

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

Actualización - 2018

Elementos del sistema previsional contributivo administrado por el Banco de Previsión Social

Actualización

Asesoría en Económica y Actuarial
Julio 2019

Resumen

El desafío de una institución de seguridad social es proporcionar protección social adecuada a la población y maximizar la cobertura que brinda mejorando su eficiencia administrativa.

El régimen administrado por el 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. Analizaremos los diferentes elementos del régimen contributivo analizando la evolución de su cobertura y de las distintas fuentes de financiamiento.

Palabras claves: *fuentes de financiamiento, evolución de las prestaciones, cobertura.*

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 el 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.

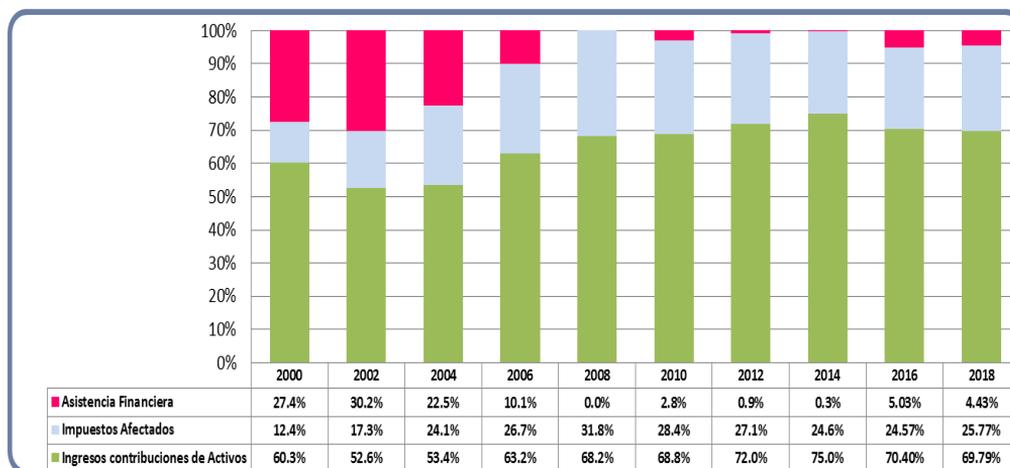
El organismo cubre un amplio espectro de riesgos sociales y su forma de financiamiento es a través de las contribuciones de empleados, empleadores y del Estado.

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.

EVOLUCION DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO



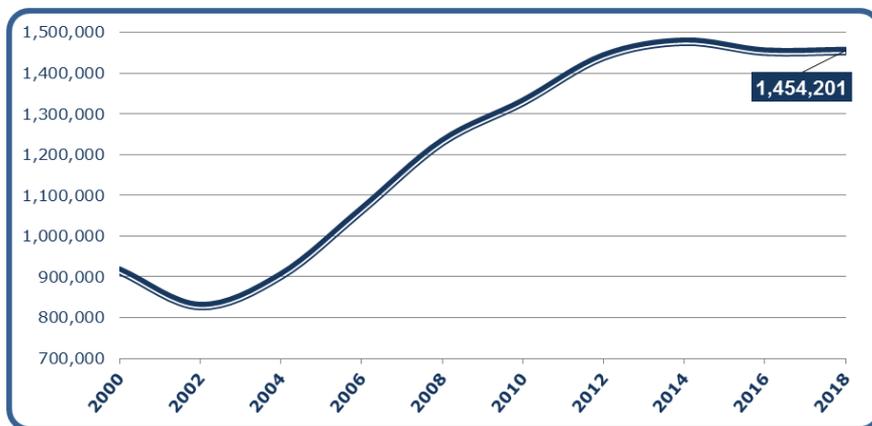
Nuestros recursos provienen: de los aportes por contribuciones patronales y personales, de los impuestos afectados al organismo y la asistencia financiera del Estado, que ha sido tradicionalmente la variable de ajuste del sistema.

Ingresos por contribuciones En el año 2000 las contribuciones de los activos representaban el 60% del total de nuestras 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 siendo su punto más alto el año 2014, en el cual el 75% de nuestros ingresos correspondieron a los aportes de los contribuyentes. Desde ese año al momento actual, se visualiza un descenso llegando al entorno del 70%.

El comportamiento que han tenido los ingresos por contribuciones 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 al año 2014 con un millón cuatrocientos setenta y siete mil puestos cotizantes (significó una captación de 553 mil puestos). Desde ese año ha comenzado un descenso promedio de los mismos en un -0.4%, consecuencia de esto se cierra el año 2018 con un promedio de un millón cuatrocientos cincuenta y cuatro mil puestos.

EVOLUCION DE LOS PUESTOS COTIZANTES (*)



(*) Promedio mensual del año

Desde el año 2012 los cotizantes crecieron a tasas decrecientes y a partir del año 2015 han decrecido, comportamiento que podríamos atribuir 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 agregado¹ (IVA) En ese período este impuesto estuvo en el entorno del 13% de la estructura de nuestros ingresos.

¹ 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 N° 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 N° 16.697) se incrementó 2 puntos más debido a las distintas exoneraciones que se otorgaron.

En el año 2001, se creó un impuesto indirecto de afectación específica a la seguridad social COFIS2 (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)³.

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 representar el 25.8% de la misma en el año 2018. Esto se puede atribuir a que de los impuestos que nos transfieren, el 70% corresponde al IVA y en el período ha tenido un crecimiento promedio del orden del 1.6%, debido a alzas y bajas atribuibles a cómo ha evolucionado la economía.

*Asistencia Financiera*⁴ - 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 2018 en el cual el 4.4% de nuestra estructura de ingresos es cubierta por Asistencia del Gobierno Central.

² 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 N° 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.

³ Creado por Ley N°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.

⁴ 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

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.

EVOLUCION DE LA CANTIDAD DE JUBILACIONES (*)



(*) Promedio mensual del año

Antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 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 N° 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.

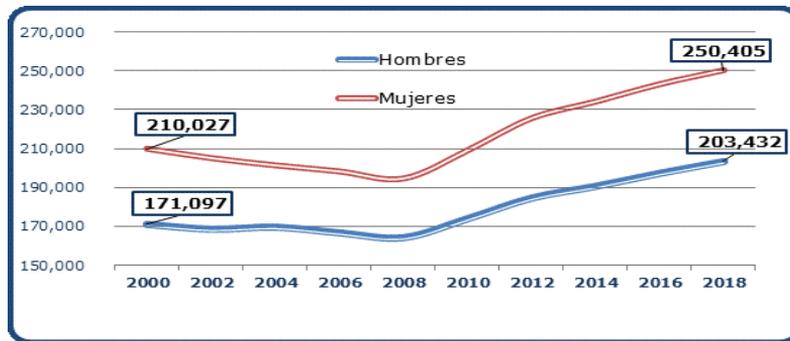
El crecimiento a partir de estos años hasta la actualidad de la cantidad de jubilaciones emitidas fue del 26% lo que significa un aumento de 95 mil jubilaciones.

El cambio en la evolución de las jubilaciones es atribuible a la entrada en vigencia de la Ley N° 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 (2008 – 2018) las jubilaciones de mujeres han crecido un 29%, frente al 24% del crecimiento que han tenido las jubilaciones del sexo masculino.

EVOLUCION DE LA CANTIDAD DE JUBILACIONES SEGÚN SEXO (*)



(*) Promedio mensual del año

Las jubilaciones del sexo femenino han crecido del entorno de 210 mil a 250 mil, y la del sexo masculino de 171 mil a 203 mil, en el período 2000 - 2018. 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.

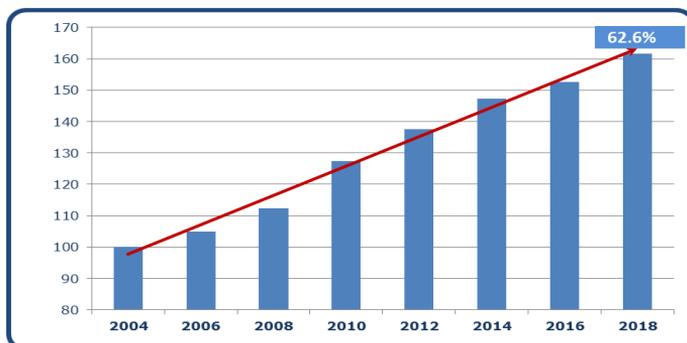
4. Evolución del índice de revaluación real

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.

Considerando el período 2004 - 2018, mientras el índice de revaluación se incrementó anualmente en promedio un 11.4%, el Índice de Precios al Consumo lo hizo en un 7.6%. Es decir que los incrementos de las pasividades en promedio por año superaron a la inflación en un 3.5%.

El crecimiento acumulado del índice de revaluación real fue del 62.6%

EVOLUCIÓN INDICE DE REVALUACIÓN REAL Base Año 2004 =100

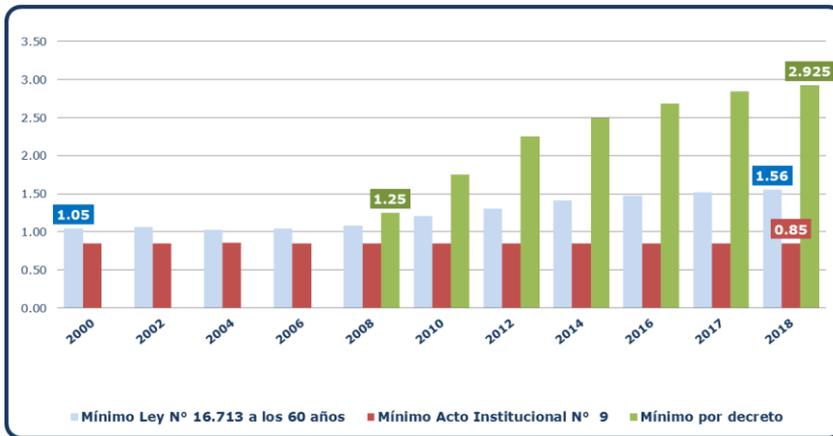


5. Evolución del mínimo jubilatorio

A partir del año 2008⁵, 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. Por otro lado la normativa vigente fija mínimos jubilatorios según con qué ley y en qué condiciones se configura la causal jubilatoria.

⁵ El Poder Ejecutivo, en materia de jubilaciones y pensiones, ha dado prioridad al aumento de las prestaciones correspondientes a los afiliados de menores recursos (decreto N° 370/007 de 2 de octubre de 2007; decreto N° 415/008 de 27 de agosto de 2008; decreto N° 283/010 de 20 de setiembre de 2010; decreto N° 189/012 de 8 de junio de 2012; decreto N° 317/013 de 27 de setiembre de 2013; decreto N° 190/015 de 13 de julio de 2015; decreto N° 233/016 de 25 de julio de 2016, decreto N° 252/016 de 15 de agosto de 2016 y decreto N° 217/017 de 10 de agosto de 2017);

EVOLUCION DEL MINIMO JUBILATORIO EXPRESADO EN B.P.C. (*)



(*) Valor BPC año 2018 \$3.848

Para poder realizar la comparación entre las distintas leyes, se expresaron los mínimos jubilatorios del Acto Institucional N° 9 y de la Ley N° 16.713 en BPC.

El Acto Institucional N° 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 N° 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 1.56 BPC en el año 2018. 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.

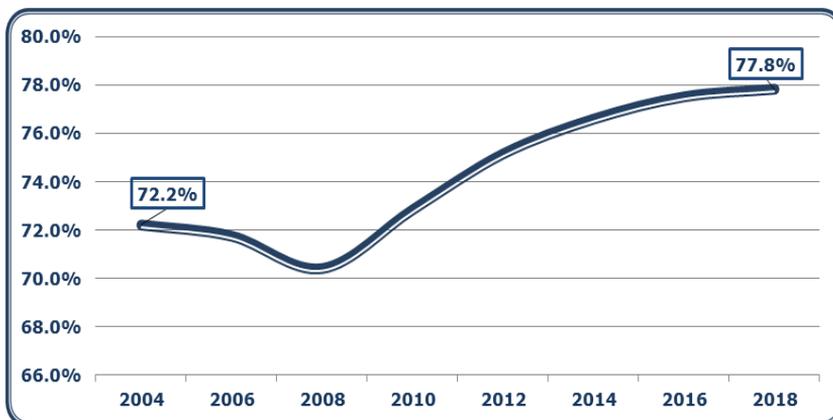
El decreto 232/2018, promulgado el 23/07/2018 fija el monto mínimo de jubilación y de pensión de sobrevivencia en 2.925 BPC, lo que equivale a \$ 11.255 (a valores del año 2018). En la siguiente tabla podemos observar cómo ha ido variando el mínimo fijado por los diferentes decretos y la cantidad de 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
julio-17	131,127	2.85
julio-18	132,274	2.925

6. Cobertura⁶

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

COBERTURA DEL ADULTO MAYOR A TRAVES DE UNA JUBILACION



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 se

⁶ Comentarios de seguridad social Julio 2019 - Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo 2004 - 2018

ubicaba en 72.2% en el año 2004 ha ido evolucionando hasta alcanzar un 77.8% en el año 2018.

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, imputable quizá a los requerimientos de la Ley N° 16713. A partir de ese año y con la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395 (Flexibilización de las jubilaciones) la evolución de la cobertura ha sido creciente.

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 2018 llegamos una cobertura que se ubica en el 97.78%.

COBERTURA DEL ADULTO MAYOR (*)

AÑO	Jubilación	Pensión de sobrevivencia	Pensión Vejez e Invalidez	Cobertura Total
2004	72.2%	16.62%	4.37%	93.20%
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%
2016	77.5%	14.54%	6.21%	98.27%
2017	77.3%	13.86%	6.08%	97.28%
2018	77.8%	13.91%	6.03%	97.78%

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

7. Consideraciones generales

* La Asistencia Financiera necesaria para hacer frente a nuestras obligaciones, ha tenido un comportamiento decreciente en el período 2000 – 2008, momento en el cual ha vuelto a crecer por efecto de un crecimiento de los egresos. En el año 2018 el 4.4% de la estructura de ingresos correspondió a este concepto.

* Desde el año 2000 se incorporaron al sistema más de 500 mil puestos de cotizantes, llegando al año 2018 con un promedio de un millón cuatrocientos mil puestos. Después de más de un década de crecimiento sostenido, desde el año 2015 se está produciendo un descenso de los puestos cotizantes del orden del 0.4% en promedio por año.

* En el período 2008 – 2018 aumenta el número de jubilaciones en 26%, crecimiento atribuido a la vigencia plena de la ley de flexibilización del acceso a las pasividades.

* El aumento acumulado del índice de revaluación real de las pasividades en el período 2000 – 2018 llega al 62.6%. El incremento promedio por año superó al índice de inflación en un 3.5%

* El aumento del mínimo jubilatorio, otorgado por decreto, se encuentra a la fecha en 2.925 BPC, lo que equivale a \$ 11.255 (a valores del año 2018).

* 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 2018 se alcanza el 97.78% 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.