

**LA RECAUDACIÓN DE LOS RECURSOS  
EN LOS MODELOS CONTRIBUTIVOS  
- EL CASO URUGUAYO -**

Presentado en el Seminario  
Internacional sobre Afiliación y  
Cobranza de Cotizaciones  
16 – 18 noviembre 2005  
Montevideo - Uruguay

**Cra. Adriana Scardino Devoto**  
Gerente de la Asesoría Económica y Actuarial  
Banco de Previsión Social



## LA RECAUDACIÓN DE LOS RECURSOS EN LOS MODELOS CONTRIBUTIVOS

### - EL CASO URUGUAYO -

#### 1. Introducción

Los aspectos relativos al financiamiento de la seguridad social constituyen temas muy relevantes en los países de la región, ya que los mismos están directamente relacionados con el proceso económico que estos países han transitado, y que ha afectado la administración financiera de sus sistemas sociales.

Es indudable que las instituciones de seguridad social de estos países han sido de los primeros organismos influenciados por dicha situación, presentándose problemas relacionados con el equilibrio financiero de los regímenes existentes y con la ampliación de la cobertura.

La cuestión del financiamiento tomó tal magnitud, que obligó a las autoridades responsables de las políticas económicas y sociales de los países a tomar acciones correctivas que abarcaron desde simples acciones administrativas hasta reformas integrales de los sistemas de seguridad social.

Específicamente para el caso de Uruguay, a fines del año 1995 se aprobó la Ley 16.713 de Reforma de la Seguridad Social, vigente hoy en día.

En una apretada síntesis, se puede recordar que los principales cambios de la reforma fueron en la función de cobertura general. Se definieron dos pilares complementarios: uno de solidaridad intergeneracional y otro de ahorro individual.

El régimen solidario es el anterior sistema de reparto, pero reformado. Este pilar es obligatorio, de carácter profesional y de prestaciones definidas. En esta función fue 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.

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 presente estudio tiene como objetivo analizar desde diferentes puntos de vista la recaudación del sistema de Seguridad Social vigente, y realizar una valuación de la misma en el mediano y largo plazo.

La exposición desarrollará los siguientes temas: características generales del sistema financiero y estructura financiera, descripción del sistema de contribuciones vigente, efectos de los cambios en la estructura financiera, y evolución prevista del comportamiento de la recaudación en el mediano y largo plazo.

## **2. Estructura financiera**

Al diseñar los programas de seguridad social se establece la forma en que van a ser financiados (con cotizaciones del trabajador, del empleador ó recursos tributarios generales) se define los tipos de seguros que atenderán los diferentes riesgos, la asistencia social que será necesario brindar y los tipos de redistribución de ingresos buscados.

En relación al financiamiento de un régimen de cobertura de riesgos de largo plazo existen dos aspectos que necesariamente debemos considerar: el *sistema o régimen financiero* (de naturaleza temporal) y la *estructura financiera o fuentes de financiamiento* (de naturaleza atemporal) que rigen a ese sistema.

### **2.1 Concepto general**

La estructura financiera de un sistema de seguridad social se basa en el origen de los recursos, y la dimensión de esas fuentes.

En este sentido, al momento de definir esta estructura, debe tenerse en cuenta que la financiación se puede efectuar afectando recursos económicos de la comunidad en su conjunto, o de alguna de sus partes componentes (personas o empresas). Esta afectación debe realizarse teniendo en cuenta el tipo de riesgo a cubrir, la característica contributiva o asistencial del sistema y su influencia sobre los aspectos económicos del país en su conjunto.

Muchos países tienden a aplicar un modelos de financiación tripartita, pero la fuente de recursos más utilizada es la de las cotizaciones sobre la nómina de salarios, donde la ley establece los porcentajes que deben ser pagados por el empleado y el empleador.

El Estado, también puede aportar mediante la afectación al sistema de impuestos específicos, o cubriendo parte o todo el déficit de un régimen, o siendo garantía de determinadas prestaciones mínimas.

## 2.2 Composición y evolución de la estructura financiera

En términos generales, podemos definir los ingresos de un sistema de reparto como una tasa de aporte general sobre la masa salarial afectada.

Si en lugar de considerar la aplicación de una tasa de equilibrio global de aportes sobre la masa salarial, los ingresos los desagregamos según la fuente de recursos que los generan, tendremos:

$$\text{Ingresos} = \text{RG}_1 + (t_1 + t_2) \cdot \text{MS}$$

donde:

- $\text{RG}_1$  representa la contribución financiera de Rentas Generales, la cual se integra con impuestos afectados al sistema ( para el caso uruguayo corresponde a una cuota parte del Impuesto al Valor Agregado , COFIS e Impuesto a la Lotería) y la Asistencia Financiera necesaria para cubrir el déficit (que constituye la variable de ajuste del equilibrio).
- $t_1$  es la tasa de contribución patronal aplicable sobre la masa salarial.
- $t_2$  es la tasa de contribución personal (montepíos) aplicable sobre la masa salarial.

Este es el caso del sistema de solidaridad intergeneracional uruguayo, donde nos encontramos con un sistema público que, en cuanto a su estructura financiera, tiene un financiamiento tripartito (aportes personales, aportes patronales e impuestos afectados) y donde adicionalmente el Estado debe cubrir el déficit con Asistencia Financiera. Como particularidad adicional del sistema, tenemos 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. Es por lo expuesto, que analizaremos la estructura financiera del B.P.S. desde este punto de vista global.

Esta estructura financiera ha venido cambiando durante la última década y principalmente en los últimos años. En el año 1990 cerca del 82% de los recursos correspondían a contribuciones de seguridad social y el 18% restante provenían de Impuestos Afectados y Asistencia del Estado. En el año 2004 los recursos provenientes de Aportes representaron el 51% del total y los Impuestos Afectados y recursos de Rentas Generales el 49% restante.

Los ingresos por contribuciones sobre la nómina se han ido reduciendo y cada vez tienen mayor peso los ingresos derivados de las contribuciones del Estado (IVA afectado, COFIS y Asistencia Financiera Neta). Una buena parte de este cambio se debe a la diferente forma de indexación de las pasividades desde el año 1989 y a la desafectación de los aportes personales que se transfieren a las AFAP a partir de la reforma previsional de 1995. También ha incidido la reducción de las tasas de aportes patronales por efecto de las exoneraciones parciales y totales que se fueron estableciendo a partir del año 1995 y especialmente de 1999 en adelante, y la sustitución de aportes por la Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS).

### Evolución de la estructura financiera del BPS

Recursos expresados en valores constantes (IPC) en miles de dólares de 2004

	1990		2004		Variaciones Valores
	Valores	%	Valores	%	
Aportes	932.821	81,6	757.917	51,0	-174.904
Impuestos Afectados	185.485	16,2	383.843	25,8	198.358
Asistencia Neta	24.929	2,2	343.650	23,1	318.721
<b>Total</b>	<b>1.143.235</b>	<b>100,0</b>	<b>1.485.410</b>	<b>100,0</b>	<b>342.175</b>

Fuente: Elaborado a partir de Balances Generales del Organismo.

La disminución de la recaudación de aportes en el período fue de alguna manera compensada por el crecimiento de los impuestos afectados que pasan de representar el 16,2% en 1990 a 25,8% en el 2004. Este aumento de cerca de 198 millones de dólares se explica mayoritariamente por el aumento de los puntos del IVA afectado (de 5 a 7 puntos de la tasa básica) y la incorporación de la COFIS. También la Asistencia aumentó su participación, pasando de representar el 2,2% en 1990 a 23,1% del total de ingresos en el 2004. El cambio más significativo de la estructura de los recursos se da entre los aportes sobre sueldos y la asistencia financiera.

Si el análisis se hace en términos de niveles se tiene que los recursos se incrementaron en 342 millones de dólares en el período de estudio. Los recursos por Aportes disminuyeron 175 millones, se incrementaron los Impuestos Afectados en 198 millones y principalmente la Asistencia Neta creció en 319 millones.

Dentro de los recursos por aportes (jubilatorios y de actividad), la disminución de 175 millones de dólares se explica principalmente por una baja en los aportes jubilatorios de 251.6 millones. Si se tiene en cuenta que las transferencias por aportes personales a las AFAP no están consideradas en el Balance como recursos del BPS, y que representaron 121 millones de dólares, se tiene que entre esos años se produjo una baja en la recaudación de aportes jubilatorios del orden de 130 millones, que en parte pueden ser atribuidos a las reducciones y exoneraciones en las tasas de aportes patronales.

