

CESS
SESIÓN 33/2021
ACTA RESUMIDA DE ACUERDOS
Viernes 19 de marzo 2021

Lugar de reunión: Plataforma Zoom

Inicio: 15:00 horas

Finalización: 18:00 horas

Integrantes de la CESS presentes: Natalia Aranco, Hugo Bai, José Luis Baumgartner, Elvira Domínguez, Álvaro Forteza, Daniel García, Alberto Lacassy, Gustavo Michelin, Ernesto Murro, Jimena Pardo, Miguel Pezzutti, Gabriel Regalado, Renán Rodríguez, Rodolfo Saldain y Ana Inés Zerbino

Otros asistentes: Daniel Blanc (secretaría técnica), Ariel Cancio (secretaría técnica), Lucía Cohen (comunicación y servicios de apoyo) y Pía Mascari (secretaría técnica).

La presidencia de la CESS mociona aprobar el Informe de Diagnóstico analizado en la sesión del miércoles 17 de los corrientes con los ajustes efectuados durante dicha reunión (Anexo I), por los siguientes fundamentos:

1. El Informe de Diagnóstico muestra que la seguridad social uruguaya tiene muchas fortalezas que se han consolidado en un proceso de construcción histórico, en el que tuvo incidencia el aporte de gobiernos de diverso signo político. Identifica también un conjunto de debilidades y desafíos que deben encararse más temprano que tarde.
2. Su elaboración ha sido producto directo del diálogo realizado durante 34 sesiones de trabajo de la Comisión, acompañado por 20 sesiones en subcomisiones. Todos los integrantes de la CESS han tenido una actitud de activa y genuina colaboración en la conformación de este diagnóstico.
3. La misma actitud se vivió en las 50 audiencias con las más de 45 instituciones y organizaciones interesadas, que aportaron la imprescindible pluralidad de visiones e intereses. El trabajo realizado tuvo fuerte apoyo de todos los ámbitos académicos nacionales y contó con el aporte de expertos e investigadores de todos los organismos internacionales competentes, así como de representantes de entidades previsionales de varios países.
4. Ingresamos en la tercera década del siglo XXI con la convicción de que es necesario revisar diversos aspectos del sistema previsional uruguayo, lo que es un imperativo de los fines públicos de protección social y de justicia en el reparto de las cargas y beneficios entre las generaciones pasadas, presentes y futuras. Múltiples gobernantes han subrayado la necesidad de la reforma en los últimos años. Este informe da evidencia a esa convicción.

Puesta a consideración la moción, SE APRUEBA por 10 votos conformes, existiendo 5 votos no conformes.

Votos conformes: Rodolfo Saldain, Natalia Aranco, María Elvira Domínguez, Álvaro Forteza, Daniel García Zeballos, Alberto Lacassy, Gustavo Michelin, Miguel Pezzutti, Renán Rodríguez, Ana Inés Zerbino.



Votos no conformes: Hugo Bai, José Luis Baumgartner, Ernesto Murro, Jimena Pardo, Gabriel Regalado

Se resuelve asimismo habilitar la presentación de sus fundamentos por escrito a quienes deseen hacerlo, los que se anexarán a las actas en la primer oportunidad posible.

Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo

Informe de la Comisión
de Expertos en Seguridad Social



Agradecimientos

La elaboración del presente informe diagnóstico no hubiera sido posible sin el trabajo de la Secretaría Técnica de la CESS, integrada por:

Ec. Ariel Cancio (Coordinador), del Ministerio de Economía y Finanzas, Soc. Daniel Blanc (Adjunto a la coordinación), Ec. María Pía Mascari, Ec. Pablo Aguirregaray, Ec. Paula Pereda y Ec. Rafael La Buonora, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Dra. Lorena Díaz del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el equipo de la Asesoría General de la Seguridad Social del Banco de Previsión Social, coordinado por la Cra. Adriana Scardino e integrado por: Cra Mariella Lazo, Cr. Nicolás Bene, Cra. Nadya Camerosano y Cr. Alex Fernández, todos con estudios de postgrado y especialización en gestión de fondos de pensión y técnicas actuariales. La Secretaría Técnica estuvo coordinada por el Ec. José Antonio Licandro, del Banco Central del Uruguay, en el período transcurrido entre el 11 de octubre y el 10 de diciembre de 2020.

Corresponde también agradecer la colaboración brindada a la Secretaría Técnica por la Lic. Carolina da Silva y el Ec. Gonzalo Garrido, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Ec. Verónica Meyer, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ec. Juan Benítez y la Ec. Ana Inés Morató, del Ministerio de Economía y Finanzas y por el Ing. Marcelo De Polsi, el Analista Flavio Buroni y el Ec. Juan Siutto, del Banco de Seguros del Estado.

La CESS agradece a la MSc. Lucía Cohen y a la empresa Signo, por su asesoramiento en comunicación.

El Banco Central del Uruguay brindó sus instalaciones y el apoyo logístico para el funcionamiento de la Comisión. Comunicaciones Institucionales y la AGSS del Banco de Previsión Social tuvieron a su cargo el diseño y la maquetación de este informe y la Contaduría General de la Nación la impresión y encuadernación del documento. A todas estas instituciones y a su personal, el agradecimiento por su apoyo y dedicación.

Contenido

Presentación	5
Síntesis ejecutiva.....	17
Prólogo. Hacia un nuevo acuerdo entre generaciones.....	22
Observaciones diagnósticas.....	26
Contexto demográfico	27
Contexto laboral	34
El sistema previsional	39
Arquitectura	39
Cobertura.....	42
Suficiencia.....	49
Sostenibilidad financiera	53
Equidad	58
Parámetros	62
Pensiones de sobrevivencia.....	68
Gobernanza, regulación y supervisión	70
Régimen general	72
Regímenes especiales	81
Régimen de ahorro individual obligatorio	99
Etapa de acumulación	99
Etapa de desacumulación.....	115
Regímenes voluntarios	121
Bibliografía	123
Anexos.....	131
Anexo I - Características generales de los regímenes.....	131
Anexo II – Información comparativa de los regímenes	151
Anexo III – Proyecciones de cajas paraestatales	161
Anexo IV – Régimen de ahorro individual obligatorio.....	167
Anexo V – Prestaciones no contributivas	187
Anexo VI – Pensiones de sobrevivencia.....	199
Anexo VII – Marco normativo básico.....	209
Anexo VIII - Regulación y supervisión de la SS.....	213
Anexo IX - Seguridad social y perspectiva de género	221
Anexo X - Cuidados	231
Anexo XI – Educación y juventud.....	240
Anexo XII – Organización y metodología de trabajo	253
Anexo XIII – Resumen de audiencias	268

Presentación

La Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) fue creada por los artículos 393 y siguientes de la Ley N° 19.889, del 9 de julio de 2020, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, para realizar un diagnóstico del sistema previsional uruguayo y presentarle al Poder Ejecutivo recomendaciones para su reforma.

La CESS está integrada por quince miembros que fueron designados por el Poder Ejecutivo en consulta con los partidos políticos y las organizaciones sociales en función de su idoneidad en temas previsionales, demográficos, económicos y legales, entre otros. La integración refleja la diversidad de visiones con respecto al tema de la seguridad social, tanto de las organizaciones sociales como de los partidos políticos.

La CESS da cumplimiento a la primera parte del mandato legal al presentar este informe de diagnóstico, en los términos y plazos previstos por el artículo 396 de la ley de referencia y Resolución del Consejo de Ministros del 11 de febrero de 2021.

Montevideo, marzo de 2021

Integrantes de la Comisión de Expertos en Seguridad Social



Doctor Rodolfo Saldain - Presidente

Abogado. Expresidente del Banco de Previsión Social (BPS). Coautor de las reformas previsionales de Uruguay (1995) y Costa Rica (1997). Ha sido docente en Universidad de la República (Udelar), Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica y Universidad de Montevideo. Ha publicado decenas de artículos en revistas especializadas y capítulos en obras colectivas sobre aspectos laborales y de seguridad social. Es autor de "Reforma Jubilatoria: El nuevo modelo previsional" (1995) y coautor de "Beneficios Laborales y Seguridad Social en la Reforma Tributaria" (2007), ambos publicados por Fundación de Cultura Universitaria. También es autor de "La era de los nuevos viejos. Longevidad, trabajo y jubilación en el siglo XXI" (2020). Abogado, egresado de la Universidad de la República en 1983, es uno de los principales expertos en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de Uruguay.



Doctora Natalia Aranco

Doctora en Economía por la Universidad de New South Wales, Australia y Máster en Economía por la Universidad de Montevideo (Beca a la Excelencia Académica). Se especializa en las temáticas relacionadas al envejecimiento y su relación con la salud, las pensiones, y los cuidados de largo plazo. Trabaja como consultora en la División de Protección Social y Salud del Banco Interamericano de Desarrollo y ha participado en proyectos para la Oficina de Evaluación Independiente del Banco Mundial. También tiene experiencia en el ámbito privado, en el que trabajó por diez años en la multinacional Willis Towers Watson, coliderando el equipo local de salud y pensiones.



Economista Hugo Bai

Economista egresado de la Udelar, Máster en Dirección y Gestión de Planes y Fondos de Pensiones en la Universidad de Alcalá. Realizó los cursos: “Nuevos Retos de la Seguridad Social en América Latina y El Caribe” (OIT), “Trabajo actuarial para la seguridad social” (AISS) y “Gestión de inversiones financieras para inversores institucionales” (BPS). Es asesor económico e investigador en el Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT e integra el Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS. Además de especializarse en Seguridad Social, se enfoca en mercado de trabajo y negociación colectiva. Fue docente en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y de Derecho. Es docente en instancias de formación sindical nacionales e internacionales. Realizó consultorías para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y para la OIT. Expuso en eventos nacionales e internacionales y es autor del artículo “Análisis crítico del régimen de ahorro individual: hacia un modelo más solidario y sin lucro”, publicado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).



Dr. José Luis Baumgartner

Es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Udelar (1991). Desempeñó diversas funciones en la Caja Notarial de Seguridad Social, entre ellas, abogado en la Asesoría Letrada de la Caja (1993-2011) y Asesor Letrado Jefe (2011- actualidad). Fue consultor por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para participar en la elaboración del anteproyecto de ley modificativo del régimen de la previsión social policial (octubre de 2005), asesor en seguridad social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2006-2013), Director Nacional de Seguridad Social del MTSS (1° de marzo de 2015 al 29 de febrero de 2020). Expuso y asistió a diversos cursos y seminarios a nivel nacional e internacional sobre temáticas de seguridad social. Integró el Grupo de Investigación en Seguridad Social del Instituto de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Udelar (2009 – 2010). Publicó artículos e informes sobre seguridad social en diversas revistas.



Contadora María Elvira Domínguez

Contadora Pública, Lic. en Administración, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Udelar), Máster en Dirección de Empresas de Salud (IEEM, 2002), Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social (Universidad de Alcalá, 2008), Programa de cuestiones de género y lucha contra la discriminación (Centro de Formación de OIT, Turín, 2015). Electa Directora en Representación de las Empresas en el BPS en 2006, 2011 y 2016. Representa a las Cámaras Empresariales en el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, 2014. Vicepresidenta de la Comisión Americana de Salud, Seguridad y Bienestar Social del CISS (2011- 2013). Delegada alterna del sector Empleador Industria (2006 -2020). Representa a las empresas en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (2008 y 2018). Prof. ag. Grado 4 del Depto. de Administración de CCEE (1999-2019), docente en IEEM. Asesora en Ministerio de Transporte y Obras Públicas (2005-2006).



Doctor Álvaro Forteza

Profesor del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar). Es Ingeniero Agrónomo de la Udelar, Máster en Economía del CIDE, México y Doctor en Economía por la Universidad de Gotemburgo, Suecia. Tiene numerosas publicaciones en revistas arbitradas y capítulos de libros en temas de Seguridad Social. Ha sido consultor del Banco Mundial en temas previsionales en repetidas oportunidades, con experiencia en más de diez países de América Latina y el Caribe. Además, ha sido consultor ocasional de CEPAL y OIT.



Escribano Daniel García Zeballos

Escribano Público, egresado del Programa de Formación “Seguridad Social en el Cono Sur”. Es Director Nacional de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, fue delegado del Partido Nacional en el Diálogo Nacional de la Seguridad Social (2011-2014) e integró el Grupo de Estudios Tributarios de la Seguridad Social de la Universidad de Montevideo (2004-2007). Fue Director de la Asesoría de Seguridad Social del MTSS (1997-2005) y fue Docente de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República. Fue consultor de la OPP (2001-2002), del Programa de Reforma de la Seguridad Social (1997-2000) y del BID. Integró la Comisión Interpartidaria de Técnicos (1991-1992) para el análisis de situación y perspectivas financieras del sistema de seguridad social.



Contador Alberto Lacassy

Es Contador Público de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Fue funcionario del Banco de Seguros del Estado (1980-1987). Es Asesor de Organismo Previsional desde el año 1987, habiendo participado en diferentes procesos de elaboración de proyectos de reforma (1996-2002-2018). Ha participado en congresos nacionales e internacionales de Seguridad Social, organizados por la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).



Economista Gustavo Michelin

Economista, asesor de la Dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Máster en Economía en la Universidad del CEMA. Docente en la Licenciatura en Economía y en el Máster en Dirección Financiera en la Universidad ORT. Integró la Comisión de Seguimiento de la Reforma de Seguridad Social entre 1995 y 2000 y fue consultor del BID para estudios sobre la Seguridad Social en Uruguay.



Maestro Ernesto Murro

Maestro de Primaria de 1970 a 1972. Fue dirigente sindical de 1983 a 1992, representante de los trabajadores de la industria de la madera en el PIT-CNT, tras años de trabajar en la maderera SAMIC Río de la Plata. Fue Director Representante de los Trabajadores en el BPS de 1992 a 2001 y apoyó el plebiscito de reforma jubilatoria de 1989. Fue Presidente del BPS de 2005 a 2015, nombrado por el entonces Presidente Tabaré Vázquez, cargo que volvió a ocupar durante el gobierno de José Mujica. En 2012 es electo Presidente de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social y Ministro de Seguridad Social y Trabajo durante el segundo mandato de Vázquez, de 2015 a marzo de 2020.



Economista Jimena Pardo

Licenciada en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Udelar). Máster en Dirección y Gestión de Planes y Fondos de Pensión (OISS, Universidad Alcalá de Henares, España y fundación CIFF). Realizó diversos cursos de especialización en Seguridad Social y Seguros, de organismos como la OISS, la UNED y la CISS/CIESS, así como una especialización en Ciencias Actuariales (Edición 2017) de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Asociación de Aseguradoras de Chile. Asimismo, se especializó en Métodos Cuantitativos Aplicados a la Economía (Universidad ORT/CINVE) y de manejo de Stata y R. Es Asesora Económico-Actuarial de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios. Fue Directora y Vicepresidenta de República AFAP (2006 a octubre 2020). Docente universitaria desde 1995, es Profesora Adjunta (Gr. 3, efectiva) del Depto. de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (Udelar).



Dr. Miguel Pezzutti

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Udelar (1995). Es Profesor Adjunto de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Es profesor de Contribuciones Especiales de Seguridad Social en la Maestría en Tributación de la Universidad de Montevideo y en la Especialización en Derecho Financiero de la Facultad de Derecho de la Udelar. Fue miembro fundador del Grupo de Investigación de Tributos de la Seguridad Social en el ámbito de la Universidad de Montevideo. Posgraduado en Fundamentos de Derecho Público Global por la Universidad de la Coruña y miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Es autor de diversos artículos en materia de contribuciones especiales de seguridad social, organización administrativa y procedimientos administrativos publicados en libros y revistas técnicas. Desde 2001 es socio en Pescadere/Peri/Pezzutti – Abogados; en dicha calidad ha asesorado externamente a la Representación Empresarial en el Directorio del BPS.



Economista Gabriel Regalado

Licenciado en Economía por la Udelar. Funcionario del BPS. Desde el año 2018, se desempeña como asesor en temas económicos del representante de los jubilados y pensionistas en el Directorio del BPS, Sixto Amaro. Anteriormente, cumplió funciones en ASSE, División Costos, y en la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar, en el área presupuestal.



Doctor Renán Rodríguez

Es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales y Escribano Público, egresado de la Udelar. Experto en materia electoral y en Seguridad Social, ocupó cargos de Dirección en los Registros Públicos y gerenciales en la actividad privada. Tuvo un rol protagónico en la Reforma de la Seguridad Social de 1995 durante el segundo mandato del Dr. Julio María Sanguinetti. Fue Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 1985 a 1989. Se desempeñó como Vicepresidente de la Corte Electoral de 1996 a 2010. Participó de conferencias a nivel nacional e internacional sobre Seguridad Social y Derecho Electoral. Además, redactó diversas leyes y decretos al respecto.



Economista Ana Inés Zerbino

Economista por la Udelar, MBA por la Universidad de Montevideo (UM), alcanzó el Nivel II del CFA. Fue profesora de Finanzas de carreras de grado y de la Certificación en Finanzas de la UM. Fue Gerente de Inversiones de República Afap por 10 años, donde creó el Departamento de Estudios, liderando los principales procesos de calificación y valuación de empresas y proyectos, así como la investigación en temas financieros, incluyendo el desarrollo del índice referente de riesgo país UBI. Fue Gerente Financiero de Pronto! donde lideró la primera emisión de un Fideicomiso Financiero de Oferta Pública y Co-Gerente General y Gerente de Tesorería del Scotiabank Uruguay. En 2013 cofunda InCapital. Fue disertante y participó en seminarios sobre Inversiones de Fondos de Pensión y Mercado de Capitales. Es mentora de la Red Emprendedora de Endeavor y miembro de la Academia Nacional de Economía.

Secretaría Ejecutiva de la CESS

Fernanda Milans, Secretaria Ejecutiva

Licenciada en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Udelar). Magíster en Economía Ambiental y de los Recursos Naturales por la Universidad de Toulouse (Toulouse School of Economics). Docente de Economía Agropecuaria y de los Recursos Naturales en la Licenciatura en Economía de la Udelar y en el curso de Economía Circular del MBA de la FCEA (Udelar). Es experta en el área de Articulación Productiva de la Agencia Nacional de Desarrollo y se desempeña como asesora técnica del Partido de la Gente en el Parlamento del Uruguay.

Secretaría Técnica de la CESS

Ariel Cancio, Ministerio de Economía y Finanzas - Coordinador

Licenciado en Economía por la Udelar, candidato a Magíster en Economía por la Facultad de Ciencias Sociales (Udelar). Es docente de Macroeconomía en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Udelar). Integra la Asesoría Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas desde 2015.

Daniel Blanc, Comisión de Expertos en Seguridad Social - Adscripto

Daniel Blanc es licenciado en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay. Ha trabajado como asesor técnico para el Banco de Previsión Social y la Administración de Educación Pública, y es consultor independiente de análisis de datos. Ha sido docente de diversas asignaturas en la Universidad Católica, Instituto CPE y Plan Ceibal. Ha escrito trabajos académicos sobre comunicación y envejecimiento.

Síntesis ejecutiva

El diagnóstico que se presenta a continuación muestra que la seguridad social uruguaya tiene muchas fortalezas que se han ido consolidando en un proceso de construcción histórica, en el que tuvo incidencia el aporte de gobiernos de diverso signo político. Pero también identifica algunos desafíos que deben encararse más temprano que tarde.

En primer lugar, si bien Uruguay tiene niveles de protección social en la vejez buenos en comparación con otros países de la región, tiene algunas deficiencias y, sobre todo, enfrenta algunos riesgos derivados de cambios que se están produciendo en la población, la tecnología y el mundo del trabajo. A través de la suma de distintos programas se ha logrado que los sectores más vulnerables tengan hoy una protección razonable, pero el país carece todavía de un programa universal e integral de protección social que se adecue en forma flexible a las condiciones cada vez más cambiantes de la sociedad y el mundo del trabajo.

En segundo lugar, el país tiene varios programas de seguridad social insuficientemente integrados y, algunos de ellos, pobremente regulados y supervisados. Estas debilidades institucionales contribuyen a generar inequidades, rigideces, fallas o lentitud en la detección de problemas y vulnerabilidades de los programas. Uruguay tiene capacidades políticas más que suficientes para encarar una reforma que fortalezca decididamente la institucionalidad de la seguridad social del país, de tal manera de robustecer su sistema de protección social.

En tercer lugar, los diagnósticos y las propuestas de reforma de los regímenes previsionales no pueden perder de vista el panorama más global de la protección social. Los programas previsionales han contribuido decididamente a que la pobreza hoy sea relativamente reducida entre los adultos mayores. Sin embargo, hay algunos elementos que deben atenderse.

Por un lado, las nuevas exigencias asociadas a necesidades crecientes de cuidados. Los procesos de envejecimiento, la redefinición de las familias, la incorporación creciente de las mujeres al mercado de trabajo y la redefinición de los roles domésticos tradicionales hacen aconsejable seguir avanzando en la agenda de cuidados.

Al mismo tiempo, no puede perderse de vista que la incidencia de la pobreza es hoy diez veces mayor entre los niños que entre los adultos mayores. Las nuevas realidades desafían el acuerdo entre generaciones implícito en los programas previsionales. Éstas y otras áreas centrales de las políticas sociales demandarán decisiones políticas difíciles y recursos financieros. El desafío es usar eficazmente esos recursos, inevitablemente limitados, para articular propuestas equilibradas, que permitan al país seguir avanzando en un proceso de desarrollo sostenible e integrador.

Por último, la sostenibilidad financiera es un requisito de cualquier propuesta seria de reforma. El adecuado balance entre los objetivos de un sistema de seguridad social es un elemento de fundamental importancia a la hora de evaluar el diseño del sistema. Una cobertura tendiente a la universalidad, niveles de beneficios adecuados y la sostenibilidad del sistema, constituyen objetivos que deben atenderse en forma conjunta.

A continuación, se hace una síntesis de los principales elementos del diagnóstico que se profundizan más adelante:

- (i) El sistema presenta tasas relativamente altas de **cobertura**:
 - i. La cobertura en la etapa pasiva (población de 65 años y más) es prácticamente universal.
 - ii. La cobertura de la población activa se ubica en el orden del 80% y la informalidad es la más baja de América Latina.
 - iii. Se ha avanzado en la protección social de las mujeres a través de la implementación del cómputo ficto por hijo y otras medidas, principalmente en lo referente a la formalización del trabajo doméstico.
- (ii) En cuanto a la adecuación o **suficiencia** de los beneficios, los valores están alineados con los observados en países de similar contexto demográfico y tradición de protección social:
 - i. La tasa de reemplazo se ubica en el entorno de 60% del salario de referencia, con valores que superan el 120% entre los quintiles más pobres.
 - ii. La incidencia de la pobreza entre los mayores de 65 años fue de 1,8% en 2019, diez veces menor que la pobreza infantil.
- (iii) La **dinámica demográfica** del país genera presiones tanto en los sistemas de beneficio definido (BPS y demás subsistemas estatales y personas públicas no estatales) como en los de cotización definida (AFAP y empresas aseguradoras):
 - i. En los primeros genera problemas de sostenibilidad y justicia entre generaciones, dado que poblaciones activas más pequeñas deberán financiar generaciones de jubilados cada vez más grandes y por más tiempo.
 - ii. En los segundos genera problemas de suficiencia, ya que el ahorro acumulado deberá financiar más años de retiro. Las opciones de ahorro voluntario tienen elementos de diseño que no las hacen atractivas, por lo que no están aportando a superar esta situación.
- (iv) El **mercado laboral** está siendo objeto de cambios cuyos impactos aún son difíciles de evaluar. Las relaciones de empleo tradicionales, en relación de dependencia y de duración indefinida, base de los sistemas previsionales contributivos que predominaron en el siglo XX, estarían en un proceso de continua disminución de su participación en el empleo total. Aunado a ello se verifica una alta fragmentación de las historias laborales de un número relevante de trabajadores, fundamentalmente del sector privado y de bajos ingresos, con predominio femenino, lo que podría derivar en un problema de cobertura a atender. El impacto de la pandemia en el mercado laboral está acelerando procesos de cambio estructural asociados a la incorporación tecnológica con innegables consecuencias en la seguridad social.
- (v) Los cambios demográficos y laborales mencionados más arriba hacen aconsejable repensar los mecanismos de protección social en la tercera edad, particularmente para los sectores más vulnerables. En el mundo, parece estar surgiendo un consenso en torno a la necesidad de atender estos segmentos de la población con programas que tengan un fuerte componente no contributivo y que se integren en forma flexible a los programas contributivos, evitando cortes abruptos en las condiciones de acceso a las prestaciones.

- (vi) La maduración del componente de ahorro individual incorporado en 1996 permitirá una mejor **distribución intergeneracional del financiamiento** de los beneficios, una parte autofinanciada mediante ahorro personal y otra mediante transferencias de los trabajadores activos hacia los beneficiarios.
- (vii) La **heterogeneidad de derechos y obligaciones** entre los diferentes regímenes, incluso al interior del BPS, significa que cada peso aportado genera beneficios de diferentes cuantías y características, según el sector de que se trate. Igualmente, la posibilidad real de continuar trabajando luego de la jubilación también difiere entre sectores de afiliación. La ley que intentó flexibilizar la incompatibilidad de la percepción de jubilación y trabajo y la que creó un esquema de retiro parcial han tenido muy escasa aplicación.
- (viii) Todos los regímenes previsionales vigentes en el país, incluso los recientemente reformados, presentan **debilidades**, tales como desequilibrios actuariales, rendimientos desiguales y problemas de sustentabilidad de diferente entidad.
- (ix) El **gasto público previsional** alcanzó a 11,1% del PIB¹ en 2019 (9,2% corresponden al BPS, 1,2% al servicio de retiros militares, y 0,7% a retiros policiales). Sin un cambio en los parámetros, se proyecta que esta cifra llegue a 13,5% en 2070 (11,6%, 1,0%, y 0,9%, para BPS, militares y policial respectivamente). Son valores altos en la comparación internacional.
- (x) La **edad mínima de acceso** a las jubilaciones no ha acompañado las ganancias en esperanza de vida y se ha mantenido estable en las últimas décadas. Actualmente supone una sobrevivencia de 22,5 años y se estima que hacia el 2070 esta cifra llegue a 27,1 años. En algunos colectivos, ya sea por las propias reglas del sistema que permiten retirarse a edades más tempranas (como militares, policías, docentes), o por la existencia de mayores esperanzas de vida (como en cajas paraestatales), este período puede ser aún mayor. Una característica del aumento de la esperanza de vida es su heterogeneidad en razón de sexo y nivel socioeconómico.
- (xi) El análisis del **desempeño en materia distributiva** muestra que el sistema tiene aspectos a corregir. Si bien existe un conjunto de dispositivos tendientes a mejorar el funcionamiento del sistema desde la perspectiva de la equidad, buena parte de los subsidios explícitos e implícitos existentes no se encuentran adecuadamente focalizados.
- (xii) La mayor parte de las jubilaciones y pensiones contributivas del país tiene hoy un **financiamiento híbrido**, que suma a las contribuciones especiales de seguridad social recursos provenientes de la recaudación de impuestos o prestaciones pecuniarias sobre materias gravadas diferentes del salario del colectivo de que se trate. En muchos casos, esto es intencional y responde a definiciones de política, como es el caso de las jubilaciones mínimas. En otros casos, responde a la necesidad de cubrir desequilibrios que se produjeron entre los aportes y los beneficios.

¹ Todos los cálculos que se presentan en relación al PIB en este informe se realizan tomando el nivel del mismo correspondiente a la Base 2005.

- (xiii) Los regímenes de **bonificaciones** de servicios no se han revisado con la periodicidad prevista.
- (xiv) Las **exoneraciones** de aporte patronal jubilatorio reducen las aportaciones patronales que percibe el BPS en cerca de 26% de su recaudación potencial.
- (xv) Persisten desafíos para dotar a los **registros de la historia laboral** de plena eficacia para el cómputo de años de servicios. La mejora y plena operatividad de estos registros contribuiría al paulatino debilitamiento de otras formas de acreditación de servicios menos confiables.
- (xvi) El diseño de las **pensiones de sobrevivencia** podría no estar acompañando los cambios en el rol de la mujer en la sociedad. Se vuelven permanentes a edades relativamente tempranas; además, los requisitos de acceso difieren entre hombres y mujeres, con un tope de ingreso marcadamente elevado y rígido en el caso de estas últimas.
- (xvii) El régimen general del BPS que surge de la Ley 16.713 de 1995 tiene aspectos de difícil comprensión para el público no especializado. En particular, resulta compleja la evaluación de la **opción de afiliación al régimen de ahorro individual**, prevista en el artículo 8 de la ley. Esta complejidad puede haber generado opciones inadecuadas en algunos casos y ha elevado los costos del sistema por requerir intervención de la fuerza de venta de las administradoras.
- (xviii) La experiencia de 25 años de funcionamiento del régimen de ahorro individual obligatorio evidencia que la regulación debe fijar un máximo a las **comisiones cobradas por las administradoras**. Éstas se redujeron siguiendo el cronograma legal y se ubican actualmente en el valor máximo permitido con relación a la de menor costo.
- (xix) En cuanto a las **inversiones**, el elenco actual de activos elegibles previsto en el marco legal implica una concentración en el riesgo doméstico y títulos de renta fija. Además, la existencia de solamente dos subfondos se evidencia como una limitación para lograr mejores rentabilidades, especialmente para los afiliados de menor edad. Las perspectivas en materia de tasas de interés internacional implicarán una tensión adicional para el logro de buenas rentabilidades.
- (xx) La forma en que se ha regulado la **rentabilidad mínima** de los fondos ha reducido los incentivos de las administradoras para diferenciar sus portafolios (“efecto manada”), limitando la competencia.
- (xxi) Los **seguros previsionales** constituyen un desafío para las aseguradoras, debido a la existencia de importantes riesgos sistémicos. Entre los principales cabe destacar los riesgos de longevidad, los derivados de la indexación de las rentas vitalicias al índice medio de salarios, reconfiguración de los núcleos familiares y regulatorio, entre otros. Las emisiones en Unidades Previsionales para mitigar el riesgo de moneda podrían enfrentar límites derivados del tamaño que alcanzará la cartera previsional cuando madure el sistema, según han advertido los servicios técnicos del BCU.
- (xxii) El mercado de seguros previsionales evolucionó hacia un monopolio de hecho del Banco de Seguros del Estado, dado que las aseguradoras privadas dejaron de ofrecer los dos

productos previstos en la ley, el seguro colectivo obligatorio de invalidez y fallecimiento en actividad, que obligatoriamente deben contratar las AFAP, y las rentas vitalicias que deben contratarse al momento de jubilarse. No existirían incentivos para que las aseguradoras privadas tomen los riesgos existentes y retornen a este mercado.

- (xxiii) Existen diversas instituciones estatales que tienen competencias de contralor de las instituciones de seguridad social. Sin embargo, no existe una entidad que tenga a su cargo la **supervisión y regulación** del sistema como tal, con capacidad operativa adecuada a la función. Como consecuencia, la rendición de cuentas es débil en amplios segmentos del sistema.

Prólogo

Hacia un nuevo acuerdo entre generaciones

Nuestro país es reconocido como líder en protección social en la región. La seguridad social, derecho humano fundamental, ha sido un instrumento central de integración y cohesión de nuestra sociedad. Éste logro resulta del esfuerzo de muchas generaciones y descansa sobre las espaldas de las futuras. El desafío de preservarlo y adecuarlo a las nuevas realidades requiere la certeza de que las promesas se puedan cumplir y que todos tengan en forma justa un acceso adecuado a los beneficios.

Es habitual que se considere que el sistema previsional se basa en un acuerdo o pacto implícito entre generaciones. Sobre finales del siglo XIX y principios del XX, situaciones que habían sido atendidas por las familias o por instancias informales de diversa naturaleza pasaron a ser responsabilidad prioritaria de políticas públicas. Los entornos familiares fueron disminuyendo su rol de proveedores del sustento material durante la vejez y de cubrir los demás riesgos previsionales. Los más privilegiados ahorraban lo que podían y como podían, asumiendo riesgos múltiples. Pero para las grandes mayorías, caer en la pobreza no era una excepción cuando menguaban las capacidades laborales o fallecía quien proveía el sustento familiar.

Los seguros sociales fueron la respuesta institucional a esa realidad. Tenían dos objetivos: evitar situaciones de pobreza y sustituir, en cierta proporción, los ingresos laborales por beneficios previsionales.

Uruguay en 1896 creó el primer esquema jubilatorio que recogió el modelo de los seguros sociales. La conocida como “Ley Ciganda” dio cobertura jubilatoria al magisterio desarrollado a partir de la reforma escolar varelana. A partir de 1904, se consolidó la cobertura de los trabajadores del sector público y en las dos primeras décadas del siglo XX quedaron sentadas las bases de un sistema de protección que se transformó en parte de la idiosincrasia uruguaya y en una referencia internacional. En la Constitución de 1934 se incorporó una disposición que garantiza retiros adecuados frente a distintas contingencias que acaezcan a trabajadores dependientes y no dependientes.

El mundo era joven

La solidaridad entre generaciones se materializó en el sistema previsional: mediante transferencias de las generaciones en actividad hacia las mayores, que ya habían cumplido su ciclo laboral, se les hizo partícipes de la prosperidad que habían ayudado a construir.

El financiamiento de los regímenes previsionales sobre la marcha, conocidos como de reparto, permitió el acceso a los beneficios de forma muy rápida, sin necesidad de extensos períodos de acumulación de fondos.

En los sistemas de reparto, los beneficios se financian con los recursos que aportan quienes están trabajando en cada momento. De igual manera, quienes están en actividad tienen la expectativa de que ocurra lo mismo cuando llegue su jubilación. No existen reservas (ahorros) que respalden las obligaciones en curso de pago y los derechos en proceso de generación. A lo sumo puede haber algunas reservas que permitan sortear algún período de dificultad transitoria.

Este método financiero permitió la rápida cobertura de la población ya mayor, que había generado muy pocos derechos, o ninguno, para financiar las necesidades de su vejez. Las generaciones que habían cimentado el progreso no podían ser dejadas atrás. El crecimiento demográfico y económico facilitó que generaciones jóvenes más numerosas, que se beneficiaban con mejores condiciones de vida, mejor salud y mejor educación, apoyaran a las generaciones mayores que lo habían hecho posible.

Entonces el mundo era joven. Hacia mediados del siglo pasado la población en Europa Occidental crecía a razón de un 1% anual y en América Latina y el Caribe a razón de casi 3% (hoy lo hacen al 0,19 y 0,87%, respectivamente). Durante las décadas de 1950 y 1960, Uruguay crecía por encima del 1% anual (hoy lo hace al 0,3% aproximadamente). Sin embargo, salvo en regiones muy lejanas, hoy la población dejó de crecer. Desde 2010, 27 países o áreas han experimentado una reducción de sus poblaciones. Uruguay ingresaría a ese club en unos 20 años.

También ha cambiado la estructura de edades de la población. La relación entre las personas de 65 y más sobre las personas de 15 a 64 años en los países europeos es hoy de algo más del 30%, el doble que medio siglo atrás. En Uruguay, en 1950 había casi 8 personas de entre 15 y 64 años por cada persona de 65 y más años. Hoy son 4 y en 2050 se estima que serán menos de 3.

El estancamiento económico uruguayo de mitad de siglo XX

Los historiadores económicos ubican hacia mediados de la década de 1950 el inicio de un largo período de estancamiento y declive económico. Desde entonces y hasta la mitad de la década de 1970, el crecimiento fue casi nulo y luego muy modesto, signado por importantes crisis (1982, 2002).

Un estudio de 1964 sobre el sistema de seguridad social, elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE), reconocía la declinación económica gradual del país como telón de fondo de una crisis institucional, social y financiera de la seguridad social.

Para atacar algunos de los problemas del sistema previsional, en la Constitución plebiscitada en 1966, se creó el Banco de Previsión Social (BPS). Sin embargo, fue recién durante el gobierno de facto que, en 1979, se procesó una reforma previsional, mediante el llamado acto institucional Nº 9.

Con el retorno a la democracia se implementó un conjunto de cambios acordados en la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), tales como devolver la autonomía a las tres personas públicas no estatales de seguridad social que cubren al personal bancario, notarios y profesionales universitarios, reinstitucionalizar el BPS y revertir algunas normas que variaban parámetros (por ejemplo, se acordó reducir el lapso considerado para el cálculo del sueldo básico jubilatorio de seis a tres años). En los primeros años del retorno a la democracia, el debate público se centró en los aumentos de las jubilaciones.

Reforma constitucional y previsional de finales del siglo XX

Uno de los eventos más relevantes tras el retorno a la democracia fue la aprobación en 1989 de la nueva redacción del artículo 67 de la Constitución de la República. A partir de su vigencia, las jubilaciones y pensiones pasaron a aumentarse automáticamente por la evolución del índice medio de salarios, en cada oportunidad en que se ajustaran los sueldos de los trabajadores públicos.

Fue la respuesta ciudadana a un largo período de desvalorización de las jubilaciones y pensiones. El enorme apoyo a la iniciativa introdujo una piedra angular del acuerdo implícito entre generaciones: la seguridad económica en la vejez se ligó a la evolución de los salarios de la población en actividad.

A partir de los trabajos desarrollados desde 1991, el Poder Ejecutivo que asumió el 1º de marzo de 1995 propuso la reforma previsional que creó el régimen mixto, conforme al cual se reciben las contribuciones y se otorgan las prestaciones en forma combinada, una parte por el régimen de reparto de gastos y otra por el régimen de capitalización individual (Ley 16.713). Una de las innovaciones de la ley fue la creación, con sus actuales características, del registro de

historia laboral vigente a partir de abril de 1996. Si bien la ley dispuso que el sistema previsional que creaba debía ser extendido por leyes especiales a todas las entidades gestoras, ello no se concretó en los plazos y términos previstos.

La reforma de 1995 tuvo lugar en pleno auge del modelo previsional chileno. A nivel regional, el planteo era dicotómico: administración pública o privatización. Uruguay evitó ambos extremos introduciendo un diseño mixto. La parte más grande del sistema siguió siendo de gestión pública y financiamiento mediante transferencias intergeneracionales (reparto). Se complementó con un esquema de ahorro individual obligatorio, en el que cada peso generado de beneficio tiene un respaldo en el ahorro previo. Este pilar modificó el régimen de financiamiento, pasando una parte minoritaria, pero relevante, a un esquema que se basa en el ahorro y no en transferencias a cargo de las generaciones en actividad e impuestos generales.

Hitos previsionales a comienzos del siglo XXI

El régimen mixto tuvo diversas modificaciones. En 2007, el Poder Ejecutivo, a través de la Comisión Sectorial de Seguridad Social, convocó al Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Uno de los principales resultados fue una iniciativa legislativa que culminó con la promulgación de la Ley 18.395, conocida como “flexibilización del régimen de acceso a beneficios jubilatorios”. Esta legislación contó con un importante apoyo de todas las bancadas parlamentarias. Al mismo tiempo se inició un proceso de incrementos adicionales a la jubilación mínima que contribuyó con el objetivo de reducir las situaciones de pobreza de las personas mayores.

En el año 2013 se sancionó la Ley 19.162 por la cual se habilitó la revocación de la opción por el régimen mixto a los afiliados voluntarios y a su vez permite revocar la opción de incorporación al pilar de ahorro individual (AFAP), prevista en el art. 8 de la Ley 16.713, en cualquier momento, entre los 40 y 50 años. Finalmente, en 2017 se habilitó, mediante la Ley 19.590, un procedimiento de desafiliación del pilar de ahorro individual obligatorio previsto en la reforma de 1995, con el objetivo de contemplar la situación de la cohorte de personas que el 1º de abril de 2016 tenían 50 años de edad o más.

Los otros dos servicios estatales, a cargo de los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior, administran los regímenes previsionales militar y policial, respectivamente. El régimen policial fue reformado en 2008 y el militar en 2018. En ambos casos existen desequilibrios financieros relevantes.

La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) reformó algunos de los parámetros en 2004, sin perjuicio de lo cual, desde hace varios años analiza alternativas de reforma de su esquema de beneficios y financiamiento. La Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB) reformó su esquema en 2008, en el contexto de una crisis que la puso al borde de la cesación de pagos. La Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS) ha procesado dos reformas desde 1995: en 2001 y en 2019. Estas tres cajas están transitando dificultades financieras.

¿Es necesario reformular el acuerdo entre generaciones?

La solidaridad y la justicia intergeneracional se manifiestan en distintos ámbitos. Entre ellos se destacan los medioambientales, de financiamiento del gasto público, de formación de capital humano y social, así como la distribución de cargas y beneficios de diverso orden. Va más allá de los miembros de generaciones que coexisten en un momento dado, llega incluso hasta los no nacidos. Los sistemas previsionales tienen una incidencia fundamental en ese acuerdo implícito, particularmente en función de sus métodos de financiamiento y de la dinámica demográfica de la sociedad en cuestión.

Muchos países, entre ellos Uruguay, tienen escenarios poblacionales muy diferentes a los del siglo pasado. Las sociedades están envejeciendo casi sin excepción y la estructura de edades de la población cambia de forma sustancial, achicando los grupos más jóvenes e incrementando los de mayor edad.

En Uruguay la explicación del envejecimiento poblacional deriva de la reducción de las tasas de fecundidad y del aumento de la esperanza de vida. Entre 1996 y 2020, el número de nacimientos cayó un 39%. Por cada año que pasa, la esperanza de vida a los 60 años crece aproximadamente un mes y medio. Son resultados de pautas culturales de larga data y del éxito de las políticas sanitarias. La longevidad es el triunfo del hombre contra condiciones hostiles para la vida: sanitarias, medioambientales y sociales. Vidas más largas y más saludables permiten que las sociedades se beneficien del capital humano y social acumulado por las generaciones mayores, cada vez más integradas, productiva y socialmente. Es una excelente noticia con impactos múltiples. Impone desafíos ya que las soluciones e instrumentos del siglo pasado muy probablemente no sean las más adecuadas ante la nueva realidad. Los cambios demográficos, si bien ineludibles, son previsibles, lo cual abre una ventana de oportunidad para prepararse y actuar.

En contextos demográficos como el actual, el financiamiento de los sistemas mediante transferencias intergeneracionales genera tensiones. Para su abordaje los países están analizando las diversas opciones que puedan ser más adecuadas a sus realidades. ¿En qué situación se encuentra Uruguay para afrontar esos cambios? ¿Cómo está en comparación con países que han transitado ese proceso, por ejemplo, los europeos?

En esa comparación, el nivel de gasto público uruguayo es similar al de España -pese a estar todavía lejos de su grado de envejecimiento- y es mayor que el de países de larga tradición de protección social como Dinamarca, Noruega, Países Bajos y Suecia. En este último grupo de países, parte muy importante de la seguridad económica en la vejez está plenamente respaldada por aportes o ahorros que vienen acumulándose desde hace décadas. Aunque el gasto previsional total es mayor que el uruguayo, reposa en gran parte en el ahorro acumulado y no en transferencias fiscales o de quienes están trabajando.

No puede haber justicia entre generaciones sin sustentabilidad que haga equilibrado el esfuerzo que deberán afrontar en las próximas décadas.

¿Se puede exigir a los jóvenes, que cada vez son menos, que se hagan cargo de los beneficios de los mayores, que cada vez son más? ¿Podrán ellos acceder a beneficios similares llegado el momento? ¿Hasta qué punto tenemos el derecho a disponer del esfuerzo de las futuras generaciones? ¿Dónde está el límite? ¿Se pueden mantener o aumentar los niveles de cobertura y la suficiencia de las prestaciones sin prever su sostenibilidad?

Sin duda, uno de los límites es la tranquilidad que deberían tener los actuales beneficiarios de que sus derechos están garantizados, así como que en la etapa oportuna se asegurarán los derechos de quienes están próximos a poder acceder a ellos.

Las respuestas a estas y a otras preguntas dependen, en gran medida, de valoraciones que exceden los aspectos técnicos. Sin embargo, el sustento en la evidencia disponible es una necesidad ineludible en el proceso de toma de decisiones. El proceso de avance científico y generación de conocimiento en las ciencias sociales, como en cualquier rama del conocimiento, nos brinda hoy más elementos para tomar decisiones de los que teníamos tiempo atrás. A partir del trabajo de muchos técnicos de diversas instituciones del Estado, del diálogo en la comisión y con representantes de unas 45 organizaciones de la sociedad civil, con académicos nacionales y especialistas internacionales, se llegó al diagnóstico que se está presentando en este documento.

Ingresamos en la tercera década del siglo XXI con la convicción de que es necesario revisar diversos aspectos del sistema previsional uruguayo, tal como lo han expresado múltiples gobernantes en los últimos años, para que siga siendo una gran herramienta de protección y cohesión social. Este informe da sustento a esa convicción.

Observaciones diagnósticas²

Notas previas:

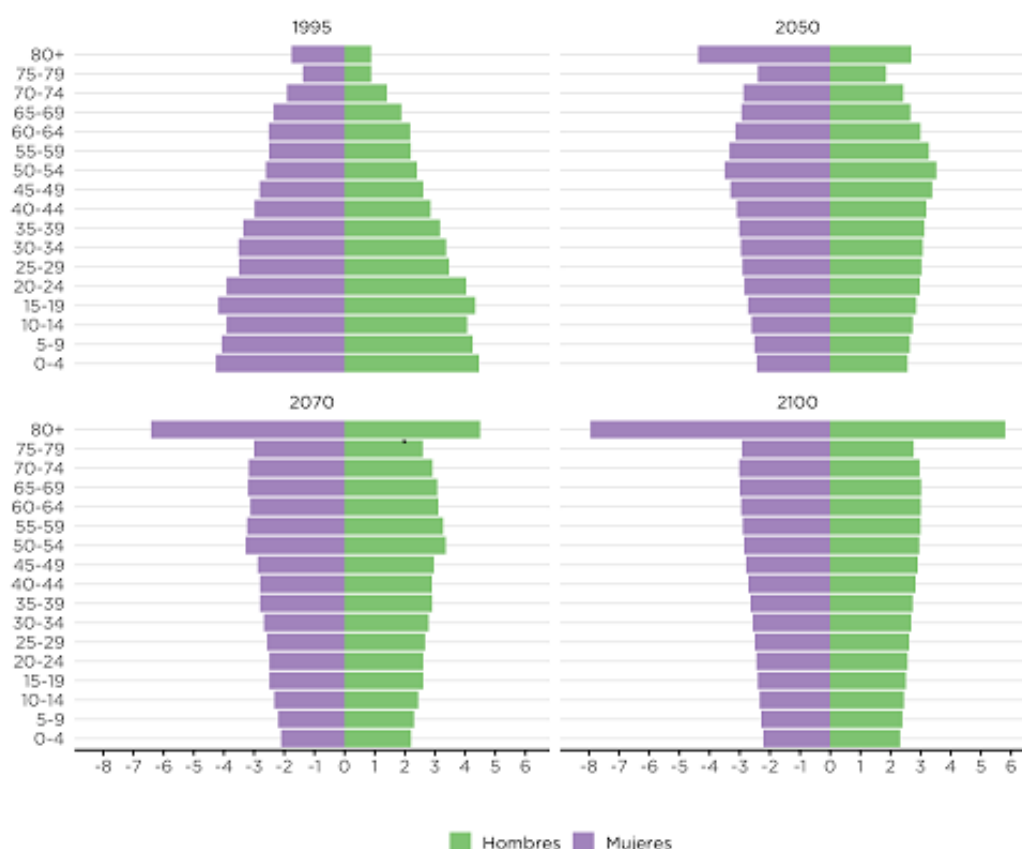
- La acción de diagnosticar, en este ámbito, implica reunir y analizar la evidencia disponible, identificar la existencia o no de problemas, desafíos, fortalezas u oportunidades. El fin ulterior, conforme el mandato legal de la CESS, es buscar alternativas de superación de la problemática identificada.
- Cada observación está numerada y titulada con una afirmación que surge de la evidencia de los trabajos desarrollados por la CESS, del análisis de las informaciones recabadas durante el proceso de audiencias, de investigaciones previas realizadas por servicios técnicos de instituciones nacionales, internacionales y centros académicos y del conocimiento experto de los integrantes de las comisiones. En notas al pie se indica las fuentes de la evidencia recogida.
- En recuadro se incluye una conclusión o valoración asociada al desarrollo previo y orientada a los cometidos de la comisión.

² Siguiendo la sugerencia de la Real Academia Española (RAE), se ha optado en este texto por no sobrecargarlo con, o/a, sin que el uso del masculino gramatical tenga intención discriminatoria alguna, sino mera expresión del principio de economía del lenguaje.

Contexto demográfico³

1. La población de mayor edad crecerá en forma tendencial en las próximas décadas, tanto en número como en porcentaje con relación a los demás grupos de edades.
 - 1.1. La dinámica poblacional uruguaya en este siglo está determinada por la extrema velocidad con la que se ha procesado la caída de la tasa de fecundidad y el incremento de la esperanza de vida a todas las edades. Como resultado, la población se mantendrá inicialmente estable, para luego reducirse.
 - 1.2. El único grupo que crece, tanto en términos relativos como absolutos, es el de mayor edad. Se estima que en 2070 el número de personas de 65 y más años, por ejemplo, será un 139% más que en 1995. Con la actual dinámica demográfica representarán aproximadamente el 29% de la población total, el doble que hoy⁴.

Gráfico 1 – Pirámide de población

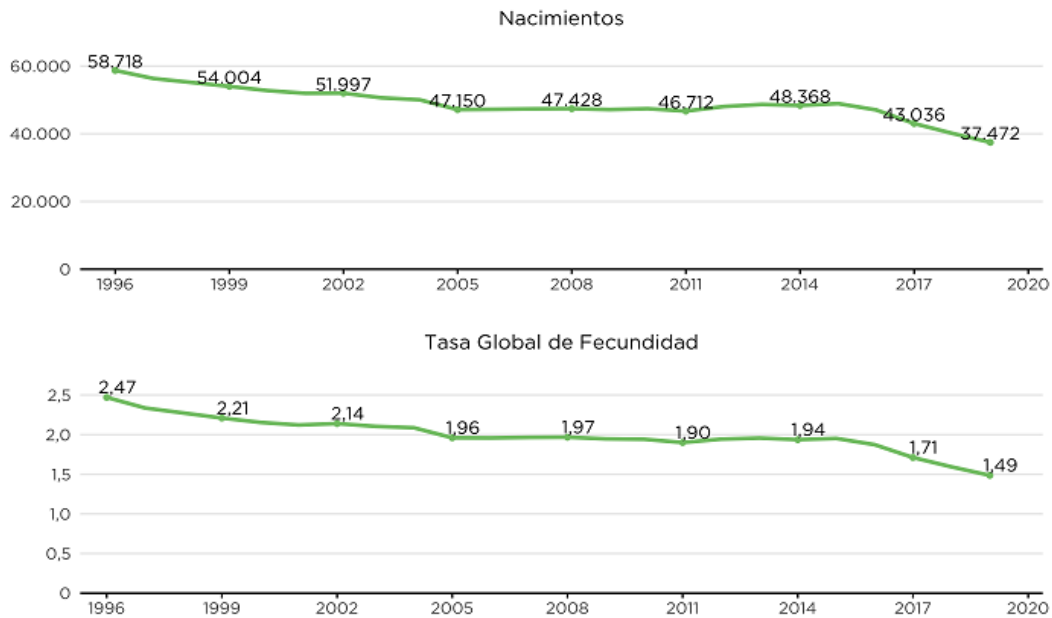


³ https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-05/2257_Escenarios_demograficos_Uruguay_2050- web.pdf,
https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-11/Nota%20Te%CC%81cnica%20N%C2%BA1%20CESS_0.pdf

⁴ Cálculos realizados por el equipo de Secretaría Técnica de la CESS. Ver Nota Técnica No. 1: “Proyección de la población de Uruguay a 2100”. Disponible en https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-11/Nota%20Te%CC%81cnica%20N%C2%BA1%20CESS_0.pdf

- 1.3. El promedio de hijos por mujer (Tasa Global de Fecundidad) era de 2,47 en 1996 y en el quinquenio 2065-2070 se espera que sea de 1,65, asumiendo que el valor observado en 2019 de 1,5 tendrá cierta recuperación⁵.

Gráfico 2 – Nacimientos y Tasa global de fecundidad



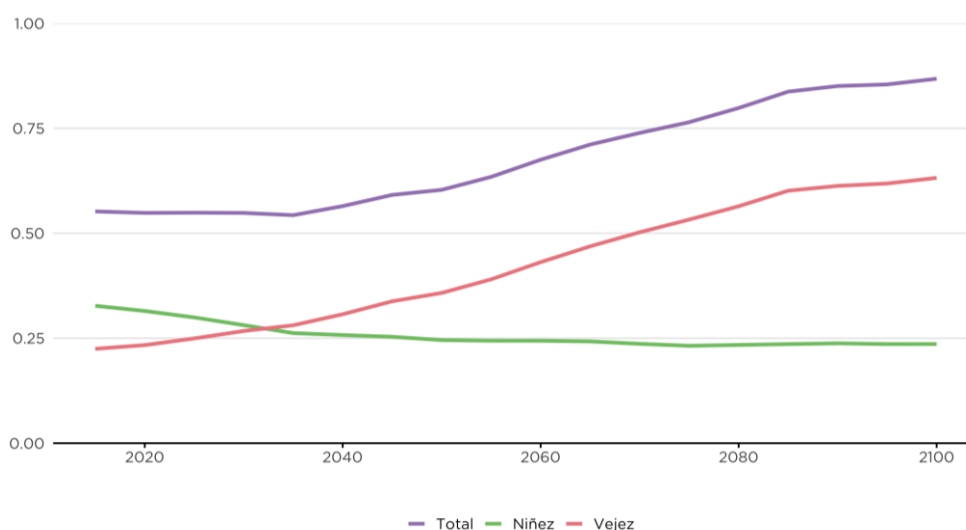
Fuente: Elaboración en base a estadísticas vitales (MSP)

- 1.4. Se espera que en el año 2040 la relación de dependencia de la vejez iguale y supere por primera vez a la de la niñez, para quedar por encima de ahí en más con una brecha creciente⁶. Según los cálculos de la Secretaría técnica de la CESS, la relación de dependencia total aumentaría en el período 2020 – 2070 casi 20 puntos, pasando de 55% en 2020 a 74% en 2070. Este aumento se explica principalmente por el aumento de los mayores de 64 años, dado que la población menor de 14 años disminuye. La relación de dependencia de los adultos mayores crecería en 27 puntos en la misma comparación, pasando de 23% a 50%.

⁵ Cálculos realizados por el equipo de Secretaría Técnica de la CESS. Ver Nota Técnica N° 1: “Proyección de la población de Uruguay a 2100”. Disponible en: https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-11/Nota%20Te%CC%81cnica%20N%C2%BA1%20CESS_0.pdf

⁶ La relación de dependencia muestra la proporción de personas potencialmente dependientes, respecto de la población que se encuentra en etapa productiva. Las relaciones de dependencia en la niñez y en la vejez se calculan como los cocientes entre las personas de 0 a 14 años y las personas de 65 y más años, respectivamente, sobre las personas de 15 a 64 años, siendo el total la suma de ambas.

Gráfico 3 – Relación de dependencia



Fuente: elaboración propia con base en INE

- 1.5. Los saldos migratorios son el componente más difícil de estimar ya que los datos disponibles son pocos e incompletos. Dado que este componente ha tenido relativamente escasa incidencia en la composición y el tamaño de la población en Uruguay, las proyecciones realizadas por la Secretaría Técnica de la CESS suponen que el mismo será nulo y se mantendrá constante⁷.

Los crecientes requerimientos de transferencias desde generaciones activas más reducidas hacia generaciones mayores cada vez más grandes impondrán sobre las primeras un esfuerzo que se irá incrementando cada vez más. Esta situación constituye una tendencia global en países con dinámicas demográficas similar a la nuestra e impone desafíos al objetivo de mantener los logros alcanzados de cobertura y suficiencia.

MIGRACIÓN

La migración constituye uno de los componentes demográficos más difíciles de proyectar debido a que los datos sobre las tendencias pasadas suelen ser escasos o incompletos. Por esto, para la elaboración de proyecciones demográficas, en muchas ocasiones, resulta necesario realizar hipótesis o supuestos de trabajo. En el caso de Uruguay, la convención usualmente adoptada por los demógrafos supone establecer que el saldo migratorio sea cero a largo plazo, tal como lo hace el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Sin perjuicio de lo anterior, resulta de interés destacar algunos cambios que ha tenido la composición de esta variable en Uruguay.

En primer lugar, se constata una tendencia creciente de la inmigración en el país, ya que si se considera solo a los inmigrantes recientes -definidos como las personas nacidas fuera de Uruguay que llevan hasta 5 años de residencia en este país- se observa un crecimiento de

⁷ Nota Técnica N° 1: "Proyección de la población de Uruguay a 2100". Disponible en: https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-11/Nota%20Te%CC%81cnica%20N%C2%BA1%20CESS_0.pdf

84% en 2018 respecto a 2013⁸. En tal sentido, según la Encuesta Continua de Hogares que elabora el INE, fueron casi 25.000 personas en 2018. Uno de los aspectos más destacados de esta inmigración reciente es el origen de la misma; en 2013 uno de cada cinco inmigrantes recientes había nacido en países latinoamericanos no limítrofes mientras que en 2018 esta proporción fue uno de cada dos, destacándose la llegada de venezolanos (más de la mitad del total), cubanos, dominicanos y peruanos. De esta manera, Argentina y Brasil, países que históricamente fueron origen de la mayoría de la población migrante en Uruguay, quedan relegados.

Algunas de las características sociodemográficas de esta inmigración reciente son: una estructura de edades más joven y menos feminizada (que la población nativa o la inmigración con más tiempo en el país), sobrerrepresentación en espacios urbanos (en particular en Montevideo) y nivel educativo comparativamente alto. Respecto a la inserción laboral, al tratarse de una población joven tiene altas tasas de participación y de ocupación (78% y 69,7%, en el año 2018, respectivamente), incluso mayores a las personas nacidas en el país. Sin embargo, la tasa de desempleo en el mismo año, fue dos puntos porcentuales mayor en los inmigrantes recientes respecto a la población nativa (10,7% y 8,3% respectivamente)⁹.

Estas altas tasas de actividad y empleo son correspondidas con una alta cobertura de los inmigrantes en la seguridad social. Según el Indicador de Cobertura Activa -cociente entre la cantidad de ocupados que cotizan a algún organismo de Seguridad Social y la cantidad de ocupados totales- para la población entre 20 y 59, se observa un gran avance en la formalización de los inmigrantes recientes, ya que en 2013 el indicador era de 76,8% mientras que en 2019 aumentó a 83%¹⁰. En cambio, en el total de la población uruguaya el indicador se mantiene casi estable en el mismo período (79% y 78,4%). Un estudio de CEPAL-OIT¹¹ destaca este aspecto del sistema de seguridad social uruguayo debido a que el mismo brinda un trato igualitario a inmigrantes y población nativa. Por último, la cantidad de pasivos migrantes ha disminuido en los últimos años. Mientras que en 2013 la cantidad de jubilados era de 18.540 y de pensionistas 9.077, en 2019 pasaron a ser 14.929 y 6.483 respectivamente.

Es necesario destacar que, si bien la inmigración en el país es creciente, no debe perderse de vista que los flujos emigratorios persisten, razón adicional por la cual podría esperarse que los saldos migratorios futuros sean cero. Si se considera el saldo de pasajeros del Aeropuerto

⁸ Inclusión social de inmigrantes recientes que residen en viviendas particulares de Uruguay. Victoria Prieto Rosas y Clara Márquez Scotti. Agosto, 2019.

<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23222/1/DT%20UM-PP%2004.pdf>

⁹ La tasa de actividad y de empleo indica respectivamente la proporción de personas en actividad y ocupados en relación a la población en edad de trabajar. La tasa de desempleo implica la cantidad de desocupados en relación a las personas en actividad (quienes trabajan o buscan trabajo). En tal sentido, la mayor tasa de desempleo se explica debido a que, pese a que la cantidad de personas que trabajan y buscan trabajo es proporcionalmente mayor, la brecha entre ambos es superior para el caso de los inmigrantes.

¹⁰ BPS, Migrantes y Seguridad Social. Cobertura en Seguridad Social del BPS. El caso específico de los inmigrantes. Mayo, 2020. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/17575/1/68.-migrantes-y-seguridad-social.-cobertura-en-bps.-el-caso-especifico-de-los-inmigrantes-2013-2019.-m.-antunez-y-i..pdf>

¹¹ CEPAL-OIT, Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, La inmigración laboral en América Latina, 2017. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_553535.pdf

Internacional de Carrasco como proxy¹² de la emigración de los uruguayos, se constata que en 2019 el saldo fue negativo, es decir que se fueron del país cerca de 10.000 personas más de las que llegaron¹³.

Finalmente, cabe mencionar que, aunque existiesen flujos migratorios positivos persistentes, los impactos en el proceso de envejecimiento demográfico serían relativamente reducidos. Un análisis de escenarios realizado por OPP muestra que, aún considerando un escenario con saldos migratorios anuales positivos de 5 mil personas hasta 2050, el proceso de envejecimiento continúa. En concreto, el peso de los mayores de 65 años crece respecto a la situación de partida en casi 7 puntos porcentuales, pese al efecto rejuvenecedor de este fenómeno y mejora en apenas 1,3% respecto al escenario tendencial que considera saldo migratorio cero (el escenario con migración implica una participación de 20,9% de la población mayor de 65 años en el conjunto de la población frente a un 22,2% del base). El estudio también remarca que este escenario es “considerado por los expertos de probabilidad baja, pese a las nuevas corrientes inmigratorias que experimenta el país, ya que buena parte de este fenómeno es considerado coyuntural”.

2. La población de niños y jóvenes continúa reduciéndose, tanto en número como en su participación en el total de la población.

- 2.1. Los menores de 15 años eran poco más de 800.000 en 1995 y se espera que en 2070 apenas superen los 450.000, representando el 25% y el 14% de la población, respectivamente¹⁴.
- 2.2. La dinámica demográfica esperada tendrá impactos sobre las exigencias de productividad que recaerán sobre las cohortes más jóvenes para sostener el desarrollo económico y social. Suponiendo que no se producen otros cambios, el cambio demográfico propiciará una caída de la población activa por la reducción esperada en la población y la mayor participación de los adultos mayores en el total.
- 2.3. Se ha estimado que la productividad del trabajo debería crecer a una tasa de 2,66% anual para mantener tasas de crecimiento del producto del orden de 2,5% anual¹⁵. Un aumento en las tasas de participación laboral de las personas mayores o de las mujeres podría atenuar estos requerimientos.
- 2.4. La generación de ahorro e inversión que permita mayores niveles de incorporación tecnológica, así como un aumento en los niveles de educación de la población activa serán clave para alcanzar niveles de productividad acordes a las nuevas exigencias¹⁶.

¹² Esta fuente no da cuenta de los movimientos registrados a través de las fronteras con países limítrofes, por lo que los movimientos migratorios en uno u otro sentido podrían estar subestimados.

¹³ Anuario 2019, Dirección Nacional de Migración.

https://migracion.minterior.gub.uy/images/anuario19/ANUARIO_2019.pdf

¹⁴ Cálculos realizados por la Secretaría Técnica de la CESS. Ver Nota Técnica N° 1: “Proyección de la población de Uruguay a 2100”.

¹⁵ Rofman, R., Amarante, V., Apella, I. (2016). Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI. Naciones Unidas, Cepal, y Banco Mundial.

¹⁶ Rofman, R., Amarante, V., Apella, I. (2016). Op. Cit.

Además de ser un imperativo ético, la propia sustentabilidad del sistema previsional requiere prestar particular atención al desarrollo del máximo potencial de la infancia y juventud. Un aspecto especialmente relevante en este contexto es la dotación masiva de habilidades, conocimientos y hábitos productivos en estos grupos de la población.

La incidencia de la pobreza en infancia y juventud (diez veces mayor que entre la población de 65 y más años)¹⁷, aunada a los resultados educativos informados por el INEEd, tienen impactos personales, sociales y económicos que comprometen la propia sustentabilidad del sistema previsional, sin perjuicio de sus efectos sobre la cohesión social (Anexo 11).

3. La esperanza de vida ha crecido en forma sostenida en los últimos 100 años y se espera que mantenga esa tendencia en las próximas décadas¹⁸.

- 3.1. Las personas de 85 y más años eran cerca de 35.000 en 1995 y se estima que serán aproximadamente 215.000 en 2070, representando el 1,1% y 6,5% de la población, respectivamente. El sobre-envejecimiento se acentúa a partir de 2050 y en 2100 este grupo de la población superaría el 10%.
- 3.2. En el quinquenio 1995-2000 la sobrevivencia esperada a los 60 años era de 20 años y se estima que para el quinquenio 2065-2070 será del orden de los 27 años (promedio de ambos sexos)¹⁹. Algunos colectivos de nivel socioeconómico mayor que el medio, ya se ubican en ese orden de valores (Cuadro 1.2 Anexo 2).
- 3.3. Los años de vida saludables, en condiciones físicas y mentales adecuadas (esperanza de vida saludable), fueron estimados por la Organización Mundial de la Salud para Uruguay, a los 60 años, en 16,6 años en 2019²⁰. En el año 2000, dicho valor era de 16,0 años.
- 3.4. Es esperable que en las próximas décadas mejores hábitos de vida y avances científicos aceleren y aumenten la ganancia de años de vida saludable²¹.
- 3.5. La ganancia de años de vida es heterogénea, difiere según sexo y contexto socioeconómico de las personas²².
- 3.6. La esperanza de vida al nacer de las mujeres es 7 años mayor que la de los hombres; a los 60 años esta diferencia se reduce a 5,6 años. La evidencia indica que la brecha de género en términos de longevidad se ha venido reduciendo a lo largo del tiempo y se espera que la tendencia continúe²³.

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística, datos de pobreza. 2020. Disponible en:

<https://www.ine.gub.uy/linea-de-pobreza>

¹⁸ https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-12/Nota%20Te%CC%81cnica%20N%C2%BA2_0.pdf

¹⁹ Con base en datos de Naciones Unidas (2020). World Population Prospects 2019.

²⁰ Con base en datos de “The Global Health Observatory, World Health Organization”. Disponible en: <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/gho-ghe-hale-healthy-life-expectancy-at-age-60>

²¹ Jornada CESS: Envejecimiento, biología en el ciclo de vida, 11.12.2020

(<https://www.youtube.com/watch?v=NWDBvXhzfFY&t=5009s>)

²² Holzmann, Robert; Alonso-García, Jennifer; Labit-Hardy, Heloise; Villegas, Andrés M. *NDC Schemes and Heterogeneity in Longevity : Proposals for Redesign. Social Protection and Jobs Discussion Paper, no. 1913.*. World Bank, Washington, DC. Bound, John; Geronimus, Arline; Rodriguez, Javier; Waidmann, Timothy, *The Implications of Differential Trends in Mortality for Social Security Policy*. Rodríguez Oberlin, L, “Las diferencias en la esperanza de vida al nacer de los uruguayos según prestador de salud: un análisis de descomposición. Notas de Población, 104, 33-58, enero-junio 2017, CEPAL, Santiago de Chile.

²³ Con base en datos de Naciones Unidas (2020). World Population Prospects 2019.

- 3.7. Las personas de mayor nivel socioeconómico son, por lo general, más longevas que sus coetáneos de menor nivel socioeconómico²⁴. A vía de ejemplo, la esperanza de vida a los 60 años de los beneficiarios de pensiones a la vejez del BPS es entre 6 y 8 años menor a las de los jubilados de dicha institución, difiriendo según sexo (Cuadro 1.2 Anexo 2). Están en curso estudios por parte de la Secretaría Técnica de la CESS que permitirán estimar con mayor precisión este aspecto.

El logro de vidas más largas y saludables ha sido un objetivo de larga data de todas las sociedades. La sociedad uruguaya ha ido alcanzándolo notoriamente. Este logro genera desafíos en materia de seguridad económica en la vejez y en las formas de satisfacer las necesidades de cuidado de la población mayor que lo requiere.

²⁴ En el ámbito del BPS, la Nota Técnica N° 2: “Tablas de mortalidad específicas de BPS” da cuenta de esa heterogeneidad entre diferentes grupos de beneficiarios.

Contexto laboral²⁵

4. Se estima que la población de entre 15 y 64 años se mantendrá relativamente estable en los próximos 20 años, para luego reducirse.
 - 4.1. Las personas de entre 15 y 64 años representaban 62,5% de la población en 1995 y se estima que este porcentaje alcanzará el 57,5% en 2070.
 - 4.2. Las políticas activas, así como los cambios culturales y sociales pueden permitir que se cierre la brecha de género existente entre la participación laboral de hombres y mujeres, lo que tendría un efecto positivo sobre la tasa global de actividad. Sin embargo, aún con un acortamiento de la brecha de género, no se lograría evitar la reducción de la tasa general de actividad de la economía en el mediano y largo plazo, como consecuencia del envejecimiento poblacional²⁶.
 - 4.3. La experiencia de países de similar contexto demográfico tiende a compatibilizar el cúmulo de trabajo y beneficios jubilatorios, en diferentes modalidades, con el objetivo de facilitar transiciones más suaves entre diferentes etapas de la vida, facilitar el envejecimiento activo y aprovechar el capital humano acumulado en las generaciones mayores²⁷.
 - 4.4. Uno de los temores a este respecto es la eventual competencia por los puestos de trabajo entre mayores y jóvenes. Algunos estudios se orientan en el sentido de entender que no hay competencia, incluso que el empleo joven podría beneficiarse de mayores niveles de actividad²⁸, mientras que otro -con foco en el estudio del caso italiano- llega a conclusiones diferentes²⁹.
 - 4.5. No hay evidencia disponible para el caso uruguayo, ni para mercados de trabajo de similares características, sobre el impacto de la actividad de las personas mayores en relación al empleo de jóvenes.

²⁵ Nota Técnica N° 3: “Proyección de la población económicamente activa a 2100”

(https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-12/Nota%20Te%CC%81cnica%20N%C2%BA3_0.pdf)

²⁶ Idem anterior.

²⁷ Börsch-Supan, A., Bucher-Koenen, T., Kutluc-Koc, V. y Goll, N. (2017). *Dangerous flexibility. Retirement Reforms Reconsidered*. Max-Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich Center for the Economics of Aging, Munich. España: Jubilación Activa. Pensión de jubilación y envejecimiento activo (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11724>, art. 214). Francia: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13243>. Estados Unidos: <https://www.ssa.gov/pubs/ES-05-10969.pdf>, https://www.ssa.gov/legislation/legis_bulletin_032900.html. Reino Unido: <https://www.ageuk.org.uk/information-advice/money-legal/pensions/state-pension/new-state-pension/>. Italia: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/country_fiche_it-2019_peer_review.pdf

²⁸ Gruber, J, Millingan, K y Wise, D (2009). *Social security programs and retirement around the world: the relationship to youth employment, introduction and summary*. Working Paper. 1467. NBER, Cambridge. Kalwij, A., Kapteyn, A. & de Vos, K. Retirement of Older Workers and Employment of the Young. *De Economist* 158, 341–359 (2010). <https://doi.org/10.1007/s10645-010-9148-z>. Böheim, R., Nice, T. The effect of early retirement schemes on youth employment. IZA World of Labor 2019: 70 doi: 10.15185/izawol.70.v2

Jornada temática CESS/Banco Mundial (9/12/2020): “Trabajo sénior y desempleo juvenil - Costos laborales y formalización”. Disponible en <https://cess.gub.uy/es/presentaciones-y-talleres-de-la-cess>.

²⁹Boeri, Tito, Pietro Garibaldi, Pietro, Espen Moen, Espen (2016) *A clash of generations? Increase in Retirement Age and Labor Demand for Youth*. WorkINPS Papers. INSP. Disponible en: <http://www.reforming.it/doc/931/workinps-papers.pdf>

Si no existen cambios en las condiciones del mercado de trabajo, la exigencia de productividad será creciente. Probablemente, el cambio tecnológico y la inversión en educación puedan ser factores positivos para potenciar la productividad de una fuerza laboral menguada.

Sin perjuicio de ello, las políticas que ayuden a reducir la brecha entre los niveles de actividad de hombres y mujeres, y estimular la actividad laboral en las personas de mayor edad son orientaciones estratégicas centrales. Alcanzarlo depende, en medida relevante, de la existencia de opciones que permitan que el cuidado de niños y mayores no recaiga exclusivamente en las familias (cada vez más pequeñas), lo que afectaría el desarrollo personal y laboral de la mujer, principal soporte tradicional en materia de cuidados.

Al mismo tiempo, si el aumento de la esperanza de vida está acompañado de un aumento en la esperanza de vida saludable, que permita a las personas mayores ser productivas por más tiempo, generando más ingresos y ahorros, se podrían generar efectos positivos sobre el crecimiento económico, lo que se conoce como “dividendo de longevidad”³⁰.

5. Las características del empleo, base de los sistemas previsionales contributivos como el uruguayo, están modificándose en forma acelerada.

- 5.1. Diversos estudios³¹ indican que es probable que en los próximos años se produzcan cambios en las características del trabajo. Cabe esperar una mayor rotación de puestos de trabajo a lo largo de la vida laboral, la consolidación de nuevas formas de contratación, con vínculos laborales atípicos, y un incremento de trabajadores por cuenta propia, muchas veces con múltiples comitentes, y en forma remota e internacionalizada³².
- 5.2. La formación y capacitación profesional estaría presente durante toda la vida laboral y con mayor intensidad que en décadas pasadas, como forma de acompañar los constantes cambios tecnológicos y de mantener niveles de productividad crecientes en un mercado de trabajo cada vez más complejo.
- 5.3. La oferta laboral que hacen las personas también está en proceso de cambio. La conformación diferente de las familias, la necesidad de flexibilidad para cuidados, estudios u otros usos personales, lleva a que la actividad laboral requiera esfuerzos de compatibilización con otras dimensiones de la vida, que en ocasiones también implican intermitencias en el trabajo.
- 5.4. El Covid-19 (SARS-CoV-2) ha tenido un fuerte impacto en el nivel de actividad económica; como resultado, el número de trabajadores amparados en los beneficios por desempleo y enfermedad ha registrado máximos históricos, poniendo en evidencia la importancia de la formalización en el mercado de trabajo para dar cobertura a los riesgos desempleo y enfermedad.
- 5.5. Todavía no puede evaluarse cuán profunda y persistente será la afectación del empleo por esta razón, aunque es previsible que en los próximos años el mercado de trabajo agregue mayores fragilidades a las ya existentes.

³⁰ Olshansky, J., Perry, D., Miller, R.A., and Butler, R.N. (2007). “Pursuing the Longevity Dividend Scientific Goals for an Aging World” New York Academy of Sciences.

³¹ Apella, I. y Zunino, G. (2017), *Cambio tecnológico y el mercado de trabajo en Argentina y Uruguay un análisis desde el enfoque de tareas*. Serie de informes técnicos del Banco Mundial en Argentina, Paraguay y Uruguay, N° 11.

Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 2019. La naturaleza cambiante del trabajo*.

OIT (2019). *Trabajar para un futuro más prometedor. Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*.

³² Estos aspectos, entre otros, estuvieron destacados en la jornada temática del 16.12.2020, “El futuro del trabajo y la cobertura de la Seguridad Social contributiva” organizada por la CESS y la OIT.

- 5.6. La informalidad laboral en el año 2019 habría sido del 20,5%, según surge de los registros administrativos del BPS. Conforme un enfoque de cobertura real a través de los Censos de Población y de las Encuestas Continua de Hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE), la informalidad ascendería al 25% en el año 2019.

En los próximos años, el empleo experimentará cambios significativos, cuyos impactos todavía no pueden apreciarse en su total dimensión y profundidad. No obstante, es esperable que al menos se relativice una de las formas de vínculo sobre las que se desarrolló el seguro social en el siglo pasado: el empleo en relación de dependencia de larga duración.

Es previsible que vidas laborales más extensas estén asociadas a una mayor rotación, bajo diferentes formatos en cuanto a la dicotomía dependencia-no dependencia que caracterizan nuestro actual sistema previsional, con períodos de desempleo y recalificación más frecuentes, así como diferentes modalidades de transición entre vida laboral y período de inactividad transitoria o retiro.

INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO URUGUAYO

Es importante analizar las características del mercado de trabajo, su evolución reciente, y proyecciones futuras, como determinante fundamental de las características de los cotizantes a la seguridad social y de los futuros jubilados.

En 2006, la tasa de actividad para ambos sexos era de 60,7% (50,8% para las mujeres y 72,2% para los hombres). Los datos de los últimos 15 años muestran un contexto laboral favorable hasta comienzos de la década pasada, con caídas significativas en la tasa de desempleo y mejoras en la tasa de actividad, tanto para hombres como mujeres y un cierre de la brecha de género en lo que refiere a las tasas de actividad. A partir de 2011 y hasta 2014 se entra en una fase de relativo estancamiento, con tasas de desempleo que rondan el 6,5% y tasas de actividad de alrededor de 65%, para el promedio de ambos sexos. A partir de entonces, se observa un deterioro sostenido en las variables del mercado laboral. Al finalizar el 2019, la tasa de desempleo masculina era de 7,3%, mientras que la femenina alcanzaba el 10,7%, promediando 8,9% para el total del país. La tasa de actividad, por su parte, era de 54,9% entre las mujeres y 70,1% entre los hombres, con un promedio nacional de 62,2%³³.

Las estimaciones realizadas por la Secretaría Técnica de la CESS proyectan que la población económicamente activa seguirá aumentando hasta 2050, para luego comenzar a disminuir como consecuencia del envejecimiento de la población, aún cuando se espera que la brecha de género en las tasas de actividad continúe reduciéndose durante todo el período proyectado (hasta 2100).

Los últimos datos de 2020 muestran un fuerte impacto generado por la crisis sanitaria: la tasa de desempleo a noviembre de 2020 fue de 10,9% (8,1% para los hombres y 14,1% para las mujeres), mientras que la tasa de actividad se ubicó en 61,7% (68,9% en el caso de los hombres y 55,1% en el caso de las mujeres)³⁴. De todas formas, todavía es temprano para

³³ Datos del Instituto Nacional de Estadística: Actividad, Empleo, y Desempleo. Disponible en: <https://ine.gub.uy/web/guest/actividad-empleo-y-desempleo>

³⁴ Instituto Nacional de Estadística (2020). Actividad, Empleo, y Desempleo. Boletín Técnico, Noviembre 2020. Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/Actividad%2C+Empleo+y+Desempleo++Noviembre+2020/554436b1-ac6a-465b-89a8-bbff926e66ae>

evaluar cuáles serán los efectos finales de la pandemia en el mercado laboral y qué tan persistentes serán.

En parte, esto depende de ciertas características estructurales del mercado laboral. En este sentido, se destaca la importancia de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) en la generación de empleo, así como la de los trabajadores por cuenta propia, ya que ambos grupos pueden ser más vulnerables a los vaivenes del mercado. Según la Encuesta Nacional Mipyme, en 2017, en los sectores Industria y Comercio, y Servicios las PYMEs daban empleo aproximadamente al 70% de los ocupados³⁵. Los cuentapropistas (con o sin local), por su parte, representan casi una cuarta parte de la población ocupada en 2019.

A esto debe sumarse las transformaciones en el mercado de trabajo en el sentido de un aumento del llamado “empleo no estándar” y el proceso de automatización de tareas que significará desafíos para muchos trabajadores, particularmente aquellos que se dedican a tareas rutinarias. Si bien el impacto de estas tendencias en Uruguay ha sido magro hasta el momento, es probable que las mismas se aceleren como consecuencia de la crisis sanitaria actual^{36,37}.

6. La innovación tecnológica está cambiando la naturaleza del trabajo con alcances todavía difíciles de prever, pese a algunos consensos sobre los desafíos que implicará en relación al capital humano³⁸

- 6.1. Los principales desafíos provienen de los procesos de automatización y en particular, del impacto que podría tener en un momento futuro, la masiva incorporación de la inteligencia artificial, entre otras tecnologías.
- 6.2. En algunos casos, tareas cumplidas por trabajadores podrán ser desempeñadas por “robots” (efecto sustitución), en otros, éstos podrán tener carácter complementario del trabajo de las personas, potenciando su capacidad productiva. También podrán llevar a una reducción de costos que podría traducirse en una mayor demanda de esos bienes o servicios (efecto escala) o generar nuevas ocupaciones debido al propio avance tecnológico.
- 6.3. La pregunta sobre si la automatización tiene efectos negativos, neutros o positivos sobre el volumen de empleo sigue abierta. Si bien es probable que la incorporación tecnológica destruya empleo, también es probable que lo genere, tal como ha sucedido históricamente. La evidencia disponible no permite concluir nada firme al respecto.
- 6.4. Todavía es prematuro afirmar si se mantendrá ese patrón o si esta vez será diferente. También es prematuro para evaluar si coincidirán los ritmos de desaparición de tareas

³⁵ Ministerio de Industria, Energía, y Minería (2017). *Encuesta Nacional de Mipymes. Tercera edición. Informe de Resultados*. Disponible en: https://www.miem.gub.uy/sites/default/files/encuesta_nacional_de_mipymes_industriales_y_de_servicios_2017_0.pdf

³⁶ CINVE (2019). *Tendencias en el mercado laboral y su impacto sobre la informalidad y el sistema de seguridad social*. Observatorio de Seguridad Social. Informe N. 4.

³⁷ Organización Internacional del Trabajo (2020). *Panorama laboral en tiempos de COVID-19. Nota técnica país: Uruguay, Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos*.

³⁸ Autor, David et al. (2020), *The Work of the Future. Building Better Jobs in an Age of Intelligent Machines*. MIT Work of the Future. Aboal, Diego et al (2021). *Automatización y empleo en Uruguay*. Revista Desarrollo y Sociedad. 87. Primer cuatrimestre 2021 (en prensa).

- y el surgimiento de nuevas y si quienes resulten desplazados podrán adecuarse rápidamente a las nuevas demandas.
- 6.5. En Uruguay, puede observarse en algunos sectores un desplazamiento en el tipo de tareas realizadas y en las calificaciones requeridas, en desmedro de los trabajadores con credenciales educativas bajas.
 - 6.6. En todo caso, parecería estar fuera de duda que cambiará la demanda de habilidades laborales. Se incrementa la demanda de habilidades cognitivas y conductuales, al tiempo que se reduce la asociada a tareas rutinarias.
 - 6.7. La aceleración del cambio tecnológico puede conllevar una más rápida obsolescencia del capital humano. La disrupción tecnológica no acompañada de una adecuada dotación de conocimientos y habilidades de los trabajadores podría tener consecuencias no deseables de diferente alcance, como una polarización de la fuerza de trabajo.
 - 6.8. Durante el proceso de audiencias, la comisión recibió información sobre la existencia de una demanda insatisfecha de trabajadores en el área de las tecnologías de la información, al grado de requerirse la contratación de trabajadores del exterior³⁹.

La enseñanza histórica es que los procesos de incorporación tecnológica han redundado en mayor prosperidad general. Sin embargo, es necesario prestar particular atención a las transiciones y al riesgo de que no todas las personas puedan acompasar las velocidades de los cambios.

El persistente déficit de oferta de trabajadores capacitados en uno de los sectores productivos más dinámicos, aunado al elevado nivel de la tasa de desempleo de los jóvenes (en torno a 30% en 2019), evidencia un desajuste entre el mercado de trabajo y las instancias educativas y de formación profesional.

³⁹ Audiencia del 8.12.2020 con la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (Ing. Leonardo Loureiro).

El sistema previsional

Arquitectura

7. El debate sobre el futuro de los sistemas de seguridad económica de las personas mayores ha avanzado hacia un consenso alrededor de una combinación de diferentes pilares.

- 7.1. Durante varias décadas el centro de la discusión regional estuvo polarizado en torno al modelo chileno introducido por el Decreto Ley 3.500/1980, de capitalización individual central o excluyente. No fue el caso de Uruguay que se decantó por el modelo mixto vigente desde 1996.
- 7.2. Decenas de países latinoamericanos -incluyendo al propio Chile- y de Europa del Este que habían estructurado sus sistemas sobre la base modelo de capitalización individual, han transitado en las primeras dos décadas de este siglo por un proceso de reconstrucción de sus sistemas de financiamiento público de la seguridad económica en la vejez⁴⁰.
- 7.3. En similar período, varios países de renta alta introdujeron pilares de capitalización individual complementarios, obligatorios, cuasi obligatorios o de afiliación automática por defecto, como por ejemplo Suecia⁴¹, Noruega⁴², Alemania⁴³, Nueva Zelanda⁴⁴ y Reino Unido⁴⁵. La evidencia mencionada indica que países con fuerte tradición de protección social y procesos de envejecimiento demográfico significativos, se orientan hacia esquemas mixtos, con pluralidad de pilares:
 - Uno que brinde un ingreso básico para toda la población o para los que no tuvieran otras fuentes de ingreso, con financiamiento que combina aportes a la seguridad social y transferencias fiscales (Rentas Generales) en proporciones variables según la capacidad contributiva.

⁴⁰ Ortiz, I et al (2019). *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*, OIT. Disponible en: https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=XGT8JWSEdsk-A9EOobnnOdDPcmrWQUyZ7tPBpcf_TCyQ2qr5yhq!!-1463413688?id=55496

⁴¹ Palmer, Edward. *The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues*. Disponible en: <https://www.oecd.org/finance/financial-markets/2638200.pdf>.

Jornada CESS/BID con la Agencia Sueca de Pensiones realizada el 27.11.2020. Un resumen de prensa puede consultarse en <https://cess.gub.uy/es/noticias/la-cess-se-reunio-con-la-agencia-sueca-de-pensiones-para-conocer-de-primera-mano-la>

⁴² https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2020-11/index.html#norway

⁴³ https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2018-01/index.html#germany. European Commission (2017), *New regulations on occupational pensions in Germany*. Flash Report 2017/63. BÖRSCH-SUPAN, A., COPPOLA, M. y REIL-HELD, A. (2013). “*Riester pensions in Germany: Design, dynamics, targeting success, and crowding-in*”. En: *Matching Contributions for Pensions*. Banco Mundial, Washington DC.

⁴⁴ <https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/how-kiwisaver-works>

⁴⁵ <https://www.thepensionsregulator.gov.uk/>. En el proceso de definición de su nuevo esquema de pensiones complementario, el Departamento de Trabajo del Reino Unido encargó un análisis internacional en el que se seleccionó 8 casos nacionales de estudio (entre 17 posibles) en los que se hubieran introducido esquemas de ahorro individual de modo complementario, entre los que incluyó Uruguay. El informe oficial puede verse en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214434/rrep663.pdf.

- Un pilar obligatorio con derechos generados mediante aportación (contribuciones) y de reparto. Podrá tener algún grado de reservas o ninguno y en función del nivel de las mismas, será menos o más dependiente de transferencias entre generaciones. En varios países, como Italia, Suecia, Polonia, se ha transitado desde esquemas clásicos de seguro social hacia esquemas de cotización definida (cuentas nocionales)⁴⁶.
 - Un pilar obligatorio o cuasi-obligatorio⁴⁷, de capitalización individual o colectiva completa. Esto significa que las prestaciones se financian con los aportes realizados en el pasado y los rendimientos obtenidos de las inversiones correspondientes.
 - A estos tres pilares básicos suelen agregarse pilares de ahorro voluntario previsional individual.
- 7.4. Los servicios técnicos regionales de OIT han señalado recientemente que el debate sobre el futuro de los sistemas de protección social para la población mayor ha avanzado en un consenso alrededor de una combinación entre tres pilares: una prestación que atendiera el derecho a un ingreso básico para toda la población, un segundo pilar (tradicional) de tipo contributivo y obligatorio que tuviera algún tipo de proporcionalidad con los aportes realizados y, finalmente, un pilar voluntario u obligatorio, consistente en el aporte a un sistema de capitalización individual o colectivo para la población que decidiera adherirse a algún esquema de este tipo, incluyendo los sistemas previsionales ocupacionales⁴⁸.
- 7.5. Similar orientación surge del Modelo Multipilar de Pensiones de OIT, cuyo concepto central es la posibilidad de combinar un conjunto de instrumentos de protección social, cada uno de los cuales desempeña una o más funciones, para garantizar toda la gama de objetivos de un sistema nacional de pensiones⁴⁹.
- 7.6. En las audiencias mantenidas, se expresaron posiciones divergentes en cuanto a la conveniencia de que la gestión de los fondos de ahorro previsional sea realizada por empresas privadas en competencia con una empresa estatal testigo, así como sobre qué modelo de capitalización aplicar a ese pilar de cobertura, entre otros aspectos. No

⁴⁶ Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World: Volume 1. Progress, Lessons, and Implementation (disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9378>). Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World: Volume 2. Gender, Politics, and Financial Stability (disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12212>). Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes VOLUME 1 (disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32438/9781464814532.pdf?sequence=2&isAllowed=y>)

⁴⁷ Por ejemplo, las pensiones ocupacionales británicas y suecas, entre otras.

⁴⁸ OIT, *Las pensiones y la seguridad económica de las personas mayores en América Latina ante un futuro cada más incierto*. Nota informativa. Noviembre/2020. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_761519.pdf.

⁴⁹ OIT (2019). *El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles*. Nota Informativa sobre la Protección Social para Todos. Ginebra. Disponible en: [https://www.usp2030.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=2Wjg_dmkWaRmG1ASSkLr8mEG2OgesQ477cVujonXAaEPdwbr2UW-!-435584484?id=55495#:~:text=Modelo%20Multipilar%20de%20Pensiones%20de%20la%20OIT,-1&text=Social%20en%20Pensiones,-Pensiones.,general%20\(financiamiento%20v%C3%ADa%20impuestos\).](https://www.usp2030.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=2Wjg_dmkWaRmG1ASSkLr8mEG2OgesQ477cVujonXAaEPdwbr2UW-!-435584484?id=55495#:~:text=Modelo%20Multipilar%20de%20Pensiones%20de%20la%20OIT,-1&text=Social%20en%20Pensiones,-Pensiones.,general%20(financiamiento%20v%C3%ADa%20impuestos).)

obstante, parece existir un cierto acuerdo en que los sistemas previsionales deben combinar pilares no contributivos, de reparto y de capitalización.

Existe un consenso en relación a la adecuación de sistemas mixtos, con pluralidad de pilares para cumplir la finalidad de brindar seguridad económica en la vejez mediante diferentes instrumentos, acorde a los diferentes objetivos de los sistemas previsionales.

Sin embargo, como se analiza en detalle más adelante, todos los esquemas que conforman el sistema previsional uruguayo, ya sean de beneficio definido o de aportación definida, de reparto o de capitalización individual, requieren revisión.

8. El sistema previsional uruguayo se generó en forma aluvional a lo largo de más de un siglo. Como consecuencia, existe heterogeneidad de derechos y obligaciones entre los diferentes regímenes, incluso al interior del BPS.

- 8.1. Los procesos históricos de construcción de la seguridad social, con ritmos y características distintas en diversos colectivos de trabajadores, han llevado en buena parte del mundo, a que los sistemas resultantes sean heterogéneos y fragmentados⁵⁰. Uruguay no escapó a esa lógica aluvional. La Ley 16.713 mandataba que los regímenes aplicables a los demás servicios estatales y personas públicas no estatales de seguridad social se adecuaran al régimen mixto, atendiendo a sus formas de financiamiento, especificidades y naturaleza de las actividades comprendidas en los mismos.
- 8.2. En las últimas décadas, se avanzó en forma gradual hacia un sistema menos heterogéneo, pero estos avances han sido parciales y, como consecuencia, subsisten problemas de equidad y eficiencia. Según el sector de afiliación en el que la persona esté comprendida, un mismo aporte genera mayor o menor beneficio jubilatorio⁵¹. Idénticas tareas y aportaciones generan derechos previsionales diferentes en función de la entidad a la que se aporte, sin que esta heterogeneidad refiera a consideraciones de tipo previsional⁵².
- 8.3. En los regímenes de transición del BPS y el creado por la Ley 19.590 (“Ley de cincuentones”) dos personas con idénticos niveles de aportación y edad pueden tener jubilaciones con hasta 40% de diferencia según estén comprendidas en uno o más sectores de afiliación, dentro del BPS⁵³.
- 8.4. El régimen de compatibilidad o incompatibilidad entre trabajo y jubilación tiene consecuencias prácticas disímiles según el sector de afiliación de las personas, incluso al interior del BPS. La regla general es la compatibilidad (art. 28 de la Ley 15.800), pero el jubilado no puede desarrollar actividad remunerada en el mismo sector de afiliación. Esta excepción a la compatibilidad entre jubilación y trabajo, basada en una estructura

⁵⁰ Mesa-Lago, C. y Bertranou, F. (1998). Manual de economía de la seguridad social en América Latina. Montevideo, Uruguay: Universidad CLAEH

⁵¹ Por aporte y beneficio se entiende aquí la suma actualizada de los aportes y beneficios realizados a lo largo de toda la vida.

⁵² Zunino, Gonzalo, coordinador (2019). Presente y Futuro del Sistema de Seguridad Social en Uruguay. Desafíos ante la transición demográfica y el cambio tecnológico. Observatorio de Seguridad Social/CINVE. Zunino, Gonzalo et al (2020). Densidad de cotizaciones, Historias Laborales y Rendimientos Jubilatorios. Disponibles en <https://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/index.php/investigaciones>.

⁵³ Ejemplo: dos personas afiliadas solo al BPS, de 65 años, 40 años de trabajo y con iguales aportes, sobre una materia gravada de, por ejemplo, \$ 140.000 ambas, pero una en un solo empleo y otra en un empleo privado (industria y comercio) y otro público (civil), tendrán, en el primer caso una jubilación de \$ 82.428 (monto máximo para una jubilación) y la otra, dos jubilaciones de \$ 45.500 (total \$ 91.000). La segunda podrá llegar hasta un máximo de \$ 116.548,43 (monto máximo para más de una jubilación de afiliación al BPS), mientras que la primera no podrá superar nunca el monto indicado.

institucional derogada hace más de medio siglo (las ex-“cajas” de jubilaciones fusionadas en el Banco de Previsión Social), afecta de forma desigual a distintos grupos de trabajadores.

- 8.5. A partir de esa excepción, los jubilados por actividades de industria y comercio tienen vedado acumular la jubilación con cualquier actividad de esa naturaleza, único en el que podría haber demanda laboral para una persona ya jubilada o en el que queda comprendida cualquier iniciativa de emprendimiento sénior. Es una excepción a esa prohibición del cúmulo cuando se trate de una persona y actividad comprendida en el “monotributo MIDES”⁵⁴. También está expresamente declarada la compatibilidad de la percepción de la asignación de jubilación, generada por servicios docentes o no docentes, con el ejercicio de cargos docentes remunerados en institutos de enseñanza oficiales o habilitados, cualquiera sea el órgano que sirva la prestación⁵⁵.
- 8.6. Este régimen que responde a la lógica de las ex cajas de jubilaciones, desaparecidas al integrarse al BPS hace más de 50 años, ha perdido su razón de ser. Aproximadamente la mitad de las personas jubiladas (en general jubilados militares, policiales, profesionales universitarios, notarios, bancarios y de otras ramas del BPS: civil, rural y servicio doméstico) pueden trabajar legalmente luego de jubilados en actividades del sector de afiliación de industria y comercio. Ante dicha situación no se ha planteado la preocupación sobre la eventual afectación del empleo joven por la actividad de personas jubiladas. La restricción a la acumulación de jubilación y actividad remunerada, en los hechos, opera exclusivamente para quienes se jubilaron por industria y comercio.
- 8.7. Existen regímenes especiales, como los de funcionarios de embajadas y organismos internacionales, pesca y otros, que brindan beneficios sin adecuado financiamiento. En su presentación ante la comisión, el Banco de Previsión Social mostró preocupación por varios regímenes especiales de beneficios y tributación.

Cada peso aportado al sistema genera beneficios de diferentes cuantías y características, según el sector de afiliación o régimen previsional de las personas.

Existe también disímil tratamiento en relación con la posibilidad real de continuar con la actividad laboral luego de la jubilación. En los hechos, el régimen vigente afecta especialmente a quienes se jubilan como trabajadores del sector de industria y comercio.

Cobertura

9. La cobertura de la población activa ha alcanzado valores récord en los últimos años⁵⁶.

- 9.1. La cobertura de la población activa, calculada como la relación entre los cotizantes y la PEA, se ubica en el orden del 80%. Sin embargo, ese dato no es suficiente para analizar la cobertura poblacional efectiva.
- 9.2. El número de puestos de trabajo cotizantes en el ámbito de afiliación del BPS mostró un marcado ascenso tras la crisis de 2002 y alcanzó valores récord en el quinquenio

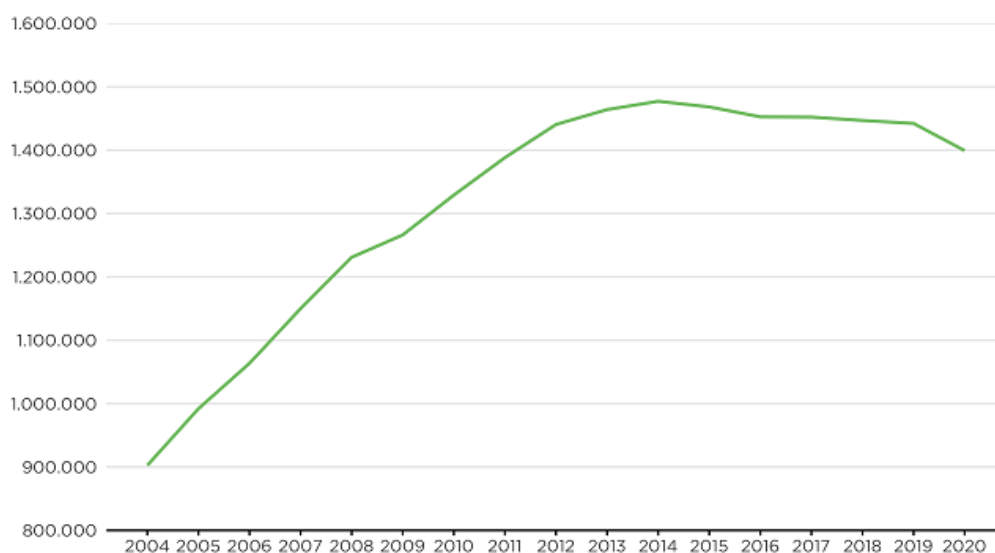
⁵⁴ La Ley 18.874, de 23 de diciembre de 2011, artículo 12, prevé que es compatible el cúmulo de jubilación y la actividad laboral bajo este régimen destinado a integrantes de hogares que se encuentren por debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad socioeconómica (art. 2, Ley 18.227).

⁵⁵ Decreto 576/984.

⁵⁶ <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-11/Apuntes%20sobre%20el%20sistema%20previsional%20uruguayo%20N%C2%B0%204%20-%20Cobertura%20del%20sistema%20de%20pensiones%20de%20Uruguay.pdf>

2014-2019. El fuerte impacto de la emergencia sanitaria supuso una caída de 2% en los puestos cotizantes al BPS en el promedio de marzo a diciembre de 2020 en relación a igual momento del año anterior.

Gráfico 4 – Puestos cotizantes al BPS (promedio anual)



Fuente: elaboración propia en base a BPS

- 9.3. Los trabajos de la comisión se han desarrollado íntegramente durante la pandemia. Si bien se espera que la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 sea coyuntural, la recuperación económica mantiene incertidumbres en cuanto a su velocidad y alcance, lo cual tendrá repercusiones en materia de empleo y de cobertura.⁵⁷
- 9.4. Los servicios técnicos de la OIT⁵⁸ han señalado que, luego de la profunda crisis económica y social registrada a comienzos de siglo, a partir de 2004 se produjo una fuerte mejora de los indicadores del mercado de trabajo. Según datos del INE, en 2014 Uruguay mostraba una tasa de empleo de 60,4% y una tasa de desempleo de 6,6%. A partir de 2015 se inició un período de deterioro en las tasas de empleo y desempleo, que en el año móvil a febrero de 2020 se ubicaron en 56,6% y 9,1% respectivamente.
- 9.5. En el marco de una economía con escaso dinamismo y con un mercado laboral que arrastraba un deterioro en los últimos 5 años, las medidas de confinamiento para controlar la pandemia provocaron una severa crisis económica. Luego de alcanzar la cifra récord de 1.678.000 ocupados en 2014, en los 5 años siguientes se perdieron entre 50.000 y 55.000 puestos de trabajo, lo que determinó que el desempleo afectara a casi 159.000 personas en 2019. Entre los trabajadores informales, se estima que entre marzo y mayo se habrían perdido 80.000 empleos⁵⁹. En un hecho sin

⁵⁷ Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición Estimaciones actualizadas y análisis. 25 de enero de 2021. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767045.pdf

⁵⁸ Marinakis, Andrés, coordinador (setiembre, 2020) Nota técnica país. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19 Uruguay. Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_756332.pdf

⁵⁹ Marinakis (2020).

precedentes, y como efecto de la emergencia nacional consecuencia de la pandemia por la enfermedad coronavirus, el subsidio por desempleo alcanzó valores históricos, de aproximadamente 200.000 beneficiarios en determinados meses de 2020.

Uruguay se destaca en la comparación regional por los altos valores alcanzados en cuanto a la cobertura de la población en edad activa. Es un desafío mantenerla y aumentarla en el nuevo contexto del mercado de trabajo, impactado por el cambio tecnológico y la crisis económica derivada de la pandemia.

En la comparación con los países desarrollados, se observa que Uruguay aún tiene espacio para mejorar su desempeño, aspecto altamente asociado a la factibilidad de mayor formalización del mercado de trabajo.

Trabajo informal

Durante los últimos años se ha registrado una caída pronunciada de la informalidad laboral en el país, que pasó de 35% en 2006 a aproximadamente 25% en 2019^{60,61}. Esta caída se atribuye, por un lado, a un contexto macroeconómico favorable durante parte del período, y algunos estudios señalan la incidencia de políticas llevadas a cabo con este objetivo, entre las que se señalan la reinstauración de la negociación colectiva, la creación del monotributo, la reforma tributaria de 2007 con la aplicación del régimen de promoción de inversiones, la reforma del sistema de salud de 2008, y acciones específicas para el sector doméstico y el sector rural⁶².

De todos modos, los niveles de informalidad continúan siendo importantes, sobre todo en ciertos sectores de actividad, como la construcción y el servicio doméstico, a su vez caracterizados por bajos ingresos y baja estabilidad laboral. En el caso de la construcción, la informalidad en 2018 era de más del 40% y en el caso del servicio doméstico de casi 35%⁶³. Una situación incluso más desafiante es la de los trabajadores cuentapropistas, con un nivel de informalidad que llega a aproximadamente 66%⁶⁴. También en este caso, se trata de un grupo de trabajadores pertenecientes a los niveles de ingresos más bajos⁶⁵. Hay cierta evidencia que indica que ciertas políticas públicas, como las transferencias de ingreso no contributivas, pueden haber tenido un efecto no deseado en los niveles de formalidad⁶⁶.

La no cotización a la seguridad social implica que buena parte de los trabajadores se vean desprotegidos frente a los riesgos de pérdida de ingresos y dificulta el acceso a las jubilaciones y pensiones. Esto impone retos a la seguridad social, máxime si se tiene en cuenta la mayor vulnerabilidad socioeconómica en la que se encuentran los trabajadores informales.

⁶⁰ Carrasco, P., Cichevsky, A. y Perazzo, I. (2018). *Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

⁶¹ Instituto Nacional de Estadística (2020). Microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2019. Disponible en: https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=590504fd-5f0d-42ff-a94c-fba714fb3f65&groupId=10181

⁶² Amarante, V. y Gómez, M. (2016). *El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo*. Serie Estudios y Perspectivas N. 20. Oficina de la CEPAL en Montevideo.

⁶³ Banco de Previsión Social, Asesoría General de Seguridad Social (2019). *Trabajo doméstico remunerado en Uruguay. Actualización de informe*.

⁶⁴ CINVE (2019). *Informalidad de trabajadores no dependientes y normativa reciente para su reducción en Uruguay*. Observatorio de Seguridad Social, Informe N.6.

⁶⁵ CINVE (2019). *Op. Cit.*

⁶⁶ Amarante, V. y Gómez, M. (2016). *Op. Cit.*

Un informe del BPS concluye que del total de trabajadores informales (sin considerar el sector rural), el 35,5% se puede calificar como de difícil formalización⁶⁷. Aunque todavía es muy pronto para evaluar sus impactos, seguramente la pandemia causada por el COVID-19, no solo dificultará aún más la incorporación al sector formal de quienes hoy son informales, sino que tendrá como consecuencia un aumento en los niveles de informalidad laboral⁶⁸. El desafío será particularmente grande en el caso de aquellos trabajadores pertenecientes a sectores que están más expuestos a la pérdida de puestos de trabajo durante la crisis, estimados en 36,8% del total y un 46% de los trabajadores independientes según la OIT⁶⁹.

10. Las historias laborales de buena parte de la población amparada por el sistema de seguridad laboral se caracterizan por una significativa fragmentación, que tiene un sesgo por nivel de ingresos, género y sector de aportación.

10.1. El estudio de la densidad de cotizaciones -es decir, de la proporción del tiempo que una persona en edad de trabajar cotiza- complementa la comprensión de la cobertura efectiva. Los estudios efectuados en la última década⁷⁰ indican que:

- la densidad de cotizaciones en el régimen general uruguayo sería similar a la de Argentina y Chile, algo mayor que la observada en otros países de similar desarrollo relativo, y marcadamente menor que la de mercados laborales de países de mayor desarrollo;
- se observa una distribución en la que coexisten un grupo de trabajadores con densidades similares a las de países desarrollados y otro con historiales laborales con períodos de aportación muy reducidos;
- los funcionarios públicos tienen densidades de cotización mayores que los trabajadores de la actividad privada;

10.2. Existe una correlación positiva significativa entre densidad de cotizaciones y nivel de ingresos y un sesgo de género favorable a los hombres.

10.3. Conforme los estudios realizados en el marco de la secretaría técnica de esta comisión, la densidad de quienes tuvieron al menos una cotización en el año 2019, evaluada a diciembre de dicho año, se ubicaba en promedio en 63% para las mujeres y 68,8% para los hombres. En cualquier período considerado, la densidad varía significativamente entre quintiles de ingreso (de 48,2% en el quintil más pobre a 84,3% en el quintil más rico tomando promedio de ambos sexos)⁷¹.

10.4. Otros estudios, con otra metodología e información a 2015, informan valores de densidad de cotización algo menores, del orden de 60% (promedio de ambos sexos)⁷².

⁶⁷ Banco de Previsión Social, Asesoría General de Seguridad Social (2019). *Evasión en puestos de trabajo. Año 2018. Actualización*. Comentarios de Seguridad Social N. 64.

⁶⁸ Banco de Previsión Social, Asesoría General de Seguridad Social (2020). *COVID-19. ¿Qué pasó y cuándo? Respuesta a la crisis y elementos de discusión*. Comentarios de Seguridad Social N. 68.

⁶⁹ Organización Internacional del Trabajo (2020). *Panorama laboral en tiempos de COVID-19. Nota técnica país: Uruguay, Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos*.

⁷⁰ Bucheli, M., Ferreira-Coimbra, N., Forteza, A., y Rossi, I., 2006. "El Acceso a la Jubilación o Pensión en Uruguay: ¿Cuántos y Quiénes lo Lograrían?". Documento de Trabajo No. 01/06, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Forteza, A.; Apella, I.; Fajnzylber, E.; Grushka, C.; Rossi, I. y Sanroman, G., 2009. "Work Histories and Pension Entitlements in Argentina, Chile and Uruguay". SP Discussion Paper N° 0926, World Bank. Apella, I., 2010. "Historias laborales y frecuencia de contribuciones a la seguridad social en Argentina". Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XLV Reunión Anual, Buenos Aires, Argentina.

⁷¹ Nota Técnica N° 5: "Densidad de cotización al BPS" (disponible en <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-02/Nota%20Te%CC%81cnica%20N%C2%BA5.pdf>)

⁷² Cobertura del sistema previsional en el Uruguay 1 Noviembre, 2020, Banco Mundial (disponible en <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020->

- 10.5. Las bajas densidades de cotización no parecen haberse reflejado en la cobertura en la etapa pasiva que, como se comenta a continuación, es muy elevada. Uno de los factores que ha contribuido a este resultado es que no se ha aplicado el procedimiento de notificación y observación de la información registrada. En función de ello, la información del registro no ha quedado plenamente consolidada.
- 10.6. Sin perjuicio de ello, el uso de mecanismos no documentales de registro de servicios probablemente pierda relevancia en el futuro a medida que la historia laboral iniciada en abril de 1996 se vaya completando. En esa perspectiva, las bajas densidades de cotización, particularmente entre sectores de bajos ingresos, puede convertirse en un desafío importante para la cobertura previsional contributiva.
- 10.7. Un estudio del Observatorio de Seguridad Social/CINVE analizó la densidad de cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales de las tres personas públicas no estatales:
- en el ámbito de la CJPB y de la CNSS el promedio de la densidad de cotizaciones observada fue de 72% y 80%, respectivamente;
 - en el ámbito de la CJPPU la densidad de cotizaciones promedio fue de 57%⁷³.

También en estos casos, se verifican los gradientes de ingresos y género que se observan en el bloque principal (BPS). Esta menor densidad de cotización estaría asociada a que la mayoría de los profesionales universitarios activos tiene empleos dependientes y la CJPPU sería elegida como opción de ahorro previsional complementario.

La alta fragmentación de las historias laborales de un número relevante de trabajadores, fundamentalmente del sector privado y de bajos ingresos, con predominio femenino, representa un desafío para la protección de las personas más vulnerables. Sugiere también que el reconocimiento de derechos contributivos en base al registro de historia laboral debería complementarse con un rediseño de los beneficios no contributivos de características diferentes al vigente, so pena de disminuir los niveles de cobertura.

11. En cuanto a la población de 65 y más años, la cobertura es prácticamente universal.

- 11.1. El porcentaje de adultos mayores que perciben un beneficio previsional ha sido tradicionalmente alto, superior al 90%⁷⁴. Uruguay registra en los últimos años una tasa de cobertura de las personas mayores (“cobertura pasiva”) del orden del 97%⁷⁵.

[11/Apuntes%20sobre%20el%20sistema%20previsional%20uruguayo%20N%C2%B0%204%20-%20Cobertura%20del%20sistema%20de%20pensiones%20de%20Uruguay.pdf](#))

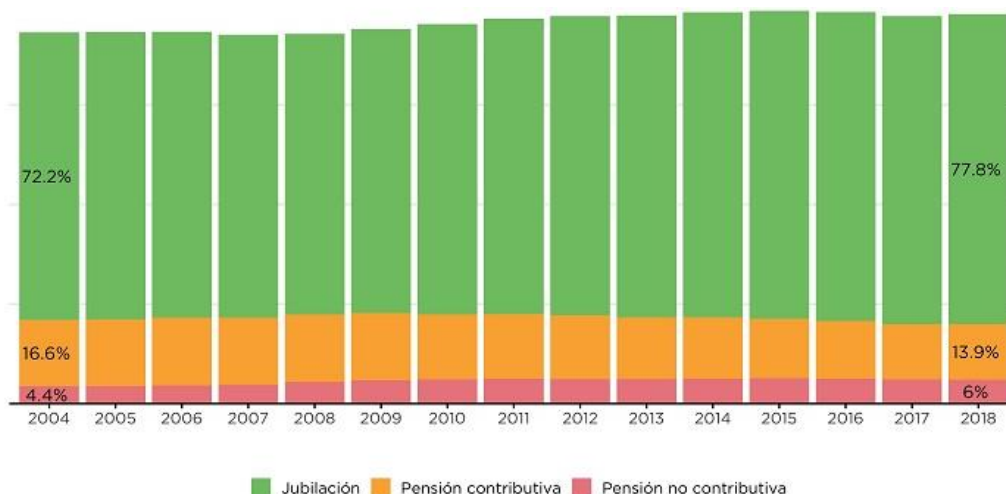
Zunino, Gonzalo et al (2020). Densidad de cotizaciones, Historias Laborales y Rendimientos Jubilatorios.

⁷³ En esta estimación se incluyó a los profesionales que declararon no ejercicio liberal de la profesión, los que, por definición, no están generando derechos previsionales.

⁷⁴ Comentarios BPS, N° 69. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/17736/1/69.-analisis-de-cobertura-del-regimen-previsional-uruguayo.-periodo--2004---2019.-actualizacion.pdf>

⁷⁵ Zunino et al (2019). Presente y Futuro del Sistema de Seguridad Social en Uruguay. Comentarios BPS, N° 69.

