

**CAMBIOS INTRODUCIDOS
POR LA LEY 19.162 EN EL RÉGIMEN
JUBILATORIO URUGUAYO**

Cr. Nicolas Bene

CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LA LEY 19.162 EN EL RÉGIMEN JUBILATORIO URUGUAYO

Cr. Nicolas Bene
Asesoría Económica y Actuarial
Asesoría General en Seguridad Social
Julio 2014

1. Introducción

El 1° de febrero de 2014, entró en vigencia la ley 19.162, la cual introduce cambios importantes en el régimen previsional uruguayo.

Esta ley, mal denominada como “ley de desafiliación de las AFAP”, permite a los afiliados al BPS que reúnan un conjunto de requisitos, la revocación de ciertas opciones que efectuaron en lo relativo al régimen jubilatorio instaurado por la ley 16.713.

Cabe resaltar que las revocaciones citadas no fueron los únicos cambios introducidos por la ley 19.162, sino que la misma presentó además una serie de modificaciones que también tienen un impacto significativo en el régimen jubilatorio.

El presente artículo, por lo tanto, pretende explicar a fondo no sólo las revocaciones establecidas en los dos primeros artículos de la ley, sino también analizar los demás cambios introducidos por la misma.

Cabe destacar que, para tener una comprensión cabal de las revocaciones mencionadas, es necesario primero entender algunos aspectos de la ley 16.713, razón por la cual se presenta primero un resumen de los mismos.

2. Disposiciones ley 16.713

2.1 Alcance de la ley 16.713

La ley 16.713 del 3 de setiembre de 1995, creó un sistema previsional basado en un **régimen mixto**, es decir que está integrado por dos elementos:

- 1) Un programa público reformado, administrado por el Banco de Previsión Social, que paga una prestación básica. A este programa se le suele llamar **régimen de jubilación solidario, de solidaridad intergeneracional o de reparto**.

2) Un programa de capitalización individual, administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), que provee una prestación complementaria. A este programa se le suele llamar **régimen de jubilación por ahorro individual**.

Este régimen fue obligatorio para aquellas personas que fueran menores de 40 años al 1° de abril de 1996, y para aquellos que ingresaron al mercado laboral por primera vez luego de la mencionada fecha (independientemente de su edad).

A las personas de 40 años y más, se les aplicó el régimen previsional anterior a la ley si tenían causal jubilatoria al 31/12/1996 o 25 años de docencia efectiva a esa fecha. De lo contrario, quedaban comprendidos en el régimen denominado **de transición**. Cabe destacar, que estas personas podían pasarse voluntariamente al régimen mixto. Esto último adquiere especial relevancia en virtud de que es una de las opciones que la ley 19.162 permite revocar.

En el cuadro siguiente, se resume el alcance de la reforma previsional propuesta por la ley 16.713.

