de todas las principales funciones, incluyendo la recaudación de ingresos y el pago de beneficios. Este tipo de institución puede encontrarse en países como Francia, Alemania, Brasil, México, Japón y Tailandia.

En el otro caso, el tipo “pagador” de beneficios, se apoya en una administración encargada de recaudar los impuestos, y focaliza su atención en el pago de beneficios. Ejemplos de este tipo tenemos en USA, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, UK y Suecia.

Existen sin embargo, variaciones sobre estos modelos básicos.

Por ejemplo, en Estados Unidos, mientras que la SSA es una agencia pagadora de beneficios, la administración del dinero y las inversiones de los activos es manejada por el Departamento de la Tesorería. En otros países, como Suecia, la agencia pagadora de beneficios maneja el efectivo e invierte sus activos.

⁵ Este trabajo se basa en material de “Building Pension Institutions:Administrative Issues” de Stanfor G. Ross, presentado en el tercer foro regional sobre reformas de fondos de pensiones (Banco asiático de Desarrollo, 2000), y en “Common issues of social security and taxation systems”, incluido en Interacciones entre Seguridad Social y Sistemas Impositivos, Documentación de S.S., Serie Europea N° 25, ISSA, Ginebra, 1997.

Cada vez más, los países van adoptando sistemas de capitalización con cuentas individuales, que se valen de los administradores de fondos para recaudar las contribuciones. Estos administradores de pensiones pueden organizarse como el sector privado, aunque son regulados por el gobierno o por organizaciones del sector público. En la práctica hay muchas variantes, basados en factores históricos o culturales, así como restricciones legales o políticas particulares de cada país.

En el Anexo I, se muestra una lista de países seleccionados según el tipo predominante de administración de la recaudación utilizada en los esquemas públicos de pensiones⁶.

En realidad, no existen dos países que tengan instituciones de pensiones idénticas. Las instituciones de pensiones se han caracterizado por una gran diversidad que refleja condiciones económicas y sociales diferentes, así como tradiciones políticas y sociales distintas. Sin embargo, más allá del modelo institucional que utilice, lo importante es que las funciones clave se desarrollen en forma efectiva.

Adicionalmente, hay criterios objetivos para medir la performance. En el Apéndice 2, se muestran las funciones medulares de un sistema público de pensiones, las estructuras administrativas necesarias para ejecutar tales funciones, y el criterio que puede ser usado para evaluar la eficiencia de dichas estructuras.

En sistemas de SS maduros, que funcionan correctamente, los costos administrativos de los programas de pensiones de vejez y sobrevivencia representan a menudo menos del 1% de lo recaudado por contribuciones (o del pago de beneficios, dependiendo del índice que se considere más apropiado). Aún en el caso de los programas de pensiones de invalidez, los cuales se consideran más difíciles de administrar, los costos no superan el 5%.

Un nivel relativamente alto de los costos podría ser justificado en las primeras etapas en caso de introducción de un nuevo régimen, o en un período de transición de un viejo régimen a otro, adaptándose a nuevas circunstancias. Sin embargo, varios sistemas, especialmente en países en desarrollo o en transición, muestran costos administrativos muy altos en conjunción con bajos niveles de eficiencia, situación que debe ser corregida. Asimismo, los costos administrativos en esquemas de capitalización con cuentas individuales, son a menudo relativamente altos en relación con los recursos recaudados o los activos administrados, situación ésta que también debería ser remediada.

Recaudación: asunto crítico en todo el mundo

En cierto modo, el punto crítico para un sistema de pensiones es tener una recaudación confiable, que establezca una base financiera sólida para el

⁶ Este apéndice es una adaptación de "Notas sobre recaudación de contribuciones en sistemas de pensiones de SS, de W.R. McGillivray y D.Karasayov, ISSA, Ginebra, octubre 2001.

sistema. Flujos de ingresos confiables son la clave de un sistema viable, ya sea que los mismos sean recaudados por el instituto de SS o por el instituto recaudador de impuestos. Un sistema contributivo de pensiones no puede pagar beneficios a menos que las contribuciones requeridas sean efectuadas. Asimismo, tampoco habrá activos para administrar y obtener rentabilidades, si no hay contribuciones. A pesar de que todo esto parezca tan elemental, es la realidad en varios países del mundo donde existen mecanismos de recaudación débiles muy llamativos⁷.

Uno de los aspectos claves de cualquier sistema de pensiones, es su cobertura efectiva, esto es, el número de personas que realmente son captados por el sistema como contribuyentes y que finalmente recibirán una pensión como beneficiario. En los casos en que los sistemas de recaudación son débiles, la cobertura efectiva también lo es. Por lo tanto, si los sistemas no son administrados cuidadosamente, pueden aparecer personas que no han hecho las contribuciones necesarias al momento de su retiro, lo que hace al sistema más débil aún. Si la cobertura es inadecuada, los subsidios gubernamentales se convierten en muy importantes y, mientras que los subsidios para pensiones asistenciales pueden considerarse adecuados, altos niveles de subsidios gubernamentales en esquemas contributivos a menudo socavan la base fundacional del mismo.

Otro punto relacionado con la recaudación es lo adecuado o no de los beneficios. A menos que las contribuciones sean consecuencia de una recaudación confiable, y a niveles suficientes, los beneficios pueden no ser adecuados. Es más, los beneficios necesitan ser calibrados en relación con la recaudación en un sistema contributivo. Si el nivel de la recaudación es bajo, los beneficios deberán mantenerse de la misma forma. Teniendo esto presente, es importante que los encargados de la implementación de las políticas, sean cautos y/o eviten realizar promesas acerca de los beneficios que se otorgarán, basados en dudosas hipótesis acerca de los ingresos. Dichos beneficios pueden no ser posibles de obtener o pueden transformarse en algo imposible de pagar cuando la recaudación adolece de retrasos erróneamente considerados.

