



# La Reforma de la Seguridad Social en Uruguay


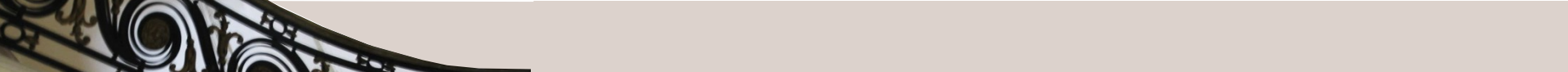
Fernando Lorenzo



**Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS)**  
**Montevideo, 11 de diciembre de 2020**



## Contenido

- ¿Por qué y para qué reformar?
  - Algunos datos de la realidad
  - Consideraciones finales
- 
- 



**¿Por qué y para qué reformar?**



## Tendencias Estructurales

- Las transformaciones tecnológicas que están impactando sobre el mercado de trabajo y las tendencias demográficas asociadas al proceso de envejecimiento de la población plantean la necesidad de realizar ajustes y adecuaciones en el sistema de seguridad social.
- Uruguay mantiene una posición destacada a nivel regional (América Latina), aunque las distancias en cobertura activa y, aún más claramente, en densidad de cotizaciones respecto a los países de la OCDE son apreciables.

País	Densidad de cotización promedio	Fuente
<b>Argentina</b>	55%	Forteza et al (2009)
<b>Brasil</b>	53%	Chiliato-Leite (2017)
<b>Chile</b>	52%	Arenas de Mesa et al (2006)
<b>México</b>	47%	Castañón y Blando (2017)
<b>OCDE (16 países)</b>	81%	OCDE (2013)
<b>Uruguay (BPS)</b>	57%	OSS (2020)



## **Informalidad y Recuperación Post-Pandemia**

- A diferencia de lo que se observa en los países desarrollados, en América Latina, en general, y en algo menor medida en Uruguay, existen altos niveles de informalidad laboral, asociados a la baja productividad y a la falta de controles.
- Las circunstancias (globales y nacionales) en que se está procesando la discusión en nuestro país alertan acerca de las amenazas sobre los diferentes subsistemas, dado el escenario recesivo en que se encuentra inmersa la economía uruguaya y las previsibles consecuencias que tenga sobre el mercado de trabajo el proceso de recuperación post-pandemia.

## Desafíos específicos de Uruguay

- Las iniciativas reformistas deberían asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas contributivos, preservando los elevados niveles de cobertura y de suficiencia que caracterizan a los distintos sub-sistemas.
- En el sistema de seguridad social uruguayo existen inequidades intra-generacionales que merecerían ser evaluadas y, en algunos casos, corregidas.
- Existen importantes inequidades inter-generacionales en la distribución del gasto público social, que se manifiestan, entre otras dimensiones, en el sesgo infantil y adolescente de la pobreza.

Incidencia de la pobreza según grupos de edades. Año 2019.	
	Incidencia de la pobreza (%)
<b>Menores de 6 años</b>	17.0
<b>6 a 12 años</b>	16.5
<b>13 a 17 años</b>	15.0
<b>18 a 64 años</b>	7.4
<b>65 años y más</b>	1.8
<b>Total</b>	8.8
Fuente: INE	



## Gasto Público y Nueva Institucionalidad

- La tendencia del gasto público en jubilaciones y pensiones (sin reforma) determina un escenario que intensifica estas inequidades, en la medida en que continúa acrecentando en términos relativos el porcentaje del gasto destinado a los mayores de 65.
- La instancia de reforma podría aprovecharse para introducir cambios concretos en algunos subsistemas y para establecer las bases de una nueva institucionalidad.



