



CERES

Centro de Estudios de la Realidad
Económica y Social

Analiza

Reforma Integral del Sistema Previsional
Insumos para el debate

1

AGOSTO 2020

REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA PREVISIONAL

El **sistema previsional** en Uruguay tiene **dos siglos** de existencia. A lo largo de los años, fue incorporando diversos sectores de actividad, que se agruparon en “**cajas**”.

El régimen se fue **adaptando** con múltiples **reformas**, pero nunca se pudo hacer una **reestructura** general para lograr un sistema integral que abarque a todos.

Uruguay cuenta hoy con un **inédito consenso político** respecto a la necesidad de realizar una reforma.

El país tiene una **gran oportunidad** para volver **sustentable** el sistema, para lograr que los uruguayos sientan que se respeta su aporte en actividad para lograr un retiro digno, y para que el ahorro que se genere pueda utilizarse en financiar inversiones de largo plazo.

CERES analiza y presenta una serie de propuestas para modernizar el sistema.

*La reforma que Uruguay comienza a **discutir no afecta a los actuales jubilados**, sino a los futuros.*

*Por lo tanto, la reforma será un **acuerdo entre generaciones de trabajadores que hoy se encuentran activos** en diferentes etapas de su ciclo laboral.*

EL SISTEMA ACTUAL

Uruguay tiene un amplio y profundo sistema previsional, con seis vertientes: una global en el **Banco de Previsión Social (BPS)** que incluye industria, comercio, rural, escolar, estatal y servicios; una de **bancarios**; otra de **profesionales universitarios**; una de **escribanos**; y dos servicios especiales, uno de **militares** y otro de **policías**.

El sistema también incluye a las **Administradoras de Ahorro Previsional (AFAP)** que reciben aportes de los trabajadores que se capitalizan en cuentas individuales y que una vez cumplido el ciclo laboral se transfieren al **Banco de Seguros del Estado (BSE)**¹.

Finalmente, el sistema se completa con la posibilidad del **ahorro previsional voluntario** por parte de todos los afiliados a las AFAP.

Más del **95%** de las personas **mayores de 65 años** cuenta con algún tipo de **cobertura**, el mayor registro observado en la región y de los más altos del mundo.

Beneficiarios del sistema previsional actual (miles de personas)

	Jubilaciones	Pensiones	Total
Banco de Previsión Social	457	245	702
Banco de Seguros del Estado ²	43	19	62
Retiro de las Fuerzas Armadas	35	15	50
Retiro Policial	20	13	33
Caja Bancaria	12	6	18
Caja de Profesionales	11	5	16
Caja Notarial	3	0,7	4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Banco Central del Uruguay (BCU)

¹ Participación de mercado de afiliados a las AFAP: 39% República (572 mil afiliados), 23% SURA (330 mil afiliados), 22% Unión Capital (314 mil afiliados), 16% Integración (236 mil afiliados).

² El total de seguros previsionales fue de 62.102, siendo un 43% correspondiente a jubilaciones comunes y un 27% a jubilaciones por incapacidad total. Mientras que las pensiones se componen de un 20% por fallecimiento del afiliado en actividad o en goce de subsidio transitorio, un 5% por subsidios transitorios por incapacidad parcial y un 4% por prestaciones por fallecimiento a jubilados.

EL SISTEMA ACTUAL



19.000

pensiones por
incapacidad física



65.000

pensiones por
edad avanzada



460.000

asignaciones
familiares



147.000

subsídios por
desempleo
(45.000 previo a COVID-19)



42.000

subsídios por
enfermedad

AMPARO SOCIAL

SEGUROS LABORALES

¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA REFORMA?

