

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

JUNIO

2004

NÚMERO

7



R E V I S T A

CIESS

Revista
CIESS

7

JUNIO
2004

PUBLICACIÓN SEMESTRAL



**CENTRO
INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE
SEGURIDAD
SOCIAL**

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

ANÁLISIS DEL SISTEMA PREVISIONAL URUGUAYO Y DE LAS PARTICULARIDADES DE SU NUEVO RÉGIMEN MIXTO

I. Introducción

Uruguay ha sido definido como uno de los países pioneros de América Latina en el desarrollo de su seguridad social, y como tal, ha tenido una evolución paulatina y dispersa donde se ha presentado un gran nivel de estratificación. Pese a ello se logró, en términos generales, superar una de las características de la región: el bajo alcance de la cobertura poblacional.

El Estado de Bienestar que se desarrolló en la segunda mitad del siglo XX, fue el que acogió las primeras etapas de la seguridad social, y fue el que le integró elementos estructurales de solidaridad aún presentes. El costo del proceso de universalización de la

* Artículo elaborado por el Banco de Previsión Social del Uruguay.

cobertura en materia de riesgos de largo plazo, las prestaciones generosas y la mala administración de los fondos, provocaron tempranamente desequilibrios financieros que afectaron tanto a la estructura financiera como al sistema de financiamiento seguido, e hicieron emerger una serie de disfuncionalidades en el orden financiero, social y administrativo que llevaron a cuestionar sus bases¹.

En este estudio, trataremos de describir dichas disfuncionalidades, que en cierta forma fueron el inicio del camino hacia la reforma previsional llevada a cabo en setiembre de 1995. Analizaremos asimismo las características básicas de tal reforma y sus efectos sobre las variables del sistema más significativas.

II. Disfuncionalidades financieras

Un correcto y continuo funcionamiento de un sistema de seguridad social requiere autofinanciarse, de forma tal que el total de egresos anuales sea cubierto por los ingresos afectados recaudados. Adicionalmente, es conveniente la existencia de un pequeño fondo para actuar como reserva eventual que pueda ser utilizado si por alguna razón las cotizaciones actuales caen temporalmente por debajo de los desembolsos por prestaciones actuales.

Consecuentemente, el síntoma básico de una crisis financiera es registrar un déficit anual corriente que necesita de contribuciones del fondo de reserva para los desembolsos anuales.

Esto es evidente en un sistema puro de transferencias intergeneracionales. En los

sistemas como el estatal uruguayo, en el que cualquier déficit se cubre con el presupuesto general, la crisis se reflejará en incrementos en el subsidio estatal, lo que puede ser menos evidente para el público en general.

II.1 ASISTENCIA FINANCIERA DEL ESTADO

En el cuadro siguiente puede apreciarse la evolución histórica de la asistencia financiera del Estado al BPS en valores constantes, a valores de 1985:

Año	Asistencia en % de P.B.I.
1989	2.78%
1990	1.96%
1991	2.51%
1992	3.03%

Si bien el incremento de la asistencia no parecería ser relevante, debe tenerse en cuenta que existió además en el período un sostenido incremento de las tasas de contribuciones de los afiliados, e inclusive creación de impuesto a los propios pasivos.

II.2 EVOLUCIÓN DE LA TASA DE EQUILIBRIO, Y LAS RELACIONES DEMOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS DEL SISTEMA

Dado el alto nivel de los aportes en nuestro país, fue conveniente analizar la evolución de la tasa de contribuciones que permitía equilibrar financieramente el sistema.

¹ Camacho, Luis. *Síntesis del desarrollo de la Seguridad Social uruguaya*

En ese sentido, tal cual se puede visualizar en el cuadro siguiente, entre 1988 y 1991, fue necesario incrementar 10 puntos de aportes para financiar las erogaciones anuales.

Año	Tasa Equilibrio
1987	29.87%
1988	31.67%
1991	41.13%

De acuerdo a proyecciones efectuadas en el año 1992 para el régimen previsto en el Acto 9, la evolución esperada de las tres variables básicas de la ecuación, era la siguiente:

Año	Activo-pasivo	Pasividad-Salario	Tasa de equilibrio
2000	2.139	83.56%	41.47%
2010	2.224	86.71%	41.39%
2020	2.142	88.02%	43.62%
2030	1.963	88.24%	47.72%
2040	1.777	88.42%	52.82%

La relación activo/pasivo hasta el año 2010 registraba leves incrementos que se revertían a partir de allí, como consecuencia de la finalización de los efectos del denominado Acto Institucional No. 9 (1979) en relación con la elevación de las edades de retiro.

A partir de ese momento, debido a los predecibles cambios desfavorables en la tasa de dependencia, la relación activo/pasivo evolucionaba en forma negativa para el financiamiento del sistema.

Respecto a la relación pasividad/salario, su crecimiento sostenido era la consecuencia de la aplicación de la nueva norma sobre revalorizaciones de prestaciones.

La evolución de ambas relaciones incidía directamente sobre la tasa de aporte que equilibra el sistema, en el sentido de que se estimó que luego de la segunda década del próximo siglo presentaría un crecimiento sostenido, llegando a nivel sin precedentes en los últimos años de la proyección.

II.3 FACTORES DE INCIDENCIA NEGATIVA SOBRE LA RELACIÓN ACTIVO/PASIVO (DEMOGRÁFICA)

a. No afiliación al sistema.

La no afiliación al sistema se encontraba esencialmente en el ámbito de la pequeña empresa o en el sector informal de la economía, así como en trabajadores rurales y domésticos.

A pesar de no corresponder a los sectores de mayor incidencia, el nivel de evasión se consideraba muy significativo, lo que podemos ver en el siguiente cuadro:

Sector	Evasión 1988	Evasión 1995
Civil y Escolar	0%	0%
Industria y Comercio	25%	25%
Rurales	37%	21%
Servicio Doméstico	77%	71%
TOTAL	30%	27%

Vemos que la evasión, a pesar de mostrar una leve disminución de 3 puntos, se mantenía en niveles bastante elevados: 27%. La baja de este tipo de evasión, se observó en los trabajadores rurales y domésticos, mientras que en el sector de Industria y Comercio, se mantuvo incambiado.

b. Liberalidad en otorgamiento de pensiones.

