

LA ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO

Resultados para el período 2004 – 2023

Actualización

La ecuación de equilibrio financiero

Resultados para el período 2004 – 2023

Actualización
Asesoría Económica y Actuarial
Setiembre 2024

Resumen

La ecuación de equilibrio financiero para un sistema de reparto surge de igualar ingresos y egresos anuales y desagregar los componentes de cada uno. De esta forma se plantea la ecuación de equilibrio del sistema, expresada como la relación económica, la relación demográfica y la tasa de equilibrio del sistema.

La relación demográfica se calcula como el cociente entre activos y pasivos. La relación económica se deduce a través del cociente pasividad y salario. Finalmente, la tasa de aporte equilibrio del sistema es aquella que aplicada a la masa salarial permite igualar ingresos y egresos anuales del sistema.

En este artículo se analiza la evolución de cada componente de la ecuación de equilibrio en el periodo 2004-2023. Para ello, es necesario analizar la estructura de egresos del subsistema IVS y la estructura del financiamiento de dicho sistema.

Palabras Clave: *Ecuación de equilibrio del sistema de reparto, seguridad social, financiamiento de la seguridad social, tasa de equilibrio financiero, relación económica, relación demográfica.*

1. Introducción

El análisis financiero del sistema de invalidez, vejez y sobrevivencia (I.V.S.), en el corto, mediano y largo plazo, se efectúa a través de la ecuación de equilibrio, la que permite visualizar la tendencia que tendrán las principales variables involucradas.

Los sistemas financieros tienen como objetivo la búsqueda del equilibrio global entre ingresos por aportes y egresos por prestaciones en un horizonte de tiempo predeterminado.

En un régimen técnico financiero de reparto puro o simple como el uruguayo, el equilibrio entre ingresos y egresos se logra en períodos muy breves.

Este equilibrio se obtiene en los hechos, mensualmente. No obstante, a los efectos del análisis se tomarán períodos anuales.

En la modalidad más simplificada, el equilibrio financiero se puede expresar en la siguiente ecuación:

$$\text{Ingresos} = \text{Egresos}$$

En los años 2020, 2021 y parte del 2022, la situación sanitaria por Covid que vive el País ha obligado a agregar nuevos elementos de estudio en el análisis financiero del organismo. Esta situación provocó cambios en los ingresos del organismo, ya sea por la caída de cotizantes con la consecuente caída en los aportes y la masa salarial, así como también la exoneración de aportes, medida tomada por el gobierno como ayuda a algunos sectores. Debido a esta situación es que en Abril del 2020 se aprueba la Ley N°19.874 que crea el Fondo Solidario COVID-19, que entre otras cosas busca atender la caída en la recaudación del Banco de Previsión Social derivada de la reducción de actividad económica. Si bien en el año 2021 los cotizantes se recuperan levemente respecto a la caída sufrida en 2020, aun se observa el impacto de la pandemia por Covid. Para el año 2022 esta recuperación eleva los niveles de cotizantes a valores pre-pandemia. Según Decreto N° 108/023 se estableció el 31 de diciembre de 2022 como fecha de finalización del Fondo Solidario COVID-19.

2. Egresos

A los efectos del presente análisis nos limitaremos al estudio de los riesgos IVS (invalidez, vejez y sobrevivencia) contributivos, por lo que excluirémos las pensiones no contributivas por vejez e invalidez. Los egresos los podemos determinar teniendo en cuenta el número promedio de jubilaciones existentes y la jubilación promedio anual. Debemos tener en cuenta además, los egresos por los gastos de funcionamiento, los cuales los reflejaremos en un coeficiente de ajuste. Con este trabajaremos más adelante, por lo que nos limitaremos en este momento a expresar los egresos de acuerdo con la primera definición:

$$\text{Egresos} = \text{Número Promedio de Jubilaciones} \times \text{Jubilación Promedio}$$

En términos generales se entiende que el total de pasividades está dado por la suma de las jubilaciones más las pensiones. Sin embargo, a los efectos de poder trabajar con elementos comparables, expresamos a las pensiones en unidades de jubilaciones. Esta definición mide a las pasividades totales en término de "jubilaciones equivalentes". Es decir que utilizaremos la siguiente definición:

$$\text{Jubilaciones equivalentes pagas} = \text{N}^\circ \text{ de jubilaciones pagas} + (\text{N}^\circ \text{ de pensiones} \times \text{Pensión promedio} / \text{Jubilación Promedio})$$

AÑO	Jubilaciones Pagas	Variación Acumulada (*)	Jubilaciones Equivalentes	Variación Acumulada (*)
2004	366.245		479.981	
2005	365.618	-0,17%	482.677	0,56%
2006	364.867	-0,38%	484.365	0,91%
2007	359.617	-1,81%	480.297	0,07%
2008	357.454	-2,40%	478.597	-0,29%
2009	362.120	-1,13%	484.309	0,90%
2010	378.767	3,42%	504.037	5,01%
2011	392.917	7,28%	521.020	8,55%
2012	405.210	10,64%	534.115	11,28%
2013	413.130	12,80%	542.487	13,02%
2014	421.317	15,04%	552.124	15,03%
2015	430.104	17,44%	561.672	17,02%
2016	438.061	19,61%	570.242	18,81%
2017	445.760	21,71%	577.867	20,39%
2018	451.261	23,21%	582.675	21,40%
2019	460.448	25,72%	591.193	23,17%
2020	467.305	27,59%	597.177	24,42%
2021	471.507	28,74%	600.070	25,02%
2022	473.572	29,30%	601.813	25,38%
2023	480.068	31,08%	607.386	26,54%

Fuente: RING de Prestaciones

(*) Cada año respecto al 2004

Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones en los datos de las series rurales

Desde el año 2004 hasta el año 2008, las jubilaciones pagas han tenido un comportamiento decreciente y las jubilaciones equivalentes han decrecido levemente (0,29%). Esta situación se ha revertido a partir del año 2009, seguramente por la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395 (Flexibilización de acceso a las jubilaciones), en donde tanto las jubilaciones pagas como las equivalentes han tenido un importante crecimiento con respecto al año base.

La diferencia en términos absolutos entre el número de jubilaciones pagas en el año 2023 con respecto al año 2004 es de 113.823 jubilaciones más, lo que representa un incremento del 31,08%. Así mismo, las jubilaciones equivalentes crecieron con respecto al año 2004 en 127.405 lo que representa un incremento del 26,54%.

