

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

El contenido del estudio pretende aportar elementos para continuar con un proceso de transformación del Sistema de Seguridad Social en Uruguay luego de la reforma de 2023 plasmada en la Ley 20.130 y el intento de reforma llevado a cabo a partir del plebiscito del 27 de octubre de 2024.

En este marco se analizan los principales desafíos en materia de cobertura, suficiencia, sostenibilidad y equidad distributiva que aún persisten en el Sistema de Seguridad Social de Uruguay.

Hacia una nueva etapa de transformaciones en la Seguridad Social: agenda pendiente y dilemas planteados.



6

Gonzalo Zunino
Emilia Pereyra
Federico Riella
Iahel Rocca

Centro de Investigaciones Económicas

Diciembre 2024

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 se concretó el proceso de reforma del Sistema de Seguridad Social iniciado en el año 2020 por el gobierno de coalición liderado por el Partido Nacional. Esta reforma se instrumentó principalmente a partir de la Ley 20.130, la cual estableció una reforma integral, en la medida en que incluyó a todos los subsistemas existentes en el país. El sistema establecido en la nueva ley mantuvo la estructura multi-pilar del régimen anterior (reparto, capitalización y prestaciones no contributivas) al tiempo que realizó un conjunto de cambios paramétricos para el cálculo jubilatorio entre los que destaca principalmente el aumento de la edad de normal de retiro hasta los 65 años de edad.

La aprobación de la Ley 20.130, no obstante, no contó con un nivel de consenso suficiente como para culminar el debate sobre la reforma del sistema de seguridad social en el país. Parte de la disconformidad de algunos sectores se manifestó en un proceso de recolección de firmas impulsado por el PIT-CNT y algunos sectores del Frente Amplio, que derivó en una instancia de plebiscito en conjunto con las elecciones nacionales de octubre de 2024.

El texto constitucional plebiscitado no solo planteó la modificación de algunos cambios instrumentados por la Ley 20.130, como el aumento de la edad jubilatoria, sino que además incluía otros elementos no vinculados a modificaciones de la Ley 20.130 como la determinación de las pasividades mínimas a partir del Salario Mínimo Nacional y la eliminación del Pilar de Ahorro Individual de la estructura del sistema.

Si bien el plebiscito de octubre no logró obtener la mayoría necesaria para modificar el texto constitucional, obtuvo un nivel de apoyo considerable que da cuenta de una disconformidad no marginal con algunas características del sistema de seguridad social vigente. Adicionalmente, el Frente Amplio (actual oposición), que alcanzó el gobierno nacional en las pasadas elecciones de noviembre, prometió durante la campaña electoral la convocatoria de un amplio diálogo social para establecer una nueva reforma de la seguridad social.

En este contexto, el presente trabajo realizado en el Observatorio de Seguridad Social de cinve pretende aportar elementos útiles para la discusión, enumerando una serie de puntos que desde nuestro punto de vista se encuentran dentro de la agenda pendiente de transformaciones en la seguridad social. El contenido de este estudio repasa en base a evidencia disponible en la literatura previa y nueva evidencia construida en el Observatorio de Seguridad Social los principales desafíos para el sistema pendientes en materia de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera del sistema. A su vez, se plantea otro conjunto de desafíos pendientes del sistema asociados a su financiamiento y equidad hacia el futuro.

En materia de cobertura pasiva, se destaca como desafío pendiente la existencia de un porcentaje relevante de personas (del orden del 15% en cada generación) que no alcanzará las condiciones de acceso a un beneficio contributivo (jubilación común), lo que requiere de un fortalecimiento del esquema no contributivo de prestaciones, manteniendo un adecuado diseño que no genere desincentivos a la aportación. Por su parte, en materia de cobertura activa, se destaca la existencia de una proporción importante de trabajadores con una cobertura limitada ante riesgos cíclicos, que se traducen en un significativo riesgo de suficiencia de ingresos.

En lo que se refiere a la suficiencia de las prestaciones, cabe señalar que si bien a nivel agregado los indicadores son adecuados, existe todavía una proporción relevante de pasividades por debajo de umbrales satisfactorios de suficiencia. Mejorar estas prestaciones manteniendo un adecuado diseño de incentivos, constituye una línea de trabajo atendible, teniendo como contrapartida un incremento del gasto en pasividades.

En materia de sostenibilidad financiera, cabe destacar que si bien la reciente reforma del 2023 generó avances, las estimaciones disponibles aún señalan riesgos relevantes. Adicionalmente, la principal válvula de escape para garantizar la sostenibilidad en el régimen actual opera a través del mecanismo de ajuste de los parámetros del Suplemento Solidario creado en la Ley 20.130, que afecta a las jubilaciones más bajas. Es necesario generar mecanismos para que los ajustes que fueran necesarios en materia de sostenibilidad no recaigan sobre la franja más baja de las pasividades.

En términos de inequidades, si bien la Ley 20.130 también generó algunos avances en materia de unificación parcial de los diferentes regímenes existentes, aún queda un largo camino por analizar en materia de bonificaciones y regímenes especiales de contribución.

Un punto final de la agenda pendiente de transformaciones tiene que ver con la necesaria adaptación del sistema a un conjunto de transformaciones que se vienen observando en el mercado de trabajo y que impactarán sobre la habitual estructura de financiamiento del sistema, debilitando además la cobertura actual del mismo.

Cabe destacar que desde 2018, el Observatorio de Seguridad Social de cinve tiene como objetivo la generación de investigación que facilite la adopción de políticas públicas de calidad basadas en evidencia.

Índice

Capítulo 1	Introducción	1
Capítulo 2	Principales desafíos en materia de cobertura	5
	2.1 La cobertura de Seguridad Social en Uruguay	5
	2.2 Desafíos en materia de cobertura pasiva	10
	2.3 Desafíos en materia de cobertura activa	15
	2.4 En síntesis	18
Capítulo 3	Principales desafíos en materia de suficiencia de las prestaciones	20
	3.1 La situación actual de las jubilaciones en Uruguay	20
	3.2 La situación actual de las pensiones en Uruguay	26
	3.3 La suficiencia de las prestaciones en el régimen de la Ley 20.130	32
	3.4 En síntesis	38
Capítulo 4	Principales desafíos en materia de sostenibilidad	40
	4.1 El punto de partida	40
	4.2 Escenarios de sensibilidad a la edad normal de retiro	43
	4.3 Escenario de aumento inmediato de las pasividades mínimas	46
	4.4 Los efectos de un escenario combinado de aumento inmediato de las pasividades mínimas y reducción de la edad de retiro	48
	4.4 En síntesis	49
Capítulo 5	Tópicos adicionales pendientes en la agenda de Seguridad Social	51
	5.1 Estructura de Pilares	51
	5.2 La edad normal de retiro	53
	5.3 Discusión integral del sistema de Protección Social	54
	5.4 El futuro del trabajo y la Seguridad Social	55
	5.5 El financiamiento del sistema	57
Capítulo 6	Síntesis y conclusiones	59
	Referencias bibliográficas	62

Capítulo 1

Introducción

Durante el año 2023 se aprobó la Ley 20.130 donde se establecieron las bases del nuevo Sistema Previsional Común, dando prácticamente por cerrado el proceso de reforma de la seguridad social impulsado por la actual administración.

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. Además de la Ley 20.130, el proceso de reforma previsional incluyó la Ley 20.208 aprobada en noviembre de 2023 cuyo contenido es específico para la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancaria (CJPB) y aún está pendiente una ley específica para la Caja de jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU).

La Ley 20.130 plantea 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. Esto es, el bloque principal (BPS-AFAPS-Aseguradoras), los servicios de retiro públicos (Militar y Policial) y las Cajas Paraestatales (Bancaria, Notarial¹ 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.

En términos generales la Ley 20.130 mantiene para el bloque principal del sistema la estructura de Pilares vigente desde la reforma de 1996, extendiendo dicha estructura al resto de subsistemas existentes. En el bloque principal del sistema se mantiene la organización 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. A su vez, esta misma estructura organizacional se extendió a los subsistemas de Retiros Públicos y Cajas Paraestatales, con la única excepción de Caja Notarial de Seguridad Social donde hasta el momento se mantiene una estructura de Reparto puro. En estos últimos casos, hasta la presente reforma los sistemas estaban completamente organizados a partir de un Pilar de Reparto (Pilar 1).

El proceso de reforma en general y en particular la aprobación de la Ley 20.130, no alcanzó un amplio consenso político. La disconformidad en algunos sectores relevantes de la sociedad provocó y continúa provocando incertidumbre sobre la reversión de algunos de los cambios realizados o la introducción de nuevas transformaciones al sistema. Parte de la disconformidad de algunos sectores se manifestó en un proceso de recolección de firmas impulsado por el PIT-CNT y algunos sectores del Frente Amplio, que derivó en una instancia de plebiscito en conjunto con las elecciones nacionales de octubre de 2024. Por su parte, el Frente Amplio, principal partido de la oposición y triunfador en las elecciones de noviembre, planteó durante la pasada campaña electoral la necesidad de realizar un amplio diálogo social para reanudar el proceso de reforma de la Seguridad Social en el país, donde podrían revertirse algunos cambios impulsados en la Ley 20.130 pero también podrían impulsarse cambios no considerados en la pasada reforma.

El plebiscito de octubre de 2024 se centró en tres aspectos principales: i) Aumento de las jubilaciones mínimas, ii) Retorno a 60 años en la edad normal de retiro, iii) Eliminación del pilar de ahorro individual. En este sentido, el texto constitucional llevado a plebiscito no solo planteaba la modificación de algunos cambios instrumentados por la Ley 20.130, como el aumento de la edad de retiro, sino que incluía otros elementos no vinculados a modificaciones de la Ley 20.130 como la determinación de las pasividades mínimas a partir del Salario Mínimo Nacional (SMN) y la eliminación del Pilar de Ahorro individual de la estructura del sistema, el cual fuera introducido en la reforma Previsional de 1996. Estos cambios, a su vez, se hubieran integrado (en caso de haber sido aprobado el plebiscito) al texto constitucional, generando una rigidez muy fuerte hacia el futuro para la implementación de nuevos cambios en el sistema.

¹ 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.

Si bien el plebiscito no llegó a obtener la mayoría necesaria para modificar el texto constitucional, obtuvo un nivel de apoyo considerable que da cuenta de una disconformidad relevante de una parte de la sociedad con las condiciones actuales del Sistema de Seguridad Social. La papeleta por el SI, apoyando la reforma constitucional obtuvo finalmente casi un 40% de los sufragios cuando para aprobarse requería superar el 50% de los votos. Esto implica que en total unas 947.381 personas se inclinaron por apoyar el texto a plebiscitarse, en un contexto donde todas las fórmulas presidenciales más relevantes se habían pronunciado en contra de la iniciativa de reforma constitucional.

Adicionalmente, el Frente Amplio (actual oposición), que alcanzó el gobierno nacional en las pasadas elecciones de noviembre, ha prometido durante la campaña electoral la convocatoria de un amplio diálogo social para establecer una nueva reforma de la seguridad social. Si bien todavía no hay información precisa de la agenda de reformas que el gobierno electo pretende llevar adelante, el tema estuvo claramente planteado en la campaña, lo que deja abierta la puerta a una nueva ronda de discusión y reforma cuyo alcance final aún es incierto.

En este contexto, el presente trabajo realizado en el Observatorio de Seguridad Social de cinco pretende aportar elementos útiles para la construcción de una agenda de temas pendientes de reformas en la seguridad social de Uruguay. El contenido de este estudio discute en base a evidencia disponible en la literatura previa y nueva evidencia construida en el Observatorio de Seguridad Social los principales desafíos para el sistema pendientes en materia de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera, entre otros aspectos relevantes. Una vez realizado el diagnóstico, se avanza, en la medida de lo posible, con propuestas concretas de líneas de acción para llevar a cabo transformaciones.

Es importante destacar que existe un dilema entre las dimensiones de cobertura, suficiencia y sostenibilidad, por lo que la agenda de reformas debe contemplar una mirada integral, teniendo en cuenta que muchas veces no se pueden resolver todos los desafíos pendientes al mismo tiempo. 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 realizarse sin impacto en términos de sostenibilidad si ocurre una disminución en la suficiencia de las prestaciones que impida el incremento global del monto de prestaciones. Este tipo de dilema ocurre con cualquier cambio generado en alguna de estas tres dimensiones. De esta forma, independientemente de los objetivos deseables en cada dimensión individualmente considerada, una propuesta de reforma debe contemplar una mirada integral.

En materia de cobertura Uruguay presenta indicadores destacados a nivel internacional, aunque aún es posible identificar desafíos tanto en materia de cobertura activa como de cobertura pasiva. En materia de cobertura activa, se destaca la existencia de una proporción importante de trabajadores con una cobertura precaria ante riesgos de actividad, que se traducen en un significativo riesgo de suficiencia de ingresos. Por su parte, en lo que se refiere a la cobertura pasiva, se destaca como principal desafío pendiente la existencia de un porcentaje relevante de personas (del orden del 15% en cada generación) que no alcanzará las condiciones de acceso a un beneficio contributivo (jubilación común), lo que requiere de un fortalecimiento del esquema no contributivo de prestaciones, manteniendo un adecuado diseño que no genere desincentivos a la aportación.

Cabe destacar que en términos de cobertura, la Ley 20.130 no introdujo modificaciones para el bloque principal del sistema, más allá del aumento de la edad mínima de retiro. La Ley no modificó respecto al régimen previo 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 incrementó las exigencias de acceso a la pensión a la vejez a los 70 años. En este sentido, no se espera que la Ley induzca a modificaciones sobre la trayectoria esperada de cobertura con el régimen anterior para edades mayores a los 70 años. Sin embargo, si 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 jubilación, la que debería establecerse más allá de los 65 años. En este sentido, 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, es esperable que se reduzca.

En materia de suficiencia de las prestaciones, aunque en indicadores agregados se observan niveles comparativamente buenos a nivel internacional, existe un grupo de pasividades con niveles de suficiencia reducidos. Para el año 2023, la jubilación promedio se ubicó en el entorno del 60% del salario promedio de la economía, lo que constituye una tasa de

reemplazo razonable. Adicionalmente, solamente un 11% de las jubilaciones se ubica por debajo del umbral representado por el valor de la línea de pobreza. Estos niveles de suficiencia de las prestaciones, en conjunto con la elevada cobertura pasiva mencionada anteriormente resultan fundamentales para explicar que la pobreza en mayores de 65 años alcance a aproximadamente un 2% de la población mientras que a nivel de la población general la prevalencia de la pobreza se ubica en torno al 10%. Sin embargo, estos indicadores agregados coexisten con el hecho de que hay un porcentaje muy importante de jubilaciones relativamente bajas, con montos menores al Salario Mínimo Nacional. Mejorar el conjunto de prestaciones más bajas manteniendo un adecuado diseño de incentivos, constituye el principal desafío en materia de suficiencia.

El desafío de mejorar la suficiencia de las prestaciones más reducidas fue considerado en la reciente Ley 20.130, a partir de la creación del Suplemento Solidario, aunque las medidas adoptadas tardarán en verse reflejadas debido al período prolongado de transición previsto. Cómo se discutió en Zunino et al. (2022), el impacto en las prestaciones de la reforma no será homogéneo, y depende en 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 dicho trabajo se destacaba que las pasividades con mayor probabilidad de resultar más elevadas en el nuevo régimen (en comparación con el régimen previo) son las más reducidas (hasta el entorno de los 30 mil pesos de 2022), en tanto que las que presentan mayor probabilidad de contraerse son aquellas que en el régimen anterior se situaban entre los 45 y 70 mil pesos (a valores de 2022).

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, que incrementa el nivel de las jubilaciones más reducidas. 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 dicha prestación). 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.

En materia de sostenibilidad financiera, la reciente reforma del 2023 generó avances, aunque las estimaciones disponibles todavía señalan riesgos relevantes. 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 situaría el gasto de este subsistema a finales de siglo en torno a 9,1% del PIB. No obstante, estos resultados dependen de forma importante de la forma en que se ajuste en el futuro el Suplemento Solidario creado la Ley 20.130. Las estimaciones presentadas en Zunino et. el 2023, asumiendo un ajuste de los parámetros del Suplemento Solidario en línea con el IMSN, dan cuenta de un gasto público creciente de las pasividades de BPS hacia el futuro hasta el orden del 11% del PIB. 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 (IMSN), el gasto en pasividades del sector público crecería a largo plazo en algo más de 2 puntos porcentuales del PIB.

De esta forma, la Ley 20.130 deja al mecanismo de ajuste del Suplemento Solidario como herramienta principal para intervenir sobre el dilema entre los objetivos de suficiencia y sostenibilidad del sistema. Este punto es particularmente preocupante ya que el margen de maniobra que deja la ley para regular el dilema entre sostenibilidad y suficiencia recae completamente sobre el ajuste de las jubilaciones más reducidas. Esto es, en un escenario donde las autoridades busquen mejorar la sostenibilidad del sistema, el instrumento que les otorga la ley de forma directa es afectar la suficiencia de las jubilaciones más bajas.

En términos de inequidades, si bien la Ley 20.130 también generó algunos avances en materia de unificación parcial de los diferentes regímenes existentes, aún queda en agenda un largo camino por recorrer. En primer lugar cabe destacar que la convergencia de regímenes no es completa en la reciente ley, sino que opera fundamentalmente (y con algunas excepciones) en los parámetros de cálculo jubilatorio, manteniéndose diferencias entre los subsistemas y sectores en lo

que se refiere a los parámetros de aportación. A su vez, según se destacaba en el trabajo de Zunino et. al (2021) los regímenes con beneficios más generosos en términos actuariales son aquellos donde existen retiros obligatorios a edades tempranas seguido por los regímenes de aportación por ingresos fictos. Ambas situaciones persisten en la Ley 20.130. Adicionalmente, en materia de bonificaciones y regímenes especiales de contribución, la Ley 20.130 no introduce cambios relevantes, dejando como recomendación el estudio de estas situaciones por parte de la Agencia Reguladora de la Seguridad Social, organismo previsto en la ley pero que todavía no ha sido implementado ni se han asignado recursos para su creación.

Finalmente, es destacable que también permanece pendiente una agenda vinculada a la necesaria adaptación del sistema a un conjunto de transformaciones que se vienen observando y se proyectan en el mercado de trabajo. La literatura vinculada al futuro del empleo señala la posibilidad de automatización de un conjunto relevante de tareas hoy desarrolladas por trabajadores, lo que derivaría en un período de transición con mayor inestabilidad laboral para un conjunto del mercado de trabajo. A su vez, también se señala la posibilidad de transformaciones en la forma en que se establecen los vínculos laborales, con una creciente importancia de los empleos por cuenta propia. Dadas las características actuales de aportación y de cobertura de riesgos de este tipo de trabajadores, esta tendencia podría derivar en dos problemas relevantes para el sistema de seguridad social. En primer lugar, se podría asistir a un menor nivel de protección de los trabajadores ante shocks cíclicos o de transición en el mercado de trabajo, puesto que este tipo de trabajadores no cuenta con seguro por desempleo. Adicionalmente, dada la menor aportación y mayor generosidad actuarial de los regímenes basados en ingresos fictos, una creciente participación del empleo por cuenta propia podría derivar en un agravamiento de los problemas de financiamiento y sostenibilidad del sistema.

Lo que sigue del trabajo se organiza de la siguiente forma. El capítulo 2 analiza los principales desafíos pendientes en el sistema de seguridad social en materia de cobertura tanto activa como pasiva en el Uruguay. El tercer capítulo discute los principales desafíos en materia de suficiencia de las prestaciones. El capítulo 4 discute desafíos en materia de la sostenibilidad financiera del sistema. En el quinto capítulo discute en forma general otros aspectos pendientes de reforma en la seguridad social vinculados principalmente a las tendencias previstas del mercado de trabajo. Finalmente, el capítulo 6 presenta una síntesis de las principales conclusiones que se derivan del trabajo realizado.

Capítulo 2

Principales desafíos en materia de cobertura

La cobertura de un sistema de jubilaciones y pensiones se refiere a la proporción de personas que son cubiertos por sus prestaciones. La dimensión cuantitativa de la cobertura importa tanto en la etapa activa de los trabajadores como en la etapa pasiva. La cobertura activa suele medirse a través de la proporción de personas en edad de trabajar que cotiza (aporta) al sistema. La cobertura pasiva se cuantifica como la proporción de personas mayores a una determinada edad (usualmente 65 años) que recibe algún tipo de prestación. La calidad de un sistema de seguridad social se relaciona directamente a la cantidad de personas que cubre. Aunque las prestaciones del sistema sean de buena calidad (por su nivel de suficiencia y por cubrir los principales riesgos que enfrenta una persona en su etapa activa o pasiva) si el sistema no cubre a la mayoría de la población, la protección social no será adecuada.

A nivel global, existe una importante heterogeneidad en cuanto a la cobertura de los sistemas de Seguridad Social, pero con indicadores promedio que evidencian problemas en los sistemas de protección social. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), más de 2 billones de trabajadores a nivel mundial se ocupan en un trabajo informal lo que representa una tasa de informalidad del orden del 60%². Esta proporción fue mayor tanto para los trabajadores del sector rural como para los independientes, donde cuatro de cada cinco no tuvieron acceso a la seguridad social. El trabajo irregular alcanza al 70% de los trabajadores en países emergentes y en desarrollo, mientras que en países desarrollados sólo comprende al 18%. Las mayores diferencias se dan al comparar África (86% de informalidad) con la Unión Europea (18%).

2.1 La cobertura de Seguridad Social en Uruguay

En la fase pasiva, el nivel de cobertura se define usualmente según la proporción de la población de 65 años o más que recibe algún tipo de prestación del sistema de seguridad social, ya sea contributiva o no contributiva. Estas prestaciones buscan financiar los gastos necesarios para cubrir las necesidades de las personas durante una etapa de la vida en la que mayoritariamente no participan en actividades laborales formales remuneradas. Las prestaciones contributivas se otorgan a las personas jubiladas como resultado de sus aportes realizados durante la fase “activa” de su vida laboral, constituyendo así un derecho a recibir una transferencia monetaria a partir de determinados requisitos en materia de edad y años de contribuciones. En contraste, las prestaciones no contributivas no dependen de aportes previos al sistema de jubilaciones y pensiones y se otorgan atendiendo a criterios de edad y eventualmente, como ocurre en el caso de Uruguay, están destinadas a personas sin ingresos o con muy bajos ingresos.

En este análisis de la cobertura de seguridad social en la fase pasiva, se utilizan los dos siguientes indicadores:

$$(3) \frac{\text{Cantidad total de Pasivos de 65 años o más}}{\text{Población de 65 años o más}}$$

$$(4) \frac{\text{Cantidad de Jubilados de 65 años o más}}{\text{Población de 65 años o más}}$$

² Datos en <https://ilostat.ilo.org/es/topics/informality/#>

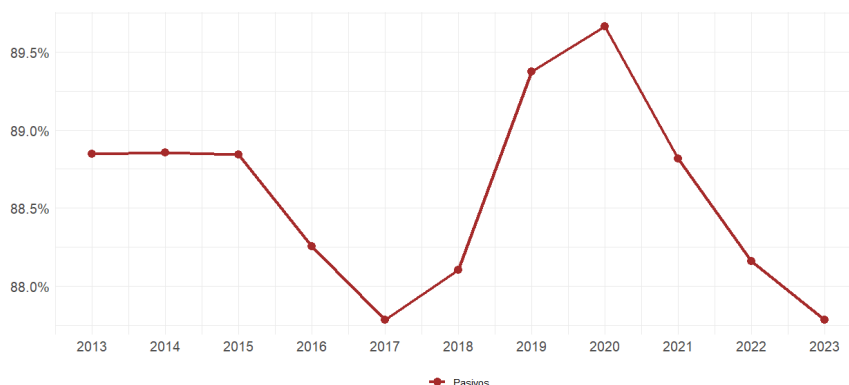
El primer indicador actúa como una métrica que muestra la proporción de personas mayores de 65 años que el sistema de jubilaciones y pensiones atiende en relación con la población total de esa edad. El segundo indicador refleja el porcentaje de personas de 65 años o más que reciben una jubilación, lo cual lo convierte en un índice de la cobertura relacionada con la existencia de aportes previos al sistema. La diferencia entre ambos indicadores se explica por la inclusión de prestaciones no contributivas, como pensiones por vejez e invalidez, así como también por pensiones por sobrevivencia.

La proporción de personas mayores de 65 años que reciben una prestación se ha ubicado levemente por debajo del 90% en la última década. Según los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) dicha proporción ha mostrado un período de estabilidad entre 2013 y 2015, donde el porcentaje de personas mayores de 65 años que accede a una pasividad se mantiene cerca del 89%. A partir de 2016, se observan algunas fluctuaciones en este ratio, aunque de magnitud reducida, considerando además el margen de error existente en los datos de la ECH. El porcentaje de personas que recibe una prestación habría experimentado una baja luego del 2015, alcanzando un punto mínimo en 2017, donde cae a poco menos del 88%. A partir de 2018, se observa un incremento, alcanzando un pico en 2020 con un porcentaje de más del 89.5%. Luego de este pico de 2020, el porcentaje comienza a descender nuevamente y llega a su punto más bajo en 2023, alcanzando un valor similar al de 2017.

Estos datos no deben interpretarse como que el Sistema deja sin cubrir a algo más del 10% de la población mayor de 65 años. Parte de las personas en dicha franja etaria no reciben ninguna prestación por mantenerse todavía con actividad laboral. En este sentido, cualquier postergación de la edad de retiro por encima de los 65 años impacta sobre dicho indicador, puesto que representa una persona en la franja etaria considerada (denominador de la ratio) pero que todavía no percibe una prestación (no integra el numerador). Por otro lado, hay una parte de la población de entre 65 y 70 años que puede ser candidata a recibir una prestación no contributiva (Pensión a la Vejez) la cual es otorgada a los 70 años de edad a aquellas personas que no habiendo alcanzado una prestación contributiva no cuentan con ingresos suficientes.

Gráfico 2.1

Porcentaje de la población de 65 o más años que accede a una pasividad.



Fuente: ECH, INE

Los datos de cobertura pasiva de Uruguay destacan en el contexto latinoamericano donde se observa una importante heterogeneidad tanto en la cobertura como en la composición entre pensiones contributivas y no contributivas. Según datos de la OIT, entre los países con mayor cobertura se encuentran Bolivia, Argentina, Uruguay, Chile, Brasil y México, todos superando el 80%. En Uruguay la cobertura se logra principalmente a través de pensiones contributivas. En cuanto al gasto en pensiones, Brasil, Argentina y Uruguay destacan con niveles en torno al 9% del PIB, mientras que Ecuador, Paraguay, Chile y Perú presentan niveles de gasto significativamente menores. En 2020, el gasto promedio en pensiones como porcentaje del PIB de América Latina fue la mitad que el destinado por los países de la OCDE. En términos de gasto

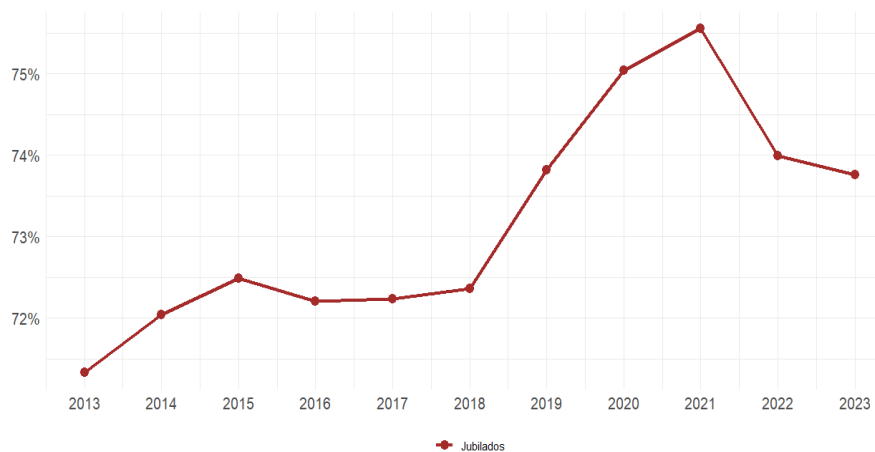
público en salud, Argentina y Uruguay destinan, en promedio, un monto comparable al de los países de la OCDE. En contraste, el promedio de América Latina es un 50% inferior.

El segundo indicador propuesto sigue una trayectoria similar, mostrando una cobertura amplia y en aumento durante la mayor parte del período analizado, aunque presenta una ligera contracción a partir de 2021. Como es de esperarse, este indicador refleja niveles de cobertura más bajos en comparación con el anterior, ya que las jubilaciones representan solo una parte de las prestaciones totales. Entre 2013 y 2015, el porcentaje de personas mayores de 65 años que accede a una jubilación experimenta un crecimiento gradual, pasando de alrededor del 71.5% a casi 73%. A partir de 2015 se aprecia un período de estabilidad hasta 2018. Entre 2018 y 2020, se observa un crecimiento más significativo, alcanzando un pico en 2020, donde el porcentaje llega a un poco más del 75%. El porcentaje comienza a disminuir en 2021, llegando al 73.5% en 2023.

En este caso tampoco debería interpretarse que más de un 25% de la población no alcanza a obtener una jubilación contributiva, aunque el indicador podría estar alertando de cierta dificultad de acceso en una parte de los mayores de 65 años. Al igual que se mencionó para el indicador anterior, parte de las personas mayores de 65 años no reciben una jubilación por mantenerse todavía en actividad. Sin embargo, la decisión de mantenerse en actividad no necesariamente es voluntaria, puesto que puede deberse a no haber alcanzado el período de contribuciones necesario para obtener la causal jubilatoria. Cómo se discutirá en la siguiente sección, la flexibilización de los requisitos de contribuciones luego de los 65 años, alcanzando un mínimo de contribuciones requerido de 15 años a los 70 años de edad, incorporado en la reforma del año 2008 y mantenido en la Ley 20.130 facilita el acceso a la jubilación a una parte significativa de los trabajadores.

Gráfico 2.2

Porcentaje de la población de 65 o más años que accede a una jubilación



Fuente: ECH, INE

En lo referido a la etapa laboral activa se consideran cubiertos por el sistema de seguridad social los trabajadores que realizan aportes monetarios por su trabajo y que generan derechos a la jubilación en la etapa pasiva. Mientras el trabajador realice estos aportes al sistema, será considerado como un “cotizante” y estará cumpliendo con los requisitos que le permitirán acceder a una jubilación en la etapa pasiva, además de acceder a un conjunto de prestaciones del sistema durante la etapa activa como subsidios por enfermedad, maternidad, seguro por desempleo, cobertura del sistema mutual de salud, entre otros.

