

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

REVISTA CIESS

PUBLICACIÓN DEL
CENTRO INTERAMERICANO DE
ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

EDICIÓN
BILINGÜE
BILINGUAL EDITION

PRIMERA ÉPOCA

JULIO

2003

NÚMERO

4/5



R E V I S T A

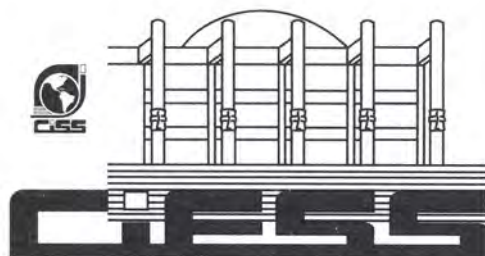
CIESS

Revista
CIESS

4/5

JULIO
2003

PUBLICACIÓN SEMESTRAL



**CENTRO
INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE
SEGURIDAD
SOCIAL**

Órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social

40 años al servicio de la seguridad social en América

LOS MÍNIMOS GARANTIZADOS EN EL SISTEMA PREVISIONAL MIXTO URUGUAYO

*Adriana Scardino Devoto**

Introducción

Es indudable que los sistemas establecidos para la protección de los ancianos tienen problemas importantes. En aquellos países cuyos regímenes han alcanzado la madurez se considera, a menudo, demasiado grande la proporción del PBI que corresponde a los sistemas de seguridad social. Sin embargo, desde otra perspectiva, su importancia depende más que por el volumen de las prestaciones, por su eficacia en la disminución de la pobreza de las poblaciones de mayor edad.

* Gerente del Área de Análisis Actuarial. Asesoría Económica y Actuarial. Banco de Previsión Social del Uruguay. Este trabajo fue presentado ante el Seminario de Actuarios y Estadísticos patrocinado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), y es publicado con las debidas autorizaciones.

Los planes públicos jubilatorios con beneficios definidos, que funcionan con el sistema financiero de reparto y están respaldados por la facultad del gobierno de cobrar impuestos para financiarlos, ofrecen la posibilidad única en su género de redistribuir el ingreso orientándolo hacia los pobres vitalicios y hacia las generaciones más pobres como grupo. Esta es otra gran ventaja que tienen respecto a los otros sistemas de financiamiento para lograr la seguridad en la vejez, y su éxito en cuanto a cumplir este objetivo de alivio de la pobreza se puede considerar como la prueba de fuego de un plan público que funciona eficientemente.

En otro extremo se encuentran los planes de ahorro obligatorio, los cuales han sido criticados por no proteger a los trabajadores de salario bajo ni a los trabajadores con carreras interrumpidas. Sin embargo, es necesario considerar el concepto de equidad. En principio, solo los sistemas de contribuciones definidas y capitalización individual son equitativos desde el punto de vista actuarial, mientras que todos los demás esquemas tienen efectos redistributivos, sea entre generaciones o dentro de una misma generación.

Por ello, una de las principales cuestiones que se plantean en la formulación de los programas de seguridad social es la de evaluar cuidadosamente la importancia relativa de las funciones de ahorro, redistribución y seguro, y el papel que han de desempeñar la o las instituciones gestoras de las mismas.

Una consideración básica que se tuvo en cuenta en la reforma previsional uruguaya es que se debe dar un peso de importancia adecuada a las diversas funciones a través de la creación de dos pilares complementarios administrados por entes gestores diferentes. Es por ello que se ha separado la función de ahorro de la función de redistribución, y se han establecido mecanismos de financiamiento y de administración separados: uno de administración pública cuyo objetivo de gestión corresponde a la función redistributiva,

y uno de administración privada cuyos recursos consistan en ahorros acumulados y esté totalmente financiado.

En síntesis, la reforma previsional uruguaya pasó de un sistema de pilar único a uno mixto de dos pilares. El primer pilar, es un régimen de solidaridad intergeneracional, de prestaciones definidas; y el segundo pilar, de ahorro individual obligatorio, es de aportación definida.

Es importante destacar que en el Uruguay la reducción de la pobreza a través de la implantación de una multiplicidad de prestaciones mínimas ha sido uno de los objetivos en la reforma del régimen previsional, aunque el grado en que se logre dependerá en el sistema de variables relacionadas con la actividad y edad del trabajador a la fecha de cese.

El gasto social en el Uruguay

El gasto social (porcentaje del gasto público total destinado a los sectores sociales) por habitante en América Latina se ha incrementado en la última década en alrededor de un 50%¹ como consecuencia del esfuerzo realizado por todos los países por asignar más recursos públicos a los sectores sociales.

Es importante destacar que no todos los incrementos fueron de la misma magnitud, siendo mayores en aquellos países que tenían un nivel bajo y medio de gasto social por habitante. Sin embargo, en algunos países en que el gasto ya era superior al esperado para la región, se registraron igualmente incrementos, aunque un poco menores. Entre estos últimos países es que se encuentra el Uruguay, donde el gasto público destinado a los sectores sociales supera el 20% del PBI.

A pesar de la recesión de fines de los años noventa, que implicó una caída del PBI, se constató que los recursos destinados a los sectores

sociales en el Uruguay resultaron protegidos, tanto si se incluye o no el gasto en seguridad social, pues ambos agregados presentaron incrementos de magnitud similar en el bienio 98-99 frente a un gasto público estable.

Específicamente en el Uruguay, para dicho bienio, el gasto social en seguridad social alcanzó más del 16% del PBI. Este gasto representa el 72% del gasto social *per cápita* total.

Asimismo, considerando el gasto público total (incluido la seguridad social), en el Uruguay el mismo representa entre un 30% y un 40% del ingreso total de los hogares más pobres. Si consideramos solamente la seguridad social, los ingresos por este concepto oscilan entre un 13% y un 16% de los hogares más pobres.

A pesar de que la seguridad social pueda considerarse un componente de no muy alto efecto redistributivo, no debe olvidarse que es uno de los más importantes instrumentos de política social, como consecuencia de los recursos públicos que involucra, y porque los destinatarios de esta política son personas en situaciones de riesgo o frente a contingencias sociales a las que se les otorga prestaciones de actividad y de pasividad.

La eficacia de un sistema de seguridad social debería medirse a través del efecto que produce a través de sus servicios dentro de los sectores sociales destinatarios de los mismos, y de aquellos sectores que efectivamente alcanza como sus beneficiarios.

Los datos analizados en una investigación realizada por la Universidad de la República en 1995² permiten visualizar que la mayoría de las situaciones de pobreza se ven reducidas por la incidencia de la seguridad social. Esto implica que existe una asistencia progresivista del sistema previsional para situaciones de privación mucho más significativa de lo que puede pensarse al analizar los datos generales aisladamente considerados.

De todas formas, aún cuando las acciones realizadas en el marco del régimen previsional juegan un papel importante dentro del país para mitigar la pobreza, se está lejos de compensar los factores que generan el empobrecimiento.

No obstante, es de destacar que la reforma previsional modifica en forma significativa varios componentes estructurales del régimen anterior, y por lo tanto cabe prever cambios importantes en la función redistributiva del sistema uruguayo³. En particular beneficiará a los trabajadores más jóvenes y a los perceptores de ingresos menores como consecuencia del sensible incremento que se ha operado en el nivel del mínimo jubilatorio, aspecto que será analizado más profundamente a continuación.

Análisis general de los mínimos jubilatorios y pensionarios

En la normativa vigente, prevista por la ley que reforma el sistema, existen varias referencias a mínimos garantidos: por un lado los relacionados con las jubilaciones por invalidez y, por otro, los relacionados con las jubilaciones por vejez, ya sean éstas contributivas o no contributivas, además de los existentes para el régimen de pensiones de sobrevivencia.

1. TIPOS DE MÍNIMOS VIGENTES

La reforma previsional solamente afectó a los trabajadores de las actividades amparadas por el Banco de Previsión Social (BPS), y comprendió en forma obligatoria a los trabajadores menores de 40 años al 1/4/96, y a los que - independientemente de su edad- que ingresen al mercado de trabajo en actividades amparadas por el BPS con posterioridad a esa fecha. Adicionalmente, para aquéllos de 40 o más años de edad, se habilitó la incorporación al régimen mixto en forma voluntaria.

La incorporación a uno u otro régimen, dependerá de los niveles salariales de los trabajadores.

Se determinaron diferentes niveles de ingreso: un primer nivel de \$ 5.000 (de ahora en adelante Nivel 1)⁴ que determina quienes estarán comprendidos solamente en el régimen de solidaridad intergeneracional, y un segundo nivel, que comprende las asignaciones comprendidas entre el nivel 1 y \$ 15.000, que marcará quienes obtendrán una doble jubilación: una por el sistema de solidaridad y otra por el de ahorro. Existe además un tercer nivel, de ahorro voluntario, para aquellos cuyos ingresos superen el nivel 2.

En todas las situaciones las causales jubilatorias serán las mismas: el cumplimiento de sesenta años de edad y un mínimo de treinta y cinco años de servicios con registro en la historia laboral para el caso de trabajadores dependientes, o de treinta y cinco años de servicios con cotización efectiva para los trabajadores independientes.

En el sistema contributivo encontramos tres tipos de jubilaciones, con sus respectivos mínimos garantizados: jubilación por invalidez, jubilación por vejez, y jubilación por edad avanzada. Además existen pensiones por sobrevivencia mínimas así como prestaciones mínimas no contributivas por vejez e invalidez.

1.1 Jubilaciones por invalidez

En estos casos no existe una edad mínima para calificar, sino que depende de la incapacidad que el afiliado tenga y la forma en que la adquirió. Así, para percibir una jubilación por incapacidad total y permanente para todo tipo de trabajo, sobrevenida en actividad, debe acreditarse no menos de dos años de servicios, mientras que para la correspondiente a incapacidad total y permanente para todo tipo de trabajo a causa o en ocasión del trabajo, el tiempo de servicios puede ser cualquiera.

Quienes no configuren la causal por incapacidad total, por no reunir los requisitos descriptos, podrán acceder, en caso de carecer de recursos suficientes, a la prestación asistencial no contributiva por invalidez.

El monto mínimo de la asignación de jubilación por incapacidad total, es el equivalente al 19% del nivel 1⁵, al igual que el monto mínimo de la asignación de subsidio transitorio por incapacidad parcial.

1.2 Jubilación por vejez

Tienen derecho a jubilación común (o por vejez) todos aquellos afiliados que tengan como mínimo 60 años de edad y 35 años de servicio.

El monto mínimo de la asignación de jubilación común, para los 60 años de edad será equivalente al 11% del nivel 1, con la siguiente particularidad: se incrementará en un 12% anual por cada año de edad subsiguiente, con un máximo de 120%.

Así como la ley habilitó un derecho de opción por el régimen mixto a aquellos cuyas edades eran superiores a la marcada por la ley, también se les dio derecho de opción a los trabajadores del primer nivel, de quedar incluidos en el régimen de jubilación por ahorro individual por el 50% de sus aportaciones personales. Para tales afiliados, la asignación mínima será equivalente al 75% del mínimo completo.