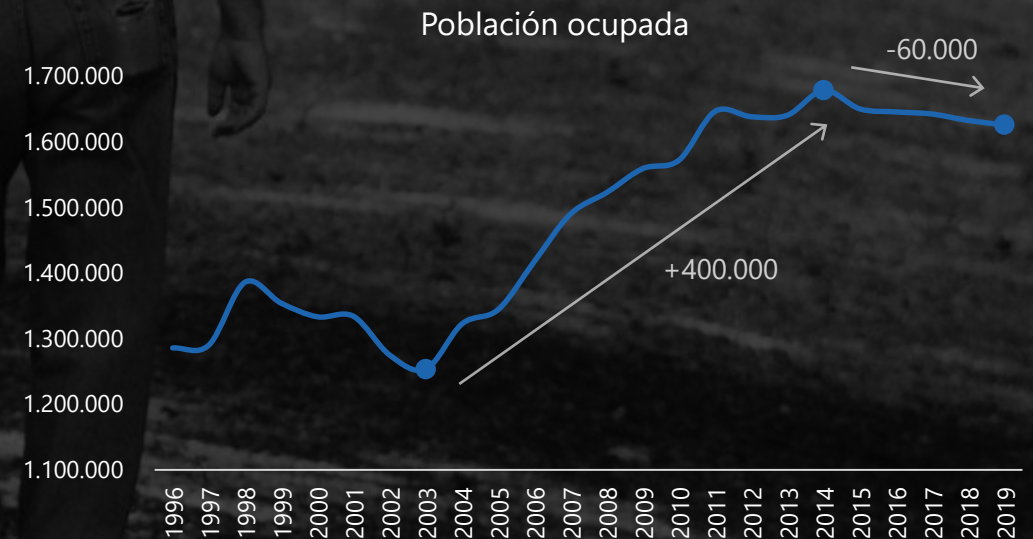
Los que reciben las prestaciones viven cada vez más y los que aportan son cada vez menos

En los últimos 25 años se precipitaron cambios profundos que obligan al Uruguay a **adaptar el sistema previsional a la realidad del país**.

- **La gente vive en promedio 5 años más:** la esperanza de vida al nacer en 1996 era 73,9 y ahora es 78,0 años. A los 60 años la esperanza de vida se extiende a 85 años. Aumentó la extensión de los años de vida de los jubilados y pensionistas que reciben los beneficios del sistema.³
- **Las relaciones laborales se han vuelto mucho más dinámicas e imprevisibles,** con menos trabajadores empleados en el sector formal, menos contratos permanentes y más contratos temporales, parciales y ocasionales. Luego de haber alcanzado niveles máximos históricos a fines de 2014 (1.680.000 empleados), se observa una caída ininterrumpida del empleo (1.600.000 empleados previo a la irrupción del COVID-19 en Uruguay).



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

³ Cada año fallecen cerca de 24 mil personas mayores de 65 años, mientras que todos los años empiezan a cobrar su jubilación casi 35 mil personas.

¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA REFORMA?

El **gasto total del sistema previsional crece sostenidamente** y ya alcanza los USD 6.000 millones anuales (12,5% del PBI), un nivel similar al observado en los países de mayores ingresos y esperanzas de vida del mundo.

Menos de la mitad de este gasto es financiado por el aporte jubilatorio de los trabajadores (sobre quienes ya recaen tasas de aportes muy elevados en comparación internacional) y **empresas** (que no resisten mayores aportes previsionales dada la carga tributaria del país), lo que genera una carga creciente en las cuentas públicas.

El **déficit financiero del sistema jubilatorio**, definido como la diferencia entre aporte de activos y gasto en prestaciones a jubilados y pensionistas, supera anualmente los USD 3.000 millones (6,4% del PBI). Este monto sería equivalente a un pago mensual promedio de 22.500 pesos por parte del Estado a cada uno de los beneficiarios del sistema, por encima de lo que recibirían si solo cobraran lo que aportan por mes los trabajadores actuales.

Este déficit financiero que crece de forma sostenida año tras año es financiado con **impuestos asignados especialmente o con cargo a rentas generales**.

Distribución del déficit financiero del sistema previsional

	Participación	USD Millones	% del PBI
Banco de Previsión Social	78,2%	2.400	5,0%
Retiro Fuerzas Armadas	15,6%	480	1,0%
Retiro Policial	6,3%	170	0,4%
Caja Bancaria	0,3%	10	0,02%
TOTAL	100,0%	3.060	6,4%

Fuente: Contaduría General de la Nación (CGN)

PRINCIPIOS RECTORES DE LA REFORMA

I

SIMPLICIDAD

Régimen comprensible para todos, y que no perjudique a los trabajadores por cambiar de sector laboral, sino que le de trazabilidad de vida activa, con horizonte de renta al retiro de actividad.