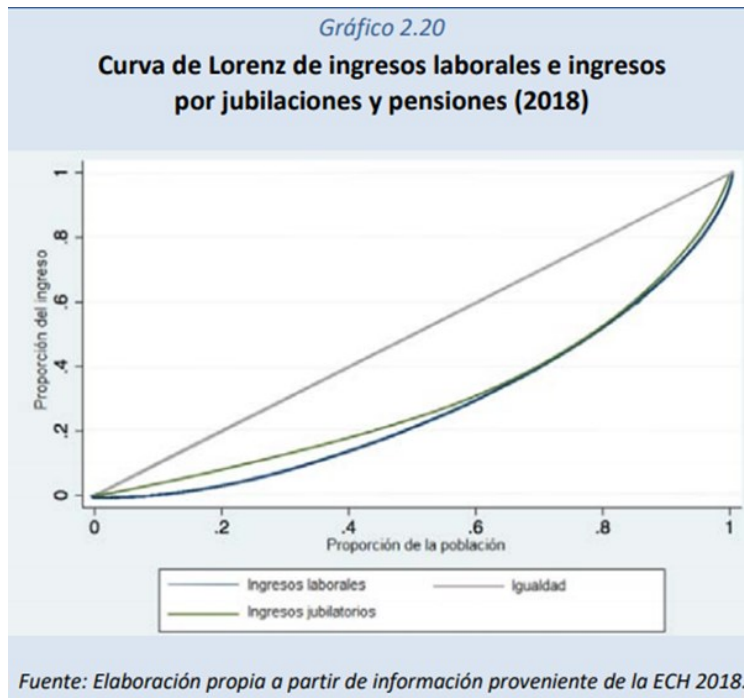
## Algunos datos de la realidad





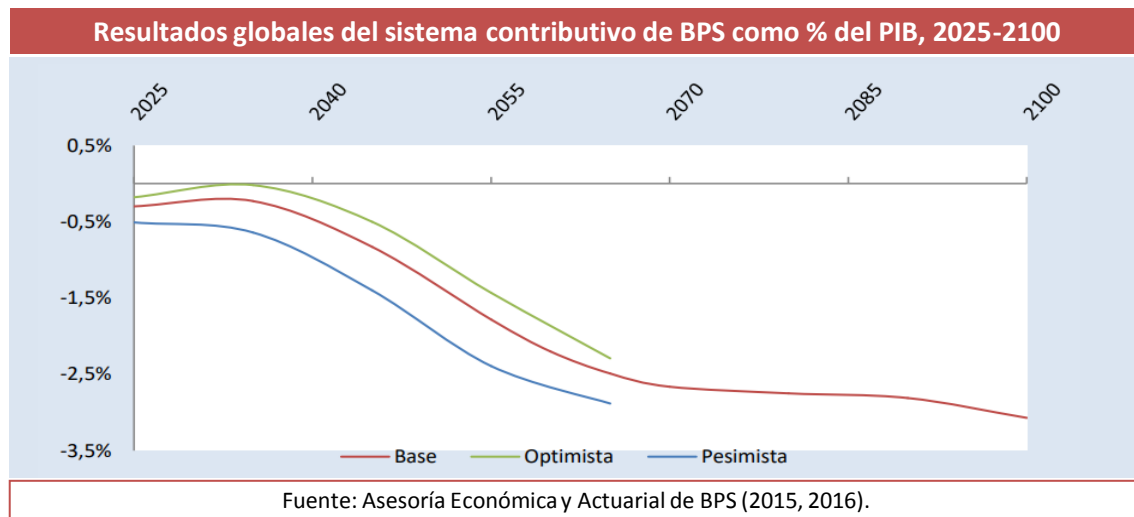
## Efectos distributivos

- Los ingresos por transferencias de seguridad social son más equitativos que los ingresos laborales de los hogares, lo que contribuye a reducir la desigualdad de los ingresos primarios.
- La desigualdad en ingresos laborales en el Uruguay en 2018 registró un índice de Gini de 0,423, mientras que el índice correspondiente a las transferencias del sistema de seguridad social (contributivas y no contributivas) se situó en 0,389 (importancia de las jubilaciones mínimas y los topes máximos).
- El análisis de los efectos distributivos resulta menos claro cuando una parte importante de los mismos deja de ser financiado con contribuciones de los cotizantes y pasa a ser financiado con rentas generales.



## Sostenibilidad financiera

- En el bloque principal del sistema (BPS-AFAPs, Aseguradoras) existen, en perspectiva, amenazas sobre la sostenibilidad financiera, aunque, por el momento, no está planteado un escenario problemático (a cuenta de las eventuales consecuencias del Covid-19).