Debemos tener en cuenta que cuando para atender determinado riesgo social se define un programa como de tipo contributivo o seguro, se calculan las tasas de contribuciones personales y patronales requeridas para su adecuado financiamiento, persiguiendo esencialmente objetivos de seguridad social. En general, las exoneraciones de contribuciones patronales suponen un cambio en las reglas predefinidas y por lo tanto cambios en algunos aspectos básicos. Dos de estos aspectos son: a) el nivel de recaudación de recursos por contribuciones, b) la estructura financiera y los efectos que eso supone.

Una estimación de la menor recaudación de aportes patronales por las exoneraciones concedidas a partir de 1995 muestra que, de acuerdo a la masa salarial del 2004, se habría dejado de percibir cerca de 68 millones de dólares anuales, de los cuales 59 millones corresponderían a aportes jubilatorios.

De acuerdo a estos datos, la diferencia de 71 millones (130 - 59 millones) en buena medida podría atribuirse a una baja de la recaudación de aportes debido a un decremento en términos reales de la masa salarial gravada, la que tiene vinculación con el salario promedio real y la cantidad de cotizantes al sistema.

### 2.3 Análisis de los componentes de la estructura financiera

Los diferentes componentes de la estructura financiera del sistema uruguayo (contribuciones por aportes, impuestos afectados y asistencia financiera) pueden ser analizados en forma independiente y específica, visualizando su comportamiento en el tiempo.

#### 2.3.1 Contribuciones por aportes

En términos generales, considerando los diferentes tipos de afiliación (Industria y Comercio, Civil, Rural, Servicio Doméstico e Industria de la Construcción), las tasas legales generales vigentes de aportación al sistema son las siguientes:

Tipo de afiliación	Tasa Personal		Tasa Patronal	
	IVS	ENF	IVS	ENF
<b>Industria y Comercio</b>	15%	3%	12.5%	5%
<b>Servicio Doméstico</b>	15%	3%	12.5%	5%
<b>Civil</b>	15%	N/C	16.5% -19.5% -24.5%	N/C
<b>Rural</b>	15%	3%	Rég. especial	Rég. especial
<b>Construcción</b>	15%	N/C	Rég. especial	Rég. especial

Para el caso de los trabajadores dependientes, las tasas de aporte personal son siempre aplicables sobre el salario percibido por el trabajador con motivo de su actividad personal, en forma regular y permanente, ya sea en dinero o en especie.

Como excepción a este criterio general el Poder Ejecutivo establece fictamente el monto a gravar cuando el ingreso del trabajador:

- Se perciba en todo o en parte mediante asignaciones en especie.
- Sea de cuantía incierta

(Ejemplos de estos casos serían: vivienda, propinas, etc.)

Para el caso de los trabajadores no dependientes (patronos y por cuenta propia), existen “fictos” mínimos a considerar como salarios. Es así, que los trabajadores no dependientes efectuarán su aportación, sobre la base del máximo salario abonado por la empresa o la remuneración real de la persona física correspondiente, según cual fuera mayor, sin que pueda ser inferior a un ficto equivalente a 15 BFC. (unidad de medida de los fictos)

Las tasas de aporte patronal, se aplican en términos generales de forma similar a lo descrito en los párrafos anteriores, pero deben considerarse algunas situaciones especiales:

*a – Industria de la Construcción*

Existe una tasa unificada, superior a la existente para las otras afiliaciones, del 82%. Esto es consecuencia de que comprende los tributos de Seguridad Social, y además la licencia y aguinaldo del trabajador, BSE y Caja de Profesionales.

*b – Actividades Rurales*

El aporte patronal de empresarios rurales, se trata de un aporte que no guarda relación con el número de trabajadores, sino con la tierra donde se encuentra el establecimiento. Se aporta en función el número de hectáreas Coneat (índice de productividad) del establecimiento.

Para el caso de los empresarios contratistas, la contribución patronal global será igual a la suma total de montepíos (aportes personales) de su personal dependiente, no pudiendo ser inferior a la del montepío del peón especializado plenamente ocupado, por cada uno de sus integrantes.

*c – Servicios Bonificados*

La ley 16.713 establece el pago de una contribución especial de cargo del empleador que ocupe personal en actividades que, siendo perjudiciales para la salud de éste, tienen un cómputo especial de bonificación a los efectos jubilatorios.

Esta contribución especial, oscila entre un 1% y un 27.5% dependiendo del tipo de servicio bonificado que se considere.

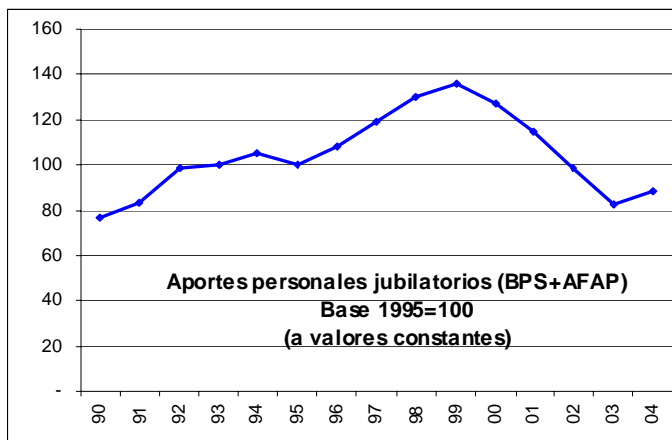
**a. Recaudación por aportes personales**

Los aportes personales en términos reales recaudados por el BPS crecieron hasta el año 1994, en el período 1996 – 1999 y en el año 2004, y decrecieron en 1995 y en los años 2000 – 2003.

La mayor variación negativa podemos observarla a partir del año 2000, donde se alcanza una disminución de más del 35% si consideramos el



período en su totalidad, y sería consecuencia de la baja en la actividad económica y en las masas salariales imponibles.



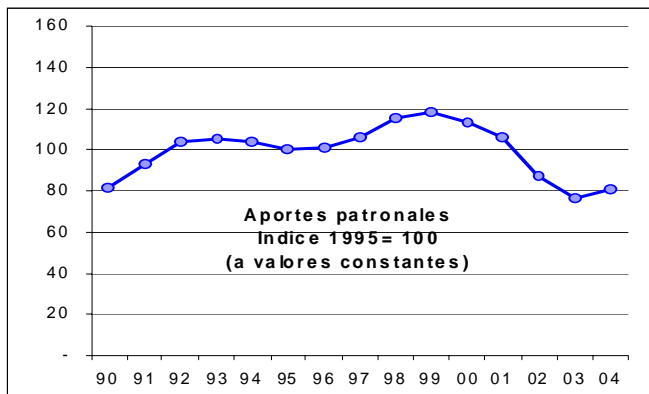
Luego de la recesión de los años 1999 – 2002, y que alcanzó el primer semestre 2003, los recursos comenzaron a crecer, lo que se visualiza principalmente a partir del año 2004. Los efectos de la reactivación económica fueron más lentos en el mercado de trabajo que en el mercado de bienes y servicios y de ahí la discrepancia de crecimientos entre aportes e impuestos. Si bien hubo un aumento significativo en el número de puestos cotizantes, no fue acompañado en la misma magnitud por los salarios de cotización. Los nuevos cotizantes no solo ingresaron a salarios corrientes por debajo de los salarios promedio de los que ya estaban cotizando, sino que además afectó el hecho que la recuperación del salario real comenzó a operar a partir del segundo semestre de 2004.

La ejecución muestra que en el 2004 aumentaron tanto los aportes jubilatorios como los impuestos afectados, pero el crecimiento de estos últimos fue mayor, como veremos más adelante.

**b. Recaudación por aportes patronales**

La evolución de los aportes patronales en la década de los 90 responde a varios factores: modificaciones a la tasa general de los aportes patronales jubilatorios; establecimiento de la aportación por servicios bonificados; y aplicación de nuevas exoneraciones (el grupo de exoneraciones que se podría llamar de promoción de instituciones que datan de mediados de la década de los 50 no experimentó cambios).

La baja en la recaudación que se visualiza, además de los cambios en la tasa de aporte general y del nivel de actividad económica en general que determina la materia gravada, sería consecuencia del impacto de las nuevas exoneraciones de aportes en el año 1995 y a partir de 1999.



Los aportes patronales en términos reales recaudados por el BPS crecieron en los años 1991- 1993, en el período 1996 – 1999 y en el año 2004, y decrecieron en 1994 – 1995 y en los años 2000 – 2003.