El monitoreo del nivel de cobertura del sistema de seguridad social para los trabajadores activos puede analizarse mediante los dos siguientes indicadores:

$$(1) \quad \frac{\text{Cotizantes}}{\text{Población Económicamente Activa (PEA)}}$$

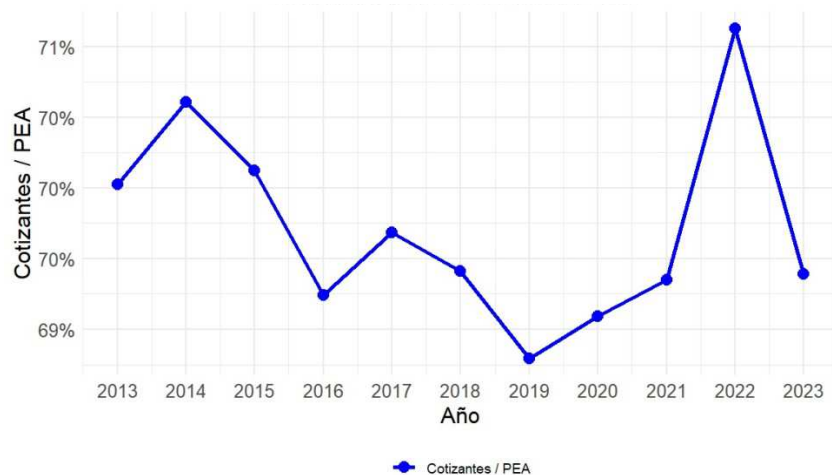
$$(2) \quad \frac{\text{Cotizantes}}{\text{Población Ocupada}}$$

Ambos ratios tienen en común el numerador: la cantidad de cotizantes al bloque principal del sistema de seguridad social o alguno de los subsistemas paralelos. El denominador del primer indicador está dado por la cantidad de personas de 14 años o más que trabaja o que busca trabajo, o sea, la Población Económicamente Activa (PEA), mientras que el correspondiente al segundo indicador es la población que efectivamente está ocupada. El primer indicador muestra el nivel de cotización general en la PEA, por lo que esta métrica sirve para obtener información acerca del porcentaje de potenciales cotizantes que efectivamente se encuentra cotizando en un determinado momento o periodo. La segunda métrica es algo más específica, dado que indica cuál es la proporción de los trabajadores ocupados que efectivamente cotiza.

La evolución de ambos indicadores muestra variaciones reducidas en la última década. Al cuantificar los cotizantes como proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) se observan valores que han fluctuado entre el 69% y el 71%. Si bien los movimientos de la serie han sido muy moderados, se puede observar una tendencia levemente decreciente entre el 2014 y el 2019, donde se alcanza el valor mínimo en los últimos 10 años, que posteriormente se revierte de forma parcial entre 2020 y 2023. Cabe destacar que los años 2020 y 2021 donde ocurre la Pandemia del COVID no muestran un comportamiento atípico dentro de la serie.

Gráfico 2.3

Cotizantes/PEA

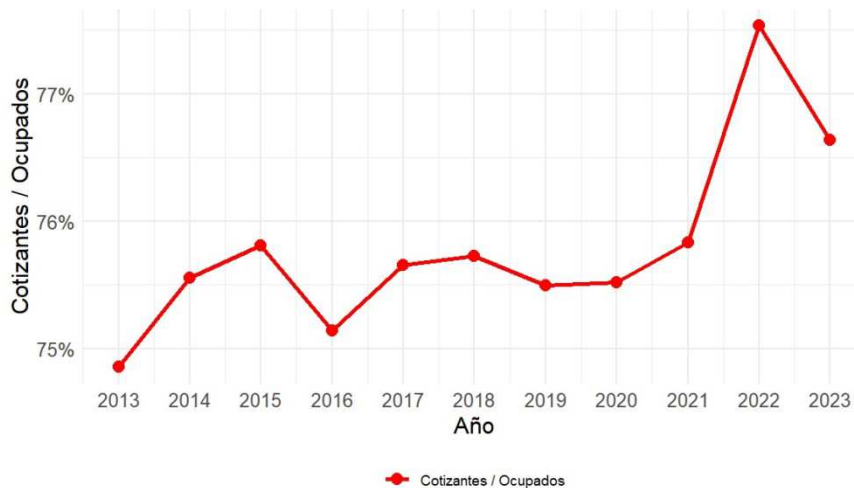


Fuente: ECH, INE

Por su parte, cuando se analiza el porcentaje de trabajadores que se encuentra cotizando al sistema de seguridad social sobre el total de ocupados se observa una trayectoria levemente creciente en la última década que se acentúa luego de la Pandemia del COVID-19. El porcentaje de cotizantes sobre el total de ocupados que se ubicaba en 2013 algo

por debajo del 75%, alcanzó un registro del entorno del 77% en 2023. En la última década podemos observar un comportamiento levemente creciente del porcentaje de cotizantes entre 2013 y 2015, seguido de un período de relativo estancamiento del indicador que se prolonga hasta el 2021, para posteriormente registrarse un nuevo incremento de aproximadamente un punto porcentual a partir del 2022. Estos datos sugieren que a partir de la Pandemia del COVID-19, el mercado laboral mostró un ajuste hacia la formalidad, lo que seguramente es compatible con el hecho de que la mayor parte de los empleos afectados en ese período fueron informales.

Gráfico 2.4
Cotizantes/Ocupados



Fuente: ECH, INE

Los datos anteriores dan cuenta de que la cobertura de la seguridad social en Uruguay ha mantenido niveles elevados en los últimos años, beneficiándose de una estructura que incluye altos índices de formalización laboral y cobertura casi total en los subsistemas sectoriales específicos, como las Cajas Paraestatales y los servicios de retiro para la policía y las fuerzas armadas. Sin embargo, cabe destacar que de todas formas la informalidad es un fenómeno que afecta de forma persistente a prácticamente la cuarta parte de los trabajadores, lo que implica que los desafíos en materia de cobertura activa todavía están presentes. Estos guarismos, si bien se ubican claramente por debajo de los observados en otros países de América Latina, todavía son significativamente más altos que los observados en países de Europa³.

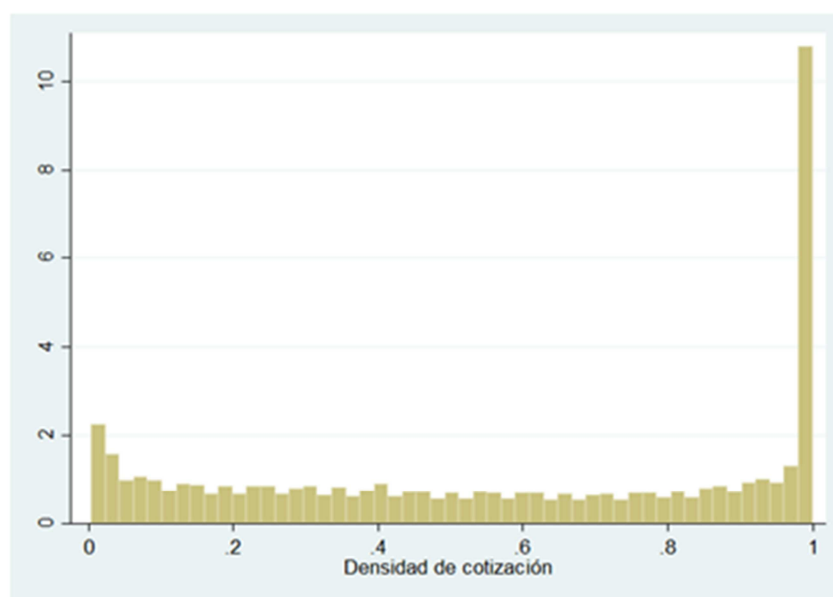
Los datos anteriores no deben interpretarse como que existe un mercado laboral dual con un conjunto de trabajadores que permanece en la formalidad de forma permanente mientras otro grupo lo hace de forma persistente en la informalidad. El mercado de trabajo en Uruguay se caracteriza mucho más que por una estructura dual por un continuo de trabajadores que con diferente nivel de frecuencia se encuentran entrando y saliendo de la formalidad, alternando etapas de actividad formal, actividad informal, inactividad y desempleo. Si bien hay un conjunto significativo de trabajadores con densidad de cotización (definida como la cantidad de periodos cotizados en relación a la cantidad de periodos potenciales en los que un trabajador podría haber cotizado) completa o casi completa, se puede observar en el mercado de trabajo de Uruguay un número relevante de trabajadores en todos los niveles de densidad de cotización (Ver Gráfico 2.5).

³ Según datos de OIT la informalidad en América Latina es un fenómeno sumamente relevante: A modo de ejemplo, en 2023 alcanzó al 50,4% de trabajadores en Argentina, al 37% de los trabajadores en Brasil, al 66,8% en Paraguay, al 84,5% en Bolivia, al 71,6% en Perú, al 68,2% en Ecuador, siendo Chile con 27,4% el único país con registros similares a los de Uruguay. Por su parte, la informalidad es un fenómeno mucho más acotado en Europa, alcanzando, por ejemplo, en 2022 al 2,6% en España, 4,6% en Portugal, 3,6% en Francia, 6,5% en UK, 2,5% en Alemania y 3,8% en Italia.

De forma consistente con los datos de informalidad, la densidad de cotizaciones resulta inferior en las etapas más tempranas de la carrera laboral. Trabajos previos del Observatorio de Seguridad Social de Cinve (ver Zunino et al 2020) indican que la densidad de cotización media resulta inferior al 50% en trabajadores de entre 20 y 30 años, incrementándose hasta el orden del 55% entre los 30 y 40 años y superando el 60% a partir de dicha edad. Estos resultados indican que los trabajadores menos protegidos por el sistema son los trabajadores jóvenes, en muchos casos con hijos pequeños, lo que transmite a estos niños la inseguridad de ingresos que implica una inserción laboral inestable, sobre todo si es de carácter informal.

Gráfico 2.5

Histograma de Densidad de Cotización en trabajadores del Bloque Principal del Sistema (BPS-AFAPs-Aseguradoras)



Fuente: Registros Administrativos de BPS

2.2 Desafíos en materia de cobertura pasiva

La Ley 20.130 no modificó los requisitos de acceso a la causal jubilatoria, más allá del incremento de la edad normal de retiro, lo que, dado los buenos indicadores de cobertura pasiva existentes en Uruguay, podría sugerir que no existen desafíos pendientes en esta materia. Como fuera indicado en la primera sección de este capítulo, la cobertura pasiva en el Uruguay tiene indicadores comparativamente elevados lo que refleja que es una dimensión donde las posibilidades de mejora son acotadas. Sin embargo, existe todavía una población con pocas posibilidades de acceso a prestaciones de tipo contributivo, que podría incrementarse hacia el futuro si el mercado laboral avanza hacia modalidades menos tradicionales de empleo. Adicionalmente, a partir de las historias laborales completas es probable que se consolide un control más riguroso de los años efectivamente cotizados por los trabajadores, lo que también podría incrementar las dificultades de acceso a prestaciones contributivas.

La vigencia plena de las historias laborales, sustituyendo mecanismos de prueba más flexibles podría determinar un moderado descenso en la cobertura de tipo contributiva durante los próximos años. El registro de historias laborales en el Uruguay tiene origen en la reforma de 1996, con lo que aún no se disponen de 30 años completos desde su instauración. Esto determina que incluso en las altas jubilatorias actuales, muchos trabajadores recurran a mecanismos de prueba alternativos para justificar períodos de trabajo y cotización anteriores a 1996. En la medida en que avance el tiempo, el registro administrativo cubrirá todo el período laboral para las próximas generaciones, lo que implica un

registro más exacto del número de períodos efectivamente cotizados por los trabajadores. En este nuevo contexto, algunas estimaciones disponibles señalan que un grupo de trabajadores tendrá dificultades de acceso a la causal jubilatoria.

Trabajos previos del Observatorio de seguridad social realizaron estimaciones de la proporción de trabajadores que no alcanzaría los requisitos para obtener una prestación contributiva del sistema. Las estimaciones se realizaron tanto para el bloque principal del sistema (BPS-AFAPs-Aseguradoras), como para las tres cajas paraestatales (Caja Notarial de Seguridad Social, Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios y Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias). En el marco del Observatorio de Seguridad Social de Cinve no se han realizado estimaciones para los servicios de retiro públicos (Policial y Militar) debido a que no se tuvo acceso a datos de historias laborales de estos institutos que permitan estimar los modelos necesarios para generar las simulaciones de historias laborales completas.

La metodología utilizada para la obtención de las estimaciones, se basa en el análisis de densidad de cotizaciones en los diferentes subsistemas considerados, la estimación de modelos econométricos de supervivencia para predecir las transiciones entre los estados de cotización y no cotización y la simulación, en base a dichos modelos de historias laborales completas. Esta aproximación metodológica ya ha sido utilizada en trabajos previos del Observatorio de Seguridad Social de CINVE (Zunino *et al.*, 2020 y Zunino *et al.*, 2021), además de ser de uso habitual en la literatura⁴.

Las dificultades de acceso a la causal jubilatoria (prestación contributiva) en cualquiera de los subsistemas considerados surgen debido a que la misma se genera a partir de la combinación de requisitos en materia de edad y contribuciones. Alcanzar la edad mínima jubilatoria, no es condición suficiente para acceder a una prestación contributiva dado que además se requiere contar con la cantidad de años de contribuciones necesarios. La realidad del mercado laboral de Uruguay muestra densidades de cotización promedio, que en el Bloque principal del sistema se ubica por debajo del 60%. Este registro, si bien es elevado en el contexto regional, implica que cada 10 años transcurridos en edad laboral, solamente en 6 se habrían realizado cotizaciones. En este sentido, un trabajador promedio, en el período transcurrido entre los 20 y 60 años de edad (40 años), habría generado 24 años de cotizaciones, lo que resulta insuficiente para acceder a una jubilación común en cualquiera de los subsistemas existentes en el país. El Cuadro 2.1 presenta indicadores de densidad de cotización promedio estimadas para los diferentes subsistemas analizados, en tanto que el Cuadro 2.2 presenta los requisitos de acceso a causal jubilatoria.

Cuadro 2.1

Densidad de cotización promedio por subsistemas

Edad	Densidad de cotización media		
	Mujeres	Hombres	Total
BPS/AFAPs/Aseguradoras	55%	59%	57%
CJPPU	56%	63%	59%
CJPB	73%	77%	75%
CNSS	81%	81%	81%

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de Historias Laborales

La dificultad de acceso a la causal jubilatoria resulta más relevante en los trabajadores de menores ingresos. En la medida en que la densidad de cotización de los trabajadores tiene una correlación importante con el nivel de ingresos de los mismos, se tiene que aquellos trabajadores de menores ingresos son al mismo tiempo los que más dificultades tienen para completar los años de cotizaciones requeridos para acceder a una prestación. Este es un aspecto relevante al evaluar los cambios en la edad normal de retiro. En efecto, atendiendo a lo anterior, los cambios en la edad normal de

⁴ Bucheli *et al.* (2006), Forteza *et al.* (2009), Apella (2010), Forteza y Mussio (2012), Apella y Zunino (2023).

retiro, como por ejemplo el aumento de 60 a 65 años que se implementó en la Ley 20.130 impacta principalmente sobre quienes hayan tenido mejores carreras laborales, en tanto que posiblemente no es relevante para aquellos trabajadores que tienen mayores dificultades para alcanzar el requisito de cotizaciones.

Atendiendo a la baja densidad de cotización de muchos trabajadores es que el sistema incorpora una flexibilidad de los requisitos a partir de los 65 años de edad, que no fue modificada para los cotizantes a BPS en la Ley 20.130. Cómo se señala en el cuadro 2.2, los trabajadores del Bloque principal del Sistema que a los 65 años cuenten con al menos 25 años de contribuciones podrán acceder a una jubilación. Este requisito es mayor en los demás subsistemas donde a los 65 años todavía se mantiene el requisito de 30 años de contribuciones, aunque en estos casos la densidad de cotización es en general sustantivamente mayor. Luego de los 65 años de edad, tanto en el Bloque Principal del Sistema como en los demás subsistemas, los requisitos de contribuciones van descendiendo con la edad hasta alcanzar un mínimo de 15 o más años de contribuciones a los 70 años de edad.

Si bien la Ley 20.130 incorpora la posibilidad de retiro antes de los 65 años en casos de excepción, es probable que estos casos alcancen a una población muy reducida. El nuevo Sistema Previsional Común (SPC), establece la posibilidad de jubilarse antes de los 65 años de edad en el caso de extensa carrera laboral o en el caso de trabajos físicamente exigentes. La causal por extensa carrera laboral (Artículo 36 de la Ley 20.130) permite retirarse a las personas nacidas a partir de 1976 a los 63 años siempre que cuenten con 40 años de aportes. Como se mencionó anteriormente, dado que la densidad de cotizaciones para la mayor parte de los trabajadores del país no es completa, solamente una cantidad muy reducida de los mismos podría acumular los 40 años necesarios de cotizaciones antes de los 63 años de edad. En el caso de la causal jubilatoria por desempeño en puestos de trabajo particularmente exigentes (Artículos 37 y 38 de la Ley 20.130), se podría alcanzar el retiro con 60 años de edad y 30 de servicios siempre que al menos 20 correspondan a los trabajos amparados. La Ley menciona de forma explícita solamente al sector construcción y la actividad rural, donde la densidad de cotización de los trabajadores suele ser menor al promedio, lo que torna difícil también el acceso a este tipo de causal anticipada.

Cuadro 2.2

Requisitos para generar causal jubilatorio (Ley 20.130)

Edad	Años de contribuciones	
	BPS	Otros Subsistemas
<65*	40/30	40/30
65	25	30
66	23	27
67	21	24
68	19	21
69	17	18
70	15	15
70+	15	15

*Nota: El caso de edad menor a 65 (<65) refiere a los causales por extensa carrera laboral y por desempeño en puestos de trabajo particularmente exigentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 20.130.

Cuadro 2.3

Porcentaje de cotizantes con “x” años de cotizaciones acumulados a los 60, 65 y 70 años de edad (Ley 20.130)

<i>Edad</i>	<i>60 años</i>	<i>65 años</i>		<i>70 años</i>
<i>Cotizaciones</i>	<i>30</i>	<i>25</i>	<i>30</i>	<i>15</i>
BPS/AFAPs/Aseguradoras				
Mujeres	45%	63%	53%	83%
Hombres	50%	67%	55%	90%
CJPPU				
Mujeres	43%	58%	46%	85%
Hombres	59%	74%	63%	93%
CJPB				
Mujeres	66%	85%	75%	96%
Hombres	68%	84%	76%	96%
CNSS				
Mujeres	55%	78%	68%	93%
Hombres	62%	84%	76%	97%

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de Historias Laborales

Bajo estas condiciones, nuestras estimaciones señalan que a los 65 años un 63% de las mujeres y un 67% de los hombres alcanzaría la causal jubilatoria en el bloque principal del sistema, en tanto que un 17% de las mujeres y un 10% de los hombres no lo alcanzaría la causal ni siquiera a los 70 años de edad con un requisito de 15 años de contribuciones. Con estos datos, para alcanzar una cobertura universal a partir de los 70 años, la cobertura no contributiva debería ubicarse en niveles algo por encima del 10% de la cobertura total, lo que implica un crecimiento importante respecto a la situación actual, donde se ubica en el entorno del 5% de la población mayor de 65 años. El porcentaje proyectado de no acceso a una prestación contributiva podría reducirse levemente al considerar las diferentes bonificaciones existentes en el sistema, entre las que destaca la bonificación por hijos a las mujeres, pero de todas formas tenemos que aproximadamente 1 de cada 10 trabajadores enfrentará problemas para alcanzar una jubilación, con independencia de la edad de retiro, y este problema resulta mayor entre las mujeres.

Los resultados también señalan que para aproximadamente un 35% de los trabajadores, el incremento de la edad normal de retiro desde los 60 a los 65 años no impacta sobre sus posibilidades de acceso a una jubilación, porque solo logran configurar causal una vez que los requisitos en materia de contribuciones se flexibilizan. Como se mencionó anteriormente, estos trabajadores se caracterizan por transitar una peor carrera laboral, con más episodios de interrupciones en las cotizaciones por informalidad, inactividad o desempleo, y también asociados a menores salarios. Sin la flexibilización en los requisitos de aportes introducida en el año 2008, se tendría a más de un tercio de trabajadores por fuera de la cobertura contributiva. Adicionalmente, algo más del 50% de los trabajadores del Bloque Principal del sistema no alcanza los 30 años de cotizaciones a los 60 años de edad, por lo que la postergación del retiro asociada al incremento de la edad para configurar la causal es menor a 5 años.

En el caso de las Cajas Paraestatales, los desafíos de acceso a causal jubilatoria son menores debido a la mayor densidad de cotización. Al interior de las Cajas Paraestatales se observa sin embargo cierta diferencia entre las Cajas Notarial y Bancaria, por un lado y la Caja de Profesionales por otro. En los dos primeros casos, la proporción de trabajadores con acceso a causal jubilatoria a los 65 años es sustancialmente mayor que en BPS, cómo se aprecia en el cuadro 2.3, tomando valores promedio superiores al 70% de los trabajadores. Adicionalmente, en estos dos casos, la proporción de trabajadores que a los 70 años de edad no alcanza a acumular al menos 15 años de cotizaciones es marginal, situándose en el entorno del 5%. Por su parte, en el caso de la CJPPU se observan números promedio más similares a BPS, aunque con mayor brecha de género. A los 70 años de edad la proporción de trabajadores que no accede a la causal jubilatoria es menor que en BPS, pero en el caso de las mujeres igualmente se ubica por encima del 10%. Cabe destacar que en las Cajas Paraestatales, es posible que estos trabajadores que no acceden a causal jubilatoria cuenten

con aportes en otros subsistemas (principalmente en BPS) pudiendo alcanzar una jubilación por acumulación de servicios. En este sentido, los números del cuadro 2.3 podrían considerarse una hipótesis de máxima en lo que se refiere al no acceso a una prestación contributiva.

Los resultados anteriores sugieren que la plena vigencia de las historias laborales podría aplazar la edad media de retiro en todos los subsistemas. Con independencia de la edad mínima de retiro, la plena vigencia de la historia laboral podría determinar una postergación de la edad de retiro por dificultades para alcanzar la causal jubilatoria. Este efecto, sin embargo, en caso de concretarse sería muy reducido, puesto que en la actualidad los registros de historias laborales ya cubren la mayor parte de la carrera laboral en las altas jubilatorias.

Atendiendo a los resultados anteriores, en primer lugar, surge como desafío para el sistema el garantizar la cobertura universal, al menos a partir de los 70 años de edad. La existencia de algo más de un 10% de personas que no alcanzarían la causal contributiva, cifra que se amplifica en el caso de las mujeres, genera la necesidad de buscar soluciones para estas personas, que ya por su edad tendrían serias dificultades para mantenerse en actividad laboral. En la situación actual, el sistema de Seguridad Social de Uruguay contempla este tipo de situaciones a través de la Pensión a la Vejez, la cual constituye un beneficio no contributivo condicionado a que los adultos mayores carezcan de recursos para afrontar sus necesidades vitales. La evaluación de los recursos de los potenciales beneficiarios con el objetivo de adjudicar la prestación considera ingresos propios de cualquier naturaleza así como ingresos de familiares civilmente obligados a prestarle alimentos⁵.

Sería deseable avanzar hacia una Pensión no Contributiva Universal, obtenida únicamente por criterios de edad. Este tipo de pensión podría representar un piso básico de ingresos para la población pasiva a partir del cual se adicionan ingresos para todas aquellas personas que logren acceder a los requisitos de una jubilación contributiva. Asegurar un determinado umbral de ingresos a todas las personas en la etapa pasiva (hayan logrado o no los requisitos para una jubilación contributiva) permitiría reducir la dependencia de las personas en tercera edad de sus familiares con ingresos. Esto genera una situación de mayor libertad y dignidad en estas personas que por diferentes motivos transitaron una carrera laboral durante la etapa activa con una muy baja densidad de cotización. En particular, permitiría reducir, la dependencia económica de las mujeres (donde el porcentaje de no acceso a la causal contributiva es mayor) respecto de sus parejas, en casos donde probablemente el no acceso a una jubilación contributiva se explica por períodos extensos de inactividad laboral asociado al desarrollo de tareas no remuneradas del hogar.

Por otra parte, el garantizar un acceso universal en la etapa pasiva a todas las personas transforma a las pensiones de sobrevivencia en un ingreso complementario, reduciendo su relevancia actual. Las pensiones de sobrevivencia actualmente cumplen un rol muy importante para muchos pasivos constituyendo su único ingreso. Esta situación es heredada de un mercado de trabajo con incluso mayor brecha de participación por género que la actual, donde una proporción significativa de mujeres no realizaba actividades remuneradas, no pudiendo alcanzar una jubilación contributiva en la vejez. En la medida en que las pensiones se calculan como un porcentaje de las jubilaciones, existe un problema de suficiencia de ingresos en una parte significativa del stock actual de pasivos que perciben como ingreso únicamente una pensión de sobrevivencia.

La universalización de las prestaciones, si bien debería ser el camino a adoptar, genera algunos desafíos de diseño para las prestaciones no contributivas. En primer lugar podría discutirse la edad a la cual se genera la universalización de la prestación no contributiva, la cual no necesariamente debería fijarse a los 70 años como ocurre actualmente. En este caso se está considerando la prestación que le correspondería a un grupo particularmente vulnerable dentro de la población pasiva, por lo que los 70 años podrían representar una edad demasiado elevada.

Adicionalmente surge un desafío en materia de suficiencia. A modo de ejemplo, el reciente plebiscito de la seguridad social proponía fijar el mínimo de todas las prestaciones del sistema (por lo tanto también de la pensión a la vejez) en el mismo nivel del Salario Mínimo Nacional (SMN). Atendiendo a la particular vulnerabilidad de este grupo, y su cobertura relativamente reducida, desde el punto de vista financiero podría no significar un costo elevado el incremento de este

⁵ Por detalles, ver información correspondiente a la prestación disponible en la página web de BPS: <https://www.bps.gub.uy/20540/pension-por-vejez.html>

tipo de prestaciones. Sin embargo, desde un punto de vista del diseño del sistema, no resulta conveniente que el monto de una prestación no contributiva coincida con la prestación contributiva mínima, debido a que en ese caso se estaría generando un desincentivo a la aportación, fundamentalmente si la edad de acceso a la prestación no contributiva no es significativamente diferente a la edad de acceso a la prestación contributiva, lo que podría ocurrir en particular en jubilaciones mínimas, asociadas a bajos salarios y bajas densidades de cotización que obligan a postergar el retiro luego de la edad mínima legal.

2.3 Desafíos en materia de cobertura activa

A pesar de presentar un nivel de cobertura activa comparativamente bueno a nivel regional, Uruguay todavía tiene desafíos relevantes en esta materia tanto en términos de cantidad como de calidad. A nivel cuantitativo, como se mencionó anteriormente, el nivel de informalidad todavía se encuentra en niveles superiores al 20% lo que es significativamente mayor a los guarismos existentes en los países de mayor desarrollo, donde se ubican generalmente por debajo del 10%. A nivel cualitativo, por su parte, además de las personas informales existe un grupo de trabajadores que presentan una cobertura menos completa en materia de prestaciones, lo que los expone en mayor medida ante shocks de ingresos, especialmente de carácter cíclico de la economía. En este grupo tenemos en primer lugar a los trabajadores por cuenta propia a los que podríamos sumar a los trabajadores de salarios bajos, donde el seguro por desempleo representa una prestación con suficiencia muy reducida.

Los trabajadores informales no cuentan con una adecuada cobertura de riesgos durante la etapa activa y comprometen su acceso a una prestación contributiva durante la etapa pasiva. Los trabajadores mientras se encuentran en situación de informalidad no solo no están acumulando períodos de cotización para poder acceder a una prestación contributiva durante la etapa pasiva sino que tampoco cuentan con la cobertura de riesgos que ofrece la formalidad durante la propia etapa activa. En efecto, los trabajadores informales no cuentan con una protección adecuada frente a enfermedades (cobertura mutual de salud y licencia por enfermedad), accidentes laborales o en caso de desempleo. Esta situación no solo afecta al bienestar presente de cada trabajador, sino que también reduce la cobertura de riesgo de su familia. A modo de ejemplo, los niños que viven en hogares donde los trabajadores son informales tienen mayor riesgo de sufrir una caída brusca de ingresos ante un shock cíclico que genere contracción del empleo, puesto que estos trabajadores no contarán con el subsidio por desempleo para amortiguar el shock de ingresos que implica el desempleo.

Además de los trabajadores informales que se encuentran por fuera de la cobertura del sistema, existe un grupo más amplio de trabajadores con una cobertura de riesgos de menor calidad durante la etapa activa. En este grupo podemos ubicar a los trabajadores independientes y se podría adicionar también a los trabajadores asalariados de bajos ingresos. En el caso de los trabajadores independientes, el conjunto de prestaciones que reciben durante la etapa activa es más reducido que en el caso de los asalariados. Un tema relevante es el no acceso a seguro por desempleo, por lo que ante cualquier situación que los deje sin empleo, no contarán con ningún subsidio que permita amortiguar el shock de ingresos. Los asalariados de bajos ingresos, por su parte, si logan acceder al seguro de desempleo pero se enfrentan a otro obstáculo: el nivel de prestaciones que reciben. En muchos casos, el monto otorgado por el seguro de desempleo es insuficiente, y algunos trabajadores terminan situándose por debajo de la línea de pobreza mientras están desempleados. Esto se debe a que el beneficio que otorga el seguro de desempleo está basado en un porcentaje del salario previo, y para aquellos que ya percibían salarios bajos, este ingreso puede resultar demasiado reducido.

La situación de vulnerabilidad de trabajadores independientes y trabajadores de bajos ingresos se hizo evidente durante el shock generado por la Pandemia del COVID-19. Durante el shock generado por la Pandemia, se hizo evidente la necesidad de generar un sistema ad-hoc de asistencia porque las herramientas tradicionales no estaban permitiendo suavizar el shock de ingresos enfrentado por este tipo de trabajadores⁶⁶. Esta situación dejó en claro las limitaciones de la cobertura activa, que si bien existe, no garantiza una protección suficiente para todos los trabajadores.