Fundamentalmente, los ingresos son esenciales para obtener solvencia financiera y sustentabilidad fiscal. Los programas de reforma y la modernización institucional son intrínsecamente dependientes de la performance de la recaudación a los niveles proyectados. Dada la importancia de la función de recaudación de las instituciones de pensiones, este aspecto merece mucha más atención de la que generalmente se le otorga.

Algunos creen que etiquetando un pago obligatorio a una institución de pensiones como “contribución” hace más fácil su recaudación que si es etiquetado como “impuesto” y recaudado por la oficina administradora de impuestos. Esto puede ser cierto en algunos lugares, pero en la mayoría de los países, cualquier pago obligatorio, ya sea contribución o impuesto, es

⁷ Warren McGillivray, “Contribution Evasion: Implications for SS Pension Schemes”, *International Social Security Review*, Vol. 54, 4/2001.

resistido por las personas sobre las cuales recae. Ya sean vistos como contribuyentes o pagadores de impuestos, los individuos están siendo privados de ingresos corrientes disponibles, a cambio de promesas de largo plazo de cuestionable credibilidad. Este aspecto de la recaudación es un punto crítico en las reformas previstas en países en desarrollo o en transición, donde la infraestructura para la recaudación de ingresos generalmente necesita modernización⁸.

La recaudación es también todo un tema en algunas economías avanzadas de la OCDE. Por ejemplo, en Italia, la recaudación ha sido un tema muy importante y solo recientemente agendado. Aun donde el tema no pareciera ser tan relevante, como en Francia, es un factor crítico al momento de diseñar el sistema. Es por ello que hay sistemas separados para varias categorías de trabajadores bajo la premisa de que la solidaridad y los acuerdos se verán intensificadas con este enfoque.

En resumen, la recaudación de ingresos es un punto crítico en cualquier lado, aunque los problemas más dramáticos se manifiestan en los países en desarrollo o en transición.

Diferentes modelos de recaudación

Hay dos maneras fundamentales en las que la función de recaudación puede organizarse⁹. Una es que existan sistemas de recaudación paralelos, como es el caso de Alemania y Francia. La otra es que existan sistemas de recaudación integrados, como el caso de USA y Suecia. Históricamente, en la Europa occidental se desarrollaron los sistemas paralelos, pero en otros lugares los sistemas integrados siempre han prevalecido, como en USA y Australia. En estos países, las instituciones de seguridad social se desarrollaron más tarde y pudieron usar efectivamente los sistemas de recaudación de impuestos, otra vez reflejo de circunstancias históricas. En otros lugares, sistemas duales se convirtieron en un único sistema integrado de recaudación, como en Suecia, UK, Irlanda e Italia, con el fin de ganar en eficiencia. Recientemente, algunos países en transición, como Estonia, Latvia, Hungría y Eslovenia, han avanzado en transitar de sistemas duales a sistemas integrados. En contraste, aparentemente no habría casos de sistemas de recaudación integrados correctamente administrados que tiendan a convertirse en sistemas duales.

Un modelo alternativo se ha manifestado en aquellos países con regímenes de capitalización y cuentas individuales como sistema proveedor de pensiones. En estos países, los administradores de fondos son los que recaudan directamente a través de un agente. En Asia, por ejemplo, Hong Kong, Malasia y Singapur cuentan con fondos previsionales con funciones de recaudación, de administración de inversiones y pago de beneficios.

⁸ David Williams, "Chapter 11, Social Security Taxation", Tax Laws Design and Drafting, Vol 1, Victor Thuronyi (ed.) (IMF, 1996)

⁹ Stanford G. Ross, "Common issues of social security and taxation systems", en Interactios of Social Security and Tax Systems, op.cit.

Dado que éstas son esencialmente instituciones del sector público, los fondos previsionales pueden ser vistos como un tipo de institución de SS que opera un sistema paralelo de recaudación. Sin embargo, como consecuencia de la naturaleza de los esquemas de capitalización con cuentas individuales, se diferencian de las instituciones tradicionales que existían en Europa Occidental y tienen mucho en común con sistemas privados basados en la administración de fondos.

En América Latina, hay una nueva generación de planes de contribución definida que se han desarrollado a partir de esquemas de beneficios definidos no prósperos que databan de los años 20. Comenzando con Chile en 1980, dichos modelos en los cuales los administradores de fondos privados de pensiones son los encargados de la recaudación, se han adoptado en otros países latinoamericanos, incluyendo Perú y El Salvador. Argentina, que inicialmente adoptó un plan similar, integró posteriormente las operaciones de recaudación a la oficina recaudadora de impuestos.

Australia adoptó un esquema ocupacional obligatorio para suplementar su sistema de pensiones sujetas a verificación de ingresos con financiación de rentas generales. Los administradores recaudan directamente las contribuciones para estos esquemas nuevos de contribución definida, los cuales se espera que se conviertan en instituciones de pensiones primarias para el país.

En Europa Occidental, varios países recientemente han incorporado planes complementarios basados en planes de beneficio definido (BD). Estos pasos han sido a menudo, parte de una reforma de forma de compensar los recortes en los esquemas públicos de BD, los que mostraban déficits financieros consecuencia de los cambios demográficos. En los Estados Unidos, existen planes voluntarios de contribución definida (CD) y sistemas de cuentas individuales, en los cuales los fondos son volcados directamente a los administradores privados de fondos por los empleadores, empleados y trabajadores independientes.

