

En este documento se exponen los resultados del quinto estudio monográfico realizado por el equipo de investigadores del CINVE en el marco del Observatorio de Seguridad Social.

El contenido del estudio pretende aportar información sobre los impactos esperados en términos de sostenibilidad financiera de la reciente Reforma del Sistema de Seguridad Social en Uruguay plasmada en la Ley 20.130. Se evalúa también el potencial impacto en términos de sostenibilidad financiera de los cambios planteados en la iniciativa de reforma constitucional impulsada por el PIT-CNT. En ambos casos se realiza una evaluación del dilema existente entre sostenibilidad financiera y suficiencia de las prestaciones.

Para ello, se construyó en el marco del Observatorio de Seguridad Social un modelo de proyecciones actuariales y financieras calibrado para el bloque principal del Sistema.

La reforma de la Seguridad Social y la sostenibilidad financiera del sistema.



5

Gonzalo Zunino
Matilde Pereira
Julieta Pessina
Paula Martínez

Centro de Investigaciones Económicas

Diciembre 2023

Observatorio de Seguridad Social

La experiencia acumulada por los investigadores del Centro de Investigaciones Económicas (**cinve**) en el análisis de políticas públicas, en el asesoramiento a procesos de reforma de regímenes de seguridad social y en el análisis de la coyuntura económica nacional, nos ha alentado a conformar un equipo especializado de investigadores que se encuentra desarrollando una línea de estudio permanente de los principales desafíos del Sistema de Seguridad Social.

El objetivo de esta experiencia es contribuir a la mejor comprensión de los temas más relevantes de la Seguridad Social en Uruguay, asumiendo una perspectiva integradora en que se consideran los vínculos entre las prestaciones de la seguridad social y el funcionamiento de la economía a nivel agregado.

En este emprendimiento participan de forma activa la Caja Notarial de Seguridad Social, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, AFAP SURA y República AFAP.



Caja de Profesionales
Universitarios



AFAP | sura 



Agradecimientos

Los autores desean agradecer las contribuciones realizadas y el apoyo recibido por parte de los representantes de las instituciones que participan del Comité de Dirección del Observatorio de la Seguridad Social.

PRESENTACIÓN

Durante el año 2023, el proceso de reforma del Sistema de Seguridad Social que se iniciara en 2020 con la creación, por ley, de una Comisión de Expertos de la Seguridad Social (CESS), se plasmó en la aprobación de la Ley 20.130, la cual establece las bases del nuevo Sistema Previsional Común.

Como se discutirá más en detalle en el texto del informe, la Ley 20.130, establece una reforma integral, en la medida en que afecta a todos los subsistemas, con una transición extensa. La nueva ley mantiene la estructura multi-pilar del sistema (reparto, capitalización y prestaciones no contributivas) al tiempo que realiza un conjunto de cambios paramétricos entre los que destaca el aumento de la edad de normal de retiro hasta los 65 años de edad. Este informe dedica un capítulo completo a analizar los principales cambios establecidos en el sistema.

Es destacable, no obstante, que la aprobación de la Ley 20.130 no necesariamente implica la culminación del proceso de reforma previsional en Uruguay. En primer lugar, la ley fue aprobada con el apoyo de la bancada parlamentaria oficialista, pero con el voto negativo de la oposición política, desde donde se ha planteado la apertura de un diálogo social para impulsar modificaciones a la reciente reforma en caso de ser gobierno a partir del 2025.

Por otra parte, desde el movimiento sindical, el PIT-CNT está impulsando actualmente un proceso de recolección de firmas para generar una instancia de plebiscito en conjunto con las elecciones nacionales de 2024, donde se introducirían dentro del texto constitucional algunos aspectos relevantes del sistema previsional, como ser la edad mínima jubilatoria, la determinación de las pasividades mínimas y la eliminación del Pilar de Ahorro individual de la estructura del sistema.

Finalmente, cabe señalar que aún están pendientes de aprobación leyes particulares como la correspondiente a la Caja de Profesionales Universitarios del Uruguay, donde, a la fecha de este informe, aún no se han logrado acuerdos a nivel parlamentario.

En este contexto, el trabajo que viene desplegando **cinve** en el marco del Observatorio de Seguridad Social, pretende aportar elementos útiles para la discusión política desde la investigación aplicada, contribuyendo, por un lado, a la mejor comprensión de la realidad del Sistema de Seguridad Social de Uruguay y, por otro lado, aportando insumos técnicos para el análisis de alternativas de reforma fundadas en evidencia empírica.

El contenido de este estudio aborda el análisis de los impactos de la reforma establecida en la Ley 20.130, principalmente en lo referido a la sostenibilidad financiera del sistema. Más allá de la existencia de múltiples aspectos tratados en el proceso de reforma, es claro que la principal motivación que dio inicio a este proceso fue una preocupación por la sostenibilidad del sistema, en la medida en que, como se ha discutido en diversos trabajos del Observatorio, el sistema previsional Uruguayo destaca a nivel regional por sus niveles de cobertura y suficiencia de las prestaciones (ver por ejemplo, Zunino et al. 2019).

En este contexto, se construyó en el marco del Observatorio de Seguridad Social un modelo de proyecciones actuariales y financieras, calibrado para el bloque principal del Sistema (BPS-AFAPs-Aseguradoras). Este modelo se utilizó para evaluar la sostenibilidad actuarial de la reforma y la propuesta de cambio constitucional, bajo diferentes escenarios macroeconómicos. En ambos casos se realiza una evaluación del dilema existente entre sostenibilidad financiera y suficiencia de las prestaciones, una vez que se asume una cobertura constante en el sistema

Teniendo en cuenta, como se advirtió previamente, que aún existe discusión sobre el proceso de reforma, la agenda de trabajo del Observatorio de Seguridad Social en el próximo año continuará poniendo el foco en aspectos mejorables del sistema y en estimaciones de impacto de las medidas adoptadas, buscando aportar evidencia y nuevos enfoques analíticos que resulten de utilidad, tanto para la comunidad académica, como para los hacedores de política.

Desde el Observatorio de Seguridad Social de **cinve** nos proponemos continuar generando investigación que facilite la adopción de políticas públicas de calidad basadas en evidencia.

Índice

Capítulo 1	Introducción	1
Capítulo 2	Principales modificaciones propuestas en el proyecto de Ley y la alternativa de plebiscito	4
	2.1 La Ley 20.130.....	5
	2.1.1 Estructura del Sistema	5
	2.1.2 Introducción de un suplemento solidario en los pilares cero y uno.....	6
	2.1.3 Innovaciones Institucionales	7
	2.1.4 Parámetros de financiamiento	7
	2.1.5 Vida Laboral y acceso a causal jubilatoria	10
	2.1.6 Compatibilidad entre jubilación y actividad remunerada	10
	2.1.7 Parámetros de Jubilación	11
	2.1.8 Pensiones.....	14
	2.1.9 Subsistemas	14
	2.1.10 Pilar de ahorro individual.....	14
	2.1.11 Resumen comparativo del proyecto en relación al régimen vigente	16
	2.2 El proyecto impulsado por el PIT-CNT.....	18
Capítulo 3	La suficiencia de las prestaciones en los regímenes alternativos y su impacto esperado en términos de la sostenibilidad del sistema	20
	3.1 La suficiencia en los diferentes regímenes.....	21
Capítulo 4	Un modelo de proyecciones en base a cohortes para el bloque principal del sistema	27
	4.1 Pensionistas actuales	27
	4.2 Jubilados actuales	27
	4.3 Activos actuales	30
	4.4 Activos futuros.....	30
	4.5 Supuestos del modelo.....	32
	4.5.1. Escenario demográfico	33
	4.5.2 Escenarios macroeconómicos	35
	4.5.3 Supuestos sobre nupcialidad y pensiones de sobrevivencia	37
	4.5.4 Transición entre la etapa activa y la pasividad	37
	4.5.4 Evolución de las pensiones no contributivas.....	38
Capítulo 5	La sostenibilidad financiera del sistema en diferentes escenarios	39
	5.1 La situación previa a la reforma: ley 16.713	39
	5.2 Régimen actual: ley 20.130	44
	5.3 Plebiscito PIT-CNT.....	50
	5.4 Síntesis de los compromisos netos asumidos por el sistema de seguridad social en regímenes alternativos	55
Capítulo 6	Síntesis y Conclusiones	57
	Referencias bibliográficas	60

Capítulo 1

Introducción

El proceso de reforma del sistema previsional, que comenzó en 2020 con la creación de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS), finalmente se concretó en la aprobación de la Ley 20.130, la cual establece las bases del nuevo Sistema Previsional Común. La Ley 20.130 establece las condiciones del nuevo régimen jubilatorio para todos los subsistemas existentes en el país y regula el proceso de transición entre el ahora régimen vigente y el régimen previo. Si bien están pendientes todavía leyes complementarias para algunos subsistemas, y posiblemente algunos ajustes o complementos a la Ley 20.130, el núcleo principal de la reforma impulsada por el actual gobierno ya está vigente¹.

La Ley 20.130 establece una reforma integral del sistema, en la medida en que involucra a todos los subsistemas existentes en Uruguay. La reforma propone un sistema previsional común al que convergerán, considerando algunas excepciones planteadas, todos los subsistemas existentes en el país. Esto es, el bloque principal (BPS-AFAPS-Aseguradoras), los servicios de retiro públicos (Militar y Policial) y las Cajas Paraestatales (Bancaria, Notarial² y Profesional). En este sentido, la ley establece cambios que involucran a todos los trabajadores formales, independientemente de la institución que les otorgue cobertura, siempre que se encuentren dentro de las generaciones que serán alcanzadas por la reforma.

La reforma aprobada plantea una transición extensa (de 20 años) lo que da cuenta de que se concretó en una ventana temporal oportuna. Los nuevos parámetros para el cálculo de las jubilaciones se comenzarán a aplicar de forma relativamente gradual a lo largo del período de transición de 10 años que comienza en 2033. Es decir, los regímenes jubilatorios anteriores al propuesto serán aplicables para todas aquellas personas que configuren causal jubilatoria antes del 31 de diciembre de 2032, independientemente de cuándo se jubilen efectivamente (Artículo 14). Por su parte, para quienes configuren causal jubilatoria desde el primer día de enero de 2033, los regímenes jubilatorios anteriores serán aplicables parcialmente de acuerdo a la convergencia y a la regla de proporcionalidad prevista (Artículo 17). Esta transición culmina en el año 2043, cuando los nuevos parámetros de jubilación comenzarían a regir de forma plena.

Un punto adicional a destacar es que la reforma mantiene en términos generales, para el bloque principal del sistema, la estructura de Pilares existente desde la reforma de 1996. El sistema continuará organizado en su bloque principal a partir de un pilar de prestaciones no contributivas (Pilar cero en la literatura) y prestaciones contributivas estructuradas a partir de un pilar de reparto, habitualmente denominado Pilar uno y un pilar de ahorro individual o Pilar 2. No obstante, como se detallará en el capítulo siguiente, la reforma introduce leves cambios en la participación relativa de estos pilares. Si existen cambios en la estructura organizacional de los subsistemas Públicos y Cajas Paraestatales, donde se pasa, con la excepción de Caja Notarial, de un régimen de reparto a un régimen Mixto que combina los pilares de reparto y ahorro individual.

En término de las principales dimensiones de análisis de los sistemas de seguridad social, la reforma enfrenta el desafío de contribuir a mejorar la sostenibilidad financiera del sistema, afectando en forma reducida las dimensiones de cobertura y suficiencia. Suele existir un dilema entre estas tres dimensiones, en la medida en que la consolidación de alguna de ellas suele impactar sobre las demás. A modo de ejemplo, una expansión de la cobertura, asumiendo suficiencia de las prestaciones constantes, inevitablemente tendrá impacto en materia de sostenibilidad puesto que incrementará el peso de las prestaciones a financiar. La misma expansión de la cobertura solo podría ocurrir sin impacto en términos de sostenibilidad si ocurre una disminución en la suficiencia de las prestaciones que impida el incremento

¹ Es el caso de la Caja de Profesionales Universitarios del Uruguay, donde, a la fecha de este informe, aún no se han logrado acuerdos a nivel parlamentario.

² Cabe señalar que la Caja Notarial cuenta con un período inicial de dos años donde se evaluará su convergencia o no al sistema Mixto establecido en el Sistema Previsional Común (SPC). Es decir, inicialmente, sería el único subsistema que no adoptaría la estructura de pilares establecidas en el SPC.

global del monto de prestaciones. Este tipo de dilema ocurre con cualquier cambio generado en alguna de estas tres dimensiones.

Según los cálculos divulgados por el gobierno, el proyecto reduce o elimina la tendencia creciente del gasto en pasividades en porcentaje del PIB a largo plazo, lo que fortalece la sostenibilidad financiera del sistema, aunque existen escenarios en donde la dimensión de sostenibilidad podría continuar bajo tensión. Las estimaciones presentadas por el Poder Ejecutivo, en su escenario central, indican que el gasto en pasividades del sector público, en términos del PIB, se mantendría prácticamente estable a lo largo del siglo, en niveles en torno al 10% del PIB. En el caso del BPS, las estimaciones divulgadas muestran un crecimiento del gasto en pasividades del orden de 0.7% del PIB, que lo situaría el gasto del sistema a finales de siglo en torno a 9,1% del PIB. No obstante, como se discutirá más en detalle en este informe, este resultado es sensible a algunos parámetros como el mecanismo de ajuste del suplemento solidario creado en la Ley 20.130. Las alternativas de ajuste generan hacia el futuro un claro dilema entre las dimensiones de suficiencia y sostenibilidad. Según las proyecciones del gobierno, en caso de que los parámetros del suplemento solidario se ajustaran hacia el futuro considerando el Índice Medio de Salarios (IMS), el gasto en pasividades del sector público crecería a largo plazo en algo más de 2 puntos porcentuales del PIB. Cómo también se discutirá en este informe, las proyecciones de gasto en pasividades también son sensibles a variables macroeconómicas, aunque no se hicieron públicos de parte del gobierno escenarios de sensibilidad en este sentido.

Naturalmente, la contención del gasto en pasividades se obtiene a costa de afectar en alguna medida la cobertura o la suficiencia del sistema. En un escenario de envejecimiento poblacional, donde se proyecta un número creciente de personas mayores de 65 años, un escenario de cobertura y suficiencia constantes implica necesariamente un gasto previsional creciente en términos del PIB. De esta forma, la contención del gasto implica reducir la cobertura (cantidad de pasivos en proporción a la población mayor de 65 años), para mantener constante el número absoluto de pasivos, o reducir la suficiencia promedio de las prestaciones, es decir, el costo promedio de cada pasivo.

En términos de cobertura, no se espera que la Ley 20.130 genere modificaciones significativas a partir de los 70 años, aunque sí se espera una menor cobertura si consideramos como umbral los 65 años de edad. La Ley no modifica los requisitos de acceso a la causal jubilatoria en términos de años de contribuciones exigidas para ninguna edad a partir de los 65 años, ni incrementa las exigencias de acceso a la pensión a la vejez a los 70 años. En este sentido, a partir de los 70 años de edad no es esperable ningún cambio significativo en términos de cobertura, puesto que no hay modificaciones en las condiciones de acceso a las prestaciones del sistema. Sin embargo, es esperable que el aumento de la edad normal de retiro desde los 60 a los 65 años determine un movimiento en la edad promedio de retiro, la que debería establecerse más allá de los 65 años. En este sentido, es esperable que la cobertura pasiva en mayores de 65, definida como la cantidad de personas que reciben una pasividad en relación al total de personas en dicha franja etaria se reduzca. Este aumento de la edad promedio de retiro, determinaría una reducción del stock de pasividades, siendo, uno de los principales factores explicativos de la contención del gasto proyectado en el escenario construido en base a la Ley 20.130, como se discutirá más adelante en este informe.

En relación a la dimensión de suficiencia de las prestaciones, en principio no se espera un cambio significativo en el monto promedio de las pasividades, aunque existirán cambios a nivel individual para diferentes tramos de ingresos. Cómo se discutió en Zunino et al. (2022), el impacto en las prestaciones de la reforma no será homogéneo, y depende de forma importante del tramo de ingreso en el que se ubique la jubilación de la persona y la edad a la que se concrete el retiro. En efecto, el trabajo de Zunino et al. (2022) mostraba que al comparar las jubilaciones del régimen previo a los 60 años de edad, con las obtenidas en el régimen reformado a los 65 años de edad, aproximadamente dos tercios de las prestaciones resultarían más altas en la Ley 20.130. Sin embargo, al comparar los resultados tomando en ambos regímenes el supuesto de un retiro a los 65 años de edad, los resultados se invierten pasando a tener aproximadamente dos tercios de las jubilaciones más altas en el régimen anterior. A su vez, con independencia de la edad de retiro, las pasividades con mayor probabilidad de resultar más elevadas en el nuevo régimen son las más reducidas (hasta el entorno de los 30 mil pesos de 2022), en tanto que las que presentan más probabilidad de contraerse son aquellas que en el régimen anterior se situaban entre los 45 y 70 mil pesos (a valores de 2022). Cómo se discutirá en el capítulo 3 de este informe, el resultado neto de considerar el diferente tipo de historias, adecuadamente ponderadas por las edades

observadas de retiro, deriva en que no es esperable que se observen cambios significativos en el promedio de las pasividades.

No obstante, existe cierta incertidumbre a largo plazo en cuanto a la dimensión de suficiencia debido a la discrecionalidad que tendrán los gobiernos para ajustar los parámetros de cálculo del suplemento solidario creado en la Ley 20.130. La nueva ley ofrece discrecionalidad a los gobiernos para el ajuste de los parámetros del suplemento solidario. El texto establece que el ajuste podría realizarse en base a la variación del índice de precios al consumo (IPC) o el índice medio de salarios (IMS) y en ambos casos con un margen de más o menos 20% (Artículo 187). En un escenario donde razonablemente exista un incremento del salario real a largo plazo, el mecanismo de ajuste puede determinar una contracción relativa del suplemento en relación al monto de la jubilación afectando a las jubilaciones más bajas (en principio beneficiadas con dicho beneficio). Este efecto a largo plazo podría generar una reducción promedio de las prestaciones (medidas a salarios constantes), contribuyendo como contrapartida a la contracción del gasto global en pasividades.

El presente trabajo analiza precisamente los efectos esperados de los cambios propuestos en materia de sostenibilidad financiera del sistema y su potencial contrapartida en materia de suficiencia o cobertura. Según CEPAL (2018), un análisis básico de cualquier sistema previsional debe considerar, al menos, tres dimensiones fundamentales: la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad financiera. Este informe focaliza principalmente en los impactos en términos de sostenibilidad financiera, en tanto que la agenda del observatorio del 2022 se focalizó en cobertura y suficiencia, adicionando a su vez un análisis vinculado a impactos distributivos (ver Zunino et al., 2022). En referencia a la dimensión de sostenibilidad, por el momento, están disponibles únicamente las proyecciones presentadas por el gobierno, generadas para un único escenario macroeconómico. Las proyecciones aquí generadas se comparan con las disponibles en tanto que se extienden a escenarios alternativos.

Finalmente, se destaca que existe una probabilidad no despreciable de que la recientemente aprobada Ley 20.130 experimente cambios de mayor o menor magnitud en un plazo no muy extenso. En primer lugar, porque la ley fue aprobada con el apoyo de la bancada parlamentaria oficialista, pero con el voto negativo de la oposición política. Desde la actual oposición se ha planteado, en caso de ser gobierno a partir del 2025, la apertura de un diálogo social para impulsar modificaciones a la reciente reforma. Por otra parte, desde el movimiento sindical, el PIT-CNT está impulsando actualmente un proceso de recolección de firmas para generar una instancia de plebiscito en conjunto con las elecciones nacionales de 2024, donde se introducirían en el texto constitucional algunos aspectos relevantes del sistema previsional, como ser la edad mínima jubilatoria, la determinación de las pasividades mínimas y la eliminación del Pilar de Ahorro individual de la estructura del sistema. En caso de finalmente concretarse el plebiscito y obtener un resultado positivo, las modificaciones constitucionales implicarían la derogación de parte relevante de los cambios generados por la Ley 20.130 y su sustitución por un nuevo régimen previsional.

Atendiendo a este escenario con incertidumbres, el presente trabajo analiza las dimensiones de cobertura, suficiencia y sostenibilidad no solo para la reforma aprobada sino que también se incluye la situación previa (a modo de referencia) y un escenario donde el plebiscito resultara favorable al texto constitucional propuesto. En cada caso se el análisis focaliza en el dilema entre suficiencia y sostenibilidad que se plantea para el sistema, generando comparaciones en el monto promedio de las prestaciones y en las trayectorias previstas para el gasto previsional.

Lo que sigue del trabajo se organiza de la siguiente forma. El capítulo 2 presentan de forma resumida los principales cambios en el sistema que introduce la Ley 20.130 así como los cambios propuestos en la iniciativa de plebiscito impulsada por el PIT-CNT. En el tercer capítulo se discuten los impactos esperados de las diferentes alternativas en términos de cobertura y suficiencia de las prestaciones. El capítulo 4 presenta las características principales del modelo construido para generar las proyecciones actuariales del sistema y los principales supuestos utilizados en los ejercicios de proyección. En el quinto capítulo presenta los resultados obtenidos en términos de proyecciones de resultado IVS y gasto previsional para el bloque principal del sistema ante diferentes escenarios macroeconómicos y considerando reglas alternativas para el funcionamiento del sistema. Finalmente, el capítulo 6 presenta una síntesis de las principales conclusiones que se derivan del trabajo realizado.

Capítulo 2

Principales modificaciones propuestas en el proyecto de Ley y la alternativa de plebiscito

El gobierno uruguayo aprobó en 2023 una reforma del sistema de seguridad social, que instaure un nuevo sistema previsional. Si bien todavía queda camino por recorrer en cuanto a las modificaciones que se deben introducir al sistema, especialmente en lo referido a los subsistemas que lo componen, la reciente reforma contiene el núcleo de las transformaciones que la actual administración buscó realizar sobre el sistema previsional.

El proceso de reforma del sistema previsional uruguayo comenzó en julio de 2020 con la creación de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS). Esta comisión fue creada por la Ley de Urgente Consideración en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. A la CESS se le encargó la realización de un diagnóstico del sistema a vigente y la presentación de recomendaciones que orientaran su reforma. El informe diagnóstico fue presentado en marzo de 2021, en tanto que el informe de recomendaciones de la comisión se presentó en octubre del mismo año. En ambos casos, los informes publicados no obtuvieron el apoyo unánime de los técnicos de la CESS, contando con el voto positivo de diez de sus quince integrantes. Los informes fueron apoyados por los representantes de la coalición oficialista y la representante del sector empresarial, mientras que no contaron con el apoyo de los tres representantes de la oposición, y los representantes de los trabajadores y de los jubilados.

Una consecuencia inmediata de esta falta de consenso se reflejó en el hecho de que la central sindical, el PIT-CNT, haya decidido impulsar un plebiscito para establecer en el marco del texto constitucional algunos parámetros del sistema previsional, modificados en la Ley 20.130. El PIT-CNT ha iniciado un proceso de recolección de firmas que le permita interponer en las próximas elecciones un recurso de plebiscito. De esta forma buscan que, a través de la consulta popular, la ciudadanía revoque algunos de los cambios introducidos por la reforma y se instaure un cambio estructural en el sistema.

La Ley N° 20.130, que desarrolla las nuevas características del sistema previsional fue aprobada el 27 de abril de 2023. La Ley finalmente aprobada incorporó varias modificaciones respecto al proyecto original elaborado por el Poder Ejecutivo. Luego de un período de discusión al interior de la bancada oficialista se incorporaron modificaciones que mayoritariamente suavizaron el impacto sobre la suficiencia promedio de las prestaciones, teniendo como contrapartida una moderación en los impactos de la reforma en términos de la sostenibilidad financiera del sistema. La nueva ley se aprobó con los votos de la bancada oficialista pero sin el apoyo de la bancada opositora.

Este capítulo sintetiza los principales cambios introducidos en esta reciente reforma al sistema previsional uruguayo. Se analizarán los cambios existentes en materia de la nueva estructura de pilares del sistema, las innovaciones institucionales, los parámetros de financiamiento, la vida laboral de los trabajadores, el acceso a la causal jubilatoria, los parámetros de jubilación, la compatibilidad entre actividad y jubilación y el sistema de pensiones.

El presente capítulo también ahonda en la propuesta de reforma del PIT-CNT. Recientemente la Corte Electoral aprobó la papeleta presentada por la central sindical en donde se detallan las modificaciones al sistema que se pretenden incorporar. Una subsección de este capítulo presenta los cambios propuestos.

2.1 La Ley 20.130

Esta sección procura sintetizar los principales elementos de la Ley 20.130, detallando los cambios más importantes en la constitución del nuevo sistema. Con este fin, se organizan las propuestas en base a diferentes bloques temáticos y, sobre el final de la sección se presenta un cuadro de síntesis con las principales modificaciones sugeridas en comparación con las características del sistema vigente.

2.1.1 Estructura del Sistema

Respecto a la estructura general de pilares sobre la que se organiza el sistema previsional, no existen cambios sustanciales en el caso del Banco de Previsión Social, aunque sí hay cambios para otros subsistemas. Para el bloque principal del sistema (BPS-AFAPs-Aseguradoras) se mantuvo la estructura de múltiples pilares del sistema anterior, donde los pilares de reparto (pilar 1) y de ahorro individual (pilar 2) constituyen la base del sistema contributivo. Tampoco hay cambios sustanciales en cuanto a las condiciones de acceso de las prestaciones no contributivas (pilar cero). En el caso de los subsistemas, caracterizados hasta la reforma por estructurarse únicamente a través de un pilar de reparto, la Ley 20.130 introduce un cambio relevante al establecer también para estos casos un sistema mixto de reparto y capitalización. La ley solo deja como excepción sujeta a evaluaciones posteriores al caso de la Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS), donde seguirá existiendo un sistema de completamente de reparto al menos por los próximos tres años.

Aunque la reforma establece que se mantendrán tanto el pilar de solidaridad intergeneracional como el pilar de ahorro individual existentes en el sistema mixto anterior, se plantean cambios en su participación relativa. Los cambios en la participación relativa de los pilares se relacionan, en primer lugar, con la cantidad de cotizantes que aportarán al sistema mixto (margen extensivo) y en segundo lugar, a la distribución de los aportes personales entre los pilares de reparto y capitalización de los nuevos trabajadores (margen intensivo) que ingresan al mercado laboral y de los trabajadores que inician nuevas actividades amparadas por los subsistemas existentes (a excepción de la CNSS).

En lo que refiere a la cobertura o margen extensivo del sistema, los cambios establecidos incrementan la participación del pilar de ahorro individual en relación al pilar de reparto. En primer lugar porque en el sistema anterior los afiliados al bloque principal que recibían ingresos por debajo de cierto umbral³ no se encontraban obligados a aportar al pilar de ahorro individual, más allá de que podían optar por hacerlo bajo el Artículo 8 de la Ley 16.713, mientras que bajo el nuevo régimen se establece que todos los aportantes del bloque principal deben realizar contribuciones a alguna AFAP. Adicionalmente, todos los subsistemas, con la sola excepción de la CNSS, pasarán a regirse por un régimen mixto que combina pilares de reparto y capitalización individual, cuando antes no existía el pilar de ahorro individual en estos casos.

Por el contrario, en lo que refiere al margen intensivo del sistema, relacionado con la distribución de los aportes de las personas entre los distintos pilares, el nuevo régimen se asocia con una leve contracción del pilar de ahorro individual en relación al pilar de reparto. Esto se debe a que la nueva legislación establece que todas las personas con ingresos menores a \$107.589, donde se encuentra la mayoría de los trabajadores, destinan un 10% de su ingreso al pilar de reparto y un 5% al de ahorro individual. En el régimen anterior, el aporte promedio dependía de la opción por la que optara el trabajador, pero en promedio se ubicaba por debajo del 10% al pilar de reparto.

A estos dos pilares, se adiciona, en primer lugar, un pilar de prestaciones no contributivas, con características similares a lo que en la literatura se identifica como pilar cero, que no presenta cambios relevantes en la nueva ley. Al igual que en el régimen previo, las personas mayores de 70 años, que carezcan de ingresos suficientes y cuenten con residencia en el país, recibirán una pensión no contributiva, que provee un mínimo nivel de protección a todos los adultos mayores del país. Existe, sin embargo, un cambio en el monto de las transferencias, dejando de ser una transferencia homogénea para todos aquellos que accedan a la prestación, para incorporar un suplemento variable en función de las contribuciones realizadas durante la etapa activa. El detalle de cálculo de este suplemento se presenta en el Recuadro 2.

³ 78.770 pesos a valores del 2023.

Recuadro 1

PILARES de los sistemas de seguridad social

Holzmann y Hinz (2005) afirman que los sistemas de pensiones pueden describirse como una estructura de múltiples pilares, lo que tiene importantes ventajas al momento de pensar en el diseño de un sistema jubilatorio. En esta línea, dichos autores plantean que los sistemas deberían presentar una estructura que consista en alguna combinación de uno o más de los cinco pilares que serán detallados a continuación.

El pilar 0 se orienta a abordar los objetivos de pobreza de los países, por lo que se compone de una pensión no contributiva. Básicamente, este pilar se basa en el otorgamiento de una prestación bajo las únicas condiciones de edad y residencia, lo que provee de un mínimo nivel de protección a todos los adultos mayores de cada país, principalmente, a aquellos con bajos ingresos o trabajadores informales.

El pilar 1, refiere al componente contributivo del sistema de pensiones. En este caso, el ingreso por pensión de un individuo depende del ingreso que haya tenido en su etapa de cotizante y el pilar tiene como objetivo principal reemplazar parte de dichos ingresos. Este pilar es usualmente público, obligatorio y basado en un esquema de reparto.

El pilar 2 también refiere al componente contributivo, pero bajo un régimen cuentas de ahorro individual que pueden presentar variadas características. Al igual que el pilar 1, es de cotización obligatoria, pero en este caso involucra un esquema de contribuciones definidas en lugar de beneficios definidos.

El pilar 3 consiste en arreglos flexibles y voluntarios, buscando compensar las rigideces de los demás pilares. Estos arreglos, que pueden ser de beneficio o de contribución definida, comprenden ahorros individuales para la jubilación, invalidez o muerte, así como planes financiados por los empleadores.

El pilar 4 refiere a la política social. En este último pilar se incluye, por ejemplo, el acceso a la salud o a la vivienda para los adultos mayores. Las políticas incluidas en este pilar habitualmente quedan por fuera de la estructura institucional de los sistemas previsionales.

2.1.2 Introducción de un suplemento solidario en los pilares cero y uno

Dentro del esquema de pilares, la nueva ley define la creación de un suplemento solidario (Capítulo IV del Título VII, Artículo 211 en adelante). Este suplemento será administrado por el BPS, y constituye un beneficio que se adiciona a la jubilación, retiro o pensión, de cuantía variable y periódicamente revisable en cada caso individual, es decir, un beneficio complementario dentro de lo que sería el pilar de reparto (Pilar 1).

En el caso de las pensiones no contributivas, se introduce, también, un componente adicional a las prestaciones, con cálculo similar al suplemento solidario de las prestaciones contributivas. Este componente adicional de las pensiones no contributivas se desarrolla en la Sección IV del Capítulo III (Artículo 174 en adelante) del proyecto. En este caso se tiene como beneficiarios a quienes perciban pensiones a la vejez o invalidez y, además, que cuenten con al menos tres años de servicios en su historia laboral. El procedimiento de cálculo de este complemento de pensiones determina que el monto se incremente mientras mayor sea el período de contribuciones realizado, lo que podría actuar como estímulo a la formalidad, aún en aquellas personas que perciben como muy distante el requisito de contribuciones para alcanzar una prestación contributiva.

El objetivo que persiguen estas nuevas prestaciones es el de suplementar a los ingresos de las personas que no alcanzan un mínimo de sustitución de ingresos, más allá de haber configurado o no causal jubilatoria. Sin embargo, cabe señalar que el suplemento solidario no modifica las condiciones de acceso a las prestaciones, donde,

en el caso de las prestaciones no contributivas, continúan siendo otorgadas a partir de los 70 años de edad y condicionadas a que los individuos (ni su núcleo familiar) no cuenten con ingresos suficientes.

En el caso de las pensiones contributivas, el ámbito de aplicación del suplemento solidario abarca a las personas jubiladas comprendidas en el régimen común, las comprendidas en la convergencia de regímenes y las beneficiarias de pensión de sobrevivencia, cuando ésta haya sido causada por personas del régimen común que tengan al menos 65 años de edad. Las personas cubiertas por regímenes jubilatorios anteriores no están incluidas en las disposiciones de este suplemento. Finalmente, como requisito es necesaria la residencia por 15 años en el país en los últimos 20 años previos a la solicitud.

La fórmula de cálculo del suplemento solidario, en el caso de las prestaciones contributivas, establece que el beneficio disminuye a medida que aumentan los ingresos del individuo, configurando un formato decreciente de la prestación en función de estos ingresos. De esta forma, se tiene que perciben un mayor monto en concepto de suplemento solidario aquellas personas que hayan tenido salarios más bajos o historias laborales más discontinuas.