La liberalidad con que en el pasado se habían otorgado las prestaciones constituyó un factor que había elevado, en muchos casos artificialmente, el número de pasivos. Esto, además, fue acompañado por débiles controles de actividad laboral que llevaron al otorgamiento de pasividades exclusivamente con pruebas de carácter testimonial.

De acuerdo con lo expresado por Camacho², las pasividades correspondientes a personas que no contribuyeron al sistema representan aproximadamente el 18% del total de las prestaciones.

c. Envejecimiento poblacional.

El fenómeno del envejecimiento de la población se da con intensidad en el caso uruguayo, transformándose en una variable trascendente para la seguridad social, por la influencia que ejerce en la relación activo/pasivo.

Las variables que desencadenan la situación planteada, se localizan en el descenso de la tasa de natalidad concomitantemente con una estabilización de la tasa de mortalidad. El juego de ambas variables hace que la esperanza de vida vaya aumentando tal cual se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Esperanza de vida al nacer		
Año	Hombres	Mujeres
1990	69.24	75.73
2000	70.02	76.53
2020	71.30	77.85

El envejecimiento poblacional lleva asimismo a que la relación entre la gente en edad activa vaya disminuyendo en relación con la gente en edad mayor. Tomando como definición de relación de dependencia la existente entre la población mayor de 60 años y la Población Económicamente Activa, podemos visualizar tal fenómeno:

² Camacho, Luis. *Reestructuración financiera del Sistema Previsional*.

Relación de dependencia					
1955	1965	1975	1985	1995	2025
0.188	0.200	0.235	0.262	0.280	0.298

II.4 FACTORES QUE INCIDEN SOBRE LA RELACIÓN PASIVIDAD/SALARIO (ECONÓMICA)

a. Subdeclaración.

La subdeclaración es la recaudación que el BPS no percibe como consecuencia de que los montos imponibles declarados son inferiores a las retribuciones sujetas a aportes, por lo que dichos cotizantes aportan menos de lo que deberían. Este tipo de evasión es difícil de detectar por la existencia, en una mayoría de las situaciones, de un acuerdo implícito entre patrono y dependiente. El empleador se beneficia porque se ahorra el aporte patronal correspondiente, y al trabajador que está lejos de jubilarse no lo afecta ya que en el régimen anterior a la reforma se computaban para el cálculo del básico jubilatorio sólo las retribuciones de los últimos años de actividad.

A efectos de visualizar la magnitud de la evasión al BPS, para 1990 se estimó que la evasión correspondiente a no declaración alcanzó a los 173 millones de dólares y, por subdeclaración, a los 120 millones de dólares, mientras que en 1992 la primera alcanzó 193 millones de dólares y la evasión por declaración 161 millones.

Evasión	1990	1992
No declaración	59%	55%
Sub-declaración	41%	45%

Adicionalmente, se detectó que parte del problema eran las altas tasas de contribución del sistema, cuya evolución puede visualizarse en el cuadro a continuación:

Tipo de aporte	1990-1992	1993-1995
Aporte patronal	16.5%	14.5%
Aporte personal	13%	13%

b. Revalorizaciones de las prestaciones.

Históricamente, el régimen de revalorizaciones fue utilizado como una variable de ajuste del sistema. Sirvió para que las autoridades postergaran los efectos negativos de su disfuncionalidad financiera mediante la postergación o disminución de los ajustes que se deberían haber verificado como consecuencia de la inflación.

El siguiente cuadro muestra la evolución del índice de revaluación de las pasividades, donde se visualiza inequívocamente la pérdida del valor de las jubilaciones.

Año	Índice Rev.	Año	Índice Rev.
1962	97.06	1977	30.08
1967	41.17	1982	32.29
1972	35.49	1987	26.13

El uso abusivo del nivel de las prestaciones como variable de ajuste incumpliendo obligaciones contraídas con los beneficiarios, llevaron a éstos a una verdadera 'rebelión', con la cual se solidarizó una importante mayoría de la

población. Allí radicó la principal causa de la reforma constitucional de 1989, que tuvo como objetivo poner fin a la política seguida hasta ese momento en materia revaloratoria: a partir de noviembre de 1989 las pasividades se revalúan en oportunidad del aumento de los empleados públicos y de acuerdo a la variación del I.M.S. del período inmediato anterior.

III. Disfuncionalidades sociales

La seguridad social uruguaya ha contribuido, sin duda, a mejorar las condiciones de vida de su población. No obstante, sus orígenes y pautas de desarrollo están más ligados a las relaciones de poder en términos políticos, económicos o sindicales, que a objetivos relacionados con la justicia distributiva. Esta tendencia se manifiesta en dos aspectos:

III.1 EXISTENCIA DE SOLIDARIDAD INVERTIDA

Siguiendo a Saldain³, este fenómeno se presenta cuando las desigualdades existentes a nivel de sociedad global son agravadas por la seguridad social.

Los programas de seguridad social actúan reasignando los recursos por vía de los afiliados activos a los pasivos. Inclusive, pueden reasignarlos entre la misma clase de afiliados mediante tratamientos diferenciales respecto a las cotizaciones o estableciendo topes a las prestaciones.

El objetivo de tales reasignaciones no es otro que el de la búsqueda de la

redistribución de ingresos de los más pudientes a los más necesitados.

En la seguridad social uruguaya, si bien existían elementos importantes de solidaridad, se presentaba un cúmulo de factores que generaban lo que se ha denominado como 'solidaridad invertida', entre los que podemos destacar:

a. Forma de cálculo jubilatorio.

El considerarse las retribuciones de sólo un período pequeño para la determinación de la jubilación, permitiría que ciertas actividades y niveles gerenciales pudieran subdeclarar sus retribuciones durante mucho tiempo sin afectar su retiro. (Tal circunstancia no es posible de aplicar en los niveles operativos y en ciertas actividades de menor remuneración).

b. Diferente edad jubilatoria entre hombres y mujeres.