Gráfico 5 – Cobertura del sistema de seguridad social (población mayor de 65 años)



Fuente: elaboración propia con base en BPS

11.2. Conjuntamente con el aumento de cobertura en la población mayor de 65 años, se facilitó el acceso de la población de entre 60 y 65 años a una prestación contributiva, mediante una serie de dispositivos entre los que destacan:

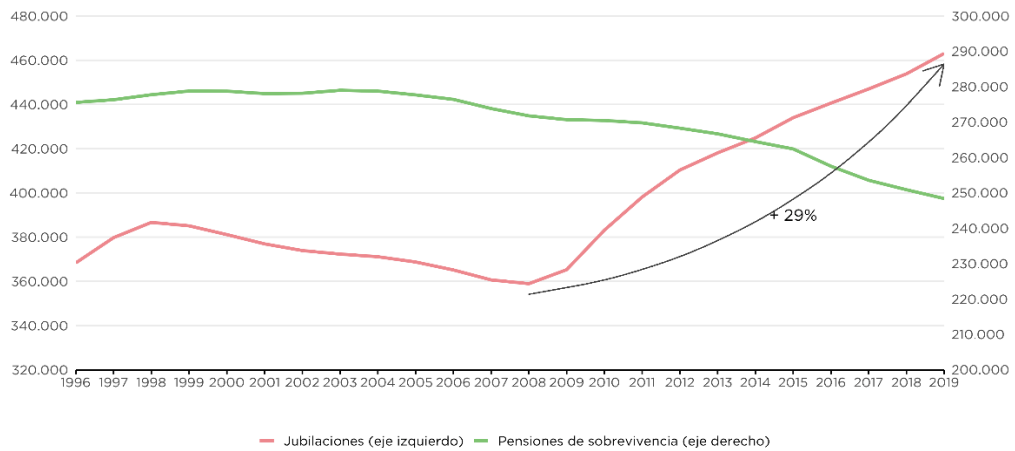
- medidas administrativas en materia de reconocimiento de servicios (resolución del Directorio del BPS 43-1/2006) y la no plena consolidación de la información del registro de historia laboral;
- modificaciones introducidas por la Ley 18.395 en cuanto a la flexibilización de la definición de las causales de acceso a la jubilación (reducción de 35 a 30 años de servicios para la causal común y creación de una causal por edad avanzada a partir de los 65 años);
- el cómputo ficto de un año de trabajo para las mujeres por cada hijo, con un máximo de cinco, creado por la misma ley.

11.3. El número de jubilaciones pagas en el régimen administrado por el BPS creció entre 1996 y 1998. A partir de entonces se observó una reducción hasta el año 2008, en el que se abonaron 358.931 jubilaciones (7% menos que en 1998). A partir de 2009 se revierte la tendencia y 2019 culmina con más de 460.000 jubilaciones pagas, lo que representa un crecimiento de 29%⁷⁶. Las pensiones de sobrevivencia registraron una trayectoria descendente en el período analizado⁷⁷.

⁷⁶ BPS, Asesoría General en Seguridad Social.

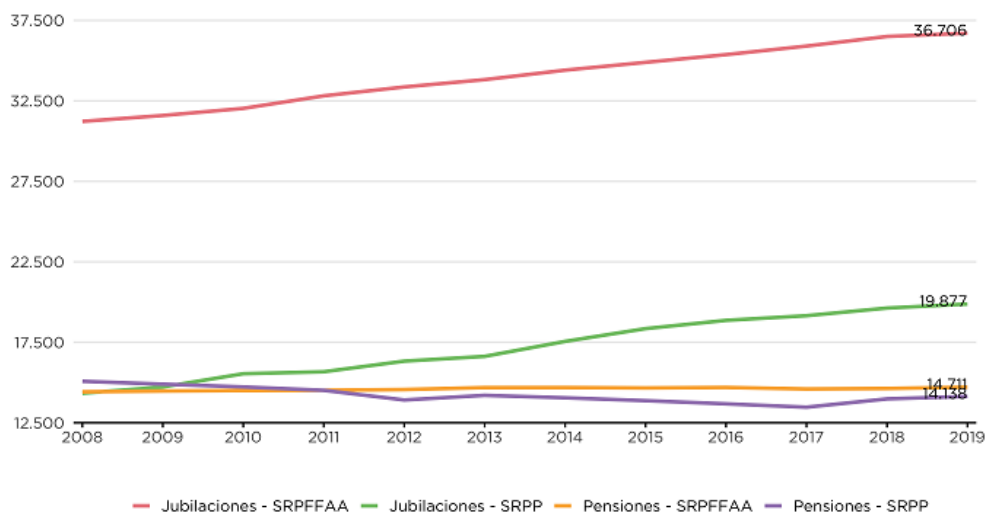
⁷⁷ La caída en la cantidad de pensiones de sobrevivencia está explicada por una reducción en la categoría “Hija supérstite”, que corresponde a pensiones otorgadas previo al Acto Institucional N° 9, en forma vitalicia a hijas huérfanas menores de 18 años. También se observa una menor cantidad de pensiones pagas a viudas mujeres, que es parcialmente compensada por el aumento en las pensiones de viudos hombres (antes de la instauración del Sistema mixto, los hombres viudos no eran beneficiarios de pensiones de sobrevivencia).

Gráfico 6 – Cantidad de pasividades por categoría (BPS)



11.4. En los restantes subsistemas, también se observó un crecimiento en la cantidad de jubilados, aunque de diferentes magnitudes.

Gráfico 7 – Cantidad de retiros y pensiones de regímenes militar y policial



2019 vs 2008

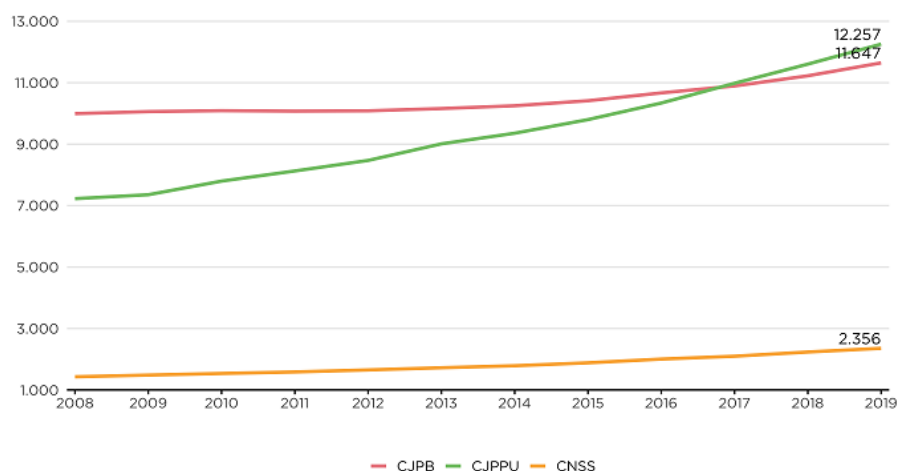
+18%

+39%

+2%

-6%

Gráfico 8 – Cantidad de jubilaciones cajas paraestatales



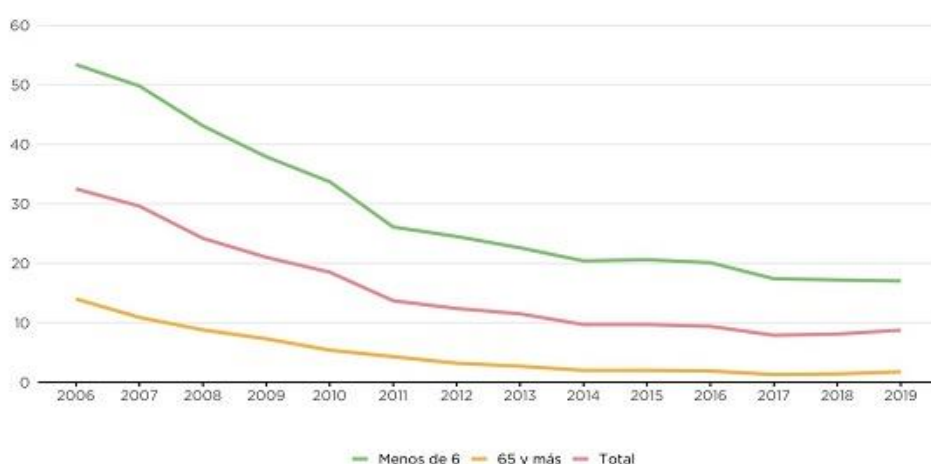
Al finalizar la segunda década del presente siglo se alcanzó prácticamente la universalidad en la cobertura de la población de personas mayores. Cualquier alternativa de reforma debe proponerse el objetivo de mantener este logro.

Suficiencia

12. La suficiencia de los beneficios, con relación al objetivo de evitar situaciones de pobreza en la vejez, es una fortaleza.

12.1. La incidencia de la pobreza entre los mayores de 65 años bajó de 9% en 2000 a 1,8% en 2019, siendo actualmente 10 veces menor que la pobreza infantil⁷⁸.

Gráfico 9 – Pobreza en personas por grupos de edad (Total país)



Fuente: elaboración propia con base en INE

12.2. A partir de 2008 se implementaron sucesivos incrementos de los mínimos jubilatorios, que resultaron importantes para disminuir la incidencia de la pobreza en la vejez.

⁷⁸ Instituto Nacional de Estadística, disponible en <https://www.ine.gub.uy/web/guest/linea-de-pobreza>

- 12.3. El número de jubilaciones a mínimo pasó de representar 5% del total en 2008 a 27% en 2019, aproximadamente 125.000 prestaciones. En cuanto al sexo de las personas comprendidas, algo menos del 60% son mujeres. En el presupuesto de pasividades del BPS el impacto de esta política es de entre 2% y 3%⁷⁹.
- 12.4. La relación entre la jubilación mínima y el salario medio entre los años 2007 y 2017 aumentó de forma continua y persistente. A partir de 2013 se aprecia una desaceleración de dicho crecimiento. Las jubilaciones mínimas crecieron a una tasa más de 3 veces superior que el salario real de la economía, especialmente entre 2008 y 2013. El monto de las jubilaciones percibidas por los hogares permite superar la línea de pobreza en la mayoría de los hogares⁸⁰.
- 12.5. En su diseño actual, el monto de la jubilación mínima es independiente de los aportes realizados. El esfuerzo contributivo de los afiliados no mejora el beneficio de quienes reciben complemento al monto mínimo. En otros países hay programas que otorgan jubilaciones mínimas mayores a quienes contribuyeron más (un ejemplo es la pensión garantizada sueca).
- 12.6. La prueba de ingresos que aplica a los beneficiarios de la jubilación mínima contempla sólo algunas fuentes de ingresos: jubilaciones del BPS y AFAP/BSE (desde 2017). No se contemplan rentas de capital o ingresos por estar en actividad o percibir pasividades de una entidad diferente a la de su jubilación. Esto conspira con una adecuada focalización del instrumento. Cruzando bases de datos de distintos servicios previsionales y la DGI sería posible abarcar más fuentes de ingresos mejorando la focalización.
- 12.7. El costo de un complemento a mínimo, que las mejores prácticas recomiendan asignar a un pilar no contributivo y con cargo a fuente fiscal, no está desagregado en el BPS e impacta en el desequilibrio del componente contributivo a su cargo.

Cualquier alternativa de reforma debe proponerse el objetivo de mantener el logro en materia de suficiencia.

El diseño de la jubilación mínima como instrumento podría encontrar oportunidades de mejora si reconociera en la cuantía del beneficio el esfuerzo contributivo del beneficiario y tuviera mayor transparencia en los costos y su financiamiento.

CUIDADOS

El desarrollo de servicios de cuidados es uno de los mayores desafíos del envejecimiento. Su influencia en los sistemas de pensiones puede apreciarse tanto desde el punto de vista de la demanda de servicios como de la oferta. En primer lugar, porque a medida que la población envejece, hay más personas mayores que necesitan apoyo de terceros para la realización de las actividades de la vida diaria. El acceso a estos servicios en el mercado depende de la capacidad de pago de las personas mayores y de sus entornos familiares. El desarrollo de políticas de atención a la dependencia de largo plazo se vuelve entonces un insumo fundamental para garantizar una vejez digna, ya que impacta no solo en el bienestar físico y emocional de las personas mayores, sino también en la suficiencia de las pensiones.

⁷⁹ <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16801/1/impacto-de-la-aplicacion-a-las-jubilaciones-definidas-por-decreto.-n.-camerosano.pdf>

⁸⁰ Zunino et al (2019).

En segundo lugar, porque una de las maneras de aliviar la carga en el sistema de pensiones en una sociedad envejecida es aumentar el número de contribuyentes, en particular, de las mujeres. Una política de cuidados nacional contribuye a este objetivo de dos maneras: (1) permite la liberación de tiempo de las mujeres, y (2) genera puestos de trabajo formales, en un sector que se caracteriza por malas condiciones laborales⁸¹.

El desarrollo del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay, vigente desde fines de 2015, es un paso importante en este sentido. El sistema define cuatro poblaciones objetivo: los niños, las personas con discapacidad, los adultos mayores dependientes, y los cuidadores⁸². Para cada una de ellas, se diseñaron prestaciones nuevas y se consolidaron algunas ya existentes (ver Anexo 9 para un mayor detalle).

El sistema emplea a casi 5 mil asistentes personales, muchos de los cuales antes prestaban estos servicios informalmente⁸³. En 2014, el 44% de los cuidadores de personas mayores o con discapacidad no realizaba aportes a la seguridad social⁸⁴.

Existen, sin embargo, múltiples desafíos, en particular en lo que tiene que ver con la cobertura de personas con dependencia funcional y la oferta de formación de recursos humanos. En lo referente a cobertura, por ejemplo, en 2018 solo el 5.7% de las personas mayores de 65 años con dependencia funcional accedían a algún servicio por parte del sistema. Estos números toman mayor relevancia si se considera la gran proporción de personas mayores que viven solas: el 31% de los mayores de 65 a 79 años y el 42.3% de los mayores de 80⁸⁵. Con respecto a la formación de recursos humanos, se estima que las necesidades de formación no cubiertas en 2020 alcanzarían a casi 6 mil personas⁸⁶.

13. La suficiencia o adecuación de los beneficios, con relación al objetivo de sustituir razonablemente los ingresos de actividad por beneficios jubilatorios, está en línea con los valores alcanzados por los países de mayor desarrollo relativo.

13.1. La relación entre jubilación media y el salario medio, considerando todos los subsistemas, se ubicaba en 66% en 2017, mostrando una tendencia a la baja desde 2008, explicada porque los salarios medios aumentaron por encima de las jubilaciones medias, fundamentalmente en los últimos años del período considerado⁸⁷.

13.2. De acuerdo con un estudio realizado por el BPS en base a las altas de 2019⁸⁸, la tasa efectiva de reemplazo del BPS se ubicó en 52% en promedio en dicho año

⁸¹ Addati, L., U. Cattaneo, V. Esquivel, and I. Valarino (2018). *Care work and care jobs for the future of decent work*. International Labour Office, Geneva.

⁸² Sistema de Cuidados (2015). *Plan Nacional de Cuidados 2016-2020*. Disponible en: https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/2020-01/plan-nacional-de-cuidados-2016-2020_0.pdf

⁸³ Sistema de Cuidados (2020). *Informe marzo 2020*. Disponible en: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/2020-03/Cuidados%20rinde%20cuentas%20-%20Marzo%202020.pdf>

⁸⁴ BID (2019). "Envejecimiento y atención a la dependencia en Uruguay". *Nota Técnica* IDB-TN-1615.

⁸⁵ Presentación a la CESS: Características de los hogares con personas mayores. BPS (2020).

⁸⁶ Sistema Nacional Integrado de Cuidados (2019). *Informe anual 2018*. Disponible en:

⁸⁷ Zunino et al (2019)

⁸⁸ Nota Técnica N° 11: "Tasas efectivas de reemplazo en el BPS".

considerando las causales vejez y edad avanzada y tomando como base los sueldos de los últimos 3 años⁸⁹. Dicha tasa de reemplazo muestra una heterogeneidad importante a nivel individual. La jubilación mínima tiene un efecto importante para elevar las tasas de reemplazo efectivas.

- 13.3. Otro estudio⁹⁰ que analiza la tasas de reemplazo del sistema mixto para las cohortes de trabajadores dependientes que tenían entre 40 y 60 años en 2017 encuentra que, en promedio, la tasa de reemplazo conjunta del sistema mixto se ubicaría entre 52% y 68% del último salario cotizado, dependiendo de la edad de retiro y de la causal (considerando retiros a los 60 y 65 años). Respecto al salario promedio de la historia laboral, las tasas son mayores (entre 79% y 98%). La población del quintil más pobre obtiene, en promedio, una tasa de reemplazo de 121,1% y la del más rico de 33,9%.
- 13.4. En lo que refiere a las cajas paraestatales, las tasas de reemplazo efectivas tienden a ubicarse entre 45% y 60% del sueldo de los últimos 3 años, en línea con las tasas de reemplazo legales que establecen cada uno de dichos subsistemas (Cuadro 3.2 Anexo 2). En este caso, debe tenerse en consideración que las referidas tasas se corresponden con niveles de jubilación que son entre 2,5 y 4,5 veces mayores que las de BPS (Cuadro 3.1 Anexo 2).
- 13.5. Las tasas de reemplazo para las altas de 2019 de los regímenes policial y militar se ubicaron en 87,5% y 129,6% respectivamente, para el promedio, lo que supone niveles mayores a los de los restantes subsistemas. En el caso del servicio policial influyen las bonificaciones existentes, al tiempo que para el régimen militar tiene una incidencia determinante la aplicación de las leyes comparativas (Punto 39 del Diagnóstico).
- 13.6. La OCDE informa una tasa de reemplazo global (esquemas públicos y privados obligatorios) antes de impuestos, del orden de 49% de los ingresos medios, para trabajadores con una carrera laboral completa, con variaciones sustanciales entre países. La mayoría de los países de la OCDE apuntan a proteger a los trabajadores de bajos ingresos de la pobreza en la vejez, lo que resulta en tasas de reemplazo más altas para ellos que para los asalariados promedio. Los trabajadores de bajos ingresos recibirían tasas brutas de reemplazo en promedio de 60%, en comparación con el 49% de los trabajadores con salario promedio⁹¹. En los países de ingresos altos de la OCDE la tasa de reemplazo neta simulada es de 59 % en promedio, también con importantes variaciones entre países⁹².
- 13.7. En el futuro, los niveles de tasa de reemplazo podrían verse afectados por: (a) probables cambios en el mercado de trabajo que aumenten los períodos de no aportación, (b) cambios paramétricos derivados de la necesidad de contemplar la sustentabilidad financiera del sistema, (c) tasas globales de retorno de las inversiones persistentemente bajas, (d) el aumento de la longevidad, con la consiguiente necesidad de financiar la seguridad económica durante un período mayor. Estos son cambios que se están observando a nivel global y a los que Uruguay no escapa.
- 13.8. El convenio 102 de la OIT estableció que la tasa de reemplazo por prestaciones de vejez no deberá ser inferior a 40 por ciento (el convenio 128 elevó esta cifra a 45 por ciento).

⁸⁹ La tasa promedio del sistema se obtiene como la suma de los importes de todas las jubilaciones de dicho año, dividido la suma de todos los salarios de referencia de la población analizada (altas del 2019). Se consideran altas de vejez y de edad avanzada. Se considera el sueldo total, independientemente de los topes existentes.

⁹⁰ Castiñeiras, N., de Melo, G., Ardente, A., Montti, O., Zelko, B., y Araya, F. Tasas de reemplazo del sistema previsional mixto. Centro de Estudios Fiscales.

⁹¹ OECD (2019). Pension at a Glance.

⁹² CAF (2020). Los sistemas de pensiones y salud en América Latina Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad

También “establece que deben garantizarse prestaciones reducidas después del cumplimiento de 15 años de cotización o empleo”⁹³. Los convenios no dicen cómo debe calcularse el salario de referencia ni cuáles son las condiciones de acceso al beneficio. Sin perjuicio de ello, parece posible afirmar que la legislación uruguaya tiene estándares de protección acordes con el espíritu de estos convenios.

Puede compartirse la afirmación de analistas locales e internacionales que las prestaciones del sistema de seguridad social en el Uruguay muestran una suficiencia significativa, al menos, en términos relativos. Esta circunstancia no implica que, en valores monetarios, sea suficiente para mantener los niveles de vida previos a la jubilación, lo que dependerá de las circunstancias propias de cada persona o núcleo familiar.

Sin embargo, existen factores como los indicados en 13.7 que podrían incidir en los niveles actuales de tasas de reemplazo, cuyo mantenimiento exigiría acciones de política previsional.

Sostenibilidad financiera

14. En la última década cambió la trayectoria relativamente estable o a la baja del gasto público previsional y se produjo un aumento equivalente a 2,5 puntos del PIB.

14.1. El gasto público previsional alcanzó los 11 puntos del PIB en 2019, varias décadas antes de lo previsto⁹⁴. El país tiene un importante nivel de gasto previsional, similar al de los países desarrollados, lo que implica un desafío en términos de sostenibilidad, dado que aún no se registra un envejecimiento tan avanzado en términos comparados⁹⁵.

⁹³ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_177272.pdf

⁹⁴ Proyecto de Ley de presupuesto Nacional 2020-2024, mensaje y exposición de motivos.

<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-ley-mensaje-exposicion-motivos-analisis-presupuestal>. Ver también:

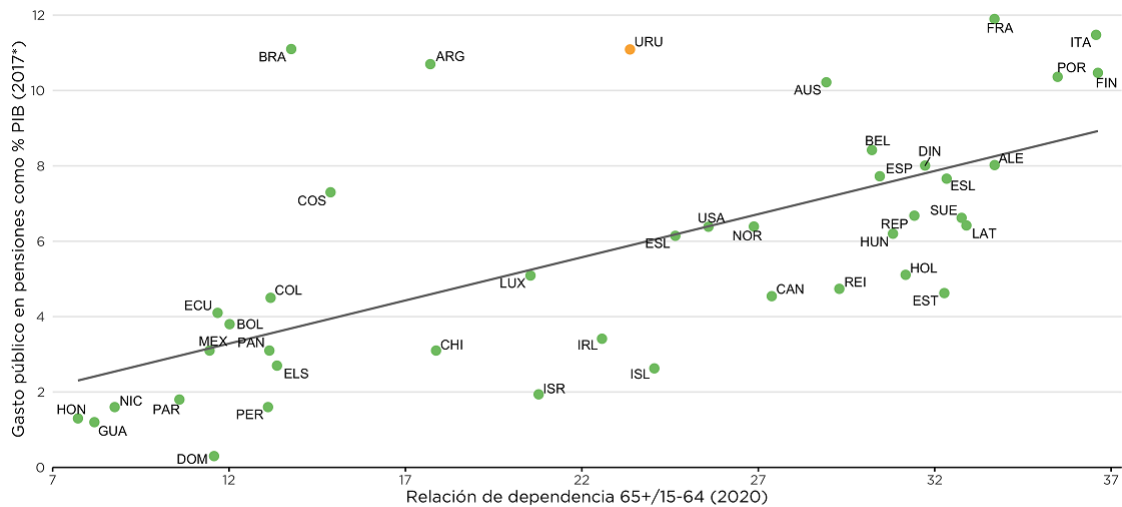
<https://www.bps.gub.uy/bps/file/2704/1/proyeccion-financiera-del-sistema-contributivo-administrado-por-el-banco-de-prevision-social.-base-2010.pdf> y

<https://www.bps.gub.uy/bps/file/10952/1/proyeccion-financiera-del-sistema-contributivo-administrado-por-el-banco-de-prevision-social.-ano-base-2013.pdf>

⁹⁵ Rendición de Cuentas 2018 y Balance de Ejecución Presupuestal.

<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/rendicion-cuentas-2018-balance-ejecucion-presupuestal>.

Gráfico 10 – Gasto público en pasividades (% del PIB)



* Para Uruguay e Israel datos de 2019. Para Canadá, Hungría y Francia datos de 2018.
Fuentes: OECD Social Expenditure Database.
A. Arenas de Mesa, "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019, Online Edition, Rev. 1.

- 14.2. El gasto previsional del BPS se ubicó en el orden de 7 puntos del PIB en el año 2008 y se preveía que evolucionara en ese orden de valores hasta la década de 2040⁹⁶. Sin embargo, en la última década cambió la trayectoria y en 2019 alcanzó 9,2 puntos del PIB. En todo caso, el aumento reciente observado en la relación entre el gasto previsional del BPS y el PIB es importante y requiere seguimiento.
- 14.3. Considerando, además del BPS, al SRPFFAA y al SRPP, el aumento del gasto previsional fue de 2,5 puntos del PIB desde 2008.
- 14.4. Estos incrementos son en el principal factor explicativo del crecimiento del gasto público⁹⁷⁹⁸.

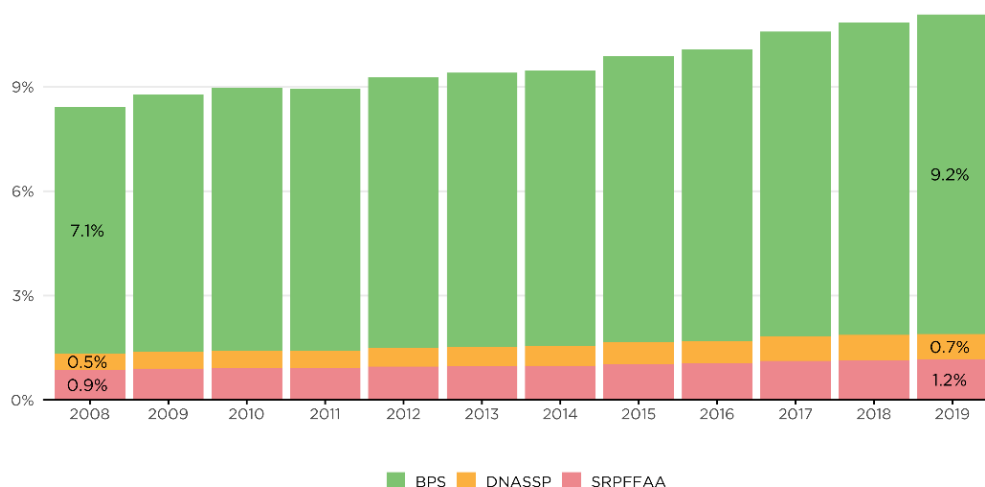
⁹⁶ <https://www.bps.gub.uy/bps/file/2704/1/proyeccion-financiera-del-sistema-contributivo-administrado-por-el-banco-de-prevision-social-base-2010.pdf>.

<https://www.bps.gub.uy/bps/file/10952/1/proyeccion-financiera-del-sistema-contributivo-administrado-por-el-banco-de-prevision-social-ano-base-2013.pdf>

⁹⁷ Este no es un nuevo hallazgo, ya en la exposición de motivos de la rendición de cuentas 2018, el Ministerio de Economía y Finanzas advertía: "En 2018, el BPS, el Sistema de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA) y la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial (DNASSP) sirvieron pasividades por 10,9% del PIB, lo que representa un aumento de 1,4% del PIB en lo que va del periodo de gobierno. Este aumento posiciona a la seguridad social, y en particular a la cobertura de los riesgos de IVS, como el área programática donde se registró el mayor aumento de gasto del periodo, por encima incluso de otras definidas como prioritarias: educación, salud, vivienda y seguridad".

⁹⁸ Ministerio de Economía y Finanzas (2021). Información referente a los resultados del sector público a diciembre de 2020 [base de datos]. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/datos-y-estadisticas/datos> en febrero de 2021.

Gráfico 11 – Gasto público en pasividades (% del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en BCU, BPS, MEF

14.5. El aumento del gasto previsional está asociado a la evolución del índice medio de salarios, debido al mecanismo de indexación de estas prestaciones, lo que explica dos tercios del aumento del gasto. En el BPS también incide el aumento del número de jubilaciones derivado de la Ley de flexibilización (2008). Conforme se indicó en el informe económico financiero y exposición de motivos de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de 2016, a 2015, las altas jubilatorias basadas en esta ley habrían sido casi tres veces las proyectadas *ex ante*⁹⁹.

El gasto previsional de Uruguay es elevado en la comparación internacional, teniendo en cuenta el grado de envejecimiento del país y su nivel de desarrollo.

La evolución y la tendencia que el gasto público previsional viene mostrando, aunada a la lentitud que caracteriza los procesos de maduración de las transformaciones de los sistemas previsionales, hace necesario abordar el desafío de reformar el sistema.

15. Las proyecciones actuariales del gasto público previsional, con las actuales reglas, indican una tendencia creciente.

15.1. En todos los escenarios de proyección financiera con los actuales parámetros¹⁰⁰ será creciente la necesidad de transferencia de recursos fiscales para financiar el sistema previsional¹⁰¹.

⁹⁹ <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/institucional/presupuesto-nacional/rendicion-cuentas-balance-ejecucion-presupuestal-2016>.

¹⁰⁰ El objetivo de las proyecciones financieras de largo plazo es indicar la trayectoria del régimen de que se trate bajo determinados supuestos que conforman los escenarios proyectados. No se trata de proporcionar valores que se aspire vayan a coincidir con los que se observen en la realidad, dentro de 50 o más años. La experiencia indica que las variables consideradas en los diferentes escenarios tienen comportamientos cambiantes en forma permanente, por lo que las proyecciones se revisan y actualizan periódicamente.

¹⁰¹ Nota técnica N°4: "Proyecciones actuariales de los programas administrados por el BPS". Nota técnica N° 9: "Proyecciones actuariales del SRPP". Nota técnica N° 10: "Proyecciones actuariales del SRPFFAA".

- 15.2. Los cambios demográficos en curso y la consiguiente aceleración del envejecimiento, unido al elevado nivel de gasto previsional del que se parte, implicaría que el gasto público previsional ocupe un espacio fiscal creciente¹⁰².
- 15.3. Conforme las proyecciones financieras presentadas, el nivel de gasto del sistema IVS¹⁰³ de BPS (sin incluir las pensiones no contributivas) pasaría de 8,86%¹⁰⁴ en 2019 a 10,45% hacia 2050 y se ubicaría en 11,61% del PIB en 2070.
- 15.4. Las erogaciones del servicio de retiros y pensiones militares se ubican actualmente en 1,16% del PIB, continuarían creciendo algo más de 10 años llegando a 1,21% en 2030 y luego comenzarían una trayectoria descendente a causa de la finalización del período de transición del nuevo régimen.
- 15.5. El gasto del servicio de retiros y pensiones policiales crecería en todo el horizonte de proyección, pasando de 0,73% del PIB en 2019 a 0,83% en 2050 y a 0,88% en 2070.

Cuadro – Pasividades, gasto y asistencia financiera proyectada (en % del PIB)

		2019	2025	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
BPS	Jubilaciones	463.062	508.190	538.991	597.636	672.489	736.251	766.787	776.322	774.784	766.068
	Pensiones por Sobrevivencia	243.919	230.796	222.561	208.488	195.643	184.265	176.995	166.788	150.969	136.551
	Total IVS	706.981	738.986	761.552	806.124	868.132	920.516	943.782	943.110	925.753	902.619
	Gasto IVS	8,86%	9,20%	9,33%	9,64%	10,45%	11,18%	11,61%	11,75%	11,76%	11,78%
	Imp. Afectados	2,63%	2,61%	2,63%	2,66%	2,73%	2,79%	2,83%	2,84%	2,86%	2,87%
	Asist. Financiera IVS	0,56%	0,92%	1,13%	1,46%	2,49%	3,28%	3,82%	4,10%	4,26%	4,44%
SRPFFAA	Jubilaciones	36.893	37.615	37.094	34.612	35.352	35.336	36.146	37.925	37.377	37.835
	Pensiones por Sobrevivencia	14.627	14.989	15.158	14.622	11.568	8.446	7.449	7.283	7.128	5.641
	Total IVS	51.520	52.604	52.252	49.234	46.920	43.782	43.595	45.208	44.505	43.476
	Gasto	1,16%	1,20%	1,21%	1,18%	1,10%	1,04%	1,01%	1,03%	1,04%	1,07%
	Asist. Financiera	0,81%	0,85%	0,89%	0,91%	0,85%	0,80%	0,76%	0,77%	0,77%	0,79%
SRPP	Jubilaciones	19.284	20.418	21.702	24.661	28.037	30.146	31.729	32.965	33.932	35.222
	Pensiones por Sobrevivencia	13.071	12.653	12.199	11.232	10.299	9.656	9.232	8.762	8.054	7.521
	Total IVS	32.355	33.070	33.901	35.893	38.335	39.802	40.961	41.728	41.986	42.744
	Gasto	0,73%	0,72%	0,74%	0,78%	0,83%	0,84%	0,88%	0,93%	0,98%	1,04%
	Asist. Financiera	0,36%	0,39%	0,41%	0,46%	0,50%	0,51%	0,53%	0,57%	0,61%	0,66%

Fuente: elaborado por Secretaría Técnica de la CESS en base a información de cada organismo

¹⁰² El espacio fiscal es la financiación que tiene a su disposición el gobierno – como resultado de la aplicación de políticas concretas de movilización de recursos – y las reformas necesarias para garantizar un entorno institucional, económico y de gobernanza propicio para que esas políticas permitan alcanzar determinados objetivos de desarrollo (Roy, R., A. Heuty y E. Letouzé: Fiscal space for public investment: Towards a human development approach, Nueva York, NY, PNUD, 2006).

¹⁰³ Invalidez, vejez y sobrevivencia (jubilaciones y pensiones).

¹⁰⁴ Incluyendo las pensiones no contributivas (pensión a la vejez y pensión por incapacidad), el gasto en pasividades del BPS equivale a 9,2% del PIB, como se consigna en el punto 14.2.

- 15.6. En su conjunto, el gasto público previsional, ubicado actualmente en el orden de 11% del PIB, se elevaría a 13,5% en 2070, manteniendo una trayectoria al alza permanente.
- 15.7. Además de los tributos afectados al BPS, se requerirá asistencia financiera adicional proveniente de rentas generales. En el caso del BPS, esta asistencia financiera adicional se estima que será del orden de 2,5 y 3,8 puntos del PIB para los años 2050 y 2070, respectivamente. Si se consideran, además, los servicios de retiros y pensiones militares y policiales, la asistencia financiera adicional total alcanzaría a 3,6 y 5 puntos del PIB, en dichos años.
- 15.8. En relación al BSE, surge de las audiencias y la información disponible que la etapa de desahorro del régimen de ahorro individual obligatorio supondría un riesgo fiscal contingente a tener presente.
- 15.9. El sector público podría tener que destinar recursos del resto de la sociedad para sostener los ingresos de los regímenes públicos no estatales, por lo que estos últimos representan pasivos potenciales relevantes. Los problemas de sostenibilidad del sistema de seguridad social generan dudas sobre la sostenibilidad de las cuentas fiscales con sus consiguientes efectos adversos¹⁰⁵.

Es necesario corregir la trayectoria que presentan las erogaciones destinadas a jubilaciones, retiros y pensiones, de manera de alcanzar niveles de gasto compatibles con el desarrollo de otras políticas públicas igualmente relevantes y asegurar los fundamentos de la prosperidad económica y social.

Al mismo tiempo, debe asegurarse la estabilidad financiera de las entidades que participan en el sistema.

16. El mecanismo constitucional de indexación de jubilaciones y pensiones por Índice Medio de Salarios Nominal impone fuertes desafíos al sistema previsional

- 16.1. Este procedimiento otorgó certeza sobre el criterio y oportunidad del ajuste de las prestaciones previsionales. La indexación a salarios protege parcialmente el poder de compra de las jubilaciones respecto a las pérdidas que puede ocasionar la inflación y está garantizada por la Constitución.
- 16.2. El ajuste de las pasividades por salarios permite que el poder de compra de los pasivos acompañe los aumentos de productividad que, a mediano y largo plazo, se traducen en aumentos salariales. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este mecanismo transfiere a los pasivos el riesgo de las oscilaciones de los salarios frente al ciclo económico.
- 16.3. A su vez, Cinve¹⁰⁶ argumenta que la indexación de las jubilaciones por el índice medio de salarios contribuye a reducir las fluctuaciones coyunturales del resultado financiero de los programas de reparto, cuyos ingresos están asociados con la evolución de los salarios, con su correspondiente impacto sobre las finanzas públicas.
- 16.4. El indexador presenta algunos desafíos. En los regímenes de reparto, supone una tensión adicional a la sostenibilidad, asociada a que las mejoras de la productividad de la economía que se reflejan en aumentos del poder de compra de los salarios se trasladan automáticamente a las prestaciones previsionales.
- 16.5. Los problemas de sostenibilidad se acentúan cuando parte de los ingresos está asociada a componentes que crecen menos que el salario real en el largo plazo¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Este aspecto fue puesto de relieve en la presentación ante la comisión del 8.12.2020 por servicios técnicos del Banco Central del Uruguay.

¹⁰⁶ Zunino, Gonzalo, coordinador (2019). Op. cit.

¹⁰⁷ Nota técnica N°4: "Proyecciones actuariales de los programas administrados por el BPS".

- 16.6. En algunos regímenes especiales, como el notarial, este indexador de los beneficios difiere sustancialmente de los factores que inciden en los ingresos, lo que explica parte de su desequilibrio financiero, como se indicó en oportunidad de la comparecencia de autoridades de la CNSS ante la comisión.
- 16.7. Similar situación ocurre con los ingresos de la CJPPU proveniente de prestaciones pecuniarias de diversa naturaleza (timbres, etc.), que representan actualmente aproximadamente el 30% de los ingresos de esa entidad.
- 16.8. En el régimen de capitalización individual genera la necesidad de cubrir el riesgo moneda, como se analiza más adelante.

La indexación de los beneficios previsionales por el Índice Medio de Salarios Nominal protege parcialmente a las jubilaciones de la inflación, pero genera algunos desafíos para el funcionamiento del sistema. Dificulta la sostenibilidad de regímenes híbridos -que combinan financiamiento de reparto y recaudación de impuestos generales- y genera riesgos que las empresas aseguradoras que proveen rentas vitalicias encuentran difícil cubrir¹⁰⁸.

La modificación de este criterio requeriría de una reforma constitucional que no está planteada.

Equidad

17. El análisis del equilibrio individual en los diferentes regímenes evidencia que el valor actualizado de los beneficios pagados supera al correspondiente a los aportes personales y patronales de manera relevante, aún sin considerar la probabilidad de invalidarse o dejar sobrevivientes¹⁰⁹.

- 17.1. Los estudios disponibles indican que, en el pilar a cargo de BPS, incluso sin considerar beneficios por incapacidad y pensiones de sobrevivencia, el valor presente de los beneficios para buena parte de las trayectorias laborales, tiende a duplicar el valor presente de los aportes personales y patronales¹¹⁰. Este desfinanciamiento repercute en la situación financiera de BPS y supone la necesidad de cubrir la brecha con recursos impositivos o asistencia financiera.
- 17.2. La razón entre beneficios y aportes no es elevada solamente en el caso de los trabajadores de bajos ingresos, sino también de ingresos medios y altos. De acuerdo con otros estudios, al menos el 86% de los hombres y el 92% de las mujeres que aportan al BPS recibirían jubilaciones que superan lo aportado (debidamente capitalizado)¹¹¹.
- 17.3. Los regímenes policial y militar tienden a ser aún más generosos debido, entre otras cosas, a que se puede acceder a la jubilación a una edad más temprana y a la existencia de bonificaciones de servicios. En parte esto se debe a que reflejan una condición legal que requiere el cese de la actividad a edades tempranas debido a las características propias de la profesión.

¹⁰⁸ Representantes del BSE y de la asociación de aseguradoras privadas coincidieron en este desafío en sus presentaciones ante la CESS.

¹⁰⁹ Zunino et al (2020).

¹¹⁰ Nota Técnica N° 8: "Equilibrio individual del sistema de reparto del BPS".

¹¹¹ Las jubilaciones y aportes a que hace referencia este cálculo son las sumas esperadas descontadas de jubilaciones y contribuciones a lo largo de toda la vida de una muestra representativa de contribuyentes al BPS y las cajas paraestatales (ver Zunino et al, 2020).

- 17.4. Si se considera un escenario conservador con una tasa de interés de 0% sobre salarios, el valor presente de los beneficios que otorga la CJPPU para quienes se jubilan a los 60 años con 30 años de contribución supera a los aportes en más de 3 veces. Si dicho cálculo se realiza a partir de los niveles de rentabilidad que ofrecen las inversiones de la caja (3,27% sobre salarios¹¹²), las prestaciones superan a los beneficios entre 40% y 60%¹¹³. Estos valores no contemplan el costo de la cobertura de los riesgos de invalidez y sobrevivencia.
- 17.5. A partir de las contribuciones personales y patronales sobre salarios, las tasas de retorno que otorga la CJPB exceden largamente las tasas técnicas que el sistema podría brindar. Si se computan exclusivamente las contribuciones patronales y personales sobre la nómina, se deberían verificar importantes déficits previsionales en el largo plazo, cuya compensación depende fundamentalmente de la prestación complementaria sobre activos e ingresos de los empleadores comprendidos¹¹⁴.
- 17.6. El aumento de la tasa de aportación y la reducción en las tasas de reemplazo que estableció la CNSS permitirían un acercamiento hacia relaciones de aportes y beneficios individuales algo más equilibradas. No obstante, en la mayoría de las trayectorias, los beneficios exceden a los aportes¹¹⁵.
- 17.7. La relación entre beneficios pagados y aportes realizados tiende a ser mayor cuando las personas se jubilan tempranamente y se reduce cuando se posterga el retiro en todos los subsistemas. Esto implica que el sistema castiga a quienes siguen trabajando.
- 17.8. En contraste con lo reseñado en los puntos anteriores, un relevamiento de opinión pública efectuado como insumo para esta Comisión indica que el 71% de las personas considera que los beneficios que entrega el sistema son menores o mucho menores que los aportes.

Los beneficios otorgados por todos los subsistemas exceden a las contribuciones individuales a lo largo del ciclo de vida, en la gran mayoría de los casos.

La forma de cálculo en base a regímenes de beneficio definido, desacoplados del equilibrio actuarial, ha permitido en ciertos casos que personas con ingresos superiores al nivel medio reciban subsidios implícitos significativos.

Las reglas para el acceso a las distintas causales encierran un fuerte incentivo al retiro temprano en muchos casos. A medida que se avanza en edad, la relación entre beneficios y aportes se reduce, lo cual supone un castigo a quien se retira más tarde.

18. Los sistemas de reparto en base a esquemas de beneficio definido han tendido a financiar niveles de prestación que sobrepasan las contribuciones realizadas por los individuos y sus empleadores, transformándose en regímenes híbridos que combinan financiamiento basado en aportes y en el producido de impuestos generales.

- 18.1. Estos sistemas han tendido a prometer beneficios que son financiados cuando la relación entre activos y beneficiarios es elevada, pero que resultan difíciles de sostener a medida que se deteriora la relación demográfica de estos esquemas -especiales o

¹¹² Este escenario puede considerarse optimista, dado el bajo nivel de capitalización de la caja. A modo de referencia, los ingresos del subsistema crecieron a una tasa de 1,6% sobre salarios entre 2009 y 2019 y a una tasa de 2,5% en el período 2005-2019.

¹¹³ Información proporcionada por CJPPU en base a criterios establecidos por la Secretaría técnica de la CESS.

¹¹⁴ Camacho, L. (2020). Análisis del equilibrio financiero individual. Caja de jubilaciones y pensiones bancarias.

¹¹⁵ Información proporcionada por CNSS en base a criterios establecidos por la Secretaría técnica de la CESS.

generales- producto del proceso de envejecimiento poblacional o de la disminución en la relación de cotizantes y beneficiarios.

- 18.2. La búsqueda del equilibrio financiero inicialmente se orienta hacia ajustes paramétricos, como aumentos de las alícuotas de aportación¹¹⁶ o disminución de las tasas de reemplazo, y generalmente en una etapa posterior, a recursos provenientes de materia gravada diferente que los salarios¹¹⁷.
- 18.3. Como consecuencia, algunos regímenes, como el componente contributivo del BPS, la CJPPU y la CJPB, incorporaron o evolucionaron hacia sistemas con financiamiento híbrido, parte mediante los clásicos aportes y parte mediante impuestos o prestaciones pecuniarias sobre materias gravadas diferentes del salario del colectivo de que se trate, aún cuando se financien beneficios determinados en base a los salarios previos y ajenos al objetivo de prevenir situaciones de pobreza, propio del pilar 0 de cobertura.
- 18.4. Estas fuentes de financiamiento requerirían estudios sobre los diferentes impactos, en materia de costos de bienes y servicios, así como los efectos distributivos generados.

Mantener o establecer transferencias vía tributaria o paratributaria hacia beneficios previsionales asociados a los ingresos previos presenta, entre otros, desafíos de equidad intergeneracional e intra-generacional relevantes que no han sido suficientemente estudiados.

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Las diferentes trayectorias laborales de hombres y mujeres tienen consecuencias en términos de cobertura y suficiencia de las prestaciones. En este sentido, los roles de género tradicionales implican que sean las mujeres las que se encargan mayoritariamente del trabajo no remunerado del hogar, dedicando al mismo el 65% de su tiempo (los hombres dedican el 32%). El aporte económico de este trabajo no remunerado es considerable. Se estima que en 2013, la contribución económica del trabajo no remunerado al PIB fue de 22,9%, de la cual un 71,2% está explicada por la contribución del trabajo no remunerado femenino¹¹⁸. La diferencia se agudiza en los estratos de menores ingresos y en el interior del país¹¹⁹.

Esta sobrecarga de trabajo no remunerado afecta su participación en el mercado laboral, así como la calidad de los trabajos a los que acceden, con impactos en el nivel de remuneración^{120,121}. En 2019, la remuneración de las mujeres empleadas en el sector de Industria y Comercio alcanzaba solo al 76% de la remuneración de los hombres¹²².

Atendiendo a esta realidad, la Ley de flexibilización de 2008 incorporó un beneficio específico para las mujeres que les permite computar un año adicional de servicios por cada hijo nacido

¹¹⁶ Ver evolución de alícuotas de aportación jubilatoria desde 1979 en Boletín Estadístico BPS 2005 y 2020.

¹¹⁷ IVA afectado, IASS afectado, COFIS, para BPS. Recursos indirectos previstos en el art. 71 de la Ley 17.738 para CJPPU. Prestación Complementaria Patronal para CJPB.

¹¹⁸ ONU Mujeres (2020). "El aporte económico de las mujeres en Uruguay"

¹¹⁹ ONU Mujeres (2020). *El aporte económico de las mujeres en Uruguay*. Montevideo.

¹²⁰ Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020). "Acciones con perspectiva de género en la Seguridad Social. Actualización 2019". *Comentarios de Seguridad Social* Nº 67.

¹²¹ ONU Mujeres (2018). *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*. México.

¹²² Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020). *Op. Cit.*

vivo o adoptado, hasta un máximo de 5 años¹²³. Alrededor del 60% de las mujeres retiradas entre 2009 y 2015 utilizaron este beneficio¹²⁴. En 2019, el 32,2% de las altas jubilatorias femeninas se obtuvieron mediante la aplicación de este artículo y un total de 68,5% lo utilizó (lo cual incluye a quienes mejoraron su tasa de reemplazo), principalmente entre los estratos socioeconómicos más vulnerables¹²⁵.

A lo anterior debe sumarse los efectos de la Ley de trabajo doméstico de 2006¹²⁶, que impactó en la formalización de este sector de actividad, predominantemente femenino, con un incremento en los puestos cotizantes del 63% desde 2007 a 2019. La creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados es un esfuerzo en la misma dirección, ya que apunta a la formalización de quienes trabajan en el sector, mayoritariamente mujeres. Además, al liberar tiempo a las mujeres, mejoran sus perspectivas laborales ya que les permite, por un lado, permanecer más tiempo en el sistema educativo y, por otro, acceder a empleos de mayor calidad (Anexo 9).

Como resultado, la brecha de género en las cotizaciones a la seguridad social ha venido reduciéndose: el porcentaje de cotizantes mujeres en el BPS pasó de 44,4% en 2008 a 48,6% en 2019¹²⁷. En lo que refiere a las jubilaciones, el 47,5% de las altas jubilatorias en 2019 correspondían a mujeres¹²⁸. Vale destacar que, aún así, al analizar el *stock* de jubilados, la proporción de mujeres es siempre mayor que la de los hombres (por ejemplo, en 2019, representaban el 55% de los jubilados totales). Esto se debe, en parte, a la mayor esperanza de vida de las mujeres, que genera una concentración femenina en los tramos de edades más altos (lo que se conoce como *feminización de la vejez*), pero también a la posibilidad de jubilarse más tempranamente (55 y 59 años) en el caso de las mujeres que quedaron incluidas en el período de transición previsto en la Ley 16.713 para la equiparación de la edad mínima de acceso con la del hombre.

A pesar de los avances, existen todavía desafíos de suficiencia. En promedio, las mujeres reciben montos de jubilación menores que los hombres. Esto es evidente al analizar los datos de las jubilaciones que se elevan a mínimo por decreto: en el año 2018 los datos de BPS muestran que había 74 hombres por cada 100 mujeres recibiendo este tipo de prestaciones¹²⁹.

19. Existen en el diseño de los distintos subsistemas dispositivos que tienen un objetivo redistributivo, pero que operan para niveles de ingreso disímiles en cada subsistema.

19.1. En el caso del régimen mixto, el Nivel 1 se organiza en base a un esquema de prestación definida y abarca a los ingresos que se encuentran por debajo del límite de \$ 67.564 a 2021¹³⁰. Como fuera expuesto, actualmente los beneficios que se otorgan sobre los

¹²³ Ley 18.395, art. 14

¹²⁴ Amarante, V. y Tenembaun, V. (2018). "Caregiver pension credits for women: Recent experience in Uruguay". *Social Policy Administration* 52(6).

¹²⁵ Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020). *Op. Cit.*

¹²⁶ Ley 18.065.

¹²⁷ Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020). *Op. Cit.*

¹²⁸ Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020). *Op. Cit.*

¹²⁹ Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2019) "Impacto de la aplicación a las jubilaciones de los mínimos definidos por decreto. Período 2008-2018". *Comentarios de Seguridad Social* N° 66.

¹³⁰ En el caso de quienes optan por el artículo 8, continúan aportando al BPS por encima del nivel 1 hasta los \$ 101.346, pero para el cálculo de jubilación se considera un valor máximo de \$ 67.564.

ingresos del componente de reparto tienden a superar lo aportado, desde una perspectiva actuarial. En el año 2019, el 81,5% de los cotizantes al BPS tenía ingresos inferiores a los correspondientes al tope del Nivel 1¹³¹.

- 19.2. Sobre el segundo tramo de ingresos, el sistema del BPS tiene un fuerte componente redistributivo. Por un lado, para los ingresos que se encuentran entre \$ 67.564 y \$ 202.692 (a 2021), existe una tasa de aportación patronal de carácter solidario, que financia el sistema general, pero que no repercute en la prestación del individuo. A su vez, al organizarse bajo un esquema de contribución definida, los aportes personales por el segundo pilar se traducen en beneficios que tienden a la neutralidad actuarial.
- 19.3. Los servicios de retiro policial y militar (Ley 19.695) establecen niveles de jubilación máxima que aplican para individuos que tienen sueldos básicos jubilatorios elevados en comparación con los niveles salariales promedio de la economía¹³². Lo mismo sucede con las jubilaciones de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias.
- 19.4. En el caso de la Caja Notarial de Seguridad Social existe un nivel máximo de sueldo básico jubilatorio, que equivale \$ 257.548 mensuales a valores de enero de 2021. No obstante, los aportes se realizan por todos los ingresos generados, sin tope máximo. El diseño de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, estructurado sobre un esquema de remuneraciones fictas no incorpora elementos de carácter redistributivo explícitos.

La amplia mayoría de los subsistemas establecen mecanismos redistributivos que operan a la interna de los mismos. El mecanismo redistributivo del BPS opera a partir de niveles de ingreso significativamente más reducidos que los correspondientes a los restantes subsistemas. En consecuencia y dadas las reglas vigentes, un individuo con ingresos superiores al tope del Nivel 1 obtendría una mejor prestación en relación al sueldo de aportación si cotiza en algún otro de los subsistemas, que si lo hace en el BPS

En la medida que algunos de los regímenes especiales existentes tienen una participación elevada de trabajadores de ingresos medios y medios-altos en la población cubierta, el trato diferencial consignado anteriormente podría ser un factor explicativo de la existencia de los mismos.

Parámetros

20. La edad mínima de retiro en Uruguay resulta baja cuando se la compara con la de países de similar situación demográfica y nivel de desarrollo.

- 20.1. A 2017, entre los países de la OECD, 19 habían aprobado un aumento en la edad mínima de acceso a las pensiones, mientras que 20 tenían planes de hacerlo. En cinco casos, además, se establecieron mecanismos de ajustes automáticos en función de futuros aumentos de la esperanza de vida. En América Latina, la mayoría de los países fija edades de retiro mínimas de 65 años¹³³.

¹³¹ Fuente: AGSS (BPS).

¹³² Considerando que se obtuviera la máxima tasa de reemplazo posible, los máximos de SRPP y SRPFFAA aplican para individuos con sueldos básicos jubilatorios de \$ 138.989 y de \$ 169.180, respectivamente. En el caso de CJPB, el mismo cálculo supone un sueldo básico jubilatorio de \$ 172.549. Tomando en consideración las mínimas tasas de reemplazo, los valores anteriores se elevan a \$ 236.282, \$ 310.118 y \$ 293.334, respectivamente.

¹³³ Clemens, J. y Parvani, S. (2017). "The Age of Eligibility for Public Retirement Programs in the OECD". Fraser Research Bulletin.

	Edad mínima anticipada		Edad normal		Edad normal futura		Esperanza de vida a los 60		PIB per cápita, PPP (dólares americanos, 2019)
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	
Alemania	63	63	66	66	67	67*	23,6	18,9	53.785
Argentina	60	65	60	65	-.-	-.-	25,6	22,1	22.064
Bélgica	63	63	65	65	67	67	25,9	22,4	51.915
Brasil	Sin mín. Aplican condiciones		60	65	-.-	-.-	23,9	20,1	14.652
Canadá	60	60	65	65	-.-	-.-	26,5	23,4	48.887
Chile	Sin mín. Aplican condiciones		60	65	-.-	-.-	25,2	22,1	25.131
Colombia	57	62	57	62	-.-	-.-	24	21,8	14.625
Costa Rica	Sin mín. Aplican condiciones		65	65	65	65	25,7	22,6	20.297
España	63	63	65	65	67	67	27,7	23,4	40.986
Estados Unidos	62	62	66	66	67	67	25	22	62.530
Francia	55	55	63,3	63,3	67	67	27,6	23,3	46.110
Finlandia	63	63	65	65	70	70	26,4	22,4	48.814
Italia	64	64	67	67	-.-	-.-	27	23,5	42.420
Japón	60	60	64	65	-.-	-.-	29,2	24	41.667
México	60	60	65	65	-.-	-.-	22,4	20	19.766

Continúa en la página siguiente.

Axelrad, H. y Mahiney, K.J. (2017). "Increasing the Pensionable Age: What Changes Are OECD Countries Making? What Considerations Are Driving Policy?". Open Journal of Social Sciences 5: 56-70
 CAF Banco de Desarrollo de América Latina (2020). "Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad".

	Edad mínima anticipada		Edad normal		Edad normal futura		Esperanza de vida a los 60		PIB per cápita, PPP (dólares americanos, 2019)
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	
Nueva Zelanda	65	65	65	65	-.-	-.-	26,1	23,6	43.695
Países Bajos	66	66	66	66	67	67**	25,6	22,8	56.849
Perú	Sin mín. Aplican condiciones		65	65	-.-	-.-	23,8	20,7	12.848
Portugal	62	62	65	65	66	66	26,5	22,3	34.962
Reino Unido	63	65	63	65	68	68	25,2	22,7	46.704
Suecia	55	55	65	65	-.-	69***	26,1	23,3	52.609
Uruguay ¹³⁴	60	60	60	60	-.-	-.-	25,1	19,4	21.561

Fuente: CEPAL (2019); OCDE (2019), BID (2015)

Condiciones especiales para el retiro:

Brasil: Deben cumplir 35 años de aportes los hombres y 30 las mujeres.

Chile: cualquier edad en el sistema de contribución definida siempre y cuando el capital acumulado en la cuenta sea suficiente para financiar la pensión por encima de umbrales particulares.

Colombia: existen dos excepciones; mujeres con responsabilidad en el cuidado de niños con discapacidad y para individuos con discapacidad.

Costa Rica: los asegurados que optan por la jubilación anticipada deben cubrir las contribuciones faltantes cuando se jubilen.

México: la persona no esté trabajando y que haya aportado un mínimo de 1.250 semanas de contribuciones.

Perú: siempre y cuando el saldo de la CIC sea suficiente para otorgarle una pensión igual o mayor al 50% al promedio de sus remuneraciones efectivamente percibidas y rentas declaradas durante los últimos 10 años (120 meses) anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud de jubilación, actualizada por IPC.

* Crecimiento gradual hasta los 67 años en 2031.

** Se estima que llegue a 67 en 2024.

*** Pasa a 68 en Enero de 2020 y se incrementará a 69 en Enero de 2023.

20.2. La edad mínima de retiro de 60 años supone, para los jubilados de BPS, una sobrevida de 21 años en hombres y de casi 27 años en las mujeres. En poblaciones de mayores ingresos, como las cajas paraestatales, estos lapsos son aún mayores (Cuadro 1.2 Anexo 2).

20.3. Los parámetros del sistema, junto a la realidad demográfica, llevan implícito un castigo a la postergación de la edad de retiro, en virtud de que el rendimiento jubilatorio se maximiza a edades tempranas¹³⁵.

20.4. El castigo a la postergación del retiro es particularmente fuerte en el caso de la jubilación mínima establecida por decreto ya que, a diferencia de jubilaciones superiores, su valor no aumenta con la edad de retiro. El aumento producido en las jubilaciones mínimas en los últimos años ha representado una erosión adicional a los

¹³⁴ Corresponde a toda la población. La esperanza de vida a los 60 años de la población del BPS se presenta en el Cuadro 1.2 del Anexo 2 y es algo mayor.

¹³⁵ Zunino et al, 2020. Alvarez, I.; da Silva, N.; Forteza, A. & Rossi, I. ¿Qué incentivos al retiro genera la seguridad social? El caso uruguayo. *Cuadernos de Economía*, 2010, 47, 217-247.

incentivos a postergar la edad de retiro. De acuerdo con datos del BPS, 33% de las altas jubilatorias de 2019 son beneficiarias de la pasividad mínima.

- 20.5. Existe un conjunto de sectores de actividad como el militar, el policial o la docencia en los que, por las propias reglas del sistema o por la existencia de bonificaciones, es posible acceder a un retiro permanente con edades del orden de los 50 años.
- 20.6. En el ámbito del BPS, el Subsidio Especial de Inactividad Compensada permite acceder a una prestación por 2 años a quienes, con 58 años de edad y 28 años de servicios, como mínimo, no cuenten con otro ingreso (salvo pensión de fallecimiento) y estuvieren en situación de desempleo por al menos 1 año. Al finalizar este beneficio se configuraría causal jubilatoria común. En 2020 1.258 personas estaba amparadas a este subsidio, por un monto total de \$ 254 millones.
- 20.7. En la última década, en el ámbito del BPS, la edad promedio de acceso a la jubilación común fue de 62,5 años¹³⁶.
- 20.8. Tal como se señaló en el ítem 3, el aumento de la longevidad es heterogéneo en función de sexo y nivel socioeconómico, circunstancia que debe incorporarse al análisis de la edad mínima de retiro, teniendo presente los requerimientos de diferentes ocupaciones.

El prolongado período de sobrevida que supone una edad mínima de retiro a los 60 años le impone una fuerte tensión al sistema y hace sumamente difícil establecer un vínculo equilibrado entre aportes y beneficios de los individuos a lo largo del ciclo de vida.

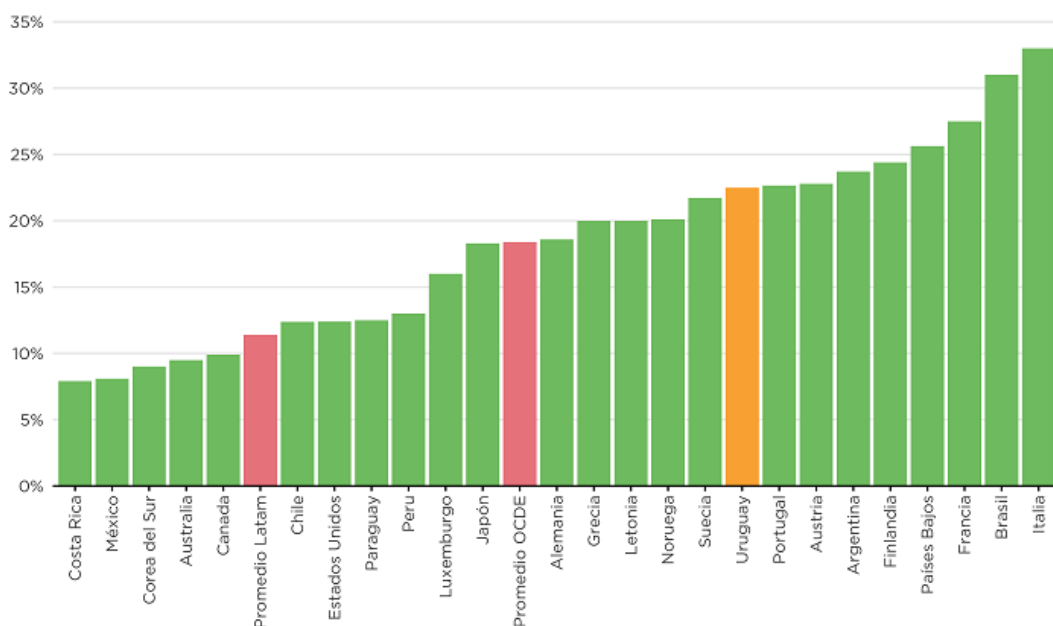
La existencia de grupos de trabajadores que pueden acceder a prestaciones permanentes hasta diez años antes que el resto de la población es un aspecto a considerar desde diversas perspectivas, como sustentabilidad, equidad, etc.

21. Las tasas de aportación sobre el trabajo resultan elevadas en la comparación internacional

- 21.1. Un aumento por encima de los valores actuales desestimularía la contratación de mano de obra o incentivaría la contratación informal, afectando especialmente a aquellos trabajadores menos calificados.

¹³⁶ Asesoría General en Seguridad Social, BPS.

Gráfico 12 – Tasa de contribución obligatoria



Fuente: BID (2018). Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe (Altamirano et al.)
OCDE (2019). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing

21.2. Varios asistentes a las audiencias enfatizaron que sería inconveniente elevar las tasas de aportación. La rebaja del aporte patronal de 2008 podría haber aumentado los niveles de formalización y creció el empleo.

La suba de las tasas de aportación sobre el trabajo presenta restricciones, dado su actual nivel. En consecuencia, las opciones para mitigar el actual desequilibrio financiero del sistema difícilmente puedan actuar significativamente sobre esta variable.

22. La fragmentación de nuestro sistema de seguridad social supone tasas de aportación sobre salarios que presentan diferencias tanto entre las entidades gestoras, como a la interna de ellas (Cuadros 3.1 y 3.2 Anexo 1).

- 22.1. Las diferencias se dan entre regímenes, pero también a la interna de ellos.
- 22.2. En el BPS existen diferencias importantes, destacando las diferencias de aportación patronal para el sector privado y el público¹³⁷.
- 22.3. Dentro del sector privado, la principal diferencia está en el régimen de aportación general, el de la industria de la construcción y el del sector rural.
- Las alícuotas vigentes en industria y comercio son: 7,5% de aporte patronal y 15% de aporte personal.
 - La especificidad de la actividad de la construcción generó un esquema de contribuciones unificadas de aportes a la seguridad social y de beneficios laborales, así como la definición del sujeto pasivo en el propietario de la obra y no el empleador, como en el régimen general. La alícuota vigente, que incluyendo los fondos especiales de licencia, salario vacacional y aguinaldo, y actualmente

¹³⁷ El detalle y la evolución desde 1993 puede verse en <https://www.bps.gub.uy/bps/file/17414/1/boletin-estadistico-2020.pdf>.

contempla una partida extraordinaria, fue del 72,8% en 2020, sobre la materia gravada.¹³⁸

- El sector rural presenta un régimen especial de aportación patronal basado en la extensión de la tierra y su productividad según índice CONEAT para empresas agropecuarias y sobre montepíos de dependientes en caso de contratistas rurales. El aporte patronal rural por los dependientes, con su actual configuración, equivalió en 2018 y 2019 a una alícuota del 2,01% y 1,92%¹³⁹, respectivamente de la masa salarial de los dependientes del sector, aproximadamente la cuarta parte que el sector de industria y comercio. La alícuota de aportación personal es el 15% del salario.

22.4. Dentro del sector público las alícuotas de aportación patronales presentan mayor heterogeneidad:

- Los gobiernos departamentales aportan el 16,5%.
- Los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado aportan el 7,5%.
- La administración central y otros organismos públicos aportan un 19,5%¹⁴⁰.

22.5. La tasa de aportación personal del régimen general es de 15%. La alícuota de los afiliados a CJPB de las instituciones que estaban comprendidas en este régimen antes de la reforma de 2008 es del 17,5%.

22.6. Para el caso de trabajadores no dependientes existen diferencias significativas en las alícuotas aplicables, pero también en la forma de aportación:

- BPS tiene una alícuota de 22,5% y un régimen de fictos de libre movilidad en ciertas situaciones (Cuadro 8.1 del Anexo 1).
- La Caja Profesional también tiene un régimen de fictos, pero con más restricciones y la alícuota aplicable es de 16,5% (Cuadro 8.2 del Anexo 1).
- La Caja Notarial aporta sobre lo efectivamente percibido, con un mínimo de base anual y una alícuota que actualmente se ubica en 18,5%.

22.7. Existen exoneraciones de aportes patronales de base constitucional y legal que han sido objeto de controversia.

La heterogeneidad indicada no tiene fundamento previsional y afecta una adecuada valoración del equilibrio o desequilibrio financiero de los beneficios jubilatorios contributivos.

La diversidad de tasas de aportes conspira con la deseable neutralidad en lo que respecta a las tasas de imposición sobre el trabajo. Esto distorsiona la asignación de recursos de la economía, generando pérdidas de eficiencia. La diversidad de tasas vigentes facilita la existencia de mecanismos redistributivos poco transparentes, poco eficientes y de dudosa progresividad.

La aplicación en el sector público de tasas de aporte patronal mayores a las del régimen general lleva implícita una subestimación de las necesidades de asistencia financiera de los subsistemas estatales.

¹³⁸ La Tasa de aportación referida incluye los siguientes conceptos: contribuciones patronales (9%), contribuciones personales (17,9%), cargas salariales que corresponden a aguinaldo, licencia y salario vacacional (29,9%), Seguro nacional de salud (9%), seguro de accidentes de trabajo (6%) y el financiamiento de la partida extraordinaria supone una carga de 0,96%. Las tasas de aportación presentadas incluyen las contribuciones correspondientes a sueldo, aguinaldo y licencia. A lo anterior se le suma un aporte para la CJPPU de 4 % para las obras de arquitectura y 2 % para las obras de ingeniería (Ley 17.738).

¹³⁹ Fuente AGSS/BPS.

¹⁴⁰ Existen otros organismos públicos, como ciertas áreas de la Universidad de la República, con alícuotas especiales (por ejemplo 16,5%). En dicho caso, existe exoneración por las retribuciones con cargo a recursos con afectación especial (Decreto N° 531/008).

Pensiones de sobrevivencia

23. La cobertura del riesgo de sobrevivencia derivado del matrimonio o concubinato está en proceso de revisión a nivel global¹⁴¹.

- 23.1. A nivel internacional se observa una tendencia a que este instrumento se enfoque en el objetivo de suavizar el consumo, considerando la existencia de economías de escala al interior de los hogares. El objetivo de evitar la pobreza en la vejez ha tendido a atacarse a través de pensiones no contributivas que no diferencian entre personas solteras y viudas.
- 23.2. La incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la disminución de las desigualdades laborales entre sexos ha aumentado su autonomía económica. En este contexto, el riesgo de sobrevivencia presenta, en la actualidad, características muy diferentes de las existentes hacia mitad del siglo pasado.
- 23.3. No obstante, en los hogares en donde existe un solo generador de ingresos, situación frecuente cuando las mujeres se dedican a actividades no remuneradas de cuidados, por ejemplo, el fallecimiento del jefe de hogar sí puede generar situaciones de insolvencia económica.
- 23.4. Las regulaciones vigentes difieren según sexo y tipo de vínculo, sin adecuado fundamento. El tope de ingresos para acceder a la pensión de sobrevivencia es de \$ 202.693 nominales en el caso de las mujeres. En el caso de los hombres, el requisito para el acceso es comprobar la dependencia económica con respecto al cónyuge. El criterio administrativo implica que hasta los \$ 54.389 no es necesario probar la dependencia (aunque entre \$ 13.035 y dicho límite hay supervisión de la oficina de pensiones). Para ingresos de entre dicho límite y \$ 116.548, es necesario presentar prueba de la dependencia. Si se supera ese monto en el promedio actualizado de los 12 meses anteriores al fallecimiento, no se genera derecho a la prestación.¹⁴²
- 23.5. El umbral de ingresos que determina el acceso o no a la pensión de sobrevivencia de la mujer carece de gradualidad (por debajo se obtiene la pensión completa y por encima no se obtiene nada).
- 23.6. La pensión por viudez es vitalicia para quienes enviudan a partir los 40 años o los cumplen en goce de pensión de sobrevivencia a término, lo que puede ocurrir a partir de los 35 años¹⁴³. Es una edad temprana en la comparación internacional¹⁴⁴.
- 23.7. Entre las causales pensionarias merece revisión la de causante desempleado, conforme a la cual puede generar pensión de sobrevivencia una persona con un mínimo de 10 años de aportes reconocidos (documentales o testimoniales), con

¹⁴¹ OECD (2018), "Are survivor pensions still needed?", in OECD Pensions Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-10-en.

James, E. (2009), Rethinking Survivor Benefits, Discussion Paper N° 0928, World Bank (disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/500701468331226085/pdf/529190NWP0Box345585B01PUBLIC100928.pdf>).

Congressional Research Service (2019). Social Security: Revisiting Benefits for Spouses and Survivors (disponible en <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41479.pdf>).

Nota Técnica N° 12: "Pensiones de sobrevivencia".

¹⁴² <https://www.bps.gub.uy/3506/pension-por-fallecimiento.html>

¹⁴³ En los casos en que hay hijos la pensión puede volverse permanente desde los 19, dado que si hay hijos, la pensión se sirve hasta que los mismos cumplan 21 años de edad.

¹⁴⁴ OECD (2018), "Are survivor pensions still needed?", in OECD Pensions Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-10-en.

Nota Técnica N° 12: "Pensiones de sobrevivencia".

independencia del lapso que hubiera transcurrido entre el cese en la actividad y el momento del fallecimiento.

- 23.8. Las pensiones de sobrevivencia suponen un desafío para la administración de la seguridad social por la dificultad de evaluar este riesgo. Esta dificultad es particularmente notoria en el caso de las aseguradoras que proveen rentas vitalicias, pero no es menos importante en los subsistemas de reparto y beneficios definidos.

La cobertura del riesgo de sobrevivencia debería contemplar la evolución de la posición de la mujer en la sociedad y en el mercado de trabajo, así como tomar en consideración los problemas y disfuncionalidades de diseño de diferente alcance.

24. Si bien el contexto socioeconómico que dio origen a las pensiones de sobrevivencia ha cambiado significativamente, este tipo de prestaciones tiene actualmente una participación relativamente relevante en los regímenes de seguridad social locales.

- 24.1. Los requisitos para acceder a las pensiones de sobrevivencia de los diversos regímenes que estuvieron vigentes a lo largo del siglo XX ha determinado que el gasto en pensiones de sobrevivencia del total del sistema se ubique en 2,8% del PIB, de los cuales el BPS representa 2% (sin incluir las pensiones de sobrevivencia del régimen de capitalización).
- 24.2. Estos valores son sumamente elevados en la comparación internacional y superan los niveles de Grecia e Italia, que son los países de la OCDE que gastan más en estas prestaciones¹⁴⁵.
- 24.3. Al cierre de 2019, el BPS pagaba unas 242.000 pensiones de sobrevivencia, de las cuales 142.000 tienen como beneficiario a una persona que recibe además otra prestación. Estas prestaciones representaban 29% del total de pasividades pagas por el instituto y 20% del gasto en invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS).
- 24.4. En los países de la OCDE, el gasto en pensiones de sobrevivencia representó en 2017 el 13% del gasto total en invalidez, vejez (jubilaciones) y sobrevivencia.
- 24.5. La tendencia es a que las pensiones por viudez no sean permanentes antes de la edad de retiro. Las pensiones temporarias para ayudar a las personas viudas a la adaptación son una modalidad de creciente presencia en los diseños comparados¹⁴⁶.
- 24.6. Uruguay no establece requisitos en relación al período previo de matrimonio para obtener pensión de viudez, lo cual se exige en 14 países de la OCDE¹⁴⁷. Este requisito se exige para los casos de concubinato.
- 24.7. Esquemas de pensiones de sobrevivencia de beneficio definido en base a contribuciones iguales conllevan una redistribución no buscada desde solteros hacia casados y desde hogares con dos proveedores a hogares con un solo proveedor. También genera una redistribución desde las mujeres que trabajan hacia las que no trabajan¹⁴⁸.

La regulación vigente de las pensiones de sobrevivencia se aparta de las orientaciones predominantes en países de similar estructura demográfica y tradición previsional.

¹⁴⁵ OECD (2018), *Op. Cit.*

¹⁴⁶ OECD (2018). *Op. Cit.*

¹⁴⁷ OECD (2018). *Op. Cit.*

¹⁴⁸ James, E. (2009), Rethinking Survivor Benefits, Discussion Paper N° 0928, World Bank (disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/500701468331226085/pdf/529190NWP0Box345585B01PUBLIC100928.pdf>).

Gobernanza, regulación y supervisión

25. No existe una entidad que tenga a su cargo la supervisión y regulación del sistema como tal. Como consecuencia, la rendición de cuentas es débil en amplios segmentos del sistema.

- 25.1. La Constitución de la Republica crea el BPS como ente autónomo (art. 195) con el cometido de “coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social, ajustándose dentro de las normas que establecerá la ley”. Conforme las disposiciones de la Ley 15.800, el BPS se ha constituido en la principal entidad gestora de la seguridad social uruguaya, pero no ha ejercido un rol de supervisión y regulación del sistema en su conjunto. Como todo ente autónomo, se encuentra sujeto al control de gestión y actos que la Constitución atribuye al Poder Ejecutivo (arts. 197 y 198).
- 25.2. Además del BPS, existen otras entidades que otorgan prestaciones de carácter previsional:
- En el ámbito centralizado del Poder Ejecutivo se han estructurado los servicios de cobertura de las actividades militares y policiales.
 - Diversas leyes especiales atribuyeron cometidos de seguridad social a personas públicas no estatales. En estos casos, los poderes de control estatal de sus actos están dispuestos en las respectivas leyes de creación o modificativas, sin perjuicio de las generales en materia de contabilidad y administración financiera.
 - Existen prestadores de servicios vinculados a la seguridad social que actúan en régimen de Derecho Privado (estatales y no estatales, sometidas principalmente al poder normativo y de control del BCU).
- 25.3. Las entidades gestoras no están sujetas a una regulación normativa y de supervisión que asegure el cumplimiento y la adopción de medidas oportunas para lograr los objetivos de cobertura, adecuación y sustentabilidad.
- 25.4. No hay procedimientos adecuados y eficientes de planificación, comunicación y evaluación ex-post de las proyecciones actuariales. La práctica existente no asegura la oportuna información de los resultados de los estudios actuariales hacia las autoridades (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo).
- 25.5. Las entidades gestoras aplican o desaplican las reglas legales según sus propios criterios y dictan normativa de carácter general sin adecuada supervisión. No hay separación entre los responsables de diseñar las políticas de seguridad social y las entidades encargadas de su aplicación.
- 25.6. La notificación de la historia laboral prevista en el art. 89, Ley 16713, no se ha cumplido. Las dificultades administrativas que pudieran argumentado en el pasado deberían reexaminarse a la luz de los avances tecnológicos verificados en más de 25 años. Al día de hoy, más de 951.000 contribuyentes, ya cuentan con “usuario personal”, lo que permite acceder electrónicamente a la historia laboral. Esta cifra representa casi el 76% de las personas cotizantes, a marzo 2021.
- 25.7. Las bonificaciones de servicios existentes no han sido revisadas con la periodicidad y criterios que dispone la ley (art. 38, Ley 16.713).
- 25.8. En el ámbito de la CJPPU, durante varios años se aprobó el mantenimiento de beneficios extraordinarios al amparo del artículo 106 de la Ley Orgánica¹⁴⁹, cuando ya no se daban los supuestos previstos en la ley para que ello ocurriera.

¹⁴⁹ El artículo 106 de la ley faculta al directorio a otorgar estos beneficios, previo estudio de "las posibilidades financieras que garanticen su viabilidad.

- 25.9. En relación al régimen de ahorro individual obligatorio, la normativa dictada le atribuye al BCU el rol de regulación y supervisión tanto en la etapa de acumulación como en la de desacumulación.
- 25.10. El informe entregado por OIT al gobierno uruguayo (comisión CIDE) en 1964 señalaba que ninguna ley es mejor que su administración. Por consiguiente, un examen de la legislación de seguridad social no puede considerarse completo si no se estudia también la manera y el método de su aplicación¹⁵⁰.

El sistema previsional no tiene conducción y supervisión sistémica eficaz. Ésta queda librada a iniciativas de las instituciones gestoras y no existe adecuado seguimiento y control del cumplimiento normativo.

Las prácticas habituales no aseguran que los resultados de los estudios actuariales cumplan su función en la evaluación y definición de la política previsional, debido a la ausencia de procedimientos eficaces de planificación, revisión y comunicación.

26. Los servicios técnicos del BPS han advertido en sus informes actuariales, desde hace al menos una década, sobre la necesidad de revisar los parámetros del sistema prontamente.

- 26.1. En la proyección financiera con base en los años 2003-2008 se indicó que aún cuando los efectos del envejecimiento demográfico se harán sentir en su real magnitud en el largo plazo, los cambios en todos o algunos de los parámetros actuales del sistema previsional deberían ser encarados prontamente. Es preciso tener en cuenta que en la cobertura de riesgos de largo plazo, los cambios que se realicen en el presente tendrán efectos plenos luego del pasaje por el sistema de por lo menos una generación completa de afiliados.
- 26.2. Con similar consideración finalizó la proyección financiera con base en el año 2013 y la más reciente con base en los años 2018-2019.
- 26.3. En la proyección financiera con base en el año 2010 se señaló que las variables demográficas del sistema llevarían a la necesidad de aumentar la tasa de contribución sobre salarios en forma significativa, de no cambiar el valor de alguno de los parámetros básicos, como una baja de la tasa de reemplazo o un aumento de la edad de retiro.

La necesidad de revisar todos o algunos de los parámetros del régimen previsional administrado por el BPS está presente desde hace más de una década.

¹⁵⁰ Disponible en <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-12/OIT%20-%20informe%201964%20%28CIDE%29.pdf>

Régimen general

27. La organización financiera del BPS, basada en el concepto de fondo único de seguridad social, dificulta identificar el destino específico de determinadas fuentes de financiamiento de las prestaciones servidas.

- 27.1. Salvo los aportes jubilatorios personales y patronales, los demás tributos afectados no tienen destino específico.
- 27.2. En consecuencia, la única rama de la seguridad social gestionada por el BPS que tiene recursos asignados es la jubilatoria y pensionaria, en su modalidad contributiva. Las prestaciones IVS no contributivas (pensiones a la vejez e invalidez) no tienen un financiamiento específico.
- 27.3. La jubilación mínima recibe el tratamiento de los beneficios contributivos, a pesar de que incluye un componente de financiamiento no contributivo. Entre otras cosas, esto implica que aplican condiciones de acceso que no resultan adecuadas para prestaciones no contributivas.
- 27.4. Los programas asociados al empleo y con beneficios determinados en función de ingresos salariales (por ejemplo, subsidios por enfermedad, maternidad, etc.) no tienen financiamiento propio y se solventan con recursos fiscales¹⁵¹. Representan aproximadamente 30% de las fuentes no contributivas del BPS (impuestos afectados y asistencia financiera)¹⁵².
- 27.5. Las desventajas de la actual organización financiera han sido destacadas en diferentes estudios presentados por la Asesoría General en Seguridad Social del BPS¹⁵³.

La actual organización financiera del BPS dificulta el análisis de los equilibrios o desequilibrios financieros de los diferentes programas a su cargo y su financiamiento.

28. Existe heterogeneidad en el tratamiento de los costos de los servicios brindados entre organismos.

- 28.1. Las actividades recaudatorias hechas por el BPS en beneficio de la DGI (IRPF) no tienen contraprestación, mientras que las hechas por DGI en beneficio del BPS (IVA afectado) sí la tienen¹⁵⁴. En el año 2020 la comisión cobrada por DGI al BPS totalizó \$ 3.657 millones (equivalente a US\$ 87 millones)¹⁵⁵.
- 28.2. Las actividades de recaudación y administración de fondos hechas por el BPS en relación al FONASA no tienen contraprestación.
- 28.3. La actividad de recaudación de aportes sobre los tramos salariales cuyas alícuotas se destinan a las cuentas de ahorro individual están sujetas a una norma legal específica que inhibe el cobro por dicho concepto (art. 142, Ley 16.713).

¹⁵¹ Con excepción del impuesto a la Lotería, que constituye una fuente de financiamiento del BPS, pero está afectada al seguro por desempleo.

¹⁵² Fuente: AGSS- BPS.

¹⁵³ Por ejemplo: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/2704/1/proyeccion-financiera-del-sistema-contributivo-administrado-por-el-banco-de-prevision-social.-base-2010.pdf> y Particularidades del sistema de financiamiento previsional uruguayo, AGSS, Cra. Maria Luisa Brovia (2010)

¹⁵⁴ Art. 221, Ley 13.637.

¹⁵⁵ Fuente: BPS.

Es conveniente examinar la asignación de costos derivados de estas actividades de cooperación entre entidades comprendidas en los procesos previsionales y tributarios. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que cuando se trate de servicios vinculados al desarrollo de cometidos entre organismos públicos, desde la perspectiva del Estado estos costos son neutros y resultaría conveniente asignar las tareas de modo de aprovechar adecuadamente las economías de escala existentes.

DESCRIPCIÓN DEL DISEÑO DEL SISTEMA MIXTO

El sistema previsional mixto uruguayo está compuesto por dos pilares complementarios: solidaridad intergeneracional (administrado por el BPS) y ahorro individual obligatorio (administrado por las AFAP¹⁵⁶). El primero constituye un régimen de prestación definida, por el cual los trabajadores activos, con sus aportaciones, financian las prestaciones de los pasivos juntamente con los aportes patronales, los tributos afectados y la asistencia financiera estatal.

El pilar de ahorro individual, por su parte, constituye un régimen de aportación definida, en el que el aporte de cada afiliado se va acumulando en una cuenta personal con las rentabilidades que ésta genere, a lo largo de la vida laboral del trabajador. Al momento del retiro el fondo acumulado se utiliza para adquirir una renta vitalicia.

Para determinar la parte de aporte personal que corresponde a cada régimen, el artículo 7 de la Ley 16.713 determina tres tramos de ingresos nominales mensuales (valores a 2021).

Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
Hasta \$67.564	de \$67.564 hasta \$202.693	por encima de \$202.693
Solidaridad intergeneracional	Ahorro individual obligatorio	Ahorro voluntario

Por debajo del primer tramo corresponde el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional¹⁵⁷, el segundo nivel comprende al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio y en el tercer nivel opera un régimen de ahorro voluntario, lo que implica que los trabajadores podrán optar o no por realizar aportes por sus ingresos en dicho nivel.

En lo que refiere a los aportes patronales, el artículo 14 de la Ley establece que financiarán el régimen de solidaridad intergeneracional y se realizarán sobre los ingresos hasta el nivel 3 (\$ 202.693), no existiendo aportaciones patronales por encima del mismo.

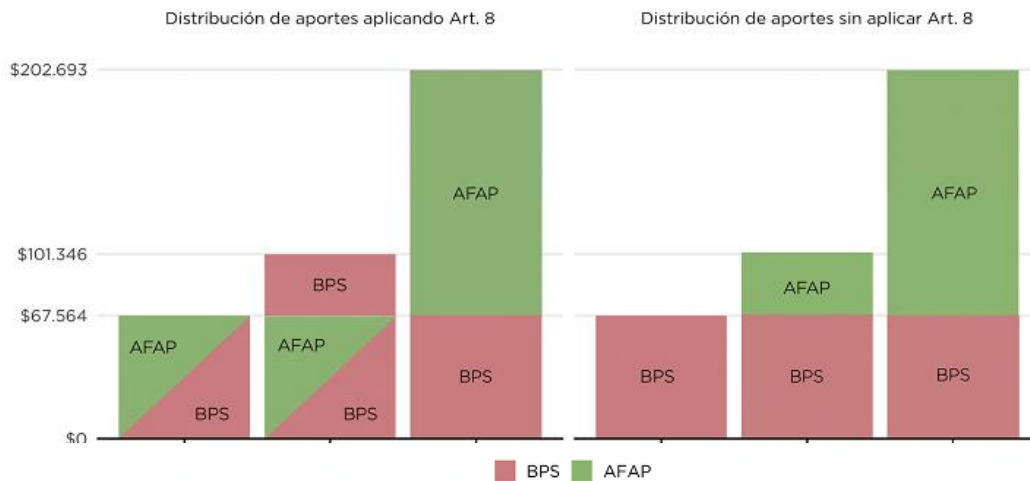
La Ley también prevé, en su artículo 8, que el trabajador con ingresos iguales o menores al nivel 1 puede optar por destinar el 50% de sus aportes personales a una AFAP. Por su parte, si habiendo hecho esta opción, percibe ingresos por hasta \$ 101.346 (la mitad del tope del nivel 3), los aportes personales correspondientes a la franja entre el tope del Nivel 1 y \$ 101.346 serán dirigidos al régimen que administra el BPS (Gráfico 13).

¹⁵⁶ Personas jurídicas de derecho privado, organizadas mediante la modalidad de sociedades anónimas, cuyas acciones serán nominativas.

¹⁵⁷ Salvo que la persona hubiera hecho la opción del artículo 8.

Por su parte, el artículo 28 de la Ley 16.713 prevé una bonificación del 50% para el cálculo de sueldo básico jubilatorio del pilar de reparto para aquellos trabajadores que hayan hecho la opción prevista en el artículo 8, sobre las asignaciones computables comprendidas al régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional. La bonificación señalada opera con un tope máximo sobre el sueldo básico jubilatorio equivalente al nivel 1 (\$ 67.564).

Gráfico 13 - Distribución de aportes personales entre regímenes según opción del Artículo 8 de la Ley 16.713



29. Los medios de prueba y reconocimiento de servicios.

- 29.1. Durante muchas décadas, las sucesivas instituciones gestoras del régimen general (la ex “Cajas” de jubilaciones y desde 1967, el BPS) reconocieron el tiempo de trabajo computable en base a limitados registros propios, documentación aportada por las empresas y, en su defecto, prueba testimonial¹⁵⁸. Excepcionalmente hubo leyes que establecieron cómputos presuntivos en base a la sola declaración jurada de las personas (por ejemplo, Ley 11.035, de 14 de enero de 1948 y el Decreto Ley 14.809, de 25 de julio de 1978).
- 29.2. La ley 16.713 establece la obligatoriedad del uso de la historia laboral para el cómputo de años de servicios, lo cual implica el paulatino debilitamiento de otras formas de acreditación de servicios más laxas, como la prueba testimonial. En relación a esta última, un análisis de las altas del período 2009 a 2019, indica que las que utilizaron prueba testimonial descendieron de 41,6% a 11,7% del total¹⁵⁹.
- 29.3. Este medio de prueba de servicios tiene mayor presencia en jubilaciones cuyas beneficiarias son mujeres y en causales comprendidas en la Ley 18.395 (flexibilización)¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Los problemas derivados de la falta de “historiales individuales de asegurados para comprobar sus derechos” fueron destacado ya en el informe de OIT de 1964 citado.

¹⁵⁹ Asesoría General en Seguridad Social/BPS. Comentarios, octubre/2020.

¹⁶⁰ Ibidem.

- 29.4. Luego de abril de 1996, fecha de vigencia de la historia laboral¹⁶¹, la administración adoptó criterios administrativos¹⁶² para reconocer servicios anteriores a dicha fecha en forma presunta, cuando existía un mínimo del 50% acreditados mediante prueba documental, previéndose la toma de declaraciones testimoniales, en forma diferida y para controles aleatorios.
- 29.5. En 2006 el Directorio del BPS dispuso un cómputo administrativo presuntivo de servicios anteriores al 1º de abril de 1996, mediante declaración jurada (RD 43-1/2006 -conocida como Comunicado 42¹⁶³), requiriéndose que el 50% (para causal común) y 66% (para causal edad avanzada) de todos sus servicios esté probado en forma documental o equiparada. Los servicios reconocidos por esta norma no podrán incrementar la asignación de jubilación correspondiente. Este procedimiento aplica para obtener una única jubilación, lo que no obsta a que el afiliado pueda obtener otra con servicios probados en forma documental.
- 29.6. La motivación del acto administrativo de referencia radicó en que el resultado de los esfuerzos desplegados para reconstruir los servicios anteriores a abril de 1996 no será sino parcial, por lo que se consideró que correspondía arbitrar medios alternativos para no imponer un castigo a los trabajadores y, al mismo tiempo, lograr una disminución significativa de los procedimientos administrativos, disminuyendo la carga procesal, teniendo presente, además, la relativa confiabilidad de la prueba testimonial en este ámbito.
- 29.7. En el período 2013-2019 se otorgaron más de 25.000 jubilaciones con aplicación del procedimiento previsto en la RD 43-1/2006. En el año 2013¹⁶⁴ la cantidad de altas en las que se había computado servicios en base a este procedimiento representaba 9,2% del total. A partir de 2015 el número de altas que incluyen servicios computados por esta vía crece sistemáticamente, hasta alcanzar a 16,3% en 2019 (último dato disponible)¹⁶⁵. En la prueba testimonial se observa una incidencia decreciente, pero continúa manteniendo relevancia para la prueba de servicios anteriores a abril de 1996, y, en menor medida, para servicios posteriores a dicha fecha.
- 29.8. El Directorio del BPS indicó en su presentación que los servicios pertinentes del ente consideran que la posible derogación del procedimiento implicaría una carga de trabajo agregada que puede superar la capacidad operativa del organismo por la toma de declaración a testigos.
- 29.9. El procedimiento dispuesto administrativamente para reconocer servicios anteriores a la implantación de la historia laboral redujo la prueba testimonial como mecanismo para el reconocimiento de servicios en los términos en que podía preverse.
- 29.10. El artículo 77 de la Ley 16.713 prevé que se reglamente una declaración detallada de todos los servicios anteriores a abril de 1996, la que deberá definir los plazos, forma y condiciones de su realización. El efecto previsto de esa declaración es que luego de efectuada no se admitirá la declaración de servicios anteriores.

¹⁶¹ Decreto 152/998.

¹⁶² Previsiones de esas características se incluyen en los instructivos aprobados por los servicios del BPS el 7.11.97 (Resolución de la Gerencia General 660/997) y el 20.01.2004. (Resolución de la Gerencia General 13/004).

¹⁶³ Disponible en: https://www.bps.gub.uy/bps/file/4071/2/43-1-2006_nuevo_reglamento_de_criterios_de_reconocimiento_de_servicios.pdf

¹⁶⁴ No existe información sobre el número y características de los beneficios otorgados antes de ese año por este procedimiento.

¹⁶⁵ Asesoría General en Seguridad Social/BPS. Comentarios, octubre/2020.

El reconocimiento de servicios anteriores a la implementación de la historia laboral ha sido un problema de difícil solución. Los esfuerzos realizados para incorporar esos servicios en el registro de historia laboral no han logrado superar la dificultad plenamente. El procedimiento previsto en el artículo 77 de la Ley 16.713 no se ha implementado.

30. Las bonificaciones de servicios existentes no han sido revisadas con la sistematicidad que prevé la norma vigente¹⁶⁶.

- 30.1. Las actuales modalidades y características de desempeño de las actividades comprendidas en el régimen de bonificaciones no han sido evaluadas sistemáticamente para mantener, modificar o suprimir las actuales previsiones, conforme requiere la normativa vigente.
- 30.2. No se cuenta con suficientes índices estadísticos de mortalidad o morbilidad según sectores u ocupaciones, ni pericias técnicas o estudios estadísticos ocupacionales que avalen el régimen vigente desde hace más de 30 años.
- 30.3. Alrededor del 7% (aproximadamente 2000) de las altas jubilatorias del período 2016 - 2018 se configuraron con servicios bonificados. El monto del alta promedio de la jubilación de la persona que ha configurado causal con servicios bonificados fue superior en un 73% en los años 2016 y 2017, y en un 68% en el año 2018 que el monto promedio de todas las altas. El promedio de edad de las altas con servicios bonificados es de 61 años, el 36% de estas personas tiene menos de 60 años al momento de jubilarse y el 67% de estas altas corresponden al sexo femenino¹⁶⁷.
- 30.4. Las actividades docentes tienen alta incidencia en el total de actividades bonificadas. Su régimen de compatibilidad de jubilación docente y reingreso a actividad docente es una excepción a la regulación de las actividades bonificadas.
- 30.5. El cómputo de bonificaciones de servicios se mantiene en los pases en comisión de los funcionarios públicos¹⁶⁸ y en otras circunstancias ajenas al fundamento de la bonificación.
- 30.6. En los casos de trabajadores con multiempleo, los servicios bonificados no son considerados a prorrata, lo que implica que los beneficios asociados a la bonificación se apliquen sin distinción. Esto genera impactos sobre el régimen de reparto, pero también sobre la etapa de desacumulación del régimen de ahorro individual.
- 30.7. El reconocimiento jurisdiccional de exoneraciones de aportes patronales comprensivo de la contribución especial por servicios bonificados genera problemas de financiamiento y de generación de derechos previsionales. En tanto dicho tributo no es percibido por el BPS, no se integra a las cuentas de ahorro individual obligatorio e impacta en las rentas vitalicias del BSE a partir de la vigencia de la Ley 19.162 de 1º de noviembre de 2013. Las tasas adicionales para el pago del aporte patronal no tienen una adecuada consistencia actuarial.

¹⁶⁶ Art. 38, Ley 16.713.

¹⁶⁷ Brovia, María Luisa (2020). "Servicios bonificados. Período 2016 – 2018". In: Comentarios N° 69. AGSS/BPS. Disponible en <https://www.bps.gub.uy/bps/file/17742/1/69.-servicios-bonificados.-periodo-2016---2018.-m.-brovia.pdf>

¹⁶⁸ Art. 32, de la Ley 15.851

El régimen vigente de bonificación de servicios genera un desequilibrio financiero que no es compensado por la tributación prevista al efecto y genera contingencias relevantes en el BSE - o en cualquier aseguradora que quiera prestar el servicio- por su impacto en las rentas vitalicias previsionales.

No existen procedimientos estandarizados de revisión periódica de las bonificaciones que permitan el cumplimiento del artículo 38 de la Ley 16.713.

El modo en que se computan los servicios ante trabajadores con multiempleo y el mantenimiento de las bonificaciones cuando la actividad amparada difiere de la que dio origen a la bonificación supone una extensión de los efectos de la bonificación a situaciones ajenas a su supuesto de hecho.

31. Las exoneraciones de aporte patronal jubilatorio totalizaron US\$ 189 millones en 2019 y redujeron las aportaciones patronales en cerca de 23% de su recaudación potencial¹⁶⁹.

31.1. Las exoneraciones de aportes patronales jubilatorios redujeron la alícuota de aportación patronal del sector de industria y comercio del 7,5% legal al 5,79% efectivo, en 2019.

Cuadro - Montos exonerados según sector de afiliación – Año 2019 (expresados en dólares)

Instituciones de Asistencia Médica	Enseñanza privada e instituciones culturales similares	Transporte	Otras exoneraciones industria y comercio	Civil	Construcción	Total Montos exonerados	Montos "no gravados"	Total
94.437.384	54.000.214	15.005.216	20.595.600	4.234.184	952.717	189.225.315	34.218.095	223.443.410

* Los montos no incluyen los aportes no recaudados por los servicios bonificados de la enseñanza privada y otros, ya que se considera una desgravación y no una exoneración.

Fuente: AGSS (BPS)

31.2. Una modalidad alternativa a la exoneración es el subsidio sobre la aportación, como la prevista por el art. 32 de la Ley 18.341 y Decreto 778/008 para pequeños productores agropecuarios.

31.3. La existencia de exoneraciones de aporte patronal jubilatorio, en sectores con servicios bonificados, implica la no percepción de la contribución especial respectiva. En el componente administrado por el BPS incide en el desequilibrio financiero. En el componente de ahorro individual obligatorio disminuye los saldos de las cuentas de los trabajadores comprendidos, sin perjuicio del impacto en las empresas aseguradoras, que se analiza más adelante.

La decisión de liberar total o parcialmente del costo de aportación patronal jubilatoria a diversas actividades, cualquiera sea su fuente normativa, tienen un impacto relevante en el financiamiento del sistema de previsión social, tanto en el componente de reparto como en el de ahorro individual obligatorio. Implica un trato desigual entre colectivos iguales (ej. trabajadores y empleadores de la enseñanza y la salud).

32. Las altas de jubilaciones por incapacidad en el BPS crecieron significativamente en la última década.

¹⁶⁹ <https://www.bps.gub.uy/bps/file/17576/1/68.-recaudacion-por-punto-de-aportes-jubilatorios.-ano-2019.-actualizacion.pdf>

32.1. Entre 2005 y 2009, las jubilaciones por este concepto ascendían a aproximadamente 2.000 por año. A partir de 2010, las altas por este causal han tendido a estar por encima de las 4.000, promediando 4.764 entre 2010 y 2020. Sin perjuicio de ello, en los últimos años parece iniciarse una tendencia descendente.

Gráfico 14 – Cantidad de altas causal invalidez en las altas totales (BPS)



Fuente: BPS

- 32.2. El aumento de altas por esta causal se originó en cambios normativos, tanto en requisitos legales de años de trabajo como en el baremo.
- 32.3. Entre los factores que explican este incremento, está la Ley 18.395 que eliminó, entre otros requisitos, el período de dos años para solicitar la incapacidad, en los casos en que esta se produzca luego del cese de actividad (Lit. C del artículo 19 de la Ley 16.713). Tras la modificación, 76% de las altas por el literal C) (incapacidad devenida luego del cese) no se habrían verificado sin el cambio en la normativa¹⁷⁰¹⁷¹. También incide el cómputo de un año ficto por cada hijo para las mujeres.
- 32.4. El Decreto 306/013 modificó la forma de cálculo de los factores complementarios (tales como edad, educación, etc.) con el objetivo de contemplar de una manera que se consideró más adecuada, las situaciones que implican menor capacidad de reinserción laboral¹⁷².
- 32.5. El 27% del total de las altas por invalidez otorgadas en el período 2009-2017 no habría alcanzado la causal para obtener la jubilación si no se hubiese registrado la modificación del Baremo, ni las de la Ley de flexibilización. De ese total, 70%

¹⁷⁰ Tenenbaum, Victoria y Sánchez, Guillermo. “La jubilación por incapacidad en el Uruguay”, serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo, N° 46 (LC/TS.2020/34; LC/MVD/TS.2020/1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

¹⁷¹ Las altas correspondientes al literal c) fueron entre 7% y 10,5% del total entre 2005 y 2009. Posteriormente elevaron su participación y se ubicaron entre 20,2% y 29,5% en 2009-2013, bajando a entre 17% y 23,4% entre 2014-2018.

¹⁷² En el Cuadro 1.7 del Anexo 1 se presenta el cambio en la forma de cálculo de los factores complementarios.

corresponde al período 2014-2017, en el que el cambio en los factores complementarios del Baremo tiene un rol preponderante¹⁷³.

- 32.6. La contrapartida natural del aumento de cobertura es el impacto financiero de mayores erogaciones.
- 32.7. Un aspecto de diseño relevante es que la tasa de reemplazo por incapacidad es 20 puntos porcentuales superior a la tasa de reemplazo mínima de la causal común. Podría incentivar el uso de esta causal, incluso cuando se configure causal común.
- 32.8. El sistema de reconocimiento de incapacidad laboral es binario (habilita o no el acceso al derecho) y su cuantía (tasa de reemplazo) no está graduada en función de la valoración de la incapacidad¹⁷⁴. El tratamiento de las incapacidades parciales en el caso de accidentes de trabajo reconoce diferente tasa de sustitución salarial (renta) en función del grado de incapacidad.
- 32.9. La evidencia internacional señala que los regímenes de jubilación por incapacidad requieren un adecuado diseño de incentivos ya que pueden generar conductas no deseables¹⁷⁵.

La evidencia existente sobre el funcionamiento de esta cobertura sugiere la conveniencia de analizar los diversos aspectos de su diseño.

33. El diseño de las pensiones no contributivas por vejez e invalidez presenta condiciones exigentes en relación al examen de ingresos¹⁷⁶.

- 33.1. Este programa nació en 1919 para dar cobertura a una población mayor que no tenía cobertura previsional, con el objetivo de evitar situaciones de pobreza extrema.
- 33.2. A mediados del siglo pasado se servían aproximadamente 50.000 pensiones no contributivas y en 1962 su número llegó a 79.384. Posteriormente, fueron perdiendo relevancia y se transformaron en una protección residual (21.377 prestaciones a diciembre de 1985).
- 33.3. Cambios de política marcan dos empujes posteriores en el número de beneficiarios. A diciembre de 1990, el número de beneficiarios se había elevado a 64.645, manteniéndose relativamente estable hasta la primera década del presente siglo. A diciembre de 2020, el número de beneficiarios había subido a 82.939, de los cuales 19.164 corresponden a pensiones de vejez y 63.775 a pensiones de invalidez (Cuadro 1.1 Anexo 5).
- 33.4. El proceso de examen de ingresos a que está sujeto el otorgamiento del beneficio se caracteriza por inspecciones domiciliarias detallistas y un minucioso control de ingresos del interesado y su núcleo familiar. Este examen no corresponde en incapacidades severas.
- 33.5. El examen de ingresos vigente requiere que el peticionante no tenga ingresos directos que superen el monto de la pensión vejez (\$ 13.033). Si tiene ingresos inferiores, la prestación a percibir será la diferencia entre el monto de la pensión y los ingresos

¹⁷³ Idem anterior.

¹⁷⁴ Idem anterior.

¹⁷⁵ Autor, David H (2011). NBER WORKING PAPER SERIES. THE UNSUSTAINABLE RISE OF THE DISABILITY ROLLS IN THE UNITED STATES: CAUSES, CONSEQUENCES, AND POLICY OPTIONS. Disponible en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w17697/w17697.pdf.

Autor, David H. and Duggan, Mark and Gruber, Jonathan, Moral Hazard and Claims Deterrence in Private Disability Insurance (June 2012). NBER Working Paper No. w18172, Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2089245>

¹⁷⁶ R.D 4-19/2013. Disponible en: https://www.bps.gub.uy/bps/file/6143/2/4-19-2013-nuevo_reglamento_pv-pi.pdf

declarados. El límite de ingresos de familiares que conviven con el peticionante varía entre \$ 10.817 y \$16.225, según de qué familiar se trata, más \$ 2.163 por hijos menores, en ciertos casos. En el caso de los no convivientes el límite es de \$ 43.266 y \$ 54.083, según se trate de solteros o casados, más el adicional por hijo indicado¹⁷⁷.

- 33.6. Existen dos prestaciones y organismos con competencias respecto de las pensiones no contributivas, el BPS, a través de la “Pensión por Vejez,” y el MIDES, a través del programa de “Asistencia a la Vejez”; el primero otorga beneficios a partir de los 70 años y el segundo, con requisitos muy similares, a partir de los 65 años y hasta los 69 años.

Los beneficios no contributivos tienen requisitos de acceso rígidos. Su reexamen y racionalización podría ser un instrumento eficiente para mantener altos niveles de cobertura poblacional que evite situaciones de pobreza en la vejez.

Los principios de especialización y eficiencia sugieren la conveniencia de revisar la intervención de dos entes públicos en la administración de beneficios sustancialmente iguales en cuanto a diseño y objetivo.

34. BPS administra dos regímenes creados para habilitar la compatibilidad de trabajo y jubilación y retiro parcial.

- 34.1. La Ley 19.006, de 16 de noviembre de 2012, estableció un régimen de compatibilidad de jubilación y actividad para el sector de afiliación de industria y comercio.
- 34.2. Dicha compatibilidad requerirá autorización por el Poder Ejecutivo, que se otorgará para aquellos sectores de actividad en los que, de acuerdo a los datos disponibles, exista escasez de oferta de mano de obra calificada en determinados oficios, profesiones o categorías laborales. La autorización estará condicionada a que no se reporte una caída del Producto Bruto Interno desestacionalizado en dos trimestres consecutivos anteriores y será de carácter precario y revocable.
- 34.3. Se han dictado cuatro actos reglamentarios en cumplimiento de esta ley para sectores específicos de actividad (decretos 91/004, 320/014, 249/015 y Resolución del Poder Ejecutivo 613/013). Entre 2014 y 2019 hubo un total de 261 casos en los que se aplicó esta Ley.
- 34.4. La Ley 19.160 de 1º de noviembre de 2013 estableció un régimen de retiro parcial que comprende a trabajadores dependientes de los sectores de afiliación de industria y comercio, rural o doméstico. La opción debe ejercerse dentro del plazo de tres años de haber configurado la causal, requiere la conformidad del empleador e implica trabajar como máximo 4 horas diarias y percibir el 50% de la jubilación. Desde la vigencia del régimen y hasta diciembre de 2020 se verificaron un total de 278 altas jubilatorias por este régimen¹⁷⁸.

Los regímenes de compatibilidad entre trabajo y jubilación para sectores de la actividad de industria y comercio y de retiro parcial han tenido escaso alcance y adhesión.

¹⁷⁷ Los valores indicados corresponden al año 2020. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/6143/2/4-19-2013-nuevo-reglamento-pv-pi.pdf>

¹⁷⁸ Fuente: AGSS (BPS).

Regímenes especiales

35. El régimen previsional militar se organiza en un esquema de prestación definida y ampara al personal de las fuerzas armadas, incluyendo a funcionarios que realizan tareas típicamente militares y personal que realiza tareas de otra naturaleza.

- 35.1. El personal en actividad amparado por el servicio de retiros y pensiones de las fuerzas armadas totalizó 27.133 al cierre de 2019, nivel similar al correspondiente a los últimos diez años. Al retorno a la democracia el nivel de personal amparado superaba los 40.000 efectivos, nivel que fue descendiendo hasta el entorno de los 27.000 actuales.
- 35.2. Entre los activos amparados hay quienes tienen formación y tareas propiamente militares (personal combatiente en el caso de los subalternos y de comando en el del personal superior) y quienes se desempeñan en otro tipo de tareas (personal administrativo, técnico, profesional, etc.)¹⁷⁹. Este personal se encuentra sujeto al “estado militar”, que supone un régimen específico en materia de disciplina, jornada de trabajo y otros aspectos. Persiste también, en forma residual al amparo del servicio, personal civil equiparado, categoría que fuera eliminada en el año 2007¹⁸⁰.
- 35.3. Las jubilaciones pagas por el servicio alcanzaron a 36.893 en 2019, 15% más que en 2010. Las pensiones pagas evidenciaron una relativa estabilidad en el mismo período y se situaron en 14.627 en 2019. El aumento en el número de jubilados redundó en un deterioro de la relación activo/pasivo del subsistema, que se ubicó en 0,53 en 2019.
- 35.4. El servicio de retiros militar se caracteriza por una baja feminización. Las mujeres representan 25,4% de la población activa y 14,6% de la población retirada.
- 35.5. En el año 2018 se aprobó una reforma al SRPFFAA (Ley 19.695). La nueva ley mantiene en el régimen anterior a algo más del 50% del personal subalterno y a aproximadamente el 40% de los oficiales. El régimen de transición alcanza al 34% de los subalternos y al 20% de los oficiales, mientras que el nuevo régimen comprende al 13% y al 40% aproximadamente de subalternos y oficiales, respectivamente.

	Decreto Ley 14.157	Transición Ley 19.695	Régimen General Ley 19.695
Subalternos	Quienes tenían 5 años o más de servicio al 28/02/2019.	Personal del escalafón K: literales H a N que tenían 4 o menos años de servicio al 28/02/2019.	Quienes ingresaron a las fuerzas armadas a partir del 01 de marzo de 2019.
Oficiales	Personal escalafón K y Civil Equiparado Militar que al 28/2/2019 tenían 15 o más años de servicio.	Personal escalafón K y Civil Equiparado Militar que al 28/02/2019 tenían entre 10 y 14 años de servicio.	Personal Superior con menos de 10 años de servicio.
	Todo el personal de las fuerzas armadas que tenía causal de retiro al 28/02/2019.		

¹⁷⁹ Arts. 34 y 43, Ley 19.775.

¹⁸⁰ Ley 18.172.

Cuadro - Cotizantes según jerarquía y régimen aplicable

	2020			
	Decreto Ley 14.157	Transición Ley 19.695	Ley 19.695	Total (*)
Subalternos	11.838	7.547	3.051	22.436
Oficiales	1.368	700	1.387	3.455
Total (*)	13.206	8.247	4.438	25.891

(*) Incluye activos del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Sanidad Militar. No incluye otras fuerzas
 Fuente: Elaborado por Secretaría Técnica de la CESS basado en información proporcionada por cada fuerza.

El régimen previsional militar se caracteriza por una muy baja relación activo/pasivo. El servicio de retiro ampara, además de personal típicamente militar, a población que, si bien está sujeta al estado militar, realiza tareas que no son de naturaleza militar. El extenso período de maduración previsto en la nueva ley – lo que implica la preservación del régimen anterior para una proporción significativa de los afiliados – aunado al prolongado período de sobrevivencia que caracteriza a una población pasiva joven, hacen que la reforma instaurada tenga un impacto cabal en un plazo relativamente largo.

36. El nuevo régimen previsional militar (Ley 19.695) aproxima buena parte de las reglas a las de los restantes regímenes, pero mantiene algunos elementos que suponen un tratamiento diferencial para sus afiliados con respecto al que reciben los beneficiarios del régimen general.

- 36.1. El trabajo militar presenta características peculiares en materia de jornada de trabajo, disciplina y otros aspectos (por ejemplo, no se paga nocturnidad ni horas extras, salvo para situaciones especiales). La estructura jerárquica piramidal militar y el tipo de tareas, sujetas a exigencias físicas particulares, determinan que ciertos escalafones militares deban finalizar su actividad a edades relativamente tempranas.
- 36.2. Según lo referido en el numeral precedente, el retiro obligatorio respondería a las exigencias psicofísicas inherentes a la profesión militar que requiere individuos con capacidad operativa plena. El retiro obligatorio es dispuesto por la fuerza a una edad determinada para cada grado, sin considerar ni evaluar al momento del retiro las capacidades reales de cada individuo. Esto supone el acceso a una prestación jubilatoria de carácter permanente a edades que, en la mayoría de los casos, son menores a las previstas en el régimen general¹⁸¹ y con tasas de reemplazo que tienden a ser superiores.
- 36.3. Las edades establecidas por el régimen anterior fueron aumentadas en la Ley 19.695 a fin de adecuarlas a las actuales condiciones de vida, pero continúan siendo reducidas especialmente en los escalafones más bajos del personal subalterno, que es el que se encuentra más exigido en las tareas desempeñadas (Cuadro inferior).

¹⁸¹ Las condiciones de acceso al retiro obligatorio se presentan en el Cuadro 1.2 del Anexo 1.

Cuadro – Condiciones de acceso al retiro obligatorio SRPFFAA

Grado	Edad de retiro Obligatorio	
	Decreto Ley 14.157	Ley 19.695
Coronel y eq.	55	63
Tte Cnel y eq.	52	58
Mayor y eq.	48	58
Capitán y eq.	44	58
Tte 1º y eq.	44	58
Tte 2º y eq.	44	58
Alférez y eq.	44	58
S/O Mayor, S/O de Cargo.	55	57
Sargento 1º y eq.	52	55
Sargento y eq.	50	55
Cabo 1ª y eq.	48	53
Cabo 2ª y eq.	46	53
Cabo o solado esp. y eq.	50	55
Soldado 1ª y eq.	45	48

Nota: En el Decreto Ley 14.157 para la configuración se requiere un mínimo de 10 años de servicios computados. En la Ley 19.695 para la configuración se requieren 25 años de servicio efectivo para el personal superior y 22 años de servicio efectivo para personal subalterno.