En Europa Central y Oriental, y en la originalmente Unión Soviética, ha habido una serie de cambios extraordinarios en la última década. Ha habido una integración de las actividades recaudatorias en Estonia, Latvia, Croacia, Hungría, Rusia y Eslovenia. Hay reformas en proceso para la integración en Albania, Bulgaria, Rumania, Montenegro y la República Eslovaca. Adicionalmente, se han adoptados esquemas de CD en un gran número de países, incluyendo Polonia, Hungría y Bulgaria, en donde los fondos son recaudados de formas muy variadas.

El Apéndice 3 nos da una clasificación regional con países seleccionados según el tipo predominante de organismo recaudador para las contribuciones de SS. Debe reconocerse, sin embargo, que la mayoría de los países manifiestan una combinación de mecanismos, y en cierto sentido son sistemas mixtos. Por ejemplo, mientras que Estados Unidos cuenta con el sistema de recaudación integrado más grande del mundo, también tiene el sistema más grande de pensiones privadas con cuentas individuales, cuyas contribuciones son pagadas directamente a los administradores de fondos de

estos últimos. Además, los estados y los gobiernos locales son agentes recaudadores de esquemas sociales como el seguro de desempleo y compensaciones a los trabajadores. Es indudable que los asuntos vinculados con el federalismo influyen en los sistemas recaudatorios y generan acuerdos complejos.

Coincidencias y diferencias en los modelos de recaudación

Los diferentes modelos existentes se han desarrollado en relación al contexto histórico y cultural de cada país, así como por factores particulares vinculados a los mismos. Existen algunas consecuencias derivadas de la forma de organización adoptada. Tal como se muestra en el Apéndice 4, algunas operaciones de la SS y de la oficina de impuestos difieren, y otras son comunes. En principio, las operaciones comunes no deberían duplicarse. Por ello, si un modelo de sistema de SS “completo” es el adoptado, todos los argumentos en relación a la duplicación de costos por tener un sistema de recaudación paralelo deberían justificarse. En muchos países con sistemas establecidos hace mucho tiempo, como Alemania, estos costos enormes no son cuestionados y no preocupan. Sin embargo en otros, como Japón, esta realidad preocupa lo suficiente como para estar considerando la integración de la recaudación de la SS con la de la oficina Impositiva.

En algunos entornos, la elaboración de un sistema de recaudación moderno y modelo, es un desafío, y la posibilidad de elaborar dos o más es inalcanzable. Si un sistema de recaudación integrada es el adoptado, entonces los mecanismos deben asegurar un flujo sólido y fuerte de los ingresos y de los datos al sistema de pensiones, de forma de que se puedan pagar los beneficios en tiempo y forma, así como administrar adecuadamente las inversiones de los activos.

En forma similar, cuando un esquema de BD se agrega a un sistema de pensiones existente, se plantea el tema de si la recaudación de las contribuciones debe efectuarse en forma separada por un administrador de fondos, o por la institución de SS ya existente, o por la oficina impositiva. La creación de sistemas de recaudación paralelos es inevitablemente más costosa y una pérdida de tiempo, mientras que la utilización de los sistemas pre existentes es intrínsecamente más rentable.

Cualquiera sea el sistema recaudatorio elegido, debe existir cooperación entre las diferentes organizaciones gubernamentales. El Ministerio de Economía y el de Seguridad Social, así como otras organizaciones de SS y oficinas impositivas, necesitan cruzar información e intercambiar información entre ellas. Necesitan ser respaldado unas de las otras, si quieren tener éxito en sus respectivas misiones.

Frecuentemente no se entiende que tanto la recaudación de impuestos como de contribuciones, en las sociedades modernas requiere de un enfoque gubernamental amplio. Es necesario contar con la cooperación de un cierto numero de agencias gubernamentales para ser efectivo. Intereses burocráticos restringidos en las organizaciones pueden ser auto destructivos. De este modo, una institución de seguridad social de servicios “completos”

aislada no puede ser efectiva en la recaudación en la mayoría de los lugares, y un sistema integrado puede no ser efectivo sin la cooperación de la organización de SS y las otras instituciones gubernamentales. Confianza mutua y mecanismos fuertes para la coordinación son ingredientes esenciales para el éxito, independientemente del modelo utilizado. Los niveles más altos del gobierno deben asegurarse que todas las agencias involucradas cooperarán y seguirán la estrategia global establecida por el gobierno.

Elementos principales de los sistemas recaudatorios.

Hay algunos elementos medulares básicos que se presentan en cualquier sistema efectivo de recaudación de contribuciones sociales.

Primero, debe existir un registro de empleadores y de personas aseguradas. Para hacer esto en forma eficiente y rentable, debería existir un solo y único número de identificación usado como base para todo trámite gubernamental. Además, este número debería ser protegido contra cualquier utilización, oficial o no, inapropiada, de forma de asegurar la privacidad de los ciudadanos.

Segundo, deben existir informes honestos acerca de los salarios de los asegurados y retenciones de las contribuciones. El desarrollo de un único formulario para los informes es algo muy útil. Es de interés tanto del gobierno como de los contribuyentes el evitar complejidad y actividades duplicadas por diferentes agencias gubernamentales.

Tercero, deben existir datos estadísticos que se extraigan de los informes y se conviertan en una historia laboral utilizada para el pago de las pensiones. Esta función es aplicable solamente a las instituciones de pensiones. Aunque las agencias de recaudación impositiva necesitan procesar alguna parte de esta información, los datos impositivos se mantienen por períodos limitados de tiempo.