Cuadro 1.
Alcance de la ley 16.713

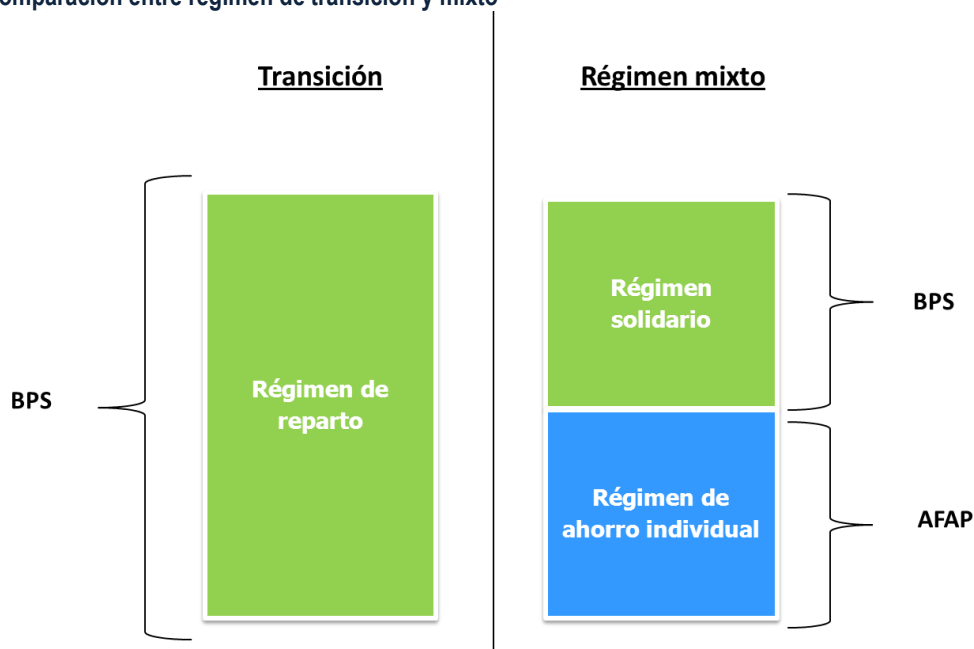
Régimen	Alcance
Regímenes vigentes al 03/09/1995	<ul style="list-style-type: none"> Causal jubilatoria o 25 años de docencia efectiva al 31/12/1996
Régimen de transición	<ul style="list-style-type: none"> 40 años o más de edad al 01/04/1996, y sin causal jubilatoria al 31/12/1996
Régimen mixto	<ul style="list-style-type: none"> Menores de 40 años al 01/04/1996 Ingreso por primera vez al mercado laboral en forma posterior al 01/04/1996. Personas que, por sus características, les correspondía los otros regímenes, pero que optaron por quedar incluidos en el régimen mixto.

2.2 Diferencias entre el régimen de transición y el régimen mixto

Se pueden mencionar dos diferencias principales entre el **régimen de transición** y el **régimen mixto**. Una de ellas es que el régimen de transición es exclusivamente un régimen de reparto. La otra radica en que las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia de dicho régimen están a cargo únicamente de BPS, y por lo tanto los aportes jubilatorios se destinan solamente a este organismo.

A continuación se expone gráficamente las diferencias mencionadas:

Gráfico 1.
Comparación entre régimen de transición y mixto



Otras diferencias entre estos dos regímenes son:

- 1) Las asignaciones computables en el régimen de transición no tienen tope, y en el mixto sí.
- 2) El máximo jubilatorio de transición es mayor al establecido en el pilar solidario del régimen mixto.

2.3 Distribución de aportes jubilatorios en el régimen mixto

Es de vital importancia, para entender la revocación establecida en el artículo 2 de la ley 19.162, comprender como se realiza la distribución de aportes entre BPS y AFAP en el régimen mixto, así como la opción establecida en el artículo 8 de la ley 16.713

En este tema, es oportuno resaltar que los aportes que se distribuyen son **los aportes jubilatorios personales** (de una tasa del 15%) del afiliado, ya que los aportes jubilatorios patronales van exclusivamente al régimen de reparto administrado por BPS. También se distribuyen la contribución patronal por servicios bonificados.

La distribución de los aportes mencionados entre BPS y las AFAP, se hace en función de niveles salariales que se determinan a partir de la remuneración del afiliado. Estos niveles

están establecidos en la ley 16.713 y anualmente son actualizados en función del Índice Medio de Salarios. A efectos de simplificar la comprensión de estos niveles, los clasificamos en 4 franjas. Las mismas se detallan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2 .
Franjas salariales de distribución**

Franja	Valores mensuales de referencia ley 16.713 (Mayo/95)	Valores mensuales a 2014
1	Hasta \$5.000	Hasta \$35.516
2	> a \$5.000 y hasta \$7.500	> a \$35.516 y hasta \$53.275
3	> a \$7.500 y hasta \$15.000	> a \$53.275 y hasta \$106.549
4	> a \$15.000	> a \$106.549

A continuación se detalla cómo se realiza la distribución de aportes entre BPS y AFAP, según la franja en la que quede comprendida la remuneración mensual del afiliado.

Primer franja

En la primer franja, la totalidad del aporte jubilatorio personal se vuelca al BPS, a menos que se elija la opción del artículo 8 de la Ley 16.713. El artículo 8 permite a los afiliados cuyas asignaciones computables estén comprendidas en esta franja, optar por quedar incluidos en el régimen de ahorro individual obligatorio por sus aportes personales correspondientes al 50% de sus asignaciones computables, y por el restante 50%, estos afiliados aportarán al BPS.

Es importante resaltar que el artículo 28 de la ley 16.713 establece que a aquellas personas que hayan hecho la opción del artículo 8, se les bonifica en un 50% las asignaciones computables mensuales por las que se efectuaron aportes personales al BPS.

Segunda franja

Si la remuneración mensual es (a valores de 2014) mayor a \$35.516 y menor o igual a \$53.275, la distribución va a diferir dependiendo de si la persona optó o no por el artículo 8:

- a) **Sin artículo 8:** los aportes personales por las remuneraciones hasta \$35.516 quedan incluidos en el régimen solidario administrado por el BPS. Los aportes por las sumas que excedan los \$35.516 son vertidos a la AFAP.
- b) **Con artículo 8:** los aportes personales por el 50% de \$35.516 van a la cuenta individual del afiliado en la AFAP, y el resto va a BPS.

Es importante señalar que si una persona ingresa por primera vez al mercado laboral con un sueldo que esté incluido dentro de la segunda franja, se le aplica obligatoriamente el tratamiento del artículo 8.

Tercera franja

En esta franja la distribución es idéntica independientemente de si se optó o no por el artículo 8. Se debe aportar por lo percibido hasta \$35.516 a BPS, y por el resto se tiene que aportar obligatoriamente a la AFAP.

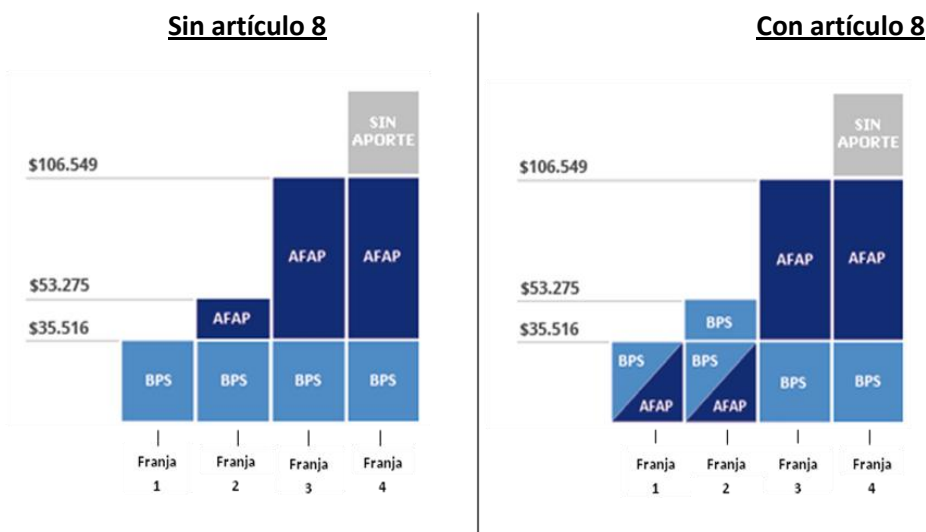
Cuarta franja

La distribución es igual que en la tercer franja, con la excepción de que no se realizan aportes jubilatorios por la cuota parte de la remuneración que exceda \$106.549. El afiliado, si lo desea, puede realizar aportes voluntarios a la AFAP por encima de ese importe.

A efectos de clarificar la forma de distribución de aportes jubilatorios personales en el régimen mixto, se presenta el siguiente gráfico.

Gráfico 2.

Esquema general de distribución de aportes jubilatorios personales (a valores de 2014)¹



¹ El presente esquema se elaboró usando como base los gráficos de distribución de aportes presentados en las páginas web de las AFAP.

3. Revocaciones

Habiéndose repasado algunas disposiciones de la ley 16.713, es posible tener una mejor comprensión de las dos revocaciones que permite realizar la ley 19.162. Las mismas están definidas en el artículo 1 y 2 respectivamente.

3.1 Artículo 1

El artículo 1 es aplicable a los afiliados al BPS que cumplan con las siguientes características:

- Que tuvieran **40 años o más al 01/04/1996**
- No estuvieran comprendidos obligatoriamente en el régimen mixto (les correspondía el **régimen de transición**, o los vigentes al 03/09/1995), pero **optaron voluntariamente por pasarse al mismo.**
- **No estén jubilados** por el régimen mixto

A estas personas, el artículo 1 les habilita a dejar sin efecto la incorporación al régimen mixto y volver al régimen de transición, con carácter retroactivo a la fecha en que realizaron dicha opción. Para realizar esta revocación, estos afiliados pueden iniciar trámite hasta el 31 de enero de 2016.

Cabe resaltar la imposibilidad de realizar la revocación para los que ya se han jubilado por el régimen mixto, por lo tanto ello implica que este artículo no permite reformar jubilaciones ya otorgadas.

Efectos de la revocación

De todo lo dicho anteriormente, se desprende que ejercer esta revocación trae consigo los siguientes efectos:

- 1) Se revoca en forma **retroactiva** la opción de incorporarse al sistema mixto.
- 2) El afiliado **cambia de régimen**, pasando del régimen mixto al régimen de transición.
- 3) La AFAP debe transferir el saldo de la cuenta al BPS. Por lo tanto, el afiliado se desvincula de la AFAP.
- 4) El afiliado debe cubrir, si existiese, la **deuda por aportes no vertidos.**
- 5) Cuando se jubile el régimen aplicable va a ser el **régimen de transición.**

Adquiere especial relevancia el tercer punto relativo a la deuda, y es necesario detallar el porqué de la misma.

Anteriormente, se describieron las diferencias entre el régimen de transición y el mixto, y se mencionó que la remuneración gravada en transición no tienen tope para realizar aportes jubilatorios (se aporta por todo el sueldo, sin importar cuanto gane), y en el

régimen mixto ya se ha explicado que si lo hay (a valores de 2014, el tope es de \$106.549).

Si a esto le agregamos que la revocación tiene efectos retroactivos, entonces se deduce que el afiliado para volver al régimen de transición debe abonar los aportes jubilatorios personales correspondientes a la diferencia entre la remuneración que percibió y el tope del régimen mixto para cada mes desde que hizo la opción de pasarse al régimen mixto hasta el día de hoy.

Esta deuda se generaría, siempre y cuando el afiliado haya percibido por lo menos una remuneración mensual que esté comprendida en la franja 4 descrita anteriormente.

Para comprender más cabalmente los efectos de pasar de un régimen a otro, se expone el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro 3.
Comparación entre régimen mixto y de transición

Concepto	Mixto	Transición
Sistema	Jubilación BPS y AFAP	Única Jubilación BPS
Asignación computable	Para BPS esta topeada hasta franja 1	100% del Sueldo, sin tope
Distribución	Se distribuye dependiendo del nivel de sueldo	100% a BPS
Materia Gravada	Hasta franja 3	100% del salario, sin tope
Máximo jubilatorio BPS (valores 2014)	\$ 29.301	\$ 43.330
Máximo jubilatorio AFAP	No tiene	No aplica

3.2 Artículo 2

Este artículo permite a aquellas personas que estén comprendidas en el régimen mixto, dejar sin efecto, con carácter retroactivo a la fecha en que la hubieren realizado, la opción prevista en el **artículo 8º** de la ley 16.713.