En nuestro país, la edad mínima de retiro era de 60 para el hombre y 55 para la mujer, mientras que a esas edades las esperanzas de vida eran respectivamente 16.95 años y 25.35 años. Indudablemente, la relación aportes/jubilación era francamente favorable a las mujeres, sin que desde un punto de vista estrictamente profesional fuese compatible.

c. Regímenes jubilatorios especiales.

En el sistema jubilatorio común convivían, junto al régimen general y con un sistema de aportación similar, los correspondientes a los políticos y docentes que tienen un

³ Saldain, Rodolfo. *La política de ajuste estructural y sus implicancias para la Seguridad Social en América Latina*

tratamiento preferencial en cuanto a las edades de retiro y cálculos de servicios. Al estar incluidos en el mismo fondo, en última instancia los demás trabajadores están pagando por ellos, inclusive los de más modesta condición, como los domésticos o rurales.

d. Regímenes de aportaciones especiales.

Se incluyen en esta categoría el régimen rural, el de aportación patronal ficta, así como los correspondientes a aquellos sectores con exoneración de aporte patronal tales como las instituciones de enseñanza, culturales, deportivas, cooperativas, mutualistas, etc.

La seguridad social no debe ser utilizada como mecanismo de promoción de áreas o sectores específicos, para los que deben ser utilizados los subsidios directos del Tesoro Nacional.

Los factores expuestos llevaron a la pérdida de transparencia del sistema en su conjunto, y constituyeron “un campo fértil” donde todos los grupos de presión se consideraban con derecho a un tratamiento similar a aquellos contemplados por la solidaridad invertida.

III.2 EXISTENCIA DE INIQUIDAD INDIVIDUAL

Aún cuando el desarrollo de la seguridad social ha respondido básicamente a los objetivos del modelo bismarckiano de seguro social, en los hechos se la trata como sistema de impuestos y transferencias donde se la interpreta como uno de los muchos programas gubernamentales.

En este caso, no existe ninguna razón para que las pasividades percibidas por un afiliado guarden relación con sus aportes.

En consecuencia, las vertientes de ingresos y egresos de la seguridad social se evalúan separadamente. Dicho modelo implica que los ingresos se estructuren basándose en consideraciones usuales de política impositiva, mientras que las prestaciones deberían distribuirse de acuerdo con cualquier juicio de valor que la sociedad desee emplear.

Tal marco conceptual se opone con el objetivo de equidad individual, que buscaría que las jubilaciones sean proporcionales a los ingresos previos del trabajador, a las cotizaciones pagadas durante su actividad.

Desde el punto de vista político, el acuerdo clave que preserva la dignidad de los beneficiarios es la financiación del sistema sobre la base de contribuciones directas. Asimismo, tal tipo de financiación ofrece un freno institucional contra la tentación de excederse en promesas respecto a la ampliación de los beneficios y beneficiarios sin recursos previstos.

IV. Disfuncionalidades administrativas

Históricamente, la administración de la seguridad social estatal ha presentado enormes carencias. Se ha caracterizado por su alto costo, limitaciones en la preparación de sus cuadros y en la tecnificación de sus funciones, burocratismo, ausencia de directivos eficientes, y no le ha sido ajena, además, la existencia de diferentes grados de corrupción.

Cada vez se visualizaban más claramente diversas disfuncionalidades respecto a la administración de los regímenes estatales, tales como la de los métodos de adopción de decisiones, a las normas de contratación, la realidad y a los sistemas de jerarquía interna y de ascenso que guardan poca

relación con la productividad o la competencia, a la falta general de dinamismo y de espíritu de innovación, y a la definición confusa de los objetivos sociales, que dificulta la identificación de los criterios óptimos de eficacia y de responsabilidad.

De acuerdo con Saldain⁴, las carencias apuntadas, junto a otros factores, han tenido como consecuencia la ausencia de controles eficaces sobre el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y la concesión de prestaciones en base a engorrosos trámites burocráticos, con el consiguiente desprestigio institucional.

Las disfuncionalidades expuestas, fueron determinantes en provocar en la conciencia colectiva, una fuerte valoración negativa hacia el sistema de seguridad social estatal.

V. La reforma del régimen previsional

Frente a la situación descripta, se plantearon dos tipos de enfoque, que no fueron excluyentes:

- a) Reformar aspectos parciales del sistema, a efectos de limitar las disfuncionalidades financieras, sociales y administrativas.
- b) Reformular el sistema en general y del riesgo IVS en particular. Con esta solución se hacía necesario redefinir los objetivos del sistema y analizar los instrumentos idóneos para su funcionamiento.

V.1. REFORMA DE ASPECTOS PARCIALES DEL SISTEMA

En este punto se pretendió corregir algunos aspectos de las disfuncionalidades básicas que se presentaban en la seguridad social.

V.1.1. MEJORA DE LA RELACIÓN ACTIVO/PASIVO

1. Actuando sobre los activos, se procuró disminuir la evasión captando los no cotizantes, mediante una profunda reforma administrativa en los sectores de recaudación e inspecciones, acompañada de una firme voluntad de dotarlas de confiabilidad y transparencia.
2. Actuando sobre los pasivos, mediante la mejora en los controles y las exigencias para el otorgamiento de las prestaciones. Fue necesario crear administrativamente sistemas de información que permiten otorgar prestaciones en base a información propia de la institución, sin necesidad de recurrir a procedimientos inseguros.
3. Eliminar los regímenes de jubilación anticipada, lo que permitirá, a la vez que disminuir la solidaridad invertida, bajar el número de jubilados del sistema.

La crítica situación llevó a la adopción de medidas de ajuste como el aumento de la edad de retiro y la modificación de las tasas reemplazo a efectos de incentivar el retiro postergado.

⁴ Saldain, Rodolfo, *op. cit.*.