Cuarto, es necesario contar con sistemas de tecnologías de la información, incluyendo computarización y redes de telecomunicaciones, que se encarguen de la asignación de los números de identificación, la recolección de datos estadísticos, el mantenimiento de las bases de datos, y el pago de beneficios. El desarrollo de los sistemas es esencial y continuo.

Quinto, deben existir funcionalidades en las organizaciones a cargo de la recaudación para enviar notificaciones rápidamente en caso de no pago, o pagos por debajo de lo previsto. Deben existir auditorías y mecanismos previstos en caso de que la notificación sea ignorada. Las penalizaciones deben ser balanceadas con los incentivos por cumplimiento. Este tipo de funcionalidades en la organización es considerada estándar en la administración de impuestos, dado que es esencial direccionar todos los aspectos del proceso recaudatorio en un proceso ordenado y metódico.

Por otro lado, cuando la recaudación es efectuada por una organización de seguridad social de servicio "completo", la función de recaudación no siempre

está tan rápidamente organizada y deben ser realizados esfuerzos adicionales para producir actividades de recaudación adecuadas. Aunque en principio una organización con funciones de recaudación podría ser instalada dentro de una organización funcional de SS de servicio “completo”, muy raramente sucede esto en la realidad. En general, la recaudación es organizada de forma tal que se relacione con la organización que efectúa los pagos, más allá de su eficacia. El resultado es que las actividades recaudatorias son más débiles en organizaciones de SS con servicio “completo” que en cualquier organización cuyo único propósito y diseño es la recaudación de ingresos.

Sexto, debe haber énfasis en el desarrollo del capital humano, particularmente en la contratación de personas con adecuados competencias y experiencia, y proporcionándoles capacitación técnica especializada. Existe la necesidad de auditorías por metas, las que son un resultado de la interacción humana con los sistemas tecnológicos de información, y particularmente en sectores emergentes de la economía, tal como los trabajadores independientes, deben existir acuerdos particulares y técnicas especiales de auditoría. Todos estos tipos de desarrollos administrativos especializados son más fáciles de llevar a cabo en una administradora de impuestos que en la parte recaudadora de una organización de SS con servicios “completos”:

Obtención y mantenimiento de bases de datos

Las instituciones de pensiones inevitablemente necesitan mantener los datos de las cuentas individuales¹⁰. Ya sea BD o CD, de capitalización o no, público o privado, la mayoría de las pensiones requieren de los datos sobre los ingresos a través de la vida y/o de las contribuciones efectuadas por los individuos, de forma de poder efectuar cálculos precisos de sus beneficios. Cada vez más, las nuevas tecnologías de la información han transformado esto en un desafío, para hacerlo en forma rentable, basados en que todos los elementos medulares del sistema están a disposición.

En segundo lugar, la indexación de los salarios y del beneficio inicial son funciones importantes en la mayor parte de los sistemas de pensiones. Esto también puede ser efectuado en forma eficiente y rentable con la ayuda de las TIC.

Tercero, la elegibilidad y los cálculos del beneficio inicial deben efectuarse. Esto se basa en el acceso a las bases de datos informatizadas existentes.

Cuarto, los datos relacionados con las pensiones por vejez deben mantenerse actualizados para casos de cambio de dirección y/o de estado, lo que puede ser efectuado en forma muy eficiente, si se cuenta con todos los elementos medulares del sistema funcionando correctamente.

¹⁰ Stanford G. Ross, “The logic of Individual Accounts”, Segundo foro regional de reformas de fondos de pensión APEC (Banco de desarrollo asiático, 1999)

Las pensiones por invalidez, presentan un mayor desafío en relación al mantenimiento y recolección de datos con fines estadísticos. La información médica a menudo es difícil de sintetizar en un formulario electrónico. Asimismo, las condiciones de los beneficiarios cambian, y frecuentemente hay necesidad de re-evaluar las situaciones. Es más complicado el desarrollo de sistemas electrónicos para la determinación de incapacidades que para vejez y sobrevivencia, pero puede hacerse.

Con el tiempo, las nuevas TIC pueden hacer que el mantenimiento y recolección de la información sea una tarea más fácil. El problema más grande, es desarrollar sistemas de pensiones que no hagan demasiado dificultoso el diseño de sistemas internos de obtención de datos. Muy a menudo, los legisladores, como parte de un proceso político, generan sistemas excesivamente complejos y complicados. Esto a veces genera que el desarrollo del sistema, así como la informatización de los datos sea más dificultoso. Debe obtenerse algún punto de contacto entre las fuentes de datos disponibles para la generación de las bases de datos y el grado de dificultad impuesto por los políticos al momento de entrada en vigencia de la legislación.

Responsabilidad y transparencia

Cualquier institución de pensiones necesita agendarse varios tipos de reporte de forma de asegurar a contribuyentes y beneficiarios, así como al público en general, que está desarrollando correctamente sus funciones. Es por ello, que cada vez más se generan reportes anuales a los contribuyentes por parte de las instituciones de pensión. Asimismo, son efectuados reportes anuales sobre las actividades de la organización. Todos estos informes, así como las actividades del organismo están sujetos a auditoría. Los procesos de negocios están sujetos a control de calidad y reporte de resultados. Adicionalmente, hay informes administrativos de tiempos, que son la base para identificar puntos que necesitan atención especial. Además, la contabilidad y los datos estadísticos son necesarios para el desarrollo de políticas. Esto, también se convierte en una función medular de las instituciones de pensiones.

La responsabilidad está estrechamente relacionada con la administración del sistema. La administración de las instituciones de pensiones deberían basarse siempre en la adecuada rendición de cuentas. Es por ello, que debería existir una fuerte supervisión de la agencia recaudatoria, de los pagos y de las inversiones. Estos mecanismos generan una estructura para el sistema en su conjunto.