Recuadro 2

Suplementos en Pensiones Contributivas y no Contributivas

- Pensiones Contributivas: $SUP = MAX [\$ 14.000 - \left(\frac{1}{3}\right) x PC - Otros ingresos]$,

donde *PC* hace referencia a las prestaciones contributivas (tanto del pilar solidario como del pilar de ahorro individual) y *Otros Ingresos* refiere a rentas del trabajo o del capital a deducir del suplemento.

- Pensiones no contributivas: $SUP = 0.66 * MB$,

donde *MB* hace referencia a un monto base (ver Artículo 209) que surge de multiplicar la tasa de adquisición correspondiente a la edad del beneficiario al momento de recibir la prestación, multiplicado por un salario de referencia que surge de computar el ingreso promedio en el total de los años donde se registran contribuciones.

Un aspecto a considerar es que los gobiernos contarán con cierto margen de discrecionalidad para realizar el ajuste anual de los valores establecidos en la forma de cálculo del suplemento. El Artículo 187 de la Ley 20.130 plantea que los valores monetarios involucrados en el cálculo del suplemento solidario se ajustarán anualmente en la misma oportunidad que las remuneraciones de la Administración Central tomando como referencia la variación del índice de precios al consumo (IPC) o el índice medio de salarios (IMS). Adicionalmente, cualquiera sea la opción adoptada, el Poder Ejecutivo podrá modificar la tasa de variación que surja del índice elegido, en defecto o en exceso de hasta un 20%. En un contexto de crecimiento del salario real (razonable para el análisis de largo plazo) esta prestación podría ir alcanzando con el paso del tiempo a una proporción decreciente de pasivos y reduciendo su cuantía en términos relativos al resto de la pasividad, en caso de ajustarse por IPC, o cualquier opción por debajo del IMS.

2.1.3 Innovaciones Institucionales

Una importante innovación en el sistema es la creación de la Agencia Reguladora de la Seguridad Social. En lo que se refiere a aspectos institucionales, la innovación más relevante de la Ley 20.130 es la creación de la Agencia Reguladora de la Seguridad Social (Título X, Artículo 236 en adelante). Este organismo se crea como persona jurídica estatal

descentralizada del Estado (servicio descentralizado) teniendo como objetivos la evaluación y la regulación de la actividad de todos los prestadores de servicios de seguridad social en el país.

Se busca que las instituciones reguladas cumplan con los principios de universalidad, suficiencia, adecuación y sostenibilidad financiera en las prestaciones otorgadas. Además, entre otros cometidos, la Agencia deberá informar a los poderes Ejecutivo y Legislativo sobre la evolución de los pilares y programas de seguridad social, promover el conocimiento de derechos y obligaciones de los amparados por el sistema así como también recibir quejas por parte de éstos y promover investigaciones y planes de evaluación de los programas de seguridad social.

Todos los organismos que actúen en cualquiera de los subsistemas de seguridad social existentes serán sujetos regulados por la Agencia. Esto incluye a: i) todos los organismos públicos con funciones relativas a la seguridad social (BPS, dependencias de los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior encargados del pago de jubilaciones, retiros y subsidios); ii) Todas las personas públicas no estatales con cometidos de seguridad social (Cajas Paraestatales); iii) Entidades privadas que realicen actividades de seguridad social, incluyendo a las AFAPs y Sociedades Administradoras de Fondos complementarios para la previsión social.

La Agencia Reguladora tendrá poderes normativos, de supervisión y control, así como también poderes sancionatorios. En cuanto a los poderes normativos, se destaca que podrá dictar reglamentos con criterios generales o estándares de cumplimiento vinculados a los recursos financieros del sistema y su administración, criterios para la evaluación de futuras necesidades de prestaciones, egresos o reservas, estándares para el cálculo o determinación de acceso a prestaciones, dictar parámetros actuariales y reglamentos sobre el diseño técnico de fondos, subfondos y productos de los regímenes de ahorro individual, entre otras facultades.

Más allá de lo establecido en la ley, hasta el momento la Agencia no ha sido instaurada. Adicionalmente, no se establecieron créditos presupuestales en la última Ley de Rendición de Cuentas para su creación, por lo que es probable que esta Agencia no comience a funcionar durante este período de gobierno.

2.1.4 Parámetros de financiamiento

La reforma aprobada no incorporó cambios en las tasas de aportación, ni personales ni patronales. En términos más generales, puede plantearse que la reforma no introdujo innovaciones en lo que refiere a la estructura de ingresos del sistema, manteniendo su composición previa.

Este punto incluye a los regímenes especiales de contribución, como es el caso del sector rural, donde los aportes patronales se estiman en un porcentaje sustancialmente menor al régimen general. Sobre este caso particular, cabe señalar que el documento de recomendaciones de la CESS planteaba que deberían introducirse cambios en la tasa de aportación del sector rural, sugiriendo la creación de un grupo que analice en profundidad este tema. En este sentido, en la nueva ley, dentro de la Agencia Reguladora de la Seguridad Social, se crea una Comisión Técnica de Revisión de Exoneraciones de Contribuciones especiales de Seguridad Social y una Comisión Técnica Permanente de revisión de Servicios Bonificados, cuyos cometidos consisten justamente en la revisión y análisis de los servicios bonificados y regímenes de aportación especial. No obstante, en la medida en que la Agencia Reguladora no ha sido implementada, tampoco lo han hecho estas comisiones.

Aunque la tasa de contribución global no se modifica, existen cambios en los umbrales de aportación que determinan que porcentaje de los aportes que corresponden a cada pilar del sistema (Título II, Artículo 22). Dado que la reforma busca la convergencia entre regímenes, este cambio en la distribución de estos aportes de los trabajadores entre el pilar de reparto y el pilar de ahorro individual se aplica a todos los subsistemas, con la sola excepción de la Caja Notarial de Seguridad Social.

En el sistema anterior, establecido en la Ley N° 16.713, se definían aportes variables a BPS y AFAP de acuerdo con la opción del Artículo 8 y umbrales de ingresos. Quienes no optaron por la opción de capitalización voluntaria del artículo 8 aportan a BPS por la totalidad de sus ingresos si su salario es menor a \$78.770 (valores de 2023) y en caso de superar este

monto aportan por esta cantidad a BPS y el resto se destina a su AFAP. En el caso de los aportantes que optaron por el Artículo 8, quienes tienen salarios inferiores a \$78.770 dividen los aportes equitativamente entre BPS y AFAP, si el salario se ubica entre este monto y \$118.155 los aportes hasta \$78.770 se dividen entre BPS y AFAP de forma equitativa y lo restante se destina al BPS, y, finalmente, quienes tienen salarios por encima de \$118.155 aportan a BPS por la suma de \$78.770 y lo restante se destina a su AFAP. La tasa de aportación se mantiene fija en todos los casos en 15% de los ingresos computables (ver recuadro 3).

Recuadro 3

Distribución de aportes según PILARES del sistema



Fuente: Elaboración propia en base al anteproyecto de julio de 2022

Bajo el nuevo régimen, la tasa de aporte personal se mantiene y se fija una nueva distribución de aportes entre BPS y la AFAP de cada trabajador (Título II, Artículo 22). Para el total de los nuevos trabajadores, para los ingresos inferiores a la suma de \$118.155, un 10% de los ingresos serán aportes destinados al pilar de solidaridad intergeneracional y un 5% al pilar de ahorro individual. Desde este monto hasta los \$236.155 el 15% de la materia gravada corresponderá a la AFAP a la que cada individuo se encuentre afiliado.

Este cambio en la distribución de aportes se aplicará para todos los nuevos trabajadores o aportes por nuevas actividades de las personas. En detalle, las disposiciones relativas al primer pilar se aplicarán plenamente a todas las personas que ingresen al mercado de trabajo formal, a partir de la fecha de vigencia establecida en el numeral 4) del artículo 6º de la Ley 20.130, que ha quedado fijada en diciembre de 2023, cualquiera sea su edad y afiliación jubilatoria. También se aplicarán a quienes se encuentren en actividad e inicien una nueva actividad amparada por otra entidad del sistema a partir del primero de diciembre, en relación a esa actividad.

2.1.5 Vida Laboral y acceso a causal jubilatoria

En cuanto a las condiciones de acceso a la jubilación común, en el nuevo sistema no se cambia la cantidad de años de aportes del viejo régimen pero se modifica la edad necesaria para acceder a la causal jubilatoria, que se incrementa de 60 a 65 años. Este cambio se justifica en el incremento observado de la esperanza de vida de los ciudadanos del país en las últimas décadas. Adicionalmente, dado que se espera que ésta siga incrementándose en el futuro, la ley 20.130 establece una metodología de adecuación paramétrica de la edad para generar causal jubilatoria de acuerdo con los cambios observados en la esperanza de vida (Título III, Capítulo V, artículos 75 en adelante). Cabe señalar que las adecuaciones que surjan de la metodología propuesta no se aplican de forma automática, sino que, según la Ley 20.130, deberán ser recogidas en un proyecto de ley a presentar por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo.

El aumento de la edad de jubilación se aplicará de forma gradual (Artículo 35). Para las personas nacidas antes de 1973 se mantienen las condiciones del régimen previo. A su vez, para los nacidos entre 1973 y 1976 las condiciones varían progresivamente incrementándose un año la edad mínima necesaria para acceso a la causal, por cada año de nacimiento, es decir, los nacidos en 1973 necesitarán 61 años de edad para jubilarse, los nacidos en 1974 necesitarán 62 años y así sucesivamente. Por último, para los nacidos desde 1977 en adelante rige la nueva edad de 65 años como edad necesaria para el acceso a la causal jubilatoria común.

Cómo excepción a la edad normal de retiro, la ley incluye la causal jubilatoria por extensa carrera laboral para quienes cuentan un mayor número de años de aportes (Artículo 36). En particular, luego de una transición similar a la descrita en el párrafo anterior, las personas nacidas en 1976 o más adelante podrán configurar causal jubilatoria con 63 años de edad si presentan al menos 38 años de servicios con aportación efectiva o 64 años de edad y al menos 35 años de servicios con aportación.

También se propone como excepción a la edad normal de retiro la causal jubilatoria por desempeño en puestos de trabajo particularmente exigentes (Artículo 37). Esta nueva configuración de causal se orienta principalmente a los trabajadores del sector de la construcción y del sector rural, donde se requiere un alto grado de esfuerzo físico en su desempeño. Para alcanzar la jubilación se requieren al menos 60 años de edad y 30 años de servicios, de los cuales al menos 20 años deberán haberse cumplido en los puestos de trabajo considerados como de alto esfuerzo y en los últimos 10 años, al menos 5 deben haber sido dentro de la industria o sector de actividad amparado.

En cuanto al tiempo mínimo de aportación requerido para configurar causal jubilatorio común no se establecieron cambios, manteniendo los 30 años de requisito vigentes desde la reforma de 2008. A su vez, luego de los 65 años también se mantuvieron incambiadas las condiciones que otorgan flexibilidad en las combinaciones de edad y años de aportes que permiten el acceso a la causal jubilatoria (65 años de edad y 25 años de contribuciones; 66 años de edad y 27 años de contribuciones; 67 años de edad y 24 años de contribuciones; 68 años de edad y 21 años de contribuciones; 69 años de edad y 18 años de contribuciones y 70 años de edad y 15 años de contribuciones).

Finalmente, cabe señalar que los servicios considerados como bonificados, en caso de aprobarse el proyecto de ley, serán los mismos que los considerados previamente. Las bonificaciones modifican la edad y cantidad de años efectivamente necesarios para acceder a la causal jubilatoria. Si bien la ley crea una Comisión Técnica de revisión de servicios modificados al interior de la Agencia Reguladora para evaluar estos beneficios, esta comisión, al igual que la Agencia Reguladora, aún no han sido instauradas a la fecha de este informe.

2.1.6 Compatibilidad entre jubilación y actividad remunerada

Una innovación relevante que se introduce en la Ley 20.130 es la relacionada con la compatibilidad entre jubilación y actividad remunerada (Título VIII, Artículo 194 en adelante). En la legislación se plantea que las personas mayores deben poder mantener su actividad económica, sea a tiempo completo o parcial, de carácter dependiente o independiente, sin perjuicio de recibir prestaciones jubilatorias. Si bien se detallan algunos casos de incompatibilidad, en el régimen anterior la compatibilidad no aplicaba para la mayoría de las personas en la práctica, por lo que la nueva ley flexibiliza de forma significativa la posibilidad de retomar la actividad laboral percibiendo una prestación jubilatoria. Cabe destacar que los jubilados actuales que reingresen a alguna actividad compatible con su jubilación no recibirán ninguna rebaja en su jubilación. Lo mismo aplica para los futuros jubilados, que recibirán la prestación que les corresponda pero sin la posibilidad de acceder al suplemento solidario, que solo aplica cuando la persona se jubila completamente.

Los jubilados que continúen en actividad realizarán aportes personales a una AFAP en una cuenta especial. El ahorro individual generado podrá ser complemento a las prestaciones generadas así como también podrá ser usado en caso de enfermedades graves del titular o por quienes puedan ser beneficiarios de la pensión por sobrevivencia.

La reforma también introduce cambios en el derecho a la jubilación parcial (Artículo 203 en adelante). Se destaca que previo a la reforma esto era posible para aquellos trabajadores que continuaban trabajando como dependientes para el mismo empleador y reducían su salario y horario de trabajo a la mitad, nunca superando las 4 horas diarias. Bajo la nueva ley, acceden a la jubilación parcial flexible los trabajadores que calificaban en el régimen anterior, pero deben reducir en al menos una tercera parte tanto su horario laboral como su salario.

2.1.7 Parámetros de Jubilación

En lo que se refiere a los principales parámetros para el cálculo de las jubilaciones, la Ley 20.130 establece cambios tanto en el cómputo del sueldo básico jubilatorio (SBJ) y como en las tasas de reemplazo aplicadas al SBJ para la determinación del monto jubilatorio.

En primer lugar, se introduce una leve modificación en el cálculo del sueldo básico jubilatorio (SBJ). En el régimen previo, el cálculo de las jubilaciones de BPS considera el mayor ingreso entre el promedio de los últimos 10 años y el promedio de los 20 mejores años, con el tope de que el promedio de los últimos 10 años no pueden superar al promedio de los mejores 20 en más de un 5%. Bajo el nuevo régimen, solamente se considera el ingreso promedio de los 20 años de mayor remuneración en la vida laboral de cada persona para el cálculo jubilatorio. El proyecto originalmente enviado al parlamento extendía el período de cálculo a 25 años, pero finalmente en la discusión parlamentaria esa opción no contó con apoyo suficiente.

En cuanto a la tasa de reemplazo o a la tasa de adquisición de derechos para la jubilación común, se propone una fórmula donde se multiplica a los años de aportes por un coeficiente de adquisición (Artículo 46). En el régimen de reparto, la jubilación de cada individuo se determina aplicando al sueldo básico jubilatorio una tasa de adquisición de derechos (TAdD) que es creciente con la edad de las personas, la que a su vez se multiplica por la cantidad de años de servicios. El producto entre la TAdD y el número de años de servicio no podrá exceder del 85%. En resumen, el cálculo jubilatorio se obtiene de la siguiente manera:

$$\text{Jubilación BPS} = \text{SBJ} * \text{TAdD} * \text{Cantida de años de servicios computados}^4$$

en donde la tasa de adquisición de derechos (TAdD) se define de acuerdo con la edad al retiro de la siguiente forma:

<i>Edad al cese</i>	<i>TAdD por año computado</i>
60	1,20%
61	1,26%
62	1,31%
63	1,37%
64	1,43%
65	1,50%
66	1,57%
67	1,66%
68	1,75%
69	1,85%
70	1,96%

La combinación de las tasas de adquisición con los años de aportes configura un esquema de tasas de reemplazo con una estructura levemente diferente a la vigente en el régimen previo. Si bien la tasa de reemplazo obtenida en la nueva ley para la edad normal de retiro (65 años) y treinta años de servicios (45%) coincide con la tasa de reemplazo establecida en el régimen previo para la combinación de 60 años (edad normal de retiro en el régimen previo) y treinta años de servicios, esto no se cumple para todas las combinaciones posibles. Es decir, la matriz de reemplazos no se traslada 5 años hacia adelante manteniendo los mismos valores del régimen anterior (ver Recuadro 4). Como diferencia a señalar, destaca que la nueva matriz de reemplazos otorga un mayor premio a la postergación del retiro, es decir, crece de forma más importante con la edad que lo que ocurría en el régimen anterior.

La asignación de jubilación por incapacidad total se realiza de forma análoga. La tasa de adquisición de derechos en este caso será la que le hubiese correspondido al trabajador en caso de haber continuado en actividad con una densidad de cotización completa hasta reunir los requisitos necesarios de años de edad y servicios para la causal jubilatoria común. Al valor correspondiente se añaden complementos tanto para las personas con hijos menores como para aquellos que se encuentren en situación de dependencia de cuidado de terceros.

La aplicación de estos nuevos parámetros para el cálculo de las jubilaciones se aplicará de forma gradual a lo largo de un período de transición extenso. En primer lugar, tenemos que los regímenes jubilatorios anteriores al propuesto serán aplicables para todas aquellas personas que configuren causal jubilatoria antes del 31 de diciembre de 2032, independientemente de cuándo efectivamente se jubilen (Artículo 15). Por su parte quienes configuren causal jubilatoria desde el primer día de enero de 2033, los regímenes jubilatorios anteriores serán aplicables parcialmente de acuerdo a la convergencia y regla de proporcionalidad (Artículo 17). Esta transición culmina en el año 2043, donde los nuevos parámetros de cálculo de la jubilación rigen plenamente. De esta forma, la reforma se implementará a través de una transición larga con una duración de 20 años.

⁴ Si el producto de la TAdD y los años de servicio supera al 85%, entonces el cálculo jubilatorio se obtendrá considerando el 85% del SBJ.

Recuadro 4.

Tasas de reemplazo por edad y años de contribución: Régimen vigente de BPS y proyecto de reforma⁵

	Régimen Anterior: Causal común										
	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
30	0,45	0,47	0,49	0,51	0,53	0,55	0,57	0,59	0,61	0,63	0,65
31	0,46	0,48	0,5	0,52	0,54	0,56	0,58	0,6	0,62	0,64	0,66
32	0,47	0,49	0,51	0,53	0,55	0,57	0,59	0,61	0,63	0,65	0,67
33	0,48	0,5	0,52	0,54	0,56	0,58	0,6	0,62	0,64	0,66	0,68
34	0,49	0,51	0,53	0,55	0,57	0,59	0,61	0,63	0,65	0,67	0,69
35	0,5	0,52	0,54	0,56	0,58	0,6	0,62	0,64	0,66	0,68	0,7
36	0,505	0,53	0,55	0,57	0,59	0,61	0,63	0,65	0,67	0,69	0,71
37	0,51	0,535	0,56	0,58	0,6	0,62	0,64	0,66	0,68	0,7	0,72
38	0,515	0,54	0,565	0,59	0,61	0,63	0,65	0,67	0,69	0,71	0,73
39	0,52	0,545	0,57	0,595	0,62	0,64	0,66	0,68	0,7	0,72	0,74
40	0,525	0,55	0,575	0,6	0,625	0,65	0,67	0,69	0,71	0,73	0,75
41	0,525	0,555	0,58	0,605	0,63	0,655	0,68	0,7	0,72	0,74	0,76
42	0,525	0,555	0,585	0,61	0,635	0,66	0,685	0,71	0,73	0,75	0,77
43	0,525	0,555	0,585	0,615	0,64	0,665	0,69	0,715	0,74	0,76	0,78
44	0,525	0,555	0,585	0,615	0,645	0,67	0,695	0,72	0,745	0,77	0,79
45	0,525	0,555	0,585	0,615	0,645	0,675	0,7	0,725	0,75	0,775	0,8
46	0,525	0,555	0,585	0,615	0,645	0,675	0,705	0,73	0,755	0,78	0,805
47	0,525	0,555	0,585	0,615	0,645	0,675	0,705	0,735	0,76	0,785	0,81
48	0,525	0,555	0,585	0,615	0,645	0,675	0,705	0,735	0,765	0,79	0,815
49	0,525	0,555	0,585	0,615	0,645	0,675	0,705	0,735	0,765	0,795	0,82
50	0,525	0,555	0,585	0,615	0,645	0,675	0,705	0,735	0,765	0,795	0,825
	Ley 20.130										
	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
30	0,36	0,378	0,393	0,411	0,429	0,45	0,471	0,498	0,525	0,555	0,588
31	0,372	0,3906	0,4061	0,4247	0,4433	0,465	0,4867	0,5146	0,5425	0,5735	0,6076
32	0,384	0,4032	0,4192	0,4384	0,4576	0,48	0,5024	0,5312	0,56	0,592	0,6272
33	0,396	0,4158	0,4323	0,4521	0,4719	0,495	0,5181	0,5478	0,5775	0,6105	0,6468
34	0,408	0,4284	0,4454	0,4658	0,4862	0,51	0,5338	0,5644	0,595	0,629	0,6664
35	0,42	0,441	0,4585	0,4795	0,5005	0,525	0,5495	0,581	0,6125	0,6475	0,686
36	0,432	0,4536	0,4716	0,4932	0,5148	0,54	0,5652	0,5976	0,63	0,666	0,7056
37	0,444	0,4662	0,4847	0,5069	0,5291	0,555	0,5809	0,6142	0,6475	0,6845	0,7252
38	0,456	0,4788	0,4978	0,5206	0,5434	0,57	0,5966	0,6308	0,665	0,703	0,7448
39	0,468	0,4914	0,5109	0,5343	0,5577	0,585	0,6123	0,6474	0,6825	0,7215	0,7644
40	0,48	0,504	0,524	0,548	0,572	0,6	0,628	0,664	0,7	0,74	0,784
41	0,492	0,5166	0,5371	0,5617	0,5863	0,615	0,6437	0,6806	0,7175	0,7585	0,8036
42	0,504	0,5292	0,5502	0,5754	0,6006	0,63	0,6594	0,6972	0,735	0,777	0,8232
43	0,516	0,5418	0,5633	0,5891	0,6149	0,645	0,6751	0,7138	0,7525	0,7955	0,8428
44	0,528	0,5544	0,5764	0,6028	0,6292	0,66	0,6908	0,7304	0,77	0,814	0,85
45	0,54	0,567	0,5895	0,6165	0,6435	0,675	0,7065	0,747	0,7875	0,8325	0,85
46	0,552	0,5796	0,6026	0,6302	0,6578	0,69	0,7222	0,7636	0,805	0,85	0,85
47	0,564	0,5922	0,6157	0,6439	0,6721	0,705	0,7379	0,7802	0,8225	0,85	0,85
48	0,576	0,6048	0,6288	0,6576	0,6864	0,72	0,7536	0,7968	0,84	0,85	0,85
49	0,588	0,6174	0,6419	0,6713	0,7007	0,735	0,7693	0,8134	0,85	0,85	0,85
50	0,6	0,63	0,655	0,685	0,715	0,75	0,785	0,83	0,85	0,85	0,85

⁵ Las tablas con las tasas de reemplazo actuales para el resto de los subsistemas se presentan en el Anexo Metodológico.

2.1.8 Pensiones

La nueva ley modifica las condiciones de acceso a la pensión por sobrevivencia (Título III, Capítulo IV, Artículo 52 en adelante). Se introducen modificaciones tanto en el mínimo de ingresos de las personas para calificar como beneficiarias como en el vínculo que debió mantener el beneficiario con el generador de la pensión. Por el contrario no se introducen modificaciones en relación al régimen previo respecto a la cantidad de años que las personas reciben pensión de acuerdo con la edad del beneficiario.

En relación al vínculo entre las personas para calificar como beneficiario de una pensión por sobrevivencia se establece un mínimo de años de matrimonio o concubinato (Artículo 56). En el régimen anterior no se exigía un mínimo temporal en el vínculo matrimonial o concubinario de las personas para el acceso a la pensión. En el nuevo régimen se exige un mínimo de dos años de matrimonio para las personas viudas o divorciadas y de cinco años para el vínculo concubinario, incluyéndose los años de matrimonio si se hubiesen casado. Esta antigüedad en los vínculos no se exige en el caso de las personas tengan hijos en común.

En lo referido a los umbrales de ingresos estipulados para calificar como beneficiario de una pensión de sobrevivencia, también se introducen cambios. En el caso de las mujeres, dicho umbral, que en el régimen anterior estaba fijado en \$215.000 como ingresos nominales mensuales, irá decreciendo a razón de \$6.500 por año de vigencia de la ley hasta alcanzar un nivel de \$150.000 a valores de 2022. En el caso de los hombres, desde la vigencia de la ley, tendrán el mismo umbral que las mujeres de \$150.000 pesos mensuales. El mismo límite se establece para los afiliados de los demás subsistemas jubilatorios (Artículo 59).

También existen modificaciones en las condiciones de acceso a la pensión por vejez o invalidez. En el caso de la pensión por vejez, si los ingresos propios de cualquier naturaleza superan el valor de una pensión, entonces se descuenta el 50% de los ingresos al monto de la prestación, y si los ingresos superan el valor de dos pensiones por vejez no se tiene derecho a la prestación. En el caso de las pensiones por invalidez, se deduce un 33% del excedente si los ingresos por actividad superan el monto de tres pensiones por invalidez. Esto es en el caso de incapacidad común, en caso de incapacidad severa no se relevará ningún tipo de ingresos ni propios ni de familiares.

Adicionalmente, se consideran en las condiciones de acceso a las pensiones los ingresos líquidos de los familiares civilmente obligados a prestar alimentos al potencial beneficiario. Los familiares obligados son los cónyuges o concubinos, padres, hijos, hermanos, abuelos, nueras, yernos y suegros. En caso de convivencia, estos ingresos deben ser en promedio menores a 4 BPC por persona. Si los ingresos superan este límite, por el excedente se deducirá el 33% al monto de la prestación. Los topes de ingresos se incrementan para el caso de los familiares no convivientes, dependiendo de si el familiar tiene menores o personas incapaces a cargo y si son solteros o casados. Nuevamente, en caso de ingresos superiores se deduce el 33% de la pensión por el excedente. Se debe recordar en este punto la inclusión del adicional a las prestaciones no contributivas por vejez e invalidez. El derecho básico a percibir de pensión por los beneficiarios es de \$15.197 en ambos casos, a lo que se deduce lo que corresponda de acuerdo con los ingresos propios y los ingresos de familiares. No obstante, si cumple con las condiciones descritas en la sección 2.1.2, entonces puede percibir esta partida adicional cuya fórmula se describe en la misma sección.

2.1.9 Subsistemas

En el proyecto se establece que todas las instituciones que administran los diferentes subsistemas estarán comprendidas en el nuevo Sistema Previsional Común (Artículo 5). Esto incluye al Banco de Previsión Social, a la Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS), la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU), el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP) y el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA), así como a las Administradoras de Fondos Previsionales y a las Aseguradoras en tanto actúen en seguros previsionales. Esto no implica que todos los subsistemas convergerán a un mismo modelo previsional, aunque si existe una unificación legal. A diferencia de lo que ocurría con los regímenes previos, donde cada subsistema estaba regido por una ley diferente, la Ley 20.130 establece las características del sistema en su globalidad.

La creación del Sistema Previsional Común avanza en la convergencia del sistema aunque esta dista mucho de ser completa. La ley establece una convergencia bastante amplia en términos de los parámetros de cálculo jubilatorio, la estructura de pilares del régimen contributivo y los períodos de transición entre el régimen previo y las nuevas características del sistema. No obstante, aún en el caso del acceso a causal jubilatoria y cálculo de las jubilaciones persisten aspectos específicos asociados a cada subsistema. Por otro lado, la Caja Notarial de Seguridad Social está inicialmente, aunque sujeto a evaluación, excluida del régimen mixto (Artículo 14). La Ley incorpora todo un conjunto de disposiciones particulares aplicables a los diferentes subsistemas en el Título XI, Artículo 257 en adelante).

En los casos especiales del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas y del Servicio de Retiros y Pensiones Policiales se establece que, sin perjuicio de la convergencia entre regímenes, se mantengan las distinciones que se realizan entre el personal combatiente o de comando y el personal que cumple funciones administrativas o de apoyo en el primer caso, y el personal no ejecutivo en el segundo caso. El personal combatiente o de comando mantiene un régimen excepcional diferente a los parámetros establecidos para el sistema previsional común, por lo que en estos dos subsistemas el proceso de convergencia no es completo.

En el caso del SRPFFAA, se fijan nuevas edades de retiro obligatorio, incrementando las vigentes entre dos y cinco años de acuerdo con el grado de cada individuo (Artículo 279). El retiro obligatorio considera, únicamente, al personal de comando y combatiente, mientras que el resto del personal sólo configuraría causal en forma voluntaria o por cumplimiento de la edad máxima para funcionarios públicos. Cabe señalar que si bien las edades establecidas para el retiro obligatorio se incrementan, en general lo hacen en igual o menor medida de lo establecido para la edad normal de retiro del Sistema Previsional Común, por lo que la heterogeneidad relativa entra sistemas en varios casos se incrementa.

En el caso de las tres Cajas Paraestatales (Notarial, Profesional y Bancaria), la ley establece que deberán mantener, y en caso necesario recomponer, cierto nivel mínimo de reservas que permitan asegurar la sustentabilidad de los respectivos regímenes (Título XI, Capítulo II, Artículo 261). La metodología para el cálculo de este nivel será determinada por la Agencia Reguladora de Seguridad Social, así como también los escenarios y supuestos a aplicar a efectos de los instrumentos técnicos de valuación. Se establece que cada Caja deberá presentar al Poder Ejecutivo y la Agencia Reguladora de Seguridad Social, cada dos años, estudios que incluyen el nivel de reservas, el balance actuarial del fondo, proyecciones de las variables demográficas y económico-financieras a corto, mediano y largo plazo y un análisis de equilibrio individual (Artículo 262).

2.1.10 Pilar de ahorro individual

El Fondo de Ahorro Previsional administrado por las AFAP, se compone en la nueva ley de tres subfondos (Título V, Artículo 103). El primero de ellos es el Subfondo de Crecimiento, que se compondrá de los aportes realizados por los afiliados hasta los 40 años de edad, momento a partir del cual se traspasa lo ahorrado, de a fracciones estipuladas, al Subfondo de Acumulación. La creación del Subfondo de Crecimiento se encuentra en línea con las recomendaciones de la CESS, que sugería la creación de un nuevo subfondo con criterio de determinación siguiendo a las edades de los afiliados que se oriente al crecimiento de la inversión en las edades más jóvenes. Una vez los fondos sean pasados al Subfondo de Acumulación, éstos se mantendrán ahí hasta que el afiliado alcance una edad seis años inferior a la edad normal de retiro que le resulte aplicable, momento a partir del cual se traspasan los fondos al Subfondo de Retiro, nuevamente en fracciones estipuladas. Sin perjuicio de lo antedicho, los afiliados podrán elegir por integrar sus ahorros en el fondo que prefieran.

En lo que se refiere al período de desacumulación del pilar de ahorro individual, se establece que, en línea con el régimen actual, los beneficiarios tendrán derecho a una prestación mensual vitalicia a cargo de una empresa aseguradora, cuyo monto estará determinado por los aportes de los individuos, la rentabilidad y las tablas correspondientes de expectativa de vida al momento de la solicitud de la prestación (Título IV, Artículo 86). Se considera una salvedad para las personas en situación de enfermedad terminal, en cuyo caso podrán variar los montos indicados para la prestación. El acceso a esta renta vitalicia se configura a partir de los 65 años de edad, aun cuando no hayan configurado causal jubilatorio ni cesado su actividad, terminando los aportes a este régimen de acumulación.

Además, bajo ciertos supuestos, los individuos podrán obtener una prestación en forma de capital, a opción de cada persona, equivalente al 9% del saldo acumulado en las cuentas de ahorro individual, sea éste obligatorio, voluntario o complementario. Esto se dará cuando difieran el acceso a la jubilación un mínimo de tres años luego de configurada la causal en el régimen de solidaridad intergeneracional o continúen en actividad (Artículo 87). Si optan por esta opción, la jubilación se determinará de acuerdo al saldo luego de deducido el pago en capital. Se destaca, también, que cuando el afiliado se haya incapacitado de forma absoluta y permanente para todo trabajo, pero no pueda acceder a jubilación por incapacidad total se podrá, a opción del afiliado, otorgar los fondos acumulados en la cuenta de ahorro individual o transferir los fondos a una aseguradora. Esta opción también es válida bajo ciertas condiciones para afiliados no residentes en Uruguay (Artículo 92).

Por último, en cuanto a los regímenes voluntarios y complementarios (Pilar 3), la ley establece dos modalidades de ahorro: el ahorro voluntario individual, plan de ahorro por consumo (Título VI, Artículo 125 en adelante). El ahorro individual, definido en el Artículo 128 refiere a los ahorros constituidos en cuentas de ahorro voluntario mediante recursos no comprendidos en el aporte previsional obligatorio. Todos los individuos, incluso aquellos no comprendidos en el régimen de ahorro individual obligatorio, con o sin vinculación con el mercado laboral, podrán estar comprendidos en estos regímenes voluntarios. Respecto al plan de ahorro por consumo (Artículo 132 en adelante), la Ley 20.130 faculta al Poder Ejecutivo a asignar a dicho plan los dos puntos porcentuales de la tasa de impuesto al valor agregado a que refiere el Artículo 87 del Título 10 del Texto Ordenado 1996. Esta segunda modalidad no está operativa en la actualidad quedando sujeta a la implementación por parte del Poder Ejecutivo.

