

ELEMENTOS DEL SISTEMA PREVISIONAL CONTRIBUTIVO ADMINISTRADO POR EL BANCO DE PREVISION SOCIAL

Actualización - 2016

Cra María Luisa Brovia

Elementos del Sistema Previsional Contributivo administrado por el Banco de Previsión Social¹

Actualización

Cra. Maria Luisa Brovia
Asesoría en Económica y Actuarial
Noviembre 2016

1. Introducción

El régimen previsional existente, está basado en un régimen mixto. Cuando decimos “mixto” nos estamos refiriendo a que está integrado obligatoriamente por dos elementos: un programa público reformado, administrado por la institución central de seguridad social que es el Banco de Previsión Social, que paga una prestación básica y un programa de ahorro individual, administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), que provee una prestación complementaria.

El régimen administrado por Banco de Previsión Social es un régimen de reparto puro, con la particularidad de que el equilibrio entre ingresos y egresos se logra en los hechos mensualmente.

Este sistema está basado en la solidaridad intergeneracional y puede incluir también solidaridad intrageneracional, por medio de transferencias de los asegurados de altos ingresos a los asegurados de bajos ingresos, por ejemplo a través de los topes máximos y mínimos jubilatorios.

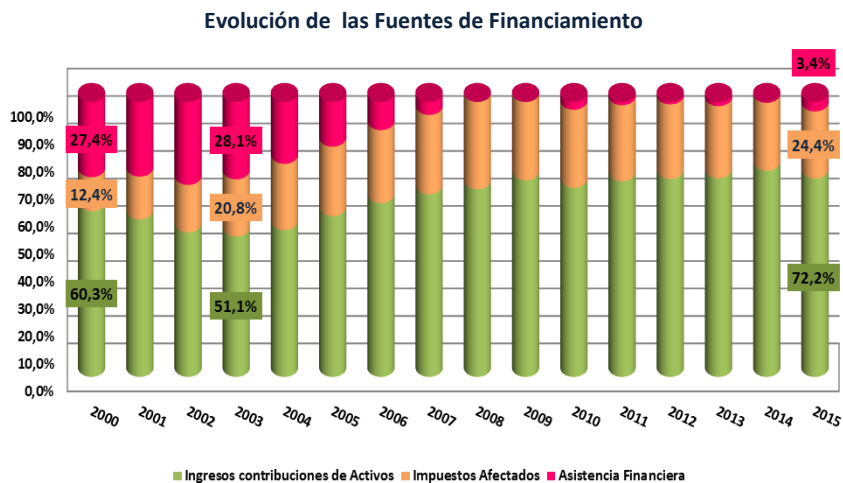
¹ El siguiente trabajo es una actualización de un trabajo publicado en el segundo trimestre del año 2012. La información de los distintos indicadores está actualizada de acuerdo con los datos que se disponen a la fecha.

El organismo cubre un amplio espectro de riesgos sociales y su forma de financiamiento es a través de las contribuciones de empleados, empleadores y del Estado.

Centraremos nuestro análisis en el régimen contributivo, analizando las fuentes de financiamiento y los efectos que han tenido la vigencia de la Leyes 16.713 y 18.395 sobre las prestaciones que brinda el organismo.

2. Fuentes de financiamiento

Para realizar este análisis examinaremos la estructura financiera. Cuando hablamos de estructura financiera, nos referimos a la dimensión de cada una de las distintas fuentes de financiamiento.



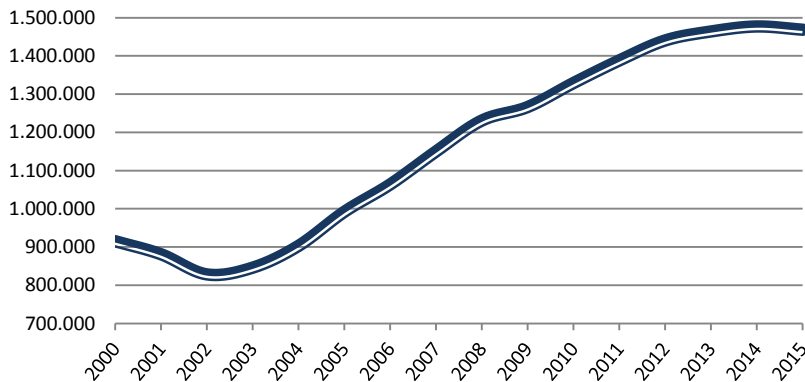
Nuestros recursos provienen: de los aportes por contribuciones patronales y personales, de los impuestos afectados al organismo y la asistencia financiera del Estado, que ha sido tradicionalmente la variable de ajuste del sistema.