	Pasividad Promedio Anual (*)			
	En términos de IMS		En términos de IPC	
	\$	U\$S	\$	U\$S
2004	414.002	10.664	246.710	6.355
2005	409.713	10.554	253.369	6.527
2006	398.360	10.261	257.373	6.630
2007	388.987	10.020	263.514	6.788
2008	391.814	10.093	279.249	7.193
2009	392.240	10.104	299.576	7.717
2010	392.434	10.109	311.101	8.014
2011	381.291	9.822	315.735	8.133
2012	381.211	9.820	330.203	8.506
2013	385.749	9.937	342.905	8.833
2014	381.843	9.836	351.660	9.058
2015	387.081	9.971	362.158	9.329
2016	382.286	9.847	363.474	9.363
2017	385.075	9.919	380.965	9.813
2018	388.725	10.013	385.281	9.924
2019	386.165	9.947	388.182	9.999
2020	389.604	10.036	384.916	9.915
2021	396.406	10.211	385.101	9.920
2022	392.020	10.098	379.512	9.776
2023	387.740	9.988	387.740	9.988

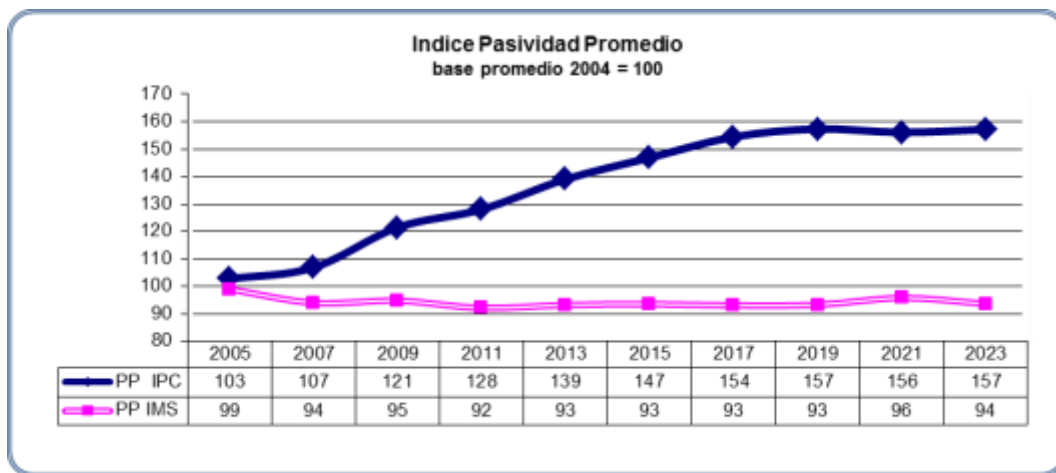
(*) Valores Constantes. Base IPC, IMS promedio año 2023. Expresados en dólares promedio año 2023 tc= 38.82

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos de Repartición Finanzas

Por otra parte, la jubilación equivalente promedio anual de 2023, se ubica en el entorno de los U\$S 9.988¹. En términos absolutos ha tenido un decrecimiento con respecto al año 2004 de U\$S 676 si el deflactor que utilizamos es el IMS, lo que en términos relativos nos está indicando un descenso del orden del 6,3%, como consecuencia del momento en que se otorgan los aumentos², a la Ley N° 18.395 de Flexibilización de jubilaciones y al aumento del peso de las nuevas jubilaciones del régimen mixto.

En cambio, si utilizamos como deflactor al IPC, la jubilación equivalente promedio se ha incrementado en U\$S 3.633 lo que en términos relativos sería un aumento del 57,2% con respecto al año 2004, alcanzando mayor poder adquisitivo, esto se explica por el ajuste de las pasividades que en el periodo analizado ha estado durante casi todo el período por encima de la inflación, excepto en 2020 y 2022, generando aumentos reales en término de precios en cada revaluación.

Si elaboramos un índice con estos comportamientos obtenemos:



El comportamiento diferente de los índices mencionados, también se ve reflejado en los egresos por pago de pasividades. Es así que existe un crecimiento en los egresos por pago de pasividades del orden del 18,52% cuando los expresamos en términos de IMS, y un 98,88% si los expresamos en términos de IPC.

¹ Tipo de cambio promedio año 2023 1 USD = \$ 38,82

² Hay que recordar que las pasividades se reajustan con el incremento de salarios del año anterior, por lo cual se presenta un desfase entre el crecimiento de las pasividades y el salario

	Total Egresos I.V.S (*)			
	En términos de IMS		En términos de IPC	
	\$ (**)	U\$S (**)	\$ (**)	U\$S (**)
2004	198.713	5.119	118.416	3.050
2005	197.759	5.094	122.295	3.150
2006	192.952	4.970	124.663	3.211
2007	186.829	4.813	126.565	3.260
2008	187.521	4.830	133.648	3.443
2009	189.965	4.893	145.087	3.737
2010	197.801	5.095	156.806	4.039
2011	198.660	5.117	164.504	4.237
2012	203.610	5.245	176.366	4.543
2013	209.264	5.390	186.022	4.792
2014	210.825	5.431	194.160	5.001
2015	217.413	5.600	203.414	5.240
2016	217.996	5.615	207.268	5.339
2017	222.522	5.732	220.147	5.671
2018	226.501	5.834	224.493	5.783
2019	228.298	5.881	229.491	5.911
2020	232.662	5.993	229.863	5.921
2021	237.871	6.127	231.088	5.953
2022	235.923	6.077	228.395	5.883
2023	235.508	6.066	235.508	6.066

(*) Valores Constantes. Base IPC, IMS promedio año 2023. Expresados en dólares promedio año 2023 tc=38.82

(**) Expresado en millones

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos de Repartición Finanzas

3. Ingresos

Los ingresos destinados al subsistema IVS provienen:

- De las contribuciones personales y patronales sobre la masa salarial
- De las contribuciones del Estado, que comprenden los ingresos provenientes de la afectación al organismo de diferentes impuestos y la Asistencia Financiera en caso de ser necesaria.