2.1.11 Resumen comparativo del proyecto en relación al régimen vigente

	<i>Sistema vigente</i>	<i>Ley 20.130</i>
Estructura		
	4 pilares	4 pilares, generando una opción nueva para el pilar 3 de ahorro voluntario, aún no implementada
	Pensión no contributiva homogénea	Pensión no contributiva homogénea + suplemento solidario (dependiente de la cantidad de aportes realizados)
	Algunos cometidos regulatorios a cargo de la Dirección Nacional de Seguridad Social dependiente del MTSS	Creación de la Agencia Reguladora de Seguridad Social (aún no implementada)
	Aporte opcional al pilar de ahorro individual con ingresos debajo de cierto umbral	Todos los cotizantes aportan al pilar de ahorro individual de forma obligatoria
Parámetros de financiamiento		
	Aportes variables a BPS y AFAP de acuerdo con opción de Artículo 8 y umbrales de ingresos	Aportes fijos según umbrales de ingresos a BPS y AFAP
	No existe ningún mecanismo de adecuación periódica y automática de los parámetros	Incorporación de mecanismos de adecuación periódica y automática de los parámetros según esperanza de vida

Vida laboral		
	60 años como edad mínima para configurar causal jubilatorio común	65 años como edad mínima para configurar causal jubilatorio común
	Compatibilidad entre jubilación y actividad no aplica a la mayoría de las personas en la práctica	Criterios alternativos para lograr la compatibilidad entre jubilación y actividad remunerada
	Configuración causal jubilatorio por edad avanzada: <ul style="list-style-type: none"> - 25 años de servicios y 65 de edad - 23 años de servicios y 66 de edad - 21 años de servicios y 67 de edad - 19 años de servicios y 68 de edad - 17 años de servicios y 69 de edad - 15 años de servicios y 70 de edad El Causal por Edad avanzada solo considera la combinación de 15 años de servicios y 70 años de edad en la CNSS y la CJPPU	Configuración causal jubilatorio luego de los 65 años: <ul style="list-style-type: none"> - 25 años de servicios y 65 de edad - 23 años de servicios y 66 de edad - 21 años de servicios y 67 de edad - 19 años de servicios y 68 de edad - 17 años de servicios y 69 de edad - 15 años de servicios y 70 de edad Homogéneo para todos los subsistemas
	Causales jubilatorios común, por edad avanzada o por incapacidad	Creación de nuevos causales jubilatorios: por extensa carrera laboral y jubilación anticipada por la naturaleza de la actividad
	Derecho a jubilación parcial (en ciertos casos) cuando se reduce en 50% el horario y el salario	Derecho a jubilación parcial (en ciertos casos) cuando se reduce a un tercio el horario y el salario
Parámetros de jubilación		
	Heterogeneidad entre sistemas BPS y CJPB: Mayor entre los últimos 10 años o 20 mejores (en BPS los últimos 10 años no pueden superar en más de 5% a los mejores 20 años) CNSS: 30 mejores años (para escribanos) CJPPU: 3 últimos años (para profesionales) SRPFFAA y SRPP: últimos 60 meses	20 años de asignaciones computables consideradas para el SBJ La CNSS será una excepción, manteniendo los mejores 30 años (para escribanos)
	Tasa de reemplazo mínima: CNSS 40% del SBJ BPS y SRPFFAA: 45% CIPB, CJPPU y SRPP: 50%. Bonificaciones por años de servicios y edad	Tasa de adquisición de derechos que se multiplica los años computables cuyo valor se determina en función de la edad efectiva de jubilación. Para la edad normal la tasa de reemplazo queda fijada en 45%
	Tasa de reemplazo para jubilación y subsidio transitorio por incapacidad laboral fijada 20 pp. por encima de la asignación por causal común. En CJPB está fijada 15 pp. por encima de la asignación por causal común.	Para prestaciones por incapacidad se aplica la tasa de adquisición de derechos correspondiente a la edad normal de retiro multiplicada por el tiempo de servicios necesario
	Las edades de retiro obligatorio en el SRPFFAA se fijan de acuerdo al grado, en el rango de 48 a 65 años	En SRPFFAA, incremento de edad de retiro obligatorio entre 2 y 5 años de acuerdo al grado. Retiro obligatorio sólo válido para personal de comando y combatiente
Pensiones de sobrevivencia		
	Sin mínimo de años de matrimonio para acceso a pensión por sobrevivencia	Mínimo 3 años de matrimonio para acceso a pensión por sobrevivencia y 5 en caso de concubinato (excepto cuando haya hijos en común)
	Distintos umbrales de ingreso por sexo para acceso de pensión por sobrevivencia. Esto no rige para la CJPB donde no hay umbrales de ingresos ni diferencias por sexo.	Mismo umbral de ingreso por sexo para acceso de pensión por sobrevivencia

Pilar de ahorro individual		
	Subfondos de acumulación y de retiro	Subfondos de crecimiento, acumulación y retiro. El nuevo sub-fondo está orientado al crecimiento de la inversión en edades más jóvenes
	Sin opción de prestación en forma de capital	Bajo ciertos supuestos se añade la opción de prestación en forma de capital
	Opción de ahorro voluntario en cuenta de pilar de ahorro individual	Opción de ahorro voluntario individual y ahorro por consumo (aún no implementada)

Fuente: Elaboración propia

2.2 El proyecto impulsado por el PIT-CNT

El pasado 14 de setiembre el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT-CNT) presentó una papeleta a la Corte Electoral para interponer un recurso de reforma constitucional en relación al sistema de seguridad social. Aprobada la papeleta, se ha iniciado un proceso para la modificación del texto constitucional en donde el PIT-CNT debe obtener la cantidad de firmas necesarias para convocar el plebiscito, fijada en el 10% del padrón electoral del país – aproximadamente 270.000 firmas –, para el mes de abril de 2024.

El plebiscito plantea, entre otras cosas, que se disponga en la Constitución de la República a la seguridad social como un derecho humano fundamental no susceptible de lucro. Esto implica que además de que se cumplan los principios de universalidad, solidaridad social intra e intergeneracional, integralidad, participación social, afiliación obligatoria y suficiencia de las prestaciones, el sistema se organice exclusivamente a través del Estado y de personas públicas no estatales.

La papeleta busca establecer en la constitución temas vinculados al acceso a la causal jubilatoria, estructura organizacional del sistema y suficiencia mínima de las prestaciones. De esta forma, si bien la papeleta impulsada es un texto corto, de apenas dos páginas, su contenido generaría cambios muy significativos en términos de las principales dimensiones del análisis previsional, esto es, cobertura, suficiencia y sostenibilidad.

En materia de cobertura, la papeleta restaura las condiciones de acceso a la causal jubilatoria del régimen general, previo a la Ley 20.130. Se establece que la edad mínima de retiro es de 60 años y 30 años de contribuciones. En este sentido, la aprobación de la papeleta descartaría cualquier impacto sobre la cobertura respecto a la situación previa a la entrada en vigencia de la Ley 20.130. Recordar que no es esperable que la reciente reforma tenga impactos en los indicadores de cobertura luego de los 70 años, pero el previsible incremento en la edad de retiro debería generar una reducción moderada en la cobertura pasiva si se toma como umbral los 65 años de edad y una contracción significativa si se considera como umbral para el cálculo los 60 años de edad.

La papeleta del PIT-CNT tendría un impacto relevante sobre la suficiencia de las prestaciones, en particular sobre aquellas más reducidas. Esto es consecuencia de que el texto a plebiscitarse indica que ninguna jubilación o pensión podría ser inferior al salario mínimo nacional. A valores del 2023, el Salario Mínimo Nacional está establecido en \$21.107, mientras que la jubilación mínima, al igual que el mínimo para las pensiones de sobrevivencia se ubica en \$17.263 (18% por debajo) y la pensión no contributiva por vejez o invalidez en \$15.197 (28% por debajo).

A su vez, de acuerdo con la papeleta, la entrada en vigor de la reforma no implicará la pérdida o disminución de los beneficios o derechos de seguridad social previstos en leyes anteriores. Esta parte del texto pretende que no operen otros cambios paramétricos posteriores a la eventual aprobación del texto constitucional, que actúen reduciendo las prestaciones. Según se explicita, el Estado en ningún caso podrá otorgar prestaciones inferiores a las que resulten de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 16.713, que regía el sistema anterior previo a la reforma, y en la Ley N° 18.395, que introdujo modificaciones a la norma antes mencionada. Si bien no se menciona explícitamente la reciente ley 20.130, de

la primera parte del texto, se desprendería que el suplemento solidario creado en esta ley debería mantenerse en caso de resultar favorable el plebiscito.

Finalmente, respecto a la estructura del sistema, la papeleta plantea la eliminación del pilar de ahorro individual del sistema previsional. En concreto, se establece que el Sistema de Seguridad Social “se organizará y gestionará exclusivamente a través del Estado y de personas públicas no estatales, quedando prohibidos los sistemas de ahorro individual con destino jubilatorio”. A su vez se establece que las AFAP deberían cesar sus actividades en 24 meses luego de aprobada la reforma. La justificación de la eliminación de las AFAP del sistema radica en que se busca eliminar el lucro financiero. Aquellas personas afiliadas al pilar de ahorro individual de acuerdo con la Ley 16.713 se incorporarán íntegramente al régimen de reparto administrado por el BPS, con carácter retroactivo a la fecha de afiliación. El carácter retroactivo a dado lugar a diferentes interpretaciones respecto a su implicancia sobre las personas ya jubiladas por el régimen de la Ley 16.713.

La papeleta establece que la forma de llevar a cabo el traspaso de los fondos acumulados en las AFAPS es a través de un fideicomiso de administración firmado por el BPS. El texto plantea que se encomiende al Banco de Previsión Social en carácter de fideicomitente a celebrar un contrato de fideicomiso de administración que se compondrá de los fondos acumulados en el pilar de ahorro individual, es decir, los fondos de las AFAPs. A estas administradoras no les corresponderá ninguna indemnización por lucro cesante.

En resumen, en términos de las principales dimensiones de seguridad social, podría plantearse que la reforma impulsada por el PIT-CNT apunta a mejorar la suficiencia de las prestaciones, evitando cualquier tipo de consecuencia en materia de cobertura, lo que evidentemente debilita el pilar de sostenibilidad. Más allá de las potenciales consecuencias legales que algunos juristas han advertido en caso de aprobarse la reforma, el impacto esperado en materia de cobertura suficiencia y sostenibilidad parece partir de un diagnóstico totalmente diferente al que originalmente motivó el inicio del proceso reformista. Esto es, mientras que el proceso de discusión de la reforma previsional comenzó motivado por evitar los desafíos proyectados en términos de la sostenibilidad financiera del sistema para las próximas décadas, la reforma a plebiscitarse profundiza los problemas de sostenibilidad.

Capítulo 3

La suficiencia de las prestaciones en los regímenes alternativos y su impacto esperado en términos de la sostenibilidad del sistema

Como fuera mencionado anteriormente, para un análisis de un sistema de seguridad social se deben considerar tres aspectos fundamentales: cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera. Esto es planteado por CEPAL (2018), en donde se comenta que si bien la evaluación de cualquier sistema previsional abarca múltiples dimensiones, las tres anteriores constituyen las dimensiones clave.

La cobertura hace referencia, en términos sencillos, a la cantidad de gente que alcanza el sistema. Uruguay actualmente presenta una muy buena cobertura en su sistema previsional, tanto en la etapa activa como en la pasiva. En cuanto a la población activa, según CESS (2021), el país ha alcanzado en los últimos años valores altos en la comparación histórica. Particularmente, el porcentaje de cotizantes entre la población económicamente activa se ubicaba en 2021 en el entorno del 80% y la densidad de cotización se ubicaba cerca del 63% para las mujeres y del 69% para los hombres en el 2019. En lo que refiere a la cobertura de la etapa pasiva, el porcentaje de personas mayores de 65 años que reciben algún beneficio del sistema previsional en el país se encontraba en el orden del 95% en el año 2017 (Zunino et al., 2019).

La reciente reforma, a través de la postergación del retiro, tenderá a reducir los indicadores de cobertura pasiva, teniendo como contrapartida un fortalecimiento de la dimensión de sostenibilidad. La cobertura pasiva se aproxima habitualmente como la ratio entre la cantidad de pasivos mayores de 65 años y el total de la población en dicha franja etaria. Como se discutió en la sección anterior, la reciente reforma no incrementa las exigencias de acceso a prestaciones contributivas, más allá del incremento de la edad normal de retiro desde los 60 a los 65 años. Sin embargo, esta medida probablemente determinará una edad promedio de retiro superior a los 65 años. En este sentido, el potencial impacto en los indicadores de cobertura que se observará cuando las personas comiencen a retirarse de acuerdo a los requisitos de esta nueva ley se explica por un efecto postergación del retiro, más que por una contracción real de la cobertura. Este efecto postergación de retiro, no obstante, reduce el stock de pasividades (al pagarse las jubilaciones por un período menos prolongado de tiempo a cada persona) impactando a la baja sobre el gasto en pasividades.

Por su parte, la dimensión de suficiencia hace referencia a la generosidad de las prestaciones, es decir, a la adecuación de los montos a las necesidades de sus beneficiarios. Para la medición de la suficiencia se pueden utilizar múltiples indicadores. A nivel agregado, dentro de las medidas más extendidas se encuentra la comparación del valor monetario promedio de las prestaciones con indicadores tales como la línea de pobreza de cada país, el salario mínimo de los trabajadores o el ingreso promedio per cápita de la población en general. A nivel individual, el indicador natural de la suficiencia es la tasa de reemplazo, medida que calcula el porcentaje que representan las prestaciones de pasividad de los beneficiarios respecto al ingreso de cada trabajador previo al retiro. Al igual que ocurre con la cobertura, existe un dilema evidente entre las dimensiones de suficiencia y sostenibilidad financiera del sistema. Para un nivel dado de cobertura, una reducción en el monto promedio de las prestaciones deriva en una contracción del gasto en pasividades, reduciendo el esfuerzo social necesario para financiarlas.

Uruguay alcanza valores satisfactorios en los indicadores de la dimensión de suficiencia. En primer lugar, en términos agregados, se tiene que sólo un 2% de las personas mayores a 65 años se encontraban por debajo de la línea de pobreza en 2022, cuando para la población total la incidencia de la pobreza alcanzó al 9,9%, de acuerdo con los datos presentados del INE. Adicionalmente, la relación entre la jubilación mínima y el salario medio de los trabajadores mostró una tendencia sostenida al alza en lo que va del siglo (Zunino et al., 2019). A nivel individual, en el mismo año el indicador de la tasa de reemplazo se ubicaba en 66% para el promedio de los trabajadores de todo el sistema previsional uruguayo (Zunino et al., 2019). A diferencia de la dimensión de cobertura, el impacto de la reforma en el dilema entre suficiencia y sostenibilidad es menos claro, debido a que no es evidente el impacto de la reforma en las pasividades promedio. Sobre este punto profundiza este capítulo en las siguientes secciones.

Por último, la sostenibilidad financiera del sistema refiere a una trayectoria de egresos que sea factible de financiar a lo largo del tiempo. Se debe notar que sostenibilidad financiera no implica que exista una igualdad entre ingresos contributivos y egresos por prestaciones al interior del sistema, sino que simplemente, tal y como plantean Rofman y Lucchetti (2006), un sistema previsional es considerado sostenible cuando la sociedad y el estado pueden mantenerlo en funcionamiento sin deteriorar las cuentas fiscales. Nuevamente, múltiples indicadores se pueden utilizar en la medición de esta dimensión, siendo el más común el gasto público en seguridad social. En este trabajo, precisamente vamos a analizar la dimensión de sostenibilidad a través del indicador de gasto previsional en relación al PIB en conjunto con la evolución prevista del déficit IVS del sistema.

Como punto de partida del diagnóstico, cabe señalar que Uruguay ha enfrentado en los últimos años problemas en la sostenibilidad financiera de su sistema previsional. Según se presenta en el Informe Diagnóstico de la CESS, el gasto público previsional alcanzó 11 puntos del PIB de Uruguay en el año 2019, con una tendencia claramente creciente desde al menos una década para atrás. Adicionalmente, bajo el sistema previsional anterior, las proyecciones actuariales indicaban que dicha tendencia creciente continuaría en el tiempo, por lo que se incrementaría la transferencia de recursos fiscales para financiar el sistema.

En síntesis, el diagnóstico previo a la reforma señalaba que el sistema previsional uruguayo destacaba por buenos indicadores de cobertura y suficiencia de las prestaciones pero presenta desafíos relevantes en términos de sostenibilidad. En lo que sigue de este capítulo se discute cuál es el impacto esperado de la Ley 20.130 y la reforma impulsada por el PIT-CNT en materia de suficiencia de las prestaciones de modo de contar con insumos relevantes para luego, utilizando el modelo actuarial presentado en el capítulo 4 de este informe, evaluar los impactos esperados en la trayectoria del gasto previsional de ambas alternativas.

3.1 La suficiencia en los diferentes regímenes

En la presente sección se analiza la variación esperada de la suficiencia de las prestaciones bajo el régimen de la reforma y bajo el sistema propuesto por el plebiscito del PIT-CNT. Particularmente se profundizará sobre el valor promedio de las prestaciones de jubilación obtenidas bajo el sistema previsional anterior, el sistema nuevo y el sistema propuesto por el plebiscito, al tiempo que se discute la heterogeneidad esperada de los impactos por tramos de ingresos de las prestaciones.

Para las estimaciones de esta sección se utilizó una base de 2.000 historias laborales simuladas que son representativas del comportamiento laboral de los trabajadores del bloque principal del sistema. Estas historias simuladas se construyen a partir de modelos econométricos estimados sobre una base de datos de registros administrativos de historias laborales de trabajadores públicos y privados que realizaron al menos una cotización entre el mes de abril de 1996 a abril de 2020 al Banco de Previsión Social. La base de datos considerada cuenta con un total de 47.930.072 observaciones que ofrecen una descripción de la trayectoria de cotizaciones al BPS de un total de 165.848 personas durante los meses del período antes mencionado. Las historias laborales simuladas consideradas para este análisis ya han sido utilizada previamente en estudios del Observatorio de Seguridad Social (ver Zunino et al., 2021 y 2022).

Sobre el conjunto de historias simuladas se procedió al cálculo de la jubilación obtenida bajo los diferentes regímenes previsionales, asumiendo diferentes edades de retiro. En la medida en que para los diferentes regímenes se utiliza el mismo set de historias laborales, las diferencias en términos de las jubilaciones obtenidas está determinada por los diferentes parámetros de cálculo jubilatorio (definición del SBJ, tasas de reemplazo, jubilación mínima, suplemento solidario, etc.) y de la edad en la que se supone se produce el retiro. En lo que se refiere a este último punto, cabe señalar que si bien para el régimen previo (Ley 16.713) se puede recurrir a información histórica sobre la proporción de retiros por edades, en el caso de la Ley 20.130 existe incertidumbre respecto a la edad promedio del retiro y por lo tanto es necesario recurrir a supuestos.

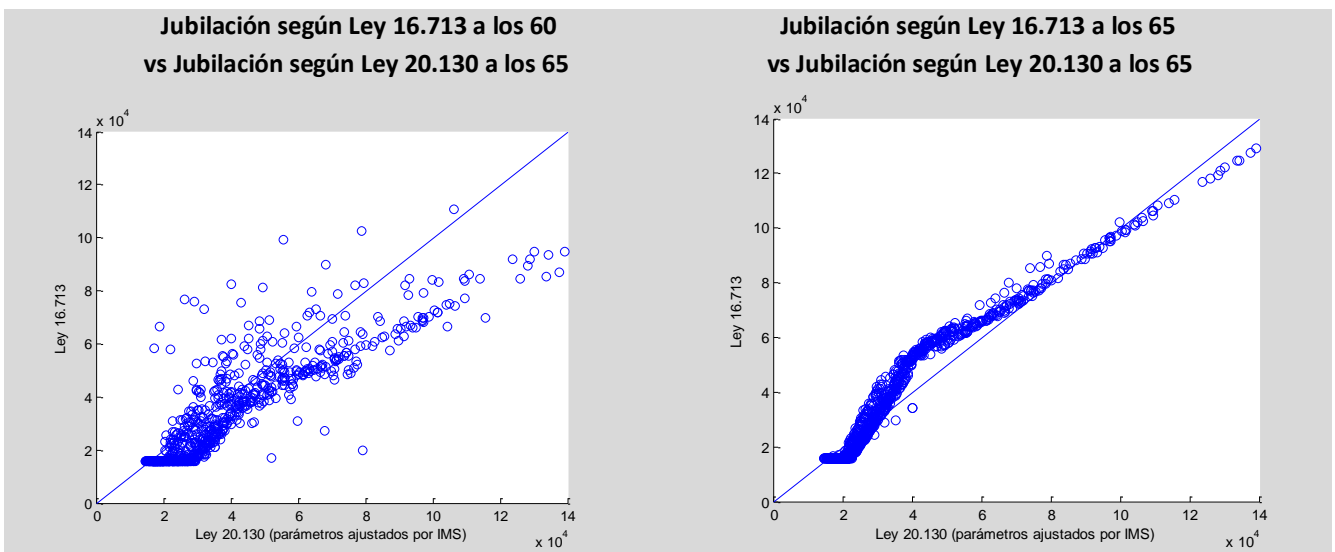
Cabe señalar a su vez que los efectos sobre el valor promedio de las prestaciones de la reforma dependen a largo plazo de forma relevante de lo que ocurra con el ajuste del suplemento solidario. Si el ajuste de los parámetros del suplemento solidario ocurre considerando el Índice Medio de Salarios (IMS), la jubilación promedio del stock de jubilados con la reforma sería levemente más alta (aproximadamente 4%) que la jubilación promedio de un stock de jubilados derivado del régimen de la Ley 16.713. Sin embargo, si el ajuste de los parámetros del suplemento solidario se ajustara por IPC, la comparación pasa a depender del momento del tiempo en el que se realice y de los supuestos respecto al crecimiento del salario real. A modo de ejemplo, al año 2070, bajo el escenario macroeconómico definido en las estimaciones de la CESS (que se presenta en detalle en la siguiente sección), la jubilación promedio del stock de jubilados bajo la Ley 20.130 sería un 5% más baja que en la Ley 16.713.

Más allá del impacto promedio sobre las prestaciones, se observa una importante heterogeneidad de efectos según los tramos de ingresos. Como se analiza en detalle en Zunino et al., (2022), los tramos de menores ingresos son los que tienen más probabilidad de obtener una jubilación más elevada en la Ley 20.130 respecto al régimen previo, por el efecto del suplemento solidario. A su vez, los tramos de jubilaciones medias son los que tienen mayor probabilidad de tener una jubilación comparativamente más baja con la reforma en relación al régimen previo. Por su parte, en los tramos de jubilaciones más elevadas es donde, probablemente, la reforma tenga menos impacto en materia de suficiencia.

El impacto en la suficiencia de las prestaciones, tanto a nivel individual como global, depende de la postergación del retiro. Como puede observarse en el gráfico 3.1, al comparar las jubilaciones del régimen 16.713 contra las obtenidas por las mismas historias laborales (representadas por cada punto del gráfico) en el régimen 20.130, los resultados son significativamente diferentes si asumimos que las personas se retiran en el régimen anterior a los 60 años o los 65 años. Mientras que en el primer escenario, son mayoría los casos donde la jubilación es mayor según la Ley 20130, en el segundo escenario, son mayoría los casos donde la jubilación es mayor en el régimen previo. La realidad se ubica a mitad de camino entre ambos escenarios, puesto que con el régimen previo tenemos para cada cohorte una proporción significativa de personas que se retiran a diferentes edades, incluso por encima de los 65 años. En este sentido, cabe esperar que, más allá de los resultados heterogéneos a nivel individual, en términos del promedio de las jubilaciones, no se observe un cambio significativo con la Ley 20.130. En el Capítulo 5, al realizar las proyecciones de gasto en pasividades del sistema profundizaremos sobre este tema.

Gráfico 3.1

Comparativo de Jubilaciones por Ley 16.713 (con Art. 8) y Ley 20.130 (suplemento ajustado por IMS) (pesos de 2022)

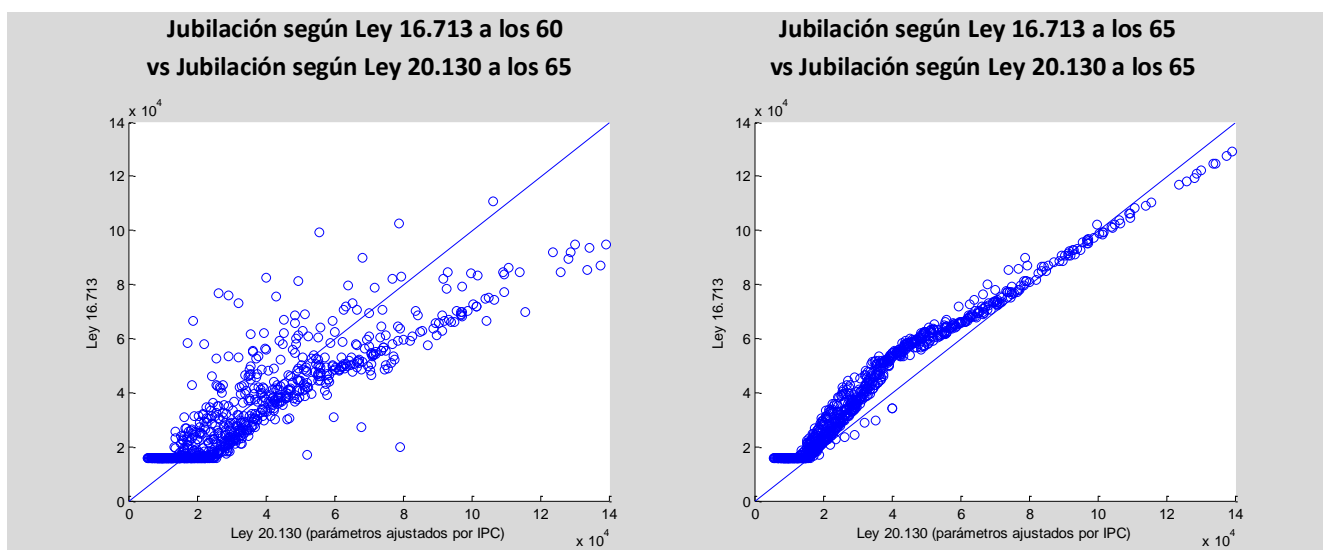


Fuente: Estimaciones propias

El impacto en materia de suficiencia asociado a la reforma podría cambiar hacia el futuro dependiendo del mecanismo de ajuste de los parámetros del suplemento solidario del nuevo régimen. El gráfico 3.2 presenta los resultados esperados en términos de las jubilaciones esperadas en cada régimen para el mismo set de historias laborales utilizado anteriormente, suponiendo que el cálculo se realiza para el año 2070. Se supone adicionalmente que hasta ese momento el ajuste de los parámetros de cálculo del suplemento solidario se realiza de acuerdo al IPC y considerando además los supuestos de crecimiento del salario real a largo plazo utilizados en las proyecciones actuariales divulgadas por el gobierno (se detallan en el capítulo siguiente). Si bien cualitativamente el escenario no se modifica de forma importante, desde un punto de vista cuantitativo, en los diferentes escenarios de edad retiro pasa a ser menor el número de pasividades que se incrementan con la reforma generando una reducción promedio del monto de las jubilaciones del orden del 5%, medido a salarios constantes del 2022. De esa forma, el mecanismo de ajuste del suplemento solidario, se transforma a largo plazo en una alternativa de ajuste en las pasividades promedio del sistema.

Gráfico 3.2

Comparativo de Jubilaciones al 2070 por Ley 16.713 (con Art. 8) y Ley 20.130 (suplemento ajustado por IPC) (pesos de 2022)



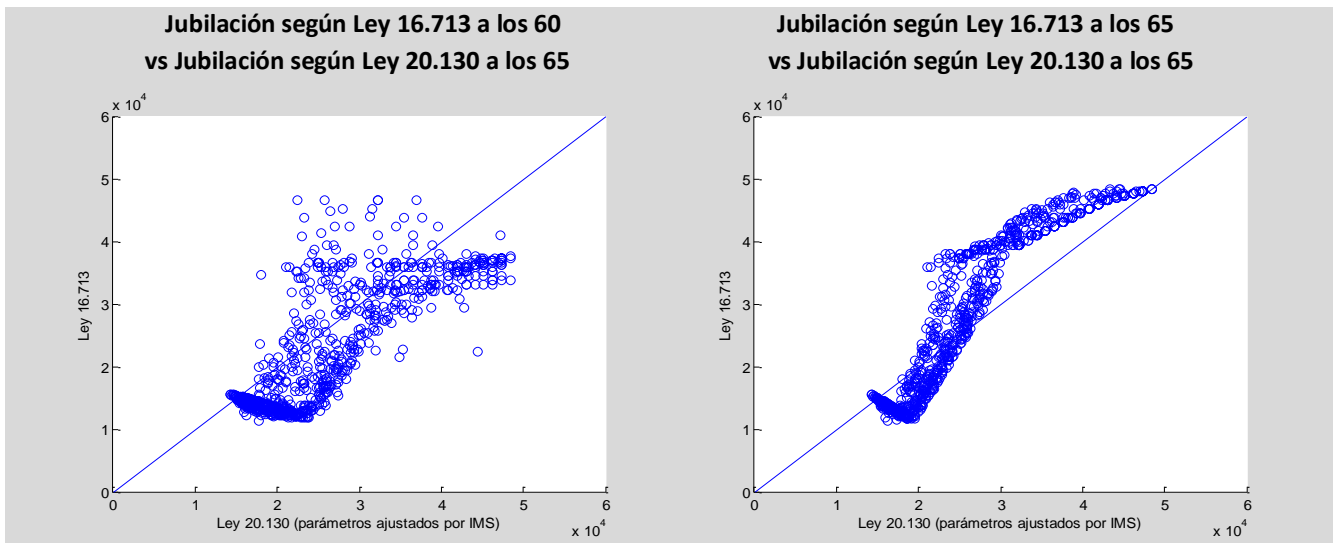
Fuente: Estimaciones propias

No obstante, cabe señalar que a los efectos de analizar la trayectoria del gasto público en pasividades, lo relevante es analizar la jubilación promedio a cargo del BPS en cada régimen. En efecto, la jubilación que surge del proceso de capitalización individual, más allá del potencial riesgo de longevidad que recae sobre el Banco de Seguros del Estado como único proveedor de rentas vitalicias del sistema, no genera una presión sobre las cuentas públicas a largo plazo que requiera nuevas fuentes de financiamiento debido a que la financiación de esta parte de la pasividad surge de los fondos previamente capitalizados.

En el caso de la comparación entre los regímenes establecidos en las leyes 16.713 y 20.130, remitirnos a la parte de la jubilación a cargo de BPS, no produce cambios cualitativamente importantes. Más allá de que en al considerar solamente la proporción de la jubilación BPS los valores obtenidos son menores y acotados (en la medida en que el régimen de reparto tiene jubilación máxima), cómo puede apreciarse en el Gráfico 3.3. Nuevamente se observa que mayoritariamente las jubilaciones son algo mayores en el caso de la Ley 20.130 si consideramos un escenario donde las personas se retiran en el régimen anterior a los 60 años, mientras que se invierte el resultado cuando en ambos regímenes asumimos que las personas se retiran a los 65 años. En la medida en que el escenario real es un caso intermedio (las personas se retiraban en diferentes proporciones en las diferentes edades), no es esperable que la Ley 20.130 introduzca un cambio muy relevante en la pasividad promedio pagada por BPS.