Esta revocación la pueden realizar las personas que:

- Tengan entre **40 y 50 años** (hasta el 31/01/2016 también pueden los mayores de 50 años)
- **No se hayan jubilado** por el régimen mixto

Efectos de la revocación

Las consecuencias de ejercer la revocación del artículo 2 son:

- 1) Se revoca el artículo 8, y esto no implica una desvinculación con su AFAP. Por lo tanto **no es una opción de desafiliación a las AFAP**.
- 2) **No implica una salida del régimen mixto**, el afiliado se mantiene en dicho régimen.
- 3) Solo se revoca en forma retroactiva la opción del artículo 8. Por lo tanto, cambia la **distribución entre BPS y AFAP de aportes pasados y futuros**.
- 4) La AFAP transfiere de la cuenta del afiliado al BPS la diferencia entre el saldo actual (con artículo 8) y el saldo que la persona hubiera tenido si nunca hubiera ejercido la opción del artículo 8.
- 5) Puede implicar que el afiliado mantenga saldo en una AFAP, esto va a depender del nivel salarial de toda su vida laboral. Si alguna vez tuvo salarios por encima de la franja 1, entonces va a mantener saldo en la AFAP. Asimismo, también puede aportar en el futuro a su cuenta individual.
- 6) En este caso, como la persona se mantiene en el régimen mixto y sólo cambia la distribución de aportes, el tope (de \$106.549 a 2014) se mantiene y por lo tanto **no se genera ningún tipo de deuda**.
- 7) Al dejar sin efecto el artículo 8, también **se deja sin efecto el artículo 28**, por lo que las asignaciones computables distribuidas a BPS no tienen la bonificación del 50%.

Para clarificar estos conceptos, se expone seguidamente un cuadro comparativo entre el **régimen mixto con artículo 8 y sin artículo 8**:

Cuadro 4.
Comparación entre régimen mixto con y sin Artículo 8

Concepto	Con Artículo 8	Sin Artículo 8
Sistema	Jubilación BPS y AFAP	Jubilación BPS y AFAP
Asignación computable	Para BPS está topeada hasta franja 1	Para BPS está topeada hasta franja 1
Materia Gravada	Hasta franja 3	Hasta franja 3
Máximo jubilatorio BPS (valores 2014)	\$ 29.301	\$ 29.301
Distribución sueldo franja 1	Se distribuye 50% al BPS y 50% a la AFAP	100% al BPS.
Distribución sueldo franja 2	50% de la franja 1 a la AFAP y el resto a BPS	franja 1 a BPS y el resto a la AFAP
Distribución sueldo franja 3	franja 1 a BPS y el resto a la AFAP	franja 1 a BPS y el resto a la AFAP
Bonificación artículo 28 ley 16713	Asignaciones computables afectadas a BPS se incrementan en un 50%, con límite hasta la franja 1	No tiene

3.3 Asesoramiento por parte de BPS

El artículo 4 de la ley 19.162 establece que para revocar cualquiera de las opciones previstas, el interesado deberá contar previamente con el asesoramiento del BPS. Es importante resaltar que sin el mismo, el afiliado no puede realizar las revocaciones señaladas.

Los afiliados podrán solicitar este asesoramiento hasta 2 veces en su vida, y una vez recibido el mismo, tienen 90 días para efectivizar la revocación.

Para cumplir con esta función, BPS desarrolló un simulador que ayuda al afiliado a tomar su decisión.

4. Otros cambios introducidos por la ley 19.162

Además de las revocaciones mencionadas anteriormente, la ley 19.162 establece una serie de cambios significativos en el régimen previsional uruguayo.

4.1 Cálculo de la jubilación de ahorro para las actividades bonificadas

Uno de los cambios ha sido la modificación en el cálculo de la jubilación por ahorro individual para aquellas personas que realizan tareas con servicios bonificados. Este cambio figura en el artículo 15 de la ley, y es aplicable a las causales común y edad avanzada.