- 36.4. La incidencia de la invalidez en las altas totales de 2019 fue de 5,1%, con una edad promedio de 37,8¹⁸². El retiro obligatorio por edad podría explicar la baja incidencia del retiro por invalidez.
- 36.5. Las condiciones de acceso del nuevo régimen para el retiro voluntario son equivalentes a las del régimen general. No obstante, el nuevo régimen incorpora una bonificación general de 6x5 aplicable a todos los servicios prestados a partir del 1º de enero de 2019. Esto supone la posibilidad de acceder al retiro voluntario con una edad 7 años menor que en el régimen general sin bonificaciones. Por ejemplo, para ingresos con 18 años de edad, se configurará causal a los 53 años de edad real, y para ingresos a los 25 años de edad, se configurará causal antes de los 55 años de edad real¹⁸³. Las tasas de reemplazo para el retiro voluntario son generalmente inferiores que las establecidas para el retiro obligatorio.
- 36.6. En el caso del retiro obligatorio la bonificación prevista aplica exclusivamente a efectos del cálculo de la tasa de reemplazo, al tiempo que en el caso del retiro voluntario aplica la bonificación en forma análoga al régimen general, con la excepción de que no se exige un período mínimo de diez años de servicios bonificados para ser aplicable.
- 36.7. El sueldo básico de retiro se determina en función de las asignaciones computables percibidas en los últimos 60 meses de actividad (Ley 19.695), al igual que en el caso del personal policial, lo cual representa un período sustancialmente menor al utilizado en el BPS.

¹⁸² Ver Cuadros 4.1 y 4.2 del Anexo 2.

¹⁸³ (Edad real-edad al ingreso) = años de servicios efectivos.

Años computados = (años de servicio/5) * 6. Años de bonificación= años computados – años de servicio efectivo. Edad computada=edad real+años de bonificación.

- 36.8. Los porcentajes de asignación jubilatoria del retiro voluntario del nuevo sistema se encuentran alineados con los correspondientes al pilar de reparto del BPS.
- 36.9. Sin embargo, los montos máximos de retiro son sensiblemente superiores a los vigentes en el BPS. En particular, tanto los máximos previstos para el régimen de transición como los previstos para el régimen nuevo o de llegada son casi el doble de los aplicables a quienes se están jubilando en la actualidad por el régimen previsto por la Ley 19.590 (“Ley de cincuentones”), que es el tope más reciente del régimen general de beneficio definido (Cuadro 5.1 Anexo 1).

El nuevo régimen militar mantiene la posibilidad de que sus afiliados accedan a un retiro permanente a una edad relativamente temprana, aunque las modificaciones previstas en el nuevo sistema propiciarán un retraso del retiro.

La existencia de personal que no realiza tareas propiamente militares supone un tratamiento más favorable a un tipo de actividad cuando se realiza en el ámbito militar que cuando se realiza en otros ámbitos.

El acceso a un retiro permanente a edades tempranas, desincentivaría el trabajo en ciertas cohortes, y además habilita la reinserción de algunos trabajadores en el sector privado, al tiempo que reciben una jubilación.

Los máximos previstos y la forma de cálculo del sueldo básico jubilatorio suponen un tratamiento inequitativo desde el punto de vista intrageneracional.

37. El nuevo régimen modificó las bonificaciones existentes aplicables a las actividades militares¹⁸⁴.

- 37.1. La bonificación general para todo el personal del escalafón K militar del 6 x 5 mencionada en el punto 36.5 no existía en forma explícita hasta la sanción de la norma citada y estaría basada en la especificidad de la función militar (sujeto a estado militar que supone un régimen disciplinario y pérdida de derechos, profesión de riesgo, disponibilidad a la orden, sin limitación de jornada laboral, trabajo nocturno, con entre 2 y 3 guardias semanales).
- 37.2. Existe otro conjunto de actividades militares (por ejemplo, misiones, tiempos de guerra, actividades de vuelo) que tienen bonificaciones específicas, asociadas a las características de cierto tipo de servicio, en los que es esperable que existan mayores riesgos de vida e invalidez. En estos casos, aplica la bonificación más beneficiosa¹⁸⁵.
- 37.3. Si bien el régimen de bonificaciones fue modificado recientemente en oportunidad de la reforma, por Ley y decreto reglamentario, no surge que las mismas hayan sido evaluadas técnicamente en base a índices estadísticos de mortalidad o morbilidad según sectores u ocupaciones, ni pericias técnicas o estudios estadísticos ocupacionales que avalen el régimen vigente. La situación es similar a la que se observa en las bonificaciones del régimen previsional general. El artículo 42 de la Ley 19.695 establece que las bonificaciones de servicio serán revisadas periódicamente por el Poder Ejecutivo.

Las bonificaciones aplicables a las tareas militares no se basan en procedimientos estandarizados revisables periódicamente.

¹⁸⁴ La Ley 19.695 dispuso la aplicación de contribuciones patronales extraordinarias correspondientes a las bonificaciones, las cuales no han sido reglamentadas al momento.

¹⁸⁵ En el cuadro 6.2 del Anexo 1 se presentan las bonificaciones de servicios existentes para el SRPFFAA.

38. La reforma previó un régimen de transición, cuyas características difieren del nuevo régimen fundamentalmente en lo que respecta al retiro obligatorio.

- 38.1. El retiro voluntario en la transición no tiene diferencias respecto del régimen anterior.
- 38.2. Tanto para el retiro voluntario como el obligatorio, el haber básico corresponde al promedio actualizado de los períodos de servicios militares efectivos, de un lapso que parte de 30 meses hasta llegar escalonadamente a los 60 meses (artículos 46 y 48 de la Ley 19.695).
- 38.3. En materia de jubilación por incapacidad, jubilación por edad avanzada y subsidio transitorio por incapacidad parcial el régimen de transición es análogo al régimen nuevo.
- 38.4. En materia de retiro obligatorio se disponen cinco escalas en función de los años de servicio de efectivo que el personal tuviera al 28.02.2019. Estas cinco escalas suponen condiciones de beneficios decrecientes en materia de acceso a la causal de retiro obligatorio, cálculo del haber básico de retiro, tasa de reemplazo y jubilación máximo (Cuadros 1.3, 1.4 y 1.5 Anexo 1).
- 38.5. El personal amparado en el régimen de transición no recibe el efecto de las leyes comparativas.

El tratamiento del retiro obligatorio, especialmente en el régimen de transición, y los incentivos al mismo en relación al retiro voluntario, merecerían un especial estudio a los efectos de una adecuada compatibilidad de los mismos.

39. El régimen previsional previsto en el Decreto Ley 14.157, que continuará siendo aplicable a un número importante de activos, establecía condiciones jubilatorias significativamente más favorables que las de cualquier otro régimen existente.

- 39.1. Entre las condiciones excepcionales, cabe destacar las siguientes:
- El cálculo del beneficio en función del salario del último mes.
 - La aplicación de las denominadas “leyes comparativas”¹⁸⁶, que permiten elevar el monto inicial de la jubilación, equiparándolo al monto del beneficio de aquellos ya jubilados con igual grado y condiciones de acceso a la causal.
 - Tasas de reemplazo que podían llegar al 100% del salario, aún sin comparativas.
- 39.2. El uso de comparativas tiene como consecuencia, en casi todos los casos, el acceso a una prestación de pasividad superior al salario que percibe el personal, lo cual supone una situación muy singular desde la perspectiva del diseño previsional.

Cuadro – Utilización de comparativas en altas de 2019 y relación entre pasividades

	Uso de comparativa	Relación pasividad con comparativa/sin comparativa
Subalternos	62%	1,97
Oficiales	39%	1,26

Fuente: Elaborador por Secretaría Técnica CESS en base a información del SRPFFAA

¹⁸⁶ Leyes 16.629, 16.674, 17.057, 17.296, 19.008 y 19.139.

39.3. Los cálculos de equilibrio individual¹⁸⁷, sin considerar probabilidad de invalidarse ni de dejar pensión de sobrevivencia, muestran los siguientes resultados para tres casos representativos en el régimen anterior y en el régimen nuevo.

	Decreto Ley 14.157			Ley 19.695		
	Soldado 1a	Sargento 1a	Coronel	Soldado 1a	Sargento 1a	Coronel
Salario Base	18.411	34.954	124.149	18.411	34.954	124.149
Tasa de reemplazo	197%	204%	124%	76%	85%	85%
Jubilación	36.200	71.425	154.253	14.084	29.711	105.527
Relación egresos/ingresos	7,55	5,54	2,88	2,17	1,54	0,9

Fuente: Elaborador por Secretaría Técnica CESS en base a información del SRPFFAA

39.4. En los tres casos, antes de la reforma el sistema otorgaba beneficios muy por encima de los aportes realizados. La reforma acerca dichos ratios a valores más cercanos al régimen general, aunque debe tenerse presente que en estos casos aplica una tasa de aportes patronales del 19,5%, al igual que los funcionarios de la administración central de BPS.

39.5. Otros elementos diferenciales del Decreto Ley 14.157 refieren a las condiciones de acceso al retiro voluntario (con 38 años de edad y 20 de aportes) y obligatorio, a los niveles de las tasas de reemplazo y a la no existencia de niveles máximos de jubilación.

El Decreto Ley 14.157 establece condiciones excepcionales para el cálculo y el acceso a los beneficios y su aplicación continuará en los próximos años.

Las llamadas “leyes comparativas” implican un beneficio mayor al que resultaría de los parámetros del régimen de la norma citada. Luego de la reforma de 2018 su aplicación quedó limitada a quienes quedaron comprendidos en este régimen previsional.

40. El régimen previsional militar se financia mayoritariamente mediante recursos fiscales y tiene una participación relevante en el gasto público previsional, tomando en cuenta la población cubierta.

40.1. En 2019, las erogaciones del SRPFFAA representaron 1,16% del PIB. Esto es 10,5% del gasto público en pasividades, mientras que su población cubierta representa el 6,5% del total de pasividades pagas por BPS, SRPFFAA, y SRPP.

40.2. La pérdida de casi un tercio de cotizantes supuso un importante ahorro salarial en las finanzas públicas, pero colaboró al desequilibrio financiero del subsistema previsional militar.

40.3. Las condiciones de acceso a los causales de este régimen han determinado que tenga una edad media de retiro de 47,6 años en 2019, notoriamente más temprana que la de los restantes subsistemas (Cuadro 4.1 Anexo 2). Esto tiene como consecuencia una baja relación activo/pasivo (Cuadro 2.3 Anexo 2) y poblaciones de activos y pasivos notoriamente más jóvenes que las de los restantes regímenes (Cuadro 1.1 Anexo 2).

¹⁸⁷ Cálculos realizados por la Secretaría Técnica de la CESS para el retiro obligatorio. Se consideran las tasas de aporte aplicables a cada régimen. En el Decreto Ley 14.157 corresponde una tasa de aporte personal de 13% y una tasa de aporte patronal de 15%, al tiempo que el nuevo régimen tiene una tasa de aporte personal de 15% y una tasa de aporte patronal de 19,5%. Se toma una tasa implícita de 0,4% sobre salarios.

- 40.4. Las condiciones de acceso a la jubilación del régimen anterior, entre las que destacan las leyes comparativas, determinan que los pasivos actuales tengan prestaciones promedio más altas que las del régimen general y tasas de reemplazo significativamente más elevadas que las de los restantes regímenes (Cuadros 3.1, 3.3 y 3.4 Anexo 2).
- 40.5. Las proyecciones actuariales realizadas por la Secretaría Técnica de la CESS muestran una trayectoria creciente tanto del gasto como del déficit hasta 2030 y 2040, respectivamente, para luego comenzar a descender. Arrojan un gasto estimado de 1,10% en 2050 y de 1,01% en 2070. La asistencia financiera para esos años se estima en 0,85% del PIB y 0,76% del PIB. Cabe destacar que estas proyecciones asumen un número de cotizantes constante en todo el período¹⁸⁸.
- 40.6. Bajo el supuesto de que la cantidad de cotizantes se mantiene constante en el período de proyección, la relación activos/jubilados exhibe una leve mejora en el período de análisis: se estima que pasará de 0,73 en 2019 a 0,77 en 2050, y 0,75 en 2070.

Las proyecciones actuariales del régimen previsional militar muestran una trayectoria creciente tanto del gasto como del déficit en el mediano plazo, que se revierte a partir de 2040, dando como resultado un nivel de gasto y de asistencia financiera que, de todas formas, resulta elevado si se tiene en cuenta el tamaño del colectivo cubierto.

El largo período de sobrevivencia implícito para quienes acceden a una jubilación a una edad muy temprana genera la necesidad de una mayor participación de fuentes no contributivas en el financiamiento.

41. El régimen vigente en el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP) está regulado por la Ley 18.405 del año 2008, que estableció una reforma del sistema y ha completado buena parte de su transición.

- 41.1. Los activos del servicio policial han mostrado un crecimiento significativo en los últimos años, pasando de 27.906 en 2010 a 31.496 en 2019 (un aumento de 12,9%). Los pasivos crecieron 9,2% en el mismo período y alcanzaron a 32.248 en 2019. La relación activo/pasivo ha mostrado relativa estabilidad y se ubicó en 0,98 en 2019.
- 41.2. Dentro del colectivo amparado se encuentran los siguientes subescalafones: ejecutivo, administrativo, técnico profesional, especializado y de servicios.
- 41.3. El servicio de retiros policiales se caracteriza por una baja participación femenina en la población activa y retirada: 34,8% y 15,6%, respectivamente.
- 41.4. La reforma implementada estableció como requisitos para el acceso a la causal jubilatoria una edad mínima de 60 años y un mínimo de 35 años de servicios, en consonancia con los requisitos que el sistema general preveía en aquel momento. Sin embargo, debe considerarse que en el caso del personal ejecutivo, que representó en diciembre de 2019 un 84,4% del total, aplica una bonificación de 7x5¹⁸⁹. Si bien la bonificación fue establecida en forma transitoria, la misma no ha sido revisada¹⁹⁰.
- 41.5. El esquema previsional del SRPP tiene algunas diferencias respecto del régimen general. La causal edad avanzada se configura exclusivamente con 70 años de edad y 15 de servicio, y las tasas de reemplazo legales tienen un mínimo de 50%, aplicable para quienes tienen 35 años de servicios y 60 de edad. En ambos casos, debe tomarse en consideración la bonificación existente.

¹⁸⁸ Ver Nota Técnica N° 10: "Proyecciones del SRPFFAA".

¹⁸⁹ La Ley 18.405 dispuso la aplicación de contribuciones patronales extraordinarias correspondientes a esta bonificación, las cuales no han sido reglamentadas al momento.

¹⁹⁰ Art. 35, Ley 18.405.

- 41.6. La reforma abarcó a quienes al momento de la entrada en vigencia de la Ley tuvieran menos de 37 años de edad en el caso de la mujer y de 40 años en el caso del hombre, o aún teniendo más años de edad, contaran con menos de quince años de servicios efectivos.
- 41.7. Para quienes no estuvieran comprendidos y no configuraran causal según el régimen previo se estableció un régimen de transición, con un corrimiento gradual de la edad de retiro y de las tasas de reemplazo que finalizó en 2015.

El régimen policial presenta algunas características diferenciales que impactan en su dinámica previsional, tales como la relación activo/pasivo, la baja feminización y la existencia de bonificaciones.

La bonificación existente permite el acceso a la causal jubilatoria a edades tempranas. Sin perjuicio de ello, las condiciones de acceso para el caso del personal no ejecutivo, que constituye una porción minoritaria de los afiliados, resultan más restrictivas que las establecidas en el régimen general, luego de la Ley de flexibilización de 2008.

La reforma implementada supuso una transición relativamente rápida al nuevo régimen.

Las bonificaciones aplicables fueron definidas en forma transitoria pero no han sido revisadas. El valor actual no se basa en procedimientos estandarizados revisables periódicamente.

42. El régimen previsional policial permite el acceso a la causal jubilatoria a edades más tempranas que el régimen general y tiene beneficios con condiciones de cálculo diferentes a las del régimen general.

- 42.1. El trabajo policial presenta características peculiares en materia de jornada de trabajo, disciplina y otros aspectos. Son inherentes a la actividad policial mayores riesgos de vida e invalidez. La incidencia de la invalidez en las altas de 2019 fue de 20,2% con una edad promedio de 51,1.
- 42.2. El régimen de bonificaciones establecido para el personal ejecutivo habilita el retiro a edades tempranas. Por ejemplo, para ingresos con 18 años se configurará causal a los 48 años de edad real, y para ingresos a los 25 años de edad se configurará causal a los 50 años de edad real. La edad de retiro promedio en 2019 fue de 56,3.
- 42.3. El sueldo básico de retiro se determina en función de las asignaciones computables percibidas en los últimos 60 meses de actividad, al igual que en el caso del régimen previsional militar previsto en la Ley 19.165, lo cual representa un período sustancialmente menor al utilizado en el BPS.
- 42.4. Los porcentajes de asignación jubilatoria se encuentran alineados con los establecidos por el régimen de transición de BPS. Sin embargo, los montos máximos de retiro son sensiblemente superiores a los vigentes en BPS, siendo 1,6 veces superior a los aplicables a quienes se están jubilando en la actualidad por el régimen previsto por la Ley 19.590 ("Ley de cincuentones"), que es el tope más reciente del régimen general de beneficio definido (Ver Cuadro 5.1 Anexo 1).

El acceso a un retiro permanente a edades tempranas, desincentivaría el trabajo en ciertas cohortes, y además habilitaría la reinserción de algunos trabajadores en el sector privado, al tiempo que reciben una jubilación.

Los máximos previstos y la forma de cálculo del sueldo básico jubilatorio suponen un tratamiento inequitativo desde el punto de vista intrageneracional.

43. El régimen previsional policial se financia mayoritariamente mediante recursos fiscales y tiene una participación relevante en el gasto público previsional, tomando en cuenta la población cubierta.

- 43.1. En 2019, las erogaciones del SRPFP representaron 0,7% del PIB. Esto es 6,5% del gasto público en pasividades. Las pasividades del servicio policial representan 4,1% del total de prestaciones de pasividad de BPS, SRPFFAA, y SRPP.
- 43.2. Las condiciones de acceso a los causales de este régimen han determinado que tenga edades medias de retiro notoriamente más tempranas que los restantes subsistemas (Cuadro 4.1 Anexo 2). Esto tiene como consecuencia, una baja relación activo/pasivo (Cuadro 2.3 Anexo 2) y poblaciones de activos y pasivos más jóvenes que las de los restantes regímenes (Cuadro 1.1 Anexo 2).
- 43.3. La prevalencia en el stock de jubilados del régimen anterior y algunas de las características diferenciales del régimen actual (las bonificaciones, los altos máximos y la forma de cálculo del sueldo básico jubilatorio) han determinado que sus pasivos tengan prestaciones promedio significativamente más elevadas que las de los restantes regímenes (Cuadros 3.1, 3.3 y 3.4 Anexo 2).
- 43.4. Los cálculos de equilibrio individual¹⁹¹, sin considerar probabilidad de invalidarse ni de dejar pensión de sobrevivencia, muestran una relación egreso/ingreso de 1,75 para un funcionario masculino que se retira por el régimen nuevo a los 50 años, con un último sueldo de \$ 55.073 y una jubilación de \$ 36.823.
- 43.5. Las proyecciones actuariales realizadas por la Secretaría Técnica de la CESS muestran una trayectoria creciente del gasto hasta 2070, que sube de 0,73% en 2019 a 0,83% en 2050 y 0,88% en 2070. La asistencia financiera para esos años se estima en 0,5% del PIB y 0,53% del PIB, respectivamente. Cabe destacar que estas proyecciones asumen que el número de cotizantes permanece constante a futuro¹⁹².
- 43.6. Bajo este supuesto de la evolución de cotizantes, la relación cotizantes/jubilados se deteriora en el período de análisis: se estima que pasará de 1,61 en 2019 a 1,11 en 2050, y 0,98 en 2070.

Las proyecciones actuariales del régimen previsional policial muestran una trayectoria creciente tanto del gasto como del déficit en todo el período, llegando a 0,88 en 2070. Pese a la reforma realizada, la necesidad de destinar recursos públicos a financiar el régimen continuará creciendo en el futuro cercano.

44. La Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB) afilia a un conjunto de actividades vinculadas a la industria financiera, y se organiza en base a un esquema de prestación definida.

- 44.1. La cantidad de cotizantes ha tenido relativa estabilidad en la última década y se ubicó en 20.605 en 2019. Los pasivos crecieron 10,7% desde 2009 y alcanzaron a 18.231 al cierre de 2019. En consecuencia, la relación activo/pasivo se deterioró y se ubicó en 1,13 en dicho año (Sección 2 Anexo 2).
- 44.2. En 2008 la CJPB se encontraba frente al agotamiento de las reservas financieras realizables. La exposición de motivos del proyecto del Poder Ejecutivo que acabaría siendo aprobado como Ley 18.396 establecía entre las múltiples causas las reestructuras del sistema financiero estatal y privado, la introducción de tecnología sustitutiva de puestos de trabajo, la prohibición del ingreso de funcionarios a los bancos estatales que rigió hasta el año 2005, el desarrollo de procesos de tercerización

¹⁹¹ Cálculos realizados por la Secretaría técnica de la CESS.

¹⁹² Ver Nota Técnica N° 9: “Proyecciones actuariales del SRPP”.

de actividades financieras por parte de algunas empresas, así como cambios demográficos y de composición del mercado de trabajo.

- 44.3. En dicha norma se adoptó un paquete de medidas de recapitalización que incluyó:
- ampliación del campo afiliatorio con la incorporación de nuevos cotizantes anteriormente alcanzados por el ámbito de afiliación al BPS (aproximadamente 8.000 cotizantes en la actualidad),
 - cambios paramétricos,
 - contribuciones adicionales de parte del Estado, las empresas y los jubilados y pensionistas,
 - la creación de una prestación legal de carácter pecuniario a favor del instituto, denominado Prestación Complementaria Patronal (PCP).
- 44.4. A partir de la reforma, la caja cuenta con una población de activos con características heterogéneas y disímil tratamiento contributivo (Cuadro 3.2 Anexo 1). El 37% de los cotizantes corresponden a instituciones públicas, 24% corresponden a instituciones privadas anteriores a la reforma prevista en la Ley 18.396 y 39% a las instituciones que se incorporaron a partir de la misma¹⁹³.

El sistema de la CJPB atiende a un colectivo cerrado y está estructurado en base a prestaciones de beneficio definido. Las medidas de emergencia adoptadas en 2008 han permitido superar aquella situación.

45. El financiamiento de las prestaciones de la Caja Bancaria ha requerido variadas fuentes de recursos.

- 45.1. Las tasas de aportación personal y patronal de las actividades tradicionales del subsistema (banca, compañías de seguros y de intermediación financiera), en las que las instituciones públicas tienen una participación relevante como empleadoras, son elevadas (Cuadro 3.2 Anexo 1).
- 45.2. En 2019 la participación de los aportes patronales y personales en los ingresos del organismo fue de 34,6% y de 27,5% respectivamente. En el mismo año, la PCP representó 21,7% de la recaudación del organismo, el financiamiento proveniente del gravamen adicional a las jubilaciones bancarias el 9% y el aporte del Estado un 2,4%.
- 45.3. Las bases de cálculo de la PCP son los activos bancarios y de las administradoras de crédito. Las primas percibidas por las compañías de seguros son la base de cálculo para las empresas aseguradoras. Entre estas últimas, se encuentran las primas destinadas a servir los beneficios generados por los afiliados comprendidos en el pilar de ahorro individual obligatorio correspondiente al ámbito de afiliación del BPS, y las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. La participación de instituciones públicas en la recaudación de la PCP supera actualmente a 50%.
- 45.4. La participación de la PCP en el financiamiento será creciente con el tiempo, y el aumento de las primas previsionales impactará en dicho crecimiento, de acuerdo a las proyecciones de la CJPB. En 2020, el BSE tuvo una participación de 10,2% en la recaudación por PCP¹⁹⁴, de la cual 27,7% correspondió a rentas vitalicias, 20,2% al seguro colectivo de invalidez y sobrevivencia y 22% al seguro de accidentes de trabajo¹⁹⁵.
- 45.5. El BCU considera que la carga de la PCP produce un incremento en los costos. La incidencia de este gravamen, según indicó en la presentación ante esta comisión,

¹⁹³ Fuente: Memoria actuarial CJPB - 2019

¹⁹⁴ En base a Información proporcionada por el CJPB.

¹⁹⁵ Información proporcionada por el BSE.

recaería en los productos ofrecidos en el mercado en pesos, que habitualmente presentan menos opciones externas que los productos en dólares. La delegación de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay realizó comentarios en similar sentido.

- 45.6. Representantes de AEBU en audiencia ante la CESS, apoyaron el uso de los instrumentos de financiación actuales. Señalan que la PCP no es una tasa ni un impuesto, sino que constituye un aporte patronal, no basado en los puestos de trabajo ni las remuneraciones, sino en el componente principal de la actividad de la empresa. Agregan que, en el caso del negocio de los seguros se aplica como parámetro sobre las pólizas emitidas, no diferenciando el tipo de pólizas por segmentos de mercado, concluyendo que la fuente de aportación toma la totalidad de las carteras, y su costo se diluye en el conjunto de productos que ofrecen las empresas.

Las elevadas tasas de aportación y la PCP inciden en los costos de la actividad financiera. Su posible traslado a aumentos en los precios debería analizarse, así como su impacto en la cartera previsional del BSE y en las primas deducidas del aporte de los trabajadores comprendidos en el régimen de ahorro individual.

46. Las proyecciones del régimen previsional administrado por la CJPB muestran un déficit operativo que se espera dure más de una década, luego del cual la institución tendría resultados positivos que le permitirían incrementar los niveles de capitalización.

- 46.1. El subsistema previsional bancario presenta esperanzas de vida elevadas y edades de retiro bajas en comparación con el régimen general y las restantes cajas paraestatales. En 2020, la esperanza de vida a los 60 años de los trabajadores bancarios se estimó en 25,6 y 29,4 años, para hombres y mujeres respectivamente, valores notoriamente mayores que los del promedio de la población. Por su parte, la edad promedio de retiro es de 61 años (Anexo 2 Cuadros 1.2 y 4.1).
- 46.2. Conforme expresaron las autoridades de la CJPB el actual escenario de desfinanciamiento había sido previsto en oportunidad de la reforma de 2008 (Ley 18.396). El escenario base de las proyecciones realizadas por la CJPB muestra que el déficit operativo actual se extendería hasta el año 2034.
- 46.3. Luego de este período se proyectan resultados superavitarios debido a dos fuerzas:
- el enlentecimiento del ritmo de crecimiento de las jubilaciones, una vez que se retiran las cohortes que hoy tienen entre 50 y 60 años que son muy numerosas,
 - el incremento en la recaudación asociada a la PCP, que se supone sigue el nivel de actividad económica y se acrecienta, entre otros factores, por el aumento en la cantidad de rentas vitalicias que se pagan por el régimen general y que son alcanzadas por esta prestación.
- 46.4. De acuerdo a las proyecciones de la CJPB, en el escenario base el fondo financiero se agotaría en el año 2026 pero tendría una cobertura patrimonial con la realización de las inversiones forestales. El escenario pesimista muestra que en algunos años se pierde la cobertura patrimonial y la Caja se sostendría en base al valor presente de los superávits que se proyecta para el futuro posterior al año 2035. Cualquiera sea el grado de la situación podría requerirse una operación financiera con garantía en el proyecto forestal o en la recaudación futura de tributos. (Cuadros 2.5 y 2.6 Anexo 3).
- 46.5. Entre los supuestos más sensibles del escenario base se encuentra el relativo a la evolución futura de la masa salarial, que implica la reducción de la cantidad de afiliados activos para reflejar los cambios tecnológicos, pero sin modificar significativamente la masa salarial al asumir que los puestos de trabajo que se pierden son los de menor nivel de remuneración.

46.6. De acuerdo con un análisis de equilibrio individual realizado por la CJPB¹⁹⁶, sin considerar los ingresos correspondientes a la PCP, las tasas de retorno que ofrece el instituto son significativamente mayores a las tasas técnicas del organismo (de 0,655 sobre salarios para los bancarios y de 1,05 sobre salarios para las nuevas actividades). A diferencia de los casos presentados anteriormente, en este cálculo se incorpora la probabilidad de invalidarse y de dejar pensión.

Cuadro – Tasa de retorno (sobre salarios) considerando una edad de retiro de 60 años¹⁹⁷

Años de actividad	Bancarios		Nuevas actividades	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
40	3,7%	3,7%	4,9%	5,4%
35	3,1%	3,3%	4,9%	5,4%
30	3,2%	3,6%	5,4%	5,8%

* Tasa de contribución global Bancarios 38,25% y Nuevas Actividades 22,5%

46.7. Los desfasajes de las tasas de retorno referidas en relación a las correspondientes a las tasas técnicas del organismo se cubrirían a partir de las restantes fuentes de ingresos que tiene el organismo: la PCP, las contribuciones de pasivos y los aportes a cargo de rentas generales. Otro factor que coadyuvaría a dicho equilibrio proviene del tope existente para las jubilaciones, que supone un mecanismo redistributivo a la interna del organismo, y tiene una incidencia relevante en el sector bancario privado.

46.8. Las tasas de retorno son mayores para las mujeres que para los hombres, lo que se asocia a la mayor longevidad. Asimismo, las tasas son mayores en las nuevas actividades que en las tradicionales, lo que se explica por las menores tasas de aportación aplicables en dichas actividades.

La CJPB se encuentra en una situación de déficit operativo por aproximadamente una década, que sus autoridades estiman transitoria y que se cubriría con las reservas financieras e inversiones forestales. Las proyecciones del régimen previsional administrado por la CJPB presentan una importante sensibilidad al contexto de empleo sectorial y al rendimiento de los aportes complementarios asignados.

47. La Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS) ofrece cobertura a los profesionales escribanos y a quienes se desempeñan en relación de dependencia en sus estudios, empleados de la propia caja y de las asociaciones gremiales de la actividad.

47.1. La CNSS cuenta con 7.504 afiliados en actividad, según datos de 2019, lo que representa un incremento de 4,7% respecto de 2011. Los afiliados empleados representan una porción minoritaria del total (6,1% en 2019). Los beneficiarios pasivos crecieron 28,7% en la misma comparación y se ubicaron en 3.047 en 2019, lo que redundó en un deterioro de la relación activo/pasivo, que se situó en 2,46 en ese año (Sección Anexo 2).

47.2. Esta relación se ubica en niveles elevados en relación a otros subsistemas. Sin embargo, no constituye un elemento determinante en la situación financiera del organismo, ya que el nivel de los ingresos por montepío está influido por el volumen

¹⁹⁶ Camacho, L. (2020). Análisis del equilibrio financiero individual. CJPB.

¹⁹⁷ Los cálculos analizan la relación para las cohortes que ingresan al mercado laboral a partir de la fecha del estudio y consideran la movilidad promedio del sector.

de la actividad notarial, que resulta relativamente independiente de la cantidad de escribanos aportantes.

- 47.3. El régimen tiene previsto un nivel de aporte mínimo anual que, en caso de no ser alcanzado por los aportes de la actividad, se deberá complementar a efectos de computar el año de servicio. Según datos de la caja, en los últimos años entre el 22% y el 25% de los afiliados a la CNSS –dependiendo de los ciclos de actividad- ha realizado pagos complementarios para alcanzar el mínimo de aportación requerido.
- 47.4. El colectivo amparado presenta una alta feminización (77,6% de los activos y 65,2% de los pasivos), lo cual tiene un impacto en el período de pago de las prestaciones, asociado a la mayor esperanza de vida de las mujeres.
- 47.5. En el año 2019 se aprobó una ley de reforma que introdujo, entre otras, las siguientes modificaciones tendientes a mejorar la situación financiera:
 - un aumento de la tasa de aportación, llevándola de 15,5% a 18,5%,
 - el establecimiento de una prestación pecuniaria de 2% aplicable a las pasividades de la caja,
 - una progresiva baja en las tasas de reemplazo, que lleva el mínimo de la causal vejez a 40% en el año 2036,
 - un aumento en los requisitos para el acceso a la causal jubilatoria.
- 47.6. El período de transición comenzó al año siguiente de aprobada la reforma. Para quienes quisiesen configurar causal exclusivamente con años de servicio en actividades amparadas a la caja, desde el 1° enero de 2020 se incrementaron los años de contribución necesarios para configurar la causal jubilatoria con 60 años de edad, llevándolo desde 30 años a 31¹⁹⁸. Dicho requisito aumenta posteriormente a razón de 1 año de contribución cada cuatro años.
- 47.7. El nuevo marco establece también las siguientes combinaciones mínimas para acceder a la causal: 30, 31, 32, 33, 34 y 35 años de contribución que se corresponderán con edades mínimas de retiro de 65, 64, 63, 62, 61 y 60 años, respectivamente.

Las reformas paramétricas aprobadas en el año 2019 significaron un esfuerzo tendiente a la sustentabilidad de la Caja, con un periodo de transición que podría considerarse prolongado y una edad mínima de retiro temprana, considerando la longevidad del colectivo amparado (Cuadro 1.2 Anexo 2).

48. El régimen administrado por la CNSS se encuentra en una situación financiera deficitaria que, de mantenerse las tendencias recientes, se agravaría.

- 48.1. Las proyecciones con base en 2017, que sirvieron de referencia para el diseño de la reforma del año 2019, estimaban el agotamiento del fondo IVS en 2032. El desfinanciamiento surgiría de mayores egresos determinados por variables como la feminización del colectivo, el aumento de la expectativa de vida y un volumen de ingresos por montepío notarial que no acompaña el aumento de las erogaciones, que están asociadas al IMS.
- 48.2. El trabajo notarial permaneció estancado en el período 2014-2018, con una importante baja en los últimos dos años. Esto supone un desvío de la tendencia habitual a considerar que la actividad notarial y el PBI evolucionan en paralelo.
- 48.3. Los cálculos actuariales aportados a la CESS son previos a la reforma de 2019 y hechos sobre la base de supuestos que han diferido con la realidad. La CESS solicitó una nueva proyección actuarial sobre la base de los escenarios macroeconómicos acordados en

¹⁹⁸ Para quienes configuraran causal con una combinación de servicios en actividades amparadas y no amparadas, ya desde el régimen anterior se requerían 35 años de servicios.

el ámbito de su Secretaría Técnica. Ante el requerimiento se presentó una revisión preliminar de la proyección referida, de la cual surge que la caja absorbería todo su patrimonio en un horizonte de aproximadamente quince años.

- 48.4. Los ingresos operativos, contemplando las proyecciones realizadas según el escenario macroeconómico elaborado por la Secretaría Técnica de la CESS, van a estar en el año 2022 casi 20% por debajo de lo que se estimaba cuando se realizó la reforma, al tiempo que los egresos van a estar 4% por debajo en la misma comparación.
- 48.5. El déficit previsto para el período 2020-2030 fue estimado por la CNSS en 16,8% del presupuesto de pasividades, tomando en consideración el mencionado escenario macroeconómico.
- 48.6. Para sortear la situación, las autoridades de la CNSS propusieron en su comparecencia: (i) que el IASS abonado por los jubilados y pensionistas notariales, que actualmente se destina al BPS, sea transferido a la institución y (ii) incrementar la tasa registral con un adicional destinado a la Caja. Las autoridades destacaron ante la Comisión que la CNSS no ha contado nunca con recursos indirectos ni contribuciones estatales. La CNSS está analizando otras alternativas que impacten en los egresos.
- 48.7. Según cálculos de la CNSS, los recursos solicitados permitirían cubrir parte del desfase financiero existente:

Montos y participación (millones de U\$S 2020)		
Período 2020-2030		
	A cargo de los usuarios de servicios notariales	Afectación de tributos
Resultado operativo	-228,7	-228,7
Adicional tasa registral	38,4	0,0
Decreto Ley 10.397/43	28,9	0,0
IASS	0,0	84,1
Renta de inversiones	93,4	96,8
Resultado Neto	-68,0	-39,3
Recursos adicionales / RO	29,4%	40,50%

* Los recursos adicionales son computados a partir del año 2022
Información presentada por CNSS

- 48.8. El análisis de equilibrio individual realizado por la CNSS en base a los criterios establecidos por la Secretaría Técnica de la CESS muestra que, sin considerar probabilidad de invalidarse o dejar pensión, la Ley 19.826 mejoró el equilibrio de la relación egreso/ingreso sobre las trayectorias analizadas¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Se consideran individuos con 60 y 65 años en 2020, que comienza su carrera a los 30 años. Se parte de la movilidad salarial promedio del organismo y de un ingreso anual de \$ 319.266. Se considera una tasa de interés técnica de 1,3% sobre el IPC.

Ley	Edad	Años de actividad	Egresos/Ingresos
17.437 ²⁰⁰	60	30	1,92
17.437	65	35	1,81
19.826 ²⁰¹	60	35	1,10
19.826	65	35	1,17

Elaborado por CNSS en base a pautas establecidas por la Secretaría Técnica de la CESS

Pese a los ajustes paramétricos y el gravamen a las pasividades establecidos por la reforma aprobada en 2019 persisten problemas de equilibrio financiero y sustentabilidad.

Los mecanismos propuestos para solucionar los desequilibrios suponen la participación de usuarios (adicional de timbre registral) y del Estado (IAS correspondiente a sus afiliados) en el financiamiento de un régimen cerrado a un colectivo específico.

49. La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios tiene en su ámbito de afiliación a un conjunto heterogéneo de actividades profesionales con un esquema de prestación definida en base a fictos.

- 49.1. La cantidad de afiliados activos de la CJPPU ha mostrado una trayectoria creciente y pasó de 49.751 en 2011 a 60.740 en 2019, lo que supone un incremento de 22%. La cantidad de pasivos creció 35% en la misma comparación y se ubicó en 17.256 en 2019, lo que supone una relación activo/pasivo de 3,52, la más alta de todos los subsistemas.
- 49.2. El trabajo profesional ha venido modificando sus características clásicas en cuanto al ejercicio liberal. Un número muy importante de profesionales universitarios se desempeña en forma exclusiva o simultánea en relación de dependencia en otro régimen de seguridad social. Como consecuencia, la proporción de afiliados con declaración de ejercicio profesional liberal registra un descenso constante en las últimas dos décadas y se ubica actualmente en 42%.
- 49.3. La Caja cuenta con una población de 82.605 afiliados con declaración de no ejercicio. El comportamiento de ejercicio libre difiere según profesiones, siendo las de alto ejercicio: médico, ingeniero civil, abogado, agrimensor, arquitecto, odontólogo, veterinario y fonoaudiólogo.
- 49.4. Según estimaciones de la CJPPU, solamente alrededor de la tercera parte de los aportantes se dedica exclusivamente al ejercicio libre de la profesión.
- 49.5. Se estima que cerca de la mitad de los aportantes se desempeña exclusivamente en relación de dependencia amparada por otra caja, por lo que la afiliación a la CJPPU aparece como una opción complementaria a los futuros ingresos jubilatorios.
- 49.6. Entre las características de esta Caja se destacan:
 - Aportes sobre la base de una escala de ingresos fictos que permite el cambio de categorías con cierta flexibilidad (Cuadro 8.2 Anexo 1).
 - Ingresos indirectos por el artículo 71 de la Ley Orgánica (por ej. timbres profesionales), que representan aproximadamente el 30% de los ingresos.
 - Transferencia del Estado por concepto del IRP, que se derogó en la reforma tributaria (Ley 18.083 decreto 324/007), por \$449 millones de acuerdo a la Rendición de Cuentas del ejercicio 2019 (3% de los ingresos).
 - Sueldo básico jubilatorio calculado en base al promedio de los últimos tres años de sueldos fictos sobre los que se aportó.

²⁰⁰ Se considera una tasa de aporte efectiva de 20,5%.

²⁰¹ Se considera una tasa de aporte efectiva de 24,5%, que se eleva a 25,82% en 2030.

- 49.7. Si se hubiese aplicado la tasa de aportación sobre el ingreso profesional real, la recaudación habría sido entre 58% y 86% inferior de lo efectivamente recaudado por el esquema de fictos vigente para el año 2018, según lo indicado por las autoridades de la CJPPU a esta comisión. Entre los afiliados que declaran ejercicio liberal de la profesión, el 40% no tenía facturación por el mismo y el 20% facturaba montos inferiores al ficto de categoría 1²⁰². Entre quienes ejercen la profesión en forma liberal, existiría también un conjunto de profesionales que no tendrían ingresos suficientes para pagar el aporte que le corresponde, de acuerdo a la escala de fictos, lo que requeriría especial atención para evaluar la dimensión de esas situaciones.
- 49.8. La calificación del vínculo de los profesionales con las organizaciones de servicios profesionales (estudios) como dependiente, no dependiente o asociativa, ha sido objeto de sucesivas regulaciones hasta su regulación por el art. 105 de la Ley 18.083.

*El ejercicio liberal en forma exclusiva es realizado por una minoría de los afiliados.
 Un número importante de afiliados a la CJPPU no realizaría ejercicio liberal.
 La relación entre los montos facturados por los profesionales que realizan ejercicio libre y los sueldos fictos por los que aportan merece análisis.
 Los ingresos indirectos tienen una importancia relevante en el financiamiento de la institución.*

50. El régimen administrado por la CJPPU viene presentando resultados operativos deficitarios de larga data.

- 50.1. Pese a tener una relación activo/pasivo comparativamente alta, la situación financiera actual se caracteriza por un resultado operativo negativo y de acuerdo a las proyecciones presentadas por la Caja podrá ser compensado por el resultado financiero por un tiempo limitado. Esta situación lleva a que sea necesario implementar una reforma en un horizonte de tiempo cercano.
- 50.2. Dos elementos que inciden en la trayectoria financiera de la caja son la creciente feminización del colectivo (Sección 3 Anexo 3) y la tendencia de los afiliados a concentrarse en categorías bajas de aportación.

Categoría en la que deberían estar según años de ejercicio											
Ejercicio	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Categoría en la que están	1	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	16,8%
	2	0%	100%	56,1%	30,7%	17,8%	10,9%	8,4%	1,2%	0,7%	28,2%
	3	0%	0%	43,9%	34,4%	24,6%	14,5%	10,9%	8,4%	3,3%	14,5%
	4	0%	0%	0%	35%	27%	19,5%	14,3%	8,1%	6,2%	10%
	5	0%	0%	0%	0%	30,6%	23,2%	18,5%	13%	6,4%	7,2%
	6	0%	0%	0%	0%	0%	32%	24,5%	20,9%	13,4%	6%
	7	0%	0%	0%	0%	0%	0%	23,5%	18,6%	13,1%	3,5%
	8	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	29,8%	22%	4,1%
	9	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	34,9%	3,9%
	10	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	51,9%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: CJPPU

²⁰² https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-11/Respuestas%20a%20las%20preguntas%20de%20la%20CESS%20previas%20a%20audiencia_0.pdf

- 50.3. Luego de varios años de análisis y negociaciones, las autoridades de la CJPPU aprobaron impulsar un anteproyecto de ley con cambios a su régimen previsional en 2020. El objetivo explícito es lograr un diseño que cumpla el requisito de mantener un patrimonio positivo de un horizonte que actualmente se encuentra en aproximadamente 10 años a otro de 20 años. Las medidas propuestas impactan exclusivamente a los afiliados activos.
- 50.4. El análisis de equilibrio individual realizado por CJPPU en base a los criterios establecidos por la Secretaría Técnica de la CESS muestra desequilibrios significativos entre lo aportado y los beneficios recibidos para las trayectorias más frecuentes, sin considerar probabilidad de invalidarse ni dejar pensión. El análisis es sensible a la tasa de interés que se considere:

Caso 1: Tasa de interés de 0% sobre salarios (equivalente a 0% en UP)²⁰³

Edad inicio	Edad de retiro	Años de aporte	Carrera de fictos	Egresos/Ingresos			
				Reglas actuales		Reglas en base a anteproyecto de ley	
				Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
30	60	30	Se detiene en la 2da categoría	2,37	2,77	sin causal	
			Carrera continua	3,15	3,69		
30	65	30	Se detiene en la 2da categoría	--		1,87	2,26
			Carrera continua			2,39	2,90
29	65	36	Se detiene en la 2da categoría	2,03	2,45	1,63	1,97
			Carrera continua	2,56	3,09	2,05	2,47

Caso 2: Tasa de interés de 3,27% sobre salarios (equivalente a 3,27% en UP)²⁰⁴

Edad inicio	Edad de retiro	Años de aporte	Carrera de fictos	Egresos/Ingresos			
				Reglas actuales		Reglas en base a anteproyecto de ley	
				Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
30	60	30	Se detiene en la 2da categoría	0,98	1,10	sin causal	
			Carrera continua	1,42	1,59		
30	65	30	Se detiene en la 2da categoría	--		0,70	0,81
			Carrera continua			0,97	1,13
29	65	36	Se detiene en la 2da categoría	0,80	0,93	0,64	0,74
			Carrera continua	1,10	1,28	0,88	1,02

- 50.5. Dos elementos que inciden en esta relación son considerar los últimos tres años de fictos para el cálculo del sueldo básico jubilatorio y tener una tasa de aportación sobre fictos comparativamente baja (16,5%). También incide el hecho de ser un colectivo con mayor longevidad que el promedio de la sociedad.

²⁰³ Escenario conservador en la medida que el grado de capitalización del régimen previsional de la Caja es bajo. La Caja contaba con el equivalente a alrededor de 13 presupuestos de pasividades en reservas al 31/12/2019.

²⁰⁴ Tasa de rendimiento considerada en el Escenario Base 2019, en función del cálculo de la tasa de rendimiento promedio ponderada estimada para las inversiones financieras y no financieras de la Caja

50.6. Un elemento a destacar es que, en las trayectorias analizadas, los subsidios implícitos se vuelven mayores en términos relativos y absolutos para quienes hacen la trayectoria completa.

La situación de la CJPPU requiere la adopción de medidas de reequilibrio financiero sin dilación. La gobernanza de la CJPPU se ha evidenciado poco eficaz para la adopción de medidas oportunas. La diferencia en la percepción de la situación entre activos y pasivos debilita la toma de decisiones.

El horizonte temporal propuesto como objetivo por la CJPPU podría ser considerado modesto, en tanto asume la necesidad de generar nuevos ajustes en el futuro cercano.

Las alternativas de reforma deberían tener presente la distribución de la carga financiera entre generaciones.

51. Un elemento común a todas las cajas paraestatales – en mayor o menor medida - es que entregan beneficios que superan los financiados por las contribuciones personales y patronales, en su caso, para casi cualquier trayectoria laboral medianamente representativa de las actividades amparadas.

51.1. Si bien la existencia de trayectorias individuales actuarialmente desequilibradas no implica que necesariamente el sistema se encuentre desfinanciado, la acumulación de estos desvíos tiende a tener como resultado una situación colectiva de desequilibrio actuarial.

51.2. Todas las cajas enfrentan problemas de sustentabilidad. Entre las fuentes de financiamiento a la que se ha recurrido en las propuestas de solución hay una participación importante de aquellas que recaen en la sociedad en general.

51.3. La sostenibilidad de las cajas paraestatales, por ser sistemas que amparan a colectivos pequeños y homogéneos, depende de dinámicas muy específicas, lo que supone una fuente adicional de riesgo. Elementos tales como crisis sectoriales (como la que atravesó el sector financiero en 2002), transformaciones tecnológicas ahorradoras de mano de obra con un sesgo hacia determinado tipo de tareas, o cambios más o menos permanentes en determinadas variables económicas, pueden poner en riesgo la viabilidad de estos organismos.

La forma de solución a su financiamiento y a los desequilibrios financieros – en determinados casos recurrentes en estos regímenes – ha sido el financiamiento con recursos trasladables a la sociedad en su conjunto y/o a sus usuarios.

Régimen de ahorro individual obligatorio

Etapas de acumulación

52. El diseño institucional del ahorro individual obligatorio se basó en el concepto de fideicomiso de administración.

- 52.1. Los fondos de ahorro individual se llevan con contabilidad separada y forman parte de un patrimonio independiente de la administradora (propiedad fiduciaria). Estas características de diseño, introducidas cuando en el país no existía legislación sobre fideicomisos, es una garantía para los afiliados que mantienen sus derechos intactos ante las circunstancias que puedan enfrentar las empresas administradoras o ante la eventualidad de que el país tenga que enfrentar una crisis de la magnitud y características de la del año 2002, la que precisamente tuvo como protagonista a un banco entonces accionista de una de las AFAP.
- 52.2. El artículo 50 de Ley 16.713 determina como destino único de este ahorro financiar jubilaciones a través de rentas vitalicias, subsidios transitorios por incapacidad parcial y pensiones de sobrevivencia. El sentido del ahorro obligatorio es la seguridad social, aunque se pueden evaluar variantes en la modalidad de entrega de las prestaciones, sin perder de vista que el destino final es la cobertura de riesgos y contingencias previsionales.
- 52.3. Las AFAP son sociedades anónimas con objeto exclusivo, autorizadas por el Poder Ejecutivo y supervisadas por el Banco Central del Uruguay. El objeto exclusivo facilita el control y la auditoría de la gestión, pero al mismo tiempo reduce la escala de las empresas sacrificando eficiencia.
- 52.4. Solo el 18% del total de la población mayor de 18 años (afiliados y no afiliados a las AFAP) confía mucho o bastante en las AFAP, de acuerdo con un relevamiento de opinión pública realizado a comienzos de diciembre de 2020 a pedido de la CESS. En el mismo relevamiento, el 62% confiaba poco o nada y el 21% no contesta²⁰⁵. El porcentaje se eleva al 25% si se considera sólo a los encuestados comprendidos en el régimen mixto, cifra que dista de los porcentajes de satisfacción de los clientes que informan las propias AFAP.

La separación del fondo de ahorro previsional y del patrimonio de la entidad administradora (fideicomiso de administración) se ha evidenciado como una fortaleza en la protección del ahorro previsional de los afiliados, independizándolo de las vicisitudes de la entidad administradora.

53. La afiliación a través de la opción prevista en el artículo 8 de la Ley 16.713 ha sido mayoritaria y alcanzaba a 75% de los afiliados al régimen mixto en 2019²⁰⁶.

- 53.1. Los contribuyentes al BPS pueden iniciar su ahorro individual con salarios inferiores al nivel 1 de aportación (\$ 67.564 a valores del año 2021) haciendo la opción establecida en el artículo 8 de la Ley 16.713. El ahorro individual es obligatorio para contribuyentes con salarios superiores a dicho importe.

²⁰⁵ <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-01/Seguridad%20Social%20-%20Encuesta%20Equipos%20-%20Diciembre%202020.pdf>

²⁰⁶ Fuente: AGSS (BPS).

- 53.2. Al tomar esta opción, los individuos se benefician de:
- iniciar el proceso de ahorro y rentabilización, siempre que lo hagan tempranamente y,
 - un procedimiento de cálculo del sueldo básico jubilatorio más beneficioso en el régimen administrado por BPS, limitado a un monto máximo.
- 53.3. El ejercicio temprano de esta opción reduce el riesgo de la presencia de cuentas de bajos importes derivadas de una tardía superación del nivel 1.
- 53.4. La Ley 19.162 permite revocar esta opción a los afiliados de entre 40 y 50 años si a la postre no resultara beneficiosa conforme la trayectoria laboral personal. A diciembre de 2020, 70.032 personas recibieron asesoramiento en relación a la opción, de las cuales 19% optó por revocar la opción de acuerdo a datos del BPS.

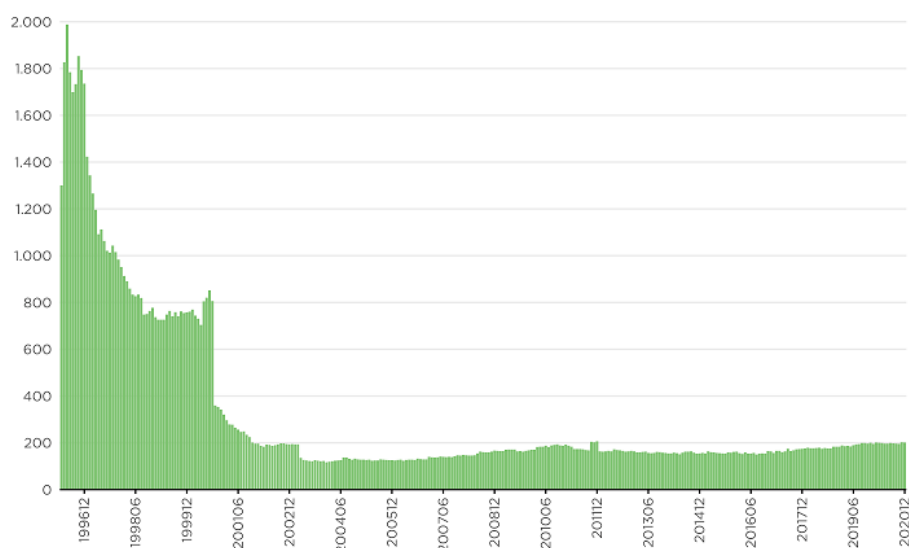
La mayoría de los afiliados a BPS ha efectuado la opción prevista en el artículo 8. Su eficacia en beneficio de los aportantes se maximiza cuanto más temprano se efectúe, existiendo la posibilidad de revocarla conforme las reglas legales vigentes si a la postre no resultara conveniente.

54. El esquema de afiliación previsto en el artículo 8 de la Ley 16.713 presenta problemas de diseño.

- 54.1. Las mejores prácticas en materia de diseño previsional recomiendan implementar sistemas simples y de fácil comprensión para la población amparada. El diseño de la opción del artículo 8 resulta complejo. La gran mayoría de las personas que se adscriben a la misma lo hace sin una comprensión cabal del funcionamiento del esquema y de los mecanismos que operan.
- 54.2. La acción de la fuerza de venta de las administradoras tiene un papel determinante en el alto porcentaje de trabajadores que realizan esta opción.
- 54.3. Esto tiene consecuencias desiguales entre afiliados, ya que aquellos que trabajan en unidades de más difícil acceso para la fuerza de venta tienden a no beneficiarse de la opción temprana del artículo 8. Al menos un estudio crítico con el diseño del esquema de afiliación previsto en el artículo 8²⁰⁷ señala que los sectores de afiliación que se caracterizan por una mayor dispersión tienen una menor participación de trabajadores que realizan la opción referida: servicio doméstico, rurales.
- 54.4. La fuerza de ventas de las AFAP tiene como cometido central promover la adscripción al artículo 8. La fuerza de ventas mostró una fuerte reducción en comparación con el comienzo del régimen, en la que había una mayor competencia por los traspasos. No obstante, continúa teniendo una participación relevante en el total de recursos humanos del sector (43% del total a setiembre de 2020).

²⁰⁷ Bai, H. La opción voluntaria de aportar a las AFAP. Inequidades y otros problemas del artículo 8.

Gráfico 15 – Fuerza de ventas – Total del mercado



54.5. Las enseñanzas de la economía del comportamiento se orientan al establecimiento de opciones por defecto, a partir de una valoración a priori en la etapa de diseño de la política²⁰⁸.

El diseño del mecanismo de afiliación voluntaria merece revisión ya que resulta complejo, costoso y tiende a generar peores resultados para aquellos afiliados que se encuentran menos accesibles para la fuerza de ventas.

55. La administración del ahorro individual obligatorio está a cargo de cuatro actores con participaciones de mercado relativamente estables y sin incorporación de nuevas entidades.

- 55.1. El mercado en la actualidad se compone de cuatro AFAP. República (RAFAP), de propiedad estatal, representaba en 2019 el 45% de los contribuyentes que aportaron ese año y el 54% de los aportes al fondo de ahorro previsional mensual. AFAP Sura y Unión Capital AFAP tienen el 17% de los aportes cada una e Integración AFAP el 14%.
- 55.2. Los afiliados de RAFAP tienen un mayor monto de contribución promedio. El aporte medio de sus cotizantes fue 34% superior al de las restantes en el tercer trimestre de 2020 (\$ 5.206, cuando el promedio del mercado es de \$ 3.964)²⁰⁹.
- 55.3. Mientras que en el promedio del sistema el 21% de los aportantes corresponden al nivel 2 de aportación, en RAFAP esa participación es de 29%; además, dentro del nivel 1, muestra un sesgo hacia los niveles de aportes mayores²¹⁰.
- 55.4. RAFAP contaría con ventajas en términos de costos medios al duplicar en tamaño a su competidor más cercano, lo que le permite un mayor aprovechamiento de las economías de escala que caracterizan a la industria.

²⁰⁸ Sunstein, C y Thaler, R. Un pequeño empujón. Taurus, 2017.

²⁰⁹ Memoria Trimestral de AFAP 3er trimestre de 2020, BCU.

²¹⁰ Memoria Trimestral de AFAP 3er trimestre de 2020, BCU.

En los 25 años de funcionamiento del régimen de ahorro individual el número de administradoras ha sido estable y no han ingresado nuevas, sin perjuicio de algunos cambios de propiedad accionaria. La administradora de propiedad pública tiene una posición dominante en el mercado en función de las preferencias de los afiliados. No existen indicios de prácticas abusivas derivadas de esa posición.

56. Una vez elegida o asignada la AFAP, los traspasos son una práctica escasa.

- 56.1. Hay personas que teniendo que seleccionar una AFAP no lo hacen y eso lleva a que se les asigne una por defecto. Esa asignación se hizo inicialmente en forma proporcional a la cantidad de afiliados en cada empresa. Luego se modificó a una asignación en base al nivel de las comisiones, que actualmente implica que los afiliados de oficio vayan a la AFAP con menor comisión²¹¹.
- 56.2. Los afiliados por defecto representan al 31 de diciembre de 2020, el 11,7% del stock total de afiliados a las AFAP.
- 56.3. El total de traspasos por año es muy bajo. En la última década, los traspasos anuales se encuentran por debajo de 0,5% del total de cotizantes.
- 56.4. El marco normativo y una decisión de la industria de no pagar comisiones por los traspasos evitaron una guerra comercial entre las AFAP. Cuando los afiliados son dejados a su propia iniciativa para decidir un traspaso se observan muy pocos movimientos.
- 56.5. La asignación de los afiliados en base a la menor comisión permite una mejor capitalización a los afiliados más jóvenes, aunque luego de cierto lapso de aportación, que varía en función de varias características de la trayectoria laboral y salarial del individuo, resulta más conveniente para el afiliado el traspaso a la AFAP de mayor rentabilidad futura esperada²¹².
- 56.6. La rentabilidad esperada de las AFAP presenta un elevado grado de incertidumbre. Un estudio elaborado por República AFAP, muestra que la rentabilidad pasada no es necesariamente un buen indicador de la rentabilidad futura²¹³.

Las decisiones de cambiar de administradora por parte de los afiliados son muy poco dinámicas.

La regla de asignación de afiliados de oficio vigente es controvertida entre las empresas administradoras. El criterio vigente beneficiaría al afiliado durante los años iniciales de aportación. No obstante, tiene como consecuencia un incremento en la concentración del mercado dadas las políticas de precios actuales, ya que la AFAP de menor comisión, es también la de mayor tamaño.

A pesar de lo limitado de los traspasos y la aparente poca visibilidad para los individuos de las diferencias en las tasas de rendimiento neto, la presencia de competencia potencial tendría el efecto de mantener una disciplina por parte de las empresas.

57. La comisión cobrada por las AFAP se establece como un porcentaje del aporte del trabajador al Fondo de Ahorro Previsional.

²¹¹ Art 108 de la Ley 16.713 en la redacción dada por el art. 16 de la Ley 19.162.

²¹² República AFAP S.A. presentó un estudio sobre el punto que puede verse en:

<https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-12/TRABAJO%20%20-%20EVALUACION%20DEL%20CRITERIO%20PARA%20LA%20ASIGNACION%20DE%20LAS%20AFILIACIONES%20DE%20OFICIO.pdf>

²¹³ Ibidem.

- 57.1. La comisión que se cobra sobre el flujo de aportes implica la administración de ese fondo y su rendimiento hasta el momento en que ocurra alguna causal. A nivel internacional, fuera de la región, las comisiones de administración de fondos previsionales suelen aplicarse sobre los activos en administración (por ejemplo, Suecia), al igual que en los fondos de inversión. En algunos casos son híbridas, parte sobre el flujo y parte sobre los activos bajo manejo (fondos ocupacionales británicos, Kiwisaver neozelandés).
- 57.2. La fijación de comisiones sobre el aporte resulta beneficiosa para afiliados de historias laborales cortas, con interrupciones frecuentes a causa del desempleo y de la informalidad, dado que no se cobra cuando la AFAP no recibe aporte. Al no cobrarse sobre la rentabilidad generada por los aportes, el peso de la comisión sobre la jubilación de este tipo de afiliados terminaría siendo menor.
- 57.3. No obstante, podría generar dificultades en la percepción del precio que se está pagando por la administración de los fondos ya que, como transacción individual, se está cobrando por la administración de esos fondos por adelantado, desde ese momento hasta el final de la etapa de acumulación.
- 57.4. Asimismo, comparado con un sistema de cobro sobre los activos en administración, la comisión sobre el flujo de aportes podría generar una menor acumulación en algunas carreras, al disminuir los aportes en los primeros años, que resultan relevantes en el proceso de capitalización, dado el mayor plazo de rentabilización. Esto sería así, particularmente en los casos de sueldos bajos y estables a lo largo de la carrera laboral.
- 57.5. El régimen vigente de comisiones permitió la entrada de actores en el mercado desde el inicio. También posibilitó, a lo largo del tiempo, que las AFAP integran la Reserva Especial con parte de los resultados obtenidos en cada ejercicio. Sin embargo, dificulta la interpretación del resultado operativo mientras el sistema no esté maduro porque los ingresos generados en un período tendrían implícita la responsabilidad de dar el servicio de administración hasta que el afiliado disponga de los fondos acumulados y, por lo tanto, incluiría los costos asociados a dicha responsabilidad.
- 57.6. Existen otras opciones a considerar para la fijación de las comisiones. El estado de desarrollo del sistema permite considerar el pasaje a un sistema de comisiones como porcentaje del fondo, comisión sobre la rentabilidad obtenida por encima de la mínima²¹⁴ o el establecimiento de valores decrecientes a medida que aumentan los activos en administración²¹⁵.

La forma de fijación de la comisión en el esquema uruguayo está alineada con la práctica regional, pero difiere de las prácticas más habituales fuera de la región.

Cambios de diseño de la comisión requerirían estudiar, entre otros aspectos, el período de transición pues quienes aportaron hasta el momento no deberían pagar dos veces por el servicio a recibir.

58. Las comisiones por administración cobradas por las AFAP se han reducido significativamente, luego de que fueron reguladas legalmente.

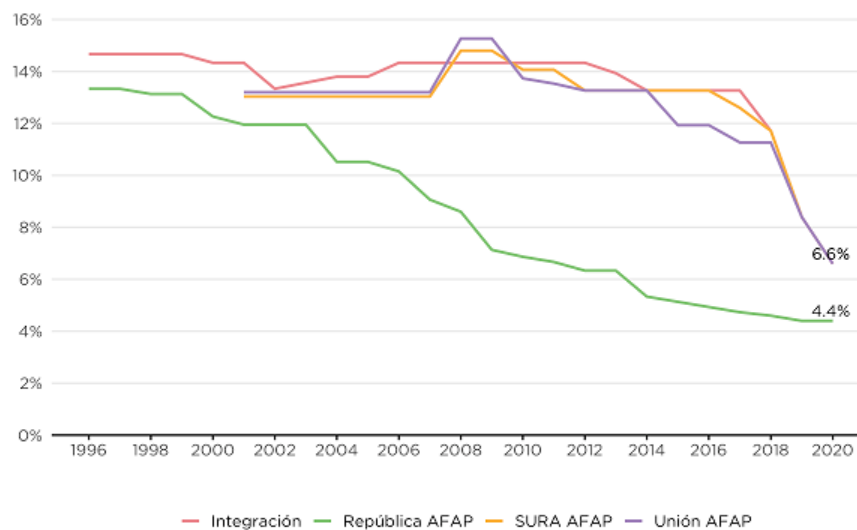
- 58.1. Hasta la vigencia de la Ley 19.590 de 2018, las comisiones por administración de las AFAP se podían fijar libremente por cada empresa, sin que existiera un límite máximo para las mismas.

²¹⁴ Fuente: comunicación recibida de la Presidencia del BCU el 27.1.2021.

²¹⁵ Un caso de este tipo regulatorio puede verse en las Pensiones Premium suecas. Jornada CESS/BID del 27.11.2020 con la Agencia Sueca de Pensiones.

- 58.2. A partir de dicha regulación, las comisiones se pueden establecer libremente como porcentaje del aporte mensual que dio origen a la acreditación de fondos, pero con un tope legal igual al 50% sobre la mínima comisión del sistema en el trimestre anterior. Actualmente la menor comisión es la de RAFAP (4,4% sobre el aporte) y las demás están en el tope legal (6,6% sobre el aporte).
- 58.3. La comisión de RAFAP acentuó una tendencia descendente desde el inicio de 2005. Las AFAP privadas iniciaron un ajuste a la baja de sus comisiones entre 2010 y 2013. Esta baja estuvo marcada por el ritmo de la convergencia al tope máximo fijado por la ley referida desde mediados de 2018.

Gráfico 16 – Comisiones cobradas por las AFAP (como porcentaje del aporte)²¹⁶

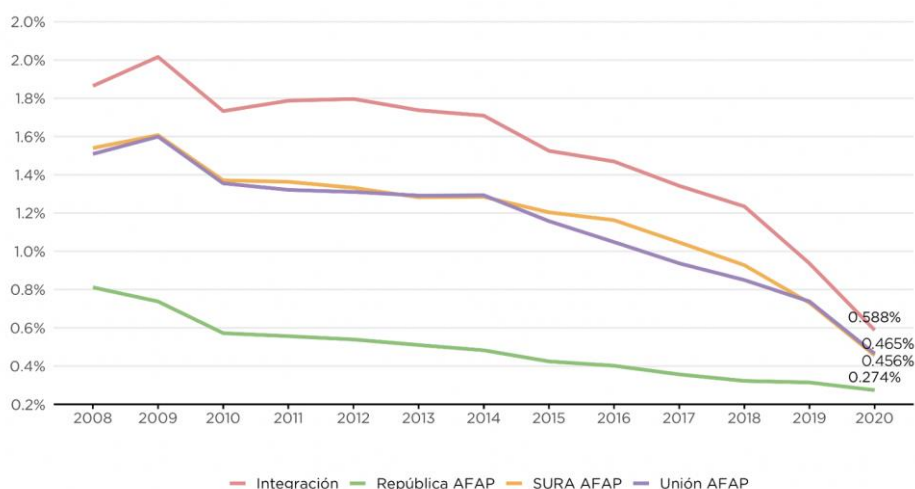


Fuente: elaboración propia en base a BCU

- 58.4. El nivel de comisiones cobrado por República AFAP en 2020 equivalió en términos anuales a una comisión sobre el FAP del orden del 0,27%. En el caso de las AFAP privadas dicha equivalencia se ubicó en 0,465%. A nivel agregado, las comisiones cobradas representaron 0,369% del Fondo total.

²¹⁶ No se incluyen datos previos a 2001 para Sura AFAP y para Unión Capital debido a que antes de esa fecha no operaban en el mercado local.

Gráfico 17 – Comisiones cobradas por las AFAP/ Fondo de ahorro previsional²¹⁷



Fuente: elaboración propia en base a BCU

- 58.5. Administradores de fondos de pensiones públicos, como el NEST británico aplican una comisión del 0,3% sobre los activos en administración y un 1,8% sobre los aportes (lo que equivale al 0,48 sobre los saldos de las cuentas²¹⁸. En el caso sueco, los costos de administración y gestión de los fondos de las Pensiones Premium, el régimen de capitalización individual obligatorio, se ubica en el orden del 0,27% de los activos en administración por los más de 60 administradores autorizados de 488 fondos existentes²¹⁹. Las comisiones correspondientes a los esquemas ocupacionales tienen diferentes componentes, una parte sobre el aporte mensual y otra sobre los fondos en administración²²⁰. Debe tenerse presente que la comparación no puede hacerse linealmente dada la incidencia de las diferentes regulaciones, procesos a cargo de las entidades y volumen de fondo bajo manejo²²¹.
- 58.6. La existencia de un tope regulatorio a la comisión podría llevar a una práctica predatoria de la competencia por una AFAP que tuviera mayor escala y posición dominante. Si bien podría ser el caso nuestro, hasta el momento no ha habido abuso de posición dominante y ese tipo de prácticas.

²¹⁷ Se toma el valor del Fondo en el promedio del año.

²¹⁸ <https://www.nestpensions.org.uk/schemeweb/nest/aboutnest/nest-charges.html>

²¹⁹ Jornada CESS/BID con la Agencia Sueca de Pensiones realizada el 27.11.2020

²²⁰ Los fondos ocupacionales a cargo Collectum, por ejemplo, un cargo para esta entidad del 1% del aporte mensual y cargos, en favor de las aseguradoras por administración e inversión sobre los activos en administración que varían en el entorno 0,11% al 0,20%, con máximos mensuales en valor absoluto (ver <https://collectum.se/en/startpage/private/invest-your-pension/companies-and-charges>).

²²¹ Los activos del Fideicomiso de la Seguridad Social (FSS) creado por la Ley 19.590 (Ley de cincuentones) están bajo manejo de un administrador profesional, sin objeto único, que resultó adjudicatario en un proceso licitatorio. Las bases fijaron como criterio competitivo la comisión sobre la rentabilidad del fondo, con un monto mínimo y máximo de comisión. La comisión fijada fue de 0,3% sobre los rendimientos. Si se comparan las comisiones cobradas en el año móvil a setiembre de 2020 en relación al tamaño del fondo, arroja una comisión sobre fondo de 0,021% (Fuente: elaboración propia sobre datos de la Corporación Nacional para el Desarrollo). Los procesos a cargo del FSS tienen diferencias sustanciales con los encomendados a las entidades administradoras del ahorro previsional.

Los montos cobrados por la administración de los ahorros previsionales superan los observados en otras experiencias no regionales relativamente comparables, medidos en relación a los activos administrados. Los valores aplicados por República AFAP resultan en una comisión sobre fondos similar a la que se observa en esas experiencias.

59. La comparación internacional de comisiones de Administradoras de Fondos Previsionales muestra a Uruguay en un nivel que parecería razonable para el grado de madurez del sistema y el conjunto de servicios que se cubren.

- 59.1. La afiliación a las AFAP es obligatoria por lo cual las comisiones que cobran estas empresas por el servicio están sujetas a algún grado de regulación. Una adecuada regulación debe dar razonables garantías a los afiliados de que no hay excesos y a las empresas de que pueden desarrollar su negocio.
- 59.2. Una forma de evaluar el nivel de las comisiones es compararlas con lo que se cobra en otras partes del mundo por actividades similares. Sin embargo, hay al menos tres dificultades para realizar estas comparaciones:
- Las comisiones cubren conjuntos de servicios prestados por las administradoras que pueden ser distintos según el caso.
 - Existen diferentes formas de fijar las comisiones: suma fija, porcentaje del aporte, porcentaje del fondo administrado, porcentaje del rendimiento obtenido o incluso una combinación de éstas. Estas comisiones no pueden compararse directamente.
 - La actividad tiene fuertes economías de escala: los costos unitarios se reducen significativamente al aumentar el volumen de actividad. Esto hace que inicialmente los costos sean elevados y se reduzcan progresivamente a medida que crecen los fondos administrados. En consecuencia, la madurez y el tamaño de los mismos también es relevante a la hora de hacer comparaciones.
- 59.3. Un estudio de IOPS²²² compara las comisiones en 88 sistemas a nivel mundial teniendo en cuenta las dificultades mencionadas en el punto anterior. Para atender la primera dificultad, agrupa los programas en categorías definidas por la cobertura de servicios incluidos en la comisión. Si bien Uruguay está entre los países analizados, en la comparación queda afuera de las categorías definidas al no tener el servicio de recaudación entre los servicios de administración de cuentas.
- 59.4. Para atender el segundo y parcialmente el tercer problema, utiliza una medida basada en la simulación del impacto de las comisiones a lo largo de la vida de un individuo. La medida se denomina *charge ratio* (ratio de la carga) y es el porcentaje en que se reduce una capitalización media gratuita ante la presencia de la comisión.
- 59.5. Tomando valores de 2017 y simulando una capitalización de 40 años, IOPS obtiene los siguientes valores del *charge ratio*: 16,8% para Uruguay, 22,3% para la categoría de administradoras que incluye más servicios (como recaudación y otros) y 17,5% para Chile²²³. Cuando se modifica el período en el que se simula la capitalización los

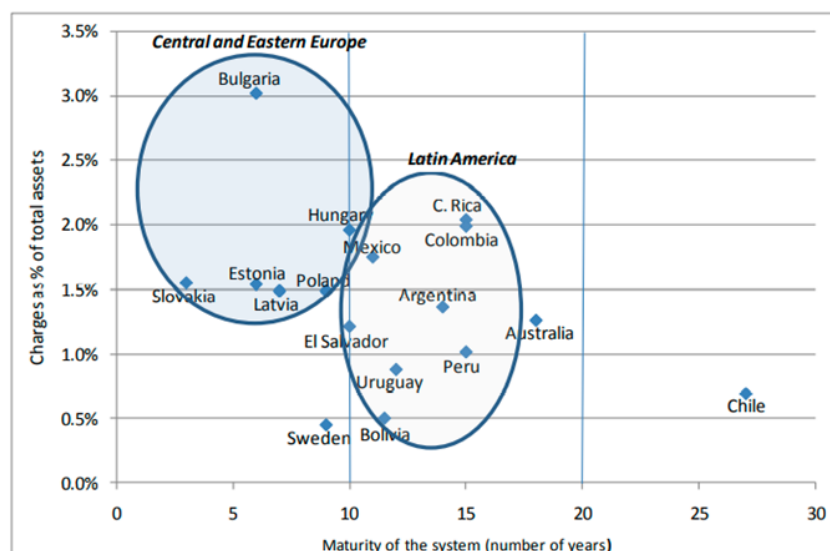
²²² La International Organization of Pension Supervisors (IOPS) realizó estudios en 2014, 2018 y 2020. Se tomó como referencia los valores en el último estudio: IOPS (2020), “2018 Update on IOPS work on fees and charges”, Taejin Han y Dariusz, Stańko

²²³ El grupo que tiene el nivel de prestación más amplio incluye los siguientes servicios: recolección de los aportes, gestión de las cuentas, custodia de valores, administración del portafolio, transacciones financieras directas, transacciones financieras indirectas, garantías y otros servicios menores. Los países de América Latina con sistemas más desarrollados como Chile, Perú y México no se encuentran en este grupo, al no incluir el costo de las transacciones indirectas dentro de los servicios prestados.

resultados varían y también el ranking, pero siempre dentro de niveles que denotan cargas en rangos compatibles²²⁴.

- 59.6. En este mismo sentido e intentando incorporar la dimensión madurez de los sistemas, el estudio de Tapia y Yermo²²⁵ (2008) realiza una comparación de comisiones en varios países usando un indicador simple, que consiste en el cociente entre las comisiones cobradas y el fondo acumulado. Esta medida, a diferencia del *charge ratio*, no controla por servicios prestados ni por la madurez de los programas, pero los autores ordenaron los datos en una gráfica donde se observa que la ubicación de Uruguay en 2007 era razonable para la madurez que tenía el sistema.

Figure 4: Comparison between the maturity of the system and fee (as a percentage of total assets)



Los estudios disponibles sugieren que las comisiones cobradas por las AFAP en Uruguay no difieren mucho de las que se cobran en el resto del mundo para sistemas con madurez y servicios similares.

60. Los fondos de ahorro previsional se gestionan en un marco regulatorio que establece las categorías de activos y fija límites a las principales categorías de inversión.

- 60.1. Los límites a las inversiones elegibles y la presencia de participaciones máximas en el portafolio son una forma de acotar el riesgo que enfrentan los afiliados con su inversión previsional.
- 60.2. La Ley fija categorías de activos y determina porcentajes máximos en que estos pueden participar en cada portafolio. La principal categoría son los valores emitidos por el Estado uruguayo. En un principio esta categoría fue prácticamente excluyente, coincidiendo con la necesidad de financiar la transición al sistema mixto. En la actualidad el máximo para esta categoría es de 60%, observándose una participación efectiva del orden del 55%.

²²⁴ Estos *charge ratios* se calcularon para una simulación de 40 años. En el caso de la simulación de 30 años, los valores obtenidos fueron: Uruguay 16,7%, Grupo de servicios más amplio 17,0% y Chile 16,2%

²²⁵ Waldo Tapia y Juan Yermo (2008), "Fees in Individual Account Pension Systems: a cross country comparison", OECD Working Paper on Insurance and Private Pensions, No. 27,

60.3. El BCU realizó una advertencia por el impacto macroeconómico y sobre la estabilidad financiera de cambios abruptos en la estructura de portafolio de las AFAP.

La existencia de una política de portafolio regulado es lo habitual en la comparación internacional. El control del riesgo a través de límites en los portafolios y en las categorías de activos puede ser menos rígido, pero debe estar presente.

61. El elenco actual de activos elegibles previsto en el marco legal implica una concentración en el riesgo doméstico y títulos de renta fija.

- 61.1. Las posibilidades de inversión en el exterior, y en particular en instrumentos de renta variable, son muy limitadas.
- 61.2. El tamaño del Fondo de Ahorro Previsional va a seguir creciendo a medida que madura el régimen. La regulación de las inversiones de las AFAP busca a lo largo del tiempo ajustarse a la realidad del mercado de valores y dinero de nuestro país.
- 61.3. Mientras que en 25 años el sistema previsional creció en forma exponencial, no ocurrió lo mismo con el mercado de capitales uruguayo. Esto transforma a las empresas que forman parte del sistema previsional en “creadores de mercado” (*market makers*), con la capacidad de modificar abruptamente las condiciones del mercado, tanto para estabilizarlo como para desestabilizarlo²²⁶.
- 61.4. Ampliar a otras alternativas mejoraría la relación entre rentabilidad y riesgo, al tiempo que reduciría la presión de demanda por activos domésticos, evitando sobrevaloraciones que reduzcan la rentabilidad para los afiliados.

Disminuir la concentración en el riesgo doméstico y habilitar opciones de mayor rentabilidad esperada podría ser conveniente para el afiliado.

62. El actual diseño del Fondo de Ahorro Previsional, con dos subfondos, no acompaña adecuadamente el ciclo de vida en cuanto a la relación riesgo/rentabilidad.

- 62.1. El diseño de los dos subfondos existentes (acumulación y retiro) no contempla la situación de la población más joven.
- 62.2. La autorización de un tercer subfondo que se sume a los ya existentes parece generar consenso en la industria y es avalada por el regulador. Ese subfondo debería cubrir el perfil de inversor de los afiliados de menor edad, reflejando su capacidad de asumir mayores riesgos para conseguir un retorno medio más alto que incrementa el fondo acumulado en esa etapa de su ciclo de vida.
- 62.3. El criterio vigente de asignación de los afiliados a los respectivos subfondos está determinado legalmente en base a la edad de los afiliados, sin ningún margen para considerar su voluntad. En la legislación comparada existen regulaciones que establecen opciones por defecto, pero manteniendo un margen para que las personas expresen sus preferencias.

La existencia de solamente dos subfondos se evidencia como una limitación para lograr mejores rentabilidades, lo que justificaría analizar la habilitación de uno o más subfondos adicionales.

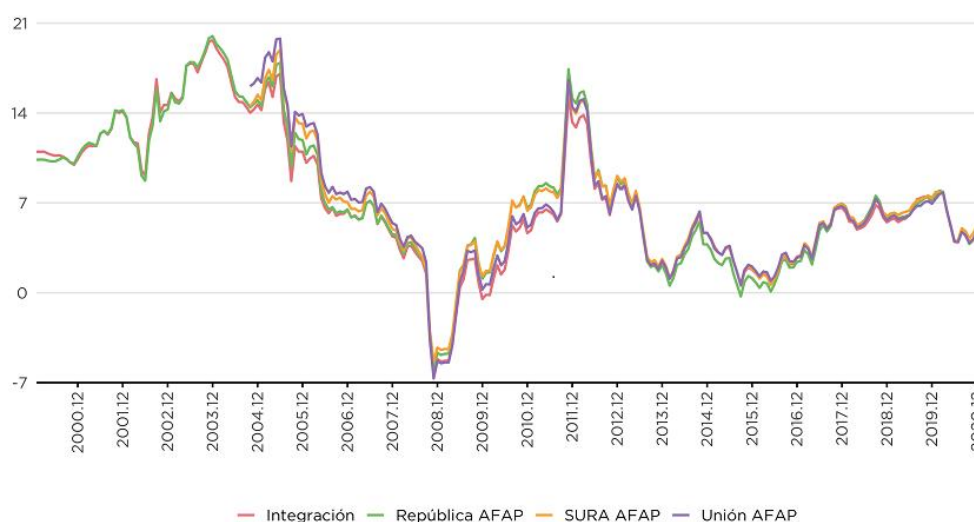
Las personas no tienen ninguna incidencia sobre la administración de sus ahorros, lo que podría ser una debilidad en ciertos casos. No obstante, es esperable la predominancia de las opciones por defecto.

²²⁶ Fuente: comunicación recibida de la Presidencia del BCU el 27.1.2021.

63. Los fondos administrados por las AFAP han tenido buenos niveles de rentabilidad en los 24 años del sistema.

- 63.1. Los rendimientos de los fondos de ahorro previsional han tenido distintas etapas desde la implantación del sistema, que han estado signadas por el contexto nacional e internacional.
- 63.2. Entre 2001 y 2004, las rentabilidades alcanzaron valores extraordinarios (de entre 10% y 20% por encima de la inflación). Esto se explica por las altas primas que pagaban los instrumentos locales, que tienen una alta participación en los fondos administrados, en un contexto en el que el país atravesaba importantes dificultades financieras.
- 63.3. Posteriormente, a medida que el país fue solidificando su situación financiera, que implicó la obtención del grado inversor, los rendimientos obtenidos se ubicaron en valores algo menores. La tasa de rentabilidad promedio de los últimos 10 años fue de 5,1% por encima de la inflación, y en los últimos 5 años se ubicó en 5,4%.

Gráfico 18- Rentabilidad bruta real anual subfondo de acumulación por AFAP²²⁷



- 63.4. Las rentabilidades obtenidas en términos reales han permitido acceder a buenos niveles de capitalización en los plazos largos característicos del ahorro previsional.
- 63.5. A nivel global se observa una etapa de más de una década de tasas de interés persistentemente bajas, la que podría prolongarse durante un período todavía incierto. Es un desafío para administradores de fondos y para el diseño de políticas²²⁸.

La administración de los ahorros previsionales ha respondido a los estándares profesionales requeridos para quienes administran fondos de terceros y ha logrado rentabilidades en beneficio de los afiliados acordes al mercado local.

64. Las AFAP tienen a su cargo el registro y mantenimiento de las cuentas personales de sus afiliados.

²²⁷ Se considera rentabilidad anual acumulada en 36 meses móviles. Hasta el año 2014 existía un único fondo, por lo que se presenta la rentabilidad correspondiente al mismo.

²²⁸ Mitchell, Olivia S., Clark, Robert, and Maurer, Raimond (2018). How Persistent Low Returns Will Shape Saving and Retirement. Oxford University Press.

- 64.1. La actividad ha sido tercerizada en un único proveedor por las cuatro administradoras. El cumplimiento de esta función es valorado positivamente por las entidades administradoras.
- 64.2. En oportunidad de la reforma de 1995, no existía a nivel nacional experiencia de administración de grandes volúmenes de cuentas personales, a diferencia de lo que ocurría con los procesos de recaudación centralizada.
- 64.3. En base a estas circunstancias históricas se optó por apartarse del diseño imperante en la región en cuanto a la recaudación. Esta tarea se mantuvo centralizada en BPS y se creó un proceso de distribución que ha funcionado eficientemente.
- 64.4. En cuanto a la administración de las cuentas, se mantuvo el diseño imperante a nivel regional y se les asignó a las entidades administradoras de fondos los procesos asociados.
- 64.5. El BPS indicó en su comparecencia ante la CESS que está en condiciones de gestionar las cuentas de ahorro obligatorio y eventualmente un pilar de ahorro voluntario, integrando reglas de negocio que refieren a la rentabilidad del fondo asociado al capital acumulado y a la adjudicación de las alícuotas de los resultados financieros, conforme a la integración individual del capital. En caso de asignarse esta responsabilidad, debería tratarse en forma desacoplada de los actuales procesos del BPS, para posibilitar la auditoría de la autoridad competente y la eventual transferencia de la tarea si se entiende que el BPS no debe tener ese rol de manera permanente.
- 64.6. Las AFAP han indicado que se trata de procesos que valoran positivamente, en el contexto de su relacionamiento con los afiliados.
- 64.7. Expertos internacionales plantean la conveniencia de que los registros administrativos y su mantenimiento se haga centralizadamente, en función de las economías de escala que implicaría y la focalización en la tarea de administración de fondos²²⁹. Algunos de los esquemas de capitalización individual han ido en esa dirección²³⁰.

La modalidad de registro y mantenimiento de las cuentas personales podría ser objeto de reexamen conforme la experiencia desarrollada a nivel nacional y otros diseños de administración del ahorro previsional existentes actualmente a nivel comparado.

65. La regulación de las garantías para asegurar la rentabilidad mínima obliga a mantener una Reserva Especial de cuantía mensualmente creciente.

- 65.1. La regulación puso cuidado en asegurar una rentabilidad mínima mensual a cada ahorrista. Esa rentabilidad mínima es igual a la rentabilidad real promedio del sistema menos dos puntos porcentuales (o dos puntos porcentuales si la rentabilidad real media supera el 4%).
- 65.2. En 25 años de funcionamiento del régimen ha habido solo dos eventos de rentabilidades por debajo del mínimo legal.
- 65.3. La normativa obliga a constituir y mantener una Reserva Especial de entre el 0,5% y el 2% del FAP (en la actualidad se encuentra en 0,5%) para cubrir la rentabilidad mínima, en caso de no lograrla. Esta reserva impone una exigencia de capital todos los años en

²²⁹ Nicholas Barr, “Diseño de los planes de contribución definida: Lecciones de lo bueno y lo no tan bueno”. Velasco, Andrés, “Pensiones y política económica”. Global Pensions Programme, BID, 2020.

Disponibles en <https://cursos.iadb.org/es/global-pensions-programme>.

²³⁰ Es el caso, por ejemplo, de: (i) las Pensiones Premium suecas. Jornada CESS/BID del 27.11.2020 con la Agencia Sueca de Pensiones; (ii) el Thrift Savings Plan en Estados Unidos; (iii) el National Employment Savings Trust (NEST) de Reino Unido.

la medida que es un porcentaje fijo del fondo acumulado y el sistema todavía se encuentra en camino a la madurez.

- 65.4. Las utilidades que están obteniendo las AFAP se destinan en un porcentaje importante a la formación de esta Reserva Especial. Los montos destinados al incremento de dicha reserva representaron entre 18% y 24% de los resultados obtenidos en los últimos tres ejercicios por Sura AFAP, Integración y Unión Capital, y aproximadamente 50% en el caso de RAfap.

La Reserva Especial, uno de los elementos de garantía de rentabilidad mensual mínima, tiene un diseño que podría ser ineficiente y merecería revisión.

66. De acuerdo a los balances, el resultado de las AFAP en su conjunto en el ejercicio 2019 se ubicó en el 37% de sus patrimonios, con diferencias entre los participantes del mercado.

- 66.1. Este resultado ha registrado una tendencia a la baja en los últimos años alineado con la reducción de las comisiones.

Gráfico 19 – Rentabilidad sobre patrimonio (ROE) total del mercado

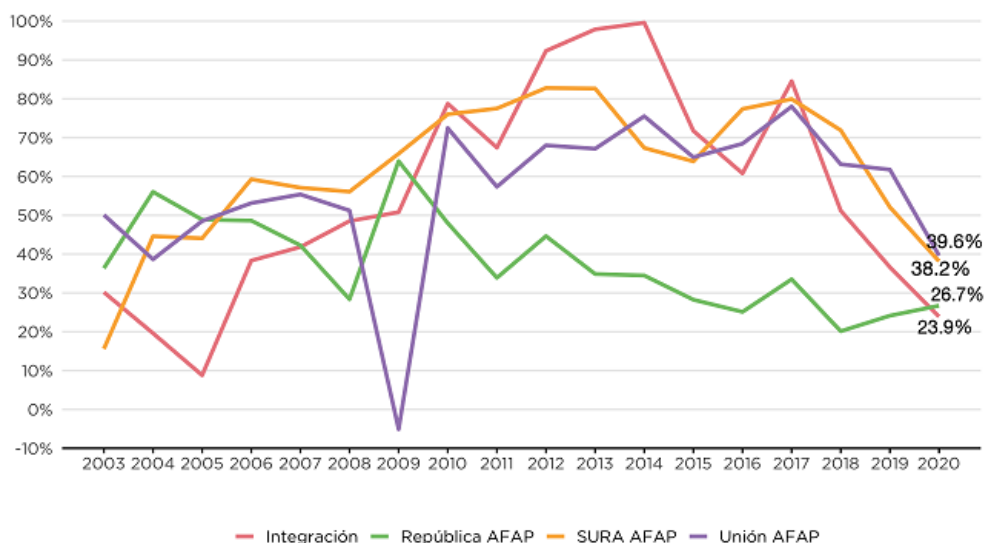


Fuente: elaboración propia en base a BCU

- 66.2. Los rendimientos obtenidos (ROE) difieren entre administradoras y fluctúan considerablemente de un año a otro. Con las últimas cifras disponibles, los ROE van de aproximadamente 24% en la administradora que obtuvo un menor valor a 40% en la que obtuvo el mayor ²³¹.

²³¹ Se debe tener en cuenta que el ROE se calcula como el ratio entre el beneficio neto después de impuestos y los fondos propios invertidos, y puede bajar, tanto por una caída en el numerador como por un aumento en el denominador.

Gráfico 20- Rentabilidad sobre patrimonio (ROE) por AFAP



Fuente: elaboración propia en base a BCU

66.3. Dado que la regulación exige a las AFAP que constituyan una Reserva Especial para cumplir con la regulación de rentabilidad mínima que es equivalente al 0,5% del valor del FAP, debe tenerse en consideración que parte de los beneficios económicos deben ser reinvertidos directamente en la constitución de dicha reserva, lo cual disminuye las utilidades distribuibles a sus accionistas (Punto 65.4).

Los resultados sobre el patrimonio (ROE) han tenido una reducción significativa en los últimos dos años, a partir de la regulación de las comisiones. Muestran una disparidad relevante entre las AFAP.

Parte importante de las utilidades deben ser reinvertidas en la constitución de la Reserva Especial para garantizar la rentabilidad mínima.

67. La normativa sobre rentabilidad mínima condiciona la competencia entre las administradoras por lograr mayores rentabilidades para los afiliados.

67.1. Las diferencias entre las administradoras en cuanto a su estructura de portafolio son limitadas. La normativa sobre rendimientos mínimos penaliza fuertemente los desvíos en los resultados por debajo del promedio ponderado del mercado y eso incentiva el comportamiento de manada en la gestión de los portafolios. En la medida que la norma sobre rendimiento mínimo toma en cuenta el promedio ponderado del sistema, y este está influido fuertemente por RAFAP (que supera el 50%), es razonable que se observe una convergencia a las decisiones que adopte esta AFAP (al menos en lo que refiere a las grandes categorías de activos).

67.2. RAFAP tiene una menor probabilidad de caer en incumplimiento en relación a las AFAP privadas con menor ponderación, lo que supone menores riesgos para dicha institución. La disposición puede suponer un alto costo para el ingreso de nuevos actores, en un mercado en el que los costos fijos y la poca movilidad de los afiliados juegan un rol relevante.

- 67.3. La regulación sobre rentabilidades mínimas merece analizarse considerando su incidencia en el funcionamiento de otros mercados (bonos, dólar, etc.), dado el tamaño de los fondos transados por estos inversores institucionales²³².
- 67.4. No obstante, los resultados que obtienen mes a mes las AFAP sugieren que hay competencia por la rentabilidad. Tomando en cuenta los 226 meses desde que operan las cuatro AFAP actuales, el primer lugar en el ranking mensual de rentabilidad se va alternando. Unión Capital ocupó el primer lugar en 69 meses, Sura en 67, República en 53 e Integración en 40. Testimonios de mercado en licitaciones y en la propuesta de innovaciones también dan una señal de competencia por rentabilidad entre las empresas.

El diseño de la rentabilidad mínima favorece la homogeneización de las carteras de inversión y desincentiva la competencia para lograr mayores rentabilidades dentro del marco de inversiones habilitadas. En función de la dimensión de los fondos, podría tener incidencia en otros mercados relevantes.

68. La presencia del componente de ahorro individual benefició el acceso al financiamiento para proyectos productivos de largo plazo.

- 68.1. Su administración a cargo de inversores institucionales profesionales fue positiva para las emisiones del sector público, que tienen mayor estabilidad en el precio de mercado, aunque permanentemente están sometidos al análisis de arbitraje del mundo.
- 68.2. También mejoró el financiamiento de proyectos del sector real de la economía. Las AFAP llevan invertido más de US\$ 2.800 millones en el sector productivo, lo cual representa 18% del Fondo de Ahorro Previsional. Como consecuencia de las exigencias de las AFAP, se debieron mejorar las condiciones de gestión de dichas inversiones.

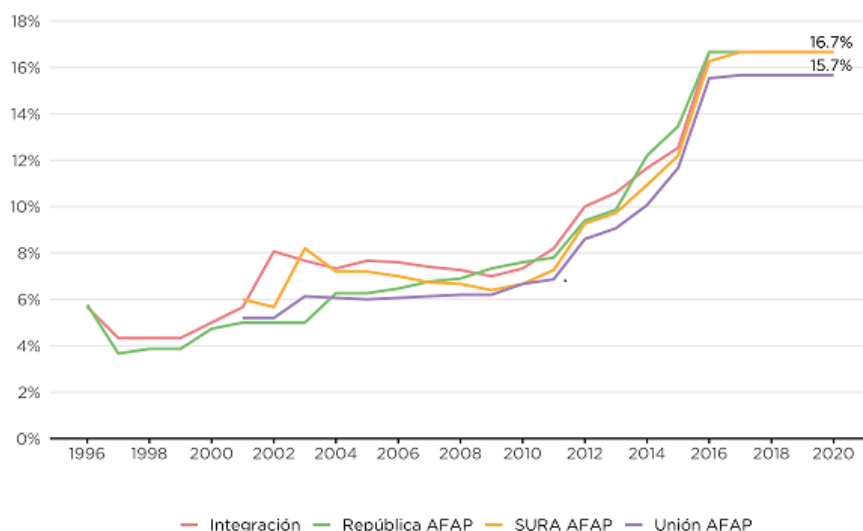
Si bien el objetivo del ahorro individual obligatorio es netamente previsional, la presencia de estos inversores institucionales ha tenido como externalidad positiva un mejor desarrollo del mercado de capitales y una dinamización de las inversiones en el sector productivo.

69. La prima por el seguro colectivo obligatorio de invalidez y fallecimiento en actividad ha crecido de manera muy significativa en los últimos años.

- 69.1. El régimen establece que en la etapa de acumulación se debe cubrir el riesgo de invalidez y sobrevivencia a través de un seguro colectivo. Ese seguro es ofrecido exclusivamente por el Banco de Seguros del Estado desde que las demás aseguradoras se retiraron de la rama de seguros previsionales.
- 69.2. La cobertura del seguro colectivo involucra las siguientes prestaciones: subsidio transitorio por incapacidad parcial para la tarea habitual, jubilación por incapacidad para todo trabajo y pensiones por fallecimiento del afiliado fallecimiento del afiliado activo o en goce del subsidio transitorio (Sección 4 del Anexo 4).
- 69.3. Luego de una década de precio relativamente estable, de entre 6 y 8% del aporte mensual, a partir de principios de la década pasada se dio un proceso de fuerte crecimiento, hasta ubicarse en el orden del 16%, con una leve variación entre administradoras.

²³² Fuente: comunicación recibida de la Presidencia del BCU el 27.1.2021.

Gráfico 21 – Primas del seguro colectivo por AFAP (como % del aporte)²³³



Fuente: elaboración propia en base a BCU

69.4. De acuerdo con el BSE, este crecimiento se explica por factores inherentes al riesgo y por factores derivados de la normativa.

69.5. Este seguro es ofrecido en régimen de monopolio de hecho, a un grupo de cuatro clientes obligados a contratarlo, cuya prima se fija libremente por el oferente conforme sus criterios técnicos y comerciales. El costo respectivo se deduce de los saldos de las cuentas de ahorro individual de los afiliados.

La prima del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento ha crecido fuertemente en los últimos años. Actualmente representa un costo importante para el sistema (16% de los aportes volcados).

Es recomendable analizar los aspectos de costos que llevaron a esta evolución y verificar eventuales subsidios cruzados con otros servicios previsionales de las empresas de seguros.

70. La desafiliación de las AFAP prevista por la Ley 19.590 (“Ley de cincuentones”) se ha concretado en el 44% de los casos que recibieron asesoramiento a diciembre de 2020.

70.1. El universo potencial de personas comprendidas en la norma sería de 143.728. A diciembre de 2020 recibieron asesoramiento 75.621, de los cuales el 44% optó por la desafiliación de AFAP²³⁴.

70.2. El monto transferido al Fideicomiso de la Seguridad Social (FSS) a diciembre de 2020 ascendió a la suma de 75.937 millones de pesos (3,6% del PBI) y proviene del traspaso de los saldos de las cuentas de ahorro individual de los optantes, con el objeto de colaborar en el financiamiento de los mayores egresos que deberá afrontar BPS. A partir del sexto año de constituido el fideicomiso se realizarán transferencias anuales pagaderas semestralmente al BPS durante un plazo de 20 años.

²³³ No se incluyen datos previos a 2001 para Sura AFAP y para Unión Capital debido a que antes de esa fecha no operaban en el mercado local.

²³⁴ Fuente: AGSS/BPS.

- 70.3. La rentabilidad anual del FSS expresada en Unidades Indexadas (UI) se ubicó en 6,23% a diciembre de 2020²³⁵²³⁶.
- 70.4. El resultado financiero neto de esta norma es deficitario considerando los ingresos y los egresos estimados correspondientes a la diferencia entre la jubilación del régimen de la Ley 16.713 y el importe que surge de la aplicación de la Ley 19.590. Entre 2030 y 2035 el resultado sería negativo en un rango de entre US\$ 30 y US\$ 40 millones mensuales. Posteriormente, el resultado alcanzaría valores negativos mayores cuando el fideicomiso deje de volcar fondos a BPS y se ubicaría en US\$ 158 millones en torno a 2045 y en US\$ 76 millones en torno a 2045 (Cuadro 6.1 Anexo 4). Hacia 2065 el resultado se acercaría a cero, debido a la gradual extinción de las cohortes alcanzadas por la Ley.

Esta ley propició una solución a una desigualdad derivada de diferentes circunstancias entre personas de similares trayectorias de aportación y edades.

Etapas de desahorro

71. La etapa de desahorro prevé un único instrumento, la renta vitalicia inmediata.

- 71.1. La Ley 16.713 dispone como único destino para los saldos de las cuentas individuales, la cobertura con una renta vitalicia de la jubilación común o por edad avanzada, junto con las pensiones por sobrevivencia que se deriven.
- 71.2. Al proveer una cobertura definida por la Ley como de naturaleza jubilatoria, es una prestación que se ajusta por IMSN.
- 71.3. Desde el año 1997 las rentas mínimas del seguro de renta vitalicia previsional se encuentran determinadas por la normativa bancocentralista²³⁷. Si bien se permitía ofrecer rentas iniciales mayores por parte de la empresa aseguradora, en toda la historia de este seguro el BSE ha optado por aplicar las primas publicadas por el Banco Central del Uruguay²³⁸.
- 71.4. A partir de la modificación normativa aplicada desde el 01 de enero de 2018²³⁹ se determina una fórmula para el cálculo de la renta inicial donde todos los factores se encuentran determinados por la propia normativa a excepción del margen de la aseguradora, que es determinado por el BCU. Este margen se encuentra topeado según la circular 2.288 del 09 de octubre de 2017. En todos los casos el BSE ha aplicado el margen máximo permitido. La normativa actual innova respecto a la anterior al establecer tablas de mortalidad unisex, una curva de rendimientos de referencia

²³⁵ Fuente: Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)

²³⁶ Debe tenerse presente que no todos los activos del FSS se encuentran valuados a precios de mercado.

²³⁷ Normativa histórica BCU:

Circular 26 del 20 de noviembre de 1997

Circular 75 del 30 de diciembre de 2003

Circular 2109 del 01 de junio de 2012

Circular 2287 del 09 de octubre de 2017

²³⁸ Circular 26 del 20 de noviembre de 1997, Circular 75 del 30 de diciembre de 2003, Circular 2109 del 01 de junio de 2012

²³⁹ Circular 2287 del 09 de octubre de 2017

sustituyendo la tasa interés técnica anterior, probabilidades de dejar beneficiarios y su edad.

- 71.5. La actividad de las aseguradoras es regulada por el BCU, que exige la constitución de reservas de acuerdo a la evolución del riesgo que se cubre, siguiendo las buenas prácticas recomendadas a nivel internacional.
- 71.6. Esto determina que se fije una renta vitalicia al momento inicial con parámetros establecidos en la regulación y luego en cada caso particular se genera una reserva inicial que se ajusta todos los años de acuerdo a la evolución del riesgo. En caso de que el margen para la cobertura de estos desfasajes fuera insuficiente, la empresa de seguros debe responder con su patrimonio. Las rentas vitalicias previsionales del BSE cuentan con la garantía del Estado.

La renta vitalicia inmediata es uno de diversos diseños, no excluyentes, que puede adoptar la etapa de desahorro. Existen alternativas que merecen ser analizadas en una etapa de propuesta.

72. Esta etapa funciona en régimen de monopolio de hecho con el Banco de Seguros del Estado como único actor.

- 72.1. Las empresas aseguradoras privadas, en el año 2004, dejaron de ofrecer productos del ramo vida previsional, tanto las rentas vitalicias como el seguro colectivo de invalidez y muerte en actividad.
- 72.2. Los principales problemas identificados por la Asociación Uruguaya de Empresa Aseguradoras (AUDEA), en su presentación ante la CESS y que fundamentan la decisión de las aseguradoras privadas fueron:
- Las aseguradoras no cuentan con activos financieros reajustables por IMS suficientes y sostenibles en el tiempo para poder gestionar apropiadamente el riesgo de descalce. No queda claro si este mercado podrá tener la consistencia, fluidez y profundidad que se requiere.
 - Existe incertidumbre sobre beneficiarios y beneficios derivados de reconfiguraciones del núcleo familiar inicial a lo largo de la vida de la renta vitalicia previsional. Este aspecto también fue señalado por el BSE. El diseño actual implica un margen relevante para el riesgo moral y dificulta la capacidad de gestionar las rentas vitalicias.
 - En la experiencia reciente, indicó AUDEA, se emitió regulaciones con carácter retroactivo e impacto significativos en las empresas aseguradoras.
 - Las tablas de mortalidad que se utilizan podrían no resultar representativas de la mortalidad del colectivo previsional del Pilar 2, en la medida que existe una mayor sobrevivencia de este colectivo.
 - Las reglas de inversiones vigentes para empresas aseguradoras no les permiten diversificar adecuadamente los riesgos, a juicio de AUDEA.
- 72.3. Las rentas vitalicias previsionales pueden ser determinadas con un margen para la aseguradora de hasta el 0,75% previsto en la normativa dictada por el regulador (art. 101, Recopilación de Normas, Seguros y Reaseguros (BCU)).

La etapa de desahorro ha quedado a cargo de un monopolio de hecho del BSE desde hace unos quince años.

En las condiciones actuales no existirían condiciones para que otras aseguradoras tomen los riesgos existentes y retornen a este mercado.

73. Existen limitaciones operativas y de legislación para una adecuada cobertura, conforme las mejores prácticas de la actividad aseguradora, de los riesgos implícitos en la actividad (longevidad, probabilidad de dejar sobrevivientes, moneda, regulatorio, político, etc.)

- 73.1. En 2018 se adoptaron medidas tendientes a atenuar esas limitaciones. Se crea la Unidad Previsional (moneda ajustable por Índice Medio de Salarios Nominales) y posteriormente se realizan emisiones sistemáticas por parte del gobierno en dicha unidad. También se modifica el criterio para la fijación de la tasa de interés técnico y se establecen de tablas de mortalidad dinámicas. No obstante, persisten elementos que impiden a las instituciones aseguradoras una adecuada cobertura.
- 73.2. Existe consenso en que es necesario continuar con el estudio de las tablas de mortalidad, para comprender la evolución de colectivos específicos y reducir el riesgo de cola por la longevidad extrema.
- 73.3. Otro desfase proviene de la edad considerada en los casos de jubilaciones con actividades bonificadas. Estas actividades acumulan más fondos de ahorro debido a que la Ley determina un aporte patronal complementario por bonificación para compensar un retiro más temprano sin afectar la renta vitalicia. La regulación establece que, para el cálculo de las rentas vitalicias, el prestador debe utilizar la edad bonificada. Ello genera una inconsistencia actuarial y provoca que el proveedor deba pagar, por el período extendido de tiempo, una renta más alta.
- 73.4. Los aportes patronales extraordinarios para las actividades bonificadas no se han podido aplicar en aquellos casos que cuentan con exoneración de aportes patronales
- 73.5. La regulación asociada a las pensiones de sobrevivencia y reconfiguración de los núcleos familiares genera, también a juicio del BSE, el problema ya mencionado en el ítem anterior. El marco normativo de las pensiones de sobrevivencia no permite valorar adecuadamente la probabilidad de dejar beneficiarios.
- 73.6. Entre otros costos que asume el prestador está la PCP, prestación pecuniaria destinada a la CJPB. Entre la materia gravada por este tributo están las primas de las rentas vitalicias previsionales y las primas del seguro colectivo de invalidez y sobrevivencia. En el primer caso, dada la regulación de precios, impactaría en el estado de resultados de la aseguradora y en el segundo, podría trasladarse al precio del producto y, por lo tanto, impactar en el aporte mensual a las cuentas de ahorro individual vía precio del seguro colectivo. La alícuota aplicable fue bajando en el tiempo y actualmente es el 11,5 por mil de dicho saldo. Se aplica por una única vez sobre los saldos de las cuentas de ahorro individual transferidos al BSE para el pago de las rentas vitalicia y mensualmente sobre las primas del seguro colectivo de invalidez y muerte en actividad. La materia gravada irá creciendo a medida que lo hagan las rentas previsionales. Actualmente, crecen entre 20 y 30% por año hasta tanto el sistema previsional madure.
- 73.7. El funcionamiento de Vida Previsional (RVP) demanda un capital mínimo para funcionar. A diciembre 2020 el capital mínimo total del BSE (incluyendo el margen de solvencia) resultó ser de \$ 10.628 millones. De este importe el 67% aproximadamente es generado por la cartera de Vida Previsional (43% colectivo y 24% RVP). En el futuro estos porcentajes aumentarán como consecuencia del crecimiento de la cartera.
- 73.8. El aumento de la reserva, hace crecer el capital mínimo necesario y en el caso de RVP este efecto es importante porque es una cartera en desarrollo. El BSE ha estimado el impacto de capital mínimo en aproximadamente un 5% de las reservas. El cambio normativo que entrará en vigencia en 2022 implica un aumento importante en las reservas de Seguro Colectivo y RVP, que determinará un aumento en la exigencia de capital mínimo. En total, el ajuste del nuevo cambio normativo se estima supondrá un incremento de reservas por este efecto en el entorno del 4%.

La etapa de desahorro necesita cambios para lograr mejores condiciones de funcionamiento, previo a que empiecen a producirse jubilaciones por este régimen en forma masiva.

Una eventual adecuación normativa del cálculo de la renta vitalicia debería habilitar al prestador una adecuada cobertura, en base a los criterios técnicos básicos.

Tanto el BCU como regulador, el BSE como único actor del mercado desde hace unos 15 años y AUDEA, han planteado problemas relevantes para las empresas aseguradoras en lo que tiene que ver con la etapa de desacumulación.

74. El BCU fija el precio máximo a cobrar por las rentas vitalicias por parte de las aseguradoras. Ha habido controversias sobre esta regulación tanto en sus aspectos técnicos como jurídicos.

- 74.1. La normativa reglamentaria estableció un valor máximo de 0,75% como beneficio que puede cargarse al momento de calcular la renta vitalicia inicial.
- 74.2. El BSE alega que el margen para fijar la renta vitalicia mínima no cubriría los costos. De acuerdo con el BSE sería necesario un 0,75% adicional a efectos de enfrentar todos los costos implícitos en la actividad y la regulación.
- 74.3. La fijación de un tope al margen bruto, en caso de ser insuficiente para cubrir los costos de la actividad, llevaría implícito un subsidio a las rentas previsionales con impacto en las demás ramas (especialmente las operadas en régimen de monopolio) o en el capital del BSE.
- 74.4. El regulador recomendó en su comparecencia ante la comisión que los aspectos más determinantes del funcionamiento de la etapa de desacumulación estén plasmados por vía legal, como forma de dar mayores garantías sobre las reglas de juego vigentes a las empresas participantes del mercado.
- 74.5. El seguro colectivo de invalidez y muerte en actividad tiene demanda legalmente preceptiva de las cuatro AFAP que están obligadas a contratarlo. Ese seguro no tiene regulación de primas máximas ni margen para la aseguradora.

El precio o margen para la aseguradora requiere regulación legal, especialmente en un mercado monopólico.

75. El BSE, como único actor del mercado asegurador actuando en la rama vida previsional, está concentrando riesgos de diversas características, con las eventuales consecuencias financieras negativas que ello pueda ocasionar²⁴⁰..

- 75.1. Se estima que el nivel de reservas que tendrá el BSE para esta rama en 2030 equivaldrá a 17% del PIB, aproximadamente²⁴¹. Esta circunstancia lo convertiría en un inversor institucional de dimensiones sin precedentes.
- 75.2. Los elementos mencionados precedentemente podrían llevar al BSE a absorber pérdidas en los próximos años y de acuerdo al regulador podría poner en riesgo el capital de la aseguradora estatal²⁴².
- 75.3. La acumulación de pérdidas por parte del prestador público supone una contingencia fiscal relevante, debido a que podrían ser necesarias capitalizaciones con cargo al accionista, que en este caso es el Estado.

²⁴⁰ En el Cuadro 5.2 del Anexo 4 se presentan los resultados actuales de las ramas previsionales.

²⁴¹ Cálculos realizados por la Secretaría Técnica en base a proyecciones realizadas por BSE.

²⁴² Comparecencia del BCU ante la CESS del 25.11.2020.

El diseño de la etapa de desacumulación, en contexto de monopolio de hecho y concentración del riesgo, debe ser reexaminado a partir de las razones que causan la actual situación y las reglas derivadas del marco normativo vigente, teniendo presente, además, la inexistencia de una obligación jurídica del BSE de continuar participando de este mercado.

Es necesario asegurar la estabilidad del BSE, teniendo presente que la cartera vida previsional es ya la mayor con la que cuenta esta institución y que además la misma se encuentra en proceso de crecimiento.

76. Las aseguradoras que ofrezcan rentas vitalicias están expuestas al riesgo de moneda y plazos asociado a la normativa sobre indexación de las rentas vitalicias y las limitaciones de los instrumentos diseñados para cubrirlo²⁴³.

- 76.1. Las rentas vitalicias están indexadas al índice medio de salarios nominales y no hay un desarrollo de activos financieros privados que cubran directamente la evolución de ese índice.
- 76.2. Para contemplar el desfasaje en la evolución del IMSN y los rendimientos obtenidos en el mercado, se recurrió a emisiones en Unidades Previsionales, indexadas al IMSN por parte del gobierno de manera recurrente desde julio de 2018.
- 76.3. La dimensión de la reserva que se acumulará determina que para cerrar el riesgo moneda IMS implicaría una emisión de deuda pública en UP muy elevada. Se pueden considerar alternativas financieras para mitigar ese problema a través de otros instrumentos financieros como ejemplo un swap Pesos/UP o UI/UP²⁴⁴. Para que esto sea posible, es condición necesaria contar con una curva en Unidades Previsionales eficiente, que refleje las condiciones del mercado, de manera de llevar adelante la valuación del swap.
- 76.4. El mercado en UP viene desarrollándose en condiciones que podrían permitir una curva de rendimientos confiable, a juicio de la Unidad de Gestión de Deuda del MEF. La solución que transitoriamente se está utilizando es estimar una curva de rendimientos fictos en UR restando a la curva de rendimientos en UI (que sigue al IPC) el crecimiento esperado del salario real a largo plazo. En la actualidad, se estima que ese crecimiento es 1,7% anual²⁴⁵. Como cualquier proyección, contiene error y no tiene el control indirecto que podría proporcionar un mercado competitivo en UP. Empíricamente, este valor, en promedio, se ha ubicado próximo al 1% si se consideran las emisiones de Notas del Tesoro realizadas por el gobierno. Tras un programa continuado y predecible de emisiones en UP, la Bolsa Electrónica de Valores comenzó a publicar en setiembre de 2020 una curva de rendimientos en UP, que cuenta con valores desde julio de 2018. En consecuencia, ya se dispone de un historial superior a los 24 meses, período de tiempo utilizado por el BCU para el cálculo de la curva de rendimientos fictos en UR.
- 76.5. Ha habido un esfuerzo en los últimos quince años por desarrollar los mercados en UI y en pesos uruguayos que empieza a mostrar resultados positivos. Ampliar la participación de los instrumentos en UP podría impactar en los avances generados en los otros instrumentos en moneda nacional.
- 76.6. Para el cálculo de la renta vitalicia se promedia el rendimiento de dos años del índice en UP. El índice se ajusta semestralmente. Esto puede provocar que los asegurados tengan rentas vitalicias distintas dependiendo del semestre en que decidieron jubilarse. Las grandes diferencias observadas en 2018 se suavizaron, pero persisten.