Gráfico 3.3

Comparativo de Jubilaciones a cargo de BPS por Ley 16.713 (con Art. 8) y Ley 20.130 (suplemento ajustado por IMS) (pesos de 2022)

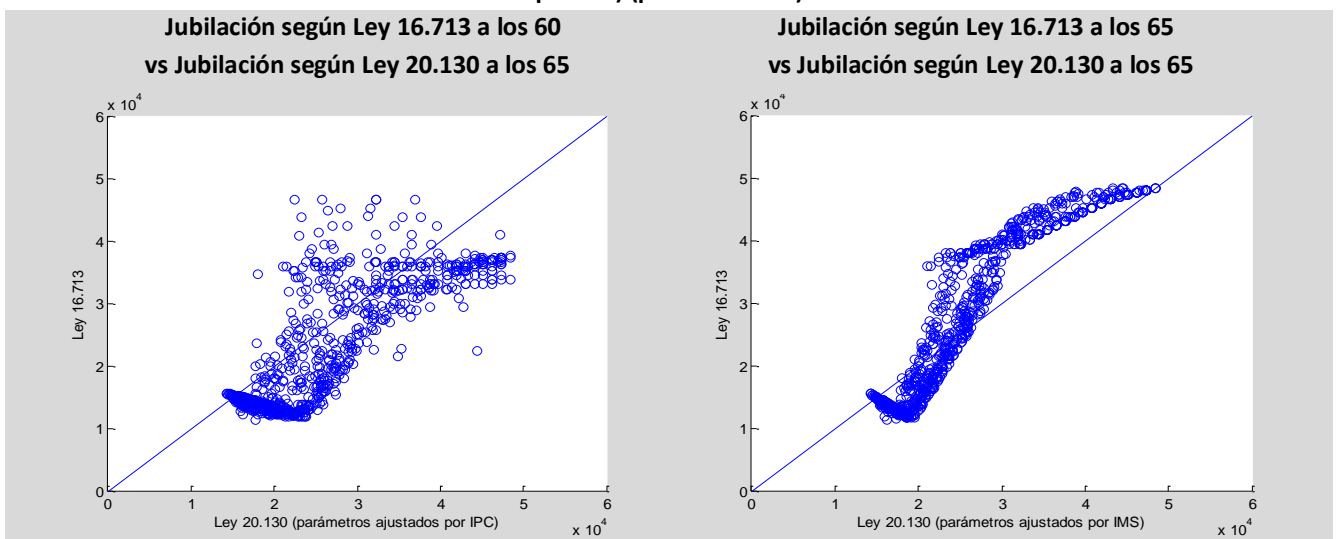


Fuente: Estimaciones propias

Al igual que al analizar la jubilación total, cuando observamos la parte de jubilación a cargo de BPS, el mecanismo de ajuste del suplemento solidario podría generar hacia el futuro una moderada reducción de la jubilación promedio del sistema. El Gráfico 3.4 nos presenta las jubilaciones comparadas entre los regímenes establecidos en las leyes 16.713 y 20.130 al año 2070 en un escenario de crecimiento del salario real (escenario propuesto en las proyecciones del gobierno) y donde los valores de cálculo del suplemento solidario de la Ley 20.130 se ajustaran anualmente de acuerdo al IPC. Para cualquier edad supuesta de retiro, este tipo de ajuste determina que sea mayor el número de historias donde la jubilación del régimen 16.713 supera a la del régimen 20.130 y por un mayor margen de diferencia. De esta forma, cuando nos remitimos a la parte de la jubilación a cargo de BPS, notamos claramente el potencial trade-off entre suficiencia y sostenibilidad que esta discrecionalidad de ajuste establecida en la ley plantea hacia el futuro.

Gráfico 3.4

Comparativo de Jubilaciones a cargo de BPS, al 2070, por Ley 16.713 (con Art. 8) y Ley 20.130 (suplemento ajustado por IPC) (pesos de 2022)



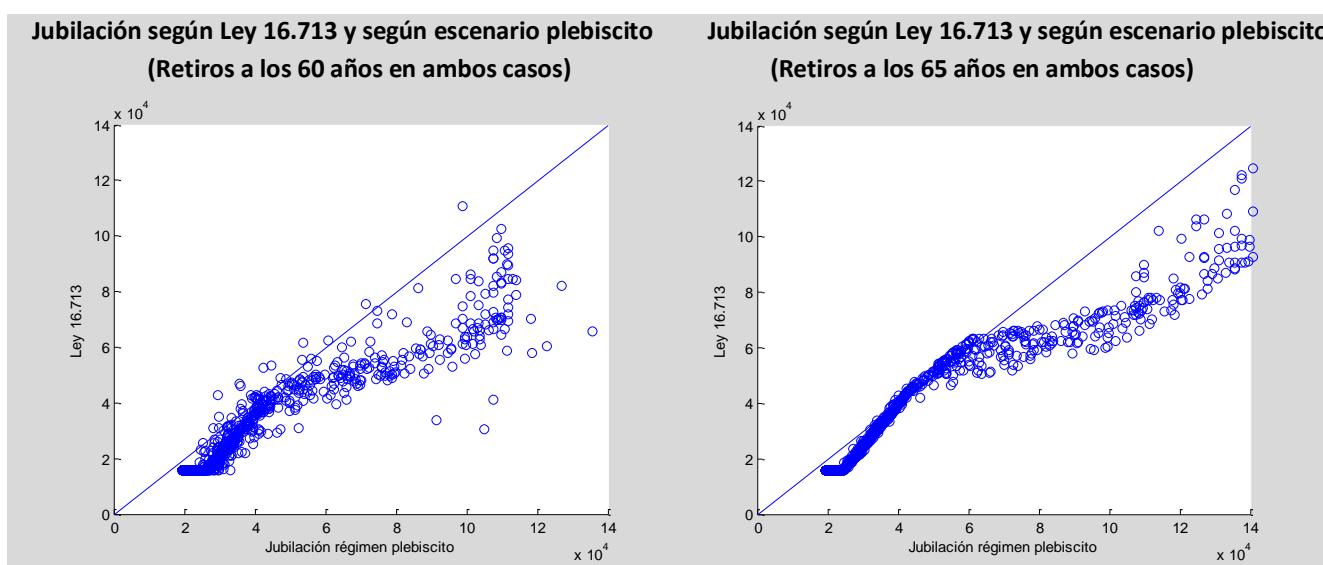
Fuente: Estimaciones propias

A diferencia de la comparación entre las leyes 16.713 y 20.130, cuando evaluamos un escenario favorable al plebiscito impulsado por el PIT-CNT respecto a la Ley 16.713, encontramos un claro impacto positivo sobre las jubilaciones del sistema, lo que presionaría al gasto total en pasividades. Esta diferencia en la suficiencia de las pasividades se repite asumiendo diferentes edades de retiro, aunque la brecha se reduce parcialmente cuando asumimos retiros en edades más avanzadas. Esto se aprecia claramente en el Gráfico 3.5, donde la nube de puntos está claramente situada debajo la línea de igualdad entre ambos regímenes cuando se asume el retiro ocurre a los 60 años, en tanto se aproxima más a la recta de igualdad si consideramos los retiros a los 65 años.

Nuevamente, el impacto sobre el promedio de las prestaciones es compatible con una importante heterogeneidad de efectos según los tramos de ingresos. En la comparación entre el régimen de la Ley 16.713 y el escenario favorable al plebiscito se observa claramente que las jubilaciones que obtendrían mayores beneficios en términos absolutos son las jubilaciones medio-altas, principalmente a partir de los 60 mil pesos. No obstante, si consideramos la variación en términos relativos, también encontramos a las jubilaciones más bajas entre las más beneficiadas debido al incremento de la jubilación mínima hasta su convergencia con el Salario Mínimo Nacional (SMN).

Gráfico 4.5

Comparativo de Jubilaciones por Ley 16.713 (con Art. 8) y escenario plebiscito (pesos de 2022)

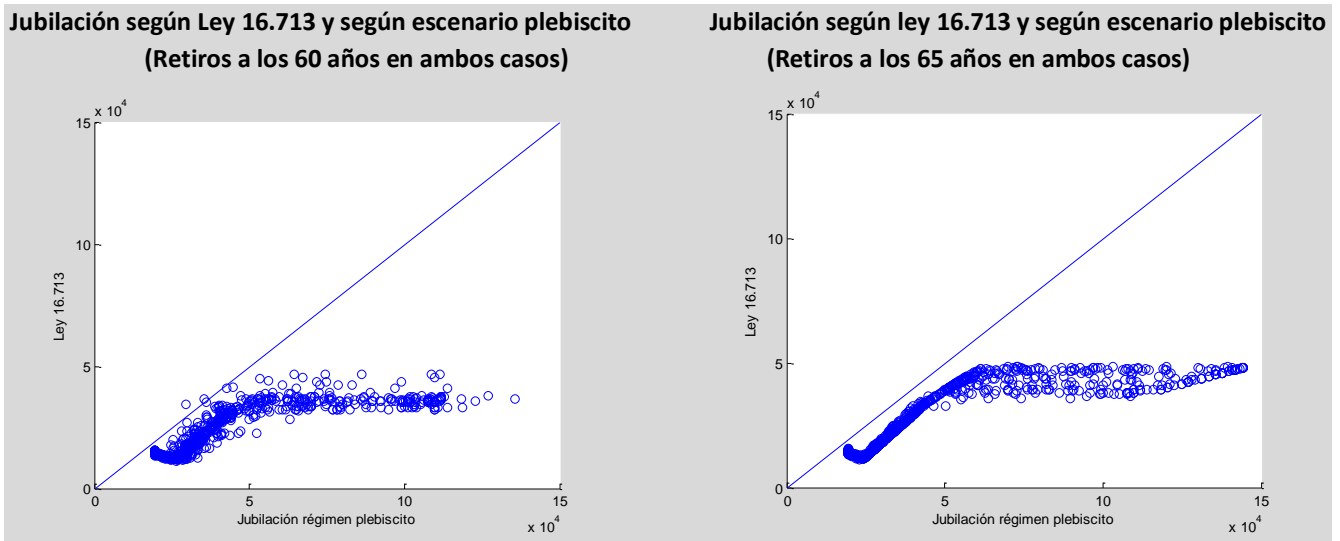


Fuente: Estimaciones propias

Por último, al realizar la comparación entre el régimen de la Ley 16.713 y el plebiscito, focalizando en la jubilación promedio a cargo del BPS (relevante para la trayectoria del gasto previsional), encontramos un incremento mucho más significativo que el observado en la jubilación total. Esto se debe evidentemente a la eliminación del ahorro individual planteado en el plebiscito, lo que determina que, en caso de aprobarse el texto propuesto toda la jubilación pase a corresponder al pilar de reparto (administrado por BPS) mientras que en el régimen de la Ley 16.713 parte de la jubilación surge del pilar de ahorro individual. Cabe señalar que este incremento en las jubilaciones de BPS tendría como contrapartida, durante la etapa activa, una mayor recaudación de BPS en términos de contribuciones personales puesto que en dicho caso el 15% del aporte se dirigiría al BPS. Como se discutirá en el Capítulo 5, el resultado neto de ambos efectos es deficitario, puesto que el régimen de la Ley 16.713, y más aún el régimen que se generaría en caso de aprobarse el plebiscito, son regímenes con un importante contenido de subsidios implícitos en las jubilaciones, es decir, los aportes durante la etapa activa no son suficientes para financiar las prestaciones esperadas durante la etapa pasiva (ver Zunino et al., 2021 y 2022).

Gráfico 4.6

**Comparativo de Jubilaciones por Ley 16.713 (con Art. 8) y escenario plebiscito
(pesos de 2022)**



Fuente: Estimaciones propias

En síntesis, si nos concentramos en las pasividades promedio pagadas por BPS (relevantes para la trayectoria del gasto) tenemos que previsiblemente la Ley 20.130 no generará cambios muy relevantes, en tanto que el escenario asociado al plebiscito implicaría un incremento relevante de la jubilación promedio pagada por BPS. De esta forma, en el caso de la Ley 20.130, la mayor parte del impacto en términos de sostenibilidad surge de la postergación del retiro mediante el incremento de la edad mínima para generar la causal común a los 65 años. Esta conclusión podría variar parcialmente si el ajuste en los parámetros de cálculo del suplemento solidario se realiza de acuerdo al IPC, lo que a largo plazo generaría una contracción moderada de la pasividad promedio pagada por BPS. Por su trayectoria del gasto en pasividades. Estos resultados promedio en términos de suficiencia son a su vez compatibles con resultados heterogéneos a nivel individual, donde los diferentes regímenes afectan el valor de las jubilaciones para los diferentes tramos de ingresos de forma diferenciada, pudiéndose identificar en cada caso los tramos más beneficiados y aquellos más perjudicados por las diferentes alternativas.

Capítulo 4

Un modelo de proyecciones en base a cohortes para el bloque principal del sistema

El modelo desarrollado en el marco del Observatorio de Seguridad Social de CINVE permite realizar proyecciones actuariales del núcleo principal del sistema de seguridad social. El modelo utiliza una aproximación por cohortes y considera su comportamiento promedio, tanto durante la etapa activa como pasiva, para computar resultados agregados en términos de ingresos y egresos del sistema.

El modelo permite obtener resultados ante cambios paramétricos y/o cambios en los supuestos macroeconómicos. Por lo tanto, el modelo desarrollado permite evaluar proyecciones de los indicadores más relevantes del sistema bajo distintos escenarios, lo que es importante en este momento donde existen alternativas a comparar. En concreto, en este trabajo se comparan los resultados del régimen previo (Ley 16.713), con los esperados bajo la reciente reforma (Ley 20.130) y los resultados esperados en un escenario donde prospere el plebiscito propuesto por el PIT-CNT.

Los resultados se expresan en salarios constantes y en términos del PIB. Es decir, en primer lugar, se presentan los resultados en salarios constantes para el año base del trabajo, que se fija en 2022. Adicionalmente, se presentan los resultados en términos del PIB, para lo que es relevante considerar diferentes alternativas respecto de la evolución del entorno macroeconómico.

La aproximación utilizada trabaja en cuatro módulos por separado que corresponden a diferentes colectivos de personas. Tanto para el cálculo de ingresos como para el de los egresos, se realizan estimaciones para cuatro grupos diferentes de individuos: pensionistas actuales, jubilados actuales, activos actuales y activos futuros. A los resultados generados se los agrupa en proyecciones generales para todo el bloque principal del sistema. En lo que sigue de este capítulo se presentan detalles sobre los cuatro módulos que integran el modelo, así como de los principales supuestos utilizados en la construcción de las proyecciones.

4.1 Pensionistas actuales

Las proyecciones del grupo de pensionistas actuales resultan metodológicamente las más sencillas del modelo. Esto es así debido a dos razones. La primera de ellas es que el colectivo no tiene asociado ningún flujo de ingresos, sino únicamente los egresos para el sistema que generan dichas pensiones. La segunda razón es que dicho flujo de egresos se extingue completamente con la muerte del beneficiario.

Por tanto, el flujo de pensiones será afectado únicamente por dos motivos. En primer lugar, el flujo de egresos disminuirá paulatinamente hasta su extinción a medida que fallezcan los beneficiarios de pensión. En segundo lugar, mientras que estos permanezcan con vida, los egresos del sistema se actualizarán de acuerdo a la evolución del Índice de Medio de Salarios Nominales (IMSN). Naturalmente, en la medida en que los resultados se expresan en salarios constantes esta actualización no se considera.

Por lo tanto, para el total de pensionistas actuales con edad “ i ” y género “ g ”, el gasto en pensiones esperado para el año “ t ”, a salarios constantes del 2022, se calcula de la siguiente forma:

$$GP_{i,g,t} = GP_{i,g,2022} * PS_{i,g,t} \quad (1)$$

donde, $GP_{i,g,t}$ representa el gasto en pensiones asociado a la actual cohorte de pensionistas con edad “ i ” y género “ g ” en el año “ t ”. Es decir, $GP_{i,g,2022}$ representa el gasto en pensiones asociado a la actual cohorte de pensionistas con edad “ i ” y género “ g ” en el año 2022. $PS_{i,g,t}$ representa la probabilidad de supervivencia de las personas con edad “ i ” y género “ g ” al año “ t ”.

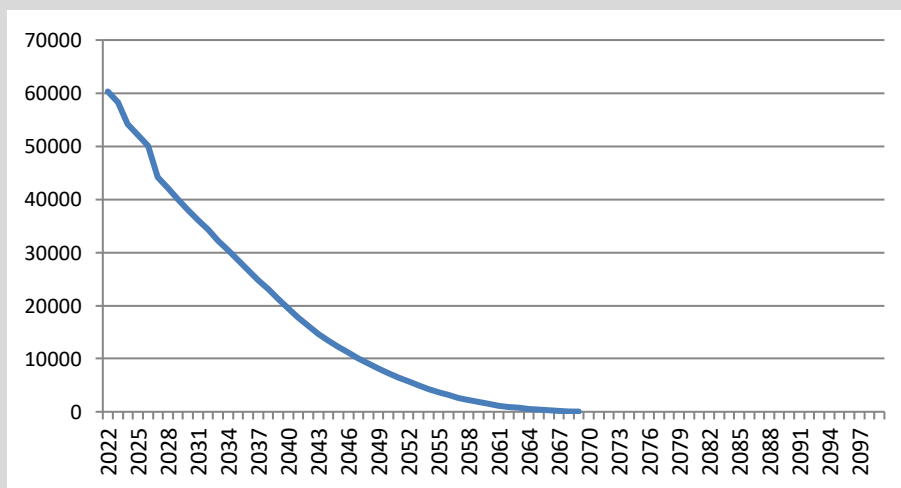
El gasto en pensiones por cohortes de edad se construyó a partir de información de BPS y de la Encuesta Continua (ECH) de Hogares del INE. A partir de la información de BPS se obtuvo el número total de pensionistas y el monto total de gasto en pensiones. Por su parte, la ECH se utilizó para obtener una aproximación de la estructura de pensionistas por edad. Esta aproximación fue utilizada por no disponer de la información completa de número de pensionistas y gasto en pensiones por edades.

Para expresar estos resultados en términos del PIB, necesitamos considerar escenarios de evolución para los salarios nominales (IMS) y el PIB nominal. Si se asume que a largo plazo el deflactor del PIB coincide con el IPC, el cálculo puede realizarse considerando escenarios de evolución de los salarios en términos reales (ISR) y de crecimiento económico también en términos reales. Las proyecciones elaboradas por el gobierno explicitan los supuestos en términos de evolución de largo plazo de los salarios y el PIB en términos reales por lo que fue posible utilizarlos para obtener resultados actuariales del sistema con el mismo conjunto de supuestos. Tomando este escenario como referencia, se adicionaron dos escenarios alternativos para analizar la sensibilidad de los resultados del sistema como porcentaje del PIB ante diferentes trayectorias macroeconómicas.

A modo de ejemplo, el Gráfico 4.1 presenta el gasto en pensiones de BPS asociado a los actuales pensionistas para el escenario base, correspondiente a la Ley 16.713 (aunque para este colectivo no hay diferencias respecto a la Ley 20.130). El gasto en pensiones de este colectivo, que en 2022 superó los 60 mil millones de pesos, se irá reduciendo de forma progresiva hasta extinguirse prácticamente por completo en la década del 2070. Este primer colectivo considerado en el modelo no genera otros flujos de egresos ni ingresos.

Gráfico 4.1

Gasto Proyección del Gasto en Pensiones (asociado al stock actual de pensionistas de BPS). Millones de \$ en salarios constantes de 2022



Fuente: Estimaciones propias

4.2 Jubilados actuales

La proyección del flujo de gastos asociado a los jubilados actuales es metodológicamente muy similar al caso anterior. La diferencia respecto al caso de los pensionistas actuales es que, en este colectivo, la muerte de un pasivo puede generar una pensión de sobrevivencia. Por tanto, el flujo de egresos asociado con el stock de jubilados se extinguirá

paulatinamente a medida que los beneficiarios de jubilación fallecen, lo que reduce el gasto total del sistema, pero al mismo tiempo genera pensiones de sobrevivencia que incrementan el gasto total.

Para este grupo de individuos se computan, por lo tanto, dos flujos de egresos: el gasto en jubilaciones para los jubilados que permanezcan con vida y el gasto en nuevas pensiones de sobrevivencia para los fallecidos. Nuevamente, ambos flujos se actualizarían en el tiempo de acuerdo a la evolución del Índice Medio de Salarios Nominales, pero esta actualización no es relevante si se expresan los resultados en salarios constantes del año base.

El gasto en jubilaciones proyectado para el año “t”, a precios de 2022, para el total de jubilados actuales con edad “i” y género “g”, se calcula de forma análoga al caso de los pensionistas:

$$GJ_{i,g,t} = GJ_{i,g,2022} * PS_{i,g,t} \quad (2)$$

donde $GJ_{i,g,t}$ representa el gasto en jubilaciones asociado a la actual cohorte de jubilados con edad “i” y género “g” en el año “t”, $GJ_{i,g,2022}$ representa el gasto en pensiones asociado a la actual cohorte de jubilados con edad “i” y género “g” en el año 2022, $PS_{i,g,t}$ representa la probabilidad de sobrevivencia de las personas con edad “i” y género “g” al año “t”.

Por su parte, el flujo de egresos en concepto de nuevas pensiones asociado al actual stock de jubilados se calcula de la siguiente forma:

$$GPJ_{i,g,t} = GJ_{i,g,2022} * PM_{i,g,t} * tn_g * PS_{i',-g,t} * trp \quad (3)$$

donde, $GPJ_{i,g,t}$ representa el gasto en pensiones asociado a la actual cohorte de jubilados con edad “i” y género “g” en el año “t”, $GJ_{i,g,2022}$ representa el gasto en jubilaciones asociado a la actual cohorte de jubilados con edad “i” y género “g” en el año 2022, $PM_{i,g,t}$ representa la probabilidad de muerte de los individuos con edad “i” y género “g” al año “t”, tn_g representa la tasa de nupcialidad de con género “g”, $PS_{i',-g,t}$ representa la probabilidad de sobrevivencia de las personas con edad “i” y género opuesto a “g” al año “t”, y trp representa la tasa de reemplazo de pensiones.

La fórmula presentada sobre el gasto en pensiones generado por los jubilados actuales se puede analizar en distintos bloques. Los primeros dos términos de la ecuación ($GJ_{i,g,2022} * PM_{i,g,t}$) representan el monto de gasto sujeto de convertirse en pensiones en cada año asociado a una cohorte determinada de jubilados. El tercer y cuarto términos ($tn_g * PS_{i,-g,t}$) determinan la probabilidad de existencia de un pensionista. Por último, el quinto término (trp) calcula el porcentaje de gasto en jubilaciones que finalmente se transformaría en pensiones tomando en cuenta la tasa de reemplazo de las pensiones respecto a las jubilaciones.

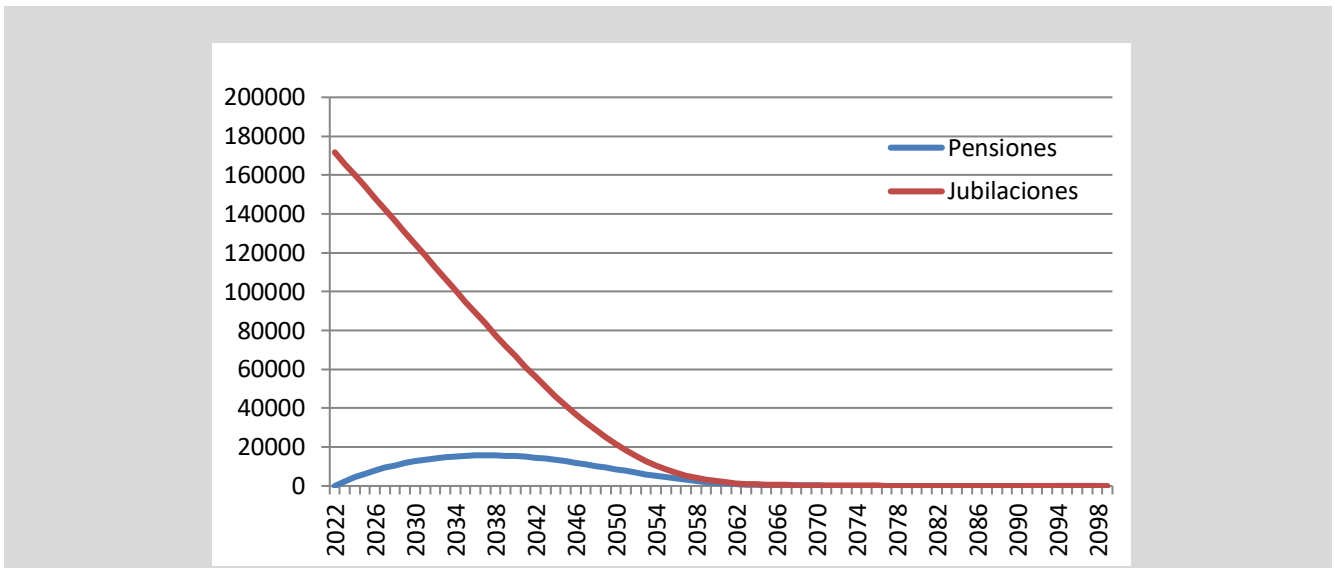
También en este caso, el gasto en jubilaciones por cohortes de edad se construyó a partir de información de BPS y de la ECH del INE. De igual forma que en el caso de los pensionistas, se consideró la información de BPS a los efectos de obtener el número total de jubilados y el monto total de gasto en jubilaciones. Posteriormente, se utilizó la ECH para obtener una aproximación de la estructura de jubilados por edad. Para este segundo módulo también se recurrió a la información de la ECH para aproximar las tasas de nupcialidad por sexo (parámetro tn en la ecuación 3) necesarias para construir el flujo de pensionistas de sobrevivencia asociado a este colectivo de personas. La aproximación a partir de la ECH fue utilizada por no disponer de la información completa de número de pensionistas y gasto en pensiones por edades, así como de su estado civil.

Una vez obtenidas las proyecciones expresadas en salarios constantes, se utilizan los supuestos de evolución de largo plazo de salarios y PIB para poder expresar estos flujos como porcentaje del PIB.

A modo de ejemplo, el Gráfico 4.2 presenta los flujos de egresos IVS asociados a los actuales jubilados para el escenario base, correspondiente a la Ley 16.713 (aunque también para este colectivo no hay diferencias respecto a la Ley 20.130). Como puede observarse en el Gráfico 4.2, los flujos de egresos asociados a este grupo se extinguen prácticamente por completo hacia la década del 2060. Mientras que el gasto en jubilaciones es decreciente en todo el período, el gasto en pensiones asociado a este colectivo crece inicialmente en la medida en que se van concretando fallecimiento de los actuales jubilados pero luego comienza a decrecer asociado al fallecimiento de los pensionistas.

Gráfico 4.2

Proyección del Gasto en Jubilaciones y Pensiones (asociado al stock actual de jubilados de BPS). Millones de \$ en salarios constantes de 2022



Fuente: Estimaciones propias

4.3 Activos actuales

El tercer módulo del modelo considera al stock actual de activos, grupo que da a lugar a tres flujos financieros diferentes. En primer lugar, se tiene al flujo de ingresos por cotizaciones mientras las personas se mantengan en ejercicio. En segundo lugar se tiene al flujo de jubilaciones, en la medida en que las actuales cohortes de activos generen causal jubilatorio común o por incapacidad. Finalmente, en la medida en que estos individuos fallezcan, ya sea durante su etapa activa o en su etapa de jubilados, generarán un flujo de pensiones de sobrevivencia.

Para la realización de las proyecciones de flujo de gasto asociado a los activos actuales es necesario completar su historia laboral hasta el momento del retiro, estimar dicho momento y la tasa de reemplazo correspondiente a su jubilación. Una vez los activos se hayan retirado, la evolución de los egresos asociados a cada cohorte de activos actuales es metodológicamente análoga al caso de los jubilados actuales, incluyendo también la posibilidad de generar una pensión por sobrevivencia en caso de muerte.

El flujo de ingresos promedio de cada cohorte se completa hasta el momento de retiro o fallecimiento tomando en cuenta dos aspectos. En primer lugar, se considera la evolución de los ingresos. Para la estimación del modelo se toman los datos de ingreso promedio por edad de los trabajadores. Para ello se estimó un modelo de ingresos de ciclo de vida, a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) relevada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Los resultados sugieren que el salario promedio presenta una tendencia creciente a lo largo de los años y una relativa estabilización en los últimos años de vida. El comportamiento de los ingresos salariales a través de los años, cualitativamente, es el mismo para hombres que para mujeres, aunque con el salario femenino manteniéndose en valores inferiores para todas las edades (resultado consistente con la amplia evidencia sobre la existencia de una brecha de género en el mercado laboral).

En segundo lugar, el ingreso real de los cotizantes evoluciona teniendo en cuenta el crecimiento del salario real de la economía. En nuestras estimaciones se realiza el supuesto de que el crecimiento de los salarios traslada de forma paralela a toda la curva de ingresos con independencia del momento de la carrera laboral en el que se encuentren. Es decir, con el correr de los años se asume que irá cambiando en términos nominales el nivel de las curvas de ingresos,

pero no su estructura por edades. Para captar este efecto, las curvas estimadas se ajustan por las proyecciones del IMS en cada año, y, al igual que en los dos módulos anteriores, el ajuste no se incorpora cuando los resultados se presentan en salarios constantes del año base.

De esta forma, para cada cohorte de activos actuales con edad “i” y género “g”, se proyectaron los ingresos promedio de la misma hacia el futuro de la siguiente forma:

$$Ing_{i,g,t} = Ing_{i,g,2022} * PS_{i,g,t} * (1 - PR)_{i,g,t} \quad (4)$$

donde, $Ing_{i,g,t}$ representa el ingreso promedio de la actual cohorte de cotizantes con edad “i” y género “g” proyectada para el año “t”, $Ing_{i,g,2022}$ representa el ingreso promedio de la actual cohorte de cotizantes con edad “i” y género “g” en el año 2022, $PS_{i,g,t}$ representa la probabilidad de sobrevivencia de las personas con edad “i” y género “g” al año “t” y $PR_{i,g,t}$ representa la probabilidad de transición de la actividad laboral al retiro de las personas con edad “i” y género “g” al año “t” (por lo tanto, $(1 - PR_{i,g,t})$ representa la probabilidad de mantenerse en actividad laboral).

Una vez proyectados hacia el futuro los ingresos de cada cohorte de cotizantes, el cálculo de las jubilaciones se completa considerando funciones de transición desde la actividad al retiro y las tasas de reemplazo correspondientes a la jubilación. De esta forma, el gasto en jubilaciones proyectado para un año genérico “t” de cada cohorte actual de activos se calcula de la siguiente manera:

$$GJA_{i,g,t} = Ing_{i,g,t} * PR_{t,i,g} * trj \quad (5)$$

donde, $GJA_{i,g,t}$ representa el gasto en jubilaciones asociado a la actual cohorte de activos con edad “i” y género “g” en el año “t”, $Ing_{i,g,t}$ representa el ingreso promedio de la actual cohorte de cotizantes con edad “i” y género “g” proyectada para el año “t”, $PR_{t,i,g}$ representa la probabilidad de transición a la pasividad en el año “t” de los actuales cotizantes con edad “i” y género “g”, trj representa la tasa de reemplazo correspondiente a la jubilación.

Una vez construida la proyección del flujo de gasto en jubilaciones para cada cohorte de activos, se proyecta el gasto asociado en pensiones. Estos cálculos se realizan de acuerdo a la ecuación (3) presentada anteriormente, que describe el gasto asociado en pensiones para los jubilados actuales.

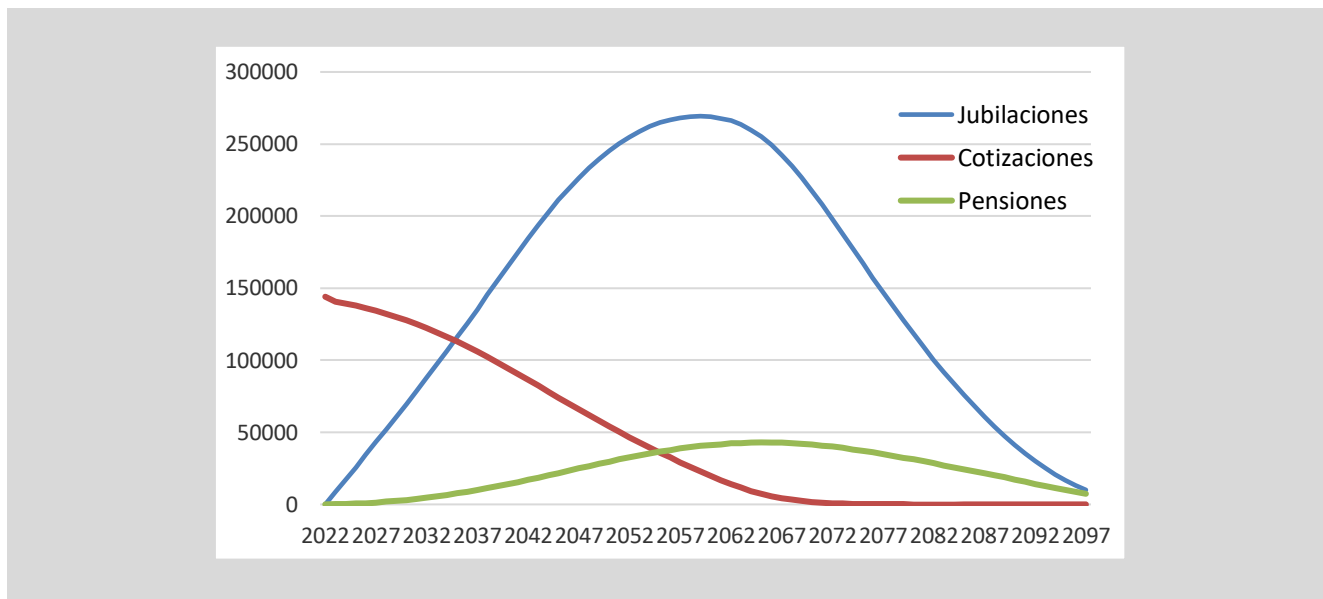
Nuevamente se utilizó información combinada de BPS y la ECH para construir la estructura de aportes (e ingresos) por edades en el año base. Al igual que en los módulos anteriores, la información de BPS fue utilizada para obtener el número total de cotizantes y el monto total de ingresos por aportes, mientras que la información de la ECH se utilizó para tener una aproximación de la distribución por edades de dichos cotizantes, una aproximación a las tasas de nupcialidad (parámetro tn) y una aproximación de las probabilidades de transición por edades entre la etapa activa y la etapa pasiva (matriz $PR_{t,i,g}$). Más adelante en este capítulo, al profundizar sobre los supuestos utilizados en las proyecciones se analiza en mayor detalle las características de los procesos de transición utilizados en los diferentes escenarios considerados.