Para comprender esta modificación, es necesario primero repasar como se calcula la jubilación por el régimen de ahorro individual, para las causales citadas. La jubilación de ahorro se calcula mediante la operación de multiplicar el saldo acumulado en la AFAP al momento de jubilarse, y el coeficiente de renta correspondiente a la edad y el sexo del afiliado.

Cabe aclarar que los coeficientes de renta son números, categorizados por edad y sexo, elaborados por el Banco Central del Uruguay teniendo en cuenta la expectativa de vida, la tasa de interés técnico y las eventuales prestaciones por sobrevivencia que se puedan generar.

En resumidas cuentas, el cálculo de la jubilación de ahorro obedece a la siguiente fórmula:

$$\text{Jubilación de ahorro} = \text{saldo acumulado} \times \text{Coeficiente de renta}$$

Antes de la ley 19.162, a las personas con servicios bonificados, se les aplicaba el coeficiente de renta correspondiente a su edad real y no a su edad bonificada (edad real + bonificación en años). La ley modifica este aspecto, aplicando los coeficientes relativos a esta última edad, por lo que sus jubilaciones de ahorro para las causales común y edad avanzada, ahora serán por montos superiores a los de antes.

4.2 Asignación de oficio a una AFAP

El artículo 16 de la ley dispone que la asignación de oficio a una AFAP se realice teniendo en cuenta a las AFAP de menor comisión de administración. Anteriormente se efectuaba en forma proporcional a la cantidad de afiliados de cada AFAP.

La ley también menciona los siguientes criterios a tomar en cuenta para dicha asignación:

1. Si más de una AFAP registra la comisión más baja, entonces los afiliados se repartirán por partes iguales entre las mismas.
2. Si sólo una administradora cumple la condición, entonces los afiliados se reparten entre partes iguales entre la que tenga la comisión más baja y la que registre la

segunda comisión más baja, a menos que la diferencia de comisiones supere el 20% del valor de la menor de las mismas (en ese caso se adjudica la totalidad de los afiliados a la que tenga menor comisión).

El decreto agrega otras condiciones adicionales, y también establece ciertas disposiciones transitorias relativas a este tema.

4.3 Creación de Subfondos dentro del Fondo de Ahorro Previsional

El artículo 19 de la ley 19.162 dispone que el Fondo de Ahorro Previsional administrado por cada AFAP, debe estar compuesto por dos subfondos, denominados Subfondo de Acumulación y Subfondo de Retiro. El objetivo de estos subfondos es dotar de menor volatilidad, en cuanto a valor y rentabilidad, a los fondos de las personas próximas al retiro.

La ley dispone que los aportes de los afiliados destinados al Fondo de Ahorro Previsional se viertan exclusivamente al Subfondo de Acumulación, hasta que cumpla los 55 años de edad. En ese momento, los aportes jubilatorios personales mensuales que realice, irán hacia el Subfondo de Retiro.

Además, el saldo acumulado en su cuenta de ahorro individual hasta ese momento, se transferirá progresivamente del Subfondo de Acumulación hacia el Subfondo de Retiro acorde al siguiente esquema:

Cuadro 5.

Esquema de transferencia progresiva del saldo comprendido en el Subfondo de Acumulación hacia el Subfondo de Retiro

Edad	Transferencia del saldo acumulado al Subfondo de Retiro
55	1/5 del saldo
56	1/4 del saldo
57	1/3 del saldo
58	1/2 del saldo
59	Todo el saldo

Las sumas así vertidas al Subfondo de Retiro, no pueden retornar al Subfondo de Acumulación.

En lo que respecta al tipo de inversiones que las AFAP pueden realizar, cabe resaltar que con los recursos del Subfondo de Acumulación se pueden efectuar las mismas inversiones que ya se venían haciendo hasta el momento. Por otro lado, la ley 19.162 plantea mayores restricciones a las inversiones correspondientes al Subfondo de Retiro, a efectos de que éste tenga menor exposición al riesgo.

