

Los desequilibrios financieros de la Seguridad Social 1980-1985

8

Sergio Milnitszky.

Lo que sigue es el extracto de un capítulo del trabajo "Los Desequilibrios Fiscales del Sector Público No Financiero 1980-1985" (Documento N°5 del Instituto de Economía, diciembre de 1987).

Aunque el periodo analizado dista ya algunos años del momento actual, creemos que varios de los puntos analizados siguen vigentes en la discusión técnica y política acerca de la crisis y reforma del sistema de la Seguridad Social.

1. La importancia de los desequilibrios de la Seguridad Social en el déficit fiscal

A partir del análisis de los resultados financieros del Sector Público no financiero (S.P.N.F.) y de sus subsectores en el periodo 1980-85, se puede concluir que los saldos negativos que se presentan en ese lapso responden a dos conjuntos de factores: a) La existencia y el orden de magnitud de los déficits se derivan de los desequilibrios financieros del Sistema de Seguridad Social.

Los saldos negativos de este Sistema explican el 100% del desequilibrio del S.P.N.F. y compensan los saldos positivos de los restantes subsectores, cuando éstos existen (Cuadro 1). Sólo en 1982 la Seguridad Social no explica totalmente el déficit.

El Gobierno Central se caracteriza por saldos positivos en todo el periodo 1981-1985 salvo en

Cuadro 1

Resultado financiero de los sub-sectores del S.P.N.F. en 1980-1985 (Estimación I)
(En porcentajes) (1)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<u>Resultado SPNF(2)</u>	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%	-100%
1.Resultado G. Gral.	95%	-16%	-79%	-107%	-116%	-262%
1.1.Resultado G.Ctral.	625%	213%	-4%	89%	48%	295%
1.2.Resultado S.Social(3)	-561%	-232%	-76%	-191%	-158%	-564%
1.3.Resultado IIMM	30%	3%	1%	-5%	-5%	7%
2.Resultado EEPP	-195%	-84%	-21%	7%	16%	156%

(1): El signo positivo indica superávit, el negativo indica déficit.

(2): Antes de Transferencias no Fiscales.

(3): Abarca todo el Sistema de la Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia.

1982 cuando su déficit es apenas el 4% del total. Las Intendencias Municipales, cuando son deficitarias, constituyen una muy pequeña porción del déficit total.

Las empresas públicas, por su parte, contribuyen al déficit del S.P.N.F. siempre en menor proporción que la Seguridad Social y en una de nuestras estimaciones presentan superávits en 3 años.

2. Los desequilibrios financieros de la Seguridad Social: sus componentes

En la sección anterior se planteó que el componente principal y más estable de los desequilibrios del S.P.N.F. en el período habría sido el déficit del Sistema de Seguridad Social (Incluye B.P.S., cajas autónomas y cajas militar y policial), en contraste con otros factores más "coyunturales". Confir-

mar la validez de dicha jerarquización de los factores desequilibrantes de las finanzas públicas requiere analizar el comportamiento financiero del Sistema de Seguridad Social con mayor profundidad y horizonte, considerando las hipótesis explicativas de dicho comportamiento que se han planteado.

Para un análisis ajustado del comportamiento financiero reciente de la Seguridad Social parece apropiado intentar distinguir tres niveles explicativos:

1. Las tendencias que se han dado en las últimas dos o tres décadas en los factores determinantes de los flujos financieros del Sistema (el "largo plazo").
2. La situación definida por algunos elementos permanentes en el contexto económico, la política estatal y la normativa jurídica desde los inicios de la presente década (el "mediano plazo").
3. Los factores coyunturales que provocan las variaciones anuales de los resultados financieros del Sistema (el "corto plazo").