También para los flujos de ingresos y egresos IVS construidos en este módulo, una vez obtenidas las proyecciones expresadas en salarios constantes, se utilizan los supuestos de evolución de largo plazo de salarios y PIB para poder expresar estos flujos como porcentaje del PIB.

A modo de ejemplo, el Gráfico 4.3 presenta los flujos de ingresos y egresos IVS asociados a los cotizantes actuales para el escenario base, correspondiente a la Ley 16.713 (los parámetros de este módulo se ajustan para el escenario correspondiente al análisis de la Ley 20.130 y el régimen establecido en el plebiscito). Como es de esperar, el flujo de aportes asociado a este colectivo cerrado es decreciente en el tiempo en la medida en que los individuos se van retirando o falleciendo. Los ingresos asociados al actual stock de cotizantes tienden a extinguirse casi por completo a mediados de la década del 2060. Por su parte, los flujos de jubilaciones y pensiones son inicialmente crecientes, hasta aproximadamente la década del 2050, para posteriormente decrecer en la medida en que los jubilados y sus pensionistas correspondientes comienzan a fallecer. Los flujos de egresos asociados a este colectivo tienden a extinguirse a comienzos de la década del 2070.

Gráfico 4.3

Proyección de ingresos por aportes y gasto en jubilaciones y pensiones (asociado al stock actual de activos de BPS).
Millones de \$ en salarios constantes de 2022



Fuente: Estimaciones propias

4.4 Activos futuros

El cuarto y último módulo incluye a los futuros activos, es decir, al flujo de trabajadores que serán cotizantes en los próximos años pero aún no han ingresado al mercado laboral. La proyección de flujos de ingresos y de gastos asociados a los futuros activos es metodológicamente igual al caso anterior, con la diferencia de que en este caso se imputa toda la carrera laboral de las futuras cohortes en lugar de completar tramos de carrera ya observados, como se propone en el caso del actual stock de activos.

Por lo tanto, para cada nueva cohorte de activos se simula un ingreso promedio en por edad. Una vez que se tiene la proyección de ingresos de cada nueva cohorte, se calcula el gasto en jubilaciones para un año genérico “ t ” de acuerdo con la ecuación (5) presentada anteriormente y el gasto en pensiones de acuerdo con la ecuación (3).

El tamaño de las futuras cohortes de cotizantes se realiza de acuerdo a las proyecciones de las personas económicamente activas. Para el cálculo de la entrada de personas al sistema se utilizan las proyecciones de población utilizadas por la CESS en sus informes. Sobre estas proyecciones poblacionales por edad, se toma el supuesto de que se mantendrá estable la proporción de Población Económicamente Activa (PEA) en las futuras cohortes de entrada al mercado de trabajo. En la siguiente sección, al analizar los supuestos demográficos se profundiza en este aspecto.

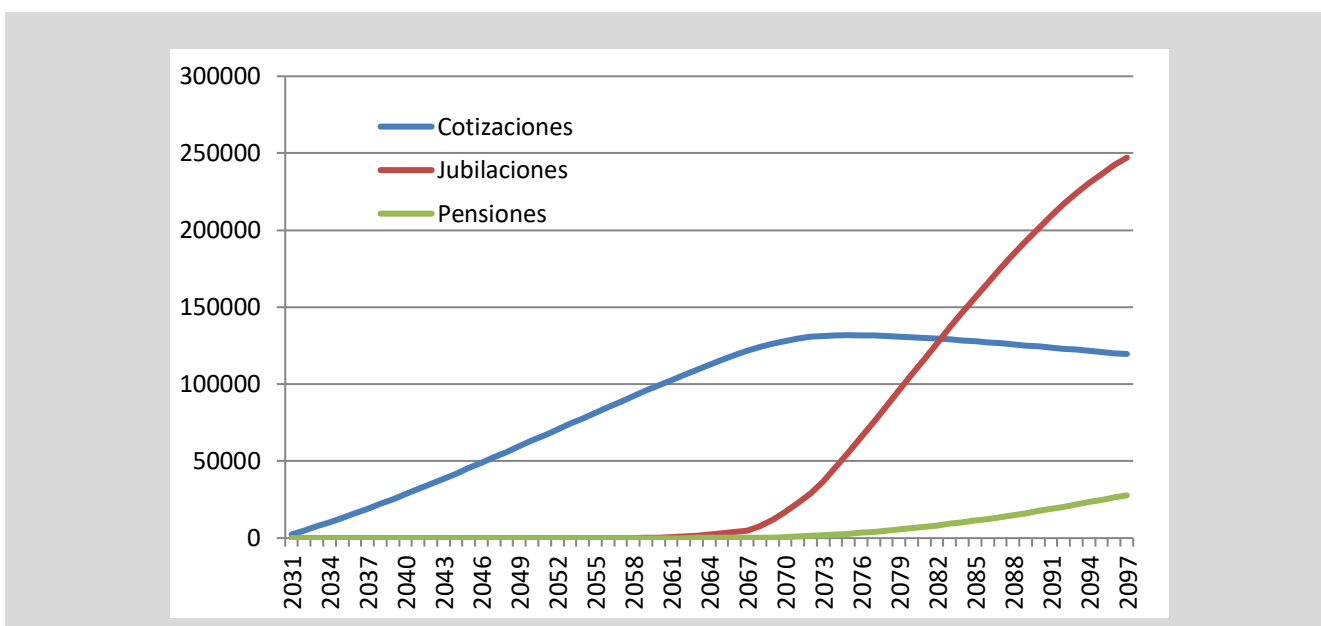
Para cada una de las futuras cohortes proyectadas se utiliza el mismo conjunto de supuestos aplicado a los actuales activos del módulo anterior. En primer lugar, se utiliza la misma estructura de ingresos de ciclo de vida que para los actuales activos del módulo anterior estimada a partir de la ECH. También se utilizan las mismas tasas de nupcialidad (parámetro tn) aproximadas con información de la ECH. Finalmente, con excepción de los escenarios que plantean cambios en el acceso a la causal jubilatoria (por ejemplo en el caso de la Ley 20.130) se utilizan las mismas probabilidades de transición por edades entre la etapa activa y la etapa pasiva (matriz $PR_{t,i,g}$) que en el módulo anterior. En el caso donde cambian las condiciones, se construyen supuestos alternativos para la matriz de transición. Más adelante en este capítulo, al profundizar sobre los supuestos utilizados en las proyecciones, se analiza en mayor detalle las características de los procesos de transición utilizados en los diferentes escenarios considerados.

Finalmente, al igual que en los módulos anteriores, una vez construidos los flujos de ingresos y egresos expresadas en salarios constantes, se utilizan los supuestos de evolución de largo plazo de salarios y PIB para poder expresar estos flujos como porcentaje del PIB.

A modo de ejemplo, el Gráfico 4.4 presenta los flujos de ingresos y egresos IVS asociados a los futuros cotizantes para el escenario base, correspondiente a la Ley 16.713 (los parámetros de este módulo se ajustan para el escenario correspondiente al análisis de la Ley 20.130 y el régimen establecido en el plebiscito). Como es de esperar, el flujo de aportes asociado a este colectivo es inicialmente creciente en el tiempo en la medida en que se acumulan cohortes de nuevos cotizantes. A partir de la década del 2070 el crecimiento de los ingresos se estabiliza debido a que el sistema madura y el ingreso de nuevas cohortes comienza a sustituir la transición hacia el retiro de las cohortes previas. Por su parte, los flujos de jubilaciones y pensiones son inicialmente muy reducidos, hasta mediados de la década del 2060, donde se comienzan a acumular de forma significativa cohortes de jubilados y pensionistas de este colectivo.

Gráfico 4.4

Proyección de ingresos por aportes y gasto en jubilaciones y pensiones (asociado al stock actual de activos de BPS).
Millones de \$ en salarios constantes de 2022



Fuente: Estimaciones propias

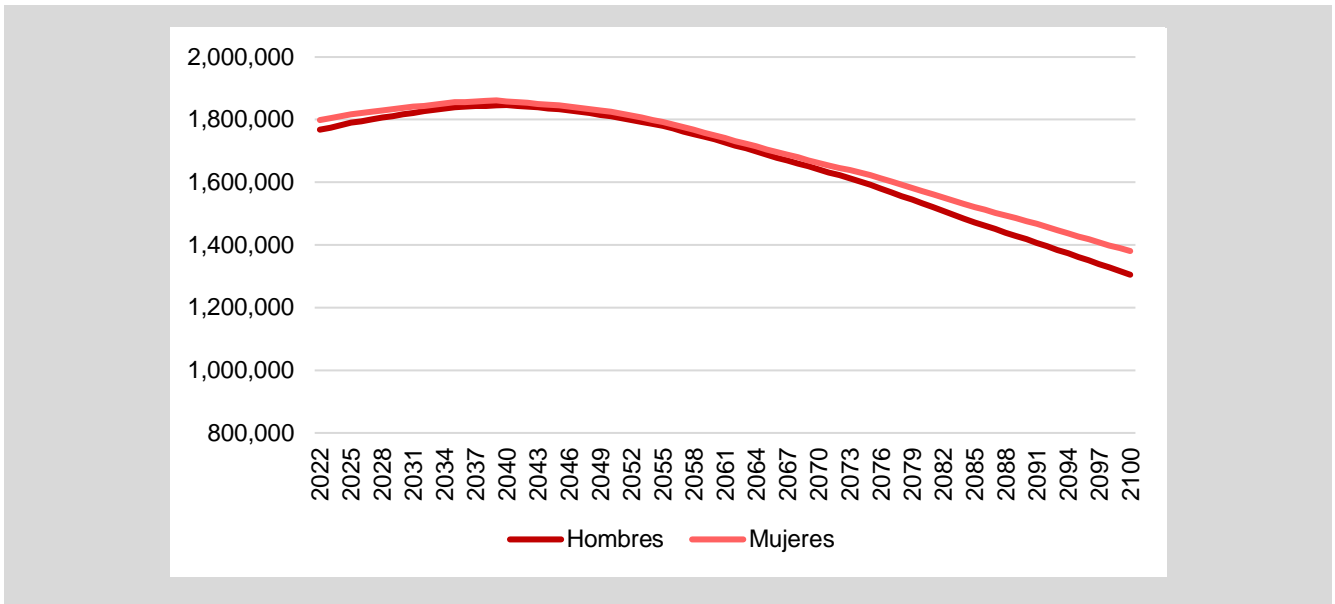
4.5 Supuestos del modelo

4.5.1. Escenario demográfico

Las proyecciones de población a futuro, utilizadas para determinar la cantidad de nuevos activos en el sistema fueron tomadas de las estimaciones de población divulgadas por la CESS en sus informes de diagnóstico y recomendaciones (ver Gráfico 4.5). Hasta donde tenemos conocimiento, estas mismas proyecciones de población son las utilizadas por el gobierno en la elaboración de las proyecciones de sostenibilidad del sistema que fueron divulgadas. En base a los datos de proyección de población total, que cubren hasta el año 2100, se calculó el tamaño de la cohorte de entrada (asumiendo que en promedio ocurre a los 23 años). Una vez identificado el tamaño de la cohorte de entrada al mercado laboral, se procedió a estimar el número de cotizantes multiplicando dicha población por la tasa de actividad y el porcentaje de aportantes al BPS sobre el total de los ocupados, asumiendo que ambos coeficientes permanecen constantes durante todo el período de proyecciones.

Gráfico 4.5

Evolución proyectada de la población en Uruguay

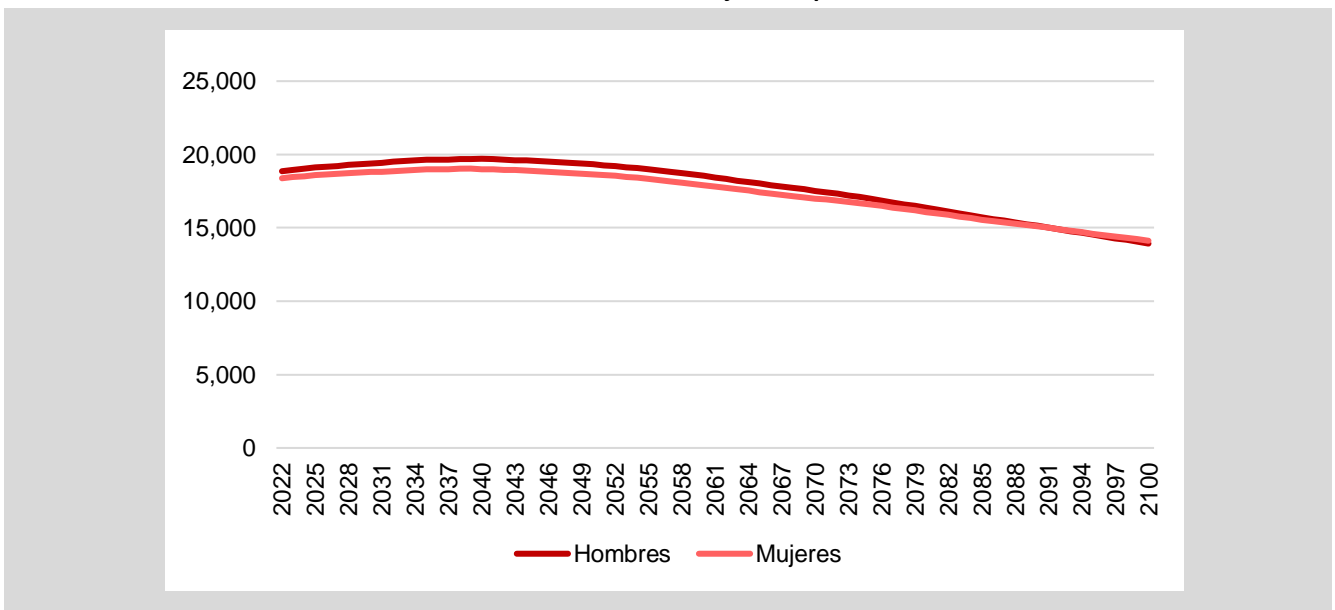


Fuente: CESS

La población proyectada presenta una tendencia levemente creciente hasta la primera mitad de la década del 2040 y luego se transforma en decreciente. Las proyecciones muestran una trayectoria poblacional muy pronunciada para la segunda mitad del siglo. Luego de superar las 3.600.000 personas en la década del 2040, la población se reduciría hasta algo menos de 2.800.000 personas hacia finales del siglo. Esto implica una reducción de la población de más del 20% en 50 años. Estas proyecciones a tan largo plazo tienen un elevado grado de incertidumbre, no tanto porque sean previsible cambios significativos en cuanto al comportamiento poblacional en términos de la natalidad, pero en un escenario de crecimiento económico la contracción poblacional esperada podría resultar estimulante para mayores flujos migratorios.

Gráfico 4.6

Entradas de nuevos trabajadores por año



Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones de población CESS

La dinámica poblacional se traslada al tamaño de las cohortes entrantes al mercado laboral en cada año. El gráfico 4.6 muestra las proyecciones para el tamaño de las cohortes de entrada al mercado laboral en el horizonte de proyección, que al igual que la población total, se muestran levemente crecientes hasta aproximadamente el 2040 para luego comenzar a decrecer de forma significativa. Mientras que en los próximos años se espera el ingreso al mercado laboral de aproximadamente 36 mil jóvenes entre ambos sexos, alcanzando a casi 40 mil en su punto máximo, dicha cifra caería hacia finales del siglo al entorno de los 28 mil (un reducción de casi 30% respecto al año de máximos ingresos al mercado laboral). Es destacable que las entradas al mercado de trabajo descienden en términos porcentuales incluso más que la población total, lo que se explica por el hecho de que las cohortes jóvenes no solo descienden en términos absolutos, sino también en términos relativos a la población. Las estimaciones realizadas se encuentran en línea con las proyecciones de la CESS que también estiman un crecimiento en la cantidad total de cotizantes hasta aproximadamente el año 2040, valor que comienza a decrecer a partir de dicho año y continúa con tendencia decreciente hasta el 2100.

4.5.2 Escenarios macroeconómicos

Este informe supone tres escenarios alternativos de evolución para las principales variables macroeconómicas proyectadas: nivel de actividad (PIB) y salario real. El primer escenario considerado toma como base las proyecciones realizadas y divulgadas por el gobierno. Los otros dos escenarios fueron creados bajo los mismos supuestos de crecimiento de la productividad a largo plazo pero considerando una evolución alternativa de la masa de ingresos de los aportantes a BPS en relación al PIB⁶.

El escenario propuesto por el gobierno supone un crecimiento del PIB que se desacelera a partir del 2040, cuando la población comienza a decrecer. El escenario tendencial proyectado supone un crecimiento del PIB real del 2,4% anual hasta el año 2040, en conjunto con un crecimiento de los salarios reales del 2,2% anual en el mismo período. A partir del 2041 y hasta el año 2100 se supone un crecimiento real del PIB del 1,9% conjuntamente con un crecimiento del salario real del 2,1%. Estos supuestos, generan en nuestros escenarios de evolución de los cotizantes del sistema, una trayectoria inicialmente creciente de la masa de ingresos de trabajadores afiliados al BPS en relación al PIB, que en la segunda mitad del siglo comienza a decrecer hasta llegar a un valor significativamente inferior al porcentaje del año base.

Los escenarios alternativos también suponen un crecimiento del PIB a largo plazo que se desacelera a medida que la población total (y por ende la población activa) comienza a descender. En ambos casos se partió de una función de producción donde el crecimiento del PIB puede explicarse por crecimiento de los factores de producción (trabajo y capital) o por una mejora de la productividad total de factores (PTF)⁷. En este contexto, se asumió que la contribución conjunta de la PTF y el factor capital se mantendría constante a lo largo del siglo en 2,5%. Sobre esta base, la contribución del factor trabajo responde a la evolución del número de cotizantes, ponderada por el parámetro α de la función de producción fijado en 0.5.

Respecto a la evolución del salario real, los dos escenarios propuestos difieren en su evolución. El primer escenario plantea una evolución del salario real que, conjuntamente con la evolución del número de cotizantes, determina que la masa de ingresos de los trabajadores de BPS coincida con la evolución del PIB. Este es un supuesto habitual en este tipo de proyecciones de largo plazo puesto que es compatible con asumir una función de producción con rendimientos constantes a escala, donde los parámetros correspondientes a los factores trabajo y capital permanecen constantes en el tiempo. En este caso el supuesto no es totalmente equivalente, en la medida en que los trabajadores de BPS no representan toda la fuerza de trabajo de la economía. No obstante, al representar la amplia mayoría de los trabajadores formales, representa una aproximación a dicho planteo. El segundo escenario, a modo de test de stress, asume que hasta

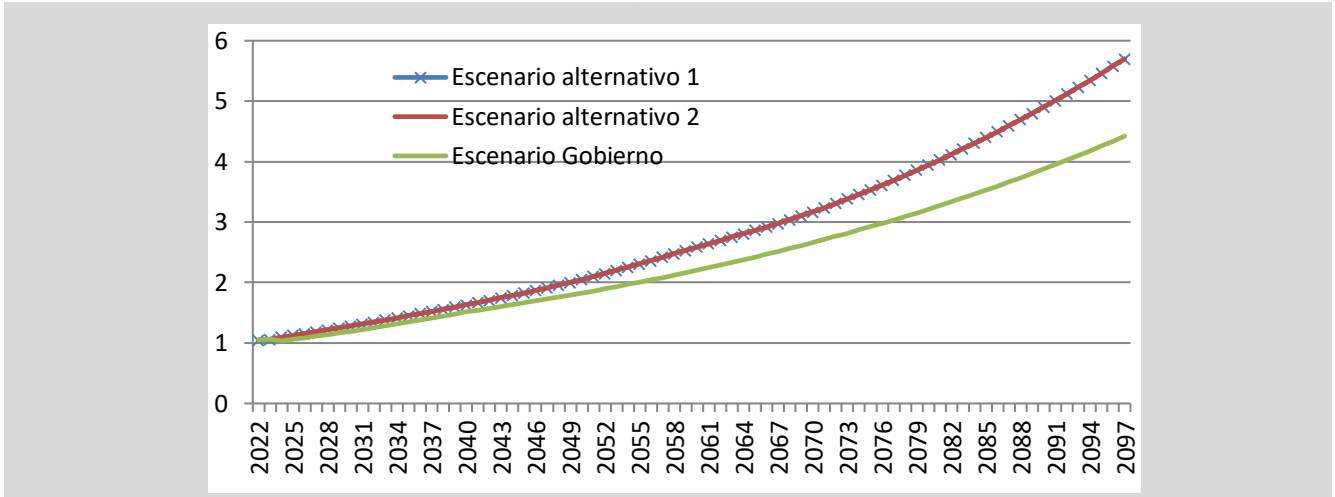
⁶ Un supuesto habitual en este tipo de proyecciones de largo plazo es asumir que la masa salarial mantiene constante su proporción en el PIB, supuesto consistente con asumir una función de producción con rendimientos constantes a escala, donde los parámetros correspondientes a los factores trabajo y capital permanecen constantes. En este caso el supuesto no es totalmente equivalente, en la medida en que los trabajadores de BPS no representan toda la fuerza de trabajo de la economía. No obstante, al representar la amplia mayoría de los trabajadores formales, el supuesto representa una aproximación a dicho supuesto.

⁷ Partiendo de una función de Producción del tipo Cobb-Douglas con rendimientos constantes a escala del tipo: $y = AK^\alpha L^{1-\alpha}$, donde y es el producto, K el stock de capital y L la fuerza de trabajo, el crecimiento del producto puede descomponerse de la siguiente forma: $\Delta y = \Delta A + \alpha \Delta K + (1 - \alpha) \Delta L$.

el 2029 los salarios crecen por encima de este umbral, determinando que la masa de ingresos de trabajadores del BPS gane peso en el PIB. A partir de dicho momento, esta masa de ingresos comienza a evolucionar en línea con el PIB.

Gráfico 4.7

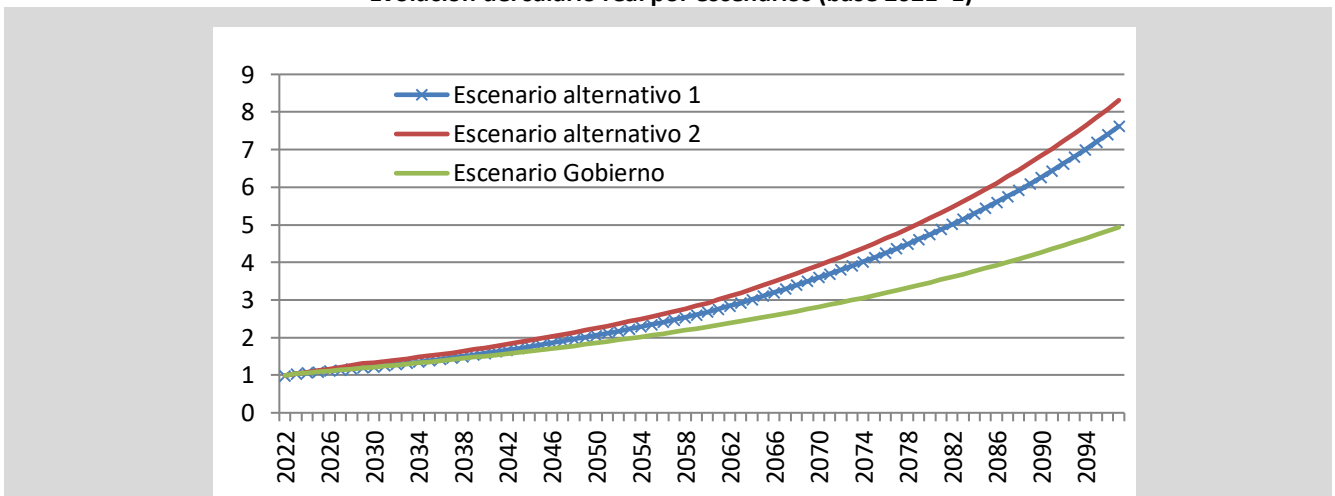
Evolución del PIB real por escenarios (base 2021=1)



Fuente: Elaboración propia en base y escenario CESS

Gráfico 4.8

Evolución del salario real por escenarios (base 2021=1)



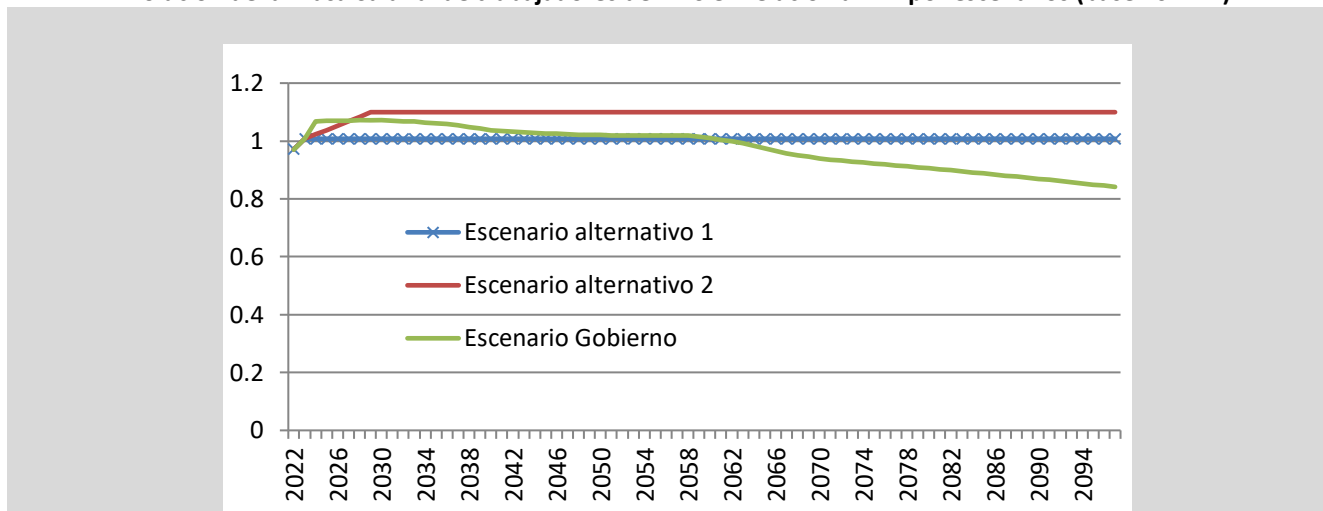
Fuente: Elaboración propia en base y escenario CESS

Los Gráficos 4.7, 4.8 y 4.9 sintetizan la evolución esperada de las variables bajo los tres escenarios considerados. El Gráfico 4.7 muestra que el escenario del Gobierno propone un crecimiento de la economía a largo plazo algo menor al de los escenarios alternativos, los cuales no se diferencian entre sí respecto a esta variable. Por su parte, el Gráfico 4.8 muestra que, de forma compatible con lo anterior, el escenario del Gobierno presenta un crecimiento del salario real menor al de los escenarios alternativos. Entre los escenarios alternativos, el escenario 2 presenta un crecimiento salarial mayor compatible con un peso de la masa salarial de BPS creciente en relación al PIB. Finalmente, el Gráfico 4.9 presenta la evolución relativa de la masa salarial de BPS en relación al PIB. Respecto a este último punto (crucial para determinar la evolución del gasto en pasividades como % del PIB) podemos observar que el escenario del Gobierno supone que a largo plazo la masa salarial de BPS iría perdiendo peso relativo en relación al PIB, mientras que el escenario alternativo 1

implica una evolución equivalente de la masa salarial en relación al PIB y el escenario alternativo 2 representa un escenario de ganancia de participación de la masa salarial de BPS en el PIB.

Gráfico 4.9

Evolución de la Masa Salarial de trabajadores del BPS en relación al PIB por escenarios (base 2021=1)



Fuente: Elaboración propia en base y escenario CESS

4.5.3 Supuestos sobre nupcialidad y pensiones de sobrevivencia

A los efectos de computar flujos de pensiones de sobrevivencia fue necesario suponer una tasa de nupcialidad de las personas. Estas tasas fueron aproximadas a partir de información la ECH de 2022 considerando dentro de esta tasa de nupcialidad tanto a los cónyuges como a los concubinos. Estas tasas se utilizan para calcular la generación de pensión en el módulo de jubilados y en los dos módulos correspondientes a activos. En el módulo de jubilados, para el caso de los hombres se consideró un valor de la tasa de 72,5% mientras que en el caso de las mujeres el valor es de 52,8%. En el caso de los módulos de activos se utilizó una tasa equivalente del 72,5%.

Adicionalmente, se requirió realizar un supuesto sobre la edad relativa de las parejas, sean cónyuges o concubinas, para considerar la probabilidad de sobrevivencia del pensionista. Procesando datos de la ECH del año 2022 se tiene que, en promedio, las mujeres se casan o conviven con personas 3 años mayores que ellas mientras que los hombres se casan o conviven con personas 3 años menores. Por lo tanto, en el cálculo de la probabilidad de dejar pensión para cada individuo se considera la probabilidad de sobrevivencia de su pareja teniendo en cuenta las antedichas diferencias de edad. Es decir, a modo de ejemplo, para el cálculo de la probabilidad de dejar pensión de un hombre de 50 años se utiliza la probabilidad de muerte del hombre a los 50 años y la probabilidad de sobrevivencia de una mujer a los 47 años de edad.

4.5.4 Transición entre la etapa activa y la pasividad

El modelo de cohortes requiere de imponer una función de transición entre la etapa laboral activa y la pasividad. Es destacable que la información disponible permite observar dicha transición para cohortes bajo el régimen anterior, pero no se dispone información sobre cómo ocurrirá en regímenes alternativos. La información sobre el régimen anterior fue obtenida a partir de la Encuesta de Hogares. Esta información fue incluida en la matriz de transición o permanencia en actividad a la hora de estimar el modelo de proyecciones para el régimen de la ley 16.713 y el plebiscito.

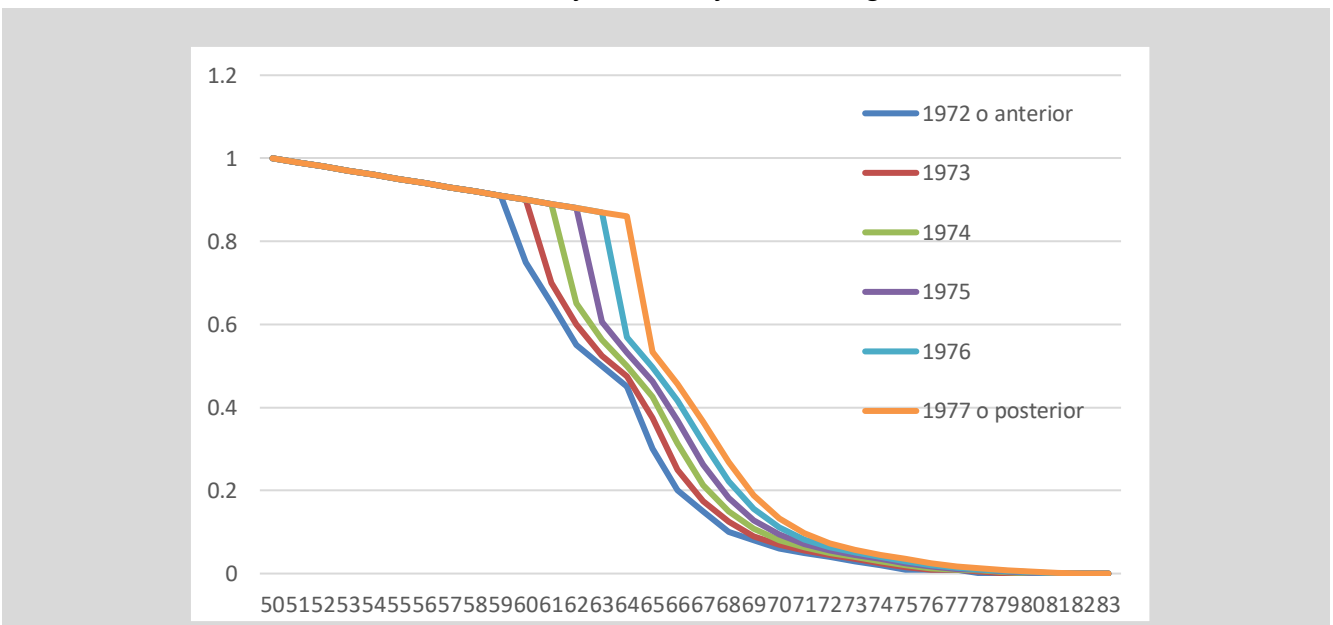
En el modelo para el nuevo régimen establecido en la Ley 20.130 fue necesario suponer una matriz de transición. En este caso, se parte de la misma matriz con datos observados bajo la Ley 16.713 pero se incluyen algunas modificaciones.