V.1.2. MEJORA DE LA RELACIÓN PASIVIDAD/SALARIO

1. Actuando sobre las tasas de reemplazo se deprimirían las pasividades promedio futuras. Téngase presente, si se considera que el sistema opera como un seguro social en el que importa la equidad individual, que evidentemente al verificarse un aumento en la esperanza de vida, el jubilado percibirá por más años su pasividad. Ello significa que será inevitablemente pagada por un tercero. En consecuencia, para mantener la equidad es posible, en ese caso, disminuir la tasa de reemplazo sin quebrantar ningún principio.
2. Se amplió el período considerado a efectos de calcular las prestaciones, teniendo en cuenta que dichas fórmulas no perjudiquen al afiliado en el momento de jubilarse, lo que permitió:
 - a. mejorar la equidad individual del sistema, ya que liga la cuantía de la prestación a la del esfuerzo contributivo durante su vida activa.
 - b. Neutralizar la evasión por sub-declaración, ya que se evita el posible acuerdo entre el trabajador y el patrono, en disminuir salarios declarados.

V.2. REFORMULACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Se entendió que existían tres pilares básicos que debían ser considerados al reformularse la seguridad social del país:

1. Función Asistencial.

Consistió en poner en marcha algunas medidas de ayuda social para que nadie en el país quede por debajo de un mínimo vital; la base de este nivel estaría dada por las actuales pensiones no contributivas por vejez e invalidez.

2. Función de Previsión o de Cobertura General Obligatoria.

Este régimen sería de carácter profesional, con prestaciones que en general guarden cierta relación con los niveles de contribuciones, las cuales son el sustento básico del sistema.

En el caso uruguayo, este pilar está constituido por el régimen de solidaridad inter generacional, correspondiendo a un sistema de prestación definida.

En una breve descripción, podemos decir que este régimen (consagrado en la Ley 16713, aprobada el 3 de setiembre de 1995, con entrada en vigencia el 1 de abril de 1996) alcanza obligatoriamente a todos los afiliados activos al Banco de Previsión Social (BPS), por sus asignaciones computables hasta \$5.000⁵ mensuales.

Los recursos de este régimen serán los siguientes:

- a. Los aportes patronales jubilatorios sobre el total de asignaciones hasta \$15.000⁶ mensuales.
- b. Los aportes personales jubilatorios sobre las asignaciones hasta \$ 5.000 mensuales.

⁵ Valor a Mayo de 1995, establecido en la Ley 16713. Valor a partir del 1/1/2003: \$10.908

⁶ Valor a Mayo de 1995, establecido en la Ley 16713. Valor a partir del 1/1/2003: \$32.725

c. Los tributos que se afecten específicamente al régimen.

d. Si fuere necesario, el Gobierno Central asistirá financieramente al BPS.

Las prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia a cargo del BPS son las jubilaciones, el subsidio transitorio por incapacidad parcial, las pensiones, el subsidio para expensas funerarias y la pensión a la vejez e invalidez.

Para configurar la causal de jubilación común se exigen 60 años de edad y un mínimo de 35 años de servicios con cotización efectiva (en caso de trabajadores no dependientes) o con registro en la historia laboral (en caso de trabajadores dependientes).

Para la determinación del monto de la pensión, el sueldo básico jubilatorio será el promedio de las asignaciones computables actualizadas de los últimos diez años de servicios registrados, limitado a los mejores 20 incrementados en un 5%. A dicho sueldo básico se le aplicará, para el caso de jubilación común, un porcentaje del 50%, al que se le adicionará un 0.5% por cada año que exceda de 35 años de servicio al momento de configurar la causal (con un tope de 2.5%), y además, por cada año que se difiera el retiro a partir de los 60 y luego de haber configurado causal, se adicionará un 3% por año con un máximo de 30%, o un 2% si no se configuró causal.

Existe un mínimo jubilatorio que es de \$550⁷ para los sesenta años, que se incrementa en un 12% por año de edad, y un máximo de \$4.125⁸ (sin perjuicio de la prestación que pueda corresponder de

acuerdo al régimen de ahorro individual obligatorio).

3. Ahorro individual.

Este régimen, en el caso uruguayo, es complementario al anterior, y obligatorio también, para aquellos de determinado nivel de ingreso: corresponde al subsistema de ahorro individual obligatorio, de aportación definida.

Este régimen alcanza a los afiliados del BPS en las siguientes situaciones:

1. Por el tramo de asignaciones superiores a \$ 5.000 y hasta \$ 15.000 mensuales.
2. Por el tramo de asignaciones hasta \$5.000 si se ha efectuado la opción del art. 8 de la Ley (aportación por el 50% de las asignaciones hasta el nivel 2).

Las cuentas de ahorro individual previstas, tendrán los siguientes recursos:

- a. Los aportes personales sobre las asignaciones superiores a \$5.000 y hasta \$15.000.
- b. Las contribuciones especiales patronales por servicios bonificados.
- c. Los depósitos voluntarios del afiliado.
- d. La rentabilidad mensual del fondo de ahorro previsional que corresponda a la participación de la cuenta de ahorro individual en el total del mismo.

Los aportes mencionados en a) y b) serán recaudados en forma nominada por el BPS quien deberá hacer el cierre y la versión

⁷ Valor a Mayo de 1995, establecido en la Ley 16713. Valor a partir del 1/1/2003: \$1.200

⁸ Valor a Mayo de 1995, establecido en la Ley 16713. Valor a partir del 1/1/2003: \$8.999

de los aportes obligatorios a cada entidad administradora, así como la relación de los afiliados comprendidos, los sueldos de aportación y los importes individuales depositados.

El acceso a las prestaciones de jubilación del régimen de ahorro individual obligatorio se rige por los mismos requisitos aplicables al régimen de solidaridad intergeneracional.

Las prestaciones de jubilación común, de la jubilación por edad avanzada y de las pensiones de sobrevivencia que de ellas se derivan, se financiarán con el saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual que tenga el afiliado en la entidad administradora (AFAP) al momento de cese.

La asignación inicial de la jubilación se determinará en base al saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual, a la expectativa de vida del afiliado o a la tasa de interés respectiva.

VI. Efectos financieros de la reforma previsional en el corto plazo

La aplicación de la nueva normativa se tradujo en cambios concretos y tangibles en el corto plazo.

Dada la realidad de nuestro país en el que los regímenes previsionales tienen una larga tradición, la misma no afectó a las jubilaciones y pensiones en curso de pago, ni los derechos adquiridos por los afiliados que contaban con causal jubilatoria a la fecha de vigencia de la ley de reforma.