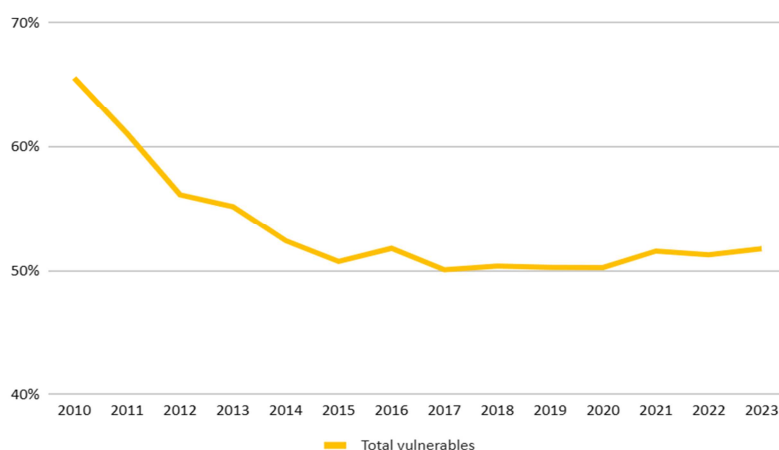
⁶⁶ Ver Caporale et al (2021).

Si bien en Uruguay todavía no es un fenómeno sumamente relevante, las nuevas tendencias en los mercados laborales a nivel internacional alertan que estos problemas de calidad de la cobertura podrían incrementarse hacia el futuro. El proceso de cambio tecnológico por el que atraviesa el mundo, junto con una mayor globalización, están generando cambios en el mundo del trabajo, que determinan, junto a otros factores, que sea esperable un cambio en las relaciones laborales dominantes, con un crecimiento de aquellos vínculos que ofrecen mayor flexibilidad, usualmente identificados como formas no estándar de empleo. El crecimiento de este tipo de relaciones laborales más flexibles ha generado una preocupación atendiendo al menor nivel de aseguramiento frente a ciertos riesgos que enfrentan los trabajadores, tales como enfermedades, accidentes de trabajo, desempleo y jubilación. El trabajo independiente en forma general y los empleos por plataforma como caso particular son un fenómeno creciente en los mercados de trabajo a nivel global.

Considerando lo anteriormente planteado, en esta sección cuantificamos en conjunto al grupo de trabajadores sin cobertura del sistema de seguridad social o con una cobertura de menor calidad, identificándolos en lo que sigue como **trabajadores con cobertura limitada**. En el total de trabajadores con cobertura limitada se distinguen de acuerdo a lo mencionado anteriormente tres categorías: i) aquellos trabajadores que no aportan al sistema de jubilaciones (informales) y por lo tanto no tienen cobertura, ii) aquellos trabajadores que no se encuentran en relación de dependencia (independientes) y por lo tanto no gozan de seguro por desempleo y iii) aquellas personas con empleo formal asalariado que aunque gozan de seguro de desempleo, debido a su salario reducido, se encuentran en riesgo de que sus ingresos caigan por debajo del umbral de pobreza en caso de perder su empleo.

Gráfico 2.6

Porcentaje de trabajadores de cobertura limitada en el mercado de trabajo.⁷



Fuente: ECH, INE

Considerados de forma conjunta, el porcentaje de trabajadores con cobertura limitada presentó una mejoría notoria durante el período 2010-2017, disminuyendo de más del 65% al 50%, siendo este último el año en que alcanzó mínimos históricos, para luego mostrar un leve incremento (ver Gráfico 2.6). En la primera etapa es posible inferir que esto se debió a las políticas de formalización que fueron impulsadas desde los gobiernos de turno y al aumento ininterrumpido del salario real durante estos años. Si bien esta cifra se mantuvo invariable hasta 2020, entre 2020 y 2021 sufrió un deterioro probablemente debido a la pandemia de Covid-19, aumentando en 1,4 puntos porcentuales (pp.). Tras este deterioro, entre 2021 y 2022 se observa una leve mejoría. Sin embargo, en 2023 el número de trabajadores vulnerables vuelve a aumentar, superando los niveles de 2021 y acercándose a los valores de 2016, cuando los trabajadores de cobertura limitada representaban el 51,8% del total.

Al interior del bloque de trabajadores de cobertura limitada se observan participaciones similares de los diferentes grupos. En 2023 se observa que los trabajadores independientes muestran una participación de casi el 25% en el total de

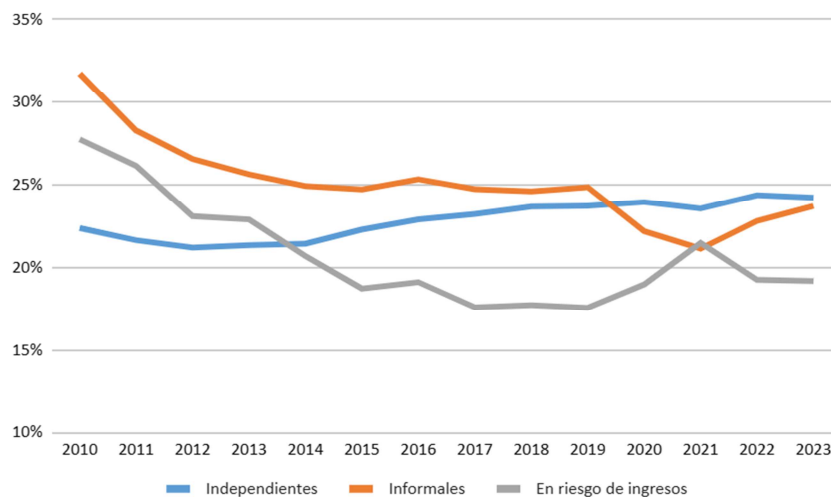
⁷ Notar que la proporción de trabajadores vulnerables es inferior a la suma de las tres categorías que lo integran debido a que las categorías no son excluyentes, por lo que un trabajador podría integrar más de una de estas categorías.

ocupados, la proporción de trabajadores informales alcanza el 22%, y los trabajadores con salarios reducidos representan el 19% del total del mercado de trabajo (se identifica como trabajador de ingresos reducidos a aquellos que les correspondería una prestación por seguro de desempleo inferior al valor de la línea de pobreza). Existe además un importante solapamiento entre las categorías.

A pesar de la prevalencia relativamente similar de las diferentes categorías de trabajadores con cobertura limitada, se observan tendencias heterogéneas entre los grupos en los últimos años. Mientras que el trabajo informal y los empleos de salarios reducidos han tenido, más allá de algunas fluctuaciones, una tendencia moderada a la baja en los últimos años, el empleo independiente ha mostrado un comportamiento levemente creciente. Esta última tendencia, si bien todavía se observa de forma tenue, es una tendencia identificada a nivel global y que por lo tanto debe ser considerada para evitar un deterioro en la cobertura de riesgo de los trabajadores hacia el futuro.

Gráfico 2.7

Proporción de trabajadores independientes, trabajadores informales y trabajadores en riesgo de cobertura



Fuente: ECH, INE

La informalidad muestra una marcada disminución durante el período de estudio, con tres fases distintas (ver Gráfico 2.7). En el año 2010, la informalidad alcanzó al 32% de los trabajadores, proporción que se fue reduciendo hasta el año 2015, seguida de un estancamiento en valores cercanos al 25% hasta 2019. Luego, se observa una fuerte caída en 2020 y 2021 a causa de la pandemia, lo que refleja que los empleos más afectados en dicho período fueron los empleos informales. En los últimos dos años se observa una tendencia alcista de la informalidad, aumentando 1,7 p.p. y 0,9 p.p. respectivamente. En 2023, la informalidad alcanzó al 23,7% de los trabajadores, acercándose a valores similares a los del período 2019, previos a la irrupción del Covid-19.

De manera similar a la tendencia observada en la prevalencia de trabajadores informales, la proporción de trabajadores con ingresos reducidos, ha experimentado una disminución significativa desde el 2010 aunque con un moderado aumento a partir de la pandemia. Mientras que en el año 2010 los trabajadores de bajos ingresos representaban al 27,7% del total, para el año 2023 estos trabajadores representan al 19,2%. Sin embargo, esta tendencia a la baja no fue constante, ya que mostró una marcada disminución durante el período entre 2010 y 2017, seguida de un fuerte aumento durante la pandemia. Luego de una significativa disminución en 2022 asociada a la recuperación de la economía luego de la pandemia, los niveles se han mantenido sin cambios en 2023, sin lograr aún alcanzar la mejor situación para esta categoría, observada en el 2019. Se prevé que el aumento del salario real esperado para este año reducirá el número de trabajadores en esta categoría durante el 2024.

Por último, a diferencia de las dos categorías mencionadas anteriormente, la proporción de trabajadores independientes ha experimentado un crecimiento a un ritmo relativamente estable desde el año 2012. La proporción de trabajadores independientes alcanzaba al 22% en el año 2010, mientras que en el 2023 se ubica levemente por debajo del 25%. Luego de un pequeño descenso en la participación de los trabajadores independientes entre 2010 y 2012, este tipo de vínculo laboral ha ido ganando participación, con excepción del episodio de la pandemia donde mostró un leve descenso. Cabe señalar que el crecimiento de modalidades independientes de trabajo es una tendencia que se ha evidenciado en mucho países y se asocia a los fenómenos previstos en la literatura vinculada al futuro del trabajo (ver, por ejemplo, Albrieu y Zunino 2021).

Se debe evitar que el sistema genere incentivos adicionales a la tendencia natural al crecimiento del empleo independiente. Como se mencionó anteriormente, hay una tendencia identificada en el mercado laboral a nivel global que favorece a las formas más flexibles de empleo. Sin embargo, a nivel nacional, existen ciertos incentivos económicos que favorecen esta modalidad de contratación. Desde el punto de vista de los empleadores, la contratación de trabajadores independientes les implica evitar el pago de aportes patronales, al mismo tiempo que reduce los costos de rotación de personal al evitar el pago de despidos. Desde el punto de vista de los trabajadores, la modalidad cuentapropista de trabajo permite la aportación al sistema de seguridad social considerando ingresos fictos (no ingresos reales), lo que a corto plazo puede implicar una disminución significativa de la carga de aportes. A su vez, a largo plazo, Zunino et. al (2021) muestran que los regímenes de aporte por ingresos fictos presentan un mayor rendimiento actuarial (diferencia entre el monto esperado a percibir en materia de jubilaciones y el valor actual de los aportes realizados al sistema) en comparación a los regímenes de aporte por ingresos reales. En este sentido, las características actuales del sistema podrían estar incentivando la tendencia hacia el crecimiento de este tipo de empleo que genera problemas de cobertura limitada.

Un punto importante a destacar, es que la mala cobertura de riesgos de ingresos para los trabajadores se traslada fácilmente a otros fenómenos relevantes en la agenda pública como por ejemplo la pobreza infantil. En este sentido, es importante considerar que el 51,8% de los trabajadores identificados como de cobertura limitada ante shocks cíclicos viven en hogares con niños. De los hogares con 3 o más niños, el 66% tiene un trabajador de cobertura limitada como integrante del hogar. En este sentido, mejorar la protección de los trabajadores durante su etapa activa tiene externalidades hacia otros objetivos sociales como reducir la pobreza infantil, y reducir la vulnerabilidad económica de los niños ante los shocks cíclicos que enfrente la economía.

2.4 En síntesis

En materia de cobertura el Uruguay presenta indicadores comparativamente buenos tanto para la etapa activa como para la etapa pasiva. Esto no implica que no existan desafíos importantes en materia de cobertura en ambas etapas de la vida laboral. Durante la etapa activa, todavía hay desafíos relevantes en términos cuantitativos y cualitativos. En la etapa pasiva, el principal desafío es el de alcanzar una cobertura universal, en un contexto de densidades de cotización medias. Tanto los desafíos en la etapa activa como en la pasiva podrían acentuarse hacia el futuro como consecuencia de algunas tendencias asociadas al mercado laboral.

Durante la etapa pasiva el principal desafío consiste en asegurar la cobertura universal del sistema sin generar problemas de incentivos en el sistema. Cómo se discutió en este capítulo, las historias laborales en Uruguay distan de ser completas, situándose para el Bloque Principal del sistema levemente por debajo del 60%. Esta situación genera que una parte importante de los trabajadores no alcance los requisitos de acceso a la jubilación a la edad normal de retiro planteada para el sistema. La flexibilización introducida en cuanto a los requisitos de acceso en la reforma del año 2008 y confirmados en la Ley 20.130 resuelven gran parte de los problemas de cobertura, aunque de todas formas permanecerá algo más del 10% de la población (en el orden de un 15% en el caso de las mujeres) sin acceso a una prestación contributiva incluso al alcanzar los 70 años de edad.

Ante estas condiciones, la forma de alcanzar la cobertura universal depende del rol de las pensiones no contributivas (pensión a la vejez). La pensión a la vejez existe en Uruguay, aunque en la actualidad tiene un nivel de cobertura inferior al que sería necesario para garantizar la cobertura universal (dejando de lado las pensiones de sobrevivencia). Avanzar en

integrar un piso universal de transferencia con solo requisitos de edad a las jubilaciones contributivas es una línea de agenda para una eventual reforma. Sería deseable eliminar cualquier tipo de restricción de acceso a una pensión no contributiva vinculada a ingresos de familiares, puesto que esto incrementa la dependencia económica en la vejez de las personas que no lograron acceder a una jubilación contributiva, impactando particularmente sobre las mujeres que durante su etapa activa dedicaron gran parte de su historia laboral a tareas domésticas no remuneradas.

La implementación de una cobertura universal debe realizarse teniendo en cuenta un diseño que no genere problemas de incentivos. Un problema asociado a la cobertura universal no contributiva es el posible desincentivo a la formalidad, por lo que sus condiciones de acceso y la suficiencia de la prestación deben estudiarse de modo de no atacar las bases de la cobertura activa. Este problema es particularmente relevante teniendo en cuenta que los trabajadores con peores carreras laborales y por lo tanto candidatos a obtener una jubilación mínima, son al mismo tiempo los de más baja densidad de cotización y por lo tanto con mayor probabilidad de acceso a una jubilación en edad más avanzada. Si el acceso a una prestación no contributiva se da en una edad comparable a la edad esperada de acceso a la prestación contributiva y con una prestación de suficiencia similar, se genera un problema relevante de incentivos. Por otro lado, una postergación demasiado prolongada del acceso a las prestaciones no contributivas o una suficiencia muy baja de la prestación es un problema considerando que las personas candidatas a obtener únicamente este tipo de prestación son particularmente vulnerables. Existe un dilema de diseño en este sentido que debe ser debidamente analizado.

Por su parte, durante la etapa activa todavía existen desafíos relevantes en materia cuantitativa. La informalidad en Uruguay, si bien es comparativamente baja a nivel regional, dista de forma significativa de los niveles observados en los países desarrollados. Probablemente la informalidad en Uruguay este muy ligada a problemas de baja productividad de algunos puestos de trabajo o sectores de actividad, donde poco se pueda hacer desde el diseño del sistema. No obstante, el país ha avanzado en las últimas dos décadas en políticas de simplificación de los procesos de inscripción y cotización al sistema de seguridad social con relativo éxito por lo que sería relevante explorar nuevas políticas en este sentido. No obstante, es importante que el diseño de mecanismos para favorecer la formalidad no determine condiciones heterogéneas entre los agentes, favoreciendo conductas estratégicas para elegir la modalidad menos costosa de cotización.

Finalmente, existen desafíos en materia de calidad de la cobertura de algunos trabajadores formales. En este aspecto se destaca la situación de los trabajadores independientes, donde la cobertura de riesgos durante la etapa activa es menos completa que en el caso de los asalariados, destacándose el problema de cobertura de riesgo ante el desempleo. En un contexto donde este tipo de modalidad de contratación está ganando participación a nivel internacional (y también a nivel local aunque todavía no de forma importante) es necesario avanzar en la solución de este tipo de brechas de cobertura que a su vez afectan más que proporcionalmente a trabajadores jóvenes con niños en su núcleo familiar.

Capítulo 3

Principales desafíos en materia de suficiencia de las prestaciones

Este capítulo se centra en la dimensión de suficiencia del Sistema de Seguridad Social de Uruguay. Para esto, se realiza en primer lugar un diagnóstico de la situación actual de las pasividades en el país, tomando como fuente de información la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el año 2023. Posteriormente, se realiza un análisis de los cambios esperados en materia de suficiencia de las prestaciones una vez que la reciente reforma del sistema comience a estar operativa para el cálculo de las pasividades.

La suficiencia, o generosidad, de un sistema de jubilaciones y pensiones hace referencia a la adecuación de los montos de las prestaciones a las necesidades de los beneficiarios. A los efectos de analizar esta dimensión, a nivel agregado se utilizan como medidas la comparación del valor monetario de las pasividades con indicadores como la línea de pobreza, el salario medio de los trabajadores activos o el ingreso per cápita medio de la población. A nivel individual, el indicador de referencia natural para aproximar la medición de la suficiencia es la tasa de reemplazo, en la medida que indica la proporción que representan las prestaciones monetarias de los jubilados y pensionistas respecto al ingreso del trabajador previo al retiro. En este informe se utiliza el enfoque agregado, tomando como referencia principal de comparación la línea de pobreza, la cual representa el costo de una canasta básica de bienes y servicios de consumo.

El capítulo se organiza de la siguiente forma. Luego de esta introducción, se presentan los principales resultados descriptivos de la situación actual de las jubilaciones. La tercera sección analiza el nivel y heterogeneidad de las pensiones. La cuarta sección presenta los cambios esperados a partir de la reforma introducida en la Ley 20.130. Finalmente, la quinta sección presenta una síntesis de los principales resultados encontrados.

3.1 La situación actual de las jubilaciones en Uruguay

Según la ECH 2023, el ingreso medio declarado por concepto de jubilaciones fue de \$32.241, mientras que la jubilación mediana fue de \$27.089. Esta diferencia refleja una asimetría en la distribución del ingreso jubilatorio se puede observar en el Gráfico 3.1, donde se excluyeron los ingresos jubilatorios mayores a \$151.860, umbral que delimita el 1% superior de la distribución. La asimetría es considerable ya que, por ejemplo, el 75% de los jubilados percibe menos de \$42.000, y el 90% gana menos de \$70.000⁸. Hay que tener en cuenta que lo que aquí se está considerando son los ingresos que reciben los individuos por concepto de jubilaciones, lo cual implica que, si una persona tiene derecho a más de una jubilación, el monto a considerar es la suma de ellas y no cada una por separado. Cabe señalar que los valores obtenidos a partir de la ECH, no presentan un ajuste perfecto a los valores reportados por las diferentes instituciones de Seguridad Social, mostrando en general un sesgo reducido a la baja en los montos⁹.

Al ver la evolución reciente de las jubilaciones se observa un pequeño descenso en los últimos años. Al analizar la evolución de los últimos 10 años de las jubilaciones y pensiones se pueden apreciar dos períodos diferenciados. Entre 2013 y 2018 se registra un aumento significativo de las jubilaciones tanto en su media como en la mediana. Sin embargo,

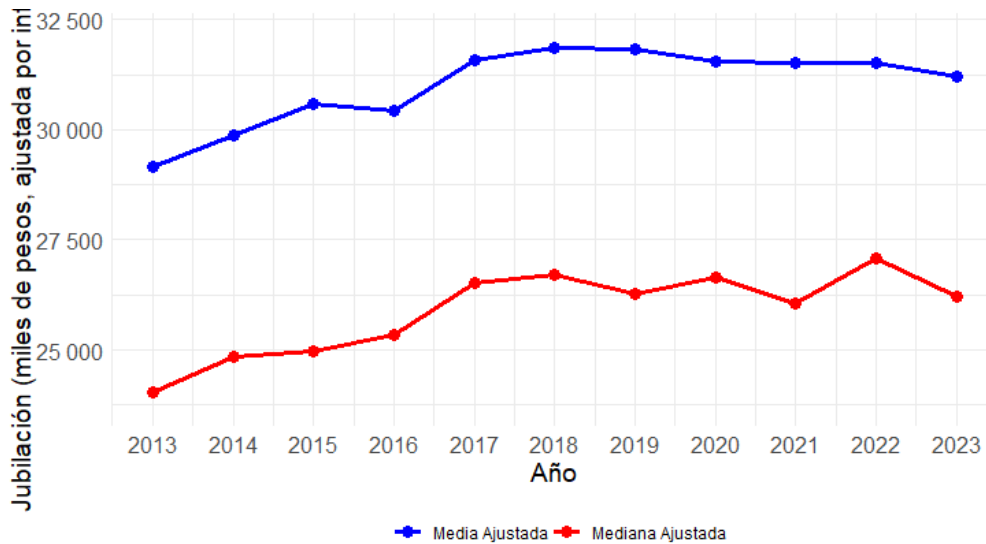
⁸ A valores corrientes del año 2023.

⁹ Esto probablemente se deba a problemas con las declaraciones de ingresos de la ECH. En la encuesta los individuos responden sobre sus ingresos líquidos, lo que difiere de las jubilaciones reportadas en las estadísticas de los institutos que en general son valores nominales que incluyen el IASS. Además del IASS, es posible que en la declaración de los individuos puedan estar descontando otras retenciones que en principio forman parte de la prestación líquida. No obstante, el sesgo es acotado y la ECH es una fuente de datos que nos permite aproximar de forma adecuada los ingresos por pasividades y a su vez cruzar esta información con otras variables de interés como sexo, región geográfica, edad etc.

a partir del 2019 se registra un leve pero continuo descenso de la jubilación media en términos reales en tanto que un resultado de cierto estancamiento con algunas fluctuaciones en la jubilación mediana. El resultado neto de estos dos sub periodos es un crecimiento lento de las jubilaciones en términos reales en la última década de menos de un 1% anual, completando un crecimiento del 6,9% para la jubilación media y del 8,3% para la jubilación mediana.

Gráfico 3.1

**Evolución reciente de las jubilaciones
(pesos de 2023)**



Fuente: ECH, INE

Más allá del valor promedio y su evolución reciente, hay un grupo importante de jubilaciones con problemas de suficiencia. Focalizando en la parte baja de la distribución, los datos de la ECH indican que un 49,4% de las jubilaciones, esto es prácticamente la mitad de las mismas, se ubicaría por debajo del Salario Mínimo Nacional (SMN), cuyo valor monetario para el año 2023 se situó en \$21.107. Este umbral es relevante puesto que fue el monto propuesto en el plebiscito de octubre de 2024 para fijar las jubilaciones y pensiones mínimas. Cabe señalar que, según los datos de la ECH, en promedio, las jubilaciones que se ubican por debajo del SMN alcanzaron en 2023 los \$17.076 por lo que el incremento promedio para alcanzar el SMN era de \$4.031 para dicho año.¹⁰

Dentro de este panorama general se observan heterogeneidades remarcables en las jubilaciones atendiendo a diferentes variables de interés como el subsistema de cobertura, sexo, edad o región geográfica. Cabe señalar que la mayor parte de las heterogeneidades observadas en la suficiencia de las prestaciones se relaciona a las diferentes trayectorias salariales realizadas por los individuos, aunque también existen heterogeneidades asociadas a otros fenómenos que es importante comprender por sus implicancias distributivas.

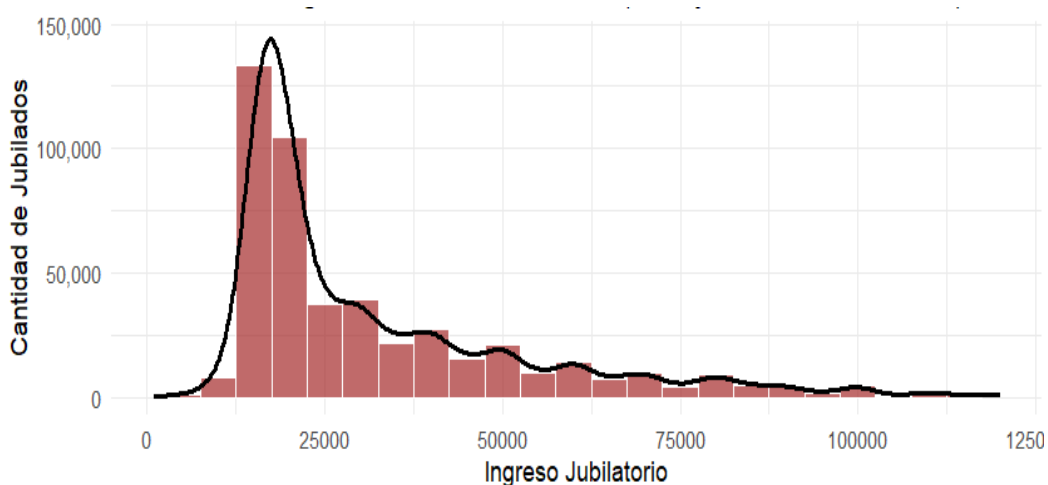
Existe una heterogeneidad importante de las jubilaciones entre los diferentes subsistemas existentes, aunque estas diferencias se explican mayoritariamente por el perfil laboral específico de los trabajadores cubiertos en cada régimen. Al tener en cuenta la Institución que paga las prestaciones, se evidencian fuertes diferencias en los montos abonados por

¹⁰ El Boletín estadístico de BPS presenta algunas estadísticas sobre la distribución de jubilaciones por montos, aunque al no contar con los microdatos, desde el Observatorio de Seguridad Social no podemos realizar una descripción completa de las jubilaciones por tramos de ingresos como es posible realizar utilizando los datos de la ECH. Según el Boletín Estadístico de BPS, casi un 15% de las jubilaciones son menores a 3BPC (\$16.980 a valores de 2023) en tanto que casi un 70% de las jubilaciones son menores a 6 BPC (\$ 33960 a valores de 2023).

cada una de ellas. En el extremo inferior se encuentran las jubilaciones pagas por el BPS, con una jubilación promedio de \$30.467. Además, el 50% de las jubilaciones pagas por este organismo es inferior a \$26.000. En el otro extremo se hallan las jubilaciones de la Caja Bancaria, cuyo promedio es de \$82.238. En este caso, el 50% de las jubilaciones de los trabajadores cubiertos por el instituto es menor a \$88.000. Cabe señalar, no obstante, que la mayor parte de estas diferencias no se explica por la heterogeneidad en la generosidad actuarial de los diferentes subsistemas, sino por marcadas diferencias en los ingresos promedio (y por lo tanto en los montos de aportes) y densidad de cotizaciones (y por lo tanto años acumulados de aportes) existentes entre los trabajadores cubiertos en cada subsistema.

Gráfico 3.2

Histograma de Jubilaciones
(pesos de 2023)



Fuente: ECH, 2023

Cuadro 3.1

Jubilación Media y Mediana por Institución.¹¹

<i>Ingreso Jubilatorio: Media y Mediana por Institución</i>		
<i>Institución</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>
BPS	\$ 30.467,22	\$ 26.000
BPS y AFAP	\$ 39.530,68	\$ 31.350
Servicio Policial	\$ 49.810,81	\$ 45.000
Servicio FF.AA.	\$ 40.733,37	\$ 30.000
Caja Profesional	\$ 72.946,43	\$ 73.814
Caja Notarial	\$ 63.400,61	\$ 64.000
Caja Bancaria	\$ 82.238,40	\$ 88.000
Total País	\$ 32.240,82	\$ 27.089,25

Fuente: ECH, 2023

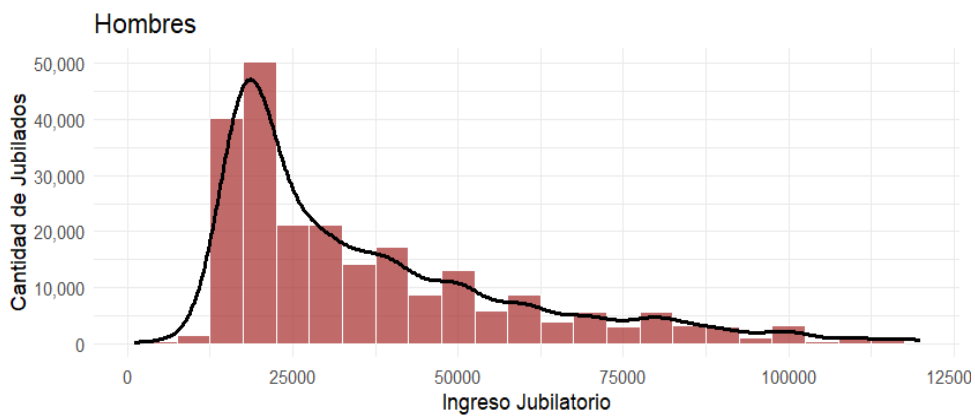
¹¹ Como se mencionó anteriormente, en las encuestas suele existir subdeclaración de ingresos.

Analizando la suficiencia de las jubilaciones atendiendo al sexo de los pasivos, se observa que las jubilaciones heredan la brecha de género existente en el mercado de trabajo durante la etapa activa de los trabajadores. Si se analizan las jubilaciones atendiendo al sexo de los beneficiarios se encuentra que el ingreso medio de los hombres es de \$36.143 y el ingreso mediano de \$30.537, mientras que, para el caso de las mujeres, estos valores se sitúan en \$28.518 y \$24.675 respectivamente, esto es, la jubilación media de las mujeres es un 21% inferior a la de los hombres, en tanto que la mediana es un 19% inferior. Como puede observarse en los paneles del Gráfico 3.3, esta diferencia se debe, en gran medida, a una menor frecuencia de montos jubilatorios altos en el caso de las mujeres, dado que en ambos casos la mayor concentración de jubilaciones ocurre en valores inferiores a los \$25.000.