Los cambios más relevantes que conducen a modificar la función de transición se relacionan con el cambio en la edad mínima para configurar causal jubilatorio, que se incrementa de los 60 a los 65 años, y con la propia transición del viejo al nuevo régimen que se plantea en la legislación, donde las cohortes de las personas nacidas entre 1973 y 1976 enfrentan un régimen de incremento anual de la edad de retiro por año de nacimiento.

La transición a la jubilación bajo el nuevo régimen para las diferentes cohortes en el caso del nuevo régimen se presenta en el Gráfico 4.10. En el eje vertical se presenta el porcentaje de personas que se mantienen en actividad de cada cohorte y en el eje horizontal la edad de las personas. Se asume que desde que los individuos cumplen 50 se comienza a jubilar un pequeño porcentaje de cada cohorte, adjudicado a las jubilaciones por incapacidad. Luego, a partir de la edad normal de retiro, el porcentaje de la cohorte que se mantiene en actividad comienza a descender de forma importante con la edad de los individuos. Finalmente se tiene que la transición tiende a completarse luego de los 75 años de edad. En el caso de la Ley 16.713 y el régimen correspondiente al plebiscito, se utiliza para todas las cohortes la función de transición correspondiente en el Gráfico 4.10 a las cohortes nacidas en 1972 o antes.

Gráfico 4.10

Transición a la jubilación bajo el nuevo régimen



Fuente: Elaboración propia

4.5.4 Evolución de las pensiones no contributivas

Respecto a las pensiones contributivas se supone que se mantiene constante la proporción de beneficiarios en relación a los beneficiarios de jubilaciones contributivas. En la medida en que ninguno de los regímenes evaluados en este informe modifica las condiciones de acceso a beneficios contributivos a los 70 años (edad de acceso al beneficio no contributivo) se supone que para cada cohorte se mantendrá constante el porcentaje de personas que no logran alcanzar beneficios contributivos y finalmente obtendrán una pensión no contributiva.

Capítulo 5

La sostenibilidad financiera del sistema en diferentes escenarios.

Aplicando el modelo presentado en el capítulo anterior, este capítulo profundiza en aspectos vinculados a la sostenibilidad financiera de los tres regímenes analizados. En primer lugar, se considera el régimen correspondiente a la Ley 16.713 para tomar como referencia la situación previa a la reforma. En segundo lugar, se evalúan, respecto a este punto de partida, los efectos de la Ley 20.130. Finalmente, se consideran los impactos de un eventual escenario favorable al plebiscito impulsado por el PIT-CNT.

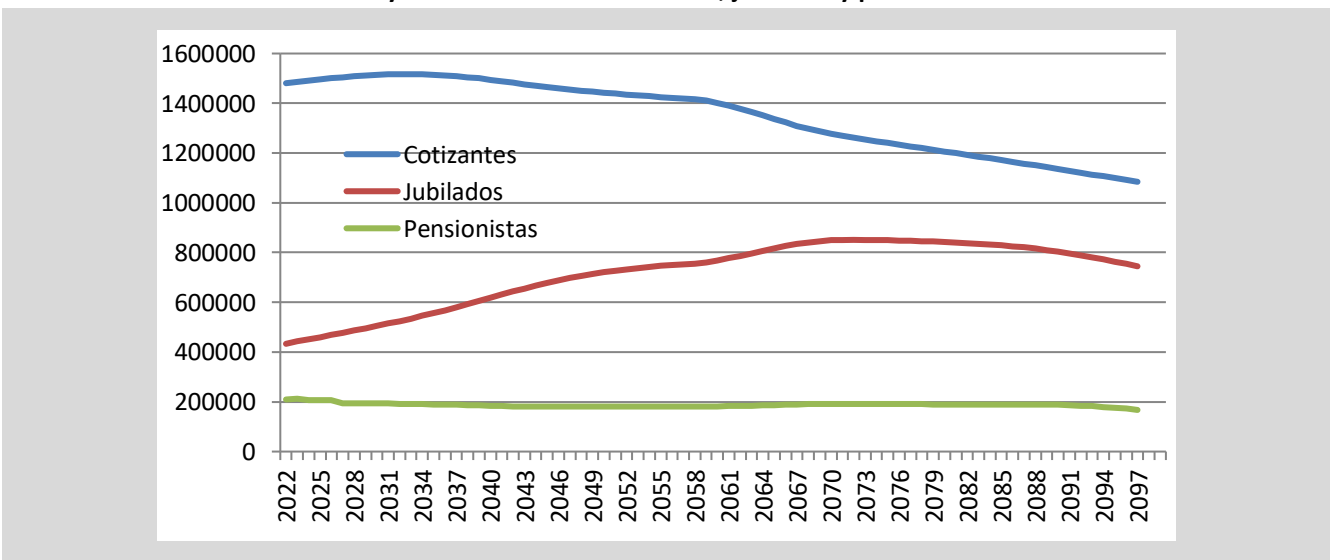
Los resultados del modelo se presentan analizando en primer lugar en las proyecciones físicas del sistema, para posteriormente profundizar en las proyecciones monetarias. Las proyecciones físicas corresponden a las proyecciones de cotizantes, jubilados y pensionistas. Estas proyecciones se obtienen con las mismas ecuaciones presentadas en el Capítulo 4, pero partiendo del número físico de jubilados, pensionistas y cotizantes por edad en el año base, en lugar de partir del volumen de gasto o ingresos por edad. Una vez analizadas las proyecciones físicas, se analizan los resultados monetarios expresados en salarios constantes y como porcentaje del PIB. Finalmente, se realiza una comparación de los diferentes modelos focalizando en las variaciones de Valor Presente Actuarial Neto (VPAN), evaluado en el año base.

5.1 La situación previa a la reforma: Ley 16.713

En línea con el escenario demográfico previsto, las proyecciones correspondientes al régimen establecido en la Ley 16.713 señalan una cantidad de cotizantes con una tendencia decreciente a largo plazo en el período de análisis. En los primeros años proyectados, se visualiza una leve tendencia al alza de la cantidad de cotizantes por un período aproximado a 10 años, para posteriormente observar una clara tendencia decreciente de los aportantes al sistema. Esta caída se debe en parte a la caída en la población total presentada en la sección anterior, así como a la reducción relativa de las cohortes de entrada al mercado laboral. Ambos fenómenos determinan que luego de algunos años de crecimiento, al principio del período de análisis, la cantidad de nuevos trabajadores que ingresan al mercado de trabajo sea cada año menor a aquellos que salen (por jubilación o muerte) reduciendo el stock de cotizantes (ver Gráfico 5.1).

Gráfico 5.1

Proyecciones físicas de cotizantes, jubilados y pensionistas



Fuente: Elaboración propia

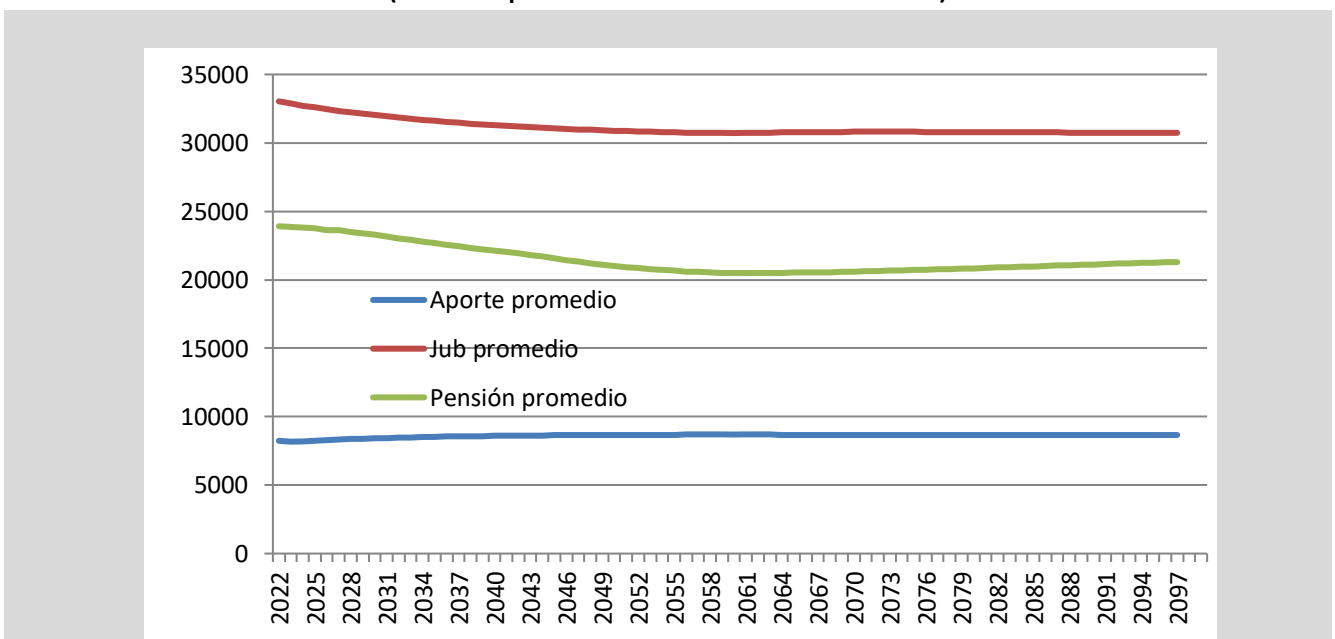
Por el lado de los pasivos, mientras que la cantidad de pensionistas se mantiene estable en el tiempo, la cantidad de jubilados presenta un quiebre en su tendencia creciente después de los próximos 50 años aproximadamente. El total de pensionistas por sobrevivencia del bloque principal del sistema oscilaría en el entorno de las 200.000 personas para todo el período de análisis. En cuanto a los jubilados, se observa un crecimiento en la cantidad de beneficiarios de jubilación en las próximas décadas hasta llegar a aproximadamente a algo más de 800.000 personas. No obstante, en las últimas dos o tres décadas del período de análisis se proyecta una suave tendencia decreciente de la cantidad de jubilaciones pagadas por el BPS asociadas al fuerte descenso de la población comenzado varias décadas antes (ver Gráfico 5.1).

Un indicador que muestra la tensión que enfrenta el sistema debido al envejecimiento poblacional es la ratio entre la cantidad de activos y la cantidad de pasivos del sistema. Inicialmente se parte de un valor de la ratio de 2,3 en el año 2022, que refleja la existencia de algo más de dos activos por cada pasivo. Sin embargo, de acuerdo con las proyecciones del modelo, este indicador enfrentaría un notorio deterioro en las próximas décadas generado por la caída en la cantidad de cotizantes y el incremento en la cantidad de jubilados. Se proyecta que el indicador se ubicaría en un valor aproximado de sólo 1,2 cotizantes por cada pasivo para el final del siglo.

Para pasar de estas proyecciones físicas a proyecciones monetarias se necesita considerar los aportes y las prestaciones promedio para el período de proyección. Como puede apreciarse en el Gráfico 5.2, el modelo proyecta una moderada reducción de la jubilación y pensión promedio en el tiempo. Esto se debe a que el stock de jubilaciones actuales aún tiene una proporción significativa de jubilados por el régimen anterior a la reforma de 1996, las cuales en promedio son algo más elevadas. Por su parte, el monto por concepto de aportes personal y patronal, en caso de asumir que se hubiera mantenido el régimen de la Ley 16.713, se proyecta prácticamente en el mismo nivel a lo largo de todo el período de análisis. Se debe recordar que realizar el análisis se realiza en valores expresados a salarios constantes del año base, lo que implica que no se realiza ninguna actualización de los montos por indicadores nominales, como puede ser el IMSN o por crecimiento de los salarios reales (ISR).

Gráfico 5.2

**Proyecciones de aporte, jubilación y pensión promedio
(valores expresados a salarios constantes de 2022)**



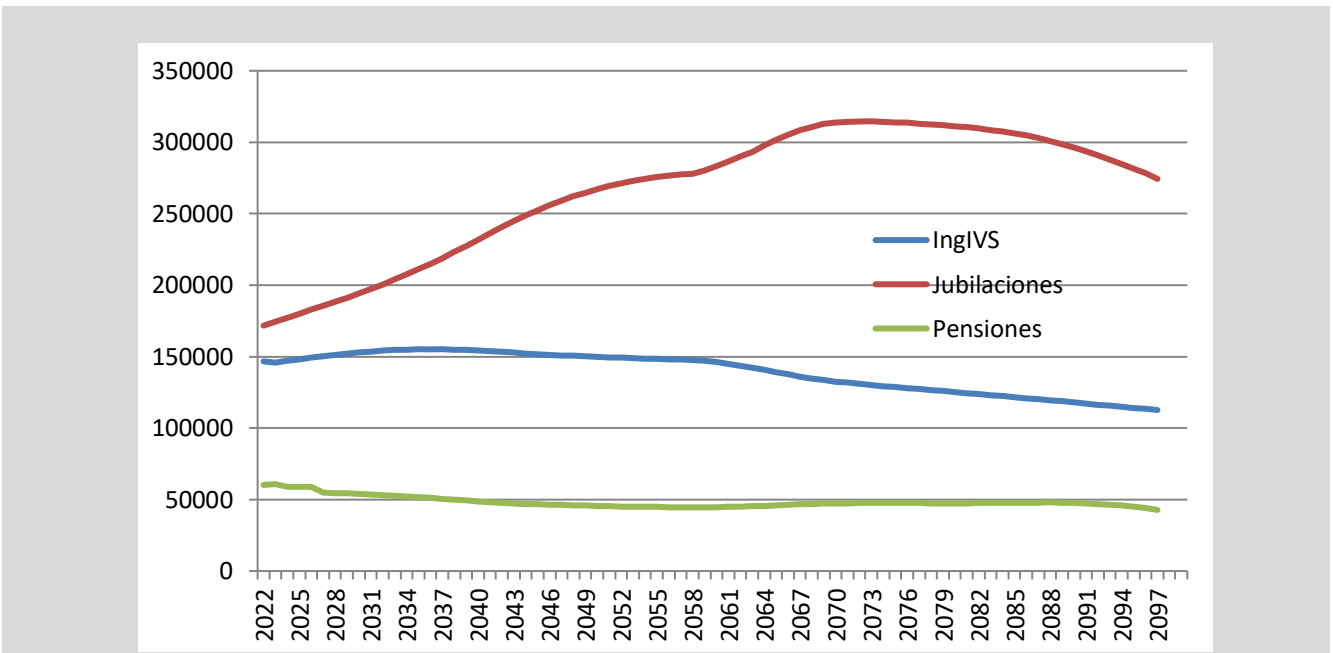
Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta las proyecciones anteriores de cotizantes y aportes promedio, como era de esperar, la cantidad de ingresos del BPS en el escenario basado en la Ley 16.713 presenta una tendencia decreciente en los próximos 75 años al expresar los valores en salarios constantes del año base. Esta caída se debe al descenso observado en la cantidad de nuevos trabajadores que comenzarían a aportar al sistema, ya que como se comentó previamente, no se esperan cambios significativos en las contribuciones al considerarlas en salarios constantes de 2022. A excepción de algunos años al comienzo del período de análisis, la tendencia decreciente en los ingresos IVS se muestra sostenida a lo largo del tiempo. En el análisis de punta a punta, se encuentra una reducción del orden del 23%.

En términos de los egresos IVS del sistema, observamos una tendencia creciente del gasto por jubilaciones que solo comienza a mostrar un descenso luego de aproximadamente 50 años asociado a la reducción de la población, mientras que los egresos por pensiones se mantienen relativamente estables en el período analizado. Nuevamente, las tendencias observadas son muy similares a las encontradas para las proyecciones físicas, lo que es compatible con pasividades promedio relativamente estables en el tiempo. En el caso de las prestaciones por jubilación, se destaca que si bien existe una caída luego de un período de incremento del gasto, el valor esperado en la proyección a 75 años es muy superior al valor observado de 2022. La magnitud de este incremento se encuentra en el entorno del 59%, analizado en valores a salarios constantes.

Gráfico 5.3

Proyecciones de ingresos y egresos IVS del régimen contributivo de BPS
(valores expresados a mil de \$ a salarios constantes de 2022)



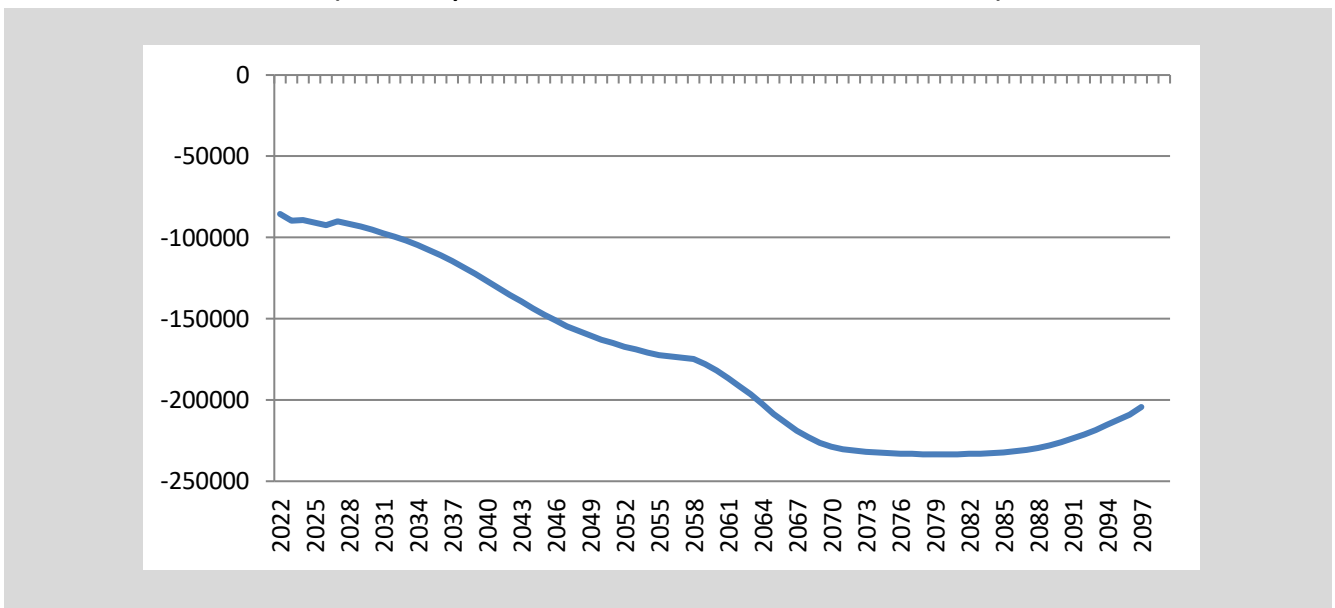
Fuente: Elaboración propia

En base a estos resultados para ingresos y egresos, se proyecta un resultado de BPS que, expresado en salarios constantes del 2022, se deteriora a lo largo del tiempo, con una pequeña recuperación en los últimos años del análisis. El deterioro del resultado IVS se explica, como se comentó previamente, por una proyección de caída en los ingresos por aportes de trabajadores en conjunto con, al menos por varias décadas, un incremento proyectado para el gasto por prestaciones de jubilación. Estos resultados determinan un deterioro en el resultado del BPS que se observa en el Gráfico 5.4. Si bien se proyecta una leve recuperación en los últimos años dada la caída en el gasto jubilatorio, el deterioro del resultado global es de una magnitud muy relevante.

Cabe destacar que los resultados anteriores, expresados en salarios constantes, pueden derivar en diferentes resultados en términos del PIB dependiendo del escenario macroeconómico considerado. Como fuera mencionado en la sección anterior, en el presente estudio se plantean tres escenarios de crecimiento del PIB y del salario real que implican diferentes evoluciones de la participación de la masa de ingresos de los trabajadores de BPS como porcentaje del PIB. Utilizando los supuestos macroeconómicos planteados en cada uno de los tres escenarios, se construyeron proyecciones para los diferentes flujos de ingresos y egresos expresadas en porcentaje del PIB para contar con una dimensión de dichos flujos relativa al tamaño de la economía.

Gráfico 5.4

Proyección del resultado IVS de BPS
(valores expresados a mil de \$ a salarios constantes de 2022)



Fuente: Elaboración propia

Para todos los escenarios considerados los resultados obtenidos muestran una acentuada profundización del resultado IVS deficitario del BPS en términos del PIB. Los resultados obtenidos en el marco de los supuestos macroeconómicos propuestos por el gobierno son los más optimistas en cuanto al deterioro del resultado IVS del sistema. No obstante, incluso en este caso el resultado IVS del sistema se proyecta en el marco de la Ley 16.713 alcanzando un déficit máximo de más de 8% del PIB hacia la década del 2080. El escenario de evolución equivalente entre la masa salarial de los trabajadores de BPS y el PIB (escenario alternativo 1) proyecta un déficit máximo de algo más de 10% del PIB, en tanto que en el escenario alternativo 2 (que supone crecimiento de la masa salarial en relación al PIB) el déficit IVS se eleva en su punto máximo hasta más de 11% del PIB. El deterioro del resultado hasta alcanzar estos valores máximos es persistente durante las próximas cinco décadas.

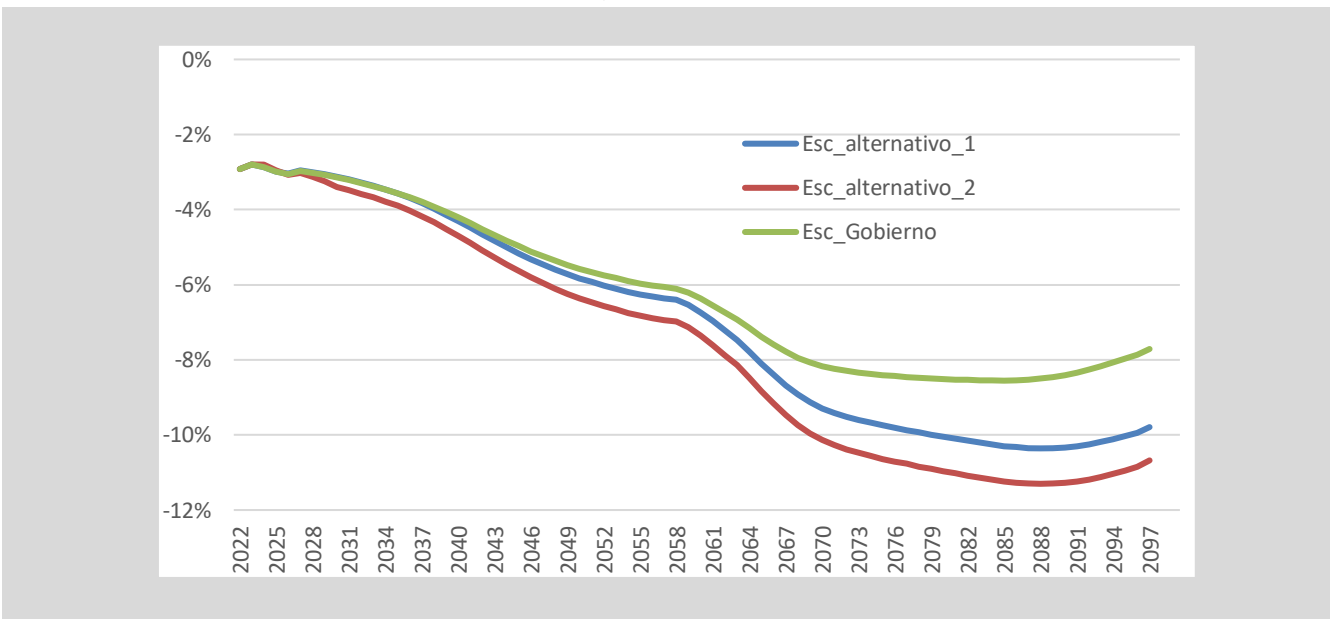
Los resultados anteriores permiten extraer dos conclusiones principales. En primer lugar, era evidente la necesidad de introducir ajustes al régimen establecido en la Ley 16.713 por razones de sostenibilidad financiera del sistema. En segundo lugar, en horizontes largos, las proyecciones relativas al tamaño de la economía son sensibles al escenario macroeconómico propuesto. Sobre este punto, es destacable que el escenario macroeconómico escogido por el gobierno para realizar sus proyecciones es relativamente optimista en cuanto a la evolución del gasto previsional y resultado IVS del sistema.

El diagnóstico de insostenibilidad financiera del sistema se refuerza al analizar los indicadores de evolución del gasto en relación al PIB. En este aspecto, se observa una proyección de incremento sostenido del gasto del BPS bajo el régimen anterior en los próximos 50 años y luego una caída relativa hasta el final del período de análisis. En el escenario macro propuesto por el gobierno, el gasto previsional de BPS se proyecta creciendo hasta un máximo del orden del 13% del PIB, lo que representa casi 5 puntos porcentuales de crecimiento respecto al año base del período de análisis. Los escenarios alternativos, muestran un escenario de crecimiento aún más pronunciado, donde el escenario de stress (con crecimiento de la masa salarial en relación al PIB) alcanza un 17% del PIB.

En síntesis, estas proyecciones definen notoriamente un escenario con importantes problemas de sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo. Los resultados anteriores señalan que el régimen establecido en la Ley 16.713, en caso de mantenerse, hubiera requerido de un ajuste significativo en el volumen de recursos necesarios para poder hacer frente a los pagos comprometidos en términos de pasividades. En un contexto donde existe la posibilidad de continuar discutiendo las características del sistema es importante considerar las características del diagnóstico en el punto de partida.

Gráfico 5.5

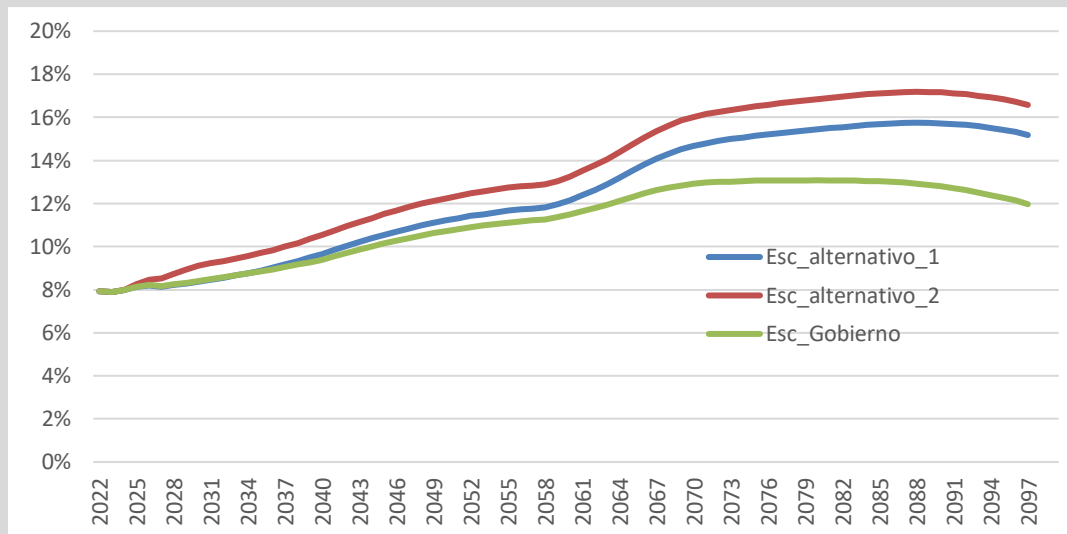
**Proyecciones de resultado de BPS en los tres escenarios macroeconómicos
(valores expresados en % del PIB)**



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 5.6

Proyecciones del gasto de BPS como porcentaje del PIB en los tres escenarios macroeconómicos (valores expresados en % del PIB)



Fuente: Elaboración propia

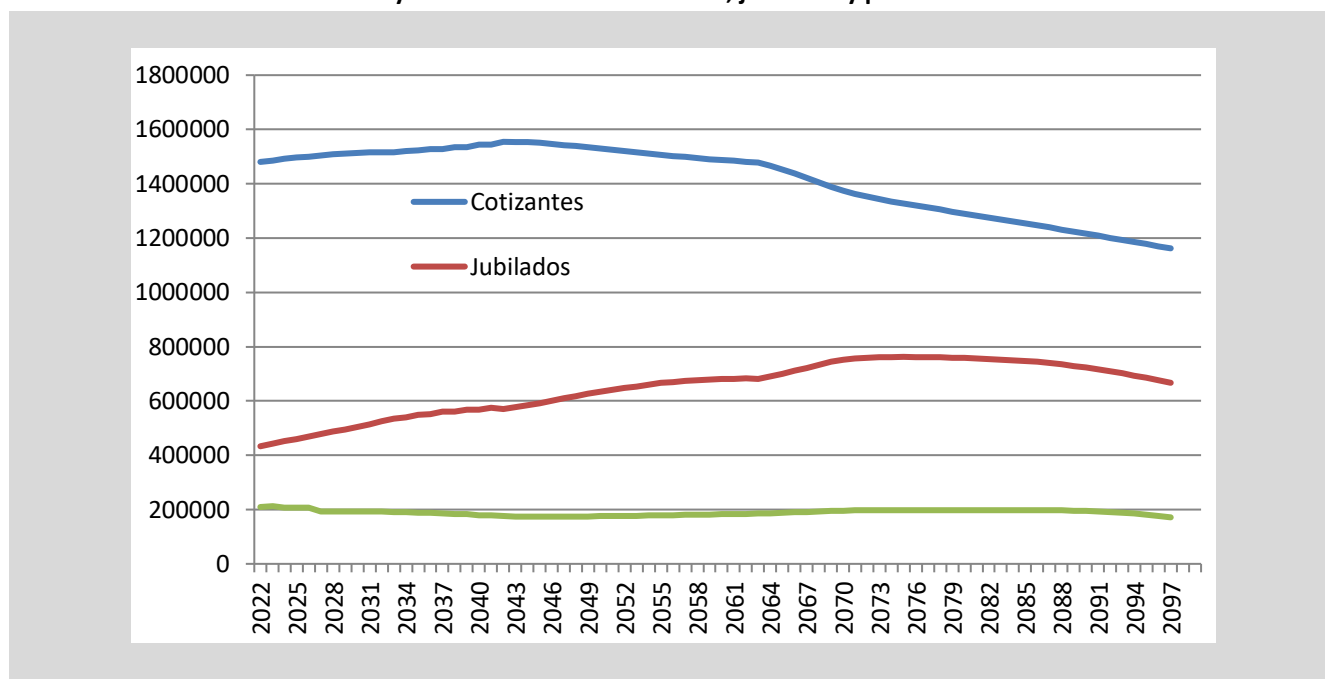
5.2 Régimen actual: Ley 20.130

En esta sección se presentan los principales resultados del modelo calibrado según el régimen establecido en la ley 20.130. Nuevamente se comienza por describir las proyecciones físicas para luego pasar al análisis de las magnitudes monetarias expresadas en salarios constantes del año base y cómo porcentaje del PIB. Como se podrá apreciar cualitativamente, las tendencias de largo plazo prácticamente no se modifican respecto al caso de la Ley 16.713 aunque hay diferencias cuantitativas relevantes en términos del análisis de sostenibilidad.

También en el régimen de la Ley 20.130, la cantidad de cotizantes presenta una tendencia decreciente a lo largo del período de análisis, aunque en todo momento el número de cotizantes es más elevado que en el caso anterior. Hasta el año 2043 se proyecta una leve tendencia al alza de la cantidad de cotizantes para luego observar una clara tendencia decreciente de la cantidad de aportantes al sistema. Esta caída se debe al decrecimiento de la población total presentada en la sección anterior, que muestra un descenso significativo luego de algunos años de crecimiento al principio del período de análisis. En la medida en que las proyecciones demográficas no se modifican con la reforma previsional, este efecto impacta de igual manera que en el caso anterior. No obstante, en este caso se modifica la función de transición entre la etapa activa y pasiva para las futuras cohortes, lo que determina que cada cohorte poblacional se mantendrá más tiempo en actividad y menos tiempo recibiendo prestaciones del sistema. Este cambio en la función de transición es lo que hace que el número de cotizantes sea más elevado en este escenario, más allá de no ser un efecto suficientemente importante para compensar las tendencias determinadas por las proyecciones poblacionales.

Gráfico 5.7

Proyecciones físicas de cotizantes, jubilados y pensionistas



Fuente: Elaboración propia

De igual forma que en el régimen anterior, mientras que la cantidad de pensionistas se mantiene estable en el tiempo, la cantidad de jubilados muestra una clara tendencia creciente en las próximas décadas, la cual se revierte en la década del 2070. El total de pensionistas de sobrevivencia del bloque principal del sistema oscilaría en las 200.000 personas para todo el período de análisis. En cuanto a los jubilados, se observa un crecimiento en la cantidad de beneficiarios de jubilación en las próximas décadas hasta llegar a aproximadamente las 700.000 personas, esto es, casi 100.000 jubilados menos que en la proyección basada en la Ley 16.713. En las últimas dos a tres décadas del período de análisis se proyecta una suave tendencia decreciente de la cantidad de jubilaciones pagadas por el BPS determinada por el decrecimiento poblacional. En síntesis, al igual que en el caso de los cotizantes, en términos de las pasividades no se modifican cualitativamente las tendencias respecto a la Ley 16.713, aunque sí hay diferencias de nivel relevantes desde el punto de vista financiero.