II

COBERTURA UNIVERSAL

La cobertura debe ser amplia, con especial atención a las situaciones asociadas a baja capacidad de aporte, de forma tal que no excluya a sectores ni personas.

III

ESTÍMULO AL AHORRO INDIVIDUAL

Impulsar mecanismos que generen incentivos para que el trabajador ahorre durante su vida laboral, de forma de aumentar la cobertura de su futuro y el de su familia.

IV

SEPARACIÓN DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS

El sistema debe diferenciar el aporte previsional del resto de los seguros para que el trabajador valore el esfuerzo y no se mezcle con la relación salario/jubilación.

V

TRANSPARENCIA

El sistema debe generar información comprensible. Todos deben tener acceso a la información que le permita saber cuánto tiene ahorrado y a qué jubilación accederá.

MEDIDAS CONCRETAS

SIMPLIFICAR E INTEGRAR LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA

- 1 Buscar la **simplificación de estructura** sin aumentar burocracia ni gastos (usar la especialización de las unidades que hoy están en el BCU y MTSS).
Fortalecer controles de todo el sistema: superintendencia de servicios previsionales autónoma, con la jerarquía de un servicio descentralizado.
Generar capacidades de **educar** y de **informar** a todos los actores.

CONVERGER A UN RÉGIMEN ÚNICO PARA TODO EL SISTEMA JUBILATORIO

- 2 Las "cajas" de jubilaciones se crearon en función de sectores de actividad que se consolidaban, en tiempos en que los trabajadores no rotaban de uno a otro.
La diversidad de regímenes expone a problemas a los cotizantes y genera desequilibrios de financiamiento.
No hay ninguna justificación de fondo para tener **sistemas dependiendo de la profesión o trabajo** realizado.

MEDIDAS CONCRETAS

CAMBIOS EN EL FONDO SOLIDARIO PARA HACERLO SOSTENIBLE EN EL TIEMPO

II COBERTURA UNIVERSAL

- 1 **Aumentar progresivamente la edad de retiro** en todos los sistemas para adaptarla a los cambios observados en la esperanza de vida.
- 2 Ampliar la posibilidad de **jubilación parcial** para personas que quieran pasar a un régimen de actividad laboral acotada en tiempo, y puedan gozar del cobro de una parte de su renta o pasividad.
- 3 **Modificar la fórmula** de cálculo del **Sueldo Básico Jubilatorio**:
 - Ampliar período considerado para el promedio de asignaciones computables
 - Actualizar las asignaciones computables por inflación (IPC) y no por Índice Medio de Salarios (IMS)
 - Bajar la base de cálculo del Sueldo Básico Jubilatorio para asignación de jubilación
 - Introducir incrementos porcentuales por acumulación de tiempo de aporte y años de edad
 - Mejorar la asignación inicial por tiempo en que difiere el retiro.
- 4 Revisar la validación y cierre de los **registros de Historia Laboral**, en particular analizar los procedimientos sobre prueba testimonial.
- 5 Revisar los **criterios** de la asignación de **jubilación por motivo incapacidad**.

MEDIDAS CONCRETAS

FORTALECER LA CUENTA PERSONAL DE AHORRO INDIVIDUAL

- 1 **Fomentar la competencia** en el mercado.
- 2 Modificar las **reglas de incentivo a competencia entre AFAP** para captación de afiliados y distribución de las afiliaciones de oficio.
- 3 Permitir un potencial mayor retorno del ahorro previsional con la creación **fondos de inversión adicionales** para subgrupos de afiliados que incluyan instrumentos financieros compatibles con un mayor riesgo asociado (renta variable).
- 4 Introducir cambios para **mejorar la información disponible**. Es importante el uso del concepto de rentabilidad neta (que incluye a la comisión) para que el afiliado pueda comparar y elegir la AFAP que administre sus ahorros.
- 5 Impulsar el **ingreso de nuevas compañías aseguradoras y nuevos productos** al mercado que puedan completar el mercado en la fase de desacumulación del ahorro individual, que hoy es exclusivo del Banco de Seguros del Estado.