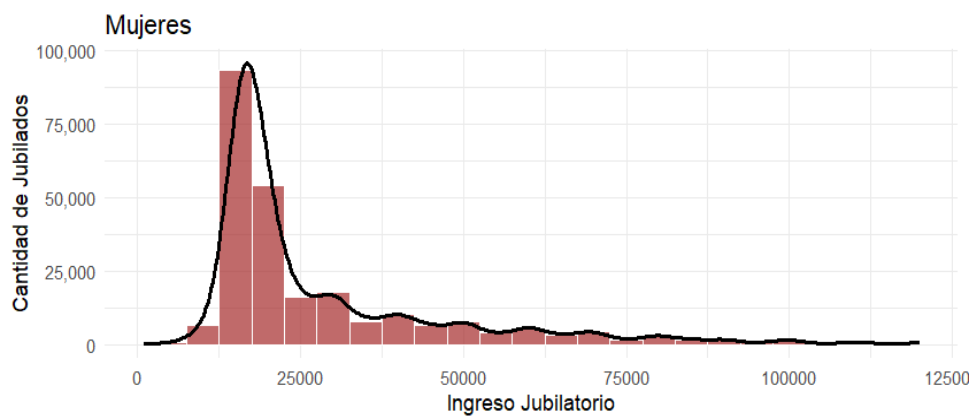
El análisis de los montos jubilatorios por tramos de edades no muestra heterogeneidades muy importantes. Al separar a los jubilados en distintos grupos etarios, la asimetría en los montos jubilatorios al interior de cada grupo permanece, (ver Gráfico 3.4). En todos los grupos etarios definidos, más del 75% de los jubilados tiene ingresos jubilatorios inferiores a \$30.000. Asimismo, en todos los casos, la media de los ingresos por concepto de jubilaciones ronda los \$32.000, y la mediana los \$27.000. De los cinco grupos en los que se dividió la población jubilada, los que concentran mayor número de jubilados son los que abarcan a individuos entre 60 y 69 años, y entre 70 y 79 años de edad. Este análisis preliminar no parece sugerir una heterogeneidad muy marcada en la esperanza de vida según los diferentes tramos jubilatorios, pero cabe señalar que los resultados agregados se ven afectados por el hecho de que la esperanza de vida de las mujeres supera significativamente a la de los hombres.

Gráfico 3.3

Histograma de las Jubilaciones según Sexo.
(pesos de 2023)



Fuente: ECH 2023



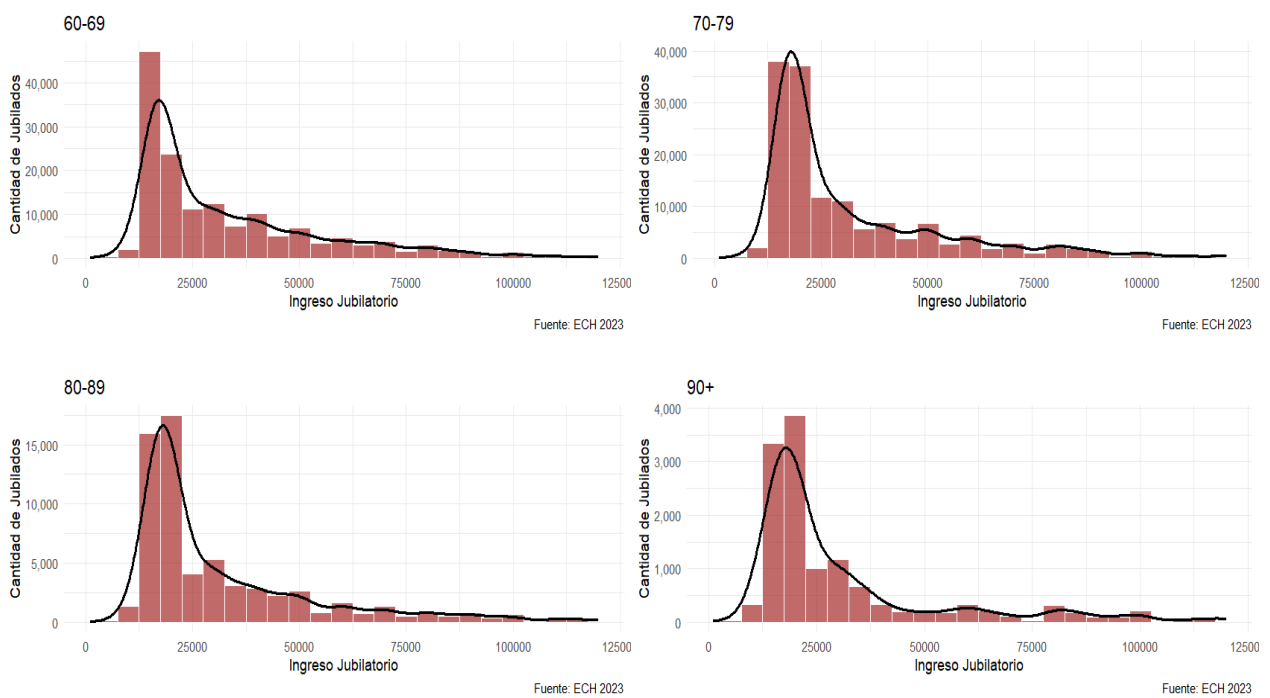
Fuente: ECH 2023

Fuente: ECH, 2023

Si analizamos las jubilaciones considerando edad y sexo de manera conjunta, se observa en el caso de los hombres una correlación entre edad y monto jubilatorio pero no en el caso de las mujeres. El crecimiento de la jubilación media con la edad de los jubilados podría explicarse por dos motivos principales. En primer lugar, el régimen anterior a la reforma de 1966, completamente generada a partir de un Pilar de Reparto puede estar pagando prestaciones superiores a las del vigente régimen mixto, más relevante en el stock de jubilados de menor edad. En segundo lugar, este resultado podría estar sugiriendo diferentes expectativas de vida según tramos de ingresos, lo que debería ser una información relevante a la hora de definir la edad normal de retiro. Cabe destacar que este resultado no se aprecia en el caso de las mujeres, lo que podría explicarse por una menor relevancia en el ingreso total del hogar de las pasividades generadas por las mujeres (Ver Cuadro 2.2).

Gráfico 3.4

Histograma de las Jubilaciones según edad.
(pesos de 2023)



Fuente: ECH, 2023

Considerando la región de residencia de los jubilados, se advierte que los montos jubilatorios son mayores en las zonas más urbanizadas. Las personas residentes en localidades más habitadas tienden a tener mejores ingresos jubilatorios. En un extremo se hallan los jubilados residentes en Montevideo, cuyo ingreso medio y mediano es de \$38.765 y \$32.425 respectivamente, mientras que en el otro se encuentran los jubilados residentes en zonas rurales, cuyo ingreso medio y mediano es de \$21.035 y \$19.397 respectivamente. A su vez, las localidades urbanas del interior del país se encuentran en una situación intermedia, siendo las jubilaciones de las localidades con más de 5.000 habitantes algo mayores a las de localidades menos pobladas. Además, es en las primeras donde se encuentra el mayor número de jubilados de todo el país. De cualquier forma, las regiones donde los montos jubilatorios son mayores, son las mismas que presentan un mayor costo de vida, por lo que esos montos más elevados no representan necesariamente una mejor suficiencia de las prestaciones.

Cuadro 3.2

Jubilación Media por sexo y edad (\$ de 2023)

Edad	Mujeres	Hombres
60-69	30824	37511
70-79	29018	37832
80-89	27436	39640
90+	27054	42139

Fuente: ECH, 2023

Gráfico 3.5

Histograma de las Jubilaciones según región.
(pesos de 2023)



Fuente: ECH, 2023

Finalmente, con el propósito de analizar la suficiencia de las jubilaciones, se compara a las mismas con el valor de la línea de pobreza publicada por el Instituto Nacional de Estadística. Dicha línea contempla el costo de una Canasta Básica Alimentaria y una Canasta Básica No Alimentaria. El valor monetario de esta canasta varía mes a mes, y difiere entre Montevideo, el Interior Urbano y el Interior Rural, reflejando los distintos costos de vida que existen en las diferentes regiones del país. Es pertinente aclarar que este análisis no busca determinar si una persona jubilada es pobre o no, ya que no se están considerando todos los posibles ingresos que la misma recibe, ni el número de personas con las que vive en su hogar, ni los ingresos de estas. Sin embargo, la comparación continua siendo relevante puesto que permite comparar la prestación recibida contra el valor de una canasta básica de bienes y servicios de consumo representativo de un nivel mínimo de calidad de vida.

Para el año 2023, el 89% de las jubilaciones se encontraban por encima de la línea de pobreza lo que denota niveles aceptables de suficiencia. Discriminando por regiones, gran parte de las jubilaciones inferiores a la línea se hallan en Montevideo, ya que el 74% de las jubilaciones pagadas en la capital están por encima del umbral. Por otro lado, el 97% de

las jubilaciones en el Interior Urbano superaban la línea de pobreza, mientras que el porcentaje para el Interior Rural fue de 98%. Este panorama de ingresos refleja una mejora respecto a los datos reportados por el Observatorio de Seguridad Social en su primer informe del Estado de las Jubilaciones elaborado con datos correspondientes a 2017¹², cuando el 65,77% de las jubilaciones en Montevideo y el 95,93% en el interior urbano superaban la línea de pobreza. No obstante, en el interior rural, donde el 99,44% de las jubilaciones estaban por encima de la línea de pobreza, se ha registrado una leve disminución en la proporción de jubilaciones que la superan.

También con el objetivo de evaluar la suficiencia de las jubilaciones se comparó la jubilación media con el salario promedio de la economía. Al comparar la jubilación media con el salario promedio, de \$32.421 y \$55.727 respectivamente, se puede analizar la brecha existente entre los ingresos de los jubilados y de los trabajadores activos. La jubilación media representa aproximadamente el 58% del salario promedio en Uruguay. Este ratio señala que la culminación de la etapa activa en promedio implica una pérdida de ingresos para los individuos, pero con un nivel de reemplazo razonable a nivel promedio.

Cuadro 3.3

Comparación de las Jubilaciones con la Línea de Pobreza por región (\$ de 2023)

<i>Comparación de las Jubilaciones con la Línea de Pobreza</i>	
<i>Institución</i>	<i>% de Jubilaciones que superan la LP</i>
Montevideo	74%
Interior Urbano	97%
Interior Rural	98%
Total País	89%

Fuente: ECH, 2023

3.2 La situación actual de las pensiones en Uruguay

El análisis sobre pensiones reportado en esta sección incluye tanto a las prestaciones de tipo contributivo (pensiones de sobrevivencia) como a las pensiones no contributivas (pensiones a la vejez). Mientras que el monto de las pensiones de sobrevivencia dependen del monto de la jubilación que les da origen y la tasa de reemplazo de pensiones la cual depende del tipo de relación que se tuviera con el individuo fallecido, las pensiones a la vejez son en todos los casos un monto fijo, que se obtiene al cumplir los 70 años de edad o más si se cumple con los requisitos de acceso vinculados a ingresos propios y del núcleo familiar directo. Como es habitual en los sistemas de pensiones, el monto correspondiente a las pensiones no contributivas es inferior al monto mínimo establecido para las jubilaciones contributivas, de modo de generar incentivos a la aportación. Para el año 2023, que constituye la base de análisis de este capítulo, el valor establecido para la pensión a la vejez alcanzó a \$15.197 mientras que la jubilación contributiva mínima (también utilizado para fijar el mínimo de las pensiones de sobrevivencia) se ubicó en \$17.263¹³.

En comparación con las jubilaciones, las pensiones presentan en promedio un nivel de suficiencia menor. Según datos de la ECH 2023, el ingreso promedio por concepto de pensiones ascendió a \$18.740, mientras que la pensión mediana se ubicó en \$15.260. Como se observa en el Gráfico 3.6, gran parte de las pensiones se encuentran por debajo de los \$20.000. Adicionalmente, el 75% de las pensiones son inferiores a \$30.000, y el 90% se hallan por debajo de los \$55.000.

¹² <https://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/phocadownload/Informe%20Ingresos%20Seg%20Social.pdf>

¹³ Para 2024 los valores correspondientes a la jubilación mínima contributiva (y pensiones de sobrevivencia) se ubicó en \$18.840 en tanto que la pensión a la vejez se fijó en \$16.516.

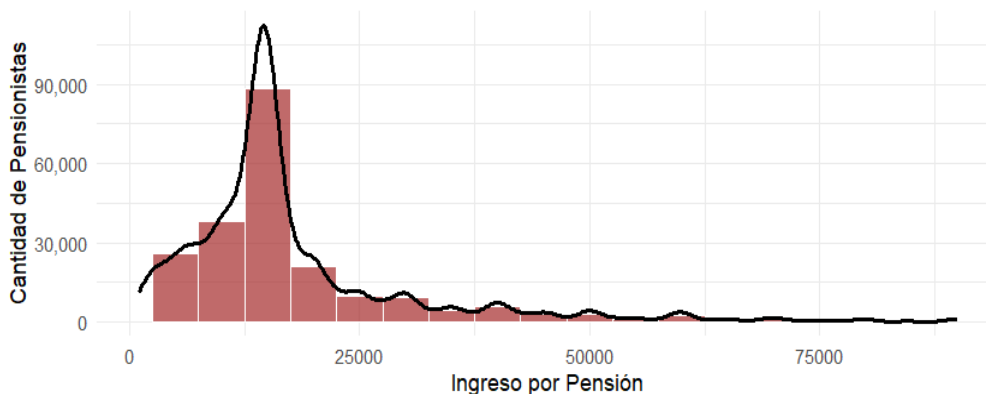
Debido a su bajo nivel de suficiencia, la mayor parte de las pensiones hubiera sido alcanzada por la reforma plebiscitada en octubre de 2024 en caso de haber sido aprobada. Si tomamos como umbral el SMN, propuesto como valor mínimo también para las pensiones en el plebiscito de octubre de 2024, encontramos que un 78% de las mismas se ubica por debajo de dicho umbral. Según los datos de la ECH, el monto promedio de las pensiones que se ubican por debajo del SMN es de \$12.517, por lo que el incremento promedio necesario para alcanzar el SMN alcanza los \$8.590. Comparando con el caso de las jubilaciones, encontramos un número mucho mayor de pasividades por debajo del SMN, y también una mayor distancia respecto a dicho umbral.

Cabe señalar, no obstante, que estos datos subestiman la suficiencia de las pensiones y por lo tanto el alcance del plebiscito. Esto se debe a que cada cédula pensionaria puede dividirse entre varios pensionistas. En la ECH cada individuo reporta sus ingresos individuales por pensión, lo que no necesariamente se corresponde con una cédula pensionaria completa. El texto del plebiscito indicaba que ninguna jubilación o pensión podría ser inferior a un SMN, lo que en principio (pendiente de leyes interpretativas) no aseguraba que todos los beneficiarios de pensiones recibieran un monto mayor o igual a un SMN.

Adicionalmente, es importante señalar que los pensionistas en muchos casos perciben otros ingresos, tendencia que se fortalecerá hacia el futuro. En los datos de la ECH 2023, aproximadamente el 55% de las personas que declaró recibir ingresos por pensiones declaró además contar con otros ingresos. No obstante, para el 50% del total de pensionistas, la pensión representa más del 77% de sus ingresos totales. Al considerar solamente el grupo de pensionistas que cuentan con otros ingresos, se observa que para estos, en promedio la pensión representa aproximadamente un 43% de sus ingresos totales. En el caso de este último grupo se observa además que para el 75% de los pensionistas, la pensión representa menos de un 57% del total de sus ingresos. Estos datos señalan que en parte importante de las personas que reciben pensiones, este ingreso resulta un ingreso complementario.

Gráfico 3.6

Histograma de Pensiones
(pesos de 2023)

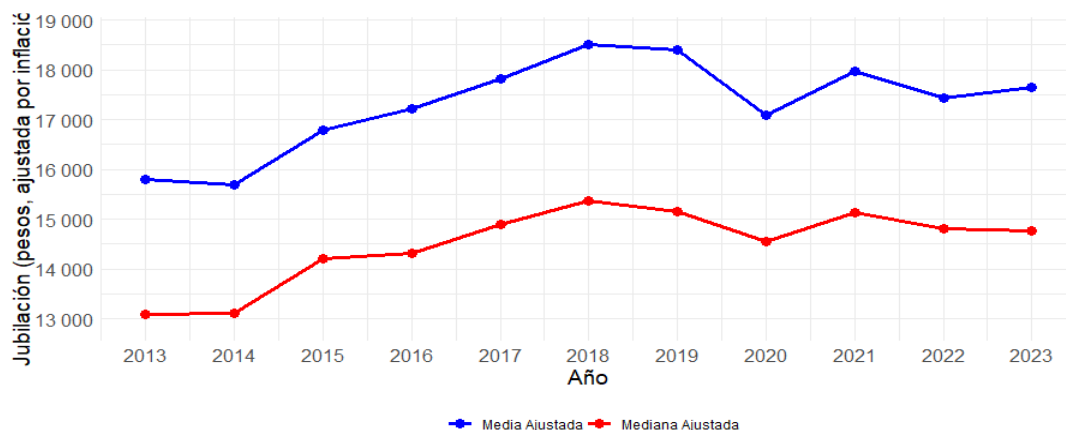


Fuente: ECH, 2023

Al igual que en el caso de las jubilaciones, las pensiones han mostrado un crecimiento punta a punta en la última década pero con una leve contracción reciente en su suficiencia. Tanto la media como la mediana de las pensiones mostraron un crecimiento significativo en términos reales entre 2013 y 2018. Sin embargo, este crecimiento se interrumpe en 2019, donde se observa un leve descenso y posteriormente se registra una caída más pronunciada en 2020 durante la pandemia del COVID-19. Si bien en 2021 se observa una recuperación del poder de compra de las pensiones, el incremento observado no permite alcanzar los valores previos a la pandemia y a partir de entonces se registra nuevamente una leve contracción en el valor real de estas transferencias.

Gráfico 3.7

Evolución reciente de la pensión media y mediana (pesos de 2023)



Fuente: ECH, INE

Al igual que en el caso de las jubilaciones, dentro de este panorama promedio se observan heterogeneidades **remarcables**. En lo que sigue se exploran las heterogeneidades en los montos de las pensiones atendiendo a diferentes variables de interés como el subsistema de cobertura, sexo, edad o región geográfica.

Las pensiones de las Cajas Paraestatales muestran mayores niveles de suficiencia en comparación con los demás subsistemas públicos. Según los datos de la ECH, las pensiones media y mediana más elevadas son las pagadas por la Caja Notarial de Seguridad Social, seguidas por las de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias y las de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios. En el otro extremo, las pensiones a cargo del BPS son las de menor monto. En la medida en que, como se mencionó anteriormente, para todos los subsistemas las pensiones surgen mayoritariamente como una proporción de las jubilaciones, las diferencias observadas vuelven a tener como origen los perfiles salariales de los trabajadores cubiertos por cada instituto de seguridad social.

Cuadro 3.4

Pensión Media y Mediana por Institución.¹⁴

<i>Ingreso Jubilatorio: Media y Mediana por Institución</i>		
<i>Institución</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>
BPS	\$ 14.841,50	\$ 12.666,67
BPS y AFAP	\$ 24.332,09	\$ 18.666,67
Servicio Policial	\$ 22.017,62	\$ 19.000
Servicio FF.AA.	\$ 25.559,66	\$ 18.000
Caja Profesional	\$ 44.567,05	\$ 40.000
Caja Notarial	\$ 69.650,00	\$ 63.500
Caja Bancaria	\$ 58.178,27	\$ 53.000
Total País	\$ 18.241,96	\$ 15.259,75

Fuente: ECH, 2023

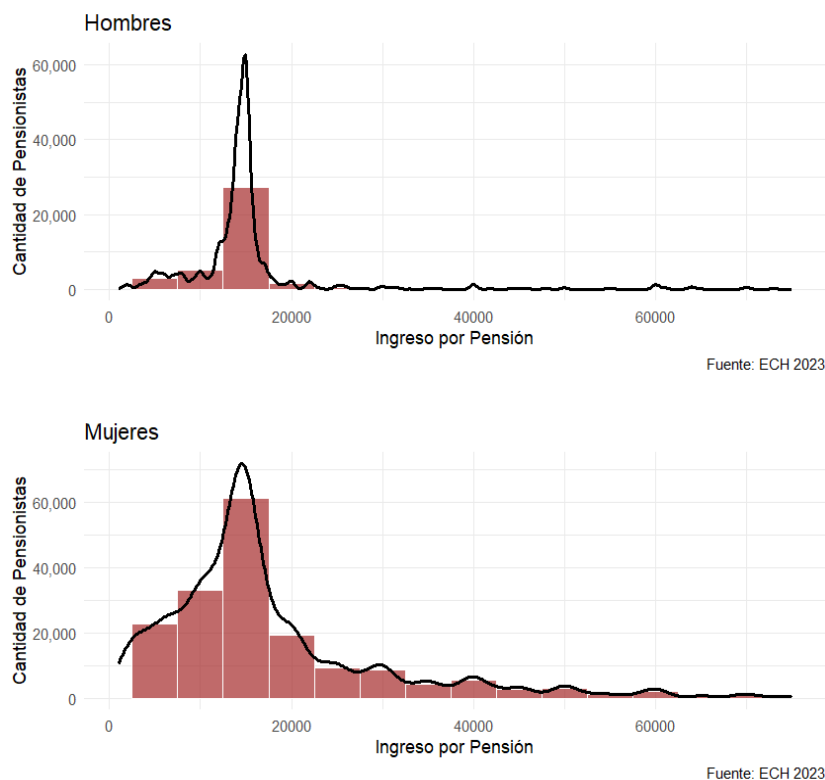
¹⁴ Como se mencionó anteriormente, en las encuestas suele existir un reducido sesgo de subdeclaración.

A diferencia de las jubilaciones y los salarios, la brecha de género en el caso de las pensiones se registra a favor de las mujeres. Al analizar las pensiones según el sexo de los beneficiarios, se encuentra que la pensión promedio es mayor para las mujeres, con un valor de \$18.687, mientras que la media para los hombres es de \$15.788. La pensión mediana es bastante similar para ambos sexos: \$15.485 para las mujeres y \$14.581 para los hombres. La explicación para esta diferencia tiene origen en el hecho de que las jubilaciones de los hombres, que mayoritariamente dan origen a pensiones recibidas por mujeres, son más elevadas que las jubilaciones de mujeres que dan origen a pensiones recibidas por hombres.

Algo a destacar es que, según los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), el 83,92% de los pensionistas en Uruguay son mujeres. Esta cifra refleja una tendencia marcada por varios factores sociales, económicos y normativos. El factor más determinante para explicar este resultado es la diferencia en la esperanza de vida entre hombres y mujeres. Las mujeres tienen una mayor expectativa de vida que los hombres y, por lo tanto, es más probable que sobrevivan a su conyugue accediendo así a una pensión de sobrevivencia. Por otra parte, los requisitos para acceder a este tipo de prestación también varían según el sexo del beneficiario. En el caso de los hombres viudos o concubinos, el BPS exige que haya una dependencia económica o una insuficiencia de ingresos comprobada, lo cual puede limitar el acceso a estas prestaciones. Para las mujeres, las condiciones son algo distintas: las viudas o concubinas pueden acceder a la pensión siempre que el promedio mensual actualizado de sus ingresos en los doce meses anteriores al fallecimiento no supere los \$160.121 (según datos de enero de 2018).¹⁵

Gráfico 3.8

Histograma de las Jubilaciones según Sexo.
(pesos de 2023)



Fuente: ECH, 2023

¹⁵ Asimismo, según el marco legal vigente en el régimen general hasta el año 1995 (Acto Institucional N°9), y en la Caja Bancaria hasta 2008, los hombres tenían derecho a pensión por fallecimiento únicamente en caso de incapacidad absoluta.

Adicionalmente, este tipo de transferencia resulta más relevante en el caso de las mujeres. Las mujeres históricamente han presentado mayores tasas de inactividad, informalidad y desempleo con respecto a los hombres, lo cual limita su acceso a otros tipos de prestaciones como las jubilaciones. Esto hace que las pensiones por fallecimiento sean una fuente importante de ingresos en la vejez en muchos casos. Además, siguen existiendo factores culturales y sociales que llevan a muchas mujeres a asumir responsabilidades de cuidados que, en muchos casos, dificultan su inserción y continuidad en el mercado laboral formal. Avanzar hacia una universalización de las jubilaciones o pensiones no contributivas aseguraría que también en el caso de las mujeres, las pensiones de sobrevivencia se transformaran en un ingreso complementario en lugar de constituir un ingreso principal.

Al igual que en el caso de las jubilaciones, el análisis por grupos etarios evidencia un cierto crecimiento de la suficiencia con la edad de las personas. Al dividir a los beneficiarios por grupos etarios, se encuentra que en todos los casos la mediana de las pensiones se encuentra entre \$14.000 y \$17.279, lo que implica que el 50% de las pensiones de cada grupo de edad es inferior a estos montos. Sin embargo, si se evidencian algunas diferencias en la parte derecha de las distribuciones, donde la dispersión es mayor. La media de las pensiones crece a medida que aumenta la edad, pasando de \$15.373 para los menores de 60 años, a \$21.073 en los mayores de 90. Es razonable pensar que estas diferencias se deben a una mayor presencia de pensiones contributivas (por fallecimiento) a medida que la edad de los beneficiarios es mayor y posiblemente de una mayor sobrevivencia de las personas con mayores montos de prestaciones.

Al analizar las pensiones considerando edad y sexo al mismo tiempo se observa que la correlación positiva entre el monto medio de las pensiones y la edad se observa fundamentalmente en las mujeres. En el caso de las mujeres, que cómo se mencionó anteriormente representan la amplia mayoría de las pensiones, se observa que la pensión media en los tramos mayores a 80 años es aproximadamente un 21% más alta que la pensión media para los grupos etarios de entre 60 a 79 años. Este resultado podría estar sugiriendo heterogeneidades en las expectativas de vida por niveles de ingresos, lo que representa una línea de estudio en la que Uruguay debe avanzar. Esta correlación deja de ser clara en el caso de los hombres, lo que sin embargo, no debe interpretarse como evidencia en contra de la heterogeneidad de expectativa de vida por niveles de ingreso. Esto se debe a las diferencias de expectativa de vida entre hombres y mujeres. Aunque los hombres de mejor nivel de ingresos tengan una mayor expectativa de vida que los hombres de menores niveles de ingreso, en ambos casos lo más probable es que no logren sobrevivir a sus conyugues mujeres.

Cuadro 3.5

**Pensión Media por sexo y edad
(\$ de 2023)**

<i>Edad</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>
60-69	17248	17787
70-79	17385	17915
80-89	21337	13471
90+	20652	18182

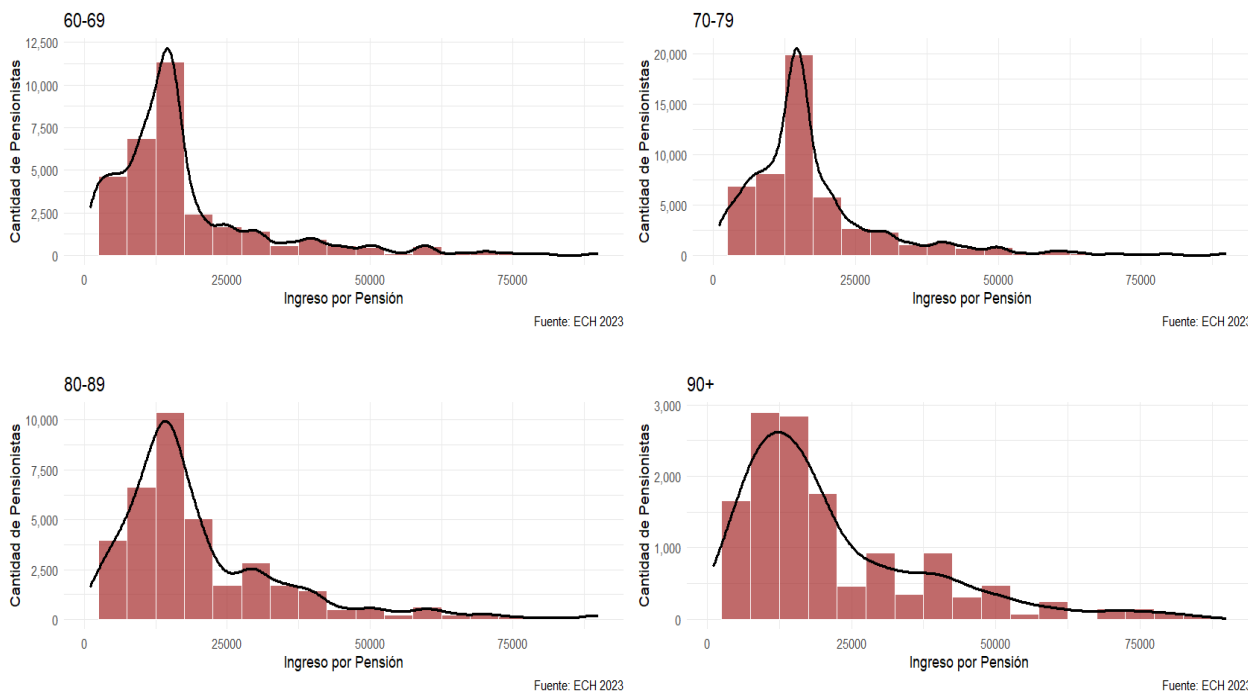
Fuente: ECH, 2023

El análisis geográfico, al igual que en el caso de las jubilaciones, muestra un crecimiento de los montos en las zonas más urbanizadas. Al tomar como referencia la región de residencia de los pensionistas, se observa que las pensiones de aquellos individuos que viven en zonas más pobladas son mayores. En los extremos se encuentran Montevideo, donde la pensión promedio es de \$22.332 y la mediana de \$17.341, y las zonas rurales, con una media de \$12.167 y una mediana de \$11.069. Las pensiones media y mediana de las localidades urbanas del interior se encuentran entre dichos valores. Al igual que en el caso de las jubilaciones, estas diferencias en los montos promedio por regiones geográficas no reflejan directamente una mejor suficiencia de las pensiones en las regiones más urbanizadas puesto que en estas zonas es más

alto el costo de vida. En este sentido, para avanzar en el análisis de suficiencia es relevante la comparación con una canasta de bienes y servicios como la que constituye la Línea de Pobreza.