Es obvio que estas funciones deben cumplirse en los sistemas privados como consecuencia de la existencia de obligaciones fiduciarias y de los regímenes regulatorios. Sin embargo, debería ser igual de obvio que las instituciones públicas necesitan de dichos mecanismos de control, aunque estén organizadas de forma diferente. En particular, si una institución pública es autónoma o semi-autónoma dentro del gobierno, el tener mecanismos adecuados de administración se convierte en un punto crítico.

La responsabilidad está también estrechamente relacionada con el hecho de respaldar política y públicamente el sistema. El sistema necesita desarrollar su negocio abierta y públicamente con total exposición de su administración. En los sistemas públicos, los recursos son generalmente provistos por la legislación, y la legislatura debe tener información correcta de forma de proveer recursos adecuados que aseguren una actuación exitosa. De forma similar, el público debe tener confianza en que la institución está funcionando en concordancia con las leyes, y con su misión. Es por ello que cualquier indicio de corrupción, o de creación de privilegios especiales en el sistema, socava el esquema de pensiones y la administración del instituto. Responsabilidad y transparencia son las claves del éxito en el largo plazo para las instituciones de pensiones.

Alineando las funciones administrativas medulares del sistema

Raramente es reconocido que si las funciones individuales fundamentales son efectuadas correctamente, necesitan de un fuerte y estrecho vínculo con otras funciones medulares y generan operaciones consistentes en las instituciones. Es por ello que, si la recaudación se efectúa eficientemente, con base en un único formulario bien diseñado, la recolección de datos y el mantenimiento de las bases sigue a este proceso, y el pago de beneficios también. Interrelaciones estrechas y un flujo consistente de información puede existir aun si más de una institución está involucrada. Es más, es frecuente el caso en el que algunos partidos, incluyendo los que están fuera del gobierno, ejerzan ciertas funciones, en aras de un sistema digno de crédito, en el que existe confianza y apoyo entre las distintas partes.

Otro factor, es de que existen siempre múltiples sistemas involucrados. Adicionalmente a la organización a cargo del sistema de pensiones, el sistema bancario, el mercado de capitales y la comunidad financiera, y las operaciones recaudatorias de impuestos están siempre involucradas. La noción de que cualquier institución de pensiones puede ser completamente auto-suficiente es equivocada.

Para que todos estos fuerte vínculos y operaciones se desarrollen, es necesario tener el marco legal apropiado que asegure una precisa definición de las responsabilidades y una clara designación de las mismas.

Los flujos de efectivo generalmente difieren del flujo de información. Es por ello, que los flujos de efectivo y los flujos de información inevitablemente, ya que involucran diferentes actores, deben ser coordinados y focalizados simultáneamente. La dirección de la administración en las instituciones de pensiones debe poder alinear toda esta información para desarrollar correctamente sus obligaciones.

Quizás sea más importante, además de contar con un marco legal adecuado e instituciones administrativas sólidas y confiables, el rol de una dirección fuerte en la administración de recursos. Inevitablemente, las instituciones deben adaptarse y cambiar. El mundo cambia, las comunidades cambian, y las necesidades de las personas atendidas por las instituciones de pensiones cambian. La dirección nos provee de la visión y de la capacitación interna de

la organización, así como en el mundo político y público, de la naturaleza cambiante de la institución de pensiones. Se busca una administración con creatividad, ya que los activos administrados son escasos y es necesario utilizarlos tan efectivamente como sea posible.

Experiencias recientes de integración en Europa Central y del Este

Hay varios países en transición con experiencias recientes en el desarrollo e implementación de planes que integran todos o algunos de los aspectos de la recaudación de las contribuciones de SS y de los impuestos. Algunos de estos países están en las primeras etapas de las iniciativas, con la mayoría de las actividades concentradas en los últimos 8 años. Es prematuro hablar de resultados. No obstante ello, algunas observaciones preliminares sobre estas recientes actividades son posibles, y no es muy pronto para aprender algunas lecciones que pueden ser útiles al momento de analizar los detalles en un plan de integración.

Hay tres parámetros básicos que determinan el grado de éxito de los planes de recaudación integrada:

1. el nivel de modernización de la administración de impuestos
2. el nivel de modernización de la organización de seguridad social
3. la cultura particular que rodea el posible acuerdo contribuyentes/pagador de impuestos

En principio, las integraciones funcionan mejor cuando ambas instituciones (de seguridad social y de impuestos) cuentan con el mismo grado de modernización, por lo que el objetivo de integración puede focalizarse en la transferencia de las funciones de recaudación. Estas circunstancias estuvieron presentes en el caso de Suecia, y el proyecto de integración de la recaudación funcionó extremadamente bien y de manera expedita.

Sin embargo, aún en el mundo de los países desarrollados, dichas circunstancias fortuitas no siempre están presentes. Es por ello, que la integración en UK, Irlanda e Italia se produjo con una serie de problemas tanto del lado de la institución de seguridad social como de la impositiva. Sin embargo, los proyectos de integración en estos casos fueron combinados con un plan de modernización concomitante, lo que llevó a que los esfuerzos para la integración fueran exitosos.

En las circunstancias de Europa Central y del Este, se da a menudo el caso de que ambas instituciones (SS e impositiva) necesitan una modernización significativa, y la integración de las actividades de recaudación en estas circunstancias, constituye un gran reto. Adicionalmente, existen diferencias en las circunstancias de cada país, como se puede ver en los siguientes ejemplos.