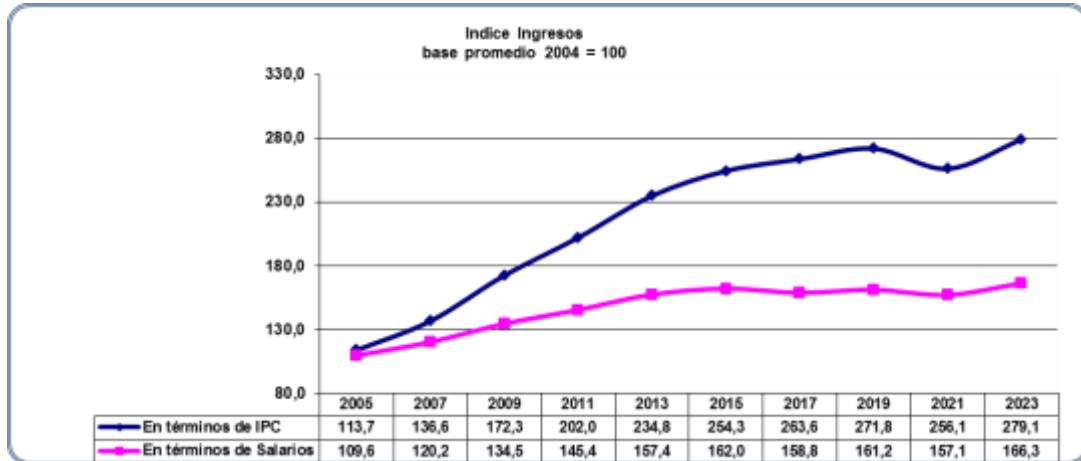
La suma de estos ingresos constituye el total de recursos disponibles para financiar el total de egresos de IVS.

En los años 2020, 2021 y 2022 se incorpora el ingreso asociado a la emergencia sanitaria provocada por la pandemia por Covid 19. Producto de esta situación es que el Estado ha creado un Fondo Covid a través del cual se otorgan contribuciones que buscan mitigar los efectos por la baja de aportes, ya sea por la caída de cotizantes así como también producto de exoneración de aportes para algunos sectores de la economía. Este fondo tuvo como fecha de finalización el 31 de diciembre de 2022.

A los efectos de comparar los ingresos provenientes de las distintas fuentes, es necesario expresarlos en términos de una de ellas. Siendo los de mayor cuantía los provenientes de la masa salarial, es conveniente convertir las contribuciones estatales en términos de aportación sobre masa salarial. De esta forma, las variables determinantes de los ingresos se reducen a: la tasa de aporte (que incluye aportes personales, patronales y contribución del Estado), el sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema y el número de activos cotizantes.

$$\text{Ingresos} = \text{Sueldo anual promedio} \times \text{número cotizantes} \times \text{tasa de aporte}$$

Al observar la evolución de los ingresos expresados en términos de IPC o en términos de salarios encontramos:



Al comparar los ingresos anuales en valores constantes del año 2023 respecto a los del año 2004, en términos de Índice de Precios al Consumo (IPC) observamos que han aumentado un 179,1%, y al expresarlos en términos de Salario (IMS) se han incrementado en un 66,3%.

AÑO	Cotizantes	Tasa de aporte	Sueldo Promedio Anual IPC(1)	Ingresos IPC (1)	Sueldo Promedio Anual IMS(2)	Ingresos IMS (2)
			U\$S	U\$S (**)	U\$S	U\$S (**)
2004	915.184	25,16%	7.999	1.842	13.424	3.091
2005	983.709	25,34%	8.402	2.095	13.586	3.387
2006	1.052.851	24,87%	8.891	2.328	13.762	3.603
2007	1.117.029	23,12%	9.743	2.516	14.383	3.715
2008	1.185.961	23,54%	9.925	2.771	13.926	3.888
2009	1.215.390	24,05%	10.859	3.174	14.218	4.156
2010	1.281.501	23,94%	10.948	3.358	13.810	4.236
2011	1.342.301	23,79%	11.653	3.721	14.073	4.493
2012	1.402.073	23,74%	12.198	4.060	14.083	4.687
2013	1.442.928	23,74%	12.627	4.325	14.205	4.865
2014	1.460.205	23,76%	13.269	4.604	14.408	5.000
2015	1.454.036	23,70%	13.594	4.684	14.530	5.007
2016	1.437.030	23,73%	13.716	4.677	14.426	4.919
2017	1.452.035	23,56%	14.195	4.856	14.348	4.908
2018	1.452.202	23,70%	14.359	4.943	14.487	4.987
2019	1.445.636	23,76%	14.580	5.007	14.505	4.981
2020	1.411.198	23,90%	13.758	4.641	13.925	4.698
2021	1.427.889	23,83%	13.862	4.716	14.269	4.855
2022	1.488.622	23,67%	13.818	4.869	14.273	5.029
2023	1.510.639	23,72%	14.348	5.141	14.348	5.141

(**) Expresado en millones

(1) Valores Constantes. Base IPC promedio año 2023, expresados en dólares promedio año 2023 tc= \$38,82

(2) Valores Constantes. Base IMS promedio año 2023, expresados en dólares promedio año 2023 tc= \$38,82

Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a cambios en la metodología de conteo.

Fuentes: - Consolidado de Recaudación ATYR.

- Hasta 2019 - DW de nominada, desde 2020 - metadata cotizantes de CSDA - ATYR

El mayor incremento de la masa salarial, con respecto a los ingresos, lo podemos atribuir a la disminución de la tasa promedio de aportación que en el año 2004 fue 25,16% y en el año 2023 fue de 23,72%³.

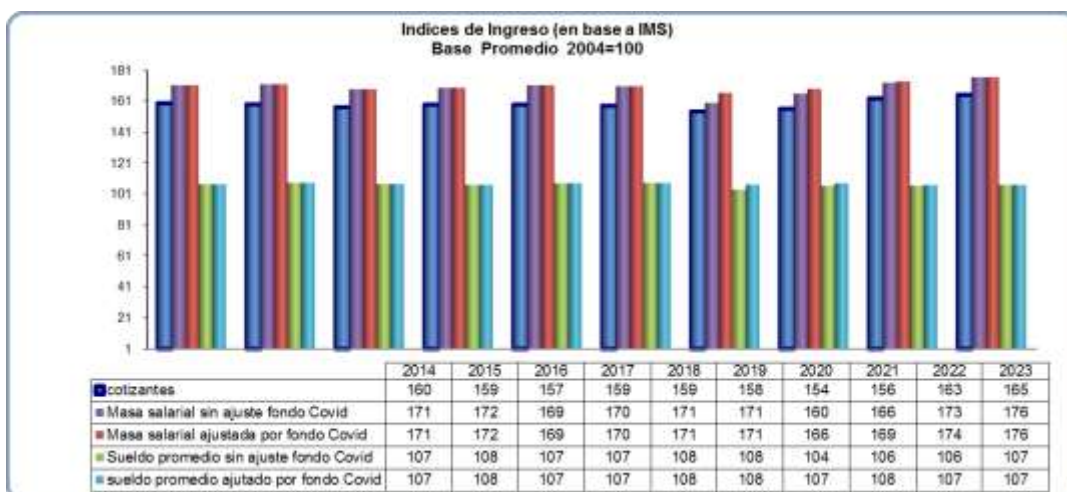
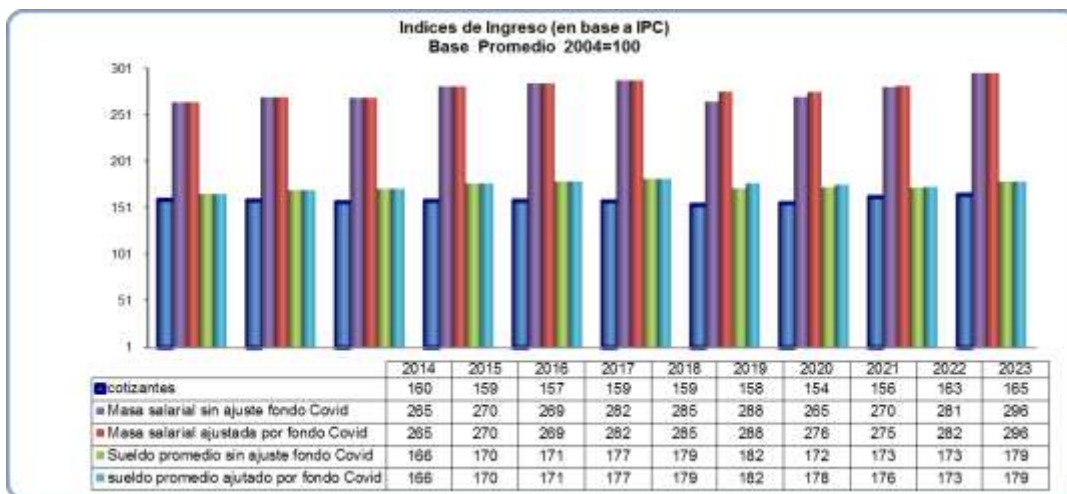
³ Tasa de aportación promedio estimada a partir de la recaudación total. Incluye aporte patronal Rural.

Los ingresos del año 2023 respecto al año 2004, en términos de IPC expresados en dólares promedio del año, han crecido en términos absolutos en 3.299 millones de dólares, equivalente en términos relativos al 179,1%. Este incremento, lo podemos atribuir por un lado a que los cotizantes se han incrementado en 65.1% respecto al año 2004, por otro al aumento del sueldo promedio de aportación en 79,4%. La consecuencia del comportamiento de estas variables se ha visto reflejada en el incremento de la masa salarial, que pasó de 7.321 millones de dólares en el año 2004 a 21.674 millones en 2023. En términos relativos estamos hablando de un crecimiento del 196% de la masa salarial. Si comparamos el año 2023 respecto al año 2022 observamos un aumento de la masa salarial para el último año de estudio de 5,4%, esto se explica por el aumento en los puestos de trabajo.

Los ingresos del año 2023, en términos de IMS expresados en dólares promedio del año, han tenido un crecimiento del 66,3% en relación al año 2004, lo que en términos absolutos son 2.050 millones de dólares. Este crecimiento lo podemos atribuir sobre todo al importante aumento de los puestos cotizantes, el cual ha significado la captación de 595,5 mil puestos de trabajo en el período de referencia.

El crecimiento de los Ingresos en términos constantes respecto a la evolución del IMS en el periodo (2004-2023) es muy inferior al crecimiento de los ingresos respecto a la evolución del IPC. Esta diferencia se debe al crecimiento real del salario en dicho periodo.

Si elaboramos un índice del comportamiento de estas variables obtenemos los siguientes gráficos:



Al considerar el gráfico de índices en base al IPC se puede observar que la masa salarial crece por el efecto combinado de crecimiento de los cotizantes y del salario promedio en términos de IPC, en cambio la masa salarial en base al IMS crece fundamentalmente por efecto del crecimiento de los cotizantes.

La situación sanitaria que vivió el país tuvo como consecuencia una caída en los cotizantes y por lo tanto en los aportes que recibe el organismo para los años 2020 y 2021. Sin embargo, hacia el segundo trimestre del año 2021, la economía presentó una recuperación, lo que se reflejó en el aumento de los cotizantes y por ende de la masa salarial en 2021 respecto al año 2020. Esta recuperación continuó en el año 2022, posicionando los cotizantes y la masa salarial, en valores similares a los que se presentaban previos a la pandemia. En 2023 este crecimiento continúa.

Resulta interesante presentar la masa salarial y el sueldo promedio con y sin ajuste por Fondo Covid, el cual afecta el periodo 2020-2022, años en que estuvo vigente dicho fondo.

La masa salarial en 2023 presenta un ascenso tanto en términos de IMS como de IPC, alcanzando el mayor índice de todo el periodo en estudio en ambos casos.

Con respecto a la evolución del sueldo promedio, el mismo asciende tanto en términos de precios como de salarios respecto al año 2022, pero todavía sin alcanzar valores previos a la pandemia.

Tasa de Equilibrio y Relaciones Básicas

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

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

Siendo:

a - Tasa de aportes

S - Sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema

N - Número de puestos cotizantes

P - Número de pasividades

p - Monto de la pasividad promedio

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

La ecuación anterior la podemos expresar de la siguiente manera:

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

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

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

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

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

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

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

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

Siendo TRA = Transferencias AFAP

Veamos la evolución de estas relaciones para el período considerado. Se presentan dos cuadros con estas relaciones, uno que incorpora, para los años 2020 a 2022, al cálculo de salario y a la masa salarial el aporte asociado al Fondo COVID y otro que no incorpora dicho aporte.

Cuadro con ajuste Fondo COVID:

AÑO	RELACION ACTIVO/ PASIVO	RELACION PASIV/ SALARIO (*)	TASA DE EQUILIBRIO (*)
2004	1,91	79,4%	47,11%
2005	2,04	77,7%	43,35%
2006	2,17	74,6%	39,37%
2007	2,33	69,7%	34,83%
2008	2,48	72,5%	34,50%
2009	2,51	71,1%	33,66%
2010	2,54	73,2%	34,79%
2011	2,58	69,8%	33,42%
2012	2,63	69,7%	32,95%
2013	2,66	70,0%	32,86%
2014	2,64	68,3%	31,67%
2015	2,59	68,6%	32,84%
2016	2,52	68,3%	33,71%
2017	2,51	69,1%	33,82%
2018	2,49	69,1%	34,00%
2019	2,45	68,6%	34,37%
2020	2,36	69,3%	35,58%
2021	2,38	70,2%	35,92%
2022	2,47	70,4%	34,77%
2023	2,49	69,6%	33,93%

(*) Se incorpora al cálculo de salario y a la masa salarial el aporte asociado al Fondo COVID para el período 2020-2022.

Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a cambios en la metodología de conteo.

Cuadro sin ajuste Fondo COVID:

AÑO	RELACION ACTIVO/PASIVO	RELACION PASIVO/SALARIO	TASA DE EQUILIBRIO
2004	1,91	79,4%	47,11%
2005	2,04	77,7%	43,35%
2006	2,17	74,6%	39,37%
2007	2,33	69,7%	34,83%
2008	2,48	72,5%	34,50%
2009	2,51	71,1%	33,66%
2010	2,54	73,2%	34,79%
2011	2,58	69,8%	33,42%
2012	2,63	69,7%	32,95%
2013	2,66	70,0%	32,86%
2014	2,64	68,3%	31,67%
2015	2,59	68,6%	32,84%
2016	2,52	68,3%	33,71%
2017	2,51	69,1%	33,82%
2018	2,49	69,1%	34,00%
2019	2,45	68,6%	34,37%
2020	2,36	72,1%	37,02%
2021	2,38	71,6%	36,59%
2022	2,47	70,7%	34,93%
2023	2,49	69,6%	33,93%

Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a cambios en la metodología de conteo.

La relación *activo/pasivo*, tiene un comportamiento creciente desde el año 2004 al 2013 y en el año 2014 comienza a disminuir hasta 2021 donde comienza nuevamente un ascenso. En el último año de estudio se observa un crecimiento respecto al 2022, siendo la relación activo/pasivo en 2023 de 2,49, lo que supone un crecimiento de 0,5% respecto a 2022. El crecimiento de la relación activo pasivo hasta el año 2013 está relacionada al crecimiento de los cotizantes del sistema. En 2015 y 2016 se registra una caída de los cotizantes que genera una caída de la relación activo/pasivo. El crecimiento observado en 2023 puede ser explicado por el aumento de los cotizantes. Los cotizantes aumentan en mayor proporción que las jubilaciones equivalentes.

La relación *pasividad/salario* surge de la comparación entre el monto de la jubilación equivalente promedio, y el sueldo promedio de los activos cotizantes. Esta relación presenta un comportamiento oscilante a lo largo del período analizado en el caso de no tomar en cuenta el ajuste fondo Covid, entre los años 2004 – 2007 la misma desciende, incrementándose en el año 2008, a partir de dicho año esta relación tiene un comportamiento oscilante hasta 2019. En el año 2020 comienza un descenso hasta 2023, último año en estudio.

Si tomamos en cuenta el ajuste por Fondo Covid la relación *pasividad/salario* aumenta en el periodo 2020-2022, descendiendo en 2023.

La variación de esta relación se debe a la evolución que han tenido la pasividad y el salario promedio en el período considerado. Al analizar la relación *pasividades/salario* para ambos casos (con ajuste y sin ajuste del Fondo Covid) se observa que esta tuvo un descenso respecto al año anterior, debido a que el sueldo promedio ha tenido una suba y por tanto la relación entre el promedio de jubilaciones y salarios disminuye.

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

La *tasa de equilibrio* es aquella que, aplicada sobre la masa salarial, permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema. Es decir, es la tasa que se debería aportar si el sistema se autofinanciara. En el periodo 2004-2009 está en continuo decrecimiento, pasando del 47,11% al 33,66%, luego tiene un pequeño crecimiento en el año 2010, ubicándose en 34,79%. Este incremento en la tasa lo podemos atribuir al mayor crecimiento de los egresos que los ingresos en el año. No debemos olvidarnos que, si bien es muy importante el crecimiento de los puestos cotizantes, no menos importante es la entrada en vigencia la Ley N° 18.395 (Flexibilización de las Jubilaciones), la cual ha hecho que aumentaran significativamente las altas de pasividades.

En el período 2010 – 2014 la tasa de equilibrio ha descendido, alcanzando en 2014 un guarismo del 31,67%. Resulta importante analizar el comportamiento que ha tenido la tasa de equilibrio según se tenga en cuenta o no el ajuste por el Fondo Covid. En cualquiera de los casos vemos que se mantiene la tendencia creciente que se observa desde el año 2014 hasta 2020, aunque en diferente proporción. La principal diferencia surge en 2021, donde la tasa de equilibrio desciende si no tomamos en cuenta el ajuste Fondo Covid, en cambio sí incorporamos al cálculo de la masa salarial y de los salarios los aportes del Fondo Covid dicha tasa aumenta. En ambos casos la tasa desciende en el periodo 2022-2023 hasta llegar a 33,93% el último año.

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

AÑO	Tasa de Equilibrio Sin Transferencias	Tasa de Equilibrio Con Transferencias sin ajuste COVID	AÑO	Tasa de Equilibrio Sin Transferencias	Tasa de Equilibrio Con Transferencias con ajuste
2004	42,08%	47,11%	2004	42,08%	47,11%
2005	38,43%	43,35%	2005	38,43%	43,35%
2006	34,45%	39,37%	2006	34,45%	39,37%
2007	30,05%	34,83%	2007	30,05%	34,83%
2008	29,38%	34,50%	2008	29,38%	34,50%
2009	28,31%	33,66%	2009	28,31%	33,66%
2010	29,22%	34,79%	2010	29,22%	34,79%
2011	27,69%	33,42%	2011	27,69%	33,42%
2012	26,98%	32,95%	2012	26,98%	32,95%
2013	26,75%	32,86%	2013	26,75%	32,86%
2014	25,45%	31,67%	2014	25,45%	31,67%
2015	26,57%	32,84%	2015	26,57%	32,84%
2016	27,11%	33,71%	2016	27,11%	33,71%
2017	27,15%	33,82%	2017	27,15%	33,82%
2018	27,33%	34,00%	2018	27,33%	34,00%
2019	27,74%	34,37%	2019	27,74%	34,37%
2020	30,19%	37,02%	2020	29,01%	35,58%
2021	29,88%	36,59%	2021	29,33%	35,92%
2022	28,21%	34,93%	2022	28,08%	34,77%
2023	27,16%	33,93%	2023	27,16%	33,93%

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

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

De donde:

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

Pero como ya dijimos, en el régimen uruguayo existen las contribuciones de los afiliados activos, los impuestos afectados y la asistencia financiera del Estado que cubre los déficits existentes, incluyéndose en el periodo 2020-2022 el Fondo Covid analizado a lo largo del documento. Si desagregamos todos estos conceptos en función de la masa salarial llegamos a:

Cuadro sin ajuste Fondo Covid sobre la masa salarial:

AÑO	Tasa de Equilibrio (*)	Tasa de Aportación Promedio (*)	Impuestos Afectados (*)	Asistencia del Estado (*)	Fondo Covid (*)	Compensaciones por Exoneraciones y Aporte Rural (*)
2004	47,11%	25,16%	11,35%	10,60%		
2005	43,35%	25,34%	10,95%	7,05%		
2006	39,37%	24,87%	10,47%	4,03%		
2007	34,83%	23,12%	10,07%	1,64%		
2008	34,50%	23,54%	10,96%	0,00%		
2009	33,66%	24,05%	9,61%	0,00%		
2010	34,79%	23,94%	9,87%	0,98%		
2011	33,42%	23,79%	9,25%	0,39%		
2012	32,95%	23,74%	8,92%	0,29%		
2013	32,86%	23,74%	8,62%	0,50%		
2014	31,67%	23,76%	7,81%	0,10%		
2015	32,84%	23,70%	8,01%	1,13%		
2016	33,71%	23,73%	8,28%	1,70%		
2017	33,82%	23,56%	8,48%	1,78%		
2018	34,00%	23,70%	8,67%	1,63%		
2019	34,37%	23,76%	8,71%	1,90%		
2020	37,02%	23,90%	9,48%	2,67%	0,97%	
2021	36,59%	23,83%	10,07%	2,25%	0,45%	
2022	34,93%	23,67%	9,62%	1,54%	0,11%	
2023	33,93%	23,72%	8,76%	0,76%		0,69%

(*) Expresada en porcentaje de la masa salarial

Cuadro con ajuste Fondo Covid sobre la masa salarial:

AÑO	Tasa de Equilibrio (*)	Tasa de Aportación Promedio (*)	Impuestos Afectados (*)	Asistencia del Estado (*)	Compensaciones por Exoneraciones y Aporte Rural (*)
2004	47,11%	25,16%	11,35%	10,60%	
2005	43,35%	25,34%	10,95%	7,05%	
2006	39,37%	24,87%	10,47%	4,03%	
2007	34,83%	23,12%	10,07%	1,64%	
2008	34,50%	23,54%	10,96%	0,01%	
2009	33,66%	24,05%	9,61%	0,00%	
2010	34,79%	23,94%	9,87%	0,98%	
2011	33,42%	23,79%	9,25%	0,39%	
2012	32,95%	23,74%	8,92%	0,29%	
2013	32,86%	23,74%	8,62%	0,50%	
2014	31,67%	23,76%	7,81%	0,10%	
2015	32,84%	23,70%	8,01%	1,13%	
2016	33,71%	23,73%	8,28%	1,70%	
2017	33,82%	23,56%	8,48%	1,78%	
2018	34,00%	23,70%	8,67%	1,63%	
2019	34,37%	23,76%	8,71%	1,90%	
2020	35,58%	23,90%	9,11%	2,57%	
2021	35,92%	23,83%	9,88%	2,21%	
2022	34,77%	23,67%	9,58%	1,53%	
2023	33,93%	23,72%	8,76%	0,76%	0,69%

(*) Expresada en porcentaje de la masa salarial

La tasa de aportación promedio de los afiliados alcanzó en el año 2004 al 25,16% sobre la masa salarial, el excedente de la tasa de equilibrio sobre la tasa de aportación estuvo constituido por los impuestos afectados, 11,35%, y la asistencia financiera, 10,6%, expresados como porcentajes de la masa salarial.

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

En el año 2023 la tasa de aportación promedio ascendió con respecto al año anterior, ubicándose en 23,72%.

Los impuestos afectados, que en el año 2004 representaban el 11,35% de la masa salarial, presentan una evolución decreciente hasta el año 2014, excepto en el año 2008 y 2010. A partir del año 2015 el peso de los impuestos como porcentaje de la masa se incrementa hasta alcanzar en el año 2021 el 10,07%, mientras que si incorporamos el aporte del Fondo Covid a la masa salarial, el porcentaje de impuestos afectados en el año 2021 alcanza un 9,88%. Para el año 2023, los impuestos afectados se ubican en 8,76%.

El aumento sostenido de la recaudación y de los impuestos afectados al organismo desde el año 2004, debido al importante crecimiento de los puestos cotizantes y al aumento en la recaudación del IVA y de los nuevos impuestos afectados al organismo, motiva la disminución paulatina de la Asistencia Financiera en el período estudiado. Esto llevó a que, en los años 2008 y 2009, no sólo no se precisara Asistencia, sino que hubo un superávit financiero.

Desde el año 2010, volvió ser necesaria la Asistencia Financiera, lo que podría estar asociado al importante crecimiento de los egresos por la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395 de Flexibilización de las Jubilaciones.

Cabe destacar que en el año 2014 la entrada en vigencia la Ley N°19.162 de Revocación de Opciones AFAP, ocasionó que hubiera transferencias monetarias significativas de las AFAP hacia BPS como consecuencia de las revocaciones, lo cual generó una baja de la asistencia financiera en ese año. A partir de 2015 asociado a un crecimiento de los egresos del BPS superior al crecimiento de los ingresos el porcentaje de asistencia financiera respecto a la masa salarial aumenta.