MEDIDAS CONCRETAS

COMPLEMENTAR JUBILACIÓN CON AHORRO VOLUNTARIO

- 6 Los trabajadores afiliados a una AFAP, además de realizar los aportes obligatorios, tienen la posibilidad de realizar aportes voluntarios con el objetivo de incrementar el monto de su cuenta individual y tener una mejor jubilación. Para impulsar su desarrollo se deberían analizar **incentivos fiscales e impositivos** y **permitir retiros del saldo jubilatorio correspondiente al ahorro voluntario para gasto en vivienda, educación o salud.**
- 7 Generación de **fondos complementarios de capitalización individual**, en algunos sectores específicos. La normativa deberá prever la portabilidad de derechos, de un fondo complementario a otro.
Ampliar mecanismos de ahorro para futuro ingreso al retiro a **unipersonales y empresarios con aporte mínimo.**
- 8 Analizar el lanzamiento de un **bono especial** para el **complementar el ingreso en el retiro** y contribuir a **financiar proyectos de largo plazo.** El BONO PRECAVER (PREservar la CALidad de Vida En el Retiro) sería un tipo de título emitido por el Estado, que pagaría intereses, sin amortización de capital. El afiliado invierte en bonos durante la vida activa y cobra interés durante 20 años, a partir de fecha establecida.

III

ESTÍMULO AL AHORRO INDIVIDUAL

MEDIDAS CONCRETAS

ESTABLECER MODO DE FINANCIAMIENTO Y DIFERENCIACIÓN DE EGRESOS DE LOS SEGUROS DE ENFERMEDAD Y DESEMPLEO

- 1 El trabajador tiene un "seguro" por si pierde empleo o es suspendido, y otro ante problemas de salud, pero no se paga un seguro para eso, sino que todo sale de la caja del BPS. Tampoco está claro su fuente de financiamiento. Por lo tanto, **es necesario que esté claro el subsidio**, para el trabajador y el contribuyente en general.

SEPARAR RÉGIMEN DE PENSIONES POR EDAD AVANZADA E INCAPACIDAD FÍSICA Y DE ASIGNACIONES FAMILIARES DE LOS APORTES JUBILATORIOS

- 2 Hoy no está diferenciado el gasto social de aportes estatales para brindar subsidios a personas sin ingreso, ni aportes previos, o para otras prestaciones no jubilatorias. Estos rubros figuran como egreso del sistema previsional, pero muchos de ellos son **partidas que corresponderían al Ministerio de Desarrollo Social**.

IV

SEPARACIÓN DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS

MEDIDAS CONCRETAS

LA MEJORA EN LA EFICIENCIA DEL SISTEMA VIENE DE LA MANO DE LA INTRODUCCIÓN DE MEJOR INFORMACIÓN PARA EL USUARIO

- 1 La información sobre el régimen previsional debe ser clara y amplia, para que el cotizante pueda **tomar decisiones en base a datos precisos y comprensibles**. El esfuerzo por mayor transparencia implica educar al ciudadano en el conocimiento de sus finanzas, de sus aportes y la trazabilidad de recursos del sistema hasta el momento de cobro de jubilación.
- 2 La **historia laboral** de cada trabajador debe ilustrar con claridad todos los movimientos de aportes, y el resultado de ahorros voluntarios. Esta historia se debería enviar regularmente a todos los trabajadores en formato digital.
- 3 Hay que dar garantía a usuario en el acceso a la **información sobre cálculo jubilatorio integral**. La futura jubilación de cada trabajador surge de la combinación de reparto y ahorro, por lo que se requiere información centralizada para que ese cálculo contemple todo.
- 4 Es necesario **diferenciar el resultado del sistema previsional** por aportes, pagos, y asistencia financiera.
- 5 Es necesario contar con **información disponible de parte de todas las instituciones involucradas**, que sea centralizada en base a criterios estándares y eso debe estar regulado con claridad, y debe ser supervisado profesionalmente por el organismo que regule la integralidad del nuevo régimen.

V

TRANSPARENCIA



Analiza