
La respuesta fiscal frente al COVID-19 en Uruguay

Verónica Amarante
Federico Scalese

INSTITUTO DE ECONOMÍA

Serie Documentos de Trabajo

Diciembre, 2022

DT 17/2022

ISSN: 1510-9305 (en papel)

ISSN: 1688-5090 (en línea)

Este estudio se ha elaborado en el marco del proyecto UNU-WIDER SOUTHMOD - *Simulation Tax and Benefit Policies for Development Phase 2*, que forma parte del programa *Domestic Revenue Mobilization*. El programa se financia mediante contribuciones específicas de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norad). Una versión en inglés de este documento ha sido publicada en la serie Wider Working Paper Series.

Los autores desean agradecer los valiosos comentarios de Maria Jouste (UNU-Wider) así como del resto de los investigadores participantes del proyecto.

Nota: Este estudio ha recibido la aprobación ética de la Junta Mixta de Revisión Ética de la Universidad de las Naciones Unidas (nº de referencia: 202104/01) el 11 de mayo de 2021.

Forma de citación sugerida para este documento: Amarante, V. y Scalese, F. (2022). La respuesta fiscal frente al COVID-19 en Uruguay. Serie Documentos de Trabajo, DT 17/2022. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

La respuesta fiscal frente al COVID-19 en Uruguay

Verónica Amarante *

Federico Scalese **

Resumen

En este trabajo se analiza la respuesta de las políticas de protección social frente al COVID-19 en Uruguay, en base a microsimulaciones estáticas. La configuración de la protección social en el país previa a la crisis facilitó la puesta en marcha de un apoyo rápido a la población vulnerable y a los trabajadores formales. La respuesta adoptada por el gobierno uruguayo incluyó el aumento de la cuantía de las transferencias monetarias existentes, la puesta en marcha de un nuevo programa de transferencias monetarias para llegar a los trabajadores informales y la simplificación de los requisitos para la prestación del seguro de desempleo. Por el lado de los impuestos, se implementó un impuesto temporal a la renta (Impuesto de Emergencia COVID-19) para los trabajadores públicos (excluidos los trabajadores de la salud) y los pensionados que perciben un ingreso superior a un determinado umbral durante dos meses en 2020 y dos meses en 2021. Nuestros resultados indican que las modificaciones en el sistema de protección social introducidas para hacer frente a la COVID-19 permitieron reducir la incidencia de la pobreza en 1,3 y 1,6 puntos porcentuales en 2020 y 2021 respectivamente. Los efectos fueron mayores entre los hogares con niños: si no se hubieran introducido modificaciones en la protección social como respuesta a COVID-19, la pobreza habría sido 1,8 o 2,4 puntos porcentuales mayor para estos hogares en 2020 y 2021 respectivamente. El instrumento más importante fue el seguro de desempleo en 2020 y las Asignaciones Familiares PE, dirigidas a los hogares con niños, en 2021. En conjunto, las modificaciones del sistema de protección social originadas por la crisis de la COVID impidieron que el Índice de Gini aumentara alrededor de 0,6 puntos porcentuales adicionales.

Palabras clave: COVID -19, impuestos, beneficios, pobreza, desigualdad, Uruguay

Código JEL: D31, E24, H24

(*) V. Amarante, Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay, correo electrónico: veronica.amarante@fcea.edu.uy

(**) F. Scalese, Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay, correo electrónico: federico.scalese@fcea.edu.uy

Abstract

We analyze the social protection policy response to COVID-19 and its impact on household incomes in Uruguay during 2020 and 2021, based on static microsimulation methods. Since the onset of the crisis, the Uruguayan government implemented adjustments to social protection existing policies, as well as a new transfer and an emergency tax. The configuration of pre-crisis social protection facilitated the setting up of rapid support for vulnerable population and formal workers. The responses adopted by the Uruguayan government were the increase in the amount of the existing cash transfers, the inception of a new cash transfer program to reach informal workers, and the simplification of the requirements for the unemployment insurance benefit. On the tax side, a temporary income tax (COVID-19 Emergency Tax) for public workers (excluding health workers) and pensioners receiving an income above a certain threshold was implemented during two months in 2020 and two months in 2021. Our results indicate that the modifications in the social protection system introduced to face COVID-19 allowed for a reduction in the incidence of poverty of 1.3 and 1.6 percentage points in 2020 and 2021 respectively. The effects were bigger among households with children: if no modifications had been undertaken in social protection as a response to COVID-19, poverty would have been 1.8 or 2.4 percentage points higher for these households in 2020 and 2021 respectively. The most important instrument was the unemployment insurance in 2020 and the conditional cash transfer directed towards households with children in 2021. Taken together, the modifications to the social protection system originated in the COVID crisis prevented the Gini Index from increasing in 0.6/0.7 additional percentage points.

Key words: COVID-19, taxes, benefits, poverty, inequality, Uruguay

JEL classification: D31, E24, H24

1. Introducción

La crisis económica generada por el COVID-19 ha provocado el crecimiento exponencial de las medidas de protección social en todo el mundo, recurriendo en gran medida a las medidas de asistencia y seguridad social. En América Latina, las respuestas de política pública se basaron principalmente en herramientas de asistencia social, aunque algunos países también pudieron dar respuestas relevantes utilizando mecanismos contributivos orientados a los trabajadores formales (CEPAL, 2022). Uruguay se encuentra entre los países que pudieron responder tanto a través de medidas de asistencia social como de seguridad social, en consonancia con el mayor desarrollo relativo de su sistema de protección social en comparación con los países de la región (ver Cruz-Martínez, 2021; Garay, 2016; Ocampo & Gómez-Arteaga, 2017, entre otros).

El alcance y efecto de estas respuestas aún no se ha analizado en profundidad, ya que hasta hace muy poco tiempo no se disponía de información adecuada. Esta investigación aporta nueva evidencia sobre los impactos de las medidas adoptadas por el gobierno uruguayo durante la crisis del COVID-19, utilizando datos representativos de la Encuesta Continua de Hogares de Uruguay, recopilados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), para los años 2019, 2020 y 2021. Específicamente, utilizando un enfoque de microsimulación estática, analizamos el papel de las políticas de beneficios e impuestos en la mitigación de los efectos de la crisis del COVID-19 en el ingreso disponible de los hogares en Uruguay, considerando las dimensiones distributivas y de pobreza. Las principales medidas de política adoptadas por el gobierno uruguayo fueron el aumento en el monto de las transferencias monetarias existentes, el inicio de un nuevo programa de transferencias monetarias para llegar a los trabajadores informales y la simplificación de los requisitos para el beneficio del seguro de desempleo. Por el lado de los impuestos, el gobierno implementó un impuesto sobre la renta temporal (Impuesto de Emergencia COVID-19) para los trabajadores públicos (excluyendo los trabajadores de la salud) y los pensionados que reciben un ingreso por encima de cierto umbral. Este impuesto se recaudó durante dos meses en 2020 y dos meses en 2021.

Las nuevas medidas fiscales introducidas para enfrentar el COVID-19 no fueron suficientes para evitar que la pobreza y la pobreza extrema aumentaran, pero atenuaron los impactos. Nuestros resultados indican que estas medidas, en conjunto, han evitado un mayor aumento de la pobreza de alrededor de 1,3 y 1,6 puntos porcentuales en 2020 y 2021 respectivamente, con un mayor efecto en los hogares con niños. El principal instrumento en 2020 fueron AFAM y el seguro de desempleo COVID, al tiempo que en 2021 el mayor impacto proviene de las transferencias AFAM. Las canastas de alimentos tuvieron efectos insignificantes en la pobreza o pobreza extrema. En términos de los efectos igualadores de estas medidas de protección social, las mismas impidieron un

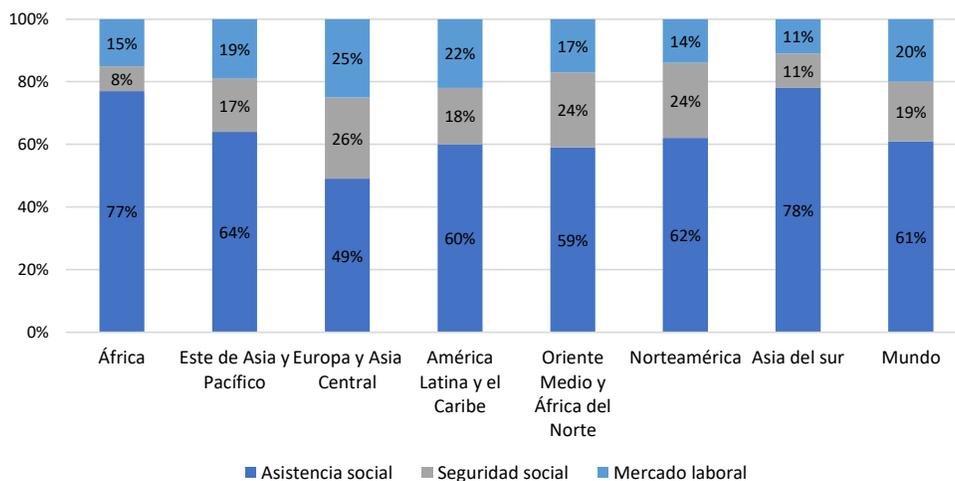
aumento adicional del coeficiente de Gini de más de medio punto. Estos resultados sobre la efectividad de las intervenciones públicas implementadas para enfrentar la crisis del COVID-19 contribuyen a la discusión sobre las potencialidades del actual sistema de protección social para hacer frente a choques inesperados, así como a la consideración de cómo facilitar respuestas más adecuadas.

El documento está organizado de la siguiente manera: se presenta en primer lugar una breve revisión de las principales políticas públicas iniciadas en América Latina para enfrentar la crisis del COVID-19 (sección 2) y luego se discute en profundidad las respuestas de beneficios e impuestos iniciadas por Uruguay (sección 3). Los aspectos metodológicos, incluidos los datos y los métodos, se presentan en la sección 4, mientras que los principales resultados se discuten en la sección 5. Finalmente, el artículo cierra con comentarios finales (sección 6).

2. Políticas públicas y COVID-19: ¿Qué pasó en América Latina?

Todos los países implementaron o fortalecieron diferentes tipos de medidas para apoyar a los hogares durante la crisis. El perfil de esta expansión ha sido diferente por regiones, dependiendo del punto de partida y el grado de consolidación de los sistemas de protección social. De acuerdo con la sistematización de medidas de emergencia ante el COVID-19 presentada en Gentilini et al. (2022), la asistencia social representa la forma más frecuente de apoyo en todas las regiones y grupos de países clasificados según su nivel de ingresos, concentrando un promedio del 61% de todas las medidas. Las otras formas de apoyo fueron los programas del mercado laboral del lado (20%) y la seguridad social (19%) (Figura 1). Incluso en entornos de altos ingresos como los países europeos, la asistencia social representa la mitad de las medidas promulgadas, aunque las intervenciones vinculadas al mercado laboral (incluidos los subsidios salariales, los ajustes a las regulaciones laborales, la capacitación y la reducción de la jornada laboral) también son importantes en este contexto. En América Latina y el Caribe, el 60 % de las medidas consistieron en intervenciones de asistencia social, principalmente basadas en la extendida red pre-existente de transferencias de efectivo. Las generalizaciones sobre el tamaño de las respuestas en términos de protección de los hogares y las orientaciones políticas de los gobiernos no son sencillas: el gobierno de derecha de Brasil implementó transferencias en efectivo muy generosas, mientras que el gobierno de izquierda en México no amplió la asistencia social (ver Lustig et al., 2020).

Figura 1. Protección social y medidas laborales por componente y región



Fuente: Gentilini et al. (2022)

La prevalencia de medidas de asistencia social en América Latina y el Caribe es consistente con los altos niveles de informalidad en el mercado laboral, así como con las principales características de los sistemas de protección social en la región (ver ECLAC, 2022). A pesar de ser una región con estados de bienestar incompletos y débiles, América Latina pudo implementar respuestas relativamente rápidas a la crisis del coronavirus¹. La efectividad de estas medidas depende del monto de las transferencias y su cobertura. Según ECLAC (2022), en marzo-diciembre de 2021, el monto promedio mensual de transferencias superó la línea de pobreza solo en Chile, mientras que solo cuatro de 16 países de América Latina (Brasil, Chile, República Dominicana y Panamá) entregaron transferencias monetarias de un monto promedio mensual superior a la línea de pobreza extrema. La comparación del monto promedio de las transferencias en efectivo por región presentada en Gentilini et al. (2022) indica que el monto promedio en Europa fue casi tres veces mayor que en América Latina (ver Figura A.1 en el Anexo).

Frente a la fuerza e importancia de las medidas implementadas por los gobiernos para hacer frente al COVID-19, crecieron rápidamente los análisis sobre el impacto económico y distributivo de COVID-19 en todo el mundo. La mayoría de estos estudios evalúan los impactos de las medidas de COVID-19 en función de datos anteriores a COVID y considerando información secundaria (como sectores cerrados por ley, estadísticas macroeconómicas o información sobre beneficios de desempleo) para

¹ Más de la mitad del total de medidas anunciadas entre el 1 de marzo de 2020 y el 21 de enero de 2021, se anunciaron entre el 1 de marzo y el 1 de abril de 2020 (Robles y Rossel, 2021).

predecir pérdidas de ingresos². Entre los ejemplos para la región, Avellaneda et al. (2021) consideran la situación de Colombia, Ecuador y Perú, con base en técnicas de microsimulación de impuestos-beneficios y *nowcasting*³. Se descomponen los cambios en el ingreso disponible de los hogares en los efectos de: (i) pérdidas de ingresos debido a COVID-19, (ii) políticas de beneficios fiscales anteriores a la crisis (identificadas por los autores como estabilizadores automáticos), y (iii) medidas de beneficios fiscales relacionadas con el COVID-19 implementadas por los gobiernos. Los autores documentan la caída dramática en el ingreso disponible de los hogares durante 2020: a fines de 2020, el ingreso disponible era 12% menor en Colombia, 18% menor en Ecuador y 22% menor en Perú, en comparación con diciembre de 2019. El declive presenta un patrón en forma de U a lo largo de la distribución, con shocks más grandes en el medio de la distribución. Las políticas implementadas para mitigar los efectos del COVID-19 tienen un mayor impacto en la parte inferior de la distribución, mientras que los estabilizadores automáticos amortiguan el shock de ingresos en la parte superior de la distribución (reducciones en las contribuciones a la seguridad social y el pago del impuesto a la renta). En un análisis detallado del caso de Ecuador, Jara et al. (2021) enfatizan que el nuevo Bono de Protección Familiar brinda protección de ingresos para el decil más pobre, pero en términos generales, las políticas de impuestos y beneficios hacen poco para mitigar las pérdidas en los ingresos de los hogares debido a la pandemia. En particular, los trabajadores informales quedan mayoritariamente desprotegidos en este país.

Para el caso de México, el estudio de Huesca et al. (2021) muestra los efectos de la caída del empleo y la pérdida de ingresos sobre la pobreza y la desigualdad entre diciembre de 2019 y mayo de 2020. Con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos de México de 2018 (ENIGH 2018), identifican a las personas en riesgo de pérdida de empleo utilizando un modelo probit que iguala los cambios en el empleo y los ingresos por industria según las Encuestas Nacionales de Ocupación y Empleo de diciembre de 2019 y mayo de 2020. Documentan que los mayores impactos se dieron en el sector informal y que el efecto de las políticas de mitigación de beneficios tributarios fue limitado. Un programa de microcrédito para pequeñas empresas formales (Crédito a la Palabra) parece aliviar el impacto de la pandemia en los ingresos per cápita en la parte inferior de la distribución. Los autores muestran que la disminución de los ingresos no se distribuyó de manera uniforme, con mayor impacto en los deciles medios y superiores.

Lustig et al. (2020) realizan una simulación de los efectos distributivos a corto y largo plazo de la COVID-19 para Argentina, Brasil, Colombia y México. Los efectos a corto

² En algunos casos, incluso si las encuestas de hogares para 2020 estaban disponibles, se consideraron de utilidad limitada debido a datos insuficientes o de mala calidad.

³ Algunos ejemplos de este tipo de investigación para otras regiones incluyen Figari y Fiorio (2020) para Italia, Brewer y Tasseva (2021) y Crossley et al. (2021) para Reino Unido, O'Donoghue et al. (2020) para Irlanda, Canto-Sanchez et al. (2021) y Almeida et al. (2021) para países seleccionados de la UE, entre otros.

plazo se derivan de una simulación de las posibles pérdidas de ingresos a nivel de los hogares combinando microdatos de encuestas de hogares e información sobre los efectos sectoriales de los confinamientos y de encuestas de alta frecuencia sobre las pérdidas de ingresos informadas por los hogares. Sus resultados indican que los hogares en toda la distribución del ingreso están peor, en promedio, después del impacto de la pandemia, y las pérdidas tienden a ser mayores para los deciles medios que para los más pobres. El efecto compensatorio de la asistencia social es significativo en Argentina y Colombia, y nulo en México donde no hay medidas compensatorias.

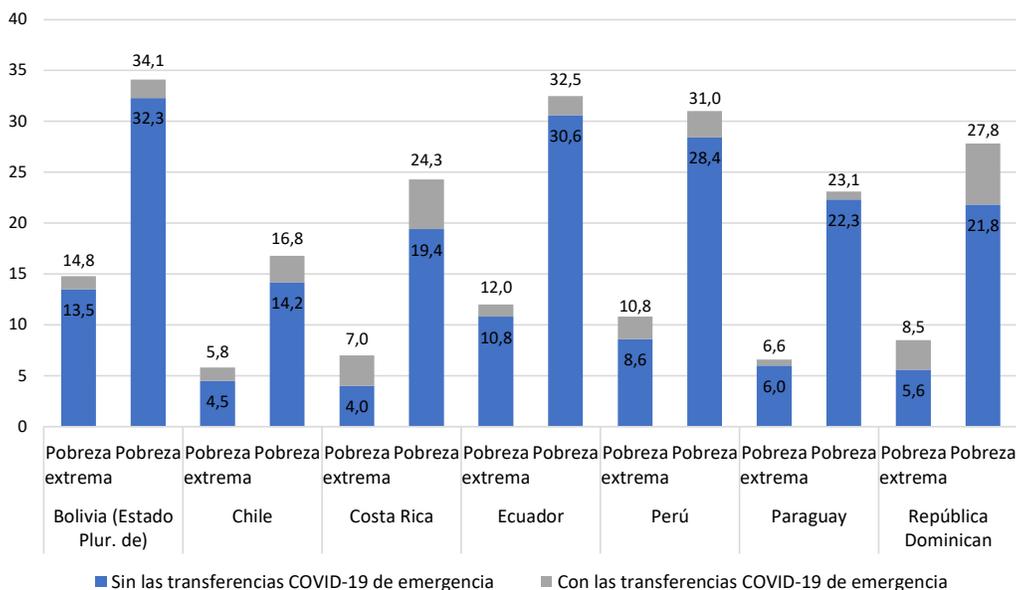
Con base en un modelo de microsimulación para Colombia, Corredor et al. (2021) analizan dos escenarios de pérdida de empleos bajo la crisis del COVID-19 y simulan respuestas de política pública. Encuentran que la población más afectada se encuentra en la parte inferior de la distribución del ingreso, con un considerable empeoramiento de la pobreza y la desigualdad, que es mitigado, pero no compensado por las acciones gubernamentales. Cuesta y Pico (2021) también analizan el caso de Colombia a partir de microsimulaciones ex-ante, encontrando que el COVID-19 incrementa significativamente el índice de pobreza (aumentos de entre 3 y 9 pp). Por su parte, el impacto general del paquete de compensación es de alrededor de 2 pp. Los impactos en la pobreza son similares para hombres y mujeres.

Para el caso de Uruguay, un estudio proyecta la pobreza y la desigualdad con base en datos de los hogares antes de la pandemia de COVID-19 (Brum y De Rosa, 2021), anticipando los impactos potenciales de las medidas que se están implementando. Estiman la tasa de pobreza durante la crisis del COVID -19, enfocándose en el segundo trimestre de 2020 y con base en la encuesta de hogares uruguaya de 2019. El análisis se basa en la microsimulación de (i) la reducción de ingresos para los trabajadores del sector formal, a partir de datos sobre despidos y prestaciones por desempleo, combinados con estimaciones sobre la viabilidad de los trabajadores de trabajar desde casa o en contacto estrecho con otros; (ii) el efecto de las transferencias monetarias adicionales originadas por el COVID-19; (iii) la reducción de los ingresos y el empleo de los trabajadores informales y por cuenta propia a partir de estimaciones del shock del PIB agregado, bajo diferentes escenarios de contracción de la actividad económica. Sus resultados muestran un rápido aumento de las tasas de pobreza, que suben del 9 al 11,8% en su escenario central, y efectos de mejora positivos pero modestos de las políticas gubernamentales anunciadas durante el segundo trimestre de 2020. Los autores subrayan la posibilidad de una mayor reducción de las tasas de pobreza a bajo costo.

El análisis presentado en CEPAL (2022) considera el efecto sobre la pobreza para siete países de América Latina cuyas encuestas incluyeron preguntas para identificar los ingresos recibidos por los programas de transferencias monetarias implementados en 2020. Se muestra que la pobreza y la pobreza extrema habrían sido considerablemente

mayores sin las transferencias vinculadas al COVID-19 (Figura 2). El efecto sobre la pobreza va de casi un punto porcentual (en Paraguay) a seis puntos porcentuales (en República Dominicana).

Figura 2. Incidencia de la pobreza y pobreza extrema, con y sin las transferencias COVID-19 de emergencia, en América Latina, 2020 (Porcentajes)



Fuente: ECLAC (2022)

En resumen, la evaluación en tiempo real del impacto de la crisis sobre la pobreza muestra impactos relevantes principalmente en términos de aumentos de la pobreza, con diferentes respuestas en términos de las políticas de mitigación y sus efectos.

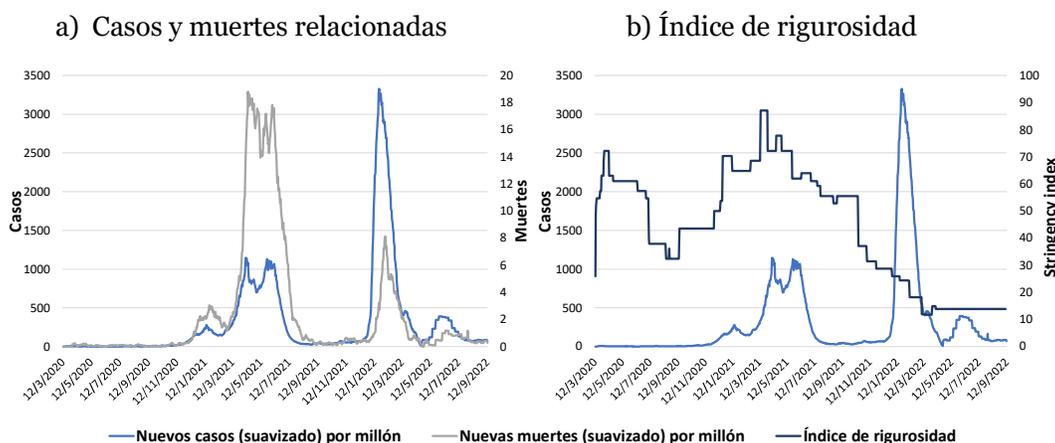
3. Crisis del COVID-19 en Uruguay y la respuesta del sistema tributario y de beneficios

Consecuencias económicas del COVID-19 en Uruguay

El gobierno uruguayo no implementó medidas de bloqueo total frente al COVID-19, pero hubo fuertes recomendaciones de permanecer en casa, y la actividad económica se vio significativamente afectada. En este contexto, el impacto de la pandemia sobre la pobreza y la distribución del ingreso no es directo, sino que está mediado por otros factores, como el efecto directo de las restricciones sobre el empleo (y especialmente cómo se distribuye este efecto entre las ocupaciones) y la magnitud y alcance de las políticas implementadas en respuesta a la crisis económica.

Uruguay enfrentó dos picos de contagio, uno hacia fines de marzo de 2021 y otro, de mayor magnitud, a comienzos de 2022 (Figura 3a). La incidencia de mortalidad se concentra en la primera ola de infección; para el momento de la segunda ola, la vacunación masiva ya había sido implementada en el país. El Índice de Rigidez elaborado por el *Oxford Coronavirus Government Response Tracker*, que se presenta en la Figura 3b, es una medida compuesta de nueve de las métricas de respuesta y refleja las restricciones a la actividad económica a las que se enfrentó Uruguay⁴. Estas restricciones se concentraron claramente en el segundo trimestre de 2020 y en el segundo y tercer trimestre de 2021.

Figura 3. Casos confirmados de COVID-19, muertes, e índice de rigurosidad



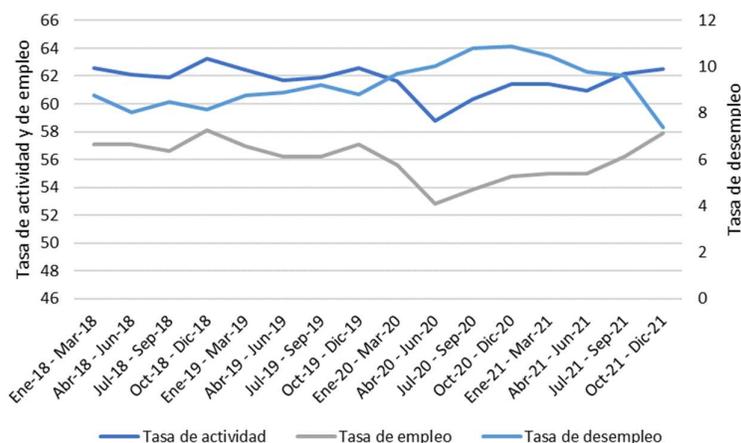
Fuente: Our World in Data

Estos acontecimientos implicaron un deterioro del mercado laboral. Las tasas de participación y de empleo disminuyeron, mientras que la tasa de desempleo trepó a 11% en 2020 (Figura 4). La retirada de la población activa del mercado laboral ante las condiciones adversas imperantes explica que el aumento de la tasa de desempleo no fuera aún mayor. También es importante señalar que los trabajadores que declaran en la encuesta de hogares que tienen un empleo al que volverán en los próximos tres meses, se clasifican como ocupados ausentes, es decir, no figuran entre los desempleados (Amarante et al, 2021). Esto se explica porque el sistema de protección social uruguayo incluye desde hace tiempo subsidios por reducción temporal de la

⁴ Los nueve parámetros utilizados para calcular el Índice de Rigurosidad son: cierre de escuelas; cierre de lugares de trabajo; cancelación de actos públicos; restricciones a las reuniones públicas; cierre del transporte público; obligación de permanecer en casa; campañas de información pública; restricciones a los desplazamientos internos; y controles de los viajes internacionales. El índice en un día determinado se calcula como la puntuación media de los nueve parámetros, cada uno de los cuales toma un valor entre 0 y 100.

actividad económica para empresas que enfrentan shocks adversos de demanda. Estos subsidios se han considerado tradicionalmente como parte del programa de seguro de desempleo en Uruguay. Como se analiza en la sección siguiente, durante la crisis sanitaria, la flexibilización del seguro de desempleo permitió que un número considerable de trabajadores se incorporaran al programa. De hecho, el porcentaje de trabajadores ausentes, que tradicionalmente oscila en torno al 5% en el segundo trimestre del año (es altamente estacional), aumentó hasta el 17% en el segundo trimestre de 2020, alcanzando un máximo del 24% en el mes de abril. Estos elementos explican por qué la importante caída del PIB no fue acompañada de una explosión del desempleo.

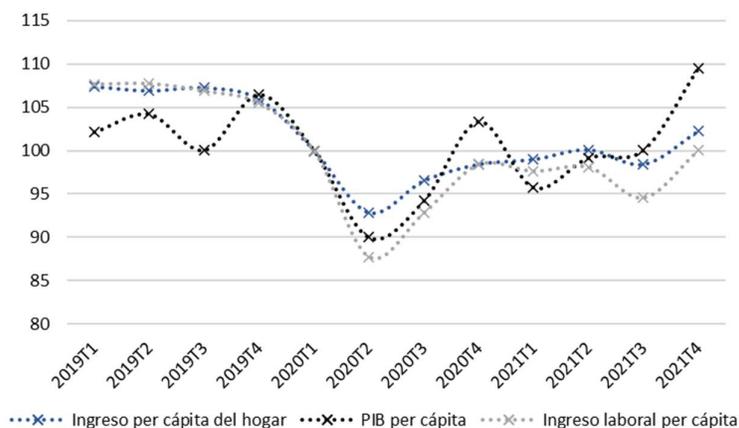
Figura 4. Participación, empleo, y desempleo durante la crisis de COVID-19



Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

Como consecuencia de estas limitaciones a la circulación y en paralelo con el comportamiento del mercado laboral, el PIB per cápita disminuyó fuertemente en el segundo trimestre de 2020, presentando a partir de entonces una recuperación con oscilaciones (Figura 5), asociada también a las limitaciones de movilidad y actividad.

