

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

- ANALISIS GLOBAL -

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

- ANALISIS GLOBAL -

1. INTRODUCCIÓN

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

Comprende 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 las 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 cálculos actuariales y algoritmos se realizaron en un modelo informático desarrollado ad hoc por la Asesoría Económica y Actuarial en soporte Visual Basic y que permite extraer resultados en planillas electrónicas.

Las proyecciones comprenden variables físicas y monetarias. El período de la proyección abarca los años 2005 – 2050. El año base elegido es el 2003 y se ajustó a los datos efectivos de cotizantes, pasivos y al ejecutado financiero del 2004.

Dada la dimensión de los cálculos y la amplitud de las desagregaciones posibles de los resultados, el enfoque elegido para presentar estas proyecciones consiste en una primera entrega que muestra una visión global de las variables principales del régimen IVS y en sucesivos informes se desarrollarán análisis detallados de cada una de las partidas más significativas.

En esta etapa se presenta el escenario base o de partida y en siguientes informes se incorporarán análisis de sensibilidad de las principales variables asociadas.

Los resultados de estas proyecciones no deben ser tomados como datos duros sino más bien como valores indicativos que pretenden dar una idea de

la trayectoria de las variables asociadas al régimen IVS. Se trata de visualizar la persistencia en el largo plazo del comportamiento de determinadas variables en forma estilizada y por esta razón tampoco pretenden reflejar la coyuntura.

En lo que sigue, en primer lugar se describe las hipótesis generales del escenario base, luego algunos aspectos metodológicos y finalmente los principales resultados de las proyecciones.

2. HIPÓTESIS DEL ESCENARIO BASE

En este apartado se describe brevemente los principales supuestos del escenario de partida o base en lo que tiene que ver con la demografía del modelo, las variables macroeconómicas y las hipótesis asociadas al régimen de reparto.

2.1 HIPÓTESIS DEMOGRÁFICAS

Se realizaron una serie de hipótesis a partir de las cuales se proyectaron tanto la población y tasas de mortalidad por edad y sexo para todo el horizonte de análisis.

a) Población

A efectos de proyectar los cotizantes, jubilados y pensionistas se utilizaron los datos por sexo y edad simple que resultan de la finalización de la fase 1 del Censo 2004 y las estimaciones y proyecciones de población para Uruguay del INE – CELADE.

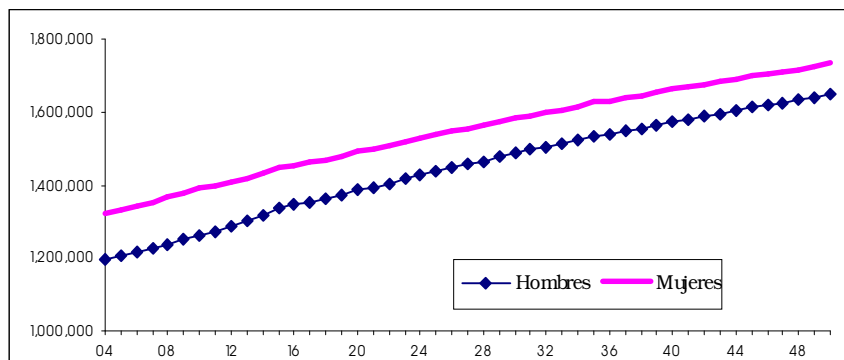
Para el período 2005 – 2010 se utilizaron los datos anuales publicados para el período 1996 – 2010¹, pero ajustados por el nivel y la estructura etárea de los resultados de la fase 1 Censo 2004. Para el período 2011 – 2050 se partió de las proyecciones 1950 – 2050², se abrió la información quinquenal por años y se ajustó por el nivel y la estructura de edades de la fase 1 del Censo 2004.

En el siguiente gráfico se presenta la evolución de la población de 14 años y más por sexo para el período de proyección.

¹ “Uruguay: Proyecciones de la población total y departamental por sexo y edad. 1996 – 2010”, Instituto Nacional de Estadística.

² “Uruguay: Estimaciones y Proyecciones de la población por sexo y edad. Total del país 1950 – 2050”, Instituto Nacional de Estadística - Centro Latinoamericano de Demografía.

Gráfico 1: Evolución de la población de 14 años y más, por sexo. Años 2004 – 2050



Se estima que la población masculina crecerá desde el año 2004 hasta el año 2050 un 37.97% puesto que pasará de 1.196.239 a 1.650.000. Por otra parte, se verificará un menor crecimiento relativo de las mujeres del orden del 31%, considerando que la población femenina actual es de 1.322.158 que llegaría a 1.733.348 en el año 2050.

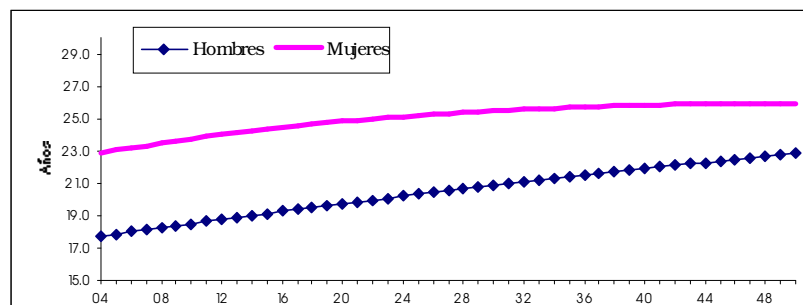
b) Tasa de mortalidad

A efectos de calcular las bajas por fallecimiento de cotizantes, jubilados y pensionistas se consideraron las tasas de mortalidad publicadas por el INE para los años 2004 y 2050³. Se abrieron por edad simple y por año. Los datos publicados fueron ajustados para reproducir la mortalidad de la población amparada al BPS reflejados en los datos de mortalidad promedio de los pasivos de los años 2003 – 2004.

A partir de las tablas de mortalidad se calculó la esperanza de vida. Este dato es relevante para visualizar la evolución del envejecimiento de la población amparada. En el gráfico siguiente se presenta la evolución en el tiempo de la esperanza de vida por sexo a la edad mínima legal de retiro (60 años).

³ Tablas abreviadas de mortalidad masculina y femenina por edad, 2004 y 2050. INE, Proyecciones de población por sexo y edad.

**Gráfico 2: Evolución de la esperanza de vida a los 60 años, por sexo.
Años 2004 - 2050**



La evolución muestra que hay una tendencia a que las diferencias por sexo se estrechen, principalmente por el mayor aumento de la longevidad de hombres. En el 2005 la esperanza de vida de las mujeres a los 60 años es de 23 años y en los hombres de 18 años, que pasarán a 26 años y 23 años respectivamente en el 2050.

2.2 HIPÓTESIS ECONÓMICAS

Las proyecciones de los salarios reales, impuestos afectados y puestos de trabajo cotizantes se asocian al producto bruto interno y a la población activa ocupada. En el corto plazo (2005 – 2006) se adoptan los supuestos del Programa Financiero y en el mediano y largo plazo (2007 – 2050) los supuestos que se describen seguidamente.

Para analizar el efecto de los cambios en estos supuestos del escenario base, se prevé hacer análisis de sensibilidad de aquellas variables que se identifiquen como de impacto.

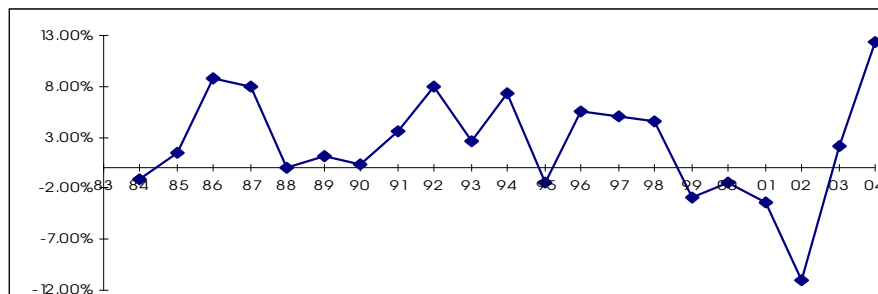
a) Producto bruto interno

El crecimiento anual del PBI de corto plazo se tomó de las pautas establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para el Programa Financiero del BPS. Se supone un crecimiento de 6,0% en el 2005 y 3,0% en el 2006.

A partir del 2007 se supone que el crecimiento anual del PBI es de 2,0%, el que se mantiene constante hasta el fin de la proyección.

En el siguiente gráfico se ilustra la evolución de las tasas históricas de variación anuales del PBI.

**Gráfico 3: Evolución de las tasas de variación anual del PBI.
Años 1984 – 2004 (a valores constantes de 1983)**



La elección de persistencia del crecimiento anual del producto en 2,0% surgió de un supuesto conservador de observar la evolución histórica en los últimos 20 años. El promedio anual de crecimiento en el período 1983 – 2004 fue de 2,4% .

b)Tasa de empleo

Para los dos primeros años de la proyección el número de puestos cotizantes se incrementaron de manera de pasar de la tasa de crecimiento observada en el 2004 a la tasas de crecimiento tendenciales a partir del 2007. El incremento en el 2004 fue de 5,7%, y se supuso que los crecimientos sucesivos son 2,85% en los ocupados cotizantes en el 2005 y de 1,42% en el 2006.

Para proyectar los ocupados que cotizan en el largo plazo se descartó usar los datos disponibles de PEA publicados por en INE – CELADE⁴ dado que se basan en hipótesis de proyecciones de población y tasas de actividad asociados fundamentalmente a los datos censales 1963, 1975, 1985 y ECH 1983 – 1988. La alternativa seguida fue considerar que los puestos cotizantes por sexo y edad simple crecen de forma que respeten la evolución de la población en edad de trabajar multiplicada por la tasa de empleo por sexo y edad del total país. Estas tasas de empleo tienen implícitas tasas de actividad y tasas de desempleo.

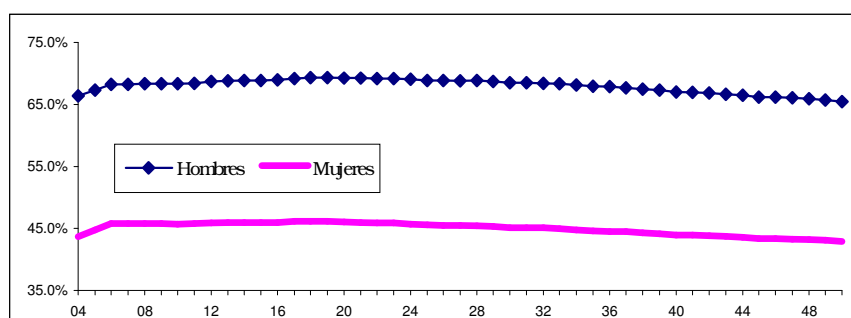
Las tasas de desempleo por edad y sexo varían en el corto plazo (2005 y 2006) siguiendo las pautas del MEF, y se mantienen invariables a partir del 2007, por lo que los cambios en las tasas de empleo a partir de este año son los que resultan de la trayectoria de las tasas de actividad.

⁴ “Uruguay: Estimaciones y Proyecciones de la Población Económicamente Activa por área, sexo y grupos de edades. 1975 – 2025”, Dirección General de Estadística y Censos – Centro Latinoamericano de Demografía.

Para determinar la evolución de las tasas de actividad y empleo se partió de estimaciones de la distribución de dichas tasas por sexo y edad simple de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del año 2004 y datos del Censo Agropecuario del 2000. Estas tasas fueron ajustadas de manera de reproducir las tasas promedio total país calculadas a partir de las tasas de la población de 14 años y más diferenciadas por zona geográfica (urbana residente en localidades de 5.000 habitantes y más, urbana en localidades de menos de 5.000 habitantes y rural). Para proyectar los cambios de nivel de estas tasas en el tiempo se estimaron los cambios a partir de la tendencia observada en los datos históricos en el período 1990 – 2004 de la ECH.

El gráfico que sigue ilustra la tendencia en el período de la proyección de las tasas de empleo estimadas por sexo.

**Gráfico 5: Evolución de la tasa de empleo para cada sexo.
Años 2004 – 2050**



Se estima que la tasa global de empleo masculina decrecerá desde el año 2004 hasta el año 2050 un 1.33% puesto que pasará de 66.4% a un 65.5%. Por otra parte, se verificará una mayor disminución relativa en la tasa de empleo de las mujeres del orden del 1.68%, considerando que la misma pasará el 43.6% a un 42.9% en el año 2050.

2.3 HIPÓTESIS ASOCIADAS AL RÉGIMEN DE REPARTO

Planes jubilatorios. Las cotizaciones y las prestaciones por jubilaciones y pensiones del pilar solidario se proyectan bajo el supuesto de vigencia de la Ley 16.713 de reforma previsional. En el escenario base se supone que no hay cambios en la evasión y/o cobertura. En los análisis de sensibilidad se van a levantar estos supuestos.

El nuevo sistema jubilatorio contributivo es mixto compuesto por el régimen de reparto reformado y el régimen de ahorro individual complementario. En el régimen mixto se establece tres niveles de cobertura según la cuantía de los ingresos individuales computables: a) primer nivel; régimen de solidaridad

intergeneracional, b) segundo nivel; régimen mixto solidaristas y ahorro individual obligatorio y c) tercer nivel; ahorro voluntario.

Las fuentes de financiamiento del pilar solidario son:

- aportes personales no destinados al régimen de ahorro individual
- aportes patronales que son exclusivos del sistema solidario
- impuestos afectados y
- contribuciones estatales.

La Ley 16.713 en términos aumentó las tasas de aporte personal 2 puntos y disminuyó concomitantemente en un mismo nivel la patronal. A los efectos de la cobertura del aumento de las aportaciones personales, se incrementaron las remuneraciones en el porcentaje necesario para que los salarios líquidos fuesen equivalentes al período anterior. Estos cambios se efectuaron para aumentar los importes destinados a la cuenta de ahorro individual de los trabajadores.

En el año 1995 y principalmente a partir de 1999 y hasta el 2004 se establecieron por disposiciones legales y decretos reglamentarios una serie de exoneraciones de aportes patronales. En las proyecciones se supone que la estructura de exoneraciones de aportes patronales jubilatorios existentes en el 2004 se mantiene en todo el período considerado.

En la Ley 16.713 se introdujeron cambios significativos en la forma de determinar las prestaciones del régimen de reparto, en el sentido de que:

se cambiaron las tasas de reemplazo igualándolas para ambos sexos y estableciendo una nueva escala que oscila entre 50% y 82,5% y es función de los años de servicios y la edad de retiro,

se aumentó el período que sirve de base para el cómputo del sueldo básico jubilatorio de 3 años a 10 años o los 20 mejores años,

se aumentó los años de servicios mínimos requeridos para generar causal jubilatoria de 30 a 35 años,

se aumentó la edad mínima jubilatoria para el caso de las mujeres que se igualó a la de hombres en 60 años,

se aumentó los requisitos para el reconocimiento de las actividades computables; para patronos y trabajadores no dependientes deben tener registrados en la historia laboral sus aportes efectivos y en el caso de los dependientes deben tener registrado sus servicios.

Se introdujeron cambios en el régimen de pensiones, destacándose entre otros, la igualación entre sexos admitiendo la pensión para el viudo y divorciado y las limitaciones de la posibilidad de acceso a la prestación de las viudas, en función de la edad y recursos propios.

Tasas de jubilaciones. La tasa de jubilación es la proporción de activos cotizantes que en un determinado lapso de tiempo (por ejemplo, en un año)

se jubilan. Se utiliza para determinar el ingreso de las nuevas jubilaciones. Esta tasa varía por sexo, edad y causal jubilatoria. Se determinaron a partir de las altas de jubilaciones observadas entre los años 2003 - 2004.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

En este apartado se describe muy brevemente los principales elementos metodológicos de la proyección.

3.1 RECURSOS PROPIOS

Se considera los recursos por aportes afectados a solidaridad (personales, patronales jubilatorios) y los impuestos afectados al BPS.

Los aportes se determinan a partir de las tasas de cotización, los salarios promedio y el número de cotizantes, de forma que la masa salarial evolucione a la misma tasa que el PBI. La masa salarial cambia con los salarios reales y los puestos de trabajo cotizantes.

Cotizantes al régimen solidario. Se parte del stock de cotizantes del año inicial de la proyección desagregados por sexo, edad simple, nivel de ingresos y opciones (integración el régimen mixto o permanencia exclusiva en el sistema solidario). Esta apertura por categorías de cotizantes se mantiene a lo largo de todo el período de proyección.

El número de cotizantes en el largo plazo evoluciona de acuerdo a las proyecciones de población de 14 años y más y la evolución de las tasas de empleo. Para el período inicial 2005 – 2006 las tasas de crecimiento anuales se determinaron de forma que permitan pasar del crecimiento de cotizantes verificado en el 2004 al tendencial del 2007.

La aplicación de la reforma previsional lleva a que sea necesario considerar dos aspectos a efectos de determinar las cotizaciones y derechos jubilatorios; por un lado las categorías de afiliados por niveles de ingreso y por otro, las opciones.

Se diferencian cuatro categorías: i) afiliados que ganan menos de \$ 5.000⁵, ii) afiliados que ganan entre \$ 5.001 y \$ 7.500, iii) afiliados que ganan entre \$ 7.501 y \$ 15.000 y iv) afiliados que ganan más de \$ 15.000.

Dado estos niveles definidos por el sistema, se determinó la forma de cambio o pasaje de los cotizantes de una categoría a la siguiente. A estos factores o coeficientes de pasaje se los denominan tasas de cambio de categoría.

De acuerdo a la ley previsional, los activos cuyas asignaciones computables se encuentran comprendidas en el primer nivel (categoría 1), pueden optar por quedar incluidos en el régimen de jubilación por ahorro individual

⁵ A valores de mayo de 1995.

obligatorio, por sus aportes personales correspondientes al 50% de sus salarios de cotización. Por el restante 50%, dichos afiliados aportan al régimen de solidaridad intergeneracional. Aquellos afiliados que hayan efectivizado dicha opción, en el régimen de solidaridad intergeneracional se les bonificará el sueldo básico jubilatorio en un 50%. Para tener en cuenta este tratamiento especial se definió la tasa de opciones, que varía por sexo y edad.

De esta forma, la dinámica de la proyección implica algoritmos que tienen en cuenta todos estos elementos. Altas por ingreso al mercado laboral, por pases de categoría de ingreso, por cambio de opciones y bajas por invalidez, por jubilación o por muerte.

El ingreso a la actividad (cotización) se produce a edades tempranas siguiendo una distribución por edades que se mantiene constante en todo el período de la proyección. La cantidad de altas es tal que el crecimiento del número de cotizantes totales del sistema sea equivalente al crecimiento anual de la población ocupada por sexo.

Salario de cotización por categoría. El salario presenta dos tipos de movimientos en el tiempo, el vertical y el horizontal. La movilidad vertical refleja el cambio de capacidades, experiencia y destrezas individuales a lo largo de la vida laboral del trabajador. La movilidad horizontal se refiere al cambio en el tiempo de la productividad general por efecto de la mejora tecnológica a nivel global de la economía.

Asociadas a cada una de las categorías de cotizantes se establece un salario medio que cambia con la edad del trabajador por la tasa de movilidad vertical y anualmente, con el salario real. Esta última variable refleja la productividad y se determina como la diferencia entre el crecimiento del PBI y de la PEA.

Impuestos afectados. Los impuestos afectados IVA y COFIS evolucionan con el nivel de actividad económica. La mayor parte de la recaudación del COFIS se asigna al programa IVS contributivo. Del total del IVA afectado al BPS (7 puntos de la tasa básica) se asigna al régimen jubilatorio contributivo una proporción que se determinó a partir de la estructura de egresos del año 1996.

En el año 1990 por disposición legal se afectó al BPS cinco puntos de la tasa básica del IVA como consecuencia de la reforma constitucional del artículo 67, que cambió la forma de ajuste de pasividades. Si bien en años anteriores se habían sustituido rebajas en las tasas de cotización (aportes IVS, Asignaciones Familiares, Seguro de Desempleo) por aumentos en la tasa del IVA, no se había explicitado la afectación al BPS como recurso propio. En el año 1993 se incrementó en dos puntos (se pasa de 5 a 7 puntos de la tasa básica) la recaudación del IVA que se destina al BPS⁶. Las normas no establecieron a qué riesgo (s) se destina y en qué proporción, por lo que en la práctica se prorrotea en función de las prestaciones servidas.

Del total de egresos del año 1996, el 60% correspondieron a prestaciones IVS contributivas. Se consideró la estructura de ese año porque representa la

⁶ Ver "Evolución en perspectiva de los recursos del Banco de Previsión Social. Período 1990 – 2000", en AEA, Indicadores de la Seguridad Social N° 182, Noviembre 2001.

situación anterior a la ley de reforma y se supuso que es lo asignado a este riesgo. Además en los años siguientes hubo cambios importantes en la composición de egresos por el aumento de por ejemplo Asignaciones Familiares de Hogares de Menores Recursos que se financia por Rentas Generales. Esta cuota parte del IVA que se asignó a IVS se proyectó en los años siguientes por la evolución del PBI.

El COFIS creado en el 2001 se afectó al BPS para suplir las exoneraciones de aportes concedidas en los años recientes. Estas exoneraciones fueron de aportes patronales jubilatorios y rebajas del 50% en las tasas de aportes patronales al Seguro por Enfermedad en la industria manufacturera y rurales. Para determinar la proporción de COFIS asignado al programa IVS se calculó la parte del monto exonerado por disposiciones posteriores a 1995 que correspondían a aportes jubilatorios. De acuerdo a datos de 2004 este porcentaje fue de 86%.

3.2 PRESTACIONES Y GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Número de jubilaciones. Se simularon solo las jubilaciones del régimen solidario. Las proyecciones parten del stock actual y se incorporan las jubilaciones generadas a partir de la aplicación de las tasas de jubilaciones a los cotizantes por edad simple y por año. En la dinámica de la proyección las bajas se producen por fallecimiento. Se desagrega la cantidad de jubilaciones por causal (vejez, invalidez permanente y edad avanzada).

Número de pensiones. Se parte del stock actual de pensiones desagregado por sexo y edad y se incorporan las nuevas pensiones por el fallecimiento de las categorías que la generan (activos, pasivos del stock actual de jubilaciones y pasivos de las nuevas jubilaciones). Las altas se determinan a partir de las probabilidades de generar pensión a diferentes edades y según la integración de la cédula pensionaria. Hay tres condiciones del generante que intervienen en el cálculo: el nivel de ingreso, el sexo y el tipo de beneficiarios (viuda/o, con copartícipe hijo varón, con copartícipe hija mujer o con ambos). La dinámica es compleja porque estas probabilidades no solo difieren al momento de la causal pensionaria sino también porque varían con el cambio de la estructura de la cédula pensionaria en cada año posterior a la fecha de fallecimiento del causante.

Jubilación o pensión promedio por categoría. La jubilación o pensión promedio del stock inicial se determina a partir de los datos efectivos del año 2004. Para las altas estos importes se calculan a partir del sueldo básico jubilatorio y la tasa de remplazo en el caso de jubilaciones, y a partir del sueldo básico de pensión y el porcentaje de asignación de pensión aplicable, de acuerdo a la Ley 16.713. La dinámica de estos importes es el ajuste de la prestación inicial por las revaluaciones, que tienen igual evolución que la del salario real.

Otras prestaciones y gastos de funcionamiento. Los egresos correspondientes a las otras prestaciones (subsidios por expensas funerarias, subsidios transitorios, etc.) y los gastos de administración asociados, se

proyectaron como una proporción de los egresos por jubilaciones y pensiones. Este coeficiente se determinó a partir de los datos efectivos del año 2003 y se mantiene constante a lo largo de toda la proyección.

Déficit/superávit del régimen IVS contributivo. De la consolidación de ingresos por aportes e impuestos afectados y los egresos por prestaciones y gastos de funcionamiento, se determina anualmente el resultado financiero que, en el caso de déficit, tiene que ser cubierto con asistencia financiera del gobierno central.

4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA PROYECCIÓN

En este apartado se presentan los principales resultados de la proyección financiera con algunos comentarios. Los datos físicos y valores financieros de ingresos, egresos y resultados anuales se presentan distinguiendo dos periodos: i) información de mediano plazo que comprende los años 2003 – 2010 y ii) datos de largo plazo que abarca el período 2010 – 2050.

Si bien las proyecciones calculan datos anuales, a efectos de presentar los resultados, se seleccionaron determinados años. En el caso de corto plazo se muestran las cifras efectivas de los años 2003 y 2004 y las estimaciones para los años 2006, 2008 y 2010. Para el largo plazo se presentan los datos puntuales cada diez años: 2010, 2020, 2030, 2040 y 2050.

La información monetaria se muestra de dos formas: i) valores anuales en términos reales y expresados en dólares constantes de 2003 y ii) en términos del PBI de cada año.

4.1 INGRESOS

Se analizarán los importes y estructura de los ingresos propios, la evolución de los ingresos en términos de PBI y la evolución de los aportes en términos de impuestos afectados.

4.1.1. INGRESOS PROPIOS EN EL MEDIANO PLAZO

Luego de la recesión de los años 1999 – 2002, los recursos comenzaron a crecer principalmente a partir del segundo semestre de 2003. 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 2004⁷.

**Cuadro 1: Ingresos propios IVS efectivos y proyectados 2003 – 2010
(en valores constantes, expresados en millones de dólares
promedio de 2003)**

	2003	2004	2006	2008	2010
Aportes	442	455	484	496	509
Impuestos Afectados	209	244	267	277	289
IVA	140	166	181	189	196
CCFIS	69	78	85	89	92
Totales	651	699	751	774	797

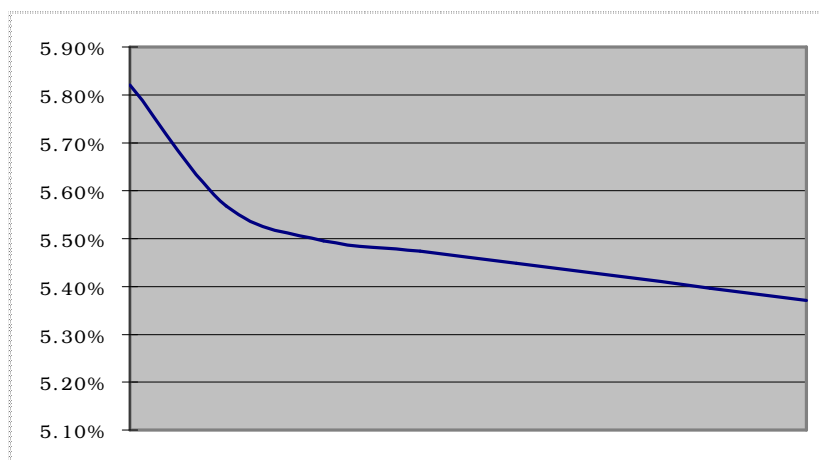
La ejecución muestra que en el 2004 aumentaron tanto los aportes jubilatorios como los impuestos afectados, pero el crecimiento de estos últimos fue mayor.

En el período proyectado 2006 – 2010 se prevé que los ingresos crezcan en promedio un 1,5% anual. El crecimiento estimado de aportes (1,2%) es inferior al de impuestos afectados (2,0%), lo que se explica por el proceso de desafectación de los salarios de nuevos cotizantes del pilar de solidaridad que pasan al pilar de ahorro individual.

En el siguiente gráfico, que muestra la evolución de los ingresos totales en términos de PBI, se visualiza los dos efectos comentados; la contracción financiera debida a la pérdida de recursos en la fase final de la recesión y la contracción de la reforma previsional, por la pérdida de aportes personales, que se superpone a la anterior, pero que sigue su trayectoria de descenso anual. Los ingresos totales del pilar solidarios pasan de 5,57% del PBI en el 2004 a 5,37% en el 2010.

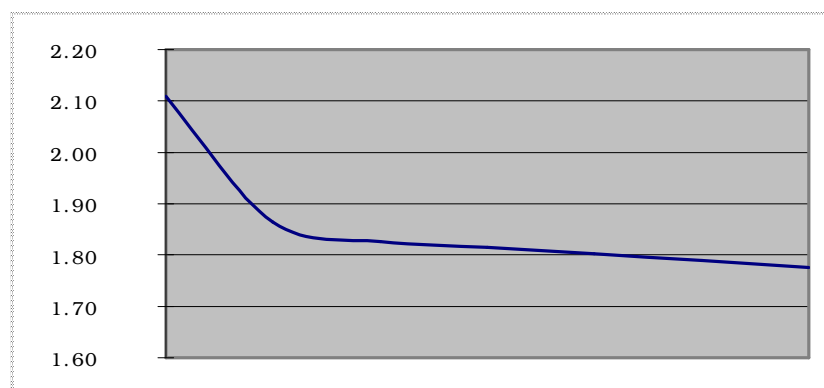
⁷ Ver, "Una explicación de la discrepancia entre el crecimiento de la recaudación y de los cotizantes del sector privado. Primer semestre de 2004", en BPS – AEA, Comentarios de Seguridad Social N° 5, Octubre – Diciembre 2004.

Gráfico 6: Ingresos totales en términos de PBI (en %)



En el Gráfico 7, que muestra la evolución de los aportes jubilatorios en términos de los impuestos afectados, se observa que hay un proceso de cambio estructural en la composición de los recursos.

Gráfico 7: Aportes en términos de Impuestos Afectados



2003	2004	2006	2008	2010
2.11	1.86	1.83	1.80	1.78

La contracción del sistema lleva a una baja gradual de la participación de los aportes en el financiamiento del régimen IVS. En el 2004 el importe de los aportes representaron 2.11 veces de impuestos afectados, en tanto que en el 2010 esta relación baja a 1,78.

4.1.2. INGRESOS EN EL LARGO PLAZO

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

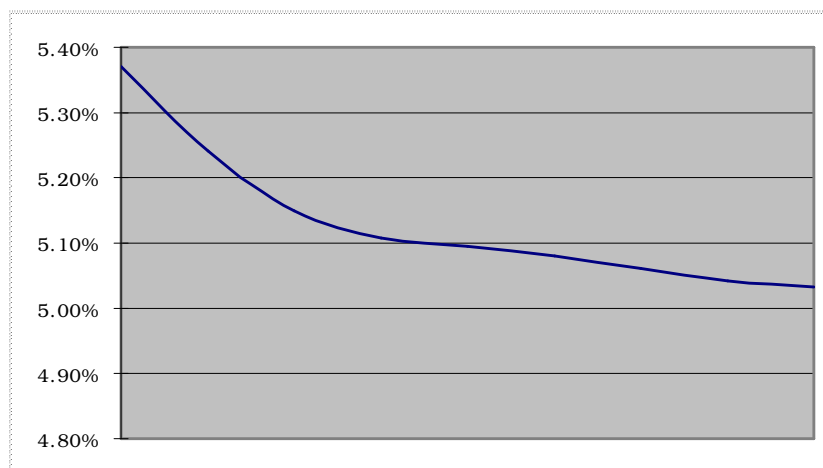
**Cuadro 2: Ingresos propios IVS proyectados 2010 – 2050
(en valores constantes, expresados en millones de dólares
promedio de 2003)**

	2010	2020	2030	2040	2050
Aportes	509	580	695	838	1,012
Impuestos Afectados	289	352	429	523	637
IVA	196	239	292	356	434
COFIS	92	112	137	167	204
Totales	797	932	1,124	1,361	1,650

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 como se verá en los apartados siguientes el crecimiento físico de los cotizantes es inferior al 0,5% anual promedio.

En el siguiente gráfico, se muestra la evolución de los ingresos totales en términos de PBI en el período 2010 - 2050. 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.

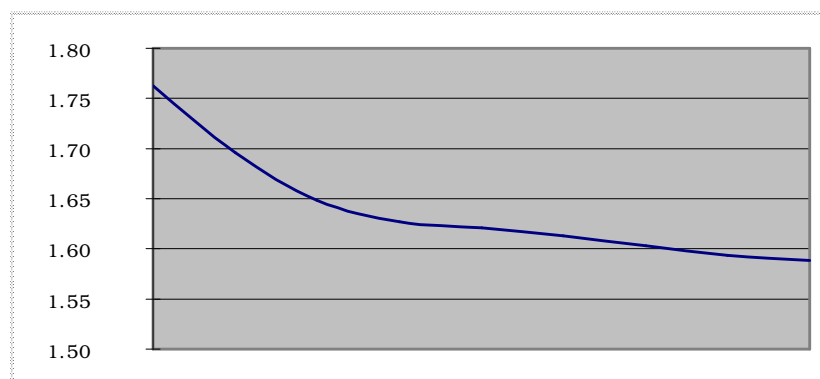
Gráfico 8: Ingresos totales en términos de PBI (en %)



2010	2020	2030	2040	2050
5.37%	5.15%	5.10%	5.06%	5.03%

El Gráfico 9 muestra la evolución de los aportes jubilatorios en términos de los impuestos afectados en el período 2010 – 2050. Se observa que los aportes en términos de impuestos afectados siguen bajando hasta el 2030 donde comienza a estabilizarse dicho indicador.

Gráfico 9: Aportes en términos de Impuestos Afectados



2010	2020	2030	2040	2050
1.76	1.65	1.62	1.60	1.59

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.

4.2 EGRESOS

En este punto se analizan los importes de prestaciones IVS y gastos de funcionamiento, la evolución de los egresos totales en términos de PBI y la evolución del gasto en pensiones en términos de jubilaciones.

4.2.1. EGRESOS IVS EN EL MEDIANO PLAZO

En primer término podemos apreciar que en el 2004 bajaron en términos reales tanto las jubilaciones (-4,1%) como las pensiones (-1,4%). Esta reducción se explica principalmente por la forma de indexación de las pasividades que está asociada a la evolución del salario real⁸.

Cuadro 3: Egresos del sistema IVS contributivo efectivos y proyectados 2003 – 2010
(en valores constantes, expresados en millones de dólares promedio de 2003)

	2003	2004	2006	2008	2010
Jubilaciones	742	711	718	707	696
Pensiones	224	221	236	247	257
Otras prestaciones	1	1	1	1	1
Gastos de Administración	61	59	60	60	60
	1,028	992	1,015	1,015	1,014

En el período proyectado 2006 – 2010 no se prevé crecimientos de los egresos IVS. Se observa un descenso anual promedio del importe de jubilaciones (-0,8%) y un crecimiento anual de las pensiones (2,1%). La baja de jubilaciones 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 acceso⁹. El incremento de las pensiones se debe a que paulatinamente se viene dando un proceso de sustitución de las pensiones generadas en el

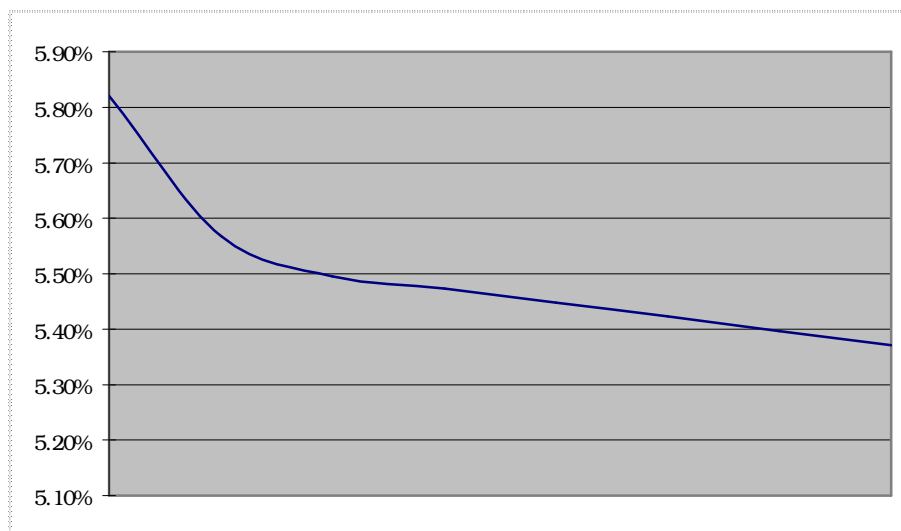
⁸ Ver, "Razones de la reducción del déficit del Banco de Previsión Social", en BPS – AEA, Comentarios de Seguridad Social N° 6, Enero – Marzo 2005.

⁹ Ver, L. Camacho, "Principales resultados del nuevo sistema previsional uruguayo", en Indicadores de la Seguridad Social AEA, N° 189, Agosto de 2002

régimen anterior -que quedaron subvalorizadas- por las nuevas altas de pensiones, con montos promedio superiores. La subvalorización de las pensiones anteriores responde a que en la década de los ochenta el sistema revaloratorio discriminaba a las pensiones que fueron perdiendo poder adquisitivo¹⁰.

En el siguiente gráfico, que muestra la evolución de los egresos totales en términos de PBI, se visualizan los dos efectos comentados.

Gráfico 10: Egresos totales en términos de PBI (en %)

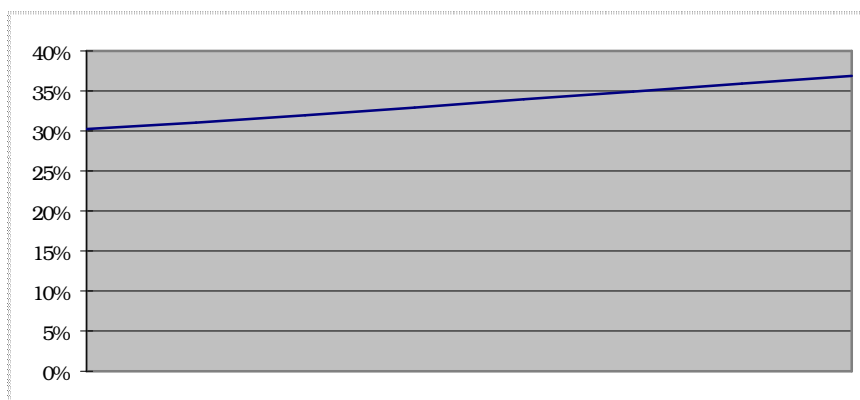


2003	2004	2006	2008	2010
9.19%	7.90%	7.40%	7.11%	6.83%

Por un lado la contracción financiera por efecto de la caída del salario real y su impacto sobre la revaluación que hizo que en el 2003 y 2004 el presupuesto de pasividades disminuyera en términos reales un 13,0% y un 3,3% respectivamente. En segundo lugar la contracción de la reforma previsional, que se superpone a la anterior, pero que sigue su trayectoria de descenso anual. Los egresos IVS pasan de representar 7,9% del PBI en el 2004 a 6,83% en el 2010.

En el Gráfico 11, que muestra la evolución del gasto en pensiones en términos del gasto en jubilaciones, se observa un crecimiento continuo en el período.

¹⁰ Ver, "Índice de revaluación y pasividad promedio. Evolución en el período 1985 - 2003", en BPS - AEA, Comentarios de Seguridad Social N° 6, Enero - Marzo 2005.

Gráfico 11: Pensiones en términos de Jubilaciones (en %)

2003	2004	2006	2008	2010
30%	31%	33%	35%	37%

Esta trayectoria se explica principalmente por el efecto ya comentado de la subvalorización de las pensiones en años anteriores que no pudo ser compensado posteriormente por el cambio en la forma de ajuste de pasividades establecido en el art. 67 de la Constitución. En el 2004 el monto de las pensiones representó el 31% del monto de las jubilaciones, en tanto que en el 2010 esta relación aumentaría a 37%.

4.2.2. Egresos IVS en el largo plazo

En el Cuadro 4 se muestran los importes de prestaciones y gastos de funcionamiento en el largo plazo, en el Gráfico 12 la evolución de los egresos IVS en términos de PBI y en el Gráfico 13 la evolución del gasto en pensiones en términos de jubilaciones.

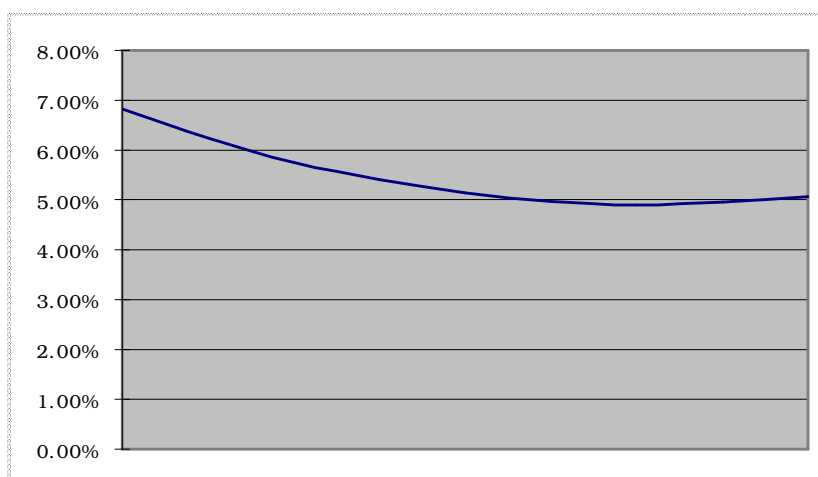
Cuadro 4: Egresos del sistema IVS contributivo proyectados 2010 – 2050
(en valores constantes, expresados en millones de dólares promedio de 2003)

	2010	2020	2030	2040	2050
Jubilaciones	696	700	811	994	1,308
Pensiones	257	279	256	244	249
Otras prestaciones	1	1	2	2	2
Gastos de Administración	60	62	67	78	98
	1,014	1,042	1,135	1,318	1,657

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.

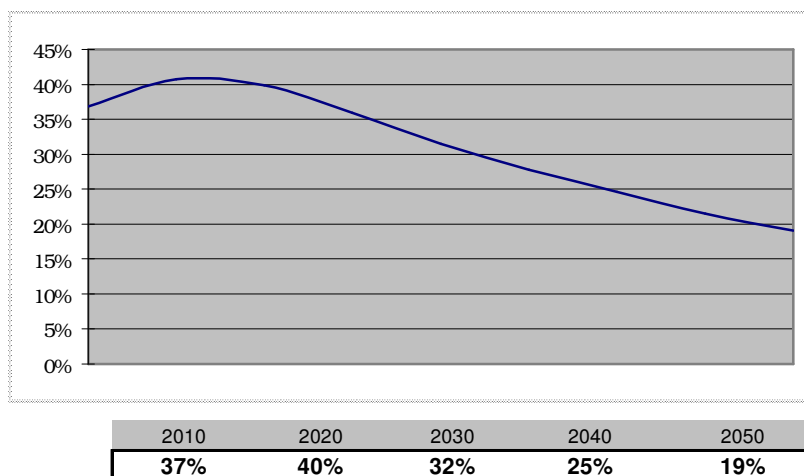
En el siguiente gráfico, que muestra la evolución de los egresos totales en términos de PBI, se visualiza dos efectos; la contracción del sistema y el envejecimiento demográfico. Hasta el 2040 se aprecia una reducción continua del sistema que marca la madurez del sistema IVS reformado y el estado estacionario, 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. Los egresos IVS pasan de representar 6,8% del PBI en el 2010 a 5,1% en el 2050.

Gráfico 12: Erogaciones totales en términos de PBI (en %)



2010	2020	2030	2040	2050
6.83%	5.76%	5.14%	4.90%	5.06%

En el Gráfico 13, que muestra la evolución del gasto en pensiones en términos del gasto en jubilaciones, se observa un crecimiento continuo hasta el 2020 y un descenso posterior hasta el fin de la proyección.

Gráfico 13: Pensiones en términos de Jubilaciones (en %)

En el 2010 el monto de las pensiones representa el 37% del monto de las jubilaciones, en tanto que en el 2050 esta relación bajaría al 19%. Este comportamiento es el resultado de varios efectos. Hasta el 2020 este indicador sigue creciendo por el efecto de la subvalorización de las pensiones. La tendencia descendente en los años siguientes se explicaría primero por una reducción significativa en el número de pensiones como consecuencia del fallecimiento de las pensiones generadas bajo el régimen anterior al Acto 9. En el 2004 cerca de 100.000 pensiones corresponden a hijos que habían generado el derecho pensionario vitalicio por ser menores de 21 años. Una segunda razón de la trayectoria descendente de las pensiones sería la contracción del sistema por aplicación plena del nuevo régimen pensionario. Este segundo efecto viene dado por un menor número de pensionistas y un cambio en la estructura por sexo. En el nuevo régimen no todas las viudas cobran de por vida, hay condiciones de ingresos propios que limitan el acceso y los viudos también generan derecho a pensión bajo determinadas circunstancias.

4.3 RESULTADO FINANCIERO

En este punto se analizan, para años seleccionados, los importes de ingresos, egresos y déficit proyectados en el mediano plazo y la evolución del déficit global en términos de PBI.

4.3.1. Resultado financiero en el mediano plazo

La ejecución de ingresos y egresos IVS en términos reales mostró en 2004 una caída del nivel del déficit respecto al año anterior. Esto fue consecuencia

de la contracción financiera explicada principalmente por la reducción en términos reales de las pasividades. Los ingresos crecieron 7,4%, los egresos bajaron 3,5% y el déficit se redujo en 22,3%.

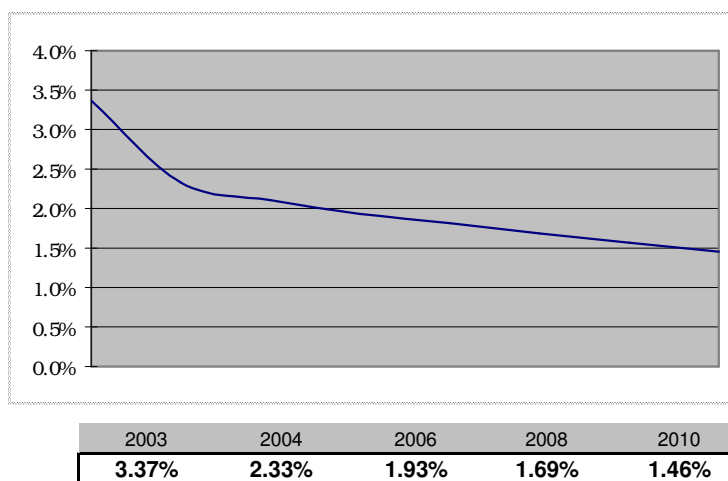
**Cuadro 5: Evolución del déficit proyectado 2003 – 2010
(en valores constantes, expresados en millones de dólares promedio de 2003)**

	2003	2004	2006	2008	2010
Ingresos	651	699	751	774	797
Egresos	1,028	992	1,015	1,015	1,014
Déficit	377	293	265	241	216

En el período proyectado 2006 – 2010 se prevé que los ingresos crezcan en promedio 1,5% anual, los egresos no presenten cambios (0,0%) y el déficit se reduzca en promedio 4.9%.

En el siguiente gráfico, que muestra la evolución del déficit IVS en términos de PBI, se visualiza el efecto de la contracción financiera debida a la recesión y la reducción continua del déficit por efecto de la baja tanto de los ingresos en términos de PBI como, y principalmente, de los egresos en términos de PBI.

Gráfico 14: Déficit IVS en términos de PBI (en %)



Se visualiza una disminución persistente del déficit anual en relación con el PBI. En particular, podemos apreciar que el déficit IVS pasa de representar 2,33% del PBI en el 2004 a 1,46% en el 2010.

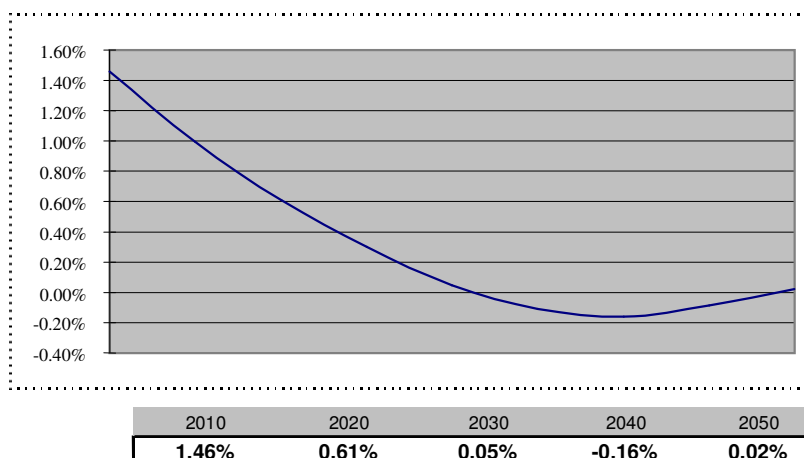
4.3.2. Resultado financiero en el largo plazo

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.

**Cuadro 6: Déficit del sistema IVS contributivo proyectado 2010 – 2050
(en valores constantes, expresados en millones de dólares
promedio de 2003)**

	2010	2020	2030	2040	2050
Ingresos	797	932	1,124	1,361	1,650
Egresos	1,014	1,042	1,135	1,318	1,657
Déficit	216	110	11	-43	7

En el siguiente gráfico, que muestra la evolución del resultado financiero del sistema IVS en términos de PBI, se visualiza dos efectos; la contracción del sistema y el envejecimiento demográfico. Hasta el 2030 se aprecia una reducción continua que marca la madurez del sistema IVS reformado y el estado estacionario, pero en los últimos años de la proyección aparece el factor demográfico que empuja a un nuevo déficit. El resultado pasa de un déficit de 1,46% del PBI en el 2010 a prácticamente un equilibrio financiero en el 2050 (0,02%).

Gráfico 15: Déficit IVS en términos de PBI (en %)

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 120.7 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 – 2004¹¹. 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 superiores¹². 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

¹¹ Ver "Exoneraciones de aportes patronales del Banco de Previsión social. Algunos de sus efectos en los programas de previsión social. Actualización 2004", en BPS - AEA, Comentarios de Seguridad Social Mayo 2005.

¹² Ver Scardino, A., "Valuación del costo de las pensiones mínimas garantizadas. Los mínimos garantizados en el sistema previsional mixto uruguayo", en Indicadores de la Seguridad Social N° 186, Abril de 2002.

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%¹³. 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.

4.4 EVOLUCIÓN DE LAS VARIABLES FÍSICAS

En este apartado se presentan los agregados del número de jubilados, pensionistas y cotizantes. También se muestran dos variantes del ratio cotizantes a jubilados. Uno de ellos muestra la relación simple entre ambas variables físicas y un segundo indicador considera en el denominador no solo el número de jubilados sino que incluye el número de pensiones, pero expresadas en términos equivalentes a una jubilación, usando las relaciones de pensión y jubilación promedio¹⁴.

4.4.1 Variables físicas en el mediano plazo

En el Cuadro 7 se muestran el número de pasivos y activos cotizantes en el mediano plazo y en el Gráfico 16 la evolución de los dos ratios: cotizantes a jubilados y cotizantes a jubilados equivalentes.

¹³ Ver, "Recaudación por punto de aportes jubilatorios y pérdida de recaudación por exoneraciones patronales. Año 2004", en BPS - AEA, Comentarios de Seguridad Social N° 6, Enero - Marzo 2005.

¹⁴ Ver "Relación activo cotizante - pasivo. Período 1995 - 2003" en BPS - AEA, Comentarios de Seguridad Social N° 4, Julio - Setiembre 2004.

Cuadro 7: Beneficiarios y Cotizantes Proyectados 2003 – 2010

	2003	2004	2006	2008	2010
Jubilados	369,359	367,220	360,223	352,447	345,303
Pensionistas	277,902	277,881	277,162	275,614	273,353
Cotizantes	865,967	915,344	954,861	972,120	988,013

En el año 2004 el número de jubilados cayó 0,6% y los pensionistas prácticamente quedaron niveladas (0,0%). El decremento de los jubilados se viene observando desde el año 1999 en tanto que el número de pensionistas muestra variaciones positivas en los últimos años. Los cotizantes promedio en el 2004 crecieron 5,7%, pero este crecimiento significativo responde al proceso de reactivación del mercado laboral que se viene observando a partir del segundo semestre de 2003.

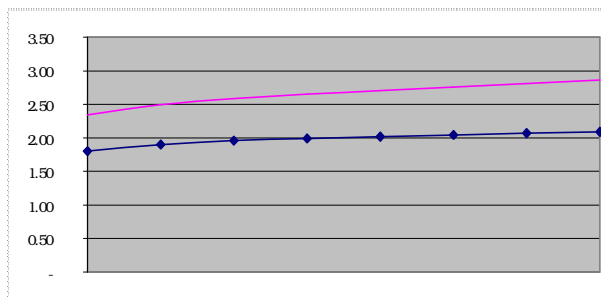
En el período proyectado 2006 – 2010 se prevé que los jubilados sigan bajando, en promedio 1,1% anual y los pensionistas bajen 0,3% anual. El decremento de los jubilados puede atribuirse a las condiciones más exigentes para la prueba de los años de servicio, principalmente a través del requisito del registro de la historia laboral. En un estudio anterior¹⁵ se pudo estimar que aproximadamente el 18,7% del gasto en pasividades contributivas habría correspondido a jubilados que no portaron.

Los cotizantes crecerían en promedio 0,9% anual siguiendo la incorporación al mercado laboral de los nuevos trabajadores.

En el siguiente gráfico, se muestra la evolución de los indicadores activos a pasivos. Ambos muestran crecimientos, aunque el segundo de menor magnitud. La relación cotizantes/jubilados pasa de 2,5 en el 2004 a casi 2,9 en el 2010. El ratio cotizantes/jubilados equivalentes pasa de 1,9 a 2,1 para los mismos años. Esta mejora se da por efecto superpuesto de ambas variables; los cotizantes aumentan y los pasivos bajan en el período.

¹⁵ Ver: Luis Camacho. La reestructuración del primer pilar de protección. Efectos financieros de la contracción del primer pilar del nuevo régimen previsional mixto uruguayo. AISS: Seminario de Actuarios y Estadísticos. Montevideo, 21-22 de noviembre de 2001

Gráfico 16: Relaciones Demográficas 2003-2010



	2003	2004	2006	2008	2010
Cotizantes/Jubilados	2.34	2.49	2.65	2.76	2.86
Cotizantes/Jubilados Equivalentes	1.80	1.90	1.99	2.04	2.09

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

4.4.2. Variables físicas en el largo plazo

En el Cuadro 8 se muestran los jubilados, pensionistas y cotizantes en el largo plazo y en el Gráfico 17 la evolución de los indicadores cotizantes a pasivos.

En el largo plazo los jubilados bajan hasta el 2020 y luego comienzan a subir. El crecimiento anual promedio en el período 2010 – 2050 es de 1,07%. Los pensionistas en todo el período muestran decrementos anuales (-1,4%). El aumento de jubilados se atribuye al aumento de la esperanza de vida. La baja en el número de pensionistas se explica por varios factores; el fallecimiento de los pensionistas del régimen anterior al Acto 9 y a la menor cantidad de pensiones generadas en el marco de la Ley 16.713 ya sea por el requisito de recibir ingresos menores a un determinado tope como debido a limitación temporal condicionada a la edad de la viuda.

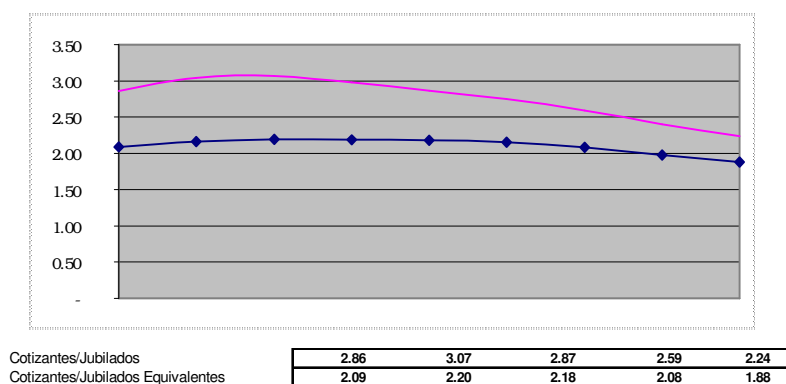
El número de cotizantes es creciente en todo el período. El aumento anual promedio es de 0,45%.

Cuadro 8: Beneficiarios y Cotizantes Proyectados 2010 – 2050

	2010	2020	2030	2040	2050
Jubilados	345,303	344,579	387,622	444,039	528,832
Pensionistas	273,353	248,873	204,123	172,789	155,747
Cotizantes	988,013	1,057,916	1,111,613	1,152,155	1,184,218

En el siguiente gráfico, se muestra la evolución de los indicadores activos a pasivos en el período 2010 - 2050. Ambas relaciones muestran un crecimiento hasta el 2020, luego comienzan a mostrar reducciones anuales. En el período los dos ratios decrecen, aunque el ratio simple muestra un mayor descenso (-0,61% y -0,26% respectivamente). La relación cotizantes/jubilados pasa de 2,9 en el 2010 a 2,2 en el 2050. El ratio cotizantes/jubilados equivalentes pasa de 2,1 a 1,9 para los mismos años.

Gráfico 17: Relaciones Demográficas 2010-2050



Esta baja de los indicadores se da por efecto de que el stock de jubilaciones aumentan más que el número de cotizantes. El primer indicador muestra un mayor impacto a la baja porque no toma en cuenta las pensiones. El segundo indicador que las considera muestra una trayectoria de decrecimiento menor. En el largo plazo las pensiones bajan y contrarrestan el aumento de las jubilaciones. Es decir que no se visualiza tanto el efecto demográfico negativo, pero este efecto de la baja en el total de pensiones en algún momento deja de actuar y en el largo plazo, más allá de los años de la proyección, el efecto de la longevidad va a ser más intenso y va a afectar el equilibrio del régimen de reparto.

5. RESUMEN Y ALGUNAS CONCLUSIONES

En este informe se presentan los principales resultados obtenidos en las proyecciones financieras del régimen IVS contributivo administrado por el BPS para el período 2003 – 2050. El modelo de cálculo actuarial que sustenta las proyecciones fue revisado y ampliado en forma importante y el soporte informático fue desarrollado ad hoc por la Asesoría Económica y Actuarial.

En la primera parte de este trabajo se mencionaron los supuestos más importantes del escenario base y en la segunda parte algunos aspectos metodológicos. Los resultados que se muestran en la tercera sección corresponden al escenario base y en etapas siguientes se incorporarán análisis de sensibilidad para las variables más relevantes. Los cuadros y gráficos deben ser interpretados como indicativos, en el sentido que pretenden dar una idea de la trayectoria de las variables vinculadas al régimen IVS y alertar de algunos hechos significativos que se marquen.

Si bien el modelo informático produce datos anuales, los resultados presentados corresponden a años seleccionados. En el mediano plazo se presentaron las cifras efectivas de los años 2003 y 2004 y las proyecciones para los años 2006, 2008 y 2010. Para el largo plazo se muestran los datos cada diez años comprendidos entre 2010 y 2050.

En lo que sigue se señalan los hechos más importantes identificados en el mediano y largo plazo y las alertas más notorias.

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.

La reforma previsional supone una contracción del régimen de reparto en el sentido que reduce ingresos y egresos redimensionando el pilar solidario. La contracción opera porque se desafecta parte de los salarios de cotización del sistema de reparto que pasan a integrar el pilar de ahorro individual. Esto tiene un doble efecto. En el corto y mediano plazo bajan los recursos por la pérdida de aportes personales y esto aumenta el costo de la transición. En el mediano y largo plazo comienza a incidir la baja de las prestaciones por los menores sueldos afectados a solidaridad y por los otros cambios paramétricos del sistema.

Esta contracción desde el punto de vista financiero implica que los flujos de ingresos y egresos tienen una trayectoria descendente en el tiempo hasta alcanzar nuevos niveles en la etapa de madurez.

Los efectos financieros directos esperados en el corto y mediano plazo¹⁶ son principalmente sobre los recursos y consisten en una reducción inmediata de los aportes personales que cambian de destino financiando el pilar de ahorro individual, y con la tendencia que esta reducción se acentúe en el tiempo en función de la proporción de cotizantes que vayan haciendo su opción por el régimen mixto. La contracción particular del régimen de reparto uruguayo permitió un bajo nivel del costo de transición. En este sentido en un estudio previo¹⁷ se había estimado que la transición terminaría aproximadamente en

¹⁶ Ver, L. Camacho, "Principales resultados del nuevo sistema previsional uruguayo", en Indicadores de la Seguridad Social AEA, N° 189, Agosto de 2002.

¹⁷ Ver, A. Caristo, "Comentarios sobre efectos macroeconómicos de la reforma de la seguridad social" en Indicadores de la Seguridad Social AEA, N° 159, Marzo de 1999.

el año 2014, año en que el déficit en el sistema reformado se haría menor al déficit que se habría observado de haberse mantenido el régimen anterior.

En la contracción, el cambio previsto en las erogaciones es también de una reducción, pero es más de largo plazo y se asocia a la modificación de las variables monetarias y físicas que determinan las prestaciones, que comenzarán a operar muy gradualmente a medida que se sustituyan las pasividades del régimen anterior por las nuevas jubilaciones y pensiones.

En el horizonte de mediano plazo comienza a incidir la baja del número de jubilados por efectos de las menores altas del sistema como consecuencia de las mayores restricciones impuestas para el acceso a las prestaciones, en particular, por el requisito para el reconocimiento de los años de servicio de aportes efectivos para los patrones y actividad registrada para los dependientes.

En este período 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, lo que incide directamente en la mayor participación del costo pensionarios en el costo total del sistema.

A lo ya comentado se superpone otro hecho. Los años iniciales de la proyección, 2003 y 2004 muestran el efecto de una contracción financiera ocasionada por efectos macroeconómicos. Además de una reducción en el número de cotizantes, hubo una baja del salario real que afectó tanto a los aportes como a las prestaciones. Esto generó un resultado opuesto al esperado ya que el déficit bajó en los años 2003 y 2004, y en forma importante para este último año. Este impacto incide en los años siguientes disminuyendo los costos financieros de la transición.

En el largo plazo la contracción operada en el régimen de reparto llevará no sólo a la baja en el nivel de las contribuciones sino que disminuirán también en forma sostenida los egresos por pasividades.

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. Este efecto se visualiza especialmente en los primeros treinta años de la proyección.

Sin embargo, en el tramo final de la proyección, 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.

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.

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.

La eliminación de las exoneraciones de aportes patronales es importante por varias razones. Se pueden señalar como importantes 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 por el artículo 8 de la Ley 16.713.

Esto 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. 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.

Por último, cabe reiterar que las hipótesis demográficas y económicas que sirvieron de base a las proyecciones es uno de los escenarios posibles y las estimaciones resultantes deben ser interpretadas atendiendo a esta restricción. Estas estimaciones 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.