Los incrementos en la recaudación de los dos primeros años se explicarían por el aumento en la tasa general patronal de 3,5 puntos (de 13,0% a 16,5%) y por el incremento de las tasas en la escala del aporte unificado rural (art. 13, Ley 16.107). Los siguientes decrementos se vieron determinados por la baja en 2 puntos (de 16,5% a 14,5%) de la tasa patronal del sector privado a partir de 1993, la exoneración parcial de 6 puntos a partir de 1995 de la industria manufacturera y la baja de 2 puntos adicionales de los privados (de 14,5% a 12,5%) por la reforma previsional a partir de 1996.

Afectó al alza el comienzo de la recaudación de los aportes patronales por Servicios Bonificados, mayoritariamente a partir de 1997 tanto para el fondo de solidaridad como para las cuentas individuales de ahorro. Debe recordarse que los aportes patronales por Servicios Bonificados no son exonerables. Si se deduce del total de aportes patronales la recaudación por Servicios Bonificados, el incremento observado a partir del año 1996 es menor. También tuvo incidencia el hecho de que se aumentaron las masas imponibles de forma de que los cambios en las tasas de aporte personal no afectaran los líquidos de los afiliados cotizantes.

La baja posterior a partir del 2000 se explicaría fundamentalmente por las exoneraciones sectoriales concedidas a partir de 1999 (rurales, industria manufacturera, transporte, construcción, etc.) y por la caída en el nivel de actividad económica.

A continuación podemos visualizar el cuadro con los aportes jubilatorios, atendiendo como medida principal el destino de los mismos.

### Aportes patronales por destino 1990 - 2004

Expresados en valores constantes (IPC)-en miles de dólares de 2004

Año	Aportes patronales (tasa general)	Servicios Bonificados	Total
1990	457,551		457,551
1991	523,097		523,097
1992	581,450		581,450
1993	590,096		590,096
1994	583,101		583,101
1995	561,914		561,914
1996	566,306		566,306
1997	587,320	7,492	594,812
1998	625,711	22,107	647,818
1999	642,773	19,501	662,274
2000	613,977	22,991	636,969
2001	572,132	21,578	593,710
2002	470,035	18,426	488,461
2003	409,756	17,760	427,515
2004	435,854	16,105	451,959

Fuente: Elaborado a partir de Balances Generales del Organismo.

Desde otra perspectiva, los cambios en la recaudación también pueden visualizarse en las variaciones que presentan las tasas de aportes patronales efectivas promedios para el período considerado.

Por ejemplo, mientras que la tasa legal vigente de aporte patronal jubilatorio del sector privado es de 12,5% y la del sector público depende del tipo de institución (Entes Autónomos y Servicios Descentralizados 24,5%, Administración Central 19,5% y Gobiernos Departamentales 16,5%), las tasas promedio de aporte patronal han pasado de un 13.7% en el año 1998, hasta un 10.2% en el 2004.

#### 2.3.2. Otras contribuciones

Como hemos visto, la estructura financiera en el régimen uruguayo no cuenta solamente con aportes sobre la nómina de empleados y empleadores, sino también de contribuciones, que podemos clasificar en dos tipos: impuestos afectados y asistencia financiera del estado.

##### a. Impuestos afectados

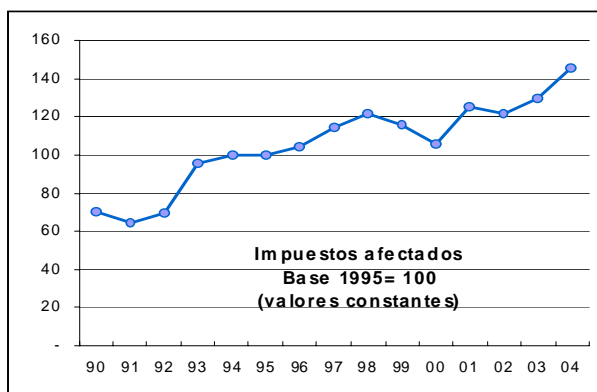
Como ya fue mencionado al analizar la estructura financiera del sistema, además de las contribuciones a la seguridad social, por ley se asignan como recursos del BPS parte del producido de la recaudación de otros impuestos: siete puntos del IVA básico, el COFIS y el impuesto a la Lotería.

Dentro de los impuestos afectados, el IVA afectado es el que tiene mayor peso. Hasta el año 1993, constituía el 100% de los impuestos afectados. A partir de ese año se incorpora el impuesto a la lotería, y desde el año 2001 el COFIS. En la actualidad, el IVA representa el 74.9% del total de impuestos afectados, seguido del COFIS que representa el 25%.

	Imp. Afectados	IVA	Cofis	Imp. Loteria
1990	185,485	185,485		
1991	171,036	171,036		
1992	184,349	184,349		
1993	251,682	250,550		1,133
1994	264,370	263,424		946
1995	264,054	262,859		1,195
1996	274,898	274,073		825
1997	302,362	301,407		955
1998	321,939	321,159		780
1999	305,149	304,436		713
2000	279,190	278,509		680
2001	331,348	283,348	47,479	521
2002	321,129	249,501	71,012	616
2003	341,543	252,580	88,614	349
2004	383,843	287,481	96,044	317

Fuente: Elaborado a partir de los Balances del organismo.  
 Expresados en valores constantes (IPC)- en miles de dólares de 2004

Considerando los impuestos afectados en su totalidad, la baja más pronunciada se dio en el periodo 1998-2000, período en el que descendió más de un 13%. Tuvo una recuperación importante a partir de dicho año, volviendo a descender en el 2002, para finalmente ajustarse al alza a partir del segundo semestre del 2003.



Si consideramos las cifras en términos de PBI, los impuestos afectados, que en 1990 representaban el 1.6% del P.B.I., hoy representan el 2.9%, lo que muestra una tendencia claramente creciente.

Se ha dado una sustitución de cotizaciones sobre la nómina por impuestos generales, que si bien en principio no tiene consecuencias sobre el equilibrio financiero del sistema de seguridad social, sí genera cambios en la redistribución de ingresos y modifica aspectos estratégicos de la reforma previsional.

En este sentido se puede afirmar que la financiación de la Seguridad Social es un tema multidisciplinario y a la vez una preocupación de tipo práctico. Así, lo que a simple vista parece ser una proposición directa de redistribución de ingresos, puede adquirir a su vez, el carácter de una política laboral, de utilización de recursos, o bien política de promoción de sectores específicos, e incluso de desarrollo de la economía en su conjunto. Por otra parte, lo que comienza siendo un sistema de seguro colectivo, puede evolucionar de tal manera que los recursos se transformen en aspectos importantes de la política fiscal del estado.

#### **b. Asistencia Financiera al BPS**

Se debe tener en cuenta que la Asistencia Financiera global que presentamos es la del BPS en su conjunto donde se incluye además de los riesgos de IVS y los Seguros por Enfermedad contributivos, las prestaciones no contributivas de vejez e invalidez, las prestaciones de Familia y Desempleo.

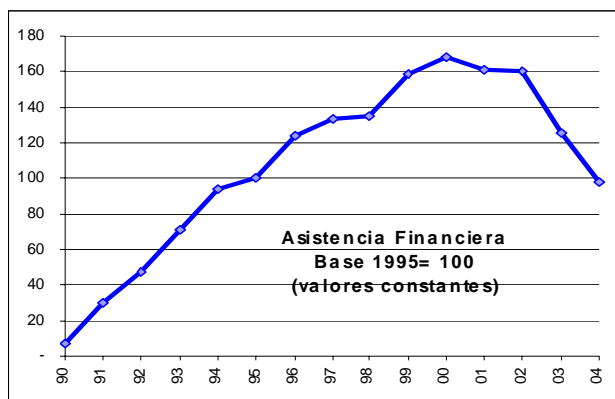
En el siguiente cuadro, podemos visualizar la evolución que ha tenido la asistencia financiera neta en el horizonte considerado, donde se ve una trayectoria creciente hasta el año 2000.

Año	Asistencia
1990	24,929
1991	106,421
1992	167,430
1993	248,023
1994	328,400
1995	350,697
1996	434,976
1997	467,421
1998	473,675
1999	557,300
2000	588,750
2001	563,781
2002	561,043
2003	440,281
2004	343,650

Fuente: Elaborado a partir de los Balances del organismo.  
Expresados en valores constantes (IPC) - en miles de dólares de 2004

Dejando de considerar el crecimiento explosivo de los primeros años, consecuencia entre otros de las mayores erogaciones ocasionadas por el cambio en la forma de revaluación de las prestaciones de pasividad, nos encontramos con incrementos importantes en el año 1996, que se puede atribuir al inicio de las transferencias de aportes a las AFAP, en 1999 – 2000 debido a la menor recaudación por contribuciones por el comienzo de caída en el nivel de la actividad económica y por las exoneraciones patronales

concedidas. Los datos indican a partir del año 2001 una menor Asistencia que responde a menores erogaciones por prestaciones por pasividades y a la recaudación del nuevo impuesto afectado al BPS, el COFIS. Esta tendencia se mantiene, llegando la asistencia a niveles similares a los del año 1995.