Ingresos por contribuciones En el año 2000 las contribuciones de los activos representaban el 60% del total de nuestros ingresos. En el período 2002 – 2004 tuvieron un brusco descenso, llegando al 51% en el año 2003. Este descenso es atribuible a la crisis económica por la que atravesó el país, la cual hizo descender la cantidad de puestos cotizantes. A partir del año 2005 ha comenzado la recuperación de nuestros ingresos por aportes, encontrándose en el entorno del 72% de todos nuestros ingresos en el desde el año 2012.

El comportamiento que han tenido los ingresos por aportes es consecuencia entre otras cosas, de la evolución de los puestos cotizantes.

Hasta el año 2001 nuestros puestos cotizantes se encontraban en el entorno de los 900 mil. En el período 2002 – 2003 llegamos a la cantidad más baja de puestos cotizantes (828 mil). A partir de 2004 comienzan a crecer llegando en la actualidad a superar el millón cuatrocientos mil puestos de trabajo. En términos relativos en el período 2000 – 2015 hemos tenido un incremento del 61%, lo que nos ha representado la captación de más de 553 mil puestos de trabajo.

Evolución de los Puestos Cotizantes (*)



(*) Promedio mensual del año

Este crecimiento puede atribuirse a diversos factores entre los cuales podemos mencionar: la mejora en el nivel de actividad económica que llevó a aumentar el empleo y la creación de nuevos puestos de trabajo, a la convocatoria de los Consejos de Salarios que propició la formalización de trabajadores no registrados y a la mejora en la gestión del organismo.

Desde el año 2012 los cotizantes están creciendo a tasas decrecientes y en el año 2015 han decrecido con respecto al año 2014 en menos de un 1%, lo que ha significado una pérdida de alrededor 8 mil puestos cotizantes. Podríamos atribuir este comportamiento, a la desaceleración que se ha producido en la economía.

Impuestos afectados – En año 2000 el impuesto más importante afectado al organismo fue el impuesto al valor agregado² (IVA) En ese período este impuesto estuvo en el entorno del 13% de la estructura de nuestros ingresos.

En el año 2001, se creó un impuesto indirecto de afectación específica a la seguridad social COFIS³ (Contribución para el financiamiento de la seguridad social). La estructura de financiamiento empezó a cambiar, y los impuestos afectados al organismo pasaron a representar el 17% de todos los ingresos en el año 2002. Este porcentaje siguió creciendo, teniendo su pico más alto en el año 2008, llegando a representar el 32% de todos nuestros ingresos. En este año, se nos afectó el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS)⁴.

² Es el impuesto con mayor peso, contamos con 7 puntos de la tasa básica de este impuesto como recurso genuino del organismo. En el año 90 (Ley 16.107) se afectaron 5 puntos como consecuencia de la reforma constitucional del año 1989 que cambió la forma de ajuste de las pasividades, y en el año 1995 (Ley 16.697) se incrementó 2 puntos más debido a las distintas exoneraciones que se otorgaron.

³ En el año 2001 se dispusieron exoneraciones transitorias por un año para el fomento del empleo. Se aprobaron medidas dirigidas a la reducción de costos de la producción bajando y eliminando tasas de aportes patronales jubilatorios y del seguro por enfermedad. La menor recaudación por contribuciones a la seguridad social se buscó compensar con la creación de un impuesto indirecto de afectación específica a la seguridad social (COFIS). Este impuesto estuvo vigente hasta julio de 2007 cuando fue derogado por Ley 18.083 Ley tributaria. Esta ley en su artículo 109 realiza una afectación con cargo a Rentas Generales para compensar al organismo por la derogación realizada.

⁴ Creado por Ley 18.314 vigente desde el 1° de julio de 2008 es un tributo anual de carácter personal y directo que grava los ingresos de fuente uruguaya correspondientes a jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividad.

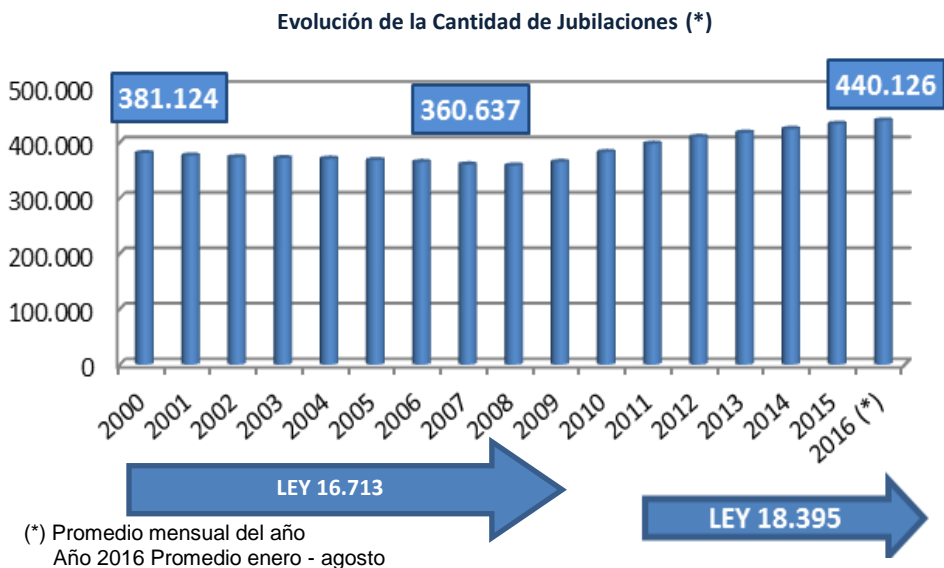
El crecimiento, en ese período, dentro de nuestra estructura de ingresos de esta partida, lo atribuimos a la mejora en la recaudación del IVA (de la cual nos corresponden 7 puntos como recursos genuinos) y a la afectación de nuevos impuestos (IASS) y contribuciones de rentas generales creadas por la nueva ley tributaria.

Desde el año 2008 a la actualidad, los Impuestos Afectados han ido decreciendo en nuestra estructura de ingresos, llegando a ser el 24.4% de los mismos en el año 2015. Esto se puede atribuir a que los impuestos que nos transfieren si bien han crecido en el período, lo han hecho a tasas decrecientes, llegando incluso en el año 2015 a recibir el 98% de lo que habíamos recibido en el año 2014⁵.

*Asistencia Financiera*⁶ - El crecimiento de las fuentes de financiamiento ya mencionadas, ha llevado al descenso de la asistencia financiera. En el año 2000 el 27.4% de nuestros ingresos era cubierto por este medio, llegando al año 2002, en plena crisis, en el cual el 30% de nuestros ingresos fue cubierto por asistencia del gobierno central. A partir de ese momento ha comenzado un lento descenso hasta llegar a los años 2008 y 2009 en los cuales no necesitamos de ella. Esta tendencia se ha revertido levemente desde el año 2010 debido al aumento de nuestros egresos, llegando al año 2015 en el cual el 3.4% de nuestra estructura de ingresos es cubierta por Asistencia del Gobierno Central.

3. Evolución de las prestaciones

Al referirnos sólo a las prestaciones de largo plazo y al considerar la importancia relativa que ellas tienen dentro del conjunto de todas las prestaciones, nos detendremos en el análisis de las Jubilaciones



⁵ En el año 2015 recibimos \$52.441 mil millones y en el año 2014 \$53.643 mil millones. Importes expresados en término constantes Base IPC Promedio año 2015

⁶ La constitución de la República de 1967, en su artículo 67, fija como una de las fuentes de financiamiento del organismo, a la asistencia financiera en caso de que fuera necesario

Antes de la entrada en vigencia de la Ley 16.713 la cantidad de jubilaciones emitidas se encontraba en el entorno de las 365 mil.