En el caso de Albania, la modernización de la Institución Impositiva estaba suficientemente avanzada, de forma de que la integración era aconsejable y podía ayudar a la institución a cargo de la SS a avanzar con un plan de modernización. Una característica interesante de la experiencia albanesa, es que mientras que existía un sistema de impuestos personales basado en

retenciones del empleador, la integración con la recaudación de las contribuciones sociales llevó a mejorar ese sistema de retenciones.

En el caso de Bulgaria, la institución de SS estaba esencialmente modernizada, lo que llevó a un plan de creación de una nueva administración de ingresos que pudiera modernizar la recaudación de impuestos así como integrarla con la recaudación de las contribuciones sociales. La institución administradora de impuestos pre-existente era muy débil para asumir la responsabilidad de dicha integración, ya que carecía de competencias fundamentales.

Rumania, se encuentra en una situación en la que la modernización de la institución de SS y de la impositiva, están ambas en etapas preliminares. Es por ello que el grado de integración de la recaudación está limitado, y solamente cuando ambos miembros de la ecuación se modernicen, se podrá implementar efectivamente una recaudación integrada. La integración en este punto, es esencialmente una aspiración.

Ahondando en los tres parámetros clave, es aparente que un proyecto de integración puede ser implementado sólo si la administración de impuestos se ha modernizado hasta el punto donde es efectiva utilizando las modernas tecnologías de la información y tiene un sistema razonablemente confiable de retenciones con base en el empleador, para los impuestos a los ingresos personales. Si la modernización en los impuestos ha llegado a este punto, aceptar la responsabilidad de la recaudación de las contribuciones sociales es razonable, ya que la base está presente.

En el caso de las administraciones de seguridad social, la modernización necesita haber alcanzado un punto donde los individuos se encuentran efectivamente registrados con un único número de identificación, y las contribuciones recaudadas por los empleadores son registradas en cuentas personales. En este sentido, varios países de Europa Central y del Este adoptaron durante los 90, los llamados segundos pilares, planes de CD, los que requerían de identificación de las contribuciones y seguimiento de los retornos de las inversiones para cada cuenta individual. En muchos casos, el grado de dificultad por la implementación y administración de éstos segundos pilares, fue subestimada, y han existido problemas en la administración. Esta experiencia problemática, incluye algunos de los mayores y más importantes países que accedieron a la UE, como Polonia y Hungría. En estos casos, los problemas de integrar la recaudación del primer nivel de las contribuciones sociales son complicadísimos por la necesidad de efectuar provisiones para las contribuciones del segundo nivel y coordinar o integrar ambos con la recaudación de impuestos.

El tercer parámetro básico para construir una cultura de recaudación de ingresos y de acuerdos implícitamente asumidos por el pagador de impuestos/contribuyente, nuevamente varía mucho entre países. En algunos casos, elaborar dicha cultura es muy dificultoso como consecuencia de que el peso impositivo y de las contribuciones son demasiado altos, al punto que generan grandes incentivos para mantenerse en la economía informal. Aún en los países donde la carga es razonable, hay a menudo problemas con

grupos como los independientes y los rurales. En general, las autoridades respaldadas por niveles políticos altos del gobierno pueden construir una cultura de recaudación de ingresos confiable y de acuerdo con los pagadores de impuestos. Pero la voluntad política es muy importante y no fácil de obtener y de mantener en las circunstancias de la mayoría de los países en transición. Por ejemplo, un problema con el que se enfrentan muchos países de Europa Central y Oriental es que las empresas estatales suelen no cumplir con lo prescrito y resulta muy difícil crear la debida cultura, el debido entorno, cuando el propio gobierno, de hecho, no cumple porque se permite a las empresas estatales tener atrasos e incluso tener vencidas sus obligaciones fiscales.

Otro aspecto importante al construir la cultura apropiada es la necesidad de involucrar constructivamente negocios y trabajo, lo que en muchos países llaman “socios sociales”. Se requiere una gran cantidad de educación pública y de intenso trabajo con el sector privado para generar actitudes que apoyen los acuerdos y para la construcción en la administración de una cultura de amabilidad en la atención al cliente tratando de “educarlos” y al mismo tiempo transmitiendo la idea de la existencia de políticas claras, justas y honestas. Las organizaciones recaudadoras de ingresos deben efectuar un balance entre la posibilidad de que los sujetos pasivos sean considerados clientes respetados, y al mismo tiempo siendo firmes en la aplicación de la ley. Las agencias de seguridad social tienen aun más dificultad para alcanzar este balance desde el momento que no están equipadas en la mayoría de los casos con la autoridad legal necesaria para ser una institución que obliga a cumplir la ley.

Varias experiencias en Europa Central y Oriental sugieren falta de continuidad en el apoyo político necesario para generar el proceso de modernización. Recursos asegurados y asistencia técnica sofisticada no es generalmente un problema cuando el ambiente político y administrativo es favorable. Las fallas en el proceso de modernización de la recaudación son mayoritariamente atribuibles a dificultades internas resultantes de un desarrollo político desigual del país.

El apéndice 5 expone la experiencia en países seleccionados de Europa Central y Oriental con recaudación integrada al día de hoy. Debe reconocerse que estas listas no son estáticas, ya que los cambios se producen continuamente. Categorizar es intrínsecamente crítico y peligroso. Las reformas en proceso incluyen actividades que van desde la planificación y propuestas para promulgación de leyes, hasta etapas de implementación legislativa. Sin embargo, parece justo decir, que en los últimos 8 años ha existido una clara tendencia en pos de la integración. A pesar de que las actividades de integración han tenido sus altos y bajos, y no está claro cuan lejos y rápido pueden ir, los países de esta área cada vez más estarían orientados a mejorar la coordinación o fusionar los sistemas de recaudación paralela, como forma de mejorar el funcionamiento de la recaudación.