## Automatización y cambio tecnológico

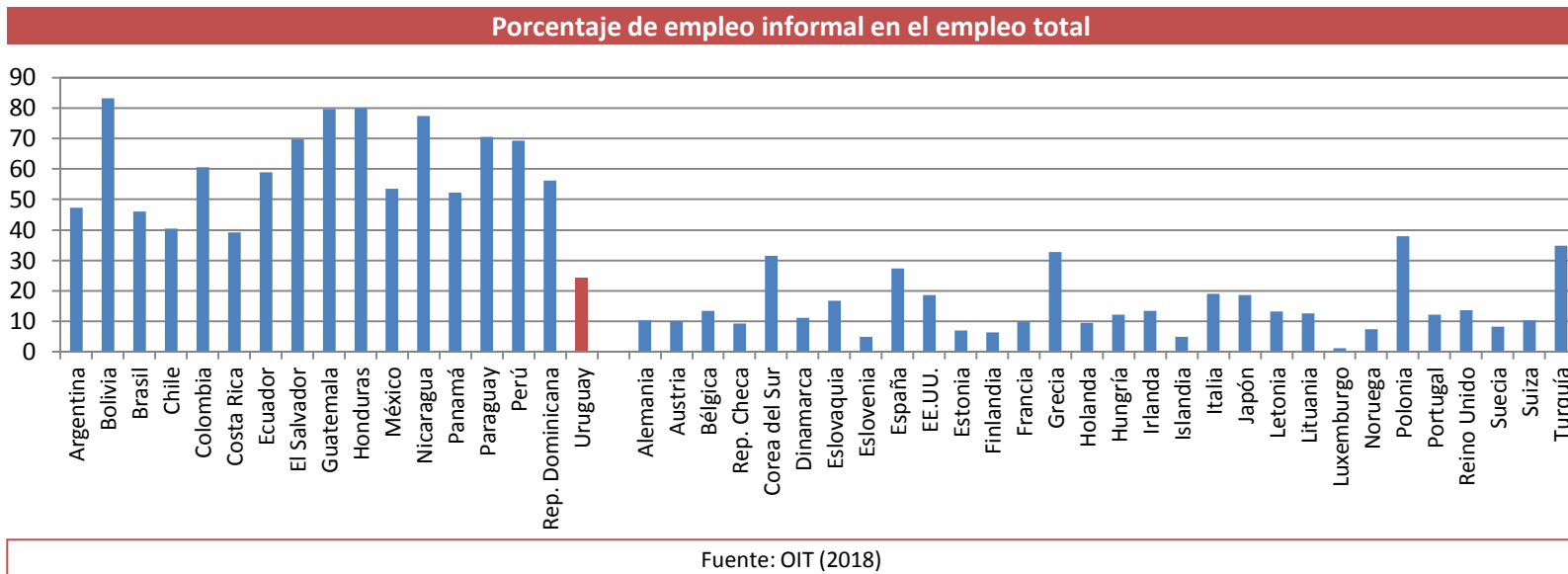
- El avance de los procesos de automatización no ha provocado, todavía, efectos significativos sobre el mercado de trabajo.

Probabilidad de automatización de las ocupaciones	
<b>Banco de Previsión Social</b>	65.0%
<b>Caja Notarial de Seguridad Social</b>	12.9%
<b>Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias</b>	73.2%
<b>Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios</b>	23.5%
<b>Economía Uruguaya</b>	65.7%
Fuente: Elaborado por el OSS de CINVE a partir de datos de la ECH (2017) y Frey y Osborne (2013)	

- En los países de la región el empleo por plataformas, y otras modalidades vinculadas a la penetración de nuevas tecnologías, muestra mayor nivel de formalidad que el empleo no vinculado a este tipo de plataformas en el mismo sector.
- Esto podría ser un dato positivo para la mayor formalización, si se eleva productividad o si mejoran los sistemas de control.

