

**RAZONES DE LA REDUCCIÓN DEL DÉFICIT
DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL**

RAZONES DE LA REDUCCIÓN DEL DÉFICIT DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL

La Asistencia Financiera del Gobierno Central al Banco de Previsión Social en los últimos cuatro años (2001 – 2004) presentó disminuciones anuales, lo que supone una baja en el desequilibrio financiero anual. Surge la interrogante de cuáles fueron las razones de este comportamiento, si estuvieron asociadas a la reforma previsional de la Ley 16.713 o si respondieron a otros factores, y qué cabe esperar en el futuro.

El BPS administra programas contributivos y no contributivos sin identificar fondos separados. La Asistencia Financiera de Rentas Generales engloba los eventuales déficits de los programas contributivos, pero también es el financiamiento genuino de los programas asistenciales.

El resultado financiero anual es consecuencia de un conjunto de factores: las reglas que definen los programas previsionales establecidos en las normas legales, la gestión institucional y el entorno económico y social. La reforma de la Ley 16.713 modificó el régimen jubilatorio y pensionario, el principal programa administrado por el BPS. Es de esperar que un cambio de esta significación ya esté generando efectos en el mediano y largo plazo. Pero estos cambios estructurales se superponen a un cumulo de otros efectos más coyunturales. La identificación de las causalidades de unos y otros en el resultado anual no es tarea fácil.

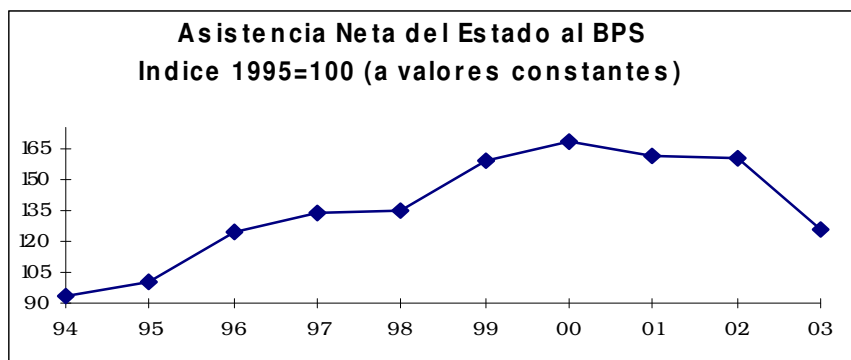
En este informe se hace un análisis de las cifras de los principales rubros de recursos y erogaciones del BPS en los últimos cuatro años (2000 – 2003) y los datos preliminares del 2004, y se propone una explicación de la evolución constatada.

Los datos anuales 2000 – 2003 son los que surgen de los Balances Anuales del BPS. Las cifras de los ejecutados financieros 2003 y preliminares de 2004 son datos con criterio caja y surgen de los Consolidados mensuales de ATYR y de los Informes de Ingresos y Egresos de FINANZAS. A efectos de las comparaciones interanuales, los importes corrientes se expresaron a valores constantes deflactados por IPC.

1. ANÁLISIS PARA EL PERÍODO 2000 – 2003

1.1 Asistencia Financiera

Si se analiza la evolución de las cifras de la Asistencia Neta expresadas a valores constantes en los últimos años se observa una tendencia creciente hasta el 2000 y bajas anuales en los últimos tres años, pero principalmente en el 2003 (las variaciones anuales respecto al año anterior son -4,2% en el 2001, -0,5% en el 2002 y -21,5% en el 2003).

**Cuadro 1: Asistencia Neta al BPS**

(Expresado en miles de dólares constantes – promedio año 2003 y en porcentajes)

	Valores	Variaciones
2000	548.572	
2001	525.307	-4,2
2002	522.757	-0,5
2003	410.235	-21,5

Base: IPC promedio año 2003.

Fuente: Boletín Estadístico 2004, Año 25 – N° 59.