Gráfico 3.9

**Histograma de las Jubilaciones según edad.
(pesos de 2023)**

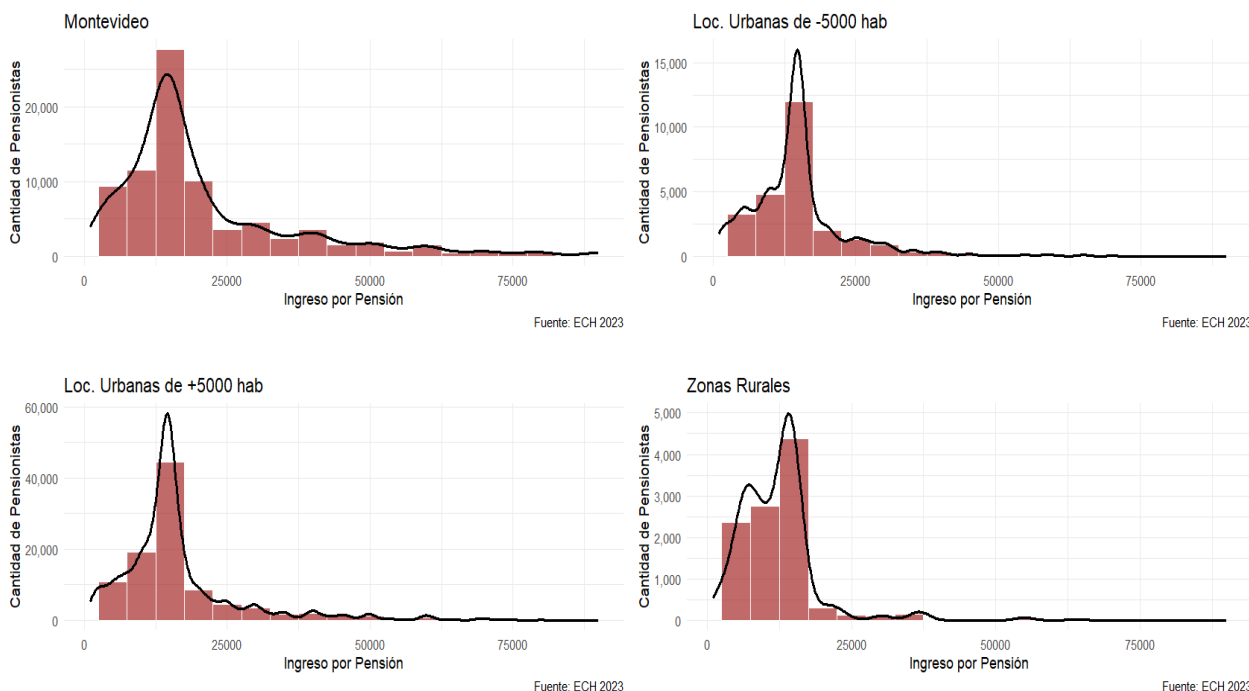


Fuente: ECH, 2023

Al analizar la suficiencia de las prestaciones términos relativos al valor de la línea de pobreza, se evidencian algunos problemas de suficiencia en las prestaciones. Los datos de la ECH muestran que el 57% de este tipo de prestaciones es superior al umbral dado por la Línea de Pobreza determinada por el INE. Al realizar un análisis regional, los datos de la ECH muestran que en Montevideo apenas el 39% de las pensiones superan la línea. En contraposición, el 66% de las pensiones del Interior Urbano tienen un monto superior al de la línea de pobreza, aumentando dicho porcentaje a 68% para el caso de las pensiones del Interior Rural. En este sentido, el problema de suficiencia, atendiendo al costo de vida, resulta más evidente en las zonas urbanas a pesar de que en dicha región las prestaciones son, en promedio, más elevadas. No obstante, cabe señalar, como fuera discutido anteriormente, que las pensiones en muchos casos son prestaciones que resultan complementarias a otros ingresos y que en los datos de la ECH, cada pensionista puede estar recibiendo solamente una parte de la cédula pensionaria completa.

Gráfico 3.10

**Histograma de las Jubilaciones según región.
(pesos de 2023)**



Fuente: ECH, 2023

Cuadro 3.6

Comparación de las Pensiones con la Línea de Pobreza

<i>Comparación de las Pensiones con la Línea de Pobreza</i>	
<i>Institución</i>	<i>% de Pensiones que superan la LP</i>
Montevideo	39%
Interior Urbano	66%
Interior Rural	68%
Total País	57%

Fuente: ECH, 2023

3.3 La suficiencia de las prestaciones en el régimen de la Ley 20.130

La sección anterior presentó el panorama actual en materia de suficiencia de las jubilaciones y pensiones en el Uruguay, pero estos resultados reflejan la realidad de los regímenes anteriores a la reciente reforma. Los cálculos de la sección anterior realizados a partir de la ECH describen el actual stock de jubilados y pensionistas, los cuales obtuvieron sus prestaciones bajo diferentes regímenes. En el caso particular del Bloque Principal del sistema, las altas de jubilaciones desde el año 2008 corresponden casi en su totalidad al régimen de la Ley 16.713, instaurado en la reforma que entrara

en vigencia en 1996. Sin embargo, previo al 2008 todavía eran mayoritarias las altas correspondientes al régimen anterior. Considerando que la expectativa de vida promedio a los 60 años de edad supera los 20 años (principalmente en el caso de las mujeres), el stock de jubilados actuales del Bloque Principal del sistema todavía está conformado por una combinación de jubilados de la Ley 16.713 y el régimen previo. Algo similar pasa en los demás subsistemas, debido a que en todos los casos existen reformas relativamente recientes.

La reciente reforma introduce un conjunto de cambios relevantes para el cálculo de las jubilaciones y pensiones que determinarán algunas modificaciones en el análisis de la sección anterior. Entre los cambios más relevantes a los efectos del cálculo jubilatorio podemos citar: i) Obligatoriedad del sistema mixto con independencia del nivel de ingresos y el subsistema de cobertura; ii) Cambios en la distribución de aportes entre los Pilares de Reparto y Capitalización; iii) Creación del Suplemento Solidario para las jubilaciones más reducidas; iv) Eliminación de la bonificación establecida en el artículo 28 de la Ley 16.713 para aquellas personas que optaran voluntariamente por el régimen mixto dentro del Bloque Principal del sistema; v) Aumento de la edad promedio de retiro; iv) Modificaciones en las tasas de reemplazo correspondientes a cada combinación de edad y años de contribuciones. Las pensiones de sobrevivencia, por su parte, heredan los cambios propuestos para las jubilaciones (dado que se computan como una proporción de la jubilación que les da origen). Adicionalmente, la nueva ley introdujo cambios en los límites de ingresos personales que permiten el acceso a una pensión de sobrevivencia¹⁶.

En este sentido, es importante evaluar qué tipo de cambios es esperable que ocurran en materia de suficiencia de las prestaciones una vez que comiencen a ocurrir altas jubilatorias por el nuevo régimen. Para responder esta pregunta, siguiendo una metodología ampliamente utilizada en trabajos previos del Observatorio de Seguridad Social, se estimaron jubilaciones con los parámetros del nuevo régimen a partir de una base de 2.000 historias laborales simuladas, 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. Se utilizó el set de historias simuladas para evaluar la suficiencia esperada de las prestaciones bajo el régimen de la Ley 16.713 y bajo la Ley 20.130 considerando diferentes supuestos. 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, se optó por realizar el cálculo al momento en que la historia laboral simulada generaba la causal jubilatoria, esto es, la combinación de edad y contribuciones requeridas por la Ley. En la medida en que la Ley 20.130 tiene como edad normal de retiro los 65 años (versus 60 en el régimen anterior), la edad promedio de retiro en los cálculos es superior en el nuevo régimen, lo que está en línea con lo esperado.

Como se mencionó anteriormente en este informe, 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. Según cálculos presentados en el trabajo de Zunino et al (2023), si el ajuste de los parámetros del suplemento solidario ocurre considerando el Índice Medio de Salarios Nominales (IMSN), 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 (con una edad promedio también más alta del stock de jubilados en el caso de la Ley 20.130). 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

¹⁶ Ver Zunino et al (2023) por un desarrollo detallado de los cambios introducidos en la Ley 20.130.

ejemplo, al año 2070, bajo el escenario macroeconómico definido en las estimaciones de la CESS, la jubilación promedio del stock de jubilados bajo la Ley 20.130 sería un 5% más baja que en la Ley 16.713, a pesar del crecimiento promedio en la edad del stock de jubilados en el nuevo régimen.

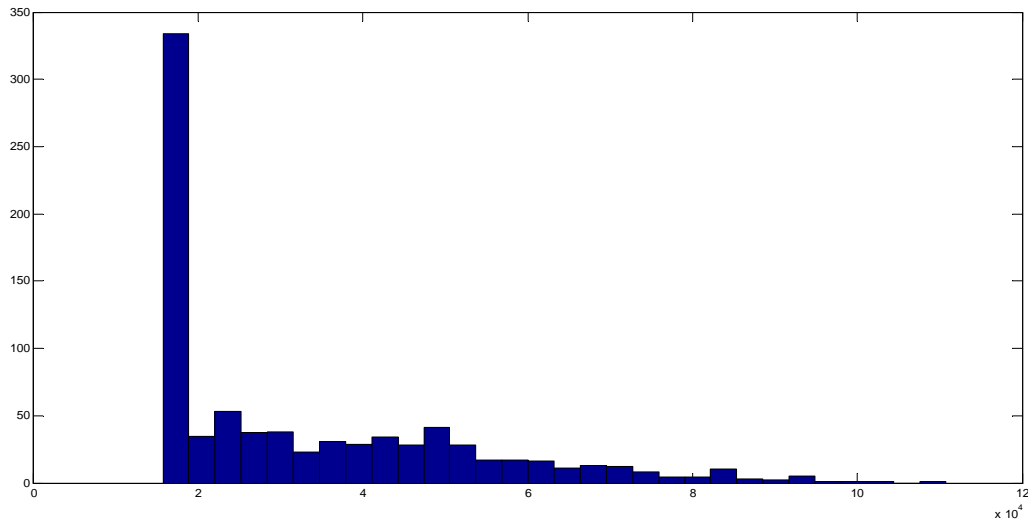
Los datos anteriores, no obstante, dan cuenta de que no se espera que exista un cambio significativo en la suficiencia promedio de las prestaciones a causa de la reforma en las próximas décadas. En caso de que las actualizaciones paramétricas del Suplemento Solidario ocurrieran de acuerdo al IMSN, es esperable un leve incremento en la jubilación promedio en tanto que si estos ajustes ocurrieran considerando al IPC es esperable una leve contracción en el promedio de las prestaciones, que si bien que se iría incrementando en el tiempo, tardaría en concretarse y al menos hasta el 2070 no sería de una magnitud significativa. Cabe mencionar, no obstante, que el diagnóstico actual (que en promedio se espera no se modifique de forma relevante) indicaba indicadores razonables en materia de suficiencia para el promedio de las prestaciones, aunque con algunos problemas en las jubilaciones más reducidas.

Más allá del monto promedio de las jubilaciones existe una importante heterogeneidad en las prestaciones que es esperable experimente algunos cambios con la Ley 20.130. En lo que sigue se analiza la distribución esperada de las jubilaciones tanto para la Ley 16.713 (que aproxima el stock actual de jubilados) así como para la Ley 20.130 en caso de que los parámetros de cálculo del Suplemento Solidario se ajusten por IMSN, y en caso de que se ajusten por IPC. Cabe señalar que si el ajuste de los parámetros se realiza por IMSN, los resultados son independientes del horizonte temporal que se considere, puesto que todo el cálculo jubilatorio se actualiza con el mismo índice. Por el contrario, si el ajuste del suplemento solidario se realiza tomando como referencia el IPC, parte del cálculo jubilatorio evolucionará de acuerdo al IMSN (la parte tradicional del cálculo) en tanto que otra parte evolucionará de acuerdo al IPC. En este caso, la diferencia supuesta a largo plazo entre la evolución de los dos índices así como el período concreto de referencia se tornan relevantes para el análisis de suficiencia.

Los resultados para la Ley 16.713 muestran una gran concentración de jubilaciones en el valor mínimo o en torno a este, seguida de un volumen de jubilaciones relativamente similar entre los \$20 mil y \$50 mil, y una cantidad mucho más reducida y decreciente de jubilaciones en valores por encima de los \$50 mil. Estos resultados teóricos muestran similitudes y algunas diferencias respecto a los datos de la ECH reportados en la sección anterior de este capítulo. En lo que se refiere a similitudes, los datos de la ECH también mostraban una fuerte concentración de jubilaciones en torno al monto mínimo, seguido de una densidad levemente decreciente en valores hasta el entorno de los \$50 mil para luego descender de forma más notoria. Como principal diferencia se tiene que en la ECH hay una densidad significativa de jubilaciones reportadas con valores inferiores a la jubilación mínima legal. Esto puede deberse a problemas de declaración, dado que las personas en la ECH reportan ingresos líquidos que podrían incorporar algún tipo de descuento o retención. Cabe recordar a su vez que el stock de jubilaciones descrito en la sección anterior no se compone totalmente de jubilados correspondientes a la Ley 16.713 (debido a que incorpora los demás subsistemas y a la existencia de jubilados provenientes del régimen anterior a dicha ley) por lo que esta simulación no debería replicar de forma exacta lo reportado en la ECH.

Gráfico 3.11

Histograma de Jubilaciones esperadas correspondiente al régimen de la Ley 16.713 (pesos de 2023)



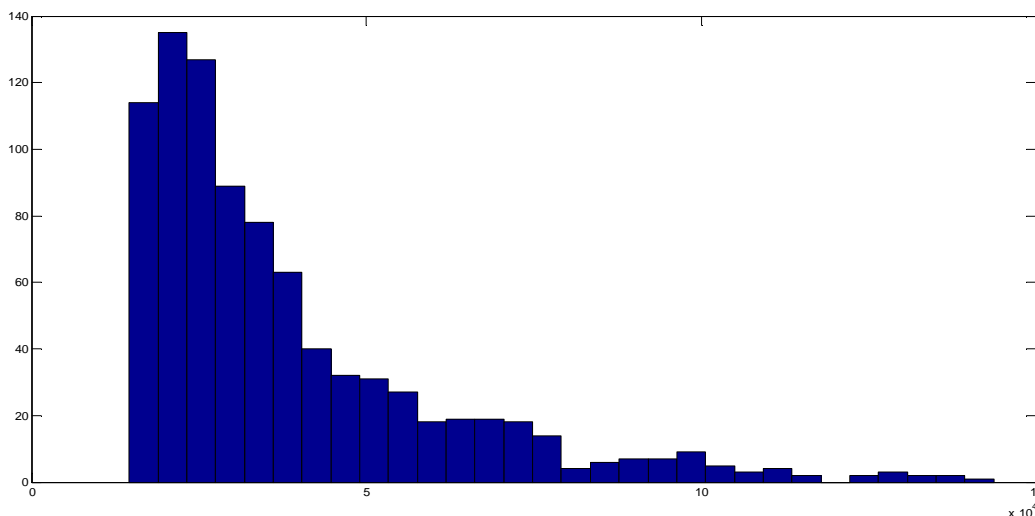
Fuente: Estimaciones propias en base a historias laborales simuladas

Los resultados teóricos para el régimen de la Ley 16.713 muestran, al igual que el análisis de la ECH, un grupo relevante de prestaciones con problemas de suficiencia. Aunque a nivel agregado, y en comparación con las historias salariales que dan origen a las prestaciones, los montos jubilatorios muestran un nivel de reemplazo adecuado, es importante el número de jubilaciones con montos ubicados en la mínima o en su entorno. Tomando como umbral el nivel del Salario Mínimo Nacional propuesto en el pasado plebiscito de octubre como nivel mínimo, las simulaciones indican que el 43% de las jubilaciones generadas se ubicarían por debajo de dicho monto.

Los resultados para la Ley 20.130 también muestran un perfil con una alta concentración de jubilaciones relativamente reducidas, aunque la máxima concentración ocurre en valores por encima de los \$20 mil, y luego de este máximo hay un patrón claramente decreciente del número de jubilaciones. Este cambio en el tramo más bajo del Histograma ocurre como consecuencia del Suplemento Solidario por dos motivos. En primer lugar porque el diseño del Suplemento Solidario mejora la suficiencia de un conjunto de jubilaciones mucho más amplio que las afectadas por el umbral de la jubilación mínima, es decir, aquellas cuyo cálculo original se ubicaba por debajo de dicho umbral. El beneficio otorgado por el Suplemento Solidario mejora también las prestaciones, con un beneficio decreciente con el cálculo jubilatorio original de un amplio conjunto de prestaciones superiores al umbral definido por la jubilación mínima. En segundo lugar, el Suplemento Solidario genera prestaciones diferentes para todo el conjunto de jubilaciones que en el régimen anterior se ubicaban en el monto mínimo, lo que reduce la concentración de jubilaciones en un valor específico.

Gráfico 3.12

Histograma de Jubilaciones esperadas correspondiente al régimen de la Ley 20.130 con parámetros del Suplemento Solidarios ajustados de acuerdo al IMSN (pesos de 2023)



Fuente: Estimaciones propias en base a historias laborales simuladas

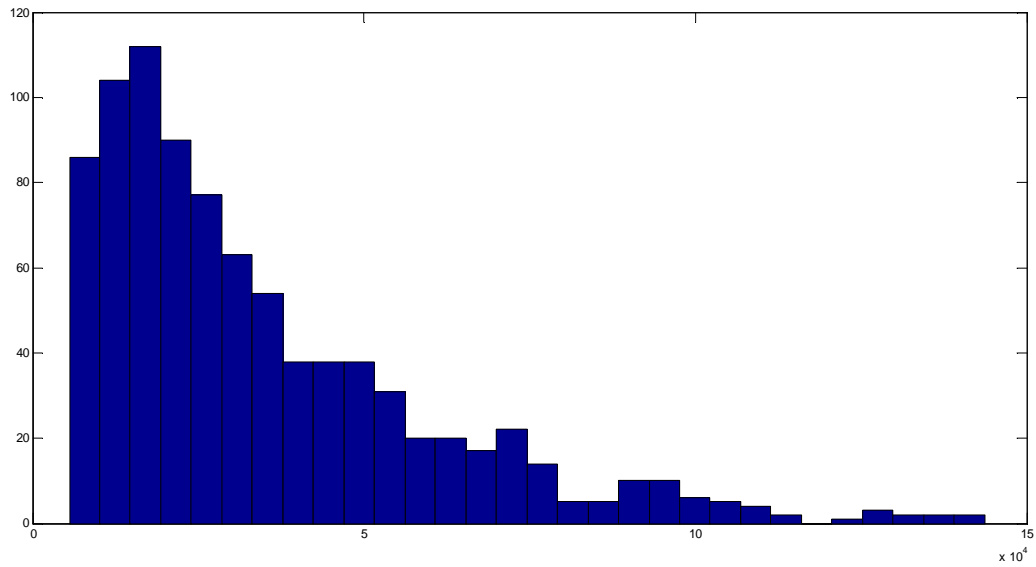
El impacto en materia de suficiencia sobre las jubilaciones más bajas en el régimen vigente podría cambiar hacia el futuro dependiendo del mecanismo de ajuste de los parámetros del Suplemento Solidario del nuevo régimen. El gráfico 3.13 presenta el Histograma esperado de jubilaciones bajo la Ley 20.130 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 gobierno¹⁷. Si bien cualitativamente el escenario no se modifica de forma importante, desde un punto de vista cuantitativo, existen diferencias, principalmente en la suficiencia promedio de las prestaciones más bajas.

Si el Suplemento Solidario se ajustara por IMSN, el 21% de las jubilaciones se ubicaría por debajo del Salario Mínimo Nacional. Este resultado señala una proporción claramente inferior a la encontrada para la Ley 16.713 donde alcanzaba al 43% del total. Si por el contrario los parámetros de cálculo del Suplemento Solidario de ajustaran por IPC, el cálculo dependería del año concreto para el cuál quisiéramos realizar el cálculo, dado que la erosión de la suficiencia asociada a la bonificación del Suplemento se incrementaría con el paso del tiempo. Tomando como referencia el año 2070, es decir unos 28 años después de que comenzara a estar plenamente vigente el cálculo jubilatorio a partir del nuevo régimen, la proporción de jubilaciones por debajo del SMN (suponiendo un ajuste del mismo en línea con el IMSN) se ubicaría en el orden del 39%, es decir, en valores similares a los esperados para la Ley 16.713.

¹⁷ Ver Zunino et al (2023)

Gráfico 3.13

**Histograma de jubilaciones por la Ley 20.130 al 2070 (suplemento ajustado por IPC)
(pesos de 2022)**



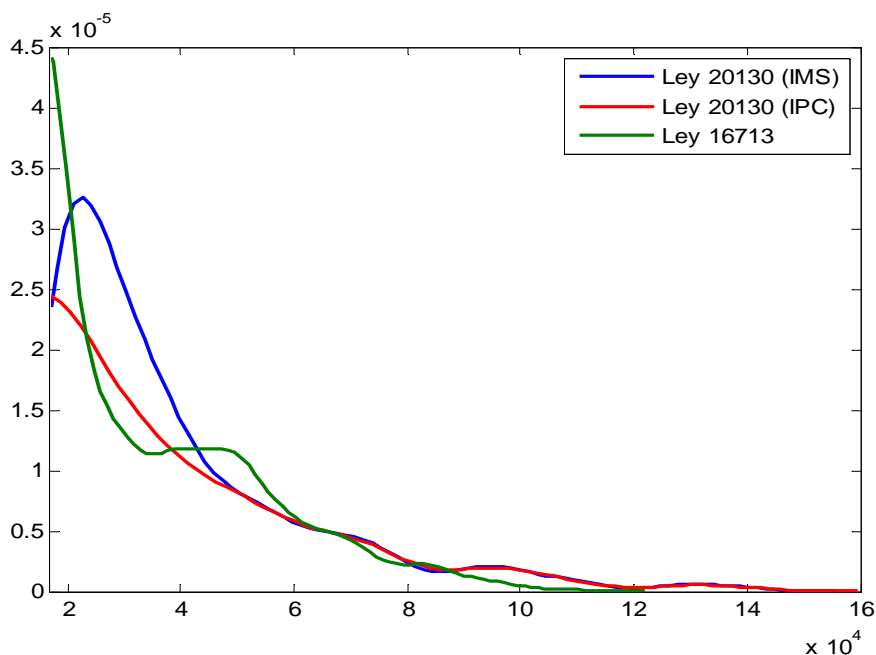
Fuente: Estimaciones propias en base a historias laborales simuladas

Estos datos dan cuenta de que la incorporación del Suplemento Solidario en la reciente reforma refleja la preocupación planteada en el plebiscito respecto a la suficiencia de las prestaciones más reducidas. Incluso en un escenario de deterioro del beneficio del Suplemento por el ajuste del mismo tomando como referencia al IPC, existiría un horizonte temporal amplio donde el mismo continuaría mejorando la suficiencia de las prestaciones más reducidas en comparación con el régimen previo. Sin embargo, en la medida en que el cálculo jubilatorio se realizará tomando en cuenta los parámetros de la nueva Ley de forma plena recién hacia el 2042, esta solución para la suficiencia de las prestaciones más bajas tardaría mucho tiempo en concretarse, no afectando a quienes actualmente perciben jubilaciones reducidas. Esto podría ameritar buscar cambios que contemplen el problema de suficiencia de las jubilaciones más bajas con mayor premura.

Finalmente, cabe señalar que la mejoría en la suficiencia de las prestaciones más bajas tiene como contrapartida una contracción de la suficiencia en el tramo de jubilaciones medias o media altas. Este es un resultado de la reciente reforma que había sido destacado en trabajos previos del Observatorio de Seguridad Social. 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 principalmente como consecuencia de la eliminación de la bonificación del artículo 28 de la Ley 16.713. Por su parte, en los tramos de jubilaciones más elevadas es donde, probablemente, la reforma tenga menos impacto en materia de suficiencia. Esto puede visualizarse en el Gráfico 3.12 donde se presentan de forma conjunta las funciones de Densidad de Kernel de las Jubilaciones bajo el régimen de la Ley 16.713 y los correspondientes a la Ley 20.130 bajo diferentes supuestos de ajuste de los parámetros del Suplemento Solidario.

Gráfico 3.14

Densidad de kernel de Jubilaciones según la Ley 16.713 y Ley 20.130 bajo supuestos alternativos de ajuste de los parámetros del Suplemento Solidario (pesos de 2023)



Fuente: Estimaciones propias en base a historias laborales simuladas

En este sentido, es necesario tener presente que cualquier mejora en la suficiencia de algunas prestaciones (como ser las más bajas) tendrá algún tipo de impacto no deseado sobre otros objetivos. La mejora de la suficiencia en las prestaciones más reducidas requiere de recursos para poder concretarse. Si se procura mantener constante el gasto total en pasividades, estos recursos deberán obtenerse de recortar los subsidios (y suficiencia) de las prestaciones en otros tramos de ingresos. Alternativamente, si la mejora de la suficiencia ocurre sin afectar de forma negativa ningún otro tramo de las jubilaciones, terminará afectando la dimensión de sostenibilidad del sistema, dado que en conjunto demandará un mayor volumen de recursos. Estos recursos adicionales obviamente compiten con otros usos, ya que podrían orientarse a beneficiar a otros grupos poblacionales que requieran apoyo del estado incluso dentro del sistema de protección social (fortaleciendo la cobertura de riesgos durante la etapa activa o extendiendo el Sistema Nacional de Cuidados, entre otros usos posibles).

3.4 En síntesis

La suficiencia de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social en Uruguay es un tema que ha generado discusiones recientes, notoriamente reflejadas en el caso del plebiscito del pasado mes de octubre. Uno de los tres planteos principales que incluyo el texto plebiscitado en octubre se vinculaba a incrementar la suficiencia de las prestaciones mínimas del sistema, ligándolas al monto fijado para el Salario Mínimo Nacional. La propuesta planteaba que este mínimo no solo se aplicaría a las jubilaciones sino que también a todas las pensiones ya fueran contributivas o no contributivas.

El análisis de la situación actual de las prestaciones del sistema en materia de suficiencia indica resultados agregados aceptables atendiendo al nivel de ingresos medios de nuestro país. Las jubilación media en el año 2023 representaba

aproximadamente el 60% del salario medio, en tanto que aproximadamente un 11% de las jubilaciones presentan una suficiencia inferior al umbral definido por el costo de la canasta básica definida para determinar la Línea de Pobreza en el país. Otro indicador que refleja de forma importante la combinación de buena cobertura y suficiencia de las prestaciones del sistema es el hecho de que la pobreza en adultos mayores de 65 años se ubica en aproximadamente un 2% cuando la pobreza en la población total del país se sitúa en el entorno del 10%. Es decir, la pobreza total del país multiplica por 5 la pobreza registrada en mayores de 65 años.

Más allá de estos indicadores, los datos muestran una elevada concentración de jubilaciones en valores cercanos a la jubilación mínima, y por lo tanto por debajo del valor establecido actualmente para el Salario Mínimo Nacional. Los datos de la ECH muestran que casi la mitad de las pasividades del país se ubican por debajo del SMN, dato que se encuentra algo por encima de las simulaciones realizadas para el régimen de BPS de la Ley 16.713 que proyectan que un 43% de las jubilaciones se ubicarían por debajo de dicho umbral. Los datos del Boletín de BPS no permiten estimar con precisión esta proporción pero es esperable que se ubique algo por debajo de los datos de la ECH. Estos datos muestran que el reclamo por la suficiencia de las prestaciones del sistema tiene un punto de sustento razonable.

Posiblemente por este mismo motivo la Ley 20.130 instauro el Suplemento Solidario con la notoria pretensión de impactar sobre la parte baja de la distribución de jubilaciones. Si los futuros gobiernos no optan por disminuir la suficiencia y cobertura del Suplemento Solidario ajustando sus parámetros de cálculo de acuerdo al IMSN, la proporción de jubilaciones ubicadas por debajo del SMN disminuiría de forma importante alcanzando al 19% de las jubilaciones. Esta proporción, no obstante, crecería con el tiempo si se optará por ajustar los parámetros de cálculo del Suplemento de acuerdo a la evolución del IPC. En este caso, hacia el 2070, la proporción de jubilaciones por debajo del SMN de todas formas se ubicaría algo por debajo de la proporción proyectada para el régimen previo (Ley 16.713).

El problema vinculado a la suficiencia de las prestaciones se vuelve más importante cuando consideramos el caso de las pensiones. Los datos de la ECH señalan que para el 43% de las personas que declaran ingresos por pensiones, el monto recibido resulta inferior al valor de la canasta utilizada para definir la Línea de Pobreza. Estos datos se tornan particularmente relevantes cuando algo más del 40% de los pensionistas no recibe otro tipo de ingresos. Si bien a largo plazo, avanzando en la universalidad de las prestaciones (ya sea jubilación contributiva o no contributiva) se tendría un escenario donde las pensiones de sobrevivencia representarían un ingreso complementario para las personas, esto no es así en una parte importante del stock actual de pensionistas, por lo que resolver el problema de suficiencia de las pensiones a corto plazo es probable que también forme parte de la agenda de desafíos pendientes en el sistema.

Capítulo 4

Principales desafíos en materia de sostenibilidad

La resolución de los desafíos planteados en las secciones anteriores en materia de cobertura y suficiencia, todo lo demás constante, implican incrementos del gasto, lo que deteriora la dimensión de sostenibilidad. El dilema entre estas tres dimensiones existe, y es importante tenerlo presente a la hora de tomar decisiones. Fortalecer la cobertura y suficiencia de las prestaciones del sistema tiene costos, y asumir dichos costos implica la utilización de recursos que podrían ser destinados a otros objetivos. Los recursos del Estado son finitos, lo que obliga a priorizar algunos objetivos sobre otros. En este aspecto, es importante tener presente que el gasto social en Uruguay tiene actualmente un sesgo muy marcado hacia la protección de los adultos mayores.

A los efectos de evaluar de forma adecuada la agenda de transformaciones a impulsar en el Sistema de Seguridad Social de Uruguay, en esta sección se realizan algunos ejercicios de impacto financiero de diferentes medidas. En todos los casos los resultados se evalúan tomando como punto de partida las estimaciones de trayectoria del gasto y resultado IVS para el escenario actual (Ley 20.130) y el régimen previo (Ley 17.613) ya que fueron presentadas en el quinto informe Monográfico del Observatorio de Seguridad Social (Zunino et al 2023) y que en este caso fueron actualizadas tomando como base el año 2023 sin que esto genere cambios significativos en la dinámica de mediano y largo plazo.

Los resultados generados fueron obtenidos a partir del modelo desarrollado por el Observatorio de Seguridad Social, que ya fuera utilizado en el análisis realizado para el informe anual de 2023. 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 IVS del sistema (ver Zunino et al. 2023 por más detalles del modelo).