Figura 5. Evolución del PIB y del ingreso de los hogares (per cápita). Índice 100=2020.T1



Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH) y Banco Central del Uruguay

La evolución del ingreso per cápita de los hogares fue más suave en el segundo y tercer trimestres de 2020, si se la compara con las oscilaciones del PIB. A finales del segundo trimestre de 2020, el PIB per cápita era un 10% inferior al del primer trimestre de 2020, mientras que el ingreso per cápita de los hogares era un 7,2% inferior y el ingreso laboral, a su vez, era un 12,2% inferior a la del trimestre anterior. El hecho de que el descenso del ingreso per cápita los hogares fuera inferior al del PIB o al del ingreso laboral sugiere que las políticas públicas desempeñaron un papel en la protección de los ingresos de los hogares hogares. Durante 2021, el ingreso de los hogares se recuperó y en el último trimestre era un 2,2% superior al del primer trimestre de 2020. Pero la recuperación del PIB per cápita fue mucho más vigorosa: a finales de 2021, era un 9,5% más alto que en el primer trimestre de 2020. Los ingresos laborales estaban al mismo nivel que en el trimestre anterior a la pandemia. Estas cifras indican claramente que la recuperación económica no alcanzó a los ingresos laborales y a los ingresos de los hogares en la misma medida que al PIB. En la sección 5 se presenta un análisis más detallado de los cambios en los ingresos de los hogares a lo largo de la distribución.

Estos resultados habrían sido peores si no se hubieran aplicado medidas de protección social. Por el lado de las prestaciones, las principales medidas consistieron en el despliegue de medidas de transferencia de efectivo, así como en el uso intensivo del programa de seguro de desempleo. Desde el punto de vista fiscal, se introdujo un impuesto temporal sobre la renta (Impuesto de Emergencia COVID 19) para los trabajadores públicos (excluidos los trabajadores de la sanidad) y los pensionistas que percibieran unos ingresos superiores a un determinado umbral. Este impuesto se

recaudó durante dos meses en 2020 y dos meses en 2021. En las secciones siguientes se analiza el alcance de estas medidas.

Desde el inicio de la crisis, el gobierno uruguayo implementó medidas de ajuste y nuevas medidas de protección social, todas ellas concebidas como medidas temporales. Como se analiza en Bastagli y Lowe (2021), la configuración de la protección social anterior a la crisis es un elemento determinante para garantizar la rapidez y alcance del apoyo a la población durante la crisis sanitaria y económica. En el caso de Uruguay, aunque el sistema de información asociado a las políticas existentes permitía identificar a la población vulnerable, las autoridades optaron por establecer un nuevo programa que no se basó en los mismos registros administrativos.

Beneficios y transferencias en tiempos normales

Las dos principales transferencias monetarias en Uruguay, que existían antes de COVID, son la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y las Asignaciones Familiares Plan de Equidad (AFAM-PE), dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, y en el segundo caso administrada por el Banco de Previsión Social. Estos programas fueron utilizados por el gobierno para implementar respuestas rápidas a la crisis de COVID-19.

El TUS consiste en una transferencia monetaria mensual no condicionada, otorgada a través de una tarjeta de prepago, dirigida a hogares de extrema vulnerabilidad económica. El programa se introdujo en 2008 y está administrado por el Ministerio de Desarrollo Social. La tarjeta puede utilizarse en una red de comercios adheridos para adquirir alimentos y productos de limpieza e higiene (exentos del Impuesto sobre el Valor Añadido cuando se compran con la tarjeta). Hasta 2013, los comercios adheridos debían ser microempresas o pequeñas y medianas empresas (pymes). Después se eliminó este requisito y se empezaron a incluir en la red comercial comercios de mayor tamaño. Tras esta ampliación de la red, las compras ya no podían rastrearse, lo que implica que la limitación de los productos que se pueden adquirir no puede controlarse. Por regla general, la tarjeta se expide a las mujeres del hogar. Los importes mensuales de las transferencias oscilan entre unos 30 USD para un hogar sin hijos o con un hijo y hasta 81 USD para un hogar con cuatro o más hijos, mientras que el suplemento por mujer embarazada o niño menor de cuatro años asciende a 7 USD. Desde 2011, los hogares en peor situación económica reciben el doble de la transferencia estándar. En 2020, alrededor de la mitad de los hogares que cumplían los requisitos recibieron la cantidad duplicada.

AFAM consiste en una transferencia monetaria focalizada en hogares pobres con mujeres embarazadas o niños menores de 18 años, condicionada a ciertos requisitos de asistencia escolar y controles sanitarios. Se trata de una transferencia de amplio

alcance: alrededor del 40% de los menores de 18 años son beneficiarios. El programa depende del Ministerio de Desarrollo Social, pero es administrado por el Banco de Previsión Social. La cuantía de la transferencia depende del número de hijos en el hogar, sobre la base de una escala de equivalencia, y con el fin de generar incentivos positivos para la educación, se conceden transferencias de mayor cuantía en función del progreso de los beneficiarios en el sistema educativo. El importe básico de la transferencia es de unos 53 dólares, y el suplemento por asistencia a la enseñanza secundaria es de unos 23 dólares.

La estrategia de focalización de la TUS y la AFAM-PE implica que los hogares solicitantes cumplan dos condiciones. En primer lugar, los hogares beneficiarios deben tener ingreso per cápita inferior a un determinado umbral, que se establece en diferentes niveles para cada programa y se verifica periódicamente con los registros de la seguridad social (incluidos todos los ingresos formales)⁵. Los hogares beneficiarios también deben tener un cierto puntaje en un *proxy means* test utilizado como herramienta de focalización de los programas. Esos puntajes son fijados en diferentes niveles para TUS, doble TUS y AFAM-PE. La mayoría de los hogares beneficiarios de TUS también reciben AFAM (94%). La excepción son unos pocos hogares en situación de pobreza situados en el 10% más bajo de la distribución pero que no tienen niños en el hogar.

El otro programa de protección social que desempeñó un papel relevante durante COVID-19 fue el seguro de desempleo. Este programa tenía diferentes esquemas en funcionamiento en Uruguay antes de COVID-19: típicamente un esquema de despido simple, pero también modalidades para hacer frente a la suspensión temporal del trabajo, o a la reducción temporal en el número de horas trabajadas. En efecto, la causal de suspensión dentro del esquema de seguro de desempleo uruguayo permite cubrir a trabajadores suspendidos de sus empresas por shocks de demanda, o que tengan una reducción laboral de al menos un 25 %. De esta manera, esta modalidad de suspensión actúa como un programa de trabajo compartido, constituyendo un subsidio a la reducción temporal del número de horas trabajadas en empresas que enfrentan shocks adversos de demanda, con el objetivo de evitar el despido de trabajadores.

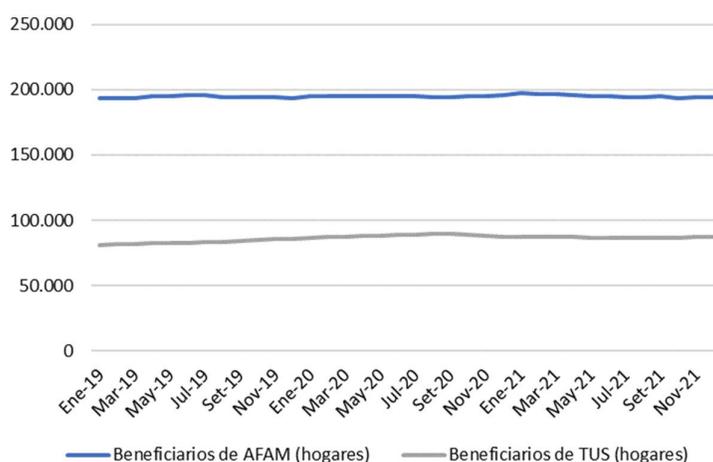
Beneficios y transferencias durante el COVID-19

Contrariamente a lo ocurrido en otros países de la región, el número de beneficiarios de las dos principales transferencias monetarias, AFAM y TUS, no aumentó durante la

⁵ Durante la pandemia, no se controlaron las condicionalidades educativas y sanitarias. En enero de 2022, se eliminaron los controles del límite máximo de ingresos para los beneficiarios de la AFAM, tanto para los pagos en curso como para las nuevas solicitudes.

crisis del coronavirus: el Gobierno decidió ampliar sus prestaciones sin aumentar la cobertura de los programas (Figura 6).

Figura 6. Cobertura de las transferencias monetarias durante la crisis de COVID-19.
AFAM y TUS



Fuente: Banco de Previsión Social (AFAM) y Ministerio de Desarrollo Social (TUS)

A partir de abril de 2020, el gobierno aumentó el importe de las transferencias monetarias que reciben los hogares vulnerables. La regla original consistía en que, si el hogar recibía tanto TUS como AFAM, el aumento relativo estipulado se aplicaba al importe de la transferencia TUS, mientras que, si solo recibía AFAM, el aumento relativo se aplicaba a la transferencia AFAM. Los incrementos se fijaron en el 50% del importe de la transferencia correspondiente desde abril hasta diciembre de 2020, con la excepción de octubre. Dados los montos involucrados en cada transferencia, este diseño implicó desigualdades horizontales relevantes durante 2020, ya que los hogares más pobres recibieron una duplicación de TUS (que implicaba un monto menor que una duplicación de AFAM). Esto se corrigió durante 2021, cuando todos los hogares que recibían tanto AFAM como TUS recibieron un incremento del 50% del importe de la transferencia de AFAM de enero a mayo; y de junio a agosto recibieron el doble del importe de la transferencia. Por último, en septiembre y octubre se concedieron aumentos del 70% y el 50% del importe de la transferencia, respectivamente. Además, el gobierno estableció que los beneficiarios prenatales de AFAM y los de hasta 3 años inclusive recibirían un aumento (un adicional de 60 dólares) en su prestación desde septiembre hasta diciembre de 2021⁶.

⁶ Este complemento puede considerarse un piloto para la implementación del Bono Crianza, que comenzó en enero de 2022. La implantación definitiva del Bono Crianza se fijó como una transferencia monetaria

La otra medida relacionada con las transferencias monetarias fue la introducción de un nuevo programa denominado Canasta de Emergencia, que podía utilizarse en supermercados y otros comercios de alimentos. El importe de la Canasta de Emergencia rondaba los 30 dólares⁷. Esta transferencia estaba dirigida a los trabajadores informales no cubiertos por el TUS o la AFAM ni por ningún programa público contributivo. Al inicio de su implementación, el programa contemplaba la entrega de Canastas Alimentarias de Emergencia, pero en mayo de 2022 se cambió a la modalidad de transferencia monetaria. En términos de montos, la canasta alimentaria representa un tercio o menos que la otra transferencia.

La prestación podía solicitarse por teléfono y en caso de aprobarse, se recibía un código por SMS para canjearlo. El código era unipersonal e intransferible, estando asociado a un documento de identidad y a un teléfono móvil. La creación de nuevos programas no contributivos fue una medida extendida en la región. Como indican los datos del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe elaborado por la CEPAL, la mayoría de las medidas no contributivas anunciadas en la región (262 intervenciones, que representan el 71% del total de medidas) consistió en la creación de un nuevo programa o medida, del estilo de esta canasta implementada por Uruguay.

Es importante señalar que, dado el diseño de la transferencia, cualquier persona no registrada como trabajador formal (o beneficiario de la seguridad social, TUS y AFAM) podía recibir Canasta de Emergencia. Una persona residiendo en un hogar cubierto por AFAM o TUS también podía recibir la transferencia siempre que no fuera el titular del beneficio. De hecho, según la encuesta de hogares, de todos los hogares que recibían al menos una Canasta de Emergencia, el 40% en 2020 y el 32% en 2021, también recibían TUS o AFAM (véase el Cuadro A1 del Anexo). Desafortunadamente, los datos administrativos relacionados con este programa, que habrían permitido comprender el perfil de los beneficiarios y el solapamiento de políticas, no están disponibles, por lo que solamente se puede explorar estos aspectos a través de encuestas de hogares.

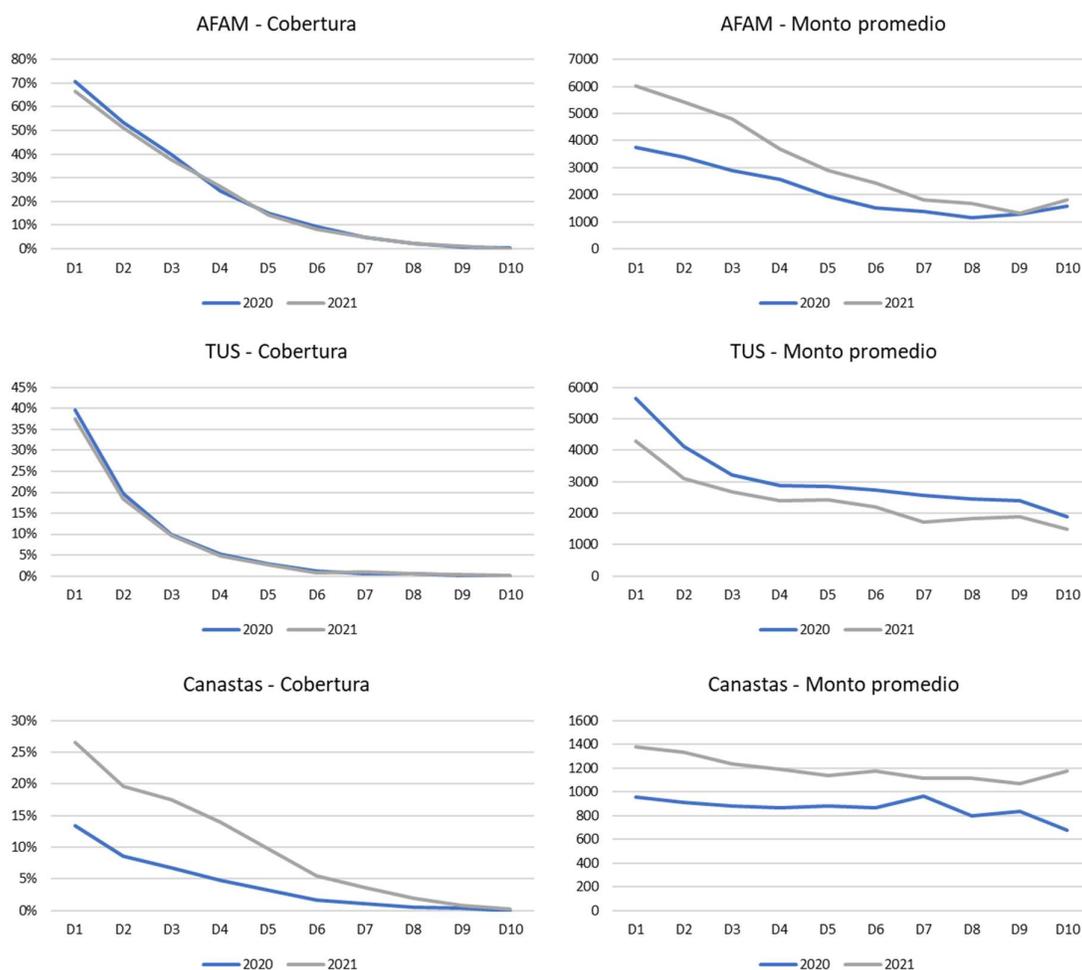
Tanto los beneficiarios de AFAM como de TUS se concentran en los deciles de ingresos más bajos (Figura 7 y Figura A2 del Anexo) y ambas transferencias presentan buenos niveles de focalización. Alrededor del 70% de los hogares del primer decil reciben AFAM, mientras que alrededor del 40% reciben TUS. La información disponible también indica que el aumento en la cobertura de las canastas alimentarias se dio en la parte baja de la distribución, aunque también se detectan algunas fugas (Figura 7). Mientras que en 2019 sólo el 0,2% de los hogares recibió una canasta alimentaria, la cobertura aumentó al 3,1% en 2020 y al 6,5% en 2021. En cuanto a los montos de las

mensual dirigida a hogares de extrema vulnerabilidad socioeconómica con mujeres embarazadas y/o niños de 0 a 3 años. Cubre alrededor de 30.000 hogares, en lugar de 70.000 como en la fase piloto. Se paga a través de la TUS y consiste en unos 2.000 pesos uruguayos (\$U), equivalentes a 50 dólares, por niño.