1.3 Jubilación por edad avanzada

La jubilación por edad avanzada se configura al cumplirse 70 años de edad, siempre que se acredite un mínimo de 15 años de servicio.

El monto mínimo de esta jubilación ascenderá, al igual que la jubilación por incapacidad total, al equivalente del 19% del nivel 1. Es importante recalcar que esta jubilación es incompatible con

cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial, salvo la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual jubilatorio.

1.4 Prestaciones asistenciales no contributivas por vejez o invalidez

Los requisitos mínimos para calificar para esta prestación asistencial no contributiva son: carecer de recursos y tener 70 años de edad, o en cualquier edad estar incapacitado en forma absoluta para todo trabajo remunerado. Quienes tengan ingresos de cualquier naturaleza inferiores al monto de este beneficio, recibirán solamente la diferencia entre ambos importes.

El monto mínimo de estas prestaciones está fijado en un monto equivalente al 18.6 % del nivel 1.

1.5 Pensiones por sobrevivencia

Son causales de pensión la muerte del trabajador o del jubilado, la declaratoria judicial de ausencia del trabajador o jubilado y la desaparición del trabajador o jubilado en un siniestro conocido de manera pública y notoria.

Son beneficiarios con derecho a pensión las personas viudas, los hijos solteros mayores de 18 años absolutamente incapacitados, los hijos solteros menores de 21 años, los padres absolutamente incapacitados y las personas divorciadas. En algunos casos deberá acreditarse la dependencia económica del causante o la carencia de ingresos suficientes

Para el caso de fallecimiento en actividad, el sueldo básico de pensión será equivalente a la jubilación que le hubiese correspondido al causante con un mínimo equivalente a la asignación de jubilación por incapacidad total (19% del nivel 1), mientras que si el causante estuviese ya jubilado, sería el equivalente al nivel

de la jubilación vigente. La asignación de pensión será equivalente al 50, 66 o 75% del básico de pensión, dependiendo del tipo y la cantidad de beneficiarios.

En caso de percibirse más de una pasividad a cargo del BPS, los mínimos mencionados se aplicarán a la suma de todas las pasividades.

2. DIFERENCIAS CON EL SISTEMA ANTERIOR

Es posible plantear grandes diferencias entre los mínimos del nuevo régimen y los del anterior en cuanto a su diversidad, el aumento de su importe promedio, a los montos incrementales por edad y al cambio en la forma de ajuste de los mismos. A continuación se plantean sintéticamente los elementos más significativos:

a. Diversidad de mínimos

En el sistema anterior había solamente un mínimo para jubilaciones por vejez e invalidez —que eran coincidentes— y otro para pensiones asistenciales no contributivas.

Dicho mínimo para jubilaciones por vejez e incapacidad correspondía al 85% del SMN⁶, lo que en términos del nivel 1 al momento de la reforma, equivalía al 9.7 %. Asimismo, el valor de la prestación asistencial por vejez estaba fijado en un valor equivalente al 16.8% del nivel 1.

A partir de la reforma previsional, el mínimo correspondiente a la jubilación común por vejez a los sesenta años de edad asciende a un 11% del nivel 1, valor que aumenta sensiblemente a medida que se postergue el retiro, llegando al 24% del nivel 1 a los 70 años de edad. En el caso de jubilaciones por invalidez o edad avanzada el mínimo alcanza el 19% de dicho nivel.

En todos los casos, con la reforma se dan aumentos significativos en los mínimos garantizados, que implican incrementos que van

desde un 13% para el primer caso de retiro a los 60 años, hasta un 147% para retiro a partir de los 70 años de edad.

Para el caso de las prestaciones asistenciales, la nueva ley partió del valor vigente en el régimen anterior, cambiando únicamente su forma de ajuste.

b. Mínimos incrementales

Como se ha establecido, la reforma previsional introdujo un elemento nuevo: el incremento del mínimo en relación directa a la edad en que se comienza a gozar de la prestación jubilatoria. La puesta en vigencia de estos mínimos jubilatorios crecientes puede tener una doble justificación:

- Por un lado, dado que no fue posible aumentar la edad mínima de retiro a 65 años, tal cual fue propuesto originariamente, se redujeron en forma sustancial las tasas de remplazo para las edades de retiro comprendidas entre los 60 y 65 años (por ejemplo, para retiros a los 60 años de edad la tasa de remplazo es del 50%, mientras que en el régimen anterior estaba comprendida entre el 60% y el 70% según los años de actividad declarados). Sin embargo, el nuevo régimen bonifica anualmente la tasa de remplazo en 3 puntos por cada año de postergación del retiro, hasta llegar a niveles superiores al 80% (tasa máxima vigente anteriormente). Similar criterio y justificación se siguió para la fijación de las jubilaciones mínimas aún cuando la bonificación por año de postergación es sensiblemente mayor ya que alcanza al 12% anual.
- Por otro, se planteó un incentivo mayor en las jubilaciones mínimas que el otorgado en las tasas de remplazo comunes a consecuencia de que los afiliados que mayoritariamente se retiraban con edades cercanas a los 60 años (en especial los trabajadores rurales y domésticos) eran justamente los que accedían

a jubilaciones mínimas, quienes en muchos casos, a pesar del retiro continuaban trabajando informalmente sin cotizar al sistema.

Forma de ajuste

Se presentan diferencias significativas en cuanto a la forma de revalorización de los mínimos por efecto de las variaciones de precios y salarios de la economía. En tal sentido, cabe establecer:

1. Los mínimos del sistema anterior estaban ligados a la evolución del salario mínimo nacional, que como es sabido, es en gran medida una variable de ajuste de la política económica del país.
2. Los mínimos referidos en la Ley 16.713 se adecuan, al igual que todos los valores a los que se refiere la ley, por el Índice Medio de Salarios.

Para visualizar la incidencia de este cambio en la forma de ajuste, es interesante considerar la evolución que estas variables han tenido en el tiempo, desde enero/1997 hasta la fecha, tanto en forma anual, como en el período en su totalidad: mientras que el salario mínimo nacional creció en el período un 89.9%, el índice medio de salarios creció un 106.3%.

Ello implica que aquellas pasividades mínimas del nuevo sistema crecieron en forma más significativa que las del régimen anterior, visualizándose un claro beneficio para las pasividades mínimas del nuevo régimen. Es de destacar que esta forma de ajuste permite que las pasividades no pierdan valor en términos de salarios.

Análisis específico de las prestaciones mínimas por vejez

Como hemos analizado, la legislación uruguayana

plantea múltiples mínimos garantizados. Sin embargo, consideraremos especialmente los mínimos garantizados para las jubilaciones por vejez, sin tener en cuenta las prestaciones por invalidez. Tampoco se analizarán explícitamente los mínimos en las prestaciones por sobrevivencia, ya que están relacionadas en forma directa con las jubilaciones.

A los efectos de la exposición, dividiremos nuestro estudio en dos partes: primero consideraremos las jubilaciones mínimas hasta los 69 años de edad de retiro, y luego aquéllas correspondientes a 70 y más años.

1. Mínimos Jubilatorios para edades de retiro menores a los 70 años de edad.

Los aspectos que consideramos más relevantes en este punto son: la característica de ser diferenciales por edad de retiro, su valor absoluto mayor en relación con los vigentes antes de la reforma, y su participación en las pasividades totales.

1.1. Diferentes mínimos según la edad de retiro

Como ya lo hemos establecido, el monto mínimo de la asignación de jubilación común para los 60 años de edad será el equivalente al 11% del valor fijado para el nivel 1, mínimo que se incrementará en un 12% anual por cada año de edad subsiguiente que se postergue el retiro, hasta llegar a un valor equivalente al 22.9 % del nivel 1 para los 69 años de edad.

Analizaremos cómo influye en la decisión de postergar el retiro esta nueva forma de cálculo de los mínimos. Recordemos que las tasas de remplazo generales también son crecientes por edad de retiro, pero variando en tres puntos porcentuales por cada año de postergación luego de haberse configurado la causal.

Para ello, supondremos una persona cuyo nivel de salario es tal que resulta indiferente obtener

una jubilación común o la mínima. Veremos la ganancia en términos relativos que obtiene por diferir su retiro. Simultáneamente analizaremos la postergación del retiro en una persona que no califica para el mínimo.

Al existir un mínimo para cada edad de retiro, es posible entonces obtener un SBJ ⁷ para cada edad de retiro que marca el límite para obtener una jubilación mínima garantizada.

Plantaremos a continuación los resultados para solamente tres edades de retiro, de entre las posibles:

| Edad | SJB límite |
|---------|-----------------|
| 60 años | 22% del nivel 1 |
| 65 años | 27% del nivel 1 |
| 69 años | 30% del nivel 1 |

Por lo tanto, los afiliados cotizantes, cuyos ingresos sean equivalentes al 22% del nivel 1 o menores, estarán en condiciones de acceder a las jubilaciones mínimas en caso de retirarse de su actividad a los 60 años de edad. Este límite se transforma en un 30% del nivel 1, al considerarse una edad de retiro de 69 años.

El crecimiento del SBJ límite se explica por el mayor crecimiento de una jubilación mínima en comparación con una jubilación común ante la postergación de las edades de retiro.

Los resultado anteriores permiten llegar a dos tipos de conclusiones. En primer término, desde el punto de vista individual, es muy conveniente la postergación del retiro de quienes acceden a una pasividad mínima. Por otro, desde el punto de vista global, a medida que se produzcan postergaciones en las edades de retiro aumentará en forma más que proporcional el número de pasividades mínimas.

1.2. Efectos de los mínimos garantidos

Analizaremos el efecto financiero de los mínimos garantizados a través de la comparación del nivel de jubilaciones mínimas para las distintas edades y niveles de ingresos, con las jubilaciones que se hubiesen obtenido de acuerdo a la aplicación directa de las tasas de remplazo sobre el salario básico jubilatorio.

En el siguiente cuadro se planteó esta relación para ciertos niveles de SBJ. Se presentaron valores promedios resultantes de la ponderación de los correspondientes a cada edad de retiro por el número medio esperado de altas para cada edad.

| S.J.B. | Jub con Min/ Jub sin Min | S.J.B. | Jub con Min/ Jub sin Min |
|-----------|-----------------------------|-----------|-----------------------------|
| 10% Niv 1 | 2.65 | 20% Niv 1 | 1.24 |
| 16% Niv 1 | 1.66 | 26% Niv 1 | 1.01 |

Para afiliados con niveles de SBJ asociados al 26% del Nivel 1, la existencia de mínimos garantidos implica una mejora de la jubilación de un 1%, mientras que en el caso de que el SBJ corresponda al 10 % del Nivel 1 el incremento alcanzará un 165%.

Por lo tanto, todas aquellas personas contribuyentes cuyos ingresos al momento de jubilarse sean menores o iguales al 26% del Nivel 1, se verán beneficiados en mayor o menor medida por los mínimos jubilatorios del nuevo régimen previsional.