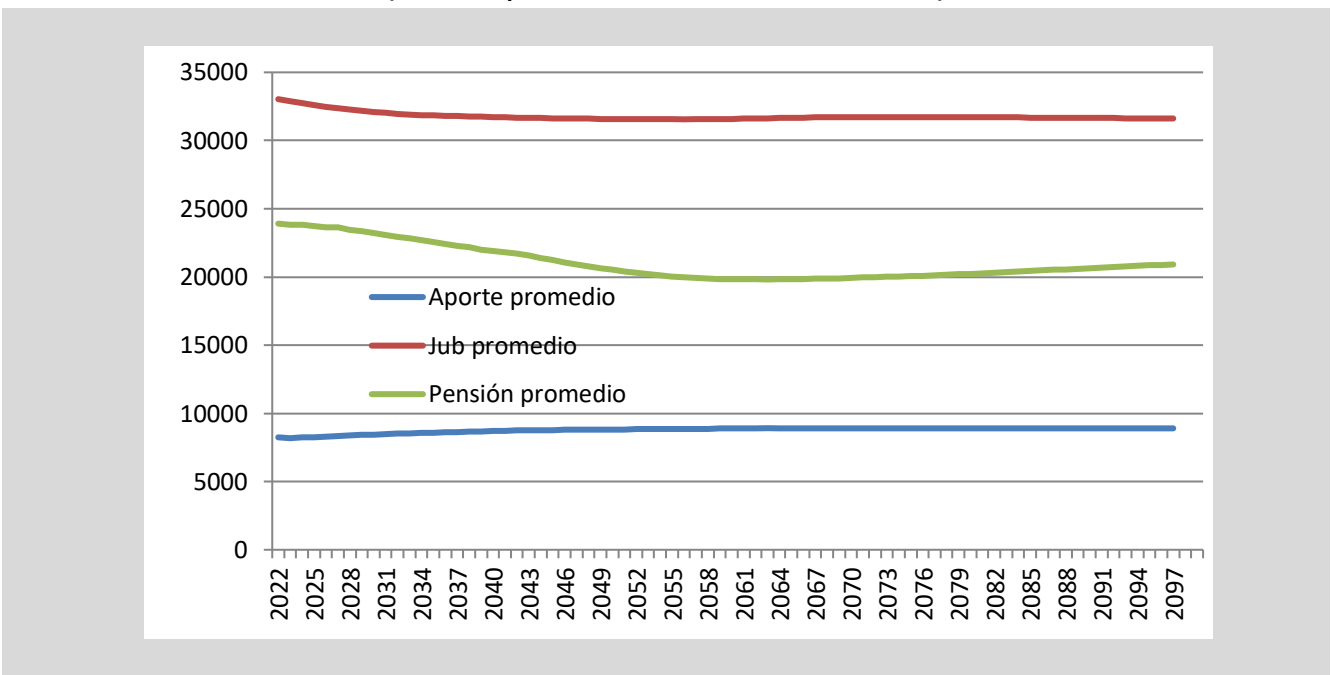
La ratio de cotizantes sobre pasivos proyectado para el final del periodo de análisis es de 1,4. Este guarismo es mayor que en la proyección previa a la reforma, donde se llegaba a 1,2, pero de todas formas señala un fuerte escenario de tensión al sistema. El deterioro en el ratio esta generado, al igual que en el estudio del régimen previo a la reforma, por las tendencias poblacionales que determinan una caída en la cantidad de cotizantes y un incremento en la cantidad de jubilados. Cabe señalar que, como se advirtió en el capítulo vinculado a los supuestos de proyección, la función de transición para el caso del nuevo régimen no es observada, sino que corresponde a un supuesto de traslado de dicha función como consecuencia del corrimiento de la edad normal de retiro. El supuesto realizado resulta un promedio entre una situación optimista (traslado completo de la función de transición 5 años) o un supuesto pesimista (los retiros previos a 65 años se mueven hasta dicha edad, y a partir de los 66 años la función de transición permanece incambiada).

Los valores promedio de los aportes y de las prestaciones de jubilación y pensión se muestran muy similares al régimen de la Ley 16.713. El monto por concepto de aportes personal y patronal muestra un pequeño incremento con el tiempo asociado a que en nuestras estimaciones la nueva distribución de aportes incrementará levemente la participación del pilar de reparto correspondiente a BPS. Por su parte, los promedios de las jubilaciones y pensiones se muestran inicialmente decrecientes para luego estabilizarse en valores muy poco superiores al caso de la Ley 16.713. La disminución inicial se explica, al igual que en el régimen anterior, por la salida del stock de jubilaciones de aquellas que fueron calculadas considerando el régimen anterior a la reforma de 1996.

Para el ejercicio de sostenibilidad se asumió que los parámetros del suplemento solidario se ajustan hacia el futuro por IMS, lo que constituye el caso que podría tensionar de forma más significativa la dimensión de sostenibilidad. Ajustes inferiores, cómo puede ser considera el IPC en un contexto de crecimiento del salario real como el supuesto, generaría una contracción mayor de las pasividades promedio. Cómo se discutió en el Capítulo 3 de este informe, cabe señalar que esta evolución promedio muy similar a la del régimen 16.713 es compatible con una heterogeneidad relevante a nivel de efectos individuales.

Gráfico 5.8

**Proyecciones de aporte, jubilación y pensión promedio
(valores expresados a salarios constantes de 2022)**



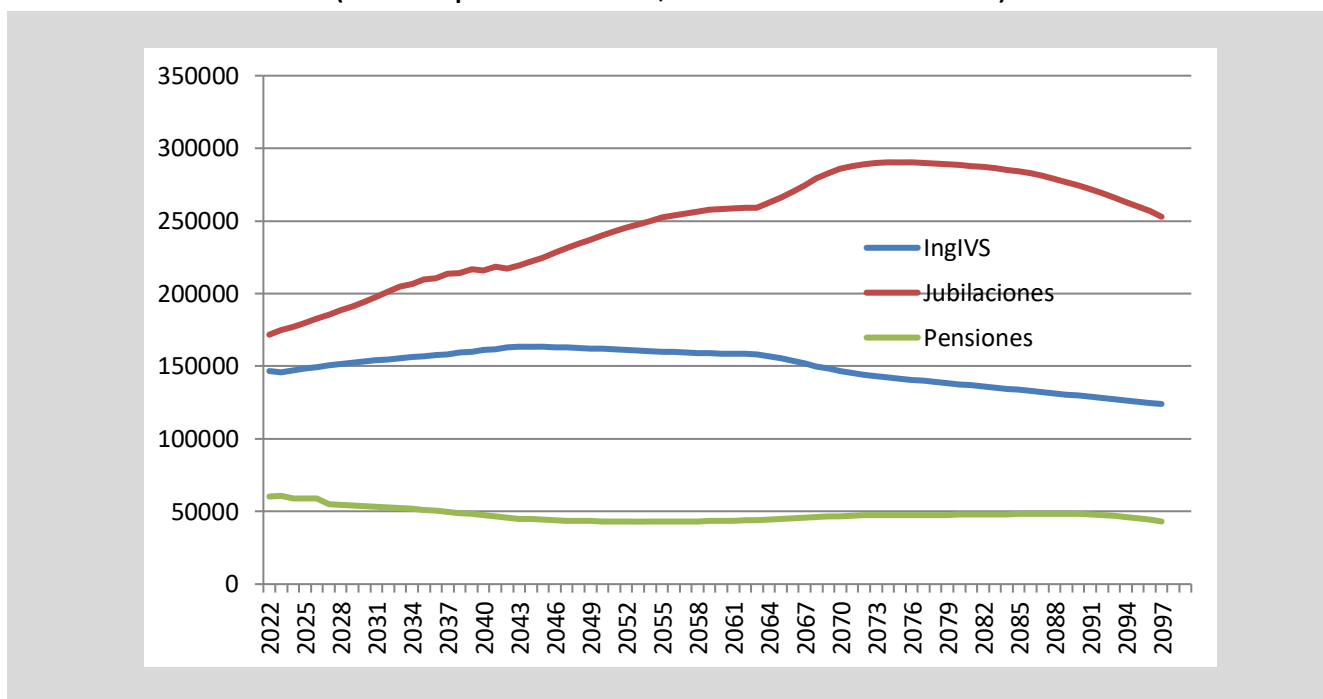
Fuente: Elaboración propia

Atendiendo a las proyecciones anteriores, los ingresos del BPS expresados en salarios constantes del año base se proyectan con una tendencia decreciente en los próximos 75 años. Esta caída se explica por el descenso proyectado en la cantidad de nuevos trabajadores que comenzarían a aportar al sistema, ya que como se analizó previamente, el aporte promedio mostraría un leve incremento en el período de análisis. A excepción de algunos años al comienzo del período de estudio, la tendencia decreciente en los ingresos IVS se muestra sostenida a lo largo del tiempo. En el análisis de punta a punta, se encuentra una reducción del orden del 15%, monto que de todas formas resulta claramente inferior a la proyección de la Ley 16.713.

Por el lado de los egresos, se proyecta una tendencia creciente del gasto en jubilaciones en conjunto con una tendencia estable del gasto en pensiones. Nuevamente, las tendencias observadas son cualitativamente muy similares a las encontradas para las proyecciones físicas y a las proyectadas bajo el régimen de la Ley 16.713. En el caso de las prestaciones por jubilación se destaca que, si bien existe una caída luego de un período prolongado de incremento del gasto, el valor esperado en la proyección a 75 años es un 47% superior al valor observado de 2022, analizado en valores a salarios constantes del año base. Este monto, no obstante, es sensiblemente menor a la proyección bajo el régimen previo (59%). La última sección de este capítulo profundiza en la comparación entre los diferentes regímenes considerados.

Gráfico 5.9

**Proyecciones de ingresos y egresos IVS del régimen contributivo de BPS
(valores expresados a mil de \$ a salarios constantes de 2022)**



Fuente: Elaboración propia

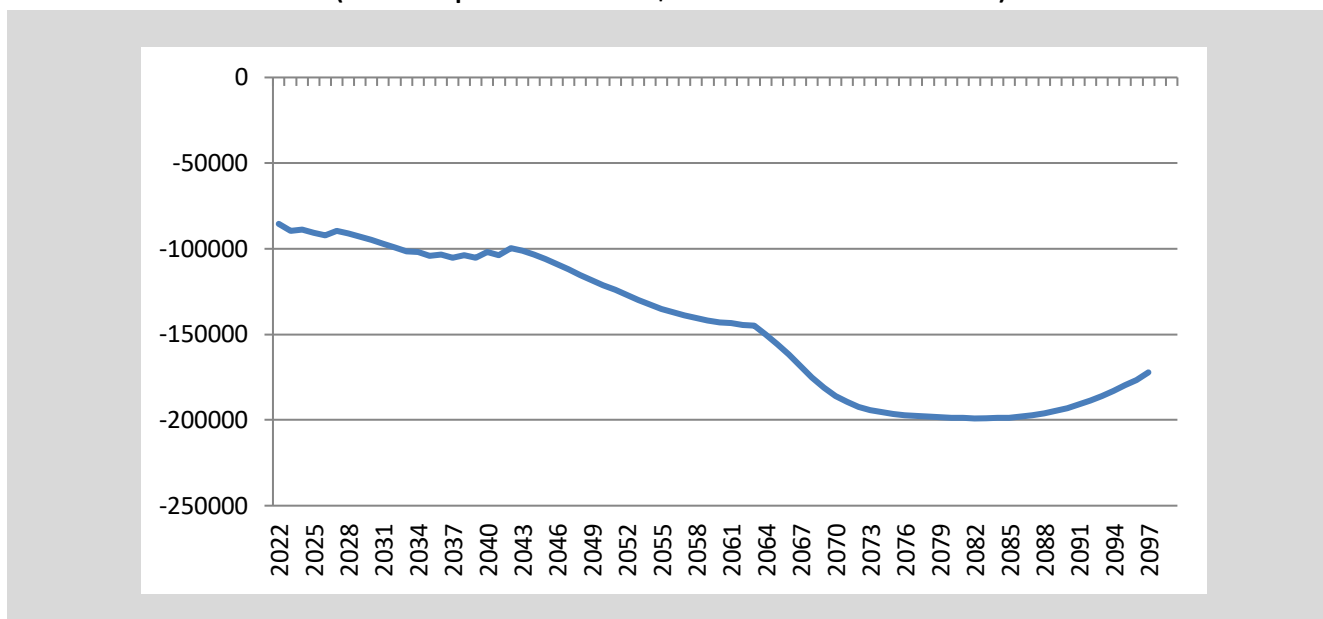
Considerando de forma conjunta las proyecciones anteriores de ingresos y egresos se estima, aún en el escenario de reforma, un resultado IVS de BPS que se deteriora a lo largo del tiempo con una pequeña recuperación en los últimos años del análisis. Este resultado se explica porque aún en el contexto de reforma se proyecta una caída en los ingresos por aportes de trabajadores conjuntamente con un incremento del gasto pasividades, al menos por las próximas cinco décadas. Estos resultados generan un deterioro en el resultado del BPS que se observa en el Gráfico 5.10.

No obstante, cabe destacar que el resultado proyectado se deteriora en menor medida que en el régimen correspondiente a la Ley 16.713. Esto es, la reforma contribuye a reducir los desafíos en materia de sostenibilidad aunque en un escenario donde no se genera un deterioro en las pasividades promedio (ajustes del suplemento por IMS), la sola acción del efecto postergación del retiro no es suficiente para despejar los problemas diagnosticados a mediano y largo plazo.

Al igual que en la sección anterior, los resultados presentados previamente, expresados en salarios constantes, pueden derivar en diferentes resultados en términos del PIB dependiendo del escenario macroeconómico considerado. Utilizando los supuestos macroeconómicos planteados en cada uno de los tres escenarios propuestos se construyeron proyecciones para los diferentes flujos de ingresos y egresos expresados en porcentaje del PIB, lo que nos permite contar con una dimensión de dichos flujos relativa al tamaño de la economía.

Gráfico 5.10

**Proyección del resultado IVS de BPS
(valores expresados a mil de \$ a salarios constantes de 2022)**



Fuente: Elaboración propia

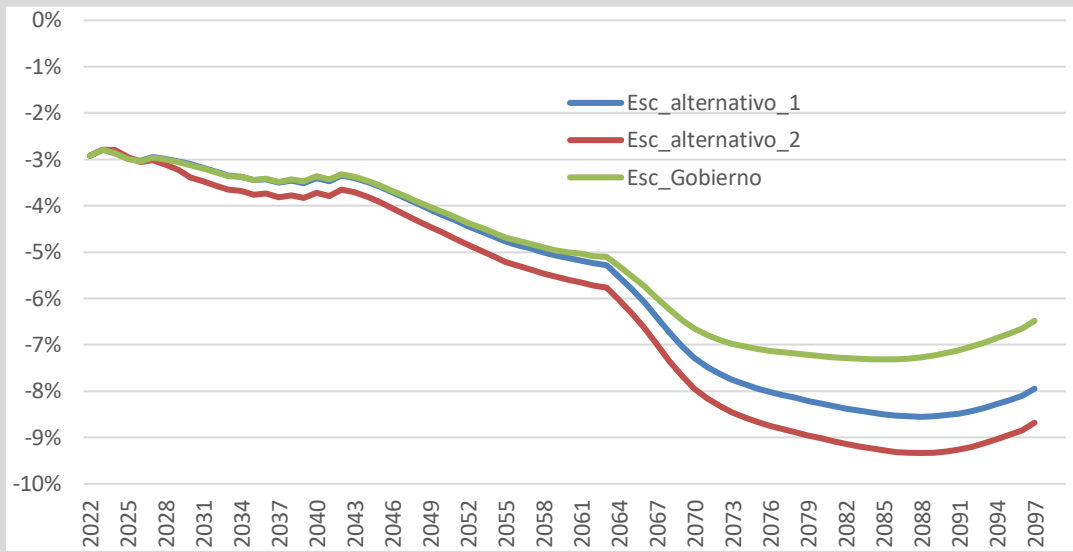
Las proyecciones para todos los escenarios considerados dan cuenta de una acentuada profundización del resultado IVS deficitario del BPS en términos del PIB. Los resultados obtenidos en el marco de los supuestos macroeconómicos propuestos por el gobierno son nuevamente los más optimistas en cuanto al deterioro del resultado IVS del sistema. En este caso el resultado IVS del sistema se proyecta alcanzando un déficit máximo levemente superior al 7% del PIB hacia la década del 2080. El escenario alternativo 1 (de evolución equivalente entre la masa salarial de los trabajadores de BPS y el PIB) proyecta un déficit máximo del orden de 8,5% del PIB, en tanto que en el escenario alternativo 2 (que supone crecimiento de la masa salarial en relación al PIB) el déficit IVS se eleva en su punto máximo hasta algo más de 9% del PIB.

Los resultados anteriores permiten extraer nuevamente dos conclusiones destacables. En primer lugar, que la reforma aprobada logra reducir el déficit proyectado bajo el régimen previo en un mínimo de aproximadamente 1% del PIB que se puede incrementar si se activan los mecanismos previstos en la ley para reducir la suficiencia de las prestaciones, que básicamente operan sobre las jubilaciones más bajas a partir del suplemento solidario. En segundo lugar, se puede concluir que la reforma está lejos de garantizar un escenario de sostenibilidad financiera del sistema. Los escenarios macroeconómicos alternativos alertan de posibles trayectorias sustantivamente menos favorables que la divulgada por el gobierno.

En términos del gasto previsional en porcentaje del PIB, las proyecciones vuelven a mostrar un incremento sostenido bajo el régimen recientemente reformado en los próximos 50 años y luego una caída relativa hasta el final del período de análisis. En el escenario macroeconómico propuesto por el gobierno el gasto previsional de BPS se proyecta creciendo hasta un máximo del orden de 12% del PIB, lo que representa casi 4 puntos porcentuales de crecimiento respecto al año base del período de análisis. Cabe recordar que el régimen reformado se evalúa en un contexto de ajuste del suplemento solidario por IMS, donde las pasividades promedio no solo que no disminuyen sino que presentan un leve incremento (de aproximadamente 4%) respecto al régimen previo. Una trayectoria de las pasividades más estable requiere de una contracción promedio de las mismas respecto al régimen previo (evaluadas en salarios constantes). Los escenarios alternativos muestran un escenario de crecimiento aún más pronunciado. En el escenario alternativo 1 el gasto previsional alcanza un máximo del orden del 14% del PIB en tanto que en el caso del escenario de stress (con crecimiento de la masa salarial en relación al PIB) se supera el 16% del PIB.

Gráfico 5.11

**Proyecciones de resultado de BPS en los tres escenarios macroeconómicos
(valores expresados en % del PIB)**

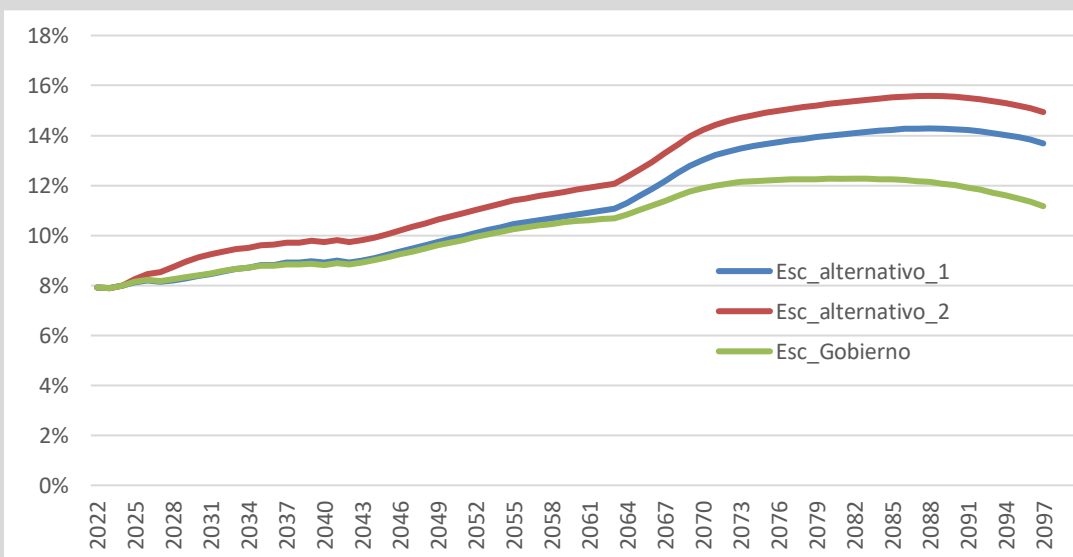


Fuente: Elaboración propia

Aunque las proyecciones son más bajas que bajo el régimen previo, estas proyecciones definen nuevamente un escenario de insostenibilidad financiera del sistema a largo plazo. Los resultados anteriores señalan que el régimen establecido en la Ley 20.130 requerirá de un ajuste significativo en el volumen de recursos necesarios para poder hacer frente a los pagos comprometidos en pasividades si no se opta por tomar medidas para que las mismas se contraigan evaluadas en salarios constantes. Este es un punto relevante a monitorear porque probablemente el problema de la sostenibilidad financiera del sistema vuelva a estar presente en un futuro no muy lejano.

Gráfico 5.12

**Proyecciones del gasto de BPS como porcentaje del PIB en los tres escenarios macroeconómicos
(valores expresados en % del PIB)**



Fuente: Elaboración propia

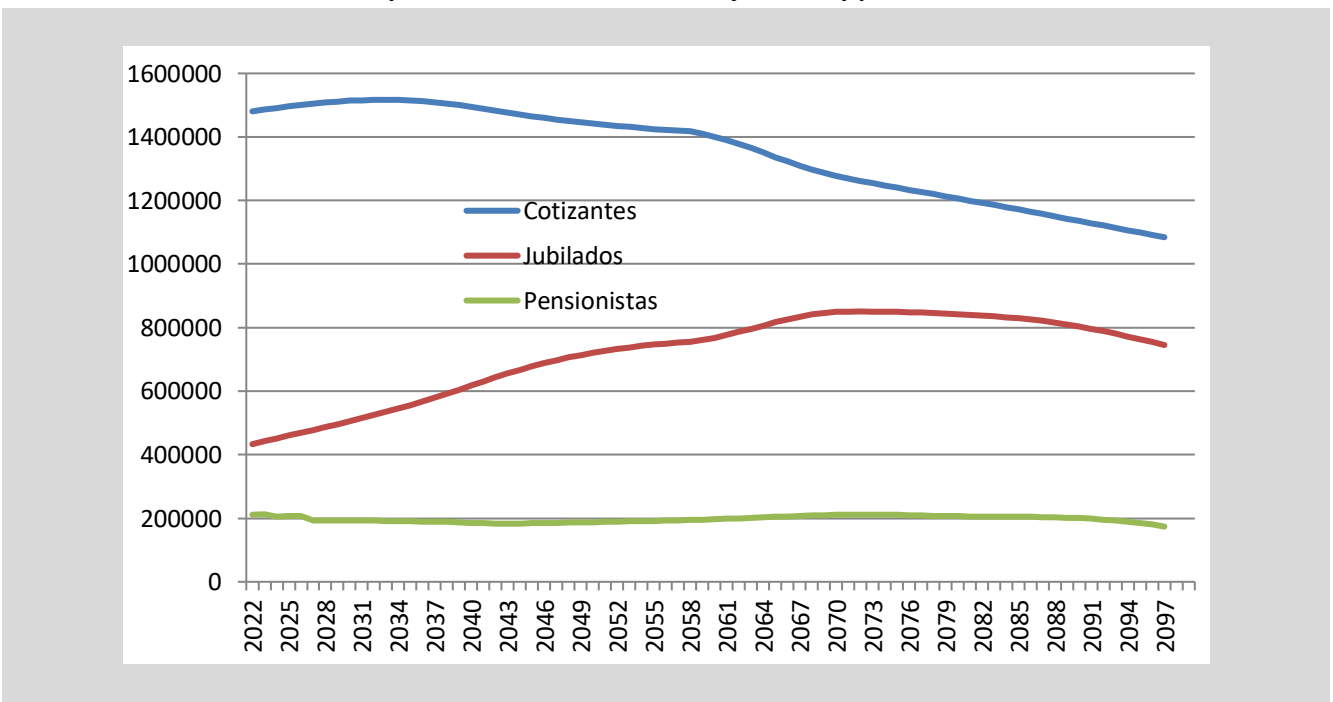
5.3 Plebiscito PIT-CNT

En esta sección se presentan los principales resultados del modelo calibrado según el régimen que quedaría determinado en el caso de prosperar la iniciativa de plebiscito que está impulsando actualmente el PIT-CNT. Nuevamente se comienza por describir las proyecciones físicas para luego pasar al análisis de las magnitudes monetarias expresadas en salarios constantes del año base y en porcentaje del PIB. Al igual que en los casos anteriores las tendencias poblacionales son las que definen principalmente las trayectorias proyectadas en los flujos de ingresos y egresos del sistema, más allá de que nuevamente se aprecian diferencias cuantitativas significativas en las magnitudes.

En este caso, las proyecciones físicas coinciden con las presentadas en el régimen basado en la Ley 16.713. Esto se debe a que las proyecciones se basan en el mismo escenario demográfico (que es el mismo en los tres regímenes considerado) pero además también consideran la misma función de transición entre la etapa activa y pasiva para las diferentes cohortes. El hecho de utilizar la misma función de transición se debe a que el escenario favorable al plebiscito mantiene las mismas condiciones de acceso a la causal jubilatoria (edad y años de contribución requeridos) respecto a la Ley 16.713. Esto no descarta que el incremento de la jubilación mínima, o los cambios en los montos globales esperados de la jubilación pudieran impactar sobre esta función de transición, pero en el ejercicio no se hacen supuestos al respecto. Por lo tanto se proyecta un escenario decreciente para el número de cotizantes, muy estable para el número de pensionistas y creciente hasta la segunda mitad de la década del 2070 en el número de jubilados.

Gráfico 5.13

Proyecciones físicas de cotizantes, jubilados y pensionistas



Fuente: Elaboración propia

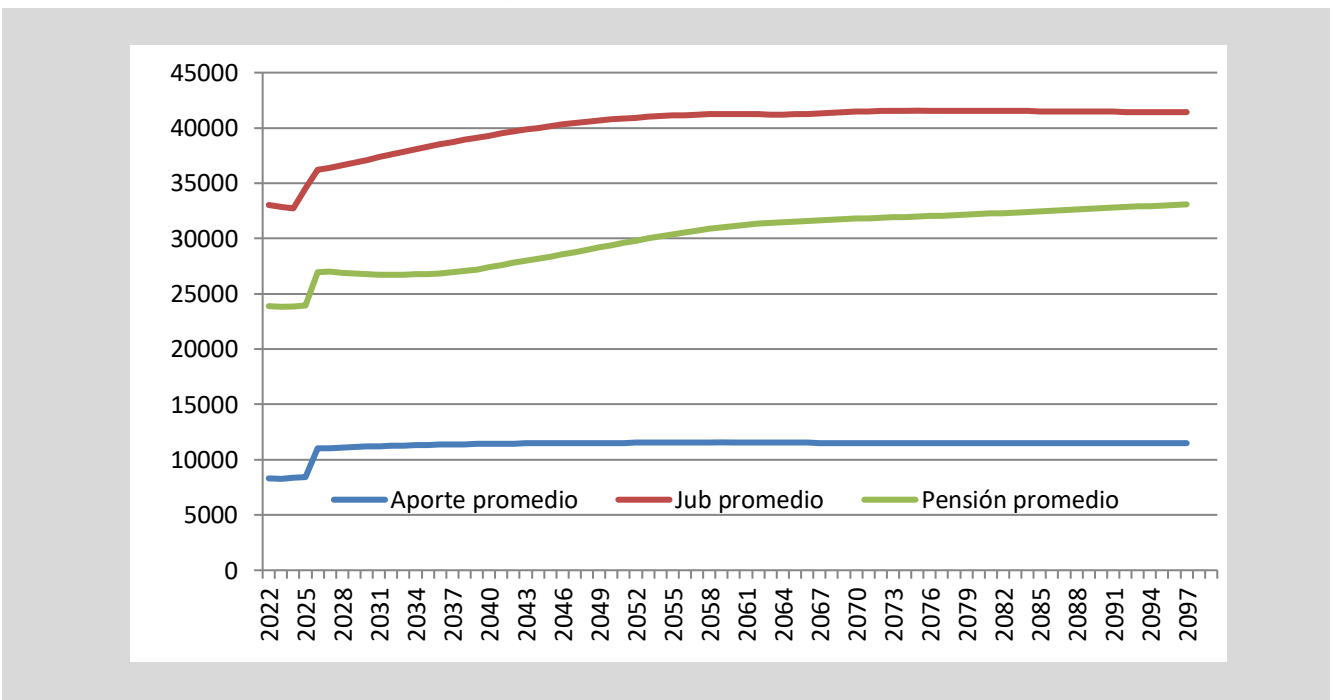
La ratio de cotizantes sobre pasivos proyectado para el final del periodo de análisis es de 1,2, coincidiendo con el escenario fundado en la Ley 16.713 y superior al caso de la ley 20.130. El deterioro en el ratio esta generado por la caída en la cantidad de cotizantes y el incremento en la cantidad de jubilados.

El aporte promedio expresado en salarios constantes del 2022 presentaría un incremento inicial para luego permanecer relativamente estable a lo largo del período. El monto por concepto de aportes personal y patronal que realizan las personas presenta un escalón inicial ya que con la eventual desaparición del pilar de ahorro individual, pasaría a adjudicarse el 100% de dichos aportes al pilar de reparto administrado por BPS. Luego del escalón inicial, simulado para el año 2025, atendiendo a que el plebiscito se desarrollaría en 2024, el monto de aporte promedio expresado en salarios constantes se mantiene prácticamente incambiables a lo largo de todo el período de análisis.

Por su parte, las pasividades promedio se incrementarían hasta aproximadamente la década del 2050, para luego tender a estabilizarse. Tanto la jubilación como la pensión promedio presentarían un escalón inicial (previsto para el año 2025) asociado al incremento de las pasividades mínimas hasta equipararlas con el Salario Mínimo Nacional (SMN). Luego de este escalón, las pasividades medias continuarían creciendo en la medida en que el stock de pasividades va incorporando jubilaciones y pensiones computadas de acuerdo al nuevo régimen. Cabe señalar que este proceso de incorporación de pasivos del nuevo régimen ocurriría de forma inmediata a la aprobación de la reforma, ya que incluso para todas las personas próximas a jubilarse se asume que sus fondos de ahorro acumulados pasarían a BPS y la jubilación se computaría de acuerdo al nuevo régimen. Es decir, a diferencia de la reforma basada en la Ley 20.130, no habría un período de transición durante el cual siguen vigentes las condiciones del régimen anterior. Cabe destacar a su vez que el ejercicio no asume ningún cambio retroactivo en jubilaciones o aportes de personas ya jubiladas.

Gráfico 5.14

Proyecciones de aporte, jubilación y pensión promedio
(valores expresados a salarios constantes de 2022)



Fuente: Elaboración propia

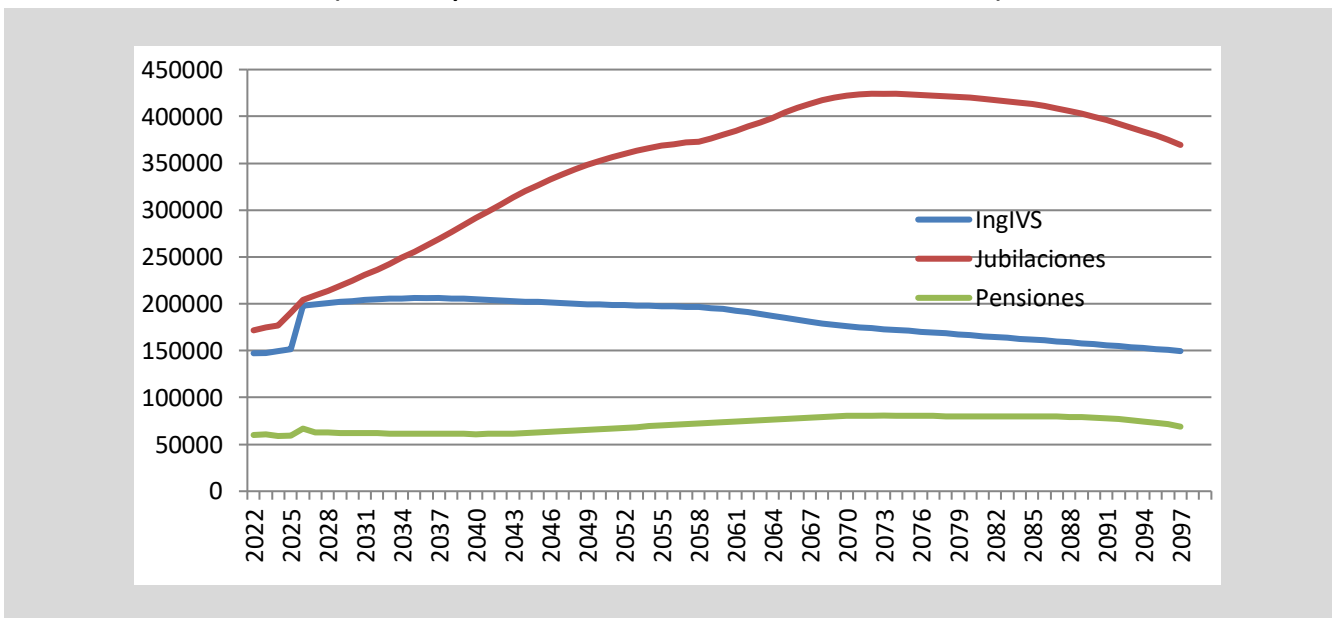
Atendiendo a las proyecciones anteriores, los ingresos del BPS expresados en salarios constantes del año base se proyectan con un crecimiento inicial, que luego deriva en una tendencia decreciente asociada a la dinámica decreciente del número de cotizantes. El escalón inicial se explica por la eliminación del pilar de ahorro individual en tanto que la caída posterior, al igual que en los regímenes analizados previamente, se explica por el descenso proyectado en la cantidad cotizantes del sistema. No obstante, en el análisis de punta a punta se encuentra un leve incremento del orden del 2% en el volumen total de ingresos por aportes del sistema evaluados a salarios constantes del 2022. Es decir, a

lo largo del período, la reducción en el número de cotizantes elimina prácticamente todo el incremento de los ingresos generado por el mayor aporte promedio correspondiente al BPS.