⁷ Aunque antes de la pandemia existían algunas canastas de alimentos específicas, el alcance de estos programas era muy limitado.

transferencias, el monto de TUS fue en promedio mayor en 2020 que el de AFAM. Esto se revirtió en 2021, cuando las transferencias de los programas existentes se canalizaron a través del AFAM (y no a través del AFAM o el TUS como durante 2020), y el monto de AFAM se reforzó a través del programa piloto de Bono Crianza durante los últimos meses de 2020.

Figura 7. Transferencias monetarias: cobertura (%) y montos (\$U). 2020 y 2021

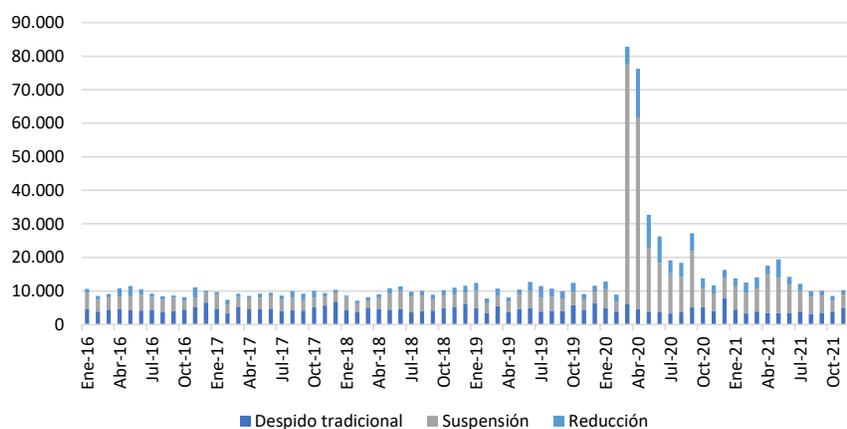


Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

En cuanto al seguro de desempleo, fue una herramienta eficaz para contener los efectos de la crisis de COVID-19 en Uruguay (Amarante et al. 2021; Marinakis 2020). Se implementaron modificaciones normativas para facilitar el acceso al programa, que se tradujeron básicamente en requisitos menos exigentes y, en abril de 2020, el número de ingresantes al programa fue ocho veces superior al de los dos meses anteriores

(Figura 8). El perfil de los beneficiarios también cambió significativamente, el programa llegó a más mujeres, trabajadores fuera de la capital y trabajadores con familiares a cargo (Amarante et al. 2021). Después de mayo de 2020, el número de ingresos comenzó a disminuir, pero durante el resto de ese año se mantuvo en niveles considerablemente más altos que en 2019. La mayor parte de las altas en el seguro de desempleo tras la crisis provocada por la COVID-19 se produjeron en la modalidad de suspensión. En 2021, la importancia relativa de las distintas causas ha cambiado, ganando importancia la de la reducción.

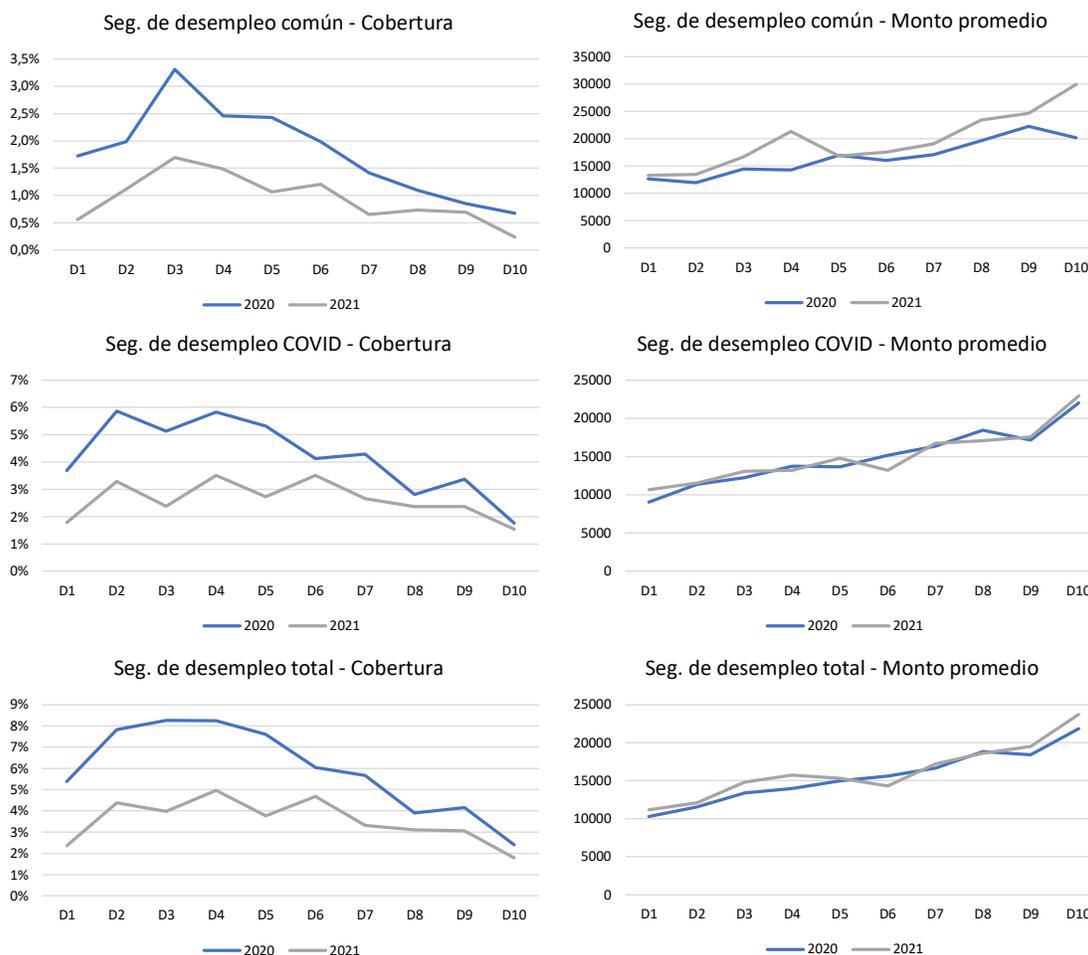
Figura 8. Nuevos ingresos al seguro de desempleo



Fuente: Anuario Estadístico, Banco de Previsión Social

Durante el COVID, el seguro de desempleo tuvo mayor incidencia en los deciles más bajos de la distribución del ingreso y otorgó prestaciones promedio más bajas que las del seguro de desempleo ordinario (Figura 9 y Cuadro A2). La flexibilización del programa parece haber facilitado la incorporación de individuos más vulnerables dentro del conjunto de trabajadores formales. En todo caso, los beneficiarios del seguro de desempleo se encontraban mucho más dispersos a lo largo de la distribución del ingreso que los beneficiarios de las transferencias monetarias (Figura A2), lo cual, junto con los montos diferenciales correspondientes a los programas, determinó la capacidad de cada intervención para mitigar las consecuencias adversas del COVID-19.

Figura 9. Seguro de desempleo: cobertura (%) y monto promedio (\$U). 2020 y 2021



Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

Recursos fiscales

En términos de recursos, la flexibilización del seguro de desempleo representó 33% del monto total que el gobierno destinó a combatir el COVID-19 durante 2020, mientras que las transferencias monetarias representaron 18 % de este fondo durante el mismo año (10 % correspondiente a Canasta de Emergencia, 4 % a suplementos de ingreso vía

TUS, y 4 % a suplementos de ingreso vía AFAM; ver Cuadro A3).⁸ Es importante destacar que, mientras los programas de transferencias monetarias (especialmente TUS y en menor medida AFAM) están dirigidos a hogares vulnerables, el programa de seguro de desempleo cubre a los trabajadores formales privados, que en términos generales no pertenecen a los deciles más bajos. En cuanto a las canastas de alimentos, el análisis presentado sugiere que se concentraron en los deciles bajos de ingresos.

Desde el punto de vista fiscal, se introdujo un impuesto temporal sobre la renta (Impuesto de Emergencia COVID-19) para los trabajadores públicos (excluidos los trabajadores de la salud) y los pensionados que perciben ingresos superiores a un determinado umbral. Este impuesto se recaudó durante dos meses en 2020 y dos meses en 2021. Para quienes percibieran ingresos brutos mensuales superiores a 120.000 dólares (unos 3.000 dólares), se definieron cuatro tramos de ingresos y se aplicó un tipo impositivo medio (creciente con los ingresos). De Rosa et al. (2020) indican que los contribuyentes de emergencia pertenecen al 4% superior de la distribución de ingresos personales. Pero alrededor del 75% de los que pertenecen a este 4% superior no tienen que contribuir al impuesto. Dentro de los no contribuyentes se incluyen los trabajadores privados y los empresarios, lo que plantea alerta sobre las deficiencias en términos de equidad horizontal del diseño de la política. Además, aunque estos contribuyentes se encuentran entre los grupos de ingresos más altos de la distribución de los perceptores de renta, sus hogares se sitúan a lo largo de toda la distribución de la renta y no se concentran en la parte más alta de la distribución. Como subrayan De Rosa et al. (2020), una forma alternativa de identificar la capacidad contributiva de los perceptores de ingresos sería considerar su ingreso total en lugar de basarse exclusivamente en el sector institucional del empleo. Esto podría hacerse, utilizando los mecanismos ya existentes, a través del impuesto sobre la renta de las personas físicas e incluir tanto las rentas del capital como las del trabajo. Un diseño de este tipo habría sido más adecuado en términos de equidad distributiva para alcanzar los objetivos fiscales planteados.

Es importante destacar que todos los sujetos gravados por el impuesto COVID-19 eran contribuyentes de los principales impuestos directos vigentes en Uruguay: el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto a la Asistencia de la Seguridad Social (IASS) sobre las pensiones. El IRPF es un impuesto dual que grava las rentas del trabajo y del capital de los residentes. Las rentas del trabajo se gravan a tipos progresivos, con ocho tipos marginales que oscilan entre el 0% y el 36% y que se aplican a la totalidad de los salarios y al 70% de los ingresos del trabajo por cuenta propia (se permite una deducción del 30% por gastos para las rentas de los autónomos). Las ganancias de capital y las derivadas de la posesión de activos se

⁸ Estos recursos se obtuvieron en el marco del Fondo de Solidaridad COVID-19 y la información sobre su utilización procede del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay.

gravan a un tipo fijo que varía entre el 3% y el 12%, dependiendo de la fuente (intereses, beneficios, etc.). El IASS tiene cuatro tipos marginales que van del 0 al 25.

La economía política de las respuestas frente al COVID-19

Lograr direccionar recursos hacia los hogares vulnerables de forma oportuna y organizada durante una crisis es, sin duda, una tarea muy compleja, con implicaciones de economía política. Como se ha debatido en la literatura, las transferencias condicionadas en efectivo no pueden actuar como estabilizadores automáticos en una situación como la pandemia de COVID-19, debido a su diseño. Para proporcionar ayuda inmediata a los hogares afectados, habría sido necesario un ajuste de las normas de elegibilidad. Como se discutió en los párrafos anteriores, éste no fue el camino seguido por el gobierno uruguayo, que optó por aumentar las prestaciones a quienes eran beneficiarios previos a la crisis desatada por el COVID-19, además de poner en marcha un nuevo programa.

La alternativa podría haber sido una ampliación temporal de las transferencias en efectivo existentes a los miembros de la población que hubieran demostrado ser vulnerables. Esto podría haber incluido, por ejemplo, a los hogares con puntuaciones algo mejores que el punto de corte de la prueba sustitutiva de medios utilizada para focalizar la transferencia, o a los hogares que hubieran perdido recientemente la transferencia por incumplimiento de las condicionalidades, o a los hogares cuyos adolescentes hubieran cumplido 18 años en un momento relativamente cercano (y hubieran dejado de recibir la transferencia). En principio, estas alternativas podrían haberse aplicado en base a la información contenida en los registros administrativos de los programas. También se podrían haber abierto nuevas solicitudes para las transferencias monetarias existentes.

Es importante señalar que, si el gobierno hubiera decidido ampliar la cobertura de las transferencias existentes, esto hubiera implicado destinar más recursos a la lucha contra el COVID-19. En efecto, el monto promedio de las transferencias monetarias, especialmente en el caso de AFAM, es superior al costo de la canasta alimentaria de emergencia finalmente implementada para llegar a quienes estaban fuera de la cobertura de la asistencia social. Los recursos implicados en cada opción son muy diferentes. Adicionalmente, la ampliación de la cobertura de las transferencias pre-COVID probablemente hubiera implicado una dimensión política más compleja, ya que el cierre paulatino de dicha ampliación, una vez superada la crisis económica y sanitaria, habría sido más fuertemente resistido que el cierre de un nuevo programa claramente anunciado como temporal.

La aplicación de un impuesto sobre la renta a los trabajadores públicos (pero no a los privados) con salarios más elevados y a los pensionistas con rentas altas también pone

en tela de juicio la aceptabilidad social de los regímenes fiscales. El hecho de que el sector público (excluidos algunos servicios esenciales y la salud) pasara inmediatamente al teletrabajo puede haber actuado como factor compensatorio, contribuyendo a la aceptación de la medida por la población en general y neutralizando la oposición de los trabajadores públicos. La ausencia de debate público sobre esta medida o sobre su justicia distributiva es coherente con la idea de que la aceptabilidad social de los sistemas alternativos de impuestos y transferencias depende mucho más de la cultura y el contexto que de la lógica económica convencional vinculada a la eficiencia y la equidad, tal como analizan Kanbur y Levy (2022). La tributación exclusiva basada en los trabajadores públicos con salarios elevados (y de los pensionistas con rentas altas) tuvo lugar en el contexto de un país en el que la productividad del sector público se cuestiona con frecuencia. Además, el gobierno de turno tiene orientación liberal y una visión favorable a un papel limitado del Estado y de la esfera pública. La idea de que los recursos iban a utilizarse para una causa digna, como la lucha urgente contra el COVID-19, también puede haber contribuido a la aceptación de la medida.