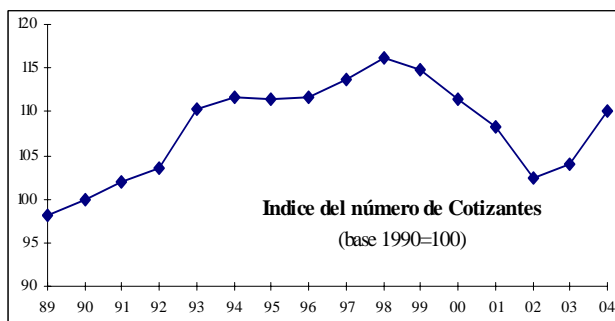


Como forma de medir la magnitud de la asistencia la analizamos en términos de P.B.I.. Los niveles actuales son del 2.6% del PBI, niveles que no se habían registrado desde el año 1995, habiéndose registrado guarismos del 4.74% en plena crisis económica del año 2002.

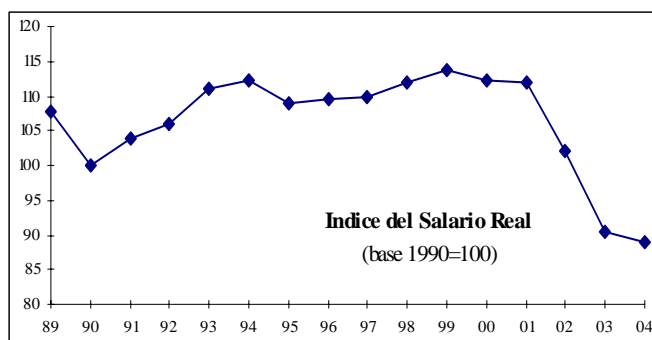
**2.3.3. Efectos macroeconómicos de cambios en la estructura financiera**

**a. Sobre la recaudación de aportes**

Si se compara el número de cotizantes de los años analizados, éstos se incrementaron. En el año 2004 el total de cotizantes fue superior a los del 1990 en más de 80.000 puestos (832.439 cotizantes promedio en 1990 y 916.147 en el 2004).



Si bien los salarios de cotización difieren de los salarios de la economía global, éstos últimos pueden utilizarse como una referencia de los primeros para el análisis de su evolución.



La caída del índice de los salarios reales entre los años 1990 y 2004 fue de 12%, lo que ayuda a explicar en parte la caída de la masa salarial y la menor recaudación.

Más allá de la evolución que se haya dado, es claro que la crisis financiera del 2002 marcó un punto de inflexión. A partir de allí, cabría esperar que la recaudación se incrementase. Esto sucedió, pero con un incremento menor al generado en el crecimiento del número de los cotizantes por dos efectos: uno es el ya mencionado en relación a la caída del salario real, y el otro, es que la disminución en los salarios promedios de cotización es mayor que la producida en la variación del IMS Nominal. Esta situación se explicaría por la consideración de que los salarios de cotización serían un reflejo del comportamiento del mercado laboral en cuanto a sus ingresos y reingresos en el período inmediato a la crisis, y que mostraría que los nuevos cotizantes se integran al sistema con salarios más bajos, lo que ocasionaría una tendencia a la baja del salario promedio, lo que se reflejaría en una menor recaudación.

Las variaciones del nivel de actividad económica, dependiendo del régimen de financiamiento, pueden afectar el equilibrio financiero de un sistema previsional porque incide sobre sus recursos y prestaciones. Por ejemplo, cuando la economía se expande es de esperar que aumenten los recursos y bajen las prestaciones porque aumenta el nivel de empleo y los salarios reales y por tanto las contribuciones de seguridad social y es probable que disminuyan las prestaciones de asistencia social, de salud y de desempleo. Por el contrario, situaciones recesivas agravarán desequilibrios estructurales y habrá necesidades de financiamiento adicionales.

Entonces, pueden señalarse como elementos determinantes principales en la menor recaudación de los recursos IVS del comparativo 1990 y 2004 en términos reales, las transferencias de aportes a las AFAP, las exoneraciones de aportes patronales que se establecieron a partir de 1995, el nivel de los nuevos salarios captados y la caída del salario real.

En el caso de Uruguay, dado el alto nivel que han alcanzado las contribuciones directas de los afiliados activos, resulta lógico pensar que las mismas no podrían ser incrementadas en el futuro, como forma de aumentar

la recaudación. Es por ello, que todo incremento de los requerimientos financieros deberían ser cubiertos a través de los Recursos Generales del Estado.

Asimismo, en relación al cambio de la estructura financiera del sistema, donde se puede mencionar como una de las principales causas el aumento en la Asistencia del Estado, lo que tuvo como consecuencia inmediata el disminuir en forma importante la participación de los aportes en el total de recursos. Dicho aumento fue generado en buena medida por el incremento operado en las prestaciones, mayoritariamente por la aplicación de la reforma constitucional, en que se determina la forma de revaluación. En menor medida incide también el incremento de los Gastos de Funcionamiento

En definitiva, el cambio en la estructura financiera del BPS operada entre los años 1990 y 2004 se explica por un lado por el cambio de aportes patronales a impuestos afectados y en segundo lugar por el aumento en la Asistencia Neta del Estado. El aumento de los impuestos afectados a partir del año 1993 tuvo la finalidad de ir compensando las rebajas y exoneraciones de aportes patronales. El aumento de la Asistencia fue impulsado fundamentalmente por varios elementos: la baja de la recaudación por aportes como consecuencia de la baja en los salarios promedios de cotización, el cambio en la forma de revaluación de las pasividades y la reforma previsional, que creó el pilar de ahorro individual en 1995.

#### **b. Sobre la redistribución del ingreso**

El otorgamiento de exoneraciones de aportes supone que el financiamiento del sistema fue cambiando de recursos provenientes de contribuciones especiales de seguridad social por impuestos indirectos explícitamente afectados al sistema de seguridad social y por la Asistencia de Rentas Generales.

Esta sustitución de cotizaciones sobre la nómina por impuestos generales, si bien en principio no tiene consecuencias sobre el equilibrio financiero del sistema de seguridad social, sí genera cambios en la redistribución de ingresos. El esquema de seguro se transforma gradualmente en un esquema de impuestos y transferencias. En la medida que no todos los que contribuyen tengan acceso a los beneficios, supone una redistribución desde la población contribuyente a los beneficiarios de las prestaciones de seguridad social. Por ejemplo, la reducción de los aportes patronales jubilatorios a un sector de actividad supondrá una transferencia de la sociedad en su conjunto - si se trata de un impuesto al consumo como lo es el IVA - a los pasivos de ese sector productivo, porque las cotizaciones que inicialmente estaban a cargo de los empresarios y trabajadores de ese sector, se sustituyeron por impuestos generales.

Las exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social en nuestro país inicialmente formaron parte de políticas de incentivos o fomento a determinadas actividades u organizaciones en el que se utilizó como instrumento la desgravación tributaria en general (impuestos nacionales y/o



municipales). Tal es el caso de la educación, las instituciones culturales, religiosas, deportivas, agrupaciones sin fines de lucro y actividades como el periodismo, etc., entre otras datan de las décadas de los 50 y 60 y las establecidas en la Constitución.

A partir de 1995 y en especial en los años más recientes, las exoneraciones de aportes patronales persiguieron objetivos macroeconómicos y se concedieron con la finalidad de mejorar la competitividad de determinados sectores, sobrellevar coyunturas desfavorables, fomentar la inversión y el empleo y para la reactivación económica. Fueron políticas selectivas para determinados sectores productivos y en el caso de las exoneraciones de aportes, focalizadas a uno de los factores de producción, el trabajo. Es decir, las exoneraciones de aportes a la seguridad social además de buscar reducir los costos de producción, lo hacen a través del abaratamiento en términos relativos de la mano de obra, con lo que se busca, promover la producción e incentivar el uso más intensivo del trabajo en relación a los otros factores de producción.

### **c. Sobre el equilibrio del régimen mixto**

Otra consecuencia del cambio en la estructura financiera tiene que ver con los aspectos estratégicos del régimen mixto. En la reforma de la seguridad social de la Ley 16.713 se estableció como incentivo una bonificación del 50% sobre las asignaciones computables del pilar de solidaridad intergeneracional a aquellos trabajadores que, disponiendo de salarios mensuales que no superaran el primer nivel de ingresos, optaran por el pilar de ahorro individual.

Dado que la opción por integrar el pilar de ahorro individual es esencialmente voluntaria, la bonificación fue concebida como un incentivo, puesto que de lo contrario era posible que no se captase a la gran mayoría de afiliados. La contracción del sistema de reparto, a causa de las bonificaciones que se otorgan a quienes realicen la opción por el régimen mixto, no generará directamente ahorros significativos respecto al sistema anterior. No obstante, tal contracción es la que hace posible la creación de un sub sistema de ahorro sin generar al sub sistema de reparto dificultades de carácter financiero en el largo plazo.

Este porcentual de bonificación se determinó en función de las tasas de aportes jubilatorios establecidas en la reforma y dada la estructura de exoneraciones vigentes a esa fecha, de manera que pudiera ser financiado por los aportes patronales jubilatorios y respetando el equilibrio financiero del pilar de solidaridad en el largo plazo. Las exoneraciones de aportes patronales jubilatorios que se fueron concediendo con posterioridad a la ley de reforma previsional llevaría a que para algunos trabajadores la bonificación estará financiada por los aportes patronales y en otros casos los recursos provendrán de impuestos generales.

## **3. Sistema financiero**

El sistema financiero de un régimen de financiación colectiva es la valoración actuarial que nos permite determinar la cuantía de los recursos y establecer la forma en como se equilibran esos recursos con sus erogaciones en el tiempo.

El horizonte de tiempo donde se verifica tal equilibrio es determinante para saber si el sistema es de Capitalización completa, parcial o de reparto de gastos.

A partir de este punto todos los análisis y comentarios que haremos se centrarán en el sistema administrado por el B.P.S. y correspondiente a la cobertura de los riesgos de largo plazo por Invalidez, Vejez y Muerte contributivos.

### 3.1 El sistema mixto uruguayo

En particular para el caso uruguayo, el nuevo sistema mixto aprobado prevé la coexistencia de un subsistema de reparto cuyo horizonte temporal es muy pequeño (mensual), con uno de ahorro individual, con la particularidad de que es aplicable obligatoriamente, en ambas situaciones, un único sistema de obtención de derechos y generación de causales.

Concretamente, el nuevo régimen está constituido por dos niveles o pilares que se complementan:

- 1) El Subsistema Solidario en el que regirá un **sistema financiero de reparto**, de prestación definida (**PD**), y **público**, que será administrado por el Banco de Previsión Social. Se integran a él en forma obligatoria todos los afiliados activos del sistema.
- 2) El Subsistema de Capitalización Individual, en el que regirá un **sistema financiero de ahorro individual**, de contribución definida (**CD**) para las prestaciones de vejez, cuyos fondos serán administrados en forma **privada** por las AFAP (Administradoras de Fondos Previsionales). Se integrarán a él en forma obligatoria quienes tengan ingresos mensuales superiores al nivel 1, equivalente a \$ 5.000<sup>1</sup> (valores a mayo de 1995) y en forma voluntaria por el 50% de sus ingresos quienes tengan ingresos por debajo de dicho nivel.

Los recursos del régimen de solidaridad intergeneracional serán:

- los aportes patronales jubilatorios sobre los ingresos mensuales hasta el triple del nivel 1
- los aportes personales jubilatorios sobre los ingresos mensuales hasta el nivel 1
- los tributos afectados al sistema.

Los recursos del régimen de ahorro individual serán:

- los aportes personales jubilatorios sobre los ingresos mensuales superiores al nivel 1 y hasta el triple de dicho nivel

---

<sup>1</sup> Valor a partir del 1/7/2005: \$ 12.951

- los aportes personales jubilatorios sobre el 50% de los ingresos mensuales del nivel 1 de quienes optaron voluntariamente por su incorporación al sistema
- los aportes patronales por servicios bonificados
- los depósitos voluntarios y/o convenidos
- la rentabilidad mensual del fondo de ahorro previsional

### 3.2 Administración del sistema

Cabe recordar, que uno de los aspectos claves de todo sistema contributivo de Seguridad Social, es su cobertura efectiva, es decir que el número de personas realmente captados por el sistema como contribuyentes sea el que finalmente recibirá una prestación como beneficiarios. Por lo tanto, si los sistemas no son administrados cuidadosamente, pueden aparecer personas que no han hecho las contribuciones necesarias, o la situación inversa, lo que hace al sistema más débil.

Dos aspectos claves en cualquier sistema de seguridad social, y de igual peso en su administración son:

- recaudación efectiva y confiable
- pago de beneficios de manera correcta

A menos que las contribuciones sean consecuencia de una recaudación confiable, y a niveles suficientes, los beneficios pueden no ser adecuados. Los ingresos son esenciales para la sustentabilidad del sistema.

La función de recaudación desde un punto de vista global y de país, puede organizarse fundamentalmente de dos formas:

- sistemas paralelos
- sistemas integrados

de las agencias recaudadoras de impuestos y de contribuciones de seguridad social.

En Uruguay, tenemos sistemas paralelos. En particular, las contribuciones al nuevo régimen (solidario y de ahorro) se efectúan en forma conjunta, siendo el B.P.S. la entidad donde se centraliza la recaudación, que debe efectuarse en forma nominada. Posteriormente, y en forma mensual, se procede a la distribución de los recursos entre ambos subsistemas por parte del B.P.S.

Esta recaudación nominada es fundamental para el sistema, ya que es la base de datos que se convierte en la historia laboral del trabajador y que se utiliza para el pago de prestaciones tanto en actividad como al momento de la liquidación de la pasividad. Adicionalmente determina el monto a transferir a las administradoras de fondos y a acreditarse en cada cuenta de ahorro individual.

Esta característica es básica, ya que tanto en los sistemas de CD o PD, públicos o privados, de capitalización o no, la mayoría de las pensiones requieren de los datos sobre los ingresos a través de la vida, y/o de las contribuciones efectuadas por los individuos, de forma de poder efectuar cálculos precisos de sus beneficios.

Los flujos de efectivos y los de información inevitablemente, ya que involucran diferentes actores, deben ser coordinados y focalizados simultáneamente. Esta condición es esencial que el organismo pueda determinar correctamente sus obligaciones para con sus afiliados.

En la actualidad este doble flujo simultáneo de información y financiero se obtiene a través de la prefacturación de las obligaciones de contribuciones por parte del BPS a las empresas obligadas al pago, y este flujo se acentuará a través de la implementación del sistema de cuenta individual de los afiliados.

Las razones expuestas precedentemente son la base para que en nuestro país hasta el momento, existan un sistema paralelo con dos entidades recaudadoras: el BPS, como institución recaudadora de contribuciones de seguridad social, y la DGI, como institución recaudadora de impuestos.

Aún cuando la DGI estuviese en condiciones de enfrentar la recaudación de las contribuciones de seguridad social en esta forma nominada, hay tres elementos básicos que determinan el grado de éxito de los planes de recaudación integrada (impuestos y contribuciones a la seguridad social), y que deben tenerse en cuenta:

- 1) el nivel de modernización de la administración de impuestos.
- 2) el nivel de modernización de la organización de seguridad social
- 3) la cultura de cada organización en cuanto al tratamiento de los adeudos.

En principio podemos afirmar que las integraciones funcionan mejor cuando ambas instituciones (DGI y BPS) cuentan con el mismo grado de modernización, por lo que el objetivo de integración puede focalizarse en la transferencia de la función de recaudación.

En el caso de Uruguay, la DGI se encuentra actualmente con desventajas sustanciales en materia de procesos administrativos e informáticos que hacen inviable la transferencia a ella de nuevas actividades recaudatorias, en especial las de seguridad social. La DGI necesita de una modernización significativa, y la integración de las actividades de recaudación en estas circunstancias, constituye un reto muy difícil de superar.

Por lo tanto, un proyecto de integración exitoso podría ser implementado sólo si la administración de impuestos se modernizase hasta el punto donde sea efectiva utilizando las modernas tecnologías de la información y posea un sistema razonablemente confiable de retenciones con base en el empleador y la información nominalizada presentada por este en relación a sus empleados.

El tercer parámetro que consideramos que no se cumple para la adecuada transferencia es que las culturas de ambas organizaciones son diferentes en materia recaudatoria en especial por la prioridades que se dan a los aspectos fiscalistas. Mientras que el centro del sistema recaudatorio del BPS es la maximización de aportes nominalizados, la DGI se focaliza en la maximización de contribuciones innominadas.

En consecuencia, a pesar de que la integración de los impuestos y contribuciones en un solo organismo pudiera implicar una baja en los costos de administración, no asegura un aumento del importe de los aportes al sistema de Seguridad Social, y podría generar desajustes tanto en el régimen de ahorro individual, perjudicando a los trabajadores, como aumentando el costo del sistema solidario por efecto de la generación de prestaciones que pueden no estar financiadas por las contribuciones.

No obstante, cualquiera sea el sistema recaudatorio elegido, es imprescindible la existencia de coordinación y cooperación entre las diferentes organizaciones gubernamentales, de forma de tener éxito en las respectivas misiones.

### **3.3 Efectos de los cambios en el sistema financiero en el corto y mediano plazo**

El régimen mixto de la reforma supone una contracción del régimen de reparto que consiste en una reducción tanto de aportes como de prestaciones, pero que se dará a distinto ritmo y en diferentes momentos del tiempo.

En el régimen reformado el total de aportes patronales jubilatorios se mantienen como fuente de financiamiento exclusiva del sistema solidario. Por el contrario, solo una parte de los aportes personales permanecen en el mismo. La magnitud de esto dependerá del número de cotizantes optantes por el régimen mixto y por ende, de las asignaciones computables afectadas. Se espera que el porcentaje de optantes por el régimen mixto sea creciente con el correr del tiempo, dado que la ley otorga incentivos jubilatorios a los optantes voluntarios.

En el corto y mediano plazo, estaríamos en el denominado “período de transición” de la reforma, período en el que predominará la baja en la recaudación por los aportes que comienzan a destinarse al pilar de ahorro, por sobre la disminución de las prestaciones. Este costo de transición es insoslayable, aún cuando el diseño de la reforma contiene una serie de elementos que han apuntado a amortiguar el impacto de dicho costo, lo que permitió un bajo nivel del costo de transición.

Es importante resaltar que en el mediano plazo esta contracción opera con cierta gradualidad tanto en términos físicos como monetarios, lo que responde básicamente a dos motivos:

- los mayores de 40 años al momento de la reforma, en principio quedaron en el régimen de transición y la totalidad de los aportes personales se destina al régimen de solidaridad.
- la integración al pilar de ahorro de los trabajadores menores de 40 años no fue inmediata y completa porque depende de los ingresos salariales y del uso que se hace del derecho a opción.

*Entonces, el efecto financiero esperado de la reforma sobre los recursos es una reducción de los aportes personales en el mediano plazo y con tendencia*

creciente en el tiempo dependiendo del porcentaje de los cotizantes optantes por el régimen mixto.

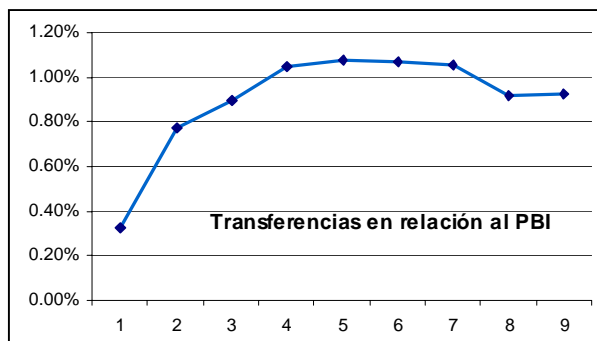
En el siguiente cuadro, podemos apreciar la evolución que han tenido las transferencias a las AFAP, y su relación con el PBI:

Año	Transferencias AFAP	Transferencias s/ P.B.I.
1996	40235	0.33%
1997	104797	0.77%
1998	125084	0.89%
1999	140407	1.05%
2000	141970	1.08%
2001	127252	1.07%
2002	126145	1.05%
2003	110387	0.92%
2004	122486	0.93%

De alguna forma, el costo de la transición lo podemos visualizar analizando la recaudación que dejamos de percibir, por constituir las transferencias de aportes a las AFAP.

En términos de PBI, el mayor costo se dio en el año 2000 con un 1.08% del PBI, momento a partir del cual comienzan a disminuir levemente.

Puede observarse que el costo ha tenido hasta el momento cifras poco significativas y manejables.



Otro de los motivos de la reforma del régimen jubilatorio anterior fue su desequilibrio financiero y actuarial creciente. En el Uruguay, de acuerdo a la Constitución, el financiamiento de las pasividades es tripartito, con asistencia financiera del Estado que debe cubrir la diferencia entre recursos propios y las erogaciones. Más allá que el objetivo de la reforma no fue la eliminación de la asistencia financiera, si se consideró la reducción del déficit en el largo plazo.

Como fue explicado en los párrafos anteriores, la sustitución parcial del régimen de reparto por el de ahorro individual supone una reducción tanto de

ingresos como de egresos, pero a distinto ritmo. Los aportes se reducen primero por que parte de los mismos se destinan al pilar de ahorro generando un aumento inicial del déficit, lo que se denomina el costo de transición. Pero en el largo plazo, la contracción que se dará en los egresos por pasividades será superior, por lo que se bajará el déficit del sistema.

Las menores prestaciones por jubilaciones se deben tanto al bajo crecimiento del número de jubilaciones como a los niveles de la prestación promedio debido a la baja de los salarios afectados al régimen de reparto.

De esta manera, el comportamiento esperado de la Asistencia Financiera por efecto de la reforma es un aumento de la misma inicialmente y una baja gradual en el mediano y largo plazo.

### **3.4 Efectos de los cambios en el sistema financiero en el largo plazo**

A efectos de tener elementos de análisis y conocer la situación financiera en el largo plazo del régimen obligatorio de solidaridad intergeneracional administrado por el Banco de Previsión Social, se elaboraron proyecciones financieras de ingresos, egresos y déficit del régimen de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) contributivo.

Se consideraron los recursos por aportes jubilatorios y la cuota parte de impuestos afectados y las prestaciones de jubilaciones, pensiones, subsidios para expensas funerarias, subsidios transitorios, rentas permanentes y la cuota parte de gastos administrativos. No se contempla los recursos y prestaciones de actividad (seguro por enfermedad, subsidio por maternidad y cargas salariales) ni las prestaciones asistenciales (pensiones graciables, pensión por invalidez y vejez y asignaciones familiares).

Los resultados de estas proyecciones deben ser tomados como valores indicativos que pretenden dar una idea de la trayectoria de las variables asociadas al régimen IVS.

#### **3.4.1 Ingresos**

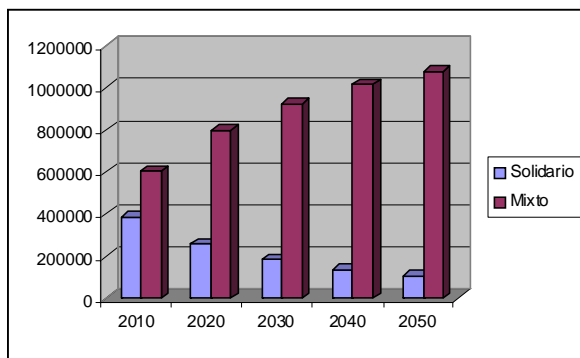
De acuerdo con la reforma previsional, todos los cotizantes ingresan al pilar solidario, pero aquellos cuyos ingresos superen determinados topes, y aquellos que realicen la opción expresa pueden quedar comprendidos en ambos pilares, es decir, aportan al sistema de reparto y además al sistema de capitalización individual, los que consideramos estarían integrados plenamente en el régimen mixto.

La estructura de los cotizantes por régimen cambia en forma importante a lo largo de la proyección. El número de afiliados que permanecen exclusivamente en el pilar solidario disminuyen en términos absolutos, y la mayor parte de los cotizantes pasan a integrar simultáneamente ambos pilares.

A continuación se muestra gráficamente la evolución de los cotizantes para ambos regímenes, donde para el año 2010 la estructura de los cotizantes muestra que el 39.1% optan por permanecer exclusivamente en el sistema de

reparto y el 60.9% restante en el mixto. Para el año 2050, sólo el 9% permanecería en el solidario exclusivamente.

Este cambio en la estructura de los cotizantes tiene un efecto importante en la recaudación del pilar solidario, como consecuencia de los aportes que se transfieren a las cuentas individuales, produciéndose la contracción del sistema de reparto.



Mientras que los aportes pasan de representar el 3.43% del PBI en el 2010, al 3.09% en el año 2050, las transferencias muestran una tendencia creciente, pasando del 1% del PBI en el año 2010 al 1.28% del PBI en el año 2050.

En el siguiente cuadro se muestran, para años seleccionados, los importes de aportes e impuestos afectados proyectados en el largo plazo

**Ingresos propios IVS proyectados 2010 – 2050**

(en valores constantes, expresados en millones de dólares promedio de 2003)

	2010	2020	2030	2040	2050
<b>Aportes</b>	509	580	695	838	1.012
<b>Imp. Afectados</b>	289	352	429	523	637
IVA	196	239	292	356	434
COFIS	92	112	137	167	204
<b>TOTALES</b>	<b>797</b>	<b>932</b>	<b>1.124</b>	<b>1.361</b>	<b>1.650</b>

En el largo plazo se prevé que los ingresos IVS totales crezcan en promedio un 1,8% anual. El crecimiento promedio anual estimado de aportes (1,7%) es



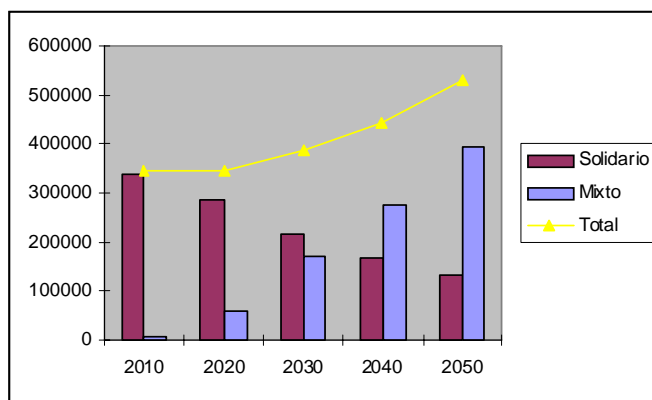
inferior al de impuestos afectados (2,0%). El incremento de los aportes se explica fundamentalmente por el aumento de los salarios reales en el período, ya que el crecimiento físico de los cotizantes es inferior al 0,5% anual promedio.

En el período considerado, se visualiza la persistencia del efecto de la contracción del sistema por la pérdida de aportes personales que se mantiene aproximadamente hasta el año 2030. A partir de ese año, aunque persiste el descenso de este indicador, se observa un cambio en la tendencia, la tasa de decrecimiento se hace menor porque se alcanza la madurez del régimen. Los ingresos totales del pilar solidario pasan de representar 5,37% del PBI en el 2010 a 5,03% en el 2050.

Cerca de ese año se estaría alcanzando la madurez de la contracción del sistema y quedaría definida la nueva estructura de financiamiento del régimen IVS. Los aportes representarían 1,59 veces los impuestos afectados.

### 3.4.2 Egresos

Desde el punto de vista físico, la evolución del stock de jubilados, atendiendo al régimen que los ampara sería el siguiente:



Los identificados como del régimen solidario, son aquellos que percibirán prestaciones sólo del régimen solidario, mientras que los identificados como del sistema mixto, son los que recibirán prestaciones del régimen solidario y de ahorro simultáneamente.

Es notorio el crecimiento de los jubilados con prestaciones del sistema mixto, que muestran una tendencia constantes, que en promedio en las cuatro décadas sería del 10.3%.

En términos monetarios, se prevé una baja de jubilaciones que se explica por el comienzo de la contracción del sistema: reducción del monto de la jubilación promedio y menores altas anuales por efecto de las reformas paramétricas y las condiciones más exigentes para el acceso. Asimismo existe un incremento de las pensiones debido a un proceso de sustitución de

las pensiones generadas en el régimen anterior -que quedaron subvalorizadas- por las nuevas altas de pensiones, con montos promedio superiores.

En el largo plazo se prevé que las erogaciones totales crezcan en promedio un 1,24% anual. Las jubilaciones crecen 1,59% en promedio anual y las pensiones bajan 0,07%. El incremento de las jubilaciones viene dado fundamentalmente por el aumento de los salarios reales a través de la regla de indexación en el período. En el caso de las pensiones se observa que hasta el 2020 siguen un proceso creciente explicado principalmente por el predominio de las razones ya comentadas en el mediano plazo. Pero en los años siguientes las proyecciones muestran caídas anuales de las pensiones aproximadamente hasta el 2040 y posteriormente un nuevo crecimiento anual.

Se visualizan dos efectos; la contracción del sistema y el envejecimiento demográfico. Hasta el 2040 se aprecia una reducción continua del sistema que marca la madurez del sistema IVS reformado y el estado estacionario, pero en los últimos años de la proyección aparece un nuevo factor que contrarresta la contracción y lleva a un nuevo crecimiento anual que se explica por las bajas en las tasas de mortalidad por edad que hace que cada pasividad tenga que servirse durante más años en promedio.

### **3.4.3 Resultado financiero**

En el largo plazo tanto los ingresos como los egresos muestran crecimientos, pero las variaciones anuales de los ingresos superan al de los egresos (1,84% y 1,24% promedio anual respectivamente). Esta disparidad en los aumentos de ingresos y egresos llevaría a que el déficit se transforme en un superávit financiero en años cercanos al 2030. Entre los años comprendidos entre el 2030 y 2040 se entraría en la etapa de madurez del sistema que es cuando se jubilan las primeras cohortes comprendidas plenamente en el sistema reformado. En el tramo final de la proyección el resultado se vuelve a transformar en déficit como consecuencia de un nuevo efecto que es el crecimiento de los egresos por el envejecimiento demográfico.

El resultado pasa de un déficit de 1,46% del PBI en el 2010 a prácticamente un equilibrio financiero en el 2050 (0,02%).

Llama la atención que el sistema reformado llegue al final del período de proyección prácticamente a un equilibrio financiero, pero para ello es necesario considerar en los ingresos la cuota parte del IVA afectado y el COFIS.

Hay ciertos fundamentos que explican que solo considerando las contribuciones sociales de trabajadores y patronos no se cubran las erogaciones. Se podrían mencionar tres razones: i) las exoneraciones de aportes patronales, ii) la existencia de mínimos jubilatorios y iii) un desequilibrio actuarial por efecto de la longevidad de vida.

Las exoneraciones de aportes patronales en el 2004 alcanzaron cerca de 121 millones de dólares corrientes y representaron cerca de un punto del PBI (0.9%). De ese total, 62.1 millones correspondieron a aportes jubilatorios exonerados por disposiciones anteriores al año 1995 y los 58.6 millones restantes a exoneraciones concedidas en el período 1995 – 2004. Del total de COFIS recaudado en el 2004 se prorrateó a IVS 84 millones de dólares corrientes para compensar las exoneraciones concedidas. Esto muestra la relevancia de mantener los impuestos afectados mientras no se modifiquen las exoneraciones de aportes.

La ley de 16.713 estableció mínimos jubilatorios que son una función creciente de la edad de retiro. Si se los compara con el tope mínimo del régimen anterior, los actuales son en general de montos superiores. Estas prestaciones mínimas cumplen en los programas de seguridad social con las funciones de contención de la pobreza en la vejez y la redistribución de ingresos hacia los estratos inferiores. Si bien su financiamiento no está explicitado, estos surgen del fondo del programa contributivo y/o de los impuestos generales. En las proyecciones se estimó el costo de los mínimos legales y en el 2050 alcanzarían a 73 millones de dólares a valores promedio de 2003.

De acuerdo a los supuestos demográficos de la proyección y a vía de ejemplo, si se comparan los valores del año 2005 con los del 2050 se tiene que a los 60 años de edad la expectativa de vida de los hombres en promedio aumentaría cinco años y para las mujeres tres años. Este aumento de la longevidad llevará a un desequilibrio actuarial individual entre años aportados y años en que se percibe la pasividad. Las tasas de aportes y el cálculo de las prestaciones establecidas en la ley 16.713 no tuvieron en cuenta el grado de envejecimiento que muestran las proyecciones de población actuales.

Este desequilibrio no es parejo para trabajadores públicos y privados porque hay que recordar que si bien la tasa de aportes personales es la misma para todos, las tasas de aportes patronales jubilatorios del sector público son superiores al del sector privado, e incluso difieren según sea el tipo de organismo estatal. A vía de ejemplo, en el 2004 la tasa promedio del aporte jubilatorio fue de 25,05% en tanto que la de Civiles fue de 34,65%. En definitiva este desequilibrio entre aportes y prestaciones va a tener que ser financiado con impuestos generales hasta tanto no se instrumente un ajuste de los parámetros que definen el régimen de reparto.

#### **4. Consideraciones finales**

Del análisis de la estructura financiera del sistema administrado por el B.P.S. surge que luego de la recesión de los años 1999 – 2002, los recursos comenzaron a crecer principalmente a partir del segundo semestre de 2003. Si bien hubo un aumento significativo en el número de puestos cotizantes, no fue acompañado en la misma magnitud por los salarios de cotización. Los nuevos cotizantes no solo ingresaron a salarios corrientes por debajo de los salarios promedio de los que ya estaban cotizando, sino que además afectó

el hecho que la recuperación del salario real comenzó a operar a partir del segundo semestre de 2004.

Más específicamente, de la evolución de los aportes patronales recaudados por el BPS en el período se observa que éstos tuvieron un comportamiento no constante, con descenso e incrementos, mostrando una recuperación sobre el final del período estudiado, tal cual fue mencionado. Esta evolución de los aportes patronales responde a varios factores: nivel de actividad económica en general, cambios en la tasa de aporte general, establecimiento de tasas de aportes patronales por servicios bonificados, nuevas exoneraciones de aportes patronales.

Respecto a este último punto, la eliminación de las exoneraciones de aportes patronales es importante por varias razones. Se pueden señalar entre otras, la mejora en la equidad del régimen, la mejora de los efectos redistributivos del sistema y permitir financiar en forma adecuada la bonificación del sueldo básico jubilatorio para aquellos que hayan hecho la opción voluntaria de afiliación a la nueva ley jubilatoria.

No debemos olvidar que se hace necesario un estudio de evaluación de las exoneraciones como política de estímulo, de forma de identificar y aislar cada uno de los posibles determinantes del comportamiento de las variables involucradas y cuantificar la importancia relativa de cada uno de ellos. El diseño y evaluación de las políticas macroeconómicas de incentivos a sectores productivos y del empleo trascienden a los objetivos de las políticas de protección social y en particular a los de la seguridad social.

Asimismo, se pudo observar que los efectos de la reactivación económica fueron más lentos en el mercado de trabajo que en el mercado de bienes y servicios y de ahí la discrepancia de crecimientos entre aportes e impuestos.

Los impuestos afectados tuvieron en casi todo el período de estudio incrementos con excepción del período 1998 a 2000 y del año 2002, momento a partir del cual se comienza la recuperación, con una notoria variación a partir del año 2004, reflejo de la reactivación económica que comienza a procesarse.

Ya enfocándonos en el sistema financiero, en el régimen reformado el total de aportes patronales jubilatorios se mantienen como fuente de financiamiento exclusiva del sistema solidario, pero solo una parte de los aportes personales, cuya proporción depende del número de cotizantes optantes por el régimen mixto y de las asignaciones computables afectadas.

En el corto y mediano plazo, el efecto financiero más notorio es que predominará la baja en la recaudación como consecuencia de los aportes que comienzan a destinarse al pilar de ahorro (costo de transición), que tendrá tendencia creciente en el tiempo dependiendo del porcentaje de los cotizantes optantes por el régimen mixto.

Otro de los motivos de la reforma del régimen jubilatorio anterior fue su desequilibrio financiero y actuarial creciente. Aunque el objetivo de la reforma

no fue la eliminación de la asistencia financiera, sí se consideró la reducción del déficit en el largo plazo.

En el largo plazo, la contracción del sistema se dará principalmente por la disminución en los egresos por pasividades, que al ser mayor a la baja de los ingresos, tiene como consecuencia la baja del déficit del sistema.

En resumen, el comportamiento esperado de la Asistencia Financiera por efecto de la reforma es un aumento de la misma inicialmente y una baja gradual en el mediano y largo plazo. En los primeros años, se dará un costo de transición que tendrá como principal factor la disminución de los ingresos por aportes, y en el largo plazo, las proyecciones prevén que el déficit se reducirá, por las razones explicitadas en el párrafo anterior.

Sin embargo, en el tramo final de las proyecciones, cuando el régimen entra en la madurez el envejecimiento demográfico llevará a que la relación cotizantes a jubilados tienda a disminuir encareciendo el sistema. Es de prever que esta tendencia seguirá profundizándose y será necesario introducir alguna reforma, por lo menos en algunos parámetros asociados a las prestaciones.

Esto llevará necesariamente a la revisión, entre otros aspectos, de las tasas de contribuciones y de las tasas de reemplazo aplicables a los sueldos básicos jubilatorios. Se destaca que más que un cambio en las edades de retiro, se requieren ajustes sustanciales en las contribuciones y/o los niveles de prestaciones previstos, de forma que en el largo plazo se vuelva a un equilibrio financiero sostenible.

Es interesante destacar que, desde el punto de vista financiero, aún en el mejor período, es necesario mantener una fuente de financiamiento externa como el IVA afectado y el COFIS. Estos recursos son necesarios por tres razones fundamentales: en primer término porque por este medio se deben financiar las exoneraciones de aportes patronales, en segundo lugar los mínimos jubilatorios no tienen un financiamiento de las contribuciones y por ende deben ser cubiertas por los impuestos y en tercer lugar, en el largo plazo existirá un desequilibrio actuarial entre los aportes y las prestaciones a nivel individual de quienes no estén afectados por los mínimos jubilatorios de tal importancia que se requerirá de recursos adicionales a las tasas de aportes previstos.

Para hacer más transparente y equilibrado desde un punto de vista financiero al régimen de reparto de solidaridad, sería necesario que:

- se reintegre al BPS los recursos por aportes patronales que se fueron sustituyendo por impuestos afectados
- se expliciten los costos y la forma de financiamiento de los mínimos jubilatorios, de manera de hacer más transparente al sistema
- se ajusten los parámetros más significativos asociados al modelo previsional para devolver al régimen el equilibrio financiero - actuarial roto por el envejecimiento demográfico.

## Referencias utilizadas

- (1) Camacho, L., "La reestructuración del primer pilar de protección. Efectos financieros de la contracción del primer pilar del nuevo régimen previsional mixto uruguayo", en Indicadores de la Seguridad Social, BPS – AEA, N° 187, Junio 2002.
- (2) "Exoneraciones de Aportes Patronales del Banco de Previsión Social. Algunos de sus efectos en los programas de Previsión Social" en AEA- BPS, Comentarios de la Seguridad Social, N° 2, Enero – Marzo 2004.
- (3) "Régimen Legal y Distribución de las Prestaciones Económicas del Beneficio de Asignaciones Familiares", en AEA – BPS, Comentarios de Seguridad Social – N° 5, Octubre – Diciembre 2004.
- (4) "Principales resultados del nuevo sistema previsional uruguayo", en Indicadores de la Seguridad Social AEA, N° 189, Agosto de 2002.
- (5) Manual del Contribuyente de ATYR.
- (6) Caristo, A. (2001), "Evolución en perspectiva de los recursos del Banco de Previsión Social: Período 1990 - 2000" en Indicadores de la Seguridad Social, BPS – AEA, N° 182, Noviembre 2001.
- (7) Camacho, L. (1997), "Elementos generales del financiamiento del nuevo sistema previsional uruguayo". BPS, AEA, en Indicadores de la Seguridad Social, BPS - AEA, N° 151.
- (8) Camacho, L. (1998), Reestructuración financiera del sistema previsional uruguayo. Análisis de los cambios estratégicos, en Estudios de la Seguridad Social, AISS, N° 86, 1999.
- (9) Scardino, A. (1998), "Proyecciones Económico – Actuariales. El caso uruguayo. Metodología y resultados", en Estudios de la Seguridad Social, AISS, N° 86, 1999.
- (10) Camacho, L y Giambruno, M.Inés. "La incidencia de variables demográficas y económicas en Regímenes de Financiamiento colectivo de la Seguridad Social. "Conferencia Interamericana de Seguridad Social - Subregión Cono Sur Reunión Técnica : Demografía y Seguridad Social
- (11) Camacho, L."Nuevas Modalidades de financiación de la Seguridad Social en América Latina a la luz de las nuevas realidades Económicas". Revista Internacional de Seguridad Social No. 3/92
- (12) Scardino, A (2003). "Mínimos garantizados en el sistema previsional mixto uruguayo" Revista CIESS 4 – Julio 2003.
- (13) "Razones de la reducción del Déficit del B.P.S." en Comentarios de la Seguridad Social N° 6 –Enero-Marzo 2005.

(14) "Recaudación del BPS –Comparativo 2003-2004" en Comentarios de la Seguridad Social N° 6 –Enero-Marzo 2005.

(15) "Proyección financiera del sistema previsional contributivo administrado por el BPS- Análisis global. En Comentarios de la Seguridad Social N° 7 – Abril-Junio 2005.

(16) Caristo, A. "Exoneraciones de aportes patronales del BPS – Algunos de sus efectos en los programas de Previsión Social" en Comentarios de la Seguridad Social N° 7 – Abril-Junio 2005.