Respecto a las tendencias a largo plazo, éstas se derivan de elementos de la estructura demográfica y económica nacional y de los factores socio-políticos que generaron las políticas sociales (los niveles de beneficios proporcionados por el Sistema) durante las últimas 3 ó 4 décadas. El análisis de estos fenómenos sobrepasa el objeto de este trabajo, pero podemos mencionar algunos indicadores, que se utilizan generalmente como descripción sintética de la problemática:

- a) El continuo incremento del número de beneficiarios.
- b) La continua reducción de la relación trabajadores cotizantes/beneficiarios del Sistema en las últimas décadas, en un marco de "Sistema de reparto".
- c) El déficit permanente del Sistema, desde fines de la década de los 60. (Cuadro 3)

A partir de 1980 el déficit del Sistema, ya "crónico", experimenta un explosivo crecimiento hasta niveles que se mantienen en la actualidad. Varios trabajos que han analizado este fenómeno

Cuadro 2

Variaciones del resultado del S.P.N.F. y de sus sub-sectores en 1981-1985 (Estimación I)
(En porcentajes) (1)

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85
Resultado SPNF(2)	-100%	-100%	100%	-100%	100%
1.Resultado G. Gral.	-56%	-101%	67%	-179%	71%
1.1.Resultado G. Ctral.	63%	-78%	43%	-253%	28%
1.2.Resultado S. Social(3)	-112%	-22%	27%	79%	34%
1.3.Resultado IIMM	-7%	0%	-3%	-6%	8%
2.Resultado EEPP	-44%	1%	33%	79%	27%

(1): El signo positivo indica mejoría del saldo (mayor superávit, menor déficit o transformación de un déficit en un superávit); el signo negativo es lo contrario.

(2): Antes de Transferencias no Fiscales.

(3) Abarca todo el Sistema de Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia.

coinciden en ubicar una de sus causas, no en un agravamiento de los factores estructurales señalados más arriba, sino en los cambios en la modalidad del financiamiento del Sistema a consecuencia de las nuevas normas en vigor desde fines de 1979, a partir del Acto Institucional N° 9 y de la Reforma Impositiva. Por ejemplo:

"Desde el lado financiero, el sistema experimentó dos cambios principales: (i) una mayor uniformidad en las contribuciones sobre salarios, y (ii) una reducción de las contribuciones sobre salarios compensada con transferencias de los ingresos impositivos del Gobierno Central... Para compensar la reducción de las contribuciones sobre salarios, también se modificó ligeramente la cobertura del impuesto al valor agregado; las tasas del impuesto se mantuvieron incambiadas.

Los resultados financieros reales, sin embargo, fueron muy diferentes a los esperados... Dado que el incremento en ingresos esperado del impuesto al valor agregado no se materializó, estas transferencias (del Gobierno Central) se volvieron un importante factor del déficit fiscal." ("Country Economic Memorandum on Uruguay", Banco Mundial 1986, pág. 76).

Una primera consecuencia de los cambios definidos a partir de la reforma impositiva fue la caída de la recaudación, debida a la reducción de impuestos de las tasas de aporte y a la derogación de impuestos afectados. La tasa global de aporte obrero y patronal, que se había mantenido en un nivel estable desde 1975, cayó un 20% entre 1979 y 1980, y un 4% adicional en 1981/1982. Aunque hacia fines de 1982 las tasas fueron incrementadas, aún se mantenían en un nivel un 15% menor al previo a la reforma. (Todo esto se refiere al B.P.S/D.G.S.S.) (Cuadro 3).

Si bien es claro, a partir de los datos analizados, que el déficit del Sistema debió necesariamente incrementarse debido a la reducción de las tasas de aporte, no es evidente que éste haya sido

el único o el fundamental factor del déficit en la primera mitad de los 80. Otros autores han mencionado como factores importantes del déficit a la caída del nivel de actividad económica nacional que se produjo desde 1982 y al incremento de las prestaciones que se habría dado a inicios de la década. Tampoco podemos olvidar que la Seguridad Social era deficitaria ya antes de 1980, por lo que existiría también un componente "histórico" del déficit.

En este trabajo hemos intentado cuantificar los distintos factores componentes del déficit del Sistema de Seguridad Social de los últimos años; los resultados se presentan en el Cuadro 4. En base a estas estimaciones podemos llegar a las conclusiones que se presentan a continuación.

a) Desde 1969 el Sistema sufre un importante déficit, siendo los aportes, desde 1970, sistemáticamente menores que las prestaciones. (Cuadro 3). Este déficit "histórico" llega a su máximo en 1975 (cuando equivale al 31% de las prestaciones), para descender luego. Aunque esta evolución no presenta una tendencia definida, es evidencia de desajustes financieros del Sistema previos a la reforma impositiva y a los acontecimientos de los 80 y nada hace suponer que estos desajustes se hayan solucionado en el período analizado. La estimación de este componente "histórico" del déficit no es sencilla; en este trabajo lo hemos estimado como el 17.14% de las Prestaciones totales de cada año (es el porcentaje promedio del período 1969/79). Esto se puede interpretar como un desajuste "estructural": el sistema no lograría financiar poco más de una sexta parte de los beneficios que proporciona (o de los beneficiarios a los que sirve). Este déficit "estructural" habría sido el factor más importante del déficit total del Sistema en 1980 y 1981, para ubicarse luego en alrededor del 34% de aquél.

b) El déficit provocado por las reducciones en las tasas de aportes obrero y patronal al Banco de Previsión Social (D.G.S.S.) y por la derogación de

impuestos afectados representó, en promedio, un 22% del déficit total, entre 1980 y 1985. Este promedio resume importantes variaciones. Este factor descendió de una ponderación del 36% en 1980 a un promedio del 16% en los últimos tres años, no siendo en ninguno el factor más importante del déficit total, y constituyendo el principal componente del déficit "no estructural" sólo en 1980.

c) Desde 1981 se dieron factores coyunturales de desequilibrio en las finanzas del sistema. Podemos distinguir dos de ellos:

i) Los importantes incrementos de prestaciones que se dan entre 1980 y 1982; estos incrementos reales se produjeron superando el aumento de los ingresos en 1981, y a pesar de su disminución en 1982.

Desde 1983 se da el proceso inverso, de manera que en 1984 el incremento acumulado de egresos no financiados ya se había eliminado (Cuadro 5). El incremento no financiado de las prestaciones generó en 1981 y 1982 alrededor de un tercio del déficit total.

Los mencionados incrementos en las prestaciones probablemente se hayan originado en el especial crecimiento del número de pasivos que se da en 1980 y 1981 (Cuadro 3) con motivo del cambio del régimen jubilatorio, y en el aumento de las pasividades reales que se da en 1981 y 1982 (Cuadro 6). Esto último fue consecuencia del sistema utilizado para el ajuste de las pasividades (basado en la variación del Índice Medio de Salarios del año anterior) y de la evolución inflacionaria a la baja de esos años. Esta situación se revierte al crecer los niveles inflacionarios en los años posteriores.

ii) Desde 1982 la reducción de los niveles de actividad económica nacional provoca la caída de los ingresos del Sistema, muy relacionados con los niveles de ocupación y remuneraciones. Esta reducción, que se da en cada año hasta 1984, inclusive, genera un promedio de un 41% del déficit

anual entre 1982 y 1985; éste es el principal componente del déficit total (más del 40%) entre 1983 y 1985, y en 1984 llegó a ser más de la mitad del desequilibrio del sistema.

Del análisis realizado se pueden extraer varias conclusiones: entre ellas destacamos las siguientes:

-El déficit generado por la caída de las tasas e impuestos afectadas del B.P.S. (D.G.S.S.), si bien fue el principal responsable del crecimiento del déficit "no estructural" en 1980, nunca fue el componente fundamental del déficit total: en los últimos años equivale a apenas 1/6 de aquel.

-Los factores coyunturales son responsables de la principal porción del déficit del sistema desde 1982, constituyendo la mitad del total en los últimos años.

-El déficit "estructural", aunque de difícil definición y medición mantuvo una importancia durante todo el período en niveles cercanos al 33%.

En cuanto a la situación en 1985, podemos señalar que el componente no coyuntural del déficit de ese año equivale a alrededor del 50% del total. Esto significa que, aun volviendo a niveles de actividad económica similares a los de 1981, se mantendría un déficit de alrededor de la mitad del de 1985. La búsqueda del equilibrio del sistema no puede reducirse, entonces, a esperar mayores ingresos derivados de la recuperación económica.

3. Algunas palabras y cifras sobre un debate "metafísico"

Creemos necesario, por último, realizar algunos comentarios acerca de la definición de "déficit del Sistema de Seguridad Social" que hemos utilizado hasta aquí. Hemos definido los resultados financieros del Sistema como la diferencia entre los ingresos provenientes de aportes (públicos y privados, de patronos y trabajadores) y de impuestos afectados, y los egresos por prestaciones, fun-

Cuadro 3

Indicadores de performance de la Seguridad Social

Años	Miles	Pasivos (1) Variación	Cotizantes por Pasivo(1)	Tasa Global de Aporte de la DGSS(2)	Aportemenos Prestaciones a la DGSS(1) (miles de N\$ de 1968)	Déficit de todo el Sistema(3)
1964	342,2	-	1,96		710	
1965	356,6	+4,2%	1,90		1.165	
1966	377,5	+5,9%	1,82		1.050	
1967	406,2	+7,6%	1,71		3.781	
1968	428,9	+5,6%	1,68		5.562	-1.311
1969	444,1	+3,5%	1,63		1.595	-3.051
1970	457,8	+3,1%	1,61		-1.369	-4.119
1971	473,3	+3,4%	1,58		-2.882	-6.245
1972	494,9	+4,6%	1,51		-4.672	-5.388
1973	514,8	+4,0%	1,45	36,67%	-1.492	-4.939
1974	524,7	+1,9%	1,45	33,91%	-2.349	-6.943
1975	527,5	+0,6%	1,47	34,42%	-5.194	-9.918
1976	537,3	+1,8%	1,40	34,51%	-2.607	-7.001
1977	555,6	+3,4%	1,39	34,74%	-1.196	-5.821
1978	574,4	+3,4%	1,36	34,74%	-1.733	-6.117
1979	594,8	+3,6%	1,34	34,75%	-730	-4.042
1980	620,4	+4,3%	1,21	27,93%	-4.611	-15.087
1981	645,9	+4,1%	1,20	26,77%	-15.622	-24.241
1982	666,6	+3,2%	1,11	26,29%	-12.756	-23.352
1983	683,4	+2,5%	1,12	29,72%	-12.756	-23.352
1984		+1,3%		29,72%		-22.605
1985		+0,1%		29,72%		-10.860

(1) Promedio anual, hasta 1983: "Análisis Económico de la Seguridad Social en Uruguay: Período 1964 a 1983", M. Vieitez y L. Minetti, 1984. Para 1984 y 1985: Sólo DGSS según "Boletín Estadístico" de DGSS.

(2) "Financiamiento de la Seguridad Social en el Uruguay 1972-1982", Roxana Mirza, 1983, hasta 1982; para 1983 a 1985: Estimaciones del Instituto de Economía.

(3) En base a Vieitez y Minetti, 1984; para 1969-1979, y estimaciones propias para 1980-1985.

Cuadro 4
Componentes del sistema de Seguridad Social
(En millones de N\$ de 1980 y en porcentaje)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Déficit del Sistema (1)	2.956 100%	4.856 100%	5.874 100%	4.388 100%	4.138 100%	3.542 100%
2. Déficit (2) 'Estructural'	1.511 51%	1.781 39%	1.943 33%	1.559 36%	1.317 32%	1.310 38%
3. Déficit por Reducción de Tasas e impuestos de la DGSS.	1.053 36%	1.297 28%	1.190 20%	685 16%	525 13%	607 18%
3.a) Por reducción de tasas (3)	893 30%	1.207 26%	1.105 19%	624 14%	474 11%	536 16%
3.b) Por reducción de impuestos (4)	160 5%	90 2%	85 1%	61 1%	51 1%	71 2%
4. Déficit por Factores Coyunturales y Otros. (5)	392 13%	1.508 33%	2.741 47%	2.144 49%	2.296 55%	1.536 44%
4.a) Por Incremento no Financiado de Egresos (6).	392 13%	1.508 33%	2.117 36%	400 9%	- -	- -
4.b) Por caída de la Base Imponible (6).	- -	- -	624 11%	1.744 40%	2.296 55%	1.536 44%

(1) Incluye DGSS (BPS), Cajas Militar y Policial, y Autónomas. No incluye como ingreso la Asistencia Financiera del Gobierno Central; sí incluye los aportes patronales del Sector Público.

(2) Equivale al 17,14% de las prestaciones totales de cada año, el 17,14% es el promedio de la relación déficit/prestaciones del Sistema en el período 1969/1979 (Datos: Vieitez y Minetti, 1984).

(3) Reducción de los aportes anuales a la DGSS (BPS) por variación de la Tasa Global de aportes entre 1979 y cada año. (Cuadro 7).

(4) Por derogación de Impuestos Afectados; estimado como 2/3 del monto efectivo de cada año (el 67% es la caída porcentual real entre 1976/1979 y 1980/1981).

(5) 1 menos 2 menos 3

(6) Ver cuadro N°

Fuente: Estimaciones propias en base a datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Contaduría General de la Nación y el Banco de Previsión Social.

Cuadro 5
Estimación de los componentes coyunturales del sistema de la Seguridad Social - 1980-1985
 (En millones de N\$ de 1980)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Ingresos 'Coyunturales' (1)	7.373,0	7.898,9	7.274,6	6.155,1	4.734,7	5.465,5
Variación anual	-55,9	+525,9	-624,3	-1.119,5	-1.420,4	+721,8
Egresos 'Coyunturales' (2)	7.765,0	9.407,1	10.015,5	8.298,9	7.030,7	6.992,9
Variación anual	+917,3	+1.642,1	+608,4	-1.716,6	-1.268,2	-37,8
Saldo 'Coyuntural'	-392,0	-1.508,2	-2.740,9	-2.143,8	-2296,0	-1.536,4
Variación anual	-973,2	-1.116,2	-1.232,7	+597,1	-152,2	+759,6
Componentes del Déficit (3)						
-Incremento no Financiado de Egresos.	-392,0	-1.508,2	-2.116,6	-400,0	-	-
-Caída de la Base Imponible	-	-	-624,3	-1.743,8	-2.296,0	-1.536,4

(1) Ingresos de todo el Sistema con los niveles de tasas e impuestos afectados de 1979.

(2) Egresos de todo el Sistema menos el 17,14% de las Prestaciones (estimación del déficit "estructural").

(3) De 1980 a 1982 se da un incremento no financiado de los Egresos, que se revierte con las caídas de Egresos de 1983 y 1984. En 1982 comienzan a reducirse los Ingresos, lo que se compensa parcialmente con la caída de Egresos de 1984 y 1985, y con la recuperación de Ingresos en 1985.

Fuente: Estimaciones propias.

cionamiento y otros (este saldo no incluye en su cálculo la Asistencia Financiera del Gobierno Central).

La mencionada definición del saldo financiero del Sistema no se basa en ningún concepto sobre los ingresos "legítimos" del Sistema, ni implica que el Sistema debiera autofinanciarse sólo a partir de los aportes. Una posición de este tipo sería cues-

tionable, por excluir como fuente de financiamiento "legítimo" a la Asistencia Financiera del Tesoro, y estos cuestionamientos se podrían basar en, al menos, dos elementos:

-La doctrina referida a la Seguridad Social incluye el aporte del Estado como una de las fuentes legítimas de financiamiento.

-El artículo 45 de la ley 14.948 (Reforma Tributaria) determina que uno de los destinos de la recaudación por impuesto al Valor Agregado debe ser la Seguridad Social (esta norma fue derogada en 1984).

Se podría plantear, entonces, la conveniencia de estimar los ingresos "legítimos" incluidos en la Asistencia Financiera, e incorporarlos al cálculo del saldo financiero del Sistema.

Una alternativa sería el considerar toda la Asistencia Financiera como ingreso legítimo del Sistema: esto no parece aceptable, ya que tendría como consecuencia que el déficit del Sistema no existe, ni nunca podría existir.

Por otra parte, la estimación de los mencionados ingresos "legítimos" no es sencilla. El citado art. 45 de la ley de Reforma Tributaria decía: "El producto de los tributos y prestaciones (de la Seguridad Social) cuya derogación se autoriza por el inciso 1o. será absorbido total o parcialmente por el impuesto al Valor Agregado, facultándose al Poder Ejecutivo a incrementar la tasa básica de dicho impuesto, hasta un máximo del 20% a medida que disponga la vigencia de las referidas exoneraciones". Sin embargo, la tasa básica del IVA fue elevada recién en 1984 al 20% (Simultáneamente a esto se derogó el inciso mencionado). No sería posible, entonces, "asignar" a la Seguridad Social una proporción de la recaudación por IVA como ingreso "legítimo". Algunos autores (como Caumont, en Integración Latinoamericana, noviembre 1986, N°63) y gremiales de pasivos hacen, sin embargo, otra interpretación. El artículo 28 de la ley de Reforma Tributaria reducía la tasa básica del IVA del 18% al 14% (lo que se fundamentaba en la mayor recaudación esperada al eliminar exoneraciones, etc.); esta reducción nunca se reglamentó ni se efectivizó, lo cual se podría considerar como una aplicación implícita (y con vicios formales) de la potestad asignada al Poder Ejecutivo en el art. 45. En base a esta interpretación, se podría estimar que la diferencia entre el 14% y el 18% de la tasa básica

Cuadro 6
Revaluación pasividades 1980-1985

Años	Indice de Revaluación Anual(1) Con Adelanto(2)		Variación de la(3) Pasividad Promedio	I.P.C.(4)	Variación de la Pasividad Real(5)	Indice de Revaluación Real(6)
1980	+56,80%	+71,78%	+76,25%	+63,50%	+7,80%	+5,06%
1981	+56,95%	+56,99%	+68,69%	+34,05%	+25,84%	+17,11%
1982	+22,10%	+14,84%	+23,20%	+19,00%	+3,53%	+0,70%
1983	+15,00%	+16,13%	+17,89%	+44,20%	-20,99%	-22,16%
1984	+30,00%	+31,95%		+55,30%		-15,04%

(1) Al 1/4 de cada año.

(2) Promedio anual a partir de los adelantos y revaluaciones.

(3) Correspondiente a "Vejez, Invalidez y Muerte", Vieitez y Minetti.

(4) Variación de los promedios anuales.

(5) Pasividad Promedio entre I.P.C.

(6) Revaluación con Adelantos entre I.P.C.

Fuente: Elaboración propia, en base a Vieitez y Minetti, 1983.

Cuadro 7
Estimación del IVA "asignado" a la Seguridad Social
Recaudación de IVA equivalente a 4 puntos de la Tasa Básica (1).

	Millones de N\$ corrientes	Proporción del déficit de la Seguridad Social (%)	Proporción del déficit por reducción de aportes (%) (2)
1980	1.104	37%	105%
1981	1.656	27%	102%
1982	1.550	17%	88%
1983	1.890	19%	127%
1984	2.937	19%	168%
1985	5.272	24%	155%

(1) Estimada considerando que lo recaudado por Tasa Básica es el 87,5% del total, porcentaje estimado por la DGI para 1985; estimaciones previas, con menor representatividad, lo ubican entre el 91% y el 93% datos de recaudación: Boletín Estadístico, BCU. (2) Cuadro 4.

del IVA corresponde al Sistema de Seguridad Social, por lo menos en el periodo 1980 a 1984.

Los cuatro puntos de tasa básica de IVA equivalen, en el periodo estudiado, a un promedio de

casi el 24% del déficit del Sistema y superan (salvo en 1982) al déficit derivado de la reducción de aportes. (Cuadro 7).

El considerar este "IVA asignado" como ingreso

legítimo del sistema reduce su déficit, pero no lo elimina debido a la existencia de los factores "estructurales" y coyunturales de desequilibrio.