4. Aspectos metodológicos

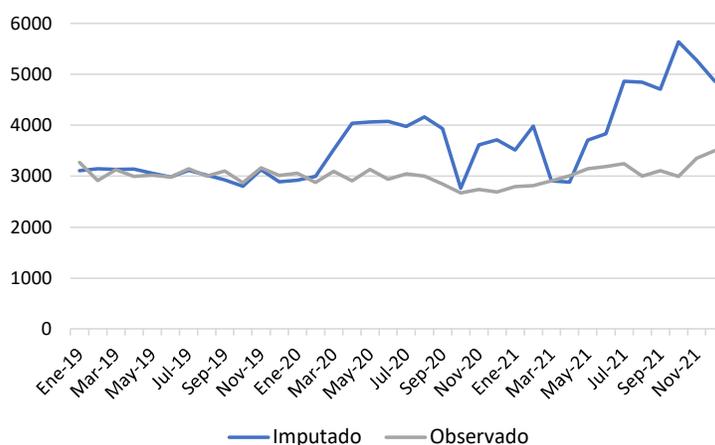
Datos

El presente análisis se basa en datos representativos de la Encuesta Nacional de Hogares de Uruguay, recopilados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), para los años 2019, 2020 y 2021. La encuesta es representativa a nivel nacional y contiene información detallada sobre características personales y del hogar, así como datos sobre ingresos laborales y no laborales, pensiones contributivas y no contributivas, y transferencias monetarias, entre otros. Tanto las pensiones como los ingresos del trabajo se recogen en términos netos (después de impuestos directos). Como en muchos países, el brote de COVID-19 afectó el relevamiento de datos de la encuesta; las encuestas presenciales fueron sustituidas por encuestas telefónicas durante los meses de marzo de 2020 a julio de 2021. Esto supuso una reducción significativa de la longitud del cuestionario, pero la encuesta siguió proporcionando información adecuada sobre la situación del mercado laboral y los ingresos durante todo el periodo. Al mismo tiempo, se aplicaron cambios metodológicos, ya que la encuesta pasó de un diseño transversal a un panel rotativo, aunque esto no afecta a las comparaciones transversales (véase INE 2022).

Un aspecto importante de este relevamiento es su capacidad para captar el pago de transferencias monetarias adicionales asociadas a la COVID-19. La encuesta de hogares identifica a los beneficiarios de transferencias monetarias, tanto TUS como AFAM, y los importes percibidos por cada una de estas prestaciones. El análisis de los importes

recogidos en la encuesta no muestra variación en 2020 y 2021 respecto a 2019, aunque en este período se produjeron incrementos en los montos de las prestaciones. Esto puede deberse a que las familias no fueron capaces de identificar el incremento de las transferencias, que se anunciaba mes a mes y no era constante en el tiempo. También puede deberse a problemas en la calidad de los datos de la encuesta. Si imputamos los ingresos correspondientes a las transferencias en cada mes durante los tres años, de acuerdo con las reglas de diseño de los programas y los complementos COVID-19, se observa una diferencia significativa respecto a las cuantías declaradas por la encuesta (gráfico 10). Durante 2019 y en los meses en los que no se pagaron complementos COVID-19, las cantidades imputadas coinciden con las cifras recogidas por la encuesta de hogares. A partir de este análisis y dado que nuestro objetivo principal es analizar los impactos sobre la pobreza y la desigualdad de las medidas implementadas para hacer frente a la COVID, entre ellas las transferencias monetarias, optamos por construir un nuevo vector de ingresos de los hogares. Este vector es esencialmente el mismo que el reportado en la encuesta de hogares, pero en lugar de tomar los montos de las transferencias recogidos en la encuesta, que a nuestro juicio no reflejan adecuadamente los complementos de COVID, se consideran los importes imputados de TUS y AFAM. Este nuevo vector reflejará el ingreso familiar de referencia para nuestro análisis.

Figura 10. Monto promedio de las transferencias monetarias (\$U constantes)



Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

En el caso de las canastas de alimentos de emergencia, sin embargo, consideramos los valores recogidos por la encuesta de hogares. Es importante destacar que un hogar puede recibir más de una de estas canastas, debido al diseño del programa.

Como se mencionó, la encuesta de hogares uruguayo no cuenta con información sobre impuestos directos y contribuciones. Para analizar los efectos del Impuesto de Emergencia COVID, que grava la remuneración nominal y las pensiones, estimamos las contribuciones pagadas por empleadores y empleados, así como por los pensionistas, para reconstruir la base imponible y simular el Impuesto de Emergencia COVID. Suponemos que los trabajadores que no cotizan a la Seguridad Social no pagan impuestos directos.

Método

El análisis se basa en un enfoque de microsimulación estática, por lo que constituye un enfoque de equilibrio parcial. Los modelos de microsimulación aplican a cada hogar de una muestra representativa de la población (encuesta de hogares) las principales reglas que definen el sistema tributario y de prestaciones sociales. Además de mostrar el impacto redistributivo de los sistemas existentes, estos modelos permiten evaluar los impactos los cambios sobre los impuestos y/o las prestaciones existentes. Aplicamos las reglas impositivas y de beneficios uruguayas a la encuesta de hogares uruguayo para los años 2019, 2020 y 2021.

Nuestro enfoque consiste en comparar diferentes vectores de ingresos para aislar los efectos de las políticas públicas preexistentes y nuevas. Comparamos dos vectores de ingresos, el vector de ingresos del mercado (Y_h^{market}) y el vector de ingresos disponibles (Y_h^{dis}), que surge de restar a los ingresos de mercado los impuestos (tanto los tradicionales como el impuesto de Emergencia) y adicionar los beneficios de la protección social (tanto los tradicionales como los implementados como respuesta al COVID-19):

$$Y_h^{dis} = Y_h^{mercado} - (\sum_i T_i + \sum_i T_i^{Covid}) + (\sum_i B_i + \sum_i B_i^{Covid}) \quad (1)$$

donde $\sum_i T_i$ son los impuestos directos pagados por los miembros del hogar h , que en Uruguay refieren al IASS y al IRPF, y $\sum_i B_i$ son los beneficios de la protección social que reciben los miembros del hogar h , que en nuestro caso refieren a transferencias monetarias, canasta de emergencia y beneficios por desempleo. Dentro de los impuestos y beneficios, distinguimos los que integran la matriz regular de protección social uruguayo, y aquellos que fueron creados o implementados de manera temporal para hacer frente a la crisis económica generada por el COVID-19 (estos últimos son inexistentes en 2019). $\sum_i T_i^{Covid}$ refleja el impuesto de Emergencia COVID-19 mientras que $\sum_i B_i^{Covid}$ refleja el incremento en los beneficios de TUS y AFAM debido al COVID-19, así como la prestación de la nueva canasta de alimentos y los seguros de desempleo por flexibilización COVID-19.

Para reflejar el impacto de las prestaciones sociales sobre la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, calculamos las medidas de pobreza tradicionales basadas en el ingreso disponible, y también las recalculamos suponiendo que cada una de las nuevas prestaciones asociadas al COVID-19 fuera nula. El Impuesto de Emergencia COVID no se tiene en cuenta en el análisis de la pobreza, ya que sólo afecta a los hogares con mayores ingresos.

Para analizar la progresividad de cada intervención, calculamos las curvas de concentración y los índices de concentración. Por último, para considerar el impacto redistributivo de las intervenciones, calculamos el efecto marginal de cada impuesto y transferencia, recalculando el índice de Gini excluyendo el instrumento analizado de los vectores de renta. De esta forma, descomponemos el total de la acción redistributiva durante 2020 y 2021 en la parte que se debe a la acción del sistema fiscal previo a la crisis y la parte que se debe a las medidas de emergencia relacionadas con el COVID.

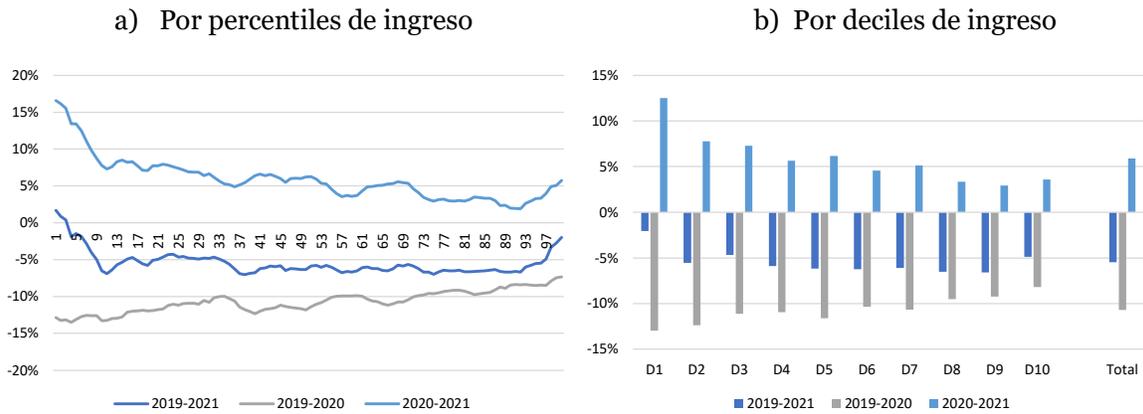
5. Principales resultados

Cambios en el ingreso de los hogares

Entre 2019 y 2020, la disminución del ingreso per cápita de los hogares fue mayor, en términos relativos, para los hogares situados en la parte inferior de la distribución, como se muestra en la Figura 11, que presenta los cambios en la renta de los hogares utilizando curvas GIC (siguiendo a Ravallion y Chen 2003) y por deciles de renta. Los ingresos de los hogares se recuperaron durante 2021, y esta recuperación fue más fuerte para los hogares de los deciles inferiores. Comparando 2019 y 2021, el descenso del ingreso de los hogares fue bastante similar a lo largo de la distribución, excepto en el primer decil, que presentó un descenso menor. En consecuencia, la pobreza y la desigualdad aumentaron durante 2020, pero las cifras mejoraron durante 2021, aunque no volvieron a los niveles anteriores a la crisis de COVID-19 (Figura 11 y Cuadro 1).⁹ Los resultados de estudios similares para Ecuador (Jara et al. 2021), Colombia (Corredor et al. 2021), y Argentina, Brasil, Colombia y México (Lustig et al. 2020) también encontraron que los estratos medios experimentaron la mayor pérdida de ingresos.

⁹ Es importante señalar que el Cuadro 1 se calcula en base a nuestro vector ingresos de los hogares, con imputaciones para AFAM y TUS para reflejar las transferencias extra debidas a COVID-19. Por ello, las cifras no coinciden con las cifras oficiales de pobreza que reporta el INE.

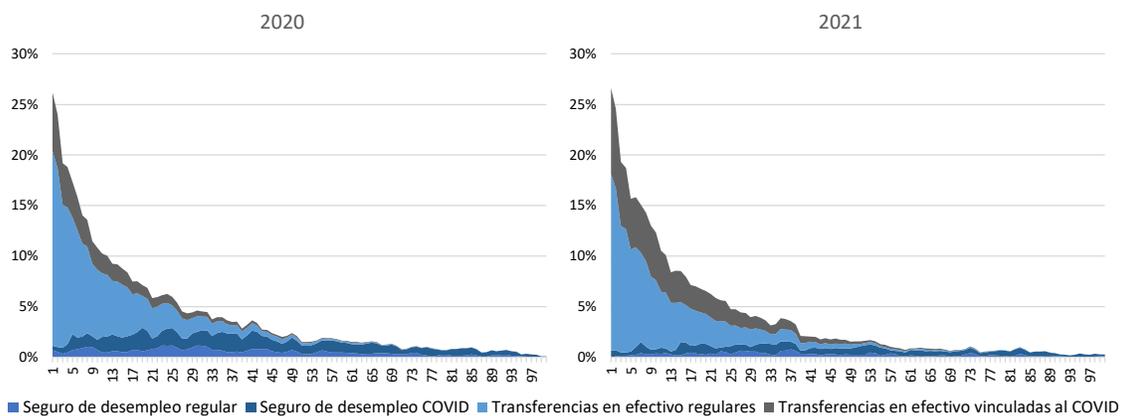
Figura 11. Cambios en el ingreso per cápita del hogar



Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

Tanto en 2020 como en 2021, las prestaciones de protección social aliviaron la presión sobre los presupuestos familiares, reforzando el papel de las transferencias monetarias tradicionales. El gráfico 12 presenta la composición de los ingresos de los hogares separando las prestaciones pre-COVID y las prestaciones implementadas debido a COVID-19. Se representa claramente el poderoso papel de las prestaciones preexistentes en la parte inferior de la distribución y el débil refuerzo a través de las medidas COVID.

Figura 12. Cambios en el ingreso per cápita del hogar



Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

Pobreza e indigencia

A fin de reflejar el impacto de las distintas medidas adoptadas, se parte de la incidencia de la pobreza y la indigencia, calculadas en base al ingreso disponible de los hogares, y se recalculan las tasas de pobreza e indigencia deduciendo una por una las prestaciones (transferencias monetarias, canastas alimentarias y seguro de desempleo)¹⁰. Se consideran de manera individual los efectos de los programas existentes y las modificaciones debidas a COVID-19. El cuadro 1 y el gráfico A3 del Anexo muestran los principales resultados de este análisis para todos los hogares.

Al considerar los componentes regulares del sistema de prestaciones, el principal efecto sobre la pobreza obedece al rol de las AFAM-PE. La transferencia regular permite que la incidencia de la pobreza disminuya en torno a 1,6 pp. Los complementos suponen una reducción adicional de 0,3 en 2020, subiendo a 1,1 en 2021, cuando se cambia el diseño de las transferencias complementarias (no se duplica el monto TUS para quienes reciben ambas prestaciones) y se otorga un complemento adicional para niños de 0 a 3 años, como se ha discutido en el apartado anterior.

¹⁰ El Impuesto de Emergencia COVID no se incluye en este análisis porque afecta a los trabajadores de la parte superior de la distribución y no tiene impacto en la incidencia de la pobreza.

Cuadro 1. Impacto de las prestaciones de protección social en la incidencia de la pobreza (todos los hogares)

	Incidencia de la pobreza			Variación (absoluto)			Variación (%)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Ingreso disponible	0,086	0,110	0,095						
<i>Sin AFAM (regular)</i>	0,099	0,127	0,109	0,014	0,016	0,014	16,1%	14,9%	14,7%
<i>Sin AFAM (Covid)</i>		0,113	0,107		0,003	0,011		2,8%	12,0%
<i>Sin AFAM (total)</i>	0,099	0,129	0,120	0,014	0,019	0,024	16,1%	17,4%	25,5%
<i>Sin TUS (regular)</i>	0,092	0,117	0,102	0,007	0,007	0,006	7,8%	6,6%	6,7%
<i>Sin TUS (Covid)</i>		0,114			0,003			3,2%	
<i>Sin TUS (total)</i>	0,092	0,120	0,102	0,007	0,010	0,006	7,8%	9,0%	6,7%
<i>Sin Canasta de Emergencia</i>		0,111	0,098		0,001	0,003		0,5%	3,1%
<i>Sin Seguro de Desempleo (regular)</i>	0,090	0,114	0,097	0,004	0,004	0,002	5,0%	3,7%	1,8%
<i>Sin Seguro de Desempleo (Covid)</i>		0,118	0,099		0,008	0,004		7,0%	4,1%
<i>Sin Seguro de Desempleo (total)</i>	0,090	0,122	0,101	0,004	0,012	0,006	5,0%	10,7%	5,9%
<i>Sin transferencias regulares (AFAM, TUS)</i>	0,106	0,132	0,114	0,020	0,022	0,019	23,4%	19,7%	19,8%
<i>Sin transferencias totales (AFAM regular y Covid, TUS regular y Covid, Canastas de emergencia)</i>	0,106	0,138	0,126	0,020	0,028	0,030	23,4%	25,0%	31,8%
<i>Sin beneficios regulares (AFAM regular, TUS regular; SD regular)</i>	0,110	0,136	0,116	0,025	0,026	0,021	29,0%	23,2%	21,6%
<i>Sin beneficios totales (AFAM regular y Covid, TUS regular y Covid, Canasta de emergencia, SD regular y Covid)</i>	0,110	0,149	0,131	0,025	0,039	0,036	29,0%	35,1%	37,9%

Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

El efecto de la transferencia regular del TUS sobre la incidencia de la pobreza es menor, ya que se dirige a los hogares más vulnerables, cuyos ingresos están más alejados del umbral de pobreza. En este caso, el efecto es de 0,7 pp en 2020 y 0,6 en 2021, con 0,3 pp adicionales en 2020 gracias al valor suplementario, que no se aplicó en 2021. Una disminución aún menor que la obtenida por la TUS suplementaria se logra a través de la Canasta de emergencia, que implica una caída de 0,1 y 0,3 pp en la pobreza en 2020 y 2021, respectivamente, lo que subraya los efectos poco significativos de esta transferencia COVID debido a los bajos montos involucrados. El efecto del pago tradicional del seguro de desempleo es de alrededor de 0,4 pp en 2020. Las modificaciones de este programa debidas a COVID-19 aumentaron significativamente su impacto sobre la pobreza, implicando una reducción de 0,8 y 0,4 pp adicionales en 2020 y 2021. Esto significa que, considerando globalmente las prestaciones, el mayor impacto sobre la incidencia de la pobreza se obtuvo a través de las AFAM, aunque la flexibilización del seguro de desempleo tuvo un efecto relevante, especialmente en 2020.

En suma, las modificaciones en el sistema de protección social introducidas para enfrentar la crisis de COVID-19 resultaron en una reducción de la incidencia de la pobreza de 1,3 y 1,6 puntos porcentuales en 2020 y 2021, respectivamente. El sistema tradicional de seguridad social, por su parte, continuó funcionando, implicando una disminución de la pobreza de más de 2 puntos porcentuales (2,6 en 2020, 2,1 en 2021).

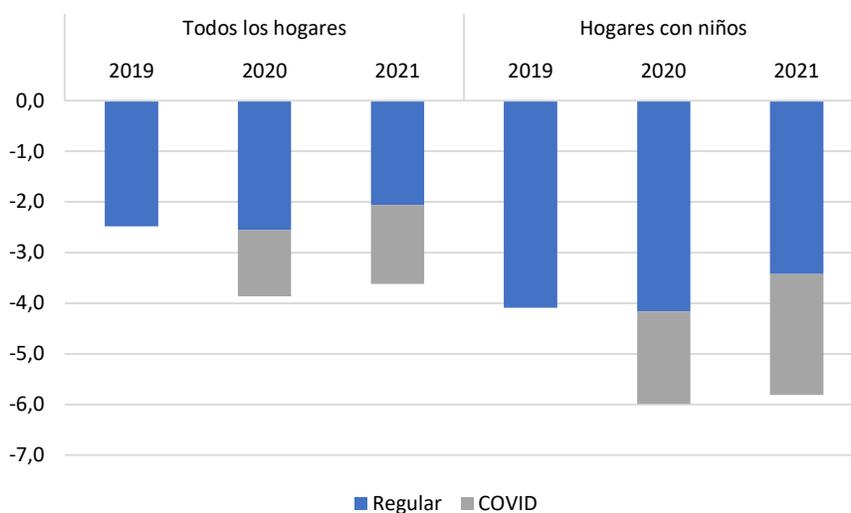
Si restringimos el análisis a los hogares con niños (Cuadro A4 y Gráfico A4 en el Anexo), el efecto de AFAM es mayor, especialmente en 2021. Es importante recordar que la pobreza en Uruguay tiene un perfil claramente definido, con una alta concentración de hogares con niños (Colacce y Tenenbaum 2016; De Armas 2017). Nuevamente, el reforzamiento de la prestación de AFAM es la principal medida implementada durante la crisis de COVID-19 en términos de impacto sobre la pobreza, aunque el subsidio por desempleo también jugó un rol muy relevante para los hogares vulnerables. Si no se hubieran llevado a cabo modificaciones en la protección social como respuesta a la COVID-19, la pobreza habría sido 1,8 y 2,4 puntos porcentuales mayor entre los hogares con hijos en 2020 y 2021, respectivamente. En términos comparativos, el efecto amortiguador a través de las medidas de protección social impulsadas frente a la crisis de COVID-19 representa un resultado intermedio si se compara con los resultados regionales (véase el gráfico 2) y exiguo si se compara con los resultados del mundo desarrollado.

Los efectos de las prestaciones de protección social sobre los hogares en situación de pobreza extrema o indigencia, definidos como aquellos cuyo ingreso per cápita es inferior al costo de una canasta básica de alimentos necesaria para que ese hogar sobreviva según los criterios del INE, se presentan en el cuadro A5. La incidencia de la indigencia es muy baja en Uruguay, ya que el umbral de pobreza extrema está muy por

debajo de la línea de pobreza (el coeficiente de Orshansky implícito es superior a 3). Sólo las prestaciones por desempleo, y especialmente las modificaciones debidas a la COVID-19, tienen un impacto que puede considerarse no despreciable.

En resumen, como muestra la Figura 13, los efectos de las prestaciones adicionales de la COVID-19 operaron principalmente a través del seguro de desempleo en 2020 y de la AFAM en 2021. El efecto global fue moderado para todos los hogares en términos de reducción de la pobreza y tuvo un impacto ligeramente superior cuando restringimos el análisis a los hogares con niños.

Figura 13. Efecto de las prestaciones de protección social en la incidencia de la pobreza

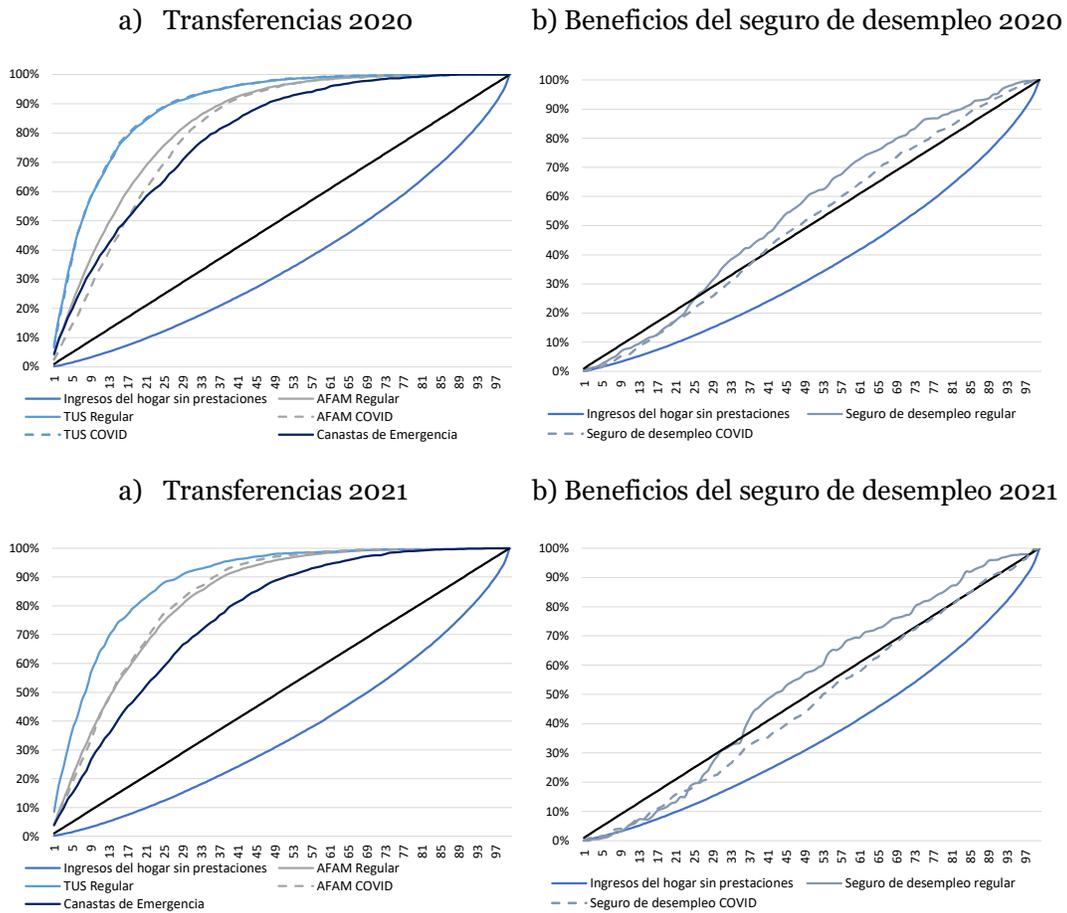


Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

Progresividad de beneficios e impuestos

El impacto redistributivo de cada medida de política pública depende del carácter progresivo del instrumento, la cobertura y el monto involucrado. Como muestra la Figura 14, todos los beneficios que estamos considerando son progresivos, ya que sus curvas de concentración se encuentran por encima de la curva de Lorenz previa a la transferencia, lo que indica que los beneficios como porcentaje de los ingresos previos a la transferencia disminuyen con los ingresos. Además, todas las transferencias, es decir TUS, AFAM y las Canastas de Emergencia también son pro-pobre, ya que sus curvas de concentración se encuentran por encima de la diagonal, siendo la Tarjeta Uruguay Social la transferencia más pro-pobre, y la Canastas de Emergencia la menos pro-pobre. El beneficio del seguro de desempleo, a su vez, es progresivo pero no pro-pobre.

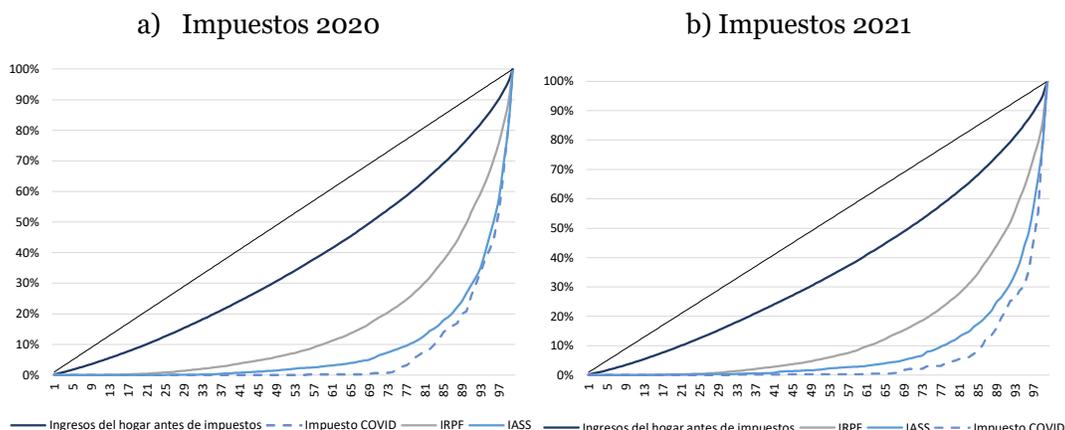
Figura 14. Curvas de concentración de las prestaciones de protección social



Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

Con respecto a los impuestos, todos los impuestos directos son globalmente progresivos, ya que la curva de concentración se encuentra por debajo de la curva de Lorenz antes de impuestos, siendo el impuesto de emergencia COVID el más progresivo (Figura 15).

Figura 15. Curvas de concentración para impuestos directos



Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

Impacto redistributivo

Para reflejar el impacto redistributivo de cada instrumento, calculamos cada contribución marginal con respecto a la desigualdad en base en el ingreso disponible de los hogares. Esta contribución marginal es la diferencia entre el índice de desigualdad (en este caso, el índice de Gini) calculado sobre el ingreso disponible, y el índice de desigualdad calculado sobre el ingreso disponible pero excluyendo la prestación específica (o sumando el impuesto) que estamos analizando. Los impuestos directos tienen un efecto marginal significativo, lo que lleva a reducciones de la desigualdad de alrededor de 3 puntos porcentuales, principalmente a través del IRPF y el IAS. El impuesto de emergencia COVID no cambia los indicadores de distribución del ingreso, básicamente porque grava a una minoría de trabajadores, y durante períodos muy cortos de tiempo.

El mayor aporte marginal lo da la acción de AFAM, que en tiempos regulares permite una reducción de alrededor de medio punto porcentual en el índice de Gini. En tiempos de COVID este efecto sube a 0,7 en 2020 y 0,9 en 2021 (ver Tabla 2), cuando se implementó el programa piloto para niños más pequeños. TUS también tuvo un impacto de casi medio punto en el índice Gini durante 2020, cuando se inició la transferencia del suplemento. La contribución marginal del programa de seguro de desempleo se duplicó gracias a las modificaciones del COVID. Durante 2020 implicó un efecto igualador de medio punto porcentual en el índice de Gini. En conjunto, las modificaciones al sistema de protección social originadas por la crisis del COVID impidieron que el Índice Gini aumentara en 0,6/0,7 puntos porcentuales adicionales.