Este resultado se explica tanto por el comportamiento de los recursos como el de las erogaciones.

1.2 Recursos

Los recursos propios del BPS se componen de la recaudación de aportes y de los impuestos afectados por ley. La recaudación en términos reales de aportes presentó disminuciones anuales en el período considerado (-8,9% en 2001, -15,4% en 2002 y -14,4% en 2003). Sin embargo el valor real de los impuestos afectados, excepto para el 2002, presentó incrementos (de 18,8% en 2001, -3,1% en 2002 y 6,5% en 2003).

Cuadro 2: Recursos Propios BPS

(Expresado en miles de dólares constantes – promedio año 2003 y en porcentajes)

	Aportes e Ingresos Varios	Impuestos Afectados (*)	Recursos por Aportes e Impuestos
Valores			
2000	1.028.629	259.503	1.288.132
2001	937.171	308.251	1.245.422
2002	793.150	298.640	1.091.790
2003	679.199	317.910	997.109

Variaciones			
2001/2000	-8,9	18,8	-3,3
2002/2001	-15,4	-3,1	-12,3
2003/2002	-14,4	6,5	-8,7

(*) A partir de 2001 incluye COFIS (Ley 17.345, art. 22).

Base: IPC promedio año 2003.

Fuente: Boletín Estadístico 2004, Año 25 – N° 59.

La evolución de los aportes personales y patronales en este período responde a que el número de puestos cotizantes se redujeron anualmente en el 2001 y 2002 (-3,1% en 2001, -7,6% en 2002 y 3,7% en 2003) y que el salario real de cotización también bajó en los tres años, inclusive estos últimos presentaron descensos mayores a los que registró el INE en el Índice Medio de Salarios Privados para el total de trabajadores privados del país.

Cuadro 3: SECTOR PRIVADO, Cotizantes, Salario de Cotización y Salario Medio

(Expresado en puestos de trabajo, pesos constantes – promedio año 2003 y en porcentajes)

	Cantidad de Cotizantes (1)	Salario de Cotización de Dependientes (2)	IMS Nominal Privado Real (promedio anual) (3)
Valores			
2000	562.317	7.401,66	
2001	544.939	7.145,82	
2002	503.718	6.302,78	
2003	522.365	5.357,39	
Variaciones			
2001/2000	-3,1	-3,5	-0,9
2002/2001	-7,6	-11,8	-9,7
2003/2002	3,7	-15,0	-11,7

(1) Promedio mensual del año.

(2) Salario mensual promedio sin aguinaldo en pesos constantes deflactado por IPC.

(3) El INE publica el índice nominal a partir de enero/03. Los valores mensuales anteriores corresponden al IMS Privado Líquido ajustados en los meses de cambios en las tasas de IRP por estimaciones propias.

Fuente: Boletín Estadístico 2004, Año 25 – N° 59 y estimaciones propias a partir de datos de ATYR e INE.

Otro elemento que determinó la baja de aportes en estos años fue que a partir de 1999 se establecieron, para determinados sectores de actividad, una nueva serie de rebajas o eliminación de la tasa de aportes patronales jubilatorios.¹ En el Cuadro 4 se puede apreciar que si bien la reducción mayor en la tasa promedio se dio en el 2000 al pasar de 13,67% a 11,99% (-12,3%), en los años siguientes se siguieron instrumentando nuevas reducciones, lo que llevó en el 2003 a una tasa estimada de 10,10% (las sucesivas variaciones anuales fueron: -3,2% en 2001, -8,4% en 2002 y -5,0% en 2003).

¹ Para un detalle de los cambios en las tasas patronales ver "Exoneraciones de Aportes Patronales del Banco de Previsión Social. Algunos de sus efectos en los programas de Previsión Social" en AEA- BPS, Comentarios de la Seguridad Social, N° 2, Enero – Marzo 2004.

Cuadro 4: Tasas estimadas del aporte patronal jubilatorio

(En porcentajes)

	Tasa promedio (*)	Variaciones
1999	13,67	
2000	11,99	-12,3
2001	11,60	-3,2
2002	10,64	-8,4
2003	10,10	-5,0

(*) Incluye alícuota de los aportes patronales del Unificado Rural.

Fuente: Elaborado a partir de datos de Consolidados de Recaudación ATYR, Salidas especiales de ATYR por subcausales de exoneración y Aportes del Gobierno Central de Repartición Finanzas.

Entonces, la disminución de aportes en estos años se explicaría por la menor actividad económica y su repercusión en el mercado laboral (baja en el nivel de ocupación y de los salarios reales) y las exoneraciones de aportes patronales concedidos por ley.

El aumento de impuestos afectados se debe a la afectación del COFIS a partir de mediados de 2001 y a la recuperación del nivel de actividad a partir del segundo semestre de 2003. La creación y afectación del COFIS tuvo como finalidad, en parte, compensar la pérdida de recaudación por las exoneraciones de aportes patronales.

1.3 Erogaciones

Acompañando los menores recursos, las erogaciones del BPS en términos reales presentaron disminuciones anuales en el período 2001 – 2003 (-2,2% en 2001, -9,2% en 2002 y -12,8% en 2003).

Cuadro 5: Erogaciones Totales BPS

(Expresado en miles de dólares constantes – promedio año 2003 y en porcentajes)

	Valores	Variaciones
2000	1.833.957	
2001	1.793.196	-2,2
2002	1.627.375	-9,2
2003	1.418.835	-12,8

Base: IPC promedio año 2003.

Fuente: Boletín Estadístico 2004, Año 25 – Nº 59.

En el período considerado se redujeron en términos reales las partidas de prestaciones a pasivos y la de activos, excepto los Seguros por Desempleo en los años 2001 y 2002 y las Asignaciones Familiares en el 2002, conceptos que aumentaron 16,2%, 7,5% y 3,5% respectivamente.

Cuadro 6: Erogaciones del BPS por concepto

(Expresado en miles de dólares constantes – promedio año 2003 y en porcentajes)

	IVS	Seg. Enferm.	C. Flia. y Mat.	Seg. Desempl	Fond. Espec.	Gastos Func.
Valores						
2000	1.362.721	220.148	75.994	55.638	22.393	97.063
2001	1.338.469	209.615	64.608	64.666	19.147	96.691
2002	1.211.113	175.883	66.848	69.507	13.680	90.343
2003	1.053.688	166.758	58.035	37.697	8.614	94.041
Variaciones						
2001/2000	-1,8	-4,8	-15,0	16,2	-14,5	-0,4
2002/2001	-9,5	-16,1	3,5	7,5	-28,6	-6,6
2003/2002	-13,0	-5,2	-13,2	-45,8	-37,0	4,1

(*) A partir de 2001 incluye COFIS (Ley 17.345, art. 22).**Base: IPC promedio año 2003.****Fuente: Boletín Estadístico 2004, Año 25 – N° 59.**

Las erogaciones del Seguro de Enfermedad y Fondos Especiales de Construcción y Trabajo a Domicilio son prestaciones asociadas a los cotizantes activos y a sus salarios reales de cotización. Como ya se comentó, ambos conceptos presentaron disminuciones en estos años y ello explicaría los menores egresos anuales de estas prestaciones.

El aumento de los pagos al Seguro de Desempleo en los años 2001 y 2002 responden a la contracción del nivel actividad que llevó a despidos, suspensiones y reducciones de jornadas de trabajo, causales para el otorgamiento de este subsidio.

Los egresos por Asignaciones Familiares en el año 2000, respecto a años anteriores, se vieron incrementados por la entrada en vigencia de ley que extiende la prestación económica a los hijos de Hogares de Menores Recursos, que sin ser cotizantes, cumplen con la condición de: mujer jefe de hogar, mujer grávida o trabajador desempleado que culminó el cobro del seguro de desempleo. Los menores egresos por Asignaciones Familiares en el 2003 se explican por la caída del Salario Mínimo Nacional en términos reales, ya que el número de beneficiarios aumentó en ese año y la estructura de beneficiarios por nivel de la prestación al 8% y al 16% del SMN, no tuvo cambios significativos.²

Los egresos de mayor significación en el total corresponden a pasividades y la evolución en términos reales de las mismas determinan el comportamiento del total de erogaciones del BPS. Los egresos IVS bajaron fuertemente en el 2002 y 2003 (-1,8% en 2001, -9,5% en 2002 y -13,0% en 2003). Los pagos de pasividades dependen de la cantidad de pasividades servidas y del monto mensual promedio. En el período considerado tanto el número de

² "Régimen Legal y Distribución de las Prestaciones Económicas del Beneficio de Asignaciones Familiares", en AEA – BPS, Comentarios de Seguridad Social – N° 5, Octubre – Diciembre 2004.

pasividades (-0,8% en 2001, -0,5% en 2002 y 0,0% en 2003), como la pasividad promedio real bajaron (-1,1% en 2001, -8,3% en 2002 y -13,4% en 2003), pero la caída de estas últimas son la determinante principal de la baja en las erogaciones IVS, lo que se explica en buena medida por la forma de indexación de las pasividades.

Cuadro 7: Número de Pasividades, Monto de pasividad promedio e Índice de Revaluación de Pasividades Real

(Expresado en número de pasividades, pesos constantes y en porcentajes)

	Cantidad de Pasividades Promedio (1)	Pasividad Mensual Promedio (1) (2)	Índice de Revaluación Real (promedio anual)
Valores			
2000	725.076	4.477,56	82.886,0
2001	719.436	4.427,41	81.855,8
2002	715.813	4.059,21	74.938,6
2003	715.566	3.513,45	64.708,8
Variaciones			
2001/2000	-0,8	-1,1	-1,2
2002/2001	-0,5	-8,3	-8,5
2003/2002	0,0	-13,4	-13,7

(1) Incluye pensiones no contributivas por Vejez e Invalidez y Subsidios Transitorios.

(2) Promedio mensual en pesos constantes de diciembre de 2003 deflactado por IPC

Fuente: Boletín Estadístico 2004, Año 25 – Nº 59.

La regla de actualización de las pasividades es que se reajustan en las oportunidades en que se dan incrementos de salarios en la Administración Central y siguiendo la evolución del IMS. A partir de enero de 2003 la ley estableció que en lugar de tomar el IMS se considerara la evolución del IMS Nominal.

El índice de revaluación real promedio de pasividades tuvo descensos en los tres años considerados. La caída mayor se dio en el 2003 (-1,2% en el 2001, -8,5% en el 2002 y -13,7% en el 2003).

2. ANÁLISIS PARA EL AÑO 2004

A efectos de conocer el comportamiento de la Asistencia en el último año y dado que los datos del Balance del ejercicio 2004 no están disponibles a la fecha, se presenta un comparativo de los ejecutados financieros 2003 y el preliminar del 2004.

De acuerdo a los datos disponibles la Asistencia Financiera en el 2004 presentaría también una reducción en términos reales como resultado de un aumento de los recursos propios (por contribuciones en 1,3% y en impuestos afectados con 16,5%) y una disminución de las prestaciones de pasividades (-3,2%).

Cuadro 8: Comparativo Ejecutados Financieros 2003 y 2004. Principales partidas

(en porcentajes)

	Variaciones
Ingresos:	
Ingresos por Contribuciones (BPS más AFAP)	1,3
Impuestos Afectados (1)	16,5
Asistencia Financiera	-18,4
Egresos:	
Prestaciones a Pasivos (2)	-3,2
Prestaciones a Activos	2,3
Gastos de Funcionamiento	1,4
Total de Ingresos y Egresos	-0,7

(1) IVA Afectado y COFIS de setiembre a diciembre de 2004 estimado.**(2) Incluye Cuota Mutual a jubilados.**

FUENTE: Elaborado en base a Consolidados de Recaudación ATYR, Informe de Aportes Civiles del Area de Recaudación - Repartición FINANZAS, Departamento de Seguimiento de Empresas - ATYR e "Informe de Ingresos y Egresos" de Repartición FINANZAS.

NOTA: Las variaciones corresponden a valores anuales expresados en términos reales deflactados por el IPC promedio anual.

3. CONSIDERACIONES FINALES

La menor Asistencia Financiera en estos últimos cuatro años se asocia principalmente a factores de coyuntura económica y a la forma de indexación de las pasividades, quedando en segundo plano los efectos de la reforma previsional.

La menor Asistencia del Gobierno Central en términos reales en el período 2001 a 2004 se explica por una baja de los egresos por pasividades, que es el componente principal de las erogaciones del BPS, y que fue superior a la reducción de la recaudación por contribuciones especiales a la seguridad social. Ambos conceptos; pasividades y aportes, están asociados a la evolución de los salarios y el salario real bajó en estos años. Como el valor de las prestaciones de pasividades tienen una magnitud superior al de los aportes, la contracción de los egresos fue mayor al de los recursos y eso hizo que el nivel de Asistencia se redujera.

Ante la interrogante de cuáles son las previsiones para los años venideros del déficit del BPS, hay que hacer tres precisiones. Se debe destacar que en ningún momento el objetivo de la reforma previsional fue eliminar el déficit y por ende la Asistencia del Gobierno Central. A lo que sí tendió fue a reducir la magnitud de la misma, de forma tal que el sistema fuera sustentable. Por otra parte contribuyen al déficit del BPS las prestaciones no contributivas que se deben financiar a través de Rentas Generales. Dentro de estas prestaciones destacamos las Asignaciones Familiares, Ayudas Extraordinarias,

17

Prestaciones de Salud, Seguro por Desempleo, Subsidio por Maternidad, Pensiones asistenciales por Vejez y por Invalidez y Prestaciones Sociales, que representan aproximadamente el 8% del gasto total anual. En tercer lugar, el período de crisis económica ha afectado la trayectoria inicial de las previsiones realizadas sobre la reforma y sin duda, ello va a tener un efecto permanente que se trasladará a los años siguientes.

Los efectos financieros directos esperados de la reforma en el corto y mediano plazo³ 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. 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 del sistema de reparto, que comenzarán a operar muy gradualmente a medida que se sustituyan las pasividades del régimen anterior por las nuevas jubilaciones y pensiones.

De esta manera, el comportamiento esperado de la Asistencia Financiera por efecto de la reforma es un aumento de la misma inicialmente y una baja gradual en el mediano y largo plazo. En los primeros años, existe un costo de transición consecuencia de la reforma que es insoslayable, aún cuando el diseño de la reforma contiene una serie de elementos que han apuntado a amortiguar el impacto de dicho costo. En el largo plazo, las proyecciones realizadas en la evaluación del sistema en sus primeros años de vigencia, indicaban que el déficit previsto originalmente se reduciría en un nivel superior al 91%, por lo cual se preveía que la Asistencia Financiera sobre el PBI llegaría a representar solamente el 0.31% del mismo. Sin embargo, estos guarismos podrían variar significativamente en caso de mantenerse las exoneraciones de aportes patronales y según sea la incidencia del ritmo de la recuperación económica de los años venideros sobre las variables que determinan los recursos y erogaciones del sistema previsional.

³ Ver, "Principales resultados del nuevo sistema previsional uruguayo", en Indicadores de la Seguridad Social AEA, N° 189, Agosto de 2002.