



# Analiza

1

## Reforma Integral del Sistema Previsional Insumos para el debate<sup>1</sup>

- El sistema jubilatorio actual
- Fundamento de la reestructura
- Principios rectores de la reforma
- Lineamientos y medidas concretas

El sistema previsional en Uruguay tiene dos siglos de existencia. Surgió incluso antes de la fundación institucional del Estado independiente, con las primeras categorías de pensiones. 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 profunda 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.

### El sistema jubilatorio actual

Uruguay tiene un amplio y profundo sistema previsional. 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.

El sistema previsional actual tiene 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 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)<sup>2</sup>. El sistema se completa con la posibilidad del ahorro previsional voluntario por parte de todos los afiliados a las AFAP. La cantidad de personas beneficiarias del sistema (pasivos) se presenta en la Tabla 1.

El sistema previsional incluye también programas de amparo social, como las pensiones por edad avanzada (65 mil personas) y las pensiones por incapacidad física (19 mil personas), así como

**Tabla 1. Beneficiarios del sistema previsional actual (miles de personas)**

	Jubilaciones	Pensiones	Total
Banco de Previsión Social	457	245	702
Banco de Seguros del Estado	27	35	62
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) y Banco Central del Uruguay (BCU)

las Asignaciones Familiares (460 mil beneficiarios). Finalmente, el sistema se completa con seguros laborales por desempleo (hoy 147 mil, 45 mil previo a la irrupción del COVID-19 en Uruguay) y los subsidios por enfermedad (42 mil personas).

### ¿Por qué es necesaria una reforma?

Luego de un largo proceso de mejora en indicadores macroeconómicos, en 1997, Uruguay logra obtener el “grado inversor” por parte de calificadoras internacionales de riesgo, una vez apro-

bada la reforma del sistema previsional (Ley 16.713 de 1996), que introdujo cambios significativos para su sustentabilidad. Sin embargo, en los últimos 25 años se precipitaron cambios profundos que obligan al Uruguay a adaptar nuevamente el sistema previsional a la realidad del país, porque los que reciben las prestaciones viven cada vez más y los que aportan son cada vez menos.

Por un lado, 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

**Tabla 2. 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%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>3.060</b>	<b>6,4%</b>

Fuente: Contaduría General de la Nación (CGN)

extiende a 85 años. Aumentó la extensión de los años de vida de los jubilados y pensionistas que reciben los beneficios del sistema. Cada año, mientras fallecen unas 24 mil personas mayores de 65 años, los que comienzan a cobrar su jubilación son casi 35 mil personas.

Por otro lado, 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. Se redujo la cantidad de personas empleadas que aportan al sistema. Luego de haber alcanzado niveles máximos históricos a fines de 2014 (1.680.000 empleados), se observa una baja ininterrumpida (1.600.000 empleados previo a la irrupción del COVID-19 en Uruguay).

En este marco, 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 en el 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 elevadas 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 equivale a un eventual pago mensual promedio de 22.500 pesos a cada uno de los beneficiarios del sistema, por encima de lo que recibirían si solo cobrarán 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. En la Tabla 2 se presenta la distribución actual del monto total de esta asistencia financiera al sistema.

Desde 2017, los informes anuales al Parlamento advierten al gobierno de entonces de la necesidad de realizar una nueva reforma previsional. En la campaña electoral de 2019, todos los partidos políticos expresaron compromiso con los votantes para concretar esa tarea, que estaba presente en todos los programas de gobierno. Y en el primer gran debate de la actual Legislatura, senadores y diputados votaron por unanimidad la creación de una comisión de expertos que realice un diagnóstico y una propuesta de reforma. La reforma que Uruguay comienza a discutir no afectará beneficios de los actuales jubilados, sino que introduce cambios para los futuros pasivos. Por lo tanto, la reforma será un acuerdo entre generaciones de trabajadores que hoy se encuentran activos en diferentes etapas de su ciclo laboral.

## Principios rectores de la reforma

CERES propone converger a un sistema financieramente sostenible, diseñado de forma tal que exista competencia entre diferentes prestadores para mejorar la calidad del servicio, basado en cinco principios rectores:

**I. SIMPLICIDAD.** Régimen comprensible para el cotizante, y que no lo perjudique por cambiar de sector laboral, sino que le dé trazabilidad de vida activa, con horizonte de renta al retiro de actividad.

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

**III. ESTÍMULO AL AHORRO INDIVIDUAL.** Generar incentivos para que el ahorro sea percibido como atractivo para el trabajador, para que ahorre para aumentar la cobertura de su futuro y su familia, y que ese ahorro le permita obtener ganancias financieras durante su vida laboral.

**IV. SEPARACIÓN DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS.** El sistema

debe diferenciar el aporte previsional del resto de los seguros, para que se valore el esfuerzo y no se mezcle con la relación salario/jubilación. En el sistema actual, el trabajador hace el aporte mensual y considera que financia su jubilación, pero no visualiza el financiamiento a seguros de desempleo, enfermedad u otros.

**V. TRANSPARENCIA.** Activos y pasivos deben tener información clara y actualizada, que les permita saber cuánto tienen ahorrado y a qué jubilación accederán. El sistema debe generar información comprensible para la población. Es imprescindible que haya promoción del sistema y campañas de educación previsional desde la etapa escolar.

## Lineamientos y medidas concretas

### I. SIMPLICIDAD

*Simplificar e integrar la institucionalidad del sistema general*

- Buscar la simplificación de estructura, no aumentar burocracia ni gasto (usar la especialización de las unidades que hoy están en el Banco Central del Uruguay y en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), adecuar institucionalidad, fortalecer controles de todo el sistema, generar capacidades de educar en el sistema y de informar a todos los actores.
- Crear una superintendencia de servicios previsionales autónoma, con la jerarquía de un servicio descentralizado.

*Converger a un régimen único para todo el sistema jubilatorio*

- Las “cajas” de jubilaciones fueron surgiendo desde la fundación institucional del Uruguay, y 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.

## II. COBERTURA UNIVERSAL

*Cambios en el fondo solidario para hacerlo sostenible en el tiempo*

- Aumentar progresivamente la edad de retiro en todos los sistemas para adaptarla a los cambios observados en la esperanza de vida.
- 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.
- Modificar la fórmula de cálculo del Sueldo Básico Jubilatorio: i) ampliar período considerado para el promedio de asignaciones computables, ii) actualizar las asignaciones computables por inflación (IPC), y no por Índice Medio de Salarios (IMS), iii) bajar la base de cálculo del Sueldo Básico Jubilatorio para asignación de jubilación, iv) introducir incrementos porcentuales por acumulación de tiempo de aporte y años de edad, v) mejorar la asignación inicial por tiempo en que difiere el retiro.
- Revisar la validación y cierre de los registros de Historia Laboral, en particular analizar los procedimientos sobre prueba testimonial.
- Revisar los criterios de la asignación de jubilación por motivo incapacidad.

## III. ESTÍMULO AL AHORRO INDIVIDUAL

*Fortalecer la cuenta personal de ahorro individual*

- Mejorar la competencia en el mercado. El sistema debe estar pensado para los trabajadores y futuros jubilados, y eso debe contemplar la posibilidad de que existan alternativas para elegir, y que cuente con información de alta calidad para tomar decisiones. Evitar posición dominante de un fondo sobre operadores menores, sin impedir libre elección del afiliado.
- Modificar las reglas de incentivo a competencia entre AFAP para captación de afiliados y distribución de las afiliaciones de oficio. La asignación de oficio debería dejar de depender exclusivamente de las comisiones y pasar a depender de la rentabilidad neta, que incluye rentabilidad obtenida por el manejo de los fondos, la comisión de administración, la prima del seguro colectivo y la comisión de custodia. De esta forma, no solo se fomenta la competencia en el mercado, sino que se genera una potencial ganancia para los afiliados al incrementarse el monto acumula-

do en su fondo de ahorro previsional.

- Permitir un potencial mayor retorno del ahorro previsional con la creación de fondos de inversión adicionales para subgrupos de afiliados, que incluyan instrumentos financieros compatibles con un mayor riesgo asociado (renta variable).
- Introducir cambios en regulación vigente para lograr una mejora de la información al afiliado. 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.
- Impulsar el ingreso de nuevas compañías aseguradoras y nuevos productos que puedan completar el mercado en la fase de desacumulación del ahorro individual, que hoy es exclusivo del Banco de Seguros del Estado. Para ello, es necesario analizar la indexación de la renta vitalicia previsional, así como la complejidad existente del riesgo de longevidad asociado.

*Complementar jubilación con ahorro voluntario*

- 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.
- Generación de fondos complementarios, en algunos sectores específicos (en capitalización individual). 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.
- Analizar el lanzamiento de un bono especial para complementar el ingreso en el retiro y contribuir a financiar proyectos de largo plazo: BONO PRECAVER (PREservar la CALIDAD de Vida En el Retiro). Los sistemas jubilatorios innovadores han incluido mecanismos de ahorro mediante títulos del Estado que permitan planificar la obtención de una renta adicional a la que le corresponde por sus aportes<sup>3</sup>. El BONO PRECAVER 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 la fecha establecida<sup>4</sup>.

## IV. SEPARACIÓN DE PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS

*Establecer modo de financiamiento y diferenciación de egresos de los seguros de enfermedad y desempleo*

- 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 explícita 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*

- 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.

## V. TRANSPARENCIA

*La mejora en la eficiencia del sistema viene de la mano de la introducción de mejor información para el usuario*

- La información sobre el régimen previsional debe ser clara y amplia, para que el cotizante pueda tomar decisiones con base en 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 su jubilación.
- La historia laboral de cada trabajador debe registrar 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.
- Hay que dar garantía al usuario en el acceso a la información sobre el 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. Es necesario identificar el resultado del sistema previsional por aportes, pagos y asistencia financiera. Para lograr transparencia es necesario contar con información disponible de parte de todas las instituciones involucradas, que sea centralizada con base en criterios estándares y eso debe estar regulado con claridad, y supervisado profesionalmente por el organismo que regule la integralidad del nuevo régimen. ■

## Notas

<sup>1</sup> CERES comenzó a trabajar en el tema en 2019, para lo que encargó el estudio “Desafíos y Propuesta de Reforma para una Seguridad Social Sostenible en Uruguay” (Setiembre 2019) al especialista en seguridad social, Rodolfo Saldain. El documento fue utilizado junto con otros insumos técnicos para el trabajo posterior de CERES.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Los Bonos Selfie (Standard of Living Indexed, Forward-Starting, Income-Only Securities) fueron un aporte del Nobel de economía Robert Merton y Arun Muralidhar, para crear esa modalidad de inversión para generar renta en la etapa post laboral (Títulos de ingreso en retiro indexados a estándares de vida).

<sup>4</sup> Ejemplo: a los 50 años, compra Bono en 2020 y a partir de los 62 años comienza a cobrar cupón hasta los 82 años. Otro caso: a 35 años de edad en 2020, compra el Bono con fecha 2045 y cobra a partir de retiro a los 60 (2045-65).