Cuadro 2. Impacto redistributivo de los instrumentos fiscales

	Índice de Gini			Variación (absoluto)			Variación (%)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Ingreso disponible	0,341	0,350	0,349						
<i>Sin AFAM (regular)</i>	0,346	0,355	0,354	0,005	0,005	0,005	1,5%	1,4%	1,4%
<i>Sin AFAM (Covid)</i>		0,351	0,352		0,001	0,003		0,3%	0,9%
<i>Sin AFAM (total)</i>	0,346	0,356	0,358	0,005	0,006	0,009	1,5%	1,7%	2,6%
<i>Sin TUS (regular)</i>	0,344	0,353	0,352	0,003	0,003	0,003	0,9%	0,9%	0,9%
<i>Sin TUS (Covid)</i>		0,351			0,001			0,3%	0,0%
<i>Sin TUS (total)</i>	0,344	0,354	0,352	0,003	0,004	0,003	0,9%	1,1%	0,9%
<i>Sin Canasta de Emergencia</i>		0,350	0,350		0,000	0,001		0,0%	0,3%
<i>Sin Seguro de Desempleo (regular)</i>	0,343	0,351	0,350	0,002	0,001	0,001	0,6%	0,3%	0,3%
<i>Sin Seguro de Desempleo (Covid)</i>		0,353	0,350		0,003	0,001		0,9%	0,3%
<i>Sin Seguro de Desempleo (total)</i>	0,343	0,355	0,351	0,002	0,005	0,002	0,6%	1,4%	0,6%
<i>Sin transferencias regulares (AFAM, TUS)</i>	0,349	0,359	0,357	0,008	0,009	0,008	2,3%	2,6%	2,3%
<i>Sin transferencias totales (AFAM regular y Covid, TUS regular y Covid, Canastas de emergencia)</i>	0,349	0,362	0,362	0,008	0,012	0,013	2,3%	3,4%	3,7%
<i>Sin beneficios regulares (AFAM regular, TUS regular; SD regular)</i>	0,351	0,361	0,358	0,010	0,011	0,009	2,9%	3,1%	2,6%
<i>Sin beneficios totales (AFAM regular y Covid, TUS regular y Covid, Canasta de emergencia, SD regular y Covid)</i>	0,351	0,367	0,365	0,010	0,017	0,016	2,9%	4,9%	4,6%

Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

6. Comentarios finales

La irrupción del COVID-19 impactó la actividad económica en todo el mundo, y los países se vieron enfrentados a la necesidad de dar respuestas urgentes para proteger a la población. En el caso de Uruguay, estas respuestas se operacionalizaron principalmente a través de un aumento en los montos de las transferencias existentes, una flexibilización de las condiciones de ingreso al seguro de desempleo y la creación de un nuevo (y exiguo) beneficio para las personas que no tenían derecho a asistencia social o seguridad social y no eran trabajadores formales.

El adecuado diseño y focalización de las transferencias existentes permitió, en términos generales, potenciar su impacto a través de la ampliación de los montos de estos beneficios. Sin embargo, la mayor parte de los recursos se destinó a una nueva transferencia y a flexibilizar el seguro de desempleo. La nueva transferencia tenía una peor focalización y progresividad que las existentes, lo que no sorprende considerando las características de su diseño. El importe implicado fue relativamente menor, lo que significa que sus efectos globales han sido poco significativos. El seguro de desempleo, por su parte, concentró una parte muy grande de los recursos y tuvo más efectos en la protección contra la pobreza. Si bien no fue un beneficio a favor de los pobres, protegió a los hogares en la parte media de la distribución, brindando beneficios de monto considerable.

Estos esfuerzos no fueron suficientes para evitar que la pobreza y la pobreza extrema aumentaran, pero atenuaron los impactos. Nuestros resultados indican que estas medidas, en conjunto, han evitado un mayor aumento de la pobreza de alrededor de 1,3 y 1,6 puntos porcentuales en 2020 y 2021 respectivamente, con un mayor efecto en los hogares con niños. Los principales instrumentos fueron el seguro de desempleo COVID y AFAM en 2020, y AFAM en 2021. La canasta de emergencia no tuvo efectos significativos sobre la incidencia de la pobreza o pobreza extrema.

En términos de efectos igualadores de estas nuevas medidas de protección social, las mismas impidieron un aumento adicional del coeficiente de Gini de más de medio punto. El impuesto COVID, que era progresivo pero implicaba severas desigualdades horizontales, no tuvo ningún efecto distributivo ya que se recaudó solo cuatro meses. En resumen, aunque los efectos fueron positivos en términos de alivio de la pobreza y prevención del aumento de la desigualdad, fueron modestos, dicho de otra manera: los efectos negativos de la crisis del coronavirus se atenuaron pero no se eliminaron.

Nuestro análisis detallado del caso uruguayo ilustra que la pandemia ha puesto de relieve la falta de una red de seguridad para las poblaciones vulnerables en caso de shocks negativos de ingresos. Se ha colocado en agenda el desafío de adecuar y fortalecer los sistemas de protección social para responder a través de intervenciones y mecanismos temporales. La urgente necesidad de atenuar la pobreza transitoria permitió visualizar las debilidades en las estrategias de ampliación de la cobertura de la protección social, y los problemas para llegar a los trabajadores informales.

Referencias bibliográficas

- Almeida V., Barrios S., Christl M., De Poli S., Tumino A. & van der Wielen W. (2021). The impact of COVID-19 on households' income in the EU. *The Journal of Economic Inequality*, 1-19.
- Amarante V., Bucheli M. & Scalese F. (2021). "El mercado de trabajo uruguayo en el primer año de la llegada del COVID-19". *Serie Documentos RISEP N°26*.
- Avellaneda, A., Chang, R., Collado, D., Jara, H. X., Mideros, A., Montesdeoca, L., Rodríguez, D., Torres, J., & Vanegas, O. (2021). Assessing the cushioning effect of tax-benefit policies in the Andean region during the COVID-19 pandemic. *CeMPA Working Paper 8/21*.
- Bastagli, F., & Lowe, C. (2021). Social protection response to Covid-19 and beyond: emerging evidence and learning for future crises. *Overseas Development Institute*.
- Brewer, M., & Tasseva, I.V. (2021). Did the UK policy response to Covid-19 protect household incomes?. *J Econ Inequal* 19, 433–458 (2021)
- Brum M. & De Rosa M. (2020). Too little but not too late: nowcasting poverty and cash transfers' incidence during COVID-19's crisis. *World Development*, Volume 140.
- Cantó-Sánchez, O., Figari, F., Fiorio, C., Kuypers, S., Marchal, S., Romanguera, M., & Verblst, G. (2021). Welfare resilience at the onset of the COVID-19 pandemic in a selection of European countries: impact on public finance and household incomes. *Review of Income and Wealth*, Series 68, Number 2.
- Colacce, M., & Tenenbaum, V. (2016). "Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay". *UNICEF-CEPAL*. Montevideo.
- Corredor, F., Rios, P., & Rodríguez, D. (2021). The Effect of COVID-19 and Emergency Policies on Colombian Household's Income. Retrieved from <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2021/02/DDT-67.pdf>
- Crossley, T. F., Fisher, P., & Low, H. (2021). The heterogeneous and regressive consequences of COVID-19: Evidence from high quality panel data. *Journal of public economics*, 193, 104334.
- Cruz-Martínez, G. (2021). Mapping Welfare State Development in (post) Neoliberal Latin America. *Social Indicators Research*. <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02575-6>
- Cuesta, J., & Pico, J. (2020). The gendered poverty effects of the COVID-19 pandemic in Colombia. *The European Journal of Development Research*, 32 (5), 1558-1591.
- De Armas, G. (2017). "Poner fin a la pobreza infantil en Uruguay. Un objetivo posible para la política pública". UNICEF Uruguay.
- De Rosa, M., Lanzilotta, B., Perazzo, I., & Vigorito, A. (2020). Las políticas económicas y sociales frente a la expansión de la pandemia de COVID-19: aportes para el debate. *Aportes y análisis en tiempos de coronavirus*.
- ECLAC (2022). Social Panorama of Latin America, 2021. Santiago, 2022.
- Figari, F., & Fiorio, C. (2020). Welfare resilience in the immediate aftermath of the COVID-19 outbreak in Italy. *Centre for Economic Policy Research*.
- Garay, C. (2016). Social Policy Expansion in Latin America. *Cambridge University Press*. <https://doi.org/10.1017/9781316585405>

- Gentilini, U., Almenfi, M. B. A., Iyengar, T. M. M., Okamura, Y., Downes, J. A., Dale, P., Weber, M., Newhouse, D., Rodriguez, C., Kamran, M., Mujica, I., Fontenez, M., Ezzat, M., Asieduah, S., Mahboobani, V., Reyes, G., Demarco, G., Abels, M., Zafar, U., Urteaga, R., Valleriani, G., Vulembera, J., & Aziz, S. (2022). Social protection and jobs responses to COVID-19.
- Huesca, L., Llamas, L., Jara, X., Vargas, C., & Rodríguez, D. (2021). The impact of the COVID-19 pandemic on poverty and inequality in Mexico. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas Nueva Época REMEF*, 16 (3).
- INE (2022). Metodología de la Encuesta Continua de Hogares.
- Jara, X., Montesdeoca, L., & Tasseva, I. (2021). The role of automatic stabilizers and emergency tax-benefit policies during the COVID-19 pandemic in Ecuador. *European Journal of Development Research*. <https://doi.org/10.1057/s41287-021-00490-1>
- Kanbur, R., & Levy, S. (2022). Social acceptability of tax and transfer schemes. Manuscript.
- Lustig, N., Pabon, V. M., Sanz, F., & Younger, S. D. (2020). The impact of COVID-19 lockdowns and expanded social assistance on inequality, poverty and mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico. *CEQ Working Paper N° 92*.
- Marinakis, A. (2020). Uruguay: impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos. *OIT*.
- O'Donoghue, C., Sologon, D. M., Kyzyma, I., & McHale, J. (2020). Modelling the distributional impact of the COVID-19 crisis. *Fiscal Studies*, 41(2), 321-336.
- Ocampo, J. A., & Gómez-Arteaga, N. (2017). Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 2017(122), 7-33.
- Ravallion, M., & Chen, S. (2003). Measuring pro-poor growth. *Economics letters*, 78(1), 93-99.
- Robles, C., & Rossel, C. (2021). Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina. *Documentos de proyectos, CEPAL*.

Anexo

Tabla A.1. Superposición de beneficios a nivel del hogar

	2020			2021		
	AFAM y/o TUS y no Canasta de Emergencia	No AFAM y/o TUS y Canasta de Emergencia	AFAM y/o TUS y Canasta de Emergencia	AFAM y/o TUS y no Canasta de Emergencia	No AFAM y/o TUS y Canasta de Emergencia	AFAM y/o TUS y Canasta de Emergencia
D1	82%	8%	10%	64%	18%	19%
D2	86%	8%	6%	68%	20%	12%
D3	86%	9%	5%	68%	24%	8%
D4	83%	14%	3%	64%	29%	7%
D5	87%	11%	2%	62%	33%	5%
D6	90%	8%	2%	68%	30%	2%
D7	86%	13%	1%	57%	40%	3%
D8	79%	21%	0%	72%	27%	1%
D9	90%	7%	3%	63%	33%	3%
D10	100%	0%	0%	76%	24%	0%
TOTAL	85%	9%	6%	66%	23%	11%

Fuente: elaborado en base a encuestas de hogares de Uruguay (ECH)

Cuadro A.2 Cobertura (%) y montos promedio (\$) de las prestaciones de protección social. Por decil de ingresos. 2020 y 2021.

			D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Total
AFAM	Cobertura	2019	74%	56%	41%	25%	15%	8%	5%	2%	1%	0%	17%
		2020	71%	53%	40%	25%	15%	9%	5%	2%	1%	0%	17%
		2021	67%	51%	38%	26%	14%	8%	5%	2%	1%	0%	17%
	Monto promedio	2019	3.022	2.622	2.206	1.868	1.556	1.162	1.139	876	1.027	578	2.314
		2020	3.764	3.375	2.910	2.572	1.949	1.513	1.389	1.149	1.296	1.578	2.952
		2021	6.027	5.430	4.807	3.676	2.905	2.425	1.795	1.681	1.219	3.207	4.652
TUS	Cobertura	2019	42%	20%	8%	4%	2%	1%	0%	0%	0%	0%	5%
		2020	40%	20%	10%	5%	3%	1%	0%	0%	0%	0%	6%
		2021	38%	18%	10%	5%	3%	1%	1%	1%	1%	0%	6%
	Monto promedio	2019	3.614	2.669	2.222	1.900	1.990	1.803	1.560	1.609	1.867	0	2.974
		2020	5.661	4.136	3.219	2.881	2.847	2.739	2.577	2.451	2.410	1.889	4.449
		2021	4.311	3.098	2.695	2.398	2.426	2.195	1.725	1.842	1.882	1.504	3.441
Canasta de Emergencia	Cobertura	2020	13%	9%	7%	5%	3%	2%	1%	1%	0%	0%	3%
		2021	27%	20%	18%	14%	10%	5%	4%	2%	1%	0%	8%
	Monto promedio	2020	957	910	882	866	884	865	966	797	839	678	906
		2021	1.382	1.337	1.238	1.194	1.135	1.178	1.115	1.112	1.073	1.176	1.253
Seguro de Desempleo regular	Cobertura	2019	0%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
		2020	2%	2%	3%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	2%
		2021	1%	1%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
	Monto promedio	2019	17.804	14.052	12.545	15.042	14.387	17.118	17.879	22.220	21.199	14.220	15.809
		2020	12.655	11.907	14.416	14.254	16.985	16.032	17.033	19.579	22.223	20.154	16.096
		2021	13.261	13.420	16.631	21.333	16.850	17.538	19.082	23.406	24.626	29.945	19.432
Seguro de Desempleo COVID	Cobertura	2020	4%	6%	5%	6%	5%	4%	4%	3%	3%	2%	4%
		2021	2%	3%	2%	4%	3%	4%	3%	2%	2%	2%	3%
	Monto promedio	2020	9.060	11.343	12.243	13.775	13.653	15.131	16.373	18.455	17.135	22.031	14.777
		2021	10.646	11.565	13.086	13.192	14.787	13.213	16.732	17.070	17.585	22.952	15.171
Seguro de Desempleo total	Cobertura	2019	0%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
		2020	5%	8%	8%	8%	8%	6%	6%	4%	4%	2%	6%
		2021	2%	4%	4%	5%	4%	5%	3%	3%	3%	2%	3%
	Monto promedio	2019	17.804	14.052	12.545	15.042	14.387	17.118	17.879	22.220	21.199	14.220	15.809
		2020	10.260	11.537	13.370	13.990	14.991	15.619	16.658	18.837	18.384	21.827	15.332
		2021	11.154	12.096	14.775	15.731	15.312	14.321	17.222	18.597	19.485	23.751	16.307

Fuente: elaborado en base a encuestas de hogares de Uruguay (ECH)

Tabla A.3. Fondo Coronavirus en Uruguay

	2020		2021		2020 y 2021	
	USD (miles)	%	USD (miles)	%	USD (miles)	%
Canastas de Emergencia	72.935	10%	106.272	9%	179.208	10%
TUS (Complemento COVID)	26.640	4%	0	0%	26.640	1%
AFAM (Complement COVID)	30.926	4%	133.443	12%	164.369	9%
Seguro de enfermedad	26.347	4%	73.481	6%	99.828	5%
Seguro de desempleo	237.677	33%	79.026	7%	316.703	17%
Otros (Ministerio de Desarrollo Social)	7.092	1%	36.216	3%	43.308	2%
Otros (BPSI, contribuciones perdidas)	239.048	34%	205.256	18%	444.304	24%
Salud (Ministerio de Salud Pública, ASSE)	47.449	7%	441.066	38%	488.515	26%
Otros (inc. Udelar, INAU, C. Electoral)	22.623	3%	77.879	7%	100.502	5%
Total Fondo Coronavirus	710.737	100%	1.152.638	100%	1.863.376	100%

Fuente: elaborado en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas

Tabla A.4. Impacto en la incidencia de la pobreza de las prestaciones de protección social. Hogares con niños.

	Incidencia de la pobreza			Variación (absoluto)			Variación (%)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Ingreso disponible	0,133	0,165	0,143						
<i>Sin AFAM (regular)</i>	0,156	0,193	0,168	0,024	0,028	0,024	17,9%	16,9%	17,0%
<i>Sin AFAM (Covid)</i>		0,170	0,163		0,005	0,020		3,0%	13,8%
<i>Sin AFAM (total)</i>	0,156	0,198	0,186	0,024	0,033	0,042	17,9%	19,7%	29,4%
<i>Sin TUS (regular)</i>	0,144	0,177	0,154	0,011	0,012	0,010	8,6%	7,2%	7,3%
<i>Sin TUS (Covid)</i>		0,171			0,006			3,5%	
<i>Sin TUS (total)</i>	0,144	0,181	0,154	0,011	0,016	0,010	8,6%	9,7%	7,3%
<i>Sin Canasta de Emergencia</i>		0,166	0,147		0,001	0,004		0,4%	2,8%
<i>Sin Seguro de Desempleo (regular)</i>	0,138	0,171	0,145	0,006	0,005	0,002	4,2%	3,2%	1,4%
<i>Sin Seguro de Desempleo (Covid)</i>		0,175	0,149		0,010	0,005		6,1%	3,6%
<i>Sin Seguro de Desempleo (total)</i>	0,138	0,181	0,151	0,006	0,015	0,007	4,2%	9,3%	5,0%
<i>Sin transferencias regulares (AFAM, TUS)</i>	0,167	0,202	0,176	0,034	0,037	0,032	25,9%	22,1%	22,4%
<i>Sin transferencias totales (AFAM regular y Covid, TUS regular y Covid, Canastas de emergencia)</i>	0,167	0,211	0,194	0,034	0,046	0,051	25,9%	27,6%	35,2%
<i>Sin beneficios regulares (AFAM regular, TUS regular; SD regular)</i>	0,174	0,207	0,178	0,041	0,042	0,034	30,8%	25,2%	23,9%
<i>Sin beneficios totales (AFAM regular y Covid, TUS regular y Covid, Canasta de emergencia, SD regular y Covid)</i>	0,174	0,225	0,202	0,041	0,060	0,058	30,8%	36,2%	40,5%

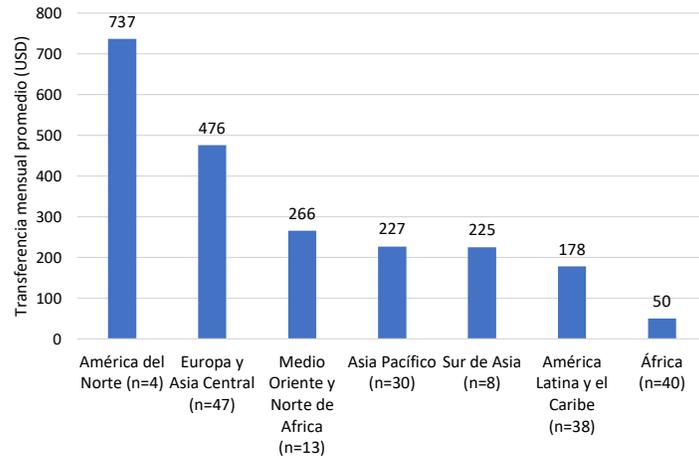
Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

Tabla A.5. Impacto en la incidencia de la indigencia de las prestaciones de protección social. Todos los hogares.

	Incidencia de la indigencia			Variación (absoluto)			Variación (%)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Ingreso disponible	0,000	0,002	0,001						
<i>Sin AFAM (regular)</i>	0,000	0,005	0,001	0,000	0,002	0,001	2,4%	109,7%	105,9%
<i>Sin AFAM (Covid)</i>	0,000	0,002	0,001		0,000	0,001		15,4%	97,5%
<i>Sin AFAM (total)</i>	0,000	0,005	0,003	0,000	0,003	0,002	2,4%	121,7%	335,8%
<i>Sin TUS (regular)</i>	0,000	0,004	0,001	0,000	0,002	0,001	9,7%	101,8%	114,6%
<i>Sin TUS (Covid)</i>	0,000	0,003			0,001			41,4%	
<i>Sin TUS (total)</i>	0,000	0,006	0,001	0,000	0,004	0,001	9,7%	171,5%	114,6%
<i>Sin Canasta de Emergencia</i>	0,000	0,002	0,001		0,000	0,000		7,1%	21,6%
<i>Sin Seguro de Desempleo (regular)</i>	0,000	0,003	0,001	0,000	0,001	0,000	45,0%	45,7%	11,7%
<i>Sin Seguro de Desempleo (Covid)</i>	0,000	0,003	0,001		0,001	0,000		36,6%	20,4%
<i>Sin Seguro de Desempleo (total)</i>	0,000	0,004	0,001	0,000	0,002	0,000	45,0%	83,8%	32,2%
<i>Sin transferencias regulares (AFAM, TUS)</i>	0,000	0,009	0,003	0,000	0,007	0,002	9,7%	316,0%	417,3%
<i>Sin transferencias totales (AFAM regular y Covid, TUS regular y Covid, Canastas de emergencia)</i>	0,000	0,012	0,006	0,000	0,010	0,006	9,7%	472,8%	981,6%
<i>Sin beneficios regulares (AFAM regular, TUS regular; SD regular)</i>	0,000	0,010	0,003	0,000	0,008	0,003	54,7%	361,8%	435,2%
<i>Sin beneficios totales (AFAM regular y Covid, TUS regular y Covid, Canasta de emergencia, SD regular y Covid)</i>	0,000	0,015	0,007	0,000	0,013	0,006	54,7%	584,1%	1055,7%

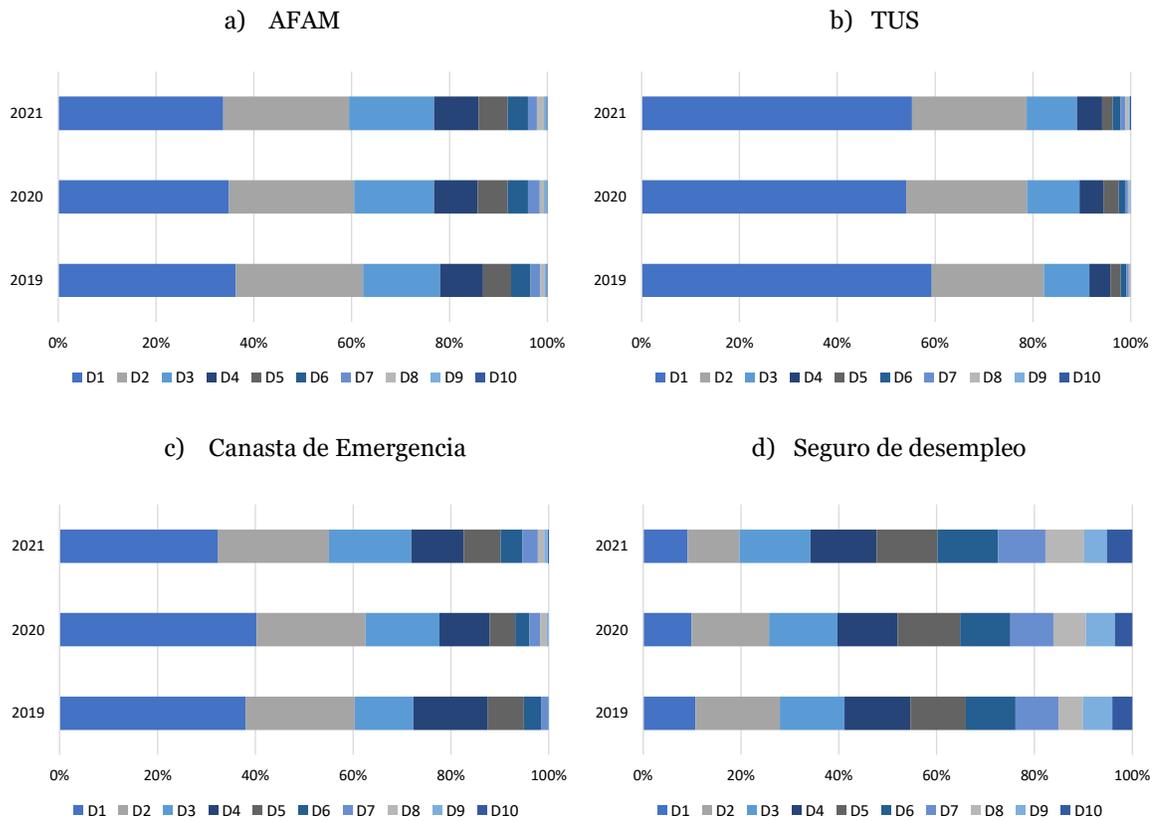
Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

Figura A.1. Tamaño de los beneficios de las transferencias de efectivo (USD per cápita)



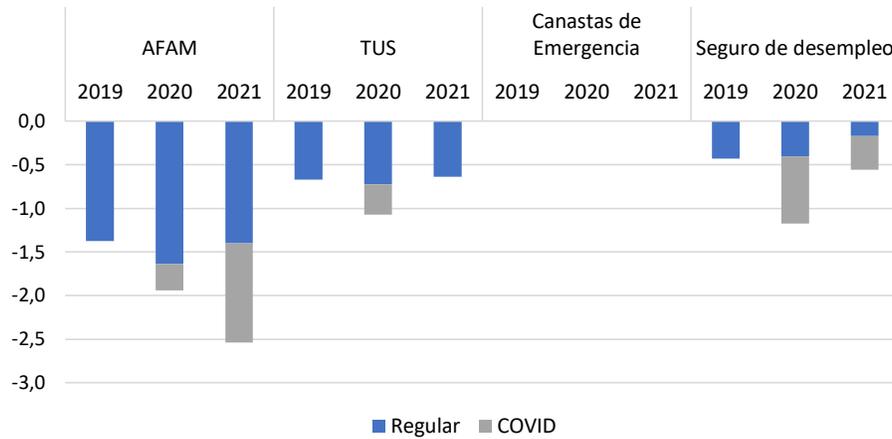
Fuente: Gentilini et al. (2022)

Figura A.2. Distribución de los hogares beneficiarios por decil de ingreso



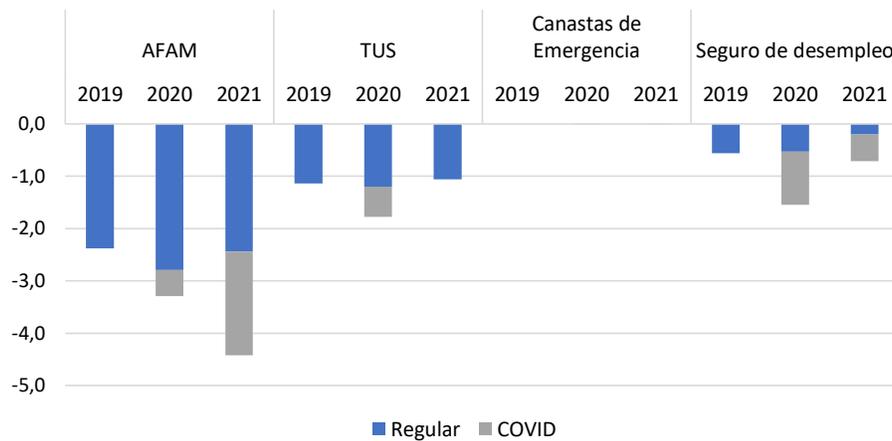
Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

Figura A.3. Impacto de las prestaciones de protección social en la incidencia de la pobreza
Todos los hogares



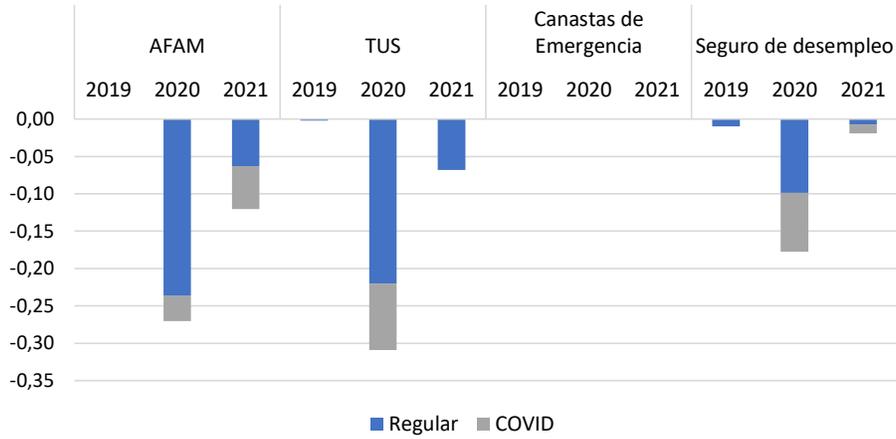
Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

Figura A.4. Impacto de las prestaciones de protección social en la incidencia de la pobreza
Hogares con niños



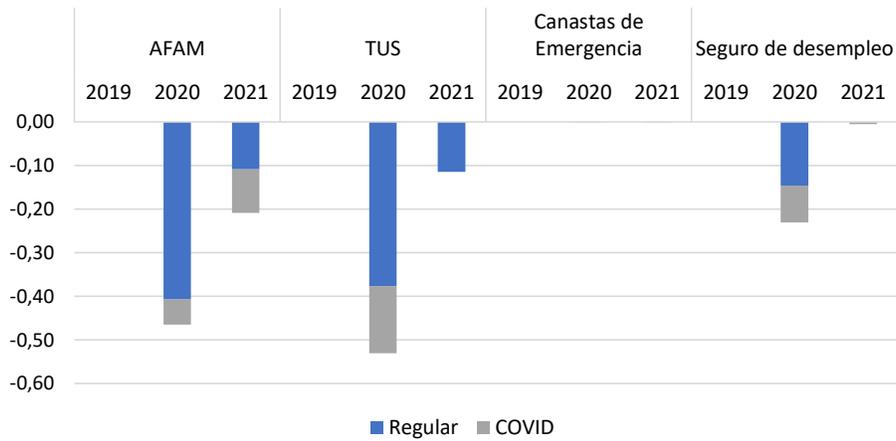
Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

Figura A.5. Impacto de las prestaciones de protección social en la incidencia de la indigencia
 Todos los hogares



Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)

Figura A.6. Impacto de las prestaciones de protección social en la incidencia de la indigencia
 Hogares con niños



Fuente: elaborado en base a encuesta de hogares de Uruguay (ECH)