Por el lado de los egresos, se proyecta una tendencia fuertemente creciente del gasto en jubilaciones en conjunto con una tendencia creciente pero mucho más moderada del gasto en pensiones. El fuerte incremento del gasto en jubilaciones se explica por el hecho de que el incremento ocurre por partida doble, esto es, por un creciente número de jubilados, pero también por el incremento de la jubilación promedio. Punta a punta en el período de análisis, el crecimiento del gasto en jubilaciones expresado en salarios constantes del año base se ubica en el entorno de 115%. En el caso del gasto en pensiones, el incremento se explica básicamente por el crecimiento de la pensión promedio, en tanto que no se proyecta un crecimiento significativo en la cantidad de pensionistas. En este caso, el crecimiento punta a punta del gasto en pensiones en el período se estima en un 14%.

Gráfico 5.15

**Proyecciones de ingresos y egresos IVS del régimen contributivo de BPS
(valores expresados a mil de \$ a salarios constantes de 2022)**

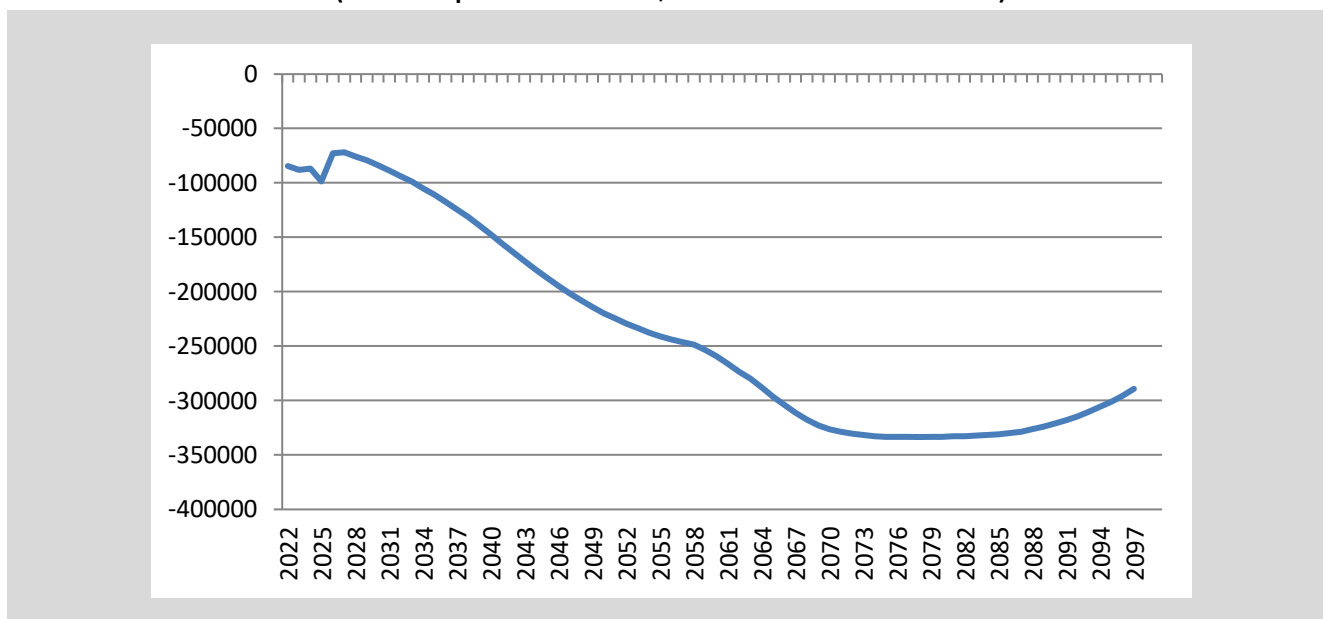


Fuente: Elaboración propia

Considerando de forma conjunta las proyecciones anteriores de ingresos y egresos, se estima para este escenario un resultado IVS de BPS que se deteriora de forma importante a lo largo del tiempo, más allá de una pequeña recuperación en los últimos años del análisis. Claramente el incremento del porcentaje de aportes correspondiente a BPS no es suficiente para compensar el mayor incremento esperado de las pasividades, lo que deriva en una profundización del déficit IVS con respecto al régimen mixto de la Ley 16.713 y el régimen también mixto de la actual Ley 20.130. En este sentido, la reforma propuesta en el plebiscito profundiza el diagnóstico de insostenibilidad financiera del sistema que ya era importante en el régimen anterior y que motivó el inicio del proceso de reforma.

Gráfico 5.16

**Proyección del resultado IVS de BPS
(valores expresados a mil de \$ a salarios constantes de 2022)**



Fuente: Elaboración propia

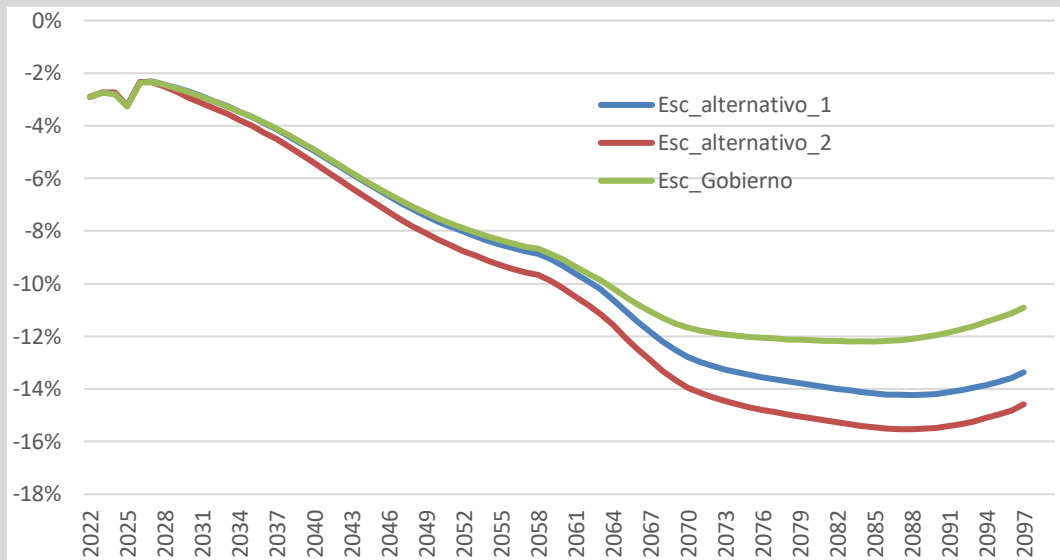
Al igual que en las secciones anteriores cabe destacar que los resultados presentados previamente, expresados en salarios constantes, pueden derivar en diferentes resultados en términos del PIB dependiendo del escenario macroeconómico considerado. Utilizando los supuestos macroeconómicos planteados en cada uno de los tres escenarios propuestos, se construyeron proyecciones para los diferentes flujos de ingresos y egresos expresados en porcentaje del PIB, lo que nos permite contar con una dimensión de dichos flujos relativa al tamaño de la economía.

Los resultados obtenidos proyectan para todos los escenarios considerados una marcada profundización del resultado IVS deficitario del BPS en términos del PIB. Los resultados obtenidos en el marco de los supuestos macroeconómicos propuestos por el gobierno (los más optimistas en cuanto al deterioro del resultado IVS del sistema) muestran un déficit máximo en el horizonte de proyección del orden de 12% del PIB. Por su parte, en los escenarios alternativos (menos favorables) 1 y 2 se proyecta un déficit máximo del orden de 14% y 1 5% del PIB respectivamente.

En síntesis, este escenario configura una mejora de la sostenibilidad de las prestaciones, sin impacto en términos de cobertura, lo que evidentemente profundiza el ya comprometido punto de partida en términos de sostenibilidad financiera del sistema. La necesidad de recursos adicionales para financiar las prestaciones en este contexto requerirían de ajustes en la presión fiscal del estado cuya posibilidad de concretar es muy poco probable, lo que conduce a un escenario delicado en términos de la administración fiscal. Adicionalmente, es muy cuestionable desde el punto de vista de la equidad intergeneracional, concebir una adjudicación de recursos incrementales de esta magnitud para la población pasiva, que en términos comparados no representan el sector más vulnerable en la sociedad uruguaya.

Gráfico 5.17

**Proyecciones de resultado de BPS en los tres escenarios macroeconómicos
(valores expresados en % del PIB)**

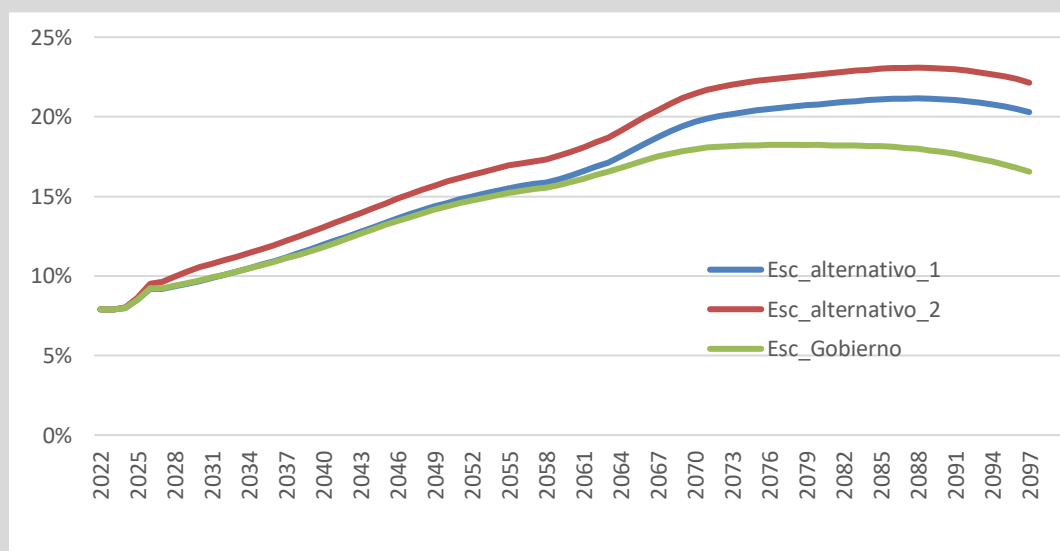


Fuente: Elaboración propia

En términos del gasto previsional en porcentaje del PIB, las proyecciones vuelven a mostrar un escenario crítico en materia de sostenibilidad. En el escenario macro propuesto por el gobierno, el gasto previsional de BPS se proyecta creciendo hasta valores algo por encima de 17% del PIB, lo que representa unos 9 puntos porcentuales de crecimiento respecto al año base del período de análisis y algo más de 4 puntos porcentuales por encima del máximo previsto en el régimen correspondiente a la Ley 16.713. Los escenarios alternativos muestran trayectorias con un crecimiento aún más pronunciado, con valores del gasto que superarían el umbral de 20% del PIB.

Gráfico 5.18

**Proyecciones del gasto de BPS como porcentaje del PIB en los tres escenarios macroeconómicos
(valores expresados en % del PIB)**



Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, la principal conclusión de este análisis, es, por lo tanto, que el régimen previsto en el plebiscito constituye un régimen previsional que, para la segunda mitad de este siglo, está por fuera de las posibilidades de lo que la sociedad uruguaya podría estar en condiciones de financiar, en cualquier escenario macroeconómico razonable.

5.4 Síntesis de los compromisos netos asumidos por el sistema de seguridad social en regímenes alternativos

En esta sección sintetizamos los resultados presentados en las secciones anteriores de modo de contar con un análisis resumido de los impactos esperados en términos de la sostenibilidad financiera del sistema de la reciente reforma y de la eventual reforma incluida en la iniciativa de plebiscito.

Para ello utilizamos como instrumento metodológico el Valor Presente Actuarial Neto (VPAN) de los flujos de resultado IVS en diferentes ventanas temporales y con diferentes tasas de descuento para actualizar los flujos proyectados. La idea de este indicador es representar el valor al día de hoy de los flujos acumulados de déficit IVS en los próximos años. Cabe señalar que el VPAN reportado en esta sección para el régimen a plebiscitarse es el que surge del modelo de proyecciones, pero a esos datos habría que descontar el traspaso de los ahorros acumulados en AFAPs que al cierre de 2022 representaban aproximadamente un 26,5% del PIB, constituyendo un flujo de ingresos adicional para poder hacer frente a las prestaciones futuras.

El valor actual de los flujos descontados es altamente sensible al valor de la tasa de descuento utilizada, principalmente cuando se consideran períodos largos. Atendiendo a esto, el ejercicio realizado consideró diferentes tasas de descuento, de 1%, 2% y 3%, medidas en Unidades Previsionales⁸ (UP). Para el caso del escenario asociado al plebiscito se asume que estas tasas de descuento coinciden con la tasa a la que se podrían capitalizar los fondos de ahorro eventualmente transferidos a BPS.

Los resultados muestran que el flujo de déficit IVS acumulados de BPS para los próximos años representan un volumen de recursos muy significativo. Si consideramos el valor actual de los déficits acumulados en los próximos 20 años, en el régimen asociado a la Ley 16.713 se alcanza un monto de entre un 52% y 63% del PIB de 2022, dependiendo de la tasa de descuento utilizada para descontar los flujos. Este valor varía entre un 50% y 60% del PIB en el caso de la Ley 20.130 y entre un 52% y un 63% en el caso del escenario determinado por el plebiscito (sin considerar en el cálculo del déficit los ingresos adicionales asociados a la transferencia de los fondos de ahorro). Estas cifras se elevan y se vuelven mucho más heterogéneas al considerar diferentes tasas de descuento, si consideramos plazos más largos. A modo de ejemplo, el valor actual de los déficit IVS acumulados de BPS en los próximos 75 años fluctúa entre un 151% y un 302% del PIB de 2022 en el régimen de la Ley 16.713, entre un 128% y un 252% en el caso de la Ley 20.130 y entre un 189% y un 397% en el caso del régimen establecido en la papeleta del plebiscito.

Bajo los supuestos considerados el impacto de la reforma es moderado y comienza a ser significativo cuando se analizan ventanas temporales más largas. El ejercicio realizado, donde los parámetros del suplemento solidario se ajustan por IMS y por lo tanto no se configura una caída en el promedio de las prestaciones, muestra que la reforma genera una reducción del valor de los montos de déficit acumulados en los próximos 20 años del orden del 3% del PIB de 2022. Este resultado se explica por el hecho de que en esa ventana temporal los efectos de la reforma (vinculados a la postergación del retiro) todavía se aprecian de manera muy parcial. Al considerar la ventana temporal completa, el impacto de la reforma sobre el valor actual de los déficits acumulados se torna mucho más importante, fluctuando, según la tasa de descuento, entre una reducción de 38% a 95% del PIB de 2022. Más allá de esta significativa reducción, como

⁸ Cabe señalar que la Unidad Previsional se reajusta de acuerdo al Índice de Salarios Nominales elaborado por el INE. Este índice es el utilizado para los reajustes anuales de las pasividades. Ver la metodología del índice en:

<https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/publicaciones/metodologia-unidad-previsional-up>

se discutió en la Sección 5.2, los problemas de sostenibilidad financiera no parecen estar completamente despejados en un horizonte de mediano a largo plazo con la Ley 20.130.

Valor presente Actuarial Neto del resultado IVS de BPS al 2022 para diferentes ventanas temporales para diferentes tasa de descuento (valores expresados en % del PIB de 2022)			
	<i>ley 16713</i>	<i>ley 20130</i>	<i>Plebiscito</i>
próximos 20 años			
UP + 1%	-63%	-60%	-63%
UP + 2%	-58%	-55%	-57%
UP + 3%	-53%	-50%	-52%
próximos 50 años			
UP + 1%	-193%	-159%	-242%
UP + 2%	-150%	-125%	-184%
UP + 3%	-119%	-101%	-142%
próximos 75 años			
UP + 1%	-302%	-252%	-397%
UP + 2%	-209%	-175%	-268%
UP + 3%	-151%	-128%	-189%

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, los efectos del plebiscito sobre la sostenibilidad se visualizan al considerar ventanas temporales prolongadas. Si consideramos los déficits acumulados en los próximos 20 años, el escenario del plebiscito no arroja resultados muy diferentes a los otros regímenes considerados. Esto ocurre porque el incremento de los ingresos de BPS por absorber la totalidad de los aportes de los cotizantes ocurre de forma inmediata mientras que el incremento de las pasividades va ocurriendo en forma paulatina mientras se va renovando el stock de pasivos. Cabe destacar adicionalmente que partiendo de un déficit IVS similar al de los otros regímenes, en el caso del plebiscito se sumarían como ingresos extraordinarios las transferencias de ahorros del régimen de capitalización del orden de 26,5% del PIB. En ese sentido, más allá de los problemas institucionales que podría implicar la medida, en esta ventana temporal corta, el régimen de plebiscito podría parecer una mejor opción desde el punto de vista de los desafíos del sistema en términos de financiamiento.

Sin embargo, al considerar ventanas temporales prolongadas, los ingresos extraordinarios al sistema por transferencia de los fondos de ahorro acumulados estarían lejos de compensar el deterioro en el déficit generado por el régimen propuesto. A modo de ejemplo, ya al considerar una ventana de 50 años de déficit acumulados, el valor actual de dichos déficits en el escenario asociado al plebiscito supera entre un 24% y un 49% del PIB de 2022 al cálculo para la Ley 16.713 y entre un 42% y un 83% del PIB al régimen de la Ley 20.130, según los diferentes escenarios de tasa de descuento. Al considerar la ventana completa de proyecciones, esto es, los próximos 75 años, encontramos que el VPAN del régimen propuesto en el plebiscito indica un déficit entre un 38% y un 95% del PIB de 2022 superior al régimen de la Ley 16.713 y entre un 61% y 145% del PIB de 2022 superior al régimen de la ley 20.130. En estos casos, los ingresos por transferencia de los fondos de ahorro (26,5% del PIB de 2022) son claramente insuficientes para compensar el mayor déficit IVS generado. En este sentido, el régimen propuesto en el plebiscito claramente incrementa el pasivo previsional del sistema a largo plazo, aunque se requeriría de varias décadas para que la tensión financiera comience a apreciarse sensiblemente superior a los otros dos regímenes analizados.

Capítulo 6

Síntesis y Conclusiones

El proceso de reforma del sistema previsional en Uruguay se concretó en 2023 en la aprobación de la Ley 20.130 la cual establece las bases del nuevo Sistema Previsional Común. La Ley 20.130 establece las condiciones del nuevo régimen jubilatorio para todos los subsistemas existentes en el país y regula el proceso de transición entre el ahora régimen vigente y el régimen previo. Si bien están pendientes todavía leyes complementarias para algunos subsistemas, y posiblemente algunos ajustes o complementos a la Ley 20.130, el núcleo principal de la reforma impulsada por el actual gobierno ya está vigente⁹.

Dado que la aprobación de esta ley no contó con un amplio consenso político, existe una probabilidad no despreciable de que el proceso de reforma presente nuevos episodios en un plazo no muy extenso. La ley fue aprobada con el apoyo oficialista pero con el voto negativo de la oposición política y cuestionamientos de las representaciones sociales de BPS (trabajadores, jubilados y empresarios). Desde la actual oposición se propone, en caso de ser gobierno a partir del 2025, la apertura de un diálogo social para impulsar modificaciones a la reciente reforma. Por otra parte, desde el movimiento sindical, el PIT-CNT está impulsando actualmente un proceso de recolección de firmas para generar una instancia de plebiscito en conjunto con las elecciones nacionales de 2024, donde se introducirían en el texto constitucional algunos aspectos relevantes del sistema previsional como ser la edad mínima jubilatoria, la determinación de las pasividades mínimas y la eliminación del Pilar de Ahorro individual de la estructura del sistema. En caso de finalmente concretarse el plebiscito y obtener un resultado positivo, las modificaciones constitucionales implicarían la derogación del núcleo de cambios generados por la Ley 20.130.

En este contexto donde la discusión todavía está abierta, el presente trabajo analiza los impactos de la reforma aprobada, pero también del régimen que generaría el texto a plebiscitarse en términos de las principales dimensiones de análisis de un sistema previsional, esto es, cobertura, suficiencia y sostenibilidad. El análisis focaliza en los *trade-off* existentes entre las tres dimensiones y cómo el régimen establecido en la reforma y el propuesto para plebiscitarse gestionan estos dilemas, siempre tomando como referencia el régimen previo basado en la Ley 16.713. Recordar que el diagnóstico general del régimen previo proponía que el principal desafío de un proyecto de reforma en Uruguay consiste en contribuir a mejorar la sostenibilidad financiera del sistema, afectando lo menos posible las dimensiones de cobertura y suficiencia, donde los indicadores exhibidos por el sistema previsional de Uruguay son buenos.

En términos de cobertura, no se espera que la Ley 20.130 genere modificaciones a partir de los 70 años, aunque si se espera una menor cobertura si consideramos como umbral los 65 años. La nueva ley no modifica los requisitos de acceso a la causal jubilatoria en términos de años de contribuciones exigidas para ninguna edad a partir de los 65 años, ni incrementa las exigencias de acceso a la pensión a la vejez a los 70 años. Sin embargo, considerando el aumento de la edad normal de retiro desde los 60 a los 65 años, es esperable que se genere un movimiento en la edad promedio de retiro, la que debería establecerse más allá de los 65 años. En este sentido, es esperable que la cobertura pasiva en mayores de 65, definida como la cantidad de personas que reciben una pasividad en relación al total de personas en dicha franja etaria, se reduzca en comparación al régimen previo.

En el caso del texto propuesto para plebiscito, la papeleta restaura las condiciones de acceso a la causal jubilatoria del régimen general establecido en el régimen anterior (Ley 16.713). Se establece que la edad mínima de retiro es de 60 años y 30 años de contribuciones. En este sentido la aprobación de la papeleta descartaría cualquier impacto sobre la cobertura respecto a la situación previa a la entrada en vigencia de la Ley 20.130.

⁹ Es el caso de la Caja de Profesionales Universitarios del Uruguay, donde, a la fecha de este informe, aún no se han logrado acuerdos a nivel parlamentario.

En relación a la dimensión de suficiencia de las prestaciones, este trabajo destaca que no se espera que la reforma genere un cambio significativo en el monto promedio de las pasividades, siempre que los parámetros del suplemento solidario ajusten por IMS, aunque existirán cambios para diferentes tramos de ingresos. Con independencia de la edad de retiro, las pasividades con mayor probabilidad de resultar más elevadas en el nuevo régimen son las más reducidas (hasta el entorno de los 30 mil pesos de 2022), en tanto que las que presentan más probabilidad de contraerse son aquellas que en el régimen anterior se situaban entre los 45 y 70 mil pesos (a valores de 2022). El resultado neto de considerar las diferentes situaciones, adecuadamente ponderadas por las edades observadas de retiro, deriva en que no es esperable que se observen cambios significativos en el promedio de las pasividades.

Cabe señalar que el impacto en materia de suficiencia asociado a la reforma podría cambiar hacia el futuro dependiendo del mecanismo de ajuste de los parámetros del suplemento solidario del nuevo régimen. La ley otorga cierta flexibilidad a los gobiernos para concretar el ajuste anual de los parámetros del nuevo suplemento solidario. En un contexto de crecimiento del salario real, la opción de ajuste de dichos parámetros de acuerdo al IPC (opción legalmente válida) determinaría que con el paso del tiempo se redujera la cantidad de personas a las que les correspondería el suplemento solidario y la magnitud de esta prestación (evaluada a salarios constantes), lo que redundaría en una reducción de la suficiencia promedio de las prestaciones, al menos en términos relativos a los salarios de la economía, explicada por una reducción de las prestaciones más bajas.

En el caso de un eventual régimen determinado por el texto propuesto a plebiscito por el PIT-CNT, se espera un impacto al alza sobre la suficiencia de las prestaciones. Esto se debe a dos motivos diferentes. En primer lugar, es consecuencia de que el texto a plebiscitarse propone que ninguna jubilación o pensión podría ser inferior al salario mínimo nacional. A valores del 2023, el Salario Mínimo Nacional está establecido en \$21.107, mientras que la jubilación mínima, al igual que el mínimo para las pensiones de sobrevivencia, se ubica en \$17.263 (18% por debajo) y la pensión no contributiva por vejez o invalidez en \$15.197 (28% por debajo). En segundo lugar, la papeleta plantea la eliminación del pilar de ahorro individual del sistema previsional. La sustitución del régimen de capitalización por un régimen completo de reparto tiende a incrementar las jubilaciones por el hecho de que, en promedio, el régimen de reparto en el esquema de la Ley 16.713 tiene un componente de subsidios implícitos en las jubilaciones. Mientras que el incremento de las pasividades mínimas afecta justamente a los beneficiarios de prestaciones más bajas, las jubilaciones que obtendrían mayores beneficios en términos absolutos de la eliminación del pilar de ahorro individual son las jubilaciones medio-altas, principalmente a partir de los 60 mil pesos (a valores de 2022).

Finalmente, para evaluar la dimensión de sostenibilidad este informe presenta un modelo de proyecciones actuariales desarrollado en el marco del Observatorio de Seguridad Social de CINVE, calibrado para realizar proyecciones actuariales del núcleo principal del sistema de seguridad social. El modelo utiliza una aproximación por cohortes y considera su comportamiento promedio, tanto durante la etapa activa como pasiva, para computar resultados agregados en términos de ingresos y egresos del sistema. El modelo fue utilizado para comparar los resultados del régimen previo (Ley 16.713), con los esperados bajo la reciente reforma (Ley 20.130) y los resultados esperados en un escenario donde prospere el plebiscito propuesto por el PIT-CNT.

En el caso del régimen previo a la reforma (Ley 16.713), los resultados sugieren que era evidente la necesidad de introducir ajustes por razones de sostenibilidad financiera del sistema. Los resultados muestran que en horizontes largos las proyecciones relativas al tamaño de la economía son sensibles al escenario macroeconómico propuesto. Sobre este punto, es destacable que el escenario macroeconómico escogido por el gobierno para realizar sus proyecciones es relativamente optimista en cuanto a la evolución del gasto previsional y resultado IVS del sistema. No obstante, incluso en este caso el resultado IVS del sistema se proyecta en el marco de la Ley 16.713 alcanzando un déficit máximo de más de 8% del PIB hacia la década del 2080, aunque ya superior al 5% del PIB en la década del 2050. El escenario de evolución equivalente entre la masa salarial de los trabajadores de BPS y el PIB (escenario alternativo 1) proyecta un déficit máximo de algo más de 10% del PIB, con registros levemente superiores a los del escenario del gobierno hacia el 2050, en tanto que en el escenario alternativo 2 (que supone crecimiento de la masa salarial en relación al PIB) el déficit IVS se eleva en su punto máximo hasta más de 11% del PIB, ubicándose ya en el entorno del 6,5% hacia el 2050.

En el caso del nuevo escenario generado por la Ley 20.130, destacamos dos conclusiones relevantes. En primer lugar, que la reforma aprobada logra reducir el déficit proyectado bajo el régimen previo en un mínimo de aproximadamente 1% del PIB, que se puede incrementar si se activan los mecanismos previstos en la ley para reducir la suficiencia de las prestaciones, que básicamente operan sobre las jubilaciones más bajas a partir del suplemento solidario. En segundo lugar, se puede concluir que la reforma está lejos de garantizar un escenario de sostenibilidad financiera del sistema. Los escenarios macroeconómicos alternativos alertan de posibles trayectorias sustantivamente menos favorables que la divulgada por el gobierno (que igualmente es más optimista que los resultados obtenidos en este trabajo). El resultado IVS del sistema se proyecta alcanzando un déficit máximo levemente superior al 7% del PIB hacia la década del 2080 bajo los supuestos macroeconómicos utilizados en la proyección divulgada por el gobierno. En este mismo escenario, el déficit se ubicaría en el entorno del 4% del PIB hacia el 2050. El escenario alternativo 1 (de evolución equivalente entre la masa salarial de los trabajadores de BPS y el PIB) proyecta un déficit máximo del orden de 8,5% del PIB, con un déficit también del orden del 4% del PIB hacia el 2050, en tanto que en el escenario alternativo 2 (que supone crecimiento de la masa salarial en relación al PIB) el déficit IVS se eleva en su punto máximo hasta algo más de 9% del PIB, ubicándose cercano a 4,5% del PIB en el 2050.

Finalmente, el caso del régimen a plebiscitarse, los resultados obtenidos proyectan para todos los escenarios considerados una marcada profundización del resultado IVS deficitario del BPS en términos del PIB. Los resultados obtenidos en el marco de los supuestos macroeconómicos propuestos por el gobierno (los más optimistas en cuanto al deterioro del resultado IVS del sistema) muestran un déficit máximo en el horizonte de proyección del orden de 12% del PIB. Por su parte, en los escenarios alternativos (menos favorables) 1 y 2 se proyecta un déficit máximo del orden de 14% y 15% del PIB respectivamente. Esto se debe a que este régimen configura una mejora de la sostenibilidad de las prestaciones pero sin impacto en términos de cobertura, lo que evidentemente profundiza el ya delicado punto de partida en términos de sostenibilidad financiera del sistema.

En síntesis, Uruguay acaba de aprobar una reforma previsional partiendo de un diagnóstico donde las dimensiones de cobertura y suficiencia presentan indicadores destacables a nivel internacional, pero donde la sostenibilidad financiera del sistema estaba cuestionada principalmente por las tendencias demográficas que enfrenta el país. En un contexto donde la discusión está todavía abierta, es importante destacar que el *trade-off* entre las tres dimensiones es inevitable y cualquier mejora en la dimensión de sostenibilidad implicará necesariamente afectar de forma negativa las dimensiones de cobertura o suficiencia.

La Ley 20.130, mediante la postergación del retiro, afecta los indicadores de cobertura logrando una mejorara en la trayectoria del déficit IVS del bloque principal del sistema, que parece insuficiente para garantizar la sostenibilidad del mismo. Lograr la sostenibilidad requerirá de afectar complementariamente la suficiencia de las prestaciones, para lo cual la ley otorga algunas posibilidades. Aunque queda abierta la discusión respecto al tipo de ajuste que se propone y si los ajustes son suficientes, la reforma se ajusta al diagnóstico previo en términos del dilema entre las diferentes dimensiones de análisis del sistema.

En el caso del texto que se busca plebiscitar, las principales propuestas impactan favorablemente a la dimensión de suficiencia de las prestaciones teniendo como contrapartida el debilitamiento de la dimensión de sostenibilidad financiera del sistema. La propuesta, por lo tanto, no parece ajustarse al diagnóstico que caracteriza la situación actual del sistema, constituyendo más bien una reacción de respuesta ante la eventual amenaza de una reducción de la cobertura o la suficiencia, generada por la reciente reforma.

Referencias bibliográficas

- Comisión de Expertos de Seguridad Social (CESS), (2021a). “Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo: Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social”, Montevideo, marzo.*
- Comisión de Expertos de Seguridad Social (CESS) (2021b): “Recomendaciones para la reforma del sistema previsional uruguayo”. Montevideo, noviembre. https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe_Recomendaciones.pdf*
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). Panorama Social de América Latina, 2017(LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.*
- Zunino, G.; Caporale, F.; Souto, A.; y Pereira, M. (2019). “Presente y Futuro del Sistema de Seguridad Social en Uruguay”. Centro de Investigaciones Económicas.*
- Zunino, G., Caporale, F., Pereira, M. y Souto, A. (2020), “Densidad de cotizaciones, historias laborales y rendimientos jubilatorios en el sistema de seguridad social de Uruguay”. Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo.*
- Zunino, G., M. Pereira, L. Parrilla y A. Souto (2021), “Impactos distributivos del Sistema de Seguridad Social en Uruguay”. Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo.*
- Zunino, G., J. Pessina, M. Pereira y L. Parrilla (2022), “Cobertura, suficiencia e impactos distributivos del proyecto de reforma de la Seguridad Social”. Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo*