

**PROYECCION FINANCIERA DEL SISTEMA PREVISIONAL
CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO POR EL
BANCO DE PREVISION SOCIAL**

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

PROYECCION FINANCIERA DEL SISTEMA PREVISIONAL CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO POR EL BANCO DE PREVISION SOCIAL

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En los análisis realizados precedentemente en relación a diversos aspectos financieros del sistema previsional, se consideran en forma analítica los principales resultados de las proyecciones del régimen IVS contributivo administrado por el BPS, teniendo como base la información de los años 2003 y 2004.

En esta última parte, se realizarán una serie de consideraciones que sintetizan los principales resultados de los análisis particulares y se comentan sus aspectos más relevantes. Por último se plantean una serie de medidas que se deberían tomar a los efectos de que el sistema sea más transparente, solidario, equitativo y equilibrado desde el punto de vista financiero.

Previamente al análisis de los aspectos reseñados, cabe establecer que las hipótesis demográficas y económicas que sirvieron de base a las proyecciones se basan en algunos de los escenarios posibles, por lo que las estimaciones resultantes deben ser interpretadas atendiendo a esta restricción. No pretenden ser predicciones específicas del estado financiero futuro del programa, sino indicadores de tendencias esperadas dentro de un rango razonable y bajo una serie plausible de condiciones demográficas y económicas.

Consideraciones sobre las variables física del sistema en el escenario base

El nuevo régimen previsional, que aún se encuentra en su etapa de transición, crea un régimen de capitalización individual a partir de una reforma sustantiva del sistema de reparto anterior. Ello ha sido posible por la contracción del régimen de reparto, en especial por el cambio de destino de parte de los aportes personales de afiliados que se integren al régimen de ahorro.

Desde el punto de vista físico, considerando a los contribuyentes, jubilados y pensionistas, la contracción del sistema no tiene efectos significativos puesto que el régimen de reparto sigue teniendo idéntica vigencia que el régimen anterior.

Existen sin embargo, otros cambios de significación en los planes jubilatorios y pensionarios que afectarán sensiblemente este tipo de variable, en especial los que restringen el acceso a las prestaciones como el aumento a 35 años de actividad para tener causal jubilatoria y la necesidad de tener registrados los aportes en la historia laboral (para no dependientes se requieren los aportes efectivos). Existen además cambios importantes en relación a las pensiones por sobrevivencia.

Por lo tanto, en los siguientes puntos, las evoluciones físicas globales analizadas son efectos de los cambios en los planes provisionales más que en la creación del sistema de ahorro individual. No obstante, se comentaran en términos generales la incidencia que tendrán en el total de cotizantes y jubilados el crecimiento del número de afiliados a ese nuevo régimen.

1. Evolución de cotizantes

Se prevé que para el escenario base el número total de cotizantes crezca en todo el período de la proyección. El aumento promedio anual será del orden del 0,45% anual. Corresponde destacar que estos cambios son consecuencia directa del crecimiento de la población ocupada, puesto que en este escenario se mantiene el nivel relativo de evasión. Este supuesto es levantado en el análisis de sensibilidad y los escenarios alternativos.

Se presenta un resultado muy importante relacionado con el envejecimiento demográfico de la población activa en el largo plazo. Se aprecia que los cotizantes de menos de 40 años disminuyen del 52% del total en el 2010 a solo el 47% en el último año de la proyección, en beneficio de los cotizantes de mayor edad. Este resultado puede ser complementado si tenemos en cuenta que la edad media de los cotizantes aumentará en el período de proyección en más de dos años.

Como hemos establecido, los cotizantes pueden bajo ciertas circunstancias integrarse además al régimen de ahorro individual. A priori, dadas las condiciones favorables establecidas por la reforma previsional, es de prever un crecimiento sostenido de cotizantes con doble régimen. En tal sentido, en la proyección demográfica se observa un cambio importante en la estructura de los cotizantes por régimen aplicable. Los cotizantes que solo aportan al sistema solidario van disminuyendo en términos absolutos en el tiempo que incide en el crecimiento de quienes aportan en ambos pilares. Este aumento será significativo puesto que pasarían de representar el 61% del total de cotizantes en el año 2010 a más del 90% al final del período de proyección.

2. Evolución de jubilados

Una primera perspectiva la tenemos a través de la consideración del número de altas de jubilados. En ese sentido, se puede apreciar que por la causal común, en los primeros años, existe una sensible disminución atribuible a las condiciones más exigentes para la prueba de años de actividad. A partir del año 2010 se revierte el comportamiento puesto que se presentará un crecimiento de las altas en las tres causales posibles.

En el corto y mediano plazo, los cambios en las altas tienen mucha incidencia en la disminución del número total de jubilados. Sin embargo, cuando el régimen entra en la madurez por efecto del envejecimiento demográfico, la cantidad de jubilados aumentará en forma sostenida.

Si consideramos la evolución de los jubilados con una jubilación exclusiva del BPS, se puede apreciar su disminución persistente en todo el período de

proyección a un nivel promedio anual del 2.3%. En contrapartida, quienes reciben doble prestación (del régimen solidario y del régimen de ahorro) tendrán un crecimiento constante hasta el final de la proyección. Es de esperar que en la década de los años dos mil sesenta, la cantidad de jubilados de esta categoría se ubicará en el entorno del 90% del total.

3. Evolución de pensionistas

La principal característica que nos muestra la proyección de los pensionistas es que su número disminuirá en forma sostenida en el largo plazo, bajando en total más del 40% respecto al nivel inicial. Esta disminución se fundamenta en la limitación de 21 años de edad máxima para las pensiones por orfandad, establecida por el régimen del Acto 9. Llama la atención que exista más de 100.000 personas con pensiones generadas con anterioridad a dicho régimen correspondiente a hijas mayores de 21. Como esta categoría de pensionistas en la actualidad no es posible, el stock inicial se irá extinguiendo paulatinamente con el correr del tiempo por efecto de su mortalidad. Para tener una idea de la dimensión de este fenómeno, se debe tener en cuenta que para el final del período de proyección el número de pensiones por orfandad femenina llegará a 17.000 personas.

Asimismo, las nuevas pensiones por orfandad, disminuyen su peso relativo en casi un 50%, puesto que las pensiones de viudez que en el año 2010 representaban un 89% del total, evolucionan llegando a representar el 94% en el año 2045.

Otro resultado importante es el crecimiento sostenido del número de pensionistas hombres, especialmente en el caso de los viudos, consecuencia directa de la liberalización de las condiciones para su acceso a pensión con derecho pleno. Así, las pensiones masculinas tendrán un aumento superior al 150% al final del período de proyección.

Consideraciones sobre las variables financieras del sistema en el escenario base

Los principales resultados consolidados de la proyección financiera del escenario base, nos permiten realizar consideraciones de carácter general sobre el comportamiento financiero global del sistema.

En ese sentido, en el mediano plazo se visualiza el costo de transición y el inicio de la contracción del sistema de reparto por efecto de la reforma de la Ley 16.713, al que se superpone la contracción financiera ocasionada por la recesión económica 1999 – 2002. Los efectos esperados en el corto y mediano plazo se dan claramente sobre los recursos a consecuencia de la reducción inmediata de los aportes personales que se destinan al pilar de ahorro individual. Esta tendencia se acentuará en el tiempo a medida que aumente la proporción de cotizantes que opten por el régimen mixto.

El comportamiento de los importes de las jubilaciones estará afectado por la disminución del número de jubilados, a consecuencia de las restricciones

impuestas para el acceso a las prestaciones. Por otra parte, se observa un crecimiento sostenido del nivel promedio de las pensiones como resultado de la sustitución de las pensiones subvaloradas del período 1994 - 2000 por las nuevas pensiones.

La reducción de las erogaciones se dará en el largo plazo tanto por el bajo crecimiento del número de jubilaciones como por los menores niveles de la prestación promedio, debido a la baja de los salarios afectados al régimen de reparto. Este efecto se visualiza especialmente luego de transcurridos los primeros treinta años de la proyección.

En el tramo final de la proyección, cuando el régimen entra en la madurez, el envejecimiento demográfico llevará a que la relación entre cotizantes y 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.

Se destaca que la incidencia del envejecimiento demográfico sobre el financiamiento del sistema no se visualiza en toda su magnitud debido a la baja importante que se da en el número de pensionistas en los últimos años de la proyección.

A continuación analizaremos por separado y en forma más específica los cambios esperados en las contribuciones por aportes, egresos por jubilaciones y pensiones.

1. Evolución de las contribuciones por aportes

En el escenario base, es de esperar que mientras los cotizantes crezcan en el largo plazo a una tasa promedio de 0,45% anual, se verifique un aumento real anual promedio de los salarios en el entorno al 1.55%. Por ello, el aumento anual esperado de la recaudación potencial total sería del 2% anual, guarismo similar al crecimiento del PBI previsto para el largo plazo.

Se pueden visualizar cambios en la importancia relativa de los diversos componentes de la recaudación potencial por aportes, en el entendido de que ésta se integra por la del sistema de ahorro individual, la afectada al sistema solidario y la asociada a la exoneración de aportes de los salarios de nivel superior. En efecto del porcentaje total, el 75% le corresponde a la recaudación del BPS al año 2010, disminuye anualmente hasta llegar a sólo 67% en el año 2050. La justificación de este resultado se basa en el crecimiento persistente del número de cotizantes que se seguirán integrando al régimen de ahorro individual, con la consiguiente desafectación de salarios al régimen solidario que genera una disminución relativa de los recursos genuinos del BPS.

2. Evolución de monto de jubilaciones

Del análisis de los importes de las altas de jubilaciones en el largo plazo observamos que por tal concepto crecerían en promedio un 2.36% anual, pasando del 0.18% del PBI en el año 2010 al 0.20% en el año 2050. Se prevé

que los montos otorgados al sexo masculino crecerían en promedio un 2.15% anual mientras que los del sexo femenino un 2.67%.

Si se considera la evolución de los egresos totales por jubilaciones, en el largo plazo se puede visualizar un crecimiento promedio del 1.59% anual. Sin embargo, al expresar estos egresos por jubilaciones en términos de PBI, se visualizan dos efectos; la contracción del sistema y el envejecimiento demográfico. Hasta el 2030 se aprecia una reducción continua, 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 en promedio durante más años. Los egresos por jubilaciones pasan de representar 4.69% del PBI en el 2010 a 3.99% en el 2050.

Por otra parte, observamos que los egresos por jubilaciones del régimen solidario, tendrán un decrecimiento lento pero constante hasta el final de la proyección a una tasa promedio del orden del 2.31%. En contrapartida los montos de jubilaciones del BPS de quienes tienen además jubilaciones por el régimen de ahorro, tienen un crecimiento constante hasta el final de la proyección del 11.16%. Al expresar los resultados en términos de PBI, visualizamos que en el año 2010 los egresos por el régimen solidario que representarán el 4.58% del PBI siguen disminuyendo en forma persistente hasta llegar al 0.81% del mismo en el año 2050.

3. Evolución del monto de las pensiones

Considerando el importe completo de las pensiones, se puede observar su crecimiento hasta al año 2020 en un 9% como consecuencia directa de la sustitución de pensiones afectadas por la congelación operada en el período previo a la reforma del sistema de revaluaciones, por pensiones plenas. A partir de tal sustitución parcial, comienza una sensible reducción, pasando de 279 millones de dólares en el año 2020 (el de mayor gasto) a 244 millones en el año 2040, que implica una disminución de casi un 12% en los últimos años de proyección. En este período comienza a tener mucha incidencia la baja del número de pensiones por orfandad comentada anteriormente.

La afirmación anterior se ve ratificada cuando consideramos el nivel de prestaciones en relación al PBI, puestos que del 1.73% del año 2020 se pasa a sólo un 0.76% al final del período de proyección, lo que representa una disminución total del gasto del orden del 56%.

Consideraciones sobre efectos de modificaciones del escenario base

Los cambios considerados en diversas hipótesis del escenario base afectarán tanto las proyecciones demográficas como las financieras. El resultado más significativo en el largo plazo es el que implica que toda modificación tendrá importante incidencia en el resultado global final (déficit/superávit), en especial si se consideran las variaciones relativas. Ello es consecuencia de que en el escenario base se prevé, en el largo plazo, prácticamente un equilibrio financiero.

Por ello, fue preciso ampliar el análisis de sensibilidad evaluando, en forma separada, los cambios que se verificarían en los egresos e ingresos globales del sistema.

Un caso especial se presenta cuando analizamos la variación de crecimiento del Producto Bruto Interno previsto en el escenario base, en cuyo caso los cambios posibles no implicarán variaciones en los resultados globales del sistema, siempre que éstos se midan en términos del respectivo PBI. Este importante resultado se puede explicar por el hecho de que tanto los salarios promedios de cotización como las prestaciones se reajustan de igual forma y nivel que la evolución general de los salarios

En cuanto a las restantes variaciones analizadas podemos establecer que, con excepción de los cambios en las tasas de reemplazo, los niveles de ingresos y egresos se presentan poco sensibles ante cambios en los niveles de los parámetros considerados.

A los efectos de visualizar, en términos generales, los efectos que tendrían los cambios parciales de algunas hipótesis, se realizó un estudio complementario a partir del planteo de escenarios alternativos, que denominamos "Escenario Optimista" y "Escenario Pesimista". Se compararon los resultados de las dos nuevas proyecciones en relación a los asociados al escenario básico, tanto en lo que refieren a las variables físicas como financieras.

En cuanto a los cambios previstos sobre el número de cotizantes en el escenario optimista se produce una captación muy importante de nuevos cotizantes, que en el largo plazo, se acerca del 24%, mientras que en el escenario pesimista se daría la situación inversa puesto que se presentará una disminución del 19% respecto a los previstos para el escenario base.

Respecto a la evolución comparada de los jubilados, llama la atención la disminución prevista en el escenario optimista respecto al escenario base para el año 2050 por efecto directo de las bajas en las tasas de jubilación y de mortalidad allí supuestas. Por su parte, en el escenario pesimista se estima una disminución del orden del 8%.

En cuanto a los resultados financieros, a pesar de los cambios previstos entre los diversos escenarios, los resultados globales (déficits ó superávits) no difieren sustancialmente entre sí, puesto que los niveles relativos de los tres escenarios alcanzan diferencias de niveles inferiores al 0.3% del PBI. Tales resultados se explican porque en las hipótesis asociadas a los diversos escenarios existen parámetros cuyos efectos financieros se compensan entre sí, generando pequeñas variaciones en el resultado global.

Para visualizar los principales efectos financieros, es conveniente analizar por separado los ingresos y egresos proyectados globales del sistema.

En tal sentido, el comportamiento de los ingresos del escenario optimista es sensiblemente mayor a los del base, a consecuencia del importante crecimiento, del número de cotizantes supuesto. En el caso pesimista, se

dará la relación inversa, consecuencia del aumento de la informalidad prevista para el largo plazo en relación a la del escenario base.

En cuanto a los egresos, se verifica una disminución persistente de los egresos comparados, Sin embargo, guarismo sensiblemente mayor que el que se verifica para el número de jubilados a consecuencia de su indexación a un tipo de salario fuertemente creciente en términos reales y de la disminución de las tasas de jubilación y de mortalidad.

En el escenario pesimista, se presentan comportamientos similares a los de las disminuciones relativas de los egresos y del número de jubilados respecto a las correspondientes del escenario base, por efecto del menor crecimiento del salario real en el período de proyección y a mayores tasas de jubilación y de mortalidad.

Por lo tanto, podemos plantear que las variaciones globales del déficit de los diversos escenarios son pequeñas en términos del PBI por efecto de la compensación de importantes cambios que se operarán en los ingresos y en los egresos totales. Estos resultados son función de los cambios supuestos en las hipótesis respecto del crecimiento real de los salarios y especialmente a los cambios previstos en la evasión de aportes. Influyen en menor medida los cambios establecidos respecto a las tasas de jubilación y de mortalidad.

Consideraciones Generales

Del análisis de la estructura general de los planes de seguridad social administrados por el BPS, su financiamiento actual y proyectado, podemos realizar algunas consideraciones de carácter general sobre carencias detectadas en relación a la falta de transparencia en algunos aspectos relevantes, existen ciertas inequidades explícitas e implícitas, la presencia de redistribuciones de ingresos regresivas y la visualización de desequilibrios financieros de largo plazo. Concomitantemente, realizamos una serie de recomendaciones de carácter general sobre los diversos puntos analizados, aunque desde ya reconocemos que no siempre serán de sencilla aplicación práctica.

A continuación categorizamos los tipos de carencias detectadas en el sistema previsional en relación a los aspectos financieros básicos:

1. Presencia de inequidades

Un principio sustantivo de seguridad social es el de igualdad, por el cual todas las personas deben ser amparadas igualitariamente ante una misma contingencia. Analizando las desigualdades sociales y económicas, el tratamiento debe ser adecuado a efectos de que la prestación cubra en forma digna el riesgo en cuestión, independientemente de la referida desigualdad.

En tal sentido podemos plantear que la equidad de las cargas y prestaciones de un sistema de seguridad social es importante, en especial en el caso de empresas y personas que deben ser amparadas igualitariamente ante una

misma contingencia, tanto desde el punto de vista de los aportes como de las prestaciones. En el sistema previsional uruguayo se pueden visualizar dos tipos de inequidades que afectan directamente aspectos de importancia financiera:

- En primer término, se presentan tasas de aportes patronales diferentes según el tipo de actividad por efecto de exoneraciones que en algunos casos tienen carácter permanente y en otros se aplican para determinadas empresas por determinado tiempo. Esta gama de excepciones tiene impactos y efectos deseados y otros no buscados y pueden ser evaluados desde muy diferentes ópticas (desde el punto de vista social, económico, político, legal, etc.)¹

Como principio general, la tasa de contribución patronal básica es del 12.5% sobre los salarios. Pues bien, en la actualidad rige sólo para ciertas actividades comerciales y de servicios, ya que la mayoría del sector privado tiene exoneración total o parcial de esa tasa. En el otro extremo, nos encontramos con el sector público donde las tasas de contribuciones son muy superiores.

El siguiente cuadro ilustra sobre la situación planteada:

Tasa promedio de aportación por tipo de actividad al año 2004

Industria y Comercio	Construcción	Civil y Escolar	Rural	Doméstico
5.67%	2.06%	19.65%	3.09%	12.5%

Como se puede apreciar, las inequidades se presentan si comparamos las tasas entre los sectores de actividad, pero es en muchos casos, mayor dentro de cada sector, en especial en Industria y Comercio.

Resulta evidente que para mejorar la equidad del sistema, bastaría con fijar un nivel único para la tasa de contribuciones patronales de todos los tipos de actividad.

- Otra inequidad se evidencia en la disparidad de los niveles jubilatorios según se realice la opción prevista por la ley de reforma previsional respecto a la integración o no al régimen mixto en forma plena.

En tal sentido tengamos presente que a los fines de la aplicación de cada régimen (solidario y de ahorro individual), se determinan tres niveles de ingresos individuales, siempre que constituyan asignaciones computables. Para el nivel de ingreso inferior, (abarca a más del 90% de los afiliados) el régimen solidario comprende a los afiliados por la totalidad de sus asignaciones computables, dando origen a prestaciones jubilatorias y pensionares específicas.

¹ Exoneraciones de aportes patronales del Banco de Previsión – algunos efectos en los programas de previsión social. BPS - Comentarios de la Seguridad Social No.7.

La ley establece un derecho a opción específico que puede llevar al cambio de las asignaciones computables en el régimen solidario. En efecto, quienes tengan asignaciones por debajo del primer nivel, podrán optar por quedar incluidos en el régimen de jubilación por ahorro individual por sus aportaciones personales correspondientes al 50% de sus asignaciones computables. Por el restante 50% dichos afiliados aportarán al régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional.

Entonces, pueden presentarse situaciones idénticas en cuanto al nivel salarial, aportes totales y años de actividad reconocidos que den lugar a niveles jubilatorios diferentes a consecuencia de que si no se realiza la opción referida se gozará de una única jubilación por el régimen solidario mientras que con la opción se gozará de una doble jubilación, una menor del régimen solidario a la cual se le debe adicionar una jubilación asociada al régimen de ahorro individual².

La probabilidad de equivalencia en las jubilaciones entre los dos casos es prácticamente nula, por lo que la opción prevista en la ley generará con seguridad inequidades que pueden tener un nivel importante a medida que las jubilaciones totales aumenten su diferenciación final.

Esta inequidad puede tener significación a consecuencia de que en la proyección financiera se prevé que no menos del 10% de los cotizantes se mantendrán en el régimen solidario exclusivamente y cuyos niveles jubilatorios relativos se diferenciarán necesariamente de los correspondientes al 90% restante.

Una solución parcial que evitaría esta inequidad evidente, podría ser por ejemplo dar al afiliado la posibilidad de que en el momento del retiro realice la opción por la jubilación más beneficiosa, por lo que el trabajador elegiría siempre por la mejor alternativa. En caso de que la jubilación de régimen solidario fuese la mejor, la AFAP debería transferir al BPS el saldo de la cuenta de ahorro individual. Esta solución que en principio parece simple tendría otros efectos colaterales que deberían ser considerados, pero cuyo análisis escapa al presente análisis.

2. Falta de transparencia del sistema

El llamado Acto Institucional No. 9 de octubre de 1979, crea un Fondo único de seguridad social, con el que se atenderán las erogaciones resultantes del cumplimiento de los cometidos que se señalan en el artículo 12. Por ese artículo, se crea la Dirección General de Seguridad Social a la que le compete administrar el Sistema de Seguridad Social, el que garantiza las contingencias relativas a la: Maternidad, Infancia, Familia, Salud, Desocupación forzosa, Incapacidad, Vejez y Muerte.

Por lo tanto, en la institucionalización del Banco de Previsión Social se consolidaron en un solo Fondo todos los recursos y prestaciones

² Análisis de los niveles jubilatorios del nuevo régimen provisional mixto. BPS – Indicadores de la Seguridad Social no.171.

correspondientes a todas las contingencias señaladas anteriormente. Esta consolidación implicó una pérdida importante de transparencia puesto que a partir de allí se desconocen, los resultados financieros y económicos de las distintas contingencias cubiertas. Adicionalmente, se consolidaron en ese fondo todas los gastos de administración del sistema.

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.

La ley 15.800 de enero de 1986, reinstitucionaliza el Banco de Previsión Social y suprime tanto a la Dirección General de la Seguridad Social como el Fondo de Seguridad Social, pero en los hechos, al establecer en su artículo 13 que el patrimonio del BPS, estará integrado por los bienes, créditos y obligaciones de la suprimida DGSS, así como los recursos que el ordenamiento jurídico vigente asigna a la entidad suprimida, mantiene un Fondo único sin denominación específica.

Además, esta pérdida de transparencia, por la existencia de un fondo único, se agrava por la sustitución de aportes sobre la nómina de algunas prestaciones de carácter contributivo, por impuestos afectados en forma genérica al BPS.

La asignación de impuestos y de gastos de administración al régimen provisional contributivo para la proyección financiera de este subsistema, se realizó luego de prorratearlos entre las diversas contingencias cubiertas de acuerdo a ciertos criterios específicos que fueron reseñados anteriormente. Sin embargo, como tales criterios no tienen una aceptación explícita, deberían relativizarse los resultados globales previstos puesto que pueden existir otras bases de prorrateo tan válidas como las utilizadas en esta proyección.

La solución evidente a esta falta de transparencia, es la creación de fondos de seguridad sociales separados para cada tipo de riesgo cubierto, donde se afecten específicamente a cada uno de ellos los recursos y prestaciones claramente definidas.

3. Presencia de redistribuciones de ingresos regresivas

Uno de los principios más importantes de la seguridad social es el de solidaridad, por el cual cada cual debe aportar según su capacidad contributiva y recibir prestaciones de acuerdo a sus necesidades; lo cual constituye una herramienta esencial a efectos de cumplir con el objetivo de redistribución de la riqueza con justicia social.

Cuando esa redistribución no se realiza cumpliendo con la justicia social, decimos que es regresiva. Tal es el caso de ciertos aspectos del sistema provisional uruguayo, algunos de los cuales son analizados seguidamente.

a. Por efecto de cambios en la estructura financiera

El cambio en la estructura financiera del BPS operada entre los años 1990 y 2004 se explica por la sustitución de aportes patronales a impuestos afectados y en segundo lugar por el aumento en la Asistencia Neta del Estado. Tales cambios han generado una creciente importancia relativa de los recursos provenientes de fuentes no asociadas a las nómina de los afiliados activos.

En tal sentido podemos establecer que:

1) El aumento de los impuestos indirectos explícitamente afectados al sistema de seguridad social, tuvo la finalidad de compensar las rebajas y exoneraciones de aportes patronales.

Esta sustitución de cotizaciones sobre la nómina por impuestos generales, si bien en principio no tiene consecuencias sobre el equilibrio financiero del sistema, genera cambios en la redistribución de ingresos. En la medida que no todos los que contribuyen tienen acceso a los beneficios, se genera una redistribución de ingresos desde la población contribuyente de los impuestos afectados a los beneficiarios de las prestaciones de seguridad social. En tal sentido podemos establecer:

- Que según un estudio realizado, para el año 2003³, la evasión al régimen alcanzaba a un porcentaje superior del 32.8 %,.. La mayoría de los puestos evasores se relacionan con actividades de un alto grado de informalidad ya que corresponde, entre otros, a venta ambulante, mano de obra familiar, servicio doméstico y trabajadores rurales. Estos trabajadores, de acuerdo a la reforma previsional no tendrían derechos jubilatorios, pero a través del IVA estarían financiando a los beneficiarios del sistema. Este fenómeno implica una redistribución regresiva de los ingresos como consecuencia de que tales evasores son personas de bajos ingresos.

- Que los trabajadores bancarios, policías, militares y profesionales universitarios contribuyen a su propio sistema previsional a través de los aportes correspondientes, pero deben financiar indirectamente al sistema público general a través de los impuestos indirectos que pagan al Estado.

En síntesis, 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, porque las cotizaciones que inicialmente estaban a cargo de los empresarios y trabajadores de ese sector, se sustituyeron por impuestos generales.

2) Adicionalmente, el aumento de la Asistencia fue impulsado fundamentalmente por varios elementos: la disminución de la recaudación por aportes como consecuencia de la baja en los salarios promedios de

³ Evasión en puestos de trabajo . Año 2003. BPS – Comentarios de la Seguridad Social No.4. Julio - Setiembre 2004

cotización asociados a la crisis del año 2002, el cambio en la forma de revaluación de las pasividades y por el costo de transición de la reforma previsional, que creó el pilar de ahorro individual en 1995.

El esquema de seguro social se ha ido transformando gradualmente en un esquema de impuestos y transferencias. De esta forma, la financiación de prestaciones sociales pasa a formar parte del proceso presupuestario donde la Seguridad Social es uno de los componentes de los gastos sociales, al igual que la salud y la educación.

Sin embargo, debemos tener presente que la financiación mediante ingresos generales suele asociarse a los regímenes de protección universal que prevén el pago de prestaciones a todos los residentes. Dichas prestaciones traducen la solidaridad a escala nacional, basándose en los derechos de los beneficiarios como miembros de la comunidad. Por ello, además en muchos países las asignaciones familiares y el apoyo a las personas de bajos ingresos se financian mediante el erario público.

Estas propiedades se contradicen con las bases del sistema previsional uruguayo que ha sido constituido como un Seguro Social de base contributiva, en especial porque el régimen no es, en los hechos, de protección universal.

b. Por efecto de exoneraciones de aportes patronales

En la reforma de la seguridad social se estableció una bonificación del 50% sobre las asignaciones computables del pilar de solidaridad intergeneracional, para trabajadores que optaran por integrarse adicionalmente al pilar de ahorro individual.

El nivel de bonificación se fijó de manera que pudiera ser financiado por los aportes patronales jubilatorios totales asociados a los correspondientes afiliados optantes. Al respecto se debe tener en cuenta que si un afiliado opta por la integración al régimen de ahorro individual, los aportes patronales sobre el sueldo total se mantienen en el régimen solidario.

Pero, las exoneraciones de aportes patronales jubilatorios concedidas con posterioridad a la ley de reforma previsional llevarían a que para algunos trabajadores la bonificación se financie con recursos provenientes de impuestos generales. En consecuencia, con la exoneración de aportes se generarían efectos redistributivos adicionales regresivos.

4. Visualización de desequilibrios financieros futuros

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 actualmente 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.

El último punto, llevará necesariamente a la revisión, entre otros aspectos, de las tasas de contribuciones y de las tasas de remplazo aplicables a los sueldos básicos jubilatorios.

Respecto a las afirmaciones anteriores corresponde realizar las siguientes apreciaciones:

a. Equilibrio financiero global del sistema

El sistema financiero asociado al régimen solidario es el de reparto de gastos, por el cual se deben equilibrar los ingresos y egresos anuales del régimen. En términos generales, la ecuación básica de estos regímenes puede ser planteada a partir de las siguientes dos relaciones:

- Relación Económica, que expresa la importancia relativa de la jubilación promedio respecto al sueldo promedio de actividad.
- Relación Demográfica, que indica la importancia relativa del número de cotizantes respecto al de jubilados.

Si consideramos un sistema de prestación definida, la variable de ajuste será la tasa de contribución. Esta varía en forma directamente proporcional a los cambios en la relación económica e inversamente proporcional a los cambios en la relación demográfica.

El envejecimiento demográfico previsto, implicará una importante disminución de la relación demográfica a consecuencia del crecimiento que se operará en el número de jubilados futuros en relación al de cotizantes.

Por lo tanto, las variables demográficas del sistema llevarían a la necesidad de aumentar la tasa de contribución sobre salarios en forma significativa, de no cambiar el valor de alguno de los parámetros básicos, como una baja de la tasa de reemplazo o un aumento de la edad de retiro.

Existen pocas alternativas adicionales, una de ellas es la incorporación de un número sustancial de nuevos cotizantes, de tal forma que en el futuro se mejore sustancialmente la relación demográfica, mediante la compensación de los efectos negativos de un concomitante aumento del número de jubilados.

El crecimiento del número de cotizantes a través de la captación de evasores, seguramente mejoraría la situación financiera de los primeros años, pero si existe un desequilibrio financiero individual entre sus aportes y prestaciones futuras, seguramente a largo plazo el déficit final del sistema será mayor. Se agravaría la situación financiera en el largo plazo puesto que se afectaría negativamente la relación económica a consecuencia de la baja del salario medio de cotización y/o del aumento de la jubilación promedio,

Por ello, es necesario analizar las condiciones bajo las cuales se cumpla el equilibrio financiero individual asociado a los nuevos cotizantes del sistema previsional uruguayo.

b. Equilibrio financiero individual asociado al sistema de reparto

En este punto, consideramos que los mínimos jubilatorios pueden ser financiados con recursos específicos ajenos a las contribuciones de aportes de los trabajadores no beneficiarios de tales mínimos. En tal caso, es posible evaluar independientemente el nivel de la tasa de aporte que equilibraría a las prestaciones individuales.

Una de las variables más significativas del estudio, es la tasa de interés técnico actuarial a utilizar en la valuación. En tal sentido, si tenemos en cuenta un reciente estudio⁴, se ha estimado que la tasa de rentabilidad asociada al sistema de reparto futuro uruguayo alcanzaría al 0.4% anual real sobre salarios. Como se ha establecido en el documento referido, tal tasa de rentabilidad se puede aplicar como tasa de interés técnico asociada al equilibrio financiero de un afiliado tipo integrante de ese régimen.

El bajo nivel de la tasa de interés técnico actuarial, consecuencia directa del bajo crecimiento del sistema en el largo plazo, impacta en forma negativa sobre el nivel de la tasa de contribuciones de equilibrio.

Otro aspecto importante a tener en cuenta, es el envejecimiento demográfico en el largo plazo que incidirá en un aumento significativo de la esperanza de vida a las diversas edades, en particular a las de edades mayores. En tal sentido, se espera un crecimiento promedio de cuatro años en la esperanza de vida a la edad mínima jubilatoria.

⁴ Tasa de Rentabilidad implícita en un sistema de Reparto. BPS. Comentarios de la Seguridad Social. Enero de 2006.

Estos cambios implicarán, de mantenerse el nivel de las actuales tasas de reemplazo, el pago de prestaciones por mayores períodos que los actuales, lo que en definitiva implicará un costo adicional por afiliado. En consecuencia, para lograr el equilibrio financiero individual, se deberá necesariamente aumentar las tasas de contribuciones correspondientes.

Una alternativa adicional que permitiría tal equilibrio es mantener el nivel de las tasas de aportes pero con una disminución importante en el nivel de las tasas de reemplazo.

Aún cuando los efectos del envejecimiento demográfico se harán sentir en su real magnitud en el largo plazo, los cambios en todos o algunos de los parámetros actuales del sistema previsional deberían ser encarados prontamente. En tal sentido, es preciso tener en cuenta que en la cobertura de riesgo de largo plazo (Vejez, Invalidez y Supervivencia), los cambios que se realicen en el presente tendrán efectos plenos luego del pasaje por el sistema de por lo menos una generación completa de afiliados.

Adicionalmente es preciso tener presente que para los casos en que existan exoneraciones de aportes patronales, la diferencia entre las tasas de contribuciones sobre salarios de equilibrio y las que realmente estén en vigencia, debería ser cubierta por otra fuente de financiamiento adicional, por ejemplo con IVA, en cuyo caso se agravarían los efectos redistributivos regresivos del sistema, aumentando sus limitaciones como seguro social, en especial si no se logra su universalización.