²⁴³ Fuente: exposición del BCU ante la CESS.

²⁴⁴ Fuente: comunicación recibida de la Presidencia del BCU el 27.1.2021.

²⁴⁵ Circular 2287/17 del BCU.

Las emisiones en UP pueden ser un instrumento útil para facilitar el calce de monedas al BSE (o aseguradoras privadas que participen del mercado). Los organismos competentes deberán continuar observando los potenciales impactos que el desarrollo de este instrumento pueda tener sobre el manejo óptimo de la deuda pública, en cuanto a moneda y plazo.

La indexación de las rentas vitalicias por IMSN dispuesta por la normativa vigente genera un riesgo de moneda de compleja administración.

77. La política de inversiones de las aseguradoras procuran potenciar la rentabilidad de los activos financieros tomando en cuenta que debe existir un estricto control de los riesgos que las inversiones generen²⁴⁶.

- 77.1. La actividad de Vida Previsional genera pasivos de muy largo plazo, por lo que las aseguradoras deben invertir en activos de similar horizonte, buscando equilibrar que ambas cuentas tengan tasas y plazos relativamente similares. De concentrarse las inversiones en activos de corto plazo, se corre el riesgo que las tasas a futuro bajen y no pueda conseguirse la rentabilidad necesaria para servir las rentas.
- 77.2. Resulta muy importante contar con inversiones denominadas en unidades previsionales que calcen su resultado con el resultado de los pasivos por las rentas vitalicias, que varían de acuerdo al IMSN (Punto 76). El aumento de los pasivos es una pérdida que idealmente se compensa en una importante medida con una ganancia por aumento de los activos que viene dada por la revalorización de las inversiones.
- 77.3. Un componente importante de la política financiera de las aseguradoras es la posibilidad que da la normativa de utilizar la valuación a fondeo de activos financieros, que permite a las compañías aseguradoras tener una mayor estabilidad en el valor contable de las inversiones. Los bonos de largo plazo son muy sensibles a los movimientos de las tasas de interés por lo que su valuación a precio de mercado genera una inestabilidad en los resultados financieros que puede introducir mucha volatilidad al resultado de la compañía aseguradora.
- 77.4. Cuando un bono es valuado a fondeo, la trayectoria de precios hasta el vencimiento converge linealmente al valor nominal en el período que va desde la fecha de fondeo hasta la fecha de vencimiento. Esto permite que los activos no tengan movimientos importantes en su valuación dando estabilidad a los resultados financieros de las aseguradoras.
- 77.5. La normativa de inversiones tiene como exigencia de diversificación, que el 25% de las inversiones de Vida Previsional deba canalizarse en activos emitidos por agentes diferentes del Estado Uruguayo y del BCU. Esto impone una presión al desarrollo del mercado de capitales local, del que se requeriría que genere activos privados de buena calidad crediticia, a medida que las reservas vayan creciendo con la maduración del sistema.

La regulación en materia de inversiones de las Rentas Vitalicias Previsionales constituye un desafío importante a tener en cuenta en por parte de los organismos de supervisión.

²⁴⁶ Fuente: Información proporcionada por el BSE a la CESS.

Regímenes voluntarios

78. El ahorro voluntario previsto en la reforma de 1995 ha tenido escaso desarrollo.

- 78.1. El FAP individual se puede incrementar con aportes voluntarios del afiliado. Esta opción ha tenido escasa aceptación entre la población: en la estructura promedio de los aportes al sistema solo alcanza al 2,3% de los aportantes.
- 78.2. El Banco Central del Uruguay, entidad reguladora de las AFAP no lleva registros sistemáticos relativos al ahorro individual voluntario. Según la información recabada en forma *ad hoc*, el ahorro voluntario acumulado a agosto de 2020 alcanzaba a 144,9 millones de pesos (aproximadamente 0,002% del Fondo de Ahorro Previsional).
- 78.3. La Ley 16.713 prevé la posibilidad de incrementar el ahorro individual con depósitos que personas físicas o jurídicas convengan con las AFAP. Es una modalidad que está habilitada en la Ley y cuyo adecuado funcionamiento permitiría un nuevo pilar en la conformación de la cobertura del riesgo IVS mediante un esquema ocupacional. Sin embargo, tampoco se utiliza.
- 78.4. De las audiencias surge que el ahorro voluntario debería incentivarse, pero que los esfuerzos realizados al respecto no funcionaron debido a varias razones entre las cuales se destacan: la falta de liquidez para estos fondos, la rigidez de integrarlos exclusivamente en el fondo de ahorro previsional del nivel 2 (FAP), el doble impacto tributario al que están sujetos (el IRPF al momento del ahorro y el IASS al momento de la percepción del beneficio).

Hay varios inconvenientes en el actual diseño de las opciones de ahorro voluntario. Se han presentado propuestas para estimular este ahorro en lo que se podría nominar como un pilar 3 del sistema previsional.

Por las mismas razones que no funcionó el ahorro voluntario, tampoco se observó un uso de los depósitos convenidos que abren un abanico de oportunidades para realizar acuerdos en el ámbito laboral. A través de los avances en la economía del comportamiento y la tecnología, se pueden realizar aportes en el diseño de la política para incentivar el ahorro voluntario de manera ágil y eficiente.

El diseño vigente no es adecuado para lograr un pilar de ahorro voluntario relevante.

79. Las sociedades administradoras de fondos complementarios de previsión social (SAFCPS), reguladas por el Decreto Ley 15.611, tienen un marco regulatorio inadecuado y débil supervisión.

- 79.1. El marco legal habilita que las SAFCPS se estructuren bajo modalidad de capitalización, individual o colectiva y, en este último caso, parcial o total. No exige mínimo de capitalización, y la propia ley permite que sean de reparto, modalidad que no fue recogida en la reglamentación para los beneficios jubilatorios complementarios.
- 79.2. Un instructivo emitido por los servicios técnicos del BPS requiere para considerar aprobada la factibilidad del plan de beneficios que su patrimonio sea positivo en un horizonte de 20 años con reposición de cotizantes y de 10 años sin reposición de cotizantes.
- 79.3. El mantenimiento de la viabilidad bajo esos parámetros ha requerido en múltiples oportunidades reformas estatutarias o de los planes de beneficios y financiamiento. En varios casos, por las mismas razones, se ha ido hacia la disolución y liquidación de las entidades.
- 79.4. La administración no se hace bajo reglas fiduciarias. Las entidades administran un patrimonio único que comprende los activos producto de la aportación y sus

- rentabilidades, los derechos patrimoniales de los beneficiarios con prestaciones en curso de pago y los derechos y obligaciones de la entidad administradora como tal.
- 79.5. El contralor de las SAFCPs está a cargo del BPS y el MTSS. Compete al primero el control sobre la viabilidad y cumplimiento de sus fines. Compete al MTSS la inscripción en el registro que prevé la Ley, fiscalizar las entidades y actuar como órgano de contralor sobre los actos de gestión, de oficio o a petición de parte.
- 79.6. La Ley 16.736 derogó la fiscalización correspondiente a la Inspección General de Hacienda. Posteriormente, la Ley 18.401 suprimió la competencia de contralor atribuida al Banco Central del Uruguay por el Decreto Ley 15.611.
- 79.7. No existe contralor sobre el cumplimiento de las inversiones habilitadas ni gastos de administración.
- 79.8. A diciembre de 2019, los servicios competentes tenían registrada la existencia de 12 fondos, con algo más de 11.200 cotizantes y de 1.500 beneficiarios de complemento jubilatorio. El total de activos en administración se ubicaba en unos US\$ 100 millones. Esta información no es exhaustiva., dado que presenta una importante dispersión.

La regulación de las SAFCPs no concuerda con las reglas habituales para los administradores de fondos previsionales, el contralor existente es débil y no alcanza a buena parte de los aspectos relevantes.

Bibliografía

Aboal, Diego et al (2021). Automatización y empleo en Uruguay. Revista Desarrollo y Sociedad. 87. Primer cuatrimestre 2021 (en prensa).

Addati, L., U. Cattaneo, V. Esquivel, and I. Valarino (2018). Care work and care jobs for the future of decent work. International Labour Office, Geneva.

Alvarez, I.; da Silva, N.; Forteza, A. y Rossi, I. (2010) ¿Qué incentivos al retiro genera la seguridad social? El caso uruguayo. Cuadernos de Economía,

Amarante, V. y Gómez, M. (2016). El proceso de formalización en el mercado laboral uruguayo. Serie Estudios y Perspectivas N° 20. Oficina de la CEPAL en Montevideo.

Amarante, V. y Tenembaun, V. (2018). Caregiver pension credits for women: Recent experience in Uruguay. Social Policy Administration

Apella, I. (2010) Historias laborales y frecuencia de contribuciones a la seguridad social en Argentina. Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XLV Reunión Anual, Buenos Aires, Argentina.

Apella, I. y Zunino, G. (2017), Cambio tecnológico y el mercado de trabajo en Argentina y Uruguay, un análisis desde el enfoque de tareas. Serie de informes técnicos del Banco Mundial en Argentina, Paraguay y Uruguay, N° 11.

Autor, David H. and Duggan, Mark and Gruber, Jonathan, Moral Hazard and Claims Deterrence in Private Disability Insurance (June 2012). NBER Working Paper No. w18172, Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2089245>

Autor, David H (2011). NBER Working Paper. The unsustainable rise of the disability rolls in the United States: causes, consequences, and policy options. Disponible en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w17697/w17697.pdf.

Autor, David et al. (2020), The Work of the Future. Building Better Jobs in an Age of Intelligent Machines. MIT Work of the Future.

Axelrad, H. y Mahiney, K.J. (2017). Increasing the Pensionable Age: What Changes Are OECD Countries Making? What Considerations Are Driving Policy?. Open Journal of Social Sciences 5: 56-70

Bai, H. La opción voluntaria de aportar a las AFAP. Inequidades y otros problemas del artículo 8.

Barr, Nicholas, Diseño de los planes de contribución definida: Lecciones de lo bueno y lo no tan bueno.

Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020). Acciones con perspectiva de género en la Seguridad Social. Actualización 2019. Comentarios de Seguridad Social N° 67.

Banco de Previsión Social, Asesoría General de Seguridad Social (2020). Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo 2014-2019. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/17736/1/69.-analisis-de-cobertura-del-regimen-previsional-uruguayo.-periodo--2004---2019.-actualizacion.pdf>

Banco de Previsión Social, Asesoría General de Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial. (2020). Boletín Estadístico 2020. Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/17414/1/boletin-estadistico-2020.pdf>.

Banco de Previsión Social, Asesoría General de Seguridad Social (2020). COVID-19. ¿Qué pasó y cuándo? Respuesta a la crisis y elementos de discusión. Comentarios de Seguridad Social N° 68.

Banco de Previsión Social, Asesoría General de Seguridad Social, Asesoría Económica y Actuarial. (2020). Comentarios Octubre/2020.

Banco de Previsión Social, Asesoría General de Seguridad Social (2019). Evasión en puestos de trabajo. Año 2018. Actualización. Comentarios de Seguridad Social N° 64.

Banco de Previsión Social, Asesoría General de Seguridad Social (2019). Impacto de la aplicación a las Jubilaciones de los Mínimos definidos por Decreto. Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16801/1/impacto-de-la-aplicacion-a-las-jubilaciones-definidas-por-decreto.-n.-camerosano.pdf>

Banco de Previsión Social, Asesoría General de Seguridad Social (2010). Particularidades del sistema de financiamiento previsional uruguayo.

Banco de Previsión Social, Asesoría General de Seguridad Social (2020). Recaudación por punto de aportes jubilatorios. Año 2019. Actualización. Comentarios de Seguridad Social N° 68. Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/17576/1/68.-recaudacion-por-punto-de-aportes-jubilatorios.-ano-2019.-actualizacion.pdf>

Banco de Previsión Social, Asesoría General de Seguridad Social (2020). Servicios Bonificados. Comentarios de Seguridad Social N° 69.

Banco de Previsión Social, Asesoría General de Seguridad Social (2019). Trabajo doméstico remunerado en Uruguay. Actualización de informe.

Banco de Previsión Social (2020), Migrantes y Seguridad Social. Cobertura en Seguridad Social del BPS. El caso específico de los inmigrantes. Disponible en: https://www.bps.gub.uy/bps/file/17575/1/68.-migrantes-y-seguridad-social.-cobertura-en-bps.-el-caso-especifico-de-los-inmigrantes-2013_2019.-m.-antunez-y-i..pdf

Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 2019. La naturaleza cambiante del trabajo.

Banco Mundial (2020), Cobertura del sistema previsional en el Uruguay. Apuntes sobre el sistema previsional del Uruguay N° 4. Disponible en: <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-11/Apuntes%20sobre%20el%20sistema%20previsional%20uruguayo%20N%C2%B0%204%20-%20Cobertura%20del%20sistema%20de%20pensiones%20de%20Uruguay.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo (2019). Envejecimiento y atención a la dependencia en Uruguay. Nota Técnica IDB-TN-1615

Boeri, Tito, Pietro Garibaldi, Pietro, Espen Moen, Espen (2016) A clash of generations? Increase in Retirement Age and Labor Demand for Youth. WorkINPS Papers. INSP. Disponible en: <http://www.reforming.it/doc/931/workinps-papers.pdf>

Böheim, R., Nice, T. (2019) The effect of early retirement schemes on youth employment. IZA World of Labor 2019: 70 doi: 10.15185/izawol.70.v2

Börsch-Supan, A., Bucher-Koenen, T., Kutluc-Koc, V. y Goll, N. (2017). Dangerous flexibility. Retirement Reforms Reconsidered. Max-Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich Center for the Economics of Aging, Munich.

BÖRSCH-SUPAN, A., COPPOLA, M. y REIL-HELD, A. (2013). Riester pensions in Germany: Design, dynamics, targeting success, and crowding-in. En: Matching Contributions for Pensions. Banco Mundial, Washington DC.

Bound, John; Geronimus, Arline; Rodriguez, Javier; Waidmann, Timothy. The Implications of Differential Trends in Mortality for Social Security Policy.

Bucheli, M., Ferreira-Coimbra, N., Forteza, A., y Rossi, I., (2006) El Acceso a la Jubilación o Pensión en Uruguay: ¿Cuántos y Quiénes lo Lograrían?. Documento de Trabajo No. 01/06, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (2020). Los sistemas de pensiones y salud en América Latina Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad

Caja de Jubilaciones y pensiones Bancarias. Memoria actuarial 2019

Camacho, L. (2020). Análisis del equilibrio financiero individual. Caja de jubilaciones y pensiones bancarias.

Carrasco, P., Cichevsky, A. y Perazzo, I. (2018). Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Sociales y Administración.

Castiñeiras, N., de Melo, G., Ardente, A., Montti, O., Zelko, B., y Araya, F. Tasas de reemplazo del sistema previsional mixto. Centro de Estudios Fiscales.

CEPAL-OIT (2017), Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, La inmigración laboral en América Latina. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_553535.pdf

Centro de Investigaciones Económicas (2019). Informalidad de trabajadores no dependientes y normativa reciente para su reducción en Uruguay. Observatorio de Seguridad Social, Informe N° 6.

Centro de Investigaciones Económicas (2019). Tendencias en el mercado laboral y su impacto sobre la informalidad y el sistema de seguridad social. Observatorio de Seguridad Social. Informe N° 4.

Clemens, J. y Parvani, S. (2017). The Age of Eligibility for Public Retirement Programs in the OECD. Fraser Research Bulletin.

Congressional Research Service (2019). Social Security: Revisiting Benefits for Spouses and Survivors. <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41479.pdf> .

Dirección Nacional de Migración, Anuario 2019.
https://migracion.minterior.gub.uy/images/anuario19/ANUARIO_2019.pdf

European Commission (2017), New regulations on occupational pensions in Germany. Flash Report 2017/63.

Forteza, A.; Apella, I.; Fajnzylber, E.; Grushka, C.; Rossi, I. y Sanroman, G. (2009) Work Histories and Pension Entitlements in Argentina, Chile and Uruguay. SP Discussion Paper N° 0926, World Bank.

Gruber, J, Millingan, K y Wise, D (2009). Social security programs and retirement around the world: the relationship to youth employment, introduction and summary. Working Paper. 1467. NBER, Cambridge.

Holzmann, Robert; Alonso-García, Jennifer; Labit-Hardy, Heloise; Villegas, Andrés M. NDC Schemes and Heterogeneity in Longevity: Proposals for Redesign. Social Protection and Jobs Discussion Paper, no. 1913;. World Bank, Washington, DC.

Instituto Nacional de Estadística (2020). Actividad, Empleo, y Desempleo. Boletín Técnico, Noviembre 2020.
<https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/Actividad%2C+Empleo+y+Desempleo++Noviembre+2020/554436b1-ac6a-465b-89a8-bbff926e66ae>

International Organization of Pension Supervisors (2020), 2018 Update on IOPS work on fees and charges, Taejin Han y Dariusz, Stańko.

James, E. (2009), Rethinking Survivor Benefits, Discussion Paper N° 0928, World Bank (disponible en:
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/500701468331226085/pdf/529190NWP0Box345585B01PUBLIC100928.pdf>

Kalwij, A., Kapteyn, A. & de Vos, K. (2010) Retirement of Older Workers and Employment of the Young.

Marinakís, Andrés, coordinador (2020) Nota técnica país. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19 Uruguay. Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_756332.pdf

Mesa-Lago, C. y Bertranou, F. (1998). Manual de economía de la seguridad social en América Latina. Montevideo, Uruguay: Universidad CLAEH.

Mesa-Lago, C. (2008). Reassembling Social Security. A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America. Oxford University Press.

Mesa-Lago, C. (2020). Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades. Friedrich Ebert Stiftung.

Ministerio de Industria, Energía, y Minería (2017). Encuesta Nacional de Mipymes. Tercera edición. Informe de Resultados.
https://www.miem.gub.uy/sites/default/files/encuesta_nacional_de_mipymes_industriales_y_de_servicios_2017_0.pdf

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2020), Informe Sectorial del empleo 2014 – 2019. Unidad de Estadística de Trabajo y Seguridad Social. Versión Borrador.

Mitchell, Olivia s., Clarkc, Robert, and Maurer, Raimond (2018). How Persistent Low Returns Will Shape Saving and Retirement. Oxford University Press.

Naciones Unidas (2020). World Population Prospects 2019.

Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World: Volume 1. Progress, Lessons, and Implementation.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9378>

Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World: Volume 2. Gender, Politics, and Financial Stability.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12212>

Organización Internacional del Trabajo (2019). El Modelo Multiplilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles. Nota Informativa sobre la Protección Social para Todos. Ginebra.
[https://www.usp2030.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=2Wjg_dmkWaRmG1ASSkLr8mEG2OqesQ477cVujonXAaEPdwbr2UW-!-435584484?id=55495#:~:text=Modelo%20Multipilar%20de%20Pensiones%20de%20la%20OIT,-1&text=Social%20en%20Pensiones.-,Pensiones.,general%20\(financiamiento%20v%C3%ADa%20impuestos](https://www.usp2030.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=2Wjg_dmkWaRmG1ASSkLr8mEG2OqesQ477cVujonXAaEPdwbr2UW-!-435584484?id=55495#:~:text=Modelo%20Multipilar%20de%20Pensiones%20de%20la%20OIT,-1&text=Social%20en%20Pensiones.-,Pensiones.,general%20(financiamiento%20v%C3%ADa%20impuestos)

Organización Internacional del Trabajo (2021), La COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición Estimaciones actualizadas y análisis. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767045.pdf

Organización Internacional del Trabajo (2020), Las pensiones y la seguridad económica de las personas mayores en América Latina ante un futuro cada vez más incierto. Nota informativa. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_761519.pdf

Organización Internacional del Trabajo (2020). Panorama laboral en tiempos de COVID-19. Nota técnica país: Uruguay, Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos.

Organización Internacional del Trabajo (2019). Trabajar para un futuro más prometedor. Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2018), Are survivor pensions still needed?, in Pensions Outlook 2018, OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019). Pension at a Glance.

Olshansky, J., Perry, D., Miller, R.A., y Butler, R.N. (2007). Pursuing the Longevity Dividend Scientific Goals for an Aging World. New York Academy of Sciences.

ONU Mujeres (2018). El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas. México.

ONU Mujeres (2020). El aporte económico de las mujeres en Uruguay. Montevideo.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2017), Escenarios demográficos 2050.

Organización Mundial de la Salud, The Global Health Observatory.

<https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/gho-ghe-hale-healthy-life-expectancy-at-age-60>

Ortiz, I et al (2019). La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018).

https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=XGT8JWSEdsk-A9EOobnnOdDPcmrWQUyZ7tPBpcf_TCyQ2qr5yhqll-1463413688?id=55496

Palmer, Edward. The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues.

<https://www.oecd.org/finance/financial-markets/2638200.pdf>

Pellegrino, Adela (2008) Caracterización Demográfica del Uruguay. Programa de Población. Facultad de Ciencias Sociales – Udelar. Montevideo, Uruguay.

Rendición de Cuentas 2018 y Balance de Ejecución Presupuestal.

<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/rendicion-cuentas-2018-balance-ejecucion-presupuestal>.

Rodríguez Oberlin, L. (2017) Las diferencias en la esperanza de vida al nacer de los uruguayos según prestador de salud: un análisis de descomposición. Notas de Población, 104, 33-58, enero-junio 2017, CEPAL, Santiago de Chile.

Prieto, Victoria y Marquez, Clara (2019). Inclusión social de inmigrantes recientes que residen en viviendas particulares de Uruguay.

<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23222/1/DT%20UM-PP%2004.pdf>

Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes VOLUME 1. Disponible en:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32438/9781464814532.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Proyecto de ley de presupuesto Nacional 2020-2024, mensaje y exposición de motivos.

<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-ley-mensaje-exposicion-motivos-analisis-presupuestal>

Rendición de Cuentas 2018 y Balance de Ejecución Presupuestal.

<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/rendicion-cuentas-2018-balance-ejecucion-presupuestal>.

Rofman, R., Amarante, V., Apella, I. (2016). Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI. Naciones Unidas, Cepal, y Banco Mundial

Roy, R., A. Heuty y E. Letouzé (2006), Fiscal space for public investment: Towards a human development approach, Nueva York, NY, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Secretaría Técnica de Comisión de Expertos de Seguridad Social (2020), Nota Técnica Nº 1, Proyección de población de Uruguay a 2100.

Secretaría Técnica de Comisión de Expertos de Seguridad Social (2020), Nota Técnica Nº 2, Tablas de mortalidad.

Secretaría Técnica de Comisión de Expertos de Seguridad Social (2020), Nota Técnica Nº 3, Proyección de PEA.

Secretaría Técnica de Comisión de Expertos de Seguridad Social (2021), Nota Técnica Nº 4, Proyecciones actuariales de los programas administrados por el BPS.

Secretaría Técnica de Comisión de Expertos de Seguridad Social (2021), Nota Técnica Nº 5, Densidad de cotización del BPS.

Secretaría Técnica de Comisión de Expertos de Seguridad Social (2021), Nota Técnica Nº 8, Equilibrio individual del sistema de reparto del BPS (pendiente de publicación).

Secretaría Técnica de Comisión de Expertos de Seguridad Social (2021), Nota técnica Nº 9, Proyecciones actuariales del SRPP (pendiente de publicación).

Secretaría Técnica de Comisión de Expertos de Seguridad Social (2021), Nota técnica Nº 10, Proyecciones actuariales del SRPFFAA (pendiente de publicación).

Secretaría Técnica de Comisión de Expertos de Seguridad Social (2021), Nota Técnica Nº 11, Tasas efectivas de reemplazo en el BPS (pendiente de publicación)

Secretaría Técnica de Comisión de Expertos de Seguridad Social (2021), Nota Técnica Nº 12, Pensiones de sobrevivencia (pendiente de publicación).

Sistema Nacional Integrado de Cuidados (2019). Informe anual 2018. Disponible en: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/121834/1/informe-anual-2018-snic.pdf>

Sistema Nacional Integrado de Cuidados (2020). Informe marzo 2020. Disponible en: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/2020-03/Cuidados%20rinde%20cuentas%20-%20Marzo%202020.pdf>

Sistema Nacional Integrado de Cuidados (2015). Plan Nacional de Cuidados 2016-2020. Disponible en: https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/2020-01/plan-nacional-de-cuidados-2016-2020_0.pdf

Sunstein, C y Thaler, R. Un pequeño empujón.

Tenenbaum, Victoria y Sánchez, Guillermo (2020). La jubilación por incapacidad en el Uruguay, serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo, Nº 46.

Velasco, Andrés (2020), Pensiones y política económica. Global Pensions Programme.

Waldo Tapia y Juan Yermo (2008), Fees in Individual Account Pension Systems: a cross country comparison, OECD Working Paper on Insurance and Private Pensions, Nº 27.

Zunino, Gonzalo et al (2020). Densidad de cotizaciones, Historias Laborales y Rendimientos Jubilatorios.

Zunino, Gonzalo, coordinador (2019). Presente y Futuro del Sistema de Seguridad Social en Uruguay Desafíos ante la transición demográfica y el cambio tecnológico. Observatorio de Seguridad Social/CINVE.

Anexos

Anexo I - Características generales de los regímenes

1. Reglas de acceso a la causal jubilatoria

Cuadro 1.1 - Condiciones para acceder a la causal jubilatoria común para cada régimen

BPS ²⁴⁷		Mínimo de 30 años de servicio y 60 años de edad. Cómputo ficto de un año de servicio para mujeres por cada hijo, con un máximo de cinco. Aplican bonificaciones de servicios (Cuadro 1.13).
CNSS	Transición	Mínimo de 31 años de servicio y 60 años de edad.
	Régimen nuevo	60 años y 35 de servicio o 61 años y 34 de servicio o 62 años y 33 de servicio o 63 años y 32 de servicio o 64 años y 31 de servicio o 65 años y 30 de servicio
CJPB		Mínimo de 30 años de servicio y 60 años de edad.
CJPPU		Profesionales: 30 años de servicios profesionales y 60 años de edad. Empleados de la caja y acumulación de servicios: 35 años de servicios y 60 años de edad.
SRPFFAA	Decreto Ley 14.157	a) Retiro voluntario: mínimo de 38 años de edad y 20 de servicio. b) Retiro obligatorio: edad entre 45 y 55 y 10 años de servicio.
	Ley 19.695 Régimen transición	a) Retiro voluntario: mínimo de 60 años de edad y 30 de servicio Aplica bonificación en edad y años de servicio (6x5) b) Retiro obligatorio: - causales 1 y 3 del cuadro siguiente (Cuadro 1.2). - edad mínima y años de servicio que surgen de un prorrateo entre ambos regímenes (detalle en Cuadros 1.3 y 1.5).
	Ley 19.695 Régimen nuevo	a) Retiro voluntario: mínimo de 60 años de edad y 30 de servicio Aplica bonificación en edad y años de servicio (6x5) b) Retiro obligatorio (detalle en cuadro 1.2): - Oficiales: 25 años de servicio efectivo y edad mínima real entre 58 y 63 años (detalle en cuadro adjunto). - Subalternos: 22 años de servicio efectivo y edad mínima real entre 48 y 57 años (detalle en cuadro adjunto)
SRPP		Mínimo de 60 años de edad y un mínimo de 35 años de servicios. Aplica bonificación en edad y años de servicio para personal ejecutivo (7x5).

²⁴⁷ En el caso del pilar de ahorro individual, a partir de los 65 años de edad los afiliados tienen derecho a percibir las prestaciones, aún sin haber configurado causal jubilatoria ni cesado en la actividad, quedando eximidos de continuar aportando a este régimen.

Cuadro 1.2 - Causales retiro obligatorio SRPFFAA (Ley 19.695)

1) Los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa: a. por haber completado 5 años de permanencia en el cargo, b. por haber completado 8 años desde su ascenso al grado de Oficial General. c. por cese dispuesto por el Poder Ejecutivo.
2) Por el cumplimiento de las siguientes edades reales (no aplican bonificaciones): a. General del Ejército, Almirante y General del Aire: 65 años y un mínimo de 25 años de servicios militares efectivos. b. General, Contralmirante y Brigadier: 65 años y un mínimo de 25 años de servicios militares efectivos. c. Coronel y Capitán de Navío: 63 años y un mínimo de 25 años de servicios militares efectivos. d. Teniente Coronel y Capitán de Fragata: 58 años y un mínimo de 25 años de servicios militares efectivos. e. Mayor y Capitán de Corbeta: 58 años y un mínimo de 25 años de servicios militares efectivos. f. Capitán y Teniente de Navío: 58 años y un mínimo de 25 años de servicios militares efectivos. g. Teniente 1º y Alférez de Navío: 58 años y un mínimo de 25 años de servicios militares efectivos. h. Teniente 2º y Alférez de Fragata: 58 años y un mínimo de 25 años de servicios militares efectivos. i. Alférez y Guardia Marina: 58 años y un mínimo de 25 años de servicios militares efectivos. j. Sub Oficial Mayor y Sub Oficial de Cargo: 57 años y un mínimo de 22 años de servicios militares efectivos. k. Sargento 1º y Sub Oficial 1º Clase: 55 años y un mínimo de 22 años de servicios militares efectivos. l. Sargento 2º y Sub Oficial 2º Clase: 55 años y un mínimo de 22 años de servicios militares efectivos. m. Cabo 1º y equivalentes: 53 años y un mínimo de 22 años de servicios militares efectivos. n. Cabo 2º y equivalentes: 53 años y un mínimo de 22 años de servicios militares efectivos. o. Soldado Especialista y equivalentes: 55 años y un mínimo de 22 años de servicios militares efectivos. p. Soldado 1º, Marinero 1º y equivalentes: 48 años y un mínimo de 22 años de servicios militares efectivos.
3) Los Oficiales Generales o equivalentes: a. por haber completado 6 años de permanencia en el grado (para quienes asciendan o hubieran ascendido a dicho grado luego de la entrada en vigencia de la Ley Nº 19.189) b. por iniciativa del Poder Ejecutivo con venia de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente cuando corresponda.

Cuadro 1.3 – Condiciones de acceso retiro obligatorio SRPFFAA – Régimen de Transición (Ley 19.695)

- a. Cumplimiento de las condiciones 1 y 3 del Cuadro 1.2 del presente Anexo.
- b. Cumplimiento de las edades mínimas de retiro consignadas en el Cuadro siguiente y los años de contribución requeridos:
 - i. 22 años para personal subalterno y 25 años para personal superior en caso de que al 28/2/2019 no contasen con un mínimo de diez años de servicio efectivo.
 - ii. los respectivos años mínimos de servicios militares efectivos previstos para incorporarse al régimen de transición, más el 50% (cincuenta por ciento) de la diferencia entre estos y los mínimos señalados en el numeral anterior.

Cuadro 1.4 – Escalas Régimen de Transición (Ley 19.695)

Escala	Años de servicios militares efectivos al 28.2.2019	
	Subalternos	Oficiales
1	4 años	14 años
2	3 años	13 años
3	2 años	12 años
4	1 año	11 años
5	menos de 1 año	10 años

Cuadro 1.5 – Edades mínimas de retiro obligatorio - Régimen de Transición (Ley Nº19.695)

Edad mínima de retiro - Régimen de transición					
	Escala 1	Escala 2	Escala 3	Escala 4	Escala 5
Coronel y eq.	58,78	60,04	60,76	61,48	62,28
Tte Cnel y eq.	55,24	55,78	56,32	56,86	54,82
Mayor y eq.	53,4	54,3	55,2	56,1	57
Capitán y eq.	51,56	52,82	54,08	55,34	56,6
Tte 1º y eq.	51,56	52,82	54,08	55,34	56,6
Tte 2º y eq.	51,56	52,82	54,08	55,34	56,6
Alférez y eq.	51,56	52,82	54,08	55,34	56,6
S/O Mayor, S/O de Cargo.	56,08	56,26	56,44	56,62	56,82
Sargento 1º y eq.	53,62	53,89	54,16	54,43	54,7
Sargento y eq.	52,7	53,15	53,6	54,05	54,5
Cabo 1ª y eq.	50,7	51,15	51,6	52,05	52,5
Cabo 2ª y eq.	49,78	50,41	51,04	51,67	52,3
Cabo o solado esp.y eq.	52,7	53,15	53,6	54,05	54,5
Soldado 1ª y eq.	45,4	45,04	45,76	46,48	47,2

Cuadro 1.6 - Condiciones para acceder a la causal jubilatoria por incapacidad para cada régimen

BPS²⁴⁸²⁴⁹	Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo sobrevenida: → En actividad o período de inactividad compensada: Mínimo de 2 años de servicios (6 meses para menores de 25 años) → A causa o en ocasión del trabajo: Cualquier tiempo de servicios → Luego del cese en la actividad o del vencimiento del período de inactividad compensada: Mínimo de 10 años de servicios, residencia en el país desde el cese y no ser beneficiario de otra jubilación.
CNSS	Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo o para el empleo o profesión habitual sobrevenida: → En actividad o período de inactividad compensada: Cualquier tiempo de servicios. → Luego del cese en la actividad: Mínimo de 10 años de servicios y no ser beneficiario de otra jubilación.
CJPB	Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo sobrevenida: → En actividad o período de inactividad compensada: Mínimo de 2 años de servicios (6 meses para menores de 25 años). → A causa o en ocasión del trabajo: Cualquier tiempo de servicios. → Luego del cese en la actividad o del vencimiento del período de inactividad compensada: Mínimo de 10 años de servicios, residencia en el país desde el cese y no ser beneficiario de otra jubilación.
CJPPU	Incapacidad absoluta y permanente, que impide el ejercicio de la profesión universitaria, sobrevenida: → En actividad: Mínimo de 2 años de servicios, de los cuales 6 meses como mínimo deben ser inmediatamente previos a la incapacidad (para menores de 30 años se exige sólo esto último). → A causa o en ocasión del trabajo: Cualquier tiempo de servicios. → Luego del cese en la actividad: Dentro de los dos años posteriores al cese, mínimo de 10 años de servicios y no ser beneficiario de otra jubilación.
SRPFFAA	Por incapacidad total: Se configura por la ocurrencia de cualesquiera de los siguientes supuestos: → Incapacidad Absoluta y permanente para todo trabajo en actividad. En este caso requiere dos años de servicios. En caso de menores de 25 años, se requiere 6 meses de servicios efectivos. → Incapacidad Absoluta y permanente para todo trabajo sobrevenida dentro de los 2 años posteriores al cese cualquiera fuere la causa de incapacidad. En este caso se requieren 10 años de servicios efectivos, mantener residencia en el país y no tener otra jubilación o retiro. → Incapacidad sobrevenida en acto de servicio o en ocasión de este.
SRPP	Por incapacidad total: Se configura por la ocurrencia de cualesquiera de los siguientes supuestos: a. Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo: → Sobrevenida en actividad o en período de subsidio transitorio por incapacidad (6 meses para menores de 25 años) → A causa o en ocasión del trabajo, cualquiera sea el tiempo de servicios. → Sobrevenida dentro de los 2 años siguientes al cese voluntario en actividad o al vencimiento del período de subsidio transitorio por discapacidad, cualquiera fuere su causa, con un mínimo de 10 años de servicios policiales efectivos y si no fuera beneficiario de otra jubilación. b. Por el cumplimiento de 60 años del afiliado que no fuere beneficiario de otra jubilación o retiro, cuando este haya sido beneficiario del subsidio transitorio por discapacidad parcial por el término máximo de este. c. Por incapacidad por acto directo de servicio²⁵⁰.

²⁴⁸ El régimen de ahorro individual prevé que en caso de que el afiliado se incapacite en forma absoluta y permanente para todo trabajo y no tenga derecho a una jubilación por incapacidad total, puede optar por el reintegro de los fondos acumulados o por su transferencia a una empresa aseguradora y la obtención de una prestación mensual.

²⁴⁹ En el Cuadro 1.18 del presente Anexo se presenta la Forma de cálculo de factores complementarios para la determinación del Baremo (BPS).

²⁵⁰ Por la ocurrencia de incapacidad absoluta y permanente para toda tarea, a causa o en ocasión de la prevención, investigación, represión y combate de siniestros, accidentales o no, o de los delitos y faltas contenidos en el Código Penal, leyes especiales y contravenciones administrativas en que esté dispuesta la intervención del personal policial, cualquiera sea el tiempo de los servicios policiales prestados.

Cuadro 1.7 – Forma de cálculo de factores complementarios para la determinación del Baremo (BPS)

Baremo 2003		Baremo 2013	
Edad	%	Edad	%
41-50	2	30-40	3
51-55	3	41-50	6
56-60	5	51 o más	10
Nivel educativo	%	Nivel educativo	%
Primaria (1ero, 2do, 3ero)	3	Primaria incompleta	10
Primaria (4to, 5to, 6to)	-	Primaria completa	8
Secundaria (1ero, 2do, 3ero)	2	Secundaria básica	6
Secundaria (4to, 5to, 6to)	1	Secundaria completa o terciaria incompleta	4
Tipo de tareas habituales	%	Tipo de tareas habituales	%
De baja carga psico física	1 a 3	De baja carga psico física	1 a 3
De mediana carga psico física	4 a 5	De mediana carga psico física	4 a 6
De alta carga psico física	6 a 7	De alta carga psico física	7 a 10
		Posibilidades de reinserción laboral	%
		Medianas	1
		Bajas	3
		Sin posibilidades	5
Máximo	0,15	Máximo	0,35
Forma de agregación		Forma de agregación	
% final = % médico + % fact. comp		% final = % médico * (1 + % fact.comp)	

Fuente: Tenembaum y Sánchez (2019)

Cuadro 1.8 - Condiciones para acceder a la causal jubilatoria por edad avanzada para cada régimen

BPS	a) Mínimo de 15 años de servicio y 70 años de edad b) Mínimo de 17 años de servicio y 69 años de edad c) Mínimo de 19 años de servicio y 68 años de edad d) Mínimo de 21 años de servicio y 67 años de edad e) Mínimo de 23 años de servicio y 66 años de edad f) Mínimo de 25 años de servicio y 65 años de edad Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial, salvo la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual. Esta regla de incompatibilidad no aplica a la causal edad avanzada de quienes están comprendidos en el régimen de transición o Ley N° 19.590 (cincuentones).
CNSS	Mínimo de 15 años de servicio y 70 años de edad. Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial, salvo la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual.
CJPB	a) Mínimo de 15 años de servicio y 70 años de edad b) Mínimo de 17 años de servicio y 69 años de edad c) Mínimo de 19 años de servicio y 68 años de edad d) Mínimo de 21 años de servicio y 67 años de edad e) Mínimo de 23 años de servicio y 66 años de edad f) Mínimo de 25 años de servicio y 65 años de edad. Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial, salvo la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual.
CJPPU	Mínimo de 15 años de servicio y 70 años de edad. Es compatible con el goce de otra jubilación o retiro.
SRPFFAA (Ley 19.695)	a) Mínimo de 15 años de servicio y 70 años de edad b) Mínimo de 17 años de servicio y 69 años de edad c) Mínimo de 19 años de servicio y 68 años de edad d) Mínimo de 21 años de servicio y 67 años de edad e) Mínimo de 23 años de servicio y 66 años de edad f) 25 años de servicio y 65 años de edad Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial, salvo la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual.
SRPP	70 años de edad y un mínimo de 15 años de servicios. Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial.

2. Cálculo del Sueldo Básico Jubilatorio

Cuadro 2.1 - Cálculo del Sueldo Básico Jubilatorio para cada régimen

BPS		El mayor entre el promedio de los sueldos actualizados de los 10 últimos años de servicio (limitado al promedio mensual de los 20 mejores años, incrementado en un 5%) y el correspondiente a los 20 mejores años. La actualización de los aportes se realiza por índice de salarios líquidos.
CNSS		→ Afiliados escribanos: los 30 mejores años de servicios. → Afiliados empleados: el mayor entre el promedio de los sueldos actualizados de los 10 últimos años de servicio (limitado al promedio mensual de los 20 mejores años, incrementado en un 5%) y los 20 mejores años. → Individuos con doble afiliación (escribano y empleado) que configuren causales jubilatorias por sendas actividades independientemente: la suma de ambos sueldos básicos. La actualización de los aportes se realiza por IPC.
CJPB		El mayor entre el promedio de los sueldos actualizados de los 10 últimos años y el de los mejores de 20 años de servicio. La actualización de los aportes se realiza por índice de salarios.
CJPPU		Profesionales: Promedio mensual de sueldos fictos correspondientes a 3 últimos años de actividad. Empleados de la CJPPU: el mayor entre el promedio de los sueldos actualizados de los 10 últimos años de servicios (limitando al promedio mensual de los 20 mejores años, incrementando en un 5%) y los 20 mejores años.
SRPFFAA	Decreto Ley 14.157	Último sueldo.
	Ley 19.695 Transición	Promedio actualizado de los sueldos correspondientes a una escala que se ubica entre 30 y 50 últimos meses.
	Ley 19.695	Promedio actualizado de los sueldos correspondientes a los últimos 60 meses.
SRPP		Promedio actualizado de los sueldos correspondientes a los últimos 60 meses. Si fuera más favorable para el funcionario, y en tanto lo pueda acreditar fehacientemente, el SBJ será el promedio de los 5 años de mejores asignaciones computables actualizadas.

3. Tasas de aportación para cada régimen

Cuadro 3.1 - Tasas de aporte para trabajadores no dependientes

	BPS ²⁵¹	CJPPU	CNSS ²⁵² (Ley N°19.826)
Tasa de aporte	22,50%	16,50%	18,50%

Cuadro 3.2 - Tasas de aportación patronal y personal para trabajadores dependientes²⁵³

BPS - Sistema mixto				
	General (1) (2)	Rural	Gobiernos departamentales	Adm. central, Org. del art. 220 de la Constitución y Entes de la Enseñanza Pública (3)
Tasa de aporte personal	15%	15%	15%	15%
Tasa de aporte patronal	7,5%	Sobre fictos (3)	16,5%	19,5%

	SRPFFA (4) y DNASSP	CJPPU (funcionarios de la Caja)	CNSS (funcionarios)	CJPB (5)(6) Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Tasa de aporte personal	15,00%	16,50%	18,00%	17,50%	17,50%	15,00%
Tasa de aporte patronal	19,50%	-.-	10%	22,50%	7,50%	7,50%

- (1) Tasa General aplica a Industria y Comercio, Construcción, Entes autónomos y servicios descentralizados del dominio comercial e industrial y servicio doméstico. En el caso de la Construcción la recaudación del aporte se realiza en forma unificada con otras partidas, pero aplica la misma tasa de aporte.
- (2) También aplica a entes autónomos y servicios descentralizados que no están sobre el dominio industrial.
- (3) Para las empresas rurales es de 0,1004 % de la BPC por hectárea Coneat y en las empresas contratistas rurales es la suma de los montepíos (15 %) de los dependientes.
- (4) La Ley N° 19.695 dispuso que quienes continúen amparados por el régimen anterior (Decreto-Ley N° 14.157) mantienen las siguientes tasas de aportación: personal de 13% y patronal de 15%.
- (5) Grupo 1: Bancos públicos y privados, demás empresas de intermediación financiera, Banco de Seguros del Estado, otras Compañías de Seguro y trabajadores de la CJPB.
Grupo 2: Bolsa de comercio, entidades gremiales de la intermediación financiera y empresas propiedad de este grupo y el 1 que desarrollen actividades que integren la unidad técnico-económica de la misma.
Grupo 3: empresas administradoras de crédito, empresas que presten dinero a residentes, cooperativas de ahorro y crédito, empresas transportadoras de valores y empresas propiedad de este grupo que desarrollen actividades que integren la unidad técnico-económica de la misma.
- (6) La CJPB tiene en su favor también la Prestación complementaria patronal.

²⁵¹ Existen excepciones como el caso de los patronos rurales y los trabajadores no dependientes públicos.

²⁵² Cada cuatro años a partir del 1° de enero de 2020, la Caja determinará si en cada uno de esos cuatro años hubo déficit o superávit en el resultado operativo. En caso de que, al menos en tres de esos años, consecutivos o no, se hubiere registrado déficit superior al 4% del monto de pasividades del año respectivo, o superávit de cualquier magnitud, se aumentarán o disminuirán en 0,5% las tasas de aportación de afiliados escribanos y empleados, siempre que al cabo del cuatrienio en cuestión el resultado operativo acumulado en el mismo fuere de igual signo que el correspondiente a aquel período aludido de tres o más años. Las tasas resultantes de la aplicación de lo no podrán ser inferiores al 17,5% en el caso de los afiliados escribanos activos, o al 17% (diecisiete por ciento) en el caso de los afiliados empleados activos, ni superar el 19,5% o el 19%, respectivamente.

²⁵³ La tasa de aportación patronal para aquellos empleadores que ocupen trabajadores con actividad bonificada tienen una tasa de aportación adicional que oscila entre el 6,9 % y el 27,5% dependiendo de la actividad que se trate.

4. Tasas de reemplazo

Cuadro 4.1 - Tasas de reemplazo por causal común para cada régimen

BPS	Los siguientes porcentajes del SBJ → 45% cuando se computen como mínimo 30 años de servicio. → 1% adicional por cada año de servicio que exceda de 30, hasta los 35 años de servicio. → 0,5% adicional por cada año de servicio que exceda los 35 al momento de configurarse el causal, con un tope de 2,5%. → A partir de los 60 años de edad, 3% adicional por cada año de edad que se difiera el retiro después de haberse completado 35 años de servicio, con un máximo de 30%. De no contarse a dicha edad con 35 años de servicio, se adicionará un 2% por cada año de edad que supere los 60, hasta llegar a los 70 años de edad o hasta completar 35 años de servicio. En este último caso, a partir ese momento, se aplicará la adición del 3% por cada año que se difiera el retiro hasta los 70 años de edad. Tratándose de actividades bonificadas, los porcentajes adicionales previstos se aplicarán sobre la edad y el tiempo de servicios bonificados.
Ahorro Individual Obligatorio	La asignación inicial se determina en base al saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual, a la fecha de traspaso de los fondos desde la AFAP a la empresa aseguradora; a la tasa de interés respectiva; y a la expectativa de vida del afiliado que indiquen las tablas generales unisex al momento de la configuración de la causal, del cese o de la solicitud de la prestación, según cuál fuera posterior.
CJPB	Los siguientes porcentajes del SBJ: → 50% cuando se cumplan los requisitos mínimos para configurar causal. → 0,5% adicional por cada año de servicio que exceda los 35 (o los 30 en el caso de aportes exclusivos a la CJPPU) al momento de configurarse el causal, con un tope de 2,5%. → A partir de los 60 años de edad, 3% adicional por cada año de edad que se difiera el retiro, después de haberse configurado causal y hasta los 70 años de edad (excepto en la CJPB, donde el requisito es contar con 35 años de servicios), con un máximo de 30%. En caso de no cumplir dicha condición, se adicionará un 2% por cada año de edad que supere los 60, hasta llegar a los 70 años de edad o hasta cumplirla, si esto ocurriera antes. En este último caso, a partir de ese momento, se aplicará la adición del 3% por cada año que se difiera el retiro hasta los 70 años de edad
CNSS	Los siguientes porcentajes del SBJ: → 50% cuando se reúnan 65 años de edad y 35 años de servicio. → Se adiciona 1,2% por cada año de servicio que exceda los 35, con un tope de 6%; al tiempo que se deduce 1% por cada año de servicio inferior a los 35, con un tope de 5%. En ambos casos, se toma como referencia la cantidad de años de servicio computados a los 65 años de edad, suponiendo continuidad en la actividad para aquellos menores a 65 años. → A partir de los 65 años de edad, 3% adicional por cada año de edad que se difiera el retiro, después de haberse configurado causal y hasta los 75 años de edad. En caso de no haber configurado causal, se adiciona un 2% por cada año de edad que supere los 65, hasta llegar a los 75 años de edad o hasta configurarlo, si esto ocurriera antes. Estos porcentajes son del 2% y 1% respectivamente para los períodos en los que no se desarrollen actividades amparadas por la CNSS o acumuladas con estas. → Si el retiro ocurre antes de los 65 años, se deduce 3,2% por cada año que falta para cumplir 65 años.
CJPPU	Los siguientes porcentajes del SBJ: → 50% cuando se cumplan los requisitos mínimos para configurar causal. → 0,5% adicional por cada año de servicio que exceda los 35 (o los 30 en el caso de aportes exclusivos a la CJPPU) al momento de configurarse el causal, con un tope de 2,5% → A partir de los 60 años de edad, 3% adicional por cada año de edad que se difiera el retiro, después de haberse configurado causal y hasta los 70 años de edad (excepto en la CJPB, donde el

	requisito es contar con 35 años de servicios), con un máximo de 30%. En caso de no cumplir dicha condición, se adicionará un 2% por cada año de edad que supere los 60, hasta llegar a los 70 años de edad o hasta cumplirla, si esto ocurriera antes. En este último caso, a partir de ese momento, se aplicará la adición del 3% por cada año que se difiera el retiro hasta los 70 años de edad
SRPFFAA	• Retiro voluntario: Los siguientes porcentajes del haber básico de retiro: → 45% cuando se computen como mínimo 30 años de servicios. → 1% adicional por cada año de servicio que exceda los 30 hasta los 35 años de servicio. → 0,5% adicional por cada año de servicio que exceda los 35 con un máximo adicional del 2,5%. → A partir de los 60 años de edad, 3% adicional por cada año de edad que se difiera el retiro luego de haberse computado 35 años de servicio, con un máximo de 30%. En caso de no cumplir esta última condición, se adicionará un 2% por cada año de edad que supere los 60, hasta llegar a los 70 años de edad o hasta completar los 35 años de servicio, si esto ocurriera antes. En este último caso, a partir de ese momento, se aplicará la adición del 3% por cada año que se difiera el retiro hasta los 70 años de edad. • Retiro obligatorio: tantas cuarentavas partes del 85% del SBJ como años de servicio se computen, con un máximo de 40.
SRPP	Los siguientes porcentajes del haber básico de retiro: → 50%, cuando se haya configurado causal. → 0,5% por cada año que exceda el mínimo de años de servicios exigidos para configurar la causal, con un máximo de 5%. → Desde los 60 años de edad, por cada año que se difiera el retiro después de haberse configurado causal, un 3% adicional del SBJ hasta los 70 años de edad, con un máximo del 30%. Si no se hubiera configurado causal, por cada año de edad que supere los 60, se adicionará un 2% hasta llegar a los 70 años de edad o hasta la configuración de la causal si ésta fuera anterior. En este último caso, a partir de la configuración de la causal, se aplicará la adición del 3% por cada año que se difiera el retiro hasta los 70 años de edad.

Cuadro 4.2 – Tasas de reemplazo BPS (causal vejez) y SRPFFA (Retiro voluntario – Ley N° 19.695²⁵⁴)

Edad / Años Servicio	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50
60	45	46	47	48	49	50	50.5	51	51.5	52	52.5										
61	47	48	49	50	51	52	53	53.5	54	54.5	55	55.5									
62	49	50	51	52	53	54	55	56	56.5	57	57.5	58	58.5								
63	51	52	53	54	55	56	57	58	59	59.5	60	60.5	61	61.5							
64	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	62.5	63	63.5	64	64.5						
65	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	65.5	66	66.5	67	67.5					
66	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	68.5	69	69.5	70	70.5				
67	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	71.5	72	72.5	73	73.5			
68	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	74.5	75	75.5	76	76.5		
69	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	77.5	78	78.5	79	79.5	
70	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	80.5	81	81.5	82	82.5

²⁵⁴ Aplica una bonificación genérica de 6x5.

Cuadro 4.3 – Tasas de reemplazo CNSS (régimen viejo), CJPB y CJPPU (vejez)

Edad/Años de	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45
60	50	50.5	51	51.5	52	52.5	52.5	52.5	52.5							
61	52	53	53.5	54	54.5	55	55.5	55.5	55.5	55.5	55.5	55.5	55.5	55.5	55.5	55.5
62	54	55	56	56.5	57	57.5	58	58.5	58.5	58.5	58.5	58.5	58.5	58.5	58.5	58.5
63	56	57	58	59	59.5	60	60.5	61	61.5	61.5	61.5	61.5	61.5	61.5	61.5	61.5
64	58	59	60	61	62	62.5	63	63.5	64	64.5	64.5	64.5	64.5	64.5	64.5	64.5
65	60	61	62	63	64	65	65.5	66	66.5	67.0	67.5	67.5	67.5	67.5	67.5	67.5
66	62	63	64	65	66	67	68	68.5	69	69.5	70	70.5	70.5	70.5	70.5	70.5
67	64	65	66	67	68	69	70	71	71.5	72	72.5	73	73.5	73.5	73.5	73.5
68	66	67	68	69	70	71	72	73	74	74.5	75	75.5	76	76.5	76.5	76.5
69	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	77.5	78	78.5	79	79.5	79.5
70	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	80.5	81	81.5	82	82.5

Cuadro 4.4 - Tasas de reemplazo por edad avanzada para cada régimen

BPS	50% del SBJ al configurarse causal; adicionando 1% por cada año que exceda la cantidad mínima de años de servicio, con un máximo de 14%.
Ahorro Individual Obligatorio	La asignación inicial se determina en base al saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual, a la fecha de traspaso de los fondos desde la AFAP a la empresa aseguradora; a la tasa de interés respectiva; y a la expectativa de vida del afiliado que indiquen las tablas generales al momento de la configuración de la causal, del cese o de la solicitud de la prestación, según cuál fuera posterior.
CJPB	50% del SBJ al configurarse causal; adicionando 1% por cada año que exceda la cantidad mínima de años de servicio, con un máximo de 14%.
CNSS	40% del SBJ al configurarse causal; adicionando 1% por cada año que exceda los 15 años de servicio, con un máximo de 14%.
CJPPU	50% del SBJ al configurarse causal; adicionando 1% por cada año que exceda la cantidad mínima de años de servicio, con un máximo de 14%.
SRPFFAA	50% del haber básico de retiro al configurarse causal, con un 1% adicional por cada año que exceda los años mínimos de edad y servicios computados requeridos para el retiro por edad avanzada, con un máximo de 14%.
SRPP	50% del haber básico de retiro. A esto se adiciona un 1% por cada año que exceda los 15 años de servicios, con un tope de 64%.

Cuadro 4.5 - Tasas de reemplazo por incapacidad para cada régimen

BPS	65% del SBJ
Ahorro Individual Obligatorio	La jubilación por incapacidad total es igual al 45% del promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas al mes inmediato anterior al inicio del servicio de la pasividad de acuerdo con el Índice Medio de Salarios, sobre las que se aportó al Fondo Previsional en los últimos diez años de actividad o período efectivo menor de aportación.
CJPB	65% del SBJ
CNSS (Régimen nuevo)	52% del SBJ
CJPPU	65% del SBJ
SRPFFAA	100% del haber básico de retiro en caso de incapacidad completa sobrevenida en acto de servicio o en ocasión de este, o 65% del haber básico de retiro en los demás casos.
SRPP	a) Retiro por incapacidad total: 65% del haber básico de retiro. En caso de que al momento del cese por incapacidad total el funcionario hubiese configurado otra causal de retiro que le resultara más favorable, se le aplicará dicho porcentaje. b) Retiro por incapacidad total por acto directo de servicio: 100% del haber básico de retiro con un monto mínimo equivalente al de la remuneración del Grado de Oficial Sub Ayudante (Grado 6), a cuyos efectos se considerará la antigüedad real del policía.

5. Jubilación máxima

Cuadro 5.1 - Jubilación máxima (2021, pesos corrientes)

Organismo		Jubilación máxima
BPS	Acumulación	\$ 116.548
	Transición	\$ 82.429
	Cincuentones	\$ 74.186
	Sistema mixto (reparto) ²⁵⁵	\$ 55.735
CJPB		\$ 146.667
CJPPU ²⁵⁶		\$ 111.670
CNSS ²⁵⁷		\$ 192.042
SRPP		\$ 118.141
SRPFFAA	Ley N° 19.695	\$ 139.553
	Ley N° 19.695 transición	\$ 163.675
	Decreto Ley N° 14.157	Sin máximo

²⁵⁵ Surge de aplicar la máxima tasa de reemplazo sobre el tope de aportación que aplica sobre el régimen de reparto. Debe tenerse presente que al máximo señalado puede corresponderle una prestación asociada al régimen de ahorro individual.

²⁵⁶ Surge de aplicar la máxima tasa de reemplazo sobre la escala ficta más alta.

²⁵⁷ Surge de aplicar la máxima tasa de reemplazo sobre el tope del sueldo básico jubilatorio.

6. Servicios bonificados

Cuadro 6.1 – Servicios bonificados en BPS

Categoría	Tipo de aportación	Bonificación de años	Tasa de aporte C.E. S.B.
Radiaciones ionizantes	I y C	3 x 2	27,5
Radiaciones ionizantes	Civil	3 x 2	27,5
Exposición permanente al dióxido de silicio	I y C	4 x 3	18,7
Exposición permanente al dióxido de silicio	Civil	4 x 3	18,7
Temperaturas de 20 grados bajo cero	I y C	5 x 4	13,8
Temperaturas de 20 grados bajo cero	Civil	5 x 4	13,8
Pilotos y copilotos aeronaves matrícula uruguaya	I y C	7 x 5	23,1
Pilotos y copilotos aeronaves matrícula uruguaya	Civil	7 x 5	23,1
Industrias que procesan asbesto	I y C	3 x 2	27,5
Refinería ANCAP, técnicos, mantenimiento y laboratorio de la refinería de la planta de ANCAP	Civil	4 x 3	18,7
Técnicos profesionales de Casinos Mpales de Mdeo	Civil	5 x 4	13,8
Enfermos infecto-contagiosos MSP	Civil	2 x 1	27,5
Controladores de tránsito aéreo	Civil	7 x 5	23,1
Docente Enseñanza Primaria	I y C	4 x 3	exonerada
Docente Enseñanza Primaria	Civil	4 x 3	18,7
Docentes Enseñanza Secundaria	I y C	7 x 6	exonerada
Docentes Enseñanza Secundaria	Civil	7 x 6	9,2
Docente de Educación Técnico Profesional	I y C	7 x 6	exonerada
Docente de Educación Técnico Profesional	Civil	7 x 6	9,2
Docente de Educación Física	I y C	7 x 6	exonerada
Docente de Educación Física	Civil	7 x 6	9,2
Docente de Instituto de Formación Docente	I y C	9 x 8	exonerada
Docente de Instituto de Formación Docente	Civil	9 x 8	6,9
Docente Universitario	I y C	9 x 8	exonerada
Docente Universitario	Civil	9 x 8	6,9
Doc. Ens. Prim. a sordomudos, ciegos, def. mentales, anormales psíquicos	I y C	3 x 2	exonerada
Doc. Ens. Prim. a sordomudos, ciegos, def. mentales, anormales psíquicos	Civil	3 x 2	27,5
Doc. de Discapacitados del Cons. de Educ. Tic. Prof.	Civil	3 x 2	27,5
Docentes Escuelas Rurales	Civil	3 x 2	27,5
Pers. de Salas de Máq. de Serv. de Drag. y Marmt. ANP	Civil	4 x 3	18,7
Func. Turnantes de la Div. Alcoholes de ANCAP	Civil	4 x 3	18,7

Docente civil del Inst. Adiestramiento Aeronáutico	Civil	7 x 6	9,2
Empl. adm. Fiscaliz. y vig. Casinos Mun.	Civil	6 x 5	10,9
Docente con título habilitante en AEBU(D.473/996)	I y C	4 x 3	exonerada
Docente con título habilitante en Inst. no hab.	Civil	4 x 3	exonerada
Técnicos electricistas y electrónicos de la DGIA	Civil	4 x 3	18,7
Ctro. Psiq. MSP Col. Etchepare S. Rossi H. Vilardebó	I y C	4 x 3	18,7
Ctro. Psiq. MSP Col. Etchepare S. Rossi H. Vilardebó	Civil	4 x 3	18,7
Trabajadores Cent. Batlle Ordoñez func. o no UTE	I y C	4 x 3	18,7
Trabajadores Cent. Batlle Ordoñez func. o no UTE	Civil	4 x 3	18,7
Trabajadores Cent. Batlle Ordoñez func. o no UTE	Construcción	4 x 3	18,7
Trab. Pesca embarcados Categoría 6 (a partir de mayo 2021)	I y C	4 x 3	27,5
Radiaciones Ionizantes -4X3- Recalif Decreto 301/97	I y C	4 x 3	18,7
Radiaciones Ionizantes -4X3- Recalif Decreto 301/97	Civil	4 x 3	18,7
Afectados a Radiaciones Ionizantes (Asoc. Española, CASMU, Casa de Galicia)	I y C	4 x 3	exonerada
Radiaciones Ionizantes - memo 081-2000	I y C	9 x 8	6,9 ²⁵⁸
Radiaciones Ionizantes - memo 081-2000	Civil	9 x 8	6,9
Trab. Pesca embarcados Cat. 1 a 5 (a partir de mayo 2021)	I y C	4 x 3	18,7
Radiaciones Ionizantes -4X3-Dec 217/12 de 25/06/12	Civil	4 x 3	18,7

²⁵⁸ En el caso de que se presten en las IAMC se encuentran exoneradas de aportes patronales

Cuadro 6.2 – Servicios bonificados en SRPFFAA

Tipo de servicios	Bonificación
Con carácter general para todo el escalafón K	6 X 5
Tiempo de guerra en teatro de operaciones	2 x 1
Tiempo de guerra fuera del teatro de operaciones	3 x 2
Misiones en el Continente Antártico	8 X 5
Misiones operativas integrando contingentes o Fuerzas de Paz en apoyo a las diferentes operaciones de la Organización de las Naciones Unidas	2 X 1
Servicios prestados en áreas directamente afectadas a exposiciones de radiaciones ionizantes	3 x 2
Personal en contacto con pacientes que padecen enfermedades mentales o infectocontagiosos graves ²⁵⁹	4 X 3
Buzos que cumplen tareas con aire comprimido	4 x 3
Técnicos electricistas y electrónicos que realizan el mantenimiento de equipos que funcionan con alta tensión y emisión de microondas	4 x 3
Paracaidistas del Ejército, debiendo considerarse para el cómputo el período en el que practicó la especialidad y mantuvo la situación de paracaidista activo	4 x 3
Personal afectado a la recuperación o búsqueda y detección de artefactos explosivos pertenecientes al Servicio de Material y Armamento y Grupo K-9 "San Miguel Arcángel" de Perros de Trabajo Militar del Ejército	4 x 3
Pilotos, copilotos, ingenieros de vuelo o mecánicos de vuelo, que cumplan no menos de 60 (sesenta) horas de vuelo por año en operaciones que impliquen un riesgo incrementado tales como misiones de interceptación de aeronaves, defensa aérea, combate de incendios o tareas de rescate, y no menos de 120 (ciento veinte) horas de vuelo por año fuera de tales situaciones	7 X 5
Áreas directamente vinculadas a la atención de la salud ²⁶⁰	5 X 4

²⁵⁹ A partir del 1° de enero de 2023 la bonificación será de 6 x 5, en consonancia con la bonificación general existente.

²⁶⁰ Idem anterior.

7. Recursos asignados por organismo

Cuadro 7.1 – Recursos asignados a los organismos

Banco de Previsión Social • Contribuciones patronales y personales (en el caso de contribuciones especiales por servicios bonificados, una parte destina a la cuenta de ahorro individual). • Recaudación de 7 puntos de la tasa básica de IVA – artículo 9º de la Ley Nº 16.697. • Recaudación del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IAS) – artículo 14º de la Ley Nº 18.314. • Asignación desde RR.GG. sustitutiva del derogado impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS) – artículo Nº 109 de la Ley Nº 18.083. • Impuesto a los Premios de Loterías: afectado específicamente al financiamiento del seguro de paro, actual seguro de desempleo. • Asistencia Financiera del Estado si fuere necesario: si las recaudaciones de las contribuciones especiales de seguridad social personales y patronales y de los impuestos afectados no cubren los egresos, el déficit debe ser cubierto por Rentas Generales (Art. 67 de la Constitución de la República).
• Servicio de Retiro y Pensiones Militares y Policiales • Contribuciones patronales y personales. • Asistencia Financiera en caso de que la recaudación no cubra los egresos.
Cajas Paraestatales: Profesional, Notarial y Bancaria • Contribuciones patronales y personales. • Utilidades de sus inversiones. • La Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancaria cuenta con: ✓ Asistencia a cargo del Estado. ✓ Prestación complementaria patronal (PCP) - ✓ Compensación por derogación del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) (Artículo 109 de la Ley Nº 18.083 y Decreto Nº 324/007). • La Caja de Jubilaciones y Pensiones Profesionales Universitarios cuenta con: ✓ recursos indirectos por los actos profesionales detallados en el artículo 71 de la Ley Nº 17.738. ✓ Compensación por derogación del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) (Artículo 109 de la Ley Nº 18.083 y Decreto Nº 324/007).

8. Regímenes de fictos

Cuadro 8.1 – Fictos correspondientes a trabajadores no dependientes BPS (2021)

En el caso de BPS, la escala de aportes individuales está fijada sobre Bases Fictas de Contribución (BFC). Cada titular elige la categoría de sueldo por la que aportar, la que deberá mantenerse vigente hasta tanto el afiliado manifieste voluntad de modificarla, con un mínimo de un año. El afiliado podrá subir o bajar de categoría, pudiendo elegir incluso una categoría superior a la máxima establecida siempre y cuando la remuneración esté expresada en BFC.

Categoría	BFC	Monto gravado	Aporte si el individuo no fuera beneficiario del SNIS
1a	11	14.209	3.211
2a	15	19.377	4.379
3ra	20	25.835	5.839
4ta	25	32.294	7.298
5ta	30	38.753	8.758
6ta	36	46.504	10.511
7ma	42	54.254	12.261
8va	48	62.005	14.013
9na	54	69.756	15.765
10ma	60	77.506	17.517

Cuadro 8.2 – Fictos correspondientes a Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (2021)

La escala de sueldos fictos de la CJPPU tiene diez niveles de aportación con una trayectoria ascendente. La movilidad del sistema pauta la posibilidad de ir ascendiendo de escalón luego de completados tres años de aportación en un mismo nivel. Asimismo, el sistema permite detenerse en cualquiera de los niveles de aportación, con excepción del primero.

Categoría	Sueldo ficto (\$)	Aporte a CJPPU
1era especial	25.775	2.152
1ra.	25.775	4.279
2da.	48.758	8.094
3ra.	69.098	11.470
4ta.	86.674	14.388
5ta.	101.486	16.846
6ta.	113.684	18.872
7ma.	123.229	20.456
8va.	129.961	21.574
9na.	134.048	22.252
10ma.	135.358	22.469

Anexo II – Información comparativa de los regímenes

1. Aspectos demográficos de los regímenes

Cuadro 1.1 - Edades promedio del colectivo de activos y pasivos por régimen

	Activos	Pasivos
BPS	41,5	71,5
CNSS	46,2	73,6
CJPB	41,9	73
CJPPU	42,4	73
SRPFFAA	32,5	66,2
SRPP	37,8	66,8

Fuente: Información remitida por instituciones (CJPB, CJPPU, CNSS y BPS) y elaborada por la Secretaría Técnica en base a información de las instituciones (SRPFFAA Y SRPP).

Cuadro 1.2 - Esperanza de vida actual a los 60 y 65 años por régimen

	Año de la estimación	EV a los 60 años		EV a los 65 años	
		Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Población total	2015-2020	25,07	19,42	21,03	15,84
BPS	2020	26,9	21,1	22,4	17,5
BPS invalidez	2020	21,8	15	18,1	12,9
BPS pensión vejez	2020	20,4	13,7	16,3	11,1
CNSS	2012	26,92	23,39	22,54	19,56
CJPB	2016	29,42	25,58	24,87	21,66
CJPPU	2020*	26,18	22,44	21,73	18,23
SRPFFAA ²⁶¹	2020	-	20,66	-	16,88
SRPP	2020	22,16	20,97	18,48	17,12

Fuente: Información remitida por instituciones (CJPB, CJPPU, CNSS y BPS) y elaborada por la Secretaría Técnica en base a información de los servicios (SRPFFAA Y SRPP).

Nota: Actualización *ad hoc* remitida a la Secretaría Técnica de la CESS en base a tabla de mortalidad 2005.

²⁶¹ No se cuenta con EV para mujeres. Corresponde a tablas de mortalidad de momento. Elaborado por AGSS (BPS).

Cuadro 1.3 - Esperanza de vida a los 60 y 65 años en 2050 por régimen

	EV a los 60 años		EV a los 65 años	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Población total	27,37	22,35	23,08	18,43
BPS	29,4	24,2	24,7	20,2
BPS invalidez	25,04	18,75	20,97	16,06
BPS pensión vejez	No corresponde	No corresponde	23,04	16,89
CNSS	28,31	25,15	23,82	21,14
CJPB	31,45	28,09	26,75	23,82
CJPPU	27,69	24,45	23,12	20,07
SRPFFAA	-	-	-	-
SRPP	25,51	23,87	21,45	19,65

Fuente: Información remitida por instituciones (BPS, CNSS, CJPB y CJPPU). Esperanza de vida de SRPP y SRPFFAA elaborado por Secretaría Técnica en base a información remitida por los servicios.

Cuadro 1.4 - Porcentaje de mujeres en activos y jubilaciones (2019) por régimen

	Activos	Jubilaciones
BPS	47,7%	55,0%
CNSS	77,6%	65,2%
CJPB	55,8%	27,8%
CJPPU	60,3%	42,1%
SRPFFAA	25,4%	14,6%
SRPP	34,8%	15,6%

Fuente: Información remitida por instituciones

2. Dimensión y características de los regímenes

Cuadro 2.1 - Evolución de cotizantes por régimen

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BPS	1.388.233	1.440.521	1.464.054	1.477.130	1.468.660	1.452.624	1.458.494	1.454.201	1.455.481
CNSS	7.163	7.332	7.403	7.531	7.522	7.593	7.624	7.668	7.504
CJPB	20.651	20.955	21.558	21.484	20.971	20.961	20.782	20.893	20.602
CJPPU	49.751	51.530	53.422	55.200	56.522	58.034	59.053	59.888	60.740
SRPFFAA	27.587	27.196	27.207	27.167	27.310	27.010	26.840	26.968	27.133
SRPP	29.051	30.774	30.940	30.134	30.254	30.252	30.237	30.284	31.496

Fuente: Elaboración propia en base a información de cada institución

Cuadro 2.2 - Evolución y composición de Pasivos por régimen

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BPS	Jubilaciones	398.131	410.331	418.090	424.868	433.991	440.586	447.001	453.836	463.062
	Pensiones	266.884	264.591	262.324	260.012	257.659	252.354	248.326	246.169	243.919
	Total	665.015	674.922	680.414	684.880	691.650	692.940	695.327	700.005	706.981
CPJB	Jubilaciones	10.076	10.086	10.160	10.251	10.414	10.669	10.895	11.226	11.647
	Pensiones	6.392	6.462	6.488	6.534	6.560	6.599	6.585	6.603	6.584
	Total	16.468	16.548	16.648	16.785	16.974	17.268	17.480	17.829	18.231
CNSS	Jubilaciones	1.586	1.654	1.723	1.803	1.940	2.005	2.098	2.235	2.356
	Pensiones	748	755	750	735	743	732	742	753	691
	Total	2.334	2.409	2.473	2.538	2.683	2.737	2.840	2.988	3.047
CJPPU	Jubilaciones	8.106	8.447	8.987	9.333	9.815	10.306	10.950	11.606	12.257
	Pensiones	4.630	4.642	4.709	4.746	4.776	4.804	4.830	4.910	4.999
	Total	12.736	13.089	13.696	14.079	14.591	15.110	15.780	16.516	17.256
SRPFFAA	Retirados	32.813	33.365	33.820	34.401	34.895	35.383	35.906	36.502	36.893
	Pensionistas	14.519	14.564	14.686	14.682	14.663	14.686	14.598	14.629	14.627
	Total	47.332	47.929	48.506	49.083	49.558	50.069	50.504	51.131	51.520
SRPP	Retirados	15.669	16.099	16.618	17.540	18.330	18.702	19.171	19.293	19.196
	Pensionistas	14.516	14.400	14.197	14.018	13.832	13.537	13.467	12.955	13.052
	Total	30.185	30.499	30.815	31.558	32.162	32.239	32.638	32.248	32.248

Fuente: Elaboración propia en base a información de cada institución

Cuadro 2.3 - Relación activo/pasivo (jubilados+pensionistas) por régimen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BPS	2,04	2,09	2,13	2,15	2,16	2,12	2,1	2,1	2,08	2,06
CNSS	3,1	3,07	3,04	2,99	2,97	2,8	2,77	2,68	2,57	2,46
CJPB	1,22	1,25	1,27	1,29	1,28	1,24	1,21	1,19	1,17	1,13
CJPPU	3,88	3,91	3,94	3,90	3,92	3,87	3,84	3,74	3,63	3,52
SRPFFAA	0,63	0,58	0,57	0,56	0,55	0,55	0,54	0,53	0,53	0,53
SRPP	0,94	0,96	1,01	1,00	0,95	0,94	0,94	0,93	0,94	0,98

Fuente: Elaboración propia en base a información de cada institución

3. Montos de los aportes y de las prestaciones

Cuadro 3.1 - Jubilación y Pensión promedio en 2019 (pesos corrientes) por régimen

	BPS	CNSS	CJPB	CJPPU	SRPFFAA	SRPP
Jubilaciones	23.496	64.132	99.330	72.880	42.163	46.106
Pensiones	12.868	39.109	62.291	59.205	27.638	19.188

Fuente: elaboración propia en base a INE

Cuadro 3.2 - Tasas de reemplazo promedio efectivas con relación al sueldo promedio de los últimos 3 años de cotización. Por causal y para las altas del año 2019.

	General	Común	Incapacidad	Edad avanzada
BPS*	53,7%	51,6%	70,5%	56,7%
CNSS	42,6%	42,2%	64,4%	-.-
CJPB**	58,2%	50,2%	73,1%	39,6%
CJPPU	59,6%	59,7%	65,0%	54,5%
SRPFFAA***	136,4%	137,2%	122,9%	-.-
SRPP	83,5%	83,3%	84,7%	-.-

Fuente: Información remitida por instituciones

*Calculada como la relación entre el promedio actualizado de los ingresos de los últimos 3 años de las altas de 2019 y el promedio de las jubilaciones de dichas altas. Incluye individuos en régimen de transición y en régimen mixto. Para los individuos en régimen mixto se considera la jubilación de BPS y la de AFAP.

**En el caso de CJPB corresponde a la mediana y está calculada en relación a los haberes promedio de los últimos doce meses. El valor general no incluye jubilaciones a prorrata, mientras que las jubilaciones por causal si las incluyen.

***En el caso del SRPFFAA el cálculo está hecho en relación al último sueldo.

Cuadro 3.3 - Tasas de reemplazo efectivas con relación al último sueldo SRPFFAA, incorporando comparativas (2019)

Comparativa	Tasa efectiva
Si	182%
No	75%
TOTAL	136%

Fuente: Elaborado por Secretaría Técnica de la CESS en base a información remitida por SRPFFAA.

Cuadro 3.4 - Distribución del importe promedio de las jubilaciones nominales en \$ corrientes (2019)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
CJPB	15.176	61.370	96.357	129.846	179.742
CNSS	22.260	41.743	70.710	111.925	175.407
CJPPU	44.866	60.304	66.889	73.299	84.602
SRPFFAA	12.400	17.794	26.780	46.355	108.127
SRPP	18.386	31.624	40.128	52.183	90.959
Sólo jubilación BPS	10.960	13.215	16.408	27.587	59.917
Jubilación BPS y AFAP	11.017	13.482	16.680	28.533	61.496

Fuente: Elaborado por la Secretaría Técnica en base a información remitida por BPS, CJPB, CNSS y CJPPU

**Cuadro 3.5 Pasividades del decil de mayores ingresos por regímenes - Año 2018
(% del gasto de cada organismo)**

BPS	CNSS	CJPB	CJPPU	SRPFFAA	SRPP
30,1%	27,8%	24,1%	16,9%	35,2%	28,3%

Fuente: Exposición de motivos. Rendición de cuentas 2018 (información elaborada en base a datos del IASS). MEF.

Cuadro 3.6 Pasivos que perciben pasividades de más de un organismo - Año 2018

BPS	CNSS	CJPB	CJPPU	SRPFFAA	SRPP	BSE	OTRAS
15%	65%	48%	83%	34%	36%	98%	94%

Fuente: Exposición de motivos. Rendición de cuentas 2018 (información elaborada en base a datos del IASS). MEF.

Nota: se consideran las prestaciones del pilar de ahorro individual como una pasividad de BSE.

4. Características de las altas

Cuadro 4.1 - Edad promedio de las altas por causal (2019) y régimen

	BPS	CNSS	CJPB	CJPPU	SRPFFAA	SRPP
Edad o Común	62,5	64,1	61,25	64,5	48,1	56,3
Invalidez	57,8	56,1	56,5	59,2	37,8	51,1
Edad Avanzada	68,3	-.-	66,25	70,6	-.-	-.-
General	62,8	63,9	60,7	64,2	47,6	55,2

Fuente: Información remitida por instituciones

Cuadro 4.2 - Evolución de la participación de invalidez en las altas por régimen

	BPS	CNSS	CJPB	CJPPU	SRPFFAA	SRPP
2015	22,10%	10,90%	14,80%	14,70%	4,70%	-.-
2016	20,70%	8,50%	11,70%	15,00%	4,10%	-.-
2017	14,40%	10,70%	13,60%	12,20%	4,10%	-.-
2018	18,20%	5,30%	11,70%	11,40%	2,90%	19,70%
2019	14,50%	3,70%	14,70%	11,80%	5,10%	20,20%

Fuente: Información remitida por instituciones

5. Resultados financieros por regímenes

Cuadro 5.1 Resultado financiero de BPS en miles de dólares constantes de 2019

	2015	2016	2017	2018	2019***
Aportes personales	1.544.645	1.595.002	1.584.597	1.571.950	1.612.924
Aportes patronales	1.551.799	1.481.363	1.579.022	1.575.832	1.619.390
Impuestos afectados**	1.804.488	1.783.745	1.879.158	1.905.852	1.925.894
Contribuciones rentas generales*	863.256	998.344	1.113.259	1.083.723	1.152.459
Otros ingresos	321.422	325.770	334.447	331.468	355.408
Ingresos totales	6.085.609	6.184.223	6.490.483	6.468.826	6.666.075
Jubilaciones	3.274.624	3.341.142	3.555.265	3.644.995	3.724.002
Pensiones	995.328	999.392	1.052.436	1.061.363	1.061.536
Pensión vejez e invalidez	307.906	308.635	316.273	323.181	323.424
Otras prestaciones	11.026	11.495	11.093	11.366	12.102
Rentas permanentes	1.413	1.350	1.372	1.354	1.296
Subsidios transitorios	33.506	36.596	38.723	39.113	41.032
Otros egresos	1.466.556	1.429.967	1.449.361	1.381.663	1.452.968
Egresos totales	6.090.358	6.128.575	6.424.523	6.463.036	6.616.360

*Incluye COFIS Ley Nº 18083 Art.109, Asignaciones Familiares (Ley Nº 18.227 y Nº 17.139), Transferencias netas BPS y pensión reparatoria industria frigorífica (Ley Nº 18.310).

**Incluye IVA Afectado, Impuesto a la Lotería, COFIS (Ley Nº 17.345, Art. 22) hasta julio 2007 y IASS Ley Nº 18.314 desde julio 2008 sin deducciones de las comisiones pagadas a DGI.

***No incluye movimientos relacionados al Fideicomiso Ley Nº 19.590

Fuente: Banco de Previsión Social

Cuadro 5.2 Resultado financiero de CNSS en miles de dólares constantes 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Montepío Notarial – Fondo Pasividades	51.959	51.140	53.453	50.385	49.095
Montepío Notarial - Fondo Salud	56	21	15	9	8
Ingresos de Capital	13.258	15.059	11.898	10.341	11.963
Otros Ingresos (1)	11.114	9.885	12.854	12.358	11.482
TOTAL INGRESOS	76.387	76.105	78.220	73.093	72.548
Jubilaciones	49.145	51.219	54.829	56.989	58.403
Pensiones	12.581	12.712	13.415	13.970	13.915
Otros egresos (2) (3)	41.329	20.939	16.411	16.705	18.259
TOTAL EGRESOS	103.055	84.870	84.655	87.665	90.577
RESULTADO	-26.669	-8.765	-6.435	-14.571	-18.029

Fuente: Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones.

(1): Incluye ingresos por I.R.P., I.R.P.F. y F.R.L. como agente de recaudación

(2): Incluye Fondo Especial para Atención Médica en el Exterior.

(3): Incluye pago de la recaudación de I.R.P., I.R.P.F. y F.R.L., realizada en carácter de agente de recaudación.

Cuadro 5.3 Resultado financiero de CJPB en miles dólares constantes 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Aportes Patronales	182.297	182.466	179.569	174.486	174.781
Prestación complementaria patronal	107.068	112.495	108.925	109.471	116.688
Aportes Personales de Activos	152.244	153.058	151.419	147.192	148.018
Aportes Personales de Pasivos	53.759	51.661	52.765	51.485	48.969
Otros Ingresos (1)	66.956	61.502	59.715	68.374	61.960
TOTAL INGRESOS	562.323	561.183	552.393	551.008	550.416
Jubilaciones	356.796	358.100	378.241	386.253	393.503
Pensionistas	128.759	129.884	136.516	138.895	139.499
Otros Egresos	46.326	51.496	52.334	61.121	50.186
TOTAL EGRESOS	531.881	539.480	567.092	586.269	583.188
RESULTADO	30.443	21.703	-14.699	-35.261	-32.772
FONDO FINANCIERO	197.100	228.100	232.100	212.100	202.100

Fuente: Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias.

(1) Se incluye el aporte a cargo del Estado dispuesto por Ley Nº 18.396 vigentes desde el 01/01/2009.

Cuadro 5.4 - Resultado financiero de CIPPU en miles de dólares constantes 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Aportes de Profesionales	183.849	190.847	206.504	213.691	219.422
Tributos Art.23	106.006	101.512	104.326	100.133	105.817
Otros Ingresos	77.975	50.901	68.553	57.487	59.965
TOTAL INGRESOS	367.829	343.260	379.383	371.311	385.204
Jubilaciones/Pasividades	271.713	288.319	309.808	324.907	338.321
Pensiones/Seguro de salud	14.627	13.443	7.951	5.584	4.430
Otros Egresos	32.371	40.192	30.932	37.598	35.006
TOTAL EGRESOS	318.712	341.954	348.692	368.089	377.758
RESULTADO	49.118	1.306	30.691	3.223	7.447

Fuente: Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios

Cuadro 5.5 - Resultado financiero de SRPFFAA en miles de dólares constantes 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Montepíos y Aportes Patronales	87.300	92.051	92.283	90.937	92.485
Traspaso de Aportes	-3	-	-	-	-
Pasividades a cargo de RRGG por Ley	137.527	133.903	134.351	129.850	123.649
TOTAL INGRESOS	224.824	225.954	226.634	220.787	216.134
Retiros y pensiones con fondos propios	449.395	471.603	511.555	531.491	542.943
Retiros y pensiones con cargo a RRGG	137.527	133.903	134.351	129.850	123.649
TOTAL EGRESOS	586.923	605.506	645.906	661.341	666.592
ASISTENCIA FINANCIERA	362.098	379.552	419.272	440.554	450.458

Fuente: Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas

Cuadro 5.6 - Resultado financiero de SRPP en miles de dólares constantes 2019²⁶²

	2015	2016	2017	2018	2019
Gasto en pasividades	346.875	369.081	402.278	407.030	409.694
Asistencia financiera	124.623	166.964	212.891	213.413	203.401

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

²⁶² Este cuadro fue sustituido en relación a una versión anterior del borrador, debido a inconsistencia detectadas en la información proveniente del INE.

6. Relación entre inversiones y prestaciones

Cuadro 6.1 Relación entre inversiones y prestaciones (en millones de dólares, 2019)

	CNSS	CJPB	CJPPU
Total inversiones	320,1	347	351,1
Prestaciones	72,3	533	338,3
Relación inversiones/prestaciones	4,43	0,65	1,04

Fuente: Elaboración propia en base a información de cada institución

Anexo III – Proyecciones de cajas paraestatales²⁶³

1. Proyecciones Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS)²⁶⁴

Cuadro 1.1 - Proyección de cotizantes escribanos por sexo²⁶⁵, Caja Notarial

	2023	2028	2033	2038	2043	2048	2053	2058
Hombres	1.683	1.698	1.710	1.720	1.726	1.731	1.735	1.740
Mujeres	6.106	6.502	6.844	7.124	7.315	7.448	7.584	7.723
Total	7.789	8.200	8.554	8.844	9.041	9.179	9.319	9.463

Cuadro 1.2 - Proyección de jubilados escribanos por sexo, Caja Notarial

	2023	2028	2033	2038	2043	2048	2053	2058
Hombres	659	697	712	704	689	676	680	708
Mujeres	1.235	1.626	2.016	2.302	2.545	2.762	2.980	3.216
Total	1.894	2.323	2.728	3.006	3.234	3.438	3.660	3.924

Cuadro 1.3 - Proyección de ingresos por rubro (millones de dólares de 2020), Caja Notarial

	2023	2028	2033	2038	2043	2048	2053	2058	2063
Aportes Escribano ²⁶⁶	53,3	62,7	72,5	81,4	90,7	100,7	111,3	122,5	134,5
Aportes Empleados	1,9	1,9	1,8	1,9	2,2	2,5	2,9	3,3	3,6
Aportes pasivos	1,3	1,3	1,2	1,1	0,8	0,6	0,4	0,2	0,1
Otros ingresos	1,9	2,2	2,5	2,8	3,1	3,5	3,8	4,2	4,6
Ingresos totales	58,3	68,1	78,1	87,2	96,9	107,3	118,4	130,3	142,8

Cuadro 1.4 - Proyección de egresos por rubro (millones de dólares de 2020), Caja Notarial

	2023	2028	2033	2038	2043	2048	2053	2058	2063
Jubilaciones	58,4	70,4	78,3	83,5	89,9	96,9	105,4	116,8	134,0
Pensiones	13,1	14,5	15,3	15,4	15,7	15,9	16,3	16,4	16,6
Gastos administrativos ²⁶⁷	5,1	5,7	6,4	7,1	7,8	8,6	9,4	10,2	11,1
Egresos totales	76,6	90,7	99,9	106,0	113,3	121,3	131,0	143,4	161,7

²⁶³ Las proyecciones presentadas fueron realizadas por los servicios de cada organismo, con base en el escenario macroeconómico y demográfico elaborado por la Secretaría Técnica de la CESS.

²⁶⁴ Las proyecciones presentadas por la CNSS corresponden a una actualización *ad hoc*, de las proyecciones realizadas en 2018, previo a la aprobación del nuevo régimen normativo.

²⁶⁵ Para la proyección de cotizantes, se suponen tasas de crecimiento anual diferencial entre hombres y mujeres, de 0,31% y 2,22% respectivamente, partiendo de la tasa promedio de los últimos 6 años anteriores a realizada la proyección.

²⁶⁶ La proyección supone un crecimiento del total de los honorarios de los escribanos similar al crecimiento del PBI en términos reales.

²⁶⁷ Los gastos de administración tienen una tasa de crecimiento equivalente a 90% de la tasa de incremento del PIB.

Cuadro 1.5 - Proyección de resultado operativo (millones de dólares de 2020), Caja Notarial

	2023	2028	2033	2038	2043	2048	2053	2058	2063
Ingresos totales	58,3	68,1	78,1	87,2	96,9	107,3	118,4	130,3	142,8
Egresos totales	76,6	90,7	99,9	106,0	113,3	121,3	131,0	143,4	161,7
Resultado operativo	-18,3	-22,6	-21,9	-18,9	-16,5	-14,0	-12,6	-13,1	-18,9

Cuadro 1.6 - Proyección del fondo patrimonial (millones de dólares de 2020), Caja Notarial

	2023	2028	2033	2038	2043	2048	2053	2058	2063
Patrimonio inicial	261,2	194,4	105,3	8,9	-.-	-.-	-.-	-.-	-.-
Resultado operativo	-18,3	-22,6	-21,9	-18,9	-.-	-.-	-.-	-.-	-.-
Renta de inversiones	7,6	5,5	2,8	0,0	-.-	-.-	-.-	-.-	-.-
Patrimonio final	250,4	177,3	86,3	0,0	-.-	-.-	-.-	-.-	-.-

2. Proyecciones Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB)

Cuadro 2.1 - Proyección de cotizantes por tipo²⁶⁸, Caja Bancaria

	2023	2028	2033	2038	2043	2048	2053	2058	2063
Bancarios Públicos	6.873	6.873	6.873	6.536	6.215	6.092	6.092	6.091	6.089
Bancarios Privados	4.315	3.881	3.490	3.490	3.490	3.490	3.490	3.490	3.490
Nuevas Actividades	8.373	8.795	8.901	8.961	8.924	8.834	8.700	8.511	8.286
Totales	19.561	19.548	19.264	18.987	18.630	18.416	18.281	18.092	17.864

Cuadro 2.2 - Proyección de jubilados por tipo, Caja Bancaria

	2023	2028	2033	2038	2043	2048	2053	2058	2063
Bancarios Públicos	6.944	7.144	6.553	5.791	5.258	5.050	4.960	5.211	5.895
Bancarios Privados	5.098	5.247	5.273	5.239	5.082	4.833	4.587	4.373	4.317
Nuevas Actividades	904	1.376	1.887	2.469	3.189	4.193	5.496	6.974	8.581
Total	12.946	13.767	13.713	13.499	13.530	14.076	15.042	16.558	18.793

²⁶⁸ Actualizado en relación a la versión anterior del borrador del diagnóstico. Elaborado de acuerdo al escenario macro previsto por la Secretaría Técnica de la CESS.

Cuadro 2.3 - Proyección de ingresos por rubro (millones de dólares de 2018), Caja Bancaria

	2023	2028	2033	2038	2043	2048	2053	2058	2063
Aportes Jubilatorios	316,4	346,4	378,1	417,4	460,5	497,7	528,1	575,3	638,4
Aporte pasivos actuales	40,7	33,0	23,3	14,0	7,1	2,8	1,0	0,3	0,1
Otros ingresos operativos	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,8
Aporte Estado	10,8	8,7	6,2	3,7	1,9	0,6	0,1	0,0	0,0
Aporte Adicional empresas ²⁶⁹	139,7	159,6	179,8	201,9	225,0	249,8	276,2	304,1	333,7
Ingresos Totales	508,5	548,7	588,6	638,2	695,8	752,2	806,8	881,3	974,1

Cuadro 2.4 - Proyección de egresos por rubro (millones de dólares de 2018), Caja Bancaria

	2023	2028	2033	2038	2043	2048	2053	2058	2063
Jubilaciones	394,9	430,5	452,2	463,3	484,6	521,3	561,2	616,8	713,5
Pensiones	132,3	134,7	131,4	127,3	124,5	119,5	110,5	98,4	89,4
Gastos de administración	12,8	14,0	14,7	15,1	15,8	17,0	18,3	20,1	23,2
Egresos Totales	540,1	579,2	598,3	605,7	624,9	657,7	689,9	735,3	826,1

Cuadro 2.5 - Proyección de Resultados (millones de dólares de 2018), Caja Bancaria

	2023	2028	2033	2038	2043	2048	2053	2058	2063
Ingresos Totales	508,5	548,7	588,6	638,2	695,8	752,2	806,8	881,3	974,1
Egresos Totales	540,1	579,2	598,3	605,7	624,9	657,7	689,9	735,3	826,1
Resultado	-31,6	-30,5	-9,7	32,5	70,9	94,5	116,9	146,1	148,0
Intereses	2,3	-1,1	-1,4	-1,7	2,0	15,3	27,4	44,5	75,6
Resultado Total	-29,3	-31,6	-11,1	30,7	72,9	109,8	144,3	190,6	223,6

Cuadro 2.6 - Proyección de evolución del Fondo Financiero (millones de dólares de 2018), Caja Bancaria

	2023	2028	2033	2038	2043	2048	2053	2058	2063
Intereses	2,3	-1,1	-1,4	-1,7	2,0	15,3	27,4	44,5	75,6
Resultado operativo	-31,6	-30,5	-9,7	32,5	70,9	94,5	116,9	146,1	148,0
Abatimiento deuda bonos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	132,0	0,0	0,0
Disponibilidades e inversiones	91,8	-68,7	-173,8	-108,4	173,4	654,2	834,2	1.601,8	2.669,2

²⁶⁹ El nivel estimado para el fin de la proyección quinquenal aumenta anualmente de acuerdo con el crecimiento del Producto Bruto Interno

Cuadro 2.7 - Proyección de evolución del Fondo Patrimonial (millones de dólares de 2018), Caja Bancaria

	2023	2028	2033	2038	2043	2048	2053	2058	2063
Fondo Financiero	91,8	-68,7	-173,8	-108,4	173,4	654,2	834,2	1.601,8	2.669,2
Rent. Fondo Agropecuario	3,4	3,0	0,4	1,0	4,4	4,9	5,4	6,0	6,7
Fondo Agropecuario	158,7	176,1	182,7	184,7	201,4	224,6	250,6	279,5	311,8
Fondo Patrimonial	250,5	107,4	8,9	76,3	374,8	878,8	1.084,8	1.881,3	2.981,0
Fondo/PBI	0,41%	0,15%	0,01%	0,09%	0,38%	0,80%	0,89%	1,41%	2,03%

3. Proyecciones Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios²⁷⁰

Cuadro 3.1 - Proyección de activos por sexo²⁷¹, Caja Profesional

	2019	2023	2028	2033	2038
Hombres	56.157	62.065	69.289	76.230	82.624
Mujeres	85.927	99.031	115.219	130.817	145.098
Total	142.084	161.096	184.508	207.047	227.722

Cuadro 3.2 - Proyección de activos en ejercicio por sexo²⁷², Caja Profesional

	2019	2023	2028	2033	2038
Hombres	28.952	29.608	32.752	35.265	36.464
Mujeres	35.260	37.862	44.272	48.951	51.704
Total	64.212	67.470	77.024	84.216	88.168

²⁷⁰ Corresponden a las proyecciones presentadas a la CESS. Las proyecciones elaboradas con el escenario propuesto por la ST se encuentran en etapa de procesamiento. Suponen un horizonte de viabilidad algo más corto.

²⁷¹ El esquema de altas de afiliados se modeló en base a la determinación de tres hipótesis que reflejan la relación existente entre las altas de afiliados y las proyecciones de población publicadas por el INE. Posteriormente, se estableció la distribución por edad y sexo de las altas en base a la composición por edad y profesión de las altas históricas de la Caja; de forma de tener en cuenta la duración teórica y real de las diferentes carreras y se observó que la composición por edad se mantiene estable a través del tiempo.

²⁷² La modelización contempla la existencia de 6 grupos de comportamiento para las profesiones amparadas, según la profesión y el sexo, y en base a ello se simula el ejercicio o no ejercicio.

Cuadro 3.3 - Proyección de jubilados por sexo²⁷³, Caja Profesional

	2019	2023	2028	2033	2038
Hombres	7.005	7.313	8.018	8.659	9.389
Mujeres	5.218	6.107	7.629	9.403	11.756
Total	12.223	13.420	15.647	18.062	21.145

Cuadro 3.4 - Proyección de ingresos por rubro (millones de dólares de 2018), Caja Profesional

	2019	2023	2028	2033	2038
Montepíos	214,65	252,40	312,25	354,76	393,59
Otros Ingresos directos	6,48	7,62	9,44	10,71	11,88
Partida por IRPF	18,42	18,42	18,42	18,42	18,42
Ingresos por Montes y Arrendamientos	2,36	2,09	1,91	1,57	2,40
Ingresos Indirectos ²⁷⁴	106,07	112,29	110,50	109,85	110,04
Ingresos por Inversiones	12,30	8,72	2,54	0,00	0,00
Ingresos Totales	339,69	381,58	435,54	475,61	515,90

Cuadro 3.5 - Proyección de egresos por rubro (millones de dólares de 2018), Caja Profesional

	2019	2023	2028	2033	2038
Jubilaciones	300,67	334,55	391,70	455,62	535,85
Pensiones	69,62	77,01	90,06	105,13	123,55
Otras prestaciones	10,58	11,72	13,70	15,98	18,78
Gastos administrativos	14,84	16,44	19,33	22,29	26,23
Egresos Totales	394,73	437,95	514,34	598,96	703,27

²⁷³ Para simular dichos procesos se utiliza la función de distribución correspondiente y se determina a través de este proceso en qué momento el afiliado se jubila y en qué momento fallece. El insumo para el proceso de jubilación es la tasa de jubilación y para el proceso de muerte se utilizan las probabilidades que se derivan de la tabla de mortalidad para la población amparada por la Caja construida por el IESTA.

²⁷⁴ Los ingresos indirectos hacen referencia a la recaudación por el Art. 71 de la Ley N° 17.738. La evolución incorpora una proyección externa a la Caja, que se basa tanto en el comportamiento de la variable, así como en la utilización del PIB y el IMS como variables externas.

Cuadro 3.6 - Proyección de Resultado operativo (millones de dólares de 2018), Caja Profesional

	2019	2023	2028	2033	2038
Ingresos Totales	339,69	381,58	435,54	475,61	515,90
Egresos Totales	394,73	437,95	514,34	598,96	703,27
Resultado operativo	-55,04	-56,37	-78,80	-123,35	-187,37

Cuadro 3.7 - Proyección de Patrimonio (millones de dólares 2018), Caja Profesional

	2019	2023	2028	2033	2038
Estimación mínima	371,46	254,71	51,68	-287,10	-863,56
Estimación máxima	387,63	318,34	198,70	-68,06	-562,64

Anexo IV – Régimen de ahorro individual obligatorio

1. Afiliados y Fondo de Ahorro Previsional (FAP) por AFAP

Cuadro 1.1 - Ámbito de cobertura

Están incluidos en el régimen mixto –la Ley Nº 16.713– los menores de 40 años al 1/4/1996, quienes, independientemente de su edad, hayan ingresado por primera vez al mercado laboral en actividades amparadas por el Banco de Previsión Social (BPS) a partir del 1/4/1996 y quienes hubieren realizado la opción del artículo 8 de la referida Ley. La Ley Nº 19.590 dispuso para quienes al 1/4/2016 tuvieran 50 años o más, la posibilidad de desafiliarse del régimen de ahorro individual obligatorio.

El régimen mixto se basa en dos niveles o pilares obligatorios y uno voluntario. El primer nivel o régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional incluye el tramo de ingresos de hasta \$ 67.564 (corresponde a 2021). Da origen a prestaciones a cargo del BPS que se financian por aportación personal, patronal y estatal. El segundo nivel o régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio comprende el tramo de ingresos superiores a los \$ 67.564 pesos y hasta los \$ 202.693. Da origen a prestaciones a cargo de una aseguradora que se financian exclusivamente con aportación personal y el rendimiento de los ahorros que haya obtenido la AFAP. Existe también un tercer nivel de ahorro voluntario por el tramo que excede los \$ 202.693.

Cuadro 1.2 - Afiliados a las AFAP a fin de cada año - total del fondo de ahorro previsional

	SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP	TOTAL
2001	177.422	78.907	225.286	115.349	596.964
2002	181.956	81.839	235.225	117.644	616.664
2003	187.004	86.439	241.495	120.950	635.888
2004	190.579	92.208	249.227	127.760	659.774
2005	194.896	99.478	257.458	135.268	687.100
2006	199.791	107.966	269.486	146.028	723.271
2007	205.917	118.027	289.217	159.973	773.134
2008	216.974	129.538	317.593	177.840	841.945
2009	231.561	140.02	345.898	194.739	912.218
2010	252.039	152.357	380.607	213.125	998.128
2011	272.251	165.592	410.474	230.850	1.079.167
2012	287.823	177.128	437.614	245.963	1.148.528
2013	301.276	187.450	462.013	259.136	1.209.875
2014	310.550	193.986	486.781	268.019	1.259.336
2015	316.784	203.345	506.463	278.108	1.304.700
2016	319.695	210.971	527.630	284.449	1.342.745
2017	322.403	218.126	549.080	292.526	1.382.135
2018	326.302	226.848	560.550	301.822	1.415.522
2019	328.899	234.641	569.970	312.063	1.445.573
2020	332.759	238.484	578.717	318.620	1.468.580

Fuente: Banco Central del Uruguay

Cuadro 1.3 - Fondo de ahorro previsional a fin de cada año (en miles de dólares constantes de 2020)

	SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP	TOTAL
2001	330.871	151.343	1.024.555	308.008	1.814.777
2002	404.223	191.642	1.289.805	382.310	2.267.981
2003	541.633	254.469	1.738.529	523.282	3.057.913
2004	620.937	291.625	1.968.379	600.720	3.481.662
2005	698.542	328.689	2.192.777	674.354	3.894.362
2006	792.524	379.772	2.505.433	773.692	4.451.421
2007	851.909	406.667	2.659.047	824.149	4.741.772
2008	759.845	359.637	2.344.854	700.481	4.164.817
2009	1.020.085	484.099	3.181.962	947.085	5.633.231
2010	1.280.485	610.786	4.007.289	1.174.208	7.072.767
2011	1.352.144	655.112	4.240.720	1.233.686	7.481.661
2012	1.606.137	789.134	5.016.653	1.454.739	8.866.663
2013	1.695.065	849.056	5.247.890	1.537.992	9.330.003
2014	1.846.998	926.645	5.764.329	1.685.621	10.223.593
2015	1.998.337	1.014.332	6.274.313	1.822.006	11.108.989
2016	2.096.752	1.079.967	6.680.214	1.915.471	11.772.404
2017	2.497.883	1.289.031	8.107.109	2.287.023	14.181.047
2018	2.511.759	1.302.892	7.974.302	2.300.235	14.089.188
2019	2.621.952	1.391.759	8.188.335	2.410.642	14.612.688
2020	2.917.231	1.561.374	8.936.778	2.674.943	16.090.326

Fuente: Banco Central del Uruguay

Cuadro 1.4 – Stock de afiliados de oficio por AFAP (información a diciembre de cada año)

	SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP	Total
2001	14.069	6.554	23.078	7.183	50.884
2002	14.558	7.001	24.479	7.496	53.534
2003	15.625	7.505	25.932	8.207	57.269
2004	16.970	8.139	27.721	9.090	61.920
2005	18.434	8.848	29.721	10.151	67.154
2006	20.595	9.958	32.680	11.727	74.960
2007	23.290	11.426	36.437	13.749	84.902
2008	26.352	13.186	40.979	16.190	96.707
2009	29.126	14.807	45.273	18.515	107.721
2010	31.202	15.971	48.580	20.250	116.003
2011	28.203	17.377	52.396	20.235	118.211
2012	30.499	18.706	56.147	22.215	127.567
2013	32.783	20.019	59.775	24.119	136.696
2014	32.559	19.809	69.418	23.892	145.678
2015	32.210	19.491	77.466	23.591	152.758
2016	31.816	19.147	84.703	23.238	158.904
2017	31.414	18.820	92.277	22.882	165.393
2018	30.500	18.188	95.838	22.323	166.849
2019	29.707	17.613	99.809	21.800	168.929
2020	29.252	17.280	104.213	21.455	172.200

Fuente: BPS

2. Subfondos

Cuadro 2.1 – Definición de subfondos

La Ley N° 19.162 en el artículo 19 crea los denominados subfondos de Acumulación y de Retiro, como partes del Fondo de Ahorro previsional creado en la Ley N° 16.713.
Los aportes al Fondo son vertidos en el subfondo de acumulación hasta que el afiliado cumpla 55 años, momento en el cual el saldo acumulado de su cuenta de ahorro individual se transfiere al subfondo de Retiro, a un determinado ritmo en los siguientes años hasta alcanzar los 60 años.
Los instrumentos en los cuales se pueden invertir cada uno de los recursos de los subfondos, son determinados por el artículo 123 de la Ley N° 16.713, y la nueva redacción al mismo que le da el artículo 25 de la Ley N° 19.162.

Cuadro 2.2 - Subfondo de ahorro previsional acumulación a fin de cada año (en miles de dólares constantes de 2020)

	SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP	TOTAL
2014	1.645.577	847.212	4.987.603	1.478.610	8.959.002
2015	1.736.701	905.291	5.203.686	1.559.455	9.405.134
2016	1.774.067	943.388	5.326.034	1.601.460	9.644.948
2017	2.091.824	1.117.308	6.363.383	1.896.191	11.468.706
2018	2.096.806	1.128.502	6.323.750	1.897.238	11.446.297
2019	2.202.893	1.213.330	6.597.628	1.994.242	12.008.094
2020	2.444.501	1.358.968	7.208.391	2.218.606	13.230.466

Fuente: Banco Central del Uruguay

Cuadro 2.3 - Afiliados a las AFAP a fin de cada año - subfondo acumulación

	SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP	TOTAL
2014	287.801	181.680	443.693	252.143	1.165.317
2015	289.474	188.760	453.717	259.244	1.191.195
2016	287.694	194.264	465.265	262.685	1.209.908
2017	285.900	199.307	476.952	267.716	1.229.875
2018	287.099	206.806	487.917	274.919	1.256.741
2019	287.625	214.009	497.455	283.728	1.282.817
2020	288.251	216.559	502.360	288.104	1.295.274

Fuente: Banco Central del Uruguay

Cuadro 2.4 - Composición del activo del subfondo de acumulación al 29/1/2021

		SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP	TOTAL
LITERAL A						
BONO EXTERNOS PESOS	UY	3,67%	2,37%	0,03%	0,61%	1,04%
BONO EXTERNO REAJUSTABLES	UY	26,85%	29,20%	24,81%	32,10%	26,87%
BONO GLOBAL	US	1,84%	2,61%	1,26%	1,41%	1,53%
LETRAS REG.MON.	UY	9,19%	7,20%	8,92%	12,74%	9,44%
NOTAS DE TESORO	UI	12,78%	16,25%	14,03%	13,04%	13,86%
	UP	0,77%	0,19%	2,60%	1,44%	1,82%
Total LITERAL A		55,09%	57,82%	51,66%	61,34%	54,56%
Total LITERAL B		19,08%	16,46%	26,47%	17,79%	22,61%
LITERAL C						
CERTIFICADO DEPOSITO EFECTIVO	UY	1,33%	0,06%	0,51%	0,09%	0,54%
CERTIFICADO DEPOSITO	UI	2,19%	1,81%	2,61%	1,85%	2,32%
	US		2,99%		0,09%	0,32%
	UY			0,04%		0,02%
Total LITERAL C		3,52%	4,86%	3,16%	2,03%	3,21%
Total LITERAL D		16,14%	15,07%	13,96%	14,45%	14,56%
Total LITERAL E				0,00%		0,00%
Total LITERAL F		0,69%	0,91%	1,11%	0,61%	0,93%
TOTALES		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
TOTAL ACTIVOS DEL SUBFONDO DE ACUMULACIÓN (MILES \$)		105.034.463	58.546.081	309.085.805	95.623.229	568.289.577
PARTICIPACIÓN DEL SUBFONDO DE ACUMULACIÓN EN ACTIVO		18,48%	10,30%	54,39%	16,83%	100,00%
TOTAL RESERVA ESPECIAL (MILES \$)		630.682	370.719	2.267.577	577.293	3.846.271
TOTAL SUBFONDO DE ACUMULACIÓN (MILES \$)		104.403.781	58.175.362	306.818.228	95.045.936	564.443.307
PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DEL SUBFONDO DE ACUMULACION		18,50%	10,30%	54,36%	16,84%	100,00%

Fuente: Banco Central del Uruguay

Cuadro 2.5 - Subfondo de ahorro previsional retiro a fin de cada año (en miles de dólares constantes de 2020)

	SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP	TOTAL
2014	201.421	79.433	776.726	207.010	1.264.591
2015	261.636	109.042	1.070.627	262.551	1.703.855
2016	322.685	136.580	1.354.180	314.011	2.127.456
2017	406.059	171.723	1.743.727	390.832	2.712.341
2018	414.952	174.390	1.650.552	402.997	2.642.891
2019	419.059	178.429	1.590.707	416.400	2.604.594
2020	472.730	202.406	1.728.387	456.337	2.859.860

Fuente: Banco Central del Uruguay

Cuadro 2.6 - Afiliados a las AFAP a fin de cada año - subfondo retiro

	SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP	TOTAL
2014	22.749	12.306	43.088	15.876	94.019
2015	27.310	14.585	52.746	18.864	113.505
2016	32.001	16.707	62.365	21.764	132.837
2017	36.503	18.819	72.128	24.810	152.260
2018	39.203	20.042	72.633	26.903	158.781
2019	41.274	20.632	72.515	28.335	162.756
2020	44.508	21.925	76.357	30.516	173.306

Fuente: Banco Central del Uruguay

Cuadro 2.7 - Composición del activo del subfondo de retiro al 29/1/2021

		SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP	TOTAL
LITERAL G						
BONO EXTERNOS PESOS	UY	8,98%	7,40%	5,29%	3,03%	5,69%
BONO GLOBAL	US			0,01%	0,59%	0,10%
LETRAS REG.MON.	UY	22,47%	31,65%	30,43%	28,02%	28,81%
NOTAS DE TESORO	UI	26,56%	32,22%	32,12%	36,05%	31,84%
Total LITERAL G		58,02%	71,26%	67,84%	67,68%	66,43%
LITERAL H						
CERTIFICADO DEPOSITO EFECTIVO	UY	2,47%		2,57%	0,21%	1,99%
CERTIFICADO DEPOSITO	UI	10,06%	3,97%	12,10%	14,58%	11,58%
	US		3,81%			0,27%
	UY			0,18%		0,11%
Total LITERAL H		12,54%	7,78%	14,85%	14,78%	13,95%
Total LITERAL I		19,74%	16,45%	13,83%	9,39%	14,28%
Total LITERAL J				0,00%		0,00%
Total LITERAL K		4,71%	4,18%	2,64%	4,91%	3,45%
TOTALES		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
TOTAL ACTIVOS DEL SUBFONDO DE RETIRO (MILES \$)		20.208.083	8.659.680	73.346.845	19.502.757	121.717.365
PARTICIPACIÓN EN TOTAL DE LOS ACTIVOS DEL SUBFONDO DE RETIRO		16,60%	7,12%	60,26%	16,02%	100,00%

Fuente: Banco Central del Uruguay

Cuadro 2.8 - Rentabilidad bruta nominal anual en Unidades reajustables – cierre del año²⁷⁵

	SURA AFAP		Integración		República AFAP		Unión AFAP		TOTAL	
	Subfondo Acumulación	Subfondo Retiro	Subfondo Acumulación	Subfondo Retiro	Subfondo Acumulación	Subfondo Retiro	Subfondo Acumulación	Subfondo Retiro	Subfondo Acumulación	Subfondo Retiro
2001	19,3		19,8		20,0		20,0		19,8	
2002	39,1		42,7		40,6		41,3		40,6	
2003	32,5		28,7		31,4		34,0		31,8	
2004	4,4		2,8		3,0		5,0		3,6	
2005	0,9		-0,5		-0,4		1,1		0,1	
2006	5,2		6,4		6,2		6,6		6,1	
2007	-3,6		-5,1		-4,5		-3,9		-4,3	
2008	-21,7		-23,6		-22,7		-25,0		-23,1	
2009	19,6		18,0		21,6		21,4		20,9	
2010	14,5		13,2		14,8		13,6		14,4	
2011	3,8		3,0		4,0		3,1		3,7	
2012	5,1		4,5		5,0		4,4		4,8	
2013	-1,5		-1,5		-1,9		-1,6		-1,7	
2014	0,7	1,7	0,7	1,7	-0,2	1,1	0,7	1,8	0,2	1,4
2015	-0,7	0,9	-0,8	1,5	-1,4	0,8	-0,5	1,4	-1,1	0,9
2016	0,5	3,2	0,4	3,7	0,1	3,2	0,4	3,5	0,2	3,2
2017	5,1	4,2	4,8	4,2	5,2	3,9	4,9	4,1	5,1	3,9
2018	4,4	3,7	3,0	4,0	3,2	4,3	3,3	4,1	4,3	3,3
2019	6,3	3,7	6,0	3,4	6,2	3,7	5,9	3,6	6,1	3,7
2020	5,7	4,2	5,3	4,3	5,2	4,4	5,2	4,4	5,3	4,5

Fuente: Banco Central del Uruguay

²⁷⁵ A partir del año 2014, el Fondo de Ahorro previsional se divide en dos subfondos, el de acumulación y el de retiro, con distinta composición.

Cuadro 2.9 - Rentabilidad bruta anual en Unidades indexadas – cierre del año²⁷⁶

	SURA AFAP		Integración		República AFAP		Unión AFAP		TOTAL	
	Subfondo Acumulación	Subfondo Retiro	Subfondo Acumulación	Subfondo Retiro	Subfondo Acumulación	Subfondo Retiro	Subfondo Acumulación	Subfondo Retiro	Subfondo Acumulación	Subfondo Retiro
2001	-,-		14,1		14,2		-,-		14,2	
2002	-,-		14,6		14,3		-,-		14,2	
2003	-,-		19,7		20,0		-,-		20,1	
2004	15,4		14,7		15,0		16,7		15,4	
2005	13,2		11,0		11,9		13,9		12,4	
2006	7,1		6,5		6,5		7,9		6,9	
2007	5,0		4,4		4,5		5,4		4,8	
2008	-4,3		-5,2		-4,7		-5,3		-4,8	
2009	1,3		-0,5		1,1		0,3		0,8	
2010	6,4		4,6		6,6		5,1		6,1	
2011	14,4		13,3		15,1		14,5		14,7	
2012	9,1		8,5		9,0		8,4		8,8	
2013	2,6		2,6		2,2		2,5		2,3	
2014	4,6	5,7	4,7	5,8	3,8	5,1	4,7	5,8	4,2	5,4
2015	1,9	3,5	1,8	4,1	1,1	3,4	2,0	4,0	1,5	3,5
2016	2,8	5,6	2,7	6,1	2,4	5,6	2,8	5,9	2,6	5,6
2017	6,9	6,0	6,6	6,0	7,0	5,7	6,7	5,9	6,9	5,7
2018	6,0	5,2	5,5	4,5	5,8	4,7	5,6	4,8	5,8	4,8
2019	7,4	4,8	7,1	4,4	7,2	4,7	6,9	4,7	7,2	4,7
2020	5,1	3,7	4,7	3,8	4,7	3,9	4,6	3,8	4,8	3,9

²⁷⁶ A partir del año 2014, el Fondo de Ahorro previsional se divide en dos subfondos, el de acumulación y el de retiro, con distinta composición.

3. Comisiones y primas del seguro colectivo

Cuadro 3.1 – Comisión de administración por AFAP (como % del aporte)

	SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP
1996	-.-	14,7	13,3	-.-
1997	-.-	14,7	13,3	-.-
1998	-.-	14,7	13,1	-.-
1999	-.-	14,7	13,1	-.-
2000	-.-	14,3	12,3	-.-
2001	13,0	14,3	12,0	13,2
2002	13,0	13,3	12,0	13,2
2003	13,0	13,6	12,0	13,2
2004	13,0	13,8	10,5	13,2
2005	13,0	13,8	10,5	13,2
2006	13,0	14,3	10,2	13,2
2007	13,0	14,3	9,1	13,2
2008	14,8	14,3	8,6	15,3
2009	14,8	14,3	7,1	15,3
2010	14,1	14,3	6,9	13,7
2011	14,1	14,3	6,7	13,5
2012	13,3	14,3	6,3	13,3
2013	13,3	13,9	6,3	13,3
2014	13,3	13,3	5,3	13,3
2015	13,3	13,3	5,1	11,9
2016	13,3	13,3	4,9	11,9
2017	12,6	13,3	4,7	11,3
2018	11,7	11,7	4,6	11,3
2019	8,4	8,4	4,4	8,4
2020	6,6	6,6	4,4	6,6

Fuente: Banco Central del Uruguay

Cuadro 3.2 – Primas del seguro colectivo por AFAP (como % del aporte)

	SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP
1996	-,-	5,7	5,8	-,-
1997	-,-	4,3	3,7	-,-
1998	-,-	4,3	3,9	-,-
1999	-,-	4,3	3,9	-,-
2000	-,-	5,0	4,7	-,-
2001	6,0	5,7	5,0	5,2
2002	5,7	8,1	5,0	5,2
2003	8,2	7,7	5,0	6,1
2004	7,2	7,3	6,3	6,1
2005	7,2	7,7	6,3	6,0
2006	7,0	7,6	6,5	6,1
2007	6,7	7,4	6,8	6,1
2008	6,7	7,3	6,9	6,2
2009	6,4	7,0	7,3	6,2
2010	6,7	7,3	7,6	6,7
2011	7,3	8,2	7,8	6,9
2012	9,3	10,0	9,4	8,6
2013	9,7	10,6	9,9	9,1
2014	10,9	11,7	12,2	10,1
2015	12,2	12,5	13,5	11,7
2016	16,3	16,7	16,7	15,5
2017	16,7	16,7	16,7	15,7
2018	16,7	16,7	16,7	15,7
2019	16,7	16,7	16,7	15,7
2020	16,7	16,7	16,7	15,7

Fuente: Banco Central del Uruguay

4. Prestaciones del Régimen de ahorro individual

Cuadro 4.1 – Cantidad de jubilaciones por incapacidad total según AFAP (promedio anual)

	SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP	TOTAL
2002	89	43	132	43	308
2003	145	69	229	72	514
2004	195	97	325	102	720
2005	254	126	429	134	943
2006	304	159	536	177	1.175
2007	365	191	641	216	1.413
2008	420	226	770	251	1.666
2009	487	266	914	305	1.971
2010	571	344	1.104	374	2.394
2011	740	470	1.481	532	3.222
2012	978	632	1.919	708	4.237
2013	1.218	798	2.374	868	5.257
2014	1.496	991	2.952	1.059	6.497
2015	1.911	1.249	3.723	1.372	8.254
2016	2.435	1.539	4.718	1.728	10.419
2017	2.848	1.785	5.602	2.015	12.250
2018	3.191	1.896	6.210	2.233	13.529
2019	3.673	2.140	7.051	2.516	15.380
2020	4.115	2.384	7.781	2.761	17.041

Fuente: Banco Central del Uruguay

Cuadro 4.2 – Cantidad de subsidios transitorios por incapacidad parcial según AFAP (promedio anual)

	SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP	TOTAL
2002	51	26	62	24	162
2003	67	37	105	40	249
2004	86	48	135	55	324
2005	92	50	123	57	322
2006	97	51	108	55	311
2007	112	61	119	55	347
2008	127	66	141	61	397
2009	120	77	188	89	475
2010	152	97	259	132	639
2011	263	149	404	224	1.039
2012	404	226	594	300	1.524
2013	540	333	804	354	2.030
2014	603	362	931	378	2.274
2015	667	400	1.088	434	2.589
2016	826	493	1.357	515	3.190
2017	882	524	1.475	543	3.424
2018	776	439	1.361	494	3.069
2019	829	439	1.410	538	3.216
2020	780	414	1.442	542	3.177

Fuente: Banco Central del Uruguay

Cuadro 4.3 – Cantidad de pensiones por fallecimiento de afiliados en actividad o en goce de subsidios transitorios por AFAP -número de causantes- (promedio anual)

	SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP	TOTAL
2002	305	189	543	142	1.179
2003	391	248	698	191	1.529
2004	479	313	862	243	1.897
2005	582	373	1.028	297	2.281
2006	713	437	1.208	352	2.710
2007	832	509	1.404	407	3.152
2008	939	576	1.626	495	3.636
2009	1.070	663	1.865	599	4.198
2010	1.182	743	2.084	696	4.705
2011	1.340	855	2.362	811	5.369
2012	1.540	963	2.668	965	6.135
2013	1.734	1.113	2.989	1.106	6.941
2014	1.933	1.243	3.311	1.239	7.726
2015	2.130	1.399	3.626	1.377	8.531
2016	2.359	1.572	4.029	1.538	9.497
2017	2.538	1.714	4.414	1.713	10.379
2018	2.725	1.809	4.775	1.863	11.172
2019	2.936	1.929	5.152	2.030	12.047
2020	3.096	2.057	5.469	2.195	12.817

Fuente: Banco Central del Uruguay

Cuadro 4.4 – Cantidad de jubilaciones comunes según AFAP (promedio anual)

	SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP	TOTAL
2002	21	6	55	19	101
2003	40	15	92	39	186
2004	56	43	142	54	293
2005	67	61	195	75	398
2006	111	29	272	99	511
2007	138	45	338	121	642
2008	181	71	432	167	851
2009	233	107	548	215	1.103
2010	316	169	734	284	1.503
2011	456	270	1.058	402	2.186
2012	626	436	1.457	551	3.070
2013	836	590	1.942	721	4.089
2014	1.072	770	2.534	934	5.311
2015	1.374	1.006	3.234	1.206	6.820
2016	1.780	1.323	4.235	1.530	8.868
2017	2.507	1.827	6.291	2.040	12.665
2018	3.665	2.292	8.622	2.594	17.172
2019	4.969	2.895	10.924	3.224	22.013
2020	6.470	3.718	14.575	4.097	28.860

Fuente: Banco Central del Uruguay

**Cuadro 4.5 – Cantidad de pensiones por fallecimiento de jubilados por AFAP -número de causantes-
(promedio anual)**

	SURA AFAP	Integración	República AFAP	Unión AFAP	TOTAL
2002	6	2	5	4	18
2003	11	5	15	9	39
2004	14	11	30	14	68
2005	24	19	48	16	106
2006	35	26	71	19	151
2007	43	32	89	25	190
2008	55	40	109	31	234
2009	63	47	138	36	284
2010	78	58	159	44	339
2011	97	76	192	62	427
2012	120	92	240	85	537
2013	150	106	303	106	665
2014	195	125	374	131	825
2015	245	149	453	161	1.007
2016	308	183	556	201	1.248
2017	373	226	691	235	1.526
2018	450	257	848	287	1.843
2019	542	317	1.013	347	2.219
2020	645	374	1.210	405	2.634

Fuente: Banco Central del Uruguay

5. Información financiera del mercado asegurador

Cuadro 5.1 – Información de Reservas Técnicas Previsionales (en pesos corrientes)

	Reservas Técnicas		
	RVP	Seguro colectivo	Subtotal
2002	22.945.055	563.692.024	586.637.079
2003	56.445.192	717.654.843	774.100.035
2004	89.653.368	1.016.885.594	1.106.538.962
2005	133.641.354	1.368.550.470	1.502.191.824
2006	253.016.216	2.213.369.016	2.466.385.232
2007	407.883.609	3.078.836.357	3.486.719.966
2008	567.711.841	3.411.988.977	3.979.700.818
2009	831.250.197	4.614.648.960	5.445.899.157
2010	1.303.722.853	5.955.213.829	7.258.936.682
2011	2.192.455.402	9.014.058.124	11.206.513.526
2012	3.258.815.747	11.043.905.496	14.302.721.243
2013	4.722.984.682	14.627.313.293	19.350.297.975
2014	6.728.505.807	19.012.093.641	25.740.599.448
2015	9.786.510.708	25.131.022.483	34.917.533.191
2016	14.818.080.076	32.833.692.032	47.651.772.108
2017	22.699.830.711	41.426.925.475	64.126.756.186
2018	29.483.690.131	48.230.693.262	77.714.383.393
2019	41.938.343.182	56.823.341.432	98.761.684.613
2020	60.304.504.966	66.158.930.512	126.463.435.478

Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco de Seguros del Estado

Cuadro 5.2 – Resultado técnico según rama y financiero²⁷⁷ (en pesos corrientes)

	2017	2018	2019	2020
Result. Técnico VP	-2.002.702.779	-1.670.754.279	-1.274.897.856	-7.036.789.467
Seg. Colectivo			1.847.129.869	-649.294.243
RVP			-3.122.027.725	-6.387.495.224
Result. Financiero VP	2.786.069.280	3.667.725.232	3.467.452.924	6.246.706.343

Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco de Seguros del Estado

Cuadro 5.3– Proyecciones Seguro colectivo invalidez y fallecimiento (valores expresados en UR)

Año	Premios	Reserva	Siniestros Pagos	Gastos Liquidación	Gastos Producción y Explotación
2021	6.764.085	54.649.210	2.711.238	48.027	248.425
2022	7.252.281	58.863.976	2.920.339	51.731	254.039
2023	7.775.711	63.377.801	3.144.277	55.698	260.059
2024	7.939.924	67.860.688	3.366.681	59.638	261.947
2025	8.107.605	72.338.394	3.588.827	63.573	263.875
2026	8.278.827	76.808.275	3.810.585	67.501	265.844
2027	8.453.665	81.272.975	4.032.087	71.425	267.855
2028	8.632.196	85.730.549	4.253.234	75.342	269.908
2029	8.814.497	90.180.610	4.474.009	79.253	272.005
2030	9.000.647	94.622.863	4.694.397	83.157	274.145

Fuente: Información remitida por BSE

²⁷⁷ En los últimos años hubo efectos extraordinarios que afectaron el resultado de la cartera de Vida Previsional. El cambio normativo del 2018 implicó un aumento de reservas de aproximadamente 89 millones de dólares. Esta pérdida generada por el cambio de bases técnicas para el cálculo de reservas si bien distorsiona algunos ejercicios, es real, ya que ajusta pasivos que habían sido subvaluados en ejercicios anteriores. Por otro lado, la Ley N° 19.590 generó una ganancia de aproximadamente 49 millones de dólares. Esto se da porque las rentas de esos cincuentones habían representado una pérdida importante, que se revirtió al salir del sistema. De la misma forma que lo anterior, esto también es parte del resultado del negocio. Finalmente, el cambio normativo que entrará en vigencia en el año 2022 implica una pérdida de 158 millones de dólares aproximadamente por aumento de reservas.

Cuadro 5.4– Proyecciones Renta vitalicia previsional (valores expresados en UR)

Año	Premios	Reserva	Siniestros Pagos	Gastos Liquidación	Gastos Producción y Explotación
2021	11.324.231	51.814.171	2.519.770	14.463	230.090
2022	13.230.693	63.109.218	3.069.059	17.615	252.014
2023	15.160.084	75.945.145	3.693.282	21.198	274.202
2024	17.179.273	90.341.559	4.393.392	25.217	297.423
2025	19.157.170	106.214.994	5.165.332	29.647	320.169
2026	21.228.925	123.576.651	6.009.645	34.493	343.994
2027	23.416.795	142.478.026	6.928.836	39.769	369.155
2028	26.779.724	163.874.784	7.969.380	45.742	407.828
2029	30.235.616	187.939.544	9.139.671	52.459	447.571
2030	32.902.099	213.901.506	10.402.225	59.705	478.236

Fuente: Información remitida por BSE

6. Resultado financiero Ley Nº 19.590 (“Ley de cincuentones”)

Cuadro 6.1– Resultado financiero Ley Nº 19.590 (en millones de US\$ constantes de 2019)

		2030	2031	2032	2033	2034
Ingresos	Aportes	6	4	2	1	1
	Fideicomiso	126	129	133	136	140
	Subtotal	132	133	135	137	141
Egresos	Jubilaciones	157	162	165	167	168
	Pensiones	7	8	9	10	11
	Subtotal	164	170	174	177	179
Resultado		-32	-37	-39	-40	-38

		2035	2045	2055	2065	2075
Ingresos	Aportes	0				
	Fideicomiso	144				
	Subtotal	144	0	0	0	0
Egresos	Jubilaciones	167	134	52	1	
	Pensiones	12	24	24		
	Subtotal	179	158	76	1	0
Resultado		-35	-158	-76	-1	0

Fuente: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16844/2/proyecciones-contributivo.-base-2018.pdf>

Anexo V – Prestaciones no contributivas

El sistema de previsión social uruguayo se encuentra fuertemente asociado a un modelo bismarkiano donde las condiciones de acceso dependen en gran medida de la historia contributiva de la persona. Sin embargo, incorpora algunas prestaciones de carácter no contributivo que no están sujetas a los aportes realizados sino a situaciones de especial vulnerabilidad. En los apartados siguientes se presenta una breve descripción de las mismas. A continuación, se presenta la evolución de estas prestaciones otorgadas por BPS en el período 2015 a 2019.

1. Datos actuales y evolución

Cuadro 1.1 - Evolución de la cantidad de prestaciones no contributivas

Fecha	Pensión Vejez	Pensión Invalidez	Pensión Violencia Doméstica (*)	Pensión Víctimas Delitos Violentos (*)	Pensión Especial Reparatoria (*)	Pensión de PER (*)	Pensiones Graciables (*)	Rentas Permanentes (*)	Subsidio asistencia a la vejez (*)
2015	21.337	65.602	175	124	2.172	262	252	677	2.913
2016	20.081	64.483	182	139	2.128	262	238	630	3.289
2017	18.842	62.413	179	150	2.093	254	226	610	3.503
2018	18.731	66.052	168	159	2.031	260	219	585	3.492
2019	18.861	64.390	164	165	1.961	273	206	562	4.100
2020	19.164	63.775	149	174	1.908	275	192	532	4.037

Fuente: BPS

Cuadro 1.2 - Evolución del gasto en prestaciones no contributivas (en \$ constantes de 2020)

Fecha	Pensión Vejez	Pensión Invalidez	Pensión Violencia Doméstica (*)	Pensión Víctimas Delitos Violentos (*)	Pensión Especial Reparatoria (*)	Pensión de PER (*)	Pensiones Graciables ²⁷⁸ (*)	Rentas Permanentes (*)	Subsidio asistencia a la vejez (*)
2015	221.354.750	743.395.900	1.655.005	2.837.723	105.652.609	7.585.570	5.630.218	4.541.611	32.596.332
2016	211.515.578	743.981.043	1.725.911	3.505.938	105.054.282	7.817.639	5.386.946	4.339.134	37.345.095
2017	212.939.761	757.087.682	1.764.545	3.992.309	108.175.979	8.171.291	5.417.620	4.401.098	41.943.639
2018	213.205.594	808.728.743	1.697.142	4.166.132	105.906.622	8.525.534	5.265.764	4.316.110	42.208.645
2019	213.463.575	785.251.657	1.703.582	4.299.647	101.816.625	8.963.633	4.933.461	4.104.184	49.465.322
2020	214.681.078	771.270.374	1.500.590	4.458.538	98.223.066	13.447.409	4.599.845	3.921.144	48.312.804

Fuente: BPS

²⁷⁸ La pensión graciable es una prestación pecuniaria vitalicia que se otorga por ley a personas que prestaron servicios distinguidos y meritorios al país o a sus descendientes necesitados económicamente. Financiado a partir de Rentas Generales, este derecho fue establecido en la Constitución de la República del año 1830 (actualizado en la del 67 en los artículos 85 y 111) y lo otorga el Poder Legislativo por ley específica para cada caso concreto, en función de una valoración de pertinencia. Para recibir este tipo de pensiones, las personas deben haber prestado “grandes servicios a la República”, o haberse destacado en el arte, cultura, deportes o actividades científicas, o ser familiares directos de éstos, y encontrarse en situación de “notoria necesidad económica”. (*) La suma de estas prestaciones y el subsidio especial de inactividad compensada es la cifra que aparece como “Otras contingencias” en la memoria del BPS.

Cuadro 1.3 - Evolución de la cantidad de prestaciones y el gasto en subsidio especial de inactividad compensada (en \$ constates de 2020)

Fecha	Cantidad de prestaciones (a diciembre de cada año)	Gasto (en pesos constantes de 2020)
2015	563	103.446.504
2016	651	118.941.171
2017	768	146.194.512
2018	943	166.888.596
2019	1.144	205.769.700
2020	1.258	254.437.061

Fuente: BPS

Pensiones no contributivas

Se trata de prestaciones económicas generadas directamente por la persona con independencia de su historia laboral o nacionalidad, pero ligada a requisitos de ingreso, residencia y situación de vulnerabilidad, según el régimen. En todos los casos, *“constituyen un derecho subjetivo de las personas que cumplen los requisitos normativos para acceder y mantener el beneficio”*²⁷⁹.

En este apartado se incluye una breve descripción de las pensiones no contributivas por vejez, invalidez, violencia doméstica y delitos violentos.

Pensión por vejez

El artículo 67 de la Constitución nacional en su inciso primero consagra el derecho a una pensión no contributiva a la vejez: *“La pensión a la vejez constituye un derecho para el que llegue al límite de la edad productiva, después de una larga permanencia en el país y carezca de recursos para subvenir a sus necesidades vitales.”*

Es una prestación que perciben mensualmente aquellas personas mayores de 70 años de edad que carezca de recursos para satisfacer sus necesidades vitales y cuyo monto es de \$13.035 (en 2021).

El Inicio del beneficio se da a partir de la fecha de la resolución de la gerencia del Sector Pensión Vejez e Invalidez del BPS en Montevideo o de las gerencias de sus Unidades Descentralizadas en el interior.

²⁷⁹ Estudio del Programa de Pensiones No Contributivas: el caso de Uruguay, Rodolfo Saldain y Marcos Lorenzelli, OIT, 2003.

2. Características

Cuadro 2.1 - Características de la pensión no contributiva por vejez

Marco normativo	→ Artículo 67 de la Constitución → Artículo 43 de la Ley Nº 16.713 → Reglamento de pensiones a la vejez e invalidez (Resolución 4 -19/2013, BPS)																				
Beneficiario	→ Todo habitante del país con 70 años cumplidos que carezca de recursos para hacer frente a sus necesidades vitales. → Personas que antes de cumplir 70 años de edad hayan estado amparadas al Programa Asistencia a la Vejez gestionada por el Ministerio de Desarrollo Social y el BPS, que mantengan las condiciones que le permitieron acceder a ese beneficio. En estos casos, al cumplir 70 años accederán en forma automática a la prestación Pensión Vejez → Residentes en Uruguay o en Argentina y Brasil a no más de 5 km de la frontera. Los extranjeros o ciudadanos legales deberán tener por lo menos 15 años de residencia continuada en el país para recibir esta pensión.																				
Condiciones	Carencia de recursos: → Deberán comprobar carencia de recursos para costear a sus necesidades vitales. Para esto se tomarán en cuenta los ingresos de la persona y de los familiares civilmente obligados a prestarle alimentos, sean convivientes o no. → Ingresos personales: los ingresos directos, de cualquier índole, no pueden superar el monto de la pensión vejez. Si tiene ingresos inferiores, la prestación a percibir será la diferencia entre el monto de la pensión y los ingresos declarados. → Ingresos de familiares obligados: si la persona solicitante reúne las condiciones de derecho y tiene familiares obligados con quienes no convive en condiciones de servirle pensión alimenticia (madre, padre e hijos naturales o adoptivos), luego de otorgada la prestación, se dispondrá que los servicios correspondientes inicien la acción judicial de pensión alimenticia o las gestiones tendientes a celebrar un convenio entre las partes. Si los familiares obligados fueran casados, se tomará en cuenta para el tope el 50 % de los ingresos líquidos de sus cónyuges. → Se realiza también una valoración de la situación socioeconómica en domicilio a través de inspección presencial.																				
Topes	Topes de ingresos de familiares que conviven con el solicitante (corresponden a 2020): <table><tr><th>Familiares</th><th>Topes</th></tr><tr><td>Cónyuge</td><td>\$ 16.224,91</td></tr><tr><td>Hijo o hermano soltero</td><td>\$ 10.816,60</td></tr><tr><td>Hijo o hermano casado, sin hijos</td><td>\$ 16.224,91</td></tr><tr><td>Hijo o hermano casado con hijos menos o mayores con discapacidad a cargo</td><td>\$ 16.224,91 + \$ 2.193,32 por cada hijo menor o mayor con discapacidad</td></tr><tr><td>Padres solos</td><td>\$ 16.224,91</td></tr><tr><td>Padres con hijos menores o mayores con discapacidad a cargo</td><td>\$ 16.224,91 + \$ 2.193,32 por cada hijo menor o mayor con discapacidad</td></tr></table> Topes actuales de familiares que no conviven con el solicitante: <table><tr><th>Familiares</th><th>Topes</th></tr><tr><td>Solteros</td><td>\$ 43.266,42</td></tr><tr><td>Casados</td><td>\$ 54.083,02</td></tr></table>	Familiares	Topes	Cónyuge	\$ 16.224,91	Hijo o hermano soltero	\$ 10.816,60	Hijo o hermano casado, sin hijos	\$ 16.224,91	Hijo o hermano casado con hijos menos o mayores con discapacidad a cargo	\$ 16.224,91 + \$ 2.193,32 por cada hijo menor o mayor con discapacidad	Padres solos	\$ 16.224,91	Padres con hijos menores o mayores con discapacidad a cargo	\$ 16.224,91 + \$ 2.193,32 por cada hijo menor o mayor con discapacidad	Familiares	Topes	Solteros	\$ 43.266,42	Casados	\$ 54.083,02
Familiares	Topes																				
Cónyuge	\$ 16.224,91																				
Hijo o hermano soltero	\$ 10.816,60																				
Hijo o hermano casado, sin hijos	\$ 16.224,91																				
Hijo o hermano casado con hijos menos o mayores con discapacidad a cargo	\$ 16.224,91 + \$ 2.193,32 por cada hijo menor o mayor con discapacidad																				
Padres solos	\$ 16.224,91																				
Padres con hijos menores o mayores con discapacidad a cargo	\$ 16.224,91 + \$ 2.193,32 por cada hijo menor o mayor con discapacidad																				
Familiares	Topes																				
Solteros	\$ 43.266,42																				
Casados	\$ 54.083,02																				

	→ En caso de tener a cargo menores o personas con discapacidad de cualquier edad se le sumará \$ 2.163,32 por cada uno. → Si los familiares obligados fueran casados, se tomará en cuenta para el tope el 50 % de los ingresos líquidos de sus cónyuges.
Motivos de cese	→ Por falta de cobro de la pensión por tres meses consecutivos (para volver a percibir la prestación se deberá acreditar en las oficinas de BPS su existencia y permanencia en el país). → Por reclusión carcelaria (en caso de privación de libertad, se procederá a rehabilitar el pago una vez excarcelado, acreditando dicho período con certificado de encarcelación/excarcelación). → Por internación en centro de salud: en caso de no cobrar por estar internado en un centro de salud, deberá presentar comprobante acreditando el período de internación. → Por de ausentarse del país, si el período de ausencia es mayor a 30 días y no existe aviso (si el período de ausencia es menor o igual a 30 días, con aviso previo y justificación de la ausencia, el pago de la prestación no se verá afectado)

Subsidio para mayores de 65 años

La Ley Nº 18.241 de 2007 creó un subsidio para las personas mayores de 65 años (contingencia vejez). Dicha prestación se otorga en caso de comprobar situación de indigencia o pobreza extrema a través del MIDES (Programa Asistencia a la Vejez), financiado por rentas generales. Cuando el beneficiario cumple los 70 años de edad, automáticamente genera el derecho a la pensión por vejez, siendo igual el monto percibido en ambas prestaciones.

Pensión por invalidez

Es una prestación no contributiva que perciben mensualmente aquellas personas que, según dictamen médico del sector Evaluación de Incapacidad del BPS, presenten una discapacidad que les impida trabajar y que carezcan de recursos para solventar sus necesidades vitales. El Reglamento de pensiones a la vejez e invalidez, incluido en la Resolución Nº 4 -19/2013 del BPS, reglamentó los detalles de su implementación y su monto actual es de \$13.035 (corresponde a 2021).

El Inicio del beneficio se da a partir de la fecha de la resolución de la gerencia del Sector Pensión Vejez e Invalidez del BPS en Montevideo o de las gerencias de sus Unidades Descentralizadas en el interior.

Cuadro 2.2 Características de la pensión no contributiva por invalidez

Marco normativo	→ Leyes Nº 17266 y 17847 → Artículo 43 de la Ley Nº 16713 → Reglamento de pensiones a la vejez e invalidez (Resolución Nº 4 -19/2013, BPS)
Beneficiario	→ Personas con discapacidad común y en situación de carencia de recursos para hacer frente a sus necesidades vitales. → Personas con discapacidad severa. → Residentes en Uruguay, y en Argentina o Brasil a no más de 5 km de la frontera.
Condiciones	Discapacidad común: → Deberán comprobar carencia de recursos para costear a sus necesidades vitales. Para esto se tomarán en cuenta los ingresos de la persona con discapacidad y de los familiares civilmente obligados a prestarle alimentos, sean convivientes o no. → Ingresos personales: podrán tener ingresos por actividad siempre que no superen el tope de tres pensiones. Si luego de otorgada la pensión accede a una jubilación común, con servicios que fueron

	prestados simultáneamente con la pensión por invalidez, el tope seguirá siendo el mismo. Si percibe otro tipo de ingresos (rentas, alquileres) o una jubilación anterior a la fecha de inicio de la pensión, no podrán superar el monto de una pensión invalidez. Si estos ingresos son inferiores, percibirá el complemento. → Ingresos de familiares obligados: los topes de ingresos están preestablecidos de acuerdo con la categorización de los familiares obligados. Estos se ajustan en las mismas oportunidades y porcentajes en que se ajustan las pasividades. Discapacidad severa: → No se le toman en cuenta sus ingresos personales ni familiares. → Tampoco se toman en cuenta los derechos de propiedad que posea sobre uno o más bienes muebles e inmuebles.																				
Topes	Topes de ingresos de familiares que conviven con el solicitante (en 2020): <table border="1"> <thead> <tr> <th>Familiares</th><th>Topes</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Cónyuge</td><td>\$ 16.224,91</td></tr> <tr> <td>Hijo o hermano soltero</td><td>\$ 10.816,60</td></tr> <tr> <td>Hijo o hermano casado, sin hijos</td><td>\$ 16.224,91</td></tr> <tr> <td>Hijo o hermano casado con hijos menos o mayores con discapacidad a cargo</td><td>\$ 16.224,91 + \$ 2.193,32 por cada hijo menor o mayor con discapacidad</td></tr> <tr> <td>Padres solos</td><td>\$ 16.224,91</td></tr> <tr> <td>Padres con hijos menores o mayores con discapacidad a cargo</td><td>\$ 16.224,91 + \$ 2.193,32 por cada hijo menor o mayor con discapacidad</td></tr> </tbody> </table> Topes de familiares que no conviven con el solicitante (en 2020): <table border="1"> <thead> <tr> <th>Familiares</th><th>Topes</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Solteros</td><td>\$ 43.266,42</td></tr> <tr> <td>Casados</td><td>\$ 54.083,02</td></tr> </tbody> </table> → En caso de tener a cargo menores o personas con discapacidad de cualquier edad se le sumará \$ 2.163,32 por cada uno. → Si los familiares obligados fueran casados, se tomará en cuenta para el tope el 50 % de los ingresos líquidos de sus cónyuges.	Familiares	Topes	Cónyuge	\$ 16.224,91	Hijo o hermano soltero	\$ 10.816,60	Hijo o hermano casado, sin hijos	\$ 16.224,91	Hijo o hermano casado con hijos menos o mayores con discapacidad a cargo	\$ 16.224,91 + \$ 2.193,32 por cada hijo menor o mayor con discapacidad	Padres solos	\$ 16.224,91	Padres con hijos menores o mayores con discapacidad a cargo	\$ 16.224,91 + \$ 2.193,32 por cada hijo menor o mayor con discapacidad	Familiares	Topes	Solteros	\$ 43.266,42	Casados	\$ 54.083,02
Familiares	Topes																				
Cónyuge	\$ 16.224,91																				
Hijo o hermano soltero	\$ 10.816,60																				
Hijo o hermano casado, sin hijos	\$ 16.224,91																				
Hijo o hermano casado con hijos menos o mayores con discapacidad a cargo	\$ 16.224,91 + \$ 2.193,32 por cada hijo menor o mayor con discapacidad																				
Padres solos	\$ 16.224,91																				
Padres con hijos menores o mayores con discapacidad a cargo	\$ 16.224,91 + \$ 2.193,32 por cada hijo menor o mayor con discapacidad																				
Familiares	Topes																				
Solteros	\$ 43.266,42																				
Casados	\$ 54.083,02																				
Motivos de cese	→ Por falta de cobro de la pensión por tres meses consecutivos (para volver a percibir la prestación se deberá acreditar en las oficinas de BPS su existencia y permanencia en el país). → Por reclusión carcelaria (en caso de privación de libertad, se procederá a rehabilitar el pago una vez excarcelado, acreditando dicho período con certificado de encarcelación/excarcelación). → Por internación en centro de salud: en caso de no cobrar por estar internado en un centro de salud, deberá presentar comprobante acreditando el período de internación. → Por de ausentarse del país, si el período de ausencia es mayor a 30 días y no existe aviso (si el período de ausencia es menor o igual a 30 días, con aviso previo y justificación de la ausencia, el pago de la prestación no se verá afectado)																				

Pensión para hijos de fallecidos por violencia doméstica

Se trata de una pensión equivalente a la prestación asistencial no contributiva por vejez e invalidez destinada a hijos de personas fallecidas a consecuencia de un hecho de violencia doméstica. Los beneficiarios deberán acreditar estar cursando estudios en institutos de

enseñanza públicos o privados o tener una discapacidad física o psíquica que les impida acceder a una tarea remunerada.

El inicio de la prestación será a partir del fallecimiento de la víctima de violencia doméstica, si la solicitud de tales beneficios se formula dentro de los 180 días de producido el hecho. En caso contrario, se devengarán desde la fecha de presentación de la solicitud.

La prestación podrá ser retroactiva a la fecha de la ley que la creó (7 de enero de 2012), siempre que los beneficiarios reunieren, a dicha fecha, los requisitos previstos en el artículo 1° del Decreto N° 132/012.

Cuadro 2.3 Características de la pensión no contributiva por violencia doméstica

Marco normativo	→ Ley N° 18.850 → Decreto N° 132/2012
Beneficiario	Hijos de personas fallecidas a consecuencia de un hecho de violencia doméstica residentes en el territorio nacional: → Hijos solteros menores de 21 años de edad (sin medios de vida propios). → Hijos solteros mayores absolutamente incapacitados para todo trabajo (sin medios de vida propios).
Condiciones	Los administradores de las prestaciones o quienes postulen para serlo, deberán realizar todas las declaraciones juradas y brindar toda la información que les requiera el Banco de Previsión Social y que sea considerada relevante para la concesión y el mantenimiento de los beneficios: → Residencia → A la fecha del deceso no se hallen a su respecto en alguna de las situaciones de desheredación o indignidad previstas en los artículos 842, 899 y 900 del Código Civil → Solteros y menores de veintiún años de edad, salvo que se trate de mayores de dieciocho años de edad con medios de vida propios y suficientes para su congrua y decente sustentación. → Solteros, mayores de dieciocho años de edad y absolutamente incapacitados para todo trabajo, salvo que se trate de mayores de veintiún años de edad que dispongan de medios de vida para subvenir a su sustento. → En el caso de los hijos adoptivos, deberán haber integrado, de hecho, un hogar común con la víctima, conviviendo en su morada y constituyendo con ella una unidad similar a la de la familia, en forma notoria y preexistente en cinco años, por lo menos, a la fecha de fallecimiento de aquélla, aún cuando el cumplimiento de las formalidades legales de adopción fuese más reciente. Cuando el referido fallecimiento acaezca antes que el adoptado haya cumplido los diez años de edad, se exigirá que el beneficiario haya convivido con la víctima la mitad de su edad a dicha fecha.
Topes	El beneficiario tendrá derecho a percibir: → Una pensión mensual equivalente a la prestación asistencial no contributiva por vejez e invalidez (\$ 13.035 en 2021). → Una asignación familiar especial de carácter mensual, cuyo monto es de \$ 1.923 (en 2021) y asciende a \$ 2.594 (en 2021) cuando el beneficiario se encuentre cursando enseñanza media o superior o tenga una discapacidad física o psíquica tal, que impida su ingreso a cualquier tipo de tarea remunerada. Estos montos están estipulados en precios constantes de 2011 en la normativa, se ajustan con la variación del Índice de Precios al Consumo, en las mismas oportunidades en que se ajusten las remuneraciones de los funcionarios públicos de la Administración Central.
Motivos de cese	→ Esta prestación no se generará durante los períodos en que el beneficiario se encuentre en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) o en instituciones que mantengan convenios con dicho instituto

Pensión a víctimas de delitos violentos

Es una prestación mensual que se genera como consecuencia de hechos de violencia especialmente establecidos en el Art. 3 de la Ley Nº 19.039 (rapiña, copamiento o secuestro) que deriven en el fallecimiento de la víctima o cuando ésta resulta incapacitada en forma absoluta para todo trabajo, siempre y cuando la víctima no sea el autor, coautor o cómplice del delito y tenga residencia en el país. El delito violento debe haber sucedido en el territorio nacional.

Es una pensión mensual con valor de 6 BPC (\$ 29.220 en 2021) y el inicio de la prestación se corresponde con fecha de solicitud.

Cuadro 2.4 Características de la pensión no contributiva por delitos violentos

Marco normativo	→ Ley 19.039
Beneficiario	→ Cónyuges o concubinos de los fallecidos por homicidio. → Hijos menores de 21 años de los fallecidos por homicidio. → Hijos mayores de 21 años, solteros y absolutamente incapacitados para todo trabajo. → Quien resulte incapacitado en forma absoluta para todo trabajo remunerado por haber sido víctima de rapiña, secuestro o copamiento.
Condiciones	Para realizar el trámite, deberá presentar información probatoria de las condiciones que estipula la ley de acuerdo con lo solicitado por BPS: → Los viudos o concubinos beneficiarios deberán acreditar, conforme a la reglamentación que se dicte, la dependencia económica del causante o la carencia de ingresos suficientes. Las viudas o concubinas beneficiarias tendrán derecho al beneficio siempre que sus ingresos mensuales no superen la suma establecida en el artículo 26 de la Ley Nº 16.713, de 3 de setiembre de 1995, con los reajustes correspondientes. Esta restricción no aplica si la beneficiaria estuviese total y absolutamente incapacitada para todo, o tenga hijos solteros menores de veintiún años de edad a cargo que no dispongan de medios de vida propios, o que tenga hijos solteros mayores de dieciocho años a cargo absolutamente incapacitados para todo trabajo. → Si el o los beneficiarios fueren hijos solteros menores de veintiún años de edad, la pensión se servirá hasta que éstos alcancen dicha edad, excepto cuando se trate de mayores de dieciocho años de edad que dispongan de medios de vida propios y suficientes para su congrua y decente sustentación. → Si el o los beneficiarios fueren hijos solteros mayores de dieciocho años de edad pero absolutamente incapacitados para todo trabajo, se servirá la pensión en forma vitalicia, salvo que cesen dichas condiciones para acceder al beneficio. → Los beneficiarios quedan comprendidos en el Sistema Nacional Integrado de Salud debiendo efectuar los aportes correspondientes.
Topes	→ El beneficiario tendrá derecho a percibir una pensión mensual, equivalente a 6 BPC. → En caso de existir más de un beneficiario, la distribución de la pensión entre los mismos se realizará de acuerdo con lo que dispone el régimen general pensionario vigente en el BPS. Cuando cese el derecho al cobro de la Pensión a las Víctimas de Delitos Violentos de cualquier copartícipe, su cuota parte no acrecerá a la de los demás.
Motivos de cese	→ Es incompatible con cualquier otra prestación de seguridad social pública o privada. → En caso de que el beneficiario cobre otra prestación, puede optar entre cobrar esta pensión o seguir cobrando la prestación a la que tiene derecho. → Si cualquiera de los beneficiarios, al momento del fallecimiento de la víctima, se hallare en alguna de las situaciones de desheredación o indignidad previstas en los artículos 842, 899 y 900 del Código Civil, perderá el derecho a la pensión.

Prestaciones reparatorias

La reparación integral de los daños causados por graves violaciones cometidas por el Estado parte del principio general que todo daño provocado, en contravención a normas jurídicas, debe ser reparado. Y por lo tanto genera el derecho de la víctima – o sus sucesores- a exigir y obtener dicha reparación.

En Uruguay, las dos primeras normas de tipo reparatorio asociadas al régimen jubilatorio son las Leyes Nº 15.739 (enseñanza) y 15.783 (funcionarios públicos destituidos). En ambos casos, además de aspectos funcionales, se regularon regímenes reparatorios previsionales.

La Ley Nº 15.739, de abril de 198, en su artículo 44 declaró nulas las destituciones, cesantías y privaciones de trabajo de los funcionarios de la ANEP dispuestas entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985 por motivos políticos, ideológicos o gremiales, violatorias de reglas de derecho o viciadas por desviación de poder.

Por su parte, la Ley Nº 15.783 -aprobada en diciembre de 1985- establece el derecho a la recomposición de la carrera administrativa de aquellas personas que, prestando servicios en organismos estatales o en personas públicas no estatales en relación de dependencia funcional (presupuestadas o contratadas), hayan sido destituidas entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985 inclusive por motivos políticos, ideológicos o gremiales, o por mera arbitrariedad. La ley también prevé un régimen jubilatorio especial para aquellas personas que, teniendo esta posibilidad de restitución, así lo prefieran o deban hacerlo por una razón de edad²⁸⁰. Esta prestación de tipo reparatoria consistió en una jubilación equivalente al 125% del salario y partidas computables correspondientes al cargo de que eran titulares, al día 1º de marzo de 1985.

En octubre de 2006 se aprobó una tercera ley que crea tres regímenes reparatorios especiales que otorgan distintos tipos de prestaciones a víctimas de prisión, exilio o clandestinidad entre febrero de 1973 y febrero de 1985. En la primera parte de este apartado se presenta una breve descripción de estos regímenes. En la segunda parte, se presenta el régimen de prestaciones reparatorias a personas trans que han sido víctimas de discriminación o violencia a partir de la Ley Nº 19.684 aprobada en noviembre de 2018.

Prestaciones reparatorias para exiliados y presos políticos

Son tres tipos de prestaciones no contributivas que otorga BPS (jubilación especial reparatoria, pensión especial reparatoria y pensión por fallecimiento del beneficiario de la pensión reparatoria) con el objetivo de indemnizar a las personas que, por motivos políticos, ideológicos o gremiales, se vieron obligadas a abandonar el territorio nacional, fueron detenidas o despedidas de sus trabajos entre el 09 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985. Tendrán derecho también sus causahabientes.

²⁸⁰ Aquellas personas que al 1º de marzo de 1985 tuvieran cumplidos cincuenta y cinco o sesenta años de edad, mujeres y hombres respectivamente.

Cuadro 2.5 - Características de la jubilación especial reparatoria

Marco normativo	→ Ley Nº 18.033
Beneficiario	Podrán acceder a esta prestación quienes, por motivos políticos, ideológicos o gremiales, entre el 9/2/1973 y el 28/2/1985: → Se vieron obligados a abandonar el territorio nacional y hayan retornado antes del 1/3/1995. → Estuvieron detenidos o en clandestinidad. → Fueron despedidos de la actividad privada al amparo de lo establecido por el Decreto Nº 518/973, de 4 de julio de 1973 y lo acrediten fehacientemente.
Condiciones	→ Deberán tener 60 años de edad y 10 años de servicios, como mínimo. → Los beneficiarios deben contar además con resolución favorable por parte de la Comisión Especial Asesora, ubicada en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Topes	→ El beneficiario tendrá derecho a percibir una pensión mensual, equivalente a un monto mensual de 5 BPC (\$ 24.350 en 2021), según valor vigente a la fecha en que se otorga la jubilación.
Motivos de cese	→ La jubilación especial es incompatible con el goce de cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial.

Cuadro 2.6 - Características de la pensión especial reparatoria

Marco normativo	→ Ley Nº 18.033
Beneficiario	Podrán acceder a esta prestación quienes: → Fueron detenidos y procesados por la Justicia Militar o Civil y sufrieron privación de libertad entre el 9/2/1973 y el 28/2/1985. → No fueron judicialmente procesados, pero estuvieron más de un año detenidos dentro del período mencionado. → Estuvieron en centros clandestinos de detención fuera del país en operativos en que participaron fuerzas represivas uruguayas. → Se vieron obligados a abandonar el territorio nacional y hayan retornado antes del 1/3/1995. En caso de fallecimiento del beneficiario de esta pensión especial reparatoria su cónyuge o concubino/a "more uxorio" y sus hijos menores podrán ejercer derechos de causahabiente.
Condiciones	→ Los beneficiarios deben haber permanecido detenidos dentro del período establecido, al menos un año. → Los beneficiarios deben contar además con resolución favorable por parte de la Comisión Especial Asesora, ubicada en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Topes	→ El beneficiario tendrá derecho a percibir una pensión mensual, equivalente a un monto mensual de 8,5 BPC (\$ 41.395 en 2021), según valor vigente a la fecha en que se otorga la jubilación.
Motivos de cese	→ No podrán acceder a la pensión especial reparatoria quienes tengan ingresos superiores a 15 BPC (\$ 73.050 en 2021) mensuales, calculadas en promedio anual por todo concepto. → Esta pensión es incompatible con el goce de cualquier otra jubilación, pensión, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial.

Cuadro 2.7 - Características por fallecimiento del beneficiario de la pensión especial reparatoria

Marco normativo	→ Ley Nº 18.033
Beneficiario	Podrán acceder a esta prestación familiares de un beneficiario de pensión especial reparatoria fallecido: → Cónyuges y concubinos. → Hijos menores de 21 años → Hijos mayores discapacitados
Condiciones	→ En caso de concubinato, el vínculo debe estar registrado previamente en BPS. → Los beneficiarios deben contar además con resolución favorable por parte de la Comisión Especial Asesora, ubicada en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Topes	El monto a percibir será un porcentaje de la pensión especial reparatoria: → 75 % para la viuda con hijos menores o discapacitados a cargo → 66 % para la viuda sin hijos a cargo → 66 % para los hijos
Motivos de cese	→ No podrán acceder a la pensión especial reparatoria quienes tengan ingresos superiores a 15 BPC (\$ 73.050 en 2021) mensuales, calculadas en promedio anual por todo concepto. → Esta pensión es incompatible con el goce de cualquier otra jubilación, pensión, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial.

Pensión reparatoria para personas trans

La Ley Integral Trans aprobada en octubre de 2018 reconoce que dicha población uruguaya ha sido históricamente víctima de discriminación y estigmatización, asegurando el derecho a las personas trans a una vida digna, libre de discriminación y estigmatización. Para ello, previó la conformación de una Comisión Especial Reparatoria (integrada por representantes de los ministerios de Desarrollo Social, Interior, Economía, del BPS y de organizaciones civiles) que tiene el cometido de aprobar las solicitudes de reparaciones para personas trans.

De acuerdo al art. 10 de la Ley, tienen derecho a esta prestación las personas trans nacidas antes del 31 de diciembre de 1975, que fueron víctimas de violencia institucional o privadas de libertad por causas relacionadas a su identidad de género, o fueron impedidas de la libre circulación o acceso al trabajo o estudio debido a prácticas discriminatorias.

Cuadro 2.8 Características de la pensión reparatoria para personas trans

Marco normativo	→ Ley Nº 19.684
Beneficiario	Podrán acceder a esta prestación quienes: → hayan nacido con anterioridad al 31 de diciembre de 1975 → puedan demostrar que fueron privadas de su libertad y/o víctimas de violencia institucional debido a su identidad de género. Se deberá presentar un informe detallado de la situación vivida, acompañado de una declaración jurada que será valorada en última instancia por la comisión
Condiciones	→ Deberán tener 60 años de edad y 10 años de servicios, como mínimo. → Los beneficiarios deben contar además con resolución favorable por parte de la Comisión Especial Asesora, ubicada en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Topes	→ El beneficiario tendrá derecho a percibir una pensión mensual, equivalente a un monto mensual de 3 BPC (\$12.462 en 2021), según valor vigente a la fecha en que se otorga la jubilación.
Motivos de cese	→ No podrán cobrar aquellas personas trans que reciban jubilación, retiro, pensión o subsidio transitorio por incapacidad parcial, así como ingresos superiores a 15 BPC, calculados en promedio anual.

Anexo VI – Pensiones de sobrevivencia

1. Banco de Previsión Social (BPS)

Cuadro 1.1 - Evolución de la cantidad de pensiones de sobrevivencia por categoría (promedio del año)

Fecha	Viudas/os	Hijas/os	Padres	Total
2010	162.336	105.310	750	268.396
2011	164.929	101.243	712	266.884
2012	167.848	96.068	674	264.591
2013	168.334	93.350	640	262.324
2014	168.612	90.800	600	260.012
2015	168.876	88.208	575	257.659
2016	167.351	84.457	547	252.354
2017	166.533	81.275	518	248.326
2018	166.588	79.072	509	246.169
2019	166.221	76.843	490	243.554
2020	165.822	74.329	482	240.633

Fuente: BPS

Cuadro 1.2 - Evolución del importe promedio de las pensiones de sobrevivencia (pesos corrientes)

Fecha	Viudas/os	Hijas/os	Padres	Total
2010	12.504	4.173	6.803	9.219
2011	12.951	4.256	6.801	9.636
2012	13.705	4.307	7.067	10.275
2013	14.276	4.521	7.474	10.788
2014	14.766	4.712	7.948	11.239
2015	15.300	4.937	8.210	11.736
2016	15.412	4.991	8.233	11.909
2017	16.274	5.345	8.714	12.681
2018	16.534	5.518	9.087	12.980
2019	16.618	5.643	9.319	13.140

Fuente: BPS

Cuadro 1.3 – Cantidad de pensiones de sobrevivencia por sexo (promedio del año)

Año	Hombre	Mujer	Total
2010	14.160	254.241	268.396
2011	14.643	252.244	266.884
2012	15.041	249.550	264.591
2013	15.552	246.772	262.324
2014	15.997	244.015	260.012
2015	16.463	241.195	257.659
2016	16.912	235.442	252.354
2017	17.394	230.933	248.326
2018	17.988	228.181	246.169
2019	18.564	224.990	243.554
2020	18.984	221.649	240.633

Fuente: BPS

Cuadro 1.4 - Cantidad de pensiones de sobrevivencia por tramo de edad (promedio del año)

AÑO	0 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	Más de 60	Total
2010	7.244	527	3.989	16.244	34.738	205.654	268.396
2011	7.333	503	3.535	15.127	34.139	206.248	266.884
2012	7.429	494	3.112	14.040	33.497	206.020	264.591
2013	7.584	506	2.809	12.914	32.862	205.648	262.324
2014	7.763	512	2.572	11.751	31.964	205.450	260.012
2015	7.902	512	2.352	10.677	31.031	205.184	257.659
2016	7.986	506	2.155	9.815	29.886	202.007	252.354
2017	8.111	500	1.953	9.178	28.539	200.045	248.326
2018	8.382	482	1.809	8.628	27.161	199.706	246.169
2019	8.624	458	1.725	8.234	26.057	198.820	243.919
2020	8.562	440	1.629	7.623	24.639	197.740	240.633

Fuente: BPS

Cuadro 1.5 – Cantidad de pensiones de sobrevivencia por viudez por tramo de edad (promedio del año)

AÑO	0 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	Más de 60	Total
2010	4	177	1.399	5.145	14.715	140.894	162.336
2011	6	190	1.388	5.155	14.786	143.404	164.929
2012	6	216	1.419	5.188	14.902	146.118	167.848
2013	4	224	1.423	5.145	14.863	146.675	168.334
2014	5	221	1.426	5.005	14.753	147.203	168.612
2015	4	221	1.411	4.863	14.671	147.706	168.876
2016	4	212	1.413	4.809	14.557	146.357	167.351
2017	2	201	1.368	4.814	14.348	145.801	166.533
2018	0	190	1.320	4.774	14.100	146.203	166.588
2019	0	168	1.259	4.722	13.859	146.226	166.233
2020	0	155	1.214	4.682	13.661	146.111	165.822

Fuente: BPS

Cuadro 1.6 – Cantidad de pensiones de sobrevivencia de hijos por tramo de edad (promedio del año)

AÑO	0 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	Más de 60	Total
2010	7.239	350	2.586	11.087	19.981	64.068	105.310
2011	7.327	313	2.144	9.961	19.314	62.186	101.243
2012	7.422	278	1.691	8.840	18.559	59.279	96.068
2013	7.581	282	1.385	7.757	17.965	58.381	93.350
2014	7.758	291	1.145	6.736	17.183	57.688	90.800
2015	7.898	291	941	5.804	16.332	56.943	88.208
2016	7.982	294	741	4.999	15.302	55.138	84.457
2017	8.109	299	585	4.358	14.164	53.758	81.275
2018	8.382	292	489	3.849	13.035	53.025	79.072
2019	8.624	291	466	3.507	12.176	52.131	77.195
2020	8.562	286	415	2.937	10.961	51.169	74.329

Fuente: BPS

Cuadro 1.7 – Cantidad de pensiones de sobrevivencia de padres por tramo de edad (promedio del año)

AÑO	0 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	Más de 60	Total
2010	0	0	4	12	42	692	750
2011	0	0	3	12	39	657	712
2012	0	0	2	12	37	624	674
2013	0	0	1	12	34	593	640
2014	0	0	1	10	29	560	600
2015	0	0	1	10	29	535	575
2016	0	0	1	8	27	511	547
2017	0	0	0	6	27	485	518
2018	0	0	0	5	26	478	509
2019	0	0	0	5	23	463	491
2020	0	0	0	4	18	460	482

Fuente: BPS

Cuadro 1.8– Cantidad de pensiones de sobrevivencia por viudez por sexo (promedio del año)

Año	Hombre	Mujer	Total
2017	11.713	154.820	166.533
2018	12.101	154.487	166.588
2019	12.446	153.775	166.221
2020	12.828	152.994	165.822

Fuente: BPS

2. Servicios estatales

Cuadro 2.1 – Cantidad de pensiones de sobrevivencia Servicios de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP) por sexo

Año	Mujeres	Hombres	Total
2017	12.819	685	13.504
2018	12.313	665	12.978
2019	12.375	696	13.071

Fuente: elaborado por Secretaría Técnica a partir de información del SRPP

Cuadro 2.2 – Cantidad de pensiones de sobrevivencia Servicios de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFA) por sexo y categoría – Año 2019

Beneficiario	Mujeres	Hombres	Total
Hijos	2.867	281	3.148
Madre/Padre	75	11	86
Viudez	7.335	93	7.428
Sin dato	3.886	83	3.969
TOTAL	14.163	468	14.631

Fuente: elaborado por Secretaría Técnica a partir de información del SRPFFA

3. Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias

Cuadro 3.1 – Evolución de la cantidad de pensiones de sobrevivencia por categoría de Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB)

AÑO	Viudos	Hijos	Total
2012	5.443	1.807	7.250
2013	5.485	1.759	7.244
2014	5.544	1.704	7.248
2015	5.602	1.656	7.258
2016	5.664	1.614	7.278
2017	5.668	1.570	7.238
2018	5.728	1.516	7.244
2019	5.721	1.447	7.168

Fuente: elaborado por Secretaría Técnica a partir de información de CJPB

Cuadro 3.2 – Cantidad de pensiones de sobrevivencia de Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB) por sexo

Año	Hombre	Mujer	Total
2012	138	7.112	7.250
2013	143	7.101	7.244
2014	160	7.088	7.248
2015	182	7.076	7.258
2016	196	7.082	7.278
2017	213	7.025	7.238
2018	234	7.010	7.244
2019	243	6.925	7.168

Fuente: elaborado por Secretaría Técnica a partir de información de CJPB

Cuadro 3.3 - Cantidad de pensiones de sobrevivencia por tramo de edad de Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB)

AÑO	0 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	Más de 60	Total
2012	90	6	58	289	863	5.944	7.250
2013	86	2	51	283	830	5.992	7.244
2014	85	6	40	269	829	6.019	7.248
2015	83	7	32	256	797	6.083	7.258
2016	82	6	31	244	754	6.161	7.278
2017	86	7	28	200	731	6.186	7.238
2018	85	8	25	174	709	6.243	7.244
2019	71	7	22	159	654	6.255	7.168

Fuente: elaborado por Secretaría Técnica a partir de información de CJPB

Cuadro 3.4 – Cantidad de pensiones de sobrevivencia por viudez por tramo de edad de Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB)

AÑO	0 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	Más de 60	Total
2012	0	5	28	115	389	4.906	5.443
2013	0	2	30	118	388	4.947	5.485
2014	1	2	26	123	409	4.983	5.544
2015	1	5	24	129	403	5.040	5.602
2016	0	6	27	134	389	5.108	5.664
2017	0	7	24	120	390	5.127	5.668
2018	0	7	23	105	405	5.188	5.728
2019	0	7	22	103	393	5.196	5.721

Fuente: elaborado por Secretaría Técnica a partir de información de CJPB

Cuadro 3.5 – Cantidad de pensiones de sobrevivencia de hijos por tramo de edad de Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB)

AÑO	0 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	Más de 60	Total
2012	90	1	30	174	474	1.038	1.807
2013	86	0	21	165	442	1045	1759
2014	84	4	14	146	420	1.036	1.704
2015	82	2	8	127	394	1.043	1.656
2016	82	0	4	110	365	1.053	1.614
2017	86	0	4	80	341	1.059	1.570
2018	85	1	2	69	304	1.055	1.516
2019	71	0	0	56	261	1.059	1.447

Fuente: elaborado por Secretaría Técnica a partir de información de CJPB

Cuadro 3.6 – Cantidad de pensiones de sobrevivencias por incapacidad de Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB)

AÑO	Hijos incapacitados	Padres incapacitados	Total
2012	69	4	73
2013	75	4	79
2014	77	4	81
2015	81	3	84
2016	83	1	84
2017	90	1	91
2018	95	1	96
2019	99	1	100

Fuente: elaborado por Secretaría Técnica a partir de información de CJPB

4. Caja Notarial de Seguridad Social

Cuadro 4.1 – Cantidad de pensiones de sobrevivencia de Caja de Notarial de Seguridad Social (CNSS) por sexo

Año	Hombre	Mujer	Total
2011	85	663	748
2012	101	655	756
2013	90	641	731
2014	104	631	735
2015	107	636	743
2016	113	619	732
2017	122	620	742
2018	126	628	754
2019	136	610	746
2020	151	603	754

Fuente: elaborado por Secretaría Técnica a partir de información de CNSS

Cuadro 4.2 – Cantidad de pensiones de sobrevivencia de Caja de Notarial de Seguridad Social (CNSS) por categoría

Año	Hijas Solteras	Viuda/o Concubino/a SIN Núcleo Familiar	Viuda/o Concubino/a CON Núcleo Familiar	Hijos	Padres	Total
2011	193	472	33	49	1	748
2012	186	477	35	57	1	756
2013	180	469	30	51	1	731
2014	176	466	36	56	1	735
2015	174	478	36	53	2	743
2016	166	475	36	54	1	732
2017	157	494	38	52	1	742
2018	152	511	40	50	1	754
2019	144	508	42	50	2	746
2020	142	519	42	50	1	754

Fuente: elaborado por Secretaría Técnica a partir de información de CNSS

Cuadro 4.3 – Cantidad de pensiones de sobrevivencia de Caja de Notarial de Seguridad Social (CNSS) por categoría de sexo femenino

Año	Hijas Solteras	Viuda/o Concubino/a SIN Núcleo Familiar	Viuda/o Concubino/a CON Núcleo Familiar	Hijos	Padres	Total
2011	193	410	22	37	1	663
2012	186	404	24	40	1	655
2013	180	401	23	36	1	641
2014	176	389	25	40	1	631
2015	174	397	25	38	2	636
2016	166	389	25	38	1	619
2017	157	399	25	38	1	620
2018	152	413	26	36	1	628
2019	144	402	26	36	2	610
2020	142	401	25	34	1	603

Fuente: elaborado por Secretaría Técnica a partir de información de CNSS

Cuadro 4.4 – Cantidad de pensiones de sobrevivencia de Caja de Notarial de Seguridad Social (CNSS) por categoría de sexo masculino

Año	Hijas Solteras	Viuda/o Concubino/a SIN Núcleo Familiar	Viuda/o Concubino/a CON Núcleo Familiar	Hijos	Padres	Total
2011	0	62	11	12	0	85
2012	0	73	11	17	0	101
2013	0	68	7	15	0	90
2014	0	77	11	16	0	104
2015	0	81	11	15	0	107
2016	0	86	11	16	0	113
2017	0	95	13	14	0	122
2018	0	98	14	14	0	126
2019	0	106	16	14	0	136
2020	0	118	17	16	0	151

Fuente: elaborado por Secretaría Técnica a partir de información de CNSS

Anexo VII – Marco normativo básico

Constitución de la República.

Artículo 67. Establece tres bases del sistema de seguridad social nacional:

1.- Organización de las jubilaciones generales y seguros sociales de forma de garantizar a los trabajadores y patronos retiros adecuados y subsidios para los casos de accidentes, enfermedad, invalidez y desocupación forzosa, así como las pensiones en caso de muerte. Al mismo tiempo garantiza el acceso a la pensión por vejez.

2.- Establece el parámetro que se deberá tomar en consideración para aumentar las pasividades, el cual será el Índice Medio de Salarios. También dispone el momento en que deberá realizarse este aumento: cuando se dispongan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios públicos.

3.- Dispone las bases de la financiación de las prestaciones del sistema intergeneracional con contribuciones obreras y patronales, demás tributos establecidos por la ley y la asistencia financiera que deberá proporcionar el Estado, si esto fuere necesario.

Artículo 86. La iniciativa de establecimiento o modificación de causales, cómputos o beneficios jubilatorios corresponderá, privativamente, al Poder Ejecutivo. La misma iniciativa tiene la asignación o aumento de pensiones así la creación de retiros.

Artículo 195. Crea el Banco de Previsión Social como un Ente Autónomo y con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social.

Banco de Previsión Social.

La Ley Nº 15.800, de 17 de enero de 1986 en su artículo 1 reinstitucionaliza el Banco de Previsión Social, organismo creado por mandato Constitucional. En su artículo 4 se dispone cuáles serán sus cometidos.

Régimen vigente en materia previsional: Ley Nº 16.713, de 3 de setiembre de 1995.

La Ley Nº 16.713 crea un sistema mixto en materia de jubilaciones, con un componente de reparto y otro de capitalización.

Ámbito de aplicación:

- Régimen del Acto Institucional No. 9²⁸¹: quienes contaban con causal jubilatoria configurada al 31 de diciembre de 1996 y no optaron por el régimen mixto en un plazo de 180 días.

-Régimen de transición: mayores de 40 años abril de 1996 que no cuenten con causal jubilatoria.

-Régimen general: menores de 40 años a abril de 1996 y quienes ingresen al mercado de trabajo en actividades amparadas al BPS con posterioridad a la vigencia de la Ley.

²⁸¹ El Acto Institucional No. 9, de 23 de octubre de 1979, es una norma del periodo de facto, y al día de la fecha algunas de las normas contenidas en el, se encuentran vigentes.

En materia de pensiones la Ley Nº 16.713 se aplica a las pensiones causadas desde el 21 de setiembre de 1995. Las pensiones generadas con anterioridad a la mencionada fecha se rigen por el Acto Institucional No. 9.

Principales modificaciones a la Ley Nº 16.713

- Ley Nº 17.445: si afilado fallece sin haberse amparado a la jubilación, y sin dejar causantes de pensión, el capital acumulado en su cuenta de ahorro individual pasa a sus herederos.
- Ley Nº 18.395: flexibilización de las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios.
- Ley Nº 19.160: establece un régimen de jubilación parcial.
- Ley Nº 19.162: modificación del régimen de ahorro individual jubilatorio.
- Ley Nº 19.590: modificación del régimen jubilatorio previsto por la Ley Nº 16.713. Ley de los cincuentones.

Otras modificaciones:

- Ley Nº. 18.033: Computo ficto de tiempo como trabajado los periodos en que haya durado la detención, el exilio o la clandestinidad por motivos ideológicos, políticos o gremiales, si los mismos ocurrieron entre el 9 de febrero de 1973 y el 28 de febrero de 1985.
- Ley Nº 18.246: Ley de unión concubinaria.
- Ley Nº 18.310: Computo ficto de tiempo como trabajado el tiempo que duró la cesantía, para los trabajadores de frigoríficos cesados por motivos ideológicos, gremiales o por mera arbitrariedad.

Cajas Paraestatales

Las cajas Paraestatales son personas jurídicas de derecho público no estatal.
Se organizan en esquemas de capitalización colectiva parcial.

Caja Notarial de Seguridad Social.

Régimen vigente: Ley Nº 17. 437 con las modificaciones introducidas por la Ley Nº 19.826, de 26 de setiembre de 2019.

Ámbito de afiliación: Escribanos públicos que ejerzan la profesión. Los empleados de los escribanos y los cónyuges de escribano, que en forma personal y habitual colaboren con el escribano en sus tareas propias de la profesión. Personal de las asociaciones gremiales de afiliados que tengan personería jurídica. Empleados de la Caja Notarial de Seguridad Social. Los jubilados de la Caja Notarial de Seguridad Social.

Contingencias IVS Cubiertas²⁸²: prestaciones por jubilación y pensiones. Expensas Funerarias.

Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.

Régimen vigente: Ley Nº 17.738, de 7 de enero de 2004.

Ámbito de afiliación: quienes ejercen profesiones amparadas a la fecha de vigencia de la Ley Nº 17.738 o aquellas que el Directorio resuelva incorporar. Los funcionarios de la caja. Los profesionales tienen obligación de afiliarse a la caja.

Contingencias IVS Cubiertas: Jubilación y pensión. Subsidio por incapacidad. Subsidio para expensas funerarias.

Principales modificaciones:

- Ley Nº 17.993, de 23 de julio de 2006

²⁸² IVS refiere a invalidez, vejez y sobrevivencia. La Caja cubre otras contingencias en la vida activa de sus afiliados como ser el subsidio por maternidad.

- Ley Nº 19.245, de 25 de julio de 2014.

Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias.

Régimen vigente: Ley Nº 18.396, de 24 de octubre de 2008. Decreto Reglamentario Nº. 825/008, de 29 de diciembre de 2008.

Ámbito de Afiliación: Comprende a los Bancos privados y públicos; empresas de intermediación financiera autorizadas por el Poder Ejecutivo, Banco de Seguros del Estado, Compañías de Seguro, Bolsa de Valores, empresas administradoras de créditos y de préstamos. Cooperativas de ahorro y crédito, empresas de transporte de valores, entidades gremiales de patronos, trabajadores, jubilados y pensionistas de la actividad de intermediación financiera.

Contingencias IVS Cubiertas: jubilaciones y pensiones. Subsidio para expensas funerarias. Subsidio transitorio por incapacidad parcial.

Servicio de Retiro y Pensiones De las Fuerzas Armadas.

Régimen general vigente: Ley Nº 19.695, de 29 de octubre de 2018.

Ámbito de afiliación: Personal del Ministerio de Defensa Nacional perteneciente al Escalafón K, personal civil equiparado a militar. Personal militar en situación de retiro.

Contingencias Cubiertas: vejez, invalidez y sobrevivencia. El Servicio de Retiro y Pensiones Militares otorga prestaciones de retiros²⁸³, pensiones y Subsidio transitorio por incapacidad.

Sistema anterior:

- Decreto Ley Nº 14.157 Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Contenía normas sobre retiro del personal de las Fuerzas Armadas.
- Ley Nº 13.033, de 7 de diciembre de 1961. Establecía normas en materia de pensiones para el personal de las fuerzas armadas.
- Ley Nº 16.333, de diciembre de 1992.

Servicio de Retiro y Pensiones Policial.

Régimen vigente: Ley Nº 18.405, de 24 de octubre de 2008. Decreto Reglamentario Nº 343/011, de 28 de setiembre de 2011.

Ámbito de afiliación: comprende al personal policial comprendido en el escalafón policial del Ministerio del Interior, integrante del escalafón: ejecutivo, administrativo, técnico profesional, especializado y de servicio.

Contingencias cubiertas: Invalidez, vejez, y sobrevivencia. Las prestaciones de retiro, pensión y subsidio transitorio por incapacidad parcial las otorga el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales.

Otras normas

- Decreto Ley Nº 15.611: Permite la creación de Fondos Complementarios de Seguridad Social. Estos Fondos tienen como objetivo principal establecer regímenes complementarios del sistema de seguridad social, de adscripción voluntaria para la cobertura de las contingencias de Incapacidad, total o parcial, la vejez o muerte. Ley Nº 17.819 de 8 de setiembre de 2004. Regula la acumulación de servicios.
- Ley Nº 18.083, 27 de diciembre de 2006. Reforma tributaria.

²⁸³ La situación de pasividad del personal de las fuerzas armadas como del personal policial se denomina Retiro.

- Ley Nº 18.241, de 27 de diciembre de 2007. Subsidio para mayores de 65 que no acceden a pensión contributiva por vejez.
- Ley Nº 18.850, de 16 de diciembre de 2011. Pensión para hijos menores o mayores discapacitados totalmente de personas fallecidas como consecuencia de violencia doméstica.
- Ley Nº 19.039, de 28 de diciembre de 2012. Pensión para víctimas de delitos violentos.

Anexo VIII: Regulación y supervisión de la SS²⁸⁴

1. La necesidad de supervisión en la seguridad social

La seguridad social no escapa a la regla general del buen gobierno según la cual las organizaciones deben rendir cuentas. Como otras organizaciones del Estado, las administraciones de seguridad social públicas están normalmente sujetas a controles externos a la organización. Los proveedores privados de servicios de seguridad social, como las administradoras de fondos de pensiones y las aseguradoras, suelen estar fuertemente regulados y supervisados desde el Estado. Sin embargo, en Uruguay no existe un organismo que realice una supervisión integral de la seguridad social.

En sus directrices sobre buena gobernanza, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) recomienda que las instituciones de seguridad social estén supervisadas por un organismo de supervisión externo. Este organismo deberá realizar exámenes sistemáticos periódicos (ver especialmente las directrices 1 y 12).²⁸⁵

La AISS recomienda asimismo que las administraciones provean información “oportuna, fiable, pertinente, precisa y objetivamente comprobable”. La autoridad externa de supervisión deberá velar por el cumplimiento de este principio. En caso de que la información no esté disponible, la directriz 13 recomienda que el supervisor establezca un plazo límite para subsanar la omisión.

La directriz 41 indica que las autoridades nacionales deberán garantizar la realización periódica de evaluaciones actuariales, las que serán luego evaluadas por la autoridad de supervisión externa.

2. Organismos e instituciones vinculadas a la seguridad social en Uruguay

Los siguientes organismos e instituciones están directa o indirectamente involucrados en los servicios de seguridad social en Uruguay:

1. Prestadores de servicios
 - a. Banco de Previsión Social (BPS)
 - b. Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP): República AFAF, SURA, Integración y Unión Capital.
 - c. Banco de Seguros del Estado (BSE).
 - d. Servicio de retiros policiales.
 - e. Servicio de retiros de las FFAA.
 - f. Caja de jubilaciones y pensiones profesionales (CJPPU).
 - g. Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS).
 - h. Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB).
 - i. Sociedades Administradoras de Fondos Complementarios de Previsión Social.

²⁸⁴ Este documento fue elaborado por el Ec. Alvaro Forteza. El autor agradece la generosa colaboración mediante consultas y asesoramientos puntuales recibidos en el proceso de elaboración de este documento de Daniel García Zeballos, José Antonio Licandro, Miguel Pezzutti, Renan Rodríguez, Rodolfo Saldain y Adriana Scardino. Sin perjuicio de ello, asume plena y exclusiva responsabilidad por lo dicho en este documento.

²⁸⁵ AISS (2019), “Buena Gobernanza”, ISBN 978-92-843-3201-4. <https://ww1.issa.int/es/guidelines/gg>

2. Reguladores y supervisores

- a. Poder Ejecutivo (art. 197 y 198 de la Constitución y leyes que crean o regulan la actividad de sujetos públicos o privados en el sistema).
- b. Banco Central del Uruguay, superintendencia de servicios financieros (BCU).
- c. Tribunal de cuentas de la república (TCR).²⁸⁶
- d. Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social (MTSS), en ejercicio de competencias propias desconcentradas constitucional o legalmente.
- e. AIN en tareas de supervisión técnica de auditorías internas²⁸⁷

3. Regulación y supervisión

El cuadro 1 resume la información relevada respecto a la supervisión de los organismos con competencias previsionales en Uruguay.

²⁸⁶ TOCAF. Art. 177, Las personas públicas no estatales y los organismos privados que manejan fondos públicos o administran bienes del Estado, presentarán sus estados contables, con dictamen de auditoría externa, ante el Poder Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 159 del presente Texto Ordenado y por el artículo 100 de la Ley Nº 16.134, de 24 de setiembre de 1990, en la redacción dada por el artículo 720 de la Ley Nº 16.170, de 28 de diciembre de 1990. Autorízase al Poder Ejecutivo a exonerar del dictamen de auditoría externa citado precedentemente.

Presentarán una copia de dichos estados contables, dentro de los noventa días del cierre del ejercicio, ante la Auditoría Interna de la Nación. Esta Auditoría efectuará los controles sobre dichos estados en forma selectiva, de acuerdo a las conclusiones que se obtengan de la información proporcionada. Anualmente publicarán estados que reflejen su situación financiera, los cuales deberán estar visados por el Tribunal de Cuentas.

Con respecto a las Cajas Paraestatales de Seguridad Social, se mantendrá exclusivamente el régimen dispuesto por sus respectivas leyes orgánicas o, en su caso, por el artículo 100 de la Ley Nº 16.134, de 24 de setiembre de 1990, en la redacción dada por el artículo 720 de la Ley Nº 16.170, de 28 de diciembre de 1990, así como los regímenes de contralor vigentes a la fecha de sanción de esta ley en lo que refiere a sus estados contables.

²⁸⁷ TOCAF, Art. 106. Deberán crearse unidades de auditoría interna en los organismos de la Administración Central y las personas públicas no estatales, las que estarán sometidas a la superintendencia técnica de la Auditoría Interna de la Nación.

Las unidades de auditoría interna de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados comprendidos en los artículos 220 y 221 de la Constitución de la República, podrán adherirse voluntariamente a la superintendencia técnica de la Auditoría Interna de la Nación.

Cuadro 1: Supervisión de organismos previsionales

Organismo	Tipo de informe	Organismo supervisor	Periodicidad	Normas
BPS	Presupuesto, balance y memoria	TCR y Poder Ejecutivo (PE)	Anual	Constitución, art. 211 y 221. Ley N° 16.713, art. 82.
	Proyecciones actuariales	TCR	Indeterminada ^{d/}	TCR, ordenanza 82.
AFAP	Estados financieros	TCR y PE (AIN)	Anual	Presupuesto 2020: arts. 228, 689.
	Varios indicadores ^{a/}	BCU	Depende del indicador ^{b/}	Ley N° 16.713, capítulo VII. Ley N° 16.696 y modificativas. Circular 2360, del 5/11/20.
BSE	Estados contables. Reservas actuariales.	BCU	Anual ^{c/}	Ley N° 16.696 y modificativas. Recopilación de normas de seguros y reaseguros” del BCU.
Servicio policial	No disponible	No disponible	Indeterminada ^{d/}	Ley N° 19.315, art. 18. Decreto 153/016.
Servicio FFAA	Balance y memoria	“Poder Ejecutivo”	Anual	Ley N° 19.695, art. 78
Cajas paraestatales	Estados financieros	TCR y PE (AIN)	Anual	Presupuesto 2020: arts. 228, 689.
	Proyecciones actuariales	TCR	Cada 5 años	TCR, ordenanza 82. Leyes orgánicas: 18.396 (Caja Bancaria, art. 21), 17.738 (CJPPU, art 24) y 17.437 (Caja Notarial, art 27).
Fondos complementarios	Proyecciones actuariales	MTSS y BPS	Anual	Decreto Ley N° 15.611, art.14. Decreto 305/89 art. 26, 28 y 29. Instructivos de la Asesoría Económica y Actuarial del BPS. ²⁸⁸

a/ Composición de los fondos, fondo de fluctuación de rentabilidad y reservas especiales, comisiones, rentabilidad, contratación del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, etc.

b/ La valuación de los fondos se realiza diariamente. Mensualmente se recoge la información sobre rentabilidad, comisiones, monto de la reserva especial, traspasos y estados contables mensuales.

Trimestralmente presentarán la información requerida para la memoria trimestral. Semestralmente se deberán enviar los estados de cuenta a los afiliados. Anualmente deberá presentar un informe de gobierno corporativo, transferencias de saldos de cuentas a las aseguradoras, desafiliaciones, revocaciones de opción por el art. 8, balances e informes auditados externamente, presupuesto. Cada tres años presentará evaluación auditada externamente del sistema de gestión de riesgos.

c/ “El responsable de la función actuarial elevará un informe anual” (Circular 2362/2020). Estados contables anuales (libro VI de la recopilación de normas). Como en el caso de la supervisión de AFAP, el BCU requiere a las aseguradoras otra información con frecuencia distinta a la anual.

d/ Las normas no se pronuncian respecto a la frecuencia con que deberán realizarse las proyecciones.

Fuentes: elaboración propia en base a las normas citadas en la última columna del cuadro.

²⁸⁸ BPS, Asesoría Económica y Actuarial (sf1): “Fondos Complementarios de Seguridad Social. Criterios para la elaboración de los estudios de Factibilidad Financiera”. BPS, Asesoría Económica y Actuarial (sf2): “Actualización anual de fondos complementarios. Instructivo.”

1. **BPS.** Debe presentar informes contables y actuariales según los criterios fijados en la ordenanza 82 del Tribunal de Cuentas (TCR).²⁸⁹ El propio TCR evalúa los informes. Los balances se presentan con periodicidad anual (artículos 211 y 221 de la constitución y artículo 82 de la Ley N° 16.713), pero no se encontraron normas que fijen una periodicidad mínima para las proyecciones actuariales.
2. **AFAPS.** Las AFAPS son controladas básicamente por el BCU, pero también hay o se están previendo controles por el PE y el TCR.
 - a. El BCU recibió el mandato legal (Ley N° 16.713) de controlar:
 - i. El registro de AFAPS.
 - ii. Las afiliaciones.
 - iii. La composición de los portafolios.
 - iv. El fondo de fluctuación de rentabilidad y las reservas especiales.
 - v. El régimen de comisiones.
 - vi. La rentabilidad de los fondos y el cumplimiento de los requisitos de rentabilidad mínima (art. 117).
 - vii. La contratación del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento.

El decreto reglamentario le encomendó al BCU calcular las tablas de mortalidad a ser utilizadas en el régimen de ahorro individual (Decreto N° 125/996 y 221/017).²⁹⁰

En cumplimiento del mandato legal, el BCU ha emitido una serie de circulares relativas a la regulación y supervisión de las AFAP que conforman un detallado y exigente sistema de supervisión.²⁹¹
 - b. Adicionalmente, a partir de la aprobación de la ley de presupuesto 2020, las AFAPS podrían tener que presentar anualmente sus estados financieros al PE (a través de la auditoría interna de la nación) y al TCR.²⁹²
3. **BSE.** El BCU, a través de la superintendencia de servicios financieros, regula y supervisa la actividad de las compañías aseguradoras. Las empresas que proveen las rentas vitalicias y el seguro colectivo de invalidez y fallecimiento del régimen de ahorro individual quedan cubiertas por esta supervisión.

²⁸⁹ La Asesoría General en Seguridad Social del BPS usa además estándares actuariales internacionales de la AISS-OIT y de la Asociación Internacional de Actuarios (<https://www1.issa.int/es/guidelines/act/174271>, <https://www.actuaries.org/iaa/IAA/Publications/ISAPs/IAA/Publications/05ISAPs.aspx?hkey=334b21a7-a3ac-4e0e-8294-3cbc755ab14a>).

²⁹⁰ No existe una norma única que establezca tablas de mortalidad para todos los subsistemas de la seguridad social.

²⁹¹ La circular N° 2360/2020 contiene la última recopilación de normas de regulación de AFAP del BCU.

²⁹² Ley de presupuesto 2020, art 228: “- Las personas públicas no estatales, los organismos privados que manejan fondos públicos o administran bienes del Estado, (...) presentarán sus estados financieros (...) ante el Poder Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas...(…) Dentro de los 90 (noventa) días posteriores al cierre de cada ejercicio, los sujetos referidos precedentemente presentarán ante la Auditoría Interna de la Nación, una copia de los estados financieros con dictamen de auditoría externa.” A su vez, el TCR entiende que “para determinar cuáles fondos deben considerarse públicos, este Tribunal atiende al origen y destino de los mismos, entendiendo que están constituidos por el dinero o valores realizables que provienen del Estado o se perciben como consecuencia del poder coactivo de éste (caso de los tributos percibidos directamente por el ente no estatal) y que están destinados al cumplimiento de servicios públicos o a actividades de interés público;”. Si bien no están mencionadas a texto expreso, podría entenderse que estas disposiciones alcanzan a las AFAP.

El BCU ha emitido un número importante de normas de supervisión que se actualiza permanentemente.²⁹³ Como surge de la recopilación de normas de seguros y reaseguros del BCU, la supervisión cubre múltiples dimensiones de la actividad del sector:

- Libro I. Autorización y registro de compañías de seguros.
- Libro II. Estabilidad y solvencia.
- Libro III. Protección contra actividades ilícitas.
- Libro IV. Protección al usuario de servicios financieros.
- Libro V. Transparencia y conductas de mercado.
- Libro VI. Información y documentación.
- Libro VII. Régimen sancionatorio y procesal.

4. **Servicio de retiros policial.** En 2015, la Ley N° 19.315 crea la Dirección Nacional de Asuntos Sociales (artículo 18).²⁹⁴ Es una unidad ejecutora del Ministerio del Interior y sus cometidos son la organización y gestión de la salud y de la asistencia y seguridad social. No se encontraron normas relativas a la regulación y supervisión de este servicio.
5. **Servicio de retiros de las FFAA.** De acuerdo a la Ley N° 19.695 de 2019, “El Ministerio de Defensa Nacional deberá remitir al Poder Ejecutivo, dentro de los primeros noventa días de cada año, una memoria completa e ilustrativa de la situación del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, acompañada de los estados, balances y datos complementarios pertinentes.” El Servicio de Retiros y Pensiones de las FFAA (SRPFFAA) presenta rendiciones de cuentas mensuales a la Contaduría General de la Nación. Asimismo, los presupuestos mensuales de pasividades a cargo de rentas generales son auditados por el Tribunal de Cuentas. La información financiera resumida es elevada y revisada por OPP y la Asesoría Macroeconómica del MEF en oportunidad de tramitar la Asistencia Financiera anual.
6. **Cajas paraestatales.** Deben presentar sus estados financieros al PE (AIN) y al TCR anualmente.²⁹⁵ Asimismo, deberán realizar estudios financieros y actuariales según las siguientes directivas:
 1. Periodicidad:
 - a. Las cajas paraestatales deben hacer estudios actuariales cada cinco años (leyes orgánicas de las cajas paraestatales).
 - b. Ese plazo podrá ser menor si (i) las autoridades de las cajas lo consideran necesario, o (ii) el poder ejecutivo lo requiere.
 2. Presentación: Los informes actuariales serán presentados al Poder Ejecutivo (leyes orgánicas de las cajas paraestatales).
 3. Supervisión: El tribunal de cuentas de la república (TCR) fija los criterios de los informes financieros y actuariales (ordenanza 82). Organismos con competencias en la supervisión:

²⁹³ La última actualización es la circular 2.362 del 12 de noviembre de 2020. Para un panorama completo de las disposiciones ver la “Recopilación de normas de seguros y reaseguros” del BCU (<https://www.bcu.gub.uy/Acerca-de-BCU/Normativa/Documents/Reordenamiento%20de%20la%20Recopilaci%C3%B3n/Seguros/RNSR.pdf>).

²⁹⁴ Esta dirección tuvo un antecedente directo con la creación en 1975 de la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial. Antes de 1975, las pasividades policiales eran cubiertas por el BPS.

²⁹⁵ Ley de presupuesto 2020, art 228: “Las Cajas Paraestatales de Seguridad Social, quedan comprendidas en el régimen de contralor de la Auditoría Interna de la Nación.”

- a. El Poder Ejecutivo “comunicará a la caja las consideraciones que le merezca” el estudio de la situación actuarial y financiera remitido por la misma (leyes orgánicas de las cajas paraestatales).
 - b. TCR (ordenanza 82).
7. **Fondos complementarios.** El decreto 305/89 art. 26 establece que “La constitución, organización y funcionamiento de estas sociedades, serán fiscalizados por el Banco de Previsión Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.” (ver además arts. 28 y 29 del mismo Decreto y el decreto Ley Nº 15.611 art. 14).

La Asesoría General en Seguridad Social del BPS ha elaborado directivas que, entre otras cosas incluyen lo siguiente:²⁹⁶

1. Los fondos complementarios deberán presentar proyecciones actuariales anualmente.
2. Se requiere la viabilidad financiera en proyecciones a 20 y 10 años, con y sin reposición de activos, respectivamente. En caso de incumplimiento, el BPS devuelve la proyección con indicaciones para su corrección.

Al MTSS corresponde fiscalizar el funcionamiento de estas asociaciones. En relación a los actos de gestión podrá actuar de oficio o a petición de los afiliados, adoptando las medidas correctivas pertinentes. No existe evidencia de que se controle el cumplimiento de los límites de inversión y gastos de gestión previstos en la normativa.

4. Algunos desafíos para el sistema de regulación y supervisión en Uruguay

La operación del sistema de seguridad social en Uruguay ha tenido muchos aciertos, pero también algunas fallas llamativas. Entre otras, pueden mencionarse las siguientes:

1. El BPS ha presentado públicamente proyecciones actuariales con base en 2013 y 2018. Las proyecciones base 2018 se hicieron públicas en el sitio web de la institución en enero de 2020. Entre tanto, el resultado financiero de la institución se deterioró y se alejó considerablemente de las proyecciones existentes.
2. El BPS sigue incumpliendo con la obligación de notificar a los trabajadores la historia laboral, de acuerdo a lo que establece la ley (Leyes Nº 16.190 y 16.713).
3. Los servicios de retiros policial y militar carecen de proyecciones actuariales sistemáticas.
4. Algunos servicios previsionales escasamente capitalizados atienden a colectivos pequeños con elevado riesgo no diversificable.
5. El BSE es actualmente el único proveedor de rentas vitalicias en el país y sus autoridades han manifestado que es una cartera fuertemente deficitaria.

La breve reseña de normas realizada en la sección anterior y las carencias mencionadas en esta sugieren que hay oportunidades de mejora del actual sistema de regulación y supervisión de la seguridad social en Uruguay. Entre otras, convendría considerar las siguientes opciones:

²⁹⁶ Ver BPS: “Criterios para la elaboración de estudios de factibilidad financiera para fondos complementarios de seguridad social”.

1. Creación de una superintendencia de Seguridad Social que, respetando el texto y sentido del art. 195 de la Constitución de la República, tenga competencia sobre todo el sistema y pueda realizar una supervisión integral del mismo. No deberían dejarse de considerar las posibilidades que otorgan los arts. 197 y 198 para el BPS y el BSE, así como la posibilidad de que legalmente se instrumenten controles similares a nivel de otros agentes en el sistema (arts. 85 y 7 de la Constitución de la República). Actualmente, la regulación y supervisión está dispersa. Conviven en el sistema de seguridad social de Uruguay prestadores que están sometidos a una muy estricta supervisión por parte del BCU con prestadores escasamente controlados.
2. Fortalecimiento y jerarquización del análisis actuarial. La regulación y supervisión se ha orientado en forma predominante al análisis de contabilidad (balances, memoria y estados financieros), descuidando la perspectiva actuarial que es esencial y distintiva de los sistemas previsionales. Algunos organismos de supervisión y prestadores de servicios previsionales carecen de equipos actuariales.
3. Establecimiento de la obligatoriedad de realizar proyecciones actuariales con una periodicidad mínima. Las normas existentes que prevén la realización obligatoria de proyecciones actuariales están dispersas y no alcanzan a todo el sistema:
 - a. La ordenanza 82 del TCR mandata (i) al BPS y (ii) a las cajas paraestatales a realizar proyecciones actuariales en notas a los estados contables (numeral 2.6) y sólo en el caso de las cajas paraestatales se fija en las leyes orgánicas correspondientes la periodicidad de los informes.
 - b. El Decreto Nº 305/89 establece que el BPS supervisará a los fondos complementarios. El BPS ha fijado pautas para la supervisión, incluyendo la obligatoriedad de presentar proyecciones anuales.
 - c. No se encontraron normas que obliguen a los servicios de retiros policial y de las FFAA a presentar proyecciones actuariales.
 - d. Las normas de regulación y supervisión de seguros del BCU exigen a las aseguradoras la presentación de informes actuariales anualmente. Estas disposiciones alcanzan al BSE.²⁹⁷
4. Elaboración de pautas para la realización de las proyecciones actuariales. Actualmente, varios prestadores de servicios de seguridad social no reciben pautas claras para la elaboración de las proyecciones por parte de una autoridad supervisora competente.
 - a. Algunos prestadores no reciben ninguna pauta y otros reciben pautas que requieren revisión. El TCR, en su ordenanza 82, establece criterios muy generales para la elaboración de proyecciones actuariales del BPS y de las cajas paraestatales. La ausencia de directivas precisas ha llevado, por ejemplo, a que la CJPPU utilice para sus propias proyecciones actuariales pautas elaboradas por el BPS para la supervisión de los fondos complementarios.²⁹⁸ Parece conveniente revisar algunas de las pautas para las proyecciones actuariales. A modo de ejemplo, cabe mencionar que la ordenanza 82 del TCR pide que las proyecciones actuariales

²⁹⁷ Cabe consignar que no corresponde en el caso de las AFAP realizar proyecciones actuariales en la medida en que su actividad se limita a la administración de fondos y no alcanza a la fase de pago de las prestaciones.

²⁹⁸ El informe de viabilidad actuarial de 2019 de la CJPPU dice: “A los efectos de analizar la viabilidad actuarial de la Caja, se utilizará el criterio que ha aplicado el IESTA en informes anteriores y que deriva del aplicado por la Asesoría Económica y Actuarial del Banco de Previsión Social para determinar la viabilidad de los Fondos Complementarios –sistema de capitalización colectiva–, según lo establecido en el Decreto Nº305/989 de 28/06/198962.” (CJPPU: Informe de viabilidad actuarial ejercicio 2019. Año base 2018.”

tengan un horizonte mínimo de sólo 25 años. Del mismo modo, las normas de viabilidad financiera para los fondos complementarios (y adoptadas de motu proprio por la CJPPU) exigen que el nivel del fondo complementario sea positivo en horizontes de 20 y 10 años, con y sin reposición de bajas, respectivamente. Sería conveniente evaluar si esos horizontes son suficientes.

- b. No hay normas que regulen ni autoridad que supervise la construcción de tablas de mortalidad, con la excepción de las tablas a ser utilizadas por las aseguradoras. No se encontraron metodologías para el cálculo de tablas de mortalidad, beneficiarios de pensión de sobrevivencia y riesgos de invalidez que hayan sido aprobadas por una autoridad central.
5. Las proyecciones actuariales deberán ser verificables por terceros. La información que se brinda actualmente no permite reproducir fácilmente los cálculos. Debería evaluarse la posibilidad de tender a un esquema de “código abierto”, respetando la confidencialidad de la información cuando corresponda. De esta manera, el país podrá moverse en la dirección de tener una información de seguridad social “objetivamente comprobable”, como recomienda la AISS en su documento sobre buena gobernanza.
 6. La supervisión no deberá limitarse a lo financiero y actuarial, sino que deberá controlar también la calidad de los servicios a la población. Actualmente, la supervisión, cuando existe, suele limitarse a lo contable y, en menor medida, a lo actuarial. En la mayor parte del sistema, no se identificó una supervisión sistemática de la calidad de los servicios prestados: calidad del servicio a los beneficiarios (en mostrador y online), tiempos de espera de los beneficiarios para acceder a los beneficios, certificaciones médicas, notificación de historia laboral, etc.²⁹⁹

²⁹⁹ El BCU es una excepción también en esta materia, ya que cuenta con una supervisión de la calidad de los servicios prestados por las AFAP (ver cuadro 1).

Anexo IX: Seguridad social y perspectiva de género³⁰⁰

El empoderamiento económico de las mujeres no solo contribuye a su desarrollo personal, sino también a la erradicación de la pobreza, y al desarrollo económico. Una mayor equidad de género impacta directamente en el desarrollo económico al aumentar la dotación de capital humano de los países, a través incrementos en los niveles de educación y de participación laboral de las mujeres. Pero, además, existen efectos indirectos ya que, a mayores ingresos y niveles educativos de las mujeres, mejores son los niveles de educación y salud de sus hijos, generando así un círculo virtuoso de crecimiento³⁰¹. La posibilidad de obtener ingresos propios, tanto a lo largo de la vida adulta como en la vejez, es uno de los factores fundamentales en la concreción de este objetivo, por lo que incluir la perspectiva de género es clave en el diagnóstico de la seguridad social.

El acceso a las jubilaciones, su monto, y en general, los niveles de protección social a los que accede la población adulta mayor son un reflejo de lo que sucede en el mercado de trabajo. Por otra parte, al momento del retiro, el diseño de los sistemas de seguridad social puede acentuar o mitigar las desigualdades existentes en la etapa activa. Estos aspectos son analizados a continuación.

1. Algunos determinantes con origen en el mercado de trabajo

Las diferentes trayectorias laborales de hombres y mujeres tienen consecuencias en término de cobertura y suficiencia de las pensiones contributivas. En este sentido, las barreras a la participación en el mercado laboral que enfrentan las mujeres y las características de los empleos a los que acceden, condicionan sus niveles de protección económica en la vejez. Entre las razones que cita la literatura para las diferencias de género en lo que respecta a la participación en el mercado de trabajo, se destacan^{302 303}:

- (i) la mayor participación de las mujeres en actividades domésticas y de cuidados no remuneradas, que limita su participación en el mercado de trabajo remunerado, impone interrupciones en su carrera laboral, y las obliga a establecerse en trabajos de baja carga horaria y mayores niveles de flexibilidad, generalmente atados a menores ingresos (ver Anexo 9);
- (ii) ciertas diferencias culturales o genéticas, que determinarían que las mujeres sean menos competitivas y tengan menor capacidad de negociación que los hombres y, por lo tanto, accedan a trabajos peores pagos; y
- (iii) prácticas de discriminación en el mercado laboral, que hacen que las mujeres accedan a trabajos de menores niveles de remuneración, a igualdad de condiciones con los hombres (como educación, experiencia)³⁰⁴.

³⁰⁰ Documento elaborado para la CESS por la Ec. Natalia Aranco.

³⁰¹ United Nations Development Program (2018). *Gender equality as an accelerator for achieving the Sustainable Development Goals*. UNDP, New York.

³⁰² ONU Mujeres (2018). *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*. México.

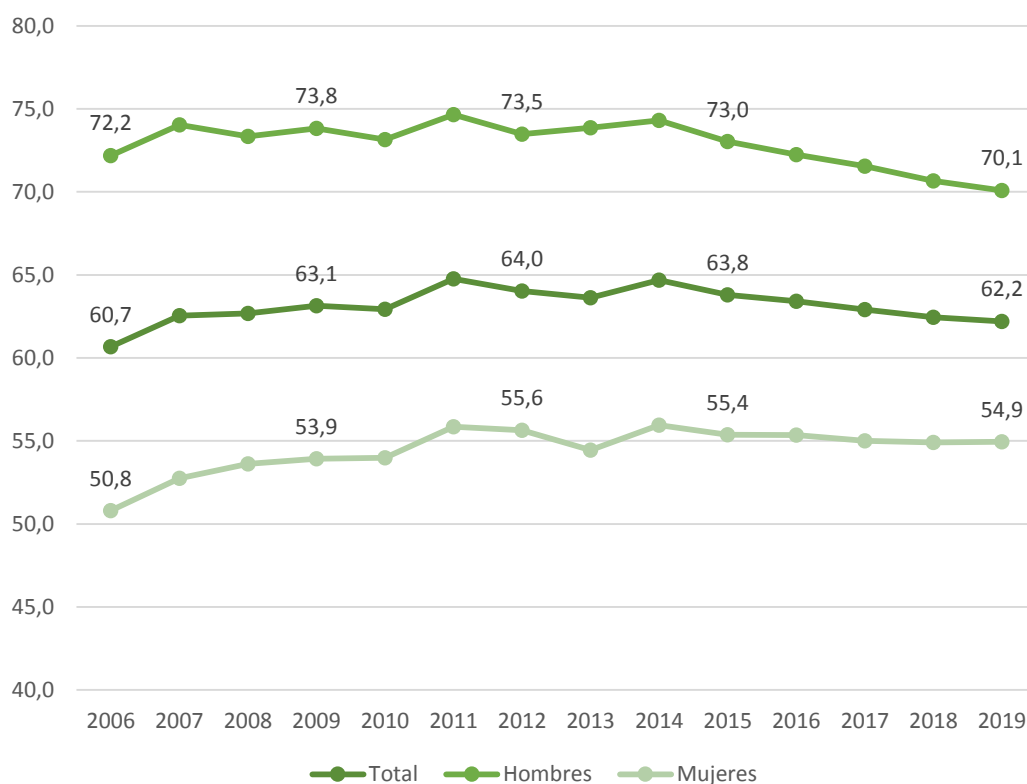
³⁰³ CEPAL y ONU Mujeres (2020). *Brechas de género en los ingresos laborales en Uruguay*. Montevideo, Uruguay.

³⁰⁴ Otras posibles explicaciones que se esgrimen a nivel internacional, como la posibilidad de que las mujeres sean menos productivas que los hombres, no aplicarían en Uruguay, dado los mayores niveles educativos promedio de las mujeres con respecto a los hombres en el país, como se verá más adelante en el documento.

Estos factores determinan que las mujeres no solamente presenten una menor tasa de participación en el mercado laboral, sino que, cuando participan, lo hagan por menos horas y en empleos peor remunerados, dando lugar a lo que se conoce como una segregación en el mercado laboral, donde las mujeres tienden a concentrarse en empleos de menor calidad³⁰⁵.

El análisis del mercado laboral uruguayo muestra que, a pesar de que haber registrado un aumento de 20 puntos porcentuales durante los últimos 35 años, la tasa de actividad femenina sigue estando 15 puntos porcentuales por debajo de la de los hombres (Ver Gráfico 1). Cabe destacar que, acompañando las tendencias internacionales, las estimaciones de la Secretaría Técnica proyectan que la brecha de género en la participación laboral continúe cerrándose y se ubique en un 10% en el año 2100³⁰⁶.

Gráfico 1 – Tasas de actividad por sexo (%), total del país



Fuente: elaboración propia en base a datos de INE (2019).

La tasa de participación laboral femenina es más bajas entre quienes tienen pareja, tienen hijos pequeños que no concurren a un centro educativo, tienen bajo nivel educativo, y no tienen servicio doméstico contratado³⁰⁷. Interesantemente, estos mismos factores inciden positivamente en la

³⁰⁵ CEPAL y ONU Mujeres (2020). *Op. Cit.*

³⁰⁶ Mascari, P. (2020). "Proyección de la población económicamente activa a 2100". CESS, Nota Técnica N.3. Disponible en: https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-12/Nota%20Te%CC%81cnica%20N%C2%BA3_0.pdf

³⁰⁷ Espino, A. y Salvador, S. (2018). "Las claves para el empoderamiento económico de las mujeres en Uruguay". IDRC – CIEDUR.

inserción laboral de los hombres. Esto podría estar reflejando una persistencia de valores tradicionales en cuanto a la división sexual del trabajo entre estas poblaciones, pero también el menor costo de oportunidad que enfrentan las mujeres de menor nivel educativo al quedarse en casa (ante la alternativa de salir al mercado laboral), y el mayor peso de las responsabilidades de cuidados que recae sobre las mujeres (en particular de niños chicos)³⁰⁸.

Con respecto al último punto, hay evidencia de una “penalización por maternidad” en el mercado laboral uruguayo. La participación de las mujeres en el mercado formal de trabajo cae 30% en el corto plazo y 60% en el largo plazo (a los 10 años), luego del nacimiento del primer hijo, efecto que es aún más pronunciado en los quintiles más bajos de ingresos³⁰⁹. La penalización es considerablemente mayor a la registrada en otros países, aunque debe tenerse en cuenta que parte de este efecto puede deberse al pasaje de algunas mujeres desde el sector formal al informal.

Aún en aquellos casos en que las mujeres sí deciden participar en el mercado de trabajo, lo hacen, en promedio, por menos horas: mientras que casi un 40% de las mujeres asalariadas en el sector privado formal trabajan 20 horas semanales o menos, solo el 14% de los hombres tiene una carga horaria semanal tan baja³¹⁰.

Atado al punto anterior, se destaca el aumento en la importancia del trabajo independiente como fuente de empleo femenino en los últimos años. Si bien todavía la relación laboral predominante es la de dependencia (ya sea en el sector público o privado), desde 2004, el número de mujeres que se desempeña de forma independiente aumentó casi 80% (en el caso de los hombres, el aumento fue de 51%). En 2019, el 40% de las mujeres trabajadoras se desempeñaba en empleos fuera de la relación de dependencia³¹¹. Esto puede ser una forma de insertarse en el mercado de trabajo de manera más flexible, estrategia que permite acomodar las distintas responsabilidades entre trabajo remunerado y no remunerado. Sin embargo, este tipo de empleo por lo general supone mayores niveles de inestabilidad laboral y de informalidad. En 2018, por ejemplo, los niveles de informalidad entre los trabajadores no dependientes alcanzaban el 58%, más del doble que el 25% estimado a nivel nacional³¹².

La decisión de insertarse o no en el mercado laboral y la forma de hacerlo, tiene su correlato directo en los niveles de ingresos de las mujeres a lo largo de su vida. Un informe reciente de la CEPAL y Naciones Unidas concluye que la brecha de ingresos laborales entre hombres y mujeres sigue siendo importante en Uruguay, a pesar de los avances ocurridos durante los últimos 30 años³¹³. Mientras que, en 1990, el ingreso laboral promedio mensual de las mujeres era 45% menor al de sus contrapartes masculinos, en 2018 la diferencia se acortó a 25%. La “penalización por maternidad” mencionada más arriba, no solo afecta la participación, sino también los ingresos: las mujeres que han sido madres ven reducidos sus ingresos incluso diez años después de nacido el primer hijo (lo que se conoce como penalización por maternidad). En efecto, para las madres, el

³⁰⁸ Espino, A. y Salvador, S. (2018). *Op. Cit.*

³⁰⁹ Querejeta, M. (2020). “Impacto de la maternidad en la trayectoria laboral de las mujeres. Evidencia para Uruguay”. Documentos de Trabajo. dECON, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica.

³¹⁰ Banco de Previsión Social (2020a). “Acciones con perspectivas de género en la seguridad social. Actualización 2019”. *Asesoría General en Seguridad Social*, BPS.

³¹¹ Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020a). *Op. Cit.*

³¹² CINVE (2019). “Informalidad de trabajadores no dependientes y normativa reciente para su reducción en Uruguay.” *Observatorio de Seguridad Social*. Informe N. 6.

³¹³ CEPAL y ONU Mujeres (2020). *Op. Cit.*

salario mensual de las trabajadoras dependientes a los 10 años del nacimiento del primer hijo es 42% menor al de sus contrapartes sin hijos³¹⁴.

Si bien la diferencia en los ingresos percibidos está, en parte, explicada porque las mujeres trabajan menos horas al mes, la brecha de género también persiste – aunque menor – cuando se comparan los ingresos por hora: en 1990, la diferencia en el ingreso por hora entre hombres y mujeres era de 26% mientras que en 2018 alcanzaba el 6%. Los menores niveles de remuneración horaria indican, por un lado, una segregación en el mercado de trabajo, donde las mujeres se concentran en empleos de bajos niveles de remuneración, un resultado confirmado por varios estudios³¹⁵.

Por otro, son un indicio de la existencia de prácticas de discriminación en el mercado laboral uruguayo. En este sentido, interesante notar que, si bien la brecha es más grande entre quienes tienen menores niveles de educación (y por consecuencia, menores ingresos), los retornos educativos son inferiores en el caso de las mujeres que de los hombres. En otras palabras, para iguales niveles de educación, edad, y región del país, las mujeres ganan un 19% menos que los hombres³¹⁶. Si bien se nota una caída en las prácticas de discriminación a lo largo del tiempo, la misma sigue siendo significativa, máxime si se consideran que han sido las mujeres quienes más han mejorado su nivel educativo en los últimos años³¹⁷.

También controlando por las características observables mencionadas (educación, experiencia, y región), la reducción en la brecha de ingresos laborales ha sido más pronunciada en aquellos sectores más vulnerables, donde se pasa de una diferencia entre hombres y mujeres de 50% en 1990 al 30% en 2018 en los ingresos laborales totales. Algunos autores atribuyen este resultado a la reinstauración de la negociación colectiva en el país y a las políticas de aumentos de salario mínimo que impactan claramente en los sectores más pobres de la población³¹⁸.

Por último, cabe destacar que la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres es más amplia entre los trabajadores del sector informal que entre quienes se desempeñan en el sector formal. Además, el sector informal es el único donde la brecha se ha venido incrementando a lo largo del tiempo. A pesar de que el proceso de formalización que ha tenido lugar en el mercado laboral uruguayo durante los últimos años ha sido más pronunciado entre las mujeres que entre los hombres (ver Tabla 1), esta diferencia de ingresos creciente las coloca en una situación especialmente vulnerable, al sumarse a los bajos ingresos, la falta de protección de la seguridad social³¹⁹.

³¹⁴ Querejeta, M. (2020).

³¹⁵ Ver CEPAL y ONU Mujeres (2020). *Op. Cit.* para una discusión.

³¹⁶ CEPAL y ONU Mujeres (2020). *Op. Cit.*

³¹⁷ Agregar REF

³¹⁸ CEPAL y ONU Mujeres (2020). *Op. Cit.*

³¹⁹ CEPAL y ONU Mujeres (2020). *Op. Cit.*

Tabla 1 – Puestos cotizantes por sexo, promedios anuales (2004 – 2018)

	Puestos cotizantes		Variación respecto a 2004	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2004	505,990	414,998		
2005	547,364	442,204	8.2%	6.6%
2006	589,808	468,883	16.6%	13.0%
2007	624,701	496,468	23.5%	19.6%
2008	662,395	528,585	30.9%	27.4%
2009	670,194	550,910	32.5%	32.8%
2010	702,250	583,744	38.8%	40.7%
2011	735,112	611,992	45.3%	47.5%
2012	763,997	642,587	51.0%	54.8%
2013	779,839	666,023	54.1%	60.5%
2014	780,794	679,708	54.3%	63.8%
2015	766,246	686,037	51.4%	65.3%
2016	750,858	686,149	48.4%	65.3%
2017	740,519	686,766	46.4%	65.5%
2018	734,156	688,647	45.1%	65.9%

Fuente: Cuadro 1, Santos, S. y Echeverrigaray, A. (2019). “Empoderamiento de la mujer: políticas públicas y seguridad social”. *Asesoría General en Seguridad Social*, BPS.

2. Consecuencias para la protección social en la vejez

La disparidad de ingresos entre hombres y mujeres, sumado a la menor participación de las mujeres en el mercado laboral³²⁰, tiene consecuencias en lo que respecta a la seguridad social en la vejez, ya que impacta, por un lado, en una menor probabilidad de acceder a una pensión contributiva y, por otro, en niveles de beneficios más bajos.

En efecto, diversas estimaciones de la densidad de cotización en Uruguay (definida como la proporción de tiempo en la que un trabajador aporta a la seguridad social durante determinado período) muestran valores menores para las mujeres en comparación con los hombres. Dos estudios recientes, uno de CINVE³²¹ y otro realizado por la Secretaría Técnica de la CESS³²², ubican la densidad promedio de las trabajadoras aportantes a BPS en 55% y 63%, respectivamente. Para

³²⁰ Al respecto, debe aclararse que las estimaciones de las brechas de ingresos entre hombres y mujeres podrían estar subestimadas, debido a que solamente consideran a aquellas mujeres que efectivamente deciden participar en el mercado de trabajo y que son, probablemente, las que tienen mayores ingresos potenciales (algo que se conoce como “sesgo de selección”).

³²¹ Zunino, G., Caporale, F., Pereira, M. y Soto, A. (2020). “Densidad de cotizaciones, historias laborales y rendimientos jubilatorios en el sistema de seguridad social de Uruguay”. Observatorio de Seguridad Social, CINVE.

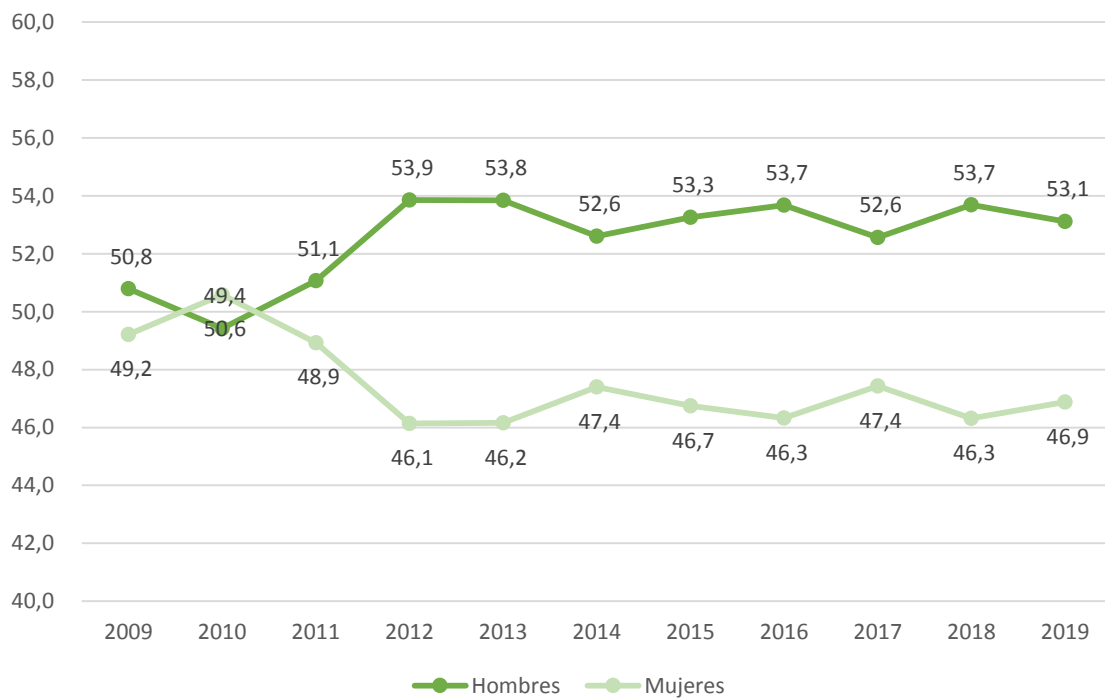
³²² Bene, N. (2020). “Densidad de cotización al BPS”. Nota Técnica Nº 5. CESS.

los hombres, estas cifras son de 59% y 69%. La brecha también se verifica en las cajas paraestatales, particularmente en la Caja Bancaria y en la Caja de Profesionales (no se encuentran diferencias significativas por sexo en la Caja Notarial)³²³.

Bajo el supuesto de que se consideraran solamente los años registrados en la historia laboral para la configuración de causal jubilatoria, esto estaría indicando una desventaja relativa de las mujeres en lo que refiere a las probabilidades de acumular los años de servicios requeridos. En el caso uruguayo, esta afirmación se relativiza debido, no solo a la compensación por maternidad establecida en la Ley Nº 18.395 (ver próxima sección), sino también a la existencia de otros mecanismos probatorios no formales para la acreditación de años de servicios, como la prueba testimonial, cuya utilización sigue vigente.

Analizando los datos de altas jubilatorias de BPS, se observa que alrededor del 47% de las altas por causal vejez son otorgadas a mujeres (ver Gráfico 2). En el caso de las altas por invalidez y edad avanzada, el patrón no es tan claro, e incluso en algunos años las altas femeninas son mayoría³²⁴.

Gráfico 2 – Altas jubilatorias causal vejez (%), BPS



Fuente: elaboración propia en base a datos de BPS (2020).

Cabe destacar que, aunque representen un porcentaje relativamente menor del flujo de altas otorgadas, cuando se considera el stock de prestaciones vigentes, las mujeres siempre superan a los hombres: en 2019, representaban el 55% de las prestaciones otorgadas causal común, invalidez, y edad avanzada, y el 54% de las altas por causal común³²⁵. Esto se debe, en parte, a la mayor

³²³ Zunino, G., Caporale, F., Pereira, M. y Soto, A. (2020). *Op. Cit.*

³²⁴ Datos del BPS (2020).

³²⁵ Cálculos propios con base en datos del BPS (2020).

esperanza de vida de las mujeres, que genera una concentración femenina en los tramos de edades más altos (lo que se conoce como *feminización de la vejez*), pero también a la posibilidad de jubilarse más tempranamente (a los 55 años) en el caso de las mujeres comprendidas en el régimen del llamado acto institucional N. 9 y en el período de transición previsto en la Ley N° 16.713.

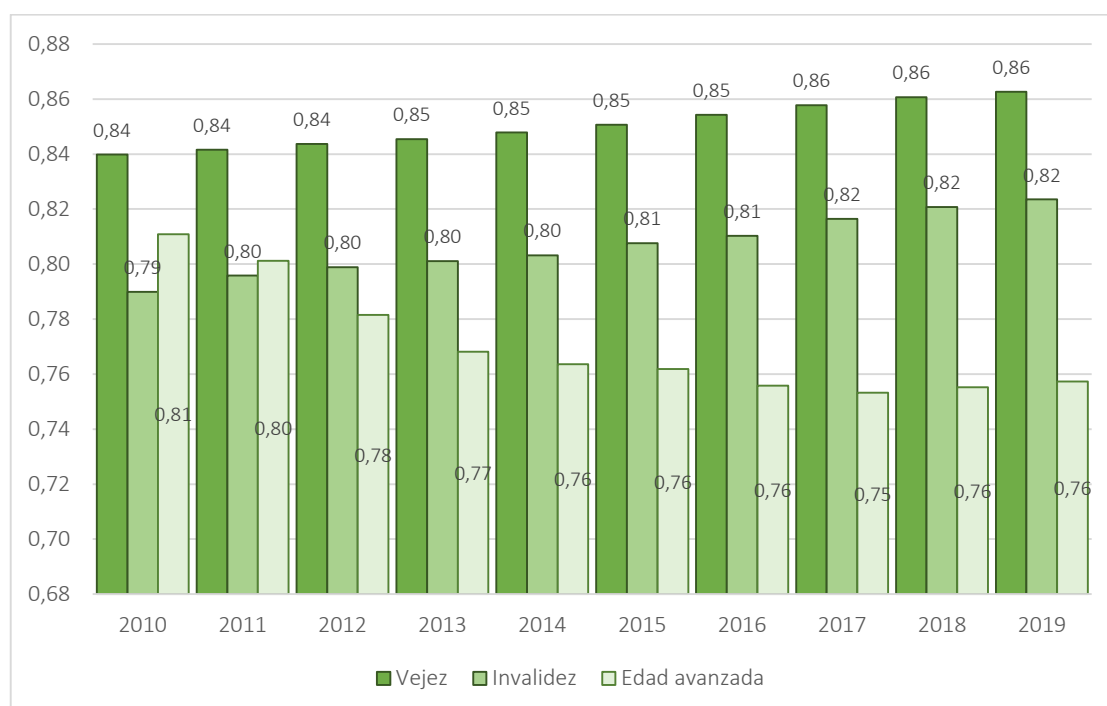
Relacionado a lo anterior, el hecho de que, a medida que la población envejece, aumente el número de mujeres en relación a los hombres, hace que, a pesar de que no existan diferencias muy significativas en el porcentaje de altas otorgadas, sí existan diferencias en cuanto al porcentaje de la población cubierta. En tal sentido, si bien es cierto que Uruguay tiene una cobertura de la seguridad social casi universal de la población adulta mayor, al analizar la cobertura de prestaciones contributivas, sin considerar las pensiones de sobrevivencia, la brecha de género es considerable: los datos de BPS para 2019 muestran que, mientras que un 83% de los hombres mayores de 65 años reciben una prestación por vejez, invalidez, o edad avanzada, solo el 70% de las mujeres lo hacen. Las diferencias residen principalmente en la cobertura por causal común, con cifras de 61% y 49% para hombres y mujeres, respectivamente; las prestaciones por invalidez y edad avanzada cubren al 7% y al 14% de los mayores de 65 años cada una, sin diferencias significativas entre sexos³²⁶.

La brecha de género también se hace evidente cuando se analizan los valores de las prestaciones otorgadas, reflejo directo de las desigualdades existentes en los ingresos laborales. En el caso de la causal vejez, el valor de las jubilaciones otorgadas a las mujeres ronda el 85% de las otorgadas a los hombres; las diferencias son mayores en el caso de las causales invalidez y edad avanzada (ver Gráfico 3). La brecha de ingresos también se refleja en una mayor concentración de mujeres (57%) entre los beneficiarios de jubilaciones mínimas³²⁷.

³²⁶ Cálculos propios con base en datos del BPS (2020)

³²⁷ Santos, S. y Echeverrigaray, A. (2019). "Empoderamiento de la mujer: políticas públicas y seguridad social". *Asesoría General en Seguridad Social*, BPS.

Gráfico 3 – Monto promedio de pasividades por causal, ratio entre mujeres y hombres, BPS



Fuente: elaboración propia en base a datos de BPS (2020).

En definitiva, las diferentes trayectorias laborales de hombres y mujeres generan una brecha de género en los ingresos, no solo entre la población en edad de trabajar, sino también entre las personas mayores, al impactar el tipo y el monto de las prestaciones previsionales que reciben.

3. Políticas tendientes a cerrar la brecha de género en jubilaciones y pensiones

Además de políticas específicas con foco en la no-discriminación en el mercado de trabajo, existen políticas en el ámbito de la seguridad social que buscan mitigar los efectos que tienen en la seguridad económica en la vejez las aun persistentes brechas laborales entre hombres y mujeres.

La ley de flexibilización de 2008 (ver Anexo 4) que, entre otras cosas, bajó los años requeridos para configurar jubilación por causal común y edad avanzada, benefició particularmente a las mujeres, al ser ellas quienes cuentan con menos años de servicio promedio, para cualquier edad. Los datos muestran que, en efecto, la participación de mujeres en el total de jubilados por causal común amparados por dicha ley fue de 54,7% en 2019³²⁸.

Además, la ley referida incorporó un beneficio específico para las mujeres que les permite computar un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o adoptado, hasta un máximo de 5 años³²⁹. Alrededor del 60% de las mujeres retiradas entre 2009 y 2015 utilizaron este beneficio, computando en promedio 2,7 años adicionales de cotizaciones por esta vía³³⁰. En 2019, el 68% del total de las jubilaciones femeninas (considerando las causales de vejez, invalidez, y edad avanzada), usaron el

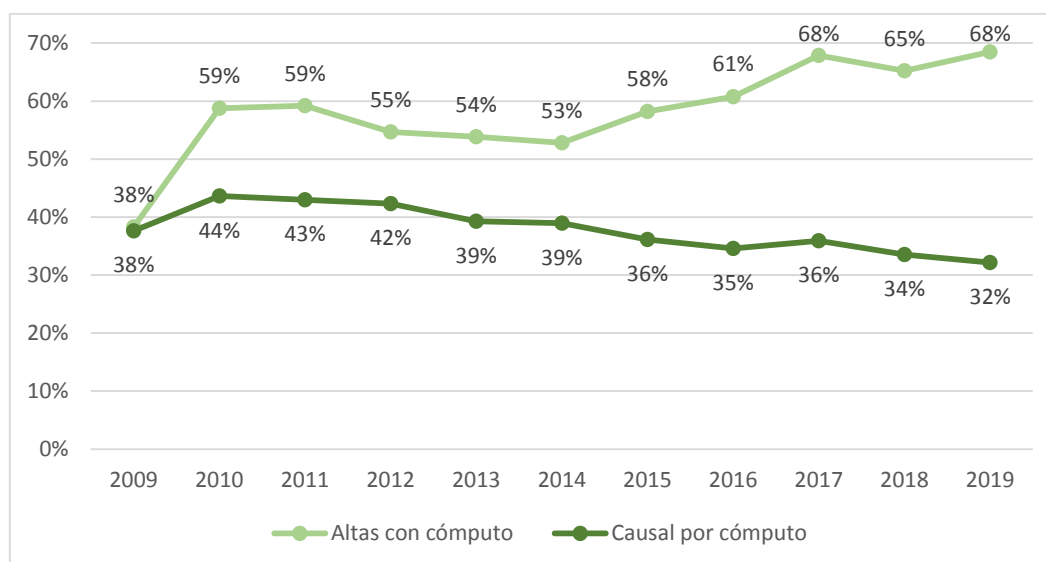
³²⁸ Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020a). *Op. Cit*

³²⁹ Ley 18.305, art. 14

³³⁰ Amarante, V. y Tenembaun, V. (2018). "Caregiver pension credits for women: Recent experience in Uruguay". *Social Policy Administration* 52(6).

beneficio. En casi la tercera parte de los casos, el uso del beneficio fue determinante en la obtención de causal (ver Gráfico 4), principalmente entre los estratos socioeconómicos más vulnerables³³¹. En los estratos socioeconómicos más elevados, la aplicación del cómputo por hijo impacta en el monto de la jubilación, pero no en la probabilidad de generar causal jubilatoria³³².

Gráfico 4 – Aplicación del cómputo por hijo en altas y obtención de causal



Fuente: elaboración propia en base a datos de BPS (2020).

A lo anterior debe sumarse los efectos de la ley de trabajo doméstico de 2006³³³, que impactó en la formalización de este sector de actividad, predominantemente femenino, con un incremento en los puestos cotizantes de 76% y una disminución del sub-registro de 73% entre 2006 a 2018³³⁴. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística, el sector agrupa el 13% del total de empleados, siendo de ellos 99% mujeres. La incidencia de la pobreza en los hogares en los que vive al menos una trabajadora doméstica pasó de 29,5% en 2006 a 9,4% en 2018. Aunque la caída es importante, los niveles de pobreza en estos hogares todavía superan a los registrados para el total de la población (5,3%)³³⁵.

La creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) es un esfuerzo en la misma dirección, ya que apunta a la formalización de quienes trabajan en el sector, mayoritariamente mujeres, aunque no existen evaluaciones cuantitativas de estos impactos. Como aproximación, los puestos cotizantes en el sector de trabajo doméstico remunerado (donde más de un tercio se dedican a tareas de cuidados) aumentaron un 7% de 2015 a 2018 (ver Anexo X)³³⁶.

³³¹ Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020a). *Op. Cit.*

³³² Amarante, V. y Tenembaun, V. (2018). *Op. Cit.*

³³³ Ley 18.065

³³⁴ Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020b). "Trabajo doméstico remunerado en Uruguay. Actualización 2019."

³³⁵ Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020b). *Op. Cit.*

³³⁶ Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020). "Trabajo doméstico remunerado en Uruguay. Actualización 2019."

Además, al liberar tiempo a las mujeres, en teoría, uno de los efectos de la política de cuidados es el de aumentar sus perspectivas laborales, al permitirles, por un lado, permanecer más tiempo en el sistema educativo y, por otro, acceder a empleos de mayor calidad. Nuevamente, si bien al momento no existen estudios que permitan cuantificar estos efectos, los bajos niveles de cobertura del sistema hacen pensar que los mismos no serían demasiado significativos. De hecho, una evaluación cualitativa del servicio de asistentes personales permite inferir que las características del beneficio lo asemejan más a un servicio de *respiro* para las cuidadoras que a una solución definitiva a las responsabilidades de cuidados asumidas por las mujeres. Este tema se analiza en mayor detalle en el Anexo 10.

La evidencia indica que otras políticas de seguridad social, que tuvieron tanto a hombres como mujeres dentro de su población objetivo, han tenido un impacto relativamente mayor en estas últimas, por ser ellas las que mayor hacen uso de los instrumentos respectivos. Es el caso de los incrementos de las jubilaciones mínimas, discutida en la sección anterior, y la ley de monotributo³³⁷. Con respecto a este último punto, el régimen de monotributo, unifica los aportes de BPS y DGI para ciertas actividades empresariales de reducida dimensión económica³³⁸, favoreciendo su formalización. Las empresas alcanzadas por la reglamentación concentran, en su mayoría, mujeres³³⁹.

Desde 2018, la obligación de utilizar tablas unisex en el cálculo de las rentas vitalicias otorgadas por el Banco de Seguros del Estado a quienes acceden a una jubilación por el pilar de ahorro individual, también apunta a disminuir las diferencias en el cálculo de las jubilaciones entre hombres y mujeres, dada la mayor esperanza de vida promedio de las mujeres³⁴⁰.

Por último, un aspecto que debe tenerse en cuenta al analizar las brechas de género en lo que hace a los ingresos en la vejez, es el acceso a las pensiones de sobrevivencia. En particular, las diferencias en las condiciones de acceso para hombres y mujeres determinan que la gran mayoría de quienes reciben esta prestación sean mujeres (92% en 2019). Esta prestación, sus objetivos, características, así como las tendencias que se verifican en el plano internacional, se analiza en detalle en la Nota Técnica N° 12 de la CESS³⁴¹.

Como resultado de la aplicación de estas políticas, pero también de los movimientos ocurridos en los mercados laborales y en la sociedad en su conjunto tendientes a igualar cada vez más el rol de hombres y mujeres dentro y fuera de la familia, las brechas de género en el acceso a la seguridad social se han venido cerrando durante los últimos años. De todas formas, y como se concluye del análisis presentado, aún quedan desafíos importantes, sobre todo cuando se consideran los montos de las prestaciones percibidas y, por lo tanto, la autonomía de ingresos en la vejez.

³³⁷ Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020a). *Op. Cit.*

³³⁸ Ver <https://www.bps.gub.uy/bps/file/4918/1/folletomonotributo.pdf>

³³⁹ Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020a). *Op. Cit.*

³⁴⁰ Santos, S. y Echeverrigaray, A. (2019). "Empoderamiento de la mujer: políticas públicas y seguridad social". *Asesoría General en Seguridad Social*, BPS.

³⁴¹ Cancio, A. "Pensiones de Sobrevivencia". CESS, Nota Técnica pendiente de publicación.

Anexo X - Cuidados³⁴²

El tema de los cuidados es uno de los grandes desafíos del envejecimiento. A medida que la población envejece, hay más personas que necesitan apoyo con la realización de las actividades de la vida diaria (comer, bañarse, vestirse, etc.). A las necesidades crecientes de cuidados de los adultos mayores se suman las necesidades de cuidados de los niños pequeños, cuyo número, si bien decreciente, sigue siendo relevante, y las de las personas con discapacidad (de todas las edades). En un contexto de disminución del tamaño de las familias y aumento de la participación laboral de las mujeres (quienes tradicionalmente han asumido la responsabilidad de los cuidados familiares), se genera una brecha entre oferta y demanda de cuidados que hay que atender.

Pero, además, las necesidades de cuidados – y la eventual forma en que las mismas se resuelven – tienen impactos directos sobre el sistema previsional. En primer lugar, una de las maneras de aliviar la carga en el sistema de pensiones es aumentar el número de contribuyentes, en particular, de las mujeres. Si bien la oferta laboral femenina ha aumentado en las últimas décadas, las brechas de género aún persisten y son explicadas, en gran medida, por una división desigual de las responsabilidades de cuidados, que recaen desproporcionadamente sobre las mujeres (ver Anexo 9). Un sistema de cuidados que ofrezca servicios de calidad, accesibles para quienes lo necesiten, permitiría una mayor participación laboral femenina, repercutiendo en el sistema previsional por la vía de mayores cotizaciones (además de repercutir positivamente sobre la igualdad de género, fuera y dentro de las familias).

En segundo lugar, la regularización y formalización de los servicios de cuidados, no solo genera un aumento adicional en el número de cotizantes, sino que impacta directamente en la calidad del empleo, en un sector predominantemente femenino. Por último, para los adultos mayores, el gasto en cuidados puede representar una proporción significativa de su ingreso, por lo que la cobertura de las necesidades de atención de largo plazo tiene un impacto directo en la evaluación del monto de las jubilaciones y pensiones.

Apuntaladas por la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), en Uruguay se han puesto en marcha un conjunto de políticas e iniciativas tendientes a fomentar la corresponsabilidad de los cuidados, y revalorizar y profesionalizar las tareas de cuidados. El SNIC que busca garantizar el acceso a los servicios de atención a quienes lo necesiten, pero como se evidencia más adelante sus niveles de cobertura aún están lejos de lo originalmente planeado. En lo que sigue, se analiza en mayor profundidad estos desafíos y las respuestas del país para enfrentarlos.

1. Demanda de cuidados

Se identifican tres poblaciones demandantes de cuidados: los niños, las personas con discapacidad, y las personas mayores dependientes. A medida que la población de un país envejece, aumenta la importancia de este último grupo, al tiempo que se atenúan las necesidades de cuidados derivadas de los niños pequeños³⁴³.

³⁴² Documento elaborado para la CESS por la Ec. Natalia Aranco.

³⁴³ En principio, se asume que el porcentaje de la población con discapacidad no varía con la estructura de Edades de la población.

Los datos de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) de 2013³⁴⁴ muestran que el 13% de la población de más de 65 años tiene cierto grado de dependencia funcional, entendida esta como la dificultad para la realización de las actividades de la vida diaria. Esta proporción llega a 24% entre los mayores de 80 (15.1% hombres y 28% mujeres). Para cualquier grupo de edad, los niveles de dependencia funcional son mayores entre las mujeres que entre los hombres y en los estratos socioeconómicos más vulnerables. Además, se estima que cerca de 2 % de las personas entre 4 y 64 años se encuentra en situación de dependencia debido a una discapacidad³⁴⁵.

El *indicador de dependencia de cuidados* mide la relación entre los potenciales demandantes de cuidados (niños y ancianos) y los potenciales cuidadores, por lo que es una aproximación a las necesidades de cuidados de una población. Se define como la relación entre los menores de 12 años y los mayores de 75, por un lado, y la población de 15 a 74 años, por otro^{346,347}.

En Uruguay, en 2020, este ratio es de 30 personas demandantes de cuidados cada 100 potenciales cuidadores. El indicador muestra una leve caída desde 1996, que se caracteriza, además, por un cambio notorio en su estructura, donde disminuyen las necesidades de cuidados provenientes de los niños y aumentan aquellas provenientes de los adultos mayores (ver Gráfico 5). Los cambios demográficos proyectados acentuarán esta tendencia, por lo que es esperable que las necesidades de atención a la dependencia de los adultos mayores sean cada vez más importantes.

Esto sin duda impone presiones sobre la oferta de cuidados, que debe adaptarse para enfrentar una nueva estructura de demanda, pero sin descuidar la oferta dirigida a resolver los cuidados más tradicionales impuestos por los niños, máxime si se tiene en cuenta que 60% de los niños menores de 3 años se concentran en los hogares pertenecientes a los primeros dos quintiles de ingresos³⁴⁸.

³⁴⁴ Se debe notar que, si bien se cuenta con una segunda edición de la encuesta, realizada en 2015, distintas fuentes institucionales han confirmado que, debido a cambios en el formulario, los datos relativos a la dependencia funcional de los adultos mayores no cuentan con el grado de confiabilidad adecuados. De todas formas, es de suponer que no se hayan verificado cambios significativos en las tasas de dependencia en un plazo tan corto.

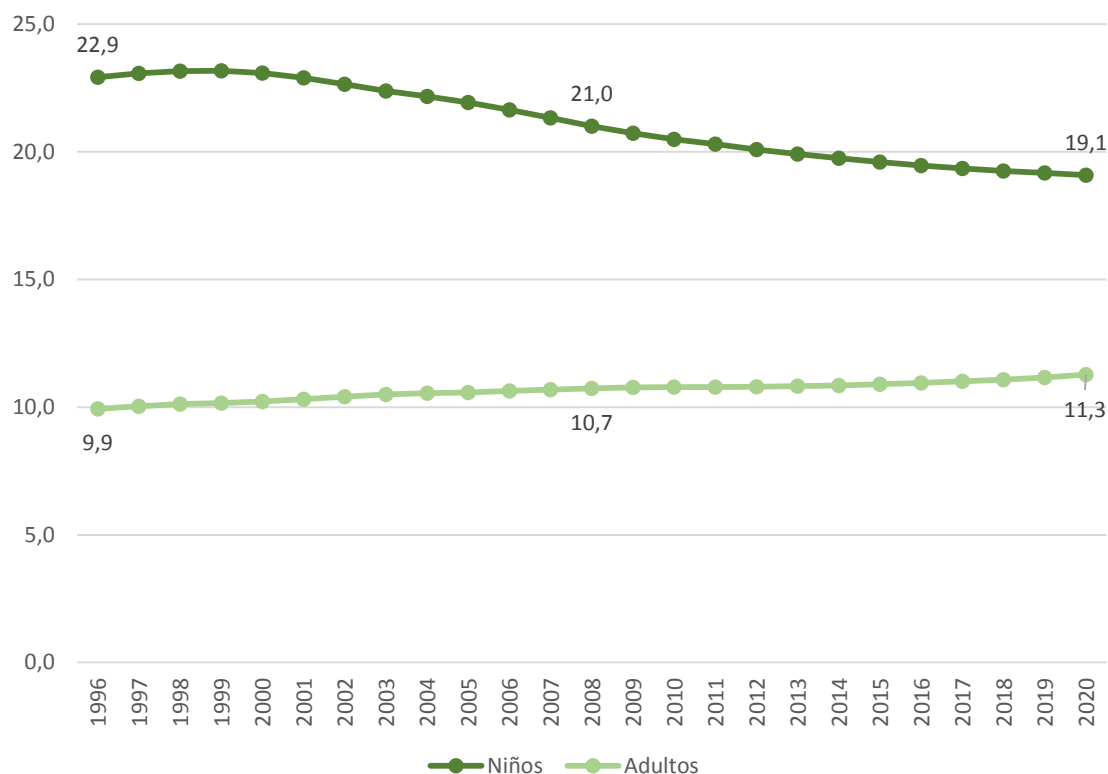
³⁴⁵ SNIC (2020). *La construcción del cuarto pilar de protección social en Uruguay. Balance y desafíos 2015-2020*. Memoria quinquenal. Sistema de Cuidados.

³⁴⁶ Para el cálculo del numerador (demandantes de cuidado), se asigna un ponderador que varía según el grupo de edad, en función a la intensidad del cuidado que necesitan las personas en cada rango etario. Se asume que las personas entre 12 y 14 no demandan ni brindan cuidados.

³⁴⁷ Budlender, D. (2008). *The statistical evidence on care and non-care work across six countries*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

³⁴⁸ SNIC (2020). *Op. Cit.*

Gráfico 5 – Índice de dependencia de cuidados desagregado: demanda de cuidados de niños y adultos mayores (*100).



Fuente: elaboración propia con base en datos de población del Instituto Nacional de Estadística.

2. Oferta de cuidados no remunerados

Las responsabilidades de cuidados, tanto de niños como de adultos, son mayoritariamente resueltas dentro de la familia de manera no remunerada, y recaen principalmente sobre las mujeres. La mayor participación de las mujeres en actividades no remuneradas de apoyo doméstico y cuidados a niños, personas con discapacidad, y ancianos están bien documentadas, tanto a nivel internacional como nacional.

En Uruguay, los últimos datos al respecto fueron recabados por la Encuesta de Uso de Tiempo (EUT) de 2013. Según sus resultados, las mujeres dedican el 65% de su tiempo al trabajo no remunerado, más que el doble que los hombres (que dedican el 32%)³⁴⁹.

La diferencia se agudiza en los estratos de menores ingresos³⁵⁰, probablemente debido a una mayor prevalencia de representaciones culturales tradicionales en cuanto a la división sexual del trabajo, que es reforzada por el menor costo de oportunidad que enfrentan las mujeres en los sectores más pobres al dejar de participar en el mercado laboral. Un estudio reciente concluye que las mujeres que viven en pareja, con hijos menores que no concurren a una institución educativa, y que no

³⁴⁹ Batthyány, K., Genta, N. y Perrota, V. (2015). “Las desigualdades de género en el trabajo no remunerado”. En Batthyány, K. (ed.). *Los tiempos del bienestar social: género, trabajo no remunerado y cuidados en el Uruguay*.

³⁵⁰ Batthyány, K., Genta, N. y Perrota, V. (2015). *Op. Cit.*

cuentan con ayuda remunerada para las tareas del hogar, tienen menos probabilidades de participar en el mercado laboral³⁵¹.

Estos resultados confirman los resultados arrojados por la EUT (2013), donde se encontró que un 80% de las mujeres que viven en hogares con niños de 0 a 12 años dedican su tiempo a actividades de cuidados, con un promedio de horas semanales dedicadas a estas tareas de 22 horas. En el caso de los hombres, el 58% declara dedicarse al cuidado de los niños, con una dedicación semanal de 15 horas en promedio. Las brechas de género son aún mayores en el caso del cuidado de personas con discapacidad. En el caso de los hogares donde viven adultos mayores de 65 años, el 56% de las mujeres dicen dedicar tiempo a su cuidado, en comparación con el 34% de los hombres; contrario a lo esperado, sin embargo, los hombres reportan un mayor número de horas semanales al cuidado de esta población: 23 horas en comparación con las 19 horas reportadas por las mujeres³⁵².

Esta sobrecarga de trabajo no remunerado entre las mujeres afecta su decisión de participación en el mercado laboral, la cantidad de horas que le dedican al trabajo remunerado, así como la calidad del empleo al que acceden, con claros impactos en la tasa de participación y el nivel de remuneración^{353,354}. Las mujeres que han sido madres ven reducidos sus ingresos incluso diez años después de nacido el primer hijo (lo que se conoce como penalización por maternidad). En Uruguay la penalización de largo plazo de la maternidad sobre el salario total sería de entre un 32% y 42% y estaría explicada tanto por menores niveles de empleo como por una reducción del salario por hora (ver Anexo IX)³⁵⁵. No existen para Uruguay estudios que estimen el impacto de los cuidados de personas mayores en la oferta laboral de las personas que cuidan, pero la evidencia internacional indica que los efectos pueden llegar a ser significativos, incluso en países desarrollados³⁵⁶.

La afirmación toma aún más relevancia si se considera que la participación de las mujeres en actividades no remuneradas es más intensa en aquellas edades que se podrían considerar más productivas. Entre los 30 y los 59 años, un 95,5% de las mujeres dicen dedicar tiempo a tareas domésticas no remuneradas, con una dedicación horaria promedio de 42 horas semanales; entre los hombres del mismo grupo etario, un 81,5% participa en tareas no remuneradas, con un total de 33 horas semanales en promedio³⁵⁷. Las brechas de género también son considerables (aunque algo menores) entre los 18 y 29 años.

Además de los impactos en la carrera laboral, las responsabilidades de cuidados tienen consecuencias en el estado de salud física y emocional de los cuidadores, en particular cuando se trata de cuidados a personas con dependencia funcional o discapacidad³⁵⁸.

³⁵¹ Espino, A. y Salvador, S. (2018). "Las claves para el empoderamiento económico de las mujeres en Uruguay". IDRC – CIEDUR.

³⁵² Batthyány, K., Genta, N. y Perrota, V. (2015). *Op. Cit.*

³⁵³ Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020). "Acciones con perspectiva de género en la Seguridad Social. Actualización 2019". *Comentarios de Seguridad Social* Nº 67.

³⁵⁴ ONU Mujeres (2018). *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*. México.

³⁵⁵ Querejeta, M. (2020). "Impacto de la maternidad en la trayectoria laboral de las mujeres. Evidencia para Uruguay". Documentos de Trabajo. dECON, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica.

³⁵⁶ BID (2020). "Servicios de apoyo personal para personas con dependencia funcional: Antecedentes, características y resultados". Nota Técnica IDB-TN-1884. Banco Interamericano de Desarrollo.

³⁵⁷ Batthyány, K., Genta, N. y Perrota, V. (2015). *Op. Cit.*

³⁵⁸ Brimblecombe, N., Fernandez, J. L., Knapp, M., Rehill, A., y Wittenberg, R. (2018). "Review of the international evidence on support for unpaid carers". *Journal of Long-Term Care* (September): 25-40.

3. Políticas públicas de cuidados en Uruguay: aplicación e impactos

En Uruguay, el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) se puso en funcionamiento a fines del año 2015, con la finalidad de *“garantizar el derecho de las personas en situación de dependencia a recibir cuidados en condiciones de calidad e igualdad, promoviendo el desarrollo de la autonomía, la atención y asistencia a las personas en situación de dependencia, así como el desarrollo infantil, en el marco de un modelo de corresponsabilidad entre familias, Estado, mercado y comunidad, así como entre varones y mujeres”*³⁵⁹.

El sistema se plantea cuatro poblaciones objetivo: los niños menores de 12 años, las personas con discapacidad, los adultos mayores en situación de dependencia, y los cuidadores. Si bien en un principio el sistema se concibió como un sistema universal, debido a razones presupuestales, se establecieron restricciones a la cobertura con base en la edad y el grado de dependencia de las personas. En el caso de los niños, la focalización se realiza en la primera infancia, mientras en el caso de los adultos con dependencia, el sistema cubre a las personas menores de 30 años y mayores de 80 en situación de dependencia severa, y a las personas mayores de 65 años en situación de dependencia leve y moderada³⁶⁰. En el caso de los cuidadores, se apuntó a la formación y formalización de los cuidadores. El abanico de servicios ofrecido y las condiciones para el acceso se describe a continuación.

Servicios ofrecidos por el SNIC y condiciones de acceso

En el caso de la primera infancia, se apunta a brindar centros de educación y cuidados a los niños de hasta 3 años, a través de:

- (i) Ampliación de los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF). Existentes desde 1988, los CAIF son centros socioeducativos que atienden niños de hasta 3 años, mediante la alianza entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, priorizando situaciones de pobreza y vulnerabilidad.
- (ii) La oferta de servicios de cuidados brindados por un cuidador autorizado, en su propia casa o en espacios comunitarios - denominados Casas Comunitarias de Cuidados – para niños de entre 45 días y dos años, para quienes vivan en territorios con insuficiencia de servicios públicos (o donde estos últimos no sean compatibles con las necesidades de trabajo o estudio del cuidador referente).
- (iii) Espacios de cuidados y educación para hijos de estudiantes de hasta 5 años, cerca de centros de enseñanza media y que funcionen en horario nocturno.
- (iv) La implementación de Centros de Educación y Cuidados en acuerdo con Sindicatos y/o Empresas (SIEMPRE), que buscan conciliar la inserción laboral de los padres con las responsabilidades de cuidados; atienden niños de hasta 12 años y están abiertos hasta 12 horas por día.

³⁵⁹ SNIC (2015). “Plan Nacional de Cuidados: 2016-2020”, p. 11.

³⁶⁰ Los niveles de dependencia se definen en base a la aplicación de un baremo. Se plantean tres grados de dependencia: 1) dependencia severa: corresponde a aquellas personas que necesitan de una tercera persona para realizar las actividades básicas, o que tienen comprometidas algunas funciones mentales básicas, como reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar tareas sencillas; 2) dependencia moderada: personas con necesidad de ayuda de terceros para salir del hogar, realizar tareas domésticas, o con dificultades moderadas en el área de autocuidados; 3) dependencia leve: personas que necesitan ayuda de terceros para realizar determinadas actividades y que se podrían beneficiar de las prestaciones del SNIC, en función de la frecuencia y la intensidad de la ayuda que necesiten.

(v) El otorgamiento de Becas de Inclusión Socioeducativas, a través de las cuales aquellos niños de hasta dos años que participan en programas de proximidad puedan asistir a jardines privados en aquellas localidades donde la oferta pública sea insuficiente.

(vi) Además, se amplió el régimen de licencias por parentales: en el sector privado, se aumentó de 12 a 14 semanas en el caso de las madres (13 semanas en el sector público), y desde 3 hasta un máximo de 13 días en el caso de los padres (hasta 10 días corridos en el sector público). Además, se aprobó el subsidio por medio horario para cuidados, desde el fin de la licencia maternal hasta los 6 meses del nacimiento (9 meses en el caso del sector público); el mismo puede ser utilizado indistinta y alternadamente por el padre o la madre.

Para las personas adultas con dependencia y personas con discapacidad se ofrecen las siguientes prestaciones:

(i) Subsidio para la contratación de un asistente personal a domicilio para la ayuda con la realización de actividades de la vida diaria, para personas menores de 30 años o de 80 años o más, con niveles de dependencia severa. El beneficio consiste en la ayuda a domicilio de un asistente, formado y acreditado por el sistema, por 80 horas mensuales. El porcentaje del subsidio depende del nivel de ingresos del núcleo familiar. Cuando el ingreso per cápita del núcleo familiar es igual o menor a 3 BPC corresponde 100% del subsidio, de 3 a 6 BPC corresponde el 67% del subsidio, de 6 a 11 BPC corresponde al 33% del subsidio, y cuando el ingreso del grupo familiar es mayor a 11 BPC per cápita, no corresponde subsidio^{361 362}.

(ii) Creación de una oferta de centros de día gratuita, para personas de 65 años o más, con dependencia leve o moderada, en los cuales se brindan cuidados integrales que apuntan a promover la autonomía personal y retrasar (o, idealmente, evitar) la institucionalización.

(iii) Subsidio para la contratación de un servicio de teleasistencia a domicilio, pensado para personas de 70 años o más, con niveles de dependencia leve o moderada. El porcentaje del subsidio depende del nivel de ingresos del núcleo familiar y sigue las mismas reglas que en el caso de los asistentes personales.

La creación del SNIC logró poner el tema de los cuidados en la agenda pública y posicionó a Uruguay como líder de la región en el tema, al ser el primer país que instauró un sistema integral a nivel nacional³⁶³. Sin embargo, en los hechos, los niveles de cobertura han estado lejos de las metas planteadas, sobre todo en lo que tiene que ver con los adultos con dependencia. En este sentido, el documento de creación del Sistema proyectaba que, hacia 2020, se habría logrado la universalización de la oferta de educación inicial para los niños de 3 años, aumentaría la cobertura en centros infantiles para niños de 2 años por encima del 50%, y se brindaría atención al 60% de la población con dependencia severa³⁶⁴.

Los últimos datos publicados muestran que la cobertura pública de servicios de cuidados para la primera infancia aumentó de 33% en 2014 a 43% en 2019. En el caso de la población con

³⁶¹ El subsidio se fija de acuerdo con la denominada Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), una unidad de medida que toma en cuenta el salario mínimo nacional, el índice medio de variación de los salarios, y el índice de precios al consumo. Su valor a febrero de 2021 era de \$U 4.870 (fuente: <https://www.bps.gub.uy/bps/valores.jsp?contentid=5478>).

³⁶² Decreto 117/016, Ministerio de Desarrollo Social, <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/61859/1/16.04.25---decreto-117.016---ap.pdf>

³⁶³ BID (2019). “Envejecimiento y atención a la dependencia en Uruguay”. Nota Técnica IDB-TN-1615. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Protección Social y Salud.

³⁶⁴ SNIC (2015). *Op. Cit.*

dependencia funcional, a fines de 2019, 5.791 personas hacían uso del servicio de asistente personal, 1.371 hacían uso del servicio de teleasistencia y 185 asistían a centros de día³⁶⁵. Salvo para el caso del servicio de asistentes personales entre los menores de 30, la gran mayoría de los usuarios son mujeres.

En base a esta información, se estima que aproximadamente el 5.7% de los mayores de 65 años y el 10% de los mayores de 80 años con algún grado de dependencia reciben algún servicio por parte del sistema (asistentes personales, centros de día, o teleasistencia)³⁶⁶. Salvo que disminuyan las tasas de dependencia, las presiones demográficas harán que el número de personas mayores que requiera servicios de cuidados aumente en el futuro cercano, por lo que los bajos niveles de cobertura representan un desafío. Lo anterior se vuelve aún más relevante si se considera la gran proporción de personas mayores que viven solas: el 31% de los mayores de 65 a 79 años y el 42.3% de los mayores de 80³⁶⁷.

Al respecto debe recalcarse que comprar estos servicios en el mercado privado puede representar una parte importante de los ingresos de los adultos mayores, sobre todo si hablamos de cuidados de calidad. De hecho, los datos para 2013 muestran que, entre los adultos mayores dependientes, alrededor de un 40% no contaba con la ayuda que necesitaba para la realización de las actividades diarias³⁶⁸. En más de la mitad de los casos, la falta de ayuda se debía a razones económicas. Es de suponer que estos valores hayan mejorado, pero solo levemente, desde la puesta en marcha del SNIC, dados los niveles de cobertura registrados.

Si bien el sistema se financia, en teoría, en parte con base en rentas generales y en parte con copagos de los usuarios, este último componente es casi inexistente, dado que la inmensa mayoría de los beneficiarios (98% en 2018) reciben 67% o más de subsidio. En este sentido, uno de los datos que llama la atención es la cantidad de personas que, aun teniendo aprobado el beneficio, deciden no hacer uso efectivo del servicio, situación que se verifica sobre todo entre aquellos que recibirían bajos niveles de subsidio³⁶⁹.

La otra población beneficiaria de la implementación del SNIC es la de los cuidadores, tanto remunerados como no remunerados. En el caso de los cuidadores remunerados, uno de los objetivos explícitos del sistema es la revalorización y la profesionalización de la tarea de cuidados, a través de la formalización, la mejora en las condiciones de empleo, y la formación.

Hacia fines de 2019, había 6.500 personas inscriptas como asistentes personales en el BPS, de los cuales casi la mitad contaba con la habilitación definitiva, y 4.510 se encontraban trabajando.³⁷⁰ El 90% de los trabajadores son mujeres. En cuanto a la distribución por grupos de edades, es interesante notar que alrededor de una tercera parte son personas de entre 50 y 64 años (ver Gráfico 6).

Tradicionalmente, el trabajo en cuidados se caracteriza por bajos niveles salariales y un alto grado de informalidad. En 2014, el 44% de los cuidadores de personas mayores o con discapacidad no

³⁶⁵ SNIC (2020). *Op. Cit.*

³⁶⁶ Cálculos propios con base en cobertura de los servicios reportada en SNIC (2020). *Op. Cit.* y estimación de la población por grupos de edades del INE. Se supone que la tasa de dependencia por grupos de edades se mantiene incambiada respecto a los resultados arrojados por la ELPS (2013).

³⁶⁷ Presentación a la CESS: Características de los hogares con personas mayores. BPS (2020).

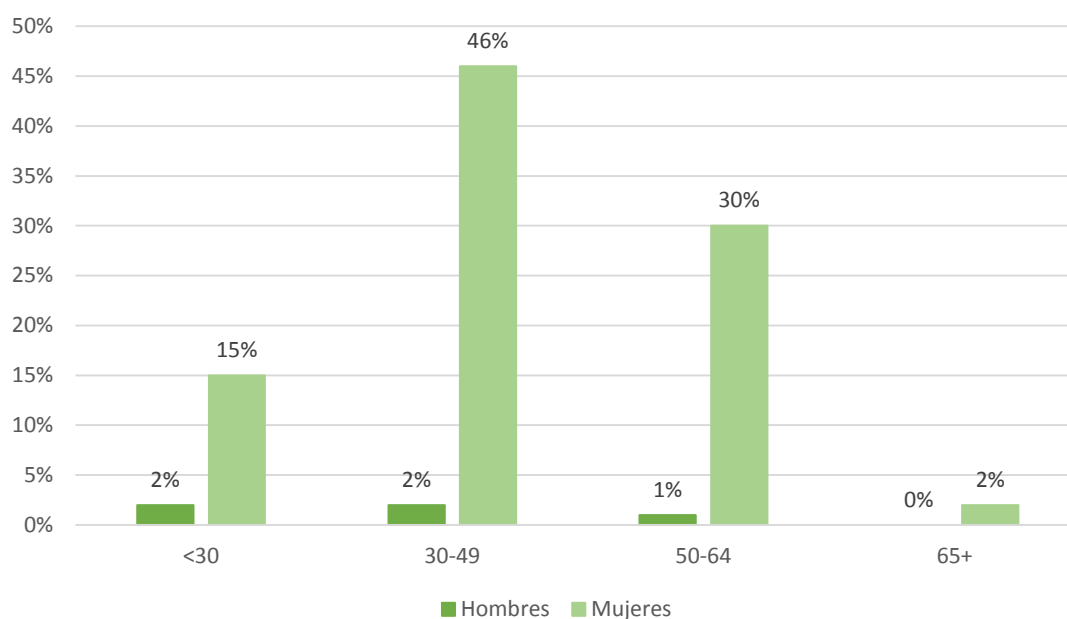
³⁶⁸ Cálculos propios con base a datos de ELPS (2013).

³⁶⁹ BID (2019). *Op. Cit.*

³⁷⁰ SNIC (2020). *Op. Cit.*

realizaba aportes a la seguridad social³⁷¹. Si bien no existen estudios que analicen el impacto del SNIC en la formalización de los trabajadores del sector, es de suponer que al menos parte de quienes se desempeñan hoy dentro del sistema, antes lo hacían de manera irregular. Los datos referentes al trabajo doméstico remunerado pueden ser una buena aproximación para evaluar como mejoraron las condiciones del subsector, ya que en 2018 un 30% de las trabajadoras domésticas se dedicaban al cuidado de niños y adultos. El número de puestos cotizantes en el sector doméstico aumentó un 7% desde 2015 a 2018³⁷².

Gráfico 6 – Distribución de asistentes personales trabajando, según sexo y edad



Fuente: SNIC (2020). *Op. Cit.* Gráfico 14.

Además de repercutir en mejores condiciones de empleo para los cuidadores formales, la profesionalización de los recursos humanos apunta a mejorar la calidad del cuidado. En este sentido, la alta proporción de asistentes personales que aún no cuentan con habilitación (más del 50%) hace pensar que aún existe un amplio espacio para la mejora. A esto se le suma, la existencia de insuficiencias importantes en lo que respecta a la capacidad de formación: según el propio organismo, en 2020 las necesidades de formación sin cubrir alcanzarían las 5.572 personas, considerando la demanda de asistentes personales, centros de día, y centros de larga estadía³⁷³.

En el caso de los cuidadores familiares, la evidencia en Uruguay es escasa. Respecto al impacto de las licencias para cuidados del recién nacido en la tasa de participación femenina, la evidencia no es concluyente y depende de la duración y de la existencia de licencias exclusivas para padres, entre otros factores. Para Uruguay, un análisis del BPS muestra que la extensión de los beneficios tuvo efectos positivos en la probabilidad de las mujeres de retornar al trabajo luego de la licencia

³⁷¹ Sistema de Información sobre Vejez y Envejecimiento. Observatorio Social. INMAYORES – MIDES.

³⁷² Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020). “Trabajo doméstico remunerado en Uruguay. Actualización 2019.”

³⁷³ SNIC (2020). *Op. Cit.*

maternal³⁷⁴. Vale destacar que el plazo de licencia que rigen en Uruguay es menor al recomendado por OIT de 18 semanas³⁷⁵.

Una evaluación cualitativa del servicio de cuidado a domicilio realizada en la etapa de implementación del SNIC, muestra que, si bien el nivel de satisfacción entre los cuidadores familiares que tienen el beneficio es alto, dentro de las razones esgrimidas por quienes deciden no hacer uso del mismo está la percepción de la ayuda brindada es insuficiente (pocas horas), poco flexible y, por lo tanto, constituye más un servicio de “respiro” que una solución a la carga de cuidados familiares. A esto se le suman algunas consideraciones acerca del eventual costo de despido del asistente (que debe ser asumido por la familia), y algunas características propias del proceso de contratación que podrían actuar como barreras a la misma³⁷⁶.

³⁷⁴ Bellomo, F. (2020). “Retorno laboral luego de la licencia maternal”. Banco de Previsión Social. Asesoría General de la Seguridad Social. *Comentarios de Seguridad Social* N. 67.

³⁷⁵ Organización Internacional del Trabajo (2000). Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191)

³⁷⁶ Rovner, H. 2015. “Sistema de cuidados en Uruguay: Estudio sobre el Programa de Asistentes Personales para Personas con Discapacidades”, trabajo de consultoría CEPAL, Montevideo. *Sin publicar*.

Anexo XI – Educación y juventud

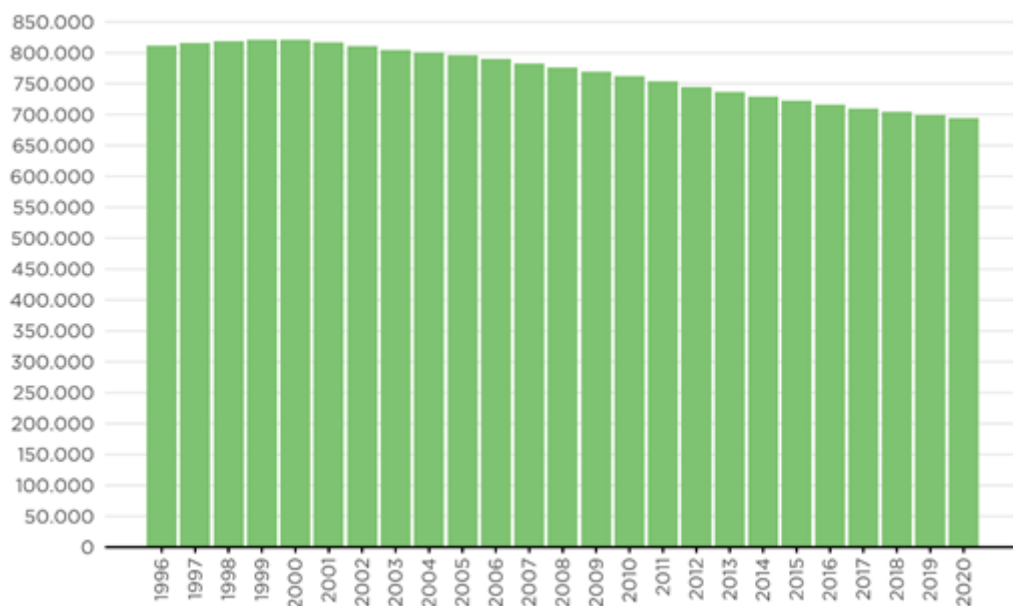
Las generaciones jóvenes han sido a lo largo de la historia el principal sostén de las grandes transformaciones que ha experimentado la economía y la sociedad. En ese marco, las oportunidades y capacidades que tienen actualmente nuestros jóvenes resultarán determinantes para explicar el rumbo que tome nuestra sociedad, nuestra cultura y nuestra economía a futuro.

En lo que refiere a la seguridad social, vale destacar que la sostenibilidad de un sistema con un alto componente de reparto depende de las transferencias de la población en edad de trabajar, por lo que la situación productiva de los jóvenes es particularmente relevante. Para conocer las perspectivas a futuro resulta de interés analizar la situación de la población que ingresará en el mercado de trabajo en los próximos años y de la población joven en general. En este apartado se revisa la situación del estrato poblacional más joven del Uruguay, tomando en cuenta tres elementos: sus tendencias demográficas, su relación con la pobreza y su desarrollo educativo.

1. Situación demográfica de los jóvenes

La población dependiente joven registra un pronunciado descenso en los últimos años. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en 1996 había un total de 811.638 menores de 15 años, mientras que en 2020 habrían sido un total de 694.632, lo cual implica un descenso del 15%.

Gráfica 1.1 – Población menor de 15 años



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Para conocer a fondo la lógica de esta tendencia, vale la pena observar la evolución de la variación interanual de esta cantidad, que se presenta en el siguiente gráfico.

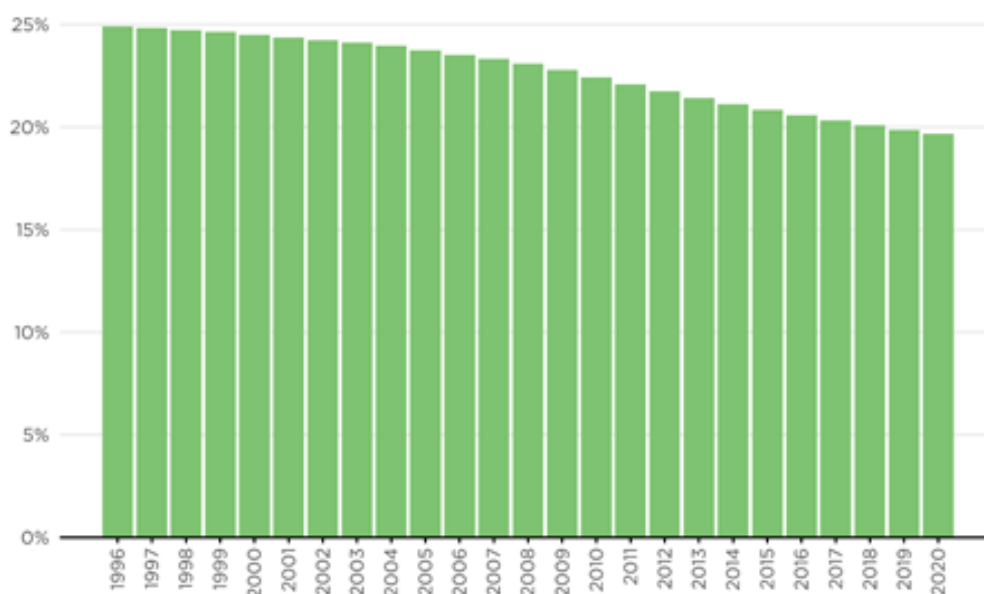
Gráfica 1.2 – Variación de menores de 15 años



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

La participación del estrato joven como población dependiente se reduce. En 1996 los menores de 14 años comprendían el 25% de la población, siendo entre los hombres un 26%, y 23% entre las mujeres. En 2020, las personas de entre 0 a 14 años son actualmente el 19% de la población total, con el 20% de la población masculina y el 18% de la femenina.

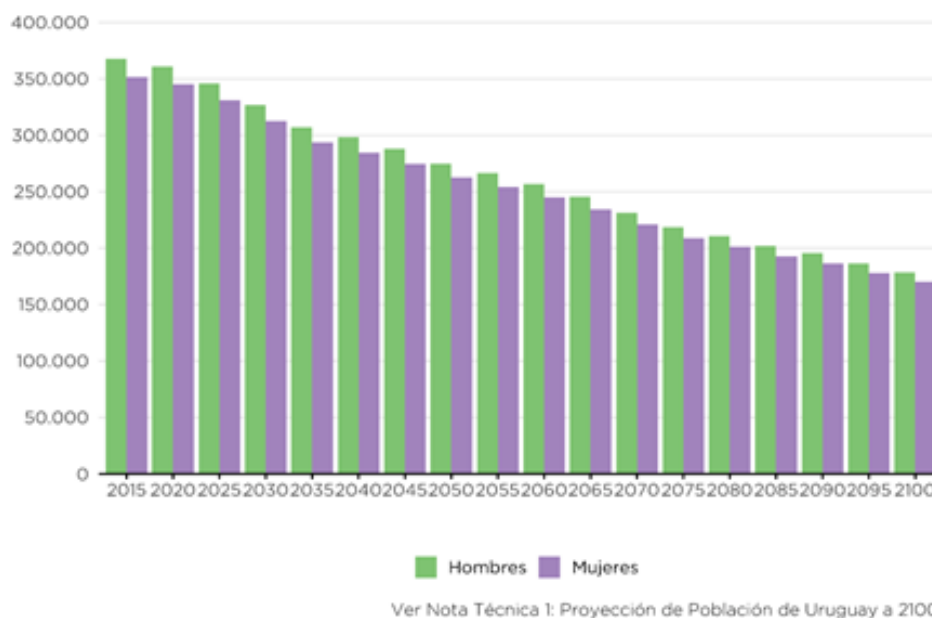
Gráfica 1.3 – Porcentaje de población menor de 15 años



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Según las estimaciones de la CESS, pasarán a ser un 16% los hombres y 15% las mujeres en 2050, continuando su proceso de contracción hacia 2100 dentro de una población que en general decrece³⁷⁷.

Gráfica 1.4 – Proyección de población menor a 14 años al 2100 por sexo

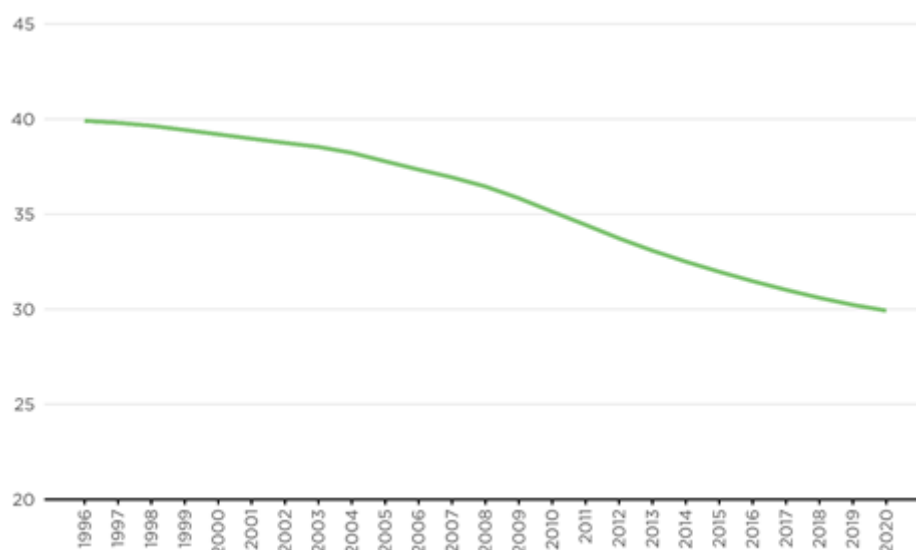


Por otro lado, así como en 1996 la relación de dependencia³⁷⁸ era de aproximadamente 40, en 2020 se estima en 31.49, y se proyecta para 2050 en 24.56, marcando una clara tendencia decreciente.

³⁷⁷ Ver nota técnica 1: Proyección de Población de Uruguay a 2100

³⁷⁸ Tasa elaborada por la división de la población dependiente sobre la población en edad de trabajar no dependiente.

Gráfica 1.5 – Relación de dependencia de los niños

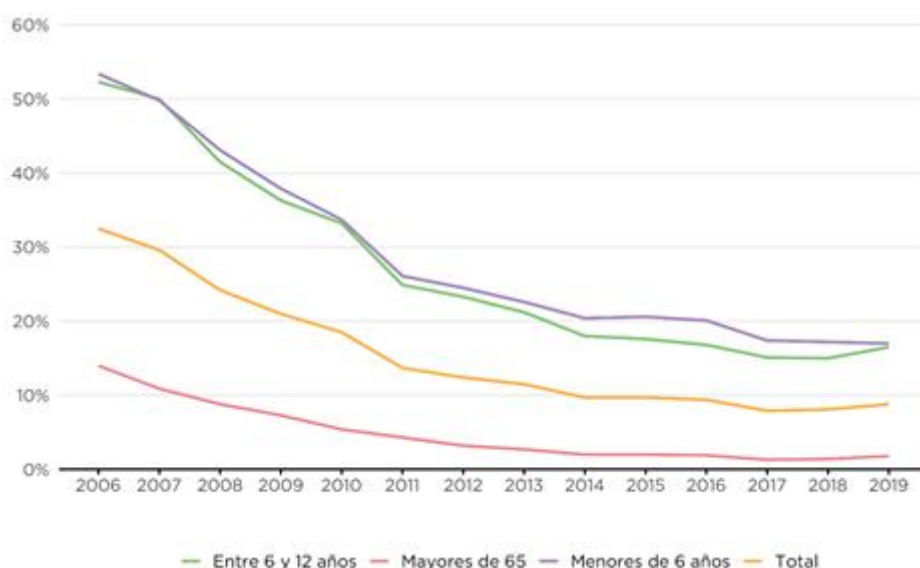


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

2. Pobreza en los jóvenes

Según datos del INE, en 2019 hubo una incidencia de la pobreza del 8.8% en la población total. Sin embargo, fue de un 17.2% de los menores de 6 años y de un 16.5% de los jóvenes entre 6 y 12 años.

Gráfico 2.1 – Incidencia de la pobreza en personas por grupo de edades



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

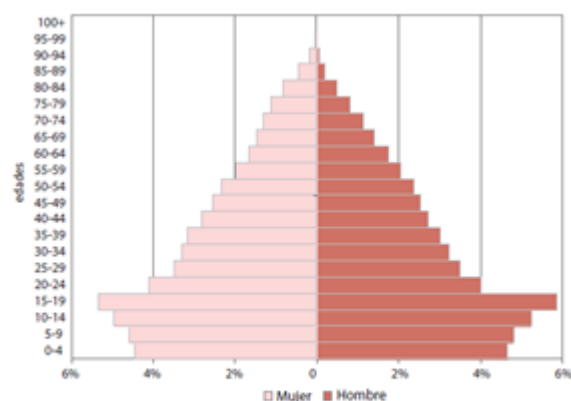
Tal como puede apreciarse, la pobreza observada desde rangos etarios acompaña la tendencia de la pobreza en general en la población uruguaya. Sin embargo, vemos que existe heterogeneidad a la interna, observándose mayores niveles de pobreza en los estratos más jóvenes. Por otro lado, y a nivel de comparación, se puede ver que la pobreza en los mayores de 65 es sustancialmente distinta, alcanzando un 1,8% en 2019.

Si bien se percibe que la pobreza en los jóvenes se ha reducido tal como la pobreza en general, vale la pena investigar si esta distribución ha sufrido alguna modificación. Se encuentra que, en los inicios de los registros, había alrededor de 20 puntos más de pobreza en la población joven que en el general de la población. Dicha diferencia se ha atenuado con el correr de los años, tal como se aprecia en el gráfico, hasta alcanzar alrededor de ocho puntos. Esta atenuación se ha visto más en los menores de 6 años. Sin embargo, se percibe que la brecha vuelve a extenderse levemente a partir de 2017. Esto podría significar que la juventud y niñez representan el sector más sensible a los cambios en términos de pobreza.

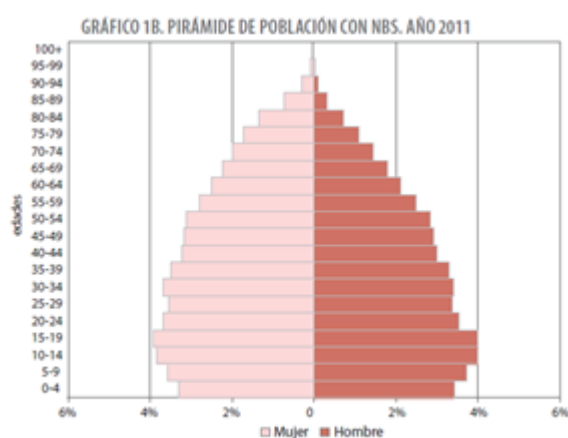
Los resultados brindados hasta ahora en términos de pobreza involucran únicamente al método de medición de la pobreza a partir del ingreso, pero vale la pena estudiar otros enfoques. Uno de ellos, es estudiar las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de esta población en comparación a otros estratos. En el Atlas Sociodemográfico del Uruguay (2011), se realiza un estudio al respecto. En el fascículo referido a las NBI, se muestran diferencias significativas en las pirámides de población entre aquellos que tienen al menos una NBI, y quienes no las tienen.

En la pirámide de la población con las necesidades básicas satisfechas, encontramos una relativa similitud con la estructura poblacional del país en general. Sin embargo, si se observa la pirámide de aquella población con al menos una NBI, se ve una mayor acentuación en la población joven. Concretamente, después de los 19 años comienza un descenso luego de una base poblacional muy pronunciada.

Gráfico 2.2 – Pirámides de población con al menos una NBI y con NBS. Año 2011



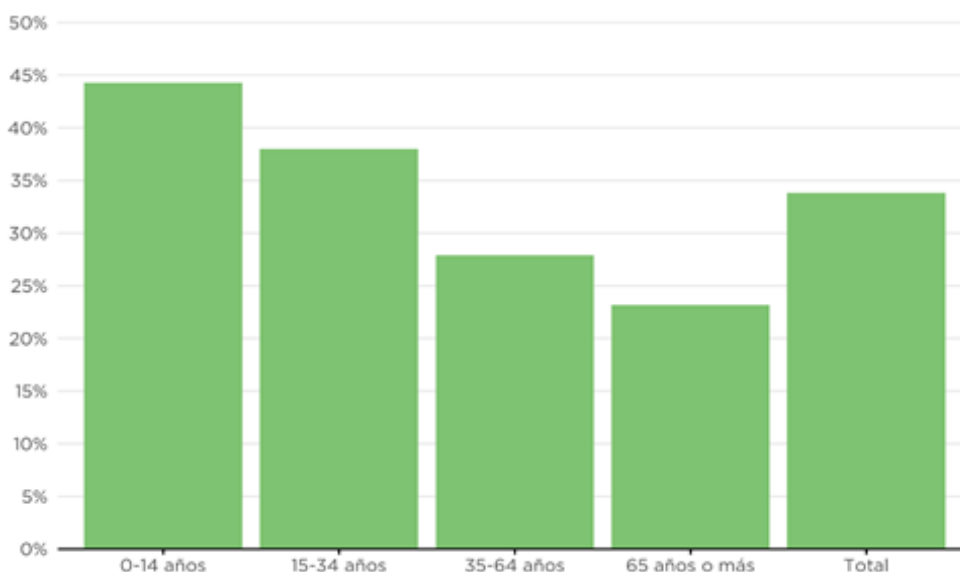
Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

Si lo observamos por porcentaje de cada grupo etario, podemos notar que los menores de 14 años son quienes tienen un mayor nivel de población con al menos una necesidad básica insatisfecha. Por otro lado, el sector de mayores de 65 años es el que tiene menor nivel poblacional con esta condición.

Gráfico 2.3 – Porcentaje de población con al menos una NBI

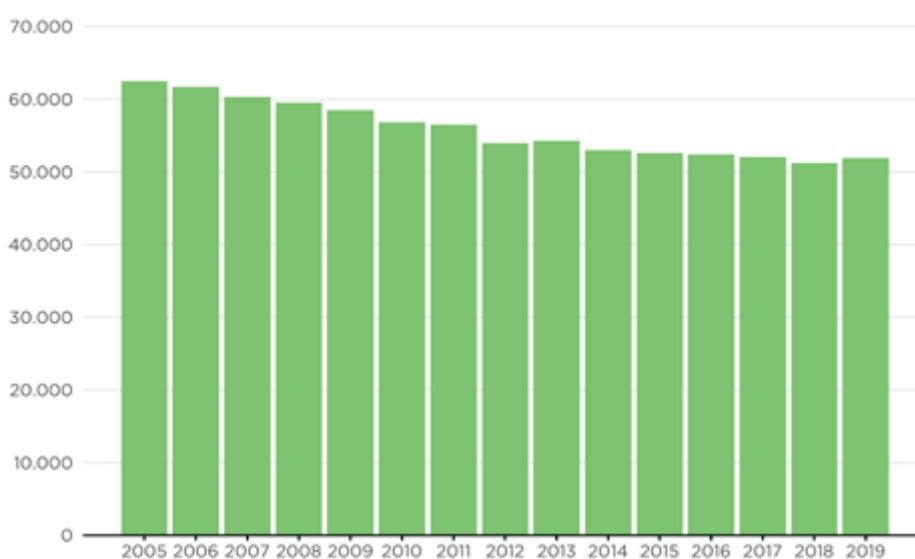


Fuente: Elaboración propia a partir de datos presentados en el Atlas Sociodemográfico (2011).

3. Resultados educativos en los jóvenes

Acompañando las tendencias demográficas, el acceso a la educación por parte de los jóvenes está sufriendo un descenso en su matriculación total. Mientras que en 2005 ingresaban 62.451 niños a primer año de educación primaria (ya sea pública o privada), en 2019 hubo tan solo 51.927, marcando un descenso de un 17% en 15 años.

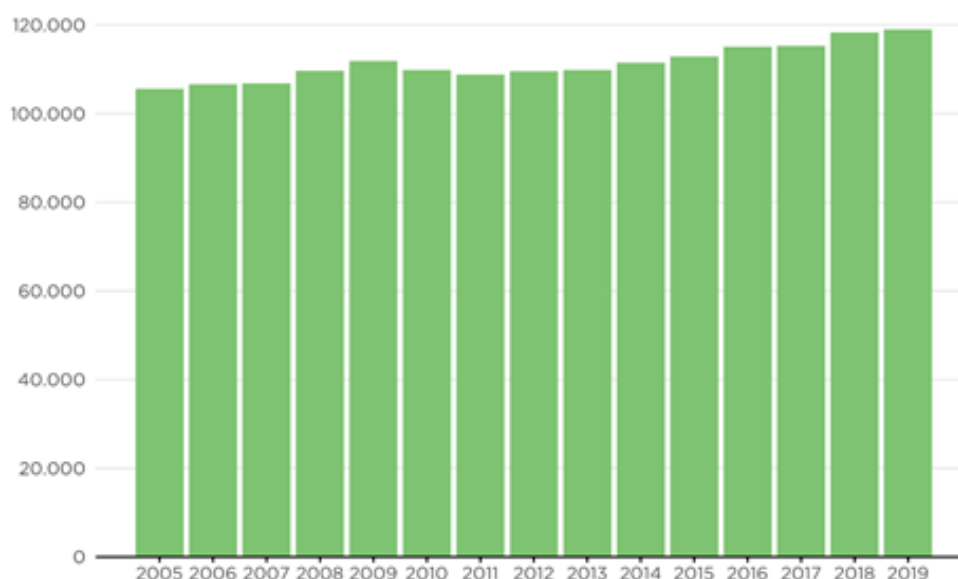
Gráfico 3.1 – Matricula de estudiantes de primer año de primaria



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la educación

Por otro lado, se observa una tendencia creciente en la incorporación de niños a instituciones de educación inicial. Mientras que en 2005 había un total de 105.571 niños en instituciones de educación inicial, en 2019 hubo 118.922, significando un aumento de 11%, según datos del Observatorio de la educación. Estudios del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)³⁷⁹ afirman que en 10 años se podría obtener la universalización en este tramo educativo, prácticamente con las mismas plazas que en la actualidad se manejan en la educación formal. Esto se produciría por los impactos demográficos que se perciben en este sector poblacional, es decir, una disminución del número de niños.

Gráfica 3.2 – Matricula de educación inicial



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la educación

Además de conocer la evolución de la matrícula a nivel educativo, es relevante conocer los resultados en términos de egresos y aprendizajes. Comenzando por los egresos, en 2020 el INEEEd emitió un documento estudiando el egreso de educación media en nuestro país³⁸⁰.

En 2006 había un 32,2% de jóvenes de 21 a 23 años que habían completado la educación media, y este nivel fue del 42,7% en 2020, subiendo 10,5 puntos con respecto a 15 años atrás.

En el mismo informe, el INEEEd da cuenta de la brecha de egresos de educación media entre el Uruguay y el promedio de América Latina. En 2007, el promedio de egreso de América Latina para la población de 20 a 24 años fue de 50,3%, teniendo Uruguay 22,4 puntos menos, un total de 27,9%. Dicha brecha se ha mantenido con el paso del tiempo, alcanzando su punto mínimo en 2011 con 17,7 puntos de diferencia. En 2018, Uruguay tenía al 41,1% de su población joven con educación media completa, mientras que América Latina un 62,3% (21,2 puntos de diferencia). Sin embargo, vale destacar que el informe valora que Uruguay tuvo un incremento anual superior al resto de América Latina, siendo éste de 1,96%, y 3,58% el de Uruguay.

³⁷⁹ INEEEd (2018), Reporte del Mirador Educativo 2. ¿A cuántos niños y adolescentes deberá atender el sistema educativo obligatorio en los próximos años?, INEEEd, Montevideo.

³⁸⁰ INEEEd. (2020). *Reporte del Mirador Educativo 6. 40 años de egreso de la educación media en Uruguay*. Montevideo: INEEEd

La evolución de los aprendizajes dentro de la educación básica del Uruguay, puede observarse a través de las pruebas Pisa³⁸¹. Dichas pruebas se realizan con una periodicidad de tres años, y arroja resultados en términos de calidad de conocimientos en lectura, matemáticas y ciencias.

En los siguientes cuadros se observan las distribuciones de desempeño con respecto al total de la matrícula para las pruebas Pisa tanto para Uruguay como para el promedio de la OCDE. Hay tres niveles de desempeño: alto, medio y bajo. La idea es comparar no solo las diferencias en la estructura de la población educativa sino también la trayectoria de las mismas.

Matemáticas	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Uruguay						
Desempeño bajo (niveles bajo 1 y 1)	48,1	46,2	47,5	55,7	52,4	50,7
Desempeño medio (niveles 2 y 3)	41,0	42,9	42,1	37,4	39,7	42,3
Desempeño alto (niveles 4, 5 y 6)	11,0	10,8	9,3	6,8	7,9	7,1
OCDE						
Desempeño bajo (niveles bajo 1 y 1)	21,4	21,3	22,0	26,0	23,4	24,0
Desempeño medio (niveles 2 y 3)	44,8	46,2	46,3	45,5	47,3	46,6
Desempeño alto (niveles 4, 5 y 6)	33,7	32,4	31,6	28,4	29,3	29,5

Ciencias	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Uruguay						
Desempeño bajo (niveles bajo 1 y 1)	43,4	41,3	42,6	46,9	40,8	43,9
Desempeño medio (niveles 2 y 3)	40,1	50,0	49,0	46,4	50,7	49,3
Desempeño alto (niveles 4, 5 y 6)	16,5	8,7	8,4	6,7	8,7	6,8
OCDE						
Desempeño bajo (niveles bajo 1 y 1)	sd	19,3	18,0	17,8	21,2	22,0
Desempeño medio (niveles 2 y 3)	sd	51,4	53,0	53,4	52,0	53,2
Desempeño alto (niveles 4, 5 y 6)	sd	29,3	29,1	28,9	26,8	24,9

Lectura	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Uruguay						
Desempeño bajo (niveles bajo 1 y 1)	43,4	41,3	42,6	46,9	40,8	41,9
Desempeño medio (niveles 2 y 3)	40,1	50,0	49,0	46,4	50,6	48,2
Desempeño alto (niveles 4, 5 y 6)	16,5	8,7	8,4	6,7	8,7	9,9
OCDE						
Desempeño bajo (niveles bajo 1 y 1)	sd	19,3	18,0	17,8	21,2	22,6
Desempeño medio (niveles 2 y 3)	sd	51,4	53,0	53,4	52,0	49,8
Desempeño alto (niveles 4, 5 y 6)	sd	29,3	29,1	28,9	26,8	27,6

³⁸¹ El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber (Fuente: <https://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm>).

Tal como puede apreciarse, en la sección de desempeño alto es donde Uruguay se diferencia sustancialmente del promedio de la OCDE. Estas diferencias con la OCDE son -75% en matemáticas, -72% en ciencias, y -64% en lectura. Además, no se percibe una tendencia de mejora en términos de calificaciones, teniendo siempre el punto más alto en la primer medición de 2003. Sin embargo, esta tendencia no positiva, parece percibirse de igual manera en el promedio de la OCDE. Por otra parte, debe destacarse que en 2003 la cobertura a los 15 años de edad era sustancialmente menor que en los años siguientes, habiéndose incorporado jóvenes que provienen de quintiles más bajos, lo cual volvería esperable que este promedio se viera afectado, cosa que no sucedió.

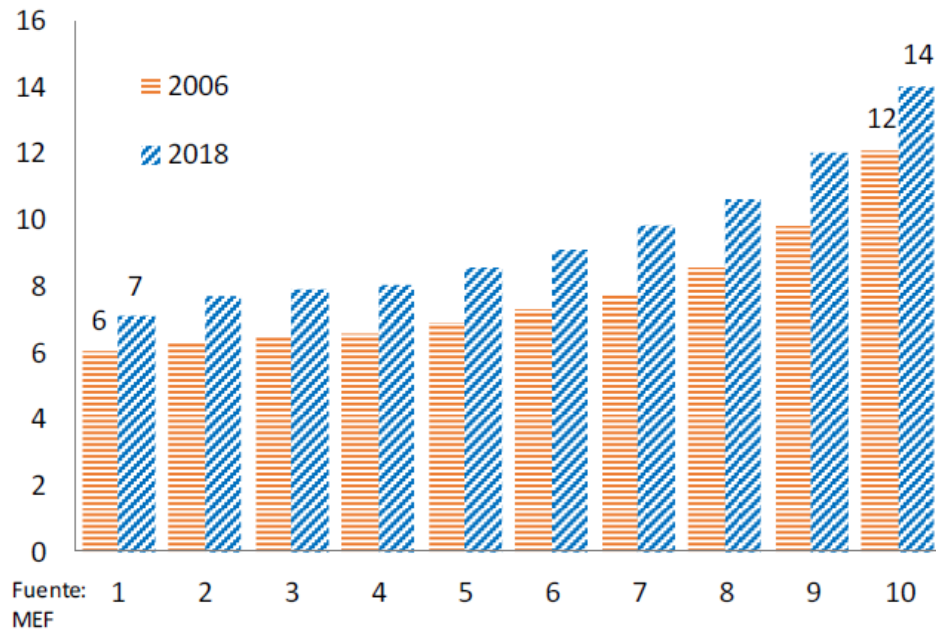
Por otra parte, cabe resaltar el informe *Aristas* del INEEd (2020), en donde se aplican de forma local pruebas de lectura y de matemáticas a estudiantes de educación media. En dicha aplicación, se observa que los resultados y la distribución de los mismos están fuertemente marcados por las características socioeconómicas de los estudiantes. En una escala del 1 al 6 en términos de desempeño, se encuentra que los estudiantes de contexto desfavorable y muy desfavorable tienen un acumulado de los primeros tres niveles de la escala de un 66,5% y 69,6% respectivamente. Mientras que los estudiantes de contexto favorable y muy favorable tienen un 47% y 25,4% respectivamente.

Con respecto a matemáticas, el INEEd utilizó una escala del 1 al 5 para medir los desempeños, y si observamos nuevamente por nivel socioeconómico, encontramos que los estudiantes de contexto desfavorable y muy desfavorable tienen un mayor nivel de obtener escalas bajas. Si tomamos 1 y 2 acumuladas como nivel bajo, encontramos que en los contextos desfavorables hay un 74% de estudiantes con niveles bajos, mientras que en los contextos muy desfavorables este porcentaje asciende a 82%. La otra cara es que en los contextos favorables el nivel de resultados bajos es del 59%, y en los estratos muy favorables un total de 30,8%.

También en el informe económico financiero de 2018³⁸² se permite observar cómo ha evolucionado la profundización de la educación según nivel socio-económico. Tal como se ve en el siguiente gráfico, del 2006 al 2018 ha habido un incremento del total de años de estudio promedio por decil socio-económico, mas esta mejora ha sido desigual en desmedro de los deciles más bajos.

³⁸² https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/presupuesto-nacional/rc/informe-economico-financiero?p_anio=2018&seccion=2018Educaci%C3%B3nRecursos

Gráfico 3.3 – Años de educación por decil de ingresos

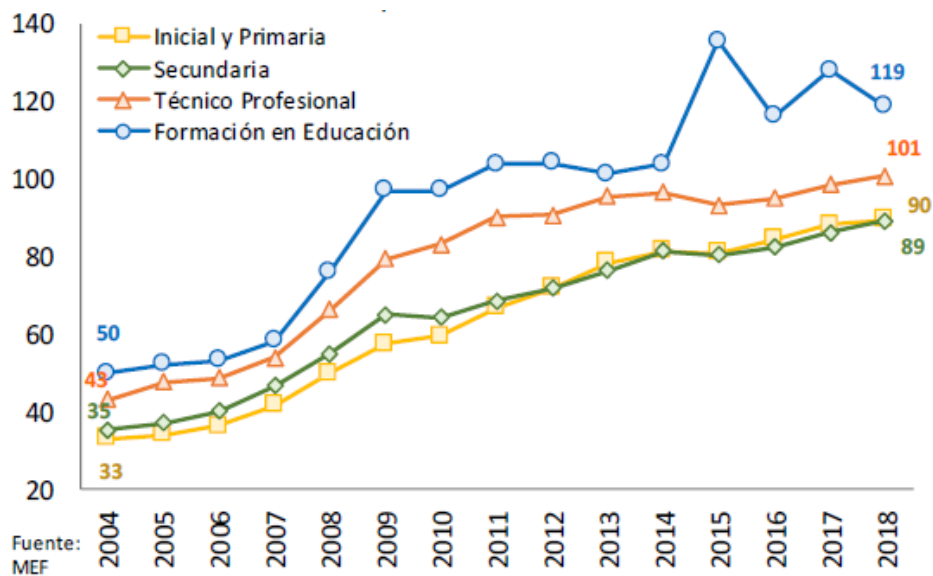


Fuente: Informe Económico Financiero, 2018 - MEF

Esta situación se da a pesar de que el gasto anual por estudiante se ha incrementado de forma significativa durante ese período, y en todos los ciclos de formación, desde educación inicial y primaria, hasta técnico profesional.

Gráfico 3.4 – Gasto anual por estudiante.

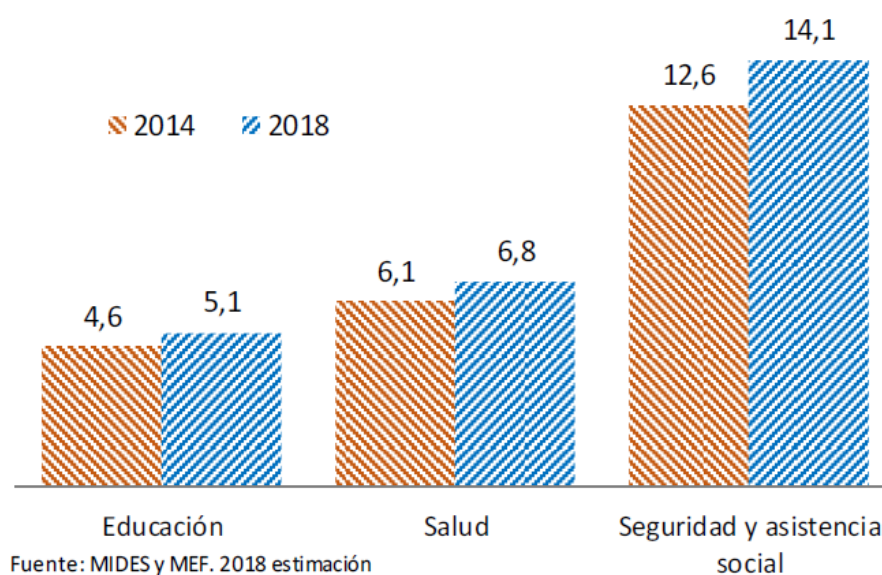
Miles de pesos constantes de 2018



Fuente: Informe Económico Financiero, 2018 - MEF

Si se observa el gasto total en educación, se manifiesta un aumento sostenido en sus transferencias, pasando de 34 millones pesos en 2004 a 94 millones en 2018³⁸³. Y por otro lado, si se observa la tendencia comparada de los últimos años, se ve que si bien la educación ha incrementado su parte presupuestal, lo ha hecho acompañando las tendencias de las otras áreas del gasto público social, tal como se visualiza en la siguiente gráfica.

**Gráfico 3.5 – Gasto público social por función
% del PIB**



Fuente: Informe Económico Financiero, 2018 - MEF

Síntesis

En el presente anexo se analizaron las características de la población joven en tres enfoques: demografía, pobreza y educación. En términos demográficos, se percibe una clara tendencia de contracción de este sector poblacional, siguiendo la línea demográfica de la población en general. En términos de pobreza, el sector de la juventud resulta el de mayor incidencia de este fenómeno, teniendo como contraparte a los adultos mayores de 65 años, y manteniendo esta distribución desde que se encuentran registros. Finalmente, en términos educativos, se constata un aumento en términos de cobertura por parte de la educación formal en los últimos años, especialmente en niños y niñas. Sin embargo, a nivel de aprendizajes, no se muestran grandes variaciones en las calificaciones de las pruebas Pisa, a pesar de que, como se remarcó previamente, se podría esperar un impacto en estas calificaciones por parte de la mayor cobertura alcanzada.

Resulta fundamental estudiar el estado del arte de la educación en la población joven del Uruguay, debido a los inminentes cambios que se suman a los que ya sufre el mercado de trabajo. Tal como figura en estudios dedicados al impacto de la automatización del trabajo en Uruguay (Aboal et. Al),

³⁸³ Informe Económico Financiero, 2018.

https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/presupuesto-nacional/rc/informe-economico-financiero?p_anio=2018&seccion=2018Educaci%C3%B3nRecursos

la demanda laboral pasará a ser mayoritaria en aquellos que requieran tareas no automatizables, es decir, de alta cognición y menor manualidad. Los trabajos que requieran acreditaciones educativas bajas pasarán a mermar su demanda con el paso del tiempo. En este contexto, si los resultados educativos no acompañan estas tendencias, los jóvenes egresados del mismo, o que no logren completarlo, podrían tener dificultades para afrontar los desafíos del futuro del trabajo.

Anexo XII – Organización y metodología de trabajo

Este documento presenta el marco normativo, organización, metodología de trabajo y actividades realizadas por la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) desde su instalación, el 5 de noviembre de 2020, hasta la sesión previa a la votación del informe de diagnóstico del sistema previsional uruguayo.

- 1. Marco normativo**
 - 1.1. Creación, cometidos y facultades
 - 1.2. Instalación de la CESS
 - 1.3. Reglamento
- 2. Estructura organizativa**
 - 2.1. Secretaría Ejecutiva
 - 2.2. Secretaría Técnica
 - 2.3. Actividad de la Secretaría Técnica
 - 2.4. Comunicación
- 3. Cooperación**
 - 3.1. Cooperación institucional
 - 3.2. Cooperación académica
 - 3.3. Cooperación financiera internacional
 - 3.4. Cooperación técnica internacional
- 4. Diálogo Social**
 - 4.1. Reuniones
 - 4.2. Audiencias
 - 4.3. Jornadas temáticas y conversaciones con expertos

1. Marco normativo

1.1. Creación, cometidos y facultades

El artículo 393 de la Ley 19.889 crea la Comisión de Expertos en Seguridad Social en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Los cometidos de la CESS son:

“1) Analizar fortalezas y debilidades de los diversos regímenes previsionales que conforman el sistema previsional uruguayo, diagnosticando la situación actual y perspectivas de corto, mediano y largo plazo.

2) Analizar los impactos de la dinámica demográfica y los procesos de automatización en curso en el mercado de trabajo y sus efectos en el sistema previsional.

3) Examinar experiencias internacionales pertinentes.

4) Formular recomendaciones de opciones de reforma de los regímenes previsionales, teniendo presente para cada una de ellas, entre otros aspectos que correspondan a juicio de los expertos, los siguientes:

A) La necesidad de brindar razonable seguridad de ingresos, mediante esquemas de base contributiva y no contributiva con adecuado financiamiento.

B) La sustentabilidad de mediano y largo plazo.

C) Los sesgos generacionales que pudieren existir o resultar de las propuestas, valorando su adecuación al contexto demográfico, social y económico.

D) El establecimiento de períodos de transición sobre la base del respeto de los derechos adquiridos y el reconocimiento de los derechos en curso de adquisición.

E) La tributación asociada a las prestaciones de los diferentes regímenes.

5) Recabar, en forma preceptiva, la opinión de las diferentes partes interesadas en el sistema previsional, tanto en la etapa de diagnóstico como de recomendaciones”.

El artículo 396 de la referida ley establece que la CESS presentará el informe de diagnóstico preliminar en un máximo de 90 días a partir de la fecha de su constitución y las recomendaciones en los 90 días siguientes a la presentación del diagnóstico. Estos plazos podrán ser prorrogados por parte del Poder Ejecutivo. De acuerdo al artículo 397, estos se presentarán ante la Prosecretaría de la Presidencia de la República y la Asamblea General.

El decreto reglamentario No 283/020 y la resolución de la misma fecha regulan el funcionamiento de la comisión.

Las decisiones de la CESS se adoptan prioritariamente por consenso, o por mayoría de nueve votos conformes de acuerdo al artículo 395 de la ley citada. El decreto establece también que “si en una primera instancia no se lograra el consenso, la decisión se aplazará a la siguiente sesión en la que podrá adoptarse por la mayoría legal referida. En caso de decisiones adoptadas por mayoría, se dejará constancia del voto de cada uno de los integrantes, prescindiéndose del fundamento de voto”.

La conformación de la comisión está dispuesta en el artículo 394, que establece que la CESS esté integrada por quince miembros “designados por el Poder Ejecutivo con notoria idoneidad en temas previsionales, demográficos, económicos, legales u otros pertinentes para el cumplimiento de la tarea encomendada, uno de los cuales la presidirá. La integración reflejará la diversidad de visiones con respecto al tema de la seguridad social, tanto de las organizaciones sociales como de los Partidos Políticos”.

Los integrantes de la CESS han sido: el experto en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y presidente de la CESS, Rodolfo Saldain (designado por el Poder Ejecutivo), la Doctora en Economía Natalia Aranco (designada inicialmente en consulta con el Partido Nacional), el Economista Hugo Bai (designado en consulta con el PIT-CNT), el Doctor en Derecho y Ciencias Sociales José Luis Baumgartner (designado en consulta con el Frente Amplio), el Economista Hernán Bonilla (designado en consulta con el Ministerio de Economía y Finanzas), la Contadora María Elvira Domínguez (designada en consulta con las cámaras empresariales), el Doctor en Economía Profesor Álvaro Forteza (designado en consulta con el Partido Independiente), el Escribano Daniel García Zeballos (designado en consulta con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), el Contador Alberto Lacassy (designado en consulta con Cabildo Abierto), el Economista Gustavo Michelin (designado en consulta con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto), el Maestro Ernesto Murro y la Economista Jimena Pardo (designados en consulta con el Frente Amplio), el Economista Gabriel Regalado (designado en consulta con la Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay), el Doctor en Derecho y Ciencias Sociales y Escribano Público Renán Rodríguez y la Economista Ana Inés Zerbino (designados en consulta con el Partido Colorado).

En la sesión del 12 de enero de 2021, se incorpora a la comisión el Dr. Miguel Pezzutti, designado en consulta con el Partido Nacional en lugar de Natalia Aranco, quien se mantiene en la comisión en función de su vínculo con el Ministerio de Economía y Finanzas, debido a que Hernán Bonilla comienza a dedicarse a tiempo completo a sus tareas en dicha cartera.

La comisión cuenta con dos secretarías: la Secretaría Ejecutiva (SE), integrada por un funcionario en régimen de comisión de servicios y la Secretaría Técnica (ST).

1.2. Instalación de la CESS

El Presidente de la República, Luis Lacalle Pou, instaló la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) el 5 de noviembre de 2020 en la Sala de Consejo de Ministros de la Torre Ejecutiva en una reunión en la que participó la ministra de Economía y Finanzas, Azucena Arbeleche, el ministro de Trabajo y Seguridad Social, Pablo Mieres, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Isaac Alfie, y los quince integrantes de la comisión

1.3. Reglamento

El reglamento de funcionamiento de la comisión fue aprobado el 10 de noviembre de 2020 visto lo dispuesto en el inciso final de artículo 395 de la Ley 19.889. Mediante el mismo, la CESS establece su modo de funcionamiento, régimen de trabajo, responsabilidades y competencias.

2. Estructura organizativa

2.1. Secretaría Ejecutiva

La SE tiene como objetivo llevar a cabo las tareas operativas que hagan posible la realización de las actividades de la CESS.

Desempeña su titularidad, la Ec. Fernanda Milans, en régimen de comisión de servicios. El reglamento de dicha secretaría establece los siguientes cometidos a su cargo:

- Asumir todos los aspectos organizativos y administrativos de funcionamiento de la comisión.
- Colaborar con la presidencia en todos los aspectos de funcionamiento de la comisión.
- Documentar las actividades de la comisión mediante actas resumidas y otros medios que se dispongan.
- Elaborar los proyectos de actas resumidas.
- Asistir a las reuniones de la comisión y tomar debida nota de los diferentes temas tratados y planteos por los integrantes de la comisión.
- Recibir las solicitudes de audiencia y organizar la agenda respectiva.
- Llevar registro de organizaciones y personas interesadas en participar en las actividades correspondientes organizadas por la comisión.
- Cursar las convocatorias a las sesiones en que corresponda.
- Mantener actualizada la información que corresponda incluir en los servidores, para acceso de la secretaría técnica o de la comisión.
- Colaborar en la redacción de los informes de la comisión y secretaría técnica.

- Administrar el sitio web y las redes sociales que se decida tener en forma directa o mediante colaboración con los responsables de la comunicación institucional de la comisión.
- Reportar a la presidencia.

2.2. Secretaría Técnica

La ST tiene como objetivo brindar el apoyo necesario para el trabajo de la comisión. Está coordinada por el Ec. Ariel Cancio del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y el adscripto, Lic. Daniel Blanc. Hasta el 3 de diciembre cumplió las funciones de secretario técnico el Ec. José Antonio Licandro.

Está compuesta, además, por especialistas de diferentes entidades del Estado: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y Banco de Previsión Social (BPS). Cuenta con apoyos específicos del Banco Central del Uruguay (BCU) y del Banco de Seguros del Estado (BSE), sin perjuicio de la participación puntual de funcionarios de otras entidades.

El grupo de la ST ha estado formado por:

- El coordinador, Ec. Ariel Cancio, funcionario de la Asesoría Macroeconómica del MEF.
 - Mediante la obtención de fondos BID, la OPP contrató al Licenciado Daniel Blanc para que apoye a la Presidencia, la ST y coordine las actividades entre ésta y la secretaría ejecutiva.
 - 4 economistas de OPP (uno con perfil demográfico, uno con perfil mercado laboral y 2 integrantes del equipo de análisis prospectivo y de políticas económicas con un perfil analítico y de manejo de bases de datos de gran volumen). Integran el equipo, participantes del estudio de población a 2050 y del estudio de mercado de trabajo a 2050.
 - 5 técnicos aportados por BPS, incluyendo la supervisión de la Cra. Adriana Scardino, titular de la Asesoría General en Seguridad Social, Magíster en Dirección y Gestión de Fondos de Pensiones por la Universidad de Alcalá de Henares. Diploma en Bases, Procedimientos y Presentación de Valuaciones Actuariales.
- Dos contadores Magísteres en Dirección y Gestión de Planes y Fondos de Pensiones por la Universidad Alcalá de Henares; un contador Magíster en Gestión Actuarial de la Seguridad Social de la Universidad de Buenos Aires, especialización en técnicas actuariales y financieras de la Previsión Social; una contadora y Magíster en Demografía y Estudios de Población por la Universidad de la República – Unidad Multidisciplinaria – Programa de Población y Magíster en Dirección y Gestión de Fondos de Pensiones por la Universidad de Alcalá de Henares, especialización en técnicas actuariales y financieras de la Previsión Social. Se recibe la colaboración de tres informáticos de la institución.
- La abogada asesora adjunta de la Dirección Nacional de Seguridad Social.

A su vez, han realizado colaboraciones con la ST:

- 2 profesionales de la Dirección de Estadística del MTSS
- Los directores de la División Actuarial y la División Finanzas, junto con el Gerente del Departamento Actuarial Técnica del BSE.
- 2 profesionales de la Asesoría Macroeconómica del MEF.
- 1 profesional de OPP.

El BCU ha aportado el apoyo de los servicios de investigaciones económicas.

El reglamento de la Secretaría Técnica establece los siguientes cometidos:

- Coordinar la totalidad de las actividades tendientes al cumplimiento de los cometidos de la secretaría, por parte de los recursos humanos que asignen los organismos públicos, así como los provenientes de la cooperación internacional que puedan aportar al cumplimiento del mandato legal.
- Recopilación de estudios e información disponible.
- Identificación de fortalezas y debilidades de los diferentes aspectos del diseño vigente.
- Realización de los estudios tendientes al cumplimiento de mandato legal y aquellos que se le encarguen expresamente.
- Elaboración de informes a requerimiento de la comisión.
- Participar en las reuniones de la comisión.
- Participación en la redacción de los documentos de la comisión.
- Procesamiento de información relevante y que se le encomiende.
- Interiorizarse plenamente en los modelos de simulación y proyección de los diferentes organismos de seguridad social y operar los que se pongan a su disposición.
- Integrar y coordinar los equipos técnicos que las diferentes instituciones involucradas asignen a colaborar con el cometido legal de la comisión.
- Coordinar el apoyo que pudieran brindar las universidades, los centros de estudios con actividad en aspectos involucrados en el mandato de la comisión y los organismos internacionales.
- Dentro de los 15 días de instalada, definir los requerimientos de recursos humanos y materiales adicionales a los provistos inicialmente.
- Reportar a la presidencia.

2.3. Actividad de la Secretaría Técnica

El 8 de octubre, en el marco de las tareas preparatorias del funcionamiento de la comisión, se realizó la primera reunión plenaria de los equipos técnicos.

El grupo técnico decidió que mantendría sus respectivos lugares de trabajo, sin perjuicio de una reunión semanal de coordinación que en un primer periodo fue presencial y luego pasó a formato virtual a modo de limitar los contactos en el contexto de la pandemia de COVID-19. Para facilitar el acceso a los documentos de trabajo, se decidió utilizar servidores de OPP (nube) como único repositorio de información y se crearon usuarios para cada técnico.

En coordinación con la presidencia, se definieron tentativamente los contenidos necesarios para que la CESS pudiera cumplir con el artículo 396 de la Ley 19.889 en cuanto al informe de diagnóstico preliminar.

Los servicios de OPP presentaron sus avances en mercado de trabajo y demografía. Se decidió recurrir al apoyo de referentes de la Universidad de la República (Udelar), del Centro Latinoamericano de Desarrollo (CELADE) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), para evaluar la conveniencia de incorporar en las proyecciones disponibles los cambios observados en los años recientes en la tasa de fecundidad. Por ello, se coordinaron reuniones de técnicos de OPP y BPS con las Dras. Wanda Cabella, Marisa Bucheli, Daniel Macadar de UNFPA y los expertos de CELADE. Como resultado de dicho proceso, una Nota Técnica recoge los criterios consensuados y la revisión de la estimación de población resultante.

Sin perjuicio de esa tarea específica, orientada al trabajo de la CESS, OPP coordinó entre BCU e Instituto Nacional de Estadística (INE) para lograr un acuerdo orientado a sistematizar los insumos

necesarios del sistema de seguridad social para un correcto funcionamiento, como parte de una estrategia de reforzar la capacidad institucional del INE en demografía.

En cuanto a las proyecciones financieras, el equipo del BPS presentó su nuevo modelo de proyecciones, programado en R. La metodología de elaboración y definición de supuestos fue presentada y analizada por el grupo técnico. El área de investigaciones económicas del BCU identificó oportunidades de mejora en los supuestos macroeconómicos de mediano y largo plazo. Luego de un proceso de intercambio, en el que también participaron equipos técnicos de OPP y el apoyo puntual del Ec. Leonel Muinel, referente en el área designado por la Udelar, se definieron los criterios a utilizar en la definición de escenarios.

Se acordó que los aspectos relevantes de los trabajos técnicos se documenten en Notas Técnicas.

La secretaría técnica lleva publicadas siete Notas Técnicas:

- Nota técnica N°1: Proyección de la población de Uruguay a 2100
- Nota técnica N°2: Tablas de mortalidad específicas del BPS
- Nota técnica N°3: Proyección de la población económicamente activa a 2100
- Nota técnica N°4: Proyecciones actuariales de los programas administrados por el BPS
- Nota técnica N°5: Densidad de cotización al BPS
- Nota técnica N°6: Aproximación al Régimen Previsional Militar – Ley N°19.695
- Nota técnica N°7: Aproximación al Régimen Previsional Militar – Decreto Ley N°14.157

Se realizó también una revisión exhaustiva y sistematización de bibliografía relacionada a la seguridad social en Uruguay, que está disponible en la nube de OPP.

Por su parte, la ST ha trabajado en cinco Notas Técnicas adicionales, que se encuentran en proceso de publicación:

- Equilibrio individual del sistema de reparto de BPS
- Proyecciones actuariales del SRPP
- Proyecciones actuariales del SRPFFAA
- Pensiones de sobrevivencia
- Tasas efectivas de reemplazo del régimen administrado por BPS

2.4. Comunicación

El trabajo de la Comisión de Expertos en Seguridad Social se basa en la transparencia y apertura para que el diálogo social acerca de la reforma previsional involucre a la mayor cantidad de actores posible.

Como parte de esta política de transparencia, la CESS publica los nombres de todas las organizaciones, grupos y personas con las que se reúne en audiencias en su sitio web, así como - previo autorización de quienes los presentan- los materiales y exposiciones que recibe de las delegaciones.

La CESS utiliza proactivamente diversos canales de comunicación para informar a la ciudadanía acerca del trabajo que realiza:

- Sitio web: www.cess.gub.uy, que contó con 4632 visitas desde su lanzamiento, el 5 de noviembre, hasta el 31 de diciembre.

- Redes sociales: Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn y Youtube
- Contactos con los medios de comunicación mediante envío de actualizaciones periódicas, gacetillas, conferencias de prensa y entrevistas a integrantes.
- Boletín informativo: el 10 de marzo se envía el primer boletín informativo a quienes manifestaron la voluntad de recibirlo.

3. Cooperación

3.1. Cooperación institucional

El BCU suministra las instalaciones físicas y de infraestructura para el funcionamiento de la comisión, así como diversos servicios de apoyo.

La OPP contribuye brindando soporte técnico a nivel de informática proporcionando su nube para guardar la documentación de la comisión, proporciona el servidor de los correos electrónicos y el desarrollo y mantenimiento de la página web, así como apoyo inicial y soporte en el área de comunicación.

En este sentido, el área de comunicación de OPP desarrolló la imagen de la CESS y creó el sitio web cess.gub.uy. Brinda soporte técnico en gestión de la web, además de generar un video introductorio para enmarcar la instalación de la comisión con información básica acerca de su creación y cometidos.

A través del MTSS y de la OPP, se efectuó un requerimiento de información al BPS con la finalidad de preparar una base de datos de 300.000 personas, adecuadamente tratada para asegurar la reserva de los datos correspondientes, con la finalidad de realizar diversos análisis necesarios para cumplir el mandato legal de la CESS (estudios de densidad de cotización, curvas salariales; etc). Dicha base de datos se alojó en servidores de OPP con acceso regulado. Por la misma vía, se solicitó un conjunto de estudios o actualizaciones de estudios.

El MTSS y la OPP aportaron estudios que fueron requeridos a las tres personas públicas no estatales de seguridad social (Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios y Caja Notarial de Seguridad Social), los que han sido objeto de examen inicial por integrantes del grupo técnico. También aportaron informes requeridos sobre estudios ya disponibles a los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior, en relación a los respectivos servicios.

Como parte de las tareas preparatorias para el funcionamiento de la comisión, el 24 de agosto, se mantuvo una reunión con el ministro de Defensa Nacional, Javier García, con la finalidad de solicitar la información de base para proyectar el sistema en el largo plazo, con la metodología utilizada por los servicios técnicos del BPS y las directrices recomendadas por AISS/OIT. La información solicitada fue recibida y está en proceso de revisión por la ST.

Con el ministro del Interior, Jorge Larrañaga, se acordó autorizar al BPS a que los servicios técnicos asignados al trabajo de la CESS pudieran utilizar la información que se encuentra alojada en servidores del BPS. La información fue debidamente procesada y los primeros resultados obtenidos están siendo revisados.

Se concretó un acuerdo con la Dirección General de Impositiva (DGI) con la finalidad de realizar estudios de gran importancia para la definición de opciones de política que se plantearán en la etapa de propuestas que integra el mandato legal de la comisión. Dicha información, según una nota de la DGI de la fecha 27 de noviembre de 2020, se proporcionará en los términos estándares de seguridad de la información que aplica dicha administración tributaria. El acuerdo de intercambio de datos fue firmado el 11 de enero de 2021.

3.2. Cooperación académica

Se invitó a proponer líneas de trabajo a las siguientes universidades:

- Universidad de la República (Udelar)
- Universidad de Montevideo (UM)
- Universidad Católica (UCU)
- Universidad ORT
- Universidad CLAEH
- Universidad de la Empresa (UDE)

La Udelar designó formalmente a un grupo de referentes en temas vinculados a la seguridad social para contribuir con el trabajo de la CESS. La colaboración se basa en documentos cortos, talleres y apoyos específicos a demanda. Se ha mantenido un intercambio intenso con diversos miembros de dicho grupo, tanto en aspectos puntuales como en las jornadas que se incluyen en el apartado específico.

La UM organizó el webinar que se indica en el apartado respectivo, con destacada participación de expertos internacionales.

La UCU designó a un grupo de profesores referentes que han avanzado en una línea de trabajo relativa al marco jurídico de una eventual agencia reguladora o supervisora del sistema. Además, colaboran con una revisión técnica de una versión avanzada del informe de diagnóstico.

La Universidad ORT, la UDE y la Universidad CLAEH expresaron la voluntad de participar y han designado a referentes en el área.

La CESS también invitó a los siguientes centros de estudio a proponer líneas de investigación:

- Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)
- Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES)
- Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)
- Instituto Cuesta Duarte PIT-CNT

Los cuatro centros presentaron propuestas de trabajo, cuyos términos de referencia están en proceso de definición o contratados por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En otro orden, se acordó apoyar la incorporación de Uruguay en el proyecto “Opportunity Insights”, dirigido por Prof. Raj Chetty, profesor de Public Economics de la Universidad de Harvard, accediendo al planteo de un equipo académico uruguayo integrado por Leandro Zipitría (FdeCS de Udelar), Serafín Frache (UM) y Emanuel Schertz (pre-Doctoral Fellow en la Universidad de Harvard). Se trata de un laboratorio de investigación económica que está liderando un estudio de movilidad intergeneracional, salud, expectativa de vida por niveles socioeconómicos y aspectos similares. Este

estudio comprende equipos de investigación de más de 10 países. Uruguay sería el único de la región en dicho proyecto.

3.3. Cooperación financiera internacional

El BID apoya el trabajo de la CESS a través de la Cooperación Técnica no reembolsable UR-T1214 por el monto de USD100.000 (<https://www.iadb.org/en/project/UR-T1214>).

La asistencia técnica se centra en el desarrollo “de insumos técnicos para el diseño de la propuesta de reforma de la seguridad social”, colaborar al diálogo social a través de una estrategia de comunicación con los distintos actores sociales y “desarrollar intervenciones de fortalecimiento institucional del sistema basadas en técnicas de ciencias de datos y economía del comportamiento”.

En el marco de este proyecto se financian estudios específicos, encomendados a diferentes académicos nacionales. Se encuentran en etapa de ejecución:

- Estudio sobre opciones de mejorar de la competencia en el mercado de las AFAP.
En proceso de ejecución por Ignacio Munyo (CERES)
- Inequidades intra e intergeneracionales y transparencia de los subsidios existentes en el sistema de seguridad social.
En proceso de ejecución por Gonzalo Zunino (CINVE)
- Prácticas orientadas a extender el tiempo de trabajo en consonancia con el aumento de la longevidad.
En proceso de ejecución con Graciela San Román (Udelar)

Se encuentran en etapa de contratación:

- Estudio de los principales procesos de reforma exitosos.
En proceso de contratación con Agustín Iturralde (CED)
- Acceso a la justicia y competencia jurisdiccional en materia de seguridad social.
En proceso de contratación con Gabriel Salsamendi (Instituto Cuenta-Duarte)
- Estrategias para promover el ahorro voluntario.
Carlos Díaz (CERES).

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina aprobó con fecha 26 de febrero una Cooperación Técnica No Reembolsable para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social hasta por US\$180.000, que tendrá una vigencia de 12 meses a raíz de la solicitud por parte del MTSS de apoyo para el “Diagnóstico y diseño del Sistema integral de seguridad social y previsional de alcance nacional, comprendiendo a toda la población actual y futura del Uruguay”.

El Programa de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) está financiando dos estudios de alcance limitado, en relación al diseño de un pilar 0 de cobertura.

3.4. Cooperación técnica internacional

Examinar las experiencias internacionales pertinentes es parte del mandato legal de la comisión. La cooperación técnica internacional es un componente estratégico. A esos efectos se ha recurrido a la cooperación de la OIT, el BID, el Banco Mundial, CEPAL y organismos especializados como la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) y la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS).

El BID ha colaborado con la CESS con asistencia técnica y apoyo organizacional del seminario con la Agencia Sueca de Pensiones que se informa más adelante. Organizó un seminario, que se realizó el 2 de febrero de 2021, sobre los llamados planes de pensiones ocupacionales con la participación de

la Confederación de Empresas Suecas y otro centrado en el punto de vista laboral con expositores de la Confederación de Empleados Profesionales de Suecia (PTK).

Por su parte, coordina un seminario para el 10 de febrero con las entidades suecas (Collectum y Alecta) que administran fondos complementarios de capitalización colectiva producto de la negociación colectiva.

El Banco Mundial (BM) ha contribuido con cuatro notas técnicas disponibles en la web de la CESS y una conferencia que se informa más adelante.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) patrocinó el webinar sobre cobertura de la seguridad social para las nuevas formas de empleo que se informa más adelante. Para los próximos meses, tiene dos previsto dos webinarios que están en proceso de organización:

- Alternativas al aumento de la edad legal de retiro: transiciones del empleo al retiro, incentivos y mecanismos para postergar voluntariamente la jubilación, consideraciones sobre trabajo decente para personas mayores.
- Experiencias internacionales de reforma en sistemas mixtos de jubilaciones y pensiones: cómo balancear cobertura, adecuación y sostenibilidad financiera y social

4. Diálogo Social

En Uruguay, la política previsional ha sido y seguirá siendo una política pública fundamental, con enorme incidencia social y económica. No hay sector de la comunidad que quede excluido de sus efectos. Por eso, el análisis y reforma del sistema de seguridad social requiere el mayor esfuerzo para alcanzar el mayor consenso posible.

Para lograrlo, el proceso de trabajo de la comisión se basa y resultará de un diálogo abierto, participativo y transparente, del intercambio con los diferentes actores de la sociedad: organizaciones sociales, partidos políticos, entidades públicas y privadas, administrativas y académicas.

El proceso previsto por los artículos 393 y siguientes de la Ley 19.889 de 9 de julio de 2020 establece un procedimiento de diálogo social resolutivo, con decisiones por fases. Como resultado del diálogo previsto en dicha norma se adoptarán decisiones por la comisión, que no tendrán carácter vinculante para los poderes del Estado, tal como corresponde a nuestro régimen constitucional de gobierno.

Metodología de Trabajo

4.1. Reuniones

El régimen de trabajo de la CESS se basó en tres sesiones semanales: los martes, miércoles y viernes de modo presencial o virtual, de 14 a 18 horas. Sin embargo, para atender al conjunto de organizaciones fue necesario extender el régimen de sesiones a otros días o hacerlo en doble horario.

El 28 de diciembre de 2020, la presidencia de la CESS, conforme se dispuso en el reglamento de funcionamiento, presentó un borrador del informe diagnóstico a los integrantes de la comisión como

punto de partida de la discusión respecto a la generación del informe diagnóstico establecido en el marco jurídico. Los miembros de la CESS designados en consulta con el Frente Amplio, el PIT-CNT y ONAJPU manifestaron la necesidad de prórroga para presentarlo.

En la sesión del 29 de enero de 2021, la CESS acordó por unanimidad aprobar un plan de trabajo presentado por la presidencia y, en consecuencia, solicitar una prórroga de 45 días para la presentación del informe de diagnóstico del sistema previsional (extendiendo el periodo inicial de 90 días desde la instalación de la comisión el 5 de noviembre de 2020).

El plan aprobado implica un trabajo inicial en subcomisiones y luego en conjunto.

Régimen de decisiones

Las decisiones de la comisión se adoptan prioritariamente por consenso, o por una mayoría de nueve votos conformes. Si en una primera instancia no se logra el consenso, la decisión se aplazará a la siguiente sesión en la que podrá adoptarse por la mayoría legal referida. En caso de decisiones adoptadas por mayoría, se dejará constancia del voto de cada uno de los integrantes.

Los quince integrantes de la comisión designados por el Poder Ejecutivo actuarán con voz y voto. En caso de ausencia temporal, el integrante de la Comisión de quien se trate podrá -excepcionalmente- designar por escrito a otro integrante como su representante a los solos efectos de emitir el voto, previa comunicación escrita y firmada dirigida al presidente de la comisión.

En todos los casos, se prescinde del requisito de fundamento de voto, sin perjuicio de presentar las constancias que cada integrante estime necesarias en la propia sesión o en la siguiente al aprobarse el acta resumida de acuerdos.

Documentación de las actividades de la comisión: los temas tratados y los acuerdos alcanzados se consignan en actas resumidas, a cargo de la secretaría ejecutiva.

4.2. Audiencias

La CESS invitó expresamente a reunirse en las siguientes audiencias a las organizaciones sociales de mayor representatividad general, entidades de mayor relevancia en el sistema y actores clave:

17/11/2020

- Asociación de Jubilados de la Caja Notarial de Seguridad Social
- Asociación de Escribanos del Uruguay
- Caja Notarial de Seguridad Social

18/11/2020

- Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios
- Asociación Civil El Orden Profesional
- Asociación de Afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios

24/11/2020

- PIT-CNT
- Cámara de Industrias del Uruguay
- Cámara Nacional de Comercio y Servicios

- Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU)
- Inmujeres
- Agrupación Universitaria del Uruguay

25/11/2020

- Banco de Seguros del Estado
- Asociación Uruguaya de Empresas Aseguradoras

01/12/2020

- Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias
- Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU)
- Asociación de Bancos Privados del Uruguay (ABPU)
- Asociación de Jubilados y Pensionistas Bancarios del Uruguay

02/12/2020

- Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA)
- Federación Rural
- Asociación Nacional de AFAP (ANAFAP)
- República AFAP
- Ministerio de Relaciones Exteriores

08/12/2020

- Banco de Previsión Social
- AFAP Sura
- Banco Central del Uruguay
- Banco República
- Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI)

15/12/2020

- Comisión Nacional de Fomento Rural
- Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa
- Asociación Rural del Uruguay
- Confederación de Cámaras Empresariales
- Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas

16/12/2020

- Unión de Exportadores del Uruguay
- Cámara de Transporte
- Liga de Amas de Casa
- Comisión de Discapacitados del PIT-CNT

17/12/2020

- Ministerio de Defensa Nacional
- Unión Nacional de Asalariados, Trabajadores Rurales y Afines

18/12/2020

- Ministerio de Interior
- Cámara de la Construcción de Uruguay
- Sindicato de Funcionarios Policiales de Montevideo

15/01/2021

- Mutual Uruguay de Futbolistas Profesionales
- Afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios
- Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social (ATSS)

29/01/2021

- Caja Notarial de Seguridad Social (presentación de revisión de su estudio actuarial)

12/02/2021

- Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU)

26/02/2021

- Fundación para el desarrollo y apoyo a personas con Trastornos del Espectro Autista (Fundatea)
- Asociación de Magistrados del Uruguay
- Asociación Síndrome de Sensibilidad Central Internacional

4.3. Jornadas temáticas y conversaciones con expertos

La Comisión de expertos organizó y coorganizó con ámbitos académicos y organismos internacionales, diversas Jornadas Temáticas: conferencias abiertas al público en general y transmitidas a través del canal de Youtube de la CESS para reflexionar sobre asuntos relacionados - directa o indirectamente- a la seguridad social.

Por su parte, los expertos asistieron a conferencias virtuales y conversaciones con expertos, coorganizadas por la CESS.

"La seguridad social en agenda", 13 de noviembre de 2020.

Parte del equipo designado por Udelar repasó las experiencias de diálogos sociales de seguridad social que se llevaron adelante en los últimos años. Los expositores fueron el Dr. José Miguel Busquets, la Mag. Marcela Schenck y el Dr. Álvaro Rodríguez Azcúe, académicos con destacada trayectoria en el ámbito de la seguridad social. El objetivo de esta actividad fue retomar aspectos pendientes e incorporarlo en la nueva agenda de temas a cargo de la comisión.

"Ideas para la reforma de la seguridad social en Uruguay", 19 de noviembre de 2020.

La Universidad de Montevideo organizó un webinar sobre el tema de referencia con presentaciones a cargo de Pablo Antolín, Economista Principal de la Unidad de Pensiones de OCDE, Javier Díaz Giménez, Profesor de Economía del IESE de la Universidad de Navarra y Rodolfo Saldain, presidente de la CESS. El webinar estuvo coordinado por el Dr. Daniel Ferrés, de la UM.

El sistema de pensiones de Suecia y sus pilares: lecciones aprendidas, 27 de noviembre de 2020.

Los expertos de la CESS, junto a los equipos técnicos y académicos que apoyan la comisión, se reunieron con la Agencia Sueca de Pensiones en un webinar coorganizado con el BID y dicha agencia, para conocer primera mano qué hace uno de los países líderes en materia previsional.

El encuentro virtual contó con la participación de representantes del BID y del presidente de la CESS. Los expositores de la Agencia Sueca de Pensiones fueron: Daniel Barr, director general, Erik Granseth, analista, Inger Johannisson, analista, Estrella Zarate, jefa de Fundinformation y Ole Settergren, jefe de análisis.

"Trabajo sénior y desempleo juvenil. Costos laborales y formalización", 9 de diciembre de 2020.

Fue un webinar coorganizado con el BM. Contó con las presentaciones de especialistas del BM en temas laborales fundamentales para la reforma del sistema previsional, Gustavo Demarco, Economista Líder Global de Pensiones del BM y Truman Packard, Líder de Programas Sociales del BM. También participó Ignacio Apella, Economista para la Protección Social del Departamento de Desarrollo Humano LATAM del BM.

"Desafíos de la longevidad", 9 de diciembre de 2020.

Este seminario web contó con las presentaciones de Pablo Ibararán, Especialista Líder de Protección Social en el Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo, quien abordó los "Retos y oportunidades de los servicios de apoyo a la dependencia", Soledad Salvador, Secretaria Ejecutiva del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Ciedur), quien habló de "La mirada de género en el sistema previsional uruguayo" y Cristina Kluver, Inés Núñez y Félix Bellomo, de la Asesoría en Políticas de Seguridad Social del BPS, que abordaron las "Características de los hogares de las personas mayores". La actividad también contó con la participación del contador Enrique V. Iglesias, excanciller, expresidente del BID, exsecretario General Iberoamericano y presidente de la Fundación Astur.

"Envejecimiento, biología y bienestar en el ciclo vital", 11 de diciembre de 2020.

En el marco de la cooperación de Udelar con la CESS, expuso el Rector de la Universidad de la República, Rodrigo Arim, sobre "La seguridad social: entre las tensiones demográficas y el imperativo de la provisión de bienestar en el ciclo de vida" y el Profesor Rafael Radi sobre "Biología del Envejecimiento, Salud y Longevidad". Los integrantes de la CESS Ernesto Murro y Álvaro Forteza comentaron las exposiciones. El cierre de la actividad estuvo a cargo del Ing. Hugo Odizzio, presidente del Banco de Previsión Social.

"Referentes de gobiernos del Uruguay democrático abordan la seguridad social", 11 de diciembre de 2020.

La CESS invitó a presentar sobre su visión de la situación actual del régimen previsional y alternativas a dos referentes de gobiernos anteriores, el Cr. Ariel Davrieux, catedrático y exdirector de la OPP en tres administraciones, y el Ec. Fernando Lorenzo, exministro de Economía y Finanzas. Los economistas Pablo Rosselli y Gabriel Oddone participaron como comentaristas de las ponencias.

"El futuro de trabajo y la cobertura de la seguridad social contributiva (jubilaciones y pensiones) para trabajadores en relaciones laborales no estándar y por cuenta propia", 16 de diciembre de 2020.

La Organización Internacional del Trabajo organizó a solicitud de la CESS un conversatorio virtual sobre el tema de referencia, en dos sesiones, una abierta al público general y otra directamente con la comisión. La primera actividad tuvo su introducción a cargo de Rodolfo Saldain, presidente de la Comisión de Expertos en Seguridad Social, Fabio Bertranou, Director de la OIT para el Cono Sur y Shahra Razavi, Directora del Departamento de Protección Social de la OIT. Las presentaciones fueron:

- "La cobertura de jubilaciones y pensiones y el trabajo con relaciones no estándares y por cuenta propia", por parte de Christina Behrendt (OIT)
- "Relaciones de trabajo no estándar, el trabajo a través de plataformas y la cobertura de la seguridad social", a cargo de Luz Rodríguez (Universidad de Castilla - La Mancha)
- "El debate europeo en materia de trabajos no estándar, consideraciones para el contexto uruguayo", realizada por Slavina Spasova (Observatorio Social Europeo).

Planes de Pensiones Ocupacionales en el Segundo Pilar Sueco, 2 de febrero de 2021.

El BID coorganizó con la CESS una conversación con la Confederación de Empresas Suecas sobre el diseño de los Planes de Pensiones Ocupacionales del Segundo Pilar Sueco y las lecciones aplicables a la reforma de la seguridad social de Uruguay. Expuso Ingvar Backle, Asesor Principal de la Confederación de Empresas Suecas.

Por su parte, en otra sesión, se abordó el punto de vista laboral en una conversación con el Consejo de Negociación y Cooperación PTK de Suecia, una organización que avanza los convenios colectivos para 25 sindicatos. En esta conferencia virtual expusieron: Tomas Bern, Asesor Legal de PTK y Dan Wallberg, Experto Principal en Pensiones en PTK.

Webinars a cargo de representantes de las organizaciones suecas, Alecta y Collectum, el 10 de febrero de 2021.

El BID coorganizó con la CESS conferencias virtuales con Alecta y Collectum, organizaciones suecas que gestionan fondos de pensiones basados en acuerdos entre trabajadores y empresarios.

Los panelistas fueron: Frederik Palm, Jefe de Producto de Alecta, Gunnar Ölundh, CEO de Collectum, Bodil Nelsson, Gerente de Comunicaciones y Marketing de Collectum, Pehr Öostberg, Jefe de Relaciones con el Mercado Laboral de Collectum.

Taller Envejecimiento y Género, 23 de febrero de 2021.

La Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) realizó el taller "Envejecimiento y género", una conferencia virtual, en la que disertaron Verónica Amarante y Maira Colacce, ambas investigadoras del Instituto de Economía de la Udelar, y Margarita Percovich, integrante de la Red Pro Cuidados. La moderación del evento estuvo a cargo de Marisa Bucheli, del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar.

Los sistemas previsionales de España y Portugal, 26 de febrero de 2021.

Los expertos de la CESS se acercaron a las experiencias de España y Portugal en materia de seguridad social en un webinar que contó con el apoyo de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Expusieron: Dra. Gina Magnolio Riaño, Secretaria General de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, Dr. José Cid, Dirección General de Seguridad Social de Portugal, Dr. Adolfo Jiménez Fernández, exsecretario General de la Seguridad Social de España y exsecretario General de la OISS, José Antonio Herce, Consultor y socio fundador de LoRIS (Longevity & Retirement Income Solutions) y Rodolfo Saldain, presidente de la CESS.

La CESS continúa organizando y coorganizando actividades para profundizar y difundir los conocimientos en materia de seguridad social.

Anexo XIII – Resumen de audiencias

Banco de Previsión Social (BPS)

La comparecencia del BPS ante la Comisión consistió en una presentación de los cuatro representantes del Poder Ejecutivo (centrada en las preguntas hechas previamente por la CESS) y en una exposición de cada uno de los tres directores sociales.

La presentación de los representantes del Poder Ejecutivo se basó en responder las preguntas elaboradas por la CESS. Entre las respuestas más relevantes se destaca:

- Están de acuerdo con tener fondos para cada prestación o al menos discriminar con transparencia lo contributivo y lo no contributivo.
- Actividades bonificadas: algunas se justifican, quizás otras no. Proponen mejorar las condiciones de trabajo para disminuir los riesgos en lugar de bonificar.
- Exoneraciones: esas partidas deberían ser imputadas como subsidios explícitos y que ello no repercuta en el déficit del BPS.
- Prescindir del IASS asociado a pasivos de otros subsistemas; no lo ven adecuado.
- Jubilaciones por discapacidad: con el objetivo de bajar su incidencia, si tiene causal común, que no pueda acceder a la causal discapacidad. Además, que luego de un año de inactividad no pueda acceder al derecho.
- Notificación de la historia laboral: se propone regular que el trabajador tenga hasta dos años calendario luego de que fuera notificado de su historia laboral, para recusar –mediante prueba documental– la información del período notificado. Vencido dicho plazo o a los seis meses del cese de la relación laboral, cualquiera sea el determinante de la extinción del vínculo, la información de la historia laboral quedará firme.
- Regímenes diferenciados dentro del BPS (rural, doméstico, industria y civil) no tienen mayor sentido. No es razonable, señalan.
- Comunicado 42: se ha consultado a los servicios de la Dirección de Prestaciones sobre su posible derogación y éstos consideran una carga de trabajo agregada que puede superar la capacidad operativa del organismo por la toma de declaración a testigos. Si no se consideraran los años reconocidos por el instrumento, los años de servicio reconocidos serían, en promedio, del orden de 25 años, que, con 65 años de edad, determinaría una tasa de remplazo del 45%, que es la tasa que se obtiene con la aplicación del comunicado. Esto, en los hechos, significa que se está accediendo al beneficio con hasta 5 años de antelación y eventualmente con un acrecimiento de la tasa de remplazo por encima del mínimo del 45%. Esos dos factores componen el costo diferencial en caso de permanencia de este instrumento, que sigue siendo objeto de análisis, en la hipótesis que ninguno de los períodos reconocidos pudiera ser probado por testigos. Un posible instrumento de mitigación de estos efectos puede lograrse estableciendo que, en caso de utilizar la declaración en la forma establecida, deberían incluirse todos los servicios que tenga el solicitante, para evitar la acumulación con otra pasividad que le quita al instrumento la legitimidad de amparar a quien no pudo acreditar servicios antes del año 1996.
- Cuentas individuales: podrían ser administradas y gestionadas por el BPS.
- Gobernanza: consideran apropiado una nueva gobernanza. Ven positivamente la creación de una entidad reguladora, dentro de las competencias y marco de actuación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o a partir de nuevas figuras jurídicas en el plano institucional.

En este análisis no se incluyeron los principales aspectos abordados por los tres directores sociales del BPS, porque se entiende que estarán recogidos en los resúmenes de las audiencias de las organizaciones que representan.

Asociación Nacional de AFAP (ANAFAP)

Además de varios planteos conocidos sobre las ventajas y fortalezas del régimen AFAP, ANAFAP planteó que es necesario derribar algunos mitos como que:

- “El sistema fracasó”: lejos de fracasar, permitió evitar el colapso del antiguo régimen de reparto, y también permitió que, como sistema mixto, pudieran alcanzarse los ratios de cobertura y suficiencia que muestra la seguridad social en Uruguay.
- “Las AFAP tienen exceso de lucro”: las comisiones actualmente son de 0,5% sobre saldo ahorrado, uno de los valores más bajos de la región. No hay que centrarse solo en la comisión, sino en el diferencial entre comisión (costo) y rentabilidad (ganancia). Además, la mitad de los beneficios económicos percibidos por las AFAP deben ser reinvertidos en la Reserva Especial exigida por ley. Si bien es un dinero que es propiedad de la AFAP, el accionista no puede retirarlo en forma de utilidades.

En cuanto a las propuestas, entre las más importantes, se destacan:

- Nueva institucionalidad con un único regulador de todo el sistema de seguridad social.
- Enviar a cada persona la historia laboral una vez al año.
- Simplificar los estados de cuenta y que exista un cálculo jubilatorio oficial.
- Cuantificar la deuda contingente del BPS (sería el total del pasivo del organismo por los derechos adquiridos por parte de las personas).
- Vincular y actualizar la edad de retiro con la evolución de la esperanza de vida.
- Revisar las jubilaciones por invalidez, que han crecido mucho.
- Generalizar el sistema mixto y unificar los criterios de los diferentes subsistemas.
- Compatibilizar el acceso a una jubilación con seguir trabajando formalmente.
- Utilizar la historia laboral completa para calcular el salario básico jubilatorio (no 10 o 20 años).
- Eliminar modalidades precarias como los testigos para períodos posteriores a 1996.
- Reducir la concentración del mercado del régimen AFAP (lo que requiere rever los cambios legales introducidos recientemente):
 - Utilizar la rentabilidad neta para asignaciones de oficio.
 - La comisión de administración debe ser libre o fijada respecto a una “referencia” a un promedio del mercado (dejar de relacionarla con la comisión fijada por la empresa dominante).
 - Contabilizar la rentabilidad mínima como promedio simple (y no ponderado) de la rentabilidad de los fondos.
- Eliminar objeto único de las AFAP, permitiendo el ingreso de nuevas empresas.
- Fomentar el ahorro voluntario (dándole cierta liquidez durante etapa activa, permitir opciones alternativas a la renta vitalicia al momento de retiro, facilitarlo a través del consumo, dar incentivos tributarios).
- Permitir un tercer fondo con mayor riesgo/retorno para los afiliados más jóvenes.
- Promover mayor competencia en el seguro colectivo de invalidez y sobrevivencia.
- Promover mayor competencia en etapa de desacumulación, ampliando productos adicionales a la renta vitalicia indexada al IMS.

República AFAP (RAFAP)

Durante la comparecencia de RAFAP se planteó que es necesario tener diferentes pilares de financiamiento y que la capitalización individual no puede faltar en un buen diseño. El sistema vigente tiene la ventaja de redistribuir hacia los sectores de menores ingresos a través de la bonificación que se otorga para quienes se afilian voluntariamente a una AFAP. A su vez, se recordó que, en el Segundo Diálogo en Seguridad Social, el BPS presentó documentos que mostraban que la bonificación se financiaba totalmente con la cuota parte de aportes patronales no volcados a la cuenta individual y también otro documento que mostraba que la opción voluntaria no solo era más conveniente para la persona sino más barata para el sistema.

Además, se señaló que las AFAP en general y RAFAP en particular funcionaron exitosamente estos 24 años. El ahorro previsional facilitó la desdolarización de la deuda, así como su reperfilamiento a largo plazo. Los títulos privados pasaron de representar el 3,5% en 2005 al 19% en 2019. Y RAFAP mostró que este trabajo se puede hacer por un precio razonable. El nivel de comisiones es preocupación de todos los países y si bien el tope introducido en Uruguay genera resistencias, debe tenerse en cuenta que otorgó un margen muy amplio de 50% para cubrir aspectos de escala u otro tipo. Se aceptó que el diseño del tope no es la solución óptima, pero es muy difícil encontrar una (posibles alternativas: establecer un tope fijo y único en forma externa o fijar un tope al margen de ganancia que las AFAP pueden tener, que es la política de RAFAP para fijar su comisión). Se sostuvo que la comisión sobre flujo (como la actual) tiene sus ventajas respecto a cobrarla sobre saldo, y que luego de resuelta una opción, es complejo introducir cambios sin dificultades ni injusticias.

Desde RAFAP se considera que no hay tanta concentración de mercado como se dice (la administradora tiene 39% del total de afiliados y producto de múltiples ventajas que brinda, debería tener más, se afirmó). Sobre el cuestionamiento de ANAFAP a las asignaciones de oficio, se señaló que el mecanismo vigente es el mejor, pues en las primeras etapas de acumulación de ahorros lo que importa es la menor comisión.

Por otra parte, se indicó que RAFAP entiende conveniente que la opción por el Artículo 8 sea obligatoria desde el inicio (eventualmente la ley hoy permite que pueda revocarse hacia los 50 años de edad). También que se habiliten inversiones en el exterior y crear un tercer subfondo para los afiliados más jóvenes. Además, se planteó fomentar el ahorro voluntario vía incentivos y beneficios fiscales, mayor liquidez, y topear la comisión que las AFAP cobren por la administración de dichos ahorros voluntarios.

RAFAP considera que las comisiones deben regularse pero que la forma en la que se regularon no es buena. Sobre esto, propone regular la comisión de administración sin que exista interdependencia entre las comisiones que cobran las empresas reguladas. Agregan que el porcentaje exigido para la Reserva Especial conspira contra la baja de comisiones y debería estudiarse una eventual rebaja.

Sobre el aumento del costo en el seguro de invalidez y fallecimiento (comisión que disminuye 20% la jubilación de los trabajadores), se considera pertinente estudiar la posibilidad de que se elimine dicha comisión y que la mayor jubilación por AFAP sea contrarrestada por una disminución de la jubilación por BPS, que permita que el BPS financie dicho seguro.

Debido a que el tiempo de la audiencia no fue suficiente para presentar toda la información preparada por RAFAP, luego de la comparecencia se envió a la CESS dos documentos cuyo contenido fue sintetizado para este resumen.

En “Modificaciones posibles al régimen de capitalización” se proponen soluciones posibles a problemas presentes en la etapa de desacumulación. El primero es el valor poco atractivo de la renta vitalicia, y se sugiere que se le permita al trabajador optar entre la actual renta vitalicia o la compra de un bono estatal que pagará los intereses al jubilado, manteniéndose el capital en propiedad del jubilado, sus causas habientes de pensión, o sus herederos (a opción de ellos).

Otros problemas son el descalce de moneda (que afecta al BSE), y el riesgo de volatilidad de tasa que la regulación actual le obliga a asumir al trabajador al momento de jubilarse. Para la solución de estos dos problemas, se sugiere la emisión de un bono en Unidades Previsionales en determinadas condiciones por parte del Estado.

En tanto, en “Mejoras operativas al régimen de capitalización” se presenta un detalle de complicaciones operativas que se han podido identificar en los 24 años de funcionamiento del sistema mixto, que tienen origen en aspectos normativos y que se entiende oportuno corregir en esta instancia de reforma.

Banco de Seguros del Estado (BSE)

Según el BSE, el seguro colectivo de invalidez y fallecimiento (sobre el que tiene un monopolio de hecho) funciona adecuadamente. En cambio, el seguro de rentas vitalicias tiene problemas de diseño y hay un monopolio de hecho desde mayo de 2004.

Se señaló que los cambios introducidos en 2018 —como las mejoras en tablas de mortalidad, que pasaron a ser dinámicas; la revisión de parámetros; la creación del vector de tasas de interés técnico (revisables cada 6 meses); la incorporación de un margen máximo de 0,75% para gastos y desvíos; y nuevos instrumentos que resuelven parcialmente el descalce de monedas— fueron una mejora importante pero insuficiente, ya que aún quedan varios aspectos no resueltos:

- La previsión de la configuración de núcleos familiares y la edad de los beneficiarios.
- Las actividades con edades bonificadas.
- El margen para gastos aún es insuficiente: 0,75% sobre tasa técnica.
- Los impuestos a las ventas para solventar la Caja Bancaria (un sistema solventa a otro sistema). Se aclaró que este impuesto, la prestación complementaria patronal (PCP), no recae sobre el fondo ahorrado por el afiliado a la AFAP, sino sobre el patrimonio de la institución financiera, en este caso el BSE.

De acuerdo al BSE, los problemas asociados a las rentas vitalicias radican en que se fija la renta a pagar a partir de supuestos teóricos que no se ajustan a la realidad. La tabla de mortalidad es insuficiente (la mortalidad del colectivo específico es 5% inferior a la de la tabla) y está truncada en 100 años, cuando algunas personas superan dicha edad. Además, el porcentaje de beneficiarios calculado teóricamente no se ajusta a la realidad y tampoco la edad de los beneficiarios potenciales. También hay actividades bonificadas no contempladas en la fórmula y hay reconfiguración de núcleos familiares que no son contemplados. El margen de 0,75% resulta insuficiente para cubrir todos estos desvíos y debería ser de aproximadamente el doble.

Sobre las rentas vitalicias otorgadas entre enero de 2018 y abril de 2020, el déficit acumulado es de US\$ 75 millones (en 2020 se moderó, ya que la brecha entre las tasas en Unidades Indexadas y Unidades Previsionales está siendo menor a 1 punto porcentual, cuando la regulación asume que ese diferencial sea de 1,7).

Se planteó que, para un pilar de ahorro individual obligatorio, la renta vitalicia constituye el instrumento más idóneo para complementarlo, ya que asegura una prestación que no se reduce en el tiempo, asume riesgo de longevidad sin transferírsele al jubilado y asume el riesgo de tasa de interés sin transferírsele al jubilado. A su vez, entienden que otro tipo de instrumentos, como retiros programados o rentas temporarias, parecen más adecuados a pilares que puedan considerarse de ahorro voluntario y una vez que se haya asegurado una tasa de remplazo considerada “suficiente”, y por tanto sin riesgos “boomerang” sobre la sociedad.

Asociación Uruguaya de Empresas Aseguradoras (AUDEA)

Según esta cámara, los principales desafíos que presenta el régimen de ahorro individual en su fase de desacumulación radican en la existencia de un sistema con un tipo de riesgos e incertidumbre de muy difícil gestión. Entre ellos destacan:

- Descalce de monedas: no existen suficientes activos financieros que se ajusten por el IMS, como ocurre con las pasividades. Si bien el Estado ha emitido deuda en Unidades Previsionales, no queda claro si este mercado podrá tener la consistencia, fluidez y profundidad que se requiere.
- Incertidumbre sobre beneficiarios y beneficios, debido a los cambios constantes a lo largo de la vida de la renta vitalicia. Plantean que la reconfiguración de núcleo familiar y los derechos asociados a las pensiones sucede con mucha frecuencia, y resulta técnicamente cuasi imposible de prever y de gestionar. Se entiende que deberían establecerse todos los parámetros del núcleo familiar al momento de la jubilación, como forma de limitar el riesgo moral y mejorar la capacidad de gestionar las rentas vitalicias.
- Seguridad jurídica: existe experiencia reciente donde se ha emitido regulaciones con carácter retroactivo de impacto significativos en las empresas aseguradoras.
- Tablas de mortalidad: parecería que las tablas de mortalidad que se utilizan actualmente no resultan representativas de la mortalidad del colectivo previsional del régimen de ahorro individual, en la medida que existe una mayor sobrevivencia de este colectivo.
- Los desafíos planteados están focalizados en explicar la falta de participación (y el retiro) de las empresas de seguros privadas del mercado.
- De forma más general y con vistas a una reforma del sistema, consideran que las fases de acumulación y desacumulación, combinadas, deberían prever más mecanismos/incentivos para generar ahorros previsionales y más opciones de "payout" que se puedan ajustar a diferentes configuraciones familiares y preferencias.
- Gestión de riesgos de las inversiones: se entiende que se debería prever un régimen de inversiones más flexible, similar al que existe para el resto de la operatoria no previsional, que le otorgue a la aseguradora la posibilidad de diversificar mejor los riesgos (las inversiones de las aseguradoras, a diferencia del Fondo de Ahorro Previsional, son propiedad de las aseguradoras y respaldan las reservas previsionales).

Banco Central del Uruguay (BCU)

Respecto a la etapa de acumulación de ahorros, desde el BCU plantearon que las opciones de inversión son limitadas, lo que tiende a concentrar el riesgo en Uruguay y en el Estado. Proponen que se amplíen los instrumentos, particularmente que se posibiliten las inversiones en el extranjero. También sugieren ampliar la cantidad de fondos, especialmente crear uno con mayor riesgo/retorno para las personas más jóvenes.

Plantean riesgos de que, con la normativa actual, una AFAP con posición dominante pueda afectar el mercado bajando temporariamente su comisión, lo que se suma a la amenaza agravada por asignaciones de oficio que incrementan esa posición dominante. Respecto a esto último, plantean que habría que reconsiderar el criterio de asignación de oficio, apelando a una variable que tome en cuenta la comisión, pero también la rentabilidad, como podría ser la rentabilidad neta. También proponen promover el ahorro voluntario vía incentivos fiscales.

En cuanto a la etapa de desacumulación de ahorros, plantean que las tablas de mortalidad no reflejan la mortalidad de la población que actualmente percibe rentas vitalicias. Y también que es imprescindible generar los mecanismos para tener un mercado competitivo en esta etapa.

Al referirse a la gobernanza del sistema, mencionan la necesidad de un regulador y supervisor del sistema separado de los administradores. Se expone que los subsidios cruzados (hombre-mujer, rico-pobre, actividades bonificadas) deben definirse por ley (carácter político) y no por decisiones administrativas. También se explicitaron los riesgos que apareja para la gestión de las empresas aseguradoras la determinación de tales subsidios, como es el caso del que efectivamente está determinado por ley con relación a personas con trabajos bonificados.

Por último, al menos en ciertos casos, consideran relevante establecer opciones alternativas a la renta vitalicia, tales como el retiro programado con renta vitalicia diferida o el retiro de una vez de una parte significativa de los ahorros. Y no se debería obligar a comprar una renta vitalicia cuando los ahorros son poco significativos (si hay subsidio del Estado, entonces el ahorro debería ir al BPS, y si no hay subsidio, entonces se debería permitir el retiro total de una vez).

Servicio de Retiros y Pensiones Policiales

La comparecencia del Ministerio del Interior fue de carácter general. Se realizó un repaso de las normas que rigen el servicio de retiros y se difundió el número de beneficiarios de cada uno de los regímenes que conviven en el sistema. Se informó que en los últimos años la asistencia del Ministerio de Economía y Finanzas ha representado el 50% de los egresos. Se respondieron consultas de integrantes de la CESS respecto a los montepíos del sistema y se manifestó estar a las órdenes para contestar otras dudas que surjan de la comisión.

Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU)

Esta caja tiene un régimen financiero de capitalización parcial, con bajo grado de capitalización. Hay unos 60.000 profesionales con declaración de ejercicio, 12.500 jubilados y 5.000 pensionistas. La edad promedio al jubilarse es de 64 años. El 60% de afiliados son mujeres y es un colectivo relativamente joven. El aporte promedio de cada afiliado es de \$ 10.495 (entre categoría 3 y 4) y la jubilación promedio es de \$ 67.095. Los profesionales viven más que el promedio de la población (manejan una tabla de mortalidad específica).

No se aporta según lo realmente facturado, sino según una escala de sueldos fictos en base a 10 categorías a partir de saltos automáticos cada 3 años (es posible detenerse en la Categoría 2). De acuerdo a la caja, la mayoría de los profesionales tienen empleos dependientes y ven a la CJPPU como una opción voluntaria de ahorro complementario. Por este motivo, mayoritariamente detienen su aporte en categorías bajas.

En la última década los ingresos crecieron menos que los egresos. Pese a la buena relación activo/pasivo, la situación económica se deteriora con los años. Las reservas del régimen son de U\$S 350 millones, lo que representa apenas 13 meses de pago de obligaciones.

Proyección actuarial y propuesta de reforma.

El escenario Base 2019 indica que el patrimonio se volvería negativo entre 2029 y 2030, lo que haría inviable financieramente la sostenibilidad de la caja sin algún tipo de ayuda externa. Debido a esta situación, desde hace años la CJPPU está analizando y acordando una reforma que contribuya a mejorar su sostenibilidad a lo largo del tiempo.

En agosto de 2020 el directorio aprobó una propuesta de reforma y la remitió formalmente al Poder Ejecutivo.

Los cambios propuestos son:

- Aumentar la edad mínima de jubilación de 60 a 65 años (se diseña una breve transición que también contempla y premia la cantidad de años aportados a la caja, a través de un sistema de puntos).
- Aumentar gradualmente el período considerado para el cálculo del sueldo básico jubilatorio de 3 a 12 años.
- Aplicar la tasa de reemplazo mínima de 50% a la nueva edad mínima de retiro. Para edad avanzada e incapacidad, aplicar una tasa de reemplazo mínima más baja a las vigentes de 40% y 55%, respectivamente.
- Mejorar el diseño y el monto de los beneficios para profesionales activos (subsidio por maternidad e incapacidad temporal).
- Cambiar la escala de sueldos fictos para los nuevos profesionales que se incorporen, pasando a 15 categorías con saltos más pequeños y permitiendo que el profesional puede detenerse a partir de la Categoría 4.

Con estos cambios propuestos, la proyección actuarial realizada por la CJPPU muestra que el patrimonio no se haría negativo hasta 2047-2049, fecha hasta la que estaría garantizada la supervivencia del subsistema. La reforma propuesta permitiría lograr entre 16 y 18 años más de sostenibilidad económico-financiera.

Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS)

La intervención de la CNSS estuvo centrada en el análisis, alcance y suficiencia de la reforma implementada en 2019.

En números redondos, la caja cuenta 7.000 escribanos y 500 empleados cotizantes (son empleados de la institución, de la Asociación de Escribanos y empleados de escribanía) y tiene 1.900 escribanos jubilados y casi 500 empleados jubilados. Es un subsistema con altos índices de feminización. Históricamente, se ha financiado mediante cotizaciones y rentas de inversiones. En cierto momento llegó a existir un timbre para usuarios de servicios notariales pero esta fuente de financiamiento ya no existe hace décadas. No ha recibido nunca transferencias del Estado.

La reforma obedeció a que, según las proyecciones, la CNSS se descapitalizaría completamente hacia el año 2032.

Aspectos generales de la reforma:

- Los escribanos pasan de aportar un 15,5% a un 18,5% y los empleados, de un 15% a un 18% (la tasa de aportación puede fluctuar 1 punto porcentual hacia arriba o hacia abajo en función de la desviación sobre los resultados proyectados de la caja). La tasa de aporte patronal por los empleados se mantuvo en 10%.
- Los pasivos del viejo régimen pasaron a aportar a la caja un 2%; los del régimen de transición, una tasa ponderada entre 2% o 0%, y los del nuevo régimen no tendrán aporte extra a partir de 2040.
- Plantea un nuevo régimen en el que la tasa de reemplazo de 50%, que antes se alcanzaba con 60 años de edad y 30 de aportes exclusivos a la caja, dentro de 20 años se obtenga a los 65 años de edad y 35 de aportes.
- Los mínimos actuales de 60 y 30 años se mantienen, pero se produce una penalización en la tasa de reemplazo por retiro anticipado (el valor mínimo pasará a ser de 40%).
- Como es usual, si se superan los requisitos mínimos para la causal, existe una bonificación en la tasa de reemplazo.
- El cálculo del sueldo básico jubilatorio se mantiene igual: son los 30 mejores años actualizados por IPC.
- En la reforma se reduce la tasa de reemplazo de la jubilación por edad avanzada y por discapacidad.
- La reforma incluye un régimen de transición durante los próximos 20 años para quienes en 2019 tenían 40 o más años. Lo que se hace es calcular la tasa de reemplazo por el viejo y el nuevo régimen, y hacer una ponderación que tome en cuenta el año en que se jubila (a medida que se está más cerca de 2040, pesa cada vez más el nuevo régimen).
- El proyecto de reforma de la CNSS incluía un ingreso extra a partir de la incorporación de un adicional de 15% a la tasa registral, que hoy está en \$1.265 y es recauda por el Ministerio de Educación y Cultura. Dicho planteo no fue aprobado en el Parlamento, por lo que la caja mantiene el planteo.

Además, la CNSS indicó que luego de la reforma, los problemas económico-financieros persisten. Fundamentalmente porque la recaudación no ha venido creciendo como se esperaba (en 2020 afectada además por la pandemia). Plantean que producto de los “severos problemas” que sigue teniendo el subsistema, es necesario contar con el ingreso fiscal que no fue aprobado en el Parlamento y también propusieron contar como recurso propio el IASS que pagan los pasivos de la institución o incorporar un impuesto similar al de Ley 10.062 art. 18 b.

Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB)

Esta caja es un sistema de capitalización colectiva parcial, que, debido a una situación delicada que se arrastró durante años, finalmente fue reformada en 2008. La demora en implementar esa reforma condicionó luego la profundidad de algunos cambios que fue necesario implementar.

Desde la CJPB se señaló que la reforma supuso un cambio en el modelo de financiamiento ya que los aportes patronales se dividen en una tasa básica sobre asignaciones computables (bajó de 30,75% a 25,25%) y una prestación complementaria patronal (PCP). El propósito de este nuevo recurso es que los aportes patronales no dependan exclusivamente del número de trabajadores. La PCP pasó de representar el 18,1% de la recaudación de la caja a 22,7% en 2019. También se introdujo la emisión de títulos en Unidades Indexadas que solo pueden ser adquiridos por empresas afiliadas a la CJPB,

no son transmisibles a terceros, se amortizan cuando la caja alcance reservas por un presupuesto anual y las empresas adquirentes reducen el aporte patronal en 4,5%.

La reforma también implicó avanzar en el reconocimiento del campo afiliatorio del instituto, incorporando nuevos miles de trabajadores, que continuaron aportando el 15% obrero y 7,5% patronal y recibiendo todos los derechos que tenían más los que brinda la Caja Bancaria.

Los pasivos del régimen viejo, a partir del año 2009 y de acuerdo a la Ley 18.396, siguen contribuyendo al instituto de la misma forma y cuantía que lo venían haciendo, según lo previsto en la Ley 17.841 (que se derogaba simultáneamente): contribución progresiva de acuerdo al importe de pasividad, y que llega hasta el 18% del nominal, a lo que se agregó por la nueva ley una contribución adicional de hasta un 4% de sus pasividades, alcanzando una contribución total de hasta el 22%. El Estado aporta una cifra equivalente a este impuesto, que se va reduciendo a medida que los pasivos del viejo régimen van falleciendo. Actualmente, esta contribución transitoria del Estado representa el 2% de la recaudación, significando para el ejercicio pasado menos de US\$ 11 millones anuales.

Además, la reforma introdujo adecuaciones que apuntan a una mayor convergencia de ciertos parámetros con los del régimen general (tasas de reemplazo, edad de retiro de las mujeres, período para calcular el sueldo básico jubilatorio).

El directorio de la Caja Bancaria planteó que desde que se aprobó la reforma en 2008 estaban claras tres etapas bien diferenciadas, y que cada una duraría una década aproximadamente. Una primera etapa en la cual el objetivo era alcanzar el equilibrio en los resultados financieros y acumular reservas. Una segunda etapa en la que el importante número de altas jubilatorias (fundamentalmente fruto del aumento de los cotizantes de los años 80), llevaría a una década o más de déficits operativos, a cubrir con las reservas financieras acumuladas previamente con ese propósito. Y finalmente, una tercera etapa en la cual se alcanza el equilibrio, se prevén superávits operativos crecientes y el consiguiente crecimiento muy importante de las reservas.

A 11 años de la reforma, se concluye que la primera etapa se cumplió exitosamente, ya que se pudo acumular reservas pese al importante e imprevisto aumento del IMS. A partir de 2018 comenzó la segunda etapa, con los ya previstos déficits operativos crecientes, que son cubiertos con las reservas acumuladas. Según las proyecciones a largo plazo, se trata de un sistema razonablemente financiado, con fondo patrimonial suficiente que no se vuelve negativo en ningún momento del tiempo.

PIT-CNT

Desde la central sindical se manifestó que se comparte la idea de que el sistema debe reformarse. La reforma debe llevarse mediante un diálogo social, en el cual deba integrarse a las organizaciones más representativas, ya que el debate es principalmente político.

Los cambios no deben afectar a la población ya jubilada ni cambiar reglas de juego para quienes están próximos a jubilarse. Deben hacerse cambios graduales. A su vez, el sistema de seguridad social está inserto en un sistema de protección social que debe ser incorporado a la discusión.

El sistema que actualmente tiene mayores problemas e injusticias es el Servicio de Retiros y Pensiones militares, se afirmó, el cual no fue debidamente reformado en 2019. Por otro lado, se señaló que las virtudes del sistema actual en términos de suficiencia y cobertura son heredados del diálogo social generado en 2008, que desembocó en la ley de flexibilización.

Según el PIT-CNT, un punto débil del sistema son las AFAP. El lucro privado en detrimento de los trabajadores, junto con el abandono de las aseguradoras del mercado privado, dejando una cartera deficitaria en manos del BSE, hacen necesaria una reforma que involucre a todo el sistema, con este pilar incluido.

Se comparte la necesidad de generar la sustentabilidad del sistema en mediano y largo plazo, pero esto no debe ir en desmedro de los derechos que el sistema brinda actualmente. Se adelantó que se profundizará en las propuestas una vez que la etapa de diagnóstico culmine.

Consideraciones:

- Los aportes personales son altos. Y los aportes patronales deberían analizarse en caso de tener que ajustarse.
- El pilar de ahorro actual debe ser transformado en uno administrado profesionalmente por el Estado, y sin fines de lucro.
- Las exoneraciones deberían ser computadas como un ingreso.
- La financiación del sector rural está significando un peso para la seguridad social, y esto no debería suceder.
- Se deben analizar otras fuentes de financiamiento más allá de los aportes de los trabajadores y empresarios. Por ejemplo, la renta y los ingresos.
- Se entiende que no existe una relación directa entre volumen de aportación y niveles de empleo. Pero más allá de esto se deben explorar otras vías.
- Analizar las razones que han llevado a que los mecanismos para superar la incompatibilidad no han funcionado.
- En las negociaciones colectivas se podría incorporar el tema de la seguridad social, junto con otros ítems, como formación profesional.

Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)

La gremial empresarial planteó que un elemento a considerar con respecto al mercado laboral es el avance tecnológico. Y por impactar en el mercado laboral, impacta en la seguridad social. El clásico trabajo dependiente, con horario y lugar determinado, está cediendo terreno otras formas de trabajo, que son más flexibles y por lo tanto pueden entrar en conflicto con las reglas de juego que hay dentro de un sistema de seguridad social como el uruguayo, especialmente en términos de informalidad.

Se señaló que el 84% de los empresarios (según encuesta no representativa por su magnitud), considera que el sistema de seguridad social debería ser revisado. Un 56% entiende que la financiación del sistema no es conveniente a su entender, y que la gestión del BPS es el principal factor a revisar para la solución de esta cuestión.

Consideraciones:

- El empresario debe ser visto como sujeto de derecho y no solo como sujeto de obligaciones.
- La informalidad es un problema que obedece a muchos factores, como la competitividad. No está en la naturaleza de las empresas el deseo de integrar la informalidad.
- La seguridad social ha sido parte de los problemas en el manejo macroeconómico, principalmente relacionado al déficit fiscal que acumula el país.
- Aumentar la presión fiscal no debe ser la prioridad en este momento, puede ser muy perjudicial para el sector sin alcanzar los objetivos propuestos.
- Es una oportunidad para revisar las prestaciones asistencialistas. Es decir, aquellas que no tienen contrapartida. Esta contrapartida no tiene porqué ser económica, sino que puede ir

relacionada con la escolaridad, o algo relacionado. Pero no debe perderse el foco del incentivo al esfuerzo personal y superación.

- Hay espacio para una mayor fiscalización en términos de negocios informales o ilegales.
- Establecer regímenes especiales para pequeñas y medianas empresas.
- Hay que reducir la carga tributaria al trabajo, y generar una concepción de que la carga tributaria es un todo, sin discriminar en aportes patronales y personales. Además, algunos sectores están teniendo tributaciones diferentes, lo cual no parece justo.
- La fiscalización del seguro por enfermedad es un problema para el sector empresarial, el cual ha crecido a pesar de una mayor inversión en salud en el país. Por tanto, resulta central abordar esta situación.
- La forma de indexar las jubilaciones por IMS no es conveniente, debería ser por IPC.
- Es conveniente facilitar la jubilación a tiempo parcial, que, si bien está reglamentada, no se usa.
- Hay espacio para nuevas formas de legislación para las nuevas formas del trabajo. Trabajadores en cuenta propia, trabajadores independientes y demás, que no se encuentran en nómina, hacen que se pierda la perspectiva sobre la seguridad social.
- No incluir temas de seguridad social en Consejos de Salarios. Están convencidos de que el diseño de los Consejos de Salarios no es el adecuado, y hasta solucionar esta cuestión, no es conveniente.
- Realizar simulaciones jubilatorias para los contribuyentes.
- Se debería aumentar la edad jubilatoria y ajustar ésta a la evolución de la esperanza de vida para aislarlo de la cuestión política y trasladarlo al ámbito técnico.
- Se debe permitir una flexibilización a los salarios para las altas edades, para acompañar la baja productividad de las personas.
- Exoneración de aportes para trabajadores de avanzada edad, de modo de facilitarles el reintegro al mercado laboral, y también la permanencia.

Cámara de la Construcción del Uruguay (CCU)

Se sostuvo que las debilidades que enfrenta el sistema son el envejecimiento demográfico, con una relación de dependencia mayor y una menor tasa de fecundidad. Por otro lado, los cambios en el mercado de trabajo impactan de forma negativa en el sistema contributivo, generando mayor informalidad.

Consideraciones generales:

- El desequilibrio financiero no puede ser corregido con mayor presión fiscal, porque eso podría tener impactos en el empleo y la formalidad.
- Hay que enfocarse en encontrar métodos más eficaces para combatir la informalidad.
- Contemplar la jubilación parcial.
- Partidarios del régimen mixto.
- Consideran conveniente hacer bonificaciones y subsidios pero que estos sean transparentes.
- Aumentar la edad de retiro en función de la esperanza de vida es algo razonable.

Consideraciones del sector:

- La protección del decreto ley 14.411 ha brindado cabal protección al trabajador de la industria de la construcción, tomando en cuenta las particularidades del sector.

- Las tasas de aportación unificadas tienen algunas diferencias a las que toman base 100 en industria y comercio. Estos valores generan un valor mayor de aportación dentro del sector.
- Se debería generar tasas flexibles sobre la póliza de tasas de seguros del Estado.
- Se propone eliminar la aportación a la Caja Profesional.
- Se sugiere mejorar los controles y fiscalización, de modo de impactar en los niveles de informalidad.
- Se debería mejorar el sistema de certificaciones médicas, en la misma línea que las demás cámaras empresariales.

Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS)

Consideraciones expresadas en la audiencia:

- Los aportes patronales son impuestos y su ajuste no es el camino correcto para subsanar el déficit financiero del sistema. Un aumento podría tener un efecto negativo en el empleo, no solo en cantidad sino también en calidad (informalidad).
- Los cambios demográficos empujan cambios en la parametrización en las edades de retiro. El “cómo” será un elemento a analizar, pero se debe analizar esta cuestión a la luz de los cambios de la esperanza de vida.
 - A su vez, debe analizarse si debe haber un diferencial a nivel de sexo.
- Ampliar las posibilidades de jubilación, como jubilaciones parciales, de modo que se pueda seguir siendo activo laboralmente mientras se percibe la pasividad.
 - Si bien hay instrumentos hoy vigentes, se debe explorar la posibilidad de generar nuevos.
 - A su vez, generar incentivos a los empleadores para que mantengan a las personas de edad avanzadas.
- La negociación colectiva no es el mejor ámbito para incluir cuestiones de seguridad social. Debe centrarse en los objetivos que tiene actualmente.
 - Se debería ir por el camino de generar mecanismos para incentivar el ahorro individual voluntario.
- Diferentes criterios para la jubilación generan problemas e inequidades. Por tanto, se debe tender a unificar estos criterios, concretamente, tomando en cuenta a las cajas paraestatales, sin que esto implique un desmantelamiento de esos mecanismos.

Federación Rural (FR)

Se manifestó que no se tiene postura sobre los beneficios bonificados que recibe el sector, debido a que quienes integran la FR aún no han tratado el tema cabalmente. Sobre la forma de cálculo de los aportes patronales, les gustaría obtener algún trabajo que se haya hecho, de forma de generar una postura al respecto. La organización está abierta a obtener información e insumos para la discusión y posteriormente dar una postura. No han podido generarla para la audiencia.

Cámara de Tecnologías de la Información (CUTI)

En la reunión se indicó que el sector tiene aportantes al BPS y a la Caja Profesional. A su vez, se señaló que el sector tiene “su uber”, constituido por los profesionales que trabajan desde su casa para el

extranjero. Esto no afecta tanto a la empresa, pero sí al trabajador independiente, en la medida en que no aporta al sistema de seguridad social. Este año (por 2020), por la pandemia, muchos de esos vínculos laborales se cayeron y al no aportar, quedaron desprotegidos.

Consideraciones:

- Es de vital interés que personas que se jubilaron o que se están por jubilar sigan trabajando. Como las tecnologías son tan cambiantes, es necesario mantener la mayor cantidad de tiempo posible a las personas que conocen ciertas tecnologías no novedosas, ya que los jóvenes migran a nuevas tecnologías y se dificulta el mantenimiento de sistemas.
- Desde el sector se promueve la inmigración para trabajar en el sector, y se sugiere que se busquen alternativas de este estilo para el mercado en general.
- Al ser un sector de “desempleo 0” y perspectivas de crecimiento hacia el futuro, se entiende que la educación y la reconversión laboral son elementos a potenciar, de cara a un mayor crecimiento del sector y de esta manera, a un mayor nivel de aportación.
- Se debe explorar el camino del ahorro voluntario por el lado de las fintech.
- Consideran que el BPS es en general innovador y con tendencias a incorporar tecnología, por lo que es un buen indicio de cara al futuro.

Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)

Por los cortos plazos y la situación de pandemia, desde la CNFR se señaló que no les fue posible generar una postura frente a los temas de seguridad social. Sin perjuicio de esto, manifiestan que el sector tiene problemas serios, y que es fundamental mantener un régimen solidario en el sistema, de modo de proteger a quienes trabajan en el campo. En ese sentido, se planteó que se podrían actualizar los métodos para clasificar la producción familiar, yendo más allá de la superficie explotadora, pues puede ser un indicador poco fiable para captar la capacidad productora del negocio.

Confederación de Cámaras Empresariales (CCE)

En la audiencia se repasaron los aspectos demográficos principales de la realidad nacional. Se afirma que es necesario realizar una reforma para cuidar a los más vulnerables y se entiende que es conveniente que este tema sea considerado junto con el contexto educativo y los cambios en el mercado laboral. Sobre esto último, el principal problema es el de la informalidad.

Consideraciones:

- Las mejoras del sistema deben implicar la equidad e integración social, junto con la sostenibilidad. Esta sostenibilidad no debe basarse en un aumento de la carga fiscal, la cual es alta.
- Deben generarse medidas para reducir en la mayor medida posible la informalidad.
- Las prestaciones sociales no deben desincentivar el esfuerzo propio y superación personal.
- Es preciso generar un sistema más eficiente, en donde los costos sean transparentes y que sea sustentable con una mejora de gestión.
- La edad de retiro debe ajustarse a las esperanzas de vida. Debe indexarse a la natalidad y la migración, no solo a la esperanza de vida propiamente.
- Se debe generar un observatorio de seguimiento de las migraciones al país, buscando estrategias para incentivarlas.

- Es necesario aplicar mayores controles para acceder a las jubilaciones por discapacidad. Actualmente hay muchas que no son muy certificadas o documentadas.
- Extender la jubilación de tiempo parcial a los empresarios de servicios personales.
- Se comparte la idea de régimen mixto.
- Se expresó preocupación sobre cómo se gestionan las AFAP, en el sentido de que los costos internos pueden ir en desmedro del beneficiario.
- Se propone usar el IPC y no el IMS para ajustar las jubilaciones.
- Respecto a las cajas paraestatales, se señaló que es preciso unificar al sistema.
- Se debe generar un mayor control sobre las certificaciones médicas vinculadas al seguro por enfermedad.

Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (ANMYPE)

Se sostuvo que la seguridad social es central dentro de la vida de la micro y pequeñas empresas. Y se expresó que, por lo general, al empresario se le concede una magra jubilación.

Consideraciones generales:

- El sistema en su globalidad se puede dividir en grandes temas:
 - Se debe mejorar la gestión en lo que tiene que ver con las certificaciones médicas (impactan especialmente en las micro y pequeñas empresas).
 - Los costos de administración que realiza el BPS con el aporte de las AFAP. Se favorece a estas últimas por brindar servicios de forma gratuita.
- En tanto exista déficit en el BPS, se debe ampliar la base de las aportaciones. En ese sentido, hay estudios que avalan a que haya diversas actividades que no realizan pagos de aportes patronales. Se debe revisar esta cuestión, ya que no es un monto menor.
- Hay situaciones de suma injusticia con respecto a las cajas militar y policial, y una reforma debe corregir esta cuestión.
- Es un elemento positivo incorporar el Sistema Nacional de Cuidados al sistema de seguridad social. Se debe universalizar este instrumento.

Consideraciones del sector:

- Durante la pandemia quedó en evidencia que los mecanismos de protección social no alcanzan a los micro y pequeños empresarios. Se deben generar nuevos mecanismos que alcancen a esta población.
- La facturación de las micro y pequeñas empresas es muy variable, lo cual dificulta la aportación constante. Se podrían generar un aporte de un ficto, hasta que se pase determinado umbral por facturación.
- Debe haber posibilidad de compatibilizar el trabajo, el retiro y el aporte.

Cámara del Transporte del Uruguay (CTU)

Se informó que en el sector hay básicamente dos modalidades de aportación: las aportaciones por trabajadores en relación de dependencia, con aportes sobre el ingreso real, y los aportes fictos patronales de las unipersonales o trabajadores independientes (no necesariamente unipersonales). Con respecto a la formalidad, se indicó que se trata de una fortaleza del sector pues la regularización es eficaz y completa.

Consideraciones:

- Los cambios en el seguro de enfermedad generan altos costos para las empresas, ya que el ausentismo se ha incrementado. Se deben intensificar controles de modo de impedir abusos.
- Subir la edad de retiro para esta actividad puede significar que algunos trabajadores pierdan la capacidad de seguir realizando la labor de la misma manera, porque a partir de los 60 se incrementan los controles de salud para los conductores. La medida incluso puede implicar dificultades a nivel de seguridad vial.
- Se deben generar mecanismos para el recambio de trabajadores mayores por aquellos más jóvenes, con más años por delante para generar aportes, y menos demandas en términos de salud. Se podría aplicar una rebaja progresiva en la indemnización por despido para aquellos trabajadores que accedan a su causal jubilatoria y decidan mantenerse en actividad.
- En otros casos, si bien la salud del trabajador permite que siga trabajando, la persona opta por el retiro, pero continúa trabajando en la informalidad. Por tanto, resulta conveniente generar mecanismos para superar la incompatibilidad.
- Los cambios que se produzcan en la seguridad social deberían considerar el momento complejo del sector.
- El aumento de los costos de aportación no sería conveniente para el sector porque implicarían un aumento de tarifas.
- El sector del taxi solicita el volver al pago por ficto para los dependientes, mantener la exoneración de aportes patronales (por el importante efecto que ese costo tendría en las tarifas) y asegurar la fiscalización de las aplicaciones de transporte para perseguir la informalidad.

Asociación Rural del Uruguay (ARU)

En el encuentro se sostuvo que el sistema de seguridad social exige reformas para ser justo y sostenible en el largo plazo. Para ello, el logro de consenso a nivel político y social es importante. A lo largo del tiempo el sistema ha estado sometido a presiones de distintos sectores involucrados (trabajadores, empresarios y jubilados) que han dificultado el financiamiento y sostenimiento del mismo. Se han aprobado modificaciones a leyes, decretos y resoluciones que, con exoneraciones o con beneficios agregados, tanto a nivel de aportes patronales como de trabajadores, de los que no fue exento el sector rural, han puesto en peligro el funcionamiento del sistema.

Consideraciones generales:

- Que todos los sectores tributen sobre la misma base y que, si un sector deba tener un apoyo, no sea a través de la seguridad social.
- La esperanza de vida justifica un análisis y posiblemente un aumento de la edad mínima de retiro.
- Debería haber estímulos para que la gente permanezca en actividad, y estos estímulos deben ser fuertes. Esto puede ir ligado a la tasa de reemplazo.
- Los aportes patronales y personales ya son muy altos en Uruguay. Debería tender a bajarse en la medida en que todos aporten sobre la misma base.

Consideraciones del sector:

- Los aportes por área se instrumentaron para evitar la informalidad y subsidiar a los productores más pequeños. Si se cambia este sistema, debe tomarse en cuenta a los productores más pequeños.

- Se habla de que el sector rural es deficitario en términos de seguridad social. El sector ha perdido muchos activos a lo largo del tiempo, y es una tendencia marcada por la automatización del trabajo. Sin embargo, el sistema de seguridad social debería apoyar este desbalance, que, por cierto, no ocurre solo en el sector rural.
- Se debe generar mayor transparencia sobre la información de los pasivos del sector rural.
- Se debe incentivar el camino de generar un sistema mixto.
- Un elemento que ha complicado al sistema es el ajuste de las jubilaciones por IMS. Debería ajustarse por IPC.

Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (Cudecoop)

Se señaló que en la organización aún no se ha discutido lo suficiente sobre los temas vinculados a la seguridad social.

Consideraciones generales:

- Debe mantenerse o reforzarse el nivel de solidaridad dentro del sistema de seguridad social.
- Debe complementarse el sistema de seguridad social con el de cuidados, de forma de conformar un sistema de protección social más amplio.

Consideraciones del sector:

- El sector actualmente tiene un régimen especial, lo cual integra completamente al sector dentro de la seguridad social. Esto es algo que debe mantenerse
- Hay exoneraciones patronales que están muy justificadas, y deberían mantenerse.
- Debe regularse la aspirantía a socio, ya que en el sector se utiliza mucho. Actualmente se le trata como empleado, y resultaría conveniente ajustar eso.
- Con respecto a las cooperativas de ahorro y crédito, se considera una injusticia el traslado de personas y aportes de ese sector a la Caja Bancaria.
 - En las cooperativas, los directivos reciben compensaciones (maestros, militares, etc), sin embargo, la legislación de Caja Bancaria es restrictiva con respecto a sus posibilidades de retiro (ejemplo: tiempo de aporte), y esto genera que lo aportado por muchos directivos no tuviera retorno como jubilación.
 - Al unirse a la Caja Bancaria, la tributación ha aumentado y esto dificulta al sector.

Unión de Exportadores del Uruguay (URU)

Se manifestó adhesión en términos generales a las posturas de las cámaras empresariales. A su vez, se brindó información y se presentaron posturas técnicas sobre la cuestión de la reforma de la seguridad social.

Consideraciones:

- La reforma de la seguridad social es un tema urgente, derivado de los problemas en las cuentas públicas y la presión de los cambios demográficos.
- Se deben considerar los efectos de las reformas: por ejemplo, subir la edad de retiro puede repercutir en el empleo.
- Los aportes deben acompasar los cambios en el mercado laboral: la automatización podría generar que haya menos masa laboral para sostener el sistema.
- Buscar la forma en que las inversiones de las AFAP ayuden al sector exportador. Actualmente las AFAP están muy acotadas en sus inversiones.

- Junto con un aumento del tiempo de actividad de las personas, se deben diseñar mecanismos de formación permanente, de modo que no pierdan las competencias necesarias para el mercado laboral.
- Incrementar en las AFAP la herramienta de ahorro voluntario. Se deben generar incentivos para que los jóvenes lo usen.

Asociación de Jubilados de la Caja Notarial de Seguridad Social (AJCN)

Se presentó antes de la audiencia con la CESS una copia de la Resolución de su Comisión Directiva respecto de la posición a asumir ante la próxima reforma del sistema previsional nacional, de donde surge básicamente lo siguiente:

- A pesar de la reciente reforma de la caja, sus resultados siguen siendo deficitarios, surgiendo de las proyecciones realizadas para los próximos años resultados con déficits sistemáticos, siendo necesario para lograr el equilibrio nuevos ingresos de entre el 8% y 16% de los actuales.
- El Directorio ha propuesto que el IASS que pagan sus pasivos quede como recurso de la Caja y/o la reimplantación del timbre a cargo de los usuarios de los servicios notariales vigente entre 1941 y 1975.
- Que sin perjuicio de compartir tales propuestas (en especial respecto del IASS), se entiende que se deben plantear de manera acotada y por un período corto a los únicos efectos de equilibrar las cuentas mientras no surtan efectos otras medidas.
- Se refieren a equiparar el régimen general de pasividades del subsistema (requisitos para configurar causal, tasas de reemplazo, beneficiarios de pensión, extensión del período de transición, etc.), en todo aquello que no haga a sus especificidades.
- Proponer que las afiliadas a la caja obtengan el subsidio por maternidad con el mismo financiamiento que el resto de las trabajadoras del país, solución que también hay que considerar respecto de los subsidios por enfermedad, permitiendo con ello que los fondos que actualmente se destinan por su Instituto a ello pasen al fondo IVS.

Consideraciones generales:

- No se entiende a la autonomía como la búsqueda de privilegios de un colectivo por sobre otros. Por tanto, se considera que no se requieren recursos de parte del resto de la sociedad. La caja debe ser autosustentable, y por eso no se comparte la medida de retención de un porcentaje del IASS.
- La razón de ser de la caja no tendría sentido en un sistema de seguridad social generado hoy desde cero, pero las razones históricas que han generado este subsistema justifican su existencia.
- La relación activo-pasivo en la Caja Notarial es irrelevante, ya que se aporta sobre el trabajo. Por tanto, los ingresos de la caja se miden por el trabajo notarial global.
- Esa relación activo-pasivo resulta sí relevante para el subsector de empleados de escribanía de la Asociación de Escribanos del Uruguay y de la propia caja, que arroja coeficientes del 0.8 activo por cada pasivo y es claramente deficitario. Podría considerarse que parte del trabajo notarial que actualmente no aporta a la caja, como el desarrollado por escribanos en relación de dependencia, también lo hiciera.

Consideraciones sobre la reforma de 2019:

- La AJCN estuvo de acuerdo en la necesidad y conveniencia de la reforma, pero, en instancias posteriores se trasladó sus cuestionamientos al directorio:
 - El excesivo período de transición establecido (20 años).

- No haber propuesto racionalizar el régimen de pensiones para adaptarlo al régimen general.
- El establecimiento de un nuevo impuesto a las pasividades (que se agrega al IASS) tanto por su diseño como por el contexto del resto de las propuestas contenidas en el ese entonces anteproyecto de ley a elevar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- No hay seguridad de que la contemplación de extender los beneficios a los viudos sea una medida conveniente en los arreglos familiares del siglo XXI.
- El estudio actuarial generado para la reforma no generó estimaciones acertadas con la realidad.
- Los incentivos para retrasar la edad jubilatoria no son eficaces, ya que es una decisión muy subjetiva, alterada por una serie de factores.
- Se podría complementar con impuestos a las jubilaciones de alto poder adquisitivo. El mínimo imponible del IASS no respeta esta consideración. Habría que subirlo.
- Se rechazan cambios en la tasa de reemplazo.

Consideraciones sobre el sector:

- El IASS por lo menos por un período debe quedar en la Caja Notarial.
- No hay elementos para negarse a las modificaciones del régimen general que se hagan a partir de la CESS para otros sub-sistemas.
- Calcular los mejores 35 mejores años. Actualmente son los 30 mejores años.
- Revisar topes máximos.

Asociación de Escribanos del Uruguay (AEU)

En el encuentro se señaló que la postura inicial de la asociación es la de informarse sobre la situación de la seguridad social por parte de la CESS. Sin perjuicio de esto, presentaron una serie de planteos.

Consideraciones:

- La Caja Notarial ha tomado medidas que van por el camino correcto.
- La cantidad de empleados que aportan a la caja ha caído de forma considerable, y, además, tiene una serie de beneficios no muy conveniente si se comparan con los de otros regímenes.
- Es importante que la caja siga siendo autosuficiente y autosustentada, de modo de no cargar al resto de la sociedad con sus necesidades financieras.
- Sería conveniente recibir transferencias del IASS acumulado por los jubilados de la caja.
- Las prestaciones a los viudos o viudas no toman en cuenta los patrimonios de los beneficiarios. Esto implica que algunas veces se les brinde pensiones a quienes tienen medios de sobra para subsistir.

Asociación Civil El Orden Profesional

En la audiencia se compartieron datos brindados por la memoria de la Caja Profesional y se realizó una valoración del subsistema y de la propuesta de reforma presentada.

Consideraciones:

- La reforma en sí es insuficiente. Se basa solo en ajustes paramétricos, no entra en temas de fondo.

- Los aportantes de forma voluntaria han ido decreciendo a lo largo del tiempo.
- Basarse en ingresos fictos hoy no parece tener mucho sustento en los tiempos actuales. Debería aportarse por el ingreso real de los afiliados en cuentas personales.
- Se debe unificar los aportes de los distintos tipos de cotizantes dentro de la caja.
- El incentivo a los profesionales que ingresan a la actividad requiere revisión. A pesar de los incentivos brindados, resulta una carga impositiva muy onerosa. Esto sumado a la mala atención e información hacia los nuevos afiliados, afecta a los profesionales en su conjunto, lo cual termina desincentivando la aportación voluntaria a la caja.
 - Las empresas podrían aportar un porcentaje decreciente a las obligaciones de los jóvenes profesionales, de forma de asegurar la incorporación del profesional en el sistema previsional.
- La caja tiene serios problemas de gestión.
- La relación de la caja con sus afiliados no es la adecuada.
- Debe haber un manejo más austero y profesional dentro de la caja.
- Debe haber un mayor compromiso por parte de quienes administran la caja.
- Los directores son rentados, a diferencia de otras cajas. Deben fijarse parámetros para esos sueldos. El sueldo del gerente general es un 3% mayor que el de presidente de la República, lo cual es excesivo.
- El acceso a la información de la caja no es totalmente abierto.
- Las inversiones de la caja son menos convenientes que, por ejemplo, las de las AFAP. Se debe profesionalizar la gestión de este elemento. A su vez, se deben diversificar las inversiones, y que estas no solo se centren en el mercado financiero.
- Deben ser directores solo aportantes al organismo, con excepción del representante de los pasivos.
- La actual normativa permite que los directores electos, si fueron incluidos también en las listas presentadas en el acto electoral para integrar la Comisión Asesora y de Contralor, pueden tomar licencia en su cargo ejecutivo y pasar a integrar en ese período el órgano de contralor del directorio, lo cual resulta muy inconveniente.
- La publicación de las actas debe luego de un lapso delimitado por la ley.
- La ley actual indica que el Directorio (siete miembros) estará integrado por dos directores designados por el Poder Ejecutivo. Además, para determinadas decisiones de inversión, se requieren mayorías especiales de 6 votos en 7.
 - Esto significa que el Poder Ejecutivo posee poder de veto en el seno del Directorio para algunas decisiones, mientras que simultáneamente la ley actual indica que el Estado no posee responsabilidad alguna sobre la permanencia de las prestaciones a sus afiliados. Claramente esto es un despropósito y entre otros aspectos es parte de la explicación del elevado porcentaje del activo de la CJPPU puesto en papeles del Estado y con los malos resultados que ya fueran mencionados.
 - Algo debe cambiar en la nueva ley. Opciones:
 - El Estado será responsable de las prestaciones de la caja, o
 - El Poder Ejecutivo tendrá sólo un director en la integración del directorio, o
 - La mayoría especial deberá cambiar para ser de 5 en 7 integrantes.

Asociación de Afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios

Se indicó que había dos aspectos que han preocupado a la asociación en los últimos años: la gestión de la caja, y la propuesta para reformarla.

Consideraciones:

- La gestión de la caja merece muchas críticas. Los destinos de la caja están siendo gestionados de forma deficiente:
 - El manejo de las inversiones.
 - La falta de control de los profesionales con declaración de no ejercicio.
 - La gestión de los deudores.
 - Falta de un comité de inversiones.
 - Falta de política de préstamos.
 - El acceso a la información.
 - En resumen: cualquier reforma que no contemple una modificación en la gestión de la caja, será difícil de implementar.
- Se deben generar incentivos para que más profesionales aporten a la caja y en franjas superiores.
- La comisión asesora debe ser de control, y no se debe permitir que los directores puedan integrarla.
- Debe ser obligatoria la votación del directorio a todos los profesionales.
- Para el caso de los profesionales que hayan dejado de aportar por algún período, que haya una actualización de la declaración jurada sin costo.
 - El costo administrativo de fechas de cambio de franja o declaración de no ejercicio sería reducido.
- Para aquellos sectores que no tienen tanto trabajo libre, brindar la posibilidad de hacer un aporte bimestral y quedarse en una categoría baja.
- Quienes deban bajar de categorías por motivos coyunturales deben tener alternativas para reconstruir su carrera de aportes.
- Es preciso generar un seguro por la situación de la pandemia para los afiliados.
- Que se fijen las multas y recargos de acuerdo a la situación económica del país.
- La caja tiene algunos problemas generados a que no se ha sido conducido con la idoneidad correspondiente.
- Hay un fenómeno dentro del rubro profesional que implica una migración al trabajo dependiente.
 - Esto ha sido en desmedro del ingreso del profesional independiente.
 - Y a su vez reduce el número de cotizantes a la caja.
- No solamente se puede ajustar el déficit de la caja reduciendo las jubilaciones y alterando derechos adquiridos, sino que también se deben ajustar los ingresos: los aportes de los activos, el valor de los aportes indirectos o paratributos del artículo 71, y la rentabilidad de sus reservas.
 - Para generar mayores aportes, se debe utilizar el marketing, de modo de captar nuevos afiliados. Una de las medidas propuestas es la flexibilidad de bajarse y subirse de categoría sin perder derechos adquiridos.
 - La gestión de las reservas debe manejarse de mucho mejor manera. La rentabilidad de las AFAP ha llegado a ser el triple de conveniente que la de la caja. Por tanto, se debe gestionar de una forma más idónea.
 - Deben realizarse préstamos al consumo a sus afiliados.

- La gestión de los ingresos por timbres profesionales es muy deficiente, y algunas resoluciones tomadas por el directorio resultan insólitas.
- Debe destinarse lo recaudado en el IASS por parte de los profesionales a la Caja Profesional.
- Se debe sustituir dos directores del Poder Ejecutivo por un veedor.

Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU)

En la reunión se planteó que la reforma de la seguridad social debe incluir una revisión de las cajas paraestatales y los servicios estatales policial y militar. Por otro lado, se señaló que es evidente que la incorporación de las AFAP no ha dado los resultados prometidos en la reforma de 1995. Además, se indicó que la ley de flexibilización nació de un diálogo nacional de seguridad social, y creó medidas que permitieron mejorar distintos indicadores que hacen a la igualdad del sistema. En tanto, la ley de los “cincuentones” buscó corregir inequidades y brindar una solución a un grupo de la población que fue perjudicado.

Consideraciones:

- La sostenibilidad económica está nuevamente en el centro del debate sobre seguridad social.
 - A pesar de esto, es el BPS el régimen que aparece como más cuestionado.
 - Sin embargo, hay otros sistemas que requieren asistencia financiera y que no son puestos como problemáticos.
- Se entiende que el diálogo social generado para esta reforma debería tener otra amplitud, incluyendo, por ejemplo, la opinión del colectivo.
- La seguridad social es un derecho fundamental y amerita estar bregando continuamente por ella.
- La evolución demográfica debe incorporarse al modelo de seguridad social.
 - Sin embargo, esa evolución es previsible y difícilmente modificable, lo cual permite cierta anticipación para la elaboración de políticas.
- Se deben tomar en cuenta que los cambios en el mercado de trabajo impactan sobre los medios tradicionales de financiamiento, y no se puede seguir pensando en el trabajo como el principal financiador del sistema.
- Debería revisarse el aporte de las empresas rurales.
- A la hora de ajustar la seguridad social, se deberían generar instancias periódicas de modificación, y no instancias de grandes reformas.
- Se debe mantener como norte el reconocimiento de la seguridad social como un derecho humano.
- Debe rechazarse el lucro en la seguridad social, representado este por la gestión de las AFAP y por eso deben quitarse del sistema. Las pensiones no deben ser reguladas por organismos privados.
- Se debe generar un sistema homogéneo y transparente en cuanto a las bonificaciones. Se debe tender a una mayor equidad entre los beneficiarios.
- La seguridad social no es solo jubilaciones y pensiones, sino que abarca una variedad de otros aspectos que deben considerar también, ya que quien asume la responsabilidad total es el BPS.
- Debe mantenerse el BPS como regulador de todas las cajas.
- Debería generarse una instancia de diálogo más duradero, de forma de contemplar todos los aspectos de la seguridad social.

Inmujeres

En la audiencia se indicó que para las mujeres que han tenido inconvenientes y desventajas durante su trayectoria laboral, resulta fundamental incorporar su visión en una posible reforma de la seguridad social.

Consideraciones:

- La brecha salarial de género es algo que impacta directamente en las jubilaciones de las mujeres. Por tanto, es un concepto que debe ser tomado en cuenta.
- Los cuidados también impactan en las mujeres, por ser naturales cuidadoras de niños, ancianos y personas con discapacidad. Esta dimensión no es remunerada e implica perjuicio en la trayectoria laboral de las mujeres: perder un trabajo, dejarlo, no acceder a una formación que mejore sus ingresos, etc. Todo esto repercute en las jubilaciones.
- Es importante mantener las medidas que en los últimos años han brindado protección a las mujeres en términos de seguridad social.
- La informalidad de las trabajadoras domésticas es un factor en el cual se debe seguir avanzando para garantizar los derechos de esa población.

Agrupación Universitaria del Uruguay (AUDU)

Se manifestó dar un respaldo absoluto al proyecto de reforma aprobado en la Caja de Profesionales, de cuyo diseño han participado. Se toma como propuesta propia la presentada por la Caja Profesional. Consideran que esta asegura la sustentabilidad y automantenimiento del subsistema, sin tener que solicitar recursos del Estado o del resto de la sociedad.

Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA)

Por las características del sector, se sostuvo en el encuentro, la industria de la construcción tiene un tratamiento diferente al resto. En ese sentido, se señaló que se trata de un sector en el que gran parte de la masa trabajadora es esporádica, y gran parte de los trabajadores está constantemente amparado por el seguro de desempleo. A su vez, la tecnología está impactando fuertemente en el sector, cambiando las condiciones laborales y su productividad, lo cual impacta en la duración de las obras y la estabilidad laboral de los trabajadores.

Consideraciones del sector:

- Es un sector en donde constantemente los trabajadores se encuentran expuestos a situaciones riesgosas o insalubres.
- Es el sector de mayor uso de certificaciones médicas y jubilaciones por discapacidad.
- Se debería mantener la edad jubilatoria y, en el caso de modificarse, que se comprenda a los trabajadores que están cerca de generar causal, y que sea de forma incentivada.
- Los trabajadores del sector son quienes tienen menor esperanza de vida luego de retirados.
- La informalidad es un problema dentro del sector y debe ser abordado, especialmente a nivel de los trabajadores jóvenes.

Comisión de Discapacitados del PIT-CNT

Las condiciones para acceder a las pensiones de discapacidad son realmente complicadas, se afirmó en la audiencia.

Consideraciones:

- Es muy complicado a nivel de accesibilidad el trámite administrativo que se debe hacer para obtener las pensiones.
- Una persona con un ingreso menor a \$ 12.000 debería poder recibir una pensión sin importar la magnitud de la discapacidad que tenga.
- Hay que tener en cuenta a los colectivos más vulnerables a la hora de considerar hacer recortes o reordenamientos presupuestales.
- Las personas con discapacidad pierden la pensión al obtener un trabajo. Sin embargo, cuando lo pierden el trámite para volver a obtener la pensión puede llevar de uno a tres años.
- En el caso que se brinde un subsidio transitorio de incapacidad parcial y luego se revise y no se complete el baremo, de acuerdo a lo que entiende la junta médica, queda sin sustento.
 - Debería, en estos casos, acudir al BSE, pero no hay conocimiento en general sobre esta cuestión. Muchas veces no se accede por problemas de falta de información
- No deberían hacerse las actualizaciones a aquellas discapacidades que se saben que serán permanentes.
- Hay situaciones en las que la persona no alcanza al mínimo solicitado por el baremo, pero sigue sin poder conseguir trabajo a causa de su discapacidad.
- Cuando se nace con una discapacidad no debería existir un baremo, sino que debería ser una prestación permanente.
- El monto recibido es demasiado poco, se debería aumentar.

Sindicato de Funcionarios Policiales de Montevideo

La tarea del policía tiene sus particularidades, además de ser esencial en su función, se puntualizó en la reunión. Por tanto, es necesario tomar en cuenta esa realidad en una reforma de la seguridad social.

Consideraciones:

- La ley actual va en desmedro de la calidad de vida que tiene un policía.
- La edad de retiro es muy alta, debe reducirse por la cotidianeidad de la tarea policial.
- A su vez, la proporción de sueldo recibido resulta muy baja.
- La tarea policial produce incapacidades y genera la necesidad del retiro, esto debe ser tenido en cuenta.
- Los policías tienen limitaciones en sus derechos, lo cual debe considerarse también a la hora de evaluar su régimen jubilatorio.
- El policía luego de retirado sigue a la orden, a diferencia de jubilados de otros sectores.
- Si bien cualquier aporte sirve para compensar la particularidad de los policías, la mejora económica resulta la más relevante.
- Debe haber un régimen especial para la policial al igual que pasa con los militares.

Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social (ATSS)

En la audiencia desde la organización se remarcó que la seguridad social no es un gasto, sino que es un derecho humano.

Consideraciones:

- Se debe hacer una reforma, pero no se deben rebajar los derechos adquiridos. No es aceptable todo lo que se tienda a bajar en términos de beneficios.
- El sistema debe ser un solidario, amplio y público.
- El déficit del BPS no es el único componente a analizar. Las otras cajas también deben ser consideradas en relación a su déficit.
- El BPS brinda servicios para varios organismos del Estado y eso no está contemplado a la hora de revisar el déficit de la institución.
- La reforma de 1996 no ha sido suficiente para solucionar los problemas de la seguridad social. Además, generó problemas a ciertos colectivos, como en el caso de los “cincuentones”.
- Gran parte de la asistencia financiera que recibe BPS se podría cubrir si los aportantes de las AFAP se pasaran al BPS.
- El problema demográfico responde más a la baja natalidad que a longitud de la vida. Se deberían tomar medidas para incentivar la natalidad.
- La demografía no es el principal factor que incide en la necesidad de reformar la seguridad social. El ciclo económico y el proyecto productivo del país son lo más influyente.
- Todo lo que resuelva en términos de una reforma se debe plebiscitar.
- Se debe tomar el tiempo necesario para hacer una mejor reforma.
- El aumento de la edad jubilatoria no debe darse. La franja actual es la correcta.
- Los cambios en el mercado laboral son una amenaza para los más vulnerables. Por tanto, los mecanismos de testigos deben mantenerse, ya que la informalidad será un problema acentuado en el futuro.
- Las jubilaciones actuales no son suficientes en términos de ingresos.
- No se debe considerar modificar el método de ajuste de las jubilaciones.
- El capital debería aportar más. Los subsidios no han funcionado necesariamente como incentivos para la inversión, y por tanto deberían revisarse. Además, estos subsidios se contabilizan como gasto del BPS y eso no corresponde.
- Debe analizarse el sistema en su conjunto: especialmente las cajas paraestatales y públicas.
- El BPS está realizando una serie de tareas para otros organismos que deberían cobrarse. Los costos de gestión aumentan y no se toma en cuenta que no son competencias del BPS.
- Se deben sustituir las AFAP por una única administradora estatal, que podrá depender del BPS o de un organismo independiente.

Mutual Uruguay de Futbolistas Profesionales

En la audiencia se hizo hincapié en que el futbolista tiene una carrera muy corta, y luego de finalizada, son pocos los que siguen trabajando en el fútbol. Muchos exjugadores no encuentran la forma de seguir en actividad formal para tener sueldo regular y mantener aportes previsionales, lo que los deja sin chances de acogerse a la jubilación, pese al buen nivel de aportes que pudo realizar en su juventud.

Consideraciones:

- Los futbolistas se encuentran inmersos en una carrera de inestabilidad laboral. Cada temporada la realidad laboral de un futbolista puede cambiar.
- Las posibilidades de conseguir trabajo tras el retiro son muy complicadas.
- El régimen actual no contempla las características de la carrera de un futbolista profesional.
- Muchos futbolistas tan solo pueden aspirar a una jubilación por edad avanzada.
- Se podría generar un régimen bonificado para los futbolistas, pero también un fondo previsional, como existe en otros países, adecuado a Uruguay, como alternativa al sistema general.
- Hay fuentes alternativas desde el fútbol para financiar compensaciones o retiros especiales para futbolistas. Pueden provenir de transferencias de futbolistas, de comisiones de intermediarios en los pases y de otras fuentes de ingreso.
- Al ser honorarios los directivos, se impide que participen en muchas cuestiones del fútbol, las cuales se llevan adelante por intermediarios y muchas veces se incurren en abusos.
- Los ingresos de la selección podrían volcarse en parte a financiar jubilaciones.
- Los “pases puente” también podrían gravarse y de esa forma obtener recursos.
- Parte del IRPF recaudado de los futbolistas podría volcarse a las jubilaciones.
- La MUFP, con respaldo técnico de asesores, se ha dispuesto diseñar un fondo complementario para futbolistas profesionales retirados. Dicha propuesta será provista a la CESS para la etapa de elaboración de la propuesta de reforma.

Afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios

Los expositores se definieron como un grupo de profesionales *ad hoc* que no pertenece a otros colectivos de profesionales. Se agruparon luego de conocer el anteproyecto de ley de reforma de la Caja de Profesionales. En la reunión se señaló que hubo sorpresa con el mail de la caja que presentó el anteproyecto de ley, que consideran que fue elaborado a espaldas de los socios y con gran secretismo, según se afirmó.

Consideraciones:

- Hay disconformidad y sentimiento de desamparo ante el proyecto de la caja, y se solicita un ámbito de negociación.
- Se recogieron 2000 firmas de afiliados y ese número viene creciendo porque se sienten muy afectados.
- Particularmente, hay desacuerdo con que se cambien las reglas de juego a personas cercanas a jubilarse.
- Respecto al plan de transición, se sostiene que es deficiente porque se castiga fuertemente al sector de los “cincuentones”, no se toca en absoluto a los pasivos, se reduce el monto jubilatorio y no se consideran los mejores 12 años de aportes, sino los últimos.
- Existe una heterogeneidad entre los profesionales, que entre ellos hay inestabilidad laboral y *burnout*. El proyecto de reforma no respeta la realidad de los profesionales y de los afiliados.
- Hay una gran preocupación por los aportes y por su futuro, y por los altos sueldos de los jerarcas de la caja.
- Se planteó la necesidad de optimizar los aspectos administrativos de la caja, de generar un plan de transición real y de que se consideren los mejores años de aportes y no los últimos.

- También se deberían diseñar soluciones para quienes trabajan eventualmente de forma liberal, y habilitar la posibilidad de realizar retiros anticipados y de trabajar en forma parcial después de la jubilación.
- Se destacó que la Caja de Profesionales necesita: más aportantes, que se generen incentivos para que puedan aportar; para que las personas suban de categoría, aportes adicionales; que la estructura de la caja acompañe la crisis; mejorar la rentabilidad de sus inversiones; aumentar ingresos; reducir egresos y mejorar la administración.

Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios de la República Oriental del Uruguay

Durante la comparecencia se recordó que la organización se presentó en sociedad pidiendo una jubilación para el ama de casa, un proyecto que no se concretó. Se afirmó que, si se recibe por parte de la CESS una negativa fundamentada a esa propuesta, se entendería. También se resaltó el desafío que significó en 2008 pasar a formar parte de los Consejos de Salarios representando a los empleadores de los trabajadores domésticos, rol que cumple desde ese año.

Consideraciones:

- Se señaló la particularidad de que las amas de casa en muchos casos son empleadoras (de los trabajadores domésticos) y trabajadoras.
- Se debería reconocer su trabajo, por su aporte al PBI y el ahorro que implica para los hogares.
- Se planteó que, si un trabajo es realizado por alguien que no es del hogar, es considerado trabajo. Sin embargo, cuando lo hace alguien de la casa no se considera trabajo.
- Se afirmó que la jubilación para el ama de casa es un tema pendiente, siempre y cuando sea voluntario. No se cree en que sea no contributiva.

Unión Nacional de Asalariados, Trabajadores Rurales y Afines

Se planteó que existe un desafío en materia de información de los derechos de las personas. Si bien se ha avanzado, no es suficiente. Se explicó que las distancias en el interior del país dificultan el acceso a la información. Esto, se sostuvo, no se debe a la falta de voluntad, sino a que a veces no tienen información, señal de internet; etc. Hay diferentes cuestiones vinculadas a la seguridad social que es necesario que sean difundidas entre los trabajadores rurales y que no siempre las conocen, se afirmó.

Consideraciones:

- Los trabajadores rurales fueron los que menos accedieron a los “seguros especiales por COVID” (seguros de desempleo).
- Es preciso contar con una ley que ampare la sazonalidad en el sector.
- Se destacó la necesidad de apoyo para el cuidado de la familia que tienen las mujeres rurales, y también de contención, tanto desde el punto de vista económico como psicológico.
- Se planteó que se debería analizar cómo se podrían llegar instrumentar más apoyos en las áreas rurales.
- Se señaló que no sabe cuántas mujeres trabajadoras rurales hay porque el censo cuenta los asalariados rurales sin distinguir si son hombres o mujeres, y el BSE no tiene una lista actualizada del sector rural.

Asociación de Bancos Privados del Uruguay (ABPU)

Desde la ABPU se planteó la necesidad de que el sistema previsional bancario sea sustentable desde el punto de vista financiero y social. Se resaltó que se trata de un régimen previsional particular en cuanto a aportes patronales, con tasas mayores que las del resto del sistema y con el agregado de la Prestación Complementaria Patronal (PCP).

Consideraciones:

- Se informó que la PCP representa el 24% de los egresos de la Caja Bancaria, y se afirmó que resulta difícil pensar que las contribuciones especiales se puedan mantener por largo tiempo.
- Se indicó que en la industria financiera la incorporación de tecnología se da a una tasa muy alta, y que la tecnología tiene y seguirá teniendo un fuerte impacto sobre el empleo. A su vez, los altos aportes patronales son un incentivo adicional a la pérdida de empleo.
- La audiencia incluyó la presentación de un estudio de la consultora CPA Ferrere sobre las proyecciones financieras de la Caja Bancaria. Las proyecciones —similares a las realizadas por la Caja Bancaria, según se comentó— señalan que hacia mediados de esta década se agotarían las reservas financieras del subsistema y, por lo tanto, se requiere algún tipo de acción.
- Las previsiones se realizaron suponiendo que los escenarios de aportación se mantendrán, lo que a su vez constituiría un estímulo a no incorporar trabajadores.
- Se manejaron dos alternativas para la Caja Bancaria. Por un lado, se propuso mantenerla separada del resto del sistema, pero aplicando modificaciones que permitan mejorar su sostenibilidad. Esto supondría cambios paramétricos y de aportes y, eventualmente, hacer uso del patrimonio de la caja o recibir ayuda financiera de Rentas Generales a través de la emisión de un bono con respaldo soberano. También se podría evaluar migrar a un régimen que mitigue el riesgo asociado a la evolución del empleo.
- La otra opción presentada fue la de incorporar la Caja Bancaria al régimen general, estableciendo un cronograma de transición que contemple condiciones de aportes y de prestaciones que no violen derechos adquiridos y en proceso de adquisición.
- Se advirtió que acceder a fondos liquidando activos de la caja, que fundamentalmente están relacionados a inversiones forestales, es riesgoso, porque no es sencillo procesar la venta de ese tipo de bienes. También se sostuvo que esos activos están valuados en unos US\$ 145 millones, una cifra que fue calificada como insuficiente respecto a las necesidades financieras que se verificarán en los próximos años. Las proyecciones actuales realizadas plantean necesidades financieras adicionales en todos los escenarios analizados.
- Se indicó que, si se compara con la realidad de la industria financiera en otros países, Uruguay se destaca por su rigidez laboral, lo que afecta la contratación de trabajadores. Además, se señaló que la productividad del sector financiero uruguayo, medida a través de la relación entre costos e ingresos, registra uno de los peores niveles en la comparación internacional.

Asociación de Jubilados y Pensionistas Bancarios del Uruguay (AJUPE)

En la audiencia se dejó constancia que AJUPE no pudo acceder a información sobre la Caja Bancaria que solicitó a las autoridades del instituto.

Consideraciones:

- Se espera que se logre mantener la existencia y vigencia de los organismos paraestatales de previsión, con ajustes a la realidad y viabilidad que les pueda corresponder a cada uno.
- Y también que se logre analizar la vigencia y existencia de fondos complementarios y de las AFAP como factibles pilares del ahorro individual, dentro del esquema previsional, aplicándoles el necesario control a sus administraciones que garantice su viabilidad.
- La reforma del subsistema previsional de 2008 fue positiva, pero se sostuvo que la capitalización que se intentó lograr comenzó a deteriorarse rápidamente a partir de 2017.
- Se manifestó preocupación por la importante cantidad de trabajadores que pasarán a ser jubilados en los próximos años.
- Se solicitó que se evalúen cambios en la aplicación del IASS sobre las jubilaciones bancarias, de forma tal que no se graven los aportes destinados a capitalizar la caja.
- Se propuso que se apliquen paramétricas dinámicas que permitan ir ajustando las edades de retiro en función de la evolución de las expectativas de vida de la población.

Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU)

Primera audiencia

En la presentación se enumeraron los cambios realizados en diferentes subsistemas en los últimos años y se manifestó estar de acuerdo con efectuar revisiones periódicas de los sistemas.

También se hizo referencia a las causas de la reforma de la Caja Bancaria efectuada en 2008 y se destacaron los esfuerzos contributivos realizados por todos los involucrados, incluyendo a antiguos y nuevos jubilados, a partir de los cambios implementados ese año.

Además, se resaltó la ampliación del campo afiliatorio resuelta en esa reforma, algo que se debería continuar analizando, ya que se señaló que aproximadamente el 12% del empleo vinculado a la actividad financiera formalizada no está comprendido en la cobertura de la Caja Bancaria.

También se hizo referencia a la aportación transitoria efectuada por el Estado y a la incorporación al modelo de financiamiento de una contribución de las empresas, asociada a su actividad, con el objetivo de amortiguar las transformaciones del sistema.

Sobre la contribución de las empresas, conocida como Prestación Complementaria Patronal (PCP), se informó que en 2009 su incidencia en los ingresos de la Caja Bancaria era del 18%, y ahora está llegando al 22,7%.

Consideraciones:

- La PCP es una excelente variable para la financiación de la seguridad social y una alternativa para ir desgravando el costo sobre los puestos de trabajo.
- Se descartó que la aplicación de la PCP conlleve el pago de un subsidio encubierto por parte de los clientes del sistema financiero en beneficio de la Caja Bancaria.
- Se indicó que la reforma de 2008 contemplaba tres etapas: una primera de equilibrio financiero y acumulación de reservas, una segunda de déficits operativos a cubrirse con las reservas, y una tercera caracterizada por una sustentabilidad a largo plazo.
- Durante la primera etapa las reservas se multiplicaron por cinco en términos reales, se informó, a pesar de tensiones derivadas de incentivos a los retiros en el sector privado y de una tendencia descendente a la reposición de vacantes en el sector público.
- Se afirmó que en 2018 se ingresó en la etapa de déficits prevista en la reforma, y que las proyecciones de la Caja Bancaria muestran que las reservas patrimoniales son suficientes para atravesar esta fase.
- Se pronosticó que en la tercera etapa se registrarán superávits operativos con tendencia creciente, lo que permitirá cumplir con las obligaciones y revisar los esfuerzos contributivos establecidos en la reforma de 2008.

- Se destacó que todos los convenios colectivos que involucran a AEBU tienen cláusulas de productividad y que se trata de un sindicato abierto al cambio técnico. Y se planteó el interés de que los aumentos de productividad que se registren en las empresas se reflejen en los mecanismos de financiamiento a la seguridad social.
- También se sostuvo que la menor ocupación prevista en el sector, provocada por la incorporación de tecnología y las tercerizaciones, generarán tensiones en el subsistema previsional.
- Se resaltó la viabilidad, equilibrio, sustentabilidad y suficiencia del régimen previsional bancario y se reclamó mantener su autonomía y su carácter de reparto.

Segunda audiencia

Durante esta reunión se cuestionó el contenido de un estudio sobre la Caja Bancaria presentado por la Asociación de Banco Privados del Uruguay (ABPU) ante la CESS, que proyecta que el subsistema será insolvente en 2022. Desde AEBU se indicó que el estudio se elaboró sin tener en cuenta los ingresos totales previstos por parte de la caja y haciendo foco en la evolución de los cotizantes.

Consideraciones:

- Se señaló que, de seguirse el planteo de ABPU de integrar la Caja Bancaria al régimen general, en cinco años (2019-2023) se resignarían ingresos por US\$ 1.375 millones, por cambios en los aportes patronales y personales, y la eliminación de la Prestación Complementaria Patronal (PCP). Y ese monto debería de ser cubierto por alguien, se afirmó.
- Otra debilidad del estudio de ABPU, estableció el sindicato bancario, fue excluir del análisis a Forestal Caja Bancaria, que factura al año US\$ 14 millones y cuenta con un patrimonio de US\$ 145 millones. En la presentación se ahondó en las características de esta inversión de la caja y se resaltó que se trata de una fuente genuina de solidez y de potencial liquidez frente a los eventuales desafíos que surjan de las tensiones demográficas.
- Apoyándose en un estudio de CINVE sobre capitalización y rendimientos jubilatorios, se señaló que la Caja Bancaria conforma un sistema de solidaridad interno. Esto se explica por las transferencias que realizan quienes se desempeñan en empresas tradicionales del rubro financiero —que durante su trayectoria laboral aportan más de lo que reciben en la etapa pasiva— a quienes pasaron a ser cotizantes del subsistema luego de la reforma de 2008, que reciben más como jubilados que lo que contribuyeron como trabajadores.
- Se negó que las prestaciones que paga la Caja Bancaria puedan ser consideradas jubilaciones de privilegio.
- Sobre la PCP, se sostuvo que no es un tributo ni un impuesto ni una tasa, sino que se trata de un aporte patronal, y se agregó que no existe una traslación directa de este aporte al cliente del sistema financiero.
- Para mostrar el bajo peso de los aportes patronales en el sector bancario, incluyendo la PCP, se presentaron datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) que relacionan los aportes patronales de diversos sectores con la contribución sectorial al PBI. En el sector financiero esa relación es inferior al ratio promedio.
- Se afirmó que la PCP no representa un costo para los beneficiarios de prestaciones pagadas por el Banco de Seguros del Estado en la etapa de desahorro del sistema de capitalización, y se minimizó su efecto en la configuración de la estructura de tasas de interés.
- Por otra parte, se manifestó que el sindicato está dispuesto a analizar y discutir la aplicación de la PCP, ante planteos formulados por integrantes de la CESS respecto a la incidencia de esa contribución en la determinación de precios como las tasas de interés y las primas de seguros.

Ministerio de Relaciones Exteriores

Durante la audiencia se abordaron las particularidades que presenta la cobertura de la seguridad social de los funcionarios de representaciones diplomáticas, tanto de Uruguay en el exterior como de países extranjeros y de organismos internacionales a nivel local.

Consideraciones:

- Sobre los funcionarios de las misiones diplomáticas, las oficinas consulares y los organismos internacionales en Uruguay, se señaló que la normativa sobre seguridad social está regulada por acuerdos internacionales suscriptos por el país (Convenciones de Viena) y por los acuerdos de sede firmados con cada organismo que cuenta con una representación local.
- En ese marco, los trabajadores tienen la posibilidad de optar por cotizar en el sistema previsional que elijan, ya sea público o privado y a nivel local o internacional.
- A su vez, a los funcionarios de misiones de Uruguay en el exterior pueden aportar al BPS o a otro sistema que prefieran.
- También se indicó que desde hace años no es posible contratar a un trabajador para desempeñarse en delegaciones uruguayas fuera del país, si no tiene previsto algún tipo de aporte a la seguridad social.
- Por otra parte, se informó que en Uruguay rige una norma que habilita el acceso a una jubilación del BPS a funcionarios vinculados al servicio exterior, a quienes no se le realizaron aportes durante su trayectoria laboral. Esta alternativa implica el pago de los aportes correspondientes en un plazo determinado, sin que se apliquen multas ni recargos.

Fundación para el desarrollo y apoyo a personas con Trastornos del Espectro Autista (FUNDATEA)

En la reunión virtual se dio a conocer cómo la presencia en el hogar de una persona con Trastornos del Espectro Autista (TEA) afecta la rutina familiar, generando impactos a nivel emocional así como económicos.

Consideraciones:

- Se planteó que, al momento de gestionar el acceso a una jubilación, los padres hombres adquieran el derecho a computar un año de trabajo adicional por cada hijo con una discapacidad severa y permanente.
- Se informó que FUNDATEA elaboró un proyecto de ley para consagrar ese derecho, y, posteriormente, la iniciativa parlamentaria fue enviada a la CESS.

ASSCI Uruguay

ASSCI Uruguay reúne a pacientes con enfermedades de sensibilización central: fibromialgia, síndrome de fatiga crónica, sensibilidad química múltiple y electrohipersensibilidad.

Consideraciones:

- Se aclaró que el motivo principal para exponer ante la CESS era la situación de los pacientes con fibromialgia, que presentan síntomas como dolores crónicos (que afectan desde la piel hasta todo el sistema musculoesquelético y los órganos), cansancio extremo, trastornos del sueño, mala tolerancia al esfuerzo, y fallas cognitivas, entre otros.
- La fibromialgia es padecida por 90.000 personas en Uruguay, en una proporción de ocho mujeres cada nueve pacientes.
- También se destacó que se trata de una patología que tiene la particularidad de no poder ser diagnosticada a través de exámenes clínicos y su determinación requiere estudios

multidisciplinarios, que incluyen la participación de traumatólogos, internistas, fisiatras, psicólogos y psiquiatras.

- En las evaluaciones de incapacidad y discapacidad que realiza el BPS, la fibromialgia puntúa cero en el baremo, lo que pone en una situación de “extrema vulnerabilidad” a quienes padecen la enfermedad.
- Se planteó la necesidad de que el baremo del BPS contemple la fibromialgia.
- Hay grados de fibromialgia, por lo que no sería adecuado establecer un baremo único para la enfermedad.
- Se resaltó la importancia de que el diagnóstico de la fibromialgia sea precoz y de que en el ámbito laboral se tomen medidas que viabilicen la continuidad laboral de las personas con la enfermedad.

Asociación de Magistrados del Uruguay (AMU)

La presentación se centró en plantear los perjuicios a nivel jubilatorio que padecen los magistrados “cincuentones”, que, al aplicarse la normativa actual, cuando se retiran perciben alrededor de la mitad de los ingresos que reciben colegas ya jubilados que tenían 40 años o más al 1° de abril de 1996.

Consideraciones:

- Se señaló la necesidad de amparar de manera diferente el acceso de los magistrados a los beneficios jubilatorios porque no tienen la posibilidad de desempeñar otra actividad, salvo las de hacendados y docentes universitarios. Tampoco pueden realizar aportes a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.
- Se planteó generar un mecanismo que permita acceder a montos equivalentes a los que derivaban de la aplicación del artículo 145 de la ley 17.738.
- Y también contemplar a la generación en su conjunto, porque hay magistrados que recientemente se han jubilado en condiciones “muy desventajosas”.
- Se afirmó que la solución a implementarse no sería de carácter masivo ni tendría efectos inminentes en las cuentas públicas. Y se informó que el universo de magistrados “cincuentones” está conformado por 160 personas.

AFAP Sura

Para que siga existiendo un sistema de capitalización como el actual, se afirmó en la audiencia, se debe entender que la competencia entre las AFAP es beneficiosa para los afiliados, especialmente si hay actores privados. Se presentó una simulación con datos de rentabilidad y comisiones de República AFAP para todo el Fondo de Ahorro Previsional (FAP) del sistema y se indicó que, en competencia, se verifica un mayor saldo a nivel agregado en las cuentas individuales que de hacerlo a través de un solo actor. Por otro lado, se señaló que, cuando se espera que un mercado sea competitivo, se debe remunerar de manera adecuada a los accionistas, para así potenciar su participación.

Consideraciones:

- Está comprobado que la elección del artículo 8 repercute positivamente en las jubilaciones de las personas.
- Para generar un mercado competitivo a nivel de las AFAP, es preciso contemplar todas las consideraciones de los agentes inversores. Esto incluye no solo la rentabilidad, sino también los riesgos que conlleva incorporarse al mercado.

- Es posible mejorar mucho el perfil de las inversiones. Se podría acceder a otros mercados e instrumentos financieros que generen más valor a los fondos. A su vez, esto contribuiría a disminuir los riesgos de los fondos administrados.
- Las comisiones afectan muy poco en términos de trayectoria previsional.
- Concentrarse en un solo parámetro para evaluar la situación de las AFAP resulta inadecuado. Se debe estudiar el sistema en su conjunto.

Ministerio de Defensa Nacional

La presentación se enfocó principalmente en detallar las características y particularidades del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA).

Consideraciones:

- Es un organismo que tiene un costo mínimo en términos de administración. Alrededor de un 1% de su presupuesto total.
- Hasta la reforma que estableció el ajuste de las pasividades por el IMS, el sistema era autosustentable.
- Hay un contrato histórico-social entre los militares y el Estado que supone que los militares cobran poco en actividad pero acceden a una buena jubilación.
- La tendencia de la relación activo pasivo va en desmedro de un sistema de reparto.
- En la opinión pública se manejan montos de transferencias al servicio que son más elevados que los reales.
- La reforma de 2018 tuvo y tendrá impactos muy profundos:
 - Hay una gran cantidad de personal subalterno que nunca alcanzará el retiro voluntario.
 - La tasa de reemplazo ha disminuido un 50% aproximadamente.
 - La ley generó un incremento de entre 3 y 8 años para el retiro obligatorio.
 - Algunos soldados nunca podrán alcanzar causal de retiro por los cambios de la reforma.
 - Los principales impactos negativos de la reforma son para aquellos militares de rango más bajo.
 - Está impactando en la asistencia financiera de forma positiva.
 - La cantidad de retiros tenderá a descender en los próximos años.
 - Se está desincentivando el retiro voluntario.
- El sistema de bonificación de 7 por 5 años debería ser para el personal operativo de las Fuerzas Armadas.
- No se debería hacer diferenciaciones entre el personal subalterno o superior en términos de seguridad social.
- Las pasividades por incapacidad total deben ajustarse en términos de monto para ser superiores.
- Se podría derivar lo recaudado entre militares por el IASS al SRPFFAA
- Los retiros militares deben visualizarse como un servicio y no como una caja, ya que no administran la recaudación ni tienen independencia técnica.
- Las características del sector implican particularidades en lo relacionado al retiro.
- Mirar la seguridad social desde el final, sin tomar en cuenta la totalidad de la carrera, puede resultar en conclusiones no ideales.



2021

PIT- CNT ONAJPU

Fundamentación
del voto negativo del
PIT-CNT y la ONAJPU ante el
Diagnóstico del Sistema
de Seguridad Social

20
21
MARZO



Marzo. 2021. Montevideo, Uruguay.

Fundamentación del voto negativo del PIT CNT y la ONAJPU ante el Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social

A continuación se deja constancia de los principales argumentos por los cuales los integrantes de la Comisión de Expertos de Seguridad Social (CESS), Hugo Bai (PIT CNT) y Gabriel Regalado (ONAJPU), con al aval de las organizaciones sociales que representan, resolvieron votar negativamente el Diagnóstico puesto a consideración de la Comisión.

Pese a considerarlo un documento técnico valioso que implica un nuevo avance en el conocimiento sobre nuestro sistema de seguridad social, mantenemos discrepancias centrales con varios pasajes del diagnóstico. En particular, por las razones que desarrollamos más adelante, consideramos que no hay un adecuado balance entre sostenibilidad financiera y sostenibilidad social del sistema, observamos un exagerado énfasis en resolver los desafíos a partir de la reducción del gasto, tenemos diferencias muy marcadas con el diagnóstico sobre el régimen de capitalización individual que se realiza y consideramos imprescindible subrayar mucho más claramente la necesidad de una urgente y profunda reforma del régimen previsional militar.

I) Sobre el contexto laboral

La informalidad y sub-declaración han tenido una evolución descendente en los últimos años. Los informes citados en el diagnóstico muestran que mientras los cotizantes crecieron un 75% entre 2004 y 2018, la informalidad por no registro descendió del 36% en 2006 a 25% en 2019. Esto se debe a políticas públicas como el fortalecimiento de la matriz de protección social en diversas dimensiones, la creación del monotributo u otras facilidades para determinados sectores. Se deben ponderar más claramente estas políticas que fueron fundamentales para ampliar los derechos de las personas y también para explicar la evolución de los ingresos del sistema.

Hay aspectos que no reciben un adecuado nivel de detalle cómo ser las inequidades de género, persistentes en el mercado de trabajo, que se manifiestan en menores tasas de actividad, menores tasas de empleo, menor nivel de remuneraciones, mayor incidencia dentro de sectores u ocupaciones más precarias, menor carga horaria, etc. Estas desigualdades, que en varios casos son la contracara de la mayor participación de las mujeres en el trabajo no remunerado, son aspectos fundamentales a tener en cuenta al momento de diagnosticar y pensar en reformas del sistema de seguridad social.

Adicionalmente, el diagnóstico prácticamente no aborda el bajo nivel general que presentan los salarios, una realidad que impone una restricción no solo a los recursos disponibles, sino también a las futuras prestaciones de pasividad, lo que desemboca en la necesidad de complementos a mínimas de niveles dignos para un significativo número de trabajadoras y trabajadores.

Con respecto a los cambios en las formas de trabajo, lo que más se destaca es el tránsito hacia situaciones de precariedad. La fiscalización, el control y también los estímulos a la formalidad deben ser políticas centrales en materia de seguridad social. Si bien los porcentajes de evasión son bajos en relación a la región, siguen siendo significativos en la comparación internacional. De acuerdo al mismo informe que maneja la CESS para el diagnóstico, cerca del 65% de los puestos de trabajo que se evaden son de muy probable captación, mientras que solo 35% son de difícil captación.

II) Sobre la arquitectura del sistema previsional

Al referirse a **los esquemas mutipilares**, si bien en la reforma de 1996 Uruguay no adoptó el modelo chileno de ahorro individual y se decantó por un régimen mixto, esto no implica en absoluto que la propuesta haya sido de consenso en aquel entonces ni en los años posteriores. Desde antes de la aprobación de la ley 16.713 de reforma de la seguridad social, organizaciones sociales como el PIT-CNT y la ONAJPU plantearon su desacuerdo en cuanto al ingreso a la esfera de la seguridad social de empresas financieras privadas, guiadas en su accionar por un fin lucrativo, para gestionar un pilar de ahorro individual que dejaba en manos del mercado financiero una porción significativa de los aportes de las y

los trabajadores a la seguridad social. Cabe acotar que muchos países que adoptaron esquemas de ahorro individual no solo redefinieron su esquema de financiamiento como se menciona en el documento, sino que revirtieron el proceso, desarmando por completo los esquemas de ahorro individual y reformulándolos hacia otro diseño.

Como se verá más adelante, las organizaciones sociales mantenemos una mirada muy crítica del funcionamiento del régimen de ahorro individual, también denominado pilar 2 o régimen AFAP. Es importante dejar claro que el supuesto consenso que se plantea en el documento diagnóstico, respecto de un sistema multipilar, no es independiente del diseño de este sistema. Es por lo anterior que entendemos que no puede asumirse que la existencia de un sistema multipilar implique inequívocamente la existencia de un régimen de ahorro individual.

En cuanto a la **cobertura del sistema**, si bien los datos presentados dan cuenta del proceso de crecimiento que tuvo la cobertura pasiva en los últimos años, a la hora de establecer las posibles explicaciones para este fenómeno se presenta la idea de la no plena consolidación de la información del registro de historia laboral. En definitiva, se plantea que mediante mecanismos ajenos a la historia laboral, los trabajadores declaran años de servicios que finalmente terminan otorgándoles la posibilidad de acceder a beneficios jubilatorios. Como veremos más adelante, esta afirmación es más que discutible y desde nuestro punto de vista sobredimensiona el efecto de algunas medidas dispuestas, sobre todo por el BPS, para el inevitable tratamiento de la prueba no documental.

Si bien se menciona el incremento que tuvo la cantidad de jubilaciones de BPS, 29% entre 2009 y 2019, y se ensayan algunas respuestas para explicar su crecimiento, en el mismo período se observa que el Servicio de Retiros Policiales incrementó la cantidad de pasivos en un 39%, la Caja de Profesionales lo hizo en un 70% y la Caja Notarial en un 65%, lo que daría cuenta de un fenómeno generalizado de crecimiento de las pasividades, más allá de las características heterogéneas de cada colectivo.

El diagnóstico también analiza los resultados en término de la **suficiencia o adecuación de las prestaciones**. Si bien se trata de un concepto subjetivo, su

aproximación a partir de la incidencia de la pobreza en el colectivo de mayores de 65 años parece correcta. Sin embargo, entendemos que es inconveniente plantear de forma reiterada, el volumen de pobreza de un colectivo en función de otro. Esta comparación puede prestarse a confusión al promover la idea equivocada de que uno se explica a través del otro, o que se relacionan inversamente. Reconocemos el problema de la pobreza en la infancia, con niveles que no son admisibles para nuestra sociedad. Sin embargo, entendemos que la reducción de la pobreza infantil debería plantearse en términos de qué sectores tienen mayor capacidad contributiva para financiar las políticas sociales necesarias, y seguramente no sean la gran mayoría de jubilados y pensionistas de nuestro país.

Otra forma de aproximarse al estudio de la suficiencia de las prestaciones es a través de las tasas de remplazo. Si bien la comparación entre los distintos subsistemas muestra que el régimen mixto, en promedio, paga menores tasas que el resto (52% BPS contra el 129% del servicio de retiros militares) entendemos que la comparación internacional debe realizarse teniendo en cuenta un conjunto más amplio de información. En especial, cuando se menciona a los países de la OCDE, es indispensable enmarcar las tasas de reemplazo en el esquema general de seguridad social, en donde menores tasas pueden verse complementadas con políticas de protección social en materia de vivienda, salud, cuidados, etc.

Los incrementos especiales que tuvo la jubilación mínima responden a la necesidad de abatir los bajos niveles de ingresos que tenían los jubilados y pensionistas a partir de los mínimos fijados por la Ley 16.713. Según esta norma, y de no haber mediado aumentos diferenciales por decreto, la jubilación mínima sería de \$ 7.576, un 96% más baja que la actual, fijada en \$ 14.854. En este sentido, la relación entre el costo financiero y la mejora en el bienestar de casi 125 mil jubilados y pensionistas de muy bajos ingresos, parece sumamente favorable. Lejos de ser una política a señalar como inconveniente, entendemos que es una política a potenciar y seguir desarrollando.

Al abordar la **sostenibilidad económica**, entendemos que el incremento del gasto previsional necesariamente debe plantearse en términos de la población que se atiende. No es lo mismo gastar el equivalente del 9% del PIB en 750 mil

personas, que gastar el equivalente del 0,9% del PIB en 50 mil personas como ocurre en la Caja Militar. Esta diferencia de magnitud significativa, no se señala con el debido énfasis en el documento.

Se habla especialmente de corregir la trayectoria de las erogaciones con el fin de hacerlas compatibles con el desarrollo de otras políticas públicas relevantes (no se dice cuales), de modo de asegurar la prosperidad económica y social. Si bien esta definición es amplia, el gasto previsional no solo se compone del pago de pasividades, sino también de la resignación de recursos vía exoneraciones o bonificaciones sin su correspondiente financiamiento. Pensar en corregir la trayectoria de gasto no es lo único que debería tenerse en cuenta, en todo caso, debería pensarse en corregir la trayectoria de los resultados financieros o de la asistencia recibida, siendo en ese caso necesario repensar no solo la composición de los gastos (que también merecen análisis, basta ver la asistencia financiera por beneficiario de los servicios policial o militar), sino también las fuentes de financiamiento del sistema.

Respecto de la indexación de las pasividades, los fuertes desafíos que se describen no son otros que los propios de cualquier sistema previsional que debe asegurar el pago a las generaciones retiradas de la actividad laboral, mediante cotizaciones y aportes de quienes están en actividad. La indexación mediante otras variables (inflación por ejemplo) puede implicar mayores riesgos de desbalance financiero.

El diagnóstico presenta un detallado análisis del **equilibrio individual**. Más allá de constituir un insumo de interés, entendemos que el equilibrio individual actuarial irrestricto no debe ser un objetivo del sistema, siempre que se decida un esquema de financiamiento mixto entre cotizaciones por trabajo y aportes de rentas generales como actualmente es el que rige en BPS.

Concretamente en el caso uruguayo, esta financiación mixta es una elección política, establecida en la Constitución de la República en su artículo 67, y no un aspecto defectuoso a corregir. Más específicamente, los impuestos afectados son una forma de financiar parte del gasto, evitando de esta forma sobrecargar las tasas de aportación. Dependiendo del nivel de progresividad del sistema tributario, el diseño de estos sistemas híbridos puede o no contener aspectos

que requieran revisión. Sin embargo, la discusión sobre fuentes de financiamiento no tiene por qué vedar la posibilidad de esquemas alternativos a los tradicionales aportes sobre la nómina. El debate de fondo sobre este punto implica discutir qué mecanismos de financiación se desea tener.

Al referirse a la **edad de retiro**, si bien la ley establece una edad mínima de 60 años, la edad de retiro real promedio es superior, situándose en 62,5 años. Consideramos que, para analizar la eventual brecha con otros países, la comparación debe establecerse en relación a esta última variable, ya que las edades legales pueden ir acompañadas de esquemas de retiro anticipado o incentivos a la postergación que dificulten dicha comparación. Al considerar el promedio de edad al que efectivamente se retiran las y los trabajadores en cada país, se observa que Uruguay, un país relativamente menos envejecido a los del mundo desarrollado, presenta brechas sensiblemente menores a las presentadas en el diagnóstico.

Además, el documento señala que entre otros factores, los complementos a mínimo de las jubilaciones distorsionan los incentivos a postergar el retiro, sin considerar la caída de ingreso a la que puede estar expuesta la persona y sin detallar si quienes acceden a la jubilación con un complemento a mínima lo hacen con un promedio de edad inferior al general. El documento tampoco aborda adecuadamente el impacto de modificar la edad de retiro sobre las y los trabajadores de diferentes ramas de actividad, con distintos niveles de desgaste físico y síquico y con diferentes expectativas de vida según el nivel socioeconómico, hechos que merecen tratar este parámetro de forma mucho más cuidadosa. Tampoco se analiza debidamente la política aplicada por muchas empresas para incentivar y promover el retiro de sus trabajadores "mayores" y los impactos de un eventual cambio en este parámetro sobre este colectivo.

Al referirse a las **tasas de aportación**, lamentablemente el diagnóstico no muestra de forma comparada la forma en que se distribuyen las cotizaciones entre trabajadores y empleadores en Uruguay y el resto del mundo. En contraposición a lo observado en la mayor parte de países en que los aportes patronales son sensiblemente mayores, en Uruguay dentro del régimen general los aportes personales son el doble de los aportes patronales.

III) Sobre el Régimen General

Al momento de analizar los **costos de los servicios brindados entre organismos**, cuando refiere al trabajo gratuito que el BPS desarrolla para las AFAP, no parece coherente anteponer la existencia de una norma de carácter legal, revisable, a un criterio de absoluta justicia como lo es compartir los costos del régimen. Es importante señalar que esta renuncia de recursos por parte del BPS, también impacta en los desequilibrios financieros que reiteradamente se señalan vinculados a los egresos del sistema solidario.

En la medida que no existía historia laboral antes de 1996, al analizar los **medios de prueba y reconocimiento de servicios**, el diagnóstico no pondera adecuadamente estas herramientas como derechos fundamentales de las y los trabajadores para probar actividad laboral que hayan realizado con anterioridad dicha fecha. El énfasis parece más centrado en los eventuales abusos del mecanismo que en reconocerlo como algo indispensable que permite dar garantías a quienes, producto de una inserción laboral más precaria, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

Es importante aclarar que los medios de prueba como la RD 43/2006 o la prueba testimonial, están vigentes para servicios realizados con anterioridad al 1/4/1996, es decir, para cuando no existía historia laboral. Es natural por tanto que muchas personas aún apelen a este tipo de prueba para acreditar años de trabajo no registrados. Vale aclarar que hace 25 o más años, no solo no existía el mecanismo de historia laboral sino que los usos y costumbres a la hora de registrar el trabajo formal eran bien distintos a los actuales, luego de varios años de difusión y promoción de los derechos y obligaciones en las relaciones de trabajo.

Es importante señalar que ambos medios de prueba mencionados están sujetos a una eventual revisión y revocación por parte de BPS. En concreto, de forma aleatoria se selecciona una muestra de jubilaciones otorgadas por cualquiera de los dos procedimientos alternativos de prueba y se reexaminan las condiciones que dieron acceso al sistema, profundizando en la búsqueda de información que corrobore la veracidad de los testimonios o de la actividad

laboral probada de forma ficta. Los resultados arrojados por esas auditorias son concluyentes en afirmar que un escaso porcentaje de esas pasividades son "dadas de baja" mientras que en la amplia mayoría se ratifica la resolución original.

Al abordar las **exoneraciones de aportes patronales**, si bien se recoge la información cuantitativa, la misma no está sujeta a la misma valoración que se hace del lado de las prestaciones. El monto total de exoneraciones implica una renuncia a los ingresos de BPS cercana al 40% del total de la asistencia financiera que se recibe actualmente por parte de rentas generales. Es por tanto un componente que incide fuertemente en el resultado financiero anual, mucho más que el impacto del complemento a mínima de 125 mil jubilaciones, cuyo costo es cercano a los 120 millones de dólares anuales, contra los 223 millones de dólares de renuncia por exoneraciones. Nuestras representaciones no plantean revocar o retirar estos beneficios tributarios, sino transparentarlos y reconocerlos como ingresos genuinos de BPS que deberían ser vertidos por parte de Rentas Generales.

En relación a las **jubilaciones por imposibilidad física**, el documento omite algunas consideraciones importantes para entender la evolución de esta variable. En primer lugar, la evolución de las altas se ha ido enlenteciendo luego de un primer período de aceleración, donde era esperable que mucha gente que se había visto impedida de acceder con la anterior legislación, más exigente, haya logrado cumplir con los requisitos exigidos. En el año 2020 se observan valores próximos a los registrados antes de la modificación normativa, lo que hace pensar que la situación está lejos de mostrar una tendencia explosiva.

Debe tenerse en cuenta, además, que si bien efectivamente se realizó una modificación normativa que flexibilizó el acceso a una jubilación por imposibilidad física, no se realiza aquí un estudio o valoración de los motivos que llevaron a esa modificación. Es esperable que esto haya posibilitado a muchos trabajadores acceder a este beneficio, sin embargo, eso no puede ser indicador de un mal diseño o de un comportamiento dadivoso por parte de autoridades.

Finalmente, debe aclararse que el acceso a esta prestación no depende de la sola voluntad de las y los trabajadores, sino que está sujeta a la valoración médica realizada por profesionales médicos de BPS, sin la cual es imposible acreditar la imposibilidad física. Las consideraciones de factores complementarios, lejos de significar un problema, ponen en contexto no solo la parte clínico médica sino también las condiciones sociales que le permiten a la persona enfrentar el problema de salud que presenta. Por lo tanto, entendemos que representa una solución para miles de personas que sin esa consideración no hubiesen logrado acceder a una pasividad que, entre otras cosas, cuenta con una tasa de remplazo diferencial para atender situaciones en donde la discapacidad que presenta la persona debe ser atendida con tratamientos, medicación, etc. No se desprende de los datos presentados en el documento, una evidencia incontrovertible en favor de una revisión tan profunda de un sistema, que cómo todo, sí puede ser perfectible, pero no sobre la base de que representa un costo demasiado elevado el cual hay que moderar.

A modo de conclusión sobre estos primeros apartados, creemos que el diagnóstico tiene un claro énfasis en la sostenibilidad financiera, aspecto que estructura todo el documento, pero es especialmente marcado en los capítulos sobre arquitectura del sistema y régimen general. Además, consideramos que en ese análisis existe un desbalance en torno a considerar a los egresos, o el gasto en seguridad social, como el principal componente para explicar las dificultades existentes en materia de sostenibilidad financiera, por sobre los ingresos del sistema. Prueba de ello es la escasa profundidad que se da a temas como las exoneraciones de aportes a la seguridad social, nuevas posibles fuentes de financiamiento o el nivel de las tasas de aportación al sistema, sobre la que el documento se limita a precisar que son rígidas al alza.

A la vez de asignar a la evolución de los egresos la responsabilidad por el deterioro económico del sistema en su conjunto, se identifican algunas políticas específicas como las principales generadoras del desbalance económico. Entre otras, se señala el aumento diferencial de las jubilaciones mínimas, la flexibilización de las condiciones de acceso a las pasividades (ley 19.385) o incluso la indexación del valor de las jubilaciones y pensiones al índice medio de salarios nominal (IMSN).

En contraste con lo planteado en el diagnóstico, lejos de ser la causa de los problemas que hoy enfrentamos, la política de jubilaciones mínimas y la ley de flexibilización de acceso a las jubilaciones de 2008 permitieron atender graves problemas de cobertura y suficiencia heredados de la reforma de los años 90. De no haberse producido estos cambios, con seguridad hoy estaríamos discutiendo una reforma urgente que permitiera recomponer una sostenibilidad social quebrada a partir de niveles de protección totalmente insuficientes para los sectores más vulnerables de la sociedad.

IV) Sobre el régimen de ahorro Individual

Uno de los puntos centrales de marcada discrepancia con el diagnóstico refiere al pilar de capitalización individual. En primer lugar, a la luz de los diversos y profundos problemas que presenta el diseño del régimen actual, el documento obvia una primera discusión central asociada a las motivaciones que persigue el establecimiento de un pilar de ahorro complementario. Desde nuestra perspectiva, considerando las proyecciones demográficas vigentes, es necesario un componente de capitalización complementario que permita distribuir el peso del sistema de forma más equitativa entre las diferentes generaciones. Un componente de ahorro por parte de las generaciones presentes puede contribuir a moderar el aporte financiero de las generaciones futuras, relativamente más pequeñas.

Sin embargo, tal como se señala en Barr y Diamond (2008)¹, **es un error analítico frecuente considerar que la capitalización necesariamente requiere cuentas individuales**. Según estos autores, existen varias vías para conseguirlo y afirman que “elegir un nivel de capitalización y un grado de diversificación de la cartera no está vinculado económicamente con la elección entre prestación definida o contribución definida o entre acumulación individual o de mayor alcance”. En este sentido, el documento no aborda adecuadamente la discusión sobre los objetivos de un pilar de ahorro complementario que posibilite analizar

¹ Barr N. y Diamond P. (2008). “La reforma necesaria. El futuro de las pensiones.” El hombre del Tres.

diseños alternativos al régimen actual, que además de cumplir con los objetivos intergeneracionales del pilar de ahorro, permitan una mayor legitimidad social asociada a un mayor protagonismo estatal y la eliminación del lucro privado. El diagnóstico no ofrece pistas para pensar en una profunda reforma estructural del pilar vigente.

En segundo lugar, al analizar el régimen de ahorro individual, **el diagnóstico no parece reconocer el fracaso del diseño del sistema en varias de sus dimensiones**. Al implementarse en 1996, entre otras virtudes se argumentaba que la competencia entre actores privados beneficiaría a los afiliados y que dicha privatización implicaría un alivio desde el punto de vista de las finanzas públicas. Sin embargo, casi 25 años después lo que tenemos en la etapa de acumulación de ahorros es un oligopolio en el que prácticamente no hubo competencia, con ganancias extraordinariamente altas para las AFAP que han ido en detrimento del ahorro de los trabajadores. Por su parte, en la etapa de desacumulación, muy lejos de la competencia privada, tenemos un monopolio estatal plagado de problemas, con una situación que el propio informe reconoce como grave en la medida en que “la acumulación de pérdidas por parte del BSE supone una contingencia fiscal relevante, debido a que podrían ser necesarias capitalizaciones con cargo al accionista, que en este caso es el Estado”. Por lo tanto, desde nuestro punto de vista, el diagnóstico no asume la enorme distancia entre lo proyectado en los años 90 y lo ocurrido a lo largo de estos 25 años.

Al analizar específicamente la etapa de acumulación de ahorros a través de las AFAP, el diagnóstico obvia detallar varias de las fallas de mercado asociadas a promover la competencia en este tipo de mercados. Además de muy fuertes economías de escala, costos de entrada y restricciones normativas que restringen los participantes desde el lado de la oferta, existen muy fuertes asimetrías de información. En relación a esta última falla de mercado, la inmensa mayoría de los trabajadores no está en condiciones de evaluar y comparar el perfil de riesgo y las perspectivas de rentabilidad que ofrecen los portafolios de inversión de cada una de las AFAP. Existe un amplio consenso en la literatura disponible sobre la falta de información y conocimiento por parte de los afiliados, lo que, a diferencia de lo que ocurre en otros mercados, restringe la

posibilidad de que sus comportamientos tiendan a promover la competencia. Con afiliados obligados a participar que mayoritariamente no entienden lo que se está transando en el mercado y que no estén en condiciones de captar sus señales, hay poco espacio para la competencia y, tal como ha ocurrido, campo muy fértil para la obtención de ganancias privadas extraordinarias.

Si bien el diagnóstico reconoce problemas de diseño en la opción voluntaria de aportar a las AFAP prevista en el Artículo 8 de la Ley 16.713, nuestro cuestionamiento es bastante más profundo al que allí se señala. En 1996 se introdujo un pésimo mecanismo, incomprensible para la enorme mayoría de las y los trabajadores, que estuvo al servicio del crecimiento del ahorro individual y ha permitido que las AFAP sembraran algunas ideas falsas sobre el funcionamiento del sistema a lo largo de estos años. La eventual conveniencia de optar por el Artículo 8 no se basa en las supuestas virtudes del régimen AFAP, sino en la bonificación de hasta 50% en la jubilación que otorga BPS. Esta bonificación implica un trato preferencial del BPS para quienes realizan la opción mencionada, incorporando un subsidio únicamente para quienes se afilian voluntariamente a la AFAP, lo que promueve una inequidad horizontal difícilmente justificable. Además, el diseño del mecanismo contiene componentes regresivos, al posibilitar tasas de reemplazo mayores para segmentos de ingreso relativamente más altos².

El documento permite identificar una visión algo crítica hacia el actual régimen de asignaciones de oficio que prioriza la administradora de menor comisión. La evidencia es clara respecto a que el esquema actual es lo que más le conviene al afiliado al momento de iniciar su ahorro y promueve el incentivo estratégico de que las restantes administradoras bajen sus comisiones. Sin embargo, en lugar de poner el foco sobre la problemática de que las AFAP privadas no hayan respondido al incentivo y hayan preferido mantener comisiones muy elevadas, el diagnóstico opta por alertar sobre un incremento en la concentración de mercado. Además, como posibles atenuantes frente a las ventajas de la regulación actual, se señala que luego de unos años la opción más conveniente sería la AFAP de mayor rentabilidad futura esperada, pese a que las

² Bai, H. La opción voluntaria de aportar a las AFAP. Inequidades y otros problemas del artículo 8.

asignaciones de oficio son al momento de iniciar el ahorro y que la rentabilidad futura es incierta.

El enfoque planteado sobre la evolución de las comisiones de administración y el lucro de las AFAP (medido a través del ROE) es otra de las diferencias centrales con el diagnóstico. A nuestro entender, el diagnóstico debió hacer una detallada descripción de cómo evolucionaron estas variables a lo largo de estos 25 años y las causas que originaron el establecimiento de un tope a las comisiones. **Las comisiones de administración de las 3 AFAP de capitales privados han sido exageradamente altas y el lucro ha sido abusivo para con los afiliados durante muchos años.** Pese a que desde hace varios años República AFAP mantuvo una tendencia decreciente en su comisión, dados los problemas de información y desconocimiento mencionados antes, las AFAP privadas pudieron mantener comisiones casi 3 veces más altas sin que ello se viera reflejado en una pérdida significativa de afiliados.

Ante esa realidad, en 2018 se definió el establecimiento de un tope que lejos de que el diagnóstico lo identifique como una regulación fundamental para al menos acotar un problema evidente de costos desmedidos y ganancias extraordinarias en detrimento del ahorro de los afiliados, se señala que “podría llevar a una práctica predatoria de la competencia” por una AFAP que tuviera posición dominante. Se pone foco en problemas potenciales que no han existido ni está previsto que existan y se pasa por alto problemas muy tangibles, denunciados históricamente por el movimiento de trabajadores, jubilados y pensionistas, que han socavado la legitimidad social de este pilar. Cabe citar la encuesta de Equipos encargada por la CESS que concluye que tan solo un 18% de la población confía en las AFAP.

Para entender la fijación del tope, creemos que el diagnóstico debe incluir un análisis de las comisiones y ganancias de las AFAP previo a su introducción en 2018. Allí se observa que las comisiones de las AFAP privadas llegaron a ubicarse cerca del 14% de los aportes (hoy 6,6%) y llegaron a representar entre 1,2% y 1,6% del Fondo de Ahorro Previsional, un porcentaje sensiblemente superior a los costos de administradoras de fondos internacionales. Para tener una idea, el costo del Fideicomiso de la Seguridad Social, que administra activos por el 3,6% del PIB, se ubica en 0.021% del fondo administrado. Reconociendo

diferencias con el negocio de las AFAP, esto último implica que los costos administrativos de las AFAP eran casi 60 veces más altos a los del Fideicomiso antes del tope y hoy son entre 21 y 28 veces más altos.

Con el análisis de las ganancias medidas a través del ROE ocurre algo similar. **Previo al establecimiento del tope a las comisiones, el lucro de las 3 AFAP privadas fue desproporcionadamente alto, con niveles de resultado que llegaron a representar entre 60% y 100% del patrimonio, guarismos incomparables con los alcanzados por cualquier empresa que opera en un entorno mínimamente competitivo.** El diagnóstico no enfatiza adecuadamente el rol fundamental del tope a las comisiones para al menos moderar las ganancias abusivas que sostuvieron las AFAP durante décadas en detrimento de la futura jubilación de los trabajadores.

De cara a una reforma de este pilar, consideramos que el diagnóstico debe reconocer que el funcionamiento del mercado ha sido muy poco competitivo. La diferenciación en materia de portafolios de inversión y rentabilidad alcanzada ha sido muy acotada mientras que, aprovechando los problemas de información mencionados, las empresas privadas han fijado comisiones exageradamente altas, sin que ello repercutiera significativamente en sus abultadas ganancias. Por el contrario, el mantenimiento de las altas comisiones se dio en un contexto de crecimiento histórico del empleo y los salarios reales que permitió multiplicar dichas ganancias. Sin embargo, el documento evita analizar en profundidad varios de estos problemas y focaliza su preocupación en la posición dominante de la AFAP estatal y los problemas potenciales que supuestamente tendrían mecanismos como la asignación de oficio o el tope a las comisiones.

Al referirse a las rentabilidades logradas para los afiliados, se habla de resultados satisfactorios atribuidos al buen desempeño profesional de las administradoras, aunque las menores tasas registradas en los últimos años y las proyecciones poco auspiciosas para los que vienen son atribuidas al contexto internacional. Dado que las inversiones están fuertemente concentradas en títulos de deuda pública, la rentabilidad lograda por las AFAP proviene de los intereses de deuda que pagan todos los ciudadanos -también los trabajadores afiliados a las AFAP- a través de los impuestos.

Al momento de analizar los serios problemas que existen en la etapa de desacumulación de ahorros, el enfoque que prevalece en el documento omite discutir algunos puntos relevantes. En primer lugar, si ya es altamente complejo promover un mercado realmente competitivo en la etapa de acumulación de ahorros que al menos implica una relación a lo largo del tiempo con el afiliado, mucho más difícil es establecer un mercado competitivo a partir del otorgamiento de una renta vitalicia al momento de jubilarse, que se ajustará periódicamente por IMS y tendrá el respaldo al Estado que por ley es garante en última instancia. No parece sensato suponer que una persona mínimamente informada sobre la renta que le ofrecen diferentes aseguradoras pueda elegir una diferente al valor máximo ofrecido. Más allá de la eventual presencia de múltiples aseguradoras, la renta vitalicia inicial ofrecida por cada una es un producto cuya única diferencia radica en su valor. Con el diseño actual, parece claro que todas las aseguradoras deberían ofrecer la misma renta vitalicia, que al estar garantizada por el Estado tornaría indiferente la opción por parte del afiliado.

Resulta claro que con la regulación vigente el negocio no resulta atractivo para las aseguradoras privadas. Por el contrario, como bien se señala en el diagnóstico, se ha convertido en una pesada carga para el BSE, que de haber aplicado una lógica puramente empresarial también habría abandonado el mercado hace años, lo que hubiera producido el quiebre del régimen de ahorro individual. Frente a este panorama, un camino posible es continuar avanzando en cambios regulatorios tendientes no solo a resolver los problemas del BSE sino también a tornar atractivo el negocio para las aseguradoras, lo que presenta problemas en al menos 2 dimensiones.

En primer lugar, es previsible que los cambios impacten en el monto de las rentas vitalicias, agudizando los problemas de incertidumbre y suficiencia que ya presenta este pilar. Cabe recordar que no es un pilar destinado a los sectores de ingresos altos, sino que por la vía de la opción voluntaria del artículo 8 también involucra a los trabajadores de ingresos medios y bajos. En segundo lugar, **una regulación más laxa y con menos garantías para el afiliado que atraiga a las aseguradoras privadas, presenta un riesgo muy elevado de convertirse en un nuevo oligopolio que opere coordinadamente para**

sostener márgenes de ganancia extraordinariamente altos. Es una situación que ocurre desde hace casi 25 años en la etapa de acumulación y presenta condiciones aún más propicias para también consolidarse en la etapa de desacumulación.

La posibilidad de contar con productos alternativos a la renta vitalicia inmediata se presenta como otra opción que podría ayudar a promover la competencia. Sin embargo, esto parece poco factible especialmente para los sectores de ingresos bajos y medios.

En síntesis, discrepamos con el enfoque y los énfasis señalados en el diagnóstico en relación al régimen de ahorro individual. Hay problemas más profundos a los identificados y, de acuerdo a los mismos, los aspectos a analizar al momento discutir una reforma son otros. En particular, **entendemos que la individualización de los riesgos y la introducción del lucro privado en la seguridad social fueron opciones inadecuadas, que no solo no eran requisitos para permitir una mejor distribución intergeneracional del financiamiento, sino que acotaron el terreno de la solidaridad y promovieron un discurso económico, social y cultural fuertemente individualista, replicado sistemáticamente durante casi 25 años por parte de las AFAP.** En contraste con el diagnóstico, compartimos las conclusiones de un reciente informe elaborado por expertos en seguridad social de la OIT que señalan que “el experimento de la privatización de las pensiones ha fracasado”³.

V) Sobre la mirada integral y el régimen previsional militar.

Desde el inicio hemos planteado la necesidad de que el diagnóstico adoptara una visión integral del sistema de seguridad social en dos sentidos. Por un lado, que el debate sobre el sistema de jubilaciones y pensiones se procese integradamente junto al resto de las políticas de protección social que cuben otras contingencias como enfermedad, desempleo, maternidad, discapacidad,

³ Ortiz, I et al (2019). *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*, OIT.

primera infancia y otras. Lamentablemente, ya sea por el mandato legal o por los breves plazos en que se procesó la discusión, más allá de algunas referencias de carácter general, el documento centra su atención en el régimen de pasividades.

Por otro lado, era imprescindible que el diagnóstico integrara a todos los subsistemas y componentes del régimen previsional, algo que efectivamente ocurrió. Sin embargo, un diagnóstico no puede remitirse exclusivamente a describir aspectos de la realidad, sino que tiene que identificar con nitidez aquellas situaciones más críticas que requieren cambios más profundos y urgentes, estableciendo las diferencias que correspondan con otros componentes que también puedan ameritar cambios. En este sentido, **discrepamos con la falta de contundencia para denunciar y calificar de inaceptables las enormes asimetrías y privilegios que desde hace muchas décadas rigen en el sistema previsional militar.**

Si bien el documento ofrece una correcta descripción de este peculiar subsistema, a diferencia de otros apartados donde se pone el foco en determinadas preocupaciones, se pone muy poco o nulo énfasis en datos o aspectos del diseño que resultan francamente llamativos y preocupantes. En 2019, la edad de retiro promedio en la Caja Militar fue de 47,6 años, 15 años más baja a la del régimen general, una enorme brecha que contribuye a explicar que existan casi 2 pasivos por cada activo. La tasa de reemplazo promedio llega a 136,4% cuando en el régimen general es de 53,7%. La jubilación promedio de los militares es 80% mayor a la del régimen mixto y el 10% de pasividades militares más altas abarca un 35,2% del gasto total. La asistencia financiera por pasivo que requiere la Caja Militar por parte de Rentas Generales, es aproximadamente 10 veces mayor a la que recibe el BPS.

Luego de muchas décadas sin cambios, en 2018 se aprobó una reforma. Sin embargo, más de la mitad de los activos se mantuvieron en el régimen anterior con parámetros críticos. Dicho régimen admite que algunos militares se puedan retirar con 38 años de edad y 20 de aporte, en base al sueldo cobrado el último mes y sin tope. Las tasas de reemplazo pueden llegar al 100%, a lo que debe agregarse un curioso mecanismo de "leyes comparativas", que permite incrementar la jubilación hasta equipararla con el monto de aquellos ya

jubilados que tengan igual grado y condiciones de acceso. Esta disposición, sin precedentes, permite que un importante conjunto de militares acceda a jubilaciones entre 25% y casi 100% más altas a las que correspondería de acuerdo a los beneficiosos parámetros vigentes. De acuerdo al análisis elaborado por la Secretaría Técnica de la CESS, en ciertos casos se reciben beneficios casi 8 veces más altos a los aportes realizados. **Es un esquema previsional que no tiene punto de comparación razonable con ningún otro y, como se señaló antes, es el que rige para más de la mitad de los militares en actividad, incluyendo personas que hoy pueden tener 25 años.**

La reforma también estableció un amplio régimen de transición y tan solo un 17% de los actuales activos son alcanzados plenamente por el nuevo sistema. Sin embargo, dicho sistema está lejos de acercarse a varios parámetros del régimen general, que según el diagnóstico podrían reformarse. Las edades de retiro obligatorio son, en la mayor parte de los casos, sensiblemente más bajas a las del régimen general y las tasas de reemplazo más altas. El régimen de bonificación general de 6x5 implica la posibilidad de retirarse a edades sensiblemente más bajas que los 60 años. Además, entre otras asimetrías con el régimen general, el sueldo básico de retiro toma los ingresos de los últimos 5 años y se mantuvieron toques sensiblemente mayores.

El documento aporta la información referida. Sin embargo, omite señalar y enfatizar que estamos ante un problema de una naturaleza completamente diferente al del resto de los subsistemas. La Caja Militar constituye un sistema plagado de asimetrías y privilegios que el país no logró reformar durante décadas. Recién en 2018 se avanzó en una muy tibia y dificultosa reforma, que está muy lejos de resolver los problemas planteados. Las proyecciones actuariales indican que para un colectivo relativamente reducido, el déficit se mantendría en el entorno de 0,8% del PIB a mediano y largo plazo.

El diagnóstico debería marcar con claridad el requisito de una inmediata y profunda reforma del régimen previsional militar, que lo ubique en un pie de igualdad respecto a los desafíos presentes en el resto de los subsistemas.

No parece sensato convocar a discutir una reforma de la seguridad social que el país precisa, mientras persisten estas desigualdades y privilegios inadmisibles que socavan la legitimidad social del sistema.

Esta tibieza con que se presenta la situación de la Caja Militar contrasta con los análisis de otros subsistemas como la Caja Bancaria. Luego de reformada en 2008, el diagnóstico no subraya adecuadamente que la Caja Bancaria viene cumpliendo tal como estaba previsto las etapas definidas en aquella instancia y que, a mediano y largo plazo, se espera que se consoliden superávits económicos crecientes que permitan incrementar sensiblemente el nivel de capitalización.

Por el contrario, el énfasis en esta sección está puesto en cuestionar las fuentes de financiamiento de la Caja Bancaria, al afirmar que son trasladadas a otros sectores de la sociedad, algo que no está debidamente analizado ni cuantificado en el documento y que es común a todos los subsistemas. En particular, se percibe una valoración negativa hacia la Prestación Complementaria Patronal que, más allá de su diseño específico en la órbita de la Caja Bancaria, **dada la realidad presente y perspectivas de cambios en el mundo laboral, consideramos que el sistema de seguridad social debe analizar en profundidad la posibilidad de contar con fuentes de financiamiento alternativas no vinculadas al puesto de trabajo**, lo que permitiría por un lado disminuir la carga sobre la contratación laboral y, por otro lado, avanzar en la progresividad del sistema al posibilitar un mayor aporte de los sectores con mayor capacidad contributiva.

VI) Comentario final

A lo largo de este documento expusimos las principales razones por las cuales no acompañamos el diagnóstico. Esto no significa que no existan coincidencias con varios de los puntos analizados en el documento y de los desafíos planteados. Si bien para fundamentar el voto contrario nos centramos en las diferencias, el diagnóstico contiene varios puntos de carácter descriptivo, valiosos análisis técnicos e incluso algunas valoraciones que compartimos.

También es preciso destacar el muy buen clima de trabajo y respeto dentro de la comisión. Pese a las diferencias en aspectos que entendemos medulares, consideramos que este diagnóstico contiene estudios técnicos y proyecciones actuariales realizados por la Secretaría Técnica que indudablemente constituyen un avance en la calidad del debate sobre nuestro sistema de seguridad social.



En el presente documento se detalla el proceso de análisis y evaluación realizado por la Delegación del Frente Amplio ante la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) en la primera etapa prevista en la Ley de Urgente Consideración (LUC) referida al “*informe de Diagnóstico*”¹. Esta etapa se desarrolló entre el 05/11/2020 y el 19/02/2021².

PROCESO DE TRABAJO EN LA CESS

Este proceso abarcó a los siguientes Borradores:

- V1 de 28/12/2020: Primer Diagnóstico Borrador elaborado bajo la responsabilidad de la Presidencia de la CESS
- V2 de 04/02/2021: Segundo Diagnóstico Borrador elaborado bajo responsabilidad de la Presidencia de la CESS
- V3 de 24/02/2021: tercer Documento de trabajo Borrador de Diagnóstico elaborado bajo la responsabilidad de la Presidencia de la CESS, con la colaboración de la Secretaría Técnica sobre la base de los avances de las 5 subcomisiones de Trabajo
- V4 de 14/03/2021: Documento de trabajo elaborado bajo la responsabilidad de la Presidencia de la CESS, con la colaboración de la Secretaría Técnica sobre la base de los avances de las 5 subcomisiones de Trabajo y aportes en la discusión de miembros de la CESS

Con fecha 28/12/2020 se envió a los miembros de la CESS el Borrador V1 para su análisis. Éste presentaba un conjunto de carencias, omisiones y afirmaciones sin evidencia y requerían sustantivas modificaciones a los efectos de poder ser un instrumento válido para su discusión (Ver Informe de la Delegación del FA del 18/01/2021)³. A raíz de nuestros planteos y del de otras delegaciones⁴, la Presidencia de la CESS propuso “*presentar en la próxima reunión propuesta y plan de trabajo para avanzar en la elaboración del Informe de Diagnóstico, considerando los comentarios y sugerencias recibidas de los integrantes de la comisión*”⁵.

En el marco de dicho Plan de Trabajo, acompañado por nuestra delegación⁶, se cumplieron las siguientes instancias:

- **Como se señaló, el 04/02** se recibió el Borrador V2, y un Anexo sobre “Regulación y Supervisión en la Seguridad Social”.

- **Entre el 9/02 y el 19/02** se trabajó en subcomisiones. Nuestra delegación participó en 4: Bloque o aspectos en General del Sistema, BPS, Pilar 2 (Afp y BSE), y Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial.

En esta etapa, tomando en cuenta lo expresado por nuestra delegación en las sesiones de la CESS de 29/01 y 03/02⁷, realizamos comentarios, observaciones, y planteamos ajustes al Borrador V2. También se solicitó información relevante que entendemos que sirvió para enriquecer el documento final⁸.

¹ Ley 19889 art. 396.

² Ver Acta N° 21 del 29/01/2021, ítem 3.2.

³ <https://www.frenteamplio.uy/noticias/12-noticias/1920-seguridad-social-planteo-sobre-borrador-diagnostico>

⁴ Acta N° 18.

⁵ Acta N° 19.

⁶ Acta N° 21.

⁷ Actas N° 21 y 22.

⁸ La misma se detalla en referencias al pie, más adelante en este documento.

- **El 24/02** se envió a los miembros de la CESS el Borrador V3, y varios Anexos. En sesión de la CESS del mismo día se acordó comenzar con la etapa final del Plan de Trabajo aprobado el 02/03, la cual se realizó.

- **Entre el 02/03 y el 10/03** se llevó a cabo el análisis, en el pleno de la Comisión, del documento por bloques: Bloque General, Régimen General (BPS), Servicios de Retiro Militar y Policial, Cajas Paraestatales y Pilar 2 (Afap y BSE), y un capítulo sobre Ahorro voluntario. Fue necesario agregar una reunión a las inicialmente previstas, en la medida que algunos de los temas fueron motivos de mayor controversia. Nuevamente, en dichas sesiones realizamos comentarios, observaciones y planteamos ajustes al Borrador V3. También se intercambió respecto de la información que, a nuestro pedido, envió el Banco de Seguros del Estado, y que agrega información relevante para el análisis de los seguros de invalidez y fallecimiento y a los seguros de renta vitalicia. El 04/03/2021 nuestra delegación presentó un documento que contenía los puntos compartibles, no compartibles y aún en análisis⁹, a efectos de posibilitar el intercambio con los restantes miembros en esta etapa.

- **El 14/03** se recibió el Borrador V4, conjuntamente con sus Anexos, cuya consideración y votación en los términos previstos en el Art.395 de la LUC¹⁰, se fijó para el 19/03/2021.

CONSIDERACIONES GENERALES

Los comentarios realizados a continuación, son el resultado de un análisis colectivo efectuado junto con la Comisión de Seguridad Social del Frente Amplio conformada a estos efectos, considerando todos los borradores antes enumerados. Asimismo, también se tomaron en cuenta para este análisis:

- El Mensaje y Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto Nacional 2020-2025 (capítulo 10, págs. 157 y siguientes)
- Declaraciones de altos representantes del Gobierno
- Manifestaciones y valoraciones realizadas por miembros de la CESS en las sesiones (representantes del Poder Ejecutivo y de los partidos que integran la coalición de Gobierno).

En este proceso de análisis colectivo se evaluó –en la medida que lo permitieron los acotados tiempos disponibles–, todos los contenidos, las evidencias o no de los mismos, las descripciones y sus valoraciones. También se evaluó la información adicional necesaria para el diagnóstico en algunas partes centrales de los Borradores, la cual fue oportunamente pedida en el plenario de la CESS y en las subcomisiones de trabajo en las que participamos.

Del análisis realizado surgieron algunos aspectos que pueden, en términos conceptuales y generales, ser compartidos, así como otros, de sustancial importancia para nosotros, que no lo son. Dentro de estos puntos que no se comparten, existen cuestiones de fondo, y aspectos más particulares respecto de algunos temas.

También se identificaron algunos puntos donde, aunque se incorporó la información que a nuestro pedido se había solicitado, entendemos aún tienen un desarrollo insuficiente tratándose de un documento de diagnóstico¹¹.

Tratándose de un informe técnico y de acuerdo a lo que definimos como Delegación del Frente Amplio en estas circunstancias, corresponde que los borradores **sean evaluados en forma integral, como un todo**, cuyas

⁹ <https://www.frenteamplico.uy/noticias/12-noticias/1945-delegacion-del-frente-amplio-ante-la-cess>

¹⁰ Reglamentada por el Decreto N° 283/020 de 15/10/2020.

¹¹ Particularmente en lo que refiere a análisis e información cuantitativa de los seguros de invalidez y fallecimiento y de los seguros de renta vitalicia (jubilación por Régimen de Ahorro Individual). Así como también, se requeriría mayor profundidad en el análisis y cuantificación de los organismos paraestatales, dado que se critican fuentes centrales de su financiamiento y no se explicitan alternativas.

diferentes partes componentes se estructuran alrededor de una concepción que subyace al análisis y que es central en su valoración.

A nuestro juicio, un diagnóstico cuyo proceso implica diversas etapas¹², **no es una mera descripción**. De hecho, *“la síntesis descriptiva perseguiría disponer de todas las evidencias relevantes de la situación de necesidad social, habiendo despejado aquella información que no resulta significativa para comprender las necesidades sociales y, por consiguiente, esta síntesis no consistiría en una mera recopilación de datos”*.

El Diagnóstico debería estructurarse en función de cuáles son los objetivos que se buscan, cuál es la imagen objetivo que se persigue, es decir, a qué diseño general, integral, de todas las Cajas, el Gobierno, o la mayoría de los miembros de la CESS, entienden que debería dirigirse el Sistema. Y es en función de ésta que, en la etapa de Diagnóstico, deberían incluirse los estudios y cuantificaciones necesarias para analizar, ya en la etapa de propuestas, la viabilidad de dicha imagen objetivo, así como los riesgos que se enfrentan en relación a algunas dimensiones particularmente relevantes para nuestra fuerza política.

Aunque el Borrador V4 incluye dos nuevos capítulos, ausentes en las versiones anteriores¹³, éste tampoco explicita la imagen objetivo (a qué sistema se quiere ir), ni qué importancia -a juicio de la mayoría de los integrantes de la CESS- se le adjudican a cada una de las funciones que la literatura reconoce en los sistemas de jubilaciones y pensiones, y cómo éstas se combinarían para mantener algunas de las virtudes que tiene el Régimen Previsional Uruguayo – como el mismo Borrador V4 reconoce –, que explícitamente se consideran un objetivo a mantener. A vía de ejemplo:

“Uruguay se destaca en la comparación regional por los altos valores alcanzados en cuanto a la cobertura de la población en edad activa Es un desafío mantenerla y aumentarla en el nuevo contexto del mercado de trabajo, impactado por el cambio tecnológico y la crisis económica derivada de la pandemia”, (ítem 9, recuadro de la valoración)

“Al finalizar la segunda década del presente siglo se alcanzó prácticamente la universalidad en la cobertura de la población de personas mayores. Cualquier alternativa de reforma debe proponerse el objetivo de mantener este logro”, (ítem 11, recuadro de la valoración)

¿A qué nos estamos refiriendo?, a que un diagnóstico debería no sólo identificar los desafíos, sino marcar el “camino” (mediante análisis cuantitativos y cualitativos) para considerar éstos. Si dichos análisis faltan, no se puede participar ni aportar adecuadamente en el proceso.

Y analizado desde esta perspectiva, y aun reconociendo que en la sucesión de Borradores se fueron incorporando descripciones de aspectos insoslayables, que estaban ausentes en el Borrador V1 (como el impacto del género en el acceso y el monto de las prestaciones que reciben las mujeres, el impacto de la informalidad, indicadores del mercado de trabajo, situación de Caja Militar, etc.), **el Borrador V4, en su mayor parte, sólo enuncia, pero no cuantifica ni analiza en profundidad, (como sí lo hace con los aspectos referidos a la dimensión de sustentabilidad financiera), en qué medida las sustanciales dimensiones referentes a la sustentabilidad social, se integrarían en las propuestas de reforma.**

Tampoco explicita qué papel tienen en esa imagen objetivo (a qué sistema se quiere ir), qué papel se les asigna a las funciones de la Seguridad Social que, en forma resumida, la literatura agrupa en tres:

- Prevenir situaciones de pobreza, especialmente en la vejez

¹² Síntesis descriptiva, Análisis causal, interpretación y conceptualización de las necesidades sociales y evaluación y pronóstico de necesidades sociales. file:///C:/Users/Administrador/Downloads/39550-Texto%20del%20art%C3%ADculo-66347-1-10-20131220.pdf

¹³ “Uruguay y la previsión social. Hacia un nuevo acuerdo entre generaciones” y “Síntesis Ejecutiva”.

- Cumplir en forma adecuada la función de sustituir los ingresos que se percibían en la etapa activa (antes de la jubilación)
- Cumplir un papel de redistribución y corrección de asimetrías que se generan en los mercados de trabajo.

En el Borrador V4, nuevamente se habla de “justicia generacional” y de “acuerdo generacional”. Y no se habla de justicia intrageneracional, de redistribución de la riqueza también como elemento central de la seguridad social. Los sistemas de seguridad social tienen un papel redistributivo fundamental, además de evitar la pobreza y sustituir los ingresos que las personas cobran en actividad.

Y aquí nuevamente, la ausencia de objetivos claros, impide por ejemplo analizar de qué forma y en qué medida, algunas de las expresiones vertidas en el propio Borrador se implementarían. A vía de ejemplo, en el mismo se sostiene:

“La alta fragmentación de las historias laborales de un número relevante de trabajadores, fundamentalmente del sector privado y de bajos ingresos, con predominio femenino, representa un desafío para la protección de las personas más vulnerables. Sugiere también que el reconocimiento de derechos contributivos en base al registro de historia laboral debería complementarse con un rediseño de los beneficios no contributivos de características diferentes al vigente, so pena de disminuir los niveles de cobertura”. (ítem 10, recuadro de la valoración)

Un estudio reciente¹⁴ realizado para los trabajadores de entre 40 y 60 años aportantes al BPS estima que 49% de las personas no lograría generar causal a los 60 años, mientras que casi 30% tampoco lo lograría a los 70 años. Este porcentaje es significativamente más alto para los trabajadores de más bajos ingresos. También es más alto para los trabajadores privados respecto de los públicos, y para las mujeres respecto de los hombres. Y sigue habiendo evidencia de que las mujeres se encuentran en una situación de inferioridad en el sistema con respecto a los varones, por sus menores niveles de empleo, de formalización y de ingresos: la probabilidad de que un hombre realice aportes a la seguridad social y genere de esta forma el derecho futuro a ser beneficiario de las prestaciones del sistema es aproximadamente 15 puntos porcentuales superior a la de una mujer.¹⁵

La forma en la que el “rediseño de los beneficios no contributivos de características diferentes al vigente” se inserta en el diseño general que el Gobierno (o la mayoría de los integrantes de la CESS) entienden deseable, es un tema clave para analizar, entre otras cosas, aspectos distributivos y de equidad de sustancial importancia para nosotros.

La existencia de un pilar con componentes no contributivos existe, de hecho, en la mayoría de los países del mundo y en Uruguay. No obstante, en función de cómo se diseñan y se compatibilizan con el diseño del sistema en su conjunto, se podría estar pensando en diseños tan diferentes que podrían en forma extrema, y más allá de valoraciones sobre cuál es deseable, llevarnos hacia el sistema sueco o hacia el sistema chileno.

En este sentido, en el Borrador V4 no se cuantifica, ni se avanza en el análisis de cómo interactúan hoy, entre sí los diferentes pilares: contributivo y no contributivo, y al interior del contributivo, las diferentes prestaciones.

No se avanza tampoco en un análisis integral del sistema que contemple los estrechos vínculos que existen entre los esquemas de financiamiento de los componentes contributivos y no contributivos de las prestaciones del BPS. Esto es, no se analiza en qué medida las modificaciones introducidas en las diferentes pensiones contributivas impactan sobre las demás o sobre la trayectoria de las pensiones no contributivas. En particular, los Borradores no incursionan en la consideración de las interrelaciones que existen entre la realidad en materia de densidad de las cotizaciones y el esfuerzo que realiza el Estado para sostener el sistema de prestaciones no contributivas. Las

¹⁴ “Tasas de Reemplazo del Sistema Previsional Mixto”, Castiñeiras y otros, Centro de Estudios Financieros, 2018.

¹⁵ “Inequidades de género y su impacto sobre el sistema de Seguridad Social”, Informe N° 7. 2019, Observatorio de Seguridad Social (CINVE).

implicaciones distributivas de estas dimensiones son evidentes y, lamentablemente, no han sido tenidas en cuenta en el análisis, siendo una de las cuestiones más relevantes que deberían abordarse en el marco de un proceso coherente de reforma en que pretenda preservarse uno de los componentes más importantes del sistema que impiden el predominio de efectos regresivos para la población en el conjunto de prestaciones servidas por el BPS.

Como evaluación general e integral del documento, entendemos que los Borradores se centran principalmente en la dimensión de la sostenibilidad financiera del sistema, que, si bien es importante, no puede ser valorada en forma aislada. Una mirada sustancial y más comprensiva, implicaría incorporar el concepto de **sostenibilidad social** al análisis del sistema: cuánta gente es incluida y protegida y cómo es protegida, y en qué medida el sistema de seguridad social responde a las expectativas de la población, y por lo tanto, goza de un respaldo de la sociedad que le garantice su continuidad futura, con independencia de los cambios políticos. Dicha mirada es imprescindible para garantizar el cumplimiento de un derecho humano fundamental como es la seguridad social y que hace a la protección de la gran mayoría de los uruguayos. La inversión social contribuye a generar sociedades más justas e igualitarias, lo que se traduce en una mayor confianza en las instituciones, y en particular en la solidez de sus democracias.

En este sentido, en nuestra opinión, se destaca reiteradamente la invocada generosidad de las prestaciones como una de las causantes principales de la falta de sostenibilidad financiera, al punto que, en declaraciones reiteradas de altos representantes del actual Gobierno se llegó a hablar de “desidia en el uso de los recursos públicos”. Así, por ejemplo, en la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto vigente (capítulo 10), firmada por todos los ministros del actual Gobierno, se dice que la “alta endogeneidad” del gasto previsional “ha erosionado las posibilidades que tiene el país de priorizar otras áreas de asignación presupuestal” (pág. 161). Dentro de los elementos que se mencionan como explicativos de “la variación del nivel y el cambio en trayectoria esperada del gasto previsional” se citan diversas políticas o reformas realizadas en los Gobiernos del Frente Amplio para otorgar derechos a la gente, como “los fuertes aumentos salariales” y “la cantidad y composición de las prestaciones pagadas” que “registró un fuerte aumento desde el año 2008”. En este punto se cita, como uno de los hitos más significativos, la Ley de flexibilización de condiciones de acceso a la jubilación, los actos administrativos del BPS (también aludidos en los Borradores de Diagnóstico, particularmente el Borrador V1 y V2), la ley de “cincuentones” y “la política de incrementos administrativos (vía decreto) de los mínimos jubilatorios de las jubilaciones de menor monto” (pag.163). Sobre esta última, es llamativo que aunque se sostiene que “ha sido clave en el grado de satisfacción del objetivo de evitar situaciones de pobreza de la población jubilada”, se cite como una de las medidas que “erosionaron los impactos positivos que la transición al sistema mixto debería haber generado y que se habrían estado observando en los últimos años”.

Esto es particularmente notorio en los Borradores V1 y V2, y aunque matizado, subsiste hasta el Borrador V4, en la medida que hay un énfasis excesivo en algunos indicadores como los referidos al equilibrio individual¹⁶ de subsistemas que, por su definición, son de prestación definida y financiación colectiva (solidaria), y, por lo tanto, suponen la redistribución de recursos en la sociedad, como lo marca el art. 67 de la Constitución al prever la posibilidad de tributos afectados e imponer la asistencia financiera del Estado en la medida necesaria. Asimismo, inducirían a concluir que el régimen administrado por el BPS era un régimen equilibrado, Ley Nº 16.713 mediante, y que su desequilibrio, en gran medida, deriva de la gestión que se realizó de él en los últimos 15 años.

Para nosotros, un régimen equilibrado es un régimen que contempla a cabalidad las dimensiones relevantes de un régimen previsional (cobertura, o sea, cuántas personas son protegidas; suficiencia, o sea, cómo son efectivamente protegidas esas personas; y sostenibilidad financiera, o sea, cómo se financia y mantiene el sistema con el aporte de toda la sociedad y en particular de los que más tienen y pueden), y que cumple un rol relevante

¹⁶ Estos indicadores se basan en estimaciones de flujos actuariales, que en base a determinados supuestos (como edad de afiliación, monto y evolución del salario, tiempo que aporta del total que trabaja -densidad de cotización-, entre otros), y para determinados “casos individuales” comparan la relación entre el Egreso por jubilación y los Ingresos por aportes.

en la distribución del ingreso y las oportunidades. En este sentido, el mismo debe brindar un correcto aseguramiento de todos los trabajadores/as, de las personas, más allá de su capacidad contributiva individual, para evitar pérdidas significativas de ingresos frente a diferentes riesgos y contingencias que enfrentan a lo largo de la vida. Muchas de estas medidas tienen impacto financiero, pero son imprescindibles para alcanzar un mejor resultado en términos de su sostenibilidad social. Centrar los desafíos de la reforma que se pretende llevar adelante, priorizando de forma desbalanceada la dimensión de sostenibilidad financiera (como lo hemos dicho, pensando sólo en que cierren las cuentas), podría redundar en una reforma que excluyera colectivos importantes de trabajadores/as, o que, en el mejor de los casos, sin excluirlos, los atendiera por una vía que no contemple el necesario carácter redistributivo que debe tener la seguridad social.

ASPECTOS CONCRETOS

A continuación, y sin perjuicio de lo ya dicho, se realiza un análisis de algunos de los conceptos más relevantes.

En términos conceptuales, y generales, compartimos los siguientes aspectos:

- Que el envejecimiento de la población y las repercusiones de la implementación del cambio tecnológico en el mundo del trabajo, en forma más acelerada y aún en proceso, constituyen indudables desafíos frente a los cuales corresponde articular respuestas.
- La necesidad de abordar reformas estudiadas, consensuadas, periódicas del régimen previsional – mejor dicho, de continuar haciéndolo -, reformas que paralelamente contemplen no sólo los objetivos relativos a la sustentabilidad financiera, sino que pongan acento en la protección y garanticen los niveles de suficiencia acordados (y eventualmente algunas mejoras específicas), que son los que las dotan de sustentabilidad social.
- No obstante, la pertinencia de analizar reformas de esta naturaleza y la disposición a trabajar en ello sin dilaciones – como venimos haciéndolo - no implica, en modo alguno, que las mismas deban realizarse con esta “celeridad” ni con las urgencias que surgen del Borrador y de los propios plazos fijados por la LUC (Ley de Urgente Consideración). A nuestro juicio y como lo ha demostrado en la práctica nuestra fuerza política desde el ejercicio del gobierno, así como la experiencia internacional, las reformas de seguridad social requieren ponderación, gradualidad, tiempo y diálogo social, y para todo ello hay sobradas condiciones en nuestro país. En la propia Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto Nacional 2020-2025 (capítulo 10, págs. 157 y siguientes), el actual Gobierno cita ejemplos con plazos sensiblemente superiores a los fijados, donde la redacción del informe que sustentó las reformas insumió desde 2 años (en el caso de Noruega) hasta 6 años (en el caso de Suecia), aunque como la misma Exposición de motivos consigna, en muchos de estos casos el proceso completo de reforma insumió tiempos aún mayores.
- La necesidad de fortalecer la institucionalidad respecto a la gobernanza, regulación y supervisión del sistema previsional. Sin perjuicio de ello, deberían considerarse las normas constitucionales y legales con directa incidencia en el tema (insoslayables en el caso de las constitucionales). Así, por ejemplo, los artículos 195, 191 a 193 y 197 de la Constitución, relativos a la creación del BPS, su desempeño y contralor; el artículo 211 de la Constitución, atinente a la intervención del Tribunal de Cuentas, y la disposición especial E de la Constitución, así como el artículo 238 y siguientes de la ley N° 18.172, relativos al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y a la Dirección Nacional de Seguridad Social, respectivamente. Y además de ello, la realidad nacional y la experiencia histórica de gestión y participación social en la misma, destacada internacionalmente por diversos organismos competentes.

Asimismo, como se expresara, hay aspectos de insuficiente desarrollo.

En tal sentido, aunque el Borrador V4 incorporó gran parte de la información que fue solicitada por nuestra delegación¹⁷, en lo referente al seguro de invalidez y fallecimiento y la etapa de desacumulación (pago de una renta vitalicia previsional por parte del BSE), este punto aún cuenta a nuestro juicio con un nivel de análisis y cuantificación insuficiente.

Entendemos que en el análisis de la etapa de desacumulación la información que solicitamos incorporar fue un aporte sustancial para poder analizar mejor el funcionamiento actual, identificar cabalmente muchos de los desafíos, y ajustar o mitigar omisiones de los Borradores anteriores referentes a la política de inversiones, y la necesidad y bondades de una unidad de cuenta como la Unidad Previsional (UP), creada bajo los gobiernos del Frente Amplio, para asegurar un calce de monedas¹⁸. En este punto hasta el Borrador V3 sólo constaban las críticas a la misma desde técnicos del BCU. Asimismo, fue clave el intercambio con técnicos del BSE y otros miembros de la Comisión. Particularmente, la efectiva evaluación de una situación de “sostenibilidad”, con estrecha relación sobre la “contingencia fiscal” y otras medidas similares, requiere de estimaciones cuantitativas que aún no se hallaban en el Borrador V4 (ítem 60, 64 y 75.3 del Borrador V2, V3 y V4, respectivamente).

También entendemos que se requeriría mayor profundidad en el análisis cuantitativo respecto de alternativas de diseño para las Cajas Paraestatales, dado que se critican fuentes centrales de su financiamiento y no se explicitan alternativas. Nuevamente aquí, la falta en el Borrador V4 de cuáles son los objetivos, cuál es la imagen objetivo que se busca, no permite participar adecuadamente del proceso de diagnóstico.

Otro aspecto que consideramos importante profundizar y que se trató sólo tangencialmente al considerar aspectos demográficos y poblacionales, es la **Migración**. Los movimientos migratorios existen desde los orígenes de la humanidad y Uruguay encara nuevos desafíos al respecto, particularmente desde 2010. En el mundo según las estimaciones, hoy hay más de 270 millones de migrantes internacionales, el 3,5 % de la población mundial. La migración crece. El trabajo es el principal motivo de migración; los trabajadores migrantes son la mayoría de los migrantes internacionales del mundo; dichos trabajadores migrantes se radican principalmente en países de ingreso alto. Según diversos estudios, entre mediados del siglo XX y comienzos del XXI, se combinan las migraciones intrarregionales y extrarregionales. Más recientemente, el panorama migratorio en América Latina y el Caribe ha cambiado fuertemente. Es la región con mayores movimientos migratorios junto con Asia. Entre 2010 y 2019, el número de inmigrantes en la región aumentó 66% y el de emigrantes aumentó 26%. Unos 43 millones de personas viven fuera de sus países. En América del Sur en 2019, se contabilizaron unos 17 millones de emigrantes y casi 10 millones de inmigrantes. Según OIM, la emigración se concentra desde Venezuela (28%),

¹⁷ Parte de esta información fue solicitada por nuestra delegación con vistas a mejorar el borrador de diagnóstico y posibilitar un análisis ecuaníme de la evidencia. En este sentido, sin ser exhaustivos, se solicitó: discriminación y evolución de afiliaciones a AFAP asignadas de oficio respecto de aquellas en que el afiliado eligió la Administradora, evolución de las comisiones de administración, del ROE y ROE distribuible por AFAP. Asimismo, respecto de la etapa de desacumulación se solicitó incorporar información relevante para un cabal diagnóstico tanto del seguro tanto de invalidez y fallecimiento como del de renta vitalicia, lo que permitiría detectar los desafíos que deben ser solucionados, de cara a la maduración del sistema. Entre otra información relevante se solicitó incorporar la evolución pasada del resultado del seguro de invalidez y fallecimiento y del seguro de renta vitalicia, en términos absolutos y respecto del resultado total del BSE. Éstos deben incorporar no sólo el resultado técnico, sino la parte correspondiente (real o estimada) de los resultados financieros que son relevantes en estos seguros, dado que son seguros de largo plazo. Asimismo, se solicitó una estimación para los próximos 20 años, y bajo el supuesto de que se mantuviera la normativa actual, de la evolución de las primas y las reservas de cada uno de estos seguros. Finalmente, se solicitó una serie de puntos como incorporar a la descripción la presentación realizada por el BSE en términos cuantitativos, y cuestiones relativas a la reglamentación presente (y pasada) de la normativa aplicable en la materia, particularmente las medidas tomadas en 2018, sus impactos y los desafíos aún pendientes al respecto.

¹⁸ Ley Nro. 19.608 de 13/04/2018. Sobre el punto, ver la versión taquigráfica de la Sesión del día 25 de octubre de 2017, de la Comisión de Seguridad Social integrada con la de Hacienda del Parlamento (Asisten autoridades del Banco Central del Uruguay).

Colombia (17%), Brasil (10%), Perú (9%), Ecuador (7%) y Argentina (6%), Uruguay comienza a recibir inmigrantes, y entre ellos, personas de Venezuela, Cuba, República Dominicana. La OIT en su tripartita regional de 2017, destaca: “En la actualidad, el fenómeno migratorio en América Latina se ha venido expandiendo en volumen, dinamismo y complejidad durante las últimas décadas y está estrechamente vinculado con la búsqueda de oportunidades de empleo, mejores ingresos y trabajo decente (...) tienen como características comunes la feminización de las migraciones; alta proporción (...) con situación migratoria irregular; insertos en la economía informal y con condiciones deficitarias de empleo, seguridad y protección social.”

Recientemente la XII Cumbre del Foro Global sobre Migración y Desarrollo (Quito, 1/ 2020), ha buscado sensibilizar a la comunidad internacional destacando que, además de la ayuda humanitaria, la migración es un asunto de desarrollo y que los países deben invertir en programas de generación de ingresos (...) y para ello también promueve la cooperación internacional.

Uruguay tiene fortalezas históricas y recientes al respecto. Es de los países del mundo con más convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social con otros países para la protección a migrantes y el estímulo a las empresas para traslados temporarios de personal especializado. Tiene una ley específica (Ley 18.250 de 2008) que consagra la igualdad de derechos de las personas migrantes y sus familias. Tiene otras diversas normas internacionales en vigor al respecto.

Por todo ello, consideramos que la inmigración es positiva y debe ser objeto importante del diagnóstico.

Adicionalmente, aunque el análisis de otras políticas complementarias al régimen previsional, a nuestro criterio insoslayables, no son objeto del mandato dado a la CESS por la LUC¹⁹, entendemos que no se analiza la interrelación del régimen previsional con algunas prestaciones de actividad que pueden articularse con aquél. Es el caso, por ejemplo, de la interacción que puede darse con el seguro de paro de hasta 1 año para mayores de 50 años por causal despido, y con el Subsidio Especial de Inactividad Compensada (SEIC)²⁰, máxime considerando los desafíos que se enfrentan por la implementación del cambio tecnológico en el mundo del trabajo, potenciado por la pandemia de COVID-19. En este contexto, muchas trabajadoras y trabajadores hasta ahora atendidos por el régimen previsional, podrían quedar sin cobertura si la reforma no es analizada considerando estos vínculos con las citadas prestaciones de actividad.

Finalmente, en el marco del análisis referido inicialmente, surgen una serie de aspectos que no son compartidos, los cuales se detallan a continuación.

- En el segundo párrafo de la “Síntesis Ejecutiva” del Borrador V4 si bien se reconoce que *“Uruguay tiene niveles de protección social en la vejez buenos en comparación con otros países de la región”*, se sostiene que *“tiene algunas deficiencias y, sobre todo, enfrenta algunos riesgos derivados de cambios que se están produciendo en la población, la tecnología y el mundo del trabajo”*. Asimismo, se expresa que *“A través de la suma de distintos programas se ha logrado que los sectores más vulnerables tengan hoy una protección razonable, pero el país carece todavía de un programa universal e integral de protección social que se adecue en forma flexible a las condiciones cada vez más cambiantes de la sociedad y el mundo del trabajo”*.

En los 15 años de Gobierno de nuestra fuerza política, se trató de avanzar en el sentido de la articulación de los diferentes programas y servicios, y particularmente se implementaron políticas que tienen estrecha relación con este tema, aunque lamentablemente hayan quedado fuera del objeto del análisis de la CESS, como las de

¹⁹ Art.393 de la Ley 19889

²⁰ Art. 9 a 13 de la Ley 18395, que exige como mínimo contar con 58 o más años de edad y 28 o más años de servicio, y haber permanecido en situación de desocupación por un período no inferior a un año.

cuidados y su necesaria profundización y articulación con el diseño general de protección social. Más allá de esto, aún subsisten oportunidades de mejora en la articulación de políticas y programas contributivos y no contributivos, que a nuestro juicio deberían tomar en cuenta lo recomendado por la OIT²¹ y la CEPAL²².

De conformidad con la Recomendación N° 202 de OIT, los pisos de protección social deberían proporcionar seguridad básica del ingreso a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas. Establece la Recomendación que “la seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad” y asegurar “un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional”. Los Convenios números 102 y 128 de OIT ratificados por Uruguay y en vigencia, establecen que las prestaciones deberán ser suficientes “para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes”. Ello, sin perjuicio de destacar la fortaleza histórica de Uruguay de ser uno de los países del mundo con más Convenios Internacionales de OIT sobre derechos del trabajo y la seguridad social, ratificados y vigentes, fortaleza a seguir desarrollando.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, órgano de control de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ha establecido, en su *Observación General N° 19*, que el nivel suficiente de las prestaciones forma parte del contenido mínimo del derecho a la seguridad social reconocido en el Pacto. En su Declaración titulada “*Niveles mínimos de protección social: un elemento esencial del derecho a la seguridad social y de los objetivos de desarrollo sostenible*”, de 2015, ha afirmado que la Recomendación 202 de OIT complementa y refuerza la Observación General N° 19. Resulta relevante considerar que Uruguay ha ratificado el Protocolo Facultativo del PIDESC por Ley 19.029, y mediante esa ratificación, reconocido la competencia del Comité de DESC y en consecuencia, debe dar la debida consideración a sus dictámenes y recomendaciones.

CEPAL promueve un “*nuevo pacto social previsional, que ponga los esquemas de solidaridad en el centro del debate y del diseño de los nuevos modelos de pensiones en la región*”. En este contexto, las reformas deberían tender a ampliar la cobertura, mejorar la solidaridad del componente contributivo con el objetivo de beneficiar a los sectores de pensiones insuficientes (transferencias financiadas con rentas generales o mediante solidaridad contributiva), e integración de los esquemas contributivos y no contributivos -éstos últimos, bajo la lógica de derechos universales (*Panorama Social de América Latina 2017*).

Si bien en la “*Síntesis Ejecutiva*” del Borrador V4 no se avanza más allá de la enunciación de la necesidad de “*un programa universal e integral de protección social*”, **son para nosotros indicios significativos de la existencia de diferentes ópticas que:**

²¹Ver: Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Posteriormente, en reconocimiento de la importancia y la necesidad de sistemas adecuados de protección social, la Junta de los Jefes Ejecutivos (JJE) de las Naciones Unidas adoptó, en abril de 2009, la Iniciativa del Piso de Protección Social como una de las nueve prioridades clave para abordar la crisis económica mundial del bienio 2008-2009. La conducción de dicha Iniciativa está a cargo de la OIT y la OMS, pero intervienen muchos otros organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el FMI, como también socios bilaterales, institutos de investigación y ONG internacionales.” (OIT, Plataforma de recursos de trabajo decente para el desarrollo sostenible, punto número 22: <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/sp-floor/lang-es/index.htm>).

²²La CEPAL ha señalado, en uno de los documentos más emblemáticos de las últimas décadas, que: “Las reformas de los sistemas de pensiones deben tender a ampliar la cobertura del componente no contributivo y a mejorar la solidaridad del componente contributivo mediante un modelo que integre ambos esquemas, mantenga incentivos a la contribución y garantice la viabilidad financiera a corto y largo plazo. La combinación de un componente de reparto (con reglas claras de modificación de los parámetros), un esquema de capitalización (competitivo y de bajo costo), un pilar no contributivo garantizado para los adultos mayores en situación de pobreza y reglas solidarias para los aportantes con pensiones inadecuadas (financiadas por rentas generales o mediante solidaridad contributiva) parece ser un mecanismo satisfactorio.” CEPAL, La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, 2006, pág. 147. Se trata de una línea de pensamiento y acción que puede encontrarse en múltiples documentos de CEPAL con similares alcances.

- En el Capítulo “Uruguay y la previsión Social. Hacia un nuevo acuerdo entre generaciones” se omite la mención del conocido Informe de William Beveridge de 1942²³, enumerándose sólo lo correspondiente a “Seguros Sociales”. La omisión de este icónico informe ignora justamente los antecedentes que se relacionan en forma directa con el potencial que tiene un sistema no contributivo, financiado con impuestos generales, para lograr amplios niveles de cobertura (personas atendidas), especialmente en situaciones de crisis o incertidumbre económica.
- En el Capítulo de “Síntesis Ejecutiva” (ítem viii) se sostiene que *“El análisis del desempeño del sistema en materia distributiva muestra aspectos a corregir. Si bien existe un conjunto de dispositivos tendientes a mejorar el funcionamiento del sistema desde la perspectiva de la equidad, buena parte de los subsidios explícitos e implícitos existentes no se encuentran adecuadamente focalizados”*; (el subrayado es nuestro). Nuevamente, en la medida que se omite explicitar qué importancia tiene para el Gobierno (o la mayoría de los integrantes de la CESS) la función redistributiva del sistema de protección social, y particularmente su capacidad de corregir inequidades heredadas del mercado de trabajo (como en el caso de las mujeres), **no es posible establecer una relación directa** entre lo que el Borrador V4 entiende como *“subsidios explícitos e implícitos existentes”* que *“no se encuentran debidamente focalizados”* y el *“rediseño de los beneficios no contributivos de características diferentes al vigente”*, al que por ejemplo alude la valoración del ítem 10. **No obstante, también en este caso parece significativo el uso de la expresión “dεδbδdδmente focalizados”**, que considerada conjuntamente con el excesivo énfasis puesto en algunos indicadores (como los de equilibrio individual de los subsistemas) y la descripción realizada en el ítem 33 (diseño de pensiones no contributivas de vejez e invalidez del BPS) parecen querer restringir la aplicación de estos dispositivos a situaciones de pobreza, más que reevaluar o estudiar su diseño actual y particularmente la forma en que se articularían con el pilar contributivo.
- **Respecto al tema Género**, entendemos que no hay consistencia en los borradores entre las consideraciones que se realizan sobre algunas prestaciones, y las políticas de género y cuidados detalladas en los mismos. Particularmente, el enfoque y tratamiento que se realiza del tema Pensiones de sobrevivencia, cuyo abordaje se hace fuera de contexto e incluso en forma contradictoria con otros pasajes del documento. Así, por ejemplo, se sugiere la necesidad de revisarlas, sosteniéndose que *“La regulación vigente de las pensiones de sobrevivencia se aparta de las orientaciones predominantes en países de similar estructura demográfica y tradición previsional”* (Borrador V4, ítem 24). Incluso hasta el Borrador V3 (ítem 22.8) subsistía la consideración sobre que es un beneficio que *“se presta a abusos (riesgo moral)”*.

No obstante, al tratarse de pensiones contributivas, su finalidad principal no es solo atender la eventual pobreza, sino que es la sustitución de ingresos en el hogar. Entendemos que no es adecuado derivar la necesidad de reestructurar el beneficio sin un análisis del caso uruguayo, y basándose en supuestos como los aludidos en los Borradores (ítem 21 e ítem 22 del Borrador V2 y V3, respectivamente e ítem 23 del Borrador V4), donde parece desprenderse que la realidad uruguaya (en términos de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y la brecha de ingresos) es similar a la de los países de la OCDE.

En este sentido, preocupa especialmente el apartado 2 de los citados ítems, que se entiende fuera de contexto, en la medida que adicionalmente no se han analizado las políticas laborales, de género y de cuidados que se deberían implementar profundizando lo iniciado, y a fin de poder evaluar correctamente si la restricción en el

²³ Después de la crisis económica y social de 1929 comienza a gestarse en el mundo el surgimiento de un nuevo modelo de protección social, que reconoce sus antecedentes en la Social Security Act de los Estados Unidos de América, promovida por el presidente Franklin D. Roosevelt en 1935, el sistema instaurado en Nueva Zelanda en 1938 y, en Inglaterra, el conocido Informe de William Beveridge de 1942, dando a luz lo que se conoce como la seguridad social moderna.

acceso a estos beneficios sería suplementada de alguna manera, por la implementación de políticas activas en algunas de las otras áreas mencionadas. A modo de ejemplo, a pesar de que las encuestas sobre el uso del tiempo de 2007 y 2013 (INE) indican una tendencia a la mejora, demuestran que la carga de trabajo no remunerado sigue estando sobre las mujeres, lo que significa que se siguen haciendo los acuerdos tácitos de división sexual del trabajo, y que éstas cargan con la mayor parte del trabajo no remunerado. A su vez, el Borrador no discrimina entre las pensiones de sobrevivencia de afiliados activos y pasivos, por lo que tampoco identifica el importante papel de sustitución de ingresos que tienen las pensiones en los casos donde la mujer que es cónyuge supérstite, aunque tenga ingresos propios, se convierte en la jefa de hogar. En los Borradores se compara el gasto agregado por pensiones en nuestro país con respecto a países más desarrollados, sin considerar las otras políticas de dichos países, complementarias a las pensiones, que influyen positivamente en la protección social y oportunidades de estas personas. Entendemos que esta medida debe necesariamente ser complementada con un análisis de los datos de altas de los últimos 10 o 20 años. Como los propios Borradores analizan (ítem 10 en los Borradores V2 y V3, e ítem 11 en el Borrador V4), dado que *“Las pensiones de sobrevivencia registraron una trayectoria descendente en el período analizado”*, explicado esto principalmente por la extinción de la obligación con pensionistas mujeres de regímenes que ya no están vigentes, el análisis realizado sobre la base del gasto observado a nivel agregado podría no condecir con la evolución de las altas de pensión.

Finalmente, entendemos importante destacar que, más allá de que el Borrador aclara en nota al pie que *“Siguiendo la sugerencia de la Real Academia Española (RAE), se ha optado en este texto por no sobrecargarlo con, o/a, sin que el uso del masculino gramatical tenga intención discriminatoria alguna, sino mera expresión del principio de economía del lenguaje”*, en este punto entendemos que sería necesario enfatizar que debemos hablar de corresponsabilidad y no en términos directos o indirectos haciendo referencia a “cargas familiares”. El tema de las pensiones está, a nuestro juicio, irremisiblemente unido a la permanencia de arreglos que perpetúan la división sexual del trabajo, la mayor carga de las mujeres en el trabajo total, y las claras desventajas que esto acarrea para obtener ingresos propios.

- **Cuando se valora que** *“el gasto previsional en Uruguay es elevado en la comparación internacional teniendo en cuenta el grado de envejecimiento del país y su nivel de desarrollo.”* (ítem 13 y 14 de los Borradores V3 y V4, respectivamente), aunque se corrige la expresión que anteriormente figuraba en el Borrador V2 (*“de los más altos del mundo; ítem 13)*, la cual no tenía apoyo empírico en la descripción que se presentaba, esta consideración se apoya fuertemente en el Gráfico 10 del Borrador V4, que **sólo compara el gasto público en pasividades** (como porcentaje del PIB), entre una serie de países, entre los que se cuentan Noruega, Suecia y Dinamarca. Se omite analizar el total del gasto, dado que estos países tienen sistemas donde una parte del gasto en pasividades no es cubierta por el Estado.

Según datos de OCDE (Pensions at a Glance 2019), por ejemplo, para el año 2015 el gasto privado en pensiones se estimaba en 1%, 2,6% y 2,9% para Noruega, Dinamarca y Suecia, respectivamente.

Por tanto, si sumamos el gasto público en pensiones y el gasto privado, el gasto previsional del Uruguay se encuentra en línea con el de otros países en el que se logra una buena protección de los adultos mayores. Asimismo, debe considerarse que éstos 3 países tienen políticas complementarias potentes que hacen a la protección social relacionadas con cuidados, vivienda, alimentación servicios específicos para adultos mayores y personas con discapacidad, que son sustancialmente más generosos que los de Uruguay, más allá de los avances en años recientes.

Finalmente, y en la misma concepción que no compartimos en el Capítulo “Uruguay y la Previsión Social. Hacia un nuevo acuerdo entre generaciones”, y bajo el subtítulo *“¿Es necesario reformular el acuerdo entre generaciones?”*, se sostiene que *“el nivel de gasto público uruguayo es similar al de España -pese a estar todavía lejos de su grado de envejecimiento- y es mayor que el de países de larga tradición de protección social como*

Dinamarca, Noruega, Países Bajos y Suecia, por ejemplo. En este último grupo de países, parte muy importante de la seguridad económica en la vejez está plenamente respaldada por aportes o ahorros que vienen acumulándose desde hace décadas. Aunque el gasto previsional total es mayor que el uruguayo, reposa en gran parte en el ahorro acumulado y no en transferencias fiscales o de quienes están trabajando”. Parecería que se ignora que las realidades laborales, de distribución del ingreso, de posibilidades económicas (si se toma como indicador el PIB per cápita) y de productividad, así como de los propios diseños de los sistemas de protección social (en términos de políticas complementarias al régimen previsional) son totalmente diferentes a la realidad uruguaya.

- **No se comparte la óptica de análisis que se adopta sobre ciertas medidas administrativas, cambios normativos o una combinación de ambos, implementados en el Régimen General del BPS. Éstos no sólo se fundamentan desde el punto de vista de la protección social por la necesidad de dar adecuada cobertura, especialmente a ciertos colectivos vulnerables (mujeres, trabajadoras domésticas, trabajadores históricamente excluidos, cuentapropistas e independientes, pequeños empresarios y productores rurales y sus familias, artistas y deportistas, etc.), sino que se implementaron para cubrir, superar o paliar deficiencias que se derivan de la Ley Nº 16.713 y que vulneran derechos de trabajadores.** La fundamentación de los cambios en base a la necesidad de extender la cobertura, fue incluida en los Borradores V2 y V3, a raíz de la solicitud de varias delegaciones entre las que se cuenta la nuestra, y así se mantuvo en Borrador V4. No obstante, la segunda dimensión señalada no se incluyó en el análisis. Visto así, el Borrador, en todas sus versiones, presenta cierta inconsistencia, dado que si bien pondera la extensión de la cobertura como un logro que es imprescindible mantener (ítem 10 de los borradores V2 y V3 e ítem 11 del V4), juzga con apreciaciones no compartibles algunas de las medidas implementadas que están en la base del mismo. Aunque el Borrador V3 y ahora el V4 matizan algunos de estos aspectos²⁴, entendemos que aún son de recibo los siguientes señalamientos:

Reglamentación de la valoración de la prueba de servicios en BPS. En el Borrador V4 (ítem 29.5), continúa afirmándose que *“En 2006 el Directorio del BPS dispuso un cómputo administrativo presuntivo de servicios anteriores al 1° de abril de 1996, mediante declaración jurada (RD 43-1/2006 -conocida como Comunicado 42-).* Entendemos que esas afirmaciones son erróneas. El Directorio no estableció un “cómputo presuntivo” por declaración jurada (como lo hizo el Decreto-Ley 14.809 de 1978 y leyes anteriores), sino que, como dice en sus fundamentos la RD citada, *“como nuevo criterio de valoración de la prueba debe aceptarse que cuando se dan determinadas circunstancias como la existencia de un período extenso de actividad de un afiliado con vocación jubilatoria, ello habilita a la realización de un juicio lógico de quien valora la prueba de todos sus servicios, en virtud del cual se considera como cierto o probable el cumplimiento efectivo de la totalidad de los mismos, con fundamentos en las máximas de la experiencia y las técnicas especiales en la materia, que indican cual es el modo normal como se suceden las cosas y los hechos”.* Tanto el juez como el administrador deben valorar la prueba, y ésta puede ser directa o indirecta (presunción), y en el caso del BPS, el órgano jerarca, en ejercicio de su potestad reglamentaria, debe dar a los servicios instrucciones generales.

Adicionalmente, *“El Directorio del BPS indicó en su presentación que los servicios pertinentes del ente consideran que la posible derogación del procedimiento implicaría una carga de trabajo agregada que puede superar la capacidad operativa del organismo por la toma de declaración a testigos”* (ítem 29.8). Este es otro de los aspectos que contribuyen a fundamentar la pertinencia del citado Comunicado 42. Dado que no puede bajo ningún concepto, ser imputable a los trabajadores, la inexistencia de historia laboral anterior a 1996, no sería admisible, bajo nuestra óptica, que si el trabajador no cuenta con pruebas documentales de sus aportes se le haga responsable de una omisión sólo adjudicable al Estado Uruguayo. Esto a nuestro entender vulneraría derechos. Es en este marco que se implementó el multicitado Comunicado 42, y con esta óptica.

²⁴ En el proceso de trabajo de la subcomisión sobre “Régimen General” se mantuvo un intercambio que entendemos fue el origen de este cambio de redacción, donde nuestra delegación expresó algunas objeciones en el sentido que aquí se reseña.

El cuestionamiento de este mecanismo contrasta con el silencio respecto de otras prácticas como la del “pronto despacho”, abolidas en tiempos tan cercanos como el año 1993 o 1994, tras la asunción por primera vez de representantes sociales en el Directorio del BPS, y que, estas sí, implicaban un manejo totalmente antojadizo, discrecional y sin fundamento de los casos de reconocimiento de servicios, resultando campo fértil para el desarrollo de prácticas clientelistas.

La especial atención puesta en esta concreta definición del BPS del año 2006 contrasta también con el hecho de soslayar el abordaje de otras resoluciones recientes de dicho organismo, como lo son la que dispone abandonar el criterio la nominalización²⁵ – pese a que dicha resolución destaca que esa temática es controversial – y la decisión de no tener más en cuenta los laudos de los Consejos de Salarios en las actuaciones de fiscalización del organismo²⁶.

Tales resoluciones, que pueden tener como efecto no deseado, pero previsible, el de facilitar incursiones tanto en la informalidad como en la subdeclaración, con sus consecuentes impactos en las historias laborales de las trabajadoras y trabajadores, no fueron objeto de atención por parte del borrador en sus diferentes versiones. Tampoco otras normas aprobadas por el actual gobierno, que también consideramos que incentivan la informalidad y/o la subdeclaración, como la facilidad de pago de salarios en efectivo, la suspensión de la implementación acordada con las gremiales de empresarios y trabajadores para el transporte carretero (camiones), el SICTRAC, en un sector de alta evasión en lo laboral, de seguridad social, y tributario en general. Adicionalmente, por esta vía, dichas resoluciones y medidas podrían tener efectos negativos sobre la recaudación y por tanto sobre la financiación del sistema.

Jubilaciones por incapacidad total. La Ley Nº 18.395 modificó los requisitos de configuración de la causal incapacidad total cuando ésta se produce después del cese de la actividad o el subsidio de inactividad compensada, eliminando el requisito de que la incapacidad sobrevenga dentro de los dos años de dicho cese. La incapacidad total no siempre sobreviene súbitamente; en muchos casos es el producto de una enfermedad crónica degenerativa que no causa una incapacidad laboral del 66 % desde el inicio, sino luego de un largo proceso, usualmente de varios años, en el que el trabajador va perdiendo aptitudes físicas o psíquicas y tiene dificultades de inserción laboral. Cuando se constata la incapacidad total, muchas veces han pasado más de dos años. Para los casos de quienes no tienen otra prestación de la seguridad social, y tienen más de diez años reconocidos, desde la Ley Nº 18.395 es posible ampararse a la causal jubilatoria por incapacidad total. Antes de esta modificación legal, -y salvo quienes pudieran reunir los requisitos de la pensión no contributiva por invalidez- esas situaciones quedaban fuera de la cobertura de la seguridad social.

En los Borradores (ítem 32 del Borrador V2, ítem 33 del Borrador V3 e ítem 32 del borrador V4) surge una posición crítica sobre esa reforma -exclusivamente basada en sus costos-, que no compartimos. Similar referencia nos merece la mención al Decreto 306/013 que aprobó el baremo, si bien el cuestionamiento al mismo es más matizado en el Borrador V4.

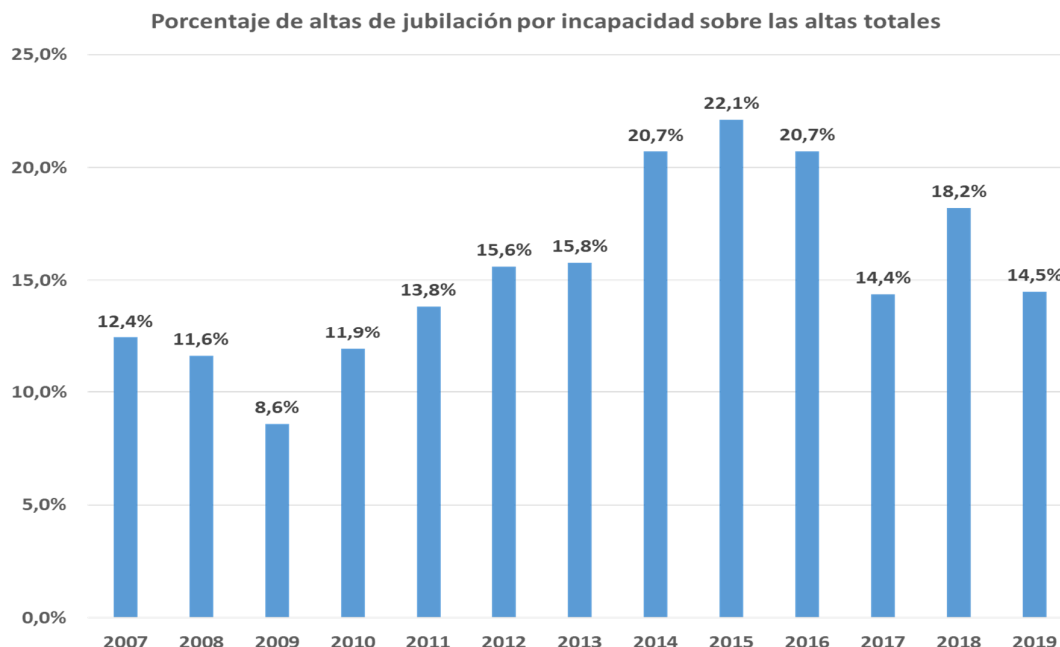
Dicho decreto incrementó la valoración de los denominados factores complementarios, que se acumulan al porcentaje de incapacidad que deriva de la patología, y tienen relación con la edad, el nivel educativo, la carga psico-física de las tareas habituales y las posibilidades de reinserción laboral. Su consideración tiene por finalidad distinguir la diferente repercusión -en términos de posibilidad de obtener empleo con una capacidad fuertemente reducida-, según las características de la persona. Fue con este fundamento que se flexibilizó el acceso a esta causal, luego de un detallado estudio y consideración por expertos e instituciones en la materia.

Adicionalmente, si bien es cierto que luego de producidos estos cambios, particularmente el del 2013 referido al Baremo, el porcentaje de altas por incapacidad respecto a las altas totales aumentó, el porcentaje promedio del período 2017-2019 fue significativamente más bajo que el del período de mayor participación (2014-2016), y

²⁵ RD 25-7/020 de 05/08/2020

²⁶ RD 25-8/020 de 05/08/2020

hacia 2019 se ubicaba ya en los niveles previos al Decreto 306/013. También importa visualizar que, si bien el número de altas subió, la cantidad de denegatorias en relación al total también lo hizo. A vía de ejemplo, en el 2013 la suma de altas y denegatorias de incapacidad (total y parcial) fue de 7.369 y el peso de las denegatorias fue de 4% (323); en tanto para 2018 la suma fue de 9.397 y las denegatorias pesaron 19% (1.770); a agosto de 2019 la suma fue de 6.802 y las denegatorias pesaron el 31% (2.125).



Entendemos, que a efectos de valorar cabalmente este tema es necesario incluir una perspectiva de análisis comparativo internacional. Una revisión de la situación de los países de la OCDE²⁷ muestra que Suiza y los países nórdicos son los que tienen las políticas de compensación más beneficiosas y de fácil acceso. En Noruega y Hungría, por ejemplo, la tasa de personas en edad de trabajar que reciben prestaciones por incapacidad²⁸ es entre 10 y 12%, y ha experimentado un incremento desde los años 90 (junto con Suecia y Reino Unido).

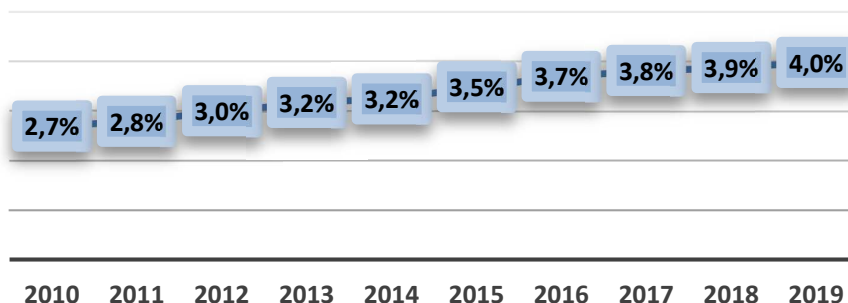
Un cálculo comparable para Uruguay²⁹, indica que, aunque a raíz de las medidas antes enumeradas el porcentaje tuvo una evolución creciente, similar a la de algunos países de la OCDE, está lejos de los ratios que muestran éstos.

²⁷ <http://www.oecd.org/employment/emp/45219540.pdf>

²⁸ Jubilaciones por incapacidad y subsidios transitorios por incapacidad.

²⁹ Op.Cit.Ref.8, Cuadro 4.1. Cálculo para Uruguay: estimaciones propias en base a datos públicos de la PEA (Fuente: Observatorio de la Seguridad Social-CINVE) y del BPS (Fuente: Evolución de las pasividades y Prestaciones de pasividad).

**% de personas en edad de trabajar que reciben algún
beneficio de incapacidad en Uruguay
2010-2019**



La información disponible para los países más desarrollados de la OCDE revelaría que, en algunos casos, tienen menos exigencias que nuestro país. A su vez, como tendencia general en los países de la OCDE, la restricción en el acceso de estos beneficios, en los últimos 20 años, se verificó concomitantemente a un aumento en la ampliación de los programas de empleo y la mejora de la protección del empleo para los trabajadores con discapacidades, que aumentaron sus oportunidades de integración al mundo del trabajo.

Asimismo deberían tenerse en cuenta las manifestaciones de diversas organizaciones relacionadas a las personas con discapacidad que concurrieron a la CESS y destacaron dificultades de acceso a prestaciones y servicios, pese a las flexibilizaciones razonables realizadas en nuestros Gobiernos.

Notificación de la historia laboral. En el Borrador V2 había varias referencias a que el BPS, al no notificar la historia laboral a los trabajadores, habría permitido que el registro fuera siempre modificable (9.3, 10.2, 23.4 y 27.3). Si bien en el Borrador V3 la cantidad de menciones se atenúa, y se vuelven más descriptivas (9.3 y 10.2), en el Borrador V4 se enfatiza el “no cumplimiento” de la notificación de la historia laboral a que refiere el art. 89 de la ley Nº 16.713 (ítem 25.4 y Anexo 8, numeral 2 del apartado 4), sin efectuar una evaluación de las consecuencias que la propia ley establece, a continuación (art. 90), para el caso de que esos datos no sean observados por el trabajador, una vez notificado.

Al respecto entendemos relevante señalar, precisamente, que tales consecuencias resultan exorbitantes y vulneran derechos sociales de los trabajadores. En este sentido, el citado art. 90 de la Ley 16.713 estableció que la no observación de dicha información por parte del afiliado en un plazo de 180 días, determinará su aceptación de la información registrada (norma complementaria al último inciso del art. 77: los servicios posteriores a la implementación efectiva de la historia laboral -1.4.96- sólo se reconocerán en tanto estén registrados en la misma).

Vale resaltar que la ley no estableció un plazo para la notificación.

El BPS, desde hace años, ha aceptado con buen criterio la reconstrucción de la historia laboral de sus afiliados anterior a 1996, a instancias de éstos o de oficio, a partir de la documentación disponible en los archivos de las planillas de trabajo, y también ha facilitado y promovido por diversos medios el acceso directo, personal a la información correspondiente de dicha historia laboral como nunca antes – aspecto ahora reconocido por el Borrador V4 en el ítem 25.4 -.

Efectos redistributivos de los regímenes de aportación patronal. En relación a la diversidad de tasas de aportación sobre salarios, los borradores de diagnóstico sobre la base de una escueta descripción de algunas de las diversidades existentes, tanto al interior de los diferentes sectores amparados por el BPS como entre entidades gestoras, extraen una exorbitada y más bien teórica valoración: “*La heterogeneidad indicada no tiene fundamento*”.

previsional y afecta una adecuada valoración del equilibrio o desequilibrio financiero de los beneficios jubilatorios contributivos. La diversidad de tasas de aportes conspira con la deseable neutralidad en lo que respecta a las tasas de imposición sobre el trabajo. Esto distorsiona la asignación de recursos de la economía, generando pérdidas de eficiencia"; -los subrayados son nuestros-; (ítem 21 de los Borradores V2 y V3, e ítem 24 del Borrador V4). Esto no sólo vuelve a ignorar los efectos redistributivos que, al interior de algún sector, como por ejemplo el rural, tienen algunos subsidios implícitos y explícitos³⁰ que por esta vía se generan necesariamente hacia pequeños productores rurales y productores familiares así como de actividades intensivas en mano de obra -, sino que avanza sobre una concepción de economía política identificada a nivel teórico con el pensamiento clásico y neoclásico, para las cuales alterar la supuesta "neutralidad" genera pérdidas de eficiencia. Sin hacer un análisis del impacto de estas diferencias entre los regímenes no se puede afirmar tal cosa, particularmente cuando, por ejemplo, a nivel de empleo, no sólo el sector rural, sino el sector de micro y pequeñas empresas tienen impactos importantísimos en la generación de empleo y otras áreas no analizadas en los borradores. En este marco, no queda claro si lo consignado en el ítem 31 refiere a la necesidad de identificar las exoneraciones y/o subsidios implícitos o explícitos con el fin de establecer claramente sus fuentes de financiamiento (contributivo o a cargo de rentas generales), o si refiere a la necesidad de revisarlos.

Costos de transición de cambios en el diseño³¹. A la fecha, **el Régimen Previsional Mixto, creado por la Ley 16.713 aún está en proceso de maduración. Los borradores no cuantifican el costo de transición que esta reforma significó, parte del cual ya se pagó, ni tampoco por cuánto tiempo se extendería el mismo.** Y ello es una carencia sustancial también del Diagnóstico. No obstante, se marca que la modalidad de "registro y mantenimiento de cuentas personales podría ser objeto de reexamen conforme la experiencia desarrollada a nivel nacional y otros diseños de administración del ahorro previsional existentes actualmente a nivel comparado"; (ítem 64 del Borrador V4). En este sentido parecería inducirse una idea de diseño, diferente a la actual, que no termina de ser explicitada. Por una parte, se indica que "el BPS indicó en su comparecencia ante la CESS que está en condiciones de gestionar las cuentas de ahorro obligatorio", aunque "debería tratarse en forma desacoplada de los actuales procesos del BPS, para posibilitar la auditoría de la autoridad competente y la eventual transferencia si se entiende que el BPS no debe tener ese rol de manera permanente". **Sin opinar sobre el fondo del planteo que entendemos que corresponde a la etapa de propuestas**, seguramente este cambio de diseño implica costos operativos no menores. **Al no explicitarse cuál es el objetivo buscado con el cambio de diseño, no se puede valorar si no hay alternativas que no agreguen costos de transición a un sistema aún no maduro y cuyos costos de transición no fueron cuantificados en el documento.**

- **Respecto al Pilar de Ahorro Individual en su etapa de acumulación (Afap)**, se entiende pertinente señalar que no puede compartirse un enfoque de diagnóstico del Pilar de Ahorro individual, que señale que la mayor desregulación y la promoción de la "competencia" tanto en la etapa de acumulación (AFAP), como de desacumulación (pago de parte de jubilación como renta del Banco de Seguros del Estado), solucionarían algunos de los desafíos existentes³². Si bien, en referencia a la etapa de acumulación, el Borrador V4 atenúa algunos aspectos preocupantes que se señalaban en el Borrador V2, e incluso en el V3, aún subsisten las siguientes observaciones:

Comisiones por administración cobradas por las AFAP.

³⁰ Art. 32 de la Ley 18.341 y decreto 778/008 para pequeños productores agropecuarios, invocado en el ítem 31.2 del Borrador IV.

³¹ Si bien este punto refiere al capítulo de Régimen de Ahorro Individual obligatorio, (ítem 51 y 53 del Borrador V2 y Borrador V3, respectivamente e ítem 64 del Borrador V4), se presenta aquí, en la medida que su impacto tendría efectos importantes sobre el Régimen administrado por BPS.

³² Los ítems citados en este apartado respetan el número que figura en el Borrador V3 de fecha 24/02. No obstante, debe considerarse que, aunque el capítulo de ahorro individual obligatorio comienza en el ítem 43, la numeración debiera ser ajustada en función de que el último ítem del capítulo anterior (Regímenes especiales) termina en el ítem 49.

Se omite que durante mucho tiempo y aún ahora, las AFAP privadas han venido cobrando comisiones excesivas, lo que implica la obtención de ganancias extraordinariamente altas en la comparación internacional y nacional. La regulación legal realizada durante nuestro gobierno redujo en forma importante dichas comisiones y ganancias³³, y es llamativo que, aunque el Borrador V4 (ítem 58) señala que “Las comisiones por administración cobradas por las AFAP se han reducido significativamente, luego de que fueron reguladas legalmente”, se omite el hecho de que el art.23 de la Ley 19.590 que las reguló no fue votado por la mayoría de la entonces oposición, hoy Gobierno.

Asimismo, es significativo que, aunque en los primeros borradores se recogían las críticas de la Asociación de Afaps privadas (ANAFAP), -además de tomarse su agenda como base- al mecanismo fijado por la regulación de las comisiones y se consignaba, por ejemplo, que “La regulación del régimen de comisiones máximas ofrece oportunidades de mejora” (Borrador V2, ítem 54) o que “La regulación del régimen de comisiones y su máximo, merecería revisión” (Borrador V3, ítem 48), y a pesar de que en el Borrador V4 sólo se mantuvo la descripción (ítem 58.6) sobre que “La existencia de un tope regulatorio a la comisión podría llevar a una práctica predatoria de la competencia por una AFAP que tuviera mayor escala y posición dominante”, en ningún momento del análisis de los sucesivos borradores se identificaron y analizaron ventajas y desventajas de alternativas al mecanismo fijado. Esta carencia es relevante en un diagnóstico que parecería estar concluyendo que “Las comisiones por administración cobradas por las AFAP se han reducido significativamente, luego de que fueron reguladas legalmente”.

Adicionalmente, se omite que las AFAP privadas no reaccionaron ante regulaciones anteriores que intentaron propiciar la rebaja en las comisiones por la vía de incentivos (art. 16 Ley Nº 19.162 de 2013). La rebaja de comisiones les hubiera permitido recibir un porcentaje significativo de las afiliaciones de oficio³⁴.

Finalmente, en ninguno de los sucesivos borradores se realizó un análisis de las ganancias (utilidades) netas de las Afap, es decir las ganancias (utilidades) sin el resultado de la reserva especial (encaje) obtenida a partir de los recursos propios. Esta puede medirse con un indicador denominado ROE ³⁵, siendo éste el adecuado para analizar la evolución de las ganancias distribuibles a los accionistas por parte de las AFAP y su evolución en el tiempo.

En base a datos públicos de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de fondos de pensiones (AIOS)³⁶ y del BCU se calculan los ROE por AFAP para Uruguay, así como también sus ROE Distribuibles. Y de esa

³³ Art.23 y 26 de la Ley 19.590 de 28/12/2017.

³⁴ Entre 2014 y 2017 se registraron un promedio anual de alrededor de 8.400 afiliaciones de oficio al Régimen de Ahorro Individual. En el mismo período, la AFAP privada que tuvo menos afiliaciones de las denominadas “voluntarias” registró un promedio anual de alrededor de 8.800 afiliaciones, y la que computó más, 11.000 afiliaciones. De haber bajado sus comisiones, ubicándolas dentro de los límites establecidos por la Ley 19.162, los afiliados de oficio se hubieran repartido entre las dos administradoras más baratas, representando un porcentaje cercano al 50%, o algo menos del 40% de sus afiliaciones “voluntarias”, dependiendo de si la segunda más barata hubiera sido la que registró menor o mayor volumen, respectivamente, de afiliaciones “voluntarias” en el período. Esta falta de reacción es aún más llamativa, dado que el referido art. 16 preveía que la asignación de afiliados de oficio se realizara “por partes iguales” entre la Administradora más barata y la segunda más barata, siempre que ésta tuviera una comisión hasta 20% superior a la primera. Pero además, para llegar a dicho porcentaje, el artículo previó una transición que consideraba una diferencia de hasta 70% para 2014, 50% para 2015, 40% para 2016, 30% para 2017 y recién en 2018 comenzaba a regir el citado 20%.

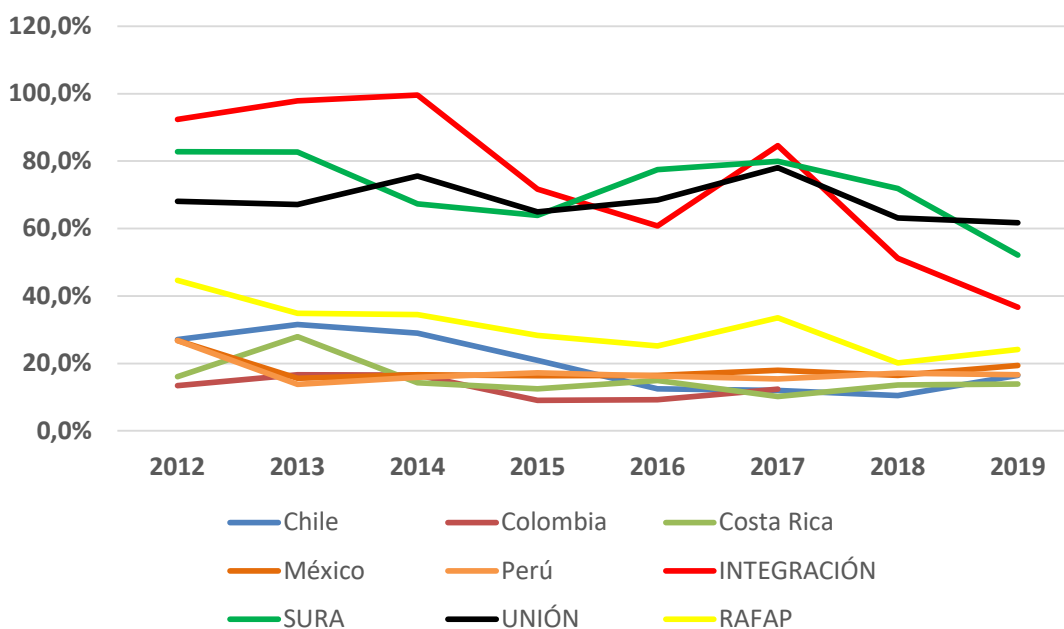
³⁵ El ROE (Return on equity) es uno de los indicadores más utilizados para medir la (utilidad) ganancia de las empresas, y muestra la (utilidad) ganancia de la empresa sobre el capital invertido (patrimonio). En el caso de las Afap, éste debe depurarse del encaje (Reserva Especial). La Reserva Especial es propiedad de la empresa administradora pero no es de libre disposición, dado que la normativa establece que debe evolucionar en función de cómo evoluciona el Fondo de Ahorro Previsional. Al crecer el Fondo de Ahorro Previsional, por la llegada de los aportes de los trabajadores, parte de la rentabilidad de la empresa debe ser destinada al mantenimiento del porcentaje de la reserva especial; por esta razón, se le descuenta a la ganancia de las Afap..

³⁶ <https://www.aiosfp.org/estadisticas/boletin-estadistico-aios.html>

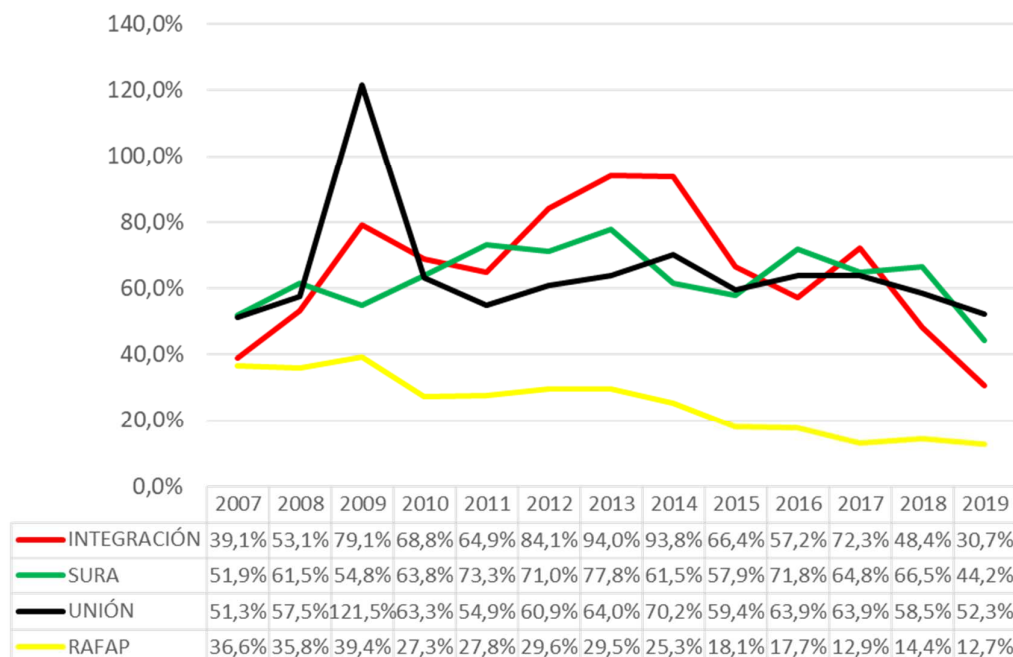
comparación surge que los niveles de rentabilidad sobre patrimonio de las AFAP privadas uruguayas son extremadamente altos comparados con otros países con regímenes de ahorro individual (Gráfico 1).

Y esto es así, aunque se consideren los niveles de ROE distribuible, donde la evolución muestra que los niveles de rentabilidad sobre patrimonio de las tres Afap privadas son sustancialmente superiores a los de República AFAP a pesar de la “posición dominante” de ésta (Gráfico 2). Es más, el Gráfico 2 parece brindar evidencia respecto de que las “*ventajas en términos de costos medios*” con las que contaría República AFAP “*al duplicar en tamaño a su competidor más cercano*”, y obtener un “*mayor aprovechamiento de las economías de escala que caracterizan a la industria*” fueron trasladadas a la comisión que se cobró a sus afiliados, que inició un proceso de rebaja desde 2005, por lo que, sus afiliados más que haberse visto afectados se vieron beneficiados por las economías de escala derivados del tamaño de la empresa.

**Gráfico 1 - Utilidad Neta / Patrimonio Neto en %
(ROE)**



**Utilidad Neta / Patrimonio Neto en % -depurados de la Reserva Especial-
(ROE DISTRIBUIBLE)**



Posición dominante de República AFAP y distribución de afiliados de oficio. El Borrador V2 (ítem 45) se refería a “la posición dominante” de República AFAP y se valoraba que “el marco regulatorio ayuda a mantener la posición dominante al asignar de oficio a la AFAP de menor comisión a las personas que, estando obligadas a afiliarse, no hacen una elección” (45.7). Esto no se compartía por dos motivos:

Primeramente, si se hubiera querido fortalecer “la posición dominante” de República AFAP a través de la normativa, la Ley 19.162 antes referida no hubiera previsto la asignación de afiliaciones de oficio a las dos administradoras más baratas, sino sólo a la más barata, máxime cuando existe evidencia que lo que importa más en los primeros años de afiliación al régimen es el nivel de comisión³⁷. Esta omisión es relevante, dado que lo que se desprende de este comportamiento, es que las empresas privadas tendieron a cobrar comisiones excesivas en un mercado donde los consumidores no conocen “las señales” de los precios. Por tanto, pese a que existió una Administradora (República AFAP) con precios significativamente más bajos, las empresas privadas se aprovecharon de la baja movilidad de los afiliados para obtener ingresos extraordinariamente altos.

Aunque en el Borrador V3 se modifica la frase antes citada, y se reconoce la importancia de la comisión en las primeras etapas, aún subsisten inconsistencias, al afirmarse que “La regla de asignación de afiliados de oficio vigente tiene un sesgo a favor de la AFAP dominante, en base a una única variable (comisión de administración) y desconsidera la rentabilidad, muy relevante en el proceso de capitalización luego de los primeros años de aportación” (ítem 46), desconociéndose que no es igual para todos, y que depende de su historia laboral, entre

³⁷ <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-12/TRABAJO%202%20-%20EVALUACION%20DEL%20CRITERIO%20PARA%20LA%20ASIGNACION%20DE%20LAS%20AFILIACIONES%20DE%20OFICIO.pdf>

otras cosas³⁸. Por este motivo, sostenemos que no hay elementos técnicos que justifiquen un cambio normativo sobre la asignación de las afiliaciones de oficio.

Si bien en el Borrador V3 se matizan consideraciones respecto a la *posición dominante* que se atribuye a República AFAP, y se valora que la tiene *“en función de las preferencias de los afiliados”* (ítem 46), esta caracterización no sistematiza ni analiza la preferencia histórica que por este tipo de empresas tienen los uruguayos³⁹. Esta se encuentra relevada en estudios y encuestas de diversa índole de difusión pública⁴⁰, y se manifiesta en otras áreas de actividad (incluidas las del sistema financiero), donde las empresas públicas en competencia concentran una cuota significativa del mercado (BROU, BSE, ANTEL, etc.). Por tanto, *“la posición dominante”* de una empresa de propiedad estatal que se deriva de preferencias y elecciones, si *“no existen indicios de prácticas abusivas derivadas de esa posición”*, no puede utilizarse para justificar cambiar una normativa que beneficia a los afiliados.

Si bien en el Borrador V4, y a raíz de las argumentaciones esgrimidas por nuestra delegación, se mitigaron las observaciones sobre este punto, eliminándose la valoración de una *“opción por defecto”* en función de la rentabilidad, subsiste una crítica al criterio en función del *“mayor tamaño”* de *“la AFAP de menor comisión”* (ítem 56).

En función de lo analizado en el apartado anterior, y la información suministrada en el Gráfico 2, insistir con el tamaño de República AFAP como algo negativo, se derivaría a nuestro entender más de una concepción de economía política que de la evidencia empírica.

Criterio de cálculo de la Comisión por Administración que cobran las AFAP. Tanto en el Borrador V2 (ítem 54), y más claramente en el V3 (ítem 47), se destacan las ventajas que tendrían los sistemas que aplican las comisiones sobre los *“activos en administración, por ejemplo Suecia”*. Asimismo, se citan algunas desventajas del sistema actual (sobre el aporte) como que *“podría generar dificultades en la percepción del precio que se está pagando por la administración de los fondos”*, y *“dificulta la interpretación del resultado operativo mientras el sistema no esté maduro”*. En un mercado donde los consumidores no reaccionan a las señales de los precios y adicionalmente, las AFAP privadas han tendido a cobrar comisiones excesivas a lo largo del tiempo, valoramos que el sistema actual tiene más ventajas, dado que los afiliados que no realizan aportes no pagan comisión de administración, y que no se cobra comisión sobre la rentabilidad. Por tanto, sostenemos que el sistema actual es particularmente beneficioso para afiliados de historias laborales cortas, con interrupciones frecuentes a causa del desempleo y la informalidad, propia de trabajadores con inserciones menos favorables en el mercado de trabajo, aunque no solamente⁴¹. En base a los argumentos esgrimidos por nuestra delegación, el ítem 57 incorporó esta información en su apartado 2, en el Borrador V4

- **Respecto a los Seguros.** Si bien el Borrador V4 incorpora contenidos que eran sustanciales para un análisis mínimo del Sector, sigue presentando un desarrollo incompleto, particularmente en el análisis de las proyecciones a futuro que se incorporaron en el Anexo a nuestra solicitud. Más allá de este tema, tanto en el Borrador V4, como en el intercambio mantenido en las reuniones de la CESS donde se analizó el tema, sigue subsistiendo a nuestro criterio un foco errado en el análisis.

³⁸ Op. Cit. 12.

³⁹ *“Uruguay es uno de los países de fuerte presencia del Estado, es uno de los países considerados más estatistas del mundo [...] Por ello, resulta muy importante ver la visión de la sociedad de los organismos públicos y seguir esa visión con cierta periodicidad [...] Lo más importante de todas es que en el conjunto, en el promedio, el juicio de los uruguayos es claramente bueno sobre los organismos públicos ... el conjunto de organismos públicos obtiene 58 puntos y hace dos años obtenía 55 puntos. En ambos casos es nítidamente bueno”*. Ver: <https://portal.factum.uy/analisis/2018/ana180511.php>

⁴⁰ <https://portal.factum.uy/analisis/2019/ana190529.php>

⁴¹ *“Cambio de base para el cobro de comisión de administración de las Administradoras de Ahorro Previsional”*. <https://nube.opp.gub.uy/index.php/apps/files/?dir=/compartiendo/AFAPS/RAFAP&fileid=67398#pdfviewer>

Por ejemplo, en el ítem 69 (referente al Seguro de Invalidez y fallecimiento), si bien se expresa que es un seguro “cuya prima se fija libremente por el oferente conforme sus criterios técnicos y comerciales”, tanto las menciones a que “la prima ha crecido fuertemente en los últimos años”, como la referencia a que el seguro “es ofrecido en régimen de monopolio de hecho, a un grupo de cuatro clientes obligados a contratarlo”, parecerían indicar que se considera que el problema parece ser “el monopolio de hecho”. No obstante, si como bien identifica el propio borrador, la prima de este seguro “se fija libremente”, aún en el caso de que el Banco de Seguros del Estado estuviera obteniendo ganancias extranormales, debería concluirse que es sumamente competitivo en términos de precio, dado que no existe ninguna otra empresa aseguradora que -pudiendo entrar libremente al mercado- quiera brindar esta cobertura. De hecho, la valoración que se realiza parecería abonar la tesis de que el problema es verificar que el BSE no tenga ganancias extranormales y “verificar eventuales subsidios cruzados con otros servicios previsionales de las empresas de seguros”, cuando razones como el tamaño de la cartera previsional en relación a la cartera total de las aseguradoras, la regulación respecto al capital mínimo y la evolución del tamaño de éstas carteras, y las primas de riesgo que en general las empresas de seguros “le cargan” a los seguros de vida, no son analizados.

Finalmente, en lo que refiere al Seguro de Renta Vitalicia (etapa de desacumulación), el análisis parece volver sobre focalizarse en los riesgos del “monopolio de hecho” del BSE, y de que “En las condiciones actuales no existirían condiciones para que otras aseguradoras tomen los riesgos existentes y retornen a este mercado”; (ítem 72 del Borrador V4). Es tan sintomática la visión de que el problema se solucionaría con incrementar la competencia en este seguro, que en las versiones anteriores de los borradores se había omitido el análisis de los cambios regulatorios en esta rama, y cómo fueron impactando en la solución de algunos de los desafíos que existían. En particular, no se habían analizado los cambios realizados en 2018 que fueron significativos, y modificaron aspectos de ambos seguros (de invalidez y fallecimiento y de renta vitalicia). Dado que no se explicita cuál sería el enfoque con el que se pretende “reexaminar” el “diseño en la etapa de desacumulación” (ítem 75), en el marco general dicho reexamen parecería dirigirse hacia cambios regulatorios que trataran de incentivar la competencia, cuestión que de por sí, como fundamentamos en la etapa de acumulación, y en particular a que sea un mercado “en competencia”, no asegura buenos resultados para los afiliados. Compartiendo que existen desafíos y es necesario reexaminar el diseño para asegurar la sustentabilidad del Banco de Seguros del Estado en el largo plazo, centrarse en la existencia de un “monopolio” como un problema no aportaría a solucionar, a nuestro juicio, los desafíos existentes.

- **La forma en la que se presenta el régimen del Servicio de Retiro Militar, si bien ha tenido cambios entre los Borradores V2, V3 y V4, suaviza o evade algunos temas trascendentes y de alto impacto para toda la sociedad que es necesario considerar al momento de realizar una reforma integral del sistema.**

El régimen previsional militar que estableció la Ley Nº 19.695 implica un acercamiento a condiciones de retiro más adecuadas para este colectivo, respecto a las vigentes en el Decreto-Ley Nº 14.157 de la dictadura militar y normas posteriores, respetando especificidades del mismo. La normativa anterior tenía como resultado que la edad de retiro promedio fuera de tan sólo 49 años y que la prestación promedio fuera un 60% superior a la que paga el BPS. También implicaba que funcionarios militares tuvieran prestaciones que llegaban a superar el salario percibido en actividad, en ocasiones por más del doble. Sin perjuicio de la reducción de estas desigualdades, la normativa vigente mantiene un conjunto de soluciones diferenciales que implican un tratamiento más beneficioso para los funcionarios militares, que es necesario reconsiderar en el marco de una reforma integral del sistema de seguridad social y de las especificidades de este colectivo.

A vía de ejemplo, no es menor que, de acuerdo a los datos disponibles, más de la mitad de los activos a 2020 mantienen la posibilidad de retirarse por el régimen anterior, con las condiciones extraordinariamente más favorables que pueden apreciarse en el Anexo; entre muchas otras, la posibilidad de un retiro voluntario con 20 años de servicios, modalidad mayoritariamente usufructuada hasta ahora por los oficiales, que a edades muy tempranas y con la formación obtenida durante su carrera militar, tienen, en base a ello y a contar con un “salario de reserva” constituido por esa temprana pasividad, ventajas comparativas de inserción en distintas áreas de la

actividad privada respecto de otros trabajadores - salud, aviación, pesca, por ejemplo -. Estas cuestiones son apenas insinuadas en el Borrador V2 y si bien se explicitaron algo más en la versión V3 y V4, lo fueron de manera insuficiente.

El Borrador sostiene que la *“estructura jerárquica piramidal militar”* y el *“tipo de tareas”*, sujetas a *“exigencias físicas particulares, determinan que ciertos escalafones militares deban finalizar su actividad a edades relativamente tempranas”* (borrador V4, ítem 36.1). Cabe recordar que la mayor edad de retiro obligatorio en el régimen reformado se encuentra en 63 años para el caso de los Coroneles y para los soldados se fijó en 48.

Asimismo, como se señala en el Borrador, existe una bonificación general de 6 x 5 y otro conjunto de bonificaciones específicas *asociadas a las características de cierto tipo de servicio, en los que es esperable que existan mayores riesgos de vida e invalidez*. No obstante, respecto de varias de esas bonificaciones y su cuantificación, la precedente afirmación sólo puede ser realizada de manera intuitiva ya que se carece de estadísticas concretas que permitan medir objetivamente los riesgos de siniestralidad, las cargas laborales e impactos en la salud laboral de los funcionarios militares, en comparación con otras actividades exigentes como la construcción o el empleo rural, por citar algunas, cuya siniestralidad es elevada y puede ser contrastada con los registros del BSE. .

Una reforma que se presenta como integral, debería reducir o eliminar valoraciones diferenciales que no tengan un sustento objetivo que las respalde.

Asimismo, el Borrador, en su versión V3, afirmaba que *“el régimen previsional aplicable podría ser un factor relevante en el momento de reclutamiento y retención”*. Esta valoración, en tanto estaba formulada en base a afirmaciones que habrían realizado las autoridades de los servicios, fue suprimida en la versión V4. No obstante, en su comparecencia ante la CESS, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), se refirió a que existiría un contrato histórico social entre los militares y el Estado, en base al cual siempre se ha entendido que los militares cobran poco en actividad, pero el beneficio lo tienen al retiro.

Este enfoque, proveniente nada menos que del actual MDN, debió ser objeto de mayor atención en la formulación del diagnóstico, en tanto se estaría erigiendo como justificativo del régimen anterior. Como señaláramos en nuestra presentación del 4 de marzo pasado, y sin perjuicio de que, claro está, corresponde abonar retribuciones adecuadas en forma simultánea al cumplimiento de los servicios, el borrador omite puntualizar que un sistema que genera o propicia tales alicientes se aparta de los principios básicos de la seguridad social, donde las prestaciones de pasividad están llamadas a cubrir en forma adecuada las contingencias de invalidez, vejez y sobrevivencia y no a funcionar como un incentivo salarial diferido para desempeñar alguna tarea en particular. Por último, llama la atención que, en el borrador V2, al tiempo que se destaca *“la capacidad de influencia económica y política que tienen los colectivos amparados por las cajas paraestatales”* para obtener recursos del resto de la sociedad a efectos de financiar sus subsistemas (afirmación matizada en los borradores V3, ítem 49 y V4, ítem 51), no se haga referencia a la prolongada y singularísima demora en proceder a la reforma del régimen previsional militar tras la reinstitucionalización democrática, y qué razones explicarían esa demora y la negativa de los integrantes del actual Gobierno, de votar en su oportunidad reciente (2018) la reforma realizada - una reforma que, por lo demás, fue la que pudo obtenerse a duras penas, y que por ello resultó absolutamente modesta y claramente insuficiente, como lo demuestran, entre otros, su alcance subjetivo y las proyecciones presentadas por la Asesoría Actuarial del BPS.

En este sentido, resulta asimismo contradictorio que el Borrador V4, por un lado reconozca el limitado alcance de la reforma de 2018, mientras que, por otro, el MDN, en su comparecencia ante la CESS, haya señalado que esa reforma fue *“muy profunda”*. No está claro, pues, cuál es el diagnóstico del actual gobierno sobre el punto.

- **En referencia a características del diseño de los Institutos Paraestatales**, particularmente la Caja Bancaria, la información que se vuelca en el diagnóstico cuestiona fuentes de financiación, que están en la base de su diseño, siendo centrales en la financiación de los regímenes administrados y el cumplimiento de sus

obligaciones con los actuales pasivos⁴². Si bien los contenidos de los Borradores V3 y V4 incorporan la descripción del contexto de las reformas de la Caja Bancaria y Notarial, así como el detalle de información omitida en el Borrador V2, **subsiste, en nuestra opinión, una versión incompleta de la descripción, a efectos de pensar en eventuales convergencias hacia regímenes similares, tanto entre ellos como hacia el Régimen General.**

Particularmente, sin ingresar en los fundamentos jurídicos de ingresos como la Prestación Complementaria Patronal (PCP), cuyo sustento principal se deriva de la propia Constitución de la República,⁴³ **destacamos que la búsqueda de la equidad a nivel del sistema de Seguridad Social es un objetivo que no sólo compartimos, sino que se deriva de todas las reformas que realizó nuestra fuerza política bajo su gestión.** En este sentido las modificaciones legislativas de los subsistemas de la Caja Policial (2008), Caja Bancaria (2008), Caja Militar (2018) y Caja Notarial (2019), así como las medidas administrativas tomadas por el Directorio de la Caja Profesional en 2016, apoyadas por los Directores designados por el Poder Ejecutivo, **establecieron cambios paramétricos de los regímenes citados que los acercaron a los parámetros del Régimen General, consagrando condiciones de acceso más exigentes, pero sin perder de vista que estos Institutos debían pagar las pasividades de aquellos que ya tenían derechos adquiridos, y que era necesario un período de transición para aquellos que tenían derechos en vías de adquisición.**

Llamativamente, aunque estas reformas contribuyeron a converger estos subsistemas al Régimen General, sólo la reforma de la Caja Notarial contó con los votos de la entonces oposición, hoy gobierno⁴⁴.

En este marco, un diagnóstico completo requeriría de explicitar las alternativas que existen para solucionar los problemas que parecen derivarse de la existencia de estos diseños, y particularmente de estos ingresos. Un detalle de éstas y una evaluación de su costo para la sociedad, así como una evaluación de impacto en términos de los derechos de aquellos que están aún en situación de actividad es relevante para medir cuantos *“recursos trasladables a la sociedad en su conjunto y/o a sus usuarios”* (Borrador V4, ítem 51) serán necesarios en caso de optarse por alguna alternativa de cambio estructural. Aunque el Borrador V4, al igual que el V3, incorpora algunos aspectos, se sigue limitando (al igual que el Borrador V2) a señalar una parte de la situación, sin explicitar el resto de los elementos que servirían de base para analizar posibles cambios normativos.

En suma, por lo expuesto en la Declaración de la Mesa Política Nacional del Frente Amplio del 19 de marzo de 2021, y conforme a lo expresado en el presente documento, nuestra fuerza política, sin perjuicio de reafirmar su disposición de continuar trabajando intensa y seriamente en la etapa de propuestas, no ha acompañado la aprobación del documento de Diagnóstico puesto a consideración de la CESS.

⁴² Es necesario, además, señalar la integridad del diseño que planteó la reforma. Por ello, pretender ignorar la contribución patronal de las empresas que ya estaban integradas al Instituto al momento de la reforma –la llamada PCP, incorporada por la ley 18.396 en calidad de contribución adicional al aporte patronal–, es desconocer que la misma es fruto de una modificación de la matriz de financiamiento del régimen, que sustituyó una parte del aporte patronal sobre nómina por una contribución sobre la actividad, a los efectos de prevenir los problemas que se generarían por la incorporación de tecnologías en la industria, y que implicaban reducción del número de cotizantes.

⁴³ Art. 67

⁴⁴ Las reformas de la Caja Policial y la Caja Militar fueron votadas solamente por el Frente Amplio y la reforma de Caja Bancaria, además de los votos del Frente Amplio, sólo contó con el voto del Foro Batllista en Diputados y de un senador del Partido Nacional. Las medidas administrativas tomadas por el Directorio de la Caja Profesional fueron tomadas con el voto conforme de los 4 Directores elegidos por los afiliados activos y los 2 Directores representantes del Poder Ejecutivo.