## Informalidad laboral

- Aunque, por el momento, no se perciben fenómenos que puedan generar problemas graves a corto plazo, existen altos niveles de informalidad laboral (asociados, en general, a ocupaciones con baja productividad y a la falta de controles adecuados).



## Aumento del número de años para acceder a beneficios

- Los procesamientos de información sobre historias laborales y las estimaciones de densidad de cotizaciones (sin considerar bonificaciones sectoriales y por hijos, ni acumulaciones de servicios entre organismos) alertan acerca de las consecuencias negativas que podría tener sobre los niveles de cobertura y de suficiencia la extensión del número de años requeridos para acceder a los beneficios jubilatorios.

Proporción de trabajadores que acumularían 15, 20, 25 y 30 años de contribución a los 60 y 65 años de edad según sexo					
		Acumula "x" años o más			
		15	20	25	30
Hombres					
60 años	0.82	0.73	0.63	0.50	
65 años	0.84	0.75	0.67	0.55	
Mujeres					
60 años	0.82	0.73	0.59	0.45	
65 años	0.85	0.76	0.66	0.53	

Fuente: Elaborado por el OSS de CINVE a partir de datos del BP

En Uruguay, aumentos significativos en los requisitos mínimos para acceder a los beneficios pueden impactar sobre la cobertura contributiva (tendría un claro sesgo regresivo).

## Incremento de la edad mínima jubilatoria

- Un incremento en la edad mínima jubilatoria sería una medida “antipática” y que podría generar problemas para que una porción los trabajadores afiliados al BPS no alcance el causal jubilatorio común y que para obtener los beneficios deriven hacia otros causales.

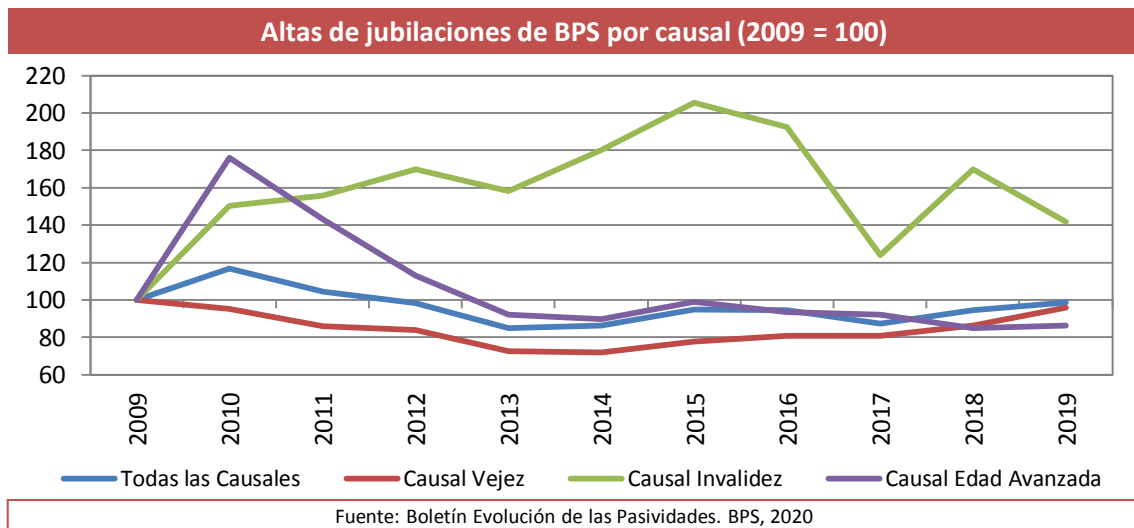
Densidad de cotización promedio según nivel de ingresos				
	BPS	CNSS	CJPB	CJPPU*
<b>Quintil I</b>	0.34	0.56	0.43	0.40
<b>Quintil II</b>	0.45	0.78	0.69	0.73
<b>Quintil III</b>	0.64	0.88	0.87	0.89
<b>Quintil IV</b>	0.80	0.91	0.95	0.94
<b>Quintil V</b>	0.78	0.92	0.97	0.98

\*En Caja Profesional, los quintiles se asocian a la máxima categoría de aportación (qI: máx categoría 1 o 2; qII: máx categoría 3 o 4; qIII: máx categoría 5 o 6; qIV: máx categoría 7 u 8; qV: máx categoría 9 o 10)

Fuente: Elaborado por el OSS de CINVE a partir de datos del BPS, CNSS, CJPB y CJPPU

## Mayor recurso a causal por discapacidad

- Un problema adicional vinculado con el aumento de la edad es que los trabajadores podrían comenzar a eludir el requisito, utilizando con más frecuencia el causal de discapacidad (problema grave en Europa y que viene avanzando en nuestro país).



## Testigos y bonificaciones

- Hasta el presente, el efecto del incremento en el número de años mínimos requeridos para acceder a causal jubilatorio está moderado por los mecanismos de prueba a través de testigos y por ciertas bonificaciones que benefician a algunos trabajadores

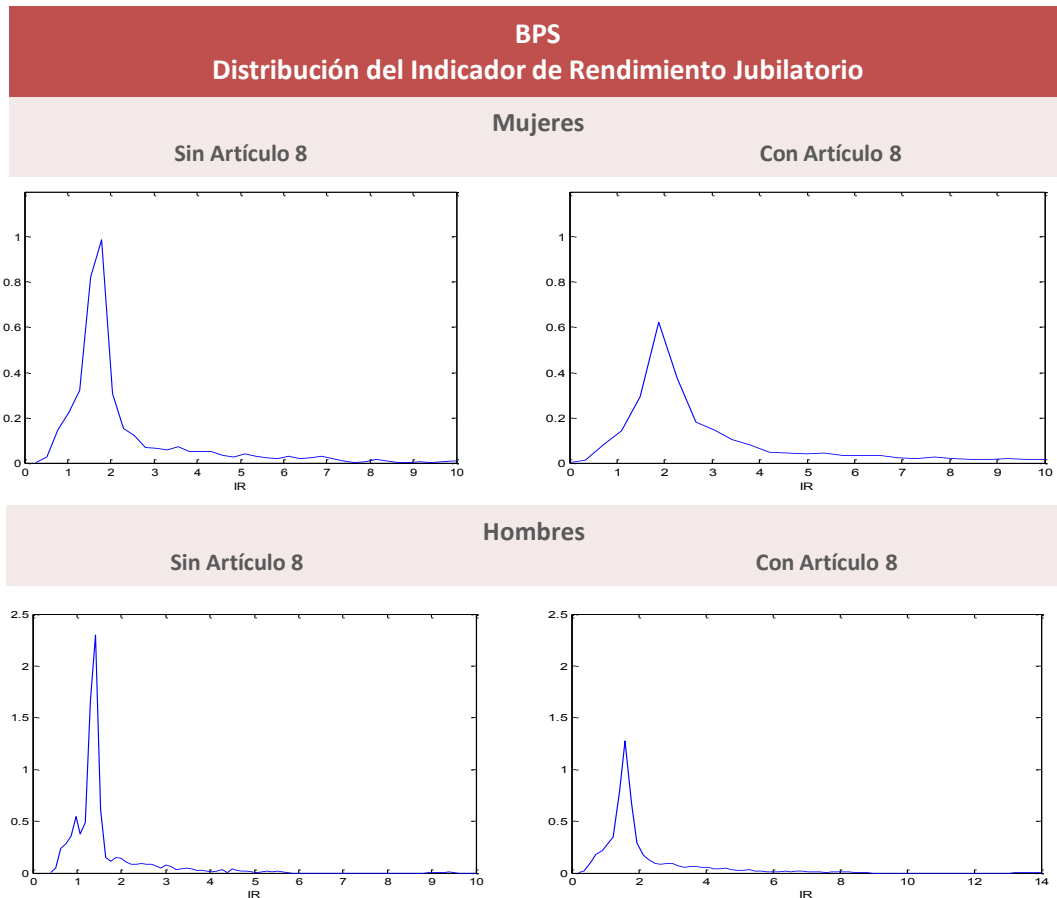
Altas totales que computaron años por testigo, BPS.	
2009	41.6%
2010	42.9%
2011	37.7%
2012	22.6%
2013	22.0%
2014	20.1%
2015	18.5%
2016	15.8%
Fuente: Asesoría General en Seguridad Social del BPS (2017)	