Este capítulo del informe comienza presentando los resultados financieros del Bloque principal correspondientes al régimen actual (Ley 20.130) y de la Ley 16.713, para luego presentar resultados correspondientes a escenarios alternativos considerados de forma individual, y un escenario adicional considerando medidas sobre la edad y las prestaciones mínimas de forma conjunta. Las medidas analizadas implican: i) Reducir la edad de retiro mínima a 60 años, manteniendo el esquema de la Ley 20.130; ii) Reducir la edad mínima de retiro a 63 años en el marco de la Ley 20.130; iii) Incrementar las jubilaciones y pensiones mínimas hasta el SMN, en el marco de la Ley 20.130; iii) Reducir la edad mínima de retiro a 63 años en conjunto con el aumento de las jubilaciones mínimas hasta el SMN en el marco de la Ley 20.130.

4.1 El punto de partida

La reciente reforma del sistema de seguridad social plasmada en la Ley 20.130 estuvo motivada por las proyecciones financieras que surgían del régimen anterior basado en la Ley 16.713. Las proyecciones realizadas por el Observatorio de Seguridad Social de CINVE para este régimen indicaban un incremento sostenido del gasto del BPS en las próximas décadas. Considerando el escenario macroeconómico propuesto para el análisis de largo plazo por la Comisión de Expertos de Seguridad Social (CESS) y utilizado en las proyecciones presentadas por el gobierno, las proyecciones de nuestro modelo señalan un gasto previsional de BPS en el marco de la Ley 16.713 creciendo hasta un máximo del orden del 13% del PIB en el entorno del año 2080¹⁸. Esto representa casi 5 puntos porcentuales de crecimiento respecto a la

¹⁸ El escenario macroeconómico considerado 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,

situación actual. Con esta trayectoria del gasto, el resultado IVS del sistema se proyecta alcanzando un déficit máximo de más de 8% del PIB hacia la década del 2080 (Ver Gráfico 4.1). Cabe señalar a su vez que el análisis realizado en Zunino et al. (2023) presenta resultados para escenarios macroeconómicos alternativos donde el déficit alcanza valores incluso más elevados. Las proyecciones realizadas en el Observatorio muestran resultados similares a las realizadas por el equipo de BPS que fueran divulgadas por el gobierno.

Estos resultados son relevantes porque señalan que el régimen previo, basado en la Ley 16.713, planteaba un escenario con importantes problemas de sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo. En caso de haberse mantenido dicho régimen, se 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 y/o la posibilidad de revertir cambios volviendo al sistema anterior, es importante considerar estas características del diagnóstico en el punto de partida del reciente proceso de reforma.

La Ley 20.130 mejora la dimensión de sostenibilidad del sistema respecto al régimen anterior pero claramente los riesgos en esta materia no están despejados. Las proyecciones oficiales presentadas por el Gobierno para el régimen de la Ley 20.130 indican un crecimiento del déficit IVS de BPS del orden de 1% del PIB hacia la década del 2080, que a su vez sería prácticamente compensado por las mejoras previstas en el resultado de los demás sistemas de retiro públicos (Policial y Militar). De esta forma, en las estimaciones oficiales, el esfuerzo en términos del presupuesto público realizado para sostener las transferencias a la seguridad social prácticamente se estabilizarían en el resto del siglo. Este escenario, que podría interpretarse como de un importante impacto en la dimensión de sostenibilidad financiera, es poco robusto a cambios en algunos supuestos.

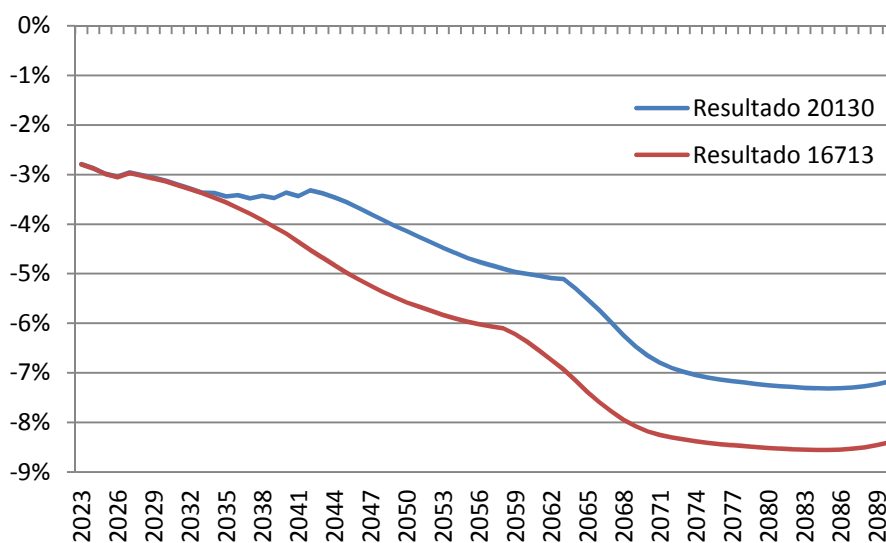
Es importante destacar que esta proyección oficial surge de asumir que durante las próximas décadas los gobiernos adoptarán algunas decisiones específicas dentro de un rango flexible de opciones que deja abierta la Ley 20.130. En particular, la ley otorga cierta flexibilidad a los gobiernos para concretar el ajuste anual de los parámetros del nuevo Suplemento Solidario. En un contexto de crecimiento del salario real a largo plazo como es esperable, 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 beneficio y la magnitud de esta prestación (evaluada en 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. Las proyecciones divulgadas por el Gobierno asumen que por aproximadamente las próximas dos décadas los gobiernos optarán por ajustar los parámetros de cálculo del Suplemento Solidario de acuerdo al Índice de Precios al consumo y posteriormente a partir de una combinación entre el IPC y el IMSN, lo que implica un deterioro de la suficiencia y el alcance del Suplemento Solidario en relación al total del gasto jubilatorio.

Los resultados en materia de sostenibilidad son mucho menos auspiciosos si se considera que los futuros gobiernos actualizaran los parámetros de cálculo del Suplemento Solidario de acuerdo al IMSN (opción legalmente válida), para mantener la suficiencia y cobertura de dicho beneficio. Según las estimaciones realizadas en el marco del Observatorio de Seguridad Social de Cinve, las proyecciones del régimen vigente (Ley 20.130) son sensibles al mecanismo de ajuste del Suplemento Solidario implementado para mejorar la suficiencia de las jubilaciones más bajas. Si este mecanismo no se diluye en el tiempo, es decir, si los parámetros de cálculo del Suplemento solidario se ajustaran atendiendo a la evolución del Índice Medio de Salarios Nominales, el impacto financiero de la reforma será reducido. En este contexto nuestras proyecciones sugieren un gasto previsional de BPS creciendo hasta un máximo del orden de 12% del PIB hacia el año 2080, lo que representa casi 4 puntos porcentuales de crecimiento respecto al año base del período de análisis y 3 puntos porcentuales por encima de la proyección central del Gobierno. 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, esto es, representando solamente una mejora del orden de 1% del PIB con respecto a la Ley 16.713 en lugar del 3% de ajuste esperado en el escenario planteado en las proyecciones oficiales.

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.

Gráfico 4.1

Resultado IVS de BPS previsto bajo la Ley 16.713 (régimen previo) y Ley 20.130 (régimen vigente) ajustando parámetros del Suplemento Solidario por IMSN (resultados expresados como % del PIB)



Fuente: Estimaciones propias

De esta forma, en el régimen vigente, la sostenibilidad financiera del sistema depende de forma crucial de las decisiones que se tomen sobre el Suplemento Solidario creado en la Ley 20.130 que impacta directamente en la suficiencia de las prestaciones más bajas. La flexibilidad planteada en la ley para el ajuste de los parámetros del Suplemento Solidario propone un claro dilema entre sostenibilidad y suficiencia de las prestaciones más bajas, al que se enfrentarán año a año los futuros gobiernos. Como se mencionó en el capítulo anterior, la creación del Suplemento Solidario refleja una preocupación por mejorar la suficiencia de las prestaciones más bajas. En este sentido, podría resultar contradictorio que todos los próximos gobiernos optaran por ir erosionando la solución planteada para este problema focalizado de suficiencia.

En caso de que el ajuste de los parámetros del Suplemento Solidario se realice de acuerdo al IMSN, el impacto financiero de la Ley 20.130, se obtiene completamente a partir de la postergación del retiro. El trabajo de Zunino et al (2023) señala que 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, por lo que el efecto sobre el resultado financiero del sistema no opera por cambios en aportes o prestaciones promedio, sino por el número previsto de cotizantes y pasivos. El aumento de la edad de retiro genera un mayor número de cotizantes y un menor número de pasivos en comparación con el régimen previo, lo que amortigua levemente la evolución de la cantidad de pasivos por cada activo determinada por las tendencias demográficas. La ratio de cotizantes sobre pasivos proyectado para el final del periodo de análisis es de 1,4 en el caso de la Ley 20.130 mientras que dicho guarismo se ubica en 1,2 para el régimen de la Ley 16.713. Recordar que en la actualidad esta relación se ubica en el orden de 2,3.

Por otra parte, el escenario de sostenibilidad financiera asociado al régimen vigente también es sensible a los supuestos macroeconómicos de largo plazo utilizados en las proyecciones. En las proyecciones realizadas por el Observatorio de Seguridad Social de CINVE en 2023, se analizaron escenarios macroeconómicos alternativos al propuesto por el gobierno, donde el déficit del sistema resulta más elevado¹⁹. El escenario alternativo 1 (de evolución equivalente

¹⁹ 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. 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

entre la masa salarial de los trabajadores de BPS y el PIB) proyecta un déficit máximo del orden de 8,5% del PIB para el régimen de la Ley 20.130, 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. En ambas proyecciones se mantuvo el supuesto de ajuste de los parámetros del Suplemento Solidario en línea con el IMSN.

En síntesis, los resultados anteriores permiten extraer dos conclusiones destacables. En primer lugar, que la reforma aprobada logra reducir el déficit proyectado para el régimen previo en un mínimo de aproximadamente 1% del PIB que puede ser mayor si se activan los mecanismos previstos en la ley para reducir la suficiencia de las prestaciones, que básicamente opera 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 y en el escenario base, si no se actúa erosionando el Suplemento Solidario el déficit IVS del sistema (y por lo tanto sus necesidades de financiamiento) se incrementan a largo plazo en el orden de 3% del PIB.

4.2 Escenarios de sensibilidad a la edad normal de retiro

Ante la potencial apertura de un nuevo diálogo social por la seguridad social es difícil saber con claridad que escenarios de cambio para el sistema podrían surgir, aunque probablemente aspectos planteados en el reciente plebiscito se incluyan en el debate. Es probable que el fortalecimiento de la suficiencia en las prestaciones más bajas y cambios en la edad normal de retiro integren el conjunto de temas que concentren la discusión. También es probable que la organización industrial del Pilar de Ahorro individual sea parte de la discusión, aunque luego del resultado del plebiscito resulta muy poco probable que la existencia de dicho Pilar se encuentre cuestionada. Es posible también que surjan nuevos temas de debate, puesto que, como se discutió en los capítulos anteriores del informe, y se continuará discutiendo en el siguiente capítulo, existe todavía una agenda pendiente de transformaciones que permitirían fortalecer el sistema. No obstante, como la agenda es potencialmente amplia y desconocida, en esta sección nos centraremos en escenarios relacionados con la edad normal de retiro y el fortalecimiento de las pasividades más bajas.

Si la edad de retiro se discute en una potencial apertura de un diálogo social, lo esperable es que se busquen introducir cambios a la baja con respecto a la situación actual. El plebiscito impulsado por el PIT-CNT proponía el retorno a los 60 años como edad normal de retiro, retornando a la situación previa a la reciente reforma en esta dimensión. Es posible que la discusión ocurra entre esta posibilidad como escenario de máxima, y alguna situación intermedia entre el régimen previo y el régimen vigente. Es importante tener presente que la tendencia internacional, así como las recomendaciones habituales (ver por ejemplo Filgueira y Manzi, 2017) sugieren avanzar en la postergación de la edad de retiro.

A los efectos de contar con elementos cuantitativos para facilitar la discusión, en esta sección se presentan 2 ejercicios de proyección asumiendo bajas en la edad normal de retiro. En el primer caso, se asume el retorno a la edad normal de retiro a 60 años, mientras que el segundo escenario propone fijar la edad normal de retiro a los 63 años (con la misma transición temporal de la Ley 20130, solo que en este caso se interrumpe el proceso al alcanzar los 63 años). En ambos casos se asume que se mantendrían las demás condiciones vigentes en el actual régimen de la Ley 20.130. Esto implica principalmente que se mantendría la existencia del sistema mixto, con la actual distribución de aportes entre los Pilares de ahorro individual y reparto, y la estructura actual de tasas de adquisición para el cálculo jubilatorio incluidas en la ley. Recordar que según el Artículo 46 de la Ley 20.130, la tasa de adquisición correspondiente a la edad normal de retiro que corresponda será de 1,5% por cada año de servicio computado, configurando una tasa de reemplazo del 45% del Sueldo

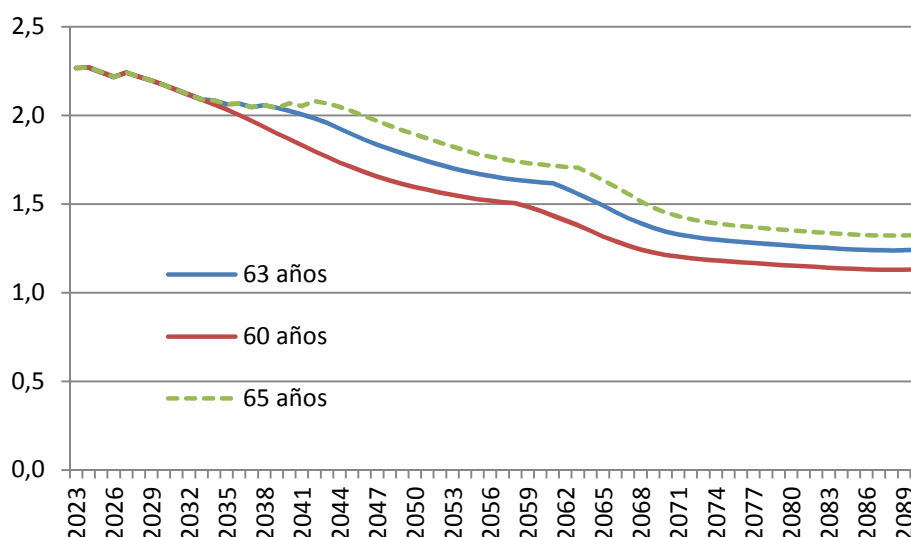
cotizantes, determina que la masa de ingresos de los trabajadores de BPS coincida con la evolución del PIB. Este es un supuesto habitual en este tipo de proyecciones de largo plazo puesto que es compatible con asumir una función de producción con rendimientos constantes a escala, donde los parámetros correspondientes a los factores trabajo y capital permanecen constantes en el tiempo. El segundo escenario, a modo de test de stress, asume que hasta 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.

Básico Jubilatorio (SBJ) para quienes alcancen la edad normal de retiro con 30 años de aportes computados. Por lo tanto, esta tasa de reemplazo del 45% se asume que se alcanza a los 60 o 63 años en los dos ejercicios realizados.

En la medida en que se asume constante el cómputo jubilatorio, el efecto financiero de la medida opera prácticamente de forma completa por la cantidad de cotizantes y pasivos en el sistema. Los ejercicios realizados prácticamente no alteran los montos promedio de las prestaciones pagadas por BPS por lo que la mayor parte del impacto financiero ocurre como consecuencia de la prolongación del período durante el cual los individuos se encuentran percibiendo las prestaciones²⁰. La duración de este período se refleja a través de la ratio entre cotizantes y pasivos, puesto que un retiro en edad más prolongada reduce, todo lo demás constante, la cantidad de pasivos e incrementa la cantidad de activos en cada momento del tiempo. Como se mencionó previamente, una edad de retiro normal establecida a los 60 años genera que la ratio entre activos y pasivos descienda desde un valor actual del orden de 2,3 hasta un 1,2 hacia el final del período de proyección (en la década del 2090). En el caso de fijar la edad normal de retiro a los 63 años de edad, este ratio descendería algo más lentamente hasta ubicarse en el orden de 1,3 hacia el final del horizonte de proyección (ver Gráfico 4.2).

Gráfico 4.2

Ratio Cotizantes/Pasivos proyectado según edad normal de retiro



Fuente: Estimaciones propias

El retorno de la edad de retiro a los 60 años eliminaría cualquier impacto positivo sobre la dimensión de sostenibilidad generado por la Ley 20.130, si no se opta por erosionar el Suplemento Solidario. Como puede observarse en el Gráfico 4.3, la proyección financiera para el régimen de la Ley 20.130 estableciendo la edad normal de retiro a los 60 años de edad presenta un déficit incluso superior al previsto para la Ley 16.713. Esto se debe a que en este caso no se lograría afectar la relación cotizantes/pasivos con respecto a la Ley 16.713 y los montos jubilatorios promedio serían algo superiores a los del régimen anterior. Si bien los aportes promedios también serían en este caso levemente superiores a los del régimen anterior (por una mayor participación promedio del Pilar de Reparto en la distribución de aportes), este último efecto no lograría compensar el efecto del aumento promedio de las prestaciones. En este sentido, este tipo de medida no habría logrado ninguna corrección al diagnóstico identificado al inicio del proceso de reforma previsional, sino que por el contrario estaría fortaleciendo los riesgos identificados en materia de sostenibilidad.

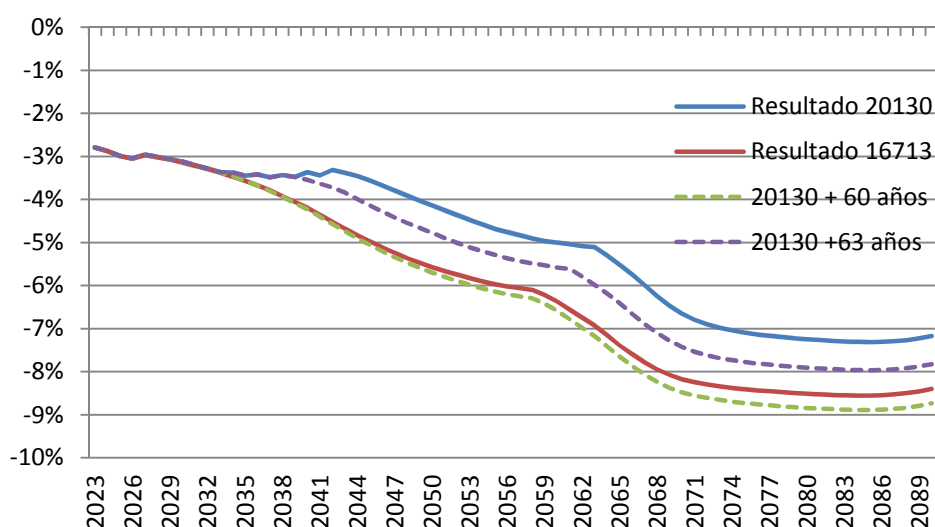
El establecimiento de la edad de retiro a los 63 años de edad, como es esperable, genera un escenario intermedio entre las proyecciones para el régimen actual y el régimen previo. Este escenario muestra una mejora del resultado IVS en línea con lo esperado para el régimen actual hasta los primeros años de la década del 2040, cuando comienza a

²⁰ Cabe señalar, no obstante, que existe algún impacto moderado en las jubilaciones promedio pagadas por el pilar de ahorro individual (por el menor tiempo de capitalización de los fondos) lo que termina impactando levemente sobre los montos calculados por concepto de Suplemento Solidario y por lo tanto un leve incremento en el monto promedio de las jubilaciones pagadas por BPS.

hacerse notar la diferencia entre situar la edad normal de retiro en 65 o 63 años. A partir de entonces, se observa una tendencia al deterioro del resultado IVS muy similar a la prevista para el régimen actual o para el régimen anterior, pero en un nivel intermedio entre ambos valores. El escenario termina implicando una mejora del resultado IVS de BPS a largo plazo de aproximadamente 0,5% del PIB, lo que sin dudas no representa un cambio significativo en términos de sostenibilidad financiera. Cabe destacar que al igual que en la estimación presentada para el régimen vigente, se supone que los parámetros del Suplemento Solidario son actualizados considerando la evolución del IMSN, es decir, sin deteriorar la suficiencia prevista de las prestaciones. Este escenario, podría generar mejores resultados en la dimensión de sostenibilidad, si los parámetros del suplemento se ajustaran de modo de impactar sobre la suficiencia de las prestaciones como se supone en el escenario central presentado por el Gobierno.

Gráfico 4.3

Resultado IVS de BPS previsto en escenarios alternativos, incluyendo diferentes edades de retiro (resultados expresados como % del PIB)



Fuente: Estimaciones propias

En síntesis, los escenarios anteriores reflejan de forma clara los dilemas existentes entre las dimensiones de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera del sistema. Tal como está establecido actualmente el cálculo jubilatorio en la vigente Ley 20.130, si bien existen ganadores y perdedores en términos de cálculo jubilatorio respecto al régimen anterior, no se espera un cambio significativo en el monto (suficiencia) promedio de las jubilaciones, por lo que no puede esperarse a partir de esta dimensión ninguna mejora en materia de sostenibilidad del sistema. En ese contexto, todo el impacto esperado en materia de sostenibilidad viene generado desde la contracción de la cobertura generada por el incremento de la edad normal de retiro. Es evidente por lo tanto que cualquier cambio en la edad normal de retiro genere impactos significativos sobre la trayectoria prevista para el déficit del sistema.

Una conclusión adicional es que el impacto en materia de sostenibilidad generado únicamente por los cambios en la edad de retiro no despejan de forma clara los problemas de sostenibilidad del sistema. Como ya se había destacado en el informe anual del Observatorio de 2023, si no opera un efecto significativo sobre la suficiencia promedio de las prestaciones, el impacto de la Ley 20.130 en materia de sostenibilidad es reducido, y esta conclusión se torna mucho más fuerte si se aspira a un escenario más flexible en materia de la edad normal de retiro. El problema que genera el régimen vigente en este sentido es que la única oportunidad de ajuste, donde la ley ofrece flexibilidad para afectar la dimensión de suficiencia de las prestaciones es a partir del ajuste de los parámetros de cálculo del Suplemento Solidario, lo cual no afecta la suficiencia de las prestaciones de forma homogénea, sino que carga todo el ajuste sobre las prestaciones más reducidas.

4.3 Escenario de aumento inmediato de las pasividades mínimas

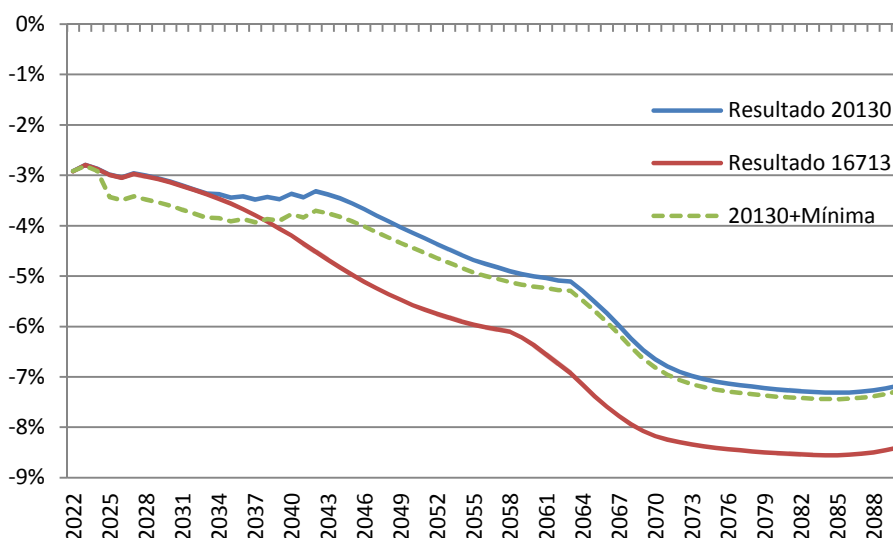
Un segundo aspecto planteado en el plebiscito de octubre de 2024 y que seguramente sea retomado si se abre nuevamente la discusión de seguridad social se vincula a fortalecer la suficiencia de las prestaciones más reducidas. Como se discutió en el capítulo anterior, si bien hay indicadores de suficiencia que a nivel agregado muestran niveles satisfactorios como la cantidad de prestaciones con montos inferiores a la línea de pobreza o la relación entre las jubilación y el salario promedio, todavía existe una proporción elevada de prestaciones con niveles de suficiencia que pueden considerarse reducidos. Para atender estos casos, el pasado plebiscito planteaba elevar el monto mínimo de las prestaciones hasta hacerlas equivalentes con el Salario Mínimo Nacional (SMN).

El régimen vigente, a partir de la creación del Suplemento Solidario, contempla en parte esta preocupación por las prestaciones más reducidas, aunque la solución no opera de forma inmediata y no asegura que todas las prestaciones se ubiquen por encima del SMN. Las altas jubilatorias serán mayoritariamente calculadas considerando el régimen vigente con Suplemento Solidario recién a partir del año 2042, y esto no implica ningún cambio para las jubilaciones y demás prestaciones existentes, calculadas a partir del régimen de la Ley 16.713 o anteriores. Adicionalmente, como se discutió en el capítulo anterior de este informe, aun teniendo en cuenta el Suplemento Solidario, con parámetros ajustados de acuerdo a la evolución del IMSN, algo menos de un 20% de las jubilaciones alcanzaría un monto inferior al SMN.

Atendiendo a lo planteado anteriormente, se simuló el impacto en materia de sostenibilidad financiera de un escenario donde se produce un incremento inmediato de la jubilación mínima, elevándola hasta el valor del SMN, permaneciendo este mínimo hacia el futuro cuando las altas jubilatorias se computen por el régimen vigente. Cabe señalar que a diferencia de lo propuesto por el reciente plebiscito de la Seguridad Social, en la simulación realizada el incremento del monto mínimo afecta únicamente a las jubilaciones pero no a las pensiones. Esto se debe a que en un contexto de cobertura prácticamente Universal (ya sea a partir de jubilaciones contributivas o pensiones no contributivas) las pensiones de sobrevivencia deberían ser un complemento de ingresos que amortigua el shock percibido ante la muerte de un familiar directo, pero no el ingreso principal de las personas. A su vez, en el caso de la Pensión a la Vejez (pensión no contributiva) la fijación de la misma en idéntico monto que la jubilación mínima contributiva implica un problema importante de diseño del sistema que claramente podría generar un desincentivo a la aportación y por lo tanto no es una medida recomendable.

Gráfico 4.4

Resultado IVS de BPS previsto en escenarios alternativos, incluyendo incremento de las jubilaciones mínimas (resultados expresados como % del PIB)



Fuente: Estimaciones propias

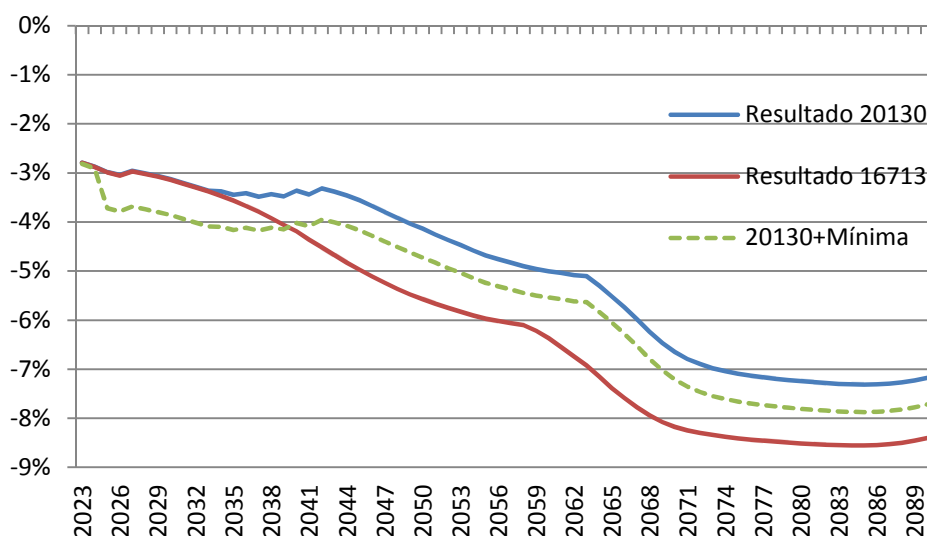
El resultado de este ejercicio muestra un deterioro inicial del déficit IVS de BPS de entre 0,3% y 0,4% del PIB que tiende a reducirse en el tiempo²¹. El deterioro inicial del déficit se explica por el aumento inmediato de todas las jubilaciones que se ubican por debajo del SMN. Con el paso del tiempo, en la medida en que pase a estar vigente el régimen actual basado en la Ley 20.103, el Suplemento Solidario determina una caída significativa de la cantidad de jubilaciones que se ubicarían por debajo del SMN así como de la distancia de estas respecto a dicho umbral. Por este motivo, hacia el final del horizonte de proyección, el impacto de esta medida es relativamente marginal con respecto a la proyección generada para la Ley 20.130.

Este impacto, sin embargo podría ser mayor a largo plazo si el Suplemento Solidario se fuera erosionando con el paso del tiempo a partir de sus ajustes paramétricos. Si los parámetros del Suplemento Solidario se ajustaran de acuerdo al IPC, el número de jubilaciones por debajo del SMN así como la distancia respecto a dicho umbral se incrementaría generando una mayor diferencia entre la proyección del Escenario 20.130 y la proyección de un escenario que incorpore el incremento de las jubilaciones mínimas. Esta distancia, a su vez, se iría incrementando con el tiempo en la medida en que el monto del Suplemento Solidario se diluye en relación al resto del cálculo jubilatorio (suponiendo que el SMN aumenta en línea con el IMSN). Recordar que en el capítulo anterior se estimó que para el año 2070, la cantidad de jubilaciones con un monto menor al SMN se ubicaría en torno al 38% si los parámetros del Suplemento se ajustaran por IPC lo que implica un importante incremento respecto a la situación de ajuste por IMSN donde dicha proporción se ubica por debajo del 20%.

