

Particularidades del Financiamiento del Sistema Previsional Uruguayo

Cra. María Luisa Brovia

Particularidades del Financiamiento del Sistema Previsional Uruguayo

INTRODUCCION¹

El estudio de seguridad social uruguayo reviste un interés especial, en la medida que Uruguay es considerado uno de los países pioneros en esta materia en América Latina. Ha sido calificado como modelo del Estado de Bienestar Social en la región. Al comienzo de los años 60 la seguridad social uruguaya se había desarrollado al máximo y se colocaba a la cabeza de América Latina.²

Las primeras leyes en materia de retiro en Uruguay, dieron cobertura a los militares (1835), empleados estatales (1838) y maestros (1896), generalizándose la cobertura de los trabajadores estatales en 1904. Antes de terminar la segunda década del siglo pasado se había extendido la cobertura a los trabajadores de la actividad privada (1919) y se crearon las pensiones no contributivas a la vejez e invalidez.

Los demás sectores de actividad fueron incorporándose paulatinamente. El último sector de importancia socio-económica, el de los trabajadores rurales y domésticos se les dio cobertura en 1943.

Hacia mediados de la década del 50 se universaliza la cobertura del sector laboral, incorporándose a la misma todas las actividades lícitas remuneradas.

Es indudable que la suerte de la Seguridad Social está fuertemente ligada a la economía, pues es impensable la existencia de una seguridad social próspera en un país en crisis, y el Uruguay de la primera mitad del siglo XX vivió una etapa de prosperidad económica, la cual generó la ampliación de la cobertura y además llevó a otorgar prestaciones excesivamente generosas las cuales no tenían una financiación propia, lo que trajo aparejado una paulatina pérdida de reservas. Como consecuencia de estos hechos existió la necesidad de recurrir a crecientes volúmenes de contribuciones estatales, con la finalidad de equilibrar los ingresos con los egresos.

Además se fue dando una sustitución de cotizaciones sobre la nómina por impuestos generales que se afectaron al organismo, que si bien en principio no tuvieron consecuencias sobre el equilibrio financiero del sistema de seguridad social, sí generaron cambios en la redistribución de ingresos y modificaron aspectos estratégicos de la reforma previsional.

Con el transcurso del tiempo, este sistema comenzó a mostrar signos de agotamiento, llegando a la década del noventa con una situación crítica de desfinanciamiento. En ese contexto surgen distintos proyectos de reforma que

¹ R.Saldain – Seguridad social en el Uruguay. Un análisis en proyección y base de cambio. Revista de la Seguridad Social/BPS Vol1 N°1 enero-abril 1993

L.Camacho – Síntesis del desarrollo de la Seguridad Social uruguaya: evolución, situación actual y perspectivas. Revista de la Seguridad Social/BPS Vol1 N°1 mayo a diciembre 1993

² Mesa Lago – F.Bertranou – Manual de Economía de la Seguridad Social, ClaeH Montevideo

finalmente se concretan en un nuevo sistema que entra en vigencia el 1o. de abril de 1996.

En este trabajo en primera instancia mencionaremos las principales características del régimen previsional contributivo vigente, para posteriormente considerar las particularidades de su financiamiento. Concretamente analizaremos el sistema o régimen financiero y la estructura financiera o fuentes de financiamiento que rigen a ese sistema. Examinaremos además algunos resultados proyectados en el largo plazo del régimen previsional contributivo administrado por el Banco de Previsión Social.

1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL REGIMEN PREVISIONAL

El nuevo sistema de seguridad social del Uruguay, vigente desde 1996, está basado en un régimen mixto. Cuando decimos “mixto” nos estamos refiriendo a que está integrado obligatoriamente por dos elementos: un programa público reformado, administrado por la institución central de seguridad social que es el Banco de Previsión Social, basado en el reparto, que paga una prestación básica; y un programa de capitalización individual, administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), que provee una pensión complementaria.

Al retirarse, el individuo recibe una prestación del sistema de reparto y una renta vitalicia equivalente a su ahorro acumulado.



El régimen solidario es el anterior sistema de reparto, pero reformado. Este pilar es obligatorio, de carácter profesional y de prestaciones definidas. Es aquí donde se produjeron los mayores cambios para contraerlo y dar lugar al segundo pilar que cumple con la función de ahorro individual. El pilar de ahorro es un sistema de aportación definida, complementario al básico y en términos generales de libre acceso.

Los recursos si bien siguieron siendo los mismos - Aporte patronal, Asistencia financiera, Impuestos afectados y Aporte personal - cambiaron su destino. En el sistema de reparto quedaron el 100% del aporte patronal la asistencia financiera y los impuestos afectados.



Para determinar la parte de aporte personal que corresponde a cada régimen, se fijaron tres niveles de ingresos.

NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3
Salario u\$s <1.135	1.135 < Salario u\$s < 1.702	1.702 < Salario < u\$s 3.405

Valores vigentes desde enero/2010 TC= 19.585 Promedio enero/10

El 90% de los afiliados tenían salarios comprendidos por debajo del nivel 1, por lo cual no estaban obligados a integrarse al sistema de ahorro. Para incentivar la afiliación la ley otorga una bonificación del 50% sobre el SBJ del régimen solidario en caso de efectuar la opción.

Si no se efectúa la opción el 100% de los aportes irán al régimen de reparto.

Si se efectúa la opción el 50% de los aportes corresponde al régimen solidario y el 50% al régimen de ahorro.

Aquellos afiliados cuyos salarios sean superiores al Nivel 1, en términos generales podemos decir, que los aportes comprendidos hasta el Nivel 1 corresponden al régimen de reparto y el excedente al régimen de ahorro.

Como característica principal, podemos decir que el nuevo sistema de reparto continuará teniendo vigencia, en el largo plazo, será además el pilar principal del esquema general, no sólo porque regirá obligatoriamente para todos los afiliados activos, sino porque será quien tendrá asignado el mayor nivel de recursos de los contribuyentes y de la sociedad en su conjunto.

Desde el punto de vista del financiamiento, y como característica específica del sistema, el Banco de Previsión Social (B.P.S.), administrador del pilar de solidaridad intergeneracional, es el encargado de recaudar mensualmente los aportes de ambos pilares en forma nominada y de efectuar la distribución que corresponda a cada una de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP).

El diseño de la reforma previsional uruguaya contuvo una serie de elementos que apuntaron a amortiguar el impacto del déficit financiero en la transición³. Existió una contracción gradual del sistema tanto por el número de cotizantes afectados originariamente como por el tipo de aportes que se retiran del régimen de reparto anterior.

En primer término la desafectación al sistema de reparto del sueldo de cada trabajador dependió del nivel salarial del trabajador al momento de la integración al nuevo sistema de ahorro.

En segundo término, la reducción de aportes afectó sólo los aportes personales de los trabajadores afiliados al nuevo régimen.

En tercer término, la integración de los trabajadores al nuevo régimen previsional uruguayo no se produce en forma completa e inmediata sino que tuvo ciertas particularidades:

- Fue aplicable a los trabajadores menores de 40 años:
- Fue voluntaria dependiendo del nivel salarial y obligatorio si superaban determinado nivel de ingreso
- Fue aplicable en forma voluntaria a los mayores de 40 años de edad

2. SISTEMA FINANCIERO

Al ser Uruguay uno de los países pioneros en seguridad social, la evolución del sistema en el régimen estatal ha sido similar a la de los países maduros de la región.

En América Latina se pueden distinguir claramente distintas etapas⁴ en la evolución de los sistemas financieros de los riesgos previsionales de largo plazo:

✓ **Época del optimismo**

En esta el fondo de reserva era importante, por lo cual los países pretendieron aplicar el régimen de capitalización con prima media uniforme y acumulación de reservas completas o casi completas

✓ **Época de la duda**

Con el descenso de las reservas, aplicables sólo para situaciones de emergencias coyunturales y un apartamiento de las normas actuariales clásicas, transformándose en un sistema de capitalización parcial

✓ **Época del realismo**

Se pasa directamente a un sistema de reparto, sin capitales de cobertura o con capitales mínimos.

³ L.Camacho - Efectos financieros de la contracción del primer pilar del nuevo régimen previsional mixto Uruguayo. Seminario de Actuarios y Estadísticos Montevideo noviembre 2001. Indicadores de la seguridad social/BPS N° 187 Mayo 2002

⁴ G.Arroba - El financiamiento de los sistemas generales de pensiones en algunos países latinoamericanos bajo las actuales condiciones económicas. Serie Estudios de la Seguridad Social AISS N° 47

Lo que muchas veces sucede es que cuando los sistemas “maduran”, es decir llega el momento en que hay que dar cumplimiento con las prestaciones, las reservas originalmente acumuladas, o bien fueron aplicadas a otros destinos, o perdieron su valor como consecuencia de la inflación.

La naturaleza dinámica de los regímenes jubilatorios permite inferir que los sistemas de financiamiento colectivo, basados en la capitalización total o parcial de los fondos de seguridad social, constituyen etapas transitorias hacia el sistema de reparto puro de gastos.⁵

El caso uruguayo tiene la particularidad de que debe hallar su equilibrio en forma mensual a través de la Asistencia Financiera del Estado, que constituye la variable de ajuste.

2.1 La financiación del sistema

El sistema de seguridad social en Uruguay, se ha caracterizado por una financiación tripartita, mediante la aportación de los obreros, de los patrones y del Estado. La participación de cada una de estas fuentes de ingreso ha sido variable, como consecuencia de las circunstancias económicas que afectaron al País.

Hasta la década del 70 los aportes obrero-patronales tenían una participación muy superior a la que tenía la asistencia estatal. A partir de entonces comenzó un proceso de reducción de los aportes obrero-patronales. Paralelamente a esta reducción se procesó la uniformización de las cotizaciones patronales, los cuales fueron sustituidos por dinero de rentas generales.

En la década de los 80 se dio un proceso de reimplantación de las tasas de aportes sobre la nómina, con la finalidad de hacer disminuir la asistencia estatal.

En 1990 se afectaron directamente al Banco de Previsión Social, como recursos propios parte de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

2.2 Tasa de Equilibrio y Relaciones Básicas

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

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

Siendo:

a - Tasa de aportes

S - Sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema

N - Número de puestos cotizantes

P - Número de pasividades

p - Monto de la pasividad promedio

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

⁵ P.Tullen - El financiamiento de las pensiones de la seguridad social: principios, problemas actuales y tendencias, en La crisis de la seguridad social y la atención de salud, Lecturas N°58 Fondo de Cultura Económica México

La ecuación anterior la podemos expresar de la siguiente manera:

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

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

$$c * z = a * r$$

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

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

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

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

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

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

Siendo TRA = Transferencias AFAP

Veamos la evolución de estas relaciones para el período considerado.

	RELACION ACTIVO/PASIVO	RELACION PASIV/SALARIO	TASA DE EQUILIBRIO
2004	1.91	79.5%	47.1%
2005	2.08	80.7%	43.4%
2006	2.24	76.8%	39.4%
2007	2.43	72.5%	34.7%
2008	2.61	76.3%	34.5%

La relación *activo/pasivo*, tiene un comportamiento creciente desde el año 2004 al 2008, fundamentalmente dado por el crecimiento de los cotizantes en el período de estudio,⁶ los cuales han tenido un incremento en términos relativos del 36% lo que representa unos 330.000 puestos de trabajo.

⁶ M. Brovia - RELACION ACTIVO COTIZANTE – PASIVO Período 1995 – 2008 Comentarios de Seguridad Social/BPS N°24 Julio –Septiembre 2009

La relación *pasividad/salario* surge de la comparación entre el monto de la jubilación promedio, y el sueldo promedio de los activos cotizantes. En el año 2004, la pasividad promedio era el 79.5% del salario promedio de cotización. Esta relación crece en el año 2005 llegando al 80.7% y comienza a descender hasta el año 2007. En el año 2008 hay un incremento de esta relación llegando la pasividad promedio a ser el 76.3% del salario promedio de cotización.

Este comportamiento se debe a que las pasividades se reajustan con el incremento de salarios del año anterior, por lo cual se presenta un desfase entre el crecimiento de las pasividades y el salario. Por ejemplo el crecimiento de la relación en el año 2008 se debe a que el incremento del índice medio de salario del año 2007, que sirvió de base para el aumento de las pasividades del 2008, fue mayor que el crecimiento de salarios de ese año.

Es importante destacar que esta variable mide la relación entre la pasividad y el salario "promedio" de aporte al BPS, no es la tasa de reemplazo legal vigente.

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

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

	Tasa de Equilibrio Sin Transferencias	Tasa de Equilibrio Con Transferencias
2004	42.1%	47.1%
2005	38.5%	43.4%
2006	34.5%	39.4%
2007	29.9%	34.7%
2008	29.4%	34.5%

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

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

De donde:

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

Al observar la evolución de la Tasa de Equilibrio, vemos que está en continuo decrecimiento desde el año 2004 al 2008, pasando del 47.1% al 34.5%

respectivamente. De todas formas, está muy lejos de parecerse a la tasa de aportación promedio del régimen.

Pero como ya dijimos, en el régimen uruguayo existen las contribuciones de los afiliados activos, los impuestos afectados y la asistencia financiera del Estado que cubre el déficit existente. Si desagregamos todos estos conceptos en función de la masa salarial llegamos a:

	Tasa de Equilibrio(*)	Aportación Promedio(*)	Impuestos Afectados(*)	Asistencia Del Estado (*)
2004	47.1%	25.2%	11.4%	10.6%
2005	43.4%	25.0%	10.8%	7.7%
2006	39.4%	24.9%	10.5%	4.0%
2007	34.7%	23.1%	10.1%	1.6%
2008	34.5%	23.5%	11.0%	0%

(*) Expresada en porcentaje de masa salarial

La tasa de aportación promedio de los afiliados alcanzó en el año 2004 al 25.2% sobre la masa salarial, el excedente de la tasa de equilibrio sobre la tasa de aportación estuvo constituido por los impuestos afectados 11.4% y la asistencia financiera, 10.6%, expresados como porcentajes de la masa salarial.

La evolución de esta tasa depende de las distintas tasas de aporte patronal y distintas exoneraciones que existieron en el período.

En el año 2008 la tasa de aportación promedio decreció al 23.5%, los impuestos afectados se ubicaron en el 11.0% y no necesitamos de la Asistencia financiera del estado.

Los impuestos afectados que en el año 2004 representaban el 11.4% de la masa salarial presentan una evolución decreciente hasta el año 2007, volviendo a crecer en el año 2008 ubicándose en el 11.0% de la masa salarial. Este crecimiento lo podemos atribuir en primer lugar a un importante aumento de la afectación de los 7 puntos de IVA que nos corresponde y de la afectación de un nuevo impuesto como ingreso genuino. Estamos hablando del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social que fue creado por la Ley 18.314, y está vigente desde el 1° de julio de 2008 (IASS). En segundo lugar la Ley 18.083 al derogar la Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS) desde julio de 2007, en su art. 109 estableció una Contribución Especial de Rentas Generales con el objetivo de compensar la pérdida de recursos del organismo, la cual incluimos.

La asistencia financiera debe cubrir no sólo el déficit del sistema, sino también las transferencias a las AFAP. Al mirar su evolución en el período en estudio, observamos que de representar el 10.6% de la masa salarial en el año 2004, llegamos al 0% de la masa salarial en el 2008. Esto ha significado que en este año hemos tenido un superávit financiero.

Hay varias razones que pueden explicar esta evolución. Existe una mejor gestión del organismo, lo que ha llevado a una mejora de la recaudación a un nivel superior

al del crecimiento de las prestaciones contributivas IVS. Además en el año 2008 se ha afectado un nuevo impuesto como recurso genuino (IASS) y se estableció una Contribución Especial de Rentas Generales. Por último, cabe establecer la importancia que tuvo en la generación del superávit el significativo crecimiento del IVA afectado al BPS.⁷

3. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA FINANCIERA DEL RÉGIMEN URUGUAYO

En el caso uruguayo los recursos provienen: de los aportes personales, de los aportes patronales, de los impuestos afectados al organismo y la asistencia financiera del Estado, que es la que cubre el déficit.

Dentro de los impuestos afectados consideramos a los 7 puntos del Impuesto al Valor Agregado (IVA), al Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS) hasta junio de 2007, al Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) desde julio de 2008 y la Contribución Especial de Rentas Generales creada por Ley 18.083 en su art. 109.

Una de las particularidades del régimen es que existe un único Fondo de la Seguridad Social, por lo que no está predefinido de los impuestos afectados al sistema qué cuota parte corresponde a cada tipo de prestación. El criterio utilizado fue el de prorratear, al IVA, al COFIS y a la contribución especial de rentas generales en función de las prestaciones servidas. En cuanto al IASS al ser un tributo de carácter personal y directo que grava los ingresos de fuente uruguaya correspondientes a jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividad de similar naturaleza, es que el total de lo recaudado fue asignado al programa IVS.

3.1 Composición de los ingresos

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

Según el *concepto* de los ingresos podemos dividirlos en Ingresos por contribuciones de los cotizantes activos, e Ingresos por impuestos y asistencia financiera.

$$I = IC + II + AF$$

Donde: I = Ingreso Total

IC = Ingreso por contribuciones

II = Ingresos por impuestos (incluye contribuciones especiales de rentas generales)

AF = Asistencia Financiera

Esta relación puede ser visualizada para el año 2008 en el siguiente cuadro

⁷ A. Scardino – Versiones, Contribuciones y Asistencia Financiera del estado al BPS. Comentarios de Seguridad Social/BPS N°24 Julio – septiembre 2009

Ingresos 2008 - según concepto

	u\$s (*)	
Por contribuciones	1,625.69	68.23%
Por impuestos	756.87	31.77%
Por Asistencia Financiera	0	-
TOTAL	2,382.57	100.00%

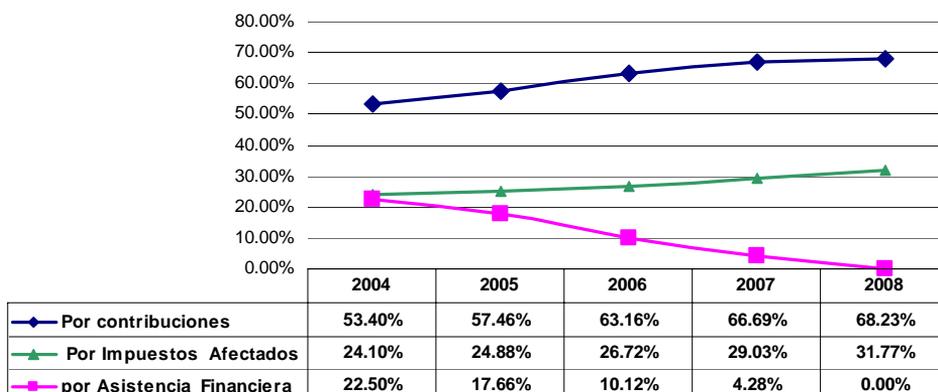
(*) En millones de dólares TC Promedio año 2008 = 20.90

El total de ingresos necesarios para obtener el equilibrio en el año 2008 asciende a 2.382 millones de dólares. Esta suma es la que cubre los egresos para las prestaciones IVS contributivas, los gastos de administración del organismo y las transferencias a las AFAP.

El 68.23% de esos ingresos provienen de las contribuciones efectuados por los cotizantes activos, el 31.77% corresponde a las impuestos afectados y a la contribución especial de rentas generales.

Bajo tal óptica, al considerar en el siguiente gráfico, la evolución pasada de la proporción de dicha relación se puede afirmar que se está dando un incremento sostenido de la participación de los recursos provenientes de las contribuciones directas de los afiliados y de los impuestos afectados en detrimento de la asistencia Financiera. Esta última, la cual representa el déficit del sistema IVS, que en el año 2004 rondaba el 22% de nuestros ingresos, ha ido decreciendo hasta no necesitar de ella en el año 2008.

Evolución de los Ingresos



Proyecciones realizadas de dicha relación⁸ indicaban que sin la reforma prevista en la Ley 16.713, la participación de las contribuciones del Estado para el año 2050 se hubiera ubicado en el entorno del 50%.

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

Ingresos por Contribuciones 2008 - según destino

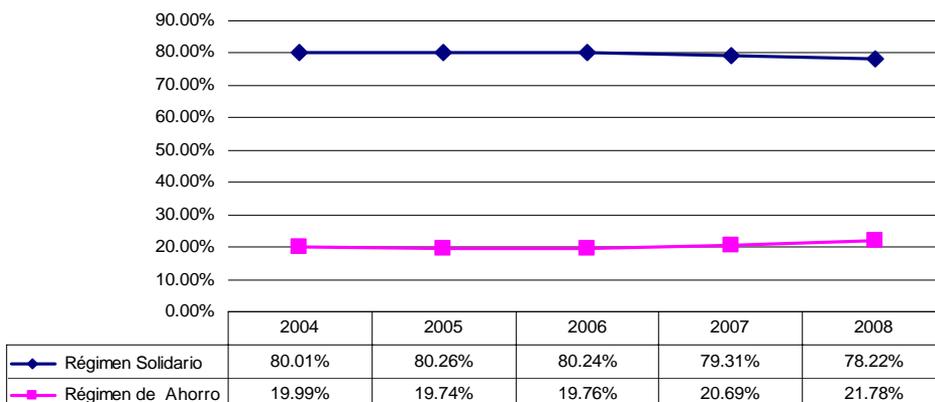
	u\$s (*)	
Recursos del Régimen Solidario	1.271.63	78.22%
Recursos del Régimen de Ahorro	354.06	21.78%
TOTAL	1.625.69	100.00%

(*) En millones de dólares TC Promedio año 2008 = 20.90

Se puede apreciar que del 68.23% que ingresa en el año 2008 al BPS por concepto de contribuciones de activos, el 78.22% quedó en el organismo y el 21.78% fue transferido a las AFAP en concepto de aportes al sistema de ahorro.

En el siguiente gráfico podemos observar la evolución de esta relación:

Evolución de los ingresos por contribuciones



⁸ L. Camacho - Elementos generales del financiamiento del nuevo Sistema Previsional uruguayo. Indicadores de la Seguridad Social/BPS N° 151 Diciembre 1997

Las contribuciones de los activos que quedan en el régimen solidario han venido descendiendo desde el año 2004, pasando del 80.01% al 78.22%. En cambio las que se transfieren al régimen de ahorro han ido creciendo desde el 19.99% al 21.78%. Este comportamiento lo podemos asociar a que los cotizantes que solamente aportan al régimen solidario van disminuyendo en términos absolutos con el correr del tiempo, en tanto que simultáneamente van incrementándose los que aportan a ambos pilares. Proyecciones realizadas⁹ sobre este punto establecen que aún cuando se integre al régimen de ahorro el 100 % de los afiliados al régimen general, sólo el 28,41 % pasarían al de ahorro individual, mientras que el 71,59 % de los recursos por aportes de empresas y trabajadores se mantendrán en el régimen de reparto.

A su vez el decrecimiento existente en el último año, lo podemos asociar a la baja de aportes patronales introducida por la Ley de Reforma Tributaria, la cual no fue compensada por la eliminación de las exoneraciones existentes.

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

Ingresos 2008 - según concepto		
	u\$s (*)	
Por contribuciones Régimen Solidario	1.271.63	62.69%
Por impuestos	756.87	37.31%
Por Asistencia Financiera	-	-
TOTAL	2,028.51	100.00%

(*) En millones de dólares TC Promedio año 2008 = 20.90

Al tener en cuenta el destino de los ingresos hace que la estructura de éstos se modifique. Las contribuciones de activos varían en 354 millones de dólares, que son las transferencias a las AFAP del año 2008. Esto representa una baja del 21.78% en las contribuciones totales de los activos que ascienden a 1.625 millones de dólares.

⁹ L. Camacho - Efectos financieros de la contracción del primer pilar del nuevo régimen previsional mixto uruguayo. Seminario de Actuarios y Estadísticos Montevideo noviembre 2001. Indicadores de la seguridad social/BPS N° 187 Mayo 2002

3.2 Desagregación de las contribuciones de afiliados

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

$$IC = AE + AER + AP$$

Donde:

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

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

Es interesante plantear la desagregación de estos conceptos a los efectos de poder visualizar la importancia relativa de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro se expresan los valores correspondientes al ejercicio 2008.

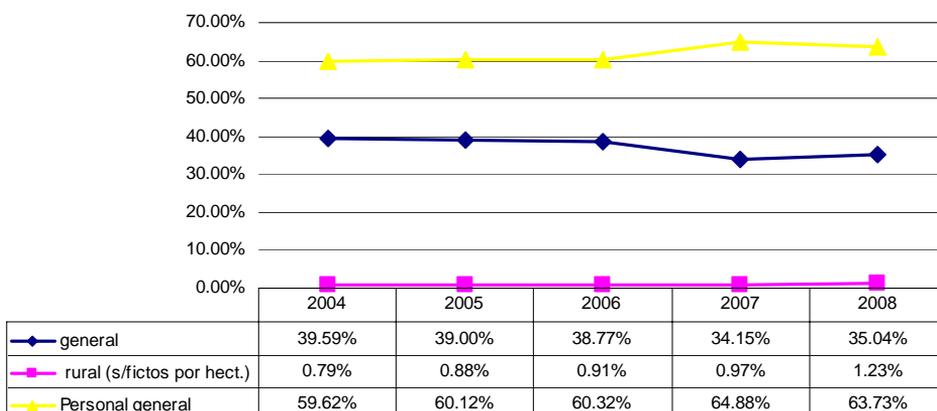
Ingresos por Contribuciones 2008 - según concepto		
	u\$s (*)	
Aporte patronal general	569.69	35.04%
Aporte patronal rural (s/Ha.Coneat)	19.99	1.23%
Aporte personal	1,036.00	63.73%
TOTAL	1,625.69	100.00%

(*) En millones de dólares TC Promedio año 2008 = 20.90

Como surge del cuadro, el 98.7% de las contribuciones de activos tienen una base salarial, ya que el régimen general establece una tasa patronal del 7.5% y el 15% personal sobre la masa salarial. Por otra parte se puede apreciar que el sistema se financia con una aportación personal superior a la patronal que en términos generales se encuentra en el entrono del 64% del total.

En el siguiente gráfico visualizamos la evolución de esta relación:

Evolución de los ingresos por contribuciones



A lo largo de todo el período se observa que el 99% de las contribuciones es de base salarial.

En el año 2007, entra en vigencia, la Ley 18.083 (vigente desde el 1° de julio de 2007), la cual establece el nuevo sistema tributario. En términos generales derogó todas las exoneraciones y reducciones de aportes patronales¹⁰ pero bajó la tasa de aporte patronal del 12.5% al 7.5%.

Este es un año atípico, ya que la ley empieza a regir en julio de ese año, y por ejemplo si bien la tasa de aportación cambia, no quedan sin efecto en forma inmediata todas las exoneraciones

Es así que es conveniente mirar como queda la nueva estructura de los ingresos por contribuciones en el año 2008.

La nueva estructura es que el 36.27% corresponde a los aporte patronales y el 63.73% a los aportes personales. Vemos entonces, que la nueva ley, al bajar la tasa de aportación patronal y al no llegar a compensarse este decrecimiento con la eliminación de las exoneraciones, tiene por efecto hacer crecer la financiación por medio de aportes personales.

Si consideramos los aportes exclusivos al régimen solidario (recordemos que el aporte patronal es un recurso del régimen solidario), deduciendo del aporte personal que figura en el cuadro anterior, las transferencias a las AFAP del período, obtenemos.

¹⁰ M. Brovia - Análisis de la Recaudación del BPS en el primer cuatrimestre del año 2008. Comentarios de la Seguridad Social N° 19

Ingresos por Contribuciones del Régimen Solidario 2008 - según concepto

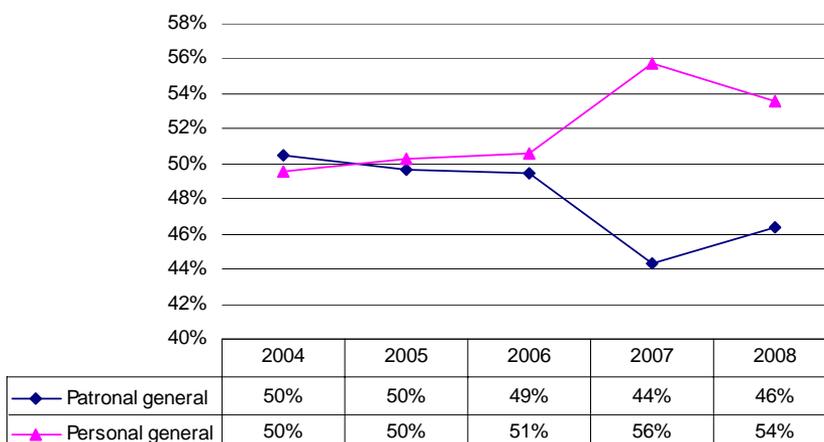
	u\$s (*)	
Aporte patronal general	569.69	44.80%
Aporte patronal rural (s/Ha.Coneat)	19.99	1.57%
Aporte personal	681.964	53.63%
TOTAL	1.271.63	100.00%

(*) En millones de dólares TC Promedio año 2008 = 20.90

El aporte patronal representa el 46.37% de los ingresos por contribuciones y el aporte personal se ha ubicado en el 53.63% del total.

Al considerar la evolución de la estructura de los ingresos apreciaremos que ha dejado de ser prevalente la contribución patronal, como consecuencia seguramente de las distintas exoneraciones existentes y rebajas de aportes patronales otorgadas a los distintos sectores hasta mediados del año 2007 y de la reducción de aportes patronales introducida por la nueva Ley Tributaria. En el siguiente gráfico podemos apreciar la evolución de la estructura de ingresos mencionada y el efecto de la Ley mencionada.

**Ingresos por contribuciones Regimen Solidario
s/ concepto**



4. RESULTADOS PROYECTADOS

Para el siguiente análisis se utilizará la Proyección Financiera del Sistema Previsional Contributivo Administrado por el Banco de Previsión Social, realizada por esta Asesoría.

4.1 Relación Demográfica

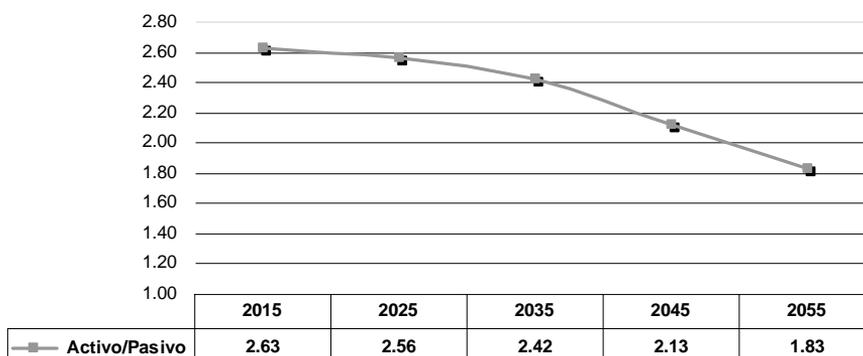
Analizar la evolución de esta relación en un régimen de reparto es importante porque muestra la cantidad de trabajadores activos que están costeando a los pasivos. En nuestro sistema, si bien parte importante del financiamiento se hace a través de impuestos afectados, de todas maneras nos indica como evoluciona el financiamiento con cotizaciones sobre la nómina.

En primer lugar debemos aclarar que utilizaremos el concepto de pasividades y no de pasivos para compatibilizarlo luego con el concepto de puestos cotizantes.

Sabemos que un pasivo puede tener más de una pasividad, así como un activo puede ocupar más de un puesto de trabajo. Al utilizar el concepto de pasividades y puestos cotizantes estaremos comparando conceptos equiparables.

En términos generales se entiende que el total de pasividades está dado por la suma de las jubilaciones más las pensiones. Sin embargo a los efectos de poder trabajar con elementos comparables, expresaremos a las pensiones en unidades de jubilaciones.

En el siguiente gráfico se observa la evolución del ratio activo /pasivo para el período proyectado 2015 – 2055.



Observamos que el indicador a partir del año 2015, comienza a decrecer hasta el final del período proyectado. La relación activo /pasivo pasaría de 2.63 en el año 2015 a 1.83 en el 2055.

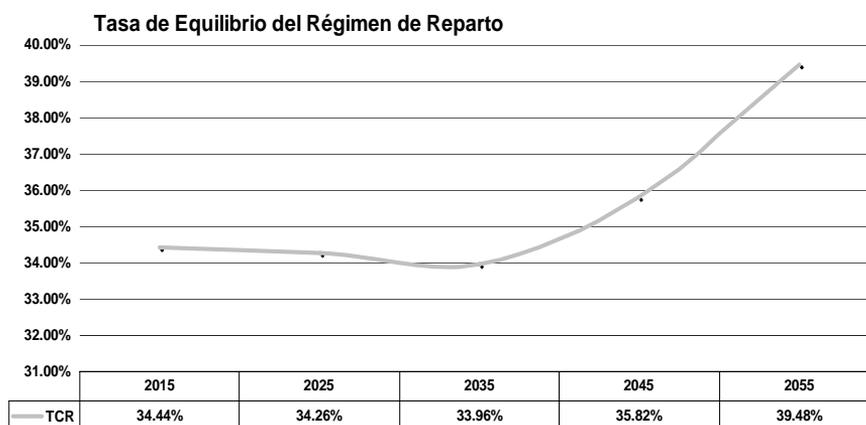
Esta baja del indicador se da por efecto de que el stock de jubilaciones aumentaría más que el número de cotizantes.

De todas formas el efecto demográfico negativo, no se visualiza en toda su magnitud debido a la baja en el total de pensiones¹¹. En algún momento deja de actuar y en el largo plazo, más allá de los años de la proyección, el efecto de la longevidad va a ser más intenso y va a afectar el equilibrio del régimen de reparto.

4.2 Tasa de Equilibrio

Definimos la *tasa de equilibrio* como aquella que aplicada sobre la masa salarial, permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema.

En el siguiente gráfico se observa la estimación realizada para el período proyectado 2015 – 2055.



La estimación de la evolución de la Tasa de Equilibrio, nos está mostrando que hasta alrededor del año 2035 se mantendrá en un entorno del 34%, para luego comenzar a crecer llegando al 39.5% al final del período proyectado.

El mantenimiento de la tasa de equilibrio hasta el año 2035 lo podemos asociar a la mejora de la relación demográfica y a la contracción del sistema que se producirá en una forma gradual a medida que se van sustituyendo las pasividades del régimen anterior por las nuevas.

En el largo plazo el efecto de la longevidad se tornará más intenso y afectará el equilibrio del régimen de reparto.

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

¹¹ M. Brovia INDICE DE REVALUACION Y PASIVIDAD PROMEDIO. Evolución Enero 1985 a Julio 2008. Comentarios de la Seguridad Social N° 20

5. CONCLUSIONES

El Uruguay ha sido definido como uno de los pioneros en el desarrollo de la Seguridad Social en América Latina. La misma surgió en forma gradual y fragmentada, dando lugar a una multiplicidad de instituciones gestoras que protegían diferentes grupos ocupacionales.

El costo del proceso de cobertura en materia de riesgos de largo plazo, las prestaciones generosas y las políticas de administración de los fondos, provocaron desequilibrios financieros que afectaron tanto a la estructura financiera como al sistema de financiamiento seguido.

Como consecuencia de estos hechos existió la necesidad de recurrir a crecientes volúmenes de contribuciones estatales, con la finalidad de equilibrar los ingresos con los egresos.

Además se fue dando una sustitución de cotizaciones sobre la nómina por impuestos generales que se afectaron al organismo.

Llegamos así a la década del noventa, con una situación crítica de desfinanciamiento. En ese contexto surgen distintos proyectos de reforma que finalmente se concretan en un nuevo sistema que entra en vigencia el 1o. de abril de 1996.

Este nuevo sistema previsional está basado en un régimen mixto, que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada.

El régimen solidario, administrado por el Banco de Previsión Social, es un sistema financiero de reparto que encuentra su equilibrio financiero mensualmente y cuya variable de ajuste es la Asistencia Financiera del Estado.

Al considerar la evolución de los ingresos – 2004 al 2008 - observamos un incremento sostenido de la participación de los recursos provenientes de las contribuciones directas de los afiliados y de los impuestos afectados en detrimento de la Asistencia Financiera.

Si bien teóricamente, nuestro régimen previsional sigue al modelo llamado profesional o contributivo, como hemos visto también tenemos financiación a través de impuestos. Estos han tenido un crecimiento importante dentro de la estructura de financiamiento debido al crecimiento de los impuestos afectados y a la creación de partidas especiales de rentas generales asignadas al organismo como recursos genuinos del mismo. Esto ha llevado a que por ejemplo en el año 2008 financieramente hayamos tenido un superávit. Se debe tener en cuenta, que en caso de no contar con estos recursos como genuinos, tendríamos un déficit, el cual debería ser cubierto por la Asistencia Financiera del Estado.

Esto lleva a que en el país no exista una visión clara de cómo se financia el sistema previsional. Agravado esto, en que el organismo administra un único Fondo de Seguridad Social donde no están explicitados los resultados por riesgo cubierto. Además los gastos de administración están integrados al nivel del BPS.

De esta forma se verifica una compensación de déficits y superávits en un resultado global que no permite un análisis de las deficiencias financieras de algunos de sus componentes.

Por otro lado debemos destacar la importancia del crecimiento de las contribuciones directas de los afiliados, las cuales desde el año 2004 al 2008 han tenido un crecimiento en el entorno de los 15 puntos porcentuales, pasando de representar el 53% de nuestra fuente de financiamiento al 68% de las mismas en el año 2008. Esto es consecuencia del crecimiento explosivo de nuestros puestos cotizantes, los cuales han tenido un incremento en términos relativos del 36% lo que representa unos 330.000 puestos de trabajo.

Este crecimiento de los puestos de trabajo puede atribuirse a diferentes razones, entre las cuales podemos citar: la mejora en el nivel de actividad económica que llevó a aumentar el empleo y la creación de nuevos puestos de trabajo, la convocatoria de los Consejos de Salarios que propició la formalización de trabajadores no registrados, el cambio en la gestión inspectiva del organismo y por último podemos mencionar las expectativas en general favorables de la población hacia la gestión del nuevo gobierno nacional.

Al realizar la proyección del sistema contributivo administrado por el Banco de Previsión Social, estimamos que el deterioro de la relación activo-pasivo, implicará desde el punto de vista previsional, que la proporción de potenciales pasivos cuyas prestaciones deban ser financiadas por los activos, sea persistentemente creciente. Consecuentemente el coeficiente de dependencia del sistema será cada vez más chico lo que hará que la tasa de equilibrio del sistema sea creciente.

Esto llevará a que será preciso realizar cambios en todos o en algunos de los parámetros actuales del sistema previsional para volver al equilibrio financiero actuarial.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

R.Saldain – Seguridad Social en el Uruguay. Un análisis en proyección y base de cambio. Revista de la Seguridad Social/BPS Vol1 N° 1 enero-abril 1993

L.Camacho – Síntesis del desarrollo de la seguridad social uruguaya: evolución, situación actual y perspectivas. Revista de la Seguridad Social/BPS Vol1 N°1 mayo a diciembre 1993

Mesa Lago – F.Bertranou – Manual de economía de la seguridad social, ClaeH Montevideo

N.Noya – Efectos Económicos y Políticos de la Reforma en la Seguridad Social en Uruguay. Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).

L.Camacho - Efectos financieros de la contracción del primer pilar del nuevo régimen previsional mixto Uruguay. Seminario de Actuarios y estadísticos Montevideo noviembre 2001. Indicadores de la seguridad social/BPS N° 187 Mayo 2002

G.Arroba - El financiamiento de los sistemas generales de pensiones en algunos países latinoamericanos bajo las actuales condiciones económicas. Serie Estudios de la Seguridad Social AISS N° 47

P.Tullen - El financiamiento de las pensiones de la seguridad social: principios, problemas actuales y tendencias, en la crisis de la seguridad social y la atención de salud, Lectura N° 58 Fondo de Cultura Económica México

M. Brovia - Relación activo cotizante – pasivo. Período 1995 – 2008. Comentarios de Seguridad Social/BPS N° 24 Julio –Septiembre 2009

A. Scardino – Versiones, Contribuciones y Asistencia Financiera del estado al BPS. Comentarios de Seguridad Social/BPS N°24 Julio – septiembre 2009

L. Camacho - Elementos generales del financiamiento del nuevo Sistema Previsional uruguayo. Indicadores de la seguridad social/BPS N° 151 Diciembre 1997

M. Brovia - Análisis de la Recaudación del BPS en el primer cuatrimestre del año 2008. Comentarios de la Seguridad Social N° 19

M. Brovia - Índice de reevaluación y pasividad promedio. Evolución Enero 1985 a Julio 2008. Comentarios de la Seguridad Social N° 20