VI.1. NUEVOS ACTORES

La reforma, con la instauración de un régimen previsional mixto, generó la aparición en el ámbito de la seguridad social de nuevos actores con papeles de importancia. Entre ellos:

- a. Las AFAP, que serán las encargadas de administrar los fondos acumulados en las cuentas individuales de los afiliados hasta el momento de su jubilación, y que serán controladas por el Banco Central.
- b. Compañías aseguradoras, que tendrán a su cargo la coberturas de invalidez y fallecimiento en actividad, así como el servicio de renta vitalicia en el momento de retiro del afiliado.
- c. El Banco Central, quien además de tener a su cargo la supervisión del mercado de seguros y de valores, deberá controlar a las AFAP.

VI.2. INDICADORES GENERALES

Los cambios introducidos con la reforma, se materializaron en varios aspectos. Entre ellos, dos requieren una mención especial:

- a. los afiliados que optaron voluntariamente por el sistema de ahorro previsional superaron el 90% del total de afiliados, lo que de por sí es una muestra de aceptación por parte de éstos del nuevo sistema mixto,
- b. el impacto queda también evidenciado por las inflexiones en la evolución de los ingresos y egresos del sistema de solidaridad intergeneracional administrado por el Banco de Previsión Social ocurridas luego de la entrada en vigencia de la Ley de Reforma Previsional.

VI.3 INDICADORES DEL SISTEMA DE AHORRO INDIVIDUAL

En relación con el sistema de ahorro individual, un indicador clave para la medición de su desarrollo es la cobertura real del sistema respecto del universo de potenciales afiliaciones⁹ (sólo estaban obligados a afiliarse al sistema aquellos menores de 40 años y con ingresos superiores al nivel 1, mientras que lo podían hacer voluntariamente aquellos cuyos ingresos eran inferiores a ese nivel, o cuya edad superaba los 40 años).

Los datos disponibles indican que, a un año de entrada en vigencia del nuevo sistema (abril de 1997), la cobertura alcanzó al 76% de la población potencial; en abril de 1998, la cobertura se situó en el 92.4% de la población de referencia mientras que al cierre de 1998 esta cifra se situó en el 98%.

A diciembre de 2002, el nuevo régimen tenía más de 600.000 afiliados.

En lo que respecta a los fondos de ahorro previsional, éstos acumularon hasta diciembre de 2002, aproximadamente 1.200 millones de dólares.

VI.4. INDICADORES DEL SISTEMA DE SOLIDARIDAD INTERGENERACIONAL

En el área de prestaciones, se observó — específicamente en materia de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS)— un aumento del ritmo de crecimiento de las jubilaciones (tomadas en su conjunto) en 1997 con respecto a 1996; sin embargo, en 1998 se

constató que las jubilaciones por vejez crecen a menor ritmo y que decrecen las jubilaciones por otra causal.

Considerando el año 2002, en su conjunto, el nivel de los egresos de este tipo de prestación se contrajo respecto al año 2001 en un 10,3%. Observando en su interior se puede visualizar que este resultado es consecuencia de un descenso expresado en términos porcentuales equivale a un -10,9%.

En la determinación del monto global de las prestaciones confluyen dos variables, una física y otra monetaria. Cuando hablamos de la primera nos estamos refiriendo, en este caso, al número de jubilaciones, las que en el promedio del año a estudio se redujeron en 3.150 (-0,83%). Si, por su parte, consideramos las variaciones a fines de cada uno de los períodos considerados (emisiones de noviembre de cada año), la reducción se ubica en el orden de las 2.050 jubilaciones, equivalente a un -0,55%.

VII. Incidencia de la reforma en el financiamiento del sistema

Analizaremos las repercusiones que tuvo la implementación de la reforma desde dos puntos de vista:

- a. la incidencia de los resultados financieros globales, específicamente en la asistencia financiera del Estado,
- b. la incidencia en la estructura financiera del sistema.

⁹ Tabaré Vera Méndez. *La reforma de la Seguridad Social en el Uruguay*

VII.1. EN LA ASISTENCIA FINANCIERA DEL ESTADO

Tal como lo ha planteado Camacho¹⁰, la ecuación de equilibrio relativa del régimen de reparto derogado es:

$$\text{Ingresos Año 2040} = \text{Egresos Año 2040}$$

$$100 + 56 + 73 = 186 + 43$$

donde cada sumando representa la proporción del concepto correspondiente a: aportes patronales (56), aportes personales (73), prestaciones de quienes contribuyeron (186) y prestaciones de quienes no contribuyeron (43), expresados en términos de las contribuciones del Estado (100).

Se consideraron las medidas incorporadas en el nuevo régimen previsional que modifican los ingresos y su estructura, así como los egresos:

1. Los aportes de aquellos que optaron por el sistema mixto voluntariamente, disminuyen en un 50%.
2. Bonificación del 50% en las prestaciones de aquellos que optan por el nuevo régimen.
3. Variación en las prestaciones de aquellos que optan por el nuevo régimen.
4. Variación en las prestaciones no contributivas como consecuencia de los requisitos mínimos para obtener una prestación contributiva.

Incorporando dichas medidas a la ecuación relativa, y despejando el nuevo valor de las Contribuciones del Estado, obtenemos $(40 - 3 * X)$. Si lo comparamos con el valor

original (100), la reforma producirá una disminución en las contribuciones del Estado que será igual a:

$$60 + 3 * X$$

donde X es la proporción de optantes al sistema.

Se puede observar que la disminución de las contribuciones del Estado alcanzarían un nivel mínimo del 60% y uno máximo del 63%.

Asimismo, se demostró¹¹ que la jubilación promedio del sistema mixto crecerá a medida que aumenta el número de optantes por el sistema mixto.

Estas dos propiedades analizadas precedentemente, llevarán a que el número de optantes crezca más que los cotizantes, por lo cual X tenderá, en el largo plazo, a ubicarse en niveles próximos al 100%.

En este caso (X=1), los valores que obtendríamos de la ecuación serían los siguientes³:

$$\text{Ingresos Año 2040} = \text{Egresos Año 2040}$$

$$36.83 + 56 + 36.50 = 118.58 + 10.75$$

Bajo estas circunstancias, la incidencia de cada tipo de cambio sería la siguiente:

1) Retracción de las Prestaciones Contributivas	28%
2) Eliminación de las Prestaciones No Contributivas	32%
3) Contracción del Sistema de Reparto	10%
4) Efecto compensatorio de 1) y 3)	-7%
	<u>63%</u>

¹⁰ Camacho, Luis, *op. cit.*.

De la discriminación anterior se desprende que las medidas de contracción inciden en forma neta en la disminución de las Contribuciones del Estado en sólo un 3%. Al respecto, tienen una relevancia mayor las medidas que afectan directamente a las prestaciones tanto contributivas como no contributivas.

Analizaremos separadamente cada una de estas medidas.

Retracción de los egresos de origen Contributivo

Los cambios más importantes que se produjeron en esta área se pueden tipificar de la siguiente forma:

1. Se disminuyeron, en términos generales, las tasas de reemplazo aplicables sobre el Sueldo Básico Jubilatorio para obtener las prestaciones correspondientes.
2. Se aumentó el período que sirve de base para el cómputo del Sueldo Básico Jubilatorio.
3. Se aumentó el número de años de actividad mínima requeridos para generar la causal jubilatoria. En el régimen anterior se requerían 30 años de servicios, mientras que en el nuevo sistema es necesario computar por lo menos 35 años de actividad registrada.
4. Se aumentó la edad mínima jubilatoria de las mujeres de 55 años a 60, mientras que no se cambió la de los hombres.

Por incidencia de estas cuatro medidas, las prestaciones de carácter contributivo tendrían en el largo plazo una disminución del orden del 15% en relación a los que se hubiesen tenido en el régimen derogado y las Contribuciones del Estado disminuirían en 28%.

Retracción de los egresos de origen No Contributivo

Con estas medidas, se pretendió atacar la falta de equidad del sistema anterior, tratando de evitar que quién no aporta sea medido en igualdad de condiciones con el que aporta.

En esta área se han operado dos importantes cambios:

1. Se han aumentado los requisitos para reconocer las actividades computables.
2. Se ha aumentado la edad mínima para tener derecho a una prestación no contributiva asistencial en carácter de Pensión por Vejez.

La aplicación de la primera medida, llevaría a que las prestaciones de este tipo desaparezcan del régimen contributivo, por lo que la disminución de las contribuciones del Estado será igual a 42.9%.

Sin embargo, debemos incluir en el análisis de las prestaciones que se generarán en el régimen no contributivo por quienes no obtendrían su jubilación en el régimen contributivo.

Se ha estimado que el nivel global de tales prestaciones representaría sólo un 25% (lo

¹¹ Camacho, Luis. *Modelos básicos para el análisis financiero de un sistema previsional mixto. Evaluación de los resultados para el caso uruguayo.*

que implica una baja del 75%) de las obtenidas en el régimen anterior, por lo que las Contribuciones del Estado disminuirían en 32%.

Contracción del Sistema de Reparto

Nos referimos al caso en que exista una reducción del número de afiliados o la disminución de sueldos computables al sistema de reparto, que llevan a una baja generalizada de sus recursos y prestaciones, y por ende de las Contribuciones del Estado.

La contracción que se operaría en el régimen de reparto tendría las dos siguientes propiedades:

1. Disminución de los sueldos computables y aportes personales en un 50%. En el nuevo régimen esta situación comprende aproximadamente el 90% de los afiliados.
2. Disminución de los sueldos computables a los efectos jubilatorios en un 25%. Este porcentaje surge de aplicarle a un sueldo básico disminuido en un 50%, una bonificación del 50%.

Los aportes patronales sobre el sueldo total se mantienen como recurso exclusivo del régimen de reparto.

La aplicación de ambas medidas llevará a que se verifique una disminución de las contribuciones del Estado, hasta en un 10%.

La bonificación otorgada tiene mayor relevancia en un contexto donde la integración ya no es obligatoria y, por lo tanto, será necesario plantear un incentivo para la opción a través del único medio disponible que es el referido beneficio.

Se puede apreciar que el déficit previsto disminuirá en relación con el que se

obtendría en el régimen anterior en forma proporcional al crecimiento del número de optantes por el sistema mixto. Ello significa que mejorará la performance del sistema con el crecimiento de los optantes.

VII.2 LA ESTRUCTURA FINANCIERA DEL SISTEMA

Es de prever dos tipos de cambios básicos en la composición de las fuentes de financiamiento:

1. En primer término, se modificará sustancialmente la estructura financiera del sistema de reparto, como consecuencia de la disminución de las Contribuciones del Estado y de los aportes personales.

Bajo estas circunstancias, las contribuciones del Estado corresponderían a un 29%, los aportes personales a un 28% y los patronales a un 43%, lo que nos muestra la participación relevante de los aportes patronales, en detrimento de las contribuciones del Estado.

De acuerdo a los valores que surgen de las ecuaciones presentadas, tenemos el siguiente cuadro:

2. En segundo lugar, es conveniente apreciar la importancia relativa de los recursos corrientes afectados a ambos subsistemas.

	Antes	Estruct.	Ahora	Estruct.
Contribuciones Estado	100	44%	37	29%
Aportes patronales	56	24%	56	43%
Aportes personales	73	32%	36.5	28%

El sistema de reparto, al considerar el nivel de los recursos afectados a ambos subsistemas, aún en el caso extremo de que opte el 100% de los afiliados por el régimen mixto, tendrá una participación no inferior al 78% del total, ya que al subsistema solidario ingresarán 129.5, mientras que al de ahorro solamente los 36.5 correspondientes al aporte personal.

VIII. Incidencia de la reforma en los aspectos macroeconómicos

En este punto analizaremos la incidencia que la reforma previsional puede haber tenido sobre la distribución del ingreso, así como en el mercado de trabajo y en el gasto público¹².

VIII.1. EFECTOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.

Todo sistema de seguridad social, más allá de sus objetivos específicos de ahorro y seguro, de acuerdo al diseño y la forma de implementarlo, genera efectos redistributivos —buscados o no— entre individuos.

Efectos redistributivos intergeneracionales

Los sistemas de reparto, por su naturaleza, permiten distribuciones de ingresos entre generaciones, ya que no existe una relación directa entre lo que cada individuo aporta

y los beneficios que recibe, mientras que un sistema de capitalización no afecta la distribución del ingreso por existir una equivalencia entre lo aportado y lo recibido.

Un sistema mixto, en la medida que combina un régimen de reparto y otro de capitalización, tendrá efectos redistributivos más o menos relevantes.

Dichos efectos redistributivos dependerán de la jubilación promedio que se obtenga en el sistema de ahorro. En términos generales, Camacho¹³ señala que ante una opción masiva de afiliados por ambos subsistemas y con niveles de la tasa de interés real sobre salarios que superen al 3%, la tasa de reemplazo que obtendría una generación en el nuevo régimen sería superior a la que hubiese obtenido una generación regida por el sistema anterior.

Puede afirmarse que, en estas circunstancias, las nuevas generaciones tendrían un efecto de redistribución positivo respecto a generaciones amparadas por el régimen anterior.

Efectos redistributivos intrageneracionales

Los cambios más relevantes que se pueden ver en el sistema solidario son los asociados al aumento del mínimo jubilatorio, a la obligatoriedad de ahorrar en determinado nivel salarial, por la inclusión de las bonificaciones y por el particular tratamiento del aporte patronal.

En primer lugar, la fijación de un mínimo jubilatorio independiente del nivel de los aportes de los cotizantes, permite redistribuir parte de los ingresos de

¹² Anna Caristo. *Efectos macroeconómicos de la Reforma Previsional*.

quienes tienen ingresos superiores a favor de los de menores salarios.

Otro aspecto redistributivo es el derivado del cambio de destino de parte del aporte personal de cotizantes de ingresos superiores. En el régimen anterior, no había un límite superior para la aportación, por lo que el aporte sobre salarios de niveles superiores tenía carácter redistributivo. El nuevo régimen cambia este enfoque, ya que los aportes de los sueldos superiores al primer nivel se destinan al régimen de ahorro.

Si consideramos los casos en que existe una bonificación en el sueldo computable, como consecuencia de optar por el régimen mixto, se puede verificar que para quienes hacen la opción existe una pequeña redistribución de ingresos desde los afiliados no optantes, ya que por cada punto de aporte se obtiene más jubilación.

Efectos redistributivos en el subsistema de ahorro

En el nuevo sistema, las AFAP destinan una parte de los aportes de los afiliados al pago de una prima de un seguro colectivo para cubrir las contingencias de invalidez y fallecimiento en actividad. En caso de ocurrencia de la contingencia, la AFAP entrega además, como pago complementario a la Aseguradora, el saldo de la cuenta de ahorro del afiliado. Bajo estas condiciones existe una fuerte redistribución de los afiliados mayores a los más jóvenes como consecuencia de altos niveles del saldo de la cuenta individual.

Adicionalmente, dicho seguro es obligatorio

hasta la fecha de retiro del afiliado, por lo que también existiría redistribución de ingresos desde quienes se retiran más tardíamente a quienes lo hacen a edades más tempranas.

Por último, si se considera el caso de un afiliado que se retira a una edad tardía, una situación que se le puede presentar es que, a consecuencia de los altos saldos en la cuenta de ahorro que queda a disposición de la aseguradora en caso de ocurrir la contingencia cubierta, no habría sido necesario pagar una prima pura promedio mensual adicional durante toda su vida laboral. Ello implicaría que en la madurez del sistema, podría darse una fuerte transferencia de recursos de los afiliados hacia las compañías aseguradoras.

Dado que en ambos subsistemas existen las mismas causales, se presentarán redistribuciones dentro de las jubilaciones del sistema de ahorro. La compañía aseguradora, al fijar el monto de la renta vitalicia, efectuará sus cálculos actuariales a partir de una situación familiar tipo promedio. Es por ello que los solteros recibirán una jubilación menor a la que le hubiese correspondido en el caso de una cobertura individual. La situación inversa se dará con quienes tengan un amplio núcleo familiar con hijos menores.

VIII.2. EFECTOS EN EL MERCADO DE TRABAJO

Los sistemas de reparto tienen fuertes efectos distorsionantes, ya que la relación entre contribuciones y beneficios del trabajador se debilita, introduciendo un impuesto implícito.

¹³ Camacho, Luis, *op. cit.*.

En este sentido, los trabajadores intentan reducir la carga de dicho impuesto implícito trabajando menos o pasando al mercado de trabajo informal. Además, los aportes patronales cuando no son absorbidos ni por el trabajador ni por los empleadores, aumentan el costo del trabajo y pueden inducir a adoptar tecnologías menos intensivas en mano de obra o pasar operaciones al mercado informal.

Composición del sector formal e informal

La evidencia empírica ha constatado que las reformas de pensiones hacia los sistemas de capitalización presentan sus efectos más importantes sobre el cambio en la estructura del empleo formal e informal de los mercados laborales, más que en los otros aspectos mencionados.

En un informe de consultoría hecho en el marco del PRSS¹⁴, uno de los aspectos que se remarca es que la instrumentación de la historia laboral junto con el pilar de ahorro individual va a afectar la conducta de los trabajadores porque dota al sistema previsional de mayor transparencia. Hace que el afiliado perciba una mayor vinculación entre aportes y beneficios y esto operaría en un aumento de la cobertura del sistema disminuyendo la informalidad.

Oferta de trabajo y decisión de retiro

En particular, la reforma cambió las condiciones de acceso a la jubilación por causal común en el sistema de solidaridad, cambiando edades mínimas de retiro para

las mujeres, ampliando los años de servicios mínimos que deben registrarse, así como la forma de cálculo del sueldo básico jubilatorio, y las tasas de reemplazo. Si estos cambios inducen a postergar el retiro para seguir percibiendo sueldos de actividad y mejorar el valor de la pasividad, podría esperarse algún efecto sobre la oferta de trabajo.

