



Instituto de Economía

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República - Uruguay

El sistema de transferencias fiscales sociales en Uruguay: un análisis de su composición y comportamiento cíclico

Leonel Muinelo-Gallo
Andreas P. Kyriacou
Oriol Roca-Sagalés

INSTITUTO DE ECONOMÍA

Serie Documentos de Trabajo

Febrero, 2018

DT 01/2018

ISSN: 1510-9305 (en papel)
ISSN: 1688-5090 (en línea)

Forma de citación sugerida para este documento: Muínelo-Gallo, L.; Kyriacou, A.P. y Roca-Sagalés, O. (2018) “El sistema de transferencias fiscales sociales en Uruguay: un análisis de su composición y comportamiento cíclico”. Serie Documentos de Trabajo, DT 01/2018. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

El sistema de transferencias fiscales sociales en Uruguay: un análisis de su composición y comportamiento cíclico

Leonel Muinelo-Gallo*
Andreas P. Kyriacou**
Oriol Roca-Sagalés***

Resumen

En este trabajo analizamos el comportamiento a lo largo del ciclo económico de diferentes partidas de gasto fiscales de tipo social en Uruguay durante el período 1988:1 a 2015:4. El estudio se organiza de la siguiente forma. En la sección 2 se realiza un análisis descriptivo de la normativa y composición que rige el actual del sistema de transferencias públicas en Uruguay. En la sección 3, se analiza el comportamiento de la estructura del sistema de transferencias fiscales en Uruguay durante el período 1988 a 2015. En la sección 4, se detalla el comportamiento de las distintas transferencias fiscales para el caso de Uruguay, identificando su carácter pro o contra cíclico. Por su parte, en la sección 5 nos detenemos a analizar como la forma de actualizar o indexar las transferencias fiscales ha podido influenciar el comportamiento cíclico de las transferencias públicas. Finalmente, en la sección 6 se esbozan unas conclusiones, y ciertas recomendaciones de política.

Palabras clave: Ciclos económicos, política fiscal, Uruguay

Código JEL: E62, H50, H60, H70

*Instituto de Economía de la Universidad de la República, Uruguay
lmuinelo@iecon.ccee.edu.uy

**Departament d'Economia, Universitat de Girona, España andreas.kyriacou@udg.edu

*** Departament d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona, España
oriol.roca@uab.cat

The social tax transfer system in Uruguay: an analysis of its composition and cyclical performance

Leonel Muinelo-Gallo
Andreas P. Kyriacou
Oriol Roca-Sagalés

Abstract

In this paper, we analyze the performance over the economic cycle of different items of social-type fiscal expenditures in Uruguay during the period 1988:1 to 2015:4. The study is organized as follows. Section 2 provides a descriptive analysis of the regulations and composition governing the current system of public transfers in Uruguay. Section 3 analyses the performance of the structure of the tax-transfer system in Uruguay. Section 4 details the behavior of the different tax transfers for Uruguay, identifying their pro- or countercyclical nature. In section 5, we analyze how the way in which fiscal transfers have been updated or indexed has been able to influence the cyclical behavior of public transfers. Finally, section 6 outlines conclusions and policy recommendations.

Keywords: Business cycles, Fiscal policy, Uruguay

JEL Classification: E62, H50, H60, H70

1. Introducción

Aquí se analiza la composición del sistema de transferencias fiscales de tipo social en Uruguay y el comportamiento cíclico de sus diferentes componentes.

El sistema de transferencias fiscales sociales de este país se compone de un conjunto de prestaciones que atienden las necesidades de grupos diferenciados de la población tanto en términos demográficos, como de su condición de actividad económica y sus diferentes niveles de ingresos.

Uruguay se ha caracterizado por haber desarrollado un sistema de seguridad social que, en el contexto regional, ha logrado un nivel aceptable de cobertura, en materia de población cubierta y riesgos contemplados en la legislación (Lagomarsino 2009).

A lo largo del tiempo, este país ha evidenciado un desarrollo importante en su sistema seguridad social. Los primeros seguros sociales se crearon a finales del siglo XIX, extendiéndose en la primera mitad del siglo XX para abarcar a los distintos sectores de actividad, y cubrir los diversos riesgos de corto y largo plazo. En términos generales, se puede señalar que este proceso fue de tipo acumulativo y descentralizado. Sin embargo, en el año 1967 se crea, con rango constitucional, el Banco de Previsión Social (BPS) como organismo autónomo, centralizando diferentes cajas de jubilaciones y pensiones fundadas a lo largo del siglo, otorgándole a este organismo el cometido de coordinar los servicios estatales de la previsión social y organizar la seguridad social del país¹.

Es a partir de la restauración democrática de 1985, que se consolida en este país una estructura orgánica del sistema de seguridad social caracterizada por un grado importante de centralización en el BPS. Dentro de este marco, el BPS, además de coordinar y ejecutar los programas de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS), pasó a administrar también las prestaciones de actividad. Los individuos receptores de este conjunto de prestaciones comprenden a los empleados públicos en general, y a los trabajadores del sector privado, ya sean empleados o patrones, y de casi todos los sectores de actividad: rurales, del servicio doméstico, de la industria, del comercio, de los servicios. Las principales prestaciones actualmente vigentes son: las jubilaciones, las pensiones de sobrevivencia, las pensiones a la vejez e invalidez, el seguro por desempleo y las asignaciones familiares (AFAM).

En sus orígenes los diferentes programas de prestaciones estuvieron fuertemente ligados a la situación contributiva de los beneficiarios o de sus familiares. Así, las jubilaciones y pensiones de supervivencia e incapacidad se generalizaron hacia 1950, el seguro por desempleo se creó en 1958, las AFAM ligadas a trabajadores privados contributivos fueron establecidas por la ley de creación de los Consejos de Salarios en 1943, y las pensiones a la vejez surgieron en 1919. En un principio, este conjunto de prestaciones no estaban sujetas al nivel socioeconómico de los hogares, con excepción de las pensiones a la vejez, cuyo temprano surgimiento estuvo vinculado con la escasa cobertura del sistema de jubilaciones. Sin embargo, a partir de 1995, las AFAM se transformaron en una prestación sujeta a verificación de medios. A su vez, a principios del nuevo siglo se implementó un nuevo grupo de prestaciones destinadas a sectores de bajos ingresos y no vinculadas con la situación contributiva de los beneficiarios. Entre estas iniciativas figuran la expansión, en 1999 y 2004, del régimen de AFAM hacia los hogares de menores recursos, la prestación monetaria del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), que abarcó un amplio espectro de intervenciones de base no contributiva, y la reformulación de las AFAM en el marco del Plan de Equidad puesto en marcha en 2008. Esta segunda generación de

¹Dicha centralización no alcanzó a las cajas previsionales paraestatales ni a las Cajas Militar y Policial.

prestaciones se caracteriza por estar sujeta a verificación de medios y por establecer condicionalidades para su recepción. La verificación de medios se establece según dos modalidades principales: declaración de ingresos por debajo de un cierto umbral en el sistema de AFAM que estuvo vigente hasta 2007, e índices de privación basados en características del hogar en el caso del Ingreso Ciudadano y el nuevo sistema de AFAM. En ambos casos los índices de privación se combinan con umbrales de ingreso.

Considerando este contexto, en este trabajo analizamos el comportamiento a lo largo del ciclo económico de estas partidas durante el período 1988:1 a 2015:4. El estudio se organiza de la siguiente forma. En la sección 2 se realiza un análisis descriptivo de la normativa y composición que rige el actual del sistema de transferencias públicas en Uruguay. En la sección 3, se analiza el comportamiento de la estructura del sistema de transferencias fiscales en Uruguay durante el período 1988 a 2015. En la sección 4, se detalla el comportamiento de las distintas transferencias fiscales para el caso de Uruguay, identificando su carácter pro o contra cíclico. Por su parte, en la sección 5 nos detenemos a analizar como la forma de actualizar o indexar las transferencias fiscales ha podido influenciar el comportamiento cíclico de las transferencias públicas. Finalmente, en la sección 6 se esbozan unas conclusiones, y ciertas recomendaciones de política.

2. Descripción del sistema de transferencias públicas en Uruguay

En este apartado se realiza una breve descripción de las diferentes partidas integrantes del sistema de transferencias públicas en Uruguay.

2.1 Prestaciones de pasividad y ancianidad

2.1.1 Prestaciones de origen contributivo

2.1.1.1 *El sistema de Jubilaciones*

El sistema de jubilaciones de Uruguay se generalizó en la década de 1950. En 1989 se aprobó una enmienda constitucional mediante la cual las jubilaciones y pensiones pasaron a indexarse en base a la variación pasada del índice medio de salarios (IMS), lo que, en un contexto de caída de la inflación, condujo a una fuerte revalorización de las pasividades reales. Este hecho, unido a que según el trabajo de Forteza y Coimbra (2004), la quinta parte de los jubilados del viejo sistema no habían cotizado y aunado a la estructura demográfica envejecida del país, impuso severas restricciones al Gasto Público Social. De acuerdo a estos autores, este gasto incrementó su peso en relación al Producto Interno Bruto (PIB) en 4 puntos porcentuales.

Dentro de este marco de restricciones fiscales, se impuso una reforma en el sistema jubilatorio en 1995 (Ley 16.713), transformándolo gradualmente de un sistema de reparto en uno mixto que combina un pilar de reparto y un pilar de capitalización individual. Los diferentes regímenes se pueden sintetizar en 3 casos:

a. Regímenes vigentes al 3.9.1995

Los afiliados activos del BPS con causal jubilatoria configurada al 31.12.96 y los docentes con 25 años de docencia efectiva a esa misma fecha se registrarán por los regímenes vigentes a la fecha de promulgación de la Ley 16.713.

b. Régimen de transición

Están comprendidos en este régimen todos los afiliados al BPS que al 1.4.96 tuvieran 40 o más años de edad y no configuren causal jubilatoria al 31.12.96.

c. Nuevo régimen mixto

Este régimen comprende obligatoriamente a todas las personas menores de 40 años de edad al 1.4.96, así como a las personas que, con posterioridad a la mencionada fecha y cualquiera sea su edad, ingresen al mercado de trabajo en actividades amparadas por el BPS. También quedan obligatoriamente amparadas en este nuevo régimen las personas que, con anterioridad al 1.4.96, no hubieren registrado afiliación al BPS. Por último, se aplica este régimen a quienes no correspondiéndole el mismo, opten por él.

2.1.1.2 Pensiones a la sobrevivencia

Las causales para obtener esta prestación, que es generada por los jubilados y trabajadores afiliados al BPS, son:

- Muerte del trabajador, cualquiera fuera el tiempo de servicios reconocidos o del jubilado.
- Declaratoria judicial de ausencia del trabajador o jubilado.
- Desaparición del trabajador o jubilado en un siniestro conocido de manera pública y notoria, previa información sumaria.
- Fallecimiento bajo régimen de subsidio transitorio por incapacidad parcial, de maternidad y seguro de enfermedad y accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Muerte del trabajador desocupado, siempre que fallezca:
 - a) durante el período de amparo al régimen de prestaciones por desempleo, o dentro de los doce meses inmediatos siguientes al cese de la prestación de dicho régimen, o al cese de la actividad cuando no fuera beneficiario del mismo.
 - b) con posterioridad a los doce meses del cese de la actividad, con las siguientes condicionantes:
 - ✓ computar como mínimo 10 años de servicios
 - ✓ sus causahabientes no podrán percibir otra pensión generada por el mismo causante.
- Jubilado procesado por delito con pena de penitenciaría, durante su reclusión. Se suspende el beneficio jubilatorio y se otorga pensión a esposa e hijos menores de 21 años y/o a ex – esposa.

Son beneficiarios con derecho esta pensión: las personas viudas (hombre o mujer), los hijos solteros mayores de dieciocho años de edad absolutamente incapacitados para todo trabajo y los hijos solteros menores de veintiún años de edad, excepto cuando se trate de mayores de dieciocho.

2.1.1.3 Subsidios transitorios

En el caso de los subsidios transitorios, podemos distinguir dos tipos de subsidios básicos.

Subsidio especial por inactividad compensada

La Ley 18.395 de 2008 crea un subsidio mensual para quienes reúnan ciertos requisitos:

- Contar con un mínimo de 58 años de edad y 28 años de servicios.
- Haber permanecido desocupado en el país por un período no inferior a 1 año, el cual debe ser inmediatamente anterior a la fecha de solicitud del beneficio.
- Que la situación de desempleo sea forzosa y provenga del cese por despido, siempre que éste no obedezca a razones disciplinarias.

- Que no se esté percibiendo jubilación, pensión, retiro o subsidio.

El beneficio será brindado por un período máximo de dos años o hasta que el beneficiario se jubile, y es computable a los efectos jubilatorios en el BPS.

Subsidio transitorio por incapacidad parcial

Este derecho se configura en el caso de la incapacidad absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual, sobrevinida en actividad o en períodos de inactividad compensada, cualquiera sea la causa que la haya originado. En este caso, se debe acreditar:

- Los trabajadores mayores de 25 años, no menos de dos años de servicios. Para los menores de 25 años, se exigirá solamente un período mínimo de servicios de seis meses.
- Que se trate de la actividad principal, entendiéndose por tal la que proporciona el ingreso necesario para el sustento.
- Que se haya verificado el cese del cobro de las retribuciones de actividad (ley 17.859).

Si la incapacidad se hubiese originado a causa o en ocasión del trabajo, no regirá el período mínimo de servicios referido. Esta prestación se servirá de acuerdo al grado de capacidad remanente y a la edad del afiliado, por un plazo máximo de tres años. Si dentro del plazo antes indicado la incapacidad deviene absoluta y permanente para todo trabajo, se configurará jubilación por incapacidad total. Si la incapacidad absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual, subsistiera al cumplir el beneficiario la edad mínima requerida para la configuración de la causal común, aquella se considerará como absoluta y permanente para todo trabajo. La referida edad mínima es de 60 años.

2.1.2 Prestaciones No contributivas

2.1.2.1 Pensiones a la vejez e invalidez

Se trata de una transferencia no contributiva destinada a personas con recursos escasos y con 70 años o más de edad o discapacitadas o inválidas. Este régimen se creó en las primeras décadas del siglo XX con el objetivo de proteger a algunos sectores sociales de la pobreza (Ley 6.874/1919). Actualmente, se trata de una prestación que se otorga sujeta a la verificación de medios. Esta verificación es realizada por inspectores del BPS, y se basa en información sobre la composición familiar, condiciones de vida, ingresos y la existencia de parientes no corresidentes obligados legalmente a realizar transferencias al solicitante. En caso de discapacidades severas, el beneficio se concede de manera universal, sin tener en cuenta umbrales de ingresos. En los casos restantes, la decisión queda a cargo de los inspectores quienes deciden sobre la base de sus visitas a los hogares postulantes, sin existir un mecanismo general de focalización previamente definido. Si la persona recibe una jubilación o pensión de sobrevivencia contributiva menor al monto del beneficio, ambas prestaciones se suman para completar el valor de la pensión a la vejez. Esto significa que el monto del beneficio es variable.

2.1.2.2 Subsidio por Vejez

En el año 2008 se creó el programa Asistencia a la Vejez (Ley 18.241), teniendo como población objetivo aquellas personas entre 65 y 69 años, que no posean ningún ingreso y que integren hogares con carencias críticas (indigencia o extrema pobreza) para sus condiciones de vida. El programa es gestionado en forma conjunta por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el BPS. Los beneficiarios al cumplir 70 años pasan a cobrar la pensión a la vejez e invalidez, siempre que se mantengan las condiciones que dieron lugar a su concesión.

2.2 Prestaciones de actividad

2.2.1 Prestaciones contributivas

2.2.1.1 Subsidio por maternidad

La Ley 19.161 modificó el régimen vigente de licencia Maternal, creando un subsidio de inactividad compensada para el padre y un subsidio por cuidados del menor. Tienen derecho a estos subsidios:

- ✓ Todos los trabajadores No dependientes con hasta 1 trabajador dependiente.
- ✓ Directores de Sociedad Anónima con remuneración.
- ✓ Trabajadoras dependientes de actividad privada.
- ✓ Titulares de empresas Mono-tributistas y sus cónyuges.
- ✓ Trabajadoras que habiendo sido despedidas quedaren grávidas durante el periodo de amparo al subsidio por desempleo
- ✓ Bancarias y Notariales

2.2.1.2 Subsidio por enfermedad

El trabajador de la actividad privada amparado por el Seguro por Enfermedad (Decreto-Ley 14.407), que quede impedido de trabajar por razones de salud, tiene derecho desde el cuarto día de la enfermedad inclusive, y en caso de internación desde el primer día, a percibir una prestación en dinero, equivalente al 70% de su sueldo o salario básico, más la cuota parte del aguinaldo correspondiente al período de licencia certificada.

Para tener derecho al beneficio, el trabajador debe haber efectuado una cotización de 75 jornales o 3 meses, en el año inmediato anterior a la enfermedad. Los pagos del subsidio se realizan en forma mensual de acuerdo al calendario, y pueden cubrir hasta un año con otro de prórroga. Si el trabajador es declarado imposibilitado para el desempeño de sus tareas por el Servicio Médico del BPS, el subsidio se le otorga con carácter de adelanto pre-jubilatorio, a partir de esa fecha y por 180 días. En caso de impedimento laboral por accidente de trabajo, podrá reclamarse la diferencia entre la suma abonada por el Banco de Seguros del Estado (BSE) y la que le corresponda pagar al BPS por enfermedad. En caso de multi-empleo, debe estar certificado por todas las actividades.

Finalmente, a través de la Ley 18.131 de 2007 se crea el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el que financiará al régimen de prestación médica de los beneficiarios del Seguro por Enfermedad del BPS, de los jubilados del BPS que hicieran la opción prevista por el Art. 187 de la Ley 16.713 (3 de septiembre de 1995), de los funcionarios públicos y de otros dependientes del Estado.

2.2.1.3 Seguro por desempleo

El seguro por desempleo es un estipendio mensual pagado a los trabajadores desempleados que contribuyeron previamente a la seguridad social. Para acceder al beneficio se les exige a los trabajadores contratados mensualmente que hayan trabajado al menos 180 días seguidos, contribuido a la seguridad social por al menos 150 jornales y figurado en la nómina al menos 150 días. Si fueron contratados como trabajadores zafrales o destajistas, tienen que haber percibido al menos el equivalente a seis salarios mínimos y figurado al menos seis meses en la nómina.

Existen dos modalidades de seguro por desempleo. Una de ellas, cubre a quienes perdieron en forma definitiva su puesto de trabajo, y es conocida como seguro de desempleo por causal despido. La segunda (seguro de paro), es una herramienta que pueden utilizar las empresas en caso de enfrentar problemas coyunturales. Las empresas pueden enviar transitoriamente al seguro de paro con el compromiso de reintegro (causal suspensión temporaria). El beneficio

corresponde al 50% del promedio de remuneraciones de los últimos seis meses previos a haber sido despedido. Si la persona está casada o tiene hijos a cargo, la compensación aumenta un 20%. El monto mínimo transferido corresponde al 50% de una Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) y el máximo a ocho².

2.2.1.4 Asignaciones familiares

En 1943 se aprobó la Ley 10.449 donde se crean los Consejos de Salarios al tiempo que se establecieron diversas disposiciones vinculadas a la remuneración del trabajo, entre las cuáles se ubicó la prestación por asignación familiar. El beneficio estaba destinado a niños hasta los catorce años y se extendía a los dieciséis años si el menor realizaba estudios superiores a primaria.

A lo largo de su historia el régimen ha sufrido diversas modificaciones, mediante las cuales se ha ido transformando de un sistema concebido para los trabajadores amparados por la seguridad social a una prestación enfocada hacia los hogares compuestos por asalariados de menores recursos (Ley 16.597 de 1995), y por adultos no amparados por el sistema de seguridad social con niños a su cargo (Leyes 17.139 de 1999 y 17.758 de 2004). El sistema AFAM plantea exigencias de escolarización para los niños mayores de seis años. Sin embargo, no ha sido concebido como un estímulo a la permanencia de los niños en el sistema educativo.

El sistema actual se rige por el decreto-ley 15.084 y las modificaciones posteriores introducidas mediante las leyes: 16.697, 17.139, 17.758 y 18.227.

El artículo 2º del decreto-ley 15.084 del 9 de diciembre de 1980 estableció que “la asignación familiar es una prestación en dinero que se servirá a todo empleado de la actividad privada que preste servicios remunerados a terceros y tenga hijos o menores a su cargo”. La prestación se extendió a los desocupados mientras percibían prestaciones por desempleo, los empleados de servicio doméstico, los vendedores de diarios, los jubilados y pensionistas de las pasividades rurales y servicio doméstico, la industria y el comercio, jubilados del Jockey Club y los jubilados bancarios, con excepción de los jubilados de bancos estatales, y se facultó al Poder Ejecutivo para incluir otros sectores. El monto de la prestación se estipuló en 8% del salario mínimo nacional mensual. La asignación familiar puede tramitarse desde la comprobación del embarazo, condicionando el pago de la cuota prenatal al control periódico del embarazo.

El artículo 5º del decreto-ley 15.084 estableció que el beneficiario de la asignación familiar era el hijo o menor a cargo de los contribuyentes hasta la edad de 14 años, aunque el período podía extenderse en los siguientes casos:

- hasta los dieciséis años cuando el beneficiario no haya podido completar primaria por impedimento justificado así como cuando fuera hijo de empleado fallecido, incapacitado para el trabajo o privado de libertad.
- hasta los 18 años cuando el beneficiario cursara estudios superiores a primaria en institutos docentes estatales o privados.

Los artículos 26, 27 y 28 de la Ley 16.697 del 2 de mayo de 1995, modificaron este régimen de prestaciones significativamente. Estas se fijaron en 16% del salario mínimo nacional, en los casos en que el contribuyente percibiese ingresos menores o iguales a seis salarios mínimos nacionales; 8% del salario mínimo nacional para aquellos que percibiesen entre seis y diez salarios mínimos; y se

² En diciembre de 2004, mediante la Ley 17.856 se creó la Base de Prestaciones y Contribuciones donde se establece que todas las prestaciones indexadas hasta esa fecha en base al Salario Mínimo Nacional (SMN) se sustituyen por la referencia a dicha base. La misma toma el valor del SMN vigente al 20 de diciembre de 2004. Posteriormente, en el decreto del 10 de enero de 2005, la Base de Prestaciones y Contribuciones se fija en \$ 1363.

retiraba la prestación a los trabajadores que percibían un ingreso mayor a diez salarios mínimos. Dichos topes corresponden a atributarios con hasta dos beneficiarios a cargo, incrementándose en un salario mínimo nacional a partir del tercer beneficiario potencial. Los ingresos antedichos se computarían sumando los del atributario y su cónyuge o pareja corresidente.

La ley 17.139 del 29 de julio de 1999 estableció nuevas modificaciones sobre el régimen anterior, extendiendo la prestación de AFAM a todos los hogares de menores recursos. Así, el artículo 1º estipuló que la reglamentación de la Ley debe establecer el límite máximo de ingresos incorporado a esta prestación cuyo monto no podrá ser inferior a los umbrales estipulados en la ley 16.697. Se priorizan aquellos hogares en que los trabajadores atributarios hubieran agotado su cobertura por la dirección de seguros de desempleo o en los que la mujer fuera el único sustento del hogar. Más allá de los controles realizados por el BPS, el Instituto Nacional del Menor debe realizar el seguimiento del bienestar del menor en las condiciones establecidas por la reglamentación, a efectos de inspeccionar los requisitos establecidos, especialmente la asistencia escolar obligatoria. Los beneficiarios serían los hijos o menores a cargo del atributario hasta los 18 años. En el caso que el atributario obtuviese un nuevo empleo, las prestaciones serían las que establece el Decreto-Ley 15.084. Estas erogaciones se atenderían mediante una partida especial de Rentas Generales. A su vez, la ley 17.474 (año 2002) estableció, además, que en los casos de embarazos gemelares, los atributarios cobrarían, en caso en que los niños se mantengan vivos, el triple de lo que les correspondería en el régimen general hasta los cinco años, el doble entre los seis y los doce años y el monto común entre los trece a los dieciocho años.

El 10 de mayo de 2004, la Asamblea General aprobó la Ley 17.758, en vigencia a partir del 1ª de junio de dicho año. Esta Ley extendió la prestación de la asignación familiar a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza inferiores a tres salarios mínimos nacionales, que no estuvieran comprendidos en los alcances de las leyes anteriores. La prestación se fijó en 16% del salario mínimo nacional, siendo el doble para los beneficiarios incapaces. Los plazos para recibir la prestación se asimilaron a las leyes anteriores. A su vez se estableció que cuando el beneficiario padezca una incapacidad física o psíquica que le impida trabajar, se le pagará por períodos de tres años con revisión médica al finalizar cada período, con el objeto de determinar si mantiene el grado de incapacidad y, por tanto, la continuación del doble del pago. Por otro lado, se dispuso que para obtener la prestación, los solicitantes deban presentar una declaración jurada de ingresos, la inscripción y concurrencia asidua a institutos docentes estatales o privados autorizados y la periodicidad de controles de asistencia médica brindados por instituciones públicas o privadas, según lo establezca el BPS. Adicionalmente, se indicó el establecimiento de una comunicación fluida entre la Administración de Enseñanza Pública (ANEP) o las instituciones docentes privadas y el BPS para corroborar informaciones. A su vez, el Instituto Nacional del Menor comunicará al BPS las circunstancias que supongan el cese de la prestación por incumplimiento. Finalmente, se estipuló que esta nueva prestación es incompatible con las previstas por las leyes anteriores.

Asignaciones Familiares – Plan de Equidad

En 2008, a la salida del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (Ver anexo 1), se creó una nueva variante del programa de AFAM, denominado Plan de Equidad (Ley 18.227). Las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad se dirigen a la población menor de 18 años considerada vulnerable, según una prueba de verificación de medios elaborada por la Universidad de la República (Amarante et al, 2008) e implementada por el BPS. Este se combina también con un umbral de ingresos que en la práctica se verifica considerando el ingreso laboral formal proveniente de las historias laborales y las prestaciones de la seguridad social. En enero de 2008, momento de finalización del PANES, aquellos hogares que estaban inscriptos en dicho plan (beneficiarios y solicitantes no aceptados)

pasaron directamente al nuevo sistema de Asignaciones Familiares si su condición socioeconómica no superaba el nuevo umbral establecido. Finalmente, hacia abril de 2008 se abrieron las inscripciones para el resto de los hogares.

Los regímenes anteriores de Asignaciones Familiares no contributivas comprendidos en las leyes 17.139 y 17.758 fueron desapareciendo gradualmente, promoviéndose que los antiguos beneficiarios de este sistema solicitaran la nueva Asignación Familiar del Plan de Equidad (Ley 18.227), pues los montos transferidos a través de esta nueva prestación eran significativamente mayores. El monto de la transferencia es diferencial y escalonado según la edad y el nivel educativo cursado. Por ejemplo, a fines de 2011, los niños de 0 a 5 años y los escolares que cursaban enseñanza primaria, recibían el equivalente a 43 dólares americanos mensuales (\$ 866) y los adolescentes inscriptos en la enseñanza media, recibían 18 dólares americanos mensuales adicionales (\$ 365) aproximadamente 63 dólares americanos (\$ 1350) en total. Este monto por beneficiario varía de acuerdo a la composición del hogar al ajustarse en base a una escala de equivalencia de 0.6. En función de esos parámetros se determina una transferencia global al hogar, que si bien no cuenta con un tope superior, difícilmente supera el valor del salario mínimo nacional, el cual se ubicaba en 360 dólares americanos mensuales en 2012.

El valor de la prestación se ajusta anualmente según el Índice de Precios al Consumo (IPC). En el año 2008, la meta de cobertura del Plan de Equidad, fue cubrir a los niños que pertenecían a hogares del primer quintil de ingresos (estimados en 300 mil), modificándose posteriormente hacia fines del 2009, buscando alcanzar a la totalidad de niños en condiciones de pobreza (estimados en 500 mil). Esta población representaba aproximadamente 45% de los menores de 18 años que habitan en el país.

3. Sistema de transferencias sociales en Uruguay

En este apartado se analiza la estructura del sistema de transferencias fiscales en Uruguay durante el período 1988 a 2015. Dichas transferencias fiscales han constituido durante el periodo de estudio cerca del 40% del gasto público total. En el Cuadro 3 se detalla la evolución temporal de las diferentes partidas fiscales en Uruguay.

**Cuadro 1 - Gasto Público y Transferencias Fiscales Sociales en Uruguay (% PIB).
Período 1988-2015. Años seleccionados.**

	1988	1990	1995	2000	2004	2008	2015
Gasto público total	18,154	16,935	24,940	27,006	24,289	25,660	28,829
Gasto corriente	15,786	14,726	22,446	24,007	21,979	22,403	26,486
Salarios	3,157	2,945	4,489	4,837	4,574	4,600	4,994
Gastos no personales	2,419	2,290	3,375	3,206	4,009	3,829	3,769
Pasividades	7,002	6,465	10,085	11,187	9,148	8,285	9,358
Transferencias(*)	3,208	3,026	4,497	4,777	4,248	5,689	8,365
Inversiones	2,368	2,209	2,494	3,000	2,311	3,257	2,343
Prestaciones de Pasividad y Ancianidad							
Total de Prestaciones a Pasivos	7,002	6,465	10,085	11,187	9,148	8,285	9,358
Prestaciones contributivas							
Jubilaciones	5,341	4,987	7,702	8,299	6,597	5,783	6,661
Pensiones de sobrevivencia	1,250	1,091	1,870	2,274	2,055	1,965	2,039
Subsidios transitorios	--	--	--	0,027	0,015	0,013	0,047
Prestaciones no contributivas							
Pensiones a la vejez e invalidez	0,411	0,387	0,513	0,587	0,481	0,524	0,611

Prestaciones de Actividad							
Total de Prestaciones a Activos	0,716	0,648	0,650	0,810	0,562	0,785	1,252
Prestaciones contributivas							
Subsidio por maternidad	0,047	0,041	0,054	0,061	0,040	0,048	0,127
Subsidio por enfermedad	0,107	0,102	0,085	0,099	0,059	0,103	0,269
Seguro de desempleo	0,142	0,169	0,304	0,364	0,150	0,207	0,487
Subsidio por accidentes de trabajo	0,002	0,002	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001
AFAM (Decreto-Ley 15.084 y Ley 16.697)	0,418	0,334	0,206	0,246	0,215	0,129	0,049
Prestaciones no contributivas							
AFAM - Ley 17.139	--	--	--	0,039	0,070	0,006	--
AFAM - PANES	--	--	--	--	0,027	0,020	--
AFAM - Plan de Equidad	--	--	--	--	--	0,271	0,319

* Las Transferencias incluyen: Transferencias a Entes Públicos y a Otros Organismos Públicos, Servicios de Deuda y Rentas Afectadas.

Fuente: elaborado en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas y Banco de Previsión Social - Uruguay

Los datos del cuadro 1 permiten constatar distintos fenómenos. En primer lugar, el tamaño del sector público a principios de los 90 sufre un cambio muy importante, pasando de un volumen de gasto del 16,9% del PIB en 1990 a un valor de 24,9% en 1995. Este aumento del gasto se refleja, en parte, en las recientes ampliaciones de los pagos de prestaciones contributivas (especialmente destacable es el aumento en el gasto en jubilaciones, y también en pensiones de vejez). La inspección visual del cuadro 3 también nos permite observar que pese a las recientes ampliaciones de los sistemas de transferencias orientadas hacia la población en condiciones de vulnerabilidad económica, la mayor parte de este gasto público de tipo social sigue destinándose al pago de prestaciones contributivas. En este sentido, cabe señalar que el peso de las prestaciones contributivas sobre el total de dichas transferencias fiscales es de más del 90%; en otras palabras, la importancia de las prestaciones no contributivas (tanto a pasivos como a activos) aunque si es verdad que es creciente, sigue siendo todavía muy marginal.

4. Comportamiento cíclico de las transferencias fiscales

La evidencia empírica internacional muestra que la política fiscal en los países en desarrollo, y especialmente en los países de Latinoamérica (LAC), ha exhibido durante muchos años un comportamiento claramente procíclico; mientras que los países desarrollados se han caracterizado por implementar políticas de carácter contra-cíclico (ver, por ejemplo, Vegh y Vuletin 2013). Sin embargo, tal como se pone de relieve en un reciente informe del Banco Mundial (2017), algunos países LAC han variado en los últimos años dicho comportamiento pasando a presentar políticas fiscales claramente contra-cíclicas (este sería el caso, por ejemplo, de Chile). Dentro de este marco, Uruguay, a tenor de la evidencia empírica existente, en general ha continuado llevando a cabo una política fiscal claramente pro-cíclica, (ver reciente informe del Banco Mundial 2017, para los periodos 1960-1999 y también 2000-2016).

A continuación, analizamos el comportamiento de las distintas transferencias fiscales para el caso de Uruguay, identificando su carácter pro o contra cíclico. Con este objeto, analizamos separadamente el comportamiento cíclico y tendencial de las distintas variables, comenzando por

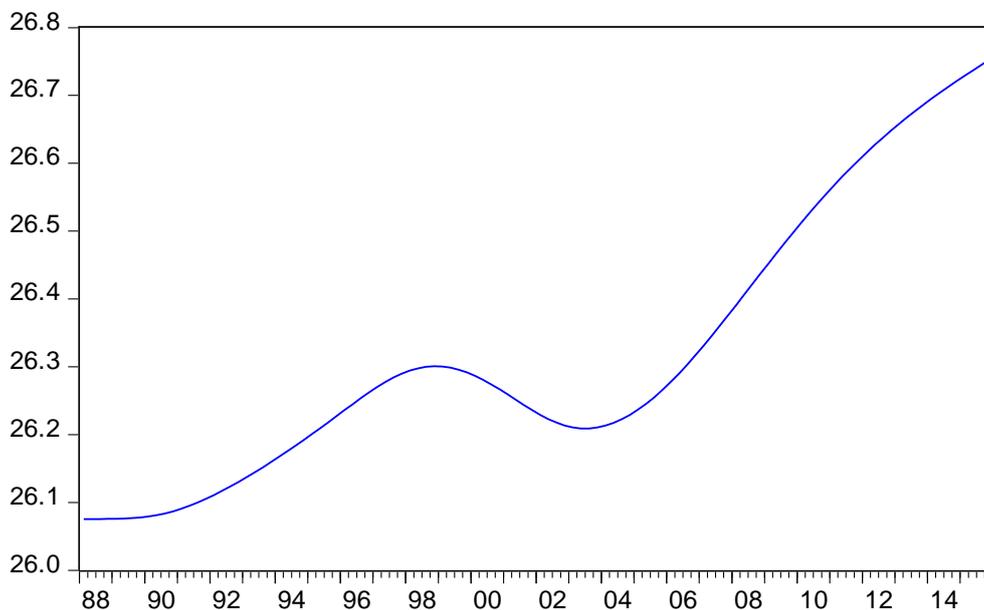
el PIB, utilizando el Filtro de Hodrick-Prescott (utilizando como *smoothing parameter* para datos trimestrales igual a 1600, tal como recomiendan Hodrick y Prescott, 1997).

Este análisis se divide en dos partes. En primer se analiza el comportamiento cíclico de los principales agregados económicos. Y, en segundo lugar, se detalla el comportamiento de las diferentes partidas fiscales de tipo social.

4.1 Comportamiento cíclico de principales agregados económicos

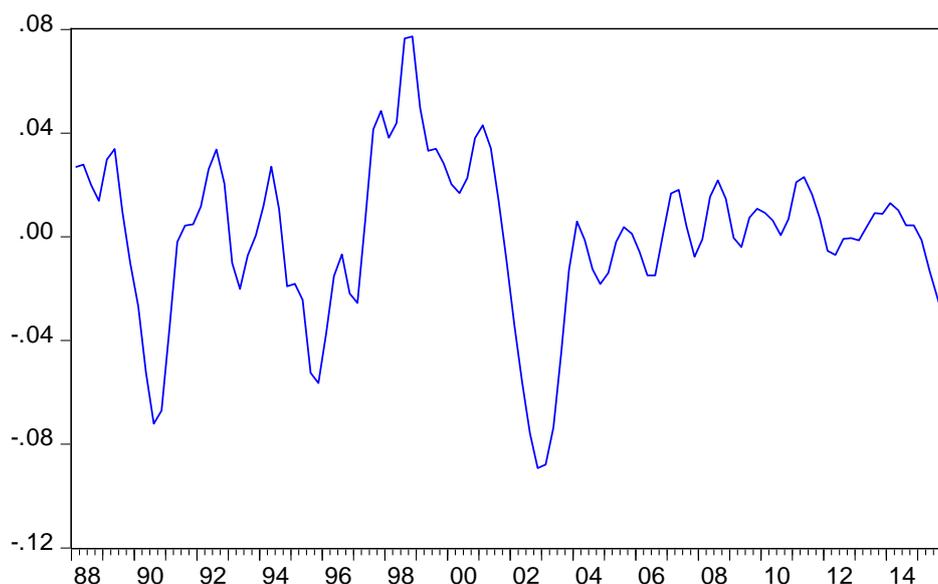
La inspección visual de la figura 1 nos muestra una evolución de la tendencia del PIB real para el período 1988:1 a 2015:4. Durante este periodo, se pueden distinguir claramente tres sub-periodos: una primera etapa de crecimiento (1990:4 a 1998:4) durante el cual el PIB real creció a una tasa anual promedio del 3.8%; una segunda etapa de clara recesión económica (1999:1 a 2003:1) con una tasa promedio de crecimiento del -4% anual; y finalmente un periodo de fuerte crecimiento, cuya tasa de crecimiento anual promedio fue del 4.3%.

Figura 1: Tendencia PIB (1988:1 - 2015:4)



Por su parte, en la figura 2 en la que se muestra la evolución del componente cíclico del PIB, podemos observar que existen importantes desviaciones del producto con respecto a su nivel tendencial, y que estas fluctuaciones cíclicas no ocurren en períodos regulares de tiempo y no tienen una duración fija o predeterminada, es decir presentan un comportamiento errático.

Figura 2: Ciclo PIB (1988:1 - 2015:4)

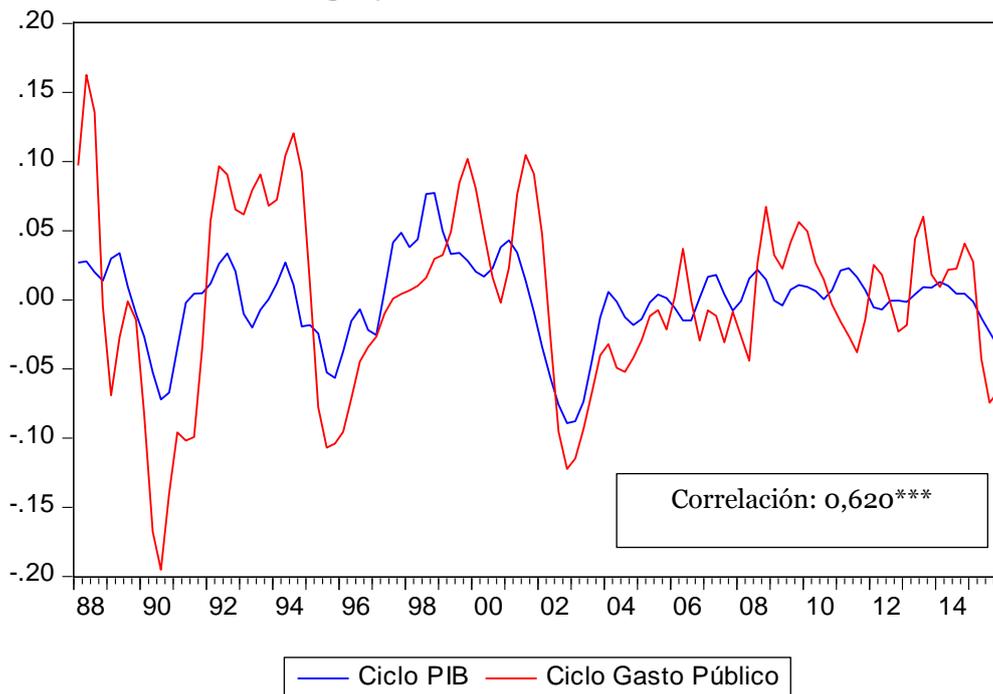


En las siguientes figuras se detalla el componente cíclico del total del gasto público, los ingresos públicos totales, y las distintas transferencias fiscales junto al componente cíclico del PIB, aportando además, el índice de correlación entre ambas variables así como su significatividad estadística³.

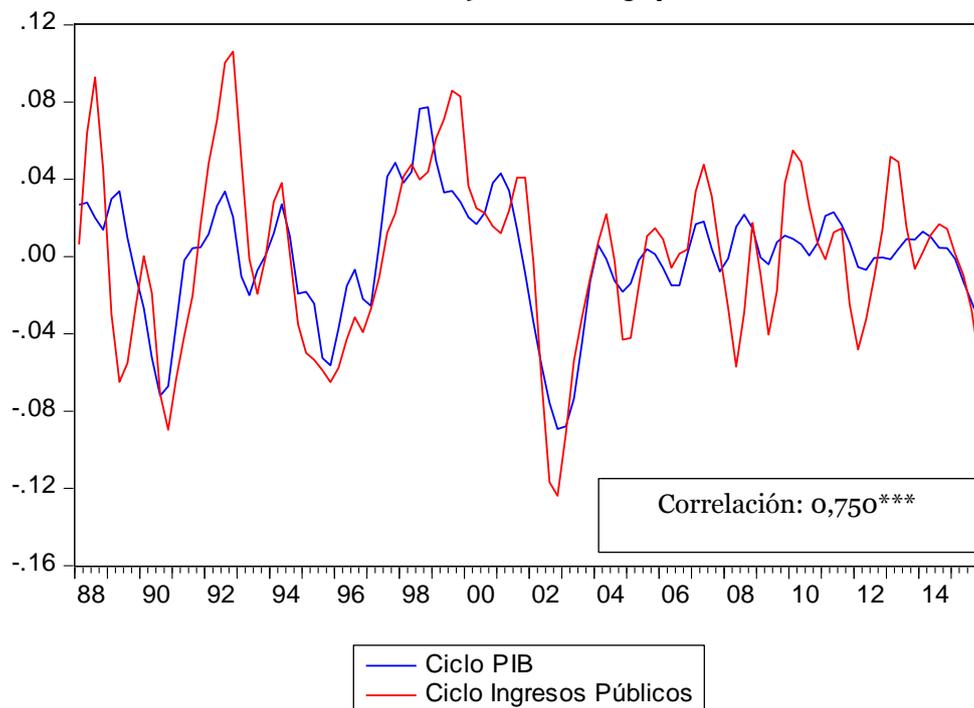
En primer lugar, se presenta el caso del gasto público total y los ingresos públicos, constándose claramente en ambos casos, su comportamiento pro-cíclico a lo largo del periodo considerado (1988:1-2015:4). En este sentido, resulta importante poner de relieve que se ha considerado también el análisis para distintos sub-periodos y confirmandose el mismo comportamiento en todos ellos.

³* Significación al 10%, ** Significación al 5%, ***Significación al 1%.

**Figura 3: Correlación cíclica entre PIB y gasto público total
Uruguay - Período 1988:1 – 2015:4**



**Figura 4: Correlación cíclica entre PIB e ingresos públicos totales
Período 1988:1 – 2015:4**



Continuando con la misma lógica de análisis, analizamos el comportamiento cíclico de los principales componentes del gasto público, considerando una clasificación económica del mismo. En este sentido, tanto el gasto corriente (Figura 5), como uno de sus principales, como es el gasto en remuneraciones (Figura 6), ambos presentan un comportamiento pro-cíclico durante el período analizado.

Figura 5: Correlación cíclica entre PIB y gasto público corriente
Período 1988:1 – 2015:4

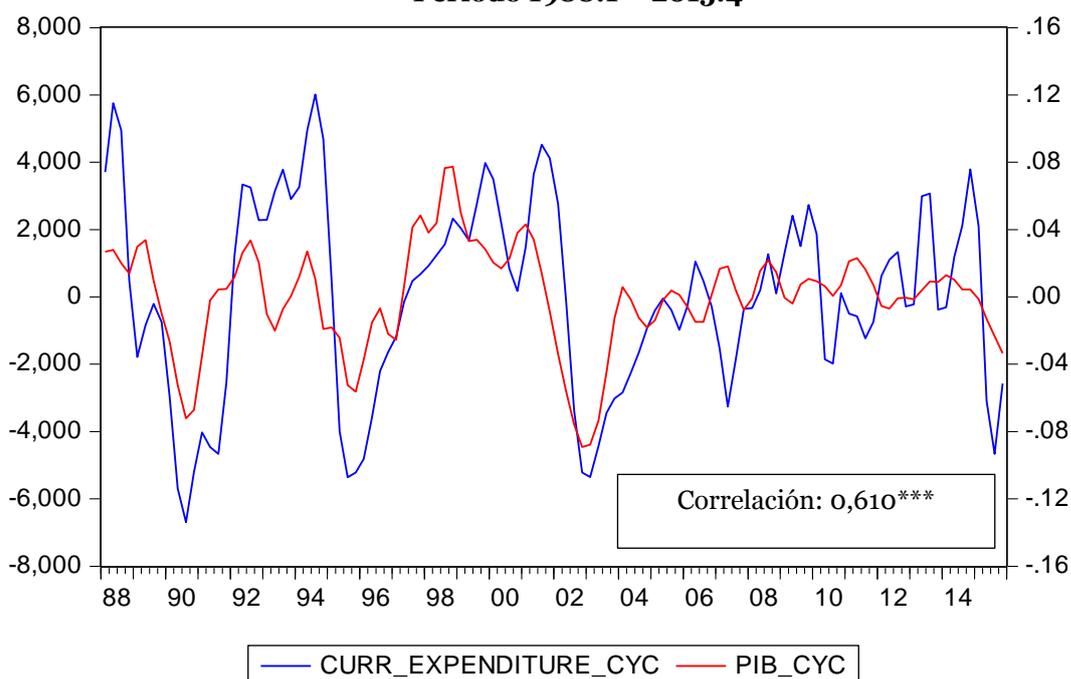
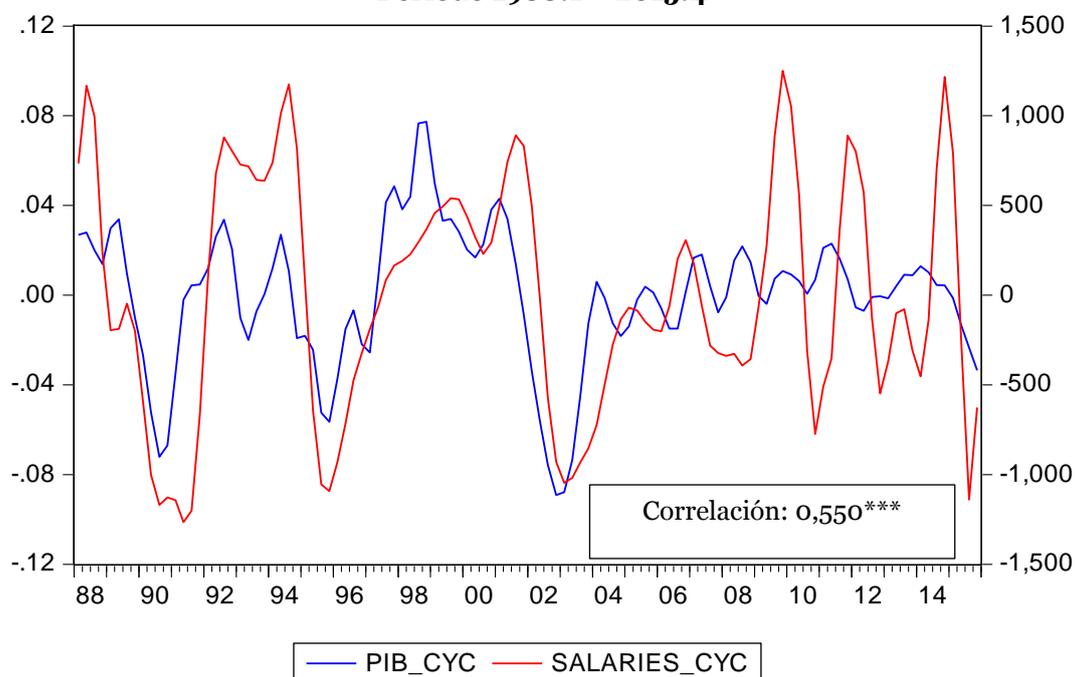


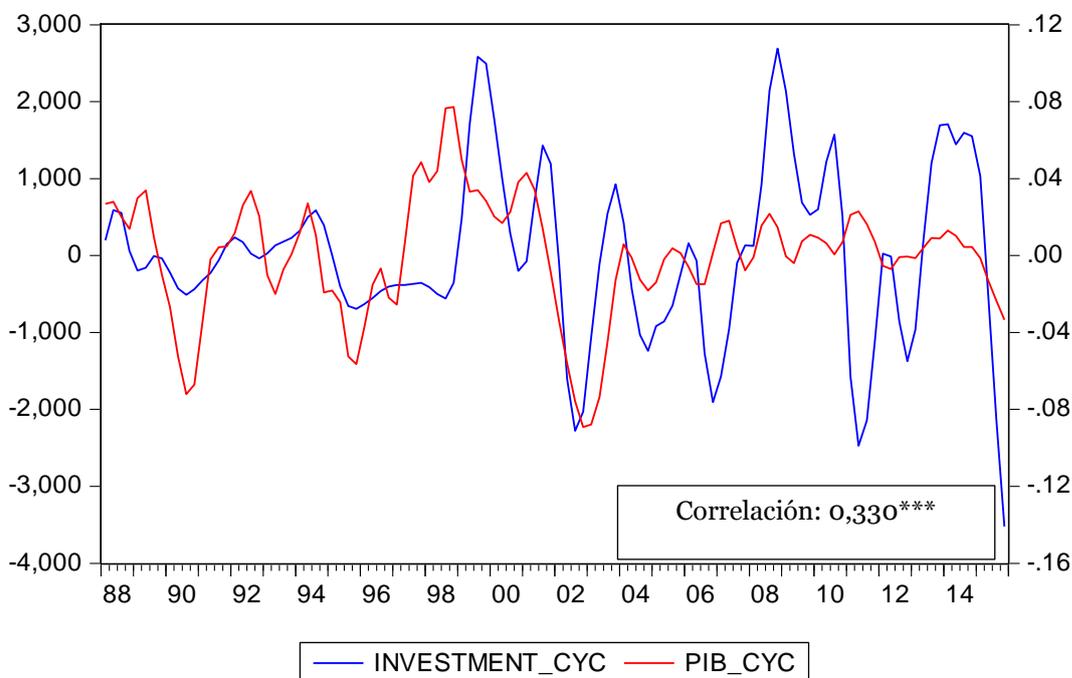
Figura 6: Correlación cíclica entre PIB y salarios públicos totales
Período 1988:1 – 2015:4



A su vez, si nos centramos en el análisis del caso de las transferencias de capital o recursos destinados a la inversión, partimos en principio del hecho que éstos últimos son más vulnerables que los gastos corrientes a los recortes presupuestarios, y por lo tanto deberían ser más procíclicos que el total de gastos corrientes. Sin embargo, sorpresivamente, tal como se muestra en la figura 7, constatamos que el gasto en inversión en Uruguay es pro-cíclico, aunque el índice de correlación es claramente inferior al que presentan el gasto público y el gasto corriente. De todas

formas, interesa destacar el hecho que, al menos durante el período analizado, los gasto en inversiones públicas, no han sido utilizadas como una herramienta contra-cíclica en Uruguay.

Figura 7: Correlación cíclica entre PIB e Inversión Pública
Período 1988:1 – 2015:4



4.2 Comportamiento cíclico de las transferencias fiscales de tipo social

A continuación, se considera las transferencias fiscales en forma de prestaciones a pasivos. En primer lugar, se analiza el comportamiento del total de prestaciones, para luego analizar el comportamiento de cada de sus diferentes componentes, es decir jubilaciones, pensiones, y pensiones a la vejez e invalidez.

Tal como se puede apreciar a través de los siguientes gráficos y los respectivos índices de correlación, en los cuatro casos se puede afirmar que dichas transferencias fiscales actúan de manera pro-cíclica, lo que no deja de ser sorprendente dado que en principio se trata de partidas de gasto estructurales y, por tanto, no tendrían por qué ser más elevadas en periodos expansivos y más bajas en recesión económica.

Figura 8: Correlación cíclica entre PIB y Pasividades Totales
Período 1988:1 – 2015:4

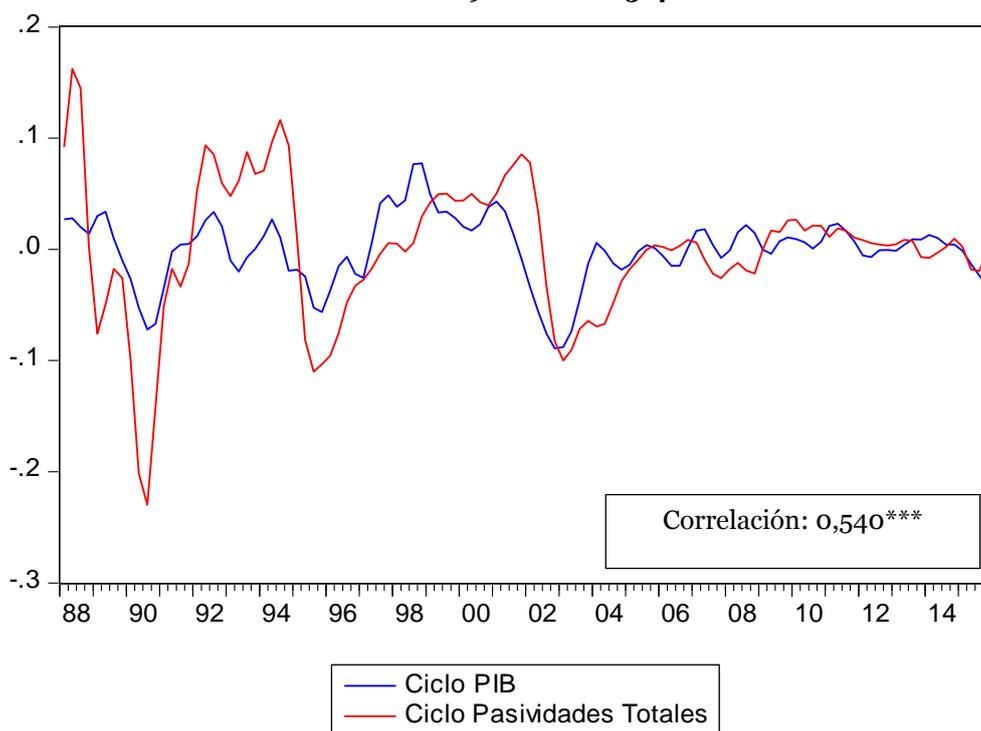
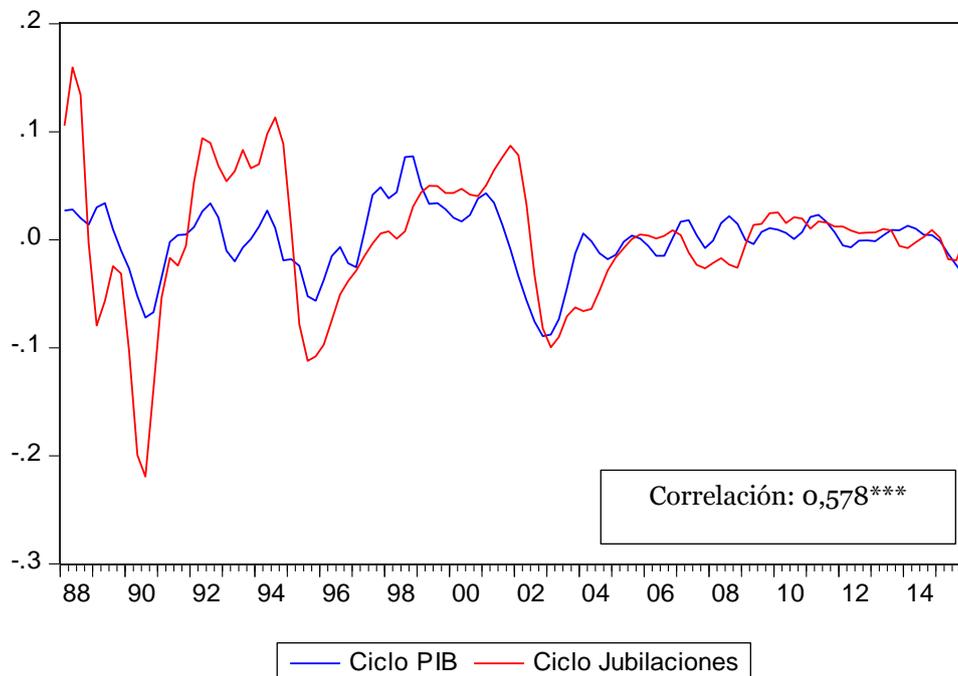
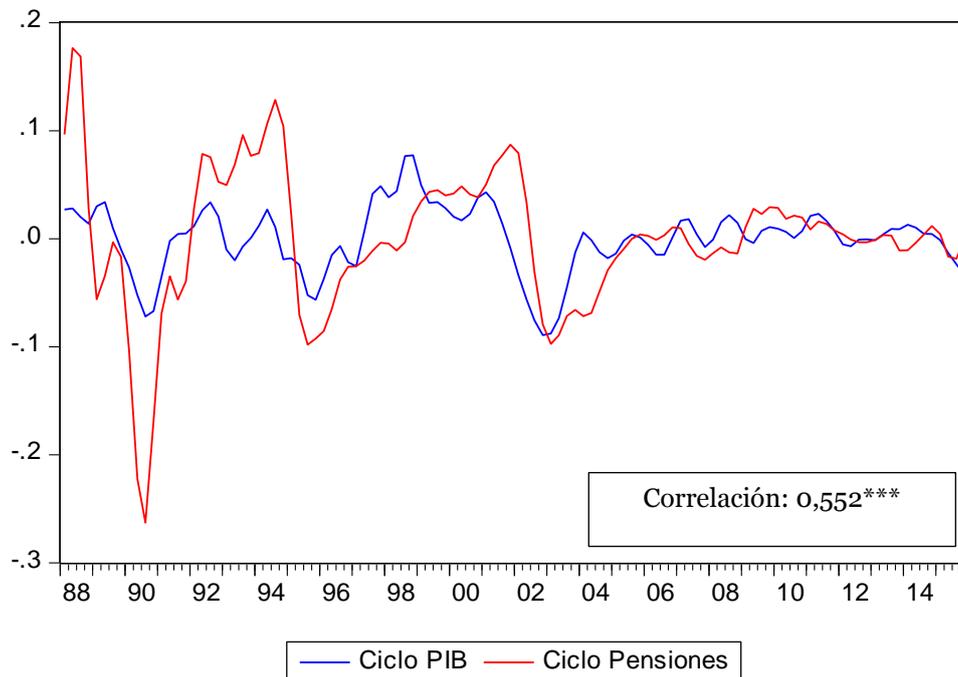


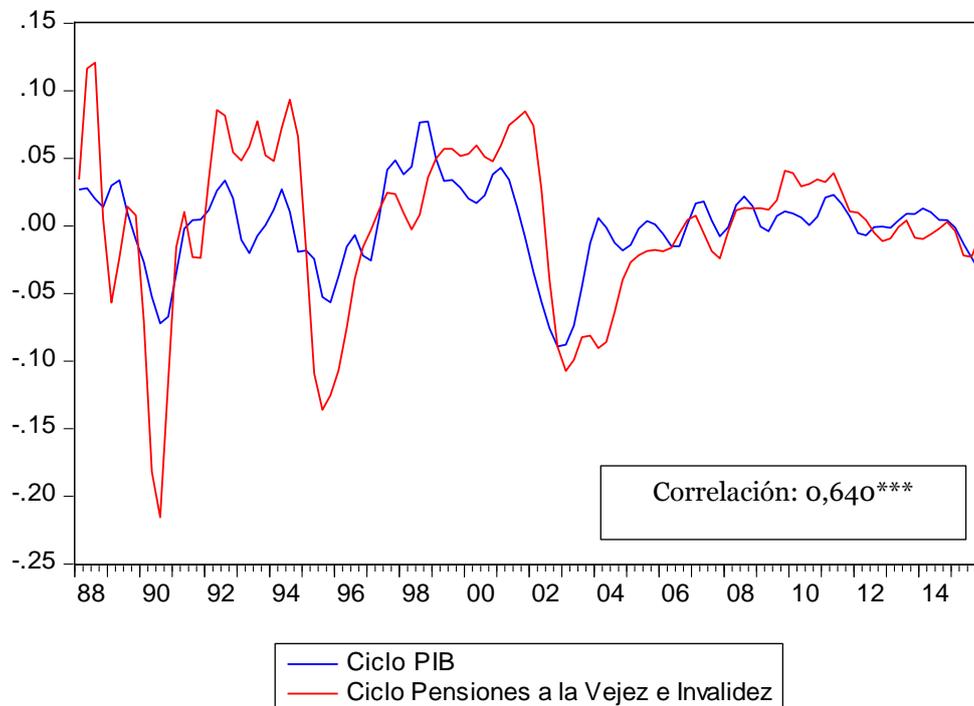
Figura 9: Correlación cíclica entre PIB y Jubilaciones
Período 1988:1 – 2015:4



**Figura 10: Correlación cíclica entre PIB y Pensiones
Período 1988:1 – 2015:4**



**Figura 11: Correlación cíclica entre PIB y Pensiones a la Vejez e Invalidez
Período 1988:1 – 2015:4**

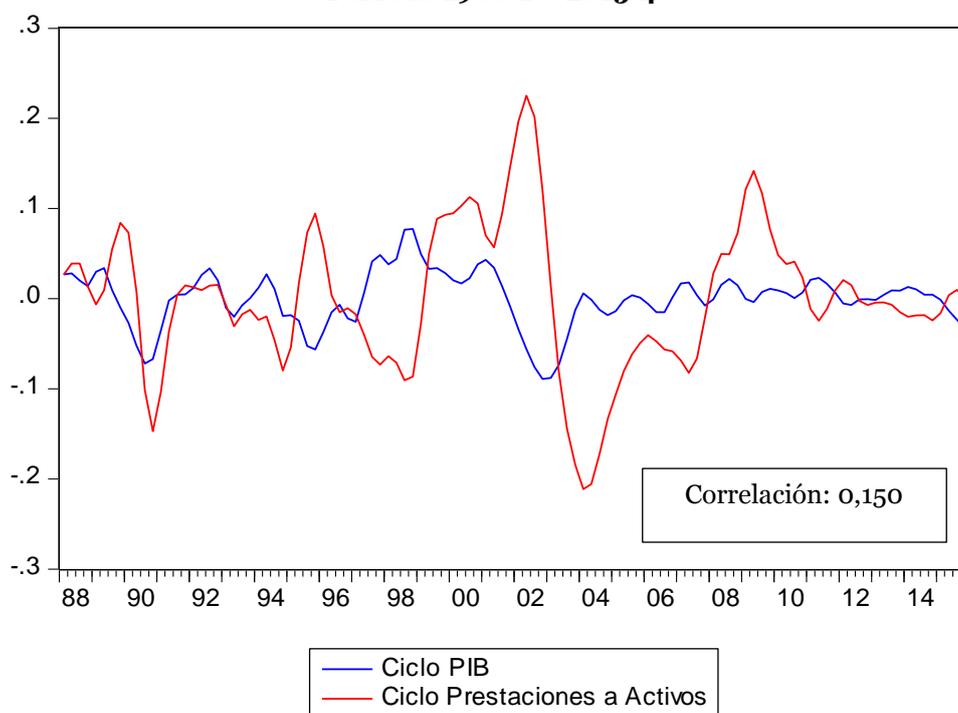


Finalmente, se considera las transferencias fiscales en forma de prestaciones a activos. Se presentan en primer lugar el monto total de este tipo de prestaciones, cuyo comportamiento no parece ser ni pro-cíclico ni contra-cíclico, y luego sus principales componentes. Estos son, por una

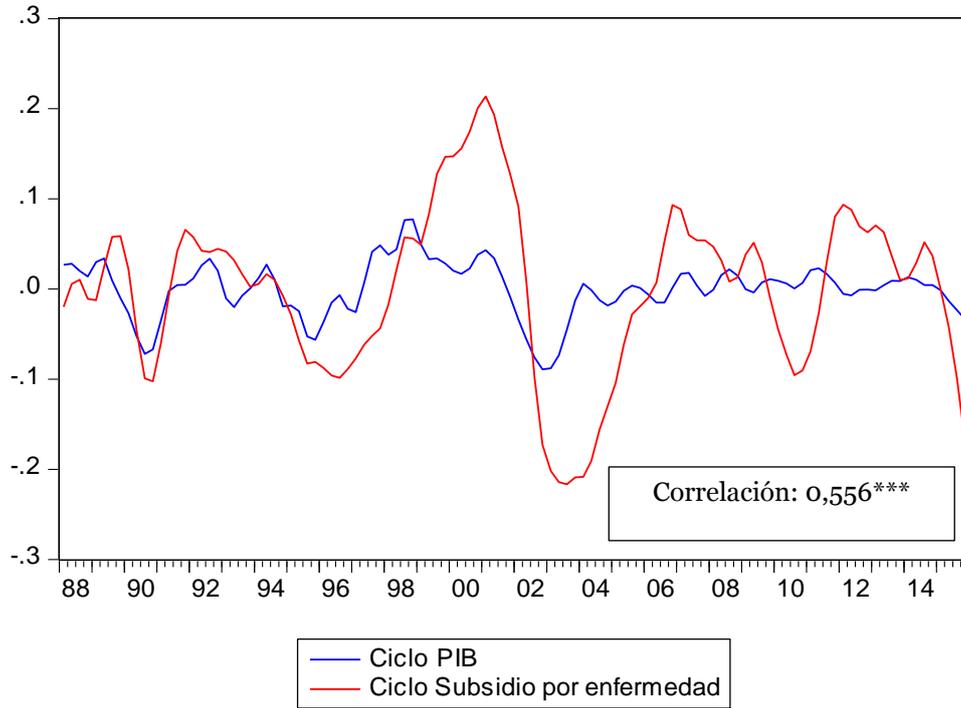
parte, subsidio por enfermedad, maternidad, y por accidentes de trabajo; y por otra parte, las prestaciones de desempleo y las asignaciones familiares (AFAM).

Tal como se puede apreciar a través de los gráficos y los respectivos índices de correlación, en los dos primeros casos (subsídios por enfermedad y maternidad), se constata que son pro-cíclicos, mientras que los subsidios por accidente de trabajo no presentan dicho carácter (correlación positiva pero no significativa).

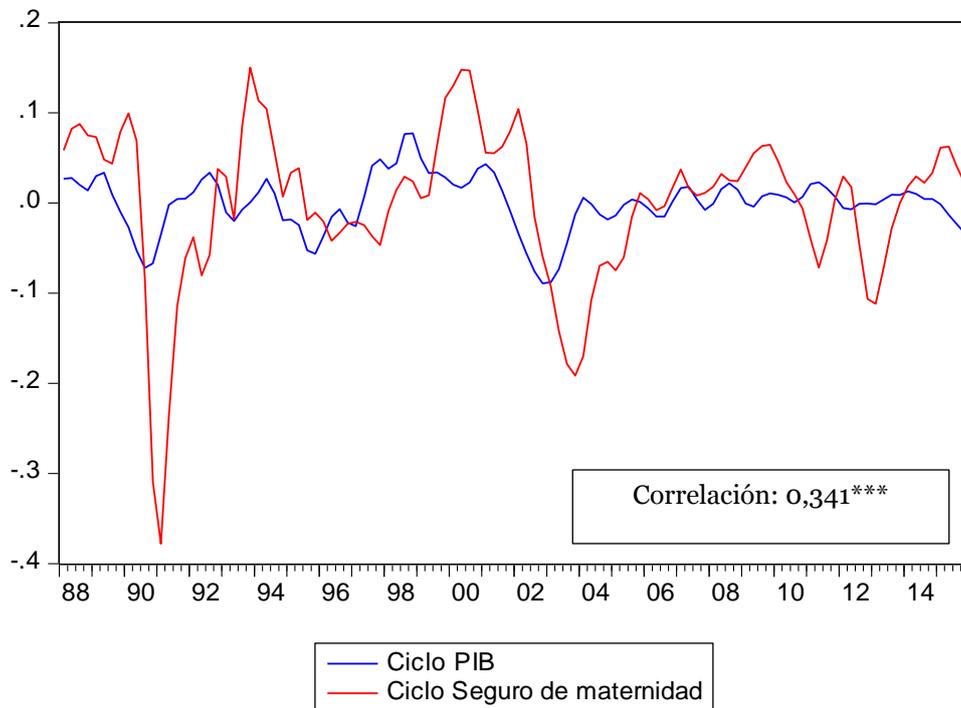
Figura 12: Correlación cíclica entre PIB y Prestaciones totales a Activos
Período 1988:1 – 2015:4



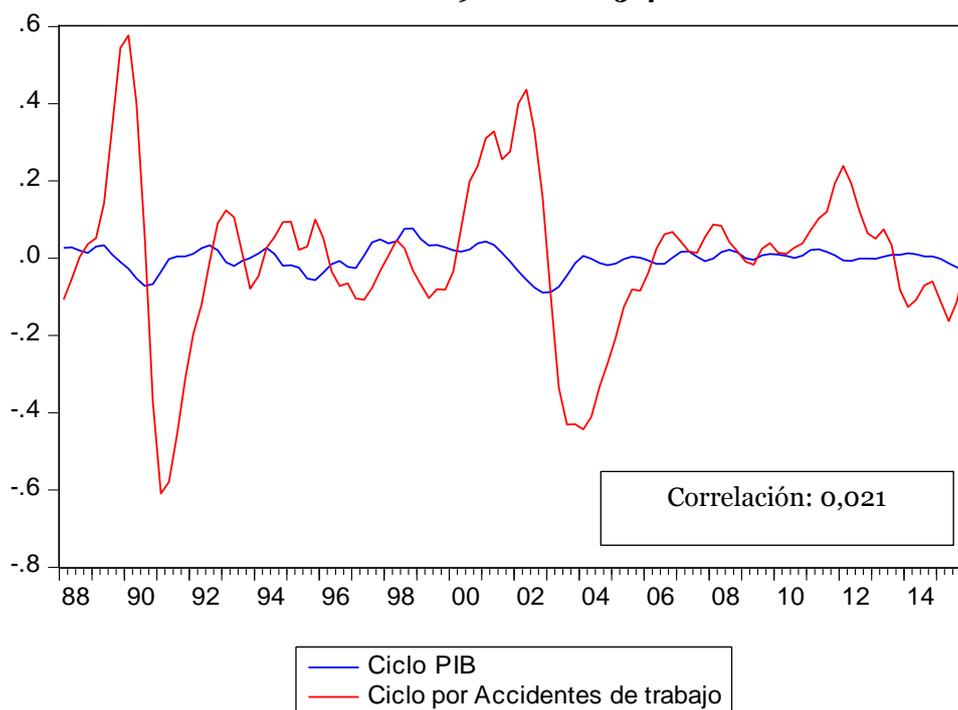
**Figura 13: Correlación cíclica entre PIB y Subsidio por enfermedad
Período 1988:1 – 2015:4**



**Figura 14: Correlación cíclica entre PIB y seguro de maternidad
Período 1988:1 – 2015:4**

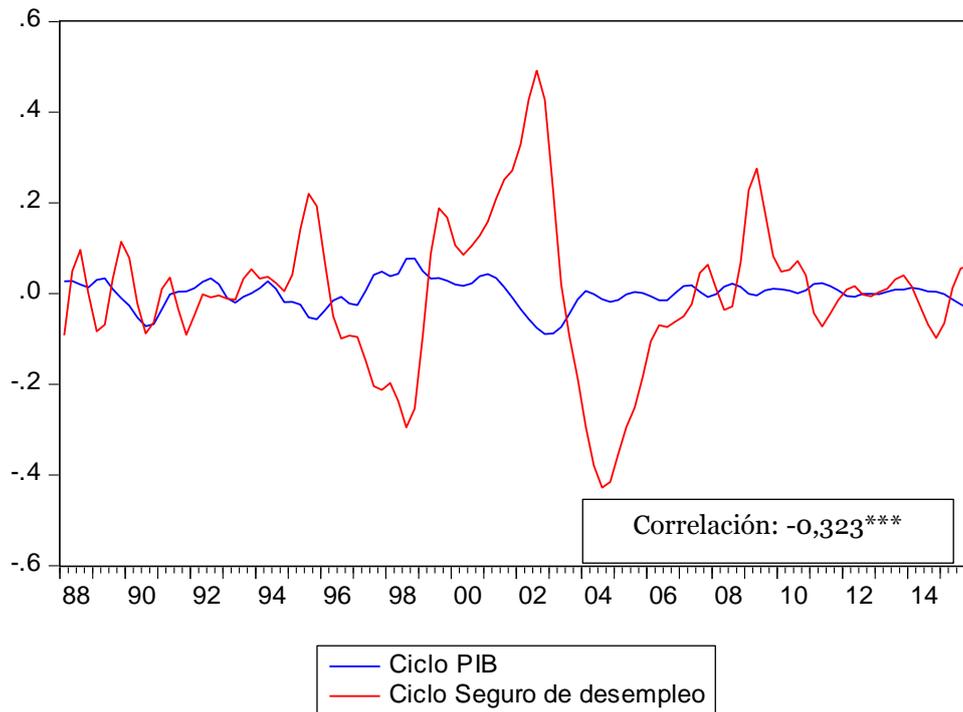


**Figura 15: Correlación cíclica entre PIB y Seguro por Accidentes de trabajo
Período 1988:1 – 2015:4**

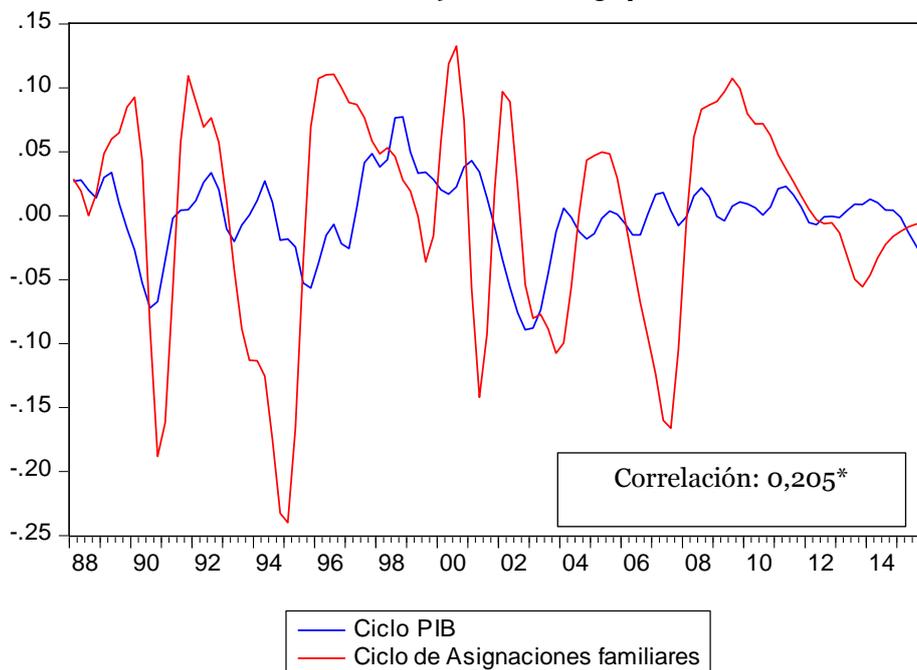


En último lugar, se analizan las prestaciones por desempleo y las asignaciones familiares (AFAM), que a priori deberían de ser gastos que contrarrestaran el ciclo económico. En este sentido, se observa que en el caso de las prestaciones por desempleo se corrobora su comportamiento contra-cíclico; sin embargo, en el caso de las asignaciones familiares, sorpresivamente se trata de un gasto pro-cíclico, si bien es verdad que presenta un índice de correlación positiva claramente inferior y significativo al 10%.

**Figura 16: Correlación cíclica entre PIB y Seguro de desempleo
Período 1988:1 – 2015:4**



**Figura 17: Correlación cíclica entre PIB y Asignaciones Familiares
Período 1988:1 – 2015:4**



Finalmente, basándonos en la información trimestral, resulta importante analizar la estructura temporal de las correlaciones, ya que pueden no existir relaciones fuertes entre las variaciones cíclicas del mismo período. Las correlaciones cruzadas entre los componentes cíclicos de las diferentes transferencias públicas y sus componentes con el PIB se pueden observar en el Cuadro 2.

**Cuadro 2 - Correlación cruzada de los componentes cíclicos de las variables fiscales con el componente cíclico del PIB
(Período 1998:I-2015:IV; Datos trimestrales)**

	Correlaciones cruzadas entre PIB (t) y la variable X en:										
Variable X	t-5	t-4	t-3	t-2	t-1	t	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5
Gasto público total	-0.131	-0.025	0.128	0.308	0.484	0.615	0.647	0.595	0.486	0.349	0.206
<i>Prestaciones de Pasividad y Ancianidad</i>											
Jubilaciones	-0.150	-0.045	0.113	0.302	0.472	0.578	0.591	0.530	0.426	0.309	0.199
Pensiones de sobrevivencia	-0.200	-0.096	0.067	0.263	0.439	0.552	0.576	0.525	0.429	0.320	0.216
Subsidios transitorios	-0.120	0.023	0.145	0.186	0.222	0.332	0.383	0.382	0.355	0.316	0.275
Pensiones a la vejez e invalidez	-0.117	-0.018	0.148	0.351	0.532	0.640	0.652	0.585	0.484	0.379	0.276
<i>Prestaciones de Actividad</i>											
Subsidio por maternidad	-0.245	-0.176	-0.101	-0.008	0.142	0.341	0.514	0.624	0.665	0.631	0.539
Subsidio por enfermedad	-0.202	-0.107	0.039	0.219	0.402	0.556	0.640	0.675	0.663	0.608	0.527
Seguro de desempleo	-0.333	-0.381	-0.409	-0.426	-0.410	-0.323	-0.152	0.049	0.237	0.394	0.526
Subsidio por accidentes de trabajo	-0.369	-0.430	-0.428	-0.348	-0.192	0.021	0.259	0.467	0.592	0.622	0.586
Asignaciones familiares	0.222	0.207	0.193	0.187	0.194	0.205	0.204	0.191	0.163	0.118	0.061

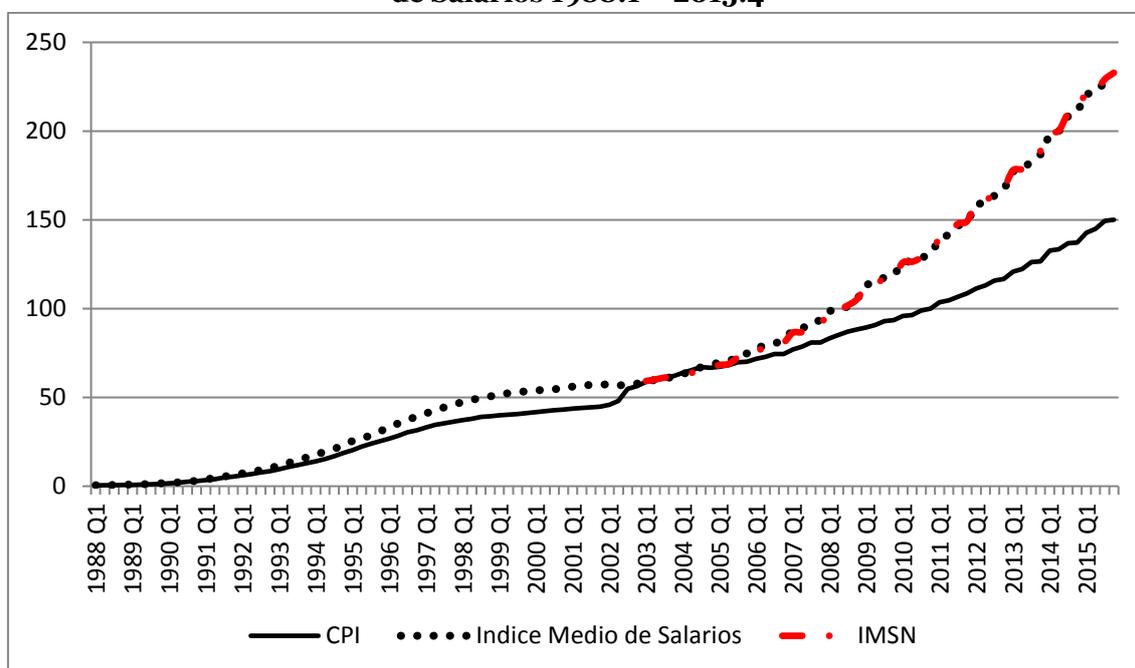
El análisis de la información brindada permite concluir que los gastos totales y las diferentes categorías de transferencias públicas se retrasan al ciclo económico, obteniéndose el valor máximo de las correlaciones cruzadas para las diferentes prestaciones un trimestre después del ciclo del PIB.

5. Análisis de política

En esta sección se analiza con mayor detalle como la forma de indexar las transferencias fiscales sociales ha podido influenciar el comportamiento claramente pro-cíclico detectado en las secciones anteriores. En estos ejercicios de política utilizamos tres tipos de índices de indexación: Índice de Precios al consumo (IPC), Índice Medio de Salarios (IMS) e Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN). Dentro de este marco, resulta importante tener en cuenta que el IMS fue establecido por la Ley No. 13.728 del 17/12/1968 con el objetivo de estimar la evolución de los ingresos corrientes de los trabajadores permanentes en relación de dependencia de los sectores público y privado formal de todo el país. Por su parte, el IMSN fue establecido por Ley No. 17.649 del 3/06/2003, siendo su objetivo ajustar las pasividades (pensiones y jubilaciones) de acuerdo a lo establecido por el art. 67 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay. El IMS y el IMSN difieren en que, en este último no se deducen los descuentos legales a cargo del trabajador (contribución a la Seguridad Social, Fondo Nacional de Salud, Fondo de Reversión Laboral e Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas).

La figura 18 detalla la evolución temporal de tres índices durante el periodo analizado (1988:1 a 2015:4), y con base igual a uno en 1989:1.

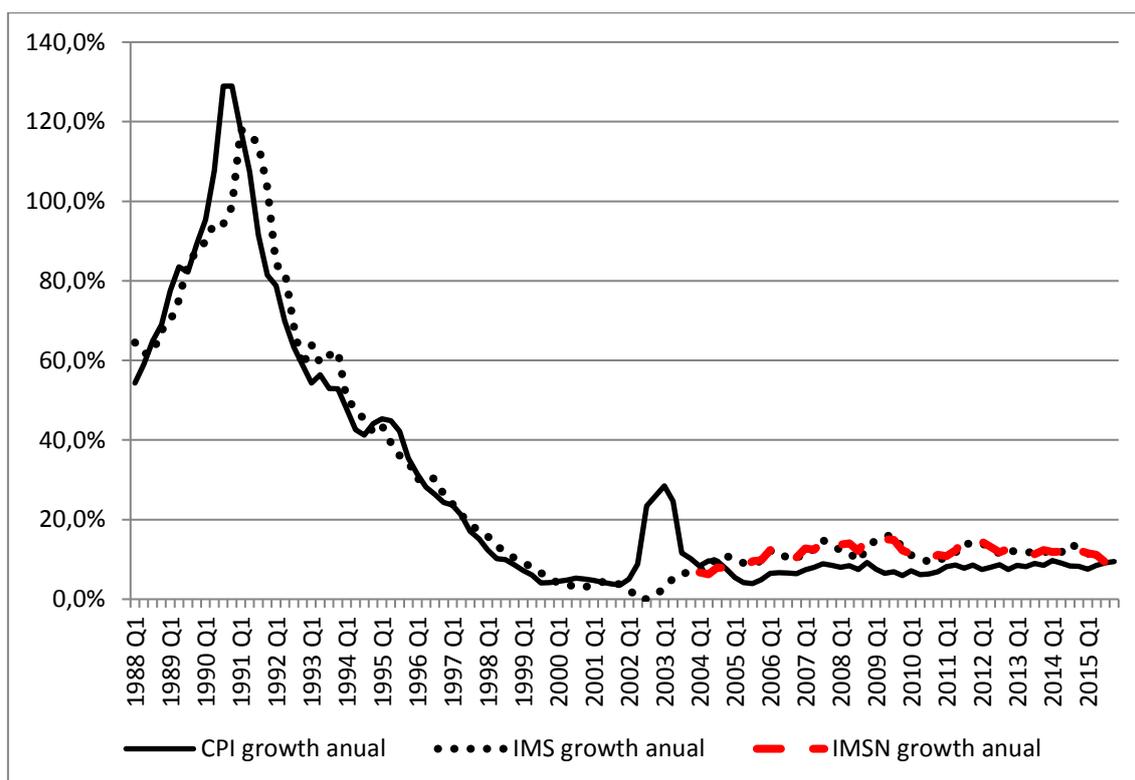
Figura 18: Evolución temporal del Índice de Precios al Consumo e Índices Medios de Salarios 1988:1 – 2015:4



La inspección visual de la figura 18 nos muestra claramente un comportamiento claramente más inflacionario para el caso de los índices salariales, siguiendo ambos índices salariales una trayectoria prácticamente idéntica desde su coexistencia.

Por su parte, en la figura 19 centramos el análisis en las tasas de crecimiento de los tres índices. De hecho, este resulta ser el aspecto más relevante dado que son éstas tasas de crecimiento, las que se aplican para actualizar (indexar) los montos de las correspondientes transferencias fiscales.

Figura 19. Evolución temporal de las tasas de crecimiento del Índice de Precios al Consumo e Índices Medios de Salarios 1988:1 – 2015:4



La observación de la figura 19 nos permite detectar algunos puntos importantes. En primer lugar, las diferencias entre la evolución de las tasas de crecimiento de los dos índices salariales son casi inexistentes. En segundo lugar, se pueden apreciar sub-periodos con trayectorias muy diferentes en el crecimiento de los índices de precios y salariales. Así, durante el período 1988:1 a 1991:4 la tasa de crecimiento del IPC no solo era muy elevada sino que claramente superior a la tasa de crecimiento de los salarios. Sin embargo, a partir de 1992:1, ambos índices comienzan a sufrir una fuerte reducción que llega hasta el año 2000. Por su parte, durante el periodo 2002-2004, se aprecian valores considerablemente más elevados para el caso del crecimiento de los precios, situación que se ve claramente revertida a partir de entonces, si bien las diferencias entre ambos tipos de índices pasan a ser muy inferiores.

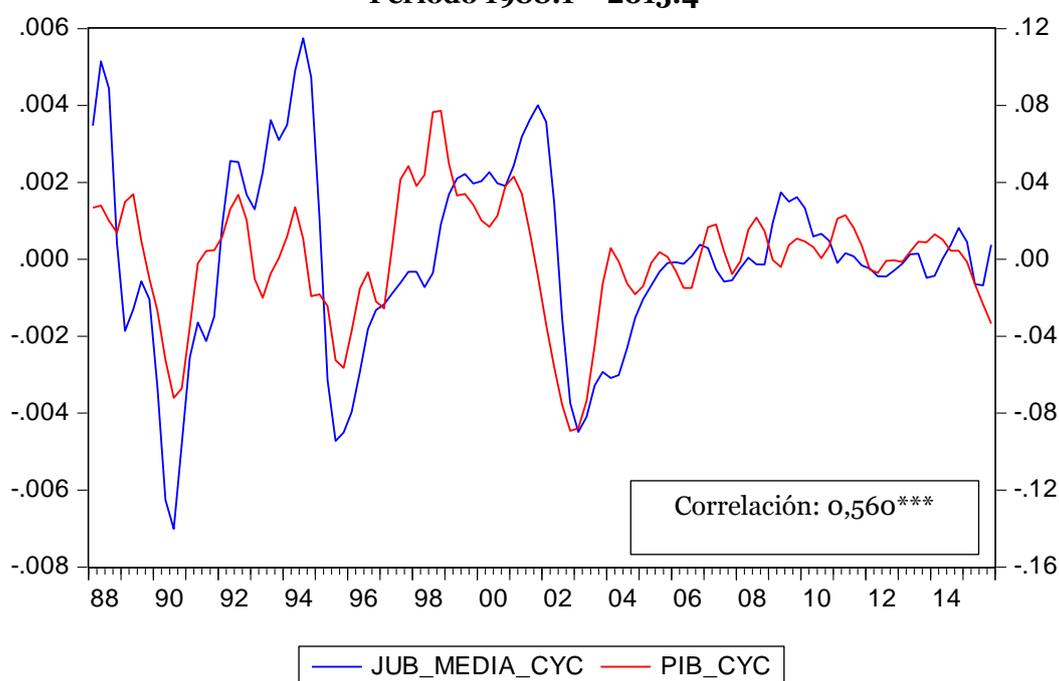
Teniendo en cuenta la diferente evolución de estos índices, a continuación se analizan las implicaciones de los métodos de actualización utilizados, a los efectos de inspeccionar hasta qué punto ello ha aumentado el carácter pro-cíclico de las diferentes partidas. Dichas implicaciones vienen provocadas debido a que, como ya fuera señalado, una gran proporción de transferencias

sociales (jubilaciones y pensiones) se actualizan utilizando como índice de referencia los índices salariales y, por tanto, resulta probable que este hecho haya aumentado su carácter pro-cíclico.

Más específicamente, se analiza cómo se habrían comportado las jubilaciones y pensiones de haber sido actualizadas utilizando el índice de precios (IPC) y no los índices salariales.

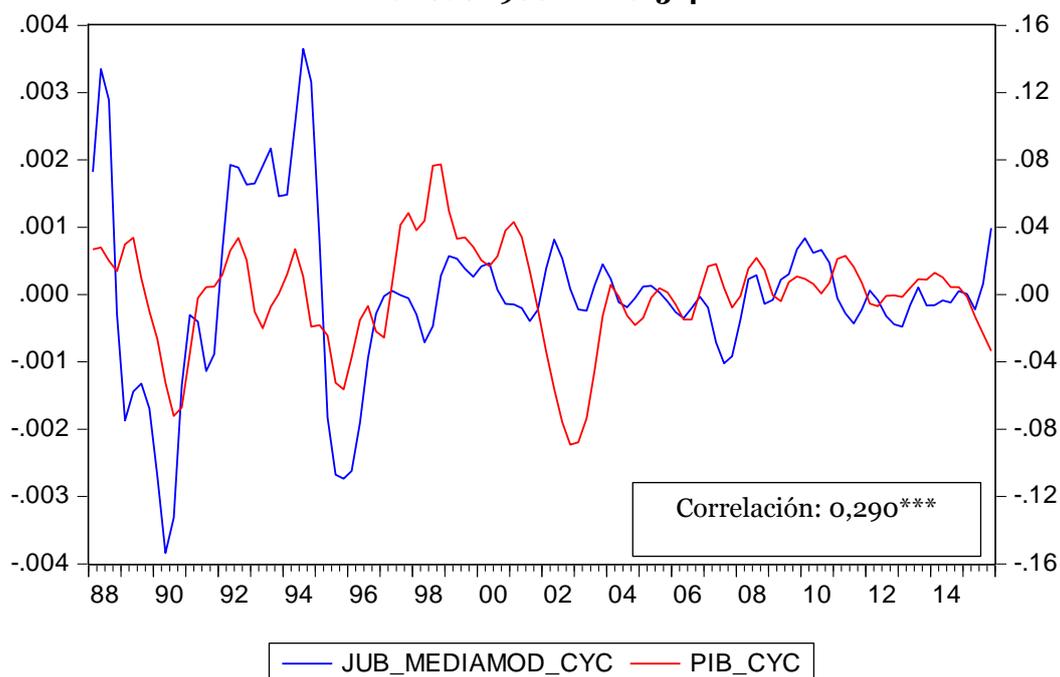
Comenzando por el caso de las jubilaciones, dado que se cuentan con datos tanto de número de personas beneficiarias (q), como del gasto total ($p \times q$), resulta adecuado obtener la jubilación media (p). Dentro de este marco, una tarea previa consiste en analizar el comportamiento cíclico de esta jubilación media (p). La inspección de la figura 20 permite constatar un comportamiento muy similar del componente cíclico de la jubilación media con la evolución del componente cíclico del PIB; mostrando una elevada correlación positiva y significativa.

Figura 20: Correlación cíclica entre PIB y la Jubilación Media
Período 1988:1 – 2015:4



A continuación, procedemos a obtener la jubilación media modificada. En concreto, dado que queremos aproximar cual hubiera sido el comportamiento cíclico de esta pensión media, si se las hubiera actualizado con el índice de precios (IPC) y no por los índices de salarios; para obtener esta nueva serie de pensión media modificada (p') procedemos a dividir la pensión media (p) por el cociente IMS/IPC , con lo cual 'anulamos' el efecto IMS y lo sustituimos por un aumento equivalente al IPC . Es decir: $p' = p / (IMS/IPC)$. Una vez obtenida p' , obtenemos su componente cíclico utilizando el filtro Hodrick-Prescott y lo comparamos con el componente cíclico del PIB, tal como se muestra en el Figura 21.

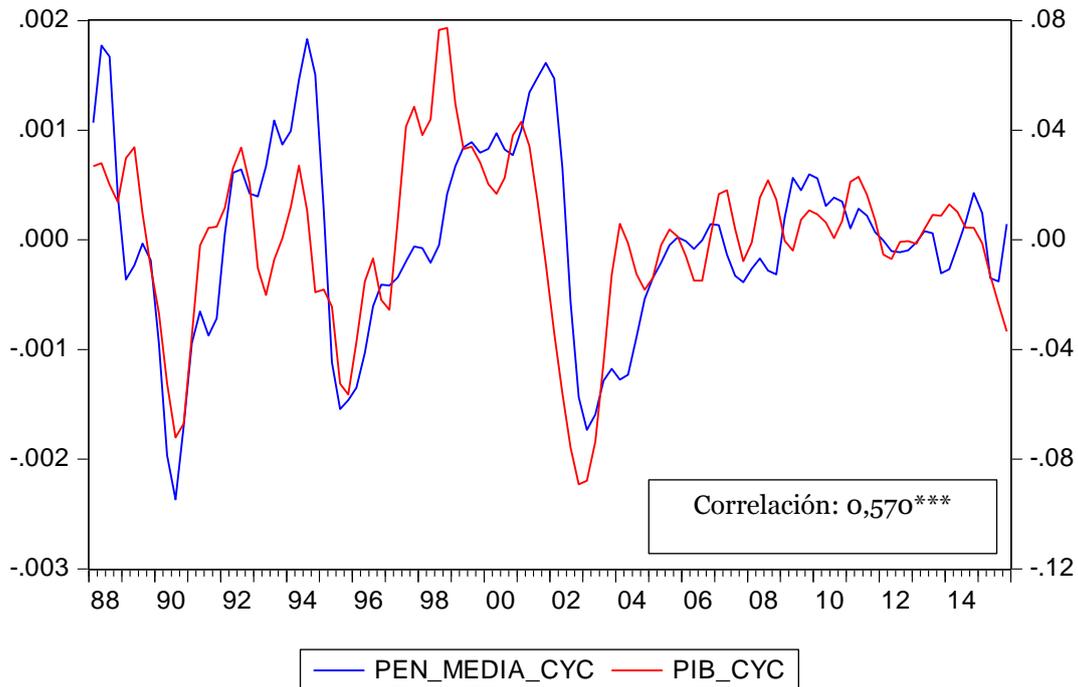
**Figura 21: Correlación cíclica entre PIB y la Jubilación Media Modificada
Período 1988:1 – 2015:4**



La figura 21 permite constatar que, para el caso de las jubilaciones, si se hubieran actualizado con el IPC, estas hubieran seguido siendo pro-cíclicas, si bien es verdad que presentarían una correlación pro-cíclica claramente inferior.

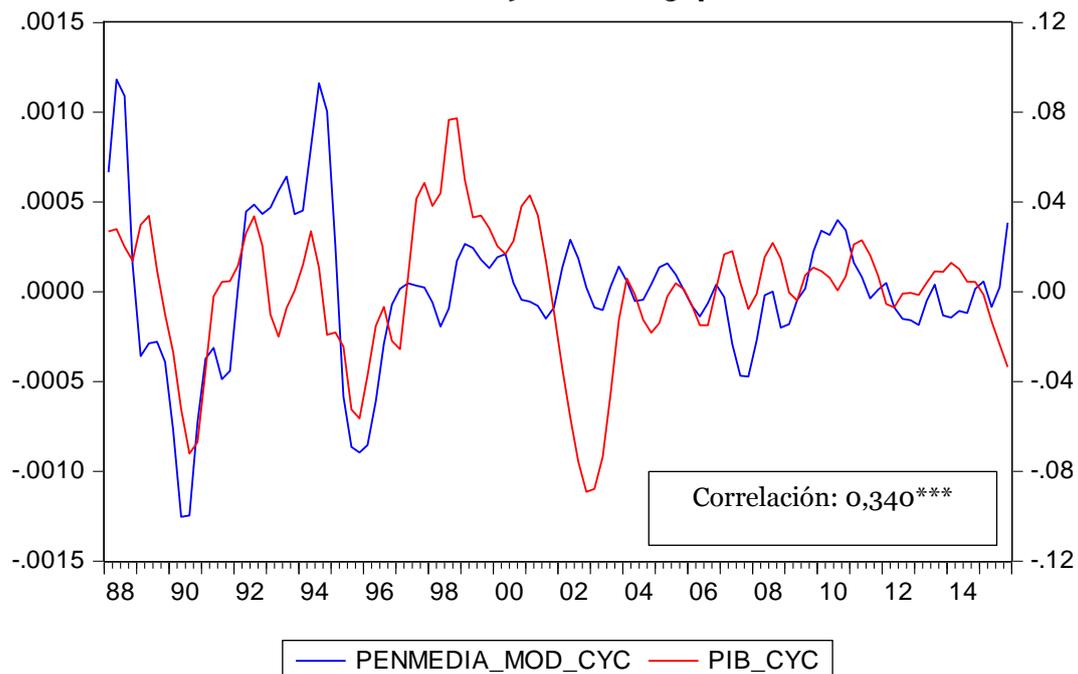
Luego, procedemos a analizar la partida de las pensiones, que junto con las jubilaciones representan cerca del 90% del gasto en transferencias fiscales sociales que son objeto de análisis en dicho trabajo. En concreto, procedemos a examinar el caso de las pensiones de sobrevivencia. Así, siguiendo el mismo proceso que con el caso de las jubilaciones, en primer lugar calculamos y analizamos el comportamiento de la pensión de sobrevivencia media (Figura 22).

Figura 22: Correlación cíclica entre PIB y Pensión de Sobrevivencia Media
Período 1988:1 – 2015:4



Una vez más, el análisis de la Figura 22 pone de relieve el carácter pro-cíclico de estas pensiones medias. Recordemos que la correlación con el gasto total en pensiones de sobrevivencia era muy similar (0,550***). A continuación, procedemos a obtener la pensión media de sobrevivencia modificada, considerando el caso que el gobierno la hubiera actualizado con los precios, siguiendo la misma metodología que en el caso de las jubilaciones.

Figura 23: Correlación cíclica entre PIB y Pensión de Sobrevivencia Modificada
Período 1988:1 – 2015:4



La Figura 23 muestra nuevamente que, para el caso de las pensiones de sobrevivencia, si se hubieran actualizado con el IPC, estas hubieran continuado exhibiendo un comportamiento pro-cíclico, si bien es verdad que presentarían una correlación bastante menor.

En resumen, podemos concluir dicha sección afirmando que el hecho de actualizar las jubilaciones y pensiones de sobrevivencia utilizando índices salariales y no de precios (IPC), ha provocado sin duda una mayor pro-ciclicidad de las transferencias fiscales en Uruguay. Sin embargo, los datos también muestran que este no es el único elemento que explica dicho comportamiento.

6. Comentarios finales

La evolución del gasto público se encuentra condicionada por factores sociales, económicos y políticos. Desde un punto de vista macroeconómico, sería deseable que el gasto público aumentara en periodos de crisis o desaceleración temporal de la actividad económica y, por el contrario, se redujera en periodos de expansión económica, ayudando a estabilizar la demanda agregada y suavizar, de esta forma, los ciclos económicos. Como explica Berganza (2012), la pro-ciclicidad de la política fiscal en América Latina, ha aumentado la volatilidad macroeconómica, deprimido las inversiones en capital real y humano, obstaculizando el crecimiento económico y aumentado la vulnerabilidad fiscal.

Nuestro estudio demuestra que en el caso de Uruguay durante las últimas décadas, las diferentes partidas de gastos públicos han evolucionado en la misma dirección que la actividad económica y, por tanto, han contribuido a amplificar los ciclos económicos. En concreto, el análisis del comportamiento cíclico de las transferencias públicas sociales durante el período 1998:1 a 2015:4, nos ha permitido constatar que, en términos generales, dichas transferencias actúan de manera claramente pro-cíclica.

Con relación a las prestaciones a pasivos, dicho comportamiento no deja de ser sorprendente dado que se trata de partidas de gastos estructurales y, por tanto, no tendrían por qué ser más elevadas en periodos expansivos y más bajas en periodos de recesión económica.

Por su parte, si se considera las transferencias fiscales en forma de prestaciones a individuos activos; en los casos de subsidios por enfermedad y maternidad, se constata que son pro-cíclicos, mientras que los subsidios por accidente de trabajo no presentan dicho carácter (correlación positiva pero no significativa). Por su parte, si bien en el caso de las prestaciones de desempleo se detecta un adecuado comportamiento contra-cíclico, en el caso de las asignaciones familiares sorpresivamente se detecta un nuevamente un comportamiento pro-cíclico.

Una de las posibles razones que podría explicar, al menos en parte, este comportamiento pro-cíclico podría ser que las principales transferencias fiscales sociales (jubilaciones y pensiones) se actualizan siguiendo la evolución de los salarios y no la de los precios al consumo. En este sentido, en la última sección de este estudio, evaluamos empíricamente dicha hipótesis, constatando que si dichas transferencias se hubieran actualizado según el índice de precios (IPC), seguiríamos encontrando un comportamiento pro-cíclico de dichas partidas, aunque no tan acentuado. Debido a estos resultados, consideramos que además de los mecanismos de indexación podrían existir otros factores que podrían contribuir a explicar dicho comportamiento pro-cíclico. Entre las principales razones adicionales se puede encontrar la importancia de las restricciones de crédito que enfrentan los gobiernos en las economías emergentes durante las recesiones, la dependencia de los ingresos gubernamentales de las variaciones de los precios internacionales de los commodities y, una razón adicional y potencialmente importante para la pro-ciclicidad de la política fiscal, podría ser un efecto de "voracidad" por el cual la competencia entre diversos grupos de interés

por los recursos públicos conduce a un aumento más que proporcional del gasto público (Akitoby et al. 2006). Bajo este marco de análisis, creemos que una planificación adecuada a través de la imposición de reglas fiscales podría, además de controlar el crecimiento de la deuda pública (sostenibilidad fiscal), facilitar el papel de estabilización del producto por parte de la política fiscal.

7. Bibliografía

Akitoby, B., Clements, B., Gupta, S. y Inchauste, G. (2006): ‘Public spending, voracity, and Wagner’s law in developing countries’. *European Journal of Political Economy*, 22(4), 908–924.

Amarante V., G. de Melo, A. Machado y A. Vigorito (2008), “Criterio de selección para ingresar al nuevo sistema de Asignaciones Familiares”. Informe Final de convenio Udelar- Ministerio de Desarrollo Social.

Banco Mundial (2017), “Leaning Against the Wind: Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean in a Historical Perspective” Semiannual Report. Office of the Regional Chief Economist.

Berganza, J.C (2012). ‘Fiscal rules in Latin America: A survey’. Documentos Ocasionales 1208. Banco de España.

Ferreira Coimbra, Natalia; Forteza, Álvaro (2005), “Can Latin America Protect the Elderly With Non Contributory Programs? The Case of Uruguay”. *Development Policy Review*, Vol 23 No 6.

Vegh, Carlos A., y G. Vuletin (2013), “The road to redemption: Policy response to crises in Latin America” paper presented at the IMF’s Annual Research Conference.

INSTITUTO DE ECONOMÍA

Serie Documentos de Trabajo

Enero, 2018
DT 01/2018



Instituto de Economía

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República - Uruguay