A partir de su entrada en vigencia la cantidad de jubilaciones emitidas comenzaron a crecer llegando al año 2000 a las 381 mil jubilaciones. Si bien la ley de reforma del sistema establecía expresamente que se reconocían todos los derechos adquiridos por los afiliados, en los hechos se dio un incremento sustancial de altas de nuevas jubilaciones. Es de suponer que la misma obedeció al temor infundado de los afiliados con edades mayores y con la causal ya adquirida de perder su causal. En los dos primeros años, el crecimiento del número de altas de jubilaciones fue del orden del 17,5% y 34,7% en relación a las altas del año previo a la reforma.

La vigencia de la Ley 16713, introdujo cambios que modificaron las variables físicas:

1. aumentó el número de años de actividad mínima requeridos para generar causal jubilatoria, exigiéndose 35 años de actividad registrada frente a los 30 años del régimen anterior.
2. Se aumentó la edad mínima jubilatoria para las mujeres, de 55 a 60
3. Se aumentaron los requisitos para reconocer las actividades computables. Los patronos deben tener aportados y registrados sus servicios y los trabajadores dependientes deben tener declarados y registrados los años de trabajo.

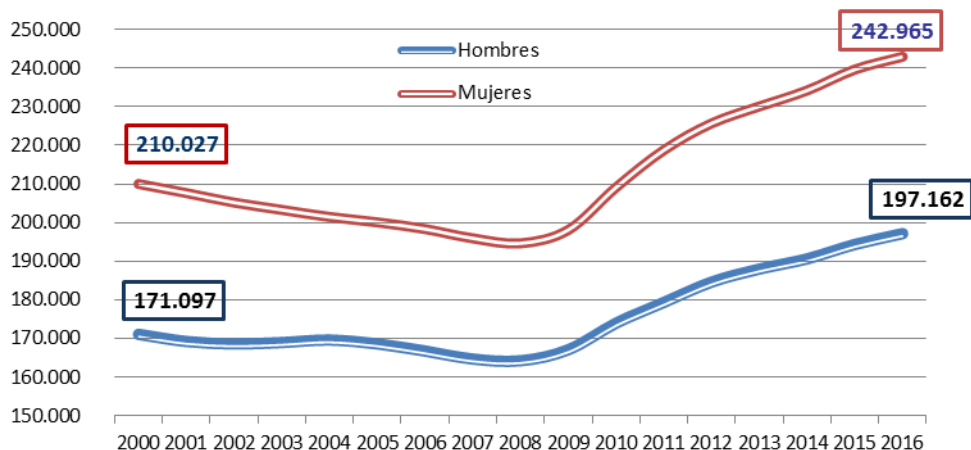
El efecto conjunto de todo esto lo visualizamos en el gráfico, con el descenso de la cantidad de jubilaciones emitidas desde el año 2000, que tiene su punto más bajo en los años 2007 y 2008. El decrecimiento en este período fue del 6%, lo que en términos absolutos son unas 22 mil jubilaciones.

El crecimiento a partir de estos años de la cantidad de jubilaciones emitidas fue del 23% lo que significa un aumento de 81 mil jubilaciones. El cambio en la evolución de las jubilaciones es atribuible a la entrada en vigencia de la Ley 18.395, llamada Flexibilización de acceso a las jubilaciones, la cual introdujo las siguientes modificaciones:

1. Disminuyó la exigencia de los años de actividad para configurar causal jubilatoria común de 35 a 30 años de actividad.
2. Introduce el cómputo ficto de servicios a la mujer por cargas de familia. De esta manera, tendrán derecho a computar un año de servicios por cada hijo nacido vivo, con un máximo total de cinco años.
3. Modifica la configuración de la causal de jubilación por edad avanzada introduciendo nuevas combinaciones de edad y servicios (69 y 17, 68 y 19, 67 y 21, 66 y 23, 65 y 25) y la configuración de la jubilación por incapacidad (haciéndose más flexibles los requisitos exigidos).

Si tenemos en cuenta el sexo, encontramos que en este período (2016 – 2008) las jubilaciones de mujeres han crecido un 25%, frente al 20% del crecimiento que han tenido las jubilaciones del sexo masculino.

Evolución de la cantidad de jubilaciones según sexo (*)



(*) Promedio mensual del año
Año 2016 Promedio enero - agosto

Las jubilaciones del sexo femenino han crecido del entorno de 210 mil a 243 mil, y la del sexo masculino de 171 mil a 197 mil, en el período 2000 - 2016. Se observa un decrecimiento de las mismas hasta el año 2008, momento en el cual comienzan a crecer, como ya mencionamos, efecto atribuible a la entrada en vigencia de la Ley de Flexibilización de jubilaciones.

Esta diferencia en el crecimiento de las mujeres, lo atribuimos al beneficio que les otorga la nueva ley de sumarles un punto por cada hijo que hayan tenido y a la reducción de los años de servicios exigidos, requisito también importante para la mujer ya que muchas veces posterga su actividad laboral para hacer frente, por ejemplo, al cuidado de su familia.

4. Evolución del Índice de Revaluación Real

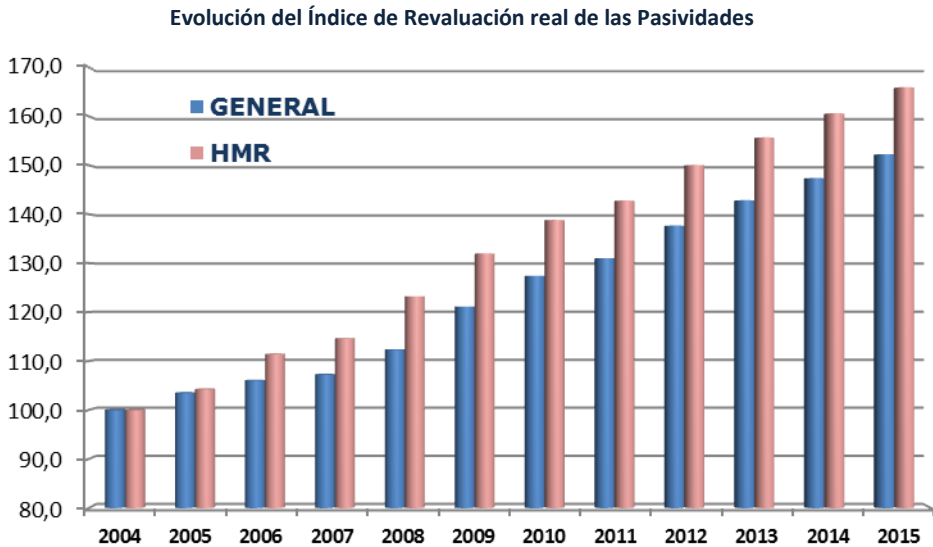
Desde el año 1989 los ajustes de asignación de jubilación y pensión no pueden ser inferiores a la variación del índice medio de salarios y se efectúan en las mismas oportunidades en que se establecen los ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central.

En el marco del desarrollo de programas de mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, a partir del año 2005 y hasta el año 2008 se otorgaron, a través de decretos⁷, aumentos diferenciales a los jubilados y pensionistas cuyos ingresos no superaran las 3 Bases de Prestaciones y Contribuciones y que además integraran hogares cuyos ingresos por todo concepto fuera inferior a 3 Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC)⁸.

⁷ Decretos 254/005 del 15/08/2005, 238/006 del 26/07/06, 19/008 del 16/01/2008)

⁸ Valor BPC enero 2015 = \$3052

Y si bien los últimos aumentos diferenciales fueron otorgados en noviembre de 2008, si construimos un índice de revaluación general y otro para los integrantes de hogares de menores recursos (para el período 2004 – 2015), observamos que los crecimientos de ambos colectivos son diferentes. El colectivo beneficiado ha sido el de aquellos residentes de los hogares de menores recursos, como consecuencia de la aplicación de los diferentes decretos mencionados.

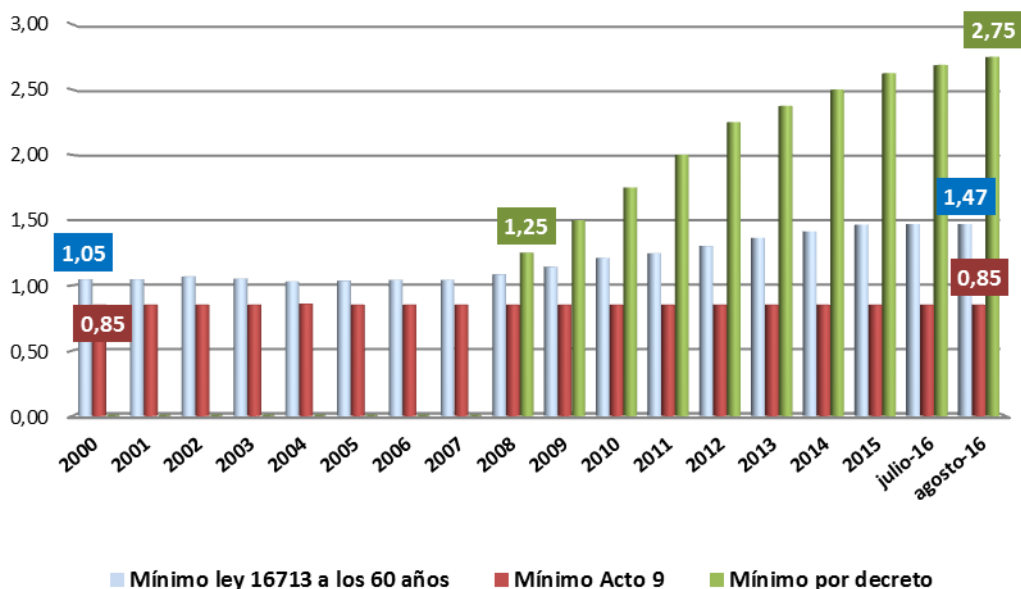


A partir del año 2004 comienza una tendencia sostenida de crecimiento en el poder adquisitivo, y se empiezan a otorgar los aumentos diferenciales mencionados, los cuales llevan a que las pasividades de los hogares de menores recursos hayan tenido una recuperación con respecto al año 2000 del 65.6% frente al crecimiento de las pasividades en general del orden del 52.2%.

5. Evolución del Mínimo Jubilatorio

A su vez a partir del año 2008, priorizando el aumento de las prestaciones correspondientes a los afiliados de menores recursos, se comenzaron a realizar aumentos de los mínimos jubilatorios a través de diferentes decretos.

Evolución del Mínimo Jubilatorio Expresado en B.P.C. (*)



(*) Valor BPC año 2016 \$3.340

Para poder realizar la comparación entre las distintas leyes, se expresaron los mínimos jubilatorios del Acto 9 y de la Ley 16713 en BPC.

El Acto 9 fija un único mínimo que expresado en BPC nos da constante en todo el período y equivalente a 0.85 BPC.

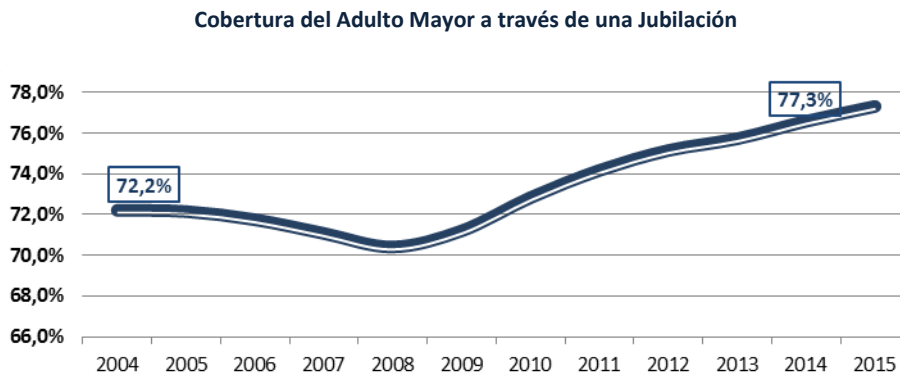
En cambio la Ley 16.713 fija el mínimo jubilatorio para los 60 años de edad y lo incrementa en un 12% por cada año de edad que se postergue el retiro hasta llegar a los 70 años, con un tope de 120%. Si nosotros consideramos el mínimo a los 60 años y calculamos su equivalencia con respecto a la BPC, nos da que este sería de 1.05 BPC en el año 2000 llegando a 1.47 BPC en agosto de 2016. Este crecimiento es debido a la diferente indexación de las pasividades y de la Base de Prestaciones y Contribuciones. Debe quedar claro que ninguna de las leyes mencionadas fija el mínimo en BPC, sino que se buscó la equivalencia para realizar la comparación.

El decreto 252/2016, promulgado el 15/08/2016 fija el monto mínimo de jubilación y de pensión de sobrevivencia en 2.75 BPC, lo que equivale a \$ 9.185. En la siguiente tabla podemos observar cómo ha ido variando el mínimo fijado por los diferentes decretos y la cantidad de jubilaciones y pensiones alcanzadas por el mismo en cada oportunidad.

AÑO	Cantidad de beneficiados	Monto del mínimo en BPC
julio-08	19.712	1,25
julio-09	29.917	1,5
julio-10	46.008	1,75
julio-11	63.077	2
julio-12	98.466	2,25
julio-13	107.852	2,375
julio-14	114.221	2,5
julio-15	122.073	2,625
julio-16	128.384	2,6875
agosto-16	132.712	2,75

6. Cobertura

El alcance y eficiencia de un sistema de seguridad social se puede medir a través de la cobertura que el mismo brinda.



Si analizamos la cobertura de jubilación, que es la proporción de jubilados mayores de 64 años en relación a la población en ese tramo de edad, encontramos que la misma que se ubicaba en 72.2% en el año 2004 ha ido evolucionando hasta alcanzar un 77.3% en el año 2015.

Entre los años 2004 y 2008 hay un decrecimiento de la cobertura a través de una jubilación, atribuible a un incremento de las personas mayores de 64 años que no perciben una jubilación y realizan actividades dentro del sector formal.

Es decir que en parte esa caída de la protección como jubilado está siendo compensada con mayor protección para ese tramo de edad derivada de prestaciones de actividad.

Si consideramos todas las prestaciones de largo plazo e incluimos por lo tanto además de las jubilaciones, las pensiones de sobrevivencia y las pensiones de vejez e invalidez para analizar la cobertura, nos encontramos que en el año 2015 llegamos una cobertura que se ubica en el 98.6%.

Cobertura del Adulto Mayor (*)

AÑO	Jubilación	Pensión de sobrevivencia	Pensión Vejez e Invalidez	Cobertura Total
2004	72,2%	16,62%	4,40%	93,23%
2005	72,2%	16,67%	4,43%	93,25%
2006	71,8%	17,02%	4,53%	93,30%
2007	71,1%	16,84%	4,70%	92,62%
2008	70,4%	16,93%	5,47%	92,82%
2009	71,2%	16,93%	5,85%	93,99%
2010	72,8%	16,30%	6,11%	95,26%
2011	74,2%	16,17%	6,27%	96,62%
2012	75,2%	15,97%	6,16%	97,29%
2013	75,7%	15,48%	6,19%	97,41%
2014	76,6%	15,37%	6,27%	98,24%
2015	77,3%	14,91%	6,37%	98,61%

(*) Mayores de 64 años en relación a la población mayor de 64 años

7. Consideraciones generales

- ✓ Luego de dos años de no tener Asistencia Financiera (años 2008 y 2009), se requiere de ella nuevamente, por efecto de un crecimiento de los egresos, para hacer frente a nuestras obligaciones. En el año 2015 el 3.4% de la estructura de ingresos correspondió a este concepto. De todas formas estamos en niveles mínimos históricos de este ingreso.
- ✓ Desde el año 2000 se incorporaron al sistema más de 550 mil puestos de cotizantes. Después de más de un década de crecimiento sostenido, en el año 2015 se ha producido un descenso de los puestos cotizantes del orden del 1%, lo que ha implicado la pérdida de alrededor de 8 mil puestos cotizantes.
- ✓ En el período 2008 – 2016 aumenta el número de jubilaciones en 23% por la vigencia plena de la ley de flexibilización del acceso a las pasividades.
- ✓ El aumento de los índices de revaluación real de las pasividades en el período 2000 – 2015 llega al 52.2% para el caso general y al 65.9% para las de hogares de menores recursos.
- ✓ El aumento del mínimo jubilatorio, otorgado por decreto, se encuentra a la fecha en 2.75 BPC, lo que equivale a \$ 9.185.
- ✓ Aumenta el nivel de cobertura de los adultos mayores de 64 años en relación a la población en ese tramo de edad, por el crecimiento tanto de los jubilados como de las pensiones no contributivas por vejez e invalidez. En el año 2015 se alcanza el 98.6% de cobertura.
- ✓ Es un desafío considerable lograr mantener los niveles alcanzados de cobertura, en un país que en el 2040 tendrá más adultos mayores que jóvenes.