Estas restricciones en el Subfondo de Retiro se presentan en dos formas:

- 1) Cambios en el **porcentaje máximo** del subfondo que las AFAP pueden destinar a cada tipo de inversiones.
- 2) Reducción en el **plazo residual** de algunos tipos de inversiones.

A continuación se expone un cuadro comparativo con los máximos posibles de inversión en cada ítem:

Cuadro 6.

Inversiones permitidas en cada subfondo, y sus respectivos máximos²

	Subfondo de acumulación	Subfondo de Retiro	
	Máximo a invertir	Máximo a invertir	Plazo máximo
Valores emitidos por el Estado uruguayo e instrumentos de regulación monetaria del BCU	75%	90%	5 años
Valores emitidos por empresas públicas o privadas uruguayas; certificados de participación, títulos de deuda o títulos mixtos de fideicomisos financieros uruguayos; y cuotapartes de fondos de inversión uruguayos	50%	0%	-
Depósitos a plazo en moneda nacional o extranjera en bancos instalados en Uruguay	30%	30%	5 años
Valores de renta fija emitidos por organismos internacionales de crédito o por gobiernos extranjeros de muy alta calificación crediticia	15%	20%	5 años
Instrumentos financieros emitidos por instituciones uruguayas que tengan por objeto la cobertura de riesgos financieros	10%	10%	-
Préstamos personales a afiliados y beneficiarios del sistema de seguridad social	15%	5%	2 años
Límite de inversiones en moneda extranjera	35%	15%	-

² El presente cuadro se elaboró usando como base el cuadro presentado por Pardo, J. (2014) en la "Jornada académica de la Sociedad Uruguaya de Actuarios Matemáticos - Ley 19.162 aspectos Actuariales", realizada en República AFAP el 07/05/2014.

5. Consideraciones finales

En el presente artículo se expuso los principales cambios introducidos por la ley 19.162 en el régimen previsional uruguayo.

Se expuso que una de los aspectos más importantes de esta nueva ley son las dos revocaciones que permiten los artículos 1 y 2.

La revocación del artículo 1 la pueden realizar las personas que, según la ley 16.713, les correspondía el régimen de transición o los anteriores a dicha ley, pero optaron por incorporarse al régimen mixto. Estas personas pueden dejar sin efecto dicha opción desde el momento que la efectuaron, siempre que no se hayan jubilado por el régimen mixto.

Esta revocación implica que se considera que el afiliado nunca hizo la opción de pasarse al régimen mixto, por lo que, el régimen que se le aplica es el de transición. Por lo tanto, quienes lleven a cabo esta revocación se desvinculan de la AFAP a la que estaban afiliados.

Por otra parte, en la revocación del artículo 2 no se produce un cambio de régimen, ya que el afiliado continúa en el régimen mixto pero con una distribución de aportes diferente entre BPS y AFAP. Esta revocación la pueden hacer las personas de entre 40 y 50 años (y también los mayores de 50 hasta el 31/01/2016), que hayan optado por el artículo 8 de la ley 16.713, y que no estén jubilados. Dejar sin efecto esa opción del artículo 8 en forma retroactiva es, justamente, lo que permite realizar la revocación prevista en el artículo 2 de la ley 19.162.

Además de las revocaciones mencionadas, la ley introduce otros cambios al régimen previsional.

Uno de ellos es el cálculo de la jubilación de ahorro para las causales común y edad avanzada, para las personas con servicios bonificados. La ley establece que, en esos casos, la jubilación del régimen de ahorro se calcula usando los coeficientes de renta aplicables a la edad bonificada, y no a la edad real como ocurría antes.

También se modificó el criterio para asignar a los afiliados de oficio a las AFAP. A partir de la vigencia de la ley se adjudican, en líneas generales, a aquella AFAP que tenga la menor comisión de administración.

Por último, se debe mencionar la división del Fondo de Ahorro Previsional de las AFAP en dos subfondos, uno de Acumulación y otro de Retiro, con la finalidad de dotar de menor volatilidad las cuentas individuales de las personas cercanas al retiro.