La importancia de los nuevos mínimos se puede visualizar, además, considerando su impacto en los afiliados activos del sistema. En ese sentido se puede establecer que de los cotizantes con edades de entre 50 y 60 años, no menos del 8 % se verá beneficiado con el incremento de los mínimos. Se puede estimar, además, que más de un 4% recibirá incrementos adicionales superiores al 28%.

1.3. Incidencia del mínimo en las jubilaciones

¿Cuánto significa el monto fijado como mínimo dentro de determinadas jubilaciones? O lo que es lo mismo, ¿Cuál es la relación existente entre una jubilación determinada y la jubilación mínima?

Para cuantificar la importancia relativa de los mínimos garantizados respecto a los niveles jubilatorios generales, analizaremos las siguientes situaciones particulares:

- trabajadores con ingresos salariales que generan un SBJ equivalente al 30% o al 50% del nivel 1.
- trabajadores de distintas edades de retiro: 60, 65 y 69 años.

Para cada combinación de salarios y edad de retiro se determinó la participación del mínimo garantizado en relación a la jubilación total.

En el siguiente cuadro se expresan los resultados obtenidos para los casos analizados.

| Edad de retiro | SBJ=30% de nivel 1 | Edad de retiro | SBJ=50% de nivel 1 |
|----------------|--------------------|----------------|--------------------|
| 60 años | 73% | 60 años | 44 % |
| 65 años | 89% | 65 años | 54% |
| 69 años | 98% | 69 años | 59% |

Si analizamos la jubilación a los 60 años de edad, para el caso de SBJ equivalentes al 30% del nivel 1, el mínimo representaría un 73% de la jubilación, aumentando a medida que crece la edad de retiro, hasta llegar al 98% a los 69 años.

Si en cambio consideramos un nivel salarial más alto, por ejemplo el 50% del nivel 1, los resultados son similares, aunque la participación del mínimo es menor. A pesar de ello, la participación aún es considerable, desde el 44% en el caso de jubilaciones a los 60 años, y hasta el 59% a los 69 años.

En términos generales podemos concluir que a medida que se posterga la edad de retiro, aumenta la incidencia de los mínimos garantizados, la que a su vez disminuye a medida que se incrementan los niveles de SBJ asociados.

1.4. Mínimos jubilatorios para quienes se integren al sistema de ahorro.

Así como la ley de reforma del sistema previsional habilitó un derecho de opción por el régimen mixto a aquellos cuyas edades eran superiores a los 40 años hasta el 31.12.1996, también permite en forma indefinida la opción por integrarse al régimen de ahorro individual a los trabajadores con ingresos inferiores al nivel 1. Éstos, en caso de integrarse al nuevo régimen, aportarán a éste el 50% de sus contribuciones personales, manteniendo en el sistema de reparto el 50% restante y la totalidad del aporte patronal.

En este caso, para el cálculo del SBJ, las asignaciones computables que restan en el régimen de reparto se bonificarán en un 50%, con un tope equivalente al nivel 1, lo que implica un incremento relativo neto del 25% en el nivel de la jubilación. Esta bonificación del 50% se aplica asimismo a las jubilaciones mínimas del régimen de reparto, la que se calcula sobre el 50% del mínimo vigente para el caso de una jubilación completa por el régimen de reparto. Por lo tanto, al mínimo jubilatorio en caso de que se haya optado por integrarse al sistema de ahorro, le corresponde una asignación del 75% de los valores establecidos para el caso de no integración al régimen de ahorro.

Cuando un afiliado se integra al régimen de ahorro, recibe al momento del retiro dos jubilaciones: una por el sistema de reparto, de acuerdo al resultado de comparar la jubilación mínima garantizada con el resultado de multiplicar el SBJ por la tasa de remplazo que le corresponda; y otra por el sistema de ahorro individual, que es el equivalente de la renta vitalicia que abonará una compañía de seguros.

Resulta de interés analizar en qué casos se cumple que una persona que se haya integrado al régimen de ahorro recibe lo mismo o más que aquéllos que no lo hicieron. Para ello se determinó la tasa de interés necesaria para que el monto obtenido en la jubilación por ahorro, sumada a la de reparto, fuese equivalente a la jubilación de reparto que se obtendría en caso de no integrarse al ahorro. El estudio se realizó para SBJ equivalentes al 30% del nivel 1 o menores, que son aquellos que corresponden a los mínimos garantizados en el reparto.

Si comparamos la suma de estas dos jubilaciones con la que se obtendría solamente por el régimen de reparto, vemos que en los casos de montos afectados por los mínimos garantizados, el Sistema Mixto (reparto y ahorro) proporciona mejores jubilaciones para tasas de rentabilidad sensiblemente inferiores al 1% anual real. Las tasas interés de equilibrio van desde un 0.65% para los 60 años, disminuyendo a medida que crece la edad de retiro hasta convertirse en nula en el caso del retiro a los 69 años.

Estas tasas de rentabilidad son realmente muy bajas, por lo que la opción por integrarse al sistema de ahorro de aquéllos cuyos ingresos resultarán en jubilaciones mínimas garantidas, sería lo más conveniente.

Considerando ahora los mismos niveles de SBJ que en el caso general, estudiaremos cuál es la prestación estimada que recibirán los afiliados integrados al sistema de ahorro, al considerar una tasa de interés real sobre salarios del 3%.

Podemos visualizar algunos de los valores obtenidos en el cuadro siguiente:

| S.J.B. | Jub con ahorro/ Jub sin ahorro | S.J.B. | Jub con ahorro/ Jub sin ahorro |
|-----------|-----------------------------------|-----------|-----------------------------------|
| 22% Niv 1 | 1.12 | 28% Niv 1 | 1.22 |
| 26% Niv 1 | 1.20 | 30% Niv 1 | 1.26 |

Es importante recalcar que estos resultados son válidos para todas las edades de retiro entre 60 y 69 años, ya que fueron considerados los promedios ponderados por el número de altas para su cálculo.

Podemos apreciar que en todos los casos resulta conveniente la integración al régimen de ahorro, ya que se mejora la jubilación total entre un 12% y un 26%.

Las estimaciones fueron realizadas considerando un SBJ que coincide con aquél que da lugar exactamente a jubilaciones mínimas garantidas por el sistema solidario, por lo que todos aquellos afiliados cuyos ingresos dieran lugar a SBJ inferiores a los considerados, cualquiera fuese su edad de retiro, en promedio obtendrían por efecto de los mínimos jubilatorios, beneficios sensiblemente superiores.

2. Jubilaciones por vejez de 70 años y más de edad de retiro

A los 70 años de edad los afiliados pueden calificar para una jubilación por vejez común, a una jubilación por edad avanzada o inclusive acceder a una prestación no contributiva por vejez.

2.1. Diferentes mínimos aplicables

Es importante destacar que cualquier persona que llega a los 70 años de edad, tiene en principio, la posibilidad de acceder a tres mínimos garantidos diferentes, dependiendo de los años trabajados y de sus ingresos, tal cual se puede apreciar en el siguiente cuadro.

| Ingresos | 35 años serv. y más | 15 años y más de serv. | Menores de 15 años |
|-------------------------|--|--|--------------------|
| Ingresos < 18.6% Niv. 1 | Jub. común Jub. por edad avanzada Prest. asistencial | Jub. por edad avanzada Prest. asistencial | Prest. asistencial |
| Ingresos > 18.6% Niv. 1 | Jub. común Jub. por edad avanzada | Jub. por edad avanzada | ----- |

Para quienes se retiran con 70 años de edad y con 35 años de servicio o más, corresponde el mínimo garantido para una jubilación común del 24% del nivel 1, independientemente del momento en que se configuró la causal.

En el caso de que la persona no generase 35 años de servicio reconocidos, con 15 años puede obtener una jubilación por edad avanzada. En cuyo caso el monto mínimo de la jubilación será el equivalente al 19% del nivel 1, un poco menor al de la jubilación común que resulta de postergar el retiro hasta los 70 años de edad.

La tercer posibilidad se da en el caso de que se demuestre carencia de recursos, ya que sin necesidad de demostrar actividad laboral previa es posible acceder a una prestación no contributiva por vejez. El monto de la misma es equivalente al 18.6% del nivel 1.

Si comparamos los tres mínimos, cuyos importes corresponden al 24%, 19% y 18.6% del nivel 1 respectivamente, se aprecia que las diferencias absolutas entre ellos no son importantes. Sin embargo, existen otros elementos a tener en cuenta.

Por un lado, si consideramos la jubilación mínima por vejez y la jubilación mínima por edad avanzada, debemos recordar que aunque la última solamente exige 15 años de servicio (en vez de 35) es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio.

Si comparamos la jubilación por edad avanzada y la prestación asistencial por vejez no contributiva, cuyos valores son prácticamente coincidentes, debemos tener en cuenta que esta última no da lugar a ningún tipo de pensión de sobrevivencia, y exige carencia de recursos, y que en casos de que exista algún tipo de ingreso inferior al monto de ésta, se recibirá únicamente la diferencia entre ambos importes.

2.2. Existencia o no de mínimo garantizado y su incidencia en las jubilaciones comunes

Para cuantificar la importancia de la existencia de jubilaciones mínimas, consideraremos el caso de una persona que haya decidido postergar su retiro hasta la edad de 70 años, habiendo configurado su causal jubilatoria con 35 años de servicio o más.

Si el nivel de ingresos de esta persona genera un SBJ superior al necesario para obtener una jubilación mínima, la tasa de remplazo que obtendrá será un 60% superior que la que hubiese obtenido de jubilarse a la edad mínima legal, como consecuencia del incremento de la misma en un 3% por cada año diferido. En cambio, para aquellas personas cuyos niveles salariales son menores por lo que obtendrían una jubilación mínima la postergación en el retiro implicó una mejora de un 120% en su jubilación.

Esta brecha en los crecimientos de las tasas de remplazo y de los mínimos jubilatorios ante la postergación de la edad de retiro, lleva a que la incidencia de los mínimos jubilatorios que se generen por la causal común tengan una significativa importancia para trabajadores con bajos ingresos. Así por ejemplo, si consideramos un trabajador con ingresos tales que su SBJ fuese equivalente al 10% del nivel 1, su jubilación, por efecto del mínimo garantizado, aumentará en más del 50% de la que se generaría aplicando el procedimiento general de cálculo jubilatorio.

En cuanto a la incidencia del mínimo en las jubilaciones generales, los resultados son similares a los obtenidos para las otras edades de retiro analizadas. Dicha participación es muy importante, variando entre el 60% de la jubilación general y la totalidad de la misma, dependiendo de los niveles de ingresos considerados.

Para niveles de ingresos en que el SBJ determinado es equivalente al 30% del nivel 1, el 100% de la jubilación coincide con la jubilación

mínima, mientras que al considerar un SBJ mayor, por ejemplo equivalente al 50% del nivel 1, la jubilación mínima representará solamente un 60% del total.

Desde otra óptica, es posible analizar los SBJ límites que darían origen a prestaciones mínimas garantizadas, considerando como variable relevante los años de servicio reconocidos. Los resultados de tal análisis muestran que a los 70 años de edad, el SBJ límite que daría origen a jubilaciones mínimas garantizadas disminuye a medida que aumentan los años de servicio considerados. Por ejemplo, para aquéllos que al retirarse cuentan con 15 años de servicio (jubilación por edad avanzada) el SBJ determinado es equivalente a un 38% del nivel 1; con 20 años será equivalente al 35 % del nivel 1, y si tiene 30 o más años de servicio (con 35 años estaríamos frente a una jubilación común), el SBJ sería el 30% del nivel 1.

Incidencia de las jubilaciones mínimas en los ingresos de los hogares

Para subrayar los objetivos redistributivos de los nuevos programas de seguridad social hacia los ancianos se han tenido en cuenta, en mayor o menor medida, tres argumentos:

- Por lo general los ancianos tienen un ingreso corriente pequeño, de modo que tiene sentido usar la ancianidad como criterio para focalizar las transferencias de ingresos.
- Las generaciones más jóvenes serán beneficiadas por el crecimiento económico, de modo que deben transferir ingresos a las generaciones mayores, cuyo ingreso vitalicio es menor.
- Las personas pobres que son ancianas deben recibir transferencias de ingresos más generosas que los miembros de otros grupos que son pobres.

Es de destacar que las políticas redistributivas se han estructurado de forma de alentar y no desplazar el ahorro, teniendo en cuenta que ello es posible si se obtiene una jubilación mínima como parte del programa jubilatorio. Incluso, si se alienta el ahorro y el trabajo, quienes tengan salarios bajos simplemente no ganarán lo suficiente como para mantenerse fuera del grupo pobre durante toda su vida. En lugar de esperar que ahorren, ya que esto los podría dejar por debajo de la línea de pobres durante toda su vida, es más eficiente concentrar la redistribución en este grupo cuando llegan a una edad más avanzada. Cuando son jóvenes, se supone que están en condiciones de trabajar, pero cuando llegan a viejos, se supone que no pueden hacerlo o al menos no en forma productiva.

Por lo tanto, es más eficiente utilizar distintos tipos de programas y de criterios de participación, recurrir al ahorro como medida de prevención y a la redistribución como remedio, y asignar transferencia por montos más generosos para reducir la pobreza entre los ancianos.

Es por lo expuesto que interesa analizar los cambios generados por las prestaciones mínimas garantizadas por el nuevo régimen previsional, visualizándolo a través del análisis de las variaciones que se verificarán en los ingresos de los hogares uruguayos a consecuencia del establecimiento de estos mínimos jubilatorios.

A partir de la elección de los hogares como unidades de análisis de estudio, evaluaremos la incidencia que ha tenido la acción de la seguridad social en los hogares que son beneficiarios de sus servicios, especialmente en aquéllos con ingresos provenientes de pasividades⁸.

En particular, se considerarán los casos en los que los ingresos por pasividades se verían incrementados ante la aplicación del nuevo mínimo garantizado del sistema mixto.

En primer término, analizaremos la importancia de los hogares cuyos integrantes pasivos tendrán aumento en sus pasividades mínimas garantizadas en relación a los hogares totales en los que vive por lo menos un pasivo, según el nivel de ingreso promedio del hogar.

| | Hasta 30% N.1 | Hasta 50% N.1 | Hasta Nivel 1 | Total |
|----------------------|------------------|------------------|---------------|--------|
| Hogares afectados | 18.87 % | 12.30 % | 10.06 % | 8.70 % |

Se puede visualizar que un 8.70% del total de los hogares con pasivos verían modificados sus ingresos por efecto del incremento de las jubilaciones mínimas del sistema mixto. Esta mejora podría observarse mayoritariamente en aquellos hogares cuyos ingresos son inferiores al 30% del nivel 1, donde el incremento de ingresos observaría en casi el 19% de los hogares. Este impacto disminuye a medida que aumenta el nivel de ingresos promedio del hogar, pasando a un 12.3% en el caso de hogares con ingresos de hasta el 50% del nivel 1, y siendo de sólo un 10% de los hogares con ingresos equivalentes al nivel 1 quienes se vieron beneficiados.

Es interesante asimismo cuantificar el nivel de la mejora que se verificaría en los ingresos promedio de estos hogares. Para ello se consideró el ingreso promedio por hogar con pasivos que se verían afectados por el cambio en el nivel de los mínimos como consecuencia de la reforma, considerando aquellos hogares de más de un integrante.

| | Hasta 30% N.1 | Hasta 50% N.1 | Hasta Nivel 1 |
|--|------------------|------------------|---------------|
| Variación en los ingresos del hogar | 19.67 % | 11.62 % | 6.37 % |

Se puede observar que, considerando los hogares con pasivos por tramos de ingresos, independientemente del número de integrantes que tenga el hogar, aquéllos que se verían más

afectados por el cambio de lo mínimos garantizados serían los hogares con ingresos por debajo del 30% del nivel 1 (que es prácticamente equivalente a 3 SMN), los que mejorarían sus ingresos en aproximadamente un 20%.

Si ampliamos el rango de análisis, y consideramos los hogares con ingresos de hasta el 50% del nivel 1, la mejora sería un 11.62 %, guarismo que presenta igual grado de importancia que el caso anterior.

Por lo expuesto, puede observarse que la mejora en los ingresos de los hogares, independientemente de la cantidad de integrantes del mismo, es inversamente proporcional al nivel de ingresos de dicho hogar, oscilando entre el 19.67 % antes mencionado y un 6.37 %.

Como observación final, considerando conjuntamente los análisis realizados, podríamos remarcar que un 18.9 % de los hogares cuyos ingresos son inferiores al 30% del nivel 1 (los más pobres) mejoraría sus ingresos en un 19.7%, y un 12.3% de los hogares con ingresos hasta el 50% del nivel 1 obtendría una mejora del 11.6%.

Conclusiones

Una de las principales preocupaciones que se plantearon en la formulación de los nuevos programas de seguridad social fue la de evaluar cuidadosamente la importancia relativa de las funciones de ahorro, redistribución y seguro y el papel que han de desempeñar la o las instituciones gestoras de las mismas. En efecto, la consideración básica que se tuvo en cuenta en la reforma uruguaya fue la de darle un peso de importancia adecuada a las diversas funciones a través de la creación de dos pilares complementarios administrados por entes gestores diferentes. La reforma transformó un sistema de pilar único a uno mixto de dos pilares. El primero, es un régimen de solidaridad intergeneracional, de prestaciones definidas y el

segundo pilar, de ahorro individual obligatorio, es de aportación definida.

A pesar que en el Uruguay el gasto social en seguridad social ha alcanzado más del 16% del PBI, representando más del 72% del gasto social *per cápita* total, los nuevos planes jubilatorios del régimen previsional mixto uruguayo contienen medidas específicas que tienden a mayores redistribuciones de ingresos orientándolos hacia los pobres vitalicios y hacia las generaciones más pobres como grupo. Esta gran ventaja que tiene respecto a los otros sistemas previsionales fue utilizada en forma más que adecuada. En tal sentido, su éxito en cuanto a cumplir este objetivo de alivio de la pobreza se puede considerar como la prueba de fuego para la eficiencia de los nuevos planes recientemente puestos en práctica.

En la normativa vigente, prevista por la ley que reforma el sistema, existen varias referencias a mínimos garantizados, tanto los relacionados con las jubilaciones por invalidez como los asociados con las jubilaciones por vejez, ya sean éstas contributivas o no contributivas, como con los existentes para el régimen de pensiones de sobrevivencia. Las grandes diferencias entre los mínimos del nuevo régimen y los del anterior se presentan tanto en cuanto a su diversidad, como al aumento de su importe promedio, como a la puesta en práctica de importes mínimos garantizados crecientes con la edad de retiro, así como al cambio en la forma de revalorización de sus valores monetarios.

A partir de la reforma previsional, el mínimo correspondiente a la jubilación común por vejez a los sesenta años de edad asciende a un 11% del nivel 1; porcentaje que aumenta sensiblemente a medida que se postergue el retiro, llegando al 24% a los 70 años de edad. Por lo tanto, se han generado aumentos significativos en los mínimos garantizados, que implican incrementos que oscilan entre el 13% y el 147%, dependiendo de la edad en que efectivamente se produzca el retiro.

Además, la puesta en práctica de mínimos garantizados crecientes a medida que se aumenta la edad de retiro genera dos tipos de efectos: por una parte, desde el punto de vista individual, resultará muy conveniente la postergación del retiro de quienes tienen el derecho a una pasividad mínima; por otro, desde el punto de vista global, a medida que se produzcan postergaciones en las edades de retiro, aumentará en forma más que proporcional el número de pasividades mínimas que el sistema deba servir.

Adicionalmente, una de las particularidades del nuevo régimen es que se habilitó un derecho de opción por integrarse además al nuevo régimen de ahorro individual, destinándole el 50% de sus aportes personales. La integración de un trabajador de bajos ingresos a ambos pilares del régimen mixto implicará, por lo general, un incremento adicional en su jubilación total.

Por otra parte, como la eficacia de un sistema de seguridad social debería medirse a través del efecto que producen sus servicios en los sectores sociales destinatarios, es interesante tener presente que en el caso uruguayo las situaciones de pobreza se verían reducidas por su incidencia positiva. Ello implica que existe una asistencia progresivista del nuevo sistema previsional para situaciones de privación significativa. Si se consideran los cambios aprobados respecto a los mínimos jubilatorios garantizados, la reforma previsional claramente se ha volcado en este sentido. Basta para ello con visualizar los importantes cambios que se verificarán en los ingresos de los hogares uruguayos a consecuencia del establecimiento de estos mínimos jubilatorios. En ese sentido, podríamos remarcar que se espera una mejora del 20 % en los ingresos del 19 % de los hogares con ancianos de menores recursos por efecto directo de la puesta en práctica de los nuevos mínimos jubilatorios.

Referencias bibliográficas

1. Cepal. *Panorama de América Latina 2000-2001. Cap. IV El gasto social en América Latina: balance de una década.*
2. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales. *Pobreza y progresividad de la Seguridad Social en el Uruguay.*
3. Anna Caristo. *Comentarios sobre efectos macroeconómicos de la Reforma del Régimen Previsional Uruguayo.*
4. El valor del nivel 1 a 9/2001 es de \$10.387 (equivalente a USD 716)
5. A partir de aquí, todos los mínimos jubilatorios se expresarán en términos del Nivel 1.
6. Salario Mínimo Nacional: es fijado por el Poder Ejecutivo. Valor a 9/2001 \$ 1.092 (equivalente a USD 75)
7. Salario Básico Jubilatorio. Es el promedio mensual de las asignaciones computables de los últimos 10 años de servicios registrados, limitados al promedio de los veinte mejores años, incrementado en un 5%.
8. Buccino, Lilia. *Incidencia de las pasividades en los ingresos de los hogares.*