Aun en los países donde la lógica de la integraciones de la recaudación de contribuciones sociales e impuestos no es un objetivo buscado, cada vez más se están desarrollando actividades de coordinación y de entendimiento sobre los puntos críticos del tema. La necesidad de mejorar la situación

existente, podría llevar con el tiempo a la integración de actividades, dado que una buena coordinación podría generalmente obtener objetivos limitados en comparación con una fusión de las actividades de recaudación. En realidad, el asunto crítico en la mayoría de los lugares no es la disyuntiva en relación con la integración o no, sino cómo hacerlo en forma correctamente planificada. Evitar el cambio no es una opción válida en el largo plazo. La pregunta es cuán rápido y apropiadamente puede efectuarse el cambio.

Los próximos años serán extremadamente importantes para los países de Europa Central y Oriental que accederán a la UE. Una vez que se hayan incorporado a la UE, debe existir una gran coordinación en relación con los beneficios sociales, ya que los trabajadores podrán moverse libremente de un país a otro. Esto implica que deben existir sistemas de recaudación de contribuciones sociales e impuestos muy sólidos. Es por ello, que los problemas en la recaudación de ingresos que han sido manifestados hasta el momento por países como Polonia y Hungría entre otros, deberán ser superados en el contexto de la UE. Probablemente, el hecho concreto de acceder a la UE ponga más ímpetu en la necesidad de la integración de los sistemas de recaudación de ingresos, que la aspiración de integrarla. Por otro lado, la UE en sí misma, no podrá funcionar correctamente si los nuevos países integrantes no reforman sus instituciones más importantes de forma de que sus obligaciones e ingresos se manejen eficiente y efectivamente.

Consideraciones finales

Hacer que las instituciones de pensiones funcionen efectivamente es un enorme desafío. Muchas cosas pueden y resultarán mal. En algunas partes del mundo, las instituciones de pensión trabajan con razonable confiabilidad, aun en los casos en que los temas programáticos abundan. Es por ello, que en Europa Occidental, los Estados Unidos y Japón, las instituciones de pensiones, tanto públicas como privadas, trabajan de forma razonablemente efectiva aunque, como consecuencia de los cambios demográficos y otros factores, existen una serie de puntos de política programática a ser resueltos.

En otras partes del mundo, tener instituciones confiables es muy problemático, más allá de los problemas programáticos y políticos.

En América Latina, existe una nueva generación de planes de CD que se han desarrollado a partir de esquemas fallidos de BD que databan de los años 20. Pero las mismas culturas políticas que afectaron previamente a las instituciones de pensiones, son las que están afectando a las nuevas. Existen a menudo problemas prácticos en el desarrollo de las instituciones de pensiones que trascienden la teoría sobre política y diseño de los mismos.

Asia presenta una variedad de instituciones de pensiones altamente compleja. Hay todo tipo de instituciones y mucha experimentación. Es por ello, que se han establecido fondos previsionales en Singapur y Malasia. Corea y Filipinas tienen planes públicos de BD que han funcionado por un tiempo. Tailandia ha introducido planes públicos de BD hace poco tiempo.

Los países en transición de Europa Central y Oriental, generalmente tienen instituciones problemáticas, con complejas raíces desde la época de la Guerra Fría, y aun anteriores. Las reformas de pensiones en la post-guerra fría no siempre han sido exitosas por razones tanto políticas como culturales. Pero el deseo de acceder a la UE, les ha dado nuevos ímpetus para reformar sus instituciones medulares.

Los responsables de establecer las políticas en un país, necesitan decidir qué quieren y determinar su propio destino. Ni las donaciones ni los expertos pueden sustituir la voluntad política de los gobiernos. La consideración fundamental en el desarrollo de instituciones de pensiones es contar con un buen diseño y una sólida administración del proyecto al momento de la implementación del mismo. Construir instituciones de pensiones efectivas no es fácil, y necesita de un esfuerzo constante en un horizonte de largo plazo. Hay puntos fundamentales que deben ser respetados y, si lo son, los desafíos pueden sortearse exitosamente. Por el contrario, si dichos fundamentos son ignorados, tarde o temprano se fracasará.

El principal fundamento que debe ser internalizado, es que es imprescindible la existencia de una coordinación gubernamental en los mecanismos de recaudación. Las técnicas modernas de recaudación se basan en el uso de sofisticadas tecnologías de la información y de datos que deben ser recolectados y compartidos por el gobierno. El tomar conciencia de las interrelaciones entre las instituciones de seguridad social y las impositivas es crucial y vital. El desarrollo e implementación de estrategias de gran alcance para las reformas de instituciones de seguridad social e impositivas es necesario para el éxito. Hasta este momento, se le ha otorgado muy poca atención y esfuerzo a este punto, pero esto cambiará en los períodos futuros. Una elevada conciencia política y apoyo son necesarios para efectuar reformas exitosas en instituciones medulares.

Apéndice 1

Clasificación de países seleccionados por tipo predominante de institución recaudadora de contribuciones de pensiones.