Los estudios realizados al respecto, concluirían que los efectos sobre la postergación de la edad de retiro no sería muy importante en los hombres, y si sería esperable una mayor incidencia en el comportamiento de las mujeres.

Otro elemento a tener en cuenta es que en los casos donde antes se verificaban retiros a las edades mínima legales (por ejemplo, dependientes rurales y domésticos) y por lo tanto donde se esperaría la postergación del retiro y el consiguiente mantenimiento de los puestos de trabajos existentes, en realidad en el sistema anterior se observaba que el optar por jubilarse no suponía la baja de actividad laboral, sino solo dejar de aportar al sistema previsional, por lo que el hecho de postergar la edad de retiro no tendría efectos reales sobre la oferta de trabajo total para estos casos, y sí probablemente un aumento en la oferta formal en detrimento de la informal.

VIII.3 EFECTOS EN EL DÉFICIT FISCAL DEL GOBIERNO

Uno de los motivos manejados en la reforma del sistema previsional era la existencia de un déficit creciente, lo que suponía transferencias del gobierno también crecientes. La reforma, intentó revertir esta situación en el largo plazo.

¹⁴ Labadie y Caputti. *Los efectos sobre el mercado de trabajo de la reforma de la Seguridad Social*.

Costo de la transición

En el caso uruguayo, la reforma implica una sustitución parcial del sistema público de reparto por uno de ahorro, por lo que supone una disminución de ingresos y egresos, aunque a diferente ritmo. Los ingresos se reducirán primero como consecuencia de la disminución de aportes, generando un incremento inicial del déficit, pero en el mediano y largo plazo, las prestaciones disminuirán, superando la disminución de los ingresos, lo que logrará la baja esperada del déficit fiscal.

En un informe realizado en el PRSS¹⁵ se señala la importancia de conocer no sólo lo que sucede con el déficit primario, sino conocer la evolución del déficit global del gobierno, que incluye la cuenta de intereses.

El estudio, afirma que si el aumento del déficit primario que se registra en los primeros años de la transición es moderado, la mejora que se produce después del deterioro inicial alcanzaría para cubrir los intereses.

Estos resultados nos permitirían concluir que el costo de la transición podría estar dentro de niveles manejables.

Déficit en la madurez del sistema

Los estudios realizados coinciden en que el déficit financiero de largo plazo será menor al que hubiese existido de haberse mantenido el régimen anterior.

De acuerdo a estudios realizados en la AEA¹⁶, se concluye que el efecto de la reforma en el largo plazo sería una

reducción del déficit financiero del orden del 3% del PBI. Este resultado sería consecuencia de la contracción del sistema vigente antes de la reforma, y por la reducción de los egresos por prestaciones de ex evasores.

IX. Consideraciones finales

Las repercusiones financieras más importantes se deben a las reformas operadas en las variables básicas del sistema de reparto anterior, tales como los ajustes en las tasas de reemplazo, en el período de cómputo del Sueldo Básico Jubilatorio, los aumentos de las edades mínimas jubilatorias para las mujeres y el número mínimo de años de actividad requeridos.

Adquieren también relevancia los requisitos impuestos por la reforma para el reconocimiento de los años de actividad, ya que es de esperar que a partir de su aplicación plena sólo se generen jubilaciones de afiliados cotizantes al sistema.

La contracción del sistema de reparto, a causa de las bonificaciones que se otorgan a quienes realicen la opción por el régimen mixto, no generará directamente significativos ahorros respecto al sistema anterior. No obstante, tal contracción es la que hace posible la creación de un subsistema de ahorro sin generar al subsistema de reparto, en el largo plazo, dificultades de carácter financiero.

Asimismo, el régimen mixto que fue creado fue estructurado de forma de mantener al régimen de reparto como el principal pilar, mientras que el de ahorro individual se

¹⁵ Forteza, Álvaro. *Los efectos fiscales de la reforma de la Seguridad Social*.

¹⁶ Camacho, Luis. *Reestructuración financiera del sistema previsional*.

visualiza como complementario con adscripción mayoritariamente voluntaria.

Desde un punto de vista económico, se identifican importantes efectos redistributivos tanto intrageneracionales como intergeneracionales, los que se generarán tanto por los cambios introducidos en el pilar de solidaridad como por el diseño específico del pilar de ahorro individual.

Las redistribuciones intergeneracionales van a depender de lo que suceda con la jubilación del pilar de ahorro individual, que a su vez es una función de la tasa de interés que obtengan las AFAP.

Las redistribuciones intrageneracionales dependerán de la edad, sexo y estrato de ingreso. En general puede afirmarse que la reforma introdujo una mayor neutralidad respecto a los estratos de ingresos altos y que ha mantenido redistribuciones positivas en los estratos de ingresos bajos.

En el subsistema de ahorro, también puede verificarse redistribuciones de ingresos, como consecuencia, entre otros, del Seguro Colectivo que cubre las contingencias de fallecimiento e invalidez de afiliados activos. Además, por la particular forma de otorgar las prestaciones de vejez del nuevo sistema mixto, se presentarán

redistribuciones entre las jubilaciones del sistema de ahorro por la forma de cálculo de las rentas vitalicias.

En relación con los efectos de la reforma uruguaya sobre el mercado de trabajo, es que tiende a bajar la informalidad y probablemente a cambiar la oferta de trabajo a través del cambio en la edad de retiro principalmente para el caso de las mujeres.

Desde el punto de vista del déficit fiscal, se presenta un costo de transición que generaría un servicio de intereses dentro de márgenes manejables. En el largo plazo el déficit fiscal primario mejoraría, alcanzando una baja de alrededor de 3 puntos porcentuales del PBI.

Actualmente, la reforma se encuentra en un período que supone la mejora de la gestión y de la coordinación interinstitucional, así como el desarrollo de un marco regulatorio que incorpore la experiencia nacional e internacional.

Es destacable que una de las restricciones más importantes que se prevén, es la dimensión y escasa profundidad del mercado de capitales doméstico, por lo que es imperiosa la ampliación de las posibilidades de inversión para los fondos de ahorro previsional.

