



Analiza

# SEGURIDAD SOCIAL EN URUGUAY: TIEMPO DE AVANZAR

---

Historia, contenido y pendientes del sistema ratificado el 27 de octubre

Después del rechazo del plebiscito para reformar el sistema de seguridad social, CERES sostiene que es momento de pasar página y enfocar los esfuerzos del debate público en los nuevos y complejos desafíos que Uruguay debe afrontar.

Este CERES Analiza presenta información fundamental para comprender el proceso que condujo a la reforma del sistema de seguridad social aprobada en 2023: su historia, las claves de los cambios implementados y la necesaria y continua adaptación que la complejidad y dinámica del tema exigen.

## Tras la ratificación del sistema de seguridad social, es tiempo de mirar hacia adelante.

La ratificación en las urnas del pasado 27 de octubre del sistema vigente de Seguridad Social es una excelente noticia para Uruguay. Tanto oficialismo como oposición pueden respirar tranquilos: no se reformó la Constitución ni se alteraron las bases del sistema previsional.

El plebiscito impulsado por el PIT-CNT no logró el apoyo necesario para derogar los pilares de la reforma de seguridad social aprobada en 1995 y reformada en 2023. El 27 de octubre cerró un proceso intrincado, en el que los uruguayos demostraron una vez más madurez cívica y responsabilidad ante las nuevas generaciones.

La reforma no fue un capricho, sino el resultado de un largo debate en el que participaron los mejores expertos del país, buscando soluciones a un sistema previsional que era insostenible en el tiempo.

La discusión y aprobación en el Parlamento contó con centenares de representantes clave. De haberse aprobado el plebiscito, no solo habría implicado la confiscación del ahorro de los uruguayos, sino también un cambio abrupto en las reglas que rigen nuestra economía y sociedad. Esto habría puesto en riesgo la credibilidad de la República, conocida por su estabilidad económica y política.

Uruguay decidió no caer en la incertidumbre de los populismos ni en aventuras

improvisadas. El sistema de seguridad social sigue vigente, respaldado por las urnas. Pero ¿qué sigue ahora?

Algunos insistirán en reabrir el debate sobre la edad de retiro, el ahorro individual y las AFAP (Administradora de Fondos de Ahorro Previsional), lo cual sería un grave error. El mundo está cambiando rápidamente, y Uruguay no puede quedar atrapado en una discusión ya resuelta.

Hay temas urgentes que requieren atención: pobreza infantil, seguridad pública, salud, inserción internacional, educación, investigación y desarrollo, futuro del trabajo y eficiencia del Estado.

Es momento de cerrar este ciclo de discusiones que comenzó en 1995. Uruguay enfrenta desafíos demográficos, tecnológicos y económicos que demandan adaptación continua. El respaldo al sistema vigente es claro. Debemos avanzar, perfeccionar lo necesario y mantener una visión realista del presente. Reabrir este debate sería un retroceso.

Construyamos sobre los cimientos ratificados y avancemos con la convicción de que estamos preparados para enfrentar los desafíos que vienen. **Dejemos atrás esta discusión y enfoquemos nuestras energías en construir un futuro próspero para Uruguay y su democracia.**

## 1. ¿Cómo se llegó a la reforma que crea el Sistema Previsional Común?

### 1.1 Antecedentes

El punto de partida es el sistema creado en el año 1995 en un contexto de crecimiento del gasto previsional fruto de un desequilibrio actuarial importante y acelerado. Por lo tanto, con la necesidad de lograr resultados en forma rápida. En ese momento el país optó por un modelo que no era común a nivel mundial y que consistía en un esquema mixto donde coexistían dos formas de organizar la seguridad social: capitalización individual y reparto intergeneracional. Pero esta solución no ocurrió sin antes haber pasado un período de discusión que ubicaba a los dos esquemas de financiamiento como antagónicos y no como complementarios.

Ese sistema mixto fue gestionado durante seis administraciones de diferentes partidos entre 1996 y 2023 de los cuales 15 años correspondieron a los partidos que no votaron en su totalidad dicha reforma. Las modificaciones realizadas desde entonces procuraron mejorar la cobertura y la suficiencia. En el primer caso se aprobaron medidas de flexibilización de las condiciones de acceso a las prestaciones y el segundo tiene su expresión en los incrementos en el nivel mínimo de prestación.

Las modificaciones dieron paso a un crecimiento en la cantidad de pasividades y en el gasto en seguridad social. Las proyecciones a futuro de los egresos del BPS (Banco de Previsión Social) en pasividades llevaron a que todos los partidos políticos que enfrentaron las elecciones de 2019 reconocieran la necesidad de encarar el

tema. La pérdida de sostenibilidad en las condiciones vigentes a ese momento hace que la cobertura y la suficiencia propuestas resultaran inalcanzables.

En cuanto al pilar de ahorro individual obligatorio se mantuvo la participación en la gestión de empresas privadas, con una fuerte presencia de República AFAP que es de propiedad estatal. En cuanto a la regulación de la actividad del sector se adoptaron medidas como la fijación de topes en las comisiones de las AFAP y la posibilidad de renunciar al pilar para aquellos que ingresaron voluntariamente por la opción del artículo 8 de la Ley.

También ofician como antecedente previo al año 2020, las reformas en los dos servicios de retiro (Militar y Policial) y en las cajas bancaria y notarial (la profesional había tenido su reforma en el año 2004). En todos los casos se optó por seguir en el esquema de reparto intergeneracional sin integrar estos regímenes al sistema mixto.

Finalmente, la necesidad de una nueva reforma tiene como punto de partida una situación altamente desafiante en la opinión pública. De acuerdo a las encuestas, la población no percibe el desequilibrio y las dificultades que existen para sostener las promesas de pago del sistema. Es más, las encuestas en el año 2021 indicaban que las dos terceras partes de los encuestados consideraba que el sistema le otorga menos o mucho menos de lo que aportan en su vida laboral, cuando la realidad es la contraria.

## 1.2 El paso a paso del proceso de reforma

La Ley de Urgente Consideración crea una Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) y le encomienda la elaboración de un diagnóstico y un documento con recomendaciones al Poder Ejecutivo. Dicha comisión se integró por quince miembros designados por el Poder Ejecutivo que reflejaron la diversidad de las visiones sobre seguridad social y la representatividad de las organizaciones sociales y los Partidos Políticos.

La Comisión se integró y comenzó a funcionar en noviembre de 2020 y el informe de diagnóstico fue aprobado el 19 de marzo de 2021. El trabajo para este diagnóstico convocó a todas las partes involucradas con la seguridad social en audiencias y se hicieron seminarios de discusión con el apoyo de varios organismos internacionales. También se contrataron varios trabajos a investigadores y especialistas locales que alimentaron el trabajo de una secretaría técnica que recopiló toda la información.

A partir del diagnóstico se elaboró un informe de recomendaciones luego de varias jornadas de trabajo de la Comisión y de la Secretaría Técnica. Este documento fue aprobado el 12 de noviembre de 2021, cerrando así un ciclo de diálogo social previo a la instancia de la discusión política.

Toda esta actividad fue documentada, tratada con transparencia y en la actualidad sigue disponible para el acceso público en la web de la CESS ([www.cess.gub.uy](http://www.cess.gub.uy)).

El Poder Ejecutivo encomendó la redacción de un Anteproyecto de Ley a un grupo redactor que lo terminó el 29 de julio de 2022. Esta propuesta fue puesta a consideración de los partidos políticos y de las organizaciones sociales empresariales, de trabajadores y de pasivos. Al mismo tiempo se puso a

disposición de toda la población en la página web de Presidencia.

La discusión política del Anteproyecto llevó a la elaboración de un Proyecto de Ley recogiendo numerosos comentarios y sugerencias. Se llegó a un proyecto que contó con la firma de todo el Consejo de ministros y fue enviado el 20 de octubre de 2022 al Parlamento.

En el trámite parlamentario se trabajó a un ritmo intenso en cada Cámara, recabando los puntos de vista de numerosas delegaciones y jornadas de intercambio con el Poder Ejecutivo. Se aprobó el 28 de diciembre de 2022 en el Senado y el 25 de abril de 2023 en Diputados, con varias modificaciones en ambas instancias, pero manteniendo los principios y la estructura propuesta por el anteproyecto. La ley se promulgó el 2 de mayo de 2023.

Fue un proceso de aprobación que siguió las pautas para un diálogo social recomendadas por instituciones especializadas en la materia como la OIT. El intercambio fue amplio y el proceso se caracterizó por una permanente evolución hacia posiciones que permitieran el mayor consenso. Sin embargo, se lograron mayorías muy justas para los informes de la Comisión de Expertos y en la votación parlamentaria.

## 1.3 Los cambios en la realidad social determinaron la necesidad y la oportunidad de una reforma

El diagnóstico de la CESS se resume en 79 temas que surgieron del diálogo social, del trabajo realizado por el equipo profesional de la secretaría técnica de la CESS, de aportes académicos plasmados en trabajos contratados y en los seminarios locales e internacionales realizados. En términos generales sobresale la sumatoria de elementos de la realidad que están

cambiando y que pautan la necesidad de una reforma del sistema de seguridad social para adaptarlos a los mismos.

Tendencia a la baja en la población. La CESS hizo las consultas a los técnicos locales y realizó jornadas de trabajo sobre demografía, llegando a la conclusión que la baja en la tasa de fecundidad en nuestro país va a llevar a una reducción en la cantidad de habitantes tal como está ocurriendo en otros países del mundo con similares características.

Esta observación se ratificó meses después por las Naciones Unidas (ver World Population Prospects 2022; UN 2023) con proyección incluso más pesimistas que las utilizadas por la CESS porque la población actual que se ubica en 3,4 millones de habitantes pasaría a tener menos de 3,0 millones dentro de cincuenta años (mediados de la década del 70).

Población más longeva con un aumento en la esperanza de vida. La combinación de menor población con la mayor duración de la vida de cada uno de ellos lleva a que la proporción entre personas en actividad y personas jubiladas se modifique. Esta dificultad es sintetizada en la ratio de dependencia entre la población con 65 años y más, dividido sobre la población que tiene entre 20 y 64 años. En el año 2022 la ratio de dependencia se ubicó en el 27% y de acuerdo con las proyecciones de Naciones Unidas pasará al 36% en el 2042, al 52% en el 2062 y al 73% en el 2082.

El equilibrio financiero de los sistemas de reparto depende de esta proporción y esta tendencia hace inexorable una reforma en la edad mínima de jubilación. La edad mínima es el parámetro importante porque los esquemas de incentivos monetarios no alteran la decisión de jubilarse en forma sustancial.

Encarar la reforma en esta primera mitad de esta década permite hacer el cambio en forma gradual. Con la dinámica demográfica

proyectada luego de 2042 y los rezagos con los que se producen los resultados financieros de una suba en la edad o una reducción en las nuevas prestaciones, parece difícil que una reforma dentro de diez años vaya a poder soportar la gradualidad que se le dio a la actual.

La sociedad también presenta cambios relevantes. Hay otros tres procesos de cambio social que pautan la necesidad y la oportunidad de una reforma. El primero es la modificación en el tamaño y la constitución de las familias. Hay una reducción en la cantidad de hijos por familia que es acompañada por una mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo y por lo tanto en la presencia de hogares con dos o más perceptores de ingresos y con menos dependientes menores de edad.

El segundo cambio viene por la evolución en la forma de contratación en el mercado de trabajo. Son cambios paulatinos que modifican la base sobre la que fueron construidos los sistemas previsionales tradicionales.

Antes predominaba la lógica de que el afiliado es un empleado asalariado con carrera laboral en una sola empresa y en la actualidad esto es la excepción en el sector privado. Los avances tecnológicos hacen pensar que esos cambios recién están empezando. Algunas de las manifestaciones de las tendencias observadas es una mayor rotación en puestos de trabajo a lo largo de la vida laboral, más trabajo por cuenta propia con modalidades de trabajo a distancia e incluso a nivel internacional radicados en otro país. Varias situaciones de empleo llevan a que el individuo se parezca más a una pequeña empresa personal que presta servicio a múltiples clientes simultáneamente.

El tercer cambio en la sociedad tiene que ver la necesidad de condiciones de trabajo más flexibles por parte de las personas. Diversos cambios llevan a que esta característica en la

relación laboral sea cada vez más valorada y demandada. Entre estos se destaca que debido a la menor amplitud del hogar se requieren horarios flexibles para soportar tareas de crianza y de cuidados. La capacitación formal ya no ocurre solo al inicio del trabajo y en la juventud, sino que se da a lo largo de toda la vida activa y por lo tanto debe convivir con el trabajo. También se ve un impacto en las entradas y salidas de los puestos de trabajo y la rotación, con pasajes por diferentes formas de cobertura previsional.

Además de los cambios demográficos y del mercado de trabajo hay otros temas, propios de la realidad uruguaya, que fueron tenidos en cuenta en el diseño de la reforma:

La Informalidad en el mercado laboral uruguayo tiene mayor intensidad en la juventud cuando ocurren los primeros años de actividad laboral. En el esquema contributivo de dos pilares esto genera dificultades en la cobertura y la suficiencia ya que la base de una buena cobertura radica en la carrera laboral formal. La densidad de aportación histórica es baja en ciertas edades y categorías laborales, situación que motivó que en el año 2008 se aprobara una ley de flexibilización en el acceso como solución transitoria. El desafío para esta reforma era atacar el problema en su raíz, aumentando los incentivos a una aportación temprana e incrementar la densidad de aportación en general de forma de sostener la cobertura y la suficiencia del sistema.

Una de las principales dificultades del sistema de reparto ocurre por la indexación de las pasividades al índice medio de salarios, en particular para las cajas sectoriales que quedan financieramente expuestas a los cambios de salarios relativos. En el mundo se están dando cambios hacia la indexación por el IPC para evitar estos problemas y dar al mismo tiempo más estabilidad en la capacidad de consumo a los pasivos, pero es

muy difícil modificar la Constitución de la República, aunque sea por el interés común.

Es altamente probable que la indexación al índice de salarios provoque a futuro la necesidad de nuevos ajustes en los parámetros. En efecto, la indexación combinada con la reducción de la fuerza de trabajo proyectada para la economía puede ser en el largo plazo una dificultad adicional. Si la masa salarial mantiene su participación en el valor agregado de la economía y hay una reducción en la cantidad de personas trabajando es inexorable que el salario crezca en términos reales. Por lo tanto, los ingresos quedarán estables al tiempo que subirá el gasto con transferencias a las anteriores generaciones crecientes, ensanchando el déficit del sistema previsional.

#### **1.4 El pilar de ahorro individual necesitaba mantenimiento y actualización**

El sistema mixto surgió desde un principio como una respuesta al enfrentamiento entre dos posiciones antagónicas de estructurar la seguridad social como beneficio definido (solidaridad intergeneracional) o como contribución definida (ahorro individual obligatorio). Es una estructura mixta que tiene muchas virtudes pues las dos formas de financiamiento van juntas, se acompañan y por lo tanto en lugar de competir se complementan. En cada una de estas formas hay atributos que no lo hay en la otra y esto mejora los incentivos de los afiliados. Un aspecto que no es menor es que impactan en diferentes lugares de la economía, el pilar de reparto impacta en la estructura tributaria y el pilar de ahorro individual en los mercados de capitales. Al distribuir la carga en los dos pilares se evitan tensiones en esos puntos de impacto.

Este pilar recién está empezando a madurar demográficamente y las primeras pasividades

que se pagan presentan sesgos y no son representativas. Recién cuando se acerque la madurez del sistema, entre 2040 y 2050, se verán el nivel de suficiencia que se logra con el ahorro individual obligatorio.

En el diagnóstico de la CESS se detectaron algunos aspectos a corregir en este pilar para asegurar mayores pagos. Algo razonable en un sistema nuevo que luego que se pone en marcha se encuentra con la realidad y requiere medidas de perfeccionamiento.

Las condiciones de competencia entre administradoras de fondos previsionales no son perfectas por razones varias y el funcionamiento de la industria deba ser regulado por el Estado. Esa combinación de actividad privada y regulación mostró en los últimos años que funciona bien para lograr los mejores resultados para los afiliados.

El volumen de lo ahorrado es de un tamaño importante en relación con el mercado interno y sería importante poder contar con posibilidades de inversión en otros mercados de capitales. Esta oportunidad, adecuadamente regulada generaría al mismo tiempo una mejora en rendimiento y una reducción del riesgo o de la volatilidad de los rendimientos.

Una de las grandes dificultades en previsión social es la falta de visualización de la cobertura que se está logrando con los aportes y las contingencias que se están cubriendo. Este tipo de problema requiere más y mejor información para los afiliados y eso también se explicita en la Reforma.

La participación del Estado es importante en la actualidad como propietario de la mayor AFAP (República) y como el único proveedor de Rentas Vitalicias Previsionales (BSE). La concentración es riesgosa y en caso de no poder conseguir competidores y condiciones de disputa por el mercado hay que lograr un esquema de regulación independiente de la

gestión de estas empresas de propiedad Estatal.

Las jubilaciones por vejez que se pagan por el sistema al momento de la Reforma tienen una alta presencia de cuentas de ahorro con pocos años de acumulación y por lo tanto el valor promedio es más bajo. En junio de 2024 el valor medio de las 65.302 jubilaciones por vejez era de \$ 9.047. Este nivel va a ir subiendo en las próximas tres décadas hasta que madure el sistema a un nivel proporcional con el de la jubilación por vejez media en el BPS. Para esto hay que considerar que de los aportes que se hacen sobre el sueldo de las personas el 71,6% está destinado al pilar de solidaridad intergeneracional y el 28,4% al de ahorro individual obligatorio.

## **1.5 Las proyecciones del escenario base del sector público alertan futuros problemas**

El equipo técnico del BPS realizó proyecciones para la Comisión de Expertos que realizó el diagnóstico. Una primera proyección fue la del escenario base en el que no hay reforma y se continúa con el mismo sistema. Como parte del gasto público se consideró la evolución del BPS y de los servicios de retiros y pensiones militar y policial y el resultado que se obtuvo fue una evolución creciente en los egresos junto con ingresos que decrecen levemente.

En el caso del BPS, los egresos por concepto de la cobertura de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia arrancan en el año 2025 con un 8,4% del PIB y suben levemente en la primera década al 8,6% en 2035. Esta evolución leve da la idea de la oportunidad de encarar una reforma en este momento en que hay una ventana de tiempo para instrumentarla gradualmente. Más adelante las subas son más pronunciadas, llegando al 9,2% del PIB en 2045, al 10,0% en 2055 y al 10,7% en 2065.

El Servicio de Retiros Militares tiene una evolución de los egresos proyectada relativamente constante en el orden del 1% del PIB a lo largo del tiempo. En el Servicio de Retiros Policiales la tendencia es levemente creciente pasando de 0,6% del PIB en 2025 a 0,8% en 2065.

Por lo tanto, en el escenario base, el sector público pasaría de un nivel de egresos de 10,0% del PIB en 2025 a 12,4% del PIB en 2065 con la consiguiente presión sobre toda la sociedad por los recursos incrementales.

Para poner en contexto el impacto sobre las diferentes generaciones se debe considerar que la situación financiera se hace insostenible sobre el año 2065. En ese caso, van a alcanzar una edad igual a la esperanza de vida aquellas personas nacidas unos años antes de 1980 y van a haber transcurrido su vida antes de que colapse. En el otro extremo se ubican los que llegarán a los 65 años en ese momento y claramente no le podrán pagar lo que se prometía antes de esta Reforma. Estos son los que hoy tienen aproximadamente 20 años y nacieron a comienzos de este siglo.

## 1.6 Las Proyecciones de las Paraestatales encienden luces de alerta

Por fuera del sector público hay tres entidades paraestatales: la Caja de Profesionales Universitarios, la Caja Notarial y la Caja Bancaria. Son instituciones creadas por Ley donde se establece un marco legal de afiliación obligatoria para determinadas personas por su actividad. La gestión es autónoma, aunque cuentan con presencia del Poder Ejecutivo en su Dirección.

Estas instituciones presentaron sus proyecciones y análisis de solvencia a la CESS y al Poder Ejecutivo entre 2020 y 2021. Se trata de tres situaciones complejas pero que son diferentes entre sí. El común

denominador de estas entidades es que tienen encendidas luces de advertencia que es necesario encarar reformas y el plazo para que las mismas tengan efecto no es tan extenso como el que tienen las instituciones del sector público.

La Caja Notarial tuvo su reforma en septiembre de 2019 pero a pesar de la cercanía en el tiempo de esta, las proyecciones por ellos manejadas muestran una realidad preocupante ya que la trayectoria negativa no se corrige en el futuro. De acuerdo con los números presentados en 2020, todos los años para adelante presenta resultados operativos negativos y el patrimonio es consumido en su totalidad aproximadamente en el año 2038.

La Caja Profesional señaló en ese momento que el fondo patrimonial que hoy permite cubrir el déficit operativo se acabaría entre 2029 y 2033, sin perspectivas de observar años con resultados positivos a futuro. La particularidad de esta Caja es que todavía tiene una relación entre activos y pasivos que es alta, fruto de la reforma realizada en el año 2004. El esquema de pagos, aportes y tributos afectados que existe en la actualidad está desequilibrado, al afiliado promedio se le promete pagar más de lo que aporta y de lo que recibe del resto de la sociedad con los tributos destinados a esta Caja. En la medida que el sistema madure, el déficit será cada vez más grande. En las propias proyecciones de la Caja entregadas a la CESS en el año 2020, se esperaba que el déficit pasara del 14,8% de los ingresos en el año 2023 al 36,3% de los ingresos totales en el año 2038.

Estas dos cajas entonces se muestran con déficit crecientes en lo que queda de este siglo. La trayectoria del déficit en la Caja Bancaria es diferente pero no menos preocupante. El déficit empeora mucho en esta década donde hay un aumento considerable de la cantidad de pasivos, situación que se revierte más adelante

mejorando sobre 2040. Esta trayectoria financiera motivó a que la Caja intentara resolver el problema como si fuera solamente financiero. Los dos errores en esta aproximación estaban en que el monto a financiar es muy superior al proyectado por la Caja y el período es muy largo. Un problema financiero de tal magnitud y por tanto tiempo se debería considerar un problema de solvencia y encarar reformas de parámetros en el contrato.

Las proyecciones que presentó la Caja Bancaria en el año 2020 señalaban una necesidad financiera del orden de US\$ 280 millones. Se decía que las reservas financieras a finales de 2023 serían del orden de US\$ 92 millones y que no habría un problema financiero hasta 2026. Luego, varios estudios independientes y los datos de la realidad en los años 2021 a 2023 se encargaron de confirmar que estas cifras eran muy optimistas y la realidad a enfrentar es una necesidad de financiamiento en el orden de los US\$ 1.000 millones.

De las proyecciones de las tres cajas paraestatales surge que necesitan reformas de fondo y ajustes en los parámetros que componen las relaciones entre aportes y prestaciones. En este contexto, el debate que emerge es el de la autonomía y larga tradición de independencia de estas Cajas y si corresponde que la sociedad en su conjunto destine recursos pagando mayores impuestos para sostener estos sistemas que tuvieron y tienen prestaciones que superan las del sistema general del BPS.

## 1.7 ¿Qué faltó para lograr una política de Estado?

El diálogo social ocurre cuando participan sujetos independientes y representativos de variados intereses, involucrados en el diálogo y que actúen con voluntad de resolver las diferencias que puedan existir. El clima de

diálogo por su parte debe permitir lograr un intercambio entre las partes con la pretensión de llegar a construir algo en común. Es el esfuerzo por construir algo en común lo que lleva a que la resultante tenga componentes integrados de todas las visiones.

La integración de la CESS respetó la premisa de que deben participar personas idóneas representativas de variados puntos de vista. A su vez, se armó una secretaría técnica de alto nivel y se contó con el apoyo de varios organismos internacionales, las universidades y los centros de investigación locales para desarrollar actividades de diagnóstico que fueran en profundidad al problema y a la construcción de un mapa de posibles soluciones. Se puede afirmar que fueron consultados todos los que tiene algo de conocimiento e involucramiento en la previsión social.

El clima de trabajo alcanzado fue muy bueno, tanto en el intercambio con las numerosas delegaciones con las que se interactuó, como en el trabajo interno de la Comisión y en la secretaría técnica que la apoyó.

A pesar de que en toda la trayectoria a la reforma se logró un buen nivel de intercambio, los acuerdos se alcanzaron con mayorías más justas de lo esperado para el trabajo realizado. Las principales disonancias surgieron por la siguiente diferencia de enfoque: los integrantes de la Comisión que representaban los puntos de vista del Frente Amplio consideraron necesario remitir su opinión final a la de la fuerza política y los de los partidos de la coalición de gobierno trabajaron con la posición que las negociaciones políticas transcurrirían en el Parlamento. De todas formas, los puntos de potencial acuerdo superan las diferencias y las posiciones disidentes quedaron documentadas por separado y fueron oportunamente difundidas por la propia Comisión de Expertos para que quienes

decidieran sobre la materia tuvieran todos los elementos sobre la mesa.

Se ingresó a la discusión parlamentaria luego de someter a consideración política de todos los partidos un anteproyecto elaborado de forma de recoger las recomendaciones de la CESS. Ese anteproyecto se modificó con las consideraciones políticas recibidas en esos meses y una vez que se llegó a una versión potencialmente aprobable se hizo oficial por el Consejo de ministros y se presentó al trámite parlamentario. El trabajo parlamentario fue intenso y tuvo como plataforma de lanzamiento todo el trabajo

acumulado en este proceso que logró poner sobre la mesa los variados puntos de vista de los cuales se tomaron varios en la discusión en ambas cámaras.

El consenso alcanzado en la Reforma tiene ingredientes de variadas visiones, incluso de inquietudes y aportes de aquellos que luego no lo acompañaron con su voto. Ya hay un trabajo de convergencia que acercó partes en un esquema de diálogo social y que forma parte de una realidad con la que habrá que trabajar de aquí en adelante.

## 2. Principales aspectos de la reforma y las características que tiene el nuevo Sistema Previsional Común

La previsión social es una política de Estado que tienen como objetivo central compensar la pérdida de ingresos cuando ocurren alguno de los siguientes riesgos: la Invalidez, la Vejez y la Sobrevivencia al fallecimiento de un integrante del hogar. Además de esta cobertura de riesgos, se busca otorgar a la sociedad una red de seguridad a través de una asistencia mínima para evitar situaciones de pobreza extrema en aquellos que no pueden llevar adelante actividades remuneradas por vejez o invalidez.

La reforma aprobada no es representativa en forma exacta de ninguna de las propuestas escuchadas a lo largo del diálogo social. Se produjeron concesiones en la búsqueda de los intereses de todas las partes escuchadas, incluyendo de aquellas que no acompañaron con el voto.

Sin ingresar en una descripción punto por punto del Sistema Previsional Común se señalan a continuación los principales aspectos que lo caracterizan tal como se aprobarán en la Ley 20.130.

### 2.1 Integra a todas las personas en un Sistema común por lo que es más justo y sostenible

Desde la reforma de 1996 se persigue el objetivo de lograr un sistema universal. Hay una razón de justicia social en este objetivo pues permitiría el tratamiento de toda la población bajo condiciones similares para el tratamiento de situaciones similares. Adicionalmente, un seguro que maneja simultáneamente varios riesgos como este, requiere de una cobertura conjunta de toda la población para una gestión eficiente. Son muy bajas las probabilidades de que grupos pequeños logren una cobertura eficiente de los riesgos involucrados en la seguridad social y la tendencia internacional es ir hacia la universalización.

La Reforma da un paso importante en la unificación de todas las instituciones en un Sistema Común sobre la base del sistema mixto vigente hasta ahora para el BPS. El esquema mixto aprovecha las virtudes de cada una de las dos principales formas de

financiar la previsión social: Reparto o Solidaridad Intergeneracional (Beneficio Definido) y Ahorro Individual Obligatorio (Contribución Definida).

Además de estos pilares básicos, el Sistema Previsional Común (SPC) cuenta con un pilar cero integrado y una red de contención social no contributiva. Adicionalmente, por encima de la cobertura obligatoria hay un marco institucional para un tercer pilar de ahorro individual voluntario que cada vez es más importante dadas las condiciones de longevidad creciente.

Con la Reforma, todas las entidades administradoras van a converger a este sistema de pilares con criterios y parámetros comunes. Además de la razón de justicia y equidad en el tratamiento, es la mejor forma de mantener un Sistema en contextos sociales con mayor movilidad de sus integrantes. Al mismo tiempo, el fracaso de los esquemas fragmentados lleva a pensar que el tratamiento de toda la sociedad en un único Sistema Previsional es la única forma de que la cobertura y la suficiencia alcanzadas actualmente sean sostenibles.

Uno de los desafíos de diseño que se enfrentó para lograr la unificación fue mantener en funcionamiento todas las entidades administradoras de pasividades en lugar de ir por el atajo de centralizar todo en una institución. Este objetivo se logra en primer lugar generando una convergencia desde un esquema de reparto a otro mixto donde el Estado se hace cargo del período de transición donde la gente pasa a tener identificados parte de sus ahorros en una cuenta individual.

La unificación procura ir hacia un Sistema que genere condiciones similares para toda la población cubierta. Se logran algunos avances en ese sentido al tiempo que se mantiene la historia viva de ciertas instituciones previsionales y se genera un funcionamiento que soporta múltiples

empleos y carreras laborales con rotación en la cobertura.

La uniformidad de tratamiento no es un objetivo que se pueda dar por terminado en esta reforma. Quedaron muchos temas en agenda, algunos con plazos específicos para su tratamiento. Entre los temas a tratar se destaca el régimen de actividades bonificadas, las exoneraciones de contribuciones y las reglas particulares en la Caja rural, el Servicio militar y el Servicio policial. Además, hay cambios que se deben monitorear en su instrumentación como la compatibilidad del trabajo con la jubilación, acumulación de derechos en diferentes cajas y algunas modificaciones en el sistema de ahorro individual obligatorio.

## 2.2 Se mejora el diseño del Sistema

La reforma del año 1995 creó en nuestro país el régimen mixto que entrega los beneficios en forma combinada por dos pilares. Fue un primer paso posible en su momento y en la Ley 20.130 se realizan algunas modificaciones para mejorar su funcionamiento.

En primer lugar, se establece un sistema mixto para todos los nuevos afiliados que operará desde el inicio de cada carrera laboral con un formato de dos pilares. Para las remuneraciones que están por debajo de \$128.410 a valores vigentes en 2024, el aporte personal del 15% se divide 10% para el pilar de solidaridad intergeneracional y 5% para el pilar de ahorro individual obligatorio. Por encima de dicho nivel y hasta \$256.820 todo el aporte se destina al ahorro individual. No es obligatorio realizar aportes por encima de \$ 256.820.

Se introduce la Tasa de Adquisición de Derechos (TAD) para el cálculo de la Tasa de Reemplazo en lugar de la regla por combinaciones de edad y años de servicio. Esta TAD es un porcentaje que multiplicado por los años de servicios va a determinar la

tasa de reemplazo del sueldo básico jubilatorio. En el diseño de la TAD se estableció que aumentara con la edad del afiliado al momento de jubilarse, reconociendo la evolución del equilibrio actuarial en la medida que aumenta la edad al reducirse el potencial período de pagos de la pasividad. Esto mejora los incentivos a postergar la edad de jubilación que de acuerdo con las estimaciones de riqueza previsional marcaban la necesidad de ajuste.

Otro atributo del pasaje a la TAD es que es funcional para resolver situaciones cada vez más comunes de carreras laborales que se inician en una Caja y terminan en otra o pasan por varias instancias de administradores diferentes. En este mismo sentido, en el pilar de ahorro individual, se instrumentaron subcuentas en el fondo de ahorro previsional para reflejar a cada uno de los regímenes a los que se aportó, facilitando la convergencia en un régimen único manteniendo administradores diferentes.

Con esta última preocupación es que se introduce un capítulo entero en la reforma relativo a la acumulación de servicios en diferentes entidades. La reforma elabora reglas por la cual cada año aportado tenga un correlato en la pasividad y no se pierda por no alcanzar los requisitos de los regímenes individuales. Es así como los años de servicio para tener causal jubilatoria se pueden cumplir en diferentes entidades y por lo tanto son años acumulables. Se establece un mecanismo de cómputo de la prestación para que exista justicia y resulte cercano a una réplica de un régimen único, pero con una adecuada distribución de quién se hace cargo de la obligación.

La arquitectura del sistema también se adecuó en el terreno de la compatibilidad entre la jubilación y una actividad remunerada. Detrás de esta modificación hay dos fuerzas importantes. Por un lado, está la necesidad de los regímenes de seguridad

social de dar lugar al envejecimiento activo. Por otro resolver un tema de justicia intergeneracional pues la sumatoria de regímenes hoy determina que para algunos afiliados sea factible trabajar y cobrar una jubilación mientras que para otros no lo es.

La cobertura del riesgo de incapacidad laboral también fue mejorada de forma de eliminar un problema de incentivos que alteraba el funcionamiento del sistema en este pilar de reparto. El régimen jubilatorio vigente al momento de la reforma establecía que una persona con causal podía recibir una asignación del 65% del Sueldo Básico Jubilatorio como jubilación por incapacidad total. Por su parte, la jubilación por edad común a la edad mínima en este régimen es del 45% para alguien con 30 años de servicio. Por lo tanto, de poder ingresar a la jubilación por incapacidad total en lugar de la jubilación común se logra un incremento de 20 puntos porcentuales en la tasa de reemplazo que redundaba en una jubilación 44% superior. Se elimina este incentivo estableciendo la forma de cálculo de la jubilación por incapacidad total de forma similar a la que se utiliza para calcular la jubilación normal.

Para contemplar aquellas situaciones donde la incapacidad deja a un hogar con baja protección, se dispuso un incremento en la tasa de reemplazo de 45% a 65% si el hogar del incapacitado no dispone de medios de vida suficientes para su congrua y decente sustentación y tiene hijos menores de 21 años o con discapacidad a cargo.

### **2.3 Se modifican parámetros de forma de reflejar nuevas realidades sociales y dar sostenibilidad al Sistema**

Los tres atributos principales de un sistema previsional están fuertemente interrelacionados y deben evolucionar juntos pues el progreso de uno o dos de ellos sin el

o los restantes, cualquiera que sea, no prospera. Es más fácil percibir si los objetivos de cobertura y suficiencia se quedan cortos porque ocurren en un instante del tiempo. En el caso de sostenibilidad hay que considerar una condición que ocurre por lo general diferida en el tiempo y la dificultad de percibir si el sistema es sostenible o no está en la esencia de la intervención estatal en seguridad social. Efectivamente, el Estado obliga a todos los que reciben una remuneración a ahorrar para cubrir la falta de ingresos en vejez, invalidez y sobrevivencia porque la gente por sí sola tiene dificultades para tomar una decisión adecuada a lo que necesitan. El Estado tienen que luchar también contra este sesgo en la percepción que si no se corrige lleva a la postergación de resolver los problemas que ocurrirán en el futuro en contra de las demandas que surgen de los problemas del presente.

Las proyecciones de todos los integrantes del sistema previsional uruguayo señalan que el nivel actual de cobertura y suficiencia está insumiendo muchos recursos de la sociedad y si no se modifican los parámetros se van a necesitar más recursos en el futuro y se corre el riesgo de no cumplir con la sostenibilidad.

Además de la preocupación por la sostenibilidad, la realidad social y la búsqueda de dotar con más justicia al sistema llevaron a una serie de cambios de parámetros y en su funcionamiento.

La principal respuesta al problema de sostenibilidad en los esquemas de reparto intergeneracional es mantener una relación entre los años de contribución y los años de recepción de los beneficios. Si aumenta la expectativa de vida y se mantiene la edad de jubilación se pierde esa proporción y eso es lo que ha ocurrido en las dos últimas décadas. Esta reforma actualiza el sistema a la realidad de mayor longevidad de la población y establece una suba gradual de la edad mínima de jubilación.

Hacer la reforma en este momento, permitió una gradualidad pausada y extendida en el tiempo. En primer lugar, se mantuvo el régimen jubilatorio para aquellos que les faltaban menos de 10 años para lograr la edad mínima. Luego, para los más jóvenes se incrementó la edad a razón de un año cada dos años. Recién en el año 2042, la edad mínima de jubilación será de 65 años.

El período entre 2033 y 2042 es el de convergencia de los regímenes y se estableció bajo la regla de proporcionalidad en que cada año que pasa, baja la participación del beneficio a recibir con las reglas del Régimen Jubilatorio Anterior y sube la participación del beneficio a recibir bajo las reglas del nuevo Sistema Previsional Común.

Para el nuevo sistema, se aumentó la edad y acompañando esa edad se fijó una tasa de reemplazo que fuera mejor o igual que la que fijaba el sistema actual. A modo de ejemplo, una persona con 60 años y 30 de servicio en el régimen anterior tiene una tasa de reemplazo del 45%. En el nuevo régimen se fijó que a los 65 años y con 30 de servicios se tuviera también 45% de reemplazo. Este caso es el único en el que la tasa es igual, en la medida que aumenta la edad y los años de servicios, la reforma utiliza tasas de reemplazo superiores al régimen actual para el nivel de edad mínima anterior.

Mecanismo para los futuros ajustes de edad mínima. En la medida que la sociedad siga registrando incrementos en la expectativa de vida se van a necesitar nuevos aumentos en la edad mínima que aseguren sostenibilidad al sistema. La reforma crea instancias de discusión de nuevos aumentos en la edad, siempre con un rezago en el impacto al establecer un período de cinco años para su vigencia. La particularidad es que las discusiones, en lugar de llegar a desfasajes de cinco años se prevé que se hagan cuando ocurran desfasajes de un trimestre. Los posibles cambios que se introduzcan se

anunciarán con impacto luego de cinco años. No será un aumento automático como recomendó la CESS y se planteó en el proyecto de ley, pero se asegura que ingrese en la consideración por el Poder Ejecutivo y Legislativo con un informe objetivo de la evolución de la esperanza de vida de la población y la instrumentación de pequeños ajustes.

El Sueldo Básico Jubilatorio se calcula tomando como referencia el valor sobre el que se aporta al pilar, actualizado por el índice medio de salarios al mes previo a la jubilación. Con la suba de edad mínima de cinco años sería posible aumentar la cantidad de años para calcular el sueldo básico jubilatorio. Al igual que con el mínimo de años de servicio (se mantuvo 30 en lugar de subir a 35) se optó por mantener los mejores 20 años de aportación como estimación central (se podría haber modificado a 25). Se elimina la referencia a los últimos 10 años que hay en la ley 16.713, con lo cual desaparece un incentivo a jubilarse antes en aquellas personas que ven una reducción en su remuneración en los últimos años de actividad.

Cambio en pensiones por sobrevivencia. La realidad social que motivó el desarrollo de la cobertura por este riesgo está cambiando fuertemente. Hay una tendencia decreciente en el predominio tradicional de los hogares donde el hombre trabaja por un sueldo y es el encargado de los ingresos, mientras la mujer gestiona el funcionamiento de este y las tareas de crianza de los hijos. Cuando predominaron estos casos, la intervención del Estado era para generar una cobertura por la pérdida de ingresos cuando fallece quien está encargado de generarlos para el hogar, dejándolo totalmente desprotegido. En la medida que predominan los hogares donde los dos integrantes generan ingresos o con un solo integrante, el problema que preocupaba

a la sociedad en el siglo pasado pierde relevancia.

En el mundo hay una tendencia a acotar estos beneficios que encarecen el sistema sin tener el impacto de otrora. En particular el nuevo estándar es ir hacia una secuencia de pagos temporarios y no vitalicios cuando el beneficiario se encuentra en edad y condiciones de generar ingresos para su sustento.

En Uruguay se modificó el tratamiento desigual para hombres y mujeres estableciendo una convergencia de las condiciones de los hombres a los parámetros establecidos para las mujeres. Se pone énfasis en la condición de no tener otros ingresos suficientes o condición de dependencia o interdependencia. A estos efectos se establece la responsabilidad de controlar la situación para cada entidad y se establece un esquema de presunción de la condición a través del nivel de ingresos de la persona.

## **2.4 Se contemplan situaciones de sensibilidad social**

Desgaste por carrera laboral larga. La suba en la edad mínima de jubilación reconoce que puede haber situaciones de carrera laboral que hayan comenzado a una edad temprana y con alta densidad que superan largamente la cantidad de años de servicios requeridos para una jubilación a la edad normal. Para esos casos se diseñó un esquema por el que pueden jubilarse a una edad inferior a la normal.

Algo similar ocurre con las personas que desarrollan actividades particularmente exigentes a lo largo de su carrera laboral y se les puede hacer más difícil extender el período de actividad previo a jubilarse. En forma acotada a los sectores que en los últimos años parecen tener mayor intensidad

de este tipo de casos y por un período de tiempo en el que se hará una revisión, se aprobó un régimen diferenciado, con menor edad de jubilación.

Otro de los temas que el diagnóstico alertó es el impacto de la maternidad en la carrera laboral de la mujer. Se contempló el caso de las alteraciones en la carrera laboral por razones de maternidad en la mujer. Las asignaciones computables caen en el momento de la maternidad en promedio y en algunos casos son años en los que se sale del mercado laboral. Es así como se faculta a quitar estos años del promedio y por lo tanto las mujeres que tengan hijos o adopten podrán calcular su promedio con menor cantidad de años y sin necesidad de poner en el cómputo aquellos en los que su remuneración se puede haber visto afectada.

La introducción de una tasa de adquisición de derechos por cada año de servicios incrementa el beneficio por maternidad a través del cómputo ficto de un año de servicio para las madres por cada hijo nacido con vida o que se haya adoptado. Este subsidio que ya existía se extiende a los servicios de retiros Militar y Policial y se establece la posibilidad que las tres cajas paraestatales lo hagan en función de sus recursos. En el régimen anterior un año de servicio incrementaba la tasa de reemplazo en un 0,5% y en el Sistema Previsional Común lo hace en 1,5% por lo que el beneficio se triplica con la reforma.

En el caso particular de los hijos con discapacidad severa, la reforma mejora el subsidio anterior computando dos años por cada hijo en esa condición.

Se amplió la cobertura de las pensiones por discapacidad con un adicional a partir de los 45 años y se creó una nueva prestación para las personas con síndrome de Down.

## **2.5 Asegura niveles mínimos de cobertura y al mismo tiempo se**

## **mejora el incentivo a aportar por parte de los afiliados**

El pilar cero anterior tenía un importante problema de diseño que impacta en el incentivo a aportar de los afiliados con menores sueldo. En efecto, al determinar un valor y disponer que todas las pasividades llegaran por lo menos a dicho valor, se elimina totalmente el impacto de aportar en los últimos años con el objetivo de incrementar la pasividad a recibir.

Este problema de incentivos se empezó a tornar más grave en cuanto se incrementó significativamente el valor de la jubilación mínima. Esta suba nunca contó con buen sustento legal pero igual se instrumentó, pasando la jubilación mínima de 1 BPC a 3,05 BPC. Para tener la referencia de este parámetro se pueden comparar este mínimo con el máximo de jubilación en el BPS y se observa que en la actualidad representa el 27%, porcentaje alto a pesar de lo baja que pueda parecer la jubilación mínima.

El suplemento solidario sustituye este esquema de pasividad mínima y lo mejora al sumar al piso mínimo de jubilación un beneficio derivado de los aportes realizados por el afiliado en su historia laboral. De esta forma serán más intensos los incentivos a aportar y hacer carrera en aquellos afiliados que tienen menores niveles de salario básico jubilatorio. De esta forma, se está tratando el problema de la reducción de la densidad de aportación en el último tramo de la vida laboral.

El pilar cero que genera la reforma es muy completo, incluyendo una cobertura para aquellos que no llegan en función de sus contribuciones. Los esquemas de prestaciones no contributivas se instrumentan sobre la base de que el afiliado debe demostrar la carencia de recursos para recibir una prestación. Es la red de contención mínima que siempre caracterizó a nuestro

sistema de seguridad social y que la reforma la acoge en su marco institucional.

## 2.6 El pilar de ahorro individual obligatorio se generaliza

El pilar de ahorro individual obligatorio originalmente se instrumentó como un complemento del pilar de solidaridad intergeneracional por encima de un nivel de remuneración para los afiliados al BPS. Asimismo, se le otorgaba la opción por optar voluntariamente a aquellos que desearan tener el pilar como complemento a través de la opción otorgada por el artículo 8 de la ley de 1995. Un porcentaje alto de afiliados, en el orden del 75, optó por tener un sistema mixto con los dos pilares.

El Sistema Previsional Común hace que este pilar tenga una cobertura general, independientemente del nivel de ingresos de la persona. Por lo tanto, deja de existir la opción y todos ingresan directamente. También se generaliza al incorporar a las cajas paraestatales y a los servicios de retiros militar y policial que seguían exclusivamente con solidaridad intergeneracional.

Al darle el carácter de obligatorio para todas las personas y para los niveles de salarios más bajos, se optó por reducir la participación con relación a la remuneración del aportante. En lugar de dividir el 15% de aporte personal en mitades, como se hacía previo a la reforma, dejó fijada en 5% para el ahorro obligatorio en una AFAP y el 10% restante para solidaridad intergeneracional.

Al dejar de ser opcional, se determinó un período de transición para la eliminación del subsidio que incentivaba el cambio, tal como estaba fijado en el artículo 28 de la Ley 16.713. Esta última medida tiene un impacto redistributivo pues libera recursos que se destinaban a esas pasividades para ser

utilizados en un pilar cero más amplio y generoso.

## 2.7 Mejoran las pasividades que se pagan en el pilar de ahorro individual obligatorio

El pilar de ahorro individual tiene dos fases en el ciclo financiero de la previsión social. La etapa de acumulación de los ahorros que es gestionada por las AFAP hasta el momento de jubilación y luego la etapa de desacumulación, donde las empresas de seguro reciben los fondos ahorrados y entregan rentas vitalicias previsionales. La reforma introduce mejoras en las dos fases de forma que, por cada peso aportado los afiliados obtendrán mayores prestaciones.

### 2.7.1 Mejores pasividades

En primer lugar, este pilar, al ser de capitalización individual, acompaña en forma automática la suba de edad de jubilación por parte del afiliado. Al postergar la jubilación por lo general ingresan más fondos en la cuenta y por otro lado todo lo acumulado se capitaliza por más tiempo. A mayor fondo de ahorro mayor será la renta vitalicia. Del lado del cálculo de la renta vitalicia, también hay una mejora por la reducción del período en el que la aseguradora tiene obligación de pago.

Este doble efecto puede ser significativo. En un período de postergación de cinco años, la acumulación adicional puede representar un 25% más de capital y la renta vitalicia puede ser un 15% superior. Por lo tanto, la jubilación por este pilar si se posterga el retiro desde los 60 a los 65 años, se va a observar una mejora del orden del 40%.

La reforma también procura mejorar la capitalización al introducir bonificaciones e incentivos a formalizar los primeros años de trabajo. Se detecta que la densidad de aportación al ingreso a la actividad laboral es baja. A su vez, la capitalización de esos

aportes es de alto impacto ya que a una tasa del 3,5% real de intereses, para el final de un período de 40 años, lo aportado multiplica por 4 el poder adquisitivo de dichos aportes. Como solución, para los primeros tres años en el mercado laboral, se instrumenta un esquema de comisión de AFAP que va a ser más bajo para el afiliado y el Estado se hará cargo a través del BPS del seguro por invalidez y sobrevivencia, dejando una parte mayor del aporte en el fondo de ahorro previsional.

La reforma introduce un conjunto de mejoras en la etapa de acumulación y en la de des acumulación para lograr que el pilar pague más por cada peso aportado. Se introducen cambios en la cobertura de invalidez y sobrevivencia que hacen que se reduzcan las primas por el seguro colectivo necesario en este pilar. Se toman medidas que bajan la comisión de la administradora. El marco regulatorio y de competencia se adecua para mejorar la rentabilidad lograda por la administradora a lo largo del tiempo. Por el lado de las rentas vitalicias se resuelve el problema de las actividades bonificadas que estaba cargando a todas las rentas vitalicias con un beneficio extraordinario y se ponen restricciones razonables para uno de los problemas de reconfiguración del grupo de beneficiarios de pensión con la exigencia de años mínimos de matrimonio para acceder al beneficio.

### **2.7.2 Mejoras en el derecho de propiedad, un atributo del pilar que complementa al de reparto**

Una de las características diferenciales del ahorro individual obligatorio es la definición de derecho de propiedad sobre los aportes del afiliado, sin apartarse del objetivo previsional. Este carácter es el que le permite complementar muy bien al pilar de solidaridad intergeneracional. En la reforma hay esfuerzos varios por aclarar este derecho de propiedad, en particular en la determinación del uso de los saldos y el

funcionamiento del seguro colectivo en el caso de fallecimiento en actividad de un afiliado. Al tratarse de ahorro previsional no se puede perder el objetivo de su existencia. En la reforma se consagran algunas libertades dentro de este objetivo previsional. La postergación de la edad de jubilación es algo a incentivar y en tal sentido se dispone que aquellos que posterguen al menos tres años el retiro luego de la causal, podrán retirar como capital un equivalente a la rentabilidad de esos tres años. También se introducen facilidades para el retiro del capital en los casos de enfermedades terminales que surjan previo a la jubilación.

### **2.7.3 Mejora la responsabilidad regulatoria**

Al ser un ahorro que es obligatorio por Ley, es responsabilidad del Estado que funcione bien en el interés del afiliado. Por su parte, el afiliado no ejerce con todo su potencial la fuerza de la demanda por la misma dificultad para evaluar riesgos futuros por la que el Estado le obliga a aportar a la seguridad social. Del lado de la oferta, es una industria con economías de escala que hacen también difícil la competencia en toda su potencia. Claramente es un sector que necesita regulación con el objetivo de dar el mejor servicio al afiliado. Se trata de una competencia regulada. En este sentido se destacan las siguientes características de la Reforma:

Se crea la Agencia Reguladora de la Seguridad Social.

Se mantiene la regulación sobre la comisión máxima de las AFAP, mejorando su paramétrica y por lo tanto su funcionamiento.

Se crea la medida de comisión equivalente sobre fondo administrado para las AFAP, lo que permite visualizar mejor el impacto que tienen los costos de administración sobre la rentabilidad del fondo.

Se modifica el esquema de rentabilidad mínima, permitiendo un mejor

funcionamiento de los subfondos y por lo tanto liberando mayor espacio para las inversiones de mayor retorno.

Se reducen barreras a la entrada a nuevas empresas administradoras al permitir adecuar el nivel de la reserva especial a sus objetivos ya que los parámetros vigentes eran altos y sin ningún impacto para el afiliado.

Se legisló buscando darle un papel protagónico a la información para el afiliado, en el entendido que es una de las principales fallas de mercado y se debe ir a una cultura de responsabilidad individual en la toma de decisiones previsionales.

Para lograr más competencia, se mejoró el esquema de asignaciones de oficio. Se establece que, al inicio de la actividad, quienes no elijan AFAP serán asignados a la de menor comisión. Luego del tercer año, se pasa a un esquema donde el criterio es asignar a aquella que esté logrando rentabilidades netas de comisiones haciendo jugar la calidad de la gestión también en la designación.

En el terreno de la actividad aseguradora se buscó crear un espacio al ingreso de empresas privadas en el seguro por invalidez y sobrevivencia que contratan las AFAP.

## 2.8 Mejoras en el marco institucional

Una de las razones por las que los Estados desarrollan la seguridad social es que las decisiones de ahorro para la vejez y las otras contingencias cubiertas que toman los individuos son insuficientes. Hay un sesgo a la baja por la falta de percepción del riesgo que se corre y de los beneficios que tiene cada grado de cobertura de estos. Tomando en cuenta esta situación, la reforma mejora algunos aspectos que hacen a la transparencia, gestión de la información, incentivos de los participantes en el sistema y

la relación de la justicia entre lo aportado y lo recibido.

Se estructuran los recursos del BPS con el formato de Fondos asociados a cada uno de los objetivos de forma de poder visualizar la gestión de estos. Es un cambio en relación con el formato de fondo único que se utilizaba hasta el momento. Este criterio facilitará actividades como medir y evaluar la gestión, rendir cuentas al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. Fundamentalmente, los contribuyentes podrán percibir con más claridad cuál es el resultado final de su esfuerzo financiero.

La Historia Laboral de cada individuo fue una de las incorporaciones de la reforma de 1995 que no se terminó de implementar y es por eso que en el Sistema Previsional Común viene acompañado por medidas para terminar la tarea con plazos determinados. El avance en esta área es relevante para lograr que cada contribuyente tenga una base cierta de medición de sus contribuciones y que le llegue información en el formato adecuado para tomar las principales decisiones previsionales. Esto también permite activar los mecanismos de información y control por los cuales los afiliados pueden empezar a ser parte de la evolución de su cobertura previsional.

En el caso de las Cajas Paraestatales, se pasa al régimen mixto y se establecen las instancias de control y supervisión, buscando establecer indicadores claros y objetivos para medir la gestión y detectar los potenciales problemas para cumplir con las obligaciones a futuro.

Se crea la Agencia Reguladora de la Seguridad Social (ARSS) como un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo con el objetivo de regular y ejercer una supervisión legal y técnica de las instituciones prestadoras de seguridad social. Si bien es designado por el Poder Ejecutivo y depende de su

Dentro del marco regulatorio se mejoró el soporte legal de la supervisión de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, de las actividades previsionales de las Aseguradoras.

Estas mejoras y el fortalecimiento institucional de la regulación son importantes porque tratan uno de los temas de controversia por el que no lograron mayorías:

el requisito de ausencia de rentas extraordinarias en las AFAP.

Otro cambio institucional es la presencia de un ajuste automático y gradual de la edad mínima de jubilación. Es un mecanismo que facilita la introducción de una medida que distribuye mejor la carga intergeneracional y la libera de ciclos políticos al darle más naturalidad y objetividad a su presencia.

## 3. Los resultados esperados de la Reforma

### 3.1 La reforma implica varias mejoras

- El Sistema es más justo

La Reforma implica un avance hacia un sistema universal, sobre la base de la convergencia a una arquitectura común y aplicando parámetros equivalentes para todos los afiliados. Quienes ingresen al mercado laboral desde ahora lo están haciendo en el mismo sistema previsional común con dos pilares, con excepción de los afiliados que ingresen a la Caja Notarial cuyo ingreso se postergó inicialmente por tres años desde la vigencia de la Ley.

También se logra una mayor justicia con la igualación del derecho a trabajar luego de obtener una jubilación para todas las afiliaciones, posibilidad que hasta ahora operativamente era muy difícil de lograr para los aportantes a Industria y Comercio en el BPS, entre otros.

Se introducen mejoras para contemplar la incidencia del período de maternidad en la carrera laboral. A su vez, en la carga de cuidados de hijos con discapacidad también se introducen medidas de asistencia social.

Hay temas que impactan en la justicia del sistema como ser la bonificación de ciertas actividades y la exoneración de las

contribuciones. Lo mismo sucede cuando en las diferentes instituciones hay diferencias en los derechos y las obligaciones de los afiliados. Estas situaciones no se resolvieron en su totalidad en esta instancia, pero fueron agendados para su estudio en comisiones técnicas.

Desde el punto de vista de la justicia también resultó importante que las modificaciones de parámetros como la edad mínima de jubilación entraran en vigor en forma diferida en el tiempo y que su introducción fuera gradual a través de una prorrata entre el régimen viejo y el nuevo. De esta forma, aquellos afiliados con períodos más prolongados de aportación van a tener un menor impacto, el que va a ir procesándose con el tiempo.

- Mejoras en la cobertura

El sistema previsional uruguayo ya contaba con un nivel de cobertura alto y el objetivo perseguido en la construcción del nuevo Sistema fue no afectarlo y en la medida de lo posible mejorarlo. En cuanto a la cobertura de activos hay varias medidas para reducir la informalidad e incrementar los incentivos a aportar a lo largo de la carrera. Se estima que se logrará incrementar la densidad de aportación de forma de mejorar a futuro también la cobertura a nivel de pasivos.

La suba de edad mínima, si se mantiene la cobertura en actividad, mejora las condiciones para acceder a la pasividad pues la Ley mantiene la cantidad de años de servicio requeridos y cuanto mayor es la edad, mayor es la cantidad de años de servicio. La Ley también contempla posibles situaciones de afiliados que no llegan a la causal por tener menor edad que la mínima y carecer de trabajo o capacidad para trabajar.

Se define claramente que todas las personas que desarrollen actividad lícita remunerada, dependiente o no dependiente, dentro del territorio de la República, quedarán cubiertos por el BPS si es que no están comprendidos en otra caja o servicio de retiro. Se define también en forma clara que no corresponde afiliación a más de una entidad de seguridad social por un mismo vínculo o negocio jurídico.

- Una solución al problema de la sostenibilidad financiera

La Reforma implicó un conjunto de medidas que logran una mejora de la sostenibilidad del sistema, manteniendo los altos estándares de cobertura y suficiencia tradicionales del sistema previsional uruguayo. Al mismo tiempo, aprovechó la oportunidad de introducir cambios necesarios sin modificar las condiciones a varias generaciones en edades cercanas a la de la causal jubilatoria. Se evitó el crecimiento desmedido de los egresos del sistema de reparto sin tener que modificar las condiciones para las primeras diez generaciones que lleguen a causal con el régimen actual e instrumentando por los diez años siguientes un esquema de convergencia que proporcionalmente vaya integrando cada vez más las condiciones del nuevo Sistema común.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución prevista por la Asesoría Técnica del BPS para los egresos previsionales en el escenario base y para la reforma.

**Tabla 1. Egresos del BPS**  
*Como % del PIB*

Año	Sin reforma	Con reforma
2025	8,4	8,4
2030	8,5	8,5
2040	8,8	8,3
2050	9,6	8,5
2060	10,4	8,8
2070	10,9	9,0
2080	11,2	9,1
2090	11,4	9,1
2100	11,6	9,1

Cuando se observa la proyección de los egresos con la instrumentación de la reforma queda claro que no se trata de un ajuste a la baja en el gasto. Se consolida el nivel de gasto actual y se hace manejable con relación a lo que sería el escenario donde no se procesa la reforma. El principal efecto es que hace manejable el volumen de egresos entre 2040 y 2050 que es el primer momento difícil. A su vez logra la sostenibilidad para la segunda mitad del siglo, estabilizando el nivel de gasto controlando la tendencia creciente permanente del escenario base.

- Impacto sobre la suficiencia de las prestaciones

La sostenibilidad se logra acompasando la edad de jubilación con las expectativas de vida crecientes. Para esto, la Ley se construyó para que, manteniendo como punto de comparación la edad mínima de jubilación, la prestación no empeorara. Esto determina que no se vea afectada la suficiencia de las prestaciones en el nuevo sistema.

La TAD se fijó en 1,5 a la edad mínima de forma que aquellos que cumplan con los 30 años de servicios como mínimo, logren una tasa de reemplazo del orden del 45% como se obtiene en la actualidad al cumplir los

requisitos mínimos. Si se incrementan los años de edad o de servicios a partir del nivel establecido como condición mínima, las tasas de reemplazo son superiores a las que tiene el régimen de la Ley 16.713 para la misma diferencia con los niveles mínimos.

La suba de la edad mínima mejora en forma automática la pasividad lograda en el pilar de ahorro individual obligatorio al incrementar el monto ahorrado porque se aportan más años y se capitaliza lo ahorrado por un período de tiempo mayor. Asimismo, con más años de edad al jubilarse sube el coeficiente para calcular la renta vitalicia. Al mismo tiempo, las modificaciones en el pilar de ahorro van a mejorar la rentabilidad neta de comisiones, reducir la prima por seguro de invalidez y sobrevivencia e incrementar la renta vitalicia previsional para cada edad.

- Redistribuye y contempla mejor a los que tienen menos recursos

Hay mayor redistribución en la estructura del gasto previsional. Con la creación del suplemento solidario, las pasividades más bajas de aquellas personas que hicieron contribuciones a lo largo de su vida activa mejoran comparada con la situación actual. Este mecanismo resulta en una manera más inteligente de redistribuir porque mantiene vivo el incentivo a ser parte del sistema y aportar por la actividad laboral que se realiza.

- Mejoran los incentivos de las personas en las decisiones previsionales

La estructura del suplemento solidario, donde la prestación crece en función del esfuerzo realizado por el afiliado a lo largo de su carrera de aportes, termina con el desincentivo a aportar cuando la persona está cerca de la edad de jubilación y el monto a conseguir se encuentra por debajo del mínimo. En efecto, en esos casos la tasa impositiva marginal sobre el esfuerzo por generar mayor jubilación es del 100%. Esto quiere decir que se resta todo lo que genera

el afiliado de la prestación para mantener el valor mínimo constante e igual para todos.

Adicionalmente mejora el incentivo a aportar en los primeros años con una reducción de costos en los aportes al pilar de ahorro individual y el diseño del pilar de solidaridad intergeneracional donde el cálculo de la jubilación se hace en función de los años de servicio y una tasa de adquisición de derechos. Esta forma de cálculo levanta el incentivo a realizar los aportes en esos primeros años de actividad laboral. Con el Sistema Previsional Común, tres años más para una persona que se jubila a los 65 años representa un 4,5% adicional en la tasa de reemplazo que es de 45%. Por lo tanto, la jubilación en plata va a ser un 10% superior.

- Hay más flexibilidad con una mayor adaptación a la nueva realidad de la sociedad

La reforma mejora la cobertura cuando los afiliados pasan períodos de su vida laboral donde aportan a diferentes instituciones.

Permite la compatibilidad de la jubilación con actividades remuneradas.

### **3.2 Los puntos controvertidos dentro de la reforma**

- El aumento en la edad mínima de jubilación manteniendo la lógica de los parámetros de reemplazo

El aumento de la edad está reconociendo una realidad objetiva que es la suba en la expectativa de vida de los uruguayos. Se tomaron recaudos en que el aumento sea diferido y no afecte a los que están más cerca de tener causal y una vez que entre en funcionamiento transcurra con gradualidad afectando menos a las primeras generaciones. Esto llevó a que el impacto total no ocurra sino hasta 2043 o lo que es lo mismo para los nacidos luego del año 1977.

Al mismo tiempo se contemplaron algunas situaciones en las que la suba de la edad

puede complicar la trayectoria de vida de las personas y se dispusieron mecanismos de jubilación anticipada. El primero es el de la extensa carrera laboral para aquellos que tengan más de 40 años de servicio y el segundo es para aquellos puestos de trabajo cuyas actividades son particularmente exigentes dentro de la construcción y el sector rural.

- La obligatoriedad del pilar de ahorro individual obligatorio para todos los afiliados sin importar el nivel de remuneración.

Con la reforma todos tendrán aportes al pilar de ahorro individual obligatorio y deja de existir la opción que podían hacer aquellos hasta determinado nivel de remuneración (artículo 8 de la Ley 16.713). Al cesar la opción también se elimina la bonificación aplicada a la base de cálculo en el pilar de solidaridad intergeneracional que se establece en el artículo 28 para los que optaban voluntariamente por el sistema mixto.

En las instancias de diálogo y en el trámite parlamentario, el BPS presentó estimaciones de pasividades en uno y otro régimen para individuos representativos de cada uno de los deciles de ingresos. En las mismas se observan mejoras grandes en los afiliados con menores pasividades (sueldos registrados bajos o reducida densidad de aportación) por el efecto redistributivo del suplemento solidario ya mencionado.

En los casos de pasividades de mayor valor el artículo 28 no operaba, por lo tanto, el cambio normativo no introduce modificaciones sustanciales. Incluso para aquellos con mayor densidad de aportación y por lo tanto con mayor cantidad de años de servicios registrados, la prestación va a ser superior con la reforma.

Finalmente, la zona en la que la respuesta puede tener un matiz en función de los casos es la de sueldos básicos jubilatorios medios

con niveles de densidad de aportación bajo tal que apenas lleguen al mínimo requerido de años de servicio. En dichos casos el resultado dependerá de nivel de incidencia de la bonificación del artículo 28 y el nivel de suplemento solidario a recibir.

Los casos de sueldos básicos medios con densidades de aportes medias y altas reportan comparaciones favorables para el nuevo Sistema. Finalmente, persiste la indeterminación para la conjunción poco probable de pasividades medias donde el afiliado tuvo una densidad de aportación muy baja como para llegar en el entorno de los treinta años de servicios.

Hay elementos en la reforma para evitar este tipo de situaciones con incentivos adecuados a la aportación en los primeros años de actividad laboral y la institucionalización definitiva de la historia laboral y una mejora en la información a entregar a los afiliados a lo largo de su carrera laboral. En la medida que se va viendo lo que se puede obtener mejoran las decisiones en el tema aportación y cobertura previsional.

- La regulación de las actividades de las AFAP, manteniendo la participación de empresas privadas

El financiamiento a través del ahorro individual funciona correctamente cuando hay una adecuada gestión de las inversiones que componen el fondo de ahorro previsional. La mejor garantía para una gestión profesional y sin distorsiones políticas está en la competencia entre varias instituciones. El esquema que se consolidó en Uruguay tiene competencia entre empresas privadas y una empresa de propiedad estatal que a su vez tiene la mayor proporción de mercado.

La centralización de la gestión encierra riesgos mayores en cuanto a la asignación de las inversiones, en particular cuando las

decisiones son tomadas en relación con otros objetivos de gobierno.

El correcto funcionamiento se debe seguir realizando en un ambiente de competencia entre varias empresas, participación de privados y un ente de propiedad estatal. La experiencia demostró que esto no es suficiente y es muy importante la presencia de una regulación que prevenga y corrija los desvíos respecto a la eficiencia que puedan surgir en esta actividad.

- El componente de acumulación en el pilar de ahorro individual obligatorio y la concentración del pago de rentas vitalicias en el BSE

El producto Renta Vitalicia Previsional encuentra dificultades en todo el mundo para generar una oferta amplia de empresas que compitan en condiciones de mercado. En el caso uruguayo, una suma de particularidades en el funcionamiento del pilar hace que ese desinterés comercial de las empresas privadas termine convergiendo a una situación con un único proveedor de rentas vitalicias previsionales que a su vez es una empresa de propiedad estatal (BSE).

Se resolvieron unos cuantos, de los problemas diagnosticados, pero quedan otros en agenda para tratar en la medida que empiecen a crecer fuertemente las prestaciones solicitadas.

### 3.3 Los temas que requieren seguimiento y ser tratados en el futuro

La reforma se alcanzó con determinados consensos dentro de una arquitectura específica con un conjunto de parámetros y reglas de juego. En ese marco se observarán las decisiones de las personas y se verá la evolución del sistema. Por lo tanto, hay temas que requieren un monitoreo y eventualmente requerirán modificaciones futuras. Entre estos temas hay algunos que pueden

comenzar a observarse en el corto plazo y por lo tanto su seguimiento será más inmediato.

Entre estos temas se encuentran los siguientes:

- La pensión por invalidez, en particular en edades en la zona de la causal jubilatoria y la prima del seguro colectivo por invalidez y sobrevivencia que pagan las AFAP.
- Algunos parámetros del pilar 2 como el rendimiento neto y la renta inicial a pagar en renta vitalicias previsionales.
- Adecuada disponibilidad de activos de inversión para el fondo previsional para lograr un mejor balance entre riesgo y rentabilidad. En particular hacer un seguimiento a la pérdida de rentabilidad corregida por riesgo por la limitación a realizar inversiones en activos financieros en el exterior.
- Los parámetros del suplemento solidario.

Las reformas por lo general se introdujeron en forma paulatina y los impactos se comenzarán a observar al menos pasado un período del orden de los 10 años. Aquí surge un conjunto de puntos a prestar atención como ser:

- La caída de ingresos o el desempleo en las personas entre 63 y 65 años.
- El complemento de jubilación con actividad remunerada y el sesgo a las jubilaciones a la edad mínima o a seguir en el mismo empleo.
- La convergencia a una prestación no contributiva a 70 de edad y 15 de servicios
- La suficiencia de las prestaciones de las pasividades en el cuarto quintil.
- La información para los afiliados y la opinión pública sobre el sistema de seguridad social.
- La suba semi automática de la edad mínima de jubilación.
- La indexación al IMS de las pasividades.