- El sesgo regresivo de aumentar la cantidad de años estaría afectando, principalmente, a los trabajadores que tienen peor inserción laboral



## Rendimientos jubilatorios

Desde la perspectiva individual, los rendimientos jubilatorios de la gran mayoría de los trabajadores del bloque principal del sistema que lograrían alcanzar causal jubilatorio antes de los 65 años serían superiores a los que resultarían de la neutralidad actuarial (percibirían por concepto de prestaciones jubilatorias un monto superior al que se corresponde con los aportes realizados durante la etapa laboral activa), si éstos fueran capitalizados a una tasa que aproxime la rentabilidad de mercado (aunque la tasa de equilibrio para el sistema de reparto debería ser más baja).



Fuente: Simulaciones del OSS de CINVE a partir de datos de historias laborales



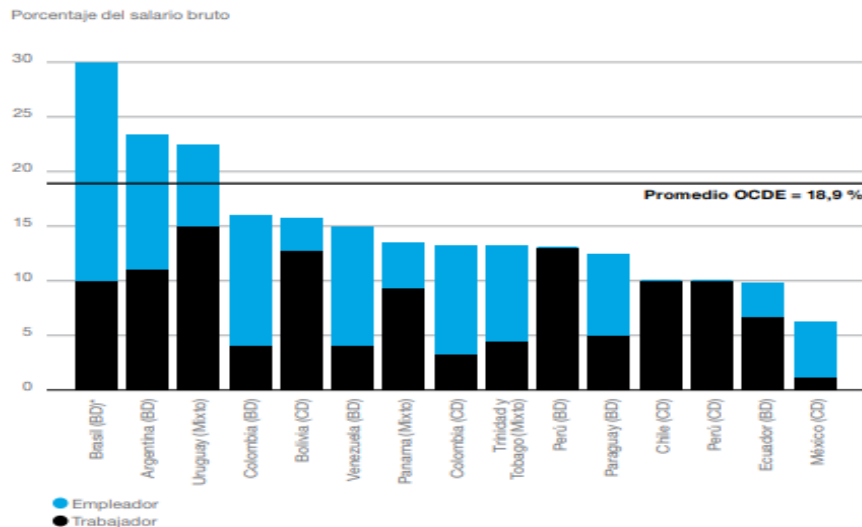
## **Consideraciones finales**



## Inconveniencia de aumentar las contribuciones

- Los niveles actuales de aportes personales y patronales son elevados en la comparación internacional y no deberían ser incrementados para restablecer la sostenibilidad financiera de los distintos subsistemas.

### Contribuciones como porcentaje del salario bruto de asalariados, 2020



Notas: En Brasil, la tasa de contribución del empleado varía en franjas según el nivel de salario. Este porcentaje corresponde al asalariado de ingreso promedio. La tasa promedio de la OCDE corresponde a la tasa efectiva sobre los ingresos promedio en 2018 para 29 países, entre los que no se incluye a Chile ni a México.

Fuente: CAF (2020).



## Reflexiones a modo de conclusión

- No parece conveniente incrementar el número de años de servicio para acceder a causal jubilatoria común, más aun teniendo en cuenta que en el futuro no se podrán justificar años a través de testigos, lo que podría impactar sobre la cobertura y tendría efectos regresivos (con la reforma de 1996 se pasó a exigir 60 años de edad y 35 de servicio para configurar causal jubilatoria común, y luego se redujo a 30 años de servicio con la flexibilización en 2008).
- La actual instancia de reforma debería aprovecharse para transparentar inequidades intra-generaciones en el tratamiento de los trabajadores cubiertos por los diferentes sub-sistemas.
- La próxima instancia reformista debería aprovecharse para gestar una nueva institucionalidad, que favorezca la adopción oportuna de ajustes y adecuaciones y que aporte mayor transparencia informativa y sobre el uso de los recursos públicos aplicados en el financiamiento de las prestaciones en todos los sub-sistemas

**Muchas gracias!**