Si se analiza para el año 2023 el peso de la asistencia financiera sobre la masa salarial se observa que la misma representó 0,76%.

Para el periodo 2020-2022 se observa que los importes destinados a cubrir aportes no recibidos que ingresan a través del Fondo Covid, representan un 0,97%, 0,45% y 0,11% de la masa salarial para 2020, 2021 y 2022 respectivamente.

La Ley N° 20.130 a partir de agosto de 2023 establece una compensación por los aportes no recibidos por exoneraciones de aporte patronal y por el régimen especial de aportación rural. En 2023 esta compensación represento un 0,69% de la masa salarial.

4. Análisis de la Estructura Financiera

La doctrina en materia de financiación de la Seguridad Social analiza, además del sistema financiero, el concepto de estructura financiera o fuentes de financiamiento.

La estructura de las fuentes de financiamiento de un sistema de Seguridad Social se basa en el origen de sus recursos y en la dimensión de esas distintas fuentes.

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

4.1 Composición de los ingresos

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

Según el *concepto* de los ingresos podemos dividirlos en Ingresos por contribuciones de los cotizantes activos, e Ingresos por Contribuciones del Estado.

$$I = IC + CE$$

Donde: I = Ingreso Total

IC = Ingresos por contribuciones de activos

CE = Contribuciones del Estado

Esta relación puede ser visualizada para el año 2023 en el siguiente cuadro:

Ingresos 2023 (**) - según concepto		
	U\$S (*)	
Ingresos por contribuciones	5.140,55	69,90%
Contribuciones del Estado	2.213,99	30,10%
Total	7.354,54	100%

(*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2023 = \$38.82

(**) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR e Informes repartición Finanzas

El total de ingresos necesarios para obtener el equilibrio en el año 2023 asciende a 7.354,5 millones de dólares. Esta suma es la que cubre los egresos para las prestaciones IVS contributivas, los gastos de administración del organismo y las transferencias a las AFAP.

El 69,90% de esos ingresos provienen de las contribuciones efectuadas por los cotizantes activos y el 30,10% corresponde a las Contribuciones del Estado, impuestos afectados y Asistencia Financiera.

Bajo tal óptica, al considerar la evolución - 2004 al 2023 - de la proporción de dicha relación, se puede afirmar la existencia de un incremento sostenido hasta el año 2014 de la participación de los recursos provenientes de las contribuciones directas de los afiliados en detrimento de las Contribuciones del Estado (Impuestos afectados y Asistencia Financiera). A partir del año 2015 las contribuciones del estado aumentan su proporción en la estructura de financiamiento. Este aumento se explica debido a la baja registrada en el número de cotizantes y, a que los valores registrados en el año 2014 se veían afectados por la entrada en vigencia de la Ley N° 19.162, entre otros factores. La Asistencia Financiera representa el déficit del sistema IVS, en el año 2004 la misma rondaba el 22% de nuestros ingresos, decreciendo hasta no necesitar de ella por dos años consecutivos (2008 y 2009). En el año 2023, la Asistencia Financiera representó el 2,24% de los ingresos.

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

Ingresos (**) por Contribuciones 2023 - Según destino		
	U\$S (*)	
Régimen Solidario	3.673,11	71,45%
Régimen Ahorro	1.467,45	28,55%
TOTAL	5.140,55	100,00%

(*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2023 = \$38.82

(**) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR y Gerencia de distribución y Rezagos

Se puede apreciar que, del ingreso por concepto de contribuciones de activos, el 71,45% quedó en el Organismo en el año 2023 y el 28,55% fue transferido a las AFAP en concepto de aportes al sistema de ahorro.

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

Ingresos (**) del BPS 2023 - según concepto		
	U\$S (*)	
Contribuciones del Régimen Solidario	3.673,11	62,39%
Contribuciones Estatales		
Por impuestos	1.898,46	32,25%
Por Asistencia Financiera	164,99	2,80%
Por Compensaciones	150,53	2,56%
TOTAL	5.887,09	100,00%

(*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2023 = \$38.82

(**) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR e Informes repartición Finanzas

Al tener en cuenta el destino de los ingresos, la estructura de éstos se modifica. Las contribuciones de activos afectadas al régimen solidario se acotan a 3.673,11 millones de dólares y representan el 62,39% de los ingresos de BPS.

Las contribuciones estatales se dividen en contribuciones a través de impuestos afectados y por asistencia financiera, en la estructura de ingresos del BPS representan un 32,25% los impuestos afectados un 2,80% de Asistencia Financiera y 2,56% de Compensaciones por exoneraciones y aportación Rural.

4.2 Desagregación de las contribuciones de afiliados y del Estado

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

$$IC = AE + AP$$

Donde:

IC = Ingresos por contribuciones de activos

AE = Aporte patronal general

AP = Aporte personal

El régimen general de aportación al B.P.S. está constituido por contribuciones patronales y personales sobre la nómina de salarios (reales y fictos).

Es interesante plantear la desagregación de estos conceptos, a los efectos de poder visualizar la importancia relativa de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro se expresan los valores correspondientes al ejercicio 2023.

Ingresos (**) por Contribuciones 2023 - según concepto		
	U\$S (*)	
Aporte Personal	3.251,10	63,24%
Aporte Patronal	1.889,45	36,76%
Total	5.140,55	

(*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2023 = \$38.82

(**) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR, Informe de Ingresos y Egresos Repartición Finanzas

El régimen general establece una tasa patronal del 7,5%, así como una tasa de aporte personal del 15% sobre la masa salarial. Se puede apreciar que el sistema se financia con una aportación personal, superior a la patronal, que en términos generales alcanza al 63,24% del total.

Si consideramos los aportes exclusivos al régimen solidario, deduciendo del aporte personal que figura en el cuadro anterior, las transferencias a las AFAP del período, obtenemos:

Ingresos (**) por Contribuciones al Régimen Solidario 2023 - según concepto		
	U\$S (*)	
Aporte Personal	1.783,65	48,56%
Aporte Patronal	1.889,45	51,44%
Total	3.673,11	

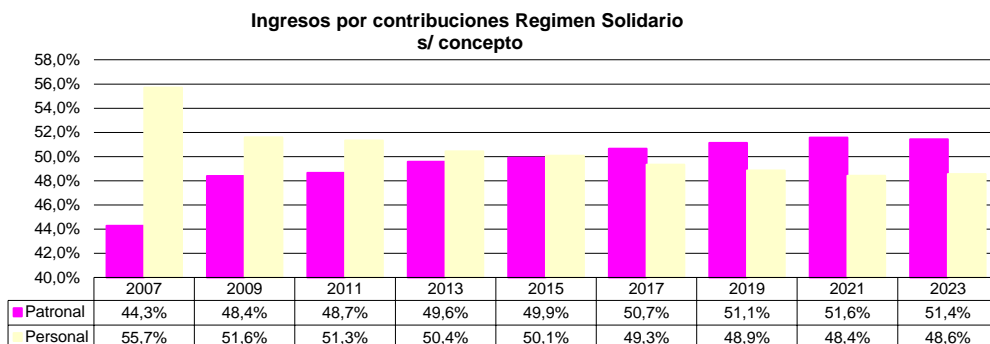
(*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2023 = \$38.82

(**) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR, Informe de Ingresos y Egresos Repartición Finanzas

El aporte patronal representa el 51,44% de los ingresos por contribuciones y el aporte personal se ha ubicado en el 48,56% del total.

Si consideramos la evolución de la estructura de estos ingresos apreciaremos que:



Hasta el año 2006, los ingresos por contribuciones se encontraban en el entorno del 50% correspondiente al aporte patronal y el 50% restante al aporte personal. En julio de 2007 entra en vigencia la ley de reforma tributaria (N° 18.083) la cual, en términos generales, derogó todas las exoneraciones y reducciones de aportes patronales, pero bajó la tasa de aporte patronal del 12,5% al 7,5%. En ese año el 44,3% de los ingresos por contribuciones correspondieron al aporte patronal, y el 55,7% por aporte personal. Esto, en mayor parte, lo podemos atribuir al descenso en la tasa de aportación, ya que el efecto de la eliminación de las exoneraciones no fue en forma inmediata.

A partir del año 2008, se observa un incremento en la estructura de ingresos de los aportes patronales, efecto que podríamos atribuir a la eliminación de las exoneraciones, a la regularización de empresas no dependientes y el crecimiento del régimen mixto. Desde el año 2016 al último año de estudio los aportes patronales representan más del 50% de los ingresos, siendo en 2023 el 51,4%.

5. Síntesis

El equilibrio financiero para un sistema de reparto se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales. El presente estudio se ha realizado a través del análisis de la ecuación de equilibrio del sistema, expresada esta como: la relación demográfica, la relación económica y la tasa de equilibrio.

La relación demográfica se expresa a través del cociente *activo/pasivo*, y tiene un comportamiento creciente en el período 2004 - 2013. Es así que, el coeficiente de dependencia del sistema ha pasado de 1,91 activos que efectúan aportes por cada persona que recibe una prestación en el año 2004, a 2,66 en el año 2013. Este nivel al que ha llegado el ratio, se debe fundamentalmente al crecimiento registrado de los puestos activos cotizantes, los cuales han tenido un incremento del 57,7% en este período 2004 – 2013, lo que representó la captación de 527,7 mil nuevos puestos cotizantes. En el periodo 2014 a 2020, la relación activo pasivo cae hasta alcanzar una relación de 2,36 activos que financian a cada pasivo, generándose este deterioro por una caída en los cotizantes a partir de 2015 y por el crecimiento de las jubilaciones en todo el periodo. Para los tres últimos años de estudio se visualiza un aumento del indicador, mostrando una gran recuperación en 2023 alcanzando 2,49 activos para financiar cada pasivo, esta recuperación sitúa al indicador en valores similares a años pre-pandemia.

Por otro lado, la relación económica expresada a través del cociente *pasividad/salario*, en el período 2004 – 2023, tiene un comportamiento oscilante siempre en el entorno del 70%, atribuible a que las pasividades se reajustan con el incremento de salarios del año anterior, por lo cual se presenta un desfase entre el crecimiento de las pasividades y el salario.

La *tasa de equilibrio*, la cual definimos como aquella que aplicada sobre la masa salarial permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema, ha tenido un comportamiento decreciente hasta el año 2014 (exceptuando 2010), siendo en el año 2004 igual al 47,11% de la masa salarial llegando a 31,67% en el año 2014. A partir de 2015 la tasa de equilibrio aumenta hasta alcanzar en el año 2020 el 37,02% de la masa salarial. En 2021 comienza un descenso, alcanzado en 2023, último año en estudio, el 33,93%

La importancia de este comportamiento radica en cómo afecta esto a la Asistencia Financiera que recibe el organismo para poder hacer frente a sus obligaciones.

La entrada en vigencia de la Ley N° 18.395 de Flexibilización de acceso a las Jubilaciones, ha impactado en las altas de jubilaciones, las cuales han incrementado significativamente.

Si bien en el período se ha dado un aumento sostenido de la recaudación por contribuciones y de los impuestos afectados, los egresos han crecido más que los ingresos, por lo cual se ha necesitado de Asistencia Financiera. De todas formas, se debe destacar que la Asistencia Financiera recibida se mantiene en niveles bajos si hacemos una comparación histórica. Para el último año de estudio la asistencia financiera representó un 0,76% de la masa salarial. Si comparamos el 2023 respecto al 2022, se observa una disminución de dicha asistencia del 47,8% en términos de precios. Esta disminución se asocia a una nueva fuente de ingreso a partir de la Ley N° 20.130 que desde agosto de 2023 establece que una compensación por los aportes no recibidos por exoneraciones y por el régimen de aportación rural.

Desde el punto de vista de la estructura financiera, se puede afirmar que en el período 2004 a 2014 se ha dado un incremento sostenido de las contribuciones directas de los afiliados en detrimento de la participación de los recursos provenientes de las Contribuciones del Estado (Impuestos Afectados y Asistencia Financiera). En el período 2015 a 2023 la participación en la estructura financiera de las contribuciones directas ha ido disminuyendo a partir de un aumento de la asistencia financiera que en el año 2023 alcanzó el 2,24% de los ingresos de IVS contributivos.

Se puede apreciar, en el último año estudiado, del ingreso al BPS por concepto de contribuciones de activos, el 71,45% quedó en el organismo y el 28,55% fue transferido a las AFAP, en concepto de aportes al sistema de ahorro. Es decir que en el sistema mixto es prevalente el sistema de reparto.