Agencias recaudadoras de impuestos

Argentina	- Administración Federal de Ingresos Públicos
Canadá	- Agencia de Ingresos y aduanas de Canadá
Hungría	- Agencia Impositiva
Rusia	- Ministerio de Impuestos y Contribuciones
Suecia	- Comité Nacional de Impuestos
Estados Unidos	- Servicio de ingresos internos, Departamento de Tesorería
Reino Unido	- Comité de ingresos internos

Organizaciones de seguridad social

Bélgica	- Oficina Nacional de Seguridad Social
Brasil	- Instituto Nacional de seguridad Social
China	- Agencias provinciales/estatales de seguro social
Francia	- Esquema básico + instituciones que otorgan pensiones complementarias
Alemania	- Fondos de seguro de salud
Hong Kong (China)	- Fondo central previsional
Indonesia	- Esquema de seguridad social de los trabajadores
Japón	- Oficinas de seguro social
Corea	- Corporación nacional coreana de pensiones
Malasia	- Fondo previsional de empleadores
Méjico	- Instituto de Seguro Social
Filipinas	- Sistema de seguridad social
Polonia	- Institución del Previsión Social
Singapur	- Fondo central previsional
Suiza	- Instituciones administradoras
Tailandia	- Oficina de seguridad social
Uruguay	- Banco de Previsión Social

Administradores de fondos

Australia	- Administradores de esquemas ocupacionales obligatorios
Chile	- Administradores de fondos
El Salvador	- Administradores de fondos
Perú	- Administradores de fondos

Apéndice 2

Estructuras administrativas: relaciones entre las principales funciones ,
estableciendo criterios de evaluación

Función	Estructura	Criterio de evaluación
1. Base de ingresos	Sistema de recaudación de contribuciones	Tasas de evasión basadas en indicadores de recaudación real versus recaudación legalmente requerida
2. Pago de beneficios	Sistema de pago de beneficios	Tasas de error basadas en indicadores de pagos correctos versus pagos legalmente requeridos
3. Administración financiera e inversiones	Oficina actuarial para proyecciones de ingresos y gastos y oficina de Finanzas para el control de las inversiones	Precisión de las proyecciones en relación con los resultados reales; desarrollo de las inversiones
4. Comunicaciones	Datos y sistemas de información; sistemas computarizados y redes de telecomunicación	Precisión de los datos, utilidad de las bases de datos, estructuras de los reportes
5. Informes y responsabilidad	Oficina administradora del programa que utiliza los datos y la información para analizar los resultados y emitir los informes correspondientes	Utilidad de los reportes; transparencia de las actividades

Apéndice 3

Clasificación regional de países seleccionados por tipo predominante de agencia encargada de la recaudación de las contribuciones de seguridad social

Asia

Agencias recaudadoras de impuestos – Australia y Nueva Zelanda

Instituciones de seguridad social – Japón, Corea, Filipinas, Tailandia y China

Administradores de Fondos – Hong Kong, Malasia y Singapur

América

Agencias recaudadoras de impuestos – Canadá, Estados Unidos y Argentina

Instituciones de seguridad social – Brasil, Méjico y Uruguay

Administradores de Fondos – Chile, El Salvador y Perú

Europa Occidental

Agencias recaudadoras de impuestos – Reino Unido, Noruega, Suecia, Italia e Irlanda

Instituciones de seguridad social – Bélgica, Francia y Alemania

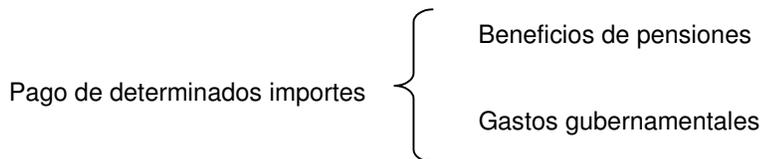
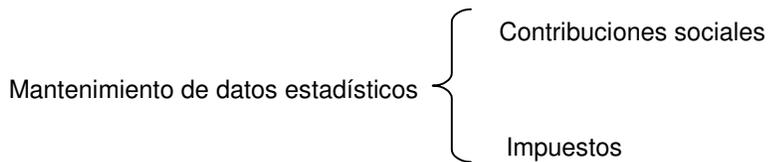
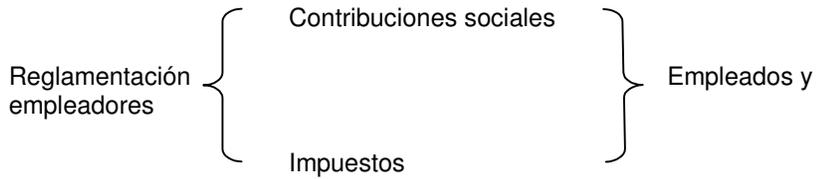
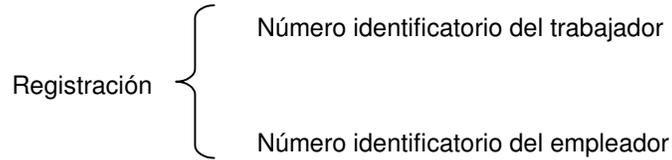
Europa Central y Oriental y ex Unión Soviética

Agencias recaudadoras de impuestos – Estonia, Latvia, Croacia, Hungría, Bulgaria, Rumania, Albania, Rusia, Montenegro, República Eslovaca y Eslovenia

Instituciones de seguridad social – Polonia, República Checa, Georgia, Lituania, y la mayoría de los integrantes de la ex Unión Soviética

Apéndice 4

Coincidencias y diferencias en administraciones de seguridad social y administraciones impositivas



Apéndice 5

Experiencia en Europa Central y Oriental en recaudación integrada

Reformas esencialmente implementadas

Estonia
Latvia
Croacia
Hungría
Rusia
Eslovenia
Uzbekistan

Reformas en proceso

Albania
Bulgaria
Montenegro
Rumania
República Eslovaca

Reformas atascadas

Georgia
Lituania
Polonia

Sin reformas en proceso

República Checa
Macedonia
Serbia
Mayoría de los integrantes de la ex Unión Soviética (ej. Armenia, Kazakistan)