Si el incremento del incremento de las prestaciones mínimas incluye también a las pensiones de sobrevivencia los efectos son sustantivamente mayores tanto a corto como a largo plazo. Como se discutió en el capítulo 3 de este informe, las pensiones presentan mayores problemas de suficiencia que las jubilaciones. No solo es mayor el porcentaje de pensiones que se ubica por debajo del SMN, sino que también, para aquellas prestaciones inferiores al SMN es más amplia la brecha respecto a dicho umbral. En consecuencia, es evidente que si se adoptara un tipo de medida que incremente no solo las jubilaciones sino también las pensiones (el ejercicio incluye solamente las pensiones por sobrevivencia) más reducidas hasta el valor correspondiente al SMN, los efectos en términos del déficit del sistema serán mucho más amplios.

Gráfico 4.5

Resultado IVS de BPS previsto en escenarios alternativos incluyendo incremento de jubilaciones y pensiones mínimas (resultados expresados como % del PIB)



Fuente: Estimaciones propias

²¹ El cálculo exacto depende de la cantidad de jubilaciones por debajo del SMN y de la distancia de estas prestaciones con el SMN. Como se mencionó anteriormente es posible que los datos de la ECH incorporen en alguna medida sub declaración de ingresos que tienda a incrementar ambas dimensiones de cálculo (cantidad de jubilaciones y distancia con el SMN).

El gráfico 4.5 presenta justamente los resultados de un ejercicio donde se establece el mínimo tanto para las jubilaciones como para las pensiones de sobrevivencia en línea con el SMN. En este caso, el impacto inicial sobre el déficit es de casi un punto porcentual del PIB, y también se observa a largo plazo un mayor impacto de la medida. Esto se debe a que si bien el Suplemento Solidario reduce de forma importante la cantidad de jubilaciones por debajo del SMN y la brecha respecto al mismo, en el caso de las pensiones, incluso con Suplemento Solidario en las jubilaciones es mucho más relevante el número de prestaciones por debajo del SMN, así como su brecha respecto a dicho valor.

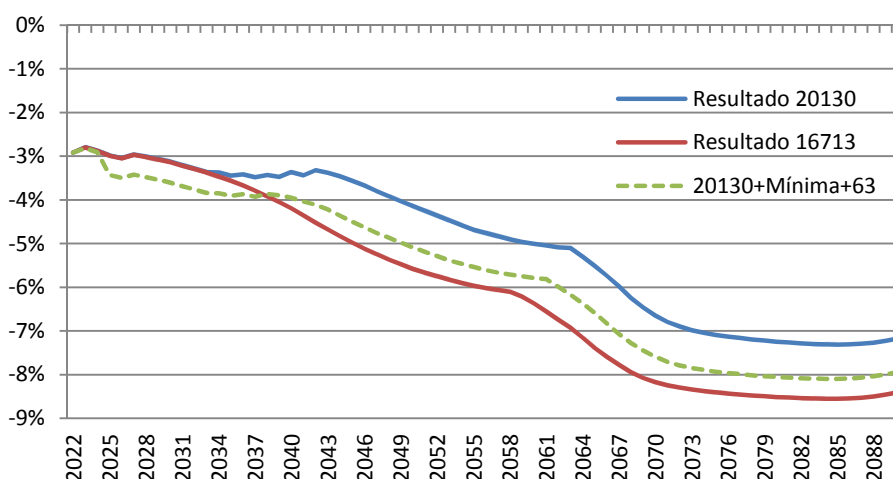
4.4 Los efectos de un escenario combinado de aumento inmediato de las pasividades mínimas y reducción de la edad de retiro

Finalmente, se consideró un escenario combinado que recoge parcialmente dos de los planteos incluidos en el plebiscito y que fueron anteriormente mencionadas, esto es, el aumento de las jubilaciones mínimas y una reducción de la edad normal de retiro. Se simuló en este caso un escenario donde se produce un incremento inmediato de la jubilación mínima, elevándola hasta el valor del SMN y permaneciendo este mínimo hacia el futuro, conjuntamente con la reducción de la edad normal de retiro hasta los 63 años de edad. Al igual que en el escenario planteado en la sección 4.2, los parámetros de cálculo jubilatorio se fijaron de acuerdo a lo establecido en la ley, de forma que la tasa de adquisición sea de 1,5% por año de trabajo a la edad establecida como edad normal de retiro (en este caso 63 años).

Este escenario representa un deterioro inicial del déficit IVS de BPS del orden de 0,3% del PIB que posteriormente se va incrementando en el tiempo hasta algo más de 0,5% del PIB respecto a la proyección para la Ley 20.130. Mientras que la diferencia inicial respecto a la proyección para el régimen vigente ocurre por el incremento inmediato de las mínimas, la diferencia a largo plazo ocurre por la diferencia en la edad normal de retiro que impacta sobre la relación cotizantes/pasivos. En la medida en que se supone que los parámetros del Suplemento Solidario ajustan de acuerdo al IMSN, el efecto del incremento de las jubilaciones mínimas a largo plazo tiende a ser marginal, siendo el déficit muy similar al presentado en el escenario de la sección 4.2 donde solamente se consideró la fijación de la edad normal de retiro en 63 años.

Gráfico 4.6

Resultado IVS de BPS previsto bajo la Ley 20.130 con incremento de jubilaciones mínimas y edad normal de retiro establecida en 63 años
(resultados expresados como % del PIB)



Fuente: Estimaciones propias

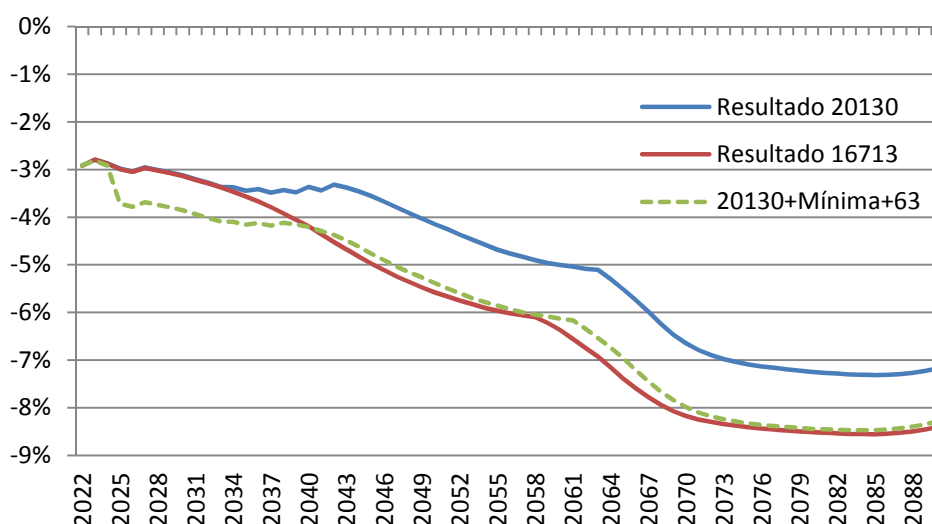
Cabe señalar que en este escenario combinado, si bien a largo plazo se observa un déficit algo inferior al proyectado para el régimen de la Ley 16.713, el impacto de la reforma en materia de sostenibilidad financiera sería inferior a 0,5% del PIB. La implementación de esta combinación de medidas generaría una mejora en la dimensión de suficiencia de las prestaciones, con un moderado impacto negativo sobre la cobertura generada por el aumento de la edad normal de retiro y con un impacto prácticamente marginal sobre la dimensión de sostenibilidad. Si se considera que el inicio del

proceso de reforma de la seguridad social surge motivado por la necesidad de mejorar la dimensión de sostenibilidad, este escenario no despejaría los desafíos identificados en el diagnóstico inicial.

Finalmente, si se pretendiera realizar una reforma que incluya el incremento de las jubilaciones y pensiones (de sobrevivencia) mínimas en conjunto con la fijación de la edad mínima de retiro en 63 años, se eliminaría cualquier mejora en materia de sostenibilidad respecto al régimen previo (Ley 16.173). Como se puede apreciar en el Gráfico 4.7, un escenario combinado de incremento de las jubilaciones y pensiones mínimas con el establecimiento de la edad normal de retiro a 63 años generaría un incremento del déficit IVS de BPS inicial del orden del 1% del PIB. A largo plazo, el incremento de la edad normal de retiro (respecto a la Ley 16.713) prácticamente se compensa con el aumento de las jubilaciones y pensiones mínimas, determinando una proyección muy similar a la que surge del régimen previo. En este sentido, partiendo del régimen previo, este tipo de reforma implicaría un moderado deterioro de la cobertura (por el incremento de la edad de retiro) en conjunto con un fortalecimiento de la dimensión de suficiencia (focalizado en las prestaciones más reducidas) prácticamente sin impacto en la dimensión de sostenibilidad.

Gráfico 4.7

Resultado IVS de BPS previsto bajo la Ley 20.130 con incremento de jubilaciones y pensiones mínimas y edad normal de retiro establecida en 63 años (resultados expresados como % del PIB)



Fuente: Estimaciones propias

4.4 En síntesis

En materia de sostenibilidad financiera, el sistema de seguridad social presenta todavía un panorama con incertidumbres. La reciente reforma del 2023 implica mejoras en esta dimensión respecto al régimen previo, pero la magnitud de estas mejoras depende de forma crucial de un dilema entre sostenibilidad y suficiencia de las prestaciones más reducidas que irán enfrentando los futuros gobiernos. Cómo se mencionó previamente, la Ley 20.130 deja un rango significativo de flexibilidad a los gobiernos para definir los criterios de ajuste de los parámetros del Suplemento Solidario incorporado en la ley. Si los Gobiernos optan por ajustes que vayan limitando la cobertura y suficiencia de este Suplemento hacia el futuro, las ganancias en materia de sostenibilidad a largo plazo pueden ser relevantes. Si por el contrario las autoridades realizan ajustes priorizando mantener la cobertura y suficiencia del Suplemento, entendiendo que el mismo fue creado justamente para resolver problemas identificados en la actualidad de suficiencia en las prestaciones más bajas, el impacto en materia de sostenibilidad puede ser muy reducido.

Sobre este escenario de incertidumbres en materia de sostenibilidad, es esperable que si se reabre la discusión sobre seguridad social se impulsen medidas expansivas del gasto. En particular, en línea con lo planteado en el plebiscito de octubre y lo adelantado en campaña electoral, es probable que el aumento de la suficiencia de las pasividades más bajas así como algún tipo de flexibilización en el incremento planteado en la Ley 20.130 para la edad normal de retiro formen

parte de la agenda de discusión. Es evidente que en un contexto de desafíos en materia de sostenibilidad financiera del sistema, este tipo de planteos generan un dilema entre las diferentes dimensiones de análisis que debe resolverse en línea con las preferencias de la sociedad. No obstante, ante cada medida que afecte la dimensión de sostenibilidad es necesario discutir también cuales serían los mecanismos de financiamiento para dichas medidas, de modo de dar una discusión completa asegurando la viabilidad de las medidas adoptadas.

Cambios en la edad normal de retiro implican impactos en materia de sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo. Los resultados presentados en este informe dan cuenta de que la edad de retiro es una variable importante para afectar la sostenibilidad del sistema, pero que si se la deja actuar de forma aislada su impacto es moderado. En un contexto donde no se afecte la suficiencia promedio de las prestaciones (cómo el previsto si los parámetros de cálculo del Suplemento se ajustaran en el tiempo por IMSN), el impacto en materia de sostenibilidad generado solamente por el incremento de la edad normal de retiro se ubica en el orden de un 1% del PIB de reducción del déficit IVS previsto para BPS a largo plazo. En las estimaciones divulgadas por el gobierno donde el efecto es significativamente mayor, además de la cobertura habría un impacto sobre la suficiencia media de las prestaciones, creciente con el tiempo.

Retornar la edad normal de retiro a los 60 años elimina cualquier impacto sobre la sostenibilidad del sistema si al mismo tiempo se cuida la suficiencia de las prestaciones más bajas. Un resultado importante a la hora de evaluar posibles cambios a introducir en el sistema surge de la proyección de la Ley 20.130 asumiendo una edad normal de retiro en 60 años de edad y manteniendo la suficiencia del Suplemento Solidario. En ese caso, el resultado financiero del sistema no solo que no muestra mejoras respecto al régimen previo sino que las necesidades de financiamiento presentan un leve incremento.

Cambios que impacten sobre la suficiencia de las prestaciones más bajas tienen un impacto a corto y mediano plazo que podría tornarse marginal a largo plazo si solo se consideran las jubilaciones. En contraste con la edad normal de retiro, intervenciones destinadas a mejorar la suficiencia de las jubilaciones más bajas presentan impactos financieros relevantes a corto plazo pero con un impacto a largo plazo reducido, si no se deteriora con el tiempo la cobertura y suficiencia del Suplemento Solidario. En la medida en que el Suplemento Solidario genera a largo plazo una mejora sustantiva de las jubilaciones más bajas, el impacto financiero de este tipo de medidas ocurre prioritariamente mientras el stock de jubilados no se encuentre percibiendo dicha prestación (por haberse jubilado de acuerdo al régimen previo). Si la medida incluye no solo a las jubilaciones sino que también a las pensiones, los efectos de corto plazo son sustancialmente mayores así como también la persistencia del deterioro del déficit a largo plazo.

En conclusión, cualquier reforma implica un dilema entre las dimensiones de cobertura suficiencia y sostenibilidad que hay que administrar, considerando que los recursos del estado son finitos y existen otros objetivos prioritarios además del gasto previsional. En general en los sistemas de seguridad social las reformas ocurren motivadas por resultados preocupantes en las dimensiones de cobertura, suficiencia, o sostenibilidad financiera. La reforma de 2023 estuvo motivada por resultados preocupantes en materia de sostenibilidad financiera, lo que la transformaba en una reforma antipática para la población, diferente a lo que ocurre cuando las reformas buscan mejorar problemas de cobertura o suficiencia de las prestaciones. Si bien la reforma logró algún impacto en materia de sostenibilidad, hay que tener presente que cualquier cambio en materia de cobertura o suficiencia puede rápidamente generar un retorno al punto de origen de la reciente reforma en esta dimensión. El problema en ese caso, es que cualquier nuevo recurso que el Estado obtenga a mediano y largo plazo, deberá ser destinado al sistema previsional, en un contexto donde existen muchos otros desafíos que en la actualidad cuentan con una asignación de recursos mucho más acotada.

Capítulo 5

Tópicos adicionales pendientes en la agenda de Seguridad Social

El Sistema de Seguridad Social representa el mayor esquema de transferencias públicas del país, representando aproximadamente la tercera parte del total del presupuesto Público por lo que cualquier reforma propuesta debe ser debidamente evaluada. La importancia del Sistema de Seguridad Social para la gran mayoría de las personas ya sea en su etapa activa como pasiva, así como la magnitud de los recursos involucrados amerita que las reformas impulsadas cuenten con un debido análisis de su impacto esperado, su costo y la forma prevista de financiamiento. La Seguridad Social involucra un volumen de recursos lo suficientemente grande como para generar impactos sobre toda la economía, por lo que no se deben improvisar medidas a implementar.

En este capítulo, se abordarán de forma breve una serie de tópicos que posiblemente sean incorporados en la agenda de discusión prevista y sobre los cuales sería deseable avanzar con la generación de mayor evidencia. Se analizarán los siguientes temas: i) la estructura de pilares del sistema; ii) Alternativas para el diseño de modificaciones en la edad de retiro; iii) La consideración de una discusión integral del Sistema de protección Social; iv) Aspectos relacionados al futuro del trabajo; y v) aspectos vinculados al financiamiento del sistema.

5.1 Estructura de Pilares

Los sistemas previsionales buscan, como principal objetivo, asegurar un flujo de ingresos adecuado a las personas mayores que, por razones vinculadas con su edad, se retiraron del mercado de trabajo. Partiendo de esta idea, una pregunta que surge naturalmente es que representa un “flujo de ingresos adecuado”. Un objetivo mínimo, sería un volumen de ingresos suficiente para evitar que las personas retiradas caigan en situación de pobreza. Un segundo objetivo, más ambicioso es lograr que el retiro no represente un shock de ingresos relevante para las personas. Esto es, un flujo de ingresos adecuado, sería aquel que permita generar un “reemplazo” satisfactorio de los ingresos obtenidos en la etapa activa. Es evidente que los sistemas de seguridad social deben buscar alcanzar los objetivos anteriores, pero, dado que los recursos no son infinitos y hay múltiples objetivos para las políticas públicas, tiene sentido que existan ciertos límites.

Para lograr este objetivo los sistemas previsionales utilizan múltiples herramientas. La primera es ayudar a las personas a canalizar de forma eficiente sus ahorros desde la etapa activa a la etapa pasiva. Una segunda opción es la de otorgar transferencias directas a las personas durante la etapa pasiva. La mayoría de los sistemas de seguridad social del mundo se organizan a través de diferentes Pilares donde combinan estos dos tipos de estrategias para garantizar el flujo de ingresos a las personas luego del retiro del mercado laboral. Mientras que el Pilar de ahorro individual (usualmente identificado como Pilar 2) se concentra en la canalización eficiente de ahorros desde la etapa activa a la pasiva, el Pilar Cero o no contributivo es el ejemplo más claro de transferencias directas. Por su parte, el Pilar 1 o Pilar de Reparto se sitúa en una posición intermedia donde los beneficios definidos dependen en parte del historial de aportes de los trabajadores, pero no de forma directa, lo que habilita la existencia de un componente muchas veces importante de subsidios (o impuestos) implícitos en el monto jubilatorio.

La decisión sobre cuál es el volumen de ingresos que se debe garantizar a las personas en la edad de retiro depende de las preferencias sociales, puesto que no es otra cosa que una decisión de adjudicación de recursos. Sin embargo, es una decisión que la sociedad suele tomar con información limitada, puesto que, salvo que el régimen sea puro de ahorro individual o no contributivo, es difícil conocer con precisión que parte de la jubilación que las personas perciben podría haber sido financiada con sus propios aportes (canalización de ahorro desde la etapa activa) y que parte corresponde a subsidios que es necesario financiar con fuentes adicionales de ingresos (transferencias). Para generar una mejor

discusión en este sentido es necesario contar con información transparente de los rendimientos actuariales de las jubilaciones de modo de cuantificar adecuadamente los subsidios (o impuestos) implícitos existentes en las prestaciones. Trabajos previos del Observatorio de Seguridad Social han generado evidencia en este sentido tanto para el régimen de la Ley 16.713 como para la Ley 20.130 (ver Zunino et. al 2021 y 2022).

Desde un punto de vista distributivo tiene sentido utilizar la estructura multi-pilar para generar una mejor focalización de los subsidios del sistema. Si bien es poco cuestionable la existencia de subsidios implícitos en las jubilaciones en algunos tramos de ingresos, estos subsidios se vuelven menos justificables en los tramos de ingresos más elevados. Una estructura multi-pilar del sistema permite combinar los Pilares no contributivos y de Reparto en los tramos de ingresos más bajos con el Pilar de ahorro individual para los tramos más altos de modo de generar una mejor focalización de los subsidios implícitos en las jubilaciones. En los tramos de ingresos más elevados, a partir del Pilar e ahorro individual, el rol del sistema consiste principalmente en ayudar a los individuos a una canalización eficiente de los ahorros entre las diferentes etapas del ciclo de vida, mientras que en los tramos más bajos se utilizan las estructuras que utilizan fuentes de financiamiento adicionales.

Considerando la trayectoria del gasto previsional discutida en el capítulo 4, un diseño basado en una adecuada focalización de subsidios es imprescindible para evitar el fuerte crecimiento del gasto previsional, manteniendo la suficiencia en el conjunto de prestaciones más reducidas. El Sistema de Seguridad Social debe ofrecer herramientas que permitan evitar la pobreza en las personas en edad de retiro, y garantizar ciertos niveles predefinidos de reemplazo hasta ciertos niveles de ingresos. Para estos tramos de ingresos, tiene sentido que no exista una relación exacta entre el volumen de aportes y prestaciones y por lo tanto que existan subsidios implícitos en las jubilaciones. Por tal motivo, en estos tramos de ingresos es importante una fuerte participación del Pilar de Reparto y en menor medida del Pilar no contributivo.

Por encima de cierto nivel de ingresos el sistema debe simplemente ayudar a los individuos a canalizar sus ahorros desde la etapa activa a la pasiva de una forma eficiente, (en el marco de instituciones especializadas y con volúmenes de carteras que permitan una adecuada diversificación de riesgo en los portafolios) pero no debería existir el compromiso con determinados niveles de reemplazo que exijan la existencia de subsidios. Es decir, para los tramos más elevados de ingresos debe ser mayor la responsabilidad individual, basada en la capacidad de ahorro, como mecanismo para asegurar el reemplazo de los ingresos al momento del retiro. La existencia de subsidios en los tramos más altos de jubilaciones no debería ser prioritaria en la estructura del Gasto Público Social. La combinación actual de los Pilares de reparto y Ahorro individual, aunque puede ser perfectible, recoge de forma relativamente adecuada este planteo.

Por los motivos anteriores, no sería deseable que un nuevo proceso de reforma incluya dentro de su agenda cambios significativos en la estructura de Pilares o, como fuera propuesto en el reciente plebiscito de la Seguridad Social, la eliminación del Pilar de Ahorro. Un Sistema Multi-Pilar ofrece mayores posibilidades para un diseño eficiente y focalizado de los subsidios implícitos en las pasividades que un sistema tradicional basado únicamente en el Pilar de Reparto. En efecto, los sistemas Multi-Pilares suelen combinar el denominado Pilar Cero (pensiones no contributivas), Pilar 1 (Reparto o beneficio definido) y Pilar 2 (Ahorro Individual) para cumplir de forma eficiente con los objetivos anteriormente mencionados.

En general, las jubilaciones mínimas del Pilar de Reparto y las pensiones no contributivas (que no exigen requisitos de años de contribuciones para ser otorgadas) son instrumentos cuyo objetivo central es evitar la pobreza en personas en edad de retiro. El Pilar de Reparto, y sus parámetros para definir el beneficio definido, usualmente se calibran de modo de atender al objetivo de garantizar ciertos niveles de reemplazo. Finalmente, el Pilar de Ahorro es utilizado para la canalización eficiente de los ahorros entra las etapas activa y pasiva, buscando que las contribuciones realizadas puedan representar un flujo relevante (pero no previamente definido) de ingresos en la etapa pasiva.

No contar con un Pilar de Ahorro en el sistema, entre otros problemas, genera un dilema a la hora de calibrar los parámetros del Pilar de Reparto. Una opción podría ser definir los parámetros del sistema de forma de garantizar que las

jubilaciones representen un reemplazo adecuado de los ingresos alcanzados en la etapa activa, aunque esto implique destinar un monto elevado de recursos a subsidiar jubilaciones elevadas en personas que tuvieron durante su etapa activa una trayectoria de ingresos elevados. Una segunda opción sería calibrar los parámetros de modo de evitar una elevada carga de subsidios en las jubilaciones más altas, pero esto implicaría un reducido nivel de subsidios (y reemplazo) también para las jubilaciones más reducidas.

Considerando que los parámetros del Pilar de Reparto en Uruguay están definidos de modo que para la muy amplia mayoría de las personas implican una carga alta de subsidios en las prestaciones, la eliminación del Pilar de ahorro individual tiende a favorecer principalmente a aquellas personas donde dicho Pilar tiene un mayor peso en el cálculo jubilatorio. Debido a esto es, la eliminación del Pilar de ahorro tiende a favorecer a las jubilaciones más elevadas. Considerando las características del régimen vigente, las jubilaciones que obtendrían mayores beneficios en términos absolutos son las jubilaciones medio-altas, principalmente a partir de los 60 mil pesos, donde la participación en el cálculo jubilatorio del Pilar de Ahorro es más importante.

Lo expresado anteriormente no implica que no existan desafíos o posibilidades de mejora el Pilar de ahorro individual. Si bien no se ha divulgado ninguna propuesta concreta, se han mencionado durante la campaña electoral e incluso durante la discusión de la Comisión de Expertos en Seguridad Social posibles reformas en la organización del Pilar de Ahorro individual. También el texto de Saldaín (2020) discute cambios en la organización del Pilar de Ahorro individual. En general estos planteos buscan mejorar la eficiencia del sistema centralizando en algún ente estatal tareas vinculadas a la gestión de las cuentas de ahorro individual, focalizando a las Administradoras de Fondos (AFAPs) en la gestión profesional de las inversiones. También vinculado al análisis y organización del Pilar de Ahorro Individual, el reciente trabajo de Blanchard et. al (2023) explora posibles soluciones regulatorias para el funcionamiento mercado de Administradoras de Fondos, destacando que la regulación de precios en el mercado es necesaria más allá de la existencia de una Administradora Pública en el mercado.

No obstante, es importante señalar que las potenciales ganancias de eficiencia del Pilar de Ahorro son acotadas. Los beneficios anuales de las Administradoras de Fondos se ubican algo por encima de 0.05 puntos porcentuales del PIB, cuando la trayectoria del gasto en pasividades prevista toma valores de al menos 3 puntos porcentuales. En este sentido, las mejoras de eficiencia, vía soluciones regulatorias o transformaciones en la organización industrial del sistema pueden ser positivas, siempre que las ganancias esperadas sean mayores a los costos de cambio, pero su magnitud es marginal en el marco de las tendencias de largo plazo analizadas en el capítulo anterior. Los problemas de suficiencia o sostenibilidad en el sistema de seguridad social no tienen solución posible en base a eficiencia, por lo que cualquier mejora en una de las dimensiones necesariamente impactará negativamente en la otra.

En síntesis, la estructura Multi-Pilar actual es importante para un buen diseño del sistema y cualquier cambio a introducir en esta estructura debe ser debidamente evaluado. Cualquier cambio a introducir en este sentido debería ser adecuadamente evaluado, discutiendo en base a evidencia si las ganancias de eficiencia esperadas por los transformaciones impulsadas resultan superiores a los eventuales costos del cambio y teniendo en cuenta que estas mejoras pro-eficiencia no serán capaces de resolver los principales desafíos del sistema.

5.2 La edad normal de retiro

La discusión sobre la edad mínima de retiro habitualmente tiende a tratarse de manera muy simple. En general el planteo dominante argumenta que en la medida en que ha aumentado la expectativa de vida de la población, tiene sentido incrementar la edad normal de retiro, e incluso ligar ambos aspectos de forma automática.

Es claro que el incremento de la esperanza de vida ha sido lo suficientemente importante para entender necesario un incremento en la edad de retiro promedio. Se estima que la esperanza de vida al nacer de los uruguayos aumentará en casi 5 años hacia 2050 (ver Zunino et. al 2019). Sin embargo, parados frente a la posibilidad de reformar el sistema previsional, la discusión de la edad de retiro es un tema complejo ameritaría un mayor análisis, fundamentalmente en

una sociedad con un significativo nivel de desigualdad que se refleja en diferentes niveles de esperanza de vida. Estas diferencias en la esperanza de vida o brechas de longevidad, además suelen estar correlacionadas con los niveles de ingresos, lo que vincula directamente al tema con la desigualdad socioeconómica.

La relativa falta de información genera que las brechas de longevidad queden relegadas a un segundo plano en la discusión, quizá con excepción de la brecha de longevidad por sexo donde se dispone de estadísticas. No obstante, diferentes trabajos en el mundo dan cuenta de una importante brecha de longevidad por razones socioeconómicas. A modo de ejemplo, un trabajo de Ayuso, Bravo y Holzmann de (2016), realiza una revisión de los datos de varios países de Europa que sugiere que la heterogeneidad de la longevidad según los distintos grupos socioeconómicos es considerable y no se prevé que disminuya en el futuro próximo. Los resultados muestran diferencias según el nivel educativo reducidas en algunos países, pero que pueden alcanzar los 15 años (hombres) y los 8,1 años (mujeres) a los 30 años en otros casos. Estas heterogeneidades se traducen en penalizaciones implícitas para algunos grupos (en particular, para aquellos con menor nivel educativo y menos ingresos), y en importantes bonificaciones para otros grupos (en particular, para aquellos con mayor nivel de estudios y más ingresos).

Atendiendo a lo anterior, la definición de la edad mínima de retiro genera un dilema entre asegurar la protección a los grupos menos favorecidos y la generación de subsidios no deseados. Por un lado, fijar la edad mínima de retiro en edades más bajas asegura a aquellos grupos con menor expectativa de vida el disfrute de un período de pasividad, pero al mismo tiempo asegura a los individuos de mayores ingresos y mayor expectativa de vida un prolongado período de pasividad con costos elevados para la sociedad en su conjunto. Una segunda opción es fijar una edad de retiro más elevada, reduciendo el período durante el cual se subsidiarán las jubilaciones de los grupos de mayores ingresos, lo que permite suavizar la trayectoria creciente del gasto en pasividades, pero esta opción tiene como contrapartida una reducción significativa del período de pasividad en las personas con menor esperanza de vida.

Intentar minimizar el dilema planteado anteriormente implica buscar alternativas para generar mecanismos más complejos que la existencia de una única edad mínima de retiro, ya sea a los 60 años como en el régimen anterior, a los 65 años como se estableció en la reciente Ley 20.130 o en cualquier edad intermedia. Avanzar en este sentido, requiere mayor producción de estadísticas sobre mortalidad por niveles de ingreso, niveles educativos, sectores de actividad, etc., que hoy no están disponibles en el país.

En síntesis, la preocupación por la edad de retiro planteada en el plebiscito es una preocupación razonable que merece ser atendida. La fijación de una edad de retiro mínima genérica, más allá de la edad escogida, en un contexto de heterogeneidad en la expectativa de vida, es una solución problemática. Por tal motivo, en caso de concretarse una instancia de diálogo social sería deseable profundizar en la generación de nueva evidencia en materia de tablas de mortalidad en el país que permita el diseño de soluciones más eficientes y equitativas.

5.3 Discusión integral del sistema de Protección Social

La reforma aprobada en 2023 se limitó estrictamente al sistema previsional, incluyendo la cobertura de riesgos por Invalidez, vejez y sobrevivencia (riesgos IVS). Esto dejó por fuera de la discusión todo un conjunto de temas más amplio que incluirían la revisión del Sistema de Protección Social en su globalidad. Parte de esa discusión involucra el diseño de una adecuada cobertura de riesgos durante la etapa activa de los trabajadores, aspecto que fuera discutido en el capítulo 2 de este informe. Otro tema de suma relevancia para el rediseño de un nuevo Sistema de Protección Social que quedó por fuera de la discusión tiene que ver con el Sistema de Cuidados cada vez más necesario en una demografía que marca el crecimiento de la población dependiente con respecto a la no dependiente. Un punto de particular importancia dadas las tendencias demográficas del país son los cuidados de larga duración (atención a personas que necesitan asistencia para las actividades de la vida diaria por períodos prolongados de tiempo).

La reciente reforma de 2023 surgió con la motivación de contener la trayectoria alcista del gasto previsional, pero es relevante para la sociedad conocer el motivo por el cual se quiere contener dicho gasto. El incremento proyectado del gasto en seguridad social no tendría que ser, a priori, un motivo para justificar la necesidad de una reforma. Todas las sociedades definen diferentes políticas de transferencias de ingresos que, evidentemente, requieren financiamiento. En este marco, transferencias para la población en una etapa de la vida particularmente vulnerable, como es el caso de los adultos mayores, podría formar parte del pacto social establecido. En consecuencia, a la hora de definir ese pacto social es relevante conocer por qué se busca evitar el crecimiento del gasto previsional. Las preferencias de la sociedad pueden ser diferentes si el motivo que fundamenta las medidas es liberar recursos para fortalecer otras áreas del sistema de protección social, o si simplemente se aspira a evitar un incremento a largo plazo de la carga tributaria o, más aún, permitir una reducción de esta.

Involucrar al conjunto del Sistema de Protección Social en la discusión es relevante porque aporta más información a la sociedad lo que lleva a priorizar objetivos. Desde el Observatorio de Seguridad Social se ha planteado en diversas oportunidades la necesidad de generar un mejor balance intergeneracional del Gasto Público Social. Cabe señalar que en un contexto de recursos limitados, donde el gasto público en pensiones representa más del 75% del gasto público en protección social (ver Lorenzo 2019) y el grado de protección a la población pasiva es satisfactorio, parece deseable dedicar mayores esfuerzos presupuestales hacia la infancia y adolescencia, donde hoy en se concentra principalmente la pobreza y vulnerabilidad social en Uruguay.

Sin embargo, también es importante tener en cuenta que las infancias y adolescencias no son grupos ganadores por la contención del gasto en seguridad social si no se aprovecha ese potencial espacio fiscal para políticas focalizadas hacia dichos grupos. Durante la última administración, al mismo tiempo que se implementó la reforma de la Seguridad Social buscando hacia el futuro contar con un sistema más sostenible, se instrumentaron medidas de reducción impositiva en el IASS, mejorando las jubilaciones más elevadas, cuyo desequilibrio actuarial es parte relevante del actual déficit IVS del sistema. Esta medida, por fuera de la reforma implementada en la Ley 20.130, implicó una pérdida de recursos destinados a financiar la seguridad social lo que resulta contradictorio con el diagnóstico existente al momento de la reforma. Por este motivo, una discusión integral del Sistema nos permite evaluar si se está buscando un Sistema de Protección Social más balanceado o simplemente un Sistema de Protección Social más pequeño.

5.4 El futuro del trabajo y la Seguridad Social

El proceso de cambio tecnológico reciente, en especial el avance de la comunicación digital, junto con una mayor globalización, han generado cambios relevantes en el mundo del trabajo, que seguramente continuarán profundizándose hacia el futuro. Estos cambios en la organización productiva de las firmas, exigen, en muchos casos, la búsqueda de mayor flexibilidad laboral, al tiempo que también abren un mercado laboral más amplio, con potenciales trabajadores ubicados en diferentes partes del mundo. Estos factores, determinan que sea esperable un cambio en las relaciones laborales dominantes en el mercado de trabajo, con un crecimiento de aquellos vínculos que ofrecen mayor flexibilidad, usualmente identificados como formas no estándar de empleo.

En línea con este planteo, una de las principales áreas de investigación vinculadas al impacto del cambio tecnológico en el mercado de trabajo se ha concentrado en analizar el crecimiento de nuevas formas de empleo (Schmid 2010, ILO, 2015 y 2016, Maurizio 2015, Apella y Zunino 2017, entre otros). Dentro del conjunto amplio de modalidades alternativas de empleo, un vínculo laboral particularmente relevante por su potencial crecimiento, que también viene siendo objeto de estudio creciente, es el empleo de plataformas (Fernández and Benavidez 2020; Banco Mundial 2020). El número de plataformas activas globalmente ha crecido desde valores cercanos a la decena en el año 2000 a 283 plataformas de trabajo basadas en la web, 383 plataformas de delivery, 106 de transporte de pasajeros y 5 híbridas en 2020 (ILO, 2021). El COVID-19 provocó un aumento significativo en el trabajo de plataforma. Las restricciones a la movilidad por medidas sanitarias (lockdowns) llevaron a un aumento del 50% en el uso de plataformas de entrega en LAC en marzo de 2020 (ILO 2021). Adicionalmente, las descargas de plataformas de microtarefas y freelance aumentaron un 30 % en América Latina y el Caribe en el primer trimestre de 2020. Entre 2013 y 2018 Uber consiguió expandir su plataforma al acceso del 70 por

ciento de las personas que viven en ciudades en América Latina, cubriendo un 34 por ciento de las ciudades en 15 países (Azuara et al. 2019). En Uruguay, es frecuente que este tipo de vinculación laboral, si ocurre de manera formal, se implemente a partir de trabajadores que actúan como cuentapropistas.

El crecimiento de este tipo de relaciones laborales más flexibles ha generado una preocupación atendiendo al menor nivel de aseguramiento frente a ciertos riesgos que enfrentan los trabajadores, tales como enfermedades, accidentes de trabajo, desempleo y jubilación. Esto se debe a que usualmente estos acuerdos contractuales no otorgan a los trabajadores el mismo nivel de derechos y protección que se brinda a los trabajadores con contratos de trabajo estándar. Se plantea entonces un desafío para los sistemas de protección social, no solo por el aumento del número de trabajadores sin cobertura sino también por la posible heterogeneidad en la calidad de la cobertura. Este tipo de problemas tienen origen en que, en general, el marco legal que regula la dinámica de los mercados laborales y de la seguridad social en el mundo ha estado dirigido a un tipo particular de empleo, caracterizado por ser continuo, a tiempo completo y que forma parte de una relación directa y subordinada entre el trabajador y su empleador.

En el caso concreto de Uruguay, el potencial crecimiento de los trabajadores independientes (vinculados o no a plataformas) genera dos desafíos significativos para la seguridad social.

El primero de estos problemas se vincula a la calidad de la cobertura, que fuera debidamente discutido en el capítulo 2 de este informe. El hecho de que los trabajadores independientes no se beneficien del seguro por desempleo reduce su cobertura de riesgos, lo que es particularmente importante en trabajadores jóvenes donde la probabilidad de desempleo es mayor. Adicionalmente, otra de las grandes líneas de investigación vinculadas al futuro del empleo alerta de un período de transformación de los puestos de trabajo existentes en el mercado, donde un conjunto relevante de los mismos podría ser automatizado, lo que podría incrementar la exposición de muchos trabajadores al desempleo tecnológico en el futuro cercano. Siguiendo la metodología propuesta en el trabajo seminal de Frey y Osborne (2013), los datos de la ECH de 2023 sugieren que un 64% del empleo en Uruguay (63% en los trabajadores de BPS) sería factible de automatización a mediano plazo. Este riesgo disminuye de forma importante en la Caja Profesional (29%) y Caja Notarial (11%) pero resulta incluso más elevado que el promedio en la Caja Bancaria alcanzando al 71% del empleo. En un contexto de transición laboral con una importante transformación del mercado de trabajo, una cobertura de mala calidad que no cubra a los trabajadores por riesgo de desempleo podría ser un problema relevante. A esto debe agregarse que estos trabajadores contarán con derecho a subsidios por enfermedad y por maternidad y/o paternidad en sistemas de muy baja suficiencia puesto que son calculados como porcentaje del ficto o categoría del aporte correspondiente.

El segundo problema está asociado al financiamiento del sistema. Los trabajadores independientes realizan sus aportes en base a salarios fictos en lugar de por ingresos reales lo que genera una asimetría entre los diferentes cotizantes que contribuye a la existencia de inequidades intrageneracionales en la seguridad social. En efecto, el trabajo de Zunino et al (2021) presenta evidencia respecto de que los regímenes de aportes basados en ingresos fictos reciben un tratamiento actuarialmente más favorable que los regímenes basados en aportes por ingresos reales. Esto a su vez genera un incentivo adicional para que trabajadores y empleadores opten por esta modalidad de relación laboral. Un potencial crecimiento de las modalidades de trabajo autónomo, si no existen cambios adicionales en el sistema generaría un incremento del déficit a mediano y largo plazo en conjunto con un deterioro de la calidad de la cobertura.

La reciente reforma no aborda desde ninguna perspectiva, ni de ingresos (aportes y contribuciones) ni de egresos (prestaciones contributivas y no contributivas), ni desde la calidad de la cobertura, el problema de las micro, pequeñas empresas y autónomos, que representan una proporción importante del trabajo en Uruguay. En grandes números, del total de empresas inscriptas en el BPS, aproximadamente el 25% corresponde a las distintas formas de sociedades comerciales y las restantes 75%, corresponden a empresas unipersonales. Del universo de empresas unipersonales, dos tercios (el 50% del total) corresponde a empresas (con y sin personal) que realizan diversas actividades económicas no domésticas y el tercio restante (el 25% del total) son empleadores de actividades en el hogar, sin actividad ni aportes del patrón. A su vez, del total de empresas unipersonales por actividades comerciales fuera del hogar, la tercera parte son monotributistas. En este escenario, y dados los regímenes de aportes simplificados al BPS y los sistemas de prestaciones que les corresponden en cada caso, se tiene un universo muy importante de trabajadores autónomos y patronos de

Mipymes, con o sin empleados, con remuneraciones reales o declaradas por trabajo del patrón y de los empleados, con aportes por fictos mínimos establecidos en cada caso, que representan un total que se aproxima a las 115.000 personas que aportan por fictos de (apenas) 5, 11 o 15 Bases Fictas de Contribución (Ver Viñales 2021). A su vez, como se mencionó en el capítulo 2 de este informe, los trabajadores independientes representan aproximadamente la cuarta parte del total del empleo.

Este conjunto de trabajadores autónomos, aún en el caso que cumplan las condiciones objetivas de causal jubilatoria en términos de edad y años de cotización, sólo podrá aspirar a una jubilación ubicada en el entorno de la mínima prevista. Esto no es incompatible con el hecho de recibir un tratamiento actuarial generoso, debido a que los aportes durante la etapa activa son muy reducidos. Esta situación genera un círculo vicioso en el sistema que podría potenciarse a futuro. En efecto, una proporción importante de este tipo de trabajadores deriva en una alta proporción de jubilaciones de suficiencia reducida. La suficiencia de estas prestaciones es vista como un problema que conduce a buscar alternativas para mejorar su suficiencia. Una mayor suficiencia de las prestaciones mínimas (o reducidas en general) estimula este tipo de vínculos laborales donde la aportación se realiza en base a ingresos fictos reducidos, lo que agrava los problemas de calidad de cobertura y financiamiento del sistema.

Un nuevo proceso de reforma del sistema de seguridad social ofrece una oportunidad para revisar el régimen de aportación correspondiente a las Mipymes y autónomos anticipándose a problemas futuros asociados a las tendencias observadas en los mercados laborales. En la actualidad la tecnología disponible permitiría avanzar hacia un régimen de aportes por ingresos reales, lo que sería un paso importante para lograr una mayor equidad intrageneracional en un contexto donde es posible el crecimiento de modalidades de contratación autónoma de los trabajadores. Esto a su vez, evitaría problemas de calidad de cobertura en algunas prestaciones para la etapa activa (subsídios por enfermedad, maternidad/ paternidad etc) y reduciría incentivos espurios para la conformación de este tipo de vinculación laboral (ya que no sería posible reducir los aportes fijando fictos mínimos). En adición a esto, avanzar en el diseño de una adecuada cobertura por desempleo para los trabajadores independientes también debería ser parte de la agenda a evaluar, en un contexto donde, como se mencionó previamente, los recursos son limitados.

5.5 El financiamiento del sistema

La reforma de 2023 prácticamente no introdujo ninguna modificación en lo que se refiere al financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Uruguay. El único elemento vinculado a los aspectos de financiamiento que fue modificado en la Ley 20.130 corresponde a la proporción de aportes a la Seguridad Social que se destinan a al Pilar de ahorro individual y al Pilar de Reparto. Por fuera de este cambio, cuya motivación fue afectar el cálculo jubilatorio en algunas jubilaciones medio y medio altas, la reforma omitió abordar los múltiples problemas que existen en los ingresos del sistema, tanto por concepto de contribuciones especiales de seguridad social, como por vía de impuestos. La reforma se centró, principalmente, aunque de manera parcial, en los egresos asociados a las prestaciones y en la convergencia (parcial) de los diferentes subsistemas.

Sin embargo, algunos problemas relevantes de inequidad que se observan en el sistema de seguridad social son derivados de la existencia de regímenes especiales y exoneraciones establecidas a lo largo de la historia. Los regímenes excepcionales y/o exoneraciones (no constitucionales) perforan al sistema en materia de ingresos genuinos por contribuciones especiales de seguridad social. Un ejemplo particular es el caso del régimen de aporte rural, donde la alícuota efectiva de aporte patronal sobre los salarios de los dependientes fue de aproximadamente de 2% (entre los años 2018 y 2019), casi cuatro veces menos que la alícuota del régimen general de industria y comercio que es del 7,5% (Ver Viñales 2021). Sobre este aspecto, la reforma solamente incluyó la creación de comisiones dentro de la Agencia Reguladora creada en la Ley 20.130 con el objetivo de evaluarlas de forma periódica. Cabe destacar, adicionalmente, que a la fecha de publicación de este informe, la Agencia Reguladora no fue instaurada ni cuenta con financiamiento previsto para su instauración.

Desde el lado de los ingresos del sistema también podría incorporarse en la agenda pendiente la heterogeneidad entre los diferentes subsistemas. La ley 20.130 propone una convergencia entre los diferentes subsistemas existentes en el país en el marco del denominado Sistema Previsional Común. No obstante, esta convergencia, que contempla varias excepciones, ocurre únicamente en la parte del cálculo jubilatorio de los trabajadores. La Ley no incorpora una convergencia que también ocurra desde el lado de los aportes personales y patronales, donde existe una importante heterogeneidad entre los subsistemas. A modo de ejemplo, mientras en la CJPPU los trabajadores aportan un 18,5% de ingresos fictos declarados, en la CJPB la suma total de aportes sobre nómina alcanza a un 42,75% de aportes (formado por un 25.5% de aporte patronal y un 17,5% de aporte personal). Si la convergencia entre regímenes ocurre desde el lado del cálculo jubilatorio, debería ocurrir también en materia de aportes, puesto que de lo contrario se genera una importante desigualdad intrageneracional en el sistema.

Finalmente, desde la perspectiva de los ingresos del sistema otro punto problemático se plantea en la posibilidad de compatibilizar la percepción de la prestación jubilatoria con una actividad remunerada propia de las personas en actividad. Dados los cambios respecto de la posibilidad de continuar trabajando luego del acceso a una jubilación, generando ingresos de trabajo por parte de personas previamente jubiladas, se producen efectos de mayor inequidad que en el sistema actual, en que estos casos son minoritarios o excepcionales. Es decir, al tener ingresos cómo activo y cómo pasivo, la persona liquida de forma independiente IRPF y IASS, y no integra sus ingresos aplicando tasas progresionales y además, deduce dos mínimos no imponibles. Esta situación provoca situaciones evidentes de inequidad, vertical y horizontal, que deberán corregirse, tal vez con una liquidación conjunta a manera de ingresos “cedulares”, en una liquidación integrada del impuesto a la renta personal, o tal vez a través de un complemento en el IASS para financiar el BPS, o con una propuesta de diseño (simple) que se crea conveniente (Ver Viñales 2021).

Capítulo 6

Síntesis y conclusiones

El proceso de reforma del sistema previsional en Uruguay cerró una etapa en 2023 con 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. Sin embargo la aprobación de esta Ley no parece haber cerrado completamente el proceso de reforma del sistema, que seguramente experimente una segunda etapa de discusión y eventuales transformaciones durante la próxima administración.

El reciente triunfo del Frente Amplio en las elecciones de noviembre de 2024 deja abierta la posibilidad de una nueva etapa de reforma del sistema en el marco de un diálogo social. El Frente Amplio a pesar de no tener una posición unificada respecto al plebiscito de la Seguridad Social que no resultó aprobado en el mes de octubre incorporó en sus bases programáticas y anunció durante la campaña electoral que buscaría introducir cambios al sistema y que dicho proceso comenzaría con la convocatoria a un diálogo social.

En este contexto, el presente trabajo realizado en el Observatorio de Seguridad Social de cinve pretende aportar elementos útiles para la construcción de una agenda de temas pendientes de reformas en la seguridad social de Uruguay y analizar los dilemas que potencialmente existen entre los diferentes objetivos. El contenido de este estudio discute en base a evidencia disponible en la literatura previa y nueva evidencia construida en el Observatorio de Seguridad Social los principales desafíos para el sistema pendientes en materia de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera, entre otros aspectos relevantes, al tiempo que plantea los dilemas existentes entre estas tres dimensiones de análisis.

Las dimensiones de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera interactúan entre sí, existiendo dilemas importantes entre las tres dimensiones, por lo que la agenda de reformas debe contemplar una mirada integral, teniendo en cuenta que muchas veces no se pueden resolver todos los desafíos pendientes al mismo tiempo. A modo de ejemplo, en este informe se discuten algunos desafíos existentes en materia de cobertura y suficiencia de las prestaciones. Avanzar en estos sentidos obviamente requiere recursos que cuestionan la sostenibilidad financiera del sistema en un contexto de envejecimiento poblacional que determina una fuerte caída de la cantidad de activos por cada pasivo a mediano y largo plazo.

En materia de cobertura durante la etapa pasiva aún persisten desafíos vinculados a la universalización de las prestaciones. Las estimaciones presentadas en este informe señalan que algo más de un 10% de los trabajadores no logrará el acceso a una prestación contributiva incluso al alcanzar los 70 años de edad donde los requisitos en materia de contribuciones son de 15 años. Ante estas condiciones, la forma de alcanzar la cobertura universal depende principalmente del rol de las pensiones no contributivas (pensión a la vejez). La pensión a la vejez existe en Uruguay, aunque en la actualidad tiene un nivel de cobertura inferior al que sería necesario para garantizar la cobertura universal (dejando de lado las pensiones de sobrevivencia). Avanzar en integrar un piso universal de transferencia al sistema con solo requisitos de edad es una línea de agenda para una eventual reforma. Sería deseable eliminar cualquier tipo de restricción de acceso a una pensión no contributiva vinculada a ingresos de familiares, puesto que esto incrementa la dependencia económica en la vejez de las personas que no lograron acceder a una jubilación contributiva, impactando particularmente sobre las mujeres.

Durante la etapa activa todavía existen todavía desafíos relevantes en materia cuantitativa y cualitativa. En materia cualitativa se destaca la situación de los trabajadores independientes, donde la cobertura de riesgos durante la etapa activa es menos completa que en el caso de los asalariados, en particular en lo que se refiere al riesgo de desempleo. En un contexto donde este tipo de modalidad de contratación está ganando participación y se espera lo continúe haciendo, es necesario avanzar en la solución de este tipo de brechas de cobertura. En materia cuantitativa, si bien la informalidad

en Uruguay es comparativamente baja a nivel regional, dista de forma significativa de los niveles observados en los países desarrollados. Es importante entonces avanzar en políticas que favorezcan la formalización. Una política en este sentido se vincula al punto anterior de fortalecer las prestaciones durante la etapa activa para los trabajadores independientes, lo que incentiva la formalidad a corto plazo para este tipo de trabajadores donde la informalidad es todavía muy elevada. No obstante, es importante que el diseño de mecanismos para favorecer la formalidad no determine condiciones heterogéneas entre los agentes, favoreciendo conductas estratégicas para elegir la modalidad menos costosa de cotización. También es necesario contemplar las interacciones posibles impactos en la informalidad de medidas orientadas a favorecer la cobertura pasiva. A modo de ejemplo, potenciales cambios realizados para fortalecer la cobertura pasiva, como la universalización de las prestaciones no contributivas, pueden generar incentivos a la informalidad. Para evitar este tipo de problemas, el diseño de las medidas a implementar debe estar debidamente apoyado en evidencia.

En el caso de la suficiencia de las prestaciones, aunque a nivel agregado se observan indicadores positivos, los datos muestran una elevada concentración de jubilaciones en valores cercanos a la jubilación mínima. Los datos de la ECH muestran que casi la mitad de las jubilaciones del país se ubican por debajo del SMN, dato que se encuentra algo por encima de las simulaciones realizadas para el régimen de BPS de la Ley 16.713 que proyectan que un 43% de las jubilaciones se ubicarían por debajo de dicho umbral.

La Ley 20.130 a partir de la creación del Suplemento Solidario podría revertir de forma significativa esta situación a futuro. Si los futuros gobiernos optan por no disminuir la suficiencia y cobertura del Suplemento Solidario ajustando sus parámetros de cálculo de acuerdo al IMSN, la proporción de jubilaciones ubicadas por debajo del SMN disminuiría de forma importante alcanzando al 19% de las jubilaciones. Esta proporción, no obstante, crecería con el tiempo si se optará por ajustar los parámetros de cálculo del Suplemento de acuerdo a la evolución del IPC. En este caso, hacia el 2070, la proporción de jubilaciones por debajo del SMN de todas formas se ubicaría levemente por debajo de la proporción proyectada para el régimen previo (Ley 16.713).

El problema vinculado a la suficiencia de las prestaciones es más pronunciado en el caso de las pensiones. Los datos de la ECH señalan que en el 43% de las personas que declaran ingresos por pensiones, el monto recibido resulta inferior al valor de la canasta utilizada para definir la Línea de Pobreza. Estos datos se tornan particularmente relevantes cuando algo más del 40% de los pensionistas no recibe otro tipo de ingresos. Esta situación abre la puerta a que el fortalecimiento de las pensiones forme parte de la agenda de un eventual diálogo social. A largo plazo, si se alcanza la universalización de las prestaciones (a partir de jubilaciones contributivas y pensiones no contributivas) la suficiencia de las pensiones de sobrevivencia pasaría a ocupar un rol menos importante, puesto que deberían representar un ingreso complementario que ayude a suavizar el shock de ingresos asociado a la muerte de un familiar directo, pero no el ingreso principal del individuo durante su etapa pasiva.

La propuesta de soluciones para universalizar la cobertura o mejorar la suficiencia de jubilaciones y pensiones generaría presiones sobre la dimensión de sostenibilidad financiera donde el punto de partida es débil. La reciente reforma del 2023 implica mejoras en esta dimensión respecto al régimen previo, pero la magnitud de la mejora depende de decisiones de política que aún no se han tomado (mecanismo de ajuste de los parámetros del Suplemento Solidario) y que implican afectar la suficiencia de las prestaciones más bajas, lo que fuera identificado anteriormente como uno de los posibles temas en la agenda pendiente de reformas.

Cambios que impacten sobre la suficiencia de las prestaciones más bajas tienen un impacto a corto y mediano plazo que podría tornarse relativamente marginal a largo plazo. Intervenciones destinadas a mejorar la suficiencia de las prestaciones más bajas presentan impactos financieros relevantes a corto plazo pero con un impacto a largo plazo reducido, si no se deteriora con el tiempo la cobertura y suficiencia del Suplemento Solidario. En la medida en que el Suplemento Solidario genera a largo plazo una mejora sustantiva de las jubilaciones más bajas, el impacto financiero de este tipo de medidas ocurre prioritariamente mientras el stock de jubilados no se encuentre percibiendo dicha prestación (por haberse jubilado de acuerdo al régimen previo). En este sentido, la decisión de este tipo de medida depende en mayor medida de la disponibilidad de espacio fiscal a corto y mediano plazo que en sus impactos de largo plazo, en caso de mantener las condiciones actuales del Sistema Previsional Común.

Por el contrario, cambios relacionados con la disminución de la edad normal de retiro generan un impacto positivo sobre los indicadores de cobertura del sistema pero debilitan las estimaciones de sostenibilidad financiera a largo plazo. Los resultados presentados en este informe dan cuenta de que la edad de retiro es una variable importante para afectar la sostenibilidad del sistema. Retornar la edad normal de retiro a los 60 años en el marco de los parámetros de cálculo jubilatorio de la Ley 20.130 elimina cualquier mejora prevista a largo plazo para el déficit IVS del sistema, generando una proyección incluso más deficitaria que la que se obtenía con el régimen de la Ley 16.713.

En síntesis, cualquier reforma implica un dilema entre las dimensiones de cobertura suficiencia y sostenibilidad que hay que administrar, considerando que los recursos del Estado son finitos y existen otros objetivos prioritarios además del gasto previsional. La reforma de 2023 estuvo motivada por resultados preocupantes en materia de sostenibilidad financiera proyectados en el marco de la Ley 16.713, lo que la transformaba en una reforma antipática. Considerando la interacción entre las tres dimensiones de análisis consideradas en este informe, toda mejora de la sostenibilidad financiera surge de algún impacto negativo en los indicadores de cobertura o suficiencia. En efecto, la Ley propone una consolidación en materia de sostenibilidad financiera que se alcanza mediante una contracción de los indicadores de cobertura (generados por el aumento de la edad normal de retiro) y eventualmente de los indicadores de suficiencia (dependiendo del ajuste de los parámetros del Suplemento Solidario). Estos efectos ocurren en un contexto donde todavía sería deseable avanzar en medidas para universalizar la cobertura y fortalecer la suficiencia de un conjunto amplio de prestaciones relativamente reducidas.

El proceso de reforma es en esencia un ejercicio de ordenamiento de prioridades. En un contexto de recursos limitados, la sociedad deberá priorizar objetivos, sabiendo que no hay soluciones mágicas que permitan mejorar alguna de las dimensiones del sistema sin perjudicar otras, y que cualquier incremento del gasto previsional reduce los potenciales recursos para otros objetivos de políticas públicas. Transformaciones que apunten a lograr mejoras de eficiencia en el sistema, como por ejemplo cambios regulatorios o en la organización industrial de los Pilares del Sistema, en ningún caso podrían generar impactos que permitan mejoras observables en suficiencia o cobertura sin debilitar la sostenibilidad del sistema.

Referencias bibliográficas

- Albrieu, R. y G. Zunino (2021). *The future of work in the garden of forking paths*. CIPPEC, RED-SUR. Working paper. Serie Future of work in the Global South.
- Apella, I. (2010). "Historias laborales y frecuencia de contribuciones a la seguridad social en Argentina". *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XLV Reunión Anual, Buenos Aires, Argentina.
- Apella, I. y G. Zunino (2018). "Nonstandard Forms of Employment in Developing Countries: A Study for a Set of Selected Countries in Latin America and the Caribbean and Europe and Central Asia". *Policy Research Working Paper*; No. 8581. © World Bank, Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/30426> License: CC BY 3.0 IGO."
- Apella I y G. Zunino (2023): *Work histories and workers' failure to satisfy pension contribution requirements: A comparison of Mexico and Uruguay*. *International Social Security Review*. v.: 76, Issue 2 p.:77 - 107, 2023.
- Ayuso, M, J. M. Bravo y R. Holzman (2016). "Addressing Longevity Heterogeneity in Pension Scheme Design and Reform". IZA Discussion paper N° 10378.
- Azuara, Oliver, Stephanie González, and Lukas Keller. 2019. "Who Drives on Ride-Hailing Platforms in Latin America: A Profile of Uber Drivers in Brazil, Chile, Colombia and Mexico." *Technical Note No. IDB-TN-1779*, IDB, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2020). "Concept Note. Global Online Gig Jobs Study". The World Bank.
- Blanchard, P.; S. Fleitas y Gonzalez Valdenegro, R. (2024). "Regulation by public options: Evidence from Pension Funds". Artículo presentado en el congreso de LACEA 2024. Montevideo. Uruguay.
- Bucheli, M., Ferreira-Coimbra, N., Forteza, A., y Rossi, I. (2006). "El Acceso a la Jubilación o Pensión en Uruguay: ¿Cuántos y Quiénes lo Lograrían?". Documento de Trabajo No. 01/06, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.
- Caporale, F., M Pereira y G. Zunino, (2021). *El Mercado laboral uruguayo ante la llegada de la pandemia: Capacidad de teletrabajo y debilidades de la red de protección social*. Documentos RISEP N° 12. 2021. Red de Investigación en Ciencias Sociales para enfrentar las secuelas de la pandemia.
- Fernández, C. & Benavides, J. (2020). *Las plataformas digitales, la productividad y el empleo en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo, 66 p.
- Filgueira F., y P. Manzi (2017). "Pensions and income transfers for old age. Inter and intra-generational distribution in comparative perspective". United Nations. ECLAC, Social Policy Series N° 225.
- Forteza, A., Apella, I., Fajnzylber, E., Grushka, C., Rossi, I. And Sanroman, G. (2009). "Contributions to Social Security in Argentina, Chile and Uruguay: Densities, Transitions and Duration." *Económica*, LVII, 127-63.
- Forteza, A. y Mussio, I. (2012). "Contribution Densities and Transitions in Social Security. The case of Jordan." Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.
- Frey, C. and M. Osborne, (2013). 'The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?' *Oxford University Paper*, United Kingdom.
- Maurizio, R., 2015. "Non-standard forms of employment in Latin America: Prevalence, characteristics, and impacts on wages", *Conditions of Work and Employment Series 75*, International Labour Organization.
- ILO (International Labour Organization), 2015. "Non-standard forms of employment". Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment. International Labour Office, Geneva. February, 2015.

- ILO (International Labour Organization), 2016. "Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects". International Labour Office, Geneva
- ILO (International Labour Organization). 2021. *World Employment and Social Outlook: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*. Geneva: ILO.
- Saldain, R. (2020). "La era de los nuevos viejos: longevidad, trabajo y jubilación en el siglo XXI". Autoedición. Montevideo, Uruguay.
- Schmid, G. 2010. "Non-Standard Employment and Labour Force Participation: A Comparative View of the Recent Development in Europe" IZA Discussion Paper 5087.
- Viñales, G. (2021). "Pymes y Seguridad Social. Regímenes tributarios de Pymes y Contribuciones espaciales a la Seguridad Social". PNUD. Montevideo, Uruguay.
- Zunino, G., F. Caporale, M. Pereira, y A. Souto, (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
- Zunino, G., M. Pereira, J .Pessina y P. Martinez (2023), "La reforma de la Seguridad Social y la sostenibilidad financiera del sistema". Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo.