

368,4
COEP



Instituto de Economia

LA PROBLEMATICA FINANCIERA
DEL BANCO DE PREVISION SOCIAL

1964 - 1986

(Ideas para una reforma)

Ec. Serrana Coelho

INDICE

	Pág.
Introducción.....	1
CAP. I - Las varias aristas del problema.....	8
CAP. II - Resultados, ingresos y egresos del BPS - su evolución.....	22
CAP. III - La evasión.....	63
CAP. IV - Sintesis.....	88
CAP. V - Algunos propuestas de reforma.....	91

1.0 INTRODUCCION

Las posturas filosóficas en torno al tema de la Seguridad Social se ubican en tres niveles. En el primero, quienes consideran que la cobertura de riesgos debería ser un derecho ciudadano original, extensión de los derechos civiles y políticos propios del estado moderno, al que atribuyen un alto contenido asistencial. En el segundo, quienes consideran al seguro como una prolongación o derecho derivado de un vínculo formal y estable con el mercado de trabajo y cuyo fin es el mantenimiento de los ingresos del trabajador cuando su ciclo vital enfrente los riesgos inherentes al mismo. Y, por último, quienes entienden que es un acto de responsabilidad individual.

La filosofía del seguro social como un derecho ciudadano e instrumento redistributivo, lleva implícita la idea de "desarrollo" en un sentido amplio, económico y social, donde no cabe la separación entre políticas económicas y sociales en el entendido de que toda política económica tiene efectos redistributivos y por ende consecuencias sociales que deben ser evaluadas, procurando una orientación hacia niveles de mayor igualdad y bienestar. Para esta visión la seguridad social forma parte de las políticas de protección social. El Estado debe determinar, la dirección del proceso productivo, debe procurar el logro del pleno empleo y finalmente debe cubrir las necesidades alimentarias, de salud, etc..

En el otro extremo, los que sustentan la ideología del libre mercado, y el funcionamiento del sistema sobre bases privadas, barren con los principios de universalidad propios de la óptica Beveridgiana, y reivindican como valores: la mayor eficiencia del sistema y el bienestar de los asegurados, -a partir de la eliminación de la carga que supone el déficit y el subsidio estatal, la reducción de costos, la mayor libertad individual que apareja el ahorro individual y la posibilidad de seleccionar entre diferentes seguros- y el mayor nivel de ahorro que podría volcarse al mercado de capitales.

En el nivel intermedio se ubican los seguros sociales reales -incluido el uruguayo- que las sociedades occidentales han aplicado desde su surgimiento. A medio camino en la aplicación del ideal de Beveridge, la protección es en esencia un derecho obtenido a partir de las contribuciones efectuadas a lo largo de la vida activa del trabajador y nunca se constituyeron en paliativos de pobreza de los sectores más carenciados. En particular, debe reconocerse que dos de sus principios básicos, la solidaridad y la universalidad, registran dificultades importantes de aplicación. El sistema muestra una arista excluyente y regresiva que tiende a reproducir las desigualdades sociales. Por un lado, los derechos de protección contra riesgos los tienen aquellos que de alguna manera ya están protegidos a través de una relación formal de trabajo, mientras que los mas desprotegidos, o con bajos ingresos no reciben la cobertura del seguro social. Por otro, el aporte de los empleadores se traslada a los precios

y los impuestos indirectos -en general al consumo- con que se complementa la financiación son también regresivos.

Asimismo, si pensamos en las amplias dificultades y rigideces que el mercado de trabajo presenta en Latinoamérica, se deduce que muy difícilmente en un futuro próximo pueda haber un avance en el sentido de que la cobertura se extienda de manera significativa. Ello en virtud de que el proceso de la universalidad en su trecho más fácil de recorrer ya se realizó en la mayoría de los países, esto es, en los sectores formales y organizados del trabajo ubicados principalmente en el medio urbano y en las actividades secundarias y terciarias, quedando parcial o totalmente postergado en los sectores primario e informal.

Los problemas estructurales del mercado de trabajo, esto es, su dificultad para absorber al sector no formal, tanto debido al crecimiento de la oferta de trabajo, como a problemas tecnológicos, parecen marcar un límite difícil de superar a la aplicación del principio de la universalidad en América Latina.

Descartando las alternativas del tercer nivel por su carácter individualista, debemos señalar que las del primer nivel también se nos presentan desde el punto de vista práctico como inviables; la alternativa de proponer reformas globales en sentido socializante debe contar en su base con un Estado que represente y tome como prioritarios los problemas de los sectores sociales más carenciados, punto que sin duda no se cumple en el Uruguay de hoy ni en las

previsiones de mediano plazo. Por tanto la propuesta de reformas más radicales, esto es, el pasaje de un sistema contributivo a uno impositivo con cobertura total, constituiría en cierta forma una propuesta improbable en la situación actual de corto y mediano plazo.

En una postura intermedia, pensamos que nuestro sistema de seguridad social pueda aún avanzar sustancialmente en eficiencia y eficacia dentro de las coordenadas en que se mueve actualmente. Y ello en un doble sentido. Por un lado, es posible alcanzar un mejor rendimiento del sistema en cuanto a su relación activo y pasivo con las consecuencias positivas que de ello derivan (reducción de déficit y/o mejora en las prestaciones y/o extensión de la cobertura poblacional); y por otro, en un sentido más restrictivo, puede mejorar el funcionamiento administrativo.

Pero, más allá de las posibilidades de perfeccionamiento que ofrezca el sistema a partir de las bases de funcionamiento actual, el origen de todos los males parece radicar en su déficit financiero. Este ha puesto el tema en medio del debate público y el sistema se sienta hoy en el banquillo de los acusados.

En efecto la situación financiera de la Seguridad Social en el país se ha convertido en un problema público particularmente en la última década cuando la magnitud del déficit adquirió montos inéditos. A partir de entonces se habla de la necesidad de impulsar reformas en el sistema que profundicen las implementadas a fines de los 70, que

tendieron al ordenamiento administrativo a través de la mayor uniformización y unificación del sistema, por entonces fragmentario y estratificado. La centralización del poder político que se verificó a partir de 1967 en un marco democrático y la posterior implantación de un régimen militar de facto, facilitó el proceso que abarcó la reducción y unificación de instituciones, contribuciones y prestaciones. (1)

Sin embargo, su replanteo en los 80' a partir de las dificultades financieras de ese momento, no constituyen un buen indicador de la verdadera situación del ente, ya que en ese período se conjuga la acción de varios elementos que exacerbaban la tendencia deficitaria de largo plazo.

En este contexto entendimos justificado realizar un primer análisis del tema y para aproximarnos a la problemática financiera del sistema tomamos como objeto de estudio el Banco de Previsión Social (BPS). El BPS aglutina las tres mayores cajas de jubilaciones y pensiones (Civil y Escolar, Industria y Comercio y Rural y del Servicio Doméstico), comprendiendo además la casi totalidad de las coberturas de activos (desempleo, enfermedad y asignaciones familiares) (2). El seguro de accidentes de trabajo y

(1) Ver Carmelo Mesa-Lago; El desarrollo de la seguridad social en América Latina, Santiago, Cepal, 1985.

(2) La ley 15800 del 7.1.86 suprimió la DGSS que había sido creada por el Acto Institucional No.9 y reinstitucionalizó al BPS, -cuyo origen se ubica en la constitución de 1967-, como persona jurídica de derecho público y funcionamiento de ente autónomo. Sus funciones básicas son coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la Seguridad Social. Dentro de esta última función están comprendidas las relaciones con las cajas de jubilaciones y pensiones para-estatales: Notarial, Bancaria y la de

enfermedades profesionales es cubierto por el Bco. de Seguros del Estado, ente autónomo creado en 1911.

A su vez, dentro del BPS, sólo trataremos los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia, (IVS) que constituyen tanto, por el número de beneficiarios que cubre como por los recursos que maneja, el centro de los problemas del instituto.

En el primer capítulo explicitamos algunos de los grandes temas que enmarcan el accionar del BPS, y que inciden negativamente sobre sus resultados financieros. Son ellos: el envejecimiento de la población, la crisis fiscal del Estado, las rigideces del mercado de trabajo y los límites que impone el marco socio-político.

En los siguientes capítulos, el trabajo centra su preocupación en diagnosticar la situación financiera del BPS. Es así que el capítulo dos describe el comportamiento de las principales variables que determinan los flujos de ingresos y gastos del ente, e intenta cuantificar la incidencia de aquéllas sobre dichos flujos. En el capítulo tres se repara en los principales elementos que a nuestro juicio viabilizan la evasión al BPS y el capítulo final

Profesionales Universitarios. El marco institucional del sistema de la seguridad social se completa con dos cajas estatales que funcionan fuera de la órbita del BPS: las Cajas Policiales y Militar dependientes del Ministerio del Interior y de Defensa respectivamente.

presenta algunas ideas de reforma del sistema vigente, con la finalidad de mejorar, -desde varios puntos de vista- su actual performance.

(*). Agradezco los comentarios recibidos por la Cra. A. Melgar y Cr. J. Blanco.

CAPITULO I

Las varias aristas del problema

En este capítulo explicitamos un conjunto de variables cuyo comportamiento afecta significativamente el resultado financiero del BPS. Si bien ellas están presentes a lo largo del diagnóstico realizado, su tratamiento por separado se justifica por el hecho de que su influencia escapa de algún modo al control del BPS, constituyendo un marco de referencia del accionar de esta institución.

1.1 El factor demográfico

Más allá de las probables consecuencias que el deterioro económico pueda haber ejercido sobre las tasas de natalidad y la emigración, Uruguay registraba ya desde principios de siglo, tasas de natalidad inferiores a las del resto de Latinoamérica y posteriormente, estas evolucionaron aceleradamente a la baja. Dicha tasa, que hacia 1900 era del 36.7% (inferior al promedio de Latinoamérica), desciende a aproximadamente a 18 % en el momento actual(3). Esta baja tasa de natalidad unida al aumento paulatino de la esperanza de vida redundaba en un cuadro que las Naciones Unidas caracterizaban como "envejecimiento normal".

(3) A. Solari, "El envejecimiento de la población uruguaya treinta años después Del envejecimiento "normal" al envejecimiento "perverso"", Cuadernos del Claeh No. 43, Montevideo, 1988.

Llegado el Censo de 1975 se observa un rápido envejecimiento. Mientras la población de 60 años y más se elevó 33%, en el periodo intercensal la población en edad activa(4) sólo lo hizo 5% y la población total 7%.

El fenómeno emigratorio, sumado al envejecimiento general de la población y al de la población en edad activa, provocó la caída en valores absolutos del número de integrantes de algunos tramos etarios jóvenes.

El Censo de 1985 no hace más que reiterar las tendencias anteriores aunque en forma más atenuada ya que los de 60 años y más se incrementan 17%, la población en edad activa 4% y 6% la población total acortándose la brecha que marcó el periodo intercensal anterior.

En resumen, la baja tasa de crecimiento vegetativo que históricamente registra nuestro país, unida a la corriente emigratoria de los últimos 20 años han impuesto un límite superior al ritmo potencial de nuevos aportantes al sistema. Si a ello agregamos la pronta extensión de la cobertura de los riesgos alcanzada en nuestro país y su consecuente rápida maduración se obtiene un alto grado de rigidez del cociente de carga demográfica muy difícil de revertir.

(4) Población en edad activa: 15 a 59 años.

1.2 La dimensión económico-financiera

El escaso dinamismo que caracteriza al sector real de la economía uruguaya en el largo plazo se dió conjuntamente con: inflación relativamente elevada, déficit fiscal y escasa generación de nuevos empleos. Estos fenómenos golpearon directamente las finanzas de la Seguridad Social. Por un lado, la crisis fiscal y los altos índices inflacionarios promovieron la descapitalización del BPS y sus consecuentes dificultades para enfrentar los desequilibrios de corto plazo. Por otro lado, el limitado dinamismo del mercado laboral impuso un freno a los potenciales ingresos del BPS.

1.2.1 La descapitalización del BPS

Algunos años antes de que el crecimiento se detuviera, a fines de la década de los 40' y ya durante los 50', las cuentas del Gobierno Central presentaban claros desequilibrios para enjugar los cuales se recurrió a la emisión de títulos de deuda pública (5). Ya estancada la economía e iniciado el proceso inflacionario, la inversión en capital de los títulos así como su rentabilidad perdieron valor rápidamente dado que los mismos no preveían mecanismos de reajuste que preservaran al ahorrista de la inflación.

Dichos papeles observaron progresivas dificultades de colocación en el mercado razón por la cual el gobierno debió apelar a otras ideas para financiar sus desequilibrios.

(5) Aldo Solari, op.cit.

Entre tales mecanismos figuró el sistema de seguridad social en el que encontró un potencial demandante de estos papeles: "Las cajas de jubilaciones que, en esa época tenían excedentes importantes para invertir"(6) fueron obligados a adquirir los papeles de gobierno, con la consiguiente descapitalización de las mismas.

Por su parte el Plan CIDE (7) señalaba "el sistema jubilatorio uruguayo logró formar en la década del 50 importantes reservas que se destinaron a la adquisición de títulos de deuda nacional, municipal y títulos hipotecarios". Además, en ese período se verificó una fuerte acumulación de deudas del Gobierno Central con la Caja Civil y Escolar. El cuadro No.1 ilustra la pérdida de importancia relativa que experimentaron los intereses dentro del total de fuentes de fondo de las cajas de previsión. Tal fenómeno respondería a que los títulos públicos en cartera de esas instituciones, ofrecían un interés fijo en valor nominal del 5% en el marco de tasas inflacionarias crecientes. En forma indirecta la menor importancia relativa de los intereses refleja también la pérdida de valor de los títulos públicos.

A fines de 1964 la inversión con destino a financiar los déficits fiscales alcanzaba sólo a 1/3 del total invertido por los organismos de seguridad social en títulos

(6) Aldo Solari, op.cit.

(7) CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico y Social). "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-74 TIV - Plan del Sector Público". Uruguay, Montevideo, 1965.

públicos, puede por tanto pensarse que la retención de los 2/3 restantes respondieron a la ausencia de oportunidades de inversión rentables en una economía que no estaba totalmente adaptada a convivir con el fenómeno inflacionario.

Otra faceta del mismo problema fue la notable caída que, en el marco de un sistema de financiación tripartita, tuvieron por la misma época los aportes del Estado, y el aumento de las contribuciones de los activos que pasaron de representar un 78%, al 90% en igual período (Véase Cuadro No. 1).

Cuadro No. 1

Estructura de las fuentes de fondos

Cajas Civil, Rural e Industria y Comercio

Años	Ap.afil. activos	Ap.afil. pasivos	Imp.y Contrib.	Inte- reses	Otros	Total
1957	77.6	2.3	10.9	7.4	0.7	100
1958	79.6	1.8	11.1	6.9	0.6	100
1959	80.9	1.5	10.7	6.2	0.7	100
1960	79.7	1.8	10.6	5.2	2.7	100
1961	81.8	1.1	12.8	4.3	---	100
1964	89.0	1.1	7.2	1.9	0.8	100
1965	90.3	1.1	6.4	1.5	0.7	100

FUENTE: Plan Cide, Tomo IV, Plan del Sector Público, Montevideo, 1965.

En resumen, la crisis económica y fiscal revirtieron sobre la Seguridad Social consumiendo las reservas del sistema e impidiendo luego la reconstrucción de las mismas.

1.2.2 El mercado de trabajo

La evolución del nivel de actividad económica incide en forma directa sobre el resultado del BPS ya que determina su nivel de ingresos a través del monto de los salarios pagados en la economía. Estos a su vez son una función directa de la situación del mercado laboral ya que según sea su capacidad de absorción de mano de obra y las tasas de salario que en él se determinen, será la magnitud de la remuneración al factor trabajo.

Por su parte, la posibilidad de generar nuevos empleos repercute sobre las variables demográficas (nivel y composición de la P.E.A.), el grado de informalidad de la economía y la calificación de los nuevos empleos generados, fenómenos estos dos últimos estrechamente vinculados.

Tal como está concebido en nuestro país el seguro social tiene por naturaleza una connotación económica ya que la cobertura de los riesgos de sobrevivencia son un derecho adquirido o atributo del empleo. Es decir, siempre que exista un vínculo formal y más o menos estable con el mercado de trabajo el seguro social cubre tales riesgos. Por tanto, en un mercado de trabajo en expansión, la seguridad social integrará progresivamente a sus trabajadores y ampliará por esta vía sus ingresos. Si, por el contrario, el mercado de trabajo es poco dinámico, los ingresos del sistema se estancan o disminuyen.

Pero las nuevas oportunidades de empleo son una función directa del crecimiento económico y de la relación capital-trabajo que involucren las nuevas inversiones, de modo que ambos constituyen, límites estructurales para la expansión del número de puestos de trabajo.

El FBI uruguayo creció a una tasa a.a. de apenas el 1.5% entre 1964 y 1986 y suponiendo una tecnología constante, resulta una reducida creación de puestos de trabajo.

Los resultados más visibles de este fenómeno fueron en primer lugar, un flujo emigratorio de entre 300 y 330 mil personas para el periodo 1963-1985, mayoritariamente integrado por grupos etarios en edad de trabajar (un 66% tenía entre 15 y 40 años) (8). Como ya fue adelantado, en las estadísticas demográficas ello se manifiesta en menores tasas de crecimiento de la población de 15 a 60 años, en relación a la población total (10% y 14% respectivamente para el periodo 1963-1985).

En segundo término, el grado de informalidad de la economía, aumentó notoriamente con el estancamiento económico. Un estudio de Prealc (9) señala que el mismo pasó de 19.3% de la PEA en 1950 a 27.0% en 1980 y presumiblemente

(8) Naciones Unidas, Cepal, "La evolución de la sociedad y de la Política social en el Uruguay", mimeo. Montevideo, 1985.

(9) Ernesto Isuani, "Seguridad Social y Asistencia pública" en selección de C. Mesa-Lago, "La crisis de la seguridad social y la atención a la salud". FCE, México, 1985

estas cifras sean mayores hoy día. Este fenómeno se vincula estrechamente al aumento de la proporción de trabajos de poca calificación que se dió en ese período. La reducción del salario real que se verificó en los últimos 20 años se tradujo en un peculiar comportamiento, cual fué que mas miembros del hogar -relativamente menos calificados- ingresan al mercado laboral como forma de complementar el ingreso familiar.

En efecto, los datos intercensales indican que la población económicamente activa creció entre 1963-85 en un 26.5%, porcentaje mucho mayor que el que registra la población en edad de trabajar (10% en el mismo período). Si se observa el crecimiento de las tasas de actividad de las mujeres, entre 1963 y 1985 (10), se comprueba que las nuevas oportunidades de empleo del período se concentran en este grupo demográfico que constituye en general mano de obra relativamente menos calificada. Mientras tanto se verifica un modesto aumento de la tasa de actividad de jóvenes al tiempo que baja levemente la correspondiente a personas de la tercera edad.

(10) Debe señalarse que según la Encuesta de Hogares de la DGEYC, la tasa de actividad de las mujeres en el medio urbano se ubicaba en 1984-86 en torno al 40%, porcentaje sensiblemente superior al captado por el Censo de 1985, para todo el país.

Cuadro No. 2

TASAS DE ACTIVIDAD

%

	1963	1975	1985
CATEGORIA(1)			
Mujeres	24.3	29.3	34.4
Jovenes (2)	50.4	54.1	52.8
Mayores (3)	17.1	18.4	15.5

(1) Definida como la relación entre la PEA y el total de la población de más de 14 años.

(2) PEA entre 15 y 24 años inclusive.

(3) PEA \geq 60 años.

FUENTE: en base a datos de los censos de Población y Vivienda de la DGEYC.

Es altamente probable que el ingreso de mujeres al mercado de trabajo se vincule preferentemente al fenómeno de la informalidad ya que las mismas despliegan actividades de bajo nivel de productividad, en el servicio doméstico, trabajadores independientes y en empresas muy pequeñas o no organizadas. Prácticamente, la demanda por mano de obra en estos casos, no obedece a una definición técnica de puestos de trabajo disponibles. De hecho, el número de personas ocupadas depende en este mercado de la magnitud de la fuerza de trabajo no absorbida por el sector formal y de las oportunidades que tienen estas personas de producir o vender algo que les reporte algún ingreso.

En resumen, las limitadas oportunidades de empleo que generó nuestro mercado laboral provocó una caída de la población en edad de trabajar vía emigración. Por otro lado el descenso del poder adquisitivo del salario tuvo como contrapartida un aumento de la PEA ocupada, un menor nivel de calificación de los nuevos trabajos y casi con certeza un aumento del grado de informalidad de la economía, limitando los potenciales ingresos del B.P.S..

1.3 La dimensión socio-política

La dimensión socio-política del problema económico-financiero de la seguridad social se manifiesta a través de un déficit permanente o estructural, que, a su vez, refleja una relación cotizantes/beneficios más baja que la que corresponde a la evolución de las variables demográficas. En particular y como un factor ya permanente interesa destacar en este punto, el aumento de los gastos por el otorgamiento de prestaciones generosas en cuanto a las condiciones de obtención lo que se traduce en un crecimiento del número de pasividades mucho mayor que el de la población en edad pasiva (11).

(11) Pero también en lo coyuntural, la dimensión socio-política del problema se manifiesta, como veremos luego en el incumplimiento de los porcentajes de reajuste legal, en particular parecería verificarse un mayor crecimiento relativo de dichos porcentajes en momentos próximos al acto electoral.

El carácter socio-político de la problemática de la seguridad social y sus repercusiones sobre el nivel del gasto en prestaciones aparece ya en la misma dinámica del surgimiento de la seguridad social como política estatal y en el rol que la misma jugó en la consolidación de una naciente economía capitalista y de una sociedad tempranamente urbanizada.

En aquel momento -en Uruguay igual que en otros países latinoamericanos que por la misma época adoptaron el seguro social- la implementación de los respectivos programas fue la respuesta específica que se dió a la "cuestión social". De fuente bismarkiana, su filosofía orientadora tendió a amortiguar las potenciales confrontaciones sociales emergentes del nuevo capitalismo y sus necesidades de acumulación. El funcionamiento del mercado era imprescindible para satisfacer estas últimas, pero aquel exponía al trabajador a una serie de nuevas vicisitudes, dificultando su integración a la sociedad. La seguridad social propiciaba la incorporación armoniosa de esta población trabajadora urbana al cuerpo social constituyéndose al mismo tiempo en un factor de legitimación social del Estado y del sistema político a través de la protección a los mas débiles y por esta vía, mediando neutralmente entre las clases. Prueba de ello lo constituye el hecho de que aquellos sectores del trabajo no organizados como el servicio doméstico y los rurales fueron los últimos -comienzos de los 40'- en integrarse al sistema, mientras que la ley de 8 horas de 1915 excluyó a los trabajadores rurales.

La conformación fragmentaria y estratificada de los distintos programas de seguros pudo originarse como plantea Mesa-Lago como respuesta a las demandas de los distintos grupos que sucesivamente iban ganando espacios en una sociedad que rápidamente se urbanizaba o como plantea Malloy (12), del lado de la oferta, como una iniciativa de los cuadros político burocráticos ubicados en el aparato decisorio del Estado, que buscaban la incorporación controlada de los grupos claves emergentes.

Lo cierto es que cualquiera sea la hipótesis que se adopte, la seguridad social resultó altamente penetrada por el sistema político que tras la búsqueda de legitimidad primero y luego embarcado en una extensa política de clientelas, amplió progresivamente la cobertura de la población activa, generó programas heterogéneos y sobre todo otorgó beneficios generosos sin tomar en cuenta la situación económica del sistema y del país. Entre las mayores "generosidades" figuraron hasta hace poco tiempo regímenes jubilatorios que permitían obtener la pasividad bastante antes de alcanzar los 60 años de edad, límite hoy considerado bajo a nivel latinoamericano, donde el promedio de retiro es de 65 años de edad (13).

(12) J. Malloy, "STATECRAFT, Política y Crisis de la Seguridad Social-Una comparación de América Latina y los Estados Unidos" en Selección de C. Mesa-Lago, "La crisis de la seguridad social y la atención a la salud". FCE, México, 1985.

(13) Entre ellos figuraba el hoy derogado sistema por el cual, habiendo cumplido un mínimo de 10 años de servicios, si el trabajador era despedido, podía obtener una pasividad con independencia de su situación laboral posterior. Un segundo ejemplo fue la también derogada Ley Madre que admitía la obtención de jubilación, habiendo trabajado 10

Estas disposiciones generosas de por sí determinaron para el conjunto de pasivos una edad promedio inferior a los límites generalmente admitidos como satisfactorios, con el agravante de que en muchos casos, los jóvenes pasivos permanecían en actividad (14).

Por otra parte, el deficiente funcionamiento administrativo de las Cajas del BPS, determinó que las pruebas por servicio de carácter testimonial se convirtieran en lo habitual y no en la excepción lo que obviamente se convirtió en fuente de abusos y arbitrariedades.

Como consecuencia de estos elementos tiene lugar un aumento de la cantidad de prestaciones mucho mayor al esperado de acuerdo al comportamiento de las variables demográficas. Si se comparan la evolución de la población potencialmente beneficiaria y la del número de jubilaciones otorgadas estas últimas resultan claramente mayores; con aumentos de 11% y 43% respectivamente entre 1975 y 1985 (15).

años por lo menos, cuando la mujer se retiraba a cuidar hijos. Según H. Fynch, en Historia Económica del Uruguay Contemporáneo, Montevideo, 1980, EBO, en la década de los 30, el despido fue la causa de más del 45% de las jubilaciones.

(14) Según H. Fynch más del "70% de las jubilaciones por despido de los que existe información estaban en manos de personas menores de 50 años cuando recibieron su primer pago...".

(15) Ver apartado 3.4.1

Esta utilización del sistema con fines políticos revirtió sobre el mismo a través de su debilitamiento económico y la desnaturalización de sus fines. Al convertirse en abierto recurso de captación de clientelas, dejó de cumplir sus fines iniciales (instrumento de control político de un Estado amalgamador del cuerpo social y viabilizante del proceso de acumulación) y, ante la ausencia de acumulación, se convirtió en un instrumento adicional a través del cual el Estado pasó a arbitrar la pugna redistributiva.

CAPITULO II

Resultados, ingresos y egresos del BPS. - Su evolución

2.1 Evolución del resultado financiero (16)

Algunos autores señalan que los resultados del sistema y en particular los del BPS, -cuyos egresos representan aproximadamente 85% de los recursos de la seguridad social (SS), cubriendo 90% de los beneficios- fueron adversos y enfrentaron situaciones críticas prácticamente desde sus inicios, al comenzar el presente siglo. (17)

Sin embargo no existen estudios que pongan en evidencia lo anterior. Al respecto el Plan CIDE 63-67, si bien advertía la necesidad de introducir cambios al sistema, señalaba al mismo tiempo que las finanzas del mismo contaban aún con reservas que eran fuente de financiamiento de los desequilibrios del Gobierno Central.

Ello indica que, aunque no florecientes, las cuentas de las Cajas que luego formarían el B.P.S., no estaban por entonces en una situación crítica.

La evolución del resultado financiero del BPS durante los 23 años transcurridos entre 1964-1986 confirma la existencia de problemas ya que a excepción del bienio 1967-

(16) Jubilaciones y pensiones cubren los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia.

(17) Vease Henry Fynch, Op.Cit.

68, los déficits (18) fueron una constante en el periodo y el resultado promedio anual fue del -24.0% en relación a los ingresos, lo que representa en promedio un 1.2% del P.B.I. (cuadro 1A y 3A). (19)

Cuadro No.3

BPS-RESULTADO/INGRESOS (%)

Promedios del periodo

PERIODO	CAJA CIVIL	CAJA IND.Y COMERCIO	CAJA (20) RURAL	TOTAL
Prom.64-79	-11.3	2.4	-57.9	-8.4
Prom.80-86	-70.3	-20.2	-450.7	-59.5
Prom.64-86	-29.3	-4.5	-177.4	-24.0

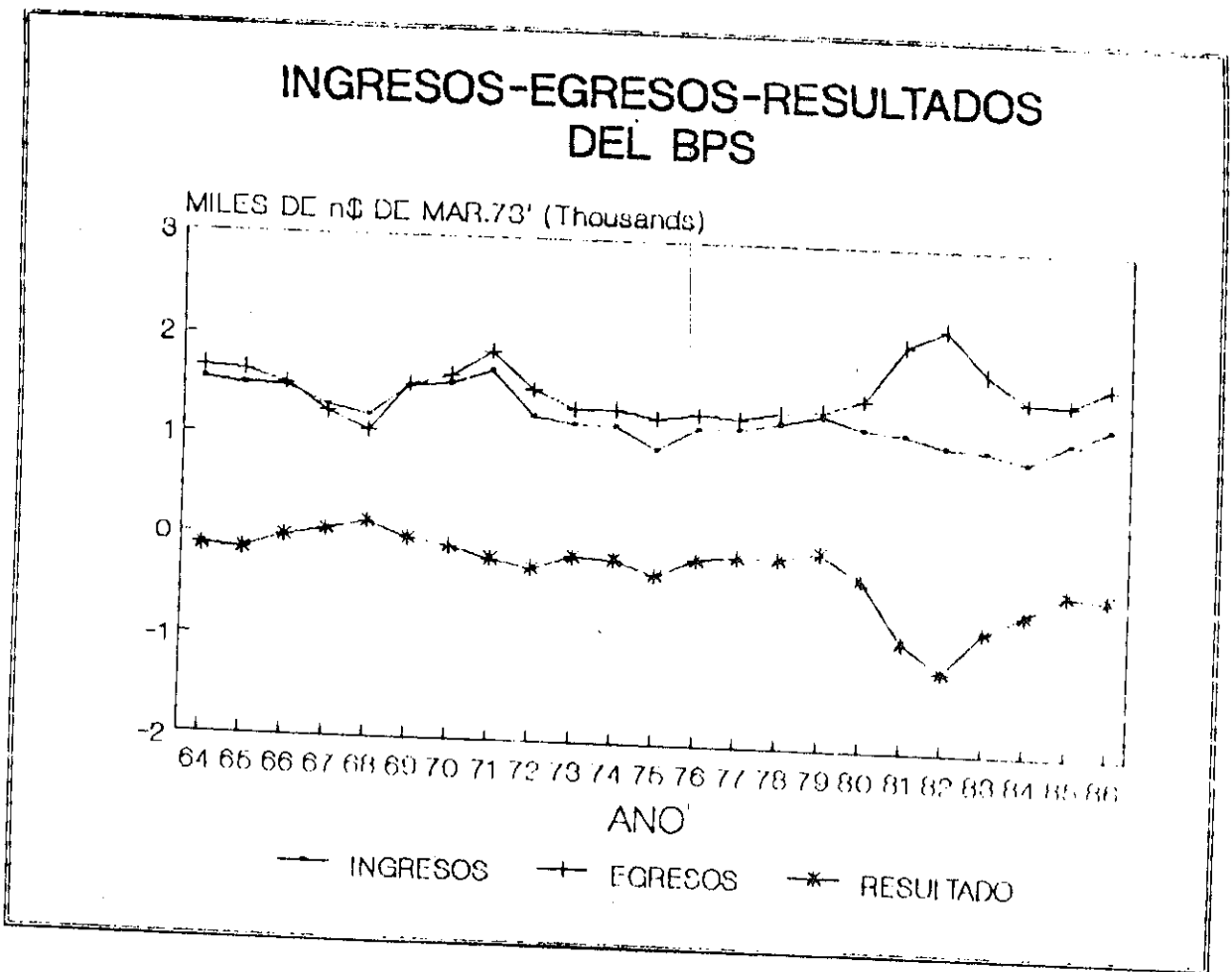
FUENTE: elaborado en base a datos del Cuadro No.1A

Sin embargo, este resultado medio encubre comportamientos diferentes según se considere el periodo 1964-79 o el lapso 1980-86.

(18) A los efectos de este trabajo consideramos que deficit del BPS es la diferencia entre los ingresos de IVS (aportes sociales, impuestos afectados y vertidos e ingresos varios) y los egresos IVS (prestaciones, gastos de funcionamiento y egresos varios). En consecuencia se excluye de los ingresos tanto la asistencia financiera como los impuestos afectados y no vertidos al BPS.

(19) Los cuadros incluidos en el texto se numeran del 1 al 16 y los del Anexo 1, del 1A al 14A.

(20) Incluye las pensiones a la vejez, que por constituir un subsidio no tiene contrapartida en ingresos genuinos. Si excluyéramos las pensiones a la vejez de los gastos de la Caja rural, estos últimos caerían entre 7y9% aproximadamente, porcentajes históricamente verificados a partir de 1977.



Entre 1964 y 1979, el déficit se mantuvo dentro de límites tolerables ya que en el mismo el desequilibrio promedio como porcentaje de los ingresos representó 8,4% (0.5% del PBI). A pesar de que estos resultados medios encubren distintas etapas -hasta 1968 de equilibrio (0.5% s/ingresos), luego hasta 1975 de déficit creciente (-14.8% en promedio) y una última de mejora relativa (-8.4%)-, el aspecto más característico de este sub-período es que tanto las variaciones de los gastos como la de los ingresos registran siempre la misma tendencia, adaptándose los gastos a la trayectoria de los ingresos (ver gráfica No.1).

En los siete años posteriores que van hasta 1986, es cuando el déficit adquiere un carácter explosivo, ya que representa en promedio el 59.5% de los ingresos del período (2.8% del PBI). A pesar del abrupto deterioro que se da entre 1980-82, se observa posteriormente una persistente mejora en las cuentas del sistema, pasando de un máximo desequilibrio del 111.2% en 1982 a un 32.2% en 1986. (Ver cuadro No.3A)

Y si el período 64-79 se caracterizó por el acompasamiento de los flujos de ingresos y gastos en el trienio 80-82 ocurre estrictamente lo inverso ya que los ingresos caen sustancialmente y los gastos crecen significativamente.

En síntesis, el resultado financiero del B.F.S. registra dimensiones críticas sólo a partir del 1980, ya que hasta entonces si bien promedialmente deficitario, el desequilibrio se mantuvo dentro de límites aceptables.

Corresponde por último decir que al considerar, como lo hemos hecho, el resultado consolidado del B.F.S., se encubren importantes diferencias en el comportamiento de las tres cajas que lo integran, que resulta de interés explicitar.

Como se observa en el cuadro anterior, la trayectoria más satisfactoria es la de la Caja de Industria (CI) ya que registra hasta 1979 una situación promedial de equilibrio (2.4% s/ingresos) y luego a partir de 1980 el menor déficit relativo (-20.2% s/ingresos).

Ello obviamente se traduce en que, en el primer periodo el superavit de la CI compensara en casi un 20% el déficit global generado por las otras dos cajas y que luego a partir de 1980 su contribución al déficit consolidado, fuese la menor en términos relativos. (Ver cuadro No.4)

En el otro extremo, la proporción ya alta de déficit sobre ingresos de Caja Rural (CR) en el primer periodo (58%) se multiplicó por 8 en la segunda etapa adquiriendo un carácter explosivo. Sin embargo el cuadro No.4 indica que su contribución al déficit global se redujo a la mitad (de 78% a 37%) debido al más acelerado aumento del desequilibrio en las otras dos cajas, o en otros términos: el mayor volumen

de recursos que estas últimas movilizan, determinó que la participación de la CR en el déficit global disminuyera a la mitad.

Por último, la Caja Civil (CC), en un lugar intermedio también aumentó de un periodo a otro su déficit sobre ingresos (11% a 70%), pero su participación en el total creció solo tres puntos porcentuales, situándose entre 1980-86 en el 45%. Es de destacar que este porcentaje promedio se mantuvo prácticamente invariado en los dos sub-periodos analizados lo que en última instancia señala que el desequilibrio de esta caja evolucionó a la par del déficit promedio del BPS.

En resumen, puede afirmarse que a lo largo del periodo analizado entre un 42-44% del déficit del BPS responde a la CC y el resto a la CR, a excepción del periodo 80-86 cuando también la CI contribuyó (18%) a explicar el desequilibrio de la institución.

Cuadro No.4

BPS-Participación en el resultado global según cajas

En miles de N\$ ctes. y porcentaje

	Miles N\$ Ctes.			Participación (*) Porcentual		
	64-86	64-79	80-86	64-86	64-79	80-86
Instituto						
C.Civil	-117.6	-43.7	-286.6	43.9	41.9	44.7
C.Industria	-20.5	21.0	-115.1	7.7	-20.1	17.9
C.Rural	-129.8	-81.5	-240.1	48.4	78.2	37.4
T O T A L	-287.9	-104.2	-641.9	100.0	100.0	100.0

(*) Promedios del periodo
FUENTE: en base a cuadro No.2A

2.2 Evolución comparativa de ingresos y egresos del BPS

En el lapso 1964-1988 se observa en valores constantes y en promedio una caída de los ingresos del BPS simultáneamente con un alza en los egresos, resultando de ello una tendencia deficitaria creciente.

La disparidad señalada -ingresos en descenso y suba de egresos- es producto de lo ocurrido a partir de 1980 cuando los gastos se incrementaron rápidamente, ya que hasta ese momento ambas variables eran tendencialmente descendentes. Y no sólo evolucionaban en el largo plazo en el mismo sentido (descendente), sino que en el corto plazo se registraba un elevado grado de correlación en los movimientos cíclicos de ambas variables. Hasta 1979, los egresos buscaron el mejor ajuste posible, acompañando las fluctuaciones de ingresos pero manteniéndose en términos absolutos generalmente por encima de las recaudaciones, lo que explica el resultado promedial deficitario.

La trayectoria paralela de ingresos y gastos y la ausencia de definitivas tendencias divergentes entre ambos flujos deriva por un lado de la relativa estabilidad que en el corto plazo exhibían algunas de las variables que hacen a la ecuación de equilibrio del sistema, por ejemplo la relación activo/pasivo, así como al adecuado manejo realizado -en términos del objetivo del equilibrio financiero- de los reajustes jubilatorios. Estos, junto a

las tasas de aporte constituyen en el corto plazo los únicos instrumentos manejables, particularmente cuando de lo que se trata es de ajustar los gastos al nivel de los ingresos.

En el período siguiente, y particularmente en el trienio 1980-82 se revierten estas condiciones. Por un lado la relación activo/pasivo, baja aceleradamente. Es así que en sólo tres años se reduce en un 19% (ver cuadro No.8A). Este porcentaje se percibe como muy alto si se le compara con la caída del 39% acumulada en los 15 años anteriores que van entre 1964 y 1979. Como se verá más adelante, el deterioro del período 1980-82 responde a una baja del número de cotizantes (9%), básicamente de la Caja Rural y a un aumento significativo (13%) de las prestaciones otorgadas por el BPS en el período. Por otro lado, también coinciden en este período una reducción de las tasas de aporte y un significativo incremento real de la prestación media, todo lo cual redundó en una clara disparidad entre los flujos de ingresos y egresos en dicho trienio. En ese lapso, parece claro que además de la intención deliberada de financiar al BPS con recursos del Gobierno Central, medió un deficiente manejo de la política de corto plazo, que alteró decisivamente la trayectoria de los flujos de ingresos y gastos, con efectos que se prolongan hasta el presente.

2.3 Ingresos

La evolución de los ingresos del sistema está determinada en lo fundamental, por el número de cotizantes y las tasas de aporte ponderadas por el salario medio declarado de los aportantes. Es necesario reparar en que los cotizantes o aportantes no tienen porqué coincidir con los activos y que el salario declarado al BPS difiere del efectivamente percibido.

Los "otros" ingresos se originan en general en afectaciones impositivas, cuya importancia ha sido decreciente a lo largo del tiempo, ubicándose actualmente en el 0.5% del total.

2.3.1 Evolución de los cotizantes

El número de cotizantes al BPS muestra en el período analizado una tendencia ascendente muy moderada: 0.8% a.a., superior a la de la población en edad activa pero a la vez, muy inferior a la de la PEA. Aquel porcentaje es resultado de un aumento de CI (2.0% a.a.), compensado parcialmente por disminuciones en CC y CR (0.8% y 0.5% a.a. respectivamente). (Ver cuadro No. 4A)

En realidad la tendencia de la CC fue al descenso pero el porcentaje señalado no refleja la verdad dado que da cuenta una disminución de aproximadamente 25 mil cotizantes desde 1975 en adelante por la creación de la Caja Policial,

los que se retiraran entonces pasando a aportar a la nueva institución. Si elimináramos tal efecto, la tasa anual de variación estimada para esta caja se ubicaría en torno a -0.2%.

Es la CR el instituto problemático donde a partir de 1968 aparece claramente definida la tendencia a la baja del número de cotizantes en el largo plazo; aún abstrayéndonos de la drástica contracción del periodo 1980-82 (ver cuadro No.4A) motivada por la suspensión legal del pago de aportes para el sector agropecuario, su posterior reimplantación y los niveles entonces alcanzados, ratifican aquella tendencia. No obstante la importante caída observada en los cotizantes rurales, la misma se ve amortiguada por su menor peso relativo en el total del BPS no impidiendo que en el conjunto del sistema se verifique un lento aumento promedial en el largo plazo.

Por último cabe señalar que esta trayectoria de los cotizantes de la CR no coincide con la evolución de la PEA rural, ya que si bien ésta acumula un descenso del 15% (21) entre 1975 y 1985 los cotizantes a la Caja Rural disminuyen un 24% en igual período (ver cuadro No. 4A).

(21) La comparación estricta debería realizarse entre PEA rural privada y cotizantes a la Caja Rural. Al incluir en el cálculo a la PEA rural pública, el porcentaje resultante subestima levemente la caída de la PEA rural privada. La diferencia no es significativa ya que la PEA rural pública es numéricamente poco importante.

Un fenómeno similar se observa al comparar la evolución de la PEA global con el número de cotizantes en el BPS. El amplio espectro de actividades que son acogidas por el BPS nos permite comparar la evolución de la PEA total entre censos y de los cotizantes al BPS, como forma de aproximarnos al tema de la evasión. Al respecto se observa un aumento mucho mayor de la PEA que de los contribuyentes al BPS, en los dos subperíodos intercensales, de modo que al cabo del lapso 1963-85 el ritmo de crecimiento de la PEA ha sido un 140% mayor que el de los cotizantes (64-85) (ver cuadro No. 10). Ello nos merece idéntica reflexión que en el caso del sector rural en cuanto a señalar la evasión como un problema generalizado y significativo a partir de cuya corrección se obtendrían mejoras sustanciales (22).

Cuadro No. 5

Número de cotizantes-clases acumulativas anuales

	BPS	CI	CR	CC (1)
Variac. %64-79	0.8	2.4	0.2	-1.5
Variac. %79-86	0.6	1.3	-2.0	0.7
Variac. %64-86	0.8	2.0	-0.5	-0.8

(1) Contiene disminución por retiro de pasivos policiales.
FUENTE: en base a datos del cuadro No. 4A

(22) No se nos escapa que la disparidad PEA-cotizantes puede indicar también un aumento del grado de informalidad difícilmente superable en tanto habría un cierto estrato de trabajadores informales para los cuales el costo de la formalidad sería sumamente elevado. Estos trabajadores no serían pues potenciales aportantes al BPS y en ese sentido, también los evasores serían menos.

2.3.2 Las tasas de aportes

El segundo componente de importancia para explicar la evolución de los ingresos son las tasas de aportes sociales.

En el largo plazo dichas tasas evolucionaron a la baja. La reducción de tasas comenzó a operarse en 1973, ya que entre el comienzo del período analizado y hasta aquel año se mantuvieron incambiadas en niveles que oscilaban entre el 30-36% para el Sector privado y 30-35% para el sector público (23). (Ver cuadro No.5A)

En el marco del nuevo modelo económico que se implementa a partir de entonces se procesa una reducción progresiva de las tasas que tiene sus dos períodos claves en los bienios 1973-74 y 1980-81, alcanzando su punto máximo en el último año mencionado con un 31% de descenso. Luego pasan

(23) El detalle de las modificaciones ocurridas fue: 1) En la Caja de Industria desde 1.1.73 se elimina 1 punto de aporte patronal por Beneficio de Retiro y 3 puntos más, y para el aporte personal se elimina el régimen de escalas y se fija una tasa única del 15% durante 6 meses luego rebajada al 12% durante el segundo semestre y al 10% desde 1.1.74 al 30.6.75. A partir de esta fecha pasa al 12% por implementarse al tributo de sellos. 2) eliminación de aportes patronales rurales según ley 14948, 3) Dec. 60/980 reduce los aportes patronales a la Caja de Industria en 2 puntos, Dec. del 25.6.80 reduce aportes de la Caja de Industria, patronales en 3 puntos y los personales en 3 y 2 según sexo. 4) reducción de 2 puntos en los aportes patronales a la Caja de Industria desde el 1.1.82 según decreto 9/982, 5) desde el 1.11.82 aumenta los aportes patronales en 2 puntos y los obreros en 3 puntos y se reestablecen los aportes patronales rurales, 6) a partir de octubre del '84 se incrementan los aportes patronales en 2 puntos generales.

a elevarse paulatinamente hasta 1985, permaneciendo en 1986 estabilizadas en niveles del 25% para el sector privado y 25-30% para el sector público. (24)

El mayor nivel que soporta el sector público obedece al diferente tratamiento que recibió el sector patronal, ya que mientras en el aporte privado patronal la reducción alcanzó los mayores niveles, con un descenso máximo hacia 1982 del 56% respecto a una década atrás (19 a 8.3%) los estatales se mantuvieron sin variantes en todo el período, en un 15-20%.

En cambio los aportes personales en ambos sectores evolucionaron a la baja en forma mas o menos paralela hasta ubicarse al fin del año 1986 ambos en un 13%.

En este punto cabe hacer referencia al siguiente aspecto. Tradicionalmente nuestro régimen concibió la financiación tripartita, pero la principal fuente de recursos del sistema fue el aporte de obreros y patronos y el Estado contribuyó a cubrir los eventuales déficits. Este criterio se alteró en 1979 cuando junto a la progresiva rebaja de tasas dispuesta a partir de entonces se previó el financiamiento estatal como fuente alternativa, ya que las disposiciones pertinentes preveían la sustitución del financiamiento privado por recursos provenientes de la recaudación del IVA. (25)

(24) Fuera del período de análisis de este trabajo, esto es a partir de 1987 se verificaron nuevos aumentos en las tasas de aporte obrero y patronal.

(25) La Ley 14948 del 7.11.79 autoriza al Poder Ejecutivo a rebajar las tasas de aportes al BPS, facultándole asimismo a incrementar la tasa básica del IVA a medida que aquellas disminuciones se implementan. Fueron asignados al BPS 4

¿Cuál fue la incidencia de este cambio en las fuentes de financiamiento, en la conformación del déficit de este último período?

Cuadro No.6

Efecto de la rebaja de aportes y reducción de impuestos
afectados sobre el resultado financiero del BPS

Millones N\$ Corr.

Año	(I) Caja de Industr. Civil	(II) Caja Civil (*)	(III) Caja Rural (*)	(IV) Imp. (*)	(V) Total BPS (sobre- viv) (**)	(VI) Deficit	(VII) Pérdida/ Def. (% (***)
	Ap.	Ap.	Ap.	Imp.	Total		
1980	454		139	92	685	1:024,4	66.9
1981	1170		235	102	1507	4:256,2	35.4
1982	1522	-23	291	109	1899	6:680,5	28.4
1983	430	-453	-19	206	164	6:581,4	2.5
1984	643	-560	-237	393	239	7:844,0	3.0
1985	1318	-1088	-508	604	326	8:675,9	3.8
1986	2842	-2391	-132	1108	1427	16:601,3	8.6

(*) El signo es negativo porque aumentan las tasas de aportes; excluye modificaciones en ex-DAFA que incluye construcción y ex-DISEDE

(**) (V) = (I)+(II)+(III)+(IV)

(***) (VII) = (V)/(VI)

FUENTE: en base a MTSS, "Una síntesis de la situación de la seguridad social", mimeo, Montevideo, 1987.

Se observa que la incidencia de los cambios se concentra en los tres primeros años siendo luego muy poco significativa. Así, mientras que el 67% del déficit del año puntos de la tasa básica del IVA recaudado, aunque esta norma se derogó en 1984. Al respecto vease "Los desequilibrios fiscales del sector público no financiero 1980-85" S.Milnitsky, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Montevideo, 1988 y "Una síntesis de la situación de la Seguridad Social", MTSS, Mimeo, Montevideo, 1987.

1980 se explica por la rebaja discrecional de los aportes e impuestos, y las otras causas explican el restante 30%, esta relación se invierte al año siguiente cuando sólo un 35% del desequilibrio es explicado por tal concepto. Este porcentaje alcanza niveles insignificantes en el periodo de mayor recesión económica (entre 1982-85), pasando a ubicarse en el último año analizado (1986) en el 9%. Esta particular evolución responde por un lado al hecho de que a partir de 1982 las tasas de aporte comienzan nuevamente a aumentar, debido a la importante magnitud que alcanza el déficit global y por otro a la mayor influencia de los otros elementos tales como el aumento del número de pasivos, la reducción de cotizantes, el nivel de salarios reales o el aumento de la pasividad media, los que alternativamente fueron explicando el desequilibrio en diferentes momentos del período.

En resumen, y respecto a los cambios de tasas introducidos a partir de 1980 puede decirse que la caída de ingresos por aportes e impuestos fue importante factor en la explicación del monto del déficit en los peores años de este período y que luego, la corrección de las tasas en sentido ascendente y la emergencia de otros factores concurren a minimizar la importancia de las tasas de aporte en la explicación del déficit.

2.3.3 Salario real de cotizantes

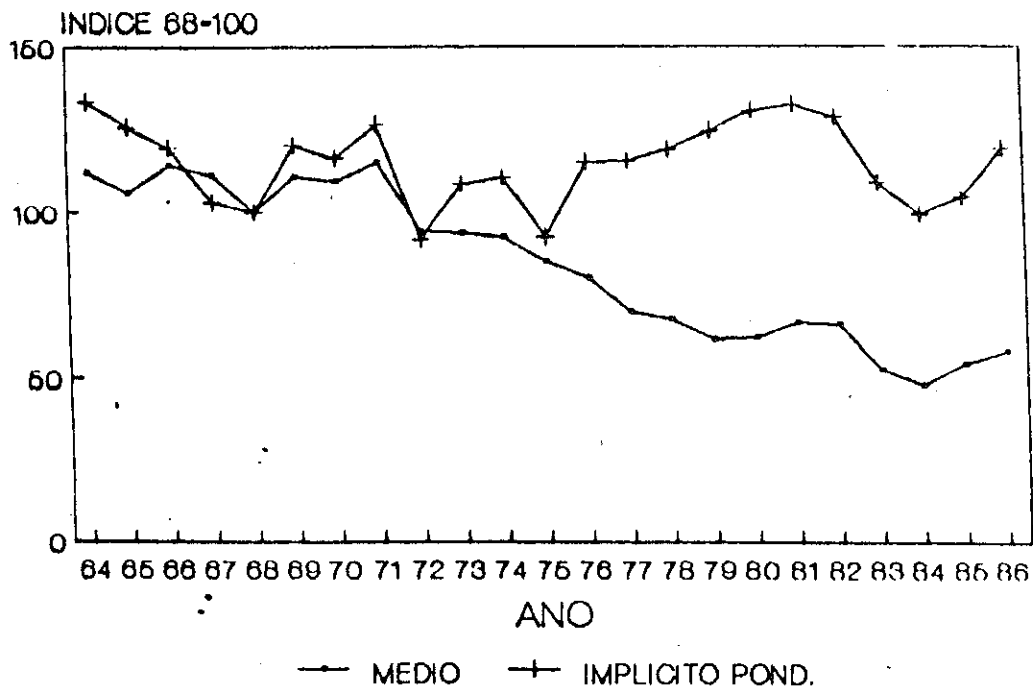
En teoría el salario medio real de los cotizantes al BPS debería seguir una evolución similar a la del salario real medio de la economía ya que ambos contienen prácticamente las mismas categorías salariales, a excepción de los trabajadores amparados en cajas paraestatales que no cotizan al BPS y por tal motivo, no están incluidos en el primero, y sí en el segundo de los registros mencionados.

Las estadísticas señalan que ambas variables evolucionaron en el largo plazo en forma muy diferente (26) y que si bien el salario de cotizantes (ver cuadro No. 6A) mostró igual tendencia que el salario real global en el 50% de los años observados también difirió de aquel en la mitad del período (ver gráfica No.2). ¿Qué causas pueden darse en la realidad que justifiquen tales divergencias? Ellos pueden deberse a que:

- 1) la estructura salarial de los cotizantes puede diferir sensiblemente de la de toda la economía, de acuerdo a la diferencia de perfiles que exista en cada momento entre la población que aporta y la que evade sus aportes,
- 2) la evasión por subfacturación de salarios tiende a cambiar el perfil de los incrementos que registra una y otra variable.

(26) El salario real estimado de cotizantes se calculó para CI y CC, ya que para CR no había información disponible sobre tasas de aporte sociales. La metodología de cálculo consistió en partir de los montos de aportes por caja, para estimar el monto total de salarios por caja y el respectivo monto de salario per capita, los que luego fueron ponderados por el número de cotizantes anuales de cada caja.

EVOLUCION DEL SALARIO REAL: IMPLICITO POND. Y MEDIO



3) el salario estimado de cotizantes tiene una ponderación anual móvil mientras que el salario medio tiene una ponderación fija.

4) el salario estimado de cotizantes absorbe los flujos típicamente financieros, por ejemplo, ingresos por refinanciaciones y es sensible a la oportunidad en que los organismos públicos con pagos atrasados vierten sus aportes a Caja Civil.

5) el salario real medio del sector privado de Montevideo, contenido en el Índice Medio de Salario Real con base en el año 1968 está subestimado, debido a que la DGEYC no contó durante el período 1975-1978 con la información suficiente, para registrar los incrementos efectivamente concedidos por las empresas (27). Adicionalmente, por problemas de oportunidad, la información real no se incluyó en el índice medio sino hasta 1980, por lo que entre 1975 y 1980, el índice de salario real medio está subvaluado. La magnitud de la distorsión de este último no ha sido oficialmente calculada; la única serie disponible es la que se presenta en este trabajo. Vale la pena sin embargo tener presente el problema, pero dejando sentado al mismo tiempo que su consideración no invalida la tendencia descendente del salario real, aunque sí la amortigua.

Además de los elementos antes mencionados, pudieron operar cambios en los criterios estadísticos de registro, contribuyendo también a explicar las divergencias mencionadas.

(27) Ver: Salarios, junio 1989, DGEYC.

No obstante esta enumeración de factores genéricos que podrían dar cuenta de la dispar evolución que se constata entre el salario real medio de la economía y el salario real estimado de los cotizantes, la información disponible no nos permite continuar avanzando. En otros términos, no conocemos la categoría ocupacional de los cotizantes al BPS, por lo que no es posible comparar su perfil con el del conjunto de los trabajadores privados de la economía. Tampoco conocemos el comportamiento que siguió la subfacturación de salarios ni los movimientos estrictamente financieros que pesaron en el periodo. Por tales motivos resulta imposible realizar una explicación comparativa y detallada de la evolución de ambas variables en el periodo de referencia. Al mismo tiempo se debe tener presente que el denominado "salario real de cotizantes" contiene un conjunto importante de distorsiones.

2.3.4 Otros ingresos

Hacia fines de los 70' habían sido derogados algunos impuestos de escasa significación recaudatoria, afectados al BPS. (sobretasa inmobiliaria; impuesto único a la exportación de lana (1973); impuesto a la previsión social).

Pero es a partir de fines de 1978 y en forma paralela a la reducción de aportes, cuando se derogan la mayoría de los impuestos afectados a los riesgos de vejez y sobrevivencia, previéndose la sustitución de estos recursos por financiación con origen en rentas generales. Así se derogan el Improme (con destino al Fondo rural), cuya recaudación estaba afectada en un 10% al BPS (desde el 1/10/78) y el

impuesto a las transacciones agropecuarias (desde el 1.12.79). La incidencia de estas reducciones de ingresos sobre el resultado queda reflejada en el cuadro No.6.

2.3.5. Estimación mínimo cuadrática de los ingresos del BPS

Una vez descripta la evolución de las variables que determinan los ingresos del BPS pretendíamos cuantificar la incidencia que cada una de estas variables (salario real de cotizantes, cantidad de cotizantes y tasas de aporte) tuvo sobre aquellos ingresos. Ello hubiera permitido saber por ejemplo que parte de los mayores ingresos generados en el bienio 85-86 respondieron a suba de los salarios, que parte a aumento de aportes y que parte a recuperación del número de cotizantes. Sin embargo, desistimos de realizar dicha cuantificación debido a las particularidades que presenta la variable salario real de cotizantes (ver ep. 2.3.3) y a la escasa información disponible sobre la misma.

En su lugar realizamos una estimación mínimo cuadrática de los ingresos del BPS que trata de explicar la evolución de dichos ingresos a partir de tres estimadores: tasas de aporte, producto bruto interno industrial y comercial y participación de los salarios en el ingreso bruto nacional.

$ING. = (TAS) \cdot (PBICO) \cdot (PARTS)$ (Bo); en términos logarítmicos

$LING. = LTAS + LPBICO + BoLPARTS$ (Ver cuadro No.12A)

ING.: Ingresos del BPS por aportes e impuestos afectados

TAS: Tasas de aporte del BPS

PBICO: Producto Bruto Interno industrial y comercial a

precios constantes.

PARTS: Participación de las remuneraciones salariales pagadas totales en el ingreso bruto nacional, elevado a la Bp.

TAS se utilizó como una aproximación al conglobado de tasas de las tres cajas, ya que no se incluyeron las del sector rural y del servicio doméstico. En el primer caso porque el sector agropecuario tributó por largo tiempo en función del número de hectáreas y no de acuerdo al monto de las retribuciones salariales. Esta exclusión tiene sin embargo el paliativo de que los ingresos de esta caja son insignificantes dentro del total de fondos que se vierten al BPS, promediando el 6% en el período de análisis. Por otra parte, el conglobado de tasas calculado a partir de los porcentajes vigentes para Caja Civil y de Industria y Comercio, constituye en sí mismo una aproximación ya que el mismo surge de una ponderación determinada cual fue la de los salarios públicos y privados en el año 1984.

La variable PBICO procura captar la evolución del nivel de actividad y por ende de ocupación general y de aportantes, en tanto ambos sectores -industrial y comercial- de por sí relevantes, determinan, a su vez, la evolución del sector servicios. Dicho estimador se presenta por demás apropiado debido a que la evolución de los cotizantes de la Caja de Industria es la que imprime la tendencia al conjunto de los cotizantes del BPS, dentro de los cuales fue progresivamente ganando en participación a lo largo del período (54% de CI frente a 27% de CC y 19 de CR). Puede

sostenerse, asimismo, que una buena performance de la actividad industrial y comercial conduce a una mejor recaudación impositiva con repercusiones tanto sobre el monto de los impuestos afectados a la seguridad social recaudados, como sobre la oportunidad con que son vertidos los aportes de la administración pública a la caja civil y escolar.

Cabe señalar además que el rol protagónico asignado a la industria, queda ratificado una vez más si se atiende a los ingresos totales del BPS dentro de los cuales, los de la CI representaron promedialmente un 56%.

La variable PARTS constituye una aproximación a los cambios globales producidos en el nivel del salario real medio y del salario real de cotizantes. La disparidad que se observó entre ambas variables, en particular a partir de 1973 y las limitaciones que presenta la serie disponible de salario real medio a partir de 1975 justifican la utilización de PARTS como una aproximación de aquéllos. Por su parte, los cambios en el salario real pueden responder a modificaciones en la productividad, en la relación capital/trabajo, y/o en las relaciones de poder entre el capital y el trabajo.

Como puede verse en el cuadro No.7 la formulación planteada no rechaza la hipótesis de elasticidades unitarias para las variables LTAS y LPBICO aunque sí rechaza dicha hipótesis para LPARTS.

Cuadro No. 7

REGRESION_MINIMO_CUADRATICA

23 observaciones

Variable dependiente LING

```

=====
VARIABLE      COEFICIENTE  ERROR.STD    T      2-TAIL  SIG.
=====
LTAS          1.1912670   0.1734095   6.8696758  0.000
LPBICO        0.9654410   0.0593691  16.261668  0.000
LPART         0.5215576   0.1718450   3.0350462  0.007
=====
R2              0.826328   Signif.de la var.dep.  11.73194
R2 ajustado     0.808961   Err.St.de la var.dep.  0.159630
Err.St.de la regr. 0.069771   Suma de los cuad.resid. 0.097360
Durbin-Watson stat 2.061323   F                                47.57990
=====

```

FUENTE: en base a datos del cuadro No.12A

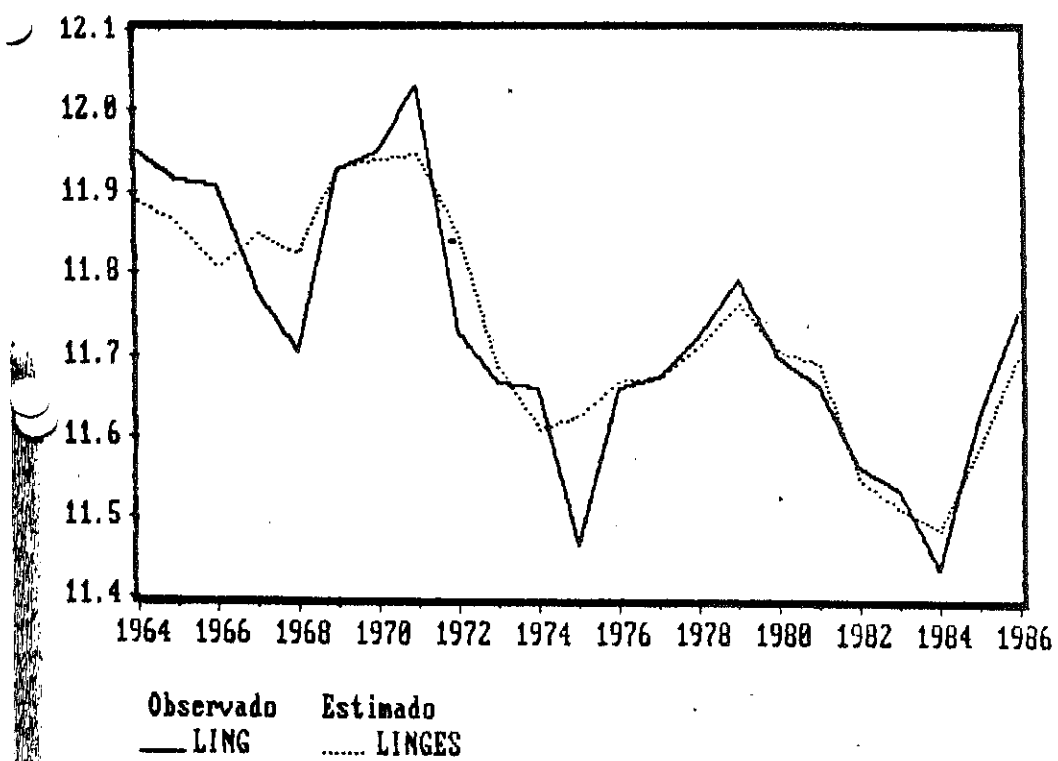
Los tres coeficientes individualmente considerados resultan distintos de cero mientras que considerados conjuntamente también son significativos.

Por último, el valor de las elasticidades próximas a la unidad para las variables LTAS y LPBICO sugieren que todo cambio en éstas repercute en igual proporción sobre los ingresos de la institución. Mientras que las variaciones en LPARTS determinan variaciones de sólo la mitad sobre los ingresos. Ello en buena medida puede explicarse por la presencia de evasión, manifestada a través de la disparidad entre el monto de salarios pagados efectivamente (dato observado) y el monto declarado.

El coeficiente de correlación (R2) de 81% concede a nuestra estimación un alto valor explicativo que puede visualizarse con claridad en la gráfica No.3.

GRAFICA Nº 3

INGRESOS AL BPS
(Estimacion MCO)



A partir de la evolución de los estimadores considerados puede decirse que el descenso tendencial de los ingresos del BPS entre 1964 y 1986 estuvo en esencia motivado por la baja de las tasas de aporte y de la relación S/YBN. Esta última sin duda refleja el permanente deterioro que experimentó el salario real en la década de los 70.

Por su parte, el Producto de la Industria y el Comercio, tercer variable en cuestión, fue promedialmente creciente en el periodo de análisis, no logrando sin embargo compensar el efecto depresivo que sobre los ingresos del BPS provocó la evolución de las otras dos variables.

Por último y más allá del posible uso que como predictor pueda tener la estimación efectuada, surge la interrogante sobre la performance futura de las tres variables considerados y por ende sobre la evolución de los ingresos del BPS. Sabido es que entrados los años 80', salarios, producto y tasas aumentaban decididamente, generando la recuperación de los ingresos del BPS. Sin embargo, cabe pensar que el aumento de salarios y tasas tiene un límite bastante definido. Por un lado el alza de los salarios registrada a mediados de los 80' respondió a una coyuntura específica: la reactivación económica y la reorganización de la actividad sindical, las que hicieron posible un importante aumento del salario real de casi 22% en el bienio 1985-86' (28). Por otro, las dificultades financieras del BPS de comienzos de los años ochenta

(28) J. Notaro - A. Hintermerster - "Política económica y sectores populares" - Uruguay Hoy - No.2; CIEDUR, Montevideo, 1989.

llevaron a un ajuste ascendente del nivel de tasas difícil de sostener en el tiempo, aunque cabe reconocer que la economía supo soportar mayores niveles de aportes sociales hace casi dos décadas.

2.4 EGRESOS

Los egresos del BPS están determinados por el número de pasividades y el monto de la pasividad promedio, cuyos respectivos comportamientos veremos a continuación.

2.4.1 Evolución del número de pasividades

El número de pasividades (jubilaciones más pensiones excluyendo las pensiones a la vejez) creció en el curso de los 23 años analizados a una tasa promedio del 3.6% a.a. habiéndose multiplicado al cabo del mismo por 2.2 veces. (Cuadro No.7A)

Dicho crecimiento fue continuo pero contrariamente a lo esperado, más acelerado -ya que creció a un ritmo dos veces mayor- en el período que culmina en 1979 (4.3% a.a.) frente al registrado en los últimos 7 años (2.2%). Lo anterior se cumple también si consideramos por separado las jubilaciones y las pensiones, aunque para estas últimas la disparidad entre períodos es mayor que en las jubilaciones.

Según cajas, el crecimiento más rápido se verificó en Caja Rural (6,3% a.a.) donde el número de beneficios casi se cuadruplicó al cabo del periodo. Le sigue en importancia la Caja Civil con un aumento 3.2% a.a. Dentro de este promedio, resalta a partir de 1975 el notable aumento del número de prestaciones concedidas que en escasos ocho años se multiplicaron por 2.3 (no se consideran las policiales). Este fenómeno, seguramente responde al cambio en las condiciones políticas cuando el pasaje de un régimen democrático a uno dictatorial tuvo también sus repercusiones en las condiciones de trabajo en el sector público. Por último en la Caja de Industria es donde se da el menor aumento del periodo con un 2.9% a.a..

Importa destacar que el más lento crecimiento promedio de las pasividades totales en el periodo 80-86 encubre el rápido aumento del número de jubilaciones otorgadas, que tuvo lugar principalmente durante 1980 y en menor medida durante el bienio siguiente. Ello obedeció en primer lugar al rápido trámite que se dió a aproximadamente 150 mil expedientes jubilatorios en espera hacia fines de 1979 (29), y, en segundo lugar a la reforma jubilatoria implementada por el Acto Institucional No.9, que indujo a que potenciales beneficiarios que tenían causal configurada por el régimen anterior a dicha norma se inclinaron a obtener la jubilación, ante la eventualidad de perder sus derechos.

(29) M.T.S.S., Op.cit.

Cuadro No. 8

NUMERO DE PASIVIDADES

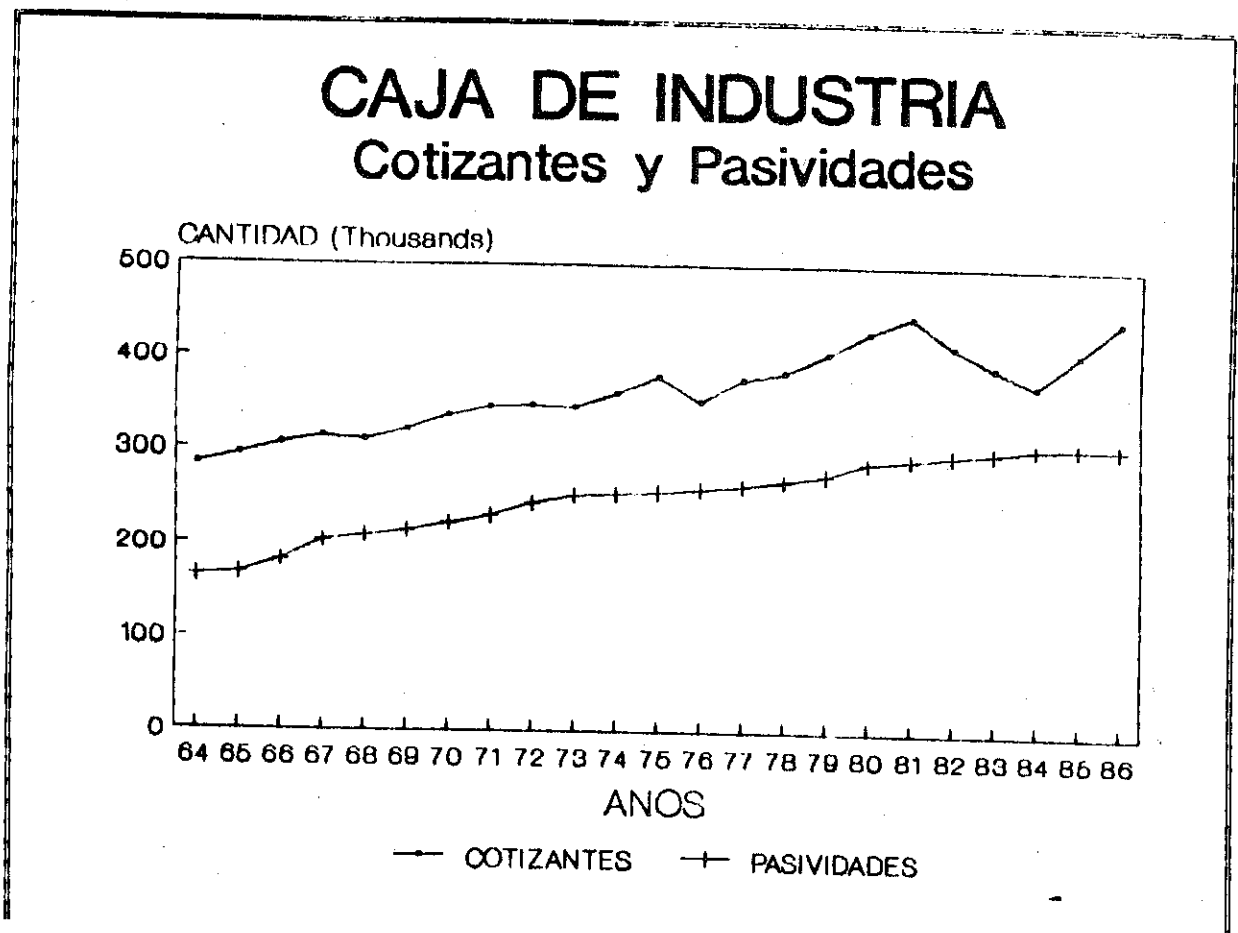
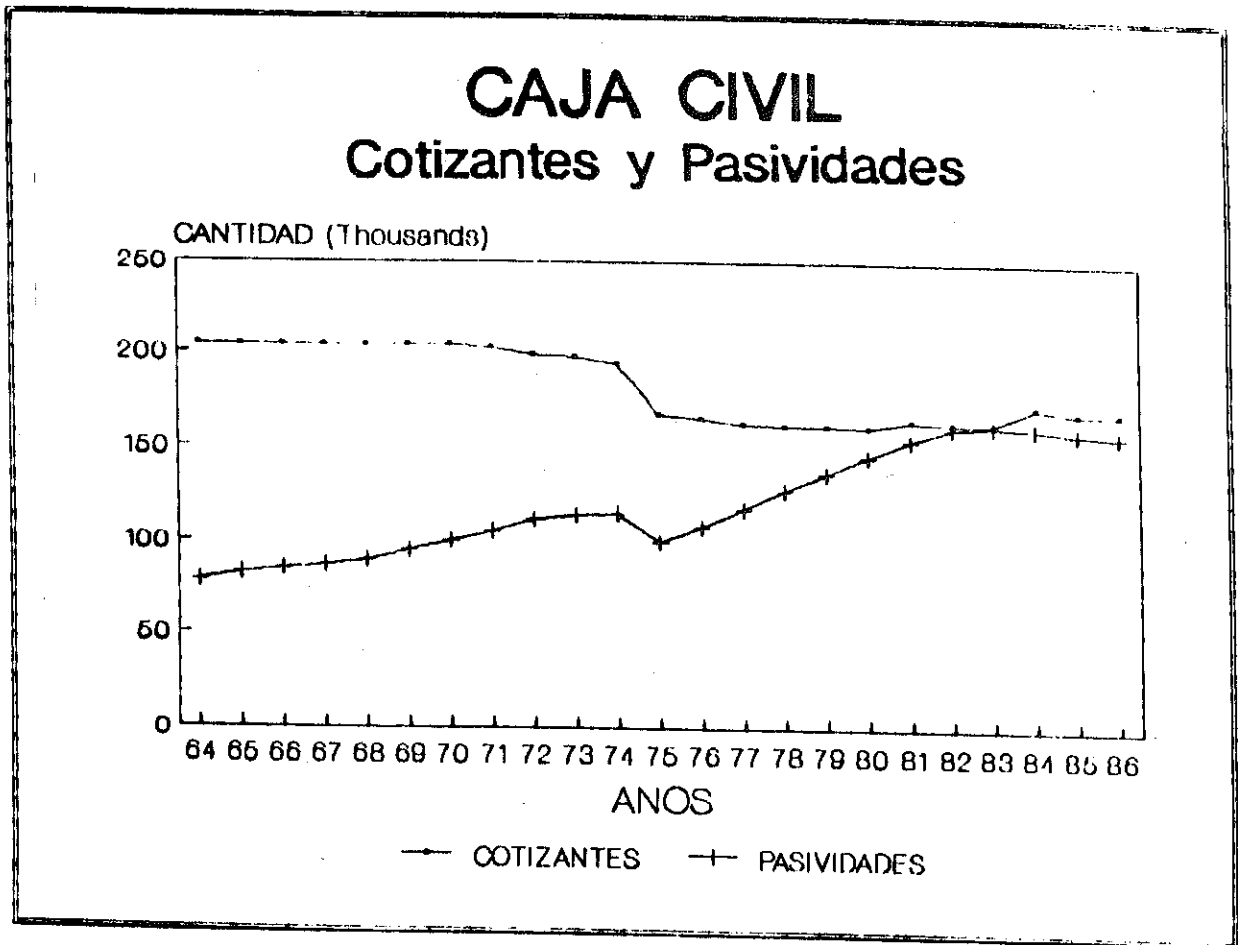
Tasas acumulativas anuales

Período	CI			CC (1)			CR			BPS		
	Jub.	Pens.	Tot.	Jub.	Pens.	Tot.	Jub.	Pens.	Tot.	Jub.	Pens.	Tot.
64-86	1.9	4.6	2.9	3.5	3.0	3.2	6.0	6.8	6.3	3.1	4.4	3.6
64-79	2.1	5.9	3.5	3.5	4.1	3.8	6.7	9.0	7.5	3.2	5.7	4.3
79-86	1.5	1.8	1.6	3.6	0.6	2.1	4.5	2.3	3.6	2.7	1.5	2.2

(1) A partir de 1975 excluye pasivos policiales
 FUENTE: elaborado en base al cuadro No.7A

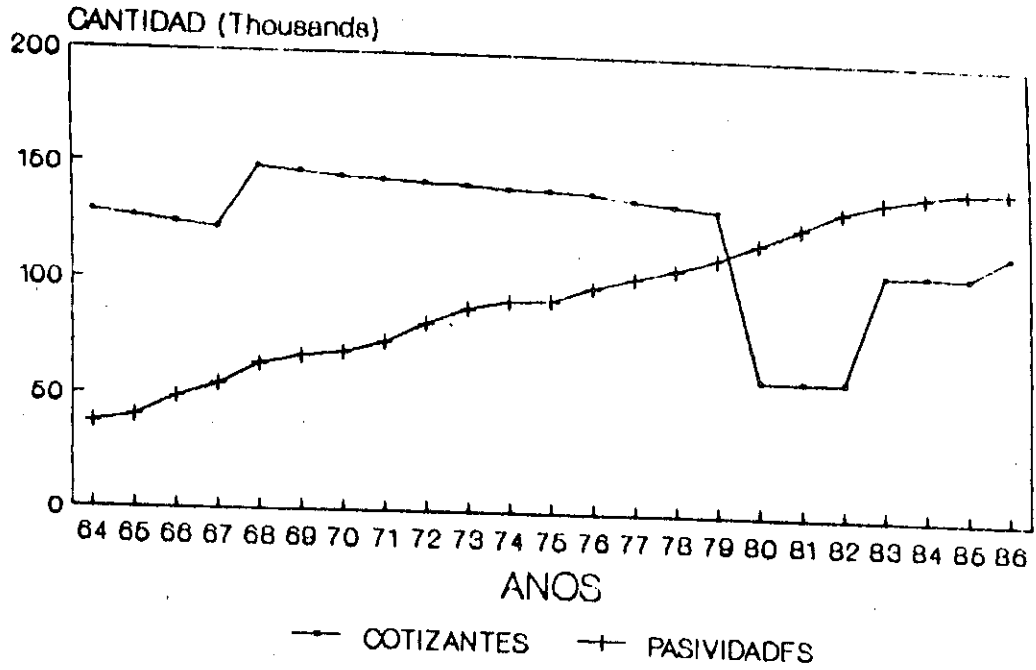
Según cajas, el aumento del número de prestaciones de principios de los ochenta fue sin duda importante en la CI y la CR, si se lo refiere a los crecimientos de los años inmediatamente anteriores (ver cuadro No.7A) pero, queda relativizado al observar la serie de los 23 años en varios de los cuales se han registrado tasas anuales de expansión mayores a las del trienio 1980-82. Por su parte, en la CC, la reforma jubilatoria prolongó en el tiempo el ya alto número de nuevas prestaciones que se registraba desde 1976.

Para el BPS en conjunto el aumento del número de jubilaciones en 1980 fue el más alto de todo el período analizado (7.1%), el que se acompaña a su vez de expansiones también importantes en los años inmediatamente posteriores y previos, lo que sin duda contribuye a explicar el abultado desequilibrio del período.



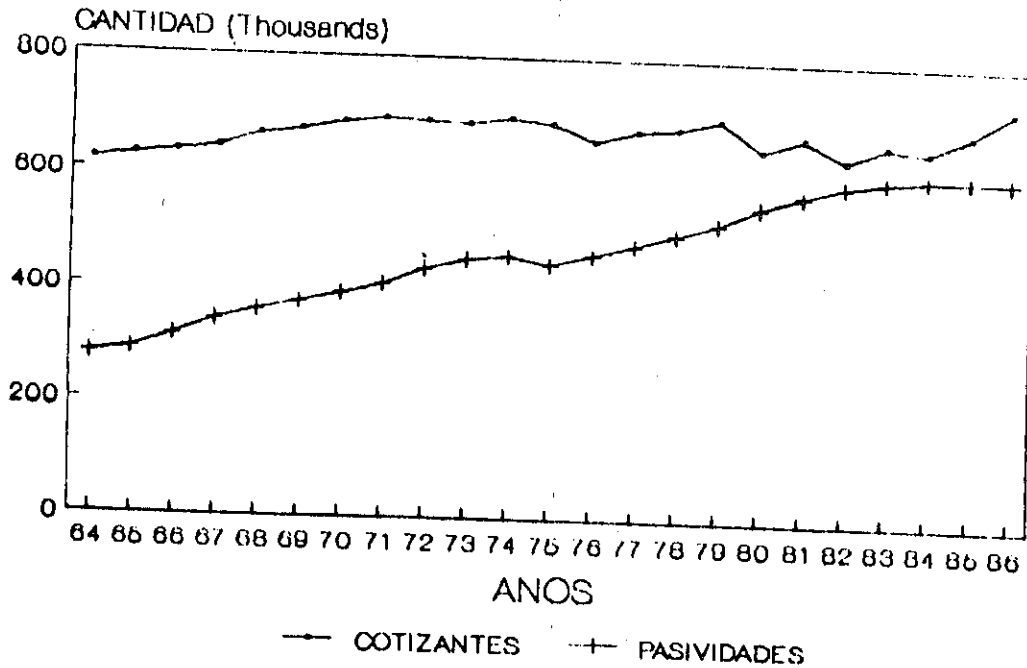
CAJA RURAL

Cotizantes y Pasividades



CONSOLIDADO

Cotizantes y Pasividades



Corresponde por último analizar la relación población en edad pasiva - número de pasividades. Se observa un crecimiento mucho más rápido del número de jubilaciones que de la población potencial beneficiaria (hombres de 60 años y más y mujeres de 55 años y más) que resulta particularmente impactante entre 1975-85, cuando la población potencial creció un 18% y el número de jubilaciones creció un 43%. Para el conjunto del período el número de jubilaciones concedidas crece a un ritmo que casi duplica el de la cantidad de potenciales beneficiarios (95% contra 54%) (Ver Cuadro No. 10). Tal evolución puede responder a dos tipos de motivos: que el sistema se encuentre en aquella etapa de su evolución tal que el número de personas con derecho a pensionarse es mayor período a período, y/o que el otorgamiento de pensiones sea muy liberal.

El primero de los dos motivos mencionados refiere al tema de la maduración del sistema, esto es, a aquel momento del tiempo a partir del cual los potenciales beneficiarios del sistema se estabilizan. Aunque no existen estudios sobre el tema ni es nuestro objetivo indagar al respecto, existen algunos indicadores indirectos (30) que señalan que nuestro sistema habría ya alcanzado su madurez. Tales indicadores son: antigüedad de la ley que establece la primer caja de Previsión importante y la parte del gasto total de prestaciones de la SS que se dedica a jubilaciones. Mesa-Lago establece que en 1980, en Uruguay, dichos valores se

(30) Véase: Carmelo Mesa-Lago et al., "Determinantes de los costos y la cobertura del seguro-seguridad social. Una comparación internacional enfocada en la América Latina", El Trimestre Económico No. 225, México, 1990.

ubicaban en 76 años y 79%, respectivamente, en ambos casos los mayores de América Latina. Esto indicaría que hacia 1980 nuestro sistema ya habría alcanzado su madurez, esto es, que la proporción de activos que se incorpora al sistema es similar a la proporción de pasivos que comienzan a recibir prestaciones. Pero el valor alcanzado por dichos indicadores en la década de los 70' también permite arribar a la misma conclusión. En consecuencia, podemos afirmar que el mayor crecimiento relativo del número de prestaciones otorgadas en relación a la población en edad de recibir dichos beneficios respondería principalmente a la excesiva facilidad de acceso a las mismas.

Vista por separado la evolución de cotizantes y pasividades, haremos una breve referencia a la relación entre ambas variables.

2.4.2 La relación cotizantes/pasividades (C/P)

A lo largo del periodo analizado, la relación promedial ha disminuido en forma permanente ubicándose al final del mismo en 1.2, magnitud equivalente a la mitad del valor de 1964 (ver cuadro No.8A).

A simple vista se observa (ver gráficas No.4 a 7) que ya en 1979 en la CR las pasividades superaron a los cotizantes y que en la CC se llegó a igual extremo en 1983.

La situación es crítica a nivel de la C. Rural en donde el descenso de la relación C/P se verifica a un ritmo vertiginoso a lo largo de todo el periodo (5-7% a.a.). En este caso coincidieron una caída dramática de los cotizantes con un incremento de iguales características en el número de las prestaciones, pasando la relación de 3.4 en 1964 a 0.8 en 1986.

También fue importante la caída a nivel de la C. Civil con un 2.6 al comenzar el periodo de análisis y un 1.1 al final del mismo. La caída de C/P se concentró en la primera etapa, producto principalmente del rápido aumento de las pasividades.

Finalmente en la Caja de Industria es donde la relación C/P disminuye más lentamente. Es por eso que a pesar de presentar en 1964 el menor valor relativo (1.7) de las 3 cajas consideradas, alcanzó en 1986 el valor más alto (1.4).

Cuadro No.9

Relación cotizantes-pasividades - Tasas a.a.de variación

Año	64-79	79-86	64-86
Caja			
CI	-1.0	-0.3	-0.8
CC	-5.1	-1.4	-3.9
CR	-6.9	-5.4	-6.4
BPS	-3.3	-1.6	-2.7

FUENTE: en base a cuadro No.8A

El Cuadro No. 10 resume la evolución de los desequilibrios anteriormente comentados entre PEA-cotizantes y población en edad pasiva - jubilaciones otorgadas. Dicho cuadro compara además la relación activo/pasivo potencial y la observada. Debe señalarse que la primera de las dos mencionadas, es una aproximación que sobreestima al verdadero valor de los pasivos potenciales (subestima la relación) ya que contiene duplicaciones pues no todos los mayores de 60 son pasibles de obtener una jubilación y no todos los pasibles de jubilación están amparados por el BPS. Así y todo, se constata una brecha importante a favor de la relación potencial y un rápido deterioro de la relación cotizantes/pasivos observada.

Cuadro No.10
RELACION COTIZANTES-PASIVIDADES
POTENCIAL Y OBSERVADA - (En porcentajes)

- P.E.A.	Cotizantes
Variación acumulada	Variación acumulada
1963-75: 17.1	1964-75: 11.6
1975-85: 8.0	1975-85: -0.6
1963-85: 26.5	1964-85: 11.0
- Población >= 55-60 años	Jubilaciones
Variación acumulada	Variación acumulada
1963-75: 31.1	1964-75: 36.5
1975-85: 17.8	1975-85: 42.5
1963-85: 54.4	1964-85: 94.5
Relación PEA/pasivo (potencial) (1)	Relación cotiz./pasivo (observada)
1963: 2.6	1964: 2.2
1975: 2.3	1975: 1.5
1985: 2.1	1985: 1.1

FUENTE: en base a Censos de Población y Vivienda de la DGEYC

(1) PEA/Pob. >=60

2.4.3 La revaluación de pasividades

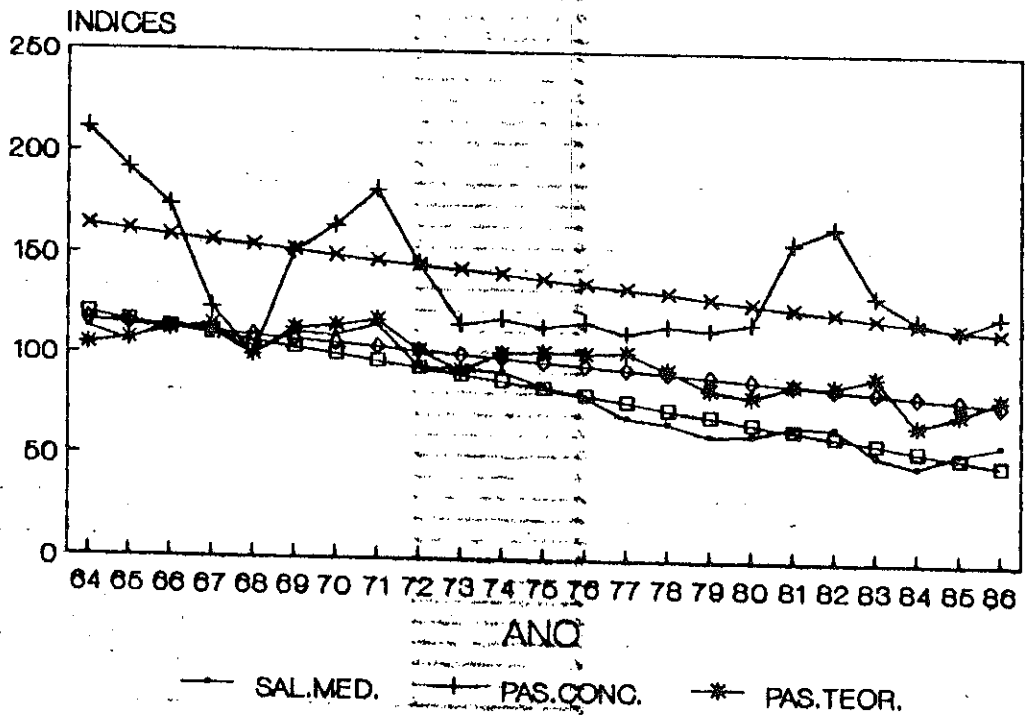
Los elementos que determinan el reajuste de las pasividades y en particular la pasividad real media son de sumo interés en tanto que en el período de análisis, los mayores niveles relativos del gasto (1971 y 1982) han coincidido estrictamente con los de máxima pasividad real media.

El régimen de reajuste legal se vertebró en el período analizado sobre tres normas jurídicas: la ley No.12996 de noviembre de 1961, modificada luego por la No.13426 de noviembre de 1965 y finalmente el Acto Institucional (AI) No.9.

La primera, que rigió desde el 1.1.62 fijaba ajustes bianuales en función de un índice de revaluación fijado por el Poder Ejecutivo "tomando en cuenta la propuesta de una comisión que fijara dicho índice con el 50% de los incrementos producidos durante el último bienio en el costo de vida y sueldos y salarios" en el plazo de los 6 meses siguientes al vencimiento del bienio, determinaría el "índice de reajuste" que se aplicará en el futuro.

La ley 13426 dejó vigente el mismo criterio pero cambió la periodicidad del ajuste que pasó a ser anual.

SALARIO, PAS. CONCEDIDA Y PAS. TEORICA 1968=100



El AI No.9 por su parte fijó los reajustes en función de las variaciones del Índice Medio de Salarios con base en las cifras de diciembre del año anterior efectuándose la liquidación el 1o. de abril de cada año.(31)

Visto el criterio global de reajuste, corresponde comentar ahora cuál fue la evolución efectiva que verificó la pasividad media real al cabo del período analizado.

En primer lugar, el monto de la pasividad real media (monto total de beneficios pagados sobre el número total de pasivos) experimentó un importante deterioro ubicándose en 1986 un 42% por debajo de su nivel de 1964. En el mismo período la pasividad teórica estimada (cuya metodología de cálculo se explicita al final de este ítem), definida como aquella que surge de aplicar los criterios legales, disminuyó un 23% (Cuadro 9A). Si medimos la variación por los valores que adoptan sus respectivas rectas de tendencia, (ver cuadro No. 9A) se invierte la relación ya que la pasividad media descendió un 30% mientras que la teórica cayó un 33% (Ver gráfico No.8). Esta diferencia se acrecienta notablemente si eliminamos del cálculo el período 64-67 (en que la pasividad concedida cae estrepitosamente) y tomamos en cambio los 19 años que van entre 1968 y 1986. En este lapso la pasividad media registra un descenso tendencial del 10%, mientras que la pasividad teórica disminuye un 33%.

(31) Posteriormente la ley 15.900 del 14.10.87 y la Reforma Constitucional aprobada el 26.11.89 modificaron sucesivamente el sistema de reajuste de pasividades.

Una primera conclusión que se desprende lo anterior es que las pasividades no se reajustaron en forma estricta en función de los criterios legales. Si ello hubiera sido así, entonces la tendencia de largo plazo de ambas variables -de la pasividad concedida y de la teórica- debería haber sido similar, cuando se observa que, a partir de 1968, es significativamente distinta.

En segundo lugar, si comparamos la pasividad real media concedida con el salario real medio, observamos que este último cayó entre 1964-86 un 48% contra un 42% de la pasividad. Pero si medimos la variación por los valores que adoptan sus respectivas rectas de tendencia (ver cuadro No.9A) se reitera, ampliada, la situación anterior ya que en el período de referencia, la pasividad media baja un 30% mientras que el salario real se reduce en un 60% (ver gráfico No.8).

Una segunda conclusión que se desprende lo anterior es que contrariamente a lo que podría esperarse, la pasividad media mantuvo su poder de compra en mayor proporción que el salario medio.

Un tercer y último aspecto a destacar es que hasta 1979, el criterio de reajuste legal constituyó un factor de desequilibrio financiero para el sistema, en la medida de que los gastos se ajustaban en base a la variable "salarios mas costo de vida" que en el período creció más rápidamente que la variable "salarios" en base a la cual se ajustaron

los ingresos del sistema. Este hecho adquiere mayor relevancia al constatarse que a partir de 1968 la pasividad concedida descendió mucho más lentamente que la pasividad teórica (32).

Si la evolución de la pasividad no se ajustó a la del salario medio de la economía ni a la de la pasividad teórica, cabría entonces una tercer alternativa. Que la prestación media hubiera evolucionado de acuerdo al salario real de cotizantes. Ello nos conduce al cálculo de la pasividad de equilibrio del sistema. ¿Qué significa esto?

En un régimen de reparto simple como el nuestro, los ingresos del sistema por aportes e impuestos afectados deberían equilibrarse con sus egresos, lo que puede expresarse de la siguiente forma:

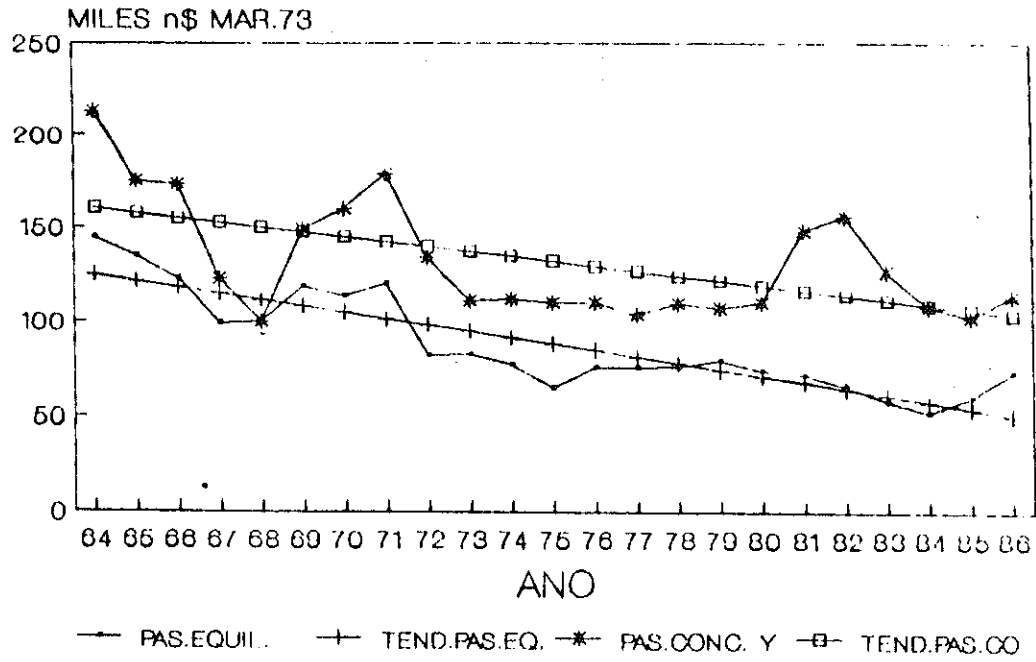
$$T*S*C=P*p*1.08$$

donde T es la tasa media de aportes, S es el sueldo medio anual de los cotizantes, C es el número de cotizantes, P es el número de pasividades, p es la pasividad promedio anual y 1.08 (33) es el coeficiente de ajuste para incluir dentro del presupuesto otros gastos del sistema excluidas las pasividades.

(32) Contrarrestando parcialmente este hecho debe mencionarse que el AI No.9 introdujo una modificación en el sistema de liquidación de pasividades. Hasta ese entonces el SBJ, calculado como promedio de los últimos años de actividad no era corregido por inflación. Tal corrección se introdujo a partir de la vigencia del AI No.9, razón por la cual las pasividades que se fueron incorporando a partir de entonces fueron relativamente más elevadas.

(33) Véase: Vízitez y Minetti, op. cit.

PASIVIDAD DE EQUILIBRIO CAJAS IND. Y COM. Y CIVIL



Suponiendo dadas todas las variables excepto p , podemos determinar el nivel de la pasividad de equilibrio, esto es aquella que equilibra la ecuación antedicha.

Los cálculos efectuados (ver Cuadro No. 10A) indican que la pasividad de equilibrio evolucionó en forma muy diferente de la pasividad efectivamente concedida. En particular, se mantuvo muy por debajo de esta, acumulando su tendencia (gráfica No. 9) un descenso del 59% entre 1964 y 1986, contra una caída del 35% (34) de la pasividad efectivamente concedida en igual período.

En síntesis podemos afirmar que la prestación promedio concedida tampoco adoptó valores tales que equilibraran el sistema y que estos valores de equilibrio se ubicaron muy por debajo de los valores efectivamente concedidos.

En última instancia, podemos afirmar que la pasividad concedida fue para el sistema, un factor más de desequilibrio financiero.

Un segundo aspecto que vale la pena resaltar es la alta variabilidad que experimentó la prestación efectivamente concedida, observando una marcada evolución cíclica con niveles máximos en 1964, 71 y 82.

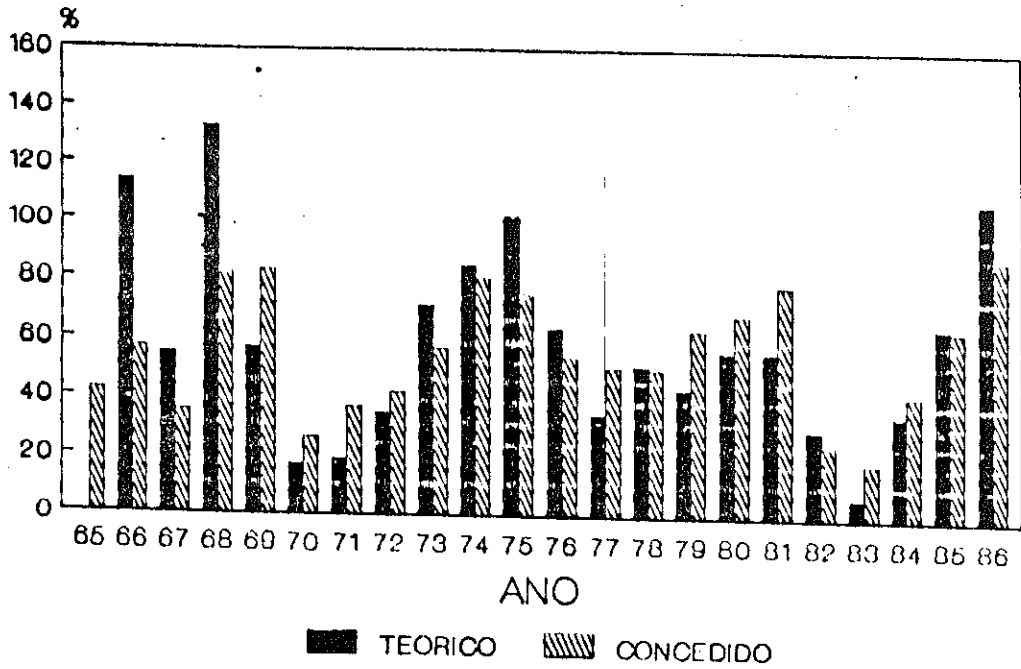
(34) Las estimaciones se hicieron para CC y CI, excluyendo a la CR.

Tales variaciones responden, en parte a las características del régimen de revaluación de pasividades, en parte a las importantes fluctuaciones anuales verificadas en la evolución general de precios y salarios y en parte a modificaciones discrecionales al régimen de revaluación que en algunos casos multiplicaron los efectos del régimen general. Esto último como veremos, surge de comparar los ajustes efectivamente concedidos y los ajustes teóricos que de acuerdo a las disposiciones legales hubiera correspondido otorgar. (Ver gráfica No.10 y Cuadro No.11A)

Los criterios de reajuste vigentes entre 1964 y 1986, tendieron a generar fluctuaciones de corto plazo en el nivel de la pasividad real en la medida de que por un lado la variación del salario más corto de vida o de salarios del año anterior determinaba el nivel de la pasividad percibida durante varios meses del año siguiente. Por esta vía las variaciones anuales de precios y salarios, que son generalmente muy cambiantes de un año a otro repercutían en el nivel de la prestación media.

Adicionalmente, los criterios legales antes explicitados fueron en la práctica frecuentemente modificados a efectos de establecer índices de reajuste diferenciales para atender distintas situaciones de los pasivos. En los hechos y tal como ya fue comentado, ello dió como resultado que la pasividad real promedio (monto total de pasividades sobre número de pasivos) no se ajustara

AJUSTE DE PASIVIDADES VARIACIONES ANUALES NOMINALES



definitivamente a los porcentajes que hubieran correspondido según el criterio general agregándose así una tercera fuente de variabilidad (Ver cuadro No.11A).

Esta discrecionalidad actuó en un sentido expansivo entre 1969 y 1972, 1977 y 1981, 1983 y 1984 y contractivo entre 1965-1968, 1973-76, 1982 y en 1985-86. Resulta llamativo que en dos de los tres años electorales (1971 y plebiscito de 1980) y en los inmediatamente anteriores que comprende el lapso analizado, los aumentos que se conceden son superiores a los legales. (Ver gráfica No.10)

¿Cómo se midió la discrecionalidad? Se construyó una serie de ajustes de pasividad "teórico" y una de ajuste "concedidos" de pasividades a efectos de compararlos (ver cuadro No. 11A) y visualizar la magnitud de las diferencias entre ambos y en particular si ellas podían atribuirse a motivaciones de índole política, por ejemplo si al aproximarnos a un período electoral se otorgaban ajustes más elevados que los que se establecían por ley.

La construcción de la serie de ajustes efectivamente "concedidos", no ofrece dudas. Registra todos los cambios en el nivel de las pasividades otorgadas, en el momento en que los mismos se efectivizaron.

La serie de ajustes "teóricos" es por el contrario más polémica. Se partió de la base de que "en teoría" se debían otorgar los ajustes según lo indicado en las leyes ya mencionadas (Nos. 12996, 13426 y AI. No.9). Sin embargo,

otros instrumentos legales facilitaron una aplicación variada de las citadas leyes (llámese escala móvil, adelantos a cuenta, etc.). A través de estas últimas se pretendió flexibilizar o ir acortando el período anual que debía transcurrir entre un ajuste y otro. Los aumentos así concedidos a lo largo de un año, fueron sumamente heterogéneos, ya que se daban en función de la edad, nivel absoluto de la prestación, etc. y no son necesariamente coincidentes con los fijados en las normas arriba citadas. Por tal razón, para construir la serie de ajustes "teóricos" se optó para cada año, por tomar la semisuma de la inflación mas variación de salarios o sólo de salarios (según correspondiera) del mismo año más la semisuma de las mismas variables en el año anterior. Por ejemplo para 1982, el reajuste teórico fue la mitad de la variación de los salarios en 1982 y la mitad de la variación registrada en los salarios en 1981. Intentamos con ello captar los aspectos básicos del régimen de reajuste de pasividades. Por un lado, el espíritu de reajustar según la variación anual del costo de vida y/o salarios. Por otro, el hecho de que dicho ajuste no se trasladara enteramente al año siguiente sino por el contrario, que cada año recogiera parte del porcentaje correspondiente al año anterior y parte del porcentaje del corriente año. Reconocemos sin embargo que los resultados que nos ofrece no son exactos pero sí son una aproximación al problema y las conclusiones que de ellos se deriven deben ser relativizadas.

En síntesis, de los comentarios anteriores se desprende que la alta variabilidad del valor real de las prestaciones podría disminuir si se verificara un cambio en el sistema de reajuste y un menor grado de discrecionalidad en el otorgamiento de estos últimos.

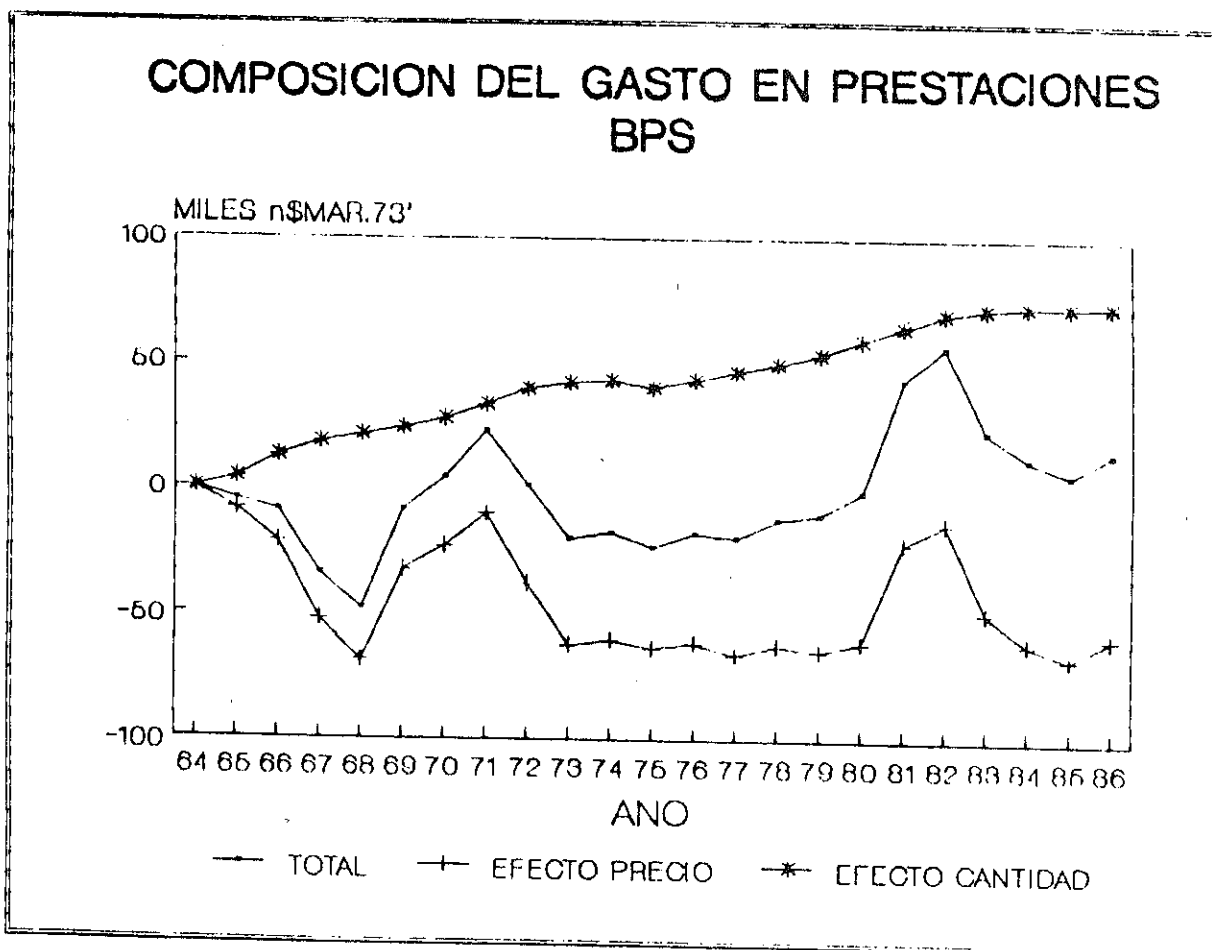
2.4.4 Quantificación de los principales componentes del gasto

Habiendo mostrado en los ítems anteriores las tendencias de largo plazo seguidas por los principales componentes del gasto en prestaciones -número de pasividades y reajuste- cuantificaremos ahora la incidencia relativa de ambos elementos.

Con este fin analizamos separadamente, por un lado, las variaciones del gasto imputables a cambios en el número de pasividades concedidas (componente "cantidad"). Y por otro, las que responden a cambios en la pasividad promedio (componente "precio"), calculada esta última como el total de erogaciones sobre el número de prestaciones (ver cuadro No. 13A).

A lo largo del período 1964-86, se observa primero que el número de pasividades registra un aumento permanente, lo que redundó en una expansión continua del nivel del gasto, excepto en 1975 cuando se retiran del BPS los pasivos policiales y de 1982 en adelante cuando, el aumento es insignificante. El saldo acumulado de las sucesivas

GRAFICA Nº 11



variaciones anuales por tal concepto registra obviamente una tendencia francamente creciente que se visualiza claramente en la gráfica correspondiente. (Gráfica No.11)

En consecuencia, si al nivel del gasto total en prestaciones de comienzos del período le adicionamos el mayor gasto adjudicable al componente "cantidad" obtenemos que al cabo del período, el gasto total se multiplicó por 1.6, con un incremento medio anual del 2.2% (ver cuadro No. 13A).

Por su parte, la variación del gasto adjudicable a los cambios en la jubilación promedio per capita registra una evolución marcadamente cíclica, aspecto ya comentado. El saldo acumulado de las sucesivas variaciones anuales por tal concepto fue, en el período analizado, siempre negativo, esto es, se mantuvo siempre por debajo de cero. La razón fundamental que explica aquellos valores negativos, es que la prestación media real tuvo en el transcurso del período analizado una tendencia declinante, por lo que aún en aquellos sub-períodos en que dicha prestación se hallaba en una fase definitivamente ascendente del ciclo, su efecto sobre el gasto total no llegó a compensar lo ocurrido en las fases descendentes.

En consecuencia, si al nivel del gasto total en prestaciones de comienzos del período (1964) le adicionamos la variación del gasto atribuible al componente "precio", resulta que al cabo de los 23 años, el gasto total disminuye

a la mitad de su valor inicial. Y en función de lo ya visto en el numeral 2.4.3, tal disminución debió haber sido aún mayor. Se puede concluir entonces que ambos factores -precio y cantidad- tendieron a expandir el gasto total.

Por último nos interesa hacer dos comentarios relativos al alto nivel del gasto alcanzado a comienzos de los 80'. Dos factores convergieron en ese período para explicar el nivel absoluto del gasto:

1) la existencia de un período previo que se inicia en 1973 en el que la pasividad media real se mantuvo relativamente estable, al tiempo que el efecto cantidad es positivo y de magnitud importante debido al aumento del número de pasividades. Ambos aspectos confluyeron a elevar progresivamente el gasto total, de modo que al iniciarse en 1979 el ciclo ascendente de la pasividad real, se parte de un nivel más de 2 veces superior al de 1968 (punto de partida del ciclo anterior).

2) Al iniciarse una nueva fase ascendente de la pasividad media en 1979, a los cada vez mayores niveles absolutos de gasto se agregan ahora un efecto precio positivo y un efecto cantidad todavía mayor que el del período previo, debido no sólo a un mayor número de prestaciones concedidas sino también a que estas nuevas jubilaciones se fueron incorporando con niveles de pasividad crecientes hasta 1982.

En resumen, el gasto total en pasividades, efecto conjunto de los dos elementos anotados, registró como dijimos al principio una tendencia creciente a lo largo de período analizado, prevaleciendo como causal explicativa de

este comportamiento el crecimiento del número de pasivos. Pero, como se desprende de la gráfica No.11, en el corto plazo prevalecen los movimientos oscilantes que la imprimen los cambios en la prestación real media, registrando su misma evolución, obviamente en forma más atemperada; así en los periodos en que la prestación media alcanza su máximo (mínimo) nivel, también lo hace el gasto total.

De lo anterior puede inferirse que, en el largo plazo, de continuar operando las condiciones demográficas actuales y la política de concesión de prestaciones, el factor cantidad imprimira una tendencia decididamente ascendente a los egresos.

El resultado final dependerá no obstante de la trayectoria de la pasividad real media. Si esta evoluciona de acuerdo a lo que marca la ley debería cambiar del mismo modo que el salario y técnicamente hablando cualquiera fuera su tendencia esta no debería inquietarnos pues, todo incremento de egresos por tal concepto tiene su contrapartida en los ingresos (abstrayéndonos de los fenómenos de evasión y envejecimiento poblacional). Pero, estrictamente hablando, la realidad mostró que salario y pasividad tendieron a distanciarse y no se puede equilibrar financieramente el sistema cuando los salarios descienden más rápidamente que las pasividades.

CAPITULO III

3.0 LA EVASION

Más allá de la inestabilidad que padecen las finanzas del Banco de Previsión Social como consecuencia del sistema de reajustes de pasividades, de la inexistencia de reservas que compensen tales desequilibrios y de la dispar evolución de la prestación real media y el salario real, la prestación teórica y la prestación de equilibrio en un plano estructural la baja relación cotizantes-pasividades se presenta como el problema básico.

Sin incursionar en las razones de fondo que enmarcan dicho tema, (estancamiento productivo, problema demográfico, etc.), tratados en el segundo capítulo, consideramos que la situación del BPS puede mejorar sustancialmente a partir del combate de la evasión.

La evasión es un componente permanente del déficit que se manifiesta en un número de cotizantes al sistema bastante inferior al de la población económicamente activa ocupada. Sin embargo sabemos que la evasión al sistema tiene, además de este componente específico, (las personas que trabajan y no cotizan) otros componentes, cuya visualización no es tan inmediata.

El problema estuvo siempre presente en los estudios sobre el tema. El plan CIDE señalaba que la evasión se ubicaba en aproximadamente 20% (35); otras estimaciones la situaban en 65% de los ingresos potenciales (36).

La evasión al sistema se configura a través de tres mecanismos: trabajadores que no existen para el sistema porque su actividad no es declarada al BPS; los morosos y los que aún tributando puntualmente lo hacen por un monto menor al que corresponde a sus ingresos reales.

La evasión bajo estas tres formas se hace efectiva debido a la particular forma de cálculo del sueldo básico jubilatorio sólo posible en el marco de un sistema de reparto como el vigente en nuestro país y por la inexistencia de un sistema de información básica.

3.1 Sueldo básico jubilatorio (SBJ)

El sueldo básico de jubilación es la base a partir de la cual se aplican los porcentajes jubilatorios y/o pensionarios que darán como resultado el monto de la prestación a percibir. Conceptualmente se puede asimilar al concepto de "base imponible" en el cálculo de los impuestos. La mecánica de su determinación reviste suma importancia ya

(35) CIDE, Op.Cit.

(36) J.Kneit, "La previsión social en el Uruguay", Facultad de C. Económicas, Universidad de la República, Montevideo, 1969.

que de la misma dependerá, como es obvio, el monto de los egresos previsionales, y en buena medida también el monto de ingresos.

En nuestro sistema el cálculo del SBJ ha variado históricamente. Hasta la sanción del AI No.9 presentaba una heterogeneidad importante según las cajas, lo que dió motivo a la existencia de tratamientos diferenciales injustificados según las profesiones.

Pero tanto antes como después de la vigencia del AI No.9, la fijación del SBJ se ha caracterizado por establecer una relación débil entre beneficio+contribución. Ello es así en la medida de que se relaciona el beneficio jubilatorio al ingreso corriente de la persona en actividad, y en particular al percibido durante los últimos años de trabajo, suponiendo que los aportes realizados a lo largo de toda la vida activa se calcularon a partir del salario corriente percibido.

3.1.1 El sueldo básico jubilatorio en nuestra legislación

El régimen anterior al AI No.9 adoptó distintas características en las diversas cajas:

- En la Caja Civil y Escolar rigió, desde 1940 (Ley 9940) un régimen que establecía que el sueldo básico quedaba definido por el último sueldo de actividad, el sueldo promedio del último año, o de los últimos 3 o 5 años, dependiendo de la calificación -privilegiada, común, especial, mixtas- y de los años de servicios computados. Determinado el sueldo

básico, el sueldo jubilatorio se fijaba multiplicando el mismo por el coeficiente logrado (años de servicio más edad) y se dividía entre 90.

- La Ley 11617 que rige las pasividades anteriores al AI No.9 para las actividades del servicio doméstico y rurales fijaba en general como sueldo básico, el promedio de las asignaciones fictas correspondientes al último quinquenio - siempre que se hubieren cumplido 10 años de servicios efectivos y 60/55 de edad para los afiliados/afiliadas- fijándose el sueldo jubilatorio para los hombres en tantos treinta y tres avos como años de servicio hubieran realizado y para las mujeres en tantos 55 avos de esas asignaciones como semestres de servicios se les compute. Si el afiliado había cumplido más de 40 años de servicios y no había cambiado de categoría en el último quinquenio, podía optar por un SB igual al promedio del último año. A su vez ambos períodos podían, a opción del afiliado, ampliarse a efectos de determinar el S.B.

- Para las actividades de industria y comercio (Leyes del 6.10.19 y Ley 9196 de enero de 1934), el sueldo básico estaba constituido por el promedio de los sueldos percibidos durante los últimos cinco años de servicio y el sueldo jubilatorio se fijaba en base a una escala de valores de sueldo básico de tipo progresivo, donde los sueldos jubilatorios son similares a los sueldos de actividad cuando estos últimos son bajos, y menores a los sueldos de actividad a medida que estos se ubican en los niveles superiores de la escala. (37)

(37) Las Leyes Nro. 11.496 y Nro. 12.761 de los años 1950 y 1960 introducen nuevas posibilidades, pero mantienen como criterio general el promedio del último quinquenio.

Esta disparidad de regimenes en cuanto a la fijación del sueldo básico es eliminada al implementarse el Acto Institucional No.9, que establece la equiparación del cálculo con independencia del tipo de actividad, lo que constituye un importante paso hacia la necesaria homogeneización de las condiciones jubilatorias de los distintos institutos.

En cuanto al período a tomar en cuenta dicha norma fijó el promedio de las asignaciones percibidas en los últimos tres años.

Posteriormente el Acto Institucional No.13 cambia el criterio y hace variar el período a tomar en cuenta para promediar según la fecha de cese:

CESE		SBJ
		(promedio de)
DESDE	HASTA	
23.10.79	22.10.82	3 años
23.10.82	22.10.83	4 años
23.10.83	22.10.84	5 años
23.10.84		6 años

Finalmente, la ley 15850 del 22.12.86 modificó el criterio anterior determinando que el sueldo básico tomara como asignaciones computables el promedio de los tres últimos años (aunque los cesantes en los periodos mencionados en los tres últimos renglones del cuadro anterior podrían optar por el promedio de los últimos tres años).

En resumen puede observarse que en cuanto a homogeneidad de criterios el AI No.9 marcó un hito eliminando no sólo la dispersión del número de años a promediar según institutos sino también el criterio (fictio o percibido) unificándolo en torno al criterio de lo percibido.

En relación al período tomado como promedio, puede interpretarse que la intención del Acto Institucional Nro. 13 fué extender el período de promedio el que inicialmente hubiera tendido a ubicarse en los seis años, el mayor de los observados históricamente. Sin embargo, el mismo se redujo drásticamente posteriormente para ubicarse actualmente en los tres años. La extensión propuesta por el Acto Nro. 13 seguramente apuntó a corregir las importantes distorsiones que introduce el cálculo del SBJ en base a los últimos años de servicio.

3.1.2 Sus implicancias

¿Cuáles son estas distorsiones? ¿Cómo repercute sobre el sistema la determinación de la jubilación en base a los últimos años de servicio?.

En primer lugar, lo hace generando egresos mayores que los ingresos aportados al BPS por cada individuo, incrementando, en consecuencia, la tendencia al desequilibrio de la institución. En efecto, las jubilaciones que surgen a partir de los últimos sueldos de actividad tienen poco que ver con los aportes realizados a lo largo de

la vida activa del trabajador. En la medida que el régimen se apoya en sistemas de información y control deficientes las jubilaciones resultantes tienden a ser superiores a los aportes vertidos al sistema.

Los sistemas de reparto que fundamentan el cálculo de los beneficios en el salario de los últimos años son propensos a degenerar ya que desde el punto de vista individual estimulan razonamientos del tipo: "cuanto menor sea mi contribución, mayor será mi beneficio" o "si apporto mucho, no necesariamente dicha contribución me será devuelta" y por el contrario las prestaciones individuales tendrán niveles similares a los últimos sueldos de actividad.

Si se excluye a las actividades civiles y escolares, en las que la parte patronal es el Estado, las planillas de sueldos presentadas por las empresas afiliadas a la CI y CR tienden a reflejar sueldos inferiores a los realmente pagados. Esta situación es promovida por los patronos, que procuran reducir sus costos de mano de obra, y admitida por los trabajadores como forma de obtener empleo y/o elevar sus salarios líquidos, en el marco de un sistema jubilatorio permisivo en el que se diluyen las responsabilidades.

Es lógico pensar sin embargo que en los casos en que los funcionarios están próximos a adquirir sus derechos jubilatorios (30 años de servicios y 60 o 55 de edad), dichas declaraciones se rectifiquen, para adquirir su verdadero valor o aún un valor mayor al real, tendiente a posibilitar un sueldo jubilatorio más elevado.

Como ya fue adelantado, dicho proceder perjudica al fondo jubilatorio por dos vías. Por un lado, incrementa los egresos porque el beneficiario percibe una prestación relativamente alta por haber aportado durante tres años en función de un sueldo relativamente alto. Por el otro, disminuye los aportes, pues durante la mayor parte de la vida laboral los aportes se realizan por un monto sensiblemente menor al que hubiera correspondido.

En segundo lugar, cabe destacar que el sistema actual prevé entre las condiciones de acceso a la jubilación el cumplimiento de un mínimo de años de actividad -actualmente 30 años-. Dicho mínimo debe acompañarse de un mínimo de edad, 60 para los hombres y 55 para las mujeres. En la realidad, el promedio indica que en la mayor parte de los casos, los individuos realizan actividad por una cantidad de años mayor al mínimo estipulado, ya que por lo general ingresan al mercado de trabajo bastante antes de los 30 años.

La imposición de un mínimo de años de actividad junto al mecanismo de fijación de la jubilación actúa en contra del sistema en la medida de que los aportes que correspondería realizar antes de los 30 años de edad tienden en general a evadirse en tanto que los mismos son prescindibles a efectos del cálculo posterior de la jubilación.

En tercer lugar, es notorio que la evasión genera múltiples distorsiones distributivas entre las que se destacan:

a) desde las empresas que pagan a las que no lo hacen, por el sólo hecho de pagar y porque seguramente, las tasas de cotización hoy vigentes son mucho más altas que las que regirían si todos vertieran el aporte correspondiente

b) desde los pasivos a los activos, ya que los primeros cuentan con menos recursos para su jubilación y ello redundaría en un menor poder adquisitivo de las jubilaciones.

c) desde los activos que no pagan a toda la comunidad en la medida que el sistema sea deficitario y se solvente con recursos generales.

En cuarto lugar, la inadecuada relación contribución-beneficios limita la participación e interés de parte del afiliado, en la formación de su futura jubilación. Puede afirmarse que la misma no va más allá de la posible representatividad a través de delegados gremiales, en los órganos de dirección de las instituciones de previsión,

donde participaría en el diseño de los lineamientos generales del sistema, pero no en el seguimiento de su prestación individual.

Este tema se vincula al del sistema jubilatorio al que nos referiremos enseguida.

3.2 Los sistemas jubilatorios

En este ítem intentamos responder en forma breve, tres interrogantes:

¿cuáles son los posibles regímenes financieros de la SSS?

¿en qué régimen financiero se apoya nuestro SSS?

¿qué implicancias tienen el régimen adoptado en el cálculo del SBJ?

El sistema de capitalización total, se basa en una identidad entre la contribución y el beneficio. En el mismo es el propio afiliado el que determina y sigue día a día la formación de su pasividad.

En dicho sistema, el cálculo de la jubilación es funcional al enriquecimiento individual en la medida en que a una tasa dada de aportes, si crece la tasa de interés, serán mayores los ingresos jubilatorios por el simple hecho de poseer una reserva o capital. Por el contrario, podría pensarse que dada una jubilación, si crece la tasa de interés, será necesario realizar menos aportes y se obtendrá mayor disponibilidad presente para destinarla a un mayor consumo.

A diferencia del sistema de reparto en el sistema de capitalización cada generación se paga a sí misma y no operan transferencias intergeneracionales. Tampoco influyen sobre el sistema el comportamiento de las variables demográficas ya que la prestación de cada persona depende de variables individuales en tanto que cada uno cuida por sí mismo.

La esencia del reparto es que todo lo que ingresa en un periodo se gasta en el mismo, lo que plantea en los hechos un vínculo intergeneracional en tanto cada generación obtiene su jubilación a partir de aportes realizados por la siguiente. Por tal razón el sistema se sustenta en la confianza y en última instancia es el Estado el que asume el compromiso de mantenerlo verificándose un traslado de parte de las responsabilidades individuales hacia el colectivo.

La responsabilidad individual tiende a diluirse ante la globalidad de un sistema que garantiza a futuro una mensualidad que depende del nivel de remuneraciones de los últimos años de actividad.

La variable de ajuste de este sistema es la tasa de aportes y/o el nivel de la pasividad real, que deben igualar los ingresos y los gastos. Su funcionamiento estricto plantearía algunas repercusiones macroeconómicas en la medida de que los superavits o déficits fueran relativamente

importantes, aunque en la práctica su aplicación se flexibiliza conformando reservas para estabilizar el sistema en el corto plazo.

Desde el punto de vista global, el sistema recibe la influencia de la evolución económica y demográfica. Al decrecer la actividad económica pueden esperarse menores ingresos previsionales y mayores prestaciones, reforzando el efecto cíclico. A su vez las tendencias demográficas de largo plazo, (mayor esperanza de vida y menor natalidad) generan una disminución de la relación cotizantes/pasivos, y por ende conducen al aumento de las tasas de aportes y/o al descenso del nivel de la prestación real en el largo plazo.

Sobre estas dos formas puras, se han instrumentado regímenes financieros que combinan aspectos parciales de los sistemas descritos, según las necesidades diversas y las concepciones filosóficas vigentes en los distintos países.

De estas realidades surgen en general sistemas mixtos que procuran en la mayoría de los casos mantener un nivel dado de reservas en el marco de un sistema de reparto. Las diferencias entre tales regímenes radican básicamente en la forma de determinar el nivel de las tasas y su permanencia en el tiempo (tasa media, tasa escalonada, reparto de capitales constitutivos).

En nuestro país el sistema que actualmente rige el funcionamiento del BPS es el de reparto puro y funciona como tal en la medida de que viene siendo deficitario desde hace ya varios años. Sin embargo en sus orígenes, se preveía y legislaba acerca de la creación de reservas y su posible aplicación. En este sentido podríamos calificarlo como un sistema mixto, en tanto la filosofía de mantener cierto nivel de reservas no apuntaba a pagar las prestaciones futuras a aquellos que las crean sino a fortalecer el sistema. Se trata, en consecuencia, de un sistema mixto que al perder sus reservas devino en uno de reparto.

Así, la ley de creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores rurales y domésticos y de pensiones a la vejez (Ley 11617 del 20.10.50) prevé en el caso del fondo de los trabajadores rurales, que el mismo se incremente con "...los intereses de los fondos acumulados y con las rentas de sus inmuebles" (Titulo II, art.3 inc.J).

Por su parte en el caso del Fondo de los Trabajadores Domésticos (art.4, inc.G) se reitera la frase anterior además de señalarse (art.5) que "Los fondos de la Caja que a juicio del Directorio, constituyen sobrantes permanentes, serán invertidos de la siguiente forma: a) No menos del 60% en la adquisición de títulos de deuda nacional o municipal e hipotecarios que tengan garantía subsidiaria del Estado...; b) Hasta el 40% restante, en la construcción de edificios para las oficinas o servicios de la Caja. Dentro

de este porcentaje el Directorio podrá hacer inversiones en construcciones de viviendas para arrendar a los afiliados en pasividad,..."

Finalmente, la Ley que crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos (Ley 6962 del 6.10.19) señala en su art.7 inc.F "El fondo de la caja se formará con las siguientes asignaciones: F) con los intereses de los fondos acumulados." Posteriormente (Art.10) dice: "Cuando los recursos calculados no alcanzaran a cubrir el importe total de las jubilaciones y pensiones que deben ser satisfechas durante el año siguiente, el Estado contribuirá con la diferencia..." Y más adelante sigue (Art.13)"Los fondos de la Caja, descontados las sumas indispensables para los pagos corrientes, serán invertidos..., en la adquisición de títulos de renta nacional o que tengan garantía subsidiaria del Estado, de manera que produzcan un mayor y más seguro interés y la más frecuente capitalización..."

Por último, corresponde comentar el vínculo existente entre nuestro sistema de reparto y su método de cálculo de la prestación. A diferencia del sistema de capitalización individual, que sólo admite una forma de cálculo de la jubilación, el reparto admite varias posibilidades y en particular admite una metodología que como la vigente se basa en los últimos años de actividad para determinar el monto de las prestaciones.

3.3 Metodología utilizada para el cálculo de la evasión

Como dijimos antes, la evasión al BPS tiene tres componentes básicos: las empresas y trabajadores que estando en actividad no realizan ningún tipo de aportes a la institución por no estar inscriptos; aquellos que si bien están inscriptos aportan en forma irregular y los que si bien aportan lo hacen en función de un monto inferior al de los sueldos efectivamente pagados, lo que constituye la evasión por subfacturación de salarios.

El segundo componente comprende a los morosos mientras que el primero a los evasores típicos. A nuestros efectos integramos a ambos en una sola categoría ya que la información disponible no permite distinguir a unos de otros.

Las deficiencias en la información tanto en lo relativo a la cantidad y calidad de los aportantes al BPS, a la desagregación de la PEA ocupada y desocupada por categoría ocupacional, así como a las remuneraciones salariales totales por sector de actividad nos obligaron a efectos de avanzar, a realizar un conjunto de supuestos que lógicamente condicionan los resultados, indicando estos últimos sólo un orden de magnitud de los montos evadidos. A pesar de tales limitaciones consideramos importante, a efectos de lograr una primera idea acerca de la importancia del problema, avanzar hasta el final.

La estimación se realizó para el año 1985 en virtud de que para ese año se contaba con la información del último Censo de Población y Vivienda contenida en la Muestra de Anticipación Censal de la DGEYC.

El cálculo se realizó para los sectores de actividad que aportan a las cajas de Industria y Comercio y Rural y del Servicio Doméstico, con exclusión del sector de la Construcción. Ello obedeció a que éste último tiene un régimen de aportes conglobado y la discriminación tanto de los ingresos como de los gastos correspondientes al riesgo jubilatorio resultaba imposible de realizar. Asimismo se excluyó a todo el sector público en el entendido de que en dicho sector, puede existir retraso o retención indebida de aportes pero no evasión en el sentido que más arriba se le dió a este término.

Para el cálculo se procedió primero a estimar el monto de salarios totales pagados en la economía al sector privado (ver cuadro Nro. 11), tal cual este fue arriba definido. Se partió del monto obtenido de las Cuentas Nacionales que publica el Banco Central y este se le sustrajo los salarios correspondientes al Gobierno Central, las intendencias, los organismos de la Seguridad Social, las Empresas Estatales y los bancos públicos.

CUADRO No. 11

ESTIMACION DEL MONTO DE SALARIOS
DE LOS APORTANTES AL BPS-SECTOR PRIVADO- 1985
En millones de N\$

Monto total de salario pagados		149323
Salarios del sector público		
Gob. Central	27317	
IMM	4392	
Org. de Seg. Social	1541	
Empr. Estat.	11535	
Bancos Estatales	3155	
Sub-Total	47940	=47940
Bancos privados	3534	
Construcción privada	3058	
SUB-TOTAL		=6592
TOTAL		94791

FUENTE: En base a datos de Contaduría Gral. de la Nación,
BCU, OPP y DGEYC.

Al resultado obtenido se le sustrajo a su vez el monto de salarios estimados del sector banca privada y construcción privada. El primero, por tributar a la Caja Bancaria y el segundo, por las razones antes anotadas. (38)

(38) La estimación de los salarios percibidos por el sector banca privada se realizó de la siguiente forma: i) A partir de la información censal de PEA por categoría ocupacional y sector de actividad, ajustada por la incorporación de los "ignorados" y "actividades no especificadas" en forma proporcional al peso relativo de cada rama y categoría de "especificados", y desagregada del sector "servicios a empresas" que tributa a industria y comercio ii) como salario promedio se estimó el correspondiente a la banca pública y se realizó el supuesto de que el mismo se aplicaba en el sector privado. Para ello se determinó el número de ocupados en la banca estatal y a partir del monto total de salarios pagos en dicho sector, informado por OFP se obtuvo un monto per cápita anual, que se multiplicó por los ocupados en banca privada.

En el caso del sector construcción, los ocupados se obtuvieron de la misma fuente y el salario promedio per capita, de las estimaciones de salarios por sector efectuados para 1983 por el BCU.

Vale la pena mencionar que se optó por este procedimiento para estimar los salarios privados luego de desechar otros dos caminos.

El primero de ellos consistió en el cálculo del salario promedio del sector privado de la economía global y por sectores de actividad, utilizando las ponderaciones por categoría y rama de la DGEYC (por persona y hora) para Montevideo. Dicho cálculo, realizado para 1984 y 1985, arrojó resultados, que según chequeos realizados resultaron en extremo elevados respecto a estimaciones obtenidas por el MTSS y la DGEYC.

La idea era actualizar las estimaciones sectoriales de salarios, (por persona y año) realizadas por el BCU para cuentas nacionales con los calculados por la DGEYC. Sin embargo los altos niveles que arrojaron las cotizaciones salariales de la DGEYC así como la diferente estructura de salarios por rama que presentaban los cálculos efectuados por ambas instituciones, nos llevaron a desechar esta vía.

En un segundo intento se partió de los mismos resultados obtenidos por el BCU, procurando actualizarlos por la variación del índice medio de salarios privados llevado por la DGEYC. Los resultados obtenidos en este caso fueron, contrarios a los del caso anterior, es decir muy por debajo de lo que la información disponible señalaba como aproximación a la realidad.

Por último, queremos señalar que del camino finalmente adoptado se desprende que el salario promedio de la actividad privada se ubicaba en 1985 en aproximadamente 2,3 salarios mínimos nacionales, lo que resulta coherente con cálculos efectuados en la asesoría económica del MTSS:

Obtenidos los salarios, pagados al sector privado y los aportes correspondientes para lo cual se consideró un promedio de 25%, se llega al monto teórico que el BPS debió haber recibido en 1985. (ver cuadro Nro. 12)

Para el caso de los no dependientes (patrones y cuenta propia) el salario teórico per cápita se supuso que era equivalente a un mínimo nacional ya que según los informantes del BPS aproximadamente un 80% de los patrones tributan en base a dicho monto. La legislación establece que los no dependientes aportan en todas las actividades sobre una escala ficta (Dec.290/982 del 18-8-82) formulada a partir del SMN. La escala va desde uno a 10 SMN y la posibilidad de cambio de categoría se establece toda vez que cumplido un mínimo de tres años de permanencia en cada categoría "el afiliado podrá optar por la categoría inmediata superior". En los hechos las consultas efectuadas en el BPS señalan que no se hace uso de la opción y la mayoría aporta en base a la primer categoría, lo que fundamenta el supuesto adoptado (39). La no utilización de la opción no significa evasión ya que en caso de acceder a la jubilación, el cálculo de esta última se efectuará en base al salario ficto de los tres últimos años de actividad. Tampoco se puede saltar la escala abruptamente sino que necesariamente el ascenso es progresivo.

(39) El salario mínimo nacional promedio del año 1985 fue de N\$ 6517.

En base a lo anterior y al número de no dependientes ocupados por rama de actividad ajustados (por las categorías de ignorados y actividades no bien especificadas) (ver cuadro Nro. 13) se llega al monto teórico de aportes al BPS en 1985 para este tipo de actividades.

Contrastando los resultados anteriores con los montos efectivamente vertidos se obtiene el monto total evadido al BPS.

Para aproximarnos a descomponer el mismo en el concepto de subfacturación y "no aporte" se siguió el siguiente camino. A partir del monto estimado de aportes de dependientes efectivamente volcado al BPS se calculó el monto promedio anual de salarios implícito en los mismos, que llevado a términos mensuales y atendiendo al número de cotizantes promedio anual arroja el valor del salario per capita promedio declarado por las empresas a partir del cual se tributa. Dicho salario pondera las remuneraciones de las actividades del serv.doméstico, rurales, industria y comercio por sus respectivos cotizantes. (Ver cuadros Nro. 14, 15 y 16)

La diferencia entre el salario teórico medio (STM) y el salario implícito medio (SIM) o sea el monto medio de salario subfacturado (SSM) expresado en términos anuales, ponderado por el número de personas que cotizaron y la tasa de cotización arrojan una aproximación al monto total evadido por subfacturación.

CUADRO No. 12

ESTIMACION DE EVASION EN 1985
En millones de N\$

Aportes teóricos de dependientes (1)	23.698
Aportes teóricos de no dependientes (2)	4.600
<u>Sub-Total</u>	<u>28.298</u>
Aportes realizados al BPS	15.703
De no dependientes (3)	2.438
De dependientes	13.265
 Evasión	 12.595
Evasión de no dependientes (4)	2.162
Evasión de dependientes	10.433

FUENTE: en base a cuadros Nros. 11, 13, 14.

(1) Monto de salarios privados pagados según Cuentas Nacionales por tasa de aportes sociales al IVS:
 $94.791 \times 0,25$

(2) Salario mínimo nacional promedio anual, por aportes sociales IVS, por número estimado de no dependientes ocupados:

$$6.517 \times 12 \times 0,25 \times 235,3$$

(3) Número de cotizantes no dependientes al BPS, por tasa de aportes sociales al IVS, por salario mínimo nacional promedio anual:

$$124,7 \times 12 \times 0,25 \times 6.517$$

(4) Número de evasores no dependientes por tasa de aportes sociales al IVS, por salario mínimo nacional promedio anual:

$$110,6 \times 12 \times 0,25 \times 6.517$$

Cuadro No. 13

ESTIMACION DE PERSONAS OCUPADAS-SECTOR PRIVADO*
En miles

CATEGORIA	TRANSP.	AGRO	COMERC.	IND.	SERV.	TOTAL
DEPENDIENTE	24.6	103.5**	77.2	126.9***	145.6	477.8
NO DEPENDIENTES	9.0	68.2	60.5	43	54.6	235.3
TOTAL	33.6	171.7	137.7	169.9	200.2	713.1

* Incluye un 2% adicional que es el error previsto de la muestra censal respecto de las cifras definitivas. Asimismo en el sector servicios se ajustaron las cifras originales agregándole los trabajadores del sector Servicios a empresas que por estar originalmente prestando en el sector banca que excluimos del cálculo, no habían sido incorporados.

** Incluye 5.3 miles que pertenecen a actividades no agropecuarias y tributan a Ind. y Comercio.

*** Se utilizó encuesta anual de la DGE y C.

FUENTE: En base a datos de DGE y C.

Cuadro No. 14

COIZANIES AL B.P.S. - 1985
En miles

Actividad	Depend.	No depend.	Total
Ind. y Com. y Trabajo a Domic.	310.7	81.4	392.1
Rural	46.4	43.3	89.7
Serv. Doméstico	16.1		16.1
Total	373.2	124.7	497.9

FUENTE: B.P.S.

Cuadro No. 15

OCUPADOS - COTIZANTES AL BPS - 1985
En miles

	Dependientes	No dependientes	Total
Ocupados	477.8	235.3	713.1
Cotizantes	373.2	124.7	497.9
Ocup.-cotizantes	104.6	110.6	215.2

FUENTE: B.P.S.

Cuadro No. 16

EVASION POR SUBFACTURACION - DEPENDIENTES
En millones, N°

- Aporte de dependientes	13.265
- Monto implícito de salarios (1)	53.060
- Salario medio implícito (2)	0,010937
- Salario medio teórico (3)	0,015261
- Evasión por subfacturación (4)	5.245
- Evasión por no aporte (5)	5.188

(1) Monto de aportes sociales de IVS realizados, por 4:
13.265 : 0,25

(2) Estimación del monto implícito de salarios mensual, dividido el número de cotizantes dependientes:

53.060
13

373.2

(3) Monto mensual de salarios pagados según cuentas nacionales, dividido el número de dependientes ocupados del sector privado:

94.791
13

477.8

(4) Salario medio teórico anual, menos salario medio implícito anual, por tasa de aportes sociales al IVS, por número de cotizantes dependientes:

$(15.261 - 10.937) \times 13 \times 0,25 \times 373,2$

(5) Evasión total, menos evasión por su facturación:
10.433-5.245

FUENTE: en base a cuadros Nros. 11, 12 y 13

La diferencia entre la evasión total y la realizada por sub-facturación es una aproximación al monto no vertido en fecha por morosos y al evadido por no aportantes.

3.4 Análisis de los resultados obtenidos

Las estimaciones realizadas señalan que el monto total evadido por dependientes y no dependientes por concepto de subfacturación y no aporte se ubicó en 1985 en aproximadamente N\$ 12.600 millones (U\$S 124 millones), correspondiendo un 83% de dicho monto a dependientes y el restante 17% a no dependientes. (Ver cuadro Nro. 12)

Dicha suma es por demás importante si se tiene en cuenta que los ingresos al BPS del sector privado en dicho año por montepíos jubilatorios se ubicaron en casi N\$ 16.000 millones (U\$S 158 millones); la evasión estimada representa el 44.0% de los ingresos potenciales del ente.

En términos del déficit de las cajas que acogen a los sectores de la actividad privada (N\$ 4.000 millones), el monto evadido es 3,2 veces mayor en tanto que respecto del desequilibrio global, esto es considerando las tres cajas es un 1.5 veces el mismo.

La composición del monto evadido en el caso de los trabajadores dependientes indica que un 50% corresponde a subfacturación de salarios y el 50% a remuneraciones sobre los cuales no se hacen las cotizaciones correspondientes.

Las estimaciones anteriores que obviamente constituyen aproximaciones gruesas a la realidad se apoyan en dos resultados previos que consideramos altamente razonables:

- 1) el monto medio de salario efectivamente percibido y
- 2) el monto medio de salario sobre el cual se tributa al BPS.

El salario medio efectivamente percibido por los sectores de actividad que tributan al BPS, que surge de ajustar el monto total de salarios calculados en las cuentas nacionales, y promediario por la PEA (40) ocupada en dichos sectores, arroja un monto equivalente a 2,3 SMN, valor éste que, como fue adelantado, coincide con el salario medio general que ha estimado el M.T.S.S.

Por su parte el salario medio sobre el cual se tributa surge de promediar el monto de las cotizaciones efectuadas por el número de cotizantes, lo que da un resultado de 1.7

 (40) Monto de Salarios privados promedio mensual, dividido número de personas dependientes:

Mill.N\$ 94.791 = N\$ 15.261
 --13
 477.8

SMN (7) cifra que en términos absolutos, como relativos a la anterior se presenta como razonable. Téngase presente que la gran mayoría de los cotizantes son de industria y comercio (83%), relativamente mejor pagos que los del servicio doméstico y rurales.

A partir de los resultados anteriores no fue posible avanzar en el sentido de determinar el número total de evasores (los que no vierten ningún tipo de aportes). Esta imposibilidad resulta del hecho de que la cantidad de cotizantes al BPS al ser cotejado con la de los ocupados no arroja estrictamente la magnitud de evasores, pues la existencia de pluriempleo determina que los cotizantes no sean numéricamente iguales a las personas ocupadas que integran la PEA y que aportan. En otras palabras, si una persona posee dos trabajos, para el BPS son dos cotizantes pero para el mercado de trabajo es una persona ocupada. De ello resulta que al comparar ocupados con cotizantes, la diferencia (los evasores) resulta subestimada. Esta dificultad condiciona sin duda los resultados de las estimaciones, pero para nada invalida los órdenes de magnitud que ellos señalan.

Con alto nivel de confiabilidad podemos decir que dicho cotejo (ocupados/cotizantes) es válido en el sector agropecuario donde por las características del trabajo realizado difícilmente se den fenómenos de pluriempleo. Lo mismo en el servicio doméstico, donde cabe suponer que, aún

(7) Deducidas de las cotizaciones totales vertidos al BPS, los correspondientes a no dependientes.

cuando exista pluriempleo el aporte al BPS se daría en general por un solo trabajo. En consecuencia cabe esperar que la duplicación de aportes se concentre en el sector dependiente que tributa a industria y comercio. (42)

Como surge de las cifras presentadas en los cuadros 13 y 14 podemos hablar de un número aproximado a 52 mil evasores para el sector rural dependiente; 54 mil activos no cotizantes en el servicio doméstico (43) lo que significa un 112% y 340% en cada caso sobre el número de cotizantes. A esos sub-totales debemos adicionar los evasores no dependientes que llegan a 111 miles, (89% sobre los cotizantes) haciendo un sub-total de 217 miles de personas. Queda finalmente sin estimar el sector de la industria y comercio dependiente. En la hipótesis de máxima evasión (que surge al evaluar los salarios de los evasores al nivel del mínimo nacional) el número de evasores alcanzaría a 140 mil. (44)

 (42) De este modo, la cifra que figura en el cuadro Nro. 15 de 104,6 mil personas que indica la diferencia entre ocupados y cotizantes, no refleja el número de evasores dependientes.

(43) Según DGEyC la PEA en el sector era un 77,6 miles de personas y la PEA ocupada de 70,6 miles. De acuerdo al cuadro los cotizantes en este sector sumaban 16,1 miles.

(44) Surge de suponer que la masa de salarios de dependientes sobre los que no se vierten aportes, corresponde a trabajadores que perciben un salario mínimo nacional:

$$\begin{array}{r}
 5.188,4 \\
 \text{-----} \\
 \quad 13 \\
 \text{-----} \\
 0,0065
 \end{array}
 \quad - 106000 = 138.945$$

Los resultados anteriores, además de la obvia implicancia que tienen en relación al resultado financiero, presentan otras posibles consecuencias. La primera y más importante, referida a las tasas de cotización.

Al momento del cálculo, las tasas promedio para el sector privado se ubicaban en 25% y el déficit respectivo en N\$ 3.7 mil millones. En caso de desaparecer la evasión (N\$ 12,6 mil millones) se generaría un sobrante de N\$ 8,9 mil millones que de aplicarse a la reducción de tasas permitiría rebajarlas de 25% a 10,8% (45). Si el mismo razonamiento lo aplicamos al conjunto de las tres cajas, es decir incluimos también la Civil y Escolar, equilibrados las tasas podrían bajar a 21%.

3.5 - Inexistencia de un sistema de información básico. Situación actual

Siendo el sistema de información uno de los elementos fundamentales sobre el que debe apoyarse cualquier sistema previsional, interesa presentar la situación actual de dicho sistema en el B.F.S. Al respecto el actual estado de cosas en el EPS se caracteriza por:

 (45) Evasión 1985: 12,6 mil millones
 Déficit Cajas Privadas 1985: 3,7 mil millones
 Aporte excedente (sin evasión):
 12,6 - 3,7 = 8,9 mil millones
 Ingresos por aportes cajas privadas 1985: 15,7 mil millones.

15,7 ----- 25%
 6,8 ----- x = 10,8%
 Nueva tasa de aportes (sin evasión): 10,8%

1) ausencia de un registro de afiliados y de sus cuentas personales, lo que impide conocer los años de actividad, las cotizaciones realizadas, las empresas donde se prestaron servicios, los cargos ocupados, los sueldos percibidos.

2) En consecuencia, el vínculo entre el afiliado y el sistema jubilatorio sólo se realiza en el momento en que aquel solicita los beneficios. En tal oportunidad, ante la carencia de la información antedicha se debe recurrir a los mecanismos de prueba de actividad testimoniales o a través de certificaciones, lo que acarrea múltiples consecuencias negativas entre las que señalamos:

a) imposibilidad de conocer los aportes realizados

b) imposibilidad de planificar el sistema a futuro, en la medida de que se desconocen las edades de los afiliados activos y por tanto el momento en que los futuros beneficiarios se incorporan como tales

c) dificultad para el cálculo jubilatorio en forma más o menos automática, ya que el trámite manual, es lento, caro desde el punto de vista administrativo se presta a errores

d) aliento al fraude en la medida de que los mecanismos de prueba de actividad son sumamente flexibles

e) en tanto no genera un registro de empresas y empresarios y de sus respectivas cuentas corrientes, estimula la morosidad y al manejo político de las situaciones de empresas individuales.

En resumen, podemos concluir que las carencias que actualmente presenta el sistema de información del BPS constituyen un factor esencial para viabilizar la evasión.

CAPITULO IV

4.0 SINTESIS

A modo de síntesis destacamos:

- Desde el punto de vista global, en el periodo de analisis, el sistema se mueve en medio de las restricciones originadas en una baja tasa de crecimiento vegetativo y altas tasas de emigración, la progresiva descapitalización del sistema, el bajo dinamismo del mercado de trabajo, que determina la cantidad y calidad de los nuevos puestos de trabajo y por último, el descrédito y desnaturalización del sistema a partir de su utilización como instrumento de la pugna redistributiva.

- el resultado financiero del BPS fue permanentemente deficitario a lo largo de los 23 años analizados. Sin embargo tal desequilibrio se mantuvo hasta los años 80' dentro de límites tolerables, coincidiendo luego el efecto de varios elementos que llevan la disparidad ingresos-egresos a niveles muy elevados. La situación de ese periodo se explica en alta medida por el mal manejo de variables de corto plazo, algunas de ellas con repercusiones posteriores de carácter permanente. La fuerza con que se plantea el tema en la actualidad se vincula de este modo a la agudización de los desequilibrios estructurales. Pero presenta también un alto contenido ideológico, que lleva a plantear "reformas" y "soluciones" sin contar con una explicación satisfactoria de cuáles son los "problemas" y porque se originaron.

- los desequilibrios coyunturales, están originados básicamente en la variabilidad de los gastos y en particular de los niveles de la prestación media. Las fluctuaciones de ésta, se vinculan en parte a que, dado el sistema de reajuste vigente, se produce un desfase entre el momento en que varían los salarios mas mas el costo de vida sólo los salarios y el momento en que dicho incremento se aplica al nivel de las jubilaciones, en parte a las oscilaciones propias del Índice Medio de Salarios y del Costo de Vida, y en parte, a la discrecionalidad de los reajustes.

- del análisis de las principales variables que componen el sistema surge en forma más o menos evidente la existencia de un conjunto de problemas de diversa índole que afectaron separadamente a los ingresos y egresos del BPS.

-del lado de los ingresos:

- la tendencia a la baja de los ingresos, fue impulsada básicamente por la reducción de las tasas de aporte y la caída del salario real, mientras que el aumento tendencial del nivel de actividad tendió a contrarrestar aquellos efectos negativos. El aumento de las tasas de actividad permitió un incremento de los cotizantes mayor al de la población en edad de trabajar pero la evasión y el mayor grado de informalidad de la economía impidió concretar el crecimiento de la PEA en todo su potencial.

-del lado de los gastos:

- la expansión de los gastos en el largo plazo esta dominada por el aumento del número de pasivos y no de la pasividad media cuya tendencia fue descendente tal como cabía esperar a partir de la evolución de sus variables de referencia (costo de vida y salarios). Pero el hecho de que la caída de la pasividad concedida fuera menor que la de la pasividad teórica, menor que la del salario real y también menor que la de la pasividad de equilibrio señala que el nivel de las prestaciones concedidas se constituyó en un nuevo factor de expansión del gasto. Queda además descartada la idea a priori de que la pasividad fue el elemento de ajuste utilizado para equilibrar el sistema.

- que el incremento del número de pasivos fue mucho más elevado que el crecimiento verificado en la población en edad de jubilarse. Lo que en alta medida fue posible gracias a la alta permeabilidad del sistema a factores políticos en el marco de la carencia de sistemas de información y control adecuados.

- que en función de lo anterior, la baja relación activo-pasivo actual, meollo de la cuestión, puede ser notoriamente aumentada. En particular, las estimaciones de evasión efectuadas indican que los ingresos del BPS podrían ser aumentados sustancialmente disminuyendo el número de evasores y también la subfacturación de salarios. Por otro lado, la implementación de políticas de control en el otorgamiento de pasividades reduciría el gasto notoriamente.

CAPITULO V

5.0 Algunas propuestas de reformas

El saneamiento y la estabilidad financiera del sistema requieren de:

- 1) limitar a su mínima expresión la evasión de empresas y personas, en sus distintas formas,
- 2) aprovechar las contribuciones que los activos realizan durante toda su vida de trabajo, incluso antes de los treinta años y después de los 60,
- 3) generar las condiciones administrativas que aseguren la efectiva correspondencia entre los beneficios jubilatorios y los respectivos aportes,
- 4) elevar los grados de participación y responsabilidad individuales en la formación de la jubilación.
- 5) evitar los mayores gastos y menores ingresos derivados de regímenes jubilatorios privilegiados.
- 6) utilizar mecanismos financieros de estabilización.

Los mecanismos para alcanzar el conjunto de objetivos mencionados son básicamente tres:

- i) cambio en el sistema de registro de información y control.
- ii) reforma del método de cálculo de la jubilación.
- iii) creación de un fondo de reservas reajutable, por única vez para estabilizar las fluctuaciones de corto plazo. Dos medidas adicionales podrían arbitrarse en forma más o menos inmediata, para mejorar el funcionamiento del sistema.
- iv) la integración de los pasivos al directorio del BPS, prevista constitucionalmente, a fin de democratizar las

decisiones. v) incremento en los mecanismos de control y castigo necesarios para lograr que los organismos públicos viertan en plazo los aportes a Caja Civil.

Interesa desarrollar los puntos i) e ii) por ser los de más difícil instrumentación ya que suponen reformas de cierta envergadura.

Mientras que el cambio en el sistema de registro de información tiende a apoyar al instituto jubilatorio en el logro de sus fines recaudatorios y de eficiencia administrativa a través de una mayor control sobre los contribuyentes y beneficiarios; el cambio en el cálculo de las prestaciones tiende a presionar directamente sobre la voluntad de los futuros beneficiarios del sistema y por esa vía, a obtener un resultado recaudatorio satisfactorio.

En relación al punto i) la concepción contenida en el Plan SATO (Servicio Asistencial Técnico de la O.E.A.), resulta a nuestro entender idónea. Este plan, que en esencia es un sistema de información y recaudación comenzó a aplicarse en el año 1974 y tenía como principales objetivos:

- la identificación de empresas y empresarios y la liquidación automática de los saldos de sus cuentas corrientes.
- la identificación y registro de todos los trabajadores amparados, el seguimiento actualizado de sus respectivas cuentas individuales, y la liquidación automática de los beneficios.

-la coordinación con otros organismos de la Seguridad Social.

-la confección de una base estadística socio-económica

Para la identificación de empresas y empresarios el SATO utiliza una codificación que tiene en cuenta la ubicación geográfica de las empresas, los tipos de producción o giro comercial, las características de los contribuyentes y su número de identificación individual (para el número de empresa, el otorgado a nivel departamental, para el número de empresario el otorgado a nivel nacional), a través de códigos adjudicados administrativamente y por el proceso de computación.

Con la identificación de una empresa sabemos a qué empresario pertenece y ha pertenecido antes, que personas físicas y jurídicas han sido sus dueños; los trabajadores que ha tenido en su nómina y su tiempo de permanencia en la empresa, etc.

Con la identificación del empresario se puede saber qué personas físicas o jurídicas integra, qué empresas le pertenecen o le pertenecieron en propiedad, que personas y padrones estuvieron vinculados a él, etc.

La cuenta corriente de empresas y empresarios, se lleva manteniendo en la computadora los archivos de sus débitos y créditos, lo que permite obtener los saldos en forma automática y segura.

La cuenta individual por trabajador se obtiene primero, identificando y registrando a cada uno de ellos a través de un autogenerado en función de sus datos personales. Igual procedimiento se utiliza para identificar a las personas jurídicas en función de los datos particulares de creación de la empresa.

Lo anterior permite llevar la cuenta individual de cada trabajador donde conste el detalle de su actividad (periodos y empresa en la que trabajó). El autogenerado más una empresa permite saber el detalle de la actividad del trabajador en cada empresa (ingreso, egreso, sueldo, cargo, etc.) con lo que prácticamente se llega a la liquidación automática de la pasividad.

Por último, toda la información anterior constituye una importante base para el diseño de estadísticas socio-económicas que aportarán la base para las previsiones del sistema jubilatorio así como del mercado de trabajo. Entre estas estadísticas se destacan:

- la ocupación de mano de obra por departamento y actividad económica
- ocupación de mano de obra por sexo y edad
- niveles de remuneración
- relación personal ocupado/área explotada
- expectativas jubilatorias (en función de la edad de los trabajadores) y necesidades de formación de técnicos
- desplazamiento físico de la mano de obra

En su aplicación (a partir de enero de 1974), la idea original del plan SATO ha sido muy desvirtuada. Por un lado las empresas incluidas son una parte del universo. En el caso de Industria y Comercio, las empresas -seleccionadas en función de su mayor tamaño- incluidos son sólo unas 1900. Por el contrario, en el sector rural están comprendidas la totalidad de las empresas que voluntariamente desearon ingresar al régimen, las que totalizan unas 4900.

Por otro, desde sus comienzos en 1974 y hasta setiembre de 1982, el plan funcionó relativamente bien en la medida en que se llevaba el control sobre la información y la recaudación. Pero actualmente, las empresas comprendidas no tienen la obligación de informar ya que no existe fiscalización, ni tampoco se lleva la cuenta corriente de empresas ni de los trabajadores.

Hasta 1982, en base a los datos aportados por la empresa, SATO calculaba el aporte sobre el monto imponible informado, cobraba y emitía la boleta de pago, contra la cual se aseguraba la entrega de la información. Podía controlar los pagos y deudas en forma automática de modo que tenía al día la situación de las empresas morosas.

A partir de la fecha indicada, SATO dejó de calcular los aportes sobre el monto imponible, de cobrar y emitir boleta de pago. La recaudación se hace entonces por UREFI, quién informa mensualmente a SATO el monto imponible sobre el cual la empresa tributó.

Dicho monto puede o no coincidir con el declarado a SATO y de la existencia de diferencias no resultan consecuencias ya que para SATO el proceso termina ahí. En última instancia la función de control de recaudación es inexistente, habiendo una total independencia entre los créditos y los débitos. (46) En síntesis, la desvirtuación

(46) En el caso del sector rural el plan estuvo además sometido a la acción de ciertos factores adversos derivados por un lado del hecho de que SATO fue, y continúa siendo, el único sistema de inscripción para dicho sector, mientras que para Industria y Comercio existe el sistema paralelo del BPS.

Por otro lado el sistema de tributación de aportes agropecuarios ha experimentado en la última década numerosos vaivenes, alguno de los cuales afectaron en un sentido negativo a SATO especialmente en la concepción de este como sistema de información.

En efecto, el SATO rural original se creó sobre la base de la ley 13705 por la cual los patrones tributaban en base a fictos fijados a partir del número de hectáreas explotadas. La Reforma Tributaria de 1979 derogó el aporte patronal al BPS pues al implantarse el IMAGRO en la misma norma, se consideró que la carga fiscal para el sector era excesiva. Sólo se mantuvo el aporte obrero sobre fictos sumamente bajos. Esta situación derivó en dos hechos. Por un lado, al no tener que aportar los patrones, muchas empresas dejaron de informar a SATO no solo lo relativo a los patrones, sino también a los obreros.

Ello significó un retroceso de SATO en cuanto al sistema informativo. Por otra parte, los ingresos de Caja Rural se vieron sumamente disminuidos puesto que los fictos de los asalariados eran sumamente bajos y adicionalmente también fue muy baja la recaudación del IMAGRO impuesto afectado en parte a financiar las jubilaciones.

En este contexto se evaluó que el mantenimiento de SATO rural resultaba sumamente oneroso y dejó prácticamente de funcionar.

Es recién en noviembre de 1982, con el Decreto 290/82, cuando se reimplanta el aporte patronal; los patrones pasan a tributar por el régimen general vigente para la Industria y Comercio, pagando sobre una escala ficta del salario mínimo nacional, y los dependientes rurales pasan a aportar sobre sueldos reales. Es en este momento cuando SATO como sistema de información se reimplanta.

Al momento actual funciona sobre la base de un nuevo sistema de aportes dispuesta por la Ley 15852 del 24.12.86, que reimplanta la aportación patronal en base al Índice

del SATO, debida en buena medida a la falta de voluntad política para su aplicación, no desmerece sus múltiples potencialidades que pasan por dotar el sistema de más altos grados de eficiencia incrementando su fortaleza financiera y política.

Respecto al punto ii), el cálculo de la prestación, nuestra propuesta pasa por eliminar el criterio que históricamente ha prevalecido: la determinación de un sueldo básico a partir de promedios de sueldos reales o fictos de un período dado. En sustitución de tal método, proponemos que el monto de la pasividad se fije a partir de un porcentaje fijo, establecido según criterios a determinar, a aplicar sobre el monto de aportes actualizados realizados a lo largo de toda la vida activa del trabajador.

A modo de ejemplo y para visualizar la operativa de los cambios propuestos en el cálculo del sueldo básico, supongamos un individuo que percibe 13 sueldos anuales de N\$10 mensuales, durante 40 años, que no existe inflación y Coneat por las hectáreas reales explotadas.

Sin embargo, en cuanto sistema de recaudación y control SATO rural estuvo sometido a la desvirtuación general ocurrida en setiembre de 1982.

Como observación general debe señalarse que en SATO rural nunca existieron mecanismos de fiscalización y control para determinar la evasión o la verdadera magnitud de la base imponible de las empresas comprendidas y por el contrario, la base de la información fue la aportada voluntariamente por la empresa.

Hoy día, a partir del régimen de aportes implantado en 1986 se intentan sin embargo algunas formas de control de la base imponible a partir de la información que el empresario debe aportar a otros organismos como por ejemplo Catastro.

el aporte patronal y obrero es de 13% en cada caso. El total de aportes realizados al cabo del periodo mencionado es de N\$1.352. Si el porcentaje fijo a percibir mensualmente a modo de prestación fuera de 0,643% sobre los aportes vertidos al BPS, entonces la mensualidad se ubicaría en N\$ 8,7 equivalente al sueldo líquido percibido durante toda la vida de actividad y equivaldría a financiar casi 13 años de vida en retiro. Si suponemos que en vez de percibir el 100% del sueldo en actividad líquido, recibe el 90%, entonces, la financiación cubriría 14 años y medio.

Si bien el planteo anterior es arbitrario y pudieran fijarse otros criterios diferentes, vale la pena puntualizar que la idea de fijar un único porcentaje sobre los aportes realizados tiene la virtud de que por un lado da la máxima prioridad al monto de aportes vertidos que así se convertiría en la variable a maximizar, por otro, desincentiva la evasión, y por último, fija jubilaciones acordes al nivel de vida promedio mantenido durante la vida activa.

De implementarse una metodología de cálculo como la delineada mas arriba, la misma comprendería sólo a nuevos activos que fueran incorporándose al mercado de trabajo. Los activos-cotizantes al momento de implementarse el nuevo sistema permanecerían sujetos a las reglamentaciones anteriores.

El sistema planteado escoje y deja de lado elementos de ambos sistemas:

Del sistema de capitalización total:

-toma la idea de una alta correlación entre contribuciones y beneficios, generándose en consecuencia una mayor responsabilidad y participación individual en la formación de su futura prestación.

-abandona la capitalización de las reservas en cuentas particulares y con ello, la consideración de la tasa de interés y su proyección, eliminando con ello el toque especulativo e individualista de dicho sistema.

Del sistema de reparto:

-toma la idea de la transferencia intergeneracional de recursos con base en dos fundamentos. El primero, de orden práctico y de justicia social: que no quede una generación impaga. En la medida de que el funcionamiento del nuevo sistema se implementa sobre la marcha del antiguo, las prestaciones de hoy continúan financiándose con los ingresos de los activos de hoy. Esta es forma de evitar que quede una generación impaga, lo que solo se plantearía si instrumentáramos un cambio radical de sistema. El segundo, es que dicho sistema permite que su funcionamiento sea mas flexible que el reparto puro, ya que por un lado permite capitalizar al Estado fondos que pasan a formar parte del sistema y no de las cuentas individuales, lo que fortalece al mismo y le otorga posibilidades para su ampliación, profundidad y mayor eficiencia.

-también retoma la presencia del estado que se mantiene como financiador en última instancia, así como administrador del sistema, lo cual garantiza la continuidad de su funcionamiento. La confianza, esencia del reparto, a través de la participación del estado, continúa siendo el sustento del sistema.

Como reflexiones comunes relativas a los dos sistemas concebidos en forma pura y al aquí propuesto nos interesa destacar que:

-desde el punto de vista distributivo, los tres son igualmente regresivos, en tanto aquél que más aporta mayor prestación percibe.

-la aplicación de principios tales como la solidaridad y universalidad, no son patrimonio exclusivo o no dependen en forma exclusiva del sistema financiero que se aplique. Sin duda que el reparto por ser muy flexible ofrece mayores posibilidades para aplicar aquellos principios.

Sin embargo, la vigencia del reparto no asegura en forma alguna la efectividad de tales principios y un ejemplo de ello es nuestro régimen actual, que para nada es universalista, en tanto sólo están amparados de los riesgos de sobrevivencia, aquellas personas que estuvieron formalmente vinculadas al mercado de trabajo, mientras que con fundamento en la solidaridad sólo está vigente el sistema de pensión de vejez.

El régimen propuesto también puede flexibilizarse en un sentido más solidario y/o universalista siempre y cuando la flexibilidad no implique una modificación de su naturaleza. En particular la concesión de subsidios a los sectores de ingresos más bajos, debe ser de una magnitud tal que en su cálculo costo-beneficio, dichas personas opten por aportar y no por evadir. En tal caso, los mecanismos coercitivos a instrumentar formarían parte de los costos mencionados (por ej.: la obligatoriedad de estar al día con el BPS como requisito para todo trámite en oficinas públicas).

En síntesis, de la instrumentación de los cambios propuestos debe esperarse

- un importante aumento de los ingresos, vía una drástica reducción de la evasión, ya que al depender la prestación de los aportes realizados durante la vida activa, el principal interesado en verter sus aportes y los de su patrón serán los afiliados activos, futuros beneficiarios del sistema.
- una reducción de los gastos, al limitarse la posibilidad de acogerse a los beneficios cuando no se han realizado las correspondientes contribuciones. Asimismo, se evitaría que algunas personas se jubilen con niveles de ingreso superiores a los realmente percibidos y durante la vida activa.
- un incremento de los ingresos, por captación de aportes de personas activas menores de 30 años y mayores de 60 y generalización del régimen a todos (al no permitirse la jubilación a edad temprana).

-una mayor participación y control individuales en la formación de la prestación.

-una mayor justicia distributiva, al eliminar las distorsiones que conlleva el actual sistema.

BIBLIOGRAFÍA

- B.C.U., Boletín Estadístico, Varios números.
- B.F.S., Boletín Estadístico, Varios números.
- CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico y Social): Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-74 T.IV - Plan del Sector Público, Uruguay, Montevideo, 1965.
- CELADE: Uruguay: estimaciones y proyecciones de la PEA por área, sexo y grupos de edades 1975-2025, DGEYC, 1990.
- Instituto de Economía: Un Reajuste Conservador - Estudios y Coyuntura 1968-1972, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo, 1973.
- DGEYC: Censos de Población de 1963, 1975 y 1985.
- DGEYC: Muestra de Anticipación Censal de 1985.
- DGEYC: Salarios, junio de 1989, DGEYC, 1990.
- Fynch H.; Historia Económica del Uruguay Contemporáneo, E.B.O., Montevideo, 1980.
- G.P.F.; Ahorro, Financiamiento e Inversión en el Sector Público, varios números.
- Isuani Ernesto; Seguridad Social y Asistencia Pública, en selección de C.Mesa-Lago: La crisis de la seguridad social y la atención a la salud, F.C.E., México, 1985.
- Kneit J.; La previsión social en el Uruguay, monografía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Montevideo, 1969.
- Malloy J.; STATECRAFT, Política y Crisis de la Seguridad Social. Una comparación de América Latina y los Estados Unidos, en Selección de C.Mesa-Lago: La crisis de la seguridad social y la atención a la salud, F.C.E., México, 1985.
- Mesa-Lago C. et al; Determinantes de los costos y la cobertura del seguro-seguridad social. Una comparación internacional enfocada en la América Latina, El Trimestre Económico No.225, México, 1990.
- Mirxa Roxane; Financiamiento de la Seguridad Social en el Uruguay 1972-1982, Monografía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Montevideo, 1983.
- Contaduría General de la Nación; Estadísticas del Sector Público, varios números.
- Mesa-Lago Carmelo; El desarrollo de la Seguridad Social en América Latina, Santiago, Cepal, 1985.

Milnitsky S.; Los desequilibrios fiscales del sector público no financiero 1980-85; mimeo Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Montevideo, 1988.

M.T.S.S.; Una síntesis de la situación de la Seguridad Social, mimeo, Montevideo, 1987.

Naciones Unidas, Cepal; "La evolución de la sociedad y de la política social en el Uruguay", mimeo, Montevideo, 1985.

Notaro J.-Hintermeister A., Política económica y sectores populares, Uruguay Hoy No.2, CIEDUR, Montevideo, 1989.

Solari Aldo; El envejecimiento de la población uruguaya treinta años después. Del envejecimiento "normal" al envejecimiento "perverso", Cuadernos del Claeh No.43, Montevideo, 1988.

Vieitez-Minetti; Análisis Económico de la Seguridad Social en el Uruguay. Período 1964 a 1983. Proyecciones al año 2005; Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Montevideo, 1984.

CUADRO No.1A

Evolución de los ingresos y egresos del BPS 1964-1986

En miles de N\$

CAJA CIVIL	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Ingresos											
Aportes	927	1225	2029	2099	7048	10551	12798	18620	19712	52126	95546
Ingr. varios									1104	1959	2926
Total	927	1225	2029	2099	7048	10551	12798	18820	20816	54085	98282
Egresos											
Prestaciones	785	1027	1394	2585	4931	9315	14133	20700	26562	47000	82859
Gtos. funcionam. (*)	70	100	180	380	630	807	900	1200	1478	2700	4588
Otros	103	293	102	207	833	1200	300	200	203	500	2000
Total	958	1420	2176	3172	6444	11322	15338	22100	28243	50200	89369
Resultado	-31	-195	53	127	904	-971	-2540	-3280	-7427	3885	9013
% s/egresos	-3.2	-13.7	2.4	4.0	14.0	-8.6	-16.6	-14.8	-26.3	7.7	10.1

CAJA CIVIL	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ingresos												
Aportes	107736	181797	341462	513997	1096245	1796185	2158703	2497190	3518034	4273282	9376901	17258318
Ingr. vario	5182	8643	2037	3729	30835	59033						
Total	112918	190440	343499	517716	1127080	1855218	2158703	2497190	3518034	4273282	9376901	17258318
Egresos												
Prestacion	148645	230052	376285	625331	1169873	2002953	3960959	5157775	6234038	8050703	12837317	23929798
Gtos. funci	6314	8677	12530	17997	39479	70497	139413	181527	219417	283710	451321	842250
Otros	3291	1778	3373	12331								
Total	158250	240707	392188	655559	1209352	2073450	4100372	5339312	6453455	8344413	13289143	24772048
Resultado	-45332	-50267	-48689	-137853	-82272	-218232	-1941669	-2842122	-2935421	-3971031	-4912242	-7513730
% s/egreso	-28.6	-20.9	-12.4	-21.0	-6.8	-10.5	-47.4	-53.2	-45.5	-47.6	-37.0	-30.3

Cont. CuadrCont. Cuadro No. 1A

CAJA DE INCAJA DE INDUSTRIA		1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Ingresos												
Aportes	Aportes	1401	2213	3669	6475	13851	21216	23938	31249	44357	71849	117167
Ingr. vario	Ingr. varios	48	37	55	90	125	35	28	87	123	166	1626
Total	Total	1449	2250	3724	6565	13976	21251	23966	31336	44480	72015	118793
Egresos												
Prestacion	Prestaciones	1329	1945	3212	4867	9139	16939	20406	28876	42528	68770	125972
Gtos. funci	Gtos. funcionam. (*)	214	251	448	1116	2083	2276	2341	3500	4630	9000	12000
Otros	Otros									161	1550	800
Total	Total	1543	2196	3660	5983	11222	19215	22747	32376	47320	79320	138772
Resultado	Resultado	-94	54	64	582	2754	2036	1219	-1040	-2840	-7305	-19979
% s/egreso	% s/egresos	-6.1	2.5	1.7	9.7	24.5	10.6	5.4	-3.2	-6.0	-9.2	-14.4

CAJA DE IN		1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ingresos													
Aportes		203833	387206	599310	905985	1487973	2278242	3143697	3272710	4587848	6867702	14043261	30494462
Ingr. vario		1532	10942	4212	3041	18700	26920	47356	53562	27289	27039	95642	82454
Total		205425	398148	603522	914026	1506573	2305162	3191053	3226272	4615137	6894741	14139004	30576916
Egresos													
Prestacion		210402	330641	493450	745566.1	1168136	3122597	3725670	4742164	5882879	8130066	13564067	27391957
Gtos. funci		19847	26018	34845	44971	96439	161495	283462	360801	447591	616282	1032003	2084079
Otros		2109	7664	14883	7065	2499							
Total		232358	364323	543178	798602.1	1265134	2284092	4009132	5102965	6330470	8716348	14596070	29476036
Resultado		-26933	33825	60344	115424	241439	21070	-818079	-1776693	-1715333	-1821607	-457066	1100890
% s/egreso		-11.6	9.3	11.1	14.5	19.1	0.9	-26.4	-34.8	-27.1	-20.9	-3.1	3.7

Cont. Cuadro No. 1A

CAJA RURAL	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Ingresos											
Aportes	131	242	362	667	862	1475	1918	2579	3846	6490	16454
Imp. afectados	110	160	509	802	1547	2702	4197	4894	5921	8208	10209
Otros	14	13	21	23	64	4	8		6	33	255
Total	255	415	892	1492	2473	4281	6013	7473	9773	12731	26917
Egresos											
Prestaciones	284	551	907	1280	2429	4859	5936	8160	13206	23733	45600
Gtos. funcionam. (#)	52	94	192	357	676	779	854	1300	1967	3250	5040
Otros	5	14	23	23	36	139	122	400	580		
Total	341	659	1122	1660	3141	5777	6914	9800	15653	26983	51640
Resultado	-86	-244	-230	-191	-668	-1516	-901	-2327	-5880	-14252	-24723
% s/egresos	-25.2	-37.0	-20.5	-11.5	-21.3	-26.2	-13.0	-29.7	-37.6	-52.6	-47.9

CAJA RURAL	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ingresos												
Aportes	21426	46033	79461	131254	168786	83083	81164	92915	477666	881826	1660336	3473518
Imp. afecta	22272	32280	40848	63168	108964	56317	70344	93359	103135	120675	1459652	208978
Otros	1283	926	54	1237		21626	91988					
Total	44981	79239	120363	195659	277750	161026	243496	186274	580801	1002501	2119988	3582496
Egresos												
Prestacion	75150	130845	206012	295565	498411	906841	1500794	2068112	2310576	3318385	5910460	12709084
Gtos. funci	7740	10893	14959	21213	40504	81389	139199	179826	200920	244307	514127	1101859
Otros	4562	3594	5182	223								
Total	87452	145422	226153	317101	538915	988230	1739993	2247954	2511496	3053834	6426587	13870943
Resultado	-42471	-66183	-105790	-121442	-261165	-827204.40	-1496497	-2061680	-1930695	-2051333	-3306589	-10188447
% s/egreso	-48.6	-45.5	-46.8	-38.7	-48.5	-82.7	-86.0	-91.7	-75.9	-57.2	-51.5	-73.5

Cont. Cuadro No. 1A

CONSOLIDADO	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Ingresos	2531	3890	6845	11303	23797	35363	42777	57629	75069	138831	244092
Egresos	2842	4275	6959	10915	20807	36214	44999	64275	91216	156503	279791
Resultado	-211	-385	-113	518	2996	-451	-2222	-6647	-16147	-17672	-35699
%/egresos	-7.4	-9.0	-1.6	4.8	14.4	-1.2	-4.9	-10.3	-17.7	-11.3	-12.8

Fuente: hasta 1979 inclusive Vieitez y Minetti, "Análisis Económico de la Seguridad social en Uruguay-Período 1964 a 1982 y proyecciones al año 2005" 1a. parte, Universidad de la República, Facultad de C. Económicas, Montevideo, 1984. En adelante,

CONSOLIDAD	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ingresos	363324	667827	1067384	1627401	2911403	4321406	5593252	6009736	8713972	12270624	25635893	51517730
Egresos	478050	750452	1161519	1771272	3013401	5345773	9849497	12690231	15285421	20114595	34311600	68119027
Resultado	-114736	-82625	-94135	-143871	-101998	-1024367	-4256245	-6680495	-6581449	-7843971	-8675907	-16601297
%/egresos	-24.0	-11.0	-8.1	-8.1	-3.4	-19.2	-43.2	-52.6	-43.0	-39.0	-25.3	-24.4

Fuente: hasta 1979 inclusive Vieitez y Minetti, "Análisis Económico de la Seguridad social en Uruguay-Período 1964 a 1982 y proyecciones al año 2005" 1a. parte, Universidad de la República, Facultad de C. Económicas, Montevideo, 1984. En adelante, **BFS**.

CUADRO No.2A

Evolución de los ingresos y egresos del BPS 1964-1986

En miles de N\$ de marzo de 1973

CAJA CIVIL	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	
Ingresos												
Aportes	545	471	485	379	375	437	464	550	326	439	454	
Ingr. varios												
Total	545	471	485	379	375	437	464	550	345	455	467	
Egresos												
Prestaciones	462	395	412	297	252	393	512	605	440	396	394	
Gtos. funcionam. (*)	41	38	39	44	35	34	33	35	24	23	21	
Otros	61	113	22	24	43	51	11	6	3	4	10	
Total	564	546	473	365	329	478	556	646	468	423	425	
Resultado	-18	-75	12	15	46	-41	-92	-96	-123	32	43	
% s/egresos	-3	-14	2	4	14	-9	-17	-15	-26	8	10	
CAJA CIVIL	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ingresos												
Aportes	282	316	375	391	500	501	449	436	412	320	367	429
Ingr. vario												
Total	296	331	378	394	514	517	449	436	412	320	367	429
Egresos												
Prestacion	389	400	414	475	533	558	624	901	730	608	562	504
Gtos. funci	17	15	14	14	18	20	39	32	26	21	20	21
Otros	9	3	4	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	414	418	431	492	551	578	663	933	756	629	582	615
Resultado	-119	-87	-54	-105	-37	-61	-404	-497	-344	-300	-215	-187
% s/egreso	-29	-21	-12	-21	-7	-11	-47	-53	-45	-48	-37	-30

Cont. Cuadro No. 2A

CAJA DE INDUSTRIA	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Ingresos											
Aportes	824	851	790	744	707	895	867	914	734	605	557
Ingr. varios	28	22	32	52	74	21	16	51	72	98	956
Total	852	873	822	796	781	916	883	965	806	703	653
Egresos											
Prestaciones	782	748	698	559	466	715	729	844	704	579	598
Gtos. funcionam. (*)	126	97	97	128	106	96	85	102	77	76	57
Otros											
Total	908	845	796	688	573	811	824	947	783	668	659
Resultado	-55	21	14	67	141	86	44	-30	-47	-61	-95
% s/egresos	-6	2	2	10	25	11	5	-3	-6	-9	-14

CAJA DE IN	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ingresos												
Aportes	534	673	659	689	678	635	654	572	537	518	615	757
Ingr. vario	936	6436	2478	4730	11000	15835	27856	31507	16052	15905	56261	48502
Total	538	692	663	695	687	643	664	581	541	520	619	759
Egresos												
Prestacion	551	575	542	568	531	592	775	829	689	611	594	680
Gtos. funci	52	45	38	34	44	45	59	63	52	46	45	52
Otros												
Total	608	633	597	607	577	637	834	892	742	657	639	732
Resultado	-71	59	66	88	110	6	-170	-311	-201	-137	-20	27
% s/egreso	-12	9	11	14	19	1	-20	-35	-27	-21	-3	4

Cont. Cuadro No. 2A

CAJA RURAL	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Ingresos											
Aportes	77	93	79	74	44	62	66	75	64	55	78
Imp. afectados	65	62	111	92	79	117	152	143	98	52	48
Otros	8	5	5	3	3	0	0	0	0	0	1
Total	150	160	194	169	126	180	218	219	162	107	128
Egresos											
Prestaciones	167	212	197	147	124	205	215	237	219	200	217
Gtos. funcionam. (#)	31	36	42	41	34	33	31	38	31	27	29
Otros	3	5	5	3	2	6	4	12	10	0	0
Total	201	253	244	191	160	244	251	287	259	227	245
Resultado	-51	-94	-50	-22	-34	-64	-33	-68	-97	-120	-117
% s/egresos	-25	-37	-20	-12	-21	-26	-13	-24	-38	-55	-48

CAJA RURAL	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ingresos												
Aportes	56	80	87	100	77	23	17	16	56	67	70	86
Imp. afecta	58	56	45	48	50	16	15	16	12	9	64	5
Otros	3	2	0	1	0	6	19					
Total	118	138	132	149	127	45	31	33	68	76	137	91
Egresos												
Prestacion	197	227	226	225	227	252	323	361	271	250	259	317
Gtos. funci	20	19	16	16	18	23	29	31	24	18	23	27
Otros	12	6	6									
Total	229	253	248	241	246	275	362	392	294	270	281	344
Resultado	-111	-115	-116	-92	-119	-231	-311	-360	-226	-155	-145	-253
% s/egreso	-49	-46	-47	-38	-48	-84	-86	-92	-77	-67	-51	-73

Cont. Cuadro No. 2

CONSOLIDADO	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Ingresos	1548	1496	1488	1303	1214	1512	1550	1685	1243	1169	1150
Egresos	1672	1644	1513	1243	1062	1530	1630	1879	1510	1317	1329
Resultado	-124	-148	-25	60	152	-19	-81	-194	-267	-148	-170
%/egresos	-7	-9	-2	5	14	-1	-5	-10	-18	-11	-13

CONSOLIDADO	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ingresos	951	1161	1173	1227	1327	1305	1163	1050	1021	926	1123	1279
Egresos	1252	1305	1277	1347	1373	1490	2048	2218	1792	1517	1503	1691
Resultado	-300	-144	-103	-109	-46	-286	-885	-1168	-771	-592	-380	-412
%/egresos	-24	-11	-8	-8	-3	-19	-43	-53	-43	-39	-25	-24

Fuente: hasta 1979 inclusive Vieitez y Minetti, "Análisis Económico de la Seguridad social en Uruguay-Período 1964 a 1983 y proyecciones al año 2005" 1a. parte, Universidad de la República, Facultad de C. Económicas, Montevideo, 1984. En adelante, boletines del BPS.

(*) Los gastos de funcionamiento, a partir de 1980 se estimaron en función de su participación en el quinquenio anterior.

CUADRO NO. 3A

RESULTADO/INGRESOS, SEGUN CAJAS

EN (%)

Año	C. CIVIL	C. INDUSTRIAL	C. RURAL	CONSOLIDADA
1964	-3.3	-6.5	-33.7	-6.0
1965	-15.9	2.4	-58.8	-9.9
1966	2.4	1.7	-25.8	-1.7
1967	3.8	8.9	-13.0	4.6
1968	12.3	19.7	-27.0	12.6
1969	-9.4	9.6	-35.6	-1.3
1970	-19.8	5.1	-15.0	-5.2
1971	-17.4	-3.3	-31.1	-11.5
1972	-35.7	-6.4	-60.2	-21.5
1973	7.2	-10.1	-111.9	-12.7
1974	9.2	-16.8	-91.8	-14.6
1975	-40.1	-13.1	-94.4	-31.6
1976	-26.4	8.5	-83.5	-12.4
1977	-14.2	10.0	-87.9	-8.8
1978	-26.6	12.6	-62.1	-8.8
1979	-7.3	16.0	-94.0	-3.5
1980	-11.8	0.9	-513.7	-23.7
1981	-89.9	-25.6	-614.6	-76.1
1982	-113.8	-53.4	-1106.8	-111.2
1983	-83.4	-37.2	-332.4	-75.5
1984	-90.8	-26.4	-204.6	-63.9
1985	-58.6	-3.2	-106.0	-33.8
1986	-43.5	3.6	-276.7	-32.2
Prom. 64-79	Prom. 64-79	Prom. 64-79	Prom. 64-79	
-11.3	2.4	-57.9	-8.4	
Prom. 80-86	Prom. 80-86	Prom. 80-86	Prom. 80-86	
-70.3	-20.2	-450.7	-59.5	
Prom. 64-86	Prom. 64-86	Prom. 64-86	Prom. 64-86	
-29.3	-4.5	-177.4	-24.0	

Fuente: elaborado en base a Cuadro No. 1A

CUADRO NO. 4A

NUMERO DE COTIZANTES-Prom. anual

ANO	C.IND.	C.CIVIL	C.RURAL	BPS
1964	283475	204243	128541	616259
1965	294627	204243	126240	625110
1966	305318	204243	123938	633499
1967	313710	204243	122385	640338
1968	310188	204243	148790	653221
1969	320813	204243	146848	671904
1970	337418	204180	144905	686503
1971	346968	203117	142893	693978
1972	348902	199111	142834	690897
1973	346518	197880	141874	686272
1974	361509	194498	140364	696371
1975	379623	168120	139851	687594
1976	354832	165483	138600	658715
1977	377369	162693	136347	676409
1978	385347	162137	134094	681578
1979	405235	162109	131841	699185
1980	428336	161060	59428	648824
1981	445068	164832	59428	669328
1982	414413	163447	59428	637288
1983	392560	162447	105668	661675
1984	374513	172530	106171	653214
1985	408124	169800	105817	683741
1986	442863	169800	114824	727487

Fuente: Hasta 1983, H. Vieitez-L. Minetti, op. cit..

En adelante, estimaciones realizadas en base a datos proporcionados por el BPS; Contaduria Gral. de la Nacion estadisticas del Sector Publico, Boletin No. 20 y OPP-Divi Planeamiento del Sector Publico, Ahorro, Inversion y Fianciamiento del Sector Publico.

CUADRO NO.5A
 =====
 TASAS DE APORTES AL B.P.S.
 =====
 (Promedios anuales)

AÑO	PATRONES		OBREROS		TOTAL		TOTAL POND.	
	CAJA IND.	CAJA CIVIL(1)	CAJA IND	CAJA CIVIL(1)	CAJA IND.	CAJA CIVIL		
1964	19	15-20	17	15	20	36	35	35.5
1965	19	--	17	15	20	36	35	35.5
1966	19	--	17	15	20	36	35	35.5
1967	19	--	17	15	20	36	35	35.5
1968	19	--	17	15	20	36	35	35.5
1969	19	--	17	15	20	36	35	35.5
1970	19	--	17	15	20	36	35	35.5
1971	19	--	17	15	20	36	35	35.5
1972	19	--	17	15	20	36	35	35.5
1973	15	--	13.5	12	20	28.5	32	31.1
1974	15	--	10	12.2	20	25	32.2	29.2
1975	15	--	11	10	20	26	30	27.8
1976	15	--	12	10	20	27	30	28.2
1977	15	--	12.0	10.0	20	27	30	28.3
1978	15	--	12.0	10.0	20	27	30	28.3
1979	15	--	12	10	20	27	30	28.3
1980	11.3	--	10.8	10	20	22.1	30	25.5
1981	10	--	10	10	20	20	30	24.4
1982	8.3	--	10.5	12.5	20	18.8	32.5	24.8
1983	10	--	13	13	20	23	33	27.4
1984	10.5	--	13	13	20	23.5	33	27.7
1985	12	--	13	13	20	25	33	28.5
1986	12	--	13	13	20	25	33	28.5

(1) Para la ponderación: masc. y máxima

(2) Ponderación 1984: salario privado: 55.952
 salario público: 44.048

Fuente: Roxane Mirza, Monografía, Universidad de la República, Fac. de C. Económicas y de Administración, en adelante Boletines del BPS

Cuadro No.6A
ESTIMACION DEL SALARIO IMPLICITO DE COTIZANTES

AÑO	A P O R T E S		TASA DE APORTES		MONTO DE SALARIOS IMPLICITOS		C O T I Z A N T E S		SALARIO PER CAP. IMPLICITO		PER. CAP. IMPLICITO POND.	SALARIO PER CAP. INPL. POND.
	CAJA CIVIL	CAJA DE INDUSTRIA	CAJA CIVIL	CAJA DE INDUSTRIA	CAJA CIVIL	CAJA DE INDUSTRIA	CAJA CIVIL	CAJA DE INDUSTRIA	CAJA CIVIL	CAJA DE INDUSTRIA		INDICE
	Miles NS mar.73		(2)	Miles NSmar.73		No. de personas		Miles NSmar.73		Miles NSmar.73		
64	545	824	35	36	1557	2289	204243	283475	0.007623	0.008074	0.007885	133.6
65	471	851	35	36	1346	2364	204243	294627	0.006588	0.008023	0.007436	126.0
66	485	798	35	36	1386	2217	204243	305318	0.006784	0.007260	0.007069	119.8
67	379	744	35	36	1083	2067	204243	313710	0.005301	0.006587	0.006080	103.1
68	375	707	35	36	1071	1964	204243	310188	0.005245	0.006331	0.005900	100.0
69	437	895	35	36	1249	2486	204243	320813	0.006113	0.007749	0.007112	120.6
70	464	867	35	36	1326	2408	204180	337418	0.006492	0.007137	0.006894	116.8
71	550	914	35	36	1571	2539	203117	346968	0.007736	0.007317	0.007472	126.6
72	326	734	35	36	931	2039	199111	348902	0.004677	0.005843	0.005420	91.9
73	439	605	32	28.5	1372	2123	197880	346518	0.006932	0.006126	0.006419	108.8
74	454	557	32.2	25	1410	2228	194498	361509	0.007249	0.006163	0.006542	110.9
75	282	534	30	26	940	2054	168120	379623	0.005591	0.005410	0.005465	92.6
76	316	673	30	27	1053	2493	165483	354632	0.006365	0.007028	0.006817	115.5
77	375	659	30	27	1250	2441	162693	377369	0.007683	0.006467	0.006833	115.8
78	391	689	30	27	1303	2552	162137	385347	0.008038	0.006622	0.007041	119.3
79	500	678	30	27	1667	2511	162109	405235	0.010281	0.006196	0.007363	124.8
80	501	635	30	22.1	1670	2873	161060	428336	0.010368	0.006708	0.007708	130.6
81	449	654	30	20	1497	3270	164832	445068	0.009079	0.007347	0.007815	132.5
82	436	572	32.5	18.8	1342	3043	163447	414413	0.008207	0.007341	0.007586	128.6
83	412	537	33	23	1249	2335	163447	392560	0.007638	0.005947	0.006444	109.2
84	330	518	33	23.5	1000	2204	172530	374513	0.005796	0.005885	0.005857	99.3
85	367	615	33	25	1112	2460	169800	408124	0.006549	0.006027	0.006180	104.8
86	429	757	33	25	1300	3028	169800	442863	0.007656	0.006837	0.007064	119.7

FUENTE: elaborado en base a Cuadros No. 1A, 4A y 5A

CUADRO No. 7A

NUMERO DE PASIVIDADES DEL BPS-Valores a diciembre

AÑO	CAJA DE INDUSTRIA			CAJA CIVIL(C)			CAJA RURAL				BPS			
	JUB.	PENS.	TOTAL	JUB	PENS	TOTAL	JUB	PEN	TOTAL	PEN.VEJ.	JUB	PENS	TOTAL	TOTAL+VEJ
1964	112309	52040	164349	38021	39930	77953	25437	11949	37386	46842	175767	103921	279689	326530
1965	113603	54084	167687	38929	43450	82379	27220	13206	40426	47655	179752	110740	290492	338145
1966	120455	61224	181679	38941	45582	84523	32731	16127	48858	51872	192127	122933	315060	366922
1967	129307	73913	203220	37606	43730	86336	31698	18180	54378	50020	203611	140823	344434	394454
1968	132457	76704	209161	37145	52149	89294	41962	21228	65190	48181	211564	150081	361645	409326
1969	134119	80549	214668	38415	56250	94665	47729	23251	66380	46119	216263	160050	376313	422432
1970	137744	84467	222211	39637	60400	100037	44759	23920	68579	45875	222140	168787	390927	434802
1971	141526	89053	230579	42401	62619	105020	48221	27286	73507	42523	230148	178968	409116	451639
1972	147606	96305	243911	44488	67000	111488	50496	31320	81816	39307	242590	194625	437215	476522
1973	151504	100195	251699	44287	69174	113461	53966	34319	89285	36577	249757	203688	453445	490322
1974	149214	104953	254167	44274	70458	114732	55549	35917	91466	34625	249037	211328	460365	494950
1975	147168	108802	255970	37544	61884	99428	55232	36650	91862	33248	239942	207336	447278	480526
1976	146847	112758	259605	42867	64771	107638	59070	39111	98181	31401	248784	216640	465424	496825
1977	147769	115779	263548	48837	68559	117396	61629	40890	102519	29730	258235	225228	483463	513153
1978	149579	119255	268834	56237	70774	127011	64026	42427	106453	28278	269842	232456	502298	530576
1979	152474	122899	275373	63271	73054	136325	67715	43558	111273	27510	283460	239511	522971	550421
1980	159943	128630	288573	70936	74413	145349	72699	45375	118074	26819	303578	248418	551996	578815
1981	161136	132371	293507	79267	74641	153908	77756	47449	125205	25391	318159	254461	572620	598011
1982	163441	134541	297982	85735	75177	160912	83631	48809	132439	24469	333307	258526	591833	616302
1983	166330	139932	306262	86558	75674	162230	87576	49647	137223	23553	340462	261253	601715	625228
1984	170478	136829	307307	85168	75697	160865	89909	50301	140206	22063	345551	262817	609368	630421
1985	169343	138005	307348	83073	75838	158911	91956	51031	142987	21377	344972	264874	609646	631223
1986	168113	139009	307122	81065	75084	157149	92034	50993	143027	23403	341912	266086	607998	631401

(D)A partir de 1975 excluye funcionarios policiales
 (D)1986:datos a setiembre

Fuente:Memorias y Boletines Estadísticos del BPS

CUADRO NO. 8A

RELACION COTIZANTES-PASIVIDADES

ANO	C.IND.	C.CIVIL	C.RURAL	BPS
1964	1.72	2.62	3.44	2.20
1965	1.76	2.48	3.12	2.15
1966	1.68	2.42	2.54	2.01
1967	1.54	2.37	2.23	1.86
1968	1.48	2.29	2.35	1.83
1969	1.49	2.16	2.19	1.79
1970	1.52	2.04	2.11	1.76
1971	1.50	1.93	1.96	1.70
1972	1.43	1.79	1.75	1.58
1973	1.38	1.74	1.61	1.51
1974	1.42	1.70	1.53	1.51
1975	1.48	1.69	1.52	1.54
1976	1.37	1.54	1.41	1.42
1977	1.43	1.39	1.33	1.40
1978	1.43	1.28	1.26	1.36
1979	1.47	1.19	1.18	1.34
1980	1.48	1.11	0.50	1.18
1981	1.52	1.07	0.47	1.17
1982	1.39	1.02	0.45	1.08
1983	1.30	1.01	0.77	1.10
1984	1.22	1.07	0.76	1.07
1985	1.33	1.07	0.74	1.12
1986	1.44	1.08	0.80	1.20

Fuente: en base a cuadros Nos.4A y 6A

CUADRO No.9A

SALARIO , PASIVIDAD CONCEDIDA Y TECNICA

1968=100

ANO	SAL. REAL	PAS. REAL	TEND. SAL.	TEND. PAS.	PAS. TEOR.	TEND. PAS.
	CONCED.	REAL	REAL	REAL	TEORICA	TEORICA
64	112.7	211.5	119.9	163.2	104.7	115.5
65	106.3	191.8	116.7	161	107.6	114.7
66	114.8	173.6	113.5	158.7	112.5	113.0
67	111.9	124	110.2	156.5	115.4	111.3
68	100	100	107	154.2	100.0	109.5
69	111.4	151.4	103.8	152	113.6	107.8
70	109.9	164.3	100.5	149.7	115.4	106.0
71	115.6	181.9	97.3	147.5	118.4	104.3
72	94.5	146.1	94.1	145.3	102.8	102.6
73	94	116.6	90.8	143	93.1	100.8
74	92.7	118.9	87.6	140.8	101.6	99.1
75	85	115.2	84.3	138.5	102.5	97.3
76	80.1	117.8	81.1	136.3	101.7	95.6
77	70.4	112.1	77.9	134	102.4	93.9
78	68	116.3	74.6	131.8	93.8	92.1
79	62.2	114.2	71.4	129.5	84.5	90.4
80	62.6	118	68.2	127.3	81.0	88.7
81	67	157.2	64.9	125	86.9	87.0
82	66.7	165.2	61.7	122.8	86.6	85.2
83	52.9	131.6	58.5	120.5	91.3	83.4
84	48	120.5	55.2	118.3	68.2	81.7
85	54.8	115	52	116	74.0	80.0
86	58.5	122.7	48.8	113.8	80.8	78.2

FUENTE: en base a datos de la DGEYC y Cuadro No.1A

Cuadro No.10A

PASIVIDAD DE EQUILIBRIO-(CAJA IND.-COM. Y CIVIL)

(En miles N\$ de mar.73)

ANO	(1) SAL.POND. IMPL. P.C.	(2) NUM. DE COTIZANT.	(3) NUM. DE PASIV.	(4) TASAS AP.POND.	(5)= (4)*(2)* (1)/(3)/ 1.02	(6)= (5)/100 PASIV.EQ. PAS.EQ.	(7) INDICE	(8) TEND.PAS. EQUIL.	(9) PASIV. Y VARIOS	(10) CONCINDICE DE (9)	(11) TEND.DE (10)
64	0.007885	487718	242302	35.5	0.5217476	0.005217	144.5	125.1	0.005124	213	150.4
65	0.007436	498870	250066	35.5	0.4876153	0.004876	125.1	121.7	0.004215	175	157.8
66	0.007069	509561	266202	35.5	0.4448195	0.004448	123.2	118.3	0.004170	173	155.3
67	0.006080	517953	289556	35.5	0.3575336	0.003575	99.0	115.0	0.002958	123	152.7
68	0.005900	514421	298455	35.5	0.3610285	0.003610	100.0	111.6	0.002406	100	150.1
69	0.007112	525056	309333	35.5	0.4286035	0.004286	118.7	108.2	0.003582	149	147.5
70	0.006894	541598	322248	35.5	0.4113561	0.004113	113.9	104.9	0.003851	160	145.0
71	0.007472	550085	335609	35.5	0.4347905	0.004347	120.4	101.5	0.004318	179	142.4
72	0.005420	548013	355399	35.5	0.2966992	0.002966	82.2	98.2	0.003219	134	139.6
73	0.006419	544398	365160	31.1	0.2976355	0.002976	82.4	94.8	0.002670	111	137.3
74	0.006542	556007	368899	28.2	0.2780973	0.002780	77.0	91.4	0.002689	112	134.7
75	0.005465	547743	355396	27.8	0.2341864	0.002341	64.9	88.1	0.002645	110	132.1
76	0.006817	520115	367243	28.3	0.2732515	0.002732	75.7	84.7	0.002655	110	129.5
77	0.006833	540052	380944	28.3	0.2741819	0.002741	75.9	81.3	0.002510	104	127.0
78	0.007041	547484	395845	28.3	0.2756173	0.002756	76.3	78.0	0.002635	110	124.4
79	0.007363	567344	411698	28.3	0.2871792	0.002871	79.5	74.6	0.002584	107	121.8
80	0.007708	589396	423922	25.5	0.2669932	0.002669	74.0	71.2	0.002650	110	119.3
81	0.007815	609900	447415	24.4	0.2599525	0.002599	72.0	67.9	0.003574	149	116.7
82	0.007596	577860	459394	24.8	0.2366715	0.002366	65.6	64.5	0.003766	157	114.1
83	0.006444	556007	464492	27.4	0.2113739	0.002113	58.5	61.1	0.003055	127	111.5
84	0.005857	547043	468162	27.7	0.1895879	0.001895	52.5	57.8	0.002604	108	109.0
85	0.006180	577924	466859	28.5	0.2180646	0.002180	60.4	54.4	0.002476	103	106.4
86	0.007064	612663	464971	28.5	0.2652810	0.002652	73.5	51.0	0.002740	114	103.8

FUENTE: elaborado en base a cuadros anteriores.

CUADRO NO. 11A

REAJUSTE DE PASIVIDADES

En N\$

Año	Monto de pasividades p. meses	No. de pasividades p.c	Monto de pasividad p.c	IPC(1) mar.73=100	Monto de pasiv. p.c.	IHS dic. 68=100 (2)	IHS var. anual t	IPC dic. 68=100	IPC var. anual t	Semisuma anual en variac. dic.68=100 IMS-IPC	Ajuste teorico nominal anual (3)	Ajuste teorico real anual mar.73=	Ajuste nominal concedido anual	Ajuste real concedido anual mar.73=100	Indice pas.med. teorica	Indice pasiv.med. concedida
	Miles N\$		En N\$		N\$ mar.73											
1964	200	326530	0.61	1.70	0.360	10.2	27.5	9.1	35.8	31.7	27.7	s/i	s/i	s/i	100.0	100.0
1965	294	338145	0.87	2.60	0.334	18.1	77.5	17.1	87.9	82.7	57.2	2.8	41.95	-7.2	102.8	92.8
1966	501	366932	1.37	4.60	0.297	29.2	61.3	25.5	49.1	55.2	84.8	4.5	57.04	-11.2	107.4	82.4
1967	728	394454	1.85	8.70	0.212	67.3	130.5	60.1	135.7	133.1	94.1	2.6	35.17	-28.5	110.2	58.9
1968	1375	409826	3.36	19.80	0.171	100	48.6	100.0	66.4	57.5	95.3	-13.3	81.79	-19.3	95.5	47.5
1969	2593	422432	6.14	23.70	0.259	120	20.0	114.5	14.5	17.3	37.4	13.6	82.95	51.3	108.5	71.9
1970	3374	434802	7.78	27.60	0.281	141.3	17.8	138.5	21.0	19.4	18.3	1.6	26.42	8.6	110.2	78.0
1971	4806	451639	10.64	34.20	0.311	189.5	34.1	187.9	35.7	34.9	27.1	2.6	37.13	10.7	113.1	86.4
1972	7191	476522	15.09	60.40	0.250	281.6	48.6	365.8	94.7	71.6	53.3	-13.2	41.81	-19.7	98.2	69.3
1973	11625	490022	23.72	116.80	0.200	540.2	91.8	649.3	77.5	84.7	78.2	-9.4	57.21	-20.1	88.9	55.4
1974	21203	494990	42.84	210.50	0.203	1063.5	96.9	1345.6	107.2	102.1	93.4	9.1	80.56	1.9	97.0	56.5
1975	36183	480526	75.30	381.90	0.197	1718.9	61.6	2245.1	66.8	64.2	83.1	0.9	75.79	-3.1	97.9	54.7
1976	57628	496825	115.99	575.20	0.202	2220.4	29.2	3142.3	40.0	34.6	49.4	-0.8	54.04	2.3	97.1	55.0
1977	89546	513193	174.68	909.90	0.192	3233.2	45.6	4941.8	57.3	51.4	43.0	-9.6	50.60	-4.8	87.8	53.3
1978	136964	530576	261.91	1315.20	0.199	4559.4	41.0	7216.2	46.0	43.5	47.5	2.0	49.94	3.7	89.6	55.3
1979	236207	550481	429.09	2194.40	0.196	7150.8	56.8	13215.5	83.1	70.0	50.2	-10.0	63.83	-1.8	80.7	54.3
1980	419366	578815	724.53	3587.40	0.202	11223.3	57.0	18874.5	42.8	49.9	56.9	-4.0	68.85	3.3	77.4	55.1
1981	773952	598011	1294.21	4808.60	0.269	14627.2	30.3	24415.8	23.4	29.8	43.6	7.2	78.63	33.3	83.0	74.7
1982	997338	616302	1619.25	5721.90	0.283	18655.1	7.0	29429.5	20.5	13.8	18.7	-0.3	25.04	5.1	82.7	78.5
1983	1202291	625268	1922.84	8536.90	0.225	21164.8	35.2	44595.7	51.5	43.3	21.1	-18.8	18.82	-20.4	67.2	62.5
1984	1723537	630431	2733.90	13258.30	0.206	35146.6	66.1	74056.8	66.1	66.1	50.6	-3.0	42.18	-8.5	65.1	57.2
1985	2836448	631223	4493.58	22833.60	0.197	72997.9	107.7	135524.0	83.0	95.3	86.9	8.5	64.36	-4.6	70.7	54.6
1986	5340903	631401	8458.81	40274.3	0.210	129713.6	77.7	231203.9	70.6	74.1	92.7	9.3	88.24	6.7	77.2	58.3

Medios anuales.

Desde 1968, en base a salarios del sector privado, según "Un Reajuste Conservador"-Instituto de Economía-Estudios y Coyuntura 1968-72-Facultad de Ciencias Económicas y de Administración

Desde 1979: $(\text{var IPC} + \text{var SAL}) \cdot t/2 + (\text{var IPC} + \text{var SAL}) \cdot (t-1)/2$

Administración, Montevideo, marzo de 1973

Note: elaborado en base a datos de cuadros No.1 y 6, DGEYC, Instituto de Economía, op.cit.

Cuadro No. 12 A

Ingresos del BPS

EMC-VARIABLES OBSERVADAS

ANO	INGRESOS Miles N° mar. 73	TASAS(1) (%)	PBI IND-COM Miles N°61	S/YBN (%)
64	1548	35.5	5944	42.5
65	1496	35.5	5875	41.2
66	1488	35.5	5870	37.4
67	1303	35.5	5734	42
68	1214	35.5	5850	38.8
69	1513	35.5	6337	40.9
70	1550	35.5	6623	38.4
71	1685	35.5	6435	41.1
72	1243	35.5	6284	35.7
73	1169	31.1	6274	34.9
74	1160	28.2	6540	35.7
75	951	27.8	6875	34.6
76	1161	28.3	7288	31.8
77	1173	28.3	7601	29.7
78	1237	28.3	8087	28.5
79	1327	28.3	9020	25.8
80	1205	25.5	9525	26.5
81	1163	24.4	9369	29.2
82	1050	24.8	7609	31.4
83	1021	27.4	6958	27.9
84	926	27.7	6972	25.6
85	1123	28.5	6892	30.3
86	1279	28.5	7719	30.9

FUENTE: en base adatos del BPS y BCU

(1) Para la ponderacion se tomo la participacion de los salarios privados y publicos en el indice medio del ano 1984 y las tasas de aporte maximas.

CUADRO No. 13A

GASTO EN PASIVIDADES-SUS COMPONENTES

En miles de NS de mar. 73

ANO	No.de pasividades qt	Pasiv. real pt	pt-pt-1	qt-qt-1	qt-1	INCR. Q (qt-qt-1) *(Pt)	INCR. P (pt-pt-1) *(qt-1)	INCR.Q+ INCR.P	INCR.Q/ INCR.Q+	INCR.P/ INCR.P	INCR.Q ACUMULADO	INCR.P ACUMULADO	INCR.Q+ INCR.P ACUMULADO	SALDO I- NIC.+ INCR.Q+ INCR.P A- CUM. (1)
1964	326530	0.00036				0.00	0.00	0.00			0.00	0.00	0.00	1411
1965	338145	0.00033	-0.000036	11615	326530	3.88	-8.45	-4.57	-0.8	1.8	3.38	-8.45	-4.57	1356
1966	366932	0.00030	-0.000038	28787	338145	8.54	-12.71	-4.16	-2.1	3.1	12.43	-21.16	-8.73	1306
1967	394454	0.00021	-0.000085	27522	366932	5.84	-31.07	-25.23	-0.2	1.2	18.27	-52.24	-33.97	1003
1968	409826	0.00017	-0.000041	15372	394454	2.63	-16.16	-13.53	-0.2	1.2	20.90	-68.39	-47.49	841
1969	422432	0.00026	0.000088	12606	409826	3.26	35.99	39.26	0.1	0.9	24.16	-32.40	-8.24	1312
1970	434802	0.00023	0.000022	12370	422432	3.48	9.36	12.84	0.3	0.7	27.64	-23.04	4.60	1466
1971	451639	0.00031	0.000030	16837	434802	5.24	13.04	18.28	0.3	0.7	32.88	-10.00	22.88	1686
1972	476522	0.00025	-0.000061	24883	451639	6.22	-27.69	-21.47	-0.3	1.3	39.10	-37.69	1.41	1428
1973	490022	0.00020	-0.000050	13500	476522	2.70	-23.90	-21.20	-0.1	1.1	41.79	-61.59	-19.79	1173
1974	494900	0.00020	0.000004	4968	490022	1.01	1.86	2.87	0.4	0.6	42.80	-59.72	-16.92	1208
1975	480526	0.00020	-0.000006	-14464	494900	-2.85	-3.13	-5.98	0.5	0.5	39.95	-62.85	-22.90	1106
1976	496825	0.00020	0.000004	16299	480526	3.29	2.16	5.44	0.6	0.4	43.24	-60.70	-17.46	1201
1977	513193	0.00019	-0.000010	16368	496825	3.14	-4.81	-1.66	-1.9	2.9	46.38	-65.51	-19.12	1182
1978	536576	0.00020	0.000007	17383	513193	3.46	3.63	7.14	0.5	0.5	49.84	-61.83	-11.99	1267
1979	550431	0.00020	-0.000004	19905	536576	3.89	-1.91	1.98	2.0	-1.0	53.73	-63.74	-10.01	1291
1980	578815	0.00020	0.000006	28334	550431	5.72	3.54	9.26	0.6	0.4	59.46	-60.20	-0.75	1402
1981	598011	0.00027	0.000067	19196	578815	5.17	38.89	44.05	0.1	0.9	64.62	-21.32	43.30	1931
1982	616302	0.00023	0.000014	18291	598011	5.17	8.18	13.35	0.4	0.6	69.80	-13.14	56.65	2031
1983	625268	0.00023	-0.000058	8966	616302	2.02	-35.49	-33.47	-0.1	1.1	71.82	-48.63	23.19	1689
1984	630431	0.00021	-0.000019	5163	625268	1.06	-11.90	-10.84	-0.1	1.1	72.88	-60.53	12.35	1599
1985	631223	0.00020	-0.000009	792	630431	0.16	-5.93	-5.77	.0	1.0	73.04	-66.46	6.58	1490
1986	631901	0.00021	0.000013	178	631223	0.04	8.35	8.39	.0	1.0	73.07	-58.11	14.97	1591

(1) Expresado en terminos anuales

Fuente: en base a cuadros No. 6A y 10A

CUADRO NO.14A

Estimacion de la PEA ocupada(\$)

Por rama y categoria ocupacional

EMPLEADOS Y OBREROS-SECTOR PRIVADO

RAMA	OCUPADOS Y DESOCUPADOS	DESOCUPADOS	OCUPADOS
Agric.,caza,silv. y pesca	108.2	6.7	101.5
Explotac. de minas y cant.	1.6	0.1	1.5
Ind. Manufactureras	172.7	12.4	160.3
Electricidad, gas y agua	0.5	0	0.5
Construccion	40.8	7.5	33.3
Comercio, restaur.,hoteles	81.2	5.5	75.7
Transporte, deposit.,comunic.	25.7	1.6	24.1
Banca,Fin. y Serv. a Emp.	23.3	0.9	22.4
Serv.comunales,soc., y pers.	151.3	19	132.3
TOTAL	605.3	53.7	551.6

(*)Poblacion de 12 anos y mas. No incluye a los que buscan trabajo por primera vez.
 Todas las categorias fueron corregidas ,en proporcion a su peso relativo , por la cuota parte correspondiente a las ramas Ignorado y Actividades no bien especificadas y por las categoria Otros e ignorados.

Fuente: en base a datos de la DGEYC