



Presidencia
de la Comisión de Expertos en
Seguridad Social

Documento de trabajo

Insumo para el
Informe de
Recomendaciones
para la reforma del
Sistema Previsional
uruguayo

Octubre, 2021.

Insumo preparado con la participación de:

Rodolfo Saldain, Natalia Aranco, Álvaro Forteza, Daniel García Zeballos, Alberto Lacassy, Gustavo Michelin, Miguel Pezzutti, Renán Rodríguez y Ana Inés Zerbino

Índice

PRESENTACIÓN	1
PRINCIPALES LINEAMIENTOS	2
UNA VISIÓN INTEGRAL DEL ENVEJECIMIENTO	9
PRINCIPIOS	15
ARQUITECTURA DEL SISTEMA	18
PARÁMETROS	21
REGÍMENES ESPECIALES	41
PROCEDIMIENTO DE TRANSICIÓN	48
INFORMACIÓN A LOS AFILIADOS.....	50
BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS	52
PENSIONES DE SOBREVIVENCIA	54
RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL OBLIGATORIO. ETAPA DE ACUMULACIÓN	56
RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL OBLIGATORIO. ETAPA DE DESACUMULACIÓN	67
AHORRO PREVISIONAL COMPLEMENTARIO	70
AHORRO PREVISIONAL COMPLEMENTARIO. ETAPA DE DESACUMULACIÓN	74
UNIDAD REGULADORA Y DE SUPERVISIÓN	74
ANEXOS	76
Anexo 1. Procedimiento de consolidación de la información del registro de historia laboral	76
Anexo 2. Procedimiento de Ingreso Mínimo Garantizado	77
Anexo 3. Ejemplos de cálculo de ingreso mínimo garantizado	78
Anexo 4. Proyecciones del régimen de BPS - Escenario base SIN REFORMA.....	80
Anexo 5. Proyecciones del régimen de BPS – Escenarios de reforma utilizados para la elaboración de las recomendaciones.....	84
Anexo 6. Otros ejercicios de proyección utilizados en el estudio de las recomendaciones.....	93
Anexo 7. Comparación de diversos escenarios utilizados para analizar posibilidades de reforma	99
Anexo 8. Aplicación de las reformas propuestas sobre una cohorte.....	102
Anexo 9. Fondos Mutuos Previsionales.....	105

DOCUMENTO BASE DE TRABAJO PARA EL INFORME DE RECOMENDACIONES

PRESENTACIÓN

Este documento de trabajo fue elaborado a partir del Informe de Diagnóstico del Sistema Previsional uruguayo, aprobado por la Comisión de Expertos en Seguridad Social el pasado 19 de marzo, del conjunto de estudios disponibles, del intercambio realizado en los 8 grupos de trabajo conformados en su momento por todos los integrantes de la Comisión y de las iniciativas o propuestas recibidas por la presidencia de la CESS.

Su objetivo es ser una base para el análisis y la discusión en el seno de la Comisión. En consecuencia, las propuestas de recomendaciones están sujetas a los cambios, supresiones e incorporaciones que se acuerden en ese ámbito.

Durante el proceso de evaluación se analizó la totalidad de las iniciativas o propuestas recibidas, que fueron estudiadas para articular este documento de trabajo. La información cuantitativa más relevante producida es la que se resume en los anexos.

El documento contiene la visión que, desde el punto de vista técnico, hemos consensuado los 9 integrantes de la Comisión que trabajamos en él¹. Sin perjuicio de las adscripciones políticas o institucionales que pudieran corresponder, el documento no representa necesariamente la posición de los partidos políticos que integran la coalición de gobierno, ni la del Poder Ejecutivo.

El marco legal de la CESS no requiere definiciones de los responsables políticos ni de autoridades de gobierno. El Informe de Recomendaciones que se apruebe constituirá un insumo para esos posicionamientos, que se definirán en una etapa posterior al trabajo de la Comisión y estará a cargo de los responsables políticos, a nivel del Poder Ejecutivo y del Parlamento.

Ese abordaje ha estado presente durante todo el proceso de trabajo de la CESS, sin perjuicio de respetar y coexistir con visiones diferentes, tal como ocurrió al analizarse el Informe de Diagnóstico.

A partir de la puesta en común de este documento de trabajo, se abre una nueva etapa de diálogo, que esperemos sea intenso y fructífero. Nuestra voluntad es trabajar para alcanzar los máximos acuerdos posibles en busca de consensos que permitan abordar y superar la problemática del sistema previsional uruguayo.

¹ Rodolfo Saldain, Natalia Aranco, Álvaro Forteza, Daniel García Zeballos, Alberto Lacassy, Gustavo Michelin, Miguel Pezzutti, Renán Rodríguez y Ana Inés Zerbino.

PRINCIPALES LINEAMIENTOS

Las recomendaciones realizadas en este documento se encuentran en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Social establecidos por las Naciones Unidas para el año 2030. En particular, impactan en el cumplimiento de los objetivos vinculados con poner fin a la pobreza en todas sus formas (#1), garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades (#3), lograr la igualdad entre los géneros (#5), reducir la desigualdad en el país (#10), promover sociedades más pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible (#16) y, en términos generales, en el objetivo #17, que es fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Hacia un abordaje integral del envejecimiento

El envejecimiento es un desafío y una oportunidad. Por un lado, es el resultado del éxito de las políticas sanitarias y de la introducción de hábitos de vida más saludables. Por otro lado, tiene una relación directa con el cada vez menor número de nacimientos, un fenómeno de larga data, presente en países con similares patrones sociales.

Ambos procesos determinan que la población de mayor edad sea una proporción creciente del total. Los niños, por el contrario, son cada vez menos y por ende cada vez más valiosos (numerales 1 y 2 del Diagnóstico). En Uruguay, como en países más desarrollados, los mayores son el único grupo poblacional que crece. En breve ingresaremos al grupo de una treintena de países cuya población podría reducirse, de mantenerse las actuales tendencias.

Junto con el cambio tecnológico, el envejecimiento poblacional caracterizará las próximas décadas. Sus impactos alcanzan ámbitos tan diversos como los sistemas sanitarios y de jubilaciones, el mundo del trabajo y el de las organizaciones, las propuestas educativas y de capacitación, la oferta y la demanda de servicios e infraestructura, la vida personal y familiar, entre tantos otros.

Por estas razones, en los numerales 1 a 20 se sugiere un abordaje integral de este proceso sin precedentes en la historia, que incluye el objeto de trabajo de esta Comisión, pero que alcanza también ámbitos que lo exceden.

Sistema Integrado Previsional: pluralidad de objetivos, pluralidad de instrumentos

Durante el siglo pasado, en contexto de expansión demográfica, los principales regímenes -hoy reunidos en el Banco de Previsión Social- derivaron en esquemas de financiamiento de reparto puro. Bajo esa modalidad, lo que se recauda de aportes no se ahorra, sino que se destina de forma inmediata al pago de las prestaciones de los beneficiarios (la denominada solidaridad intergeneracional en la Ley 16.713). Adicionalmente, como esos recursos no eran ni son suficientes para financiar las jubilaciones y pensiones corrientes, se vuelcan también recursos de fuente fiscal, vía impuestos afectados y asistencia financiera.

Muchas veces se argumenta la necesidad de reformas por la existencia de déficits financieros. Sin embargo, en sistemas estatales, de vocación universal como el administrado por el Banco de Previsión Social, por ejemplo, no es esperable ni deseable

que desaparezca la participación de recursos fiscales en el financiamiento (impuestos afectados y asistencia financiera). El problema radica en cómo se distribuyen esos recursos fiscales y su cuantía.

El contexto demográfico del presente siglo, caracterizado por la estabilización y reducción de la población, no permite lograr los mismos resultados con los instrumentos típicos del siglo pasado. Actualmente, tal como se señaló en el Diagnóstico (numeral 7), 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

En este informe se recomienda una explícita definición de objetivos e instrumentos (numerales 25 a 29). Los objetivos planteados son los clásicos de los sistemas previsionales: evitar situaciones de pobreza y sustituir ingresos de actividad laboral por ingresos derivados de los esquemas diseñados al efecto. Los instrumentos que se proponen representan diferentes técnicas financieras y de organización. Se recomienda mantener el régimen mixto vigente desde 1996 como eje central del sistema, incorporando instrumentos que contemplen mejor el logro de los objetivos referidos, como el suplemento de ingreso mínimo garantizado y nuevas modalidades de previsión complementaria, de base voluntaria. Como consecuencia del diseño propuesto, los recursos vía impuestos afectados o asistencia financiera se orientan prioritariamente - aunque no exclusivamente- hacia los sectores más vulnerables y hacia los aportantes de menor ingreso relativo.

Igualdad: un régimen de base igual para todos

La historia del sistema previsional uruguayo está marcada por la existencia de una pluralidad de regímenes con pluralidad de planes de financiamiento y beneficios. Una de sus características es la heterogeneidad de derechos y obligaciones.

Tal como se indica en el numeral 23 de este informe, el principio de igualdad implica que ante una misma contingencia social, todas las personas deberían tener la misma protección. Las excepciones deben tener un fundamento sólido y su tratamiento debe guardar una relación de razonable proporcionalidad entre éste y el esquema diferencial en cuestión.

Por esa razón, se propone considerar el escenario de que todos los nuevos trabajadores que ingresen al mercado de trabajo se incorporen en un régimen mixto como el vigente en el Banco de Previsión Social (numeral 68). Se recomienda, por lo tanto, un régimen de base igual para todos los uruguayos, cualquiera sea su sector de actividad (Caja Bancaria, Caja Notarial y Caja de Profesionales, y servicios de retiros militar y policial). Sin perjuicio de ello, es necesario reconocer las particularidades de ciertas ocupaciones. Estas actividades mantendrían condiciones de acceso diferenciales, lo que se entiende justificado por la naturaleza de las actividades.

Por otra parte, no existen fundamentos para que los cambios paramétricos que se proponen se limiten al Banco de Previsión Social. Por el contrario, todas las entidades presentan debilidades de diferente tipo y grado que ameritan un proceso de

convergencia en las principales variables de los respectivos regímenes, lo que surge de los numerales 23 y 31.

Justicia: recibir en función de lo aportado

El esfuerzo de aportación de las personas es el criterio central para determinar el acceso y la cuantía de la jubilación, sin perjuicio de prever los suplementos necesarios para aquellas personas cuya actividad laboral, por su irregularidad o baja remuneración, genere aportes insuficientes para alcanzar niveles mínimos.

En el régimen de base, financiado mediante transferencias intergeneracionales (reparto), la relación entre aportes y beneficios suele no ser directa. Para lograr un mayor vínculo entre ambos, se ha optado por recomendar el establecimiento de una tasa de adquisición de derechos por cada año de aportación y por cada año de diferencia entre la edad de acceso a los beneficios y la edad mínima que corresponda (numeral 55).

La referida tasa de adquisición se aplica sobre los salarios de aportación, a valores actualizados hasta el mes inmediato anterior al comienzo del pago del beneficio (numeral 54).

En los pilares de ahorro individual la cuantía del aporte vertido es determinante para definir los beneficios, por lo que existe una directa relación entre lo aportado y lo que se recibirá.

Solidaridad: garantizar un ingreso mínimo

Sin perjuicio de lo anterior, la jubilación contributiva puede requerir ser suplementada si no alcanza valores mínimos o, si aún alcanzándolos, su cuantía es considerada insuficiente para un adecuado nivel de sustitución de ingresos en la vejez. En muchas situaciones, pese a haberse contribuido lo necesario para configurar derecho jubilatorio, los ingresos personales pueden quedar por debajo de ciertos umbrales, justificándose un ingreso suplementario que permita alcanzar los estándares mencionados.

Para estos casos, se propone que a partir de que se cumplan las condiciones de acceso (numerales 48), exista un suplemento financiado con recursos fiscales (impuestos afectados y asistencia financiera) (numerales 57 a 63). Este suplemento decrece a medida que aumenta la jubilación contributiva obtenida, y opera de forma tal de garantizar un valor mínimo de ingreso, pero reconociendo, al mismo tiempo, las contribuciones realizadas. Así, suplementa la jubilación contributiva obtenida hasta alcanzar un determinado valor máximo (numeral 64).

Se estima que 3 de cada 4 personas recibirían este suplemento, con lo cual, además de la jubilación contributiva resultante del aporte, el beneficio total a recibir se integrará también con este suplemento.

Quienes cuenten con más de 70 años y no hubieren generado jubilación contributiva participarán del procedimiento de ingreso mínimo garantizado sólo con el requisito de

residencia en Uruguay, recibiendo el suplemento que corresponda, siempre teniendo en cuenta las contribuciones que se hubiesen realizado.

Sin perjuicio de ello, como es tradición en el país desde hace más de un siglo, aquellas personas que luego de cierta edad carezcan de recursos para satisfacer sus necesidades vitales, tendrán derecho a la pensión no contributiva por vejez.

El acuerdo entre generaciones bajo presión

Las primeras dos décadas del siglo XXI evidencian la existencia de un conjunto de fuerzas que ponen en cuestión las bases económicas y sociales del acuerdo social que estuvo implícito en nuestra sociedad en el siglo pasado. Esas bases radicaban en un empleo con ciertas particularidades, una determinada distribución de roles entre hombres y mujeres y una dinámica demográfica dada. Todos estos aspectos se encuentran en proceso de intenso cambio, tal como se consignó en el Informe de Diagnóstico aprobado por esta Comisión.

Este siglo está signado por la reducción de la cantidad de niños y jóvenes, estimándose incluso una reducción de la población en un futuro no tan lejano. En el año 2020 hubo un 40% menos de nacimientos que en 1996, cuando entró en vigencia el régimen previsional mixto. En ese contexto demográfico, con el nivel de gasto previsional observado y su tendencia, se estará poniendo una carga financiera pesada sobre los actuales jóvenes y niños, las próximas generaciones de trabajadores.

Sostener un Estado de bienestar del estilo del que ha enorgullecido a nuestra comunidad nacional requiere repensar el acuerdo entre generaciones implícito en el sistema previsional, sin perjuicio de exigir aumentos sostenidos de la productividad de la fuerza laboral y de la economía.

Por estas razones, se propone avanzar en reconocer las realidades de la sociedad actual y de la que se proyecta, como por ejemplo en cuanto al papel de la mujer (numerales 10 y 52), y encontrar un balance adecuado en los intereses de los diferentes grupos de edades. A dicho efecto se plantean los atributos que debe tener este proceso (numeral 24), contemplando la sustentabilidad financiera, suficiencia o adecuación de los beneficios y cobertura.

Eficiencia y transparencia: mejorar la administración del ahorro

En este ámbito, la eficiencia implica que la regulación y la administración se orienten a obtener la mayor rentabilidad posible de los ahorros, al menor costo posible, en condiciones adecuadas de seguridad, conforme el ciclo vital de las personas.

Una regulación y administración adecuadas de este componente del sistema previsional es esencial para sacar el mejor provecho de los aportes, en contexto de bajas tasas de interés globales y teniendo presente el aumento de los lapsos de pago asociados a los procesos demográficos en curso.

Tal como surge de las principales guías internacionales en la materia, la relación costo-efectividad debe ser una guía de la regulación, con el objetivo de fomentar la eficiencia de este componente del sistema. Ello implica examinar y transparentar los costos de

administración y de los procedimientos de garantía previstos. Luego de 25 años de vigencia del componente de capitalización individual en el país, hay lecciones aprendidas y oportunidades de mejora.

En tal sentido, se recomienda habilitar opciones de inversiones de mayor rentabilidad (numeral 102), acentuar la atención sobre el ciclo vital de las personas (numerales 102 y 103), mejorar la regulación de comisiones máximas (numeral 98), y revisar la razonabilidad y los costos para las personas asociados a la garantía de rentabilidad mínima (numerales 100 y 101).

Vidas más largas: oportunidades y desafíos para todos

A lo largo de los últimos cien años, la vida de las personas ha tenido tres etapas claramente divididas: una primera de educación, otra de trabajo, y otra de retiro. Los límites o fronteras entre ellas estaban bastante definidos. Hoy, y más en las próximas décadas, esas fronteras serán mucho más porosas, lábiles. La formación ya no puede limitarse a un período inicial, sino que será continua, deberá estar presente durante toda la vida, incluso en edades maduras.

A nivel individual, es claro que vivir más y en condiciones de buena salud es deseable. Los adultos mayores de hoy no tienen las mismas características y potencialidades que los de ayer, ni que los de mañana. Las personas no solo pueden disfrutar de una mejor calidad de vida hasta edades más avanzadas, sino que son capaces – y desean – contribuir a la sociedad por más tiempo, desde diversos ámbitos.

A nivel macro, el envejecimiento puede generar importantes condiciones para el crecimiento y desarrollo, a través del mantenimiento o incorporación de adultos mayores productivos a la fuerza de trabajo y a través de lo que se conoce como “economía plateada” (el desarrollo de bienes y servicios asociados a las demandas y necesidades de este grupo).

Esta buena noticia conlleva, sin embargo, desafíos. En cuanto al sistema previsional, uno de los más relevantes es definir qué jubilaciones y durante qué período pueden financiarse con las aportaciones vigentes. Hoy, con 30 años de aportes se genera una jubilación que se paga, en promedio, durante 20 o 25 años. Ese lapso crece, a su vez, cada año. No es viable pagar beneficios razonables durante ese tiempo sin poner una carga excesiva sobre la población joven o sin que ello vaya en desmedro de otros objetivos de política, de igual relevancia que los previsionales.

A efectos de obtener lo mejor de vidas más extensas, se recomienda un conjunto de medidas que habiliten que, conforme sus preferencias, las personas puedan compatibilizar trabajo y jubilación, ya sea mediante una redefinición de retiro parcial o mediante la habilitación del cúmulo de trabajo y jubilación (numeral 45).

Sin perjuicio de ello, las circunstancias exigen también proponer cambios normativos en las edades mínimas de acceso (numeral 39), tal como ha ocurrido en todos los países con similar dinámica demográfica y tradición de protección social. A este respecto, los cambios deben tener la mayor gradualidad posible, tal como se indica más adelante.

Transición: gradualidad de implementación

Las transiciones son un componente central de las reformas previsionales. Conforme sus objetivos y la situación de la que se parte, podrán ser más o menos extensas. Cuanto más tempranamente se efectúen los cambios, más progresivos pueden ser. Por el contrario, la dilación suele imponer transiciones más rápidas.

En cuanto a las edades mínimas de acceso, se presentan dos escenarios (numeral 39). Ambos dejan fuera de todo cambio a quienes hubieran nacido en 1966 o antes, dado que ejercieron recientemente la opción prevista por la Ley 19.590 (conocida como "ley de cincuentones") y, por lo tanto, no se considera viable jurídicamente modificar los términos de su opción.

En uno de los escenarios, el proceso se inicia fijando en 61 años la edad jubilatoria para las personas nacidas en 1967, y avanza a razón de un año para los nacidos en años siguientes, hasta culminar en una edad mínima de retiro de 65 años para los nacidos a partir de 1971. En el otro escenario, el proceso se inicia con los nacidos en 1971 y culmina con los nacidos en 1975. En el anexo 5 se presentan los efectos de la implementación del régimen que se recomienda en uno y otro escenario. Sin perjuicio de lo anterior, en línea con las previsiones de buena parte de los países con similar dinámica demográfica, se recomienda establecer un procedimiento automático de cambio en las edades mínimas de retiro, asociado a futuras ganancias en la esperanza de vida, aplicable por primera vez hacia el 2040 e informado con los suficientes años de antelación (numeral 67).

Los cambios en los otros parámetros (numerales 54 y 55), a aplicar a todos los regímenes (numerales 31 y 68), se propone que, como principio general, se hagan sobre la regla de proporcionalidad del tiempo de aportación bajo el esquema vigente y el nuevo (la regla "prorrata tempore"). Esta regla, típica del ámbito de los convenios bilaterales o multilaterales de seguridad social, es la de mayor respeto a los derechos en curso de adquisición, en tanto reconoce proporcionalmente las aportaciones realizadas bajo uno y otro régimen (numeral 77).

Este criterio puede que no sea viable para alguno o algunos de los regímenes, particularmente los que se encuentran a cargo de las personas públicas no estatales (Caja Notarial, Caja Bancaria y Caja de Profesionales) por lo que merecería especiales estudios que fundamenten su aplicación. Asimismo, dilaciones en la implementación de algunos cambios paramétricos fundamentales (ejemplo, edad mínima de jubilación) podrían amenazar la viabilidad de una transición gradual inspirada en el principio de prorrata tempore. Por esa razón, se recomienda una expresa evaluación del impacto de los cambios propuestos (numeral 68), para analizar la necesidad de adoptar medidas más profundas o de más rápido impacto en estas entidades.

Hacia un sistema transparente: rendición de cuentas, regulación y supervisión

Todas las organizaciones del Estado deben estar sujetas a controles externos e independientes. Las instituciones de seguridad social tienen el cometido de administrar

ingentes recursos aportados por los afiliados y toda la sociedad, destinados a satisfacer un derecho humano fundamental.

La rendición de cuentas de las organizaciones públicas es una regla general de buen gobierno y resulta imprescindible en este ámbito. Su información debe ser oportuna, fiable, pertinente, precisa y objetivamente comprobable. Tanto los proveedores privados de servicios de seguridad social, como las administradoras de fondos previsionales y las aseguradoras están fuertemente regulados y supervisados por el Banco Central del Uruguay.

Sin embargo, 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 recomienda que las instituciones de seguridad social estén supervisadas por un organismo de supervisión externo. Entre otros aspectos, deberá garantizar la realización periódica de estudios actuariales, que serán luego evaluados por la autoridad competente.

Hasta ahora, estas reglas básicas de buen gobierno no se han cumplido, tal como surge del Diagnóstico del Sistema Previsional uruguayo (numerales 25 y 26 y anexo VIII). En el numeral 120 de este informe se recomienda la incorporación de una unidad reguladora del sistema en su conjunto, en línea con las consultas legales realizadas por la Comisión²³.

² <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-09/Informe%20juri%CC%81dico%20sobre%20regulacio%CC%81n%20y%20supervisio%CC%81n%20del%20sistema%20previsional%20Udelar%2C%20Prof%20Va%CC%81zquez.pdf>

³ <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-09/Informe%20juri%CC%81dico%20sobre%20regulacio%CC%81n%20y%20supervisio%CC%81n%20del%20sistema%20previsional%20Risso%2C%20Gamarra%2C%20Garat.pdf>

UNA VISIÓN INTEGRAL DEL ENVEJECIMIENTO

El sistema previsional en su contexto

1. Existe una estrecha relación entre las buenas políticas de protección social y el desarrollo socioeconómico de los países. Esta relación es bidireccional. Por un lado, no puede haber programas de protección social fuertes y de gran alcance en contextos de fragilidad económica persistente. Por otro, políticas de protección social sólidas y bien diseñadas apuntalan el desarrollo económico, al disminuir los niveles de pobreza y desigualdad, incentivar el consumo, promover la inversión en capital humano y aumentar la productividad, entre otros.
2. En el entorno sociodemográfico actual es necesario diseñar políticas que apunten a incrementar de manera sostenida en el largo plazo la oferta de trabajo y los niveles de productividad laboral y de la economía en general.
3. En el Diagnóstico se señalan debilidades en ambos aspectos. En el primero, debido a la dinámica demográfica y a los niveles de actividad laboral, que presentan importantes espacios de mejora. En el segundo, debido a la conocida problemática del sistema educativo. No hacer nada y confiar en que tendremos un futuro de venturoso crecimiento económico no es una opción. Las políticas que se diseñen deben estar apuntaladas por instituciones fuertes y sólidas, que acompañen el necesario crecimiento económico. Lograr estos objetivos, y los mejores niveles de vida asociados, depende de muchos factores. Uno de ellos es la gente. Su salud, sus habilidades, y cultura laboral, son centrales.
4. El objeto de análisis de esta Comisión, por mandato legal, es realizar un diagnóstico y recomendaciones sobre el sistema previsional. Cualquier tarea de esta naturaleza requiere delimitar el objeto de estudio, especialmente si dicho objeto presenta tantos vasos comunicantes con diversos fenómenos sociales y políticas públicas. Resulta evidente que no es posible analizar el sistema previsional sin contemplar la interacción que tiene con otros aspectos del sistema de protección social. Los temas previsionales no son compartimentos estancos y es fundamental analizar su diseño en un marco más amplio. En el proceso de trabajo y discusión que llevó adelante la Comisión se contemplaron estas interacciones.
5. Del análisis realizado por la Comisión, se ha concluido que la velocidad y la profundidad de los cambios que se vienen observando requieren adaptación y respuesta en buena parte de los componentes del sistema. El proceso de envejecimiento requiere acciones proactivas que permitan prepararse para la profundidad previsible de los cambios, tal como se comenta más adelante. En lo que respecta al mundo del trabajo, los procesos de transformación analizados plantean requisitos en materia de capacitación y habilidades, así como en cuanto a adaptación normativa. Los diseños regulatorios y tributarios debieran evitar ser un factor adicional que contribuya a acelerar el proceso de destrucción de puestos de trabajo poco calificado.

Envejecimiento demográfico: desafío y oportunidad

6. El aspecto clave del entorno en que se desenvuelve la previsión social, y que condiciona su evolución, es la dinámica demográfica. El envejecimiento poblacional es el principal signo de esa dinámica. Es un proceso en curso, cuyas etapas futuras seguramente deparen todavía sorpresas. Los países que envejecen a la velocidad que lo viene haciendo Uruguay están experimentando una realidad inédita en la historia.
7. En menos de cincuenta años, las personas de 65 años y más representarán un tercio de la población uruguaya. Los avances en el área de la salud hacen que la longevidad pueda ser extendida hasta límites que aún no conocemos. Esta es una realidad que ya no puede – ni debe – ser ignorada. Más allá de los muchos desafíos que implica, el envejecimiento debería ser visto como un logro y una oportunidad. Un logro porque es producto de los avances sociales, económicos, tecnológicos, y sanitarios, que lo hicieron posible. Una oportunidad porque la llamada “sociedad del envejecimiento” abre múltiples posibilidades de desarrollo y crecimiento, tanto a nivel individual (micro) como a nivel macro.
8. El paradigma tradicional asocia el envejecimiento poblacional con caídas de productividad y desaceleración económica. Este paradigma se basa en el mantenimiento del “status quo”, y supone que los comportamientos, la salud, y la productividad de las personas mayores no cambian a medida que la población en su conjunto envejece.
Si, por el contrario, el envejecimiento es acompañado de cambios en las instituciones y políticas que incentiven la participación laboral de los adultos mayores y aumenten sus niveles de productividad, las mejoras de capital humano que se lograrían serían más que suficientes para contrarrestar los posibles efectos negativos. No parece haber mejor momento para propiciar este cambio de paradigma que el comienzo de la “Década de Envejecimiento Saludable (2020-2030)”, declarada por Naciones Unidas. Si se actúa a tiempo, e inteligentemente, Uruguay puede transformarse en un ejemplo para la región y el mundo. Pero hay que generar las condiciones para que esto suceda.
9. La atención sobre el sistema de previsión social -y su proceso de reforma- es, sin duda, uno de los principales emergentes del envejecimiento poblacional. A ello están dedicadas estas recomendaciones. Sin embargo, hay que tener presente que la adaptación a la sociedad del envejecimiento impacta en todos los órdenes de la vida: personales, familiares, sociales, arquitectónicos, urbanísticos, laborales, sanitarios y económicos. Correr algunos años las edades jubilatorias mínimas, cosa que hay que hacer, no basta para abordar un fenómeno de impactos tan invasivos como el que está en curso, y en proceso de acelerarse. Se requiere de una respuesta integral, que abarque aspectos que exceden el objeto de esta Comisión.
En función de lo anterior, **SE SUGIERE que el envejecimiento demográfico sea abordado en forma integral, mediante políticas específicas, bajo una visión coordinada.**
10. El significativo cambio de la ecuación demográfica, con un incremento relativo de la población de mayor edad en relación a los jóvenes, requiere de un máximo aprovechamiento de las fuerzas productivas existentes. Esto implica, por un

lado, la toma de acciones en relación a los temas vinculados a la formación profesional que fuera mencionado oportunamente. Por otro lado, implica también la promoción y generalización a nivel de la sociedad de nuevos acuerdos en materia de género⁴. Estos nuevos acuerdos debieran permitir una mayor autonomía de las mujeres, generando al mismo tiempo las condiciones para un aumento de la participación laboral femenina y un mejor aprovechamiento de las capacidades de este colectivo, que tiende a caracterizarse por mayores niveles de formación que los hombres.

11. Un adecuado aprovechamiento de las capacidades productivas implicará, sin dudas, que las vidas laborales deban ser más extensas, aunque no necesariamente de igual intensidad, por lo que es previsible -y en general deseable- que haya períodos en que coexistan actividad laboral remunerada y percepción de beneficios previsionales. Está ampliamente demostrado que el envejecimiento activo es una clave para un buen envejecer. Está claro que esto no se logra solo con actividad económicamente productiva, pero en las condiciones adecuadas, ésta es también muy relevante en el sentido de otorgar un propósito esencial en el buen envejecer.

12. Uno de los principales emergentes asociados al declive de la población en edad de trabajar en los países que han enfrentado este fenómeno en forma temprana ha sido el aumento sostenido de los flujos de inmigración. Estos flujos son a la vez una oportunidad y un desafío para los países que envejecen. Si bien la evidencia reciente no ha marcado un cambio significativo en las tendencias migratorias de nuestro país, nada asegura que este comportamiento vaya a repetirse en el futuro, especialmente si nuestro país evidencia una caída significativa de la población en edad de trabajar, como la que se espera. Uruguay debe prepararse para aprovechar las oportunidades que pudiese brindar la llegada de migrantes.

Existe aún un manto de incertidumbre en relación a las características de ese fenómeno. ¿Se materializará un proceso inmigratorio? ¿De qué magnitud? ¿De qué orígenes? ¿Qué nivel de formación y pautas culturales tendrán los inmigrantes? Uruguay ha sido desde su nacimiento un país abierto a la inmigración. Continuar siéndolo requiere de acciones positivas, para aprovechar la oportunidad que el fenómeno puede generar. Esto implica un adecuado sistema de recepción, que permita una adecuada inserción de quienes llegan al país. Numerosas experiencias de países que han registrado importantes flujos inmigratorios en los últimos años pueden ofrecer aprendizajes relevantes para estar adecuadamente preparados.

13. Las razones para la reforma previsional se vinculan y refuerzan entre sí. Sin embargo, ésta no es más que una de las consecuencias de la dinámica demográfica en curso. También lo es el mundo del trabajo y la regulación del empleo de los mayores, el sistema sanitario y de cuidados, entre otros. En función de ello, y si bien son aspectos no comprendidos en el mandato legal de la Comisión, **SE SUGIERE que se profundice el estudio en torno a las medidas necesarias para estimular la participación laboral de las personas mayores y se**

⁴ Ver presentación ante la CESS de Fernando Filgueira el 23 de abril de 2021. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=-7YXiB8_bTk&t=193s

revisen los aspectos que dificultan el mantenimiento de su actividad laboral.

Entre otros aspectos, esto implica garantizar el acceso a la formación continua, condiciones de seguridad, e higiene ocupacional a lo largo del ciclo de vida, y también acorde a las características y necesidades de una fuerza laboral de mayor edad. Probablemente también requiera cambios legales, o vía negociación colectiva, de la regulación de derechos y obligaciones de las partes. Las organizaciones deberán adecuarse a una realidad que ya están viviendo sociedades que vienen transitando este proceso desde antes que nosotros. Probablemente la incorporación de tecnología facilite estos procesos, si es adecuadamente acompañada con formación profesional permanente. El desafío existe tanto para las empresas como para los trabajadores.

14. El envejecimiento viene acompañado del temor al deterioro físico y cognitivo. Sin embargo, el buen envejecer puede construirse y depende en gran medida de nosotros mismos. Una parte minoritaria está determinada por factores genéticos, pero otra parte, aproximadamente el 75%, depende de nuestros hábitos y estilos de vida⁵. Cada vez más, los años ganados pueden ser años ganados con mejor salud. Las enfermedades crónicas no transmisibles son la principal causa de muerte en Uruguay. Tomar conciencia de ello, adoptando hábitos de vida saludables, permite prevenirlas o bien retrasar su aparición hacia el período final de la vida, comprimiendo sus efectos al menor número de años posible.

SE SUGIERE en consecuencia, que se avance al mayor ritmo posible en la prevención de las enfermedades crónicas no transmisibles. Estas políticas, no solo permitirán un aumento general de los años de vida saludable, sino que, además, son la clave para el proceso de disminución de la desigualdad en la esperanza de vida asociadas a factores socioeconómicos. Son también fundamentales para disminuir el gasto asociado a salud, tanto del sector público como del sector privado.

Dependencia de cuidados

15. Incluso si las acciones preventivas indicadas fueran suficientemente exitosas, la evidencia nacional e internacional enseña que suele existir un período de la vida en que la persona mayor es dependiente de cuidados de diferente intensidad. Tradicionalmente, en contextos de familias extendidas, esos cuidados eran provistos por miembros de las familias, especialmente mujeres. Actualmente es creciente el suministro de cuidados de diferente intensidad suministrados por personas o entidades contratadas al efecto. De alguna manera, es un proceso

⁵ “¿Quién manda en este asunto de la longevidad? ¿Manda la genética o manda el estilo de vida? (...) En definitiva, hay un diálogo entre la genética y el estilo de vida (...) pero grosso modo diría que la genética pesa un 25% y el estilo de vida pesa un 75%. Entonces, si tomamos en cuenta esa proporción, que es variable, que la podemos discutir, pero que en grandes líneas muestra que el estilo de vida realmente pesa mucho en las trayectorias de envejecimiento, como sociedad, como país, tenemos una enorme posibilidad de influir a punto de partida de los cambios del estilo de vida en tener ese envejecimiento saludable y libre de patología crónica degenerativa, y acercando la expectativa de vida a la expectativa de salud”. Intervención del Prof. Dr. Rafael Radi en la Conferencia Envejecimiento, biología y bienestar en el ciclo vital convocada por la CESS el 11 de diciembre de 2020.

Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=CEV2GJTJ4Q>

muy similar al que se dio con la seguridad económica en la vejez. Hasta la instauración y desarrollo de los esquemas jubilatorios, era la familia, caracterizada por muchos hijos, la que daba seguridad económica en la vejez. Un fenómeno de similar traslación de responsabilidad se está dando con los cuidados de los mayores.

En nuestro país, además de por los miembros de la familia, algunas personas con dependencia de cuidados son atendidas en ciertos contextos por quienes trabajan en el servicio doméstico. En muchos casos, en particular en etapas de necesidades de dependencia severa, los cuidados de larga duración son atendidos por algunas pocas instituciones públicas o con financiamiento público o por una amplia red de establecimientos privados.

Si bien el tema no está en el mandato legal de esta Comisión, la forma en que se resuelva la necesidad de cuidados de los mayores tiene directa relación con su bienestar. Por eso, **SE SUGIERE que se analicen alternativas que permitan a las personas mayores con dependencia funcional y sus familias contar con suficiente apoyo para afrontar esta etapa de la vida.**

16. El nivel de cobertura del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en lo que respecta a la población adulta mayor dependiente es bajo, algo inferior al 6% (datos de 2019). Entre las posibles estrategias para incrementar la cobertura **SE SUGIERE analizar aquellas que apoyen a los mayores con grados leves o moderados de dependencia a permanecer en el propio hogar el mayor tiempo posible y que se desee**⁶. La evidencia muestra que esta modalidad tiene beneficios, tanto para el bienestar emocional de los adultos mayores y sus familias, así como para el sistema en su conjunto, al tratarse de una estrategia costo-efectiva. Una de las situaciones de mayor relevancia e incidencia entre la población mayor es la soledad. El establecimiento de una red de centros diurnos puede facilitar una mejor calidad de vida personal e interacción social de los mayores, incluso en espacios intergeneracionales.
17. La necesidad de cuidados es muy relevante también en la otra punta de la vida, los cuidados de los más pequeños. Esta actividad, que históricamente ha estado a cargo de las madres, suele presentar dificultades al momento de compatibilizar la actividad laboral o de estudios. Esto quedó más que demostrado durante la emergencia sanitaria. Los niveles de cobertura de las necesidades de cuidado infantil son significativamente mayores que en el caso de los adultos mayores dependientes, producto de acciones estatales de larga data, iniciadas con el primer gobierno democrático al instaurar el Plan CAIF. Esta política pública, con más de tres décadas de existencia, cubre a la primera infancia hasta los 3 años, priorizando el acceso de aquellos que provienen de familias en situación de pobreza o vulnerabilidad social. La larga trayectoria de este programa, focalizado en entornos vulnerables, es el gran instrumento para la temprana atención de los factores de riesgo derivados de la condición de pobreza y que impactan en el desarrollo psíquico, emocional y cognitivo infantil. El Sistema de Cuidados reforzó esta política, además de crear otros programas destinados a los cuidados de la primera infancia.

⁶ <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Servicios-de-apoyo-personal-para-personas-con-dependencia-funcional-Antecedentes-caracteristicas-y-resultados.pdf>

Sin perjuicio de los avances constatados, es necesario recorrer un largo camino para superar determinadas realidades asociadas al histórico reparto de las tareas entre los géneros. La cobertura de la necesidad de cuidados es fundamental para facilitar el desarrollo personal y laboral de las madres y evitar perpetuar las desigualdades que las mujeres enfrentan a la hora de insertarse en el mercado laboral. A 2019 el nivel de cobertura a este respecto alcanzaba al 43% de la demanda potencial.⁷

SE SUGIERE el fomento de las acciones de atención y cuidado de la primera infancia, por razones de equidad social y también por razones vinculadas al mercado de trabajo.

18. Por otra parte, desde el punto de vista del financiamiento, **SE SUGIERE analizar las alternativas de seguro social implementadas en diversos países más envejecidos que el nuestro, como mecanismo para posibilitar el aumento de la cobertura en materia de cuidados**. Una vez más y a riesgo de ser reiterativos, lograr una economía pujante, con alta productividad, es imprescindible para satisfacer estas y otras demandas sociales.
19. El fortalecimiento del sector de los cuidados tiene impactos a nivel de la economía en su conjunto, en al menos otros dos aspectos. El primero es como dinamizador del mercado laboral. Uno de los sectores de actividad que demandará un número creciente de trabajadores adecuadamente capacitados es el de los cuidados. Estas opciones laborales se caracterizan por ser fundamentalmente femeninas y muchas veces asociadas a una etapa madura de la vida, por lo que mejorar sus condiciones tiene un gran impacto en el cierre de la brecha de género en el mercado laboral. El segundo impacto tiene que ver con la generación de ahorros en el sistema de salud.

En función de lo anterior, **SE SUGIERE que se profundicen acciones como la formación de cuidadores**, con la finalidad de profesionalizar una actividad particularmente relevante para los mayores y sus familias.

20. La llamada “economía de plata” incluye a las actividades económicas que se generan por los ciudadanos mayores como consumidores o usuarios. El envejecimiento progresivo de la población es un desafío y es también una oportunidad, porque supone la demanda de nuevos productos y servicios por parte de las personas mayores, con lo que se abren mercados que contribuyen a dinamizar la economía de los países. Hay en la economía de plata un enorme potencial económico.

Las necesidades sobrevenidas con la edad requieren soluciones específicas y las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías generarán nuevos productos, a partir del desarrollo de tecnología inteligente (ecosistema tecnológico escalable para resolver problemas de dependencia de los mayores). El incremento de la población de mayores implica la construcción y adaptación de alojamientos o centros que prioricen la autonomía de los adultos mayores (co-vivienda, viviendas tuteladas) y nuevos servicios sociales y de salud para resolver problemas de dependencia del adulto mayor.

SE SUGIERE considerar el diseño de políticas que apunten a desarrollar este segmento de la economía.

⁷ Informe de Diagnóstico, Anexo X, pág. 236.

PRINCIPIOS

21. Los principios generales cumplen distintas funciones en un sistema, entre ellas, la de exponer sistemáticamente los fundamentos a partir de los cuales se opta por plantear ciertas recomendaciones. Brindan también coherencia y auxilian a la tarea interpretativa e integrativa en caso de dudas. No siempre están reconocidos expresamente, porque lo propio de ellos es valer aún sin texto. Sin embargo, cuando, como en este caso, se trata de opciones de política, se entiende conveniente explicitar las bases de las que se parte.
22. El sistema de jubilaciones y pensiones es el componente de mayor dimensión de la protección social en Uruguay. Su demanda de recursos ha sido siempre elevada, ha crecido significativamente en los últimos años y, si no se actúa, se espera que mantenga esa trayectoria al alza (numeral 15 del Diagnóstico). Ni los recursos públicos son infinitos, ni lo es la capacidad tributaria. Pese a la gran significación de los recursos destinados a la previsión social, la percepción de la población es que el sistema es injusto.
23. El replanteo del sistema previsional parte de una determinada realidad, el diagnóstico ya efectuado, más un conjunto de principios orientadores que recogen total o parcialmente las visiones sobre la trayectoria deseada para el sistema, los que se resumen a continuación:

I) Principio de igualdad y reglas de convergencia: conforme al principio de igualdad, todos los individuos en iguales condiciones, deben recibir el mismo tratamiento y protección en el goce de los derechos. Las reglas de convergencia permitirán lograr que, ante una misma contingencia o riesgo social, se alcance igual intensidad de la acción protectora. Las condiciones de acceso a las coberturas previsionales (generalmente edad y tiempo mínimo de servicios), así como los parámetros de cálculo de los beneficios, deberían orientarse por este principio.

Las diferenciaciones en el tratamiento -conforme la más recibida doctrina constitucionalista- son de excepción. Existe una diferenciación compatible con este principio cuando se sortea el triple test de: razonabilidad de la causa de la distinción, finalidad legítima, y racionalidad o adecuada relación de proporcionalidad entre el fin perseguido y los medios utilizados. El mismo permite validar, por ejemplo, tratamientos diferentes basados en la existencia o no de aportación o la cuantía de la misma; también en base a características objetivas de determinadas actividades y su tratamiento previsional. La entidad de la diferenciación deberá sortear el examen de proporcionalidad.

II) Principio de equidad: El diseño se orienta a partir de criterios de ecuanimidad y justicia⁸, en el sentido de dar a cada uno lo que se merece en función de sus aportes o condiciones, y se manifiesta en tres sub principios: justicia conmutativa, distributiva e intergeneracional.

III) Principio de justicia conmutativa: expresa el principio de equidad en tanto orienta a que, en los diseños que se propongan, los beneficios guarden relación de proporcionalidad con el esfuerzo contributivo; se recibe en relación

⁸ Couture, Eduardo J. Aceptación del vocablo “equidad” en Vocabulario Jurídico, La Ley Uruguay, 5a Ed ampliada, 2016, p. 310

a lo que se aportó. La justicia conmutativa inspira el diseño de los pilares 1, 2 y 3, y debe ir acompañado fundamentalmente del principio de justicia distributiva que se referirá en el punto IV.

IV) Principio de justicia distributiva: expresa el principio de equidad, pero atendiendo a que el sistema deberá colectivamente asegurar que todas las personas accedan a ciertos mínimos vitales. Este principio inspira el diseño del ingreso mínimo garantizado y de las pensiones no contributivas que subsisten con carácter residual (ver numerales 28, 29 y 57 a 66).

V) Principio de justicia entre generaciones: sostiene que la distribución de beneficios y cargas entre las generaciones debe evitar desbalances previsibles entre ellas. La justicia intergeneracional es particularmente compleja desde que involucra aspectos tan diversos como la educación, el cuidado del medioambiente y la deuda pública. No sólo tiene la carga emocional de vincular contemporáneos, como abuelos y nietos, por ejemplo, sino que incluye también a quienes todavía no han nacido. Ello es especialmente relevante en la consideración de los regímenes previsionales, cuyos impactos perduran durante décadas.

VI) Principio de corresponsabilidad: expresa que el Estado, la sociedad y los individuos tienen responsabilidad compartida en el logro de la seguridad económica de los mayores. Este es un principio magistralmente expresado por William Beveridge, el creador del moderno concepto de seguridad social, para quien ésta debe lograrse mediante la cooperación entre el Estado y el individuo. Al primero le corresponde ofrecer la estructura institucional, pero no debe sofocar el incentivo, la oportunidad, la responsabilidad personal; debe dejar lugar y estímulo a la acción voluntaria de cada individuo⁹. En otras palabras, el Estado debe asegurar niveles de protección adecuados contra la pobreza en la vejez, establecer esquemas obligatorios que permitan lograr objetivos razonables de reemplazo de ingresos y crear procedimientos simples que permitan a las personas, voluntariamente, alcanzar mayores niveles de ingresos.

VII) Principio de respeto de derechos adquiridos y reconocimiento de los derechos en curso de adquisición: Si bien los derechos pueden derivar de normas meramente declarativas (art. 72 de la Constitución de la República), las normas previsionales generan o constituyen los derechos desde que se verifican ciertos supuestos previstos en ellas. Por ende, en estricto sensu, no existirían derechos hasta que no se verifican causales previstas en las normas para su nacimiento. Al mismo tiempo, nadie tendría, en una visión exclusivamente formal, derecho a que no se extingan o modifiquen las normas que consagran esos derechos. Sin embargo, dado que esos presupuestos se van generando durante un período extenso o que se han reconocido de manera estable, es lo propio del principio de seguridad jurídica operar prudentemente sobre los cambios en las condiciones de generación o mantenimiento de los derechos creados por la Ley. Por tal motivo, se habla de derechos adquiridos para referir a situaciones protegidas por una norma superior a aquella que los creó, de modo que no pueden ser afectados en diversa medida por una nueva norma de igual jerarquía a la que los creó. Estas ideas han sido tradicionalmente consideradas

⁹ Report by Sir William Beveridge. Social Insurance and Allied Services. The Macmillan Company, New York, 1942, pág. 6.

en los procesos de reforma en Uruguay y también inspiran las presentes propuestas.

24. Las características o **atributos de la reforma**, cuyas bases se recomiendan, se orientan a corregir los problemas y desafíos identificados en el Diagnóstico. Desde el punto de vista de la *sustentabilidad*, la propuesta presenta el atributo querido de modificar la tendencia del nivel del gasto y mantenerla en el largo plazo en niveles razonables. Este aspecto es central desde el punto de vista de la justicia entre generaciones, evitando una carga desproporcionadamente alta sobre los trabajadores en actividad en las próximas décadas. Desde el punto de vista de la *equidad intrageneracional*, la aplicación del principio de igualdad y reglas de convergencia definidos más arriba permitirán mejorar sustancialmente la justicia del sistema en su conjunto, además de los principios de justicia conmutativa y distributiva. En cuanto a su *alcance*, es una reforma comprensiva de todos los regímenes y se orienta hacia un esquema de base igual para toda la población, con un componente sustentado en transferencias intergeneracionales, otro en ahorro obligatorio y otro de carácter complementario. Sin perjuicio de ello, se reconoce la existencia de situaciones de excepción que fundamentan tratamientos también de excepción. Desde el punto de vista de la *adecuación* o suficiencia, la propuesta mantiene niveles de beneficio alineados con los ofrecidos por los países de mayor desarrollo relativo y orienta adecuadamente los subsidios, en forma decreciente a medida que se sube en la cuantía de los ingresos. Desde el punto de vista de la *cobertura*, las recomendaciones que se formulan permitirán mantener los altos niveles tradicionales de nuestro sistema de protección social, en cuanto a la población en edad de trabajar y a la población de mayor edad. A estos efectos, se estima adecuado mejorar el diseño de la red de protección, integrando un sistema con diversos instrumentos para satisfacer diferentes objetivos.

ARQUITECTURA DEL SISTEMA

25. El régimen general vigente está constituido por un régimen mixto, con 25 años de vigencia. Uno de sus componentes es de reparto, llamado de solidaridad intergeneracional, que se financia mediante transferencias entre generaciones y recursos provenientes de impuestos afectados y asistencia financiera del gobierno. Los aportes de las generaciones en actividad se destinan a financiar las prestaciones de los beneficiarios. No existe fondo de reserva, ni de contingencia. El otro componente es el de ahorro individual, en el que los derechos se determinan en base al ahorro de las personas, la rentabilidad obtenida por administradores profesionales de fondos y una renta vitalicia al momento del retiro.
- Existen también tres regímenes especiales a cargo de personas públicas no estatales que cubren a notarios, personal bancario, profesionales universitarios, y dos regímenes estatales, uno para personal militar y otro para personal policial. Ninguno de estos regímenes incluye un componente de ahorro individual¹⁰.
26. En 1995 Uruguay se apartó expresamente del paradigma que se alentaba en esos años, conforme al cual los sistemas previsionales debían ser de capitalización individual, en forma exclusiva o predominante. Fue una decisión acertada. Los países más exitosos en dar seguridad económica a sus mayores combinan esquemas de financiamiento fiscal, con esquemas de reparto y con otros de capitalización completa, colectiva o individual; estos últimos de larguísima data y dimensión. Ese es el caso de, por ejemplo, Canadá, Dinamarca, Países Bajos y otros del continente europeo.
27. A nivel internacional se discuten diversos caminos para solucionar los problemas que presentan los esquemas clásicos de seguro social, financiados mediante el régimen técnico financiero de reparto. Sin perjuicio de ello, se destacan dos tendencias: por un lado, alinear cada vez más los beneficios jubilatorios con el aporte realizado, y por otro, asegurar un piso mínimo de cobertura, financiado con impuestos generales, y luego beneficios dependientes del esfuerzo individual.
- En algunos casos, como el sueco, ambas tendencias tienen fuerte responsabilidad del Estado y también de los actores sociales, lo que es una característica distintiva de los esquemas de pensiones nórdicos. En otros casos, como el neozelandés, el Estado financia una renta básica universal y luego un esquema fundamentalmente individual, plenamente capitalizado. Como todas las experiencias, su posibilidad de éxito depende mucho de la historia de cada sistema, la cultura previsional predominante y las posibilidades socio-económicas. No se observa por el momento una línea de reformas uniforme respecto al modelo a utilizar pese a que, tal como se señaló en el Diagnóstico (numeral 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.

¹⁰ El peso relativo del régimen general y de los regímenes especiales puede verse en la página 153 del Diagnóstico.

28. La experiencia uruguaya de funcionamiento del régimen mixto, la cultura o tradición previsional nacional y la profundización de las tendencias demográficas observadas a finales del siglo pasado, evidencian la conveniencia de que la columna central del sistema continúe asentándose sobre la base de dos esquemas debidamente integrados. Uno de ellos que operaría bajo reglas propias de seguro social clásico, de beneficio definido y financiamiento mediante transferencias intergeneracionales, más transferencias fiscales en cuanto fueran necesarias. El otro esquema, complementario del anterior, de aportación definida, plenamente capitalizado, se basa en el ahorro individual obligatorio. Luego de 25 años de vigencia de un régimen mixto de esas características en el ámbito del BPS, es posible mejorar su diseño y alcanzar un mejor y más eficiente cumplimiento de sus objetivos.

Como consecuencia de lo indicado, **SE RECOMIENDA que el nuevo régimen general previsional previsional tenga la siguiente estructura:**

I) Un pilar basado en transferencias intergeneracionales (reparto). Las generaciones en actividad financian a las generaciones beneficiarias. Este componente se corresponde con el actual régimen de solidaridad intergeneracional administrado por el BPS, pero deberá ser ajustado.

El objetivo de este instrumento es garantizar un piso de ingreso sustitutivo de las remuneraciones recibidas durante la trayectoria laboral, el que será complementado con el procedimiento de ingreso mínimo garantizado y con el segundo y tercer pilar. En los numerales 30 y siguientes se presentan las opciones de diseño que se consideran más adecuadas.

II) Un segundo pilar basado en ahorro individual obligatorio. Los beneficios a recibir dependen del esfuerzo contributivo de cada persona. Es una transferencia intertemporal de ingresos personales, acrecidos por el resultado de las inversiones a cargo de gestores profesionales de fondos, bajo regulación legal y supervisión del Estado. Las propuestas de modificación, sus objetivos y resultados esperados, se desarrollan en los párrafos 94 y siguientes.

El objetivo de este pilar es que una parte de la seguridad económica de los mayores, cuando se jubilen, tenga pleno respaldo en lo ahorrado por ellos mismos, de manera que el financiamiento de esta parte de su ingreso no recaiga sobre las generaciones en actividad.

III) Un tercer pilar, de esquemas complementarios, plenamente financiados, con reglas de incorporación simples y funcionales a la participación del mayor número de personas posible. Sus opciones de beneficios y de desacumulación deben ser adecuadas a su carácter complementario. Las principales características y componentes de este pilar se desarrollan en los numerales 110 y siguientes.

El objetivo es mejorar los niveles de adecuación de los beneficios previsionales mediante diferentes modalidades de ahorro o seguro, incluso habilitando el acceso anticipado en los casos previstos (ver párrafos 39, 46 y 122). Entre los destinos posibles, por ejemplo, podría incluirse la posibilidad de iniciar el cobro de beneficios algo antes de las edades mínimas de acceso que se prevén, acudiendo a fondos de ahorro voluntario para financiar rentas temporales o esquemas de seguro con similar objetivo, tal como sucede en otras legislaciones.

IV) Crear un procedimiento de ingreso mínimo garantizado, que complemente los beneficios generados por los otros pilares. Este componente - que se ha dado a conocer con la denominación de “pilar cero”- se financiará mediante recursos fiscales.

Sus objetivos son básicamente dos. Un *primer objetivo* se orienta a evitar situaciones de pobreza entre las personas de mayor edad. El sistema previsional vigente ha sido exitoso en este punto (ver numeral 12 del Diagnóstico) y es un logro a mantener. El diseño propuesto mejora la eficiencia del actual régimen de jubilaciones mínimas. Un *segundo objetivo* de este componente es orientar prioritariamente los recursos fiscales (impuestos afectados y asistencia financiera, en su caso) de manera tal que beneficien en mayor medida a las personas de menor ingreso, pese a que el diseño propuesto implica que la gran mayoría de las personas mayores quedarán comprendidas en este procedimiento. El diseño de este componente se desarrolla en detalle en los numerales 57 a 66.

V) Mantener un componente de pensiones no contributivas por edad sujeto a examen de ingresos (pensiones a la vejez) e invalidez, conforme artículo 67 de la Constitución de la República, orientado a contemplar casos que pudieren quedar fuera de los anteriores, como soporte de última instancia de la red de protección.

29. El procedimiento de ingreso mínimo garantizado y las pensiones no contributivas conforman un piso de protección social acorde a la Recomendación sobre los pisos de protección social, N° 202 de 2012 de OIT, cuyo numeral 5, literal b) recomienda que se prevea una “seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional”. La legislación nacional ya tenía provisiones adecuadas a tal fin que, con el diseño propuesto, mejoran en cuanto al ámbito de aplicación y la eficiencia en la distribución de los fondos de origen fiscal asignados a la seguridad económica de los mayores.

PARÁMETROS

30. En los regímenes jubilatorios de reparto los egresos deben ser igualados por los ingresos, ya sea que estos provengan de la recaudación de aportes o que el financiamiento termine surgiendo de transferencias de recursos fiscales o similares. La mera existencia de financiamiento fiscal no es de por sí un problema en los regímenes estatales. Sin embargo, se hace necesario ajustar los parámetros cuando el nivel de recursos presupuestales requerido muestra una trayectoria persistentemente creciente y compromete la capacidad de financiamiento razonable o afecta el logro de otros cometidos públicos. Las opciones no son muchas, más aportes o impuestos (más ingresos), menos beneficios o beneficios por menos tiempo (menos egresos). Una vida laboral más extensa (dilación del retiro) como opción de reforma tiene algo de ambas. Cuál es la mejor opción depende de varias preguntas para las que no hay una respuesta única. Muchas veces depende de valoraciones personales, otras veces es mera aritmética.

Ámbito de aplicación

31. Las recomendaciones que se formulan a continuación tienen vocación de aplicación a todos los regímenes, en función de la definición de principios formulada (numeral 23), sin perjuicio de las excepciones que se indicarán expresamente.

Parámetros de financiamiento

32. Conforme se indicó en el Diagnóstico, numeral 21, las tasas de aportación sobre el trabajo tienen ya un nivel elevado en la comparación nacional y regional. Un aumento de este parámetro, en el desafiante contexto que enfrentan los trabajadores menos calificados, implica un elevado riesgo de acelerar el desplazamiento de este colectivo del mercado de trabajo y de propiciar un incremento de la informalidad, con los consecuentes impactos sociales negativos. En tal sentido, la Comisión considera que el actual nivel de las tasas de aportación no deja espacio para que éstas sean utilizadas como medio para mitigar el desequilibrio financiero observado y previsto.

En consecuencia, la Comisión **RECOMIENDA no incrementar las tasas de aportación sobre salarios.**

En aquellos regímenes que tienen alícuotas de aportación menores (notarios y profesionales universitarios), la necesidad o conveniencia de revisar las tasas vigentes está directamente asociada a la situación de los respectivos regímenes y las recomendaciones que se formulan (ver numerales 72 y 74)

33. En el Diagnóstico (numeral 22.3) se resumió la situación asociada a la especial tributación rural y la heterogeneidad en relación al régimen general aplicable a la actividad privada. El aporte patronal rural por los dependientes, con su actual configuración, fue equivalente en 2018 y 2019 a una alícuota del 2,01% y 1,92%,

respectivamente de la masa salarial de los trabajadores dependientes del sector, aproximadamente la cuarta parte que el sector de industria y comercio¹¹.

Se trata de un sector con gran heterogeneidad de unidades productivas, en las que el régimen vigente, y todo cambio que se lleve a cabo, tiene impactos diversos e incluso opuestos. El régimen vigente tiene como principal variable para la determinación del aporte la extensión de los predios asociada a un índice de productividad (CONEAT) de sesgo ganadero (bovino y ovino), que no es representativo para otros múltiples destinos.

Actualmente, de acuerdo a la forma de cálculo existente, el aporte mínimo comprende establecimientos de hasta 584 hectáreas, límite que abarca realidades muy diversas. En ciertos rubros son extensiones asociadas a emprendimientos de gran porte (por ejemplo, vides o invernáculos), mientras que en otros corresponde a emprendimientos de carácter familiar (ganadería, por ejemplo). Según el último censo agropecuario (2011), el 82% de los establecimientos agropecuarios explotan hasta un máximo de 500 hectáreas. El tratamiento igualitario de realidades tan diversas no tiene adecuado fundamento, especialmente para justificar un trato marcadamente diferencial con pequeñas unidades productivas de industria y comercio¹².

Esa diferenciación está también presente en el régimen aplicable a los cónyuges colaboradores, según se trate de actividades rurales o de industria, comercio o servicios. En el primer caso, la cobertura genera un recargo del 10% del tributo a pagar, mientras que en el segundo del 100%.

Desde otra perspectiva, tal como se concluyó en el Diagnóstico (pág. 67), la heterogeneidad indicada no tiene fundamento previsional y afecta una adecuada valoración del equilibrio o desequilibrio financiero de los beneficios jubilatorios contributivos. Corresponde tener en cuenta que el régimen vigente implica, a nivel agregado, un subsidio implícito con cargo a las finanzas previsionales.

Sin perjuicio de lo anterior, la igualación del régimen con el aplicable a la actividad privada general implicaría un aumento en la carga tributaria que impactaría de manera disímil en diferentes sectores de producción, conforme se ha expresado por representantes sectoriales ante la CESS.

En el aspecto propiamente jubilatorio de los patronos rurales, se considera que el sueldo básico de referencia es el 50% del aporte. Este criterio no tiene una *ratio legis* clara, especialmente porque el texto legal indica que ese porcentaje “constituye contribución a fines jubilatorios patronales” (art. 6, Ley 15.852), concepto diferente del de sueldo básico jubilatorio.

En función de lo expresado **SE RECOMIENDA:**

- a) **Crear un grupo técnico de trabajo para proponer cambios del esquema de tributación patronal previsional del sector, atendiendo al conjunto de factores productivos y sociales involucrados, así como a los restantes gravámenes que inciden sobre el desempeño de estas unidades productivas.**

¹¹ Se agradecen los comentarios y aportes del Cr. Gustavo Viñales en este punto. Naturalmente la responsabilidad por el desarrollo y recomendaciones efectuadas es exclusivamente de la comisión.

¹² <https://www.bps.gub.uy/6665/industria-y-comercio.html>

- b) Sin perjuicio de lo anterior, ajustar las bases de cálculo del tributo, de forma de acotar las extensiones comprendidas en el aporte mínimo.
- c) Adecuar el sueldo básico jubilatorio de los patronos rurales a los conceptos generales aplicables para los otros trabajadores no dependientes cubiertos por el BPS.
34. Los regímenes previsionales tienen en Uruguay un financiamiento híbrido, entendiendo por tal aquel que proviene parcialmente de aportes personales y patronales sobre la remuneración del trabajo (contributivo) y parcialmente de recursos provenientes de otras fuentes. Esa es la situación de los servicios públicos, estatales y no estatales de seguridad social.
- En el régimen contributivo de BPS, la incorporación de otras fuentes de financiamiento se explica por la insuficiencia de los aportes personales y patronales para cubrir el costo del presupuesto de jubilaciones y pensiones. En términos de salarios, el equilibrio del esquema jubilatorio requeriría una aportación sobre salarios del orden de 35%, de los cuales el 24% proviene de la aportación sobre salarios y casi 11% de recursos fiscales (impuestos afectados y asistencia financiera)¹³. Como consecuencia, todas las jubilaciones, las de monto bajo y las de monto alto, se financian, en parte, con impuestos afectados y asistencia financiera. Adicionalmente, las pensiones no contributivas por vejez e invalidez requieren también financiamiento de origen fiscal, dado que, por definición, no requieren aportes.
- Durante los trabajos de la Comisión se ha analizado la participación en el financiamiento del sistema de ingresos provenientes de fuentes diversas del salario (recursos fiscales como impuestos afectados y asistencia financiera, Prestación Complementaria Patronal en Caja Bancaria, y recursos indirectos (asociados al “artículo 71”) en Caja de Profesionales, fundamentalmente), lo que constituye un costo trasladable a los servicios correspondientes.
- La incorporación de estos recursos se produce, en general, cuando se considera que ya no es conveniente aumentar los aportes patronales o personales por encima de ciertos niveles. En tales circunstancias, con la finalidad de evitar o atenuar otros ajustes (nivel de beneficios en relación a los salarios de aportación o edades de acceso) se incorpora financiamiento de otras fuentes.
- Los recursos de fuente diferente de los aportes personales y patronales deberían orientarse básicamente a financiar las prestaciones a los sectores de menores ingresos. En función de ello **SE RECOMIENDA que estos recursos se destinen prioritariamente, en base al principio de justicia distributiva, a financiar a los sectores de menores ingresos a través de los esquemas de ingreso mínimo garantizado y pensiones no contributivas.**
35. La Comisión ha recibido el planteo de más de una entidad previsional, de que se le asigne el IASS que cada una de ellas recauda sobre los beneficios que paga. El fundamento de las solicitudes radica en que podría ser una forma de paliar el desfinanciamiento de sus esquemas y que es un recurso proveniente de sus propios pasivos.
- No debe perderse de vista que el IASS es un recurso fiscal que nació como un sustituto del IRPF, por razones históricas de conocimiento público. Asignarlo en

¹³ <https://www.bps.gub.uy/bps/file/17573/2/68.-la-ecuacion-de-equilibrio-financiero.-resultados-para-el-perido-2004---2019.-actualizacion.pdf>.

la forma en que se ha solicitado implicaría detraer recursos de toda la comunidad e incrementar el déficit fiscal para socorrer a esquemas estructuralmente desfinanciados que no cumplen con atender a la población en situación de vulnerabilidad económica, por lo que no se adecuaría al principio de justicia distributiva.

SE RECOMIENDA mantener el actual destino del IASS, atendiendo al proceso legal y jurisprudencial que llevó a su creación.

36. El diseño del pilar contributivo implica una relación relativamente estrecha entre el aporte y los beneficios, sin perjuicio de los complementos que surgen del esfuerzo realizado por toda la sociedad para suplementar el ingreso en una etapa de especial vulnerabilidad, como lo es la vejez. La clara separación entre los beneficios que se financian con contribuciones y los que se financian con recursos fiscales brindará mayor transparencia al régimen y mejorará la percepción de justicia del sistema en términos conmutativos. En particular, discriminar la parte de los beneficios financiada con recursos fiscales, permitirá evaluar en qué medida este componente está adecuadamente focalizado y tiene una estructura decreciente en función del ingreso de las personas.

En función de lo indicado y sin perjuicio de las prestaciones correspondientes al ingreso mínimo garantizado y las no contributivas que atienden los principios de solidaridad, universalidad y justicia distributiva, **SE RECOMIENDA:**

- a) **Estrechar el vínculo entre el esfuerzo contributivo y los beneficios.**
- b) **Converger el rendimiento obtenido por los aportes en los diferentes regímenes, siguiendo los principios de equidad y justicia conmutativa.**

37. Casi el 20% por ciento del total de aportantes al sistema de seguridad social está integrado por trabajadores autónomos o no dependientes (unipersonales, socios de empresas, profesionales universitarios y notarios). Su aportación a la seguridad social se ha realizado tradicionalmente en base a fictos. En el caso del no dependiente que no ocupa personas y de los profesionales universitarios se ha pautado una movilidad vertical (carrera de fictos). Quienes están comprendidos en el régimen mixto, tienen libertad para la elección de la categoría de aportación. Una excepción podría ser el caso de los notarios, cuya aportación se regula por el Arancel del sector, que es la base de cálculo para la tributación previsional. Ésta puede relacionarse o no con el ingreso realmente percibido, sin perjuicio de que existe una directa dependencia entre el trabajo realizado y la aportación (a diferencia del resto de los sistemas de aportación sobre fictos, que no tienen relación con el trabajo efectivamente realizado).

A partir de la creación y la incorporación de estos colectivos al FONASA, la aportación al sistema de salud pasó a realizarse sobre lo realmente percibido, con ajustes y particularidades dependiendo de los casos. Buena parte de estas categorías de trabajadores también tributa IRPF sobre bases reales o con escalas vinculadas a niveles de ingresos reales con la debida consideración de los gastos o costos de actividad asociados.

SE RECOMIENDA:

- a) **Transitar paulatinamente a un régimen de aportación sobre base real, asociado a la materia gravada FONASA o IRPF, en aquellas situaciones en que fuera viable.**

- b) **En el caso que las condiciones lo requieran, evaluar el uso de carreras de valores fictos, cuidando la coherencia y equidad con el esquema general.**

Distribución de aportes en el régimen mixto

38. La evidencia de 25 años de funcionamiento muestra que el beneficio para los afiliados de optar por aportar parcialmente al régimen de ahorro (artículo 8 de la Ley 16.713) se maximiza cuanto más temprano se realice la opción (ítems 53 y 54 del Diagnóstico). El vigente es un procedimiento complejo y costoso, que al que ha adherido la enorme mayoría de las personas en condiciones de hacerlo. La distribución de los aportes prevista por la norma referida podría ser preceptiva o por defecto, para los nuevos trabajadores.

SE RECOMIENDA:

- a) **Considerar se aplique la distribución de los aportes prevista por el art. 8 de la Ley 16.713 a los nuevos aportantes, conforme lo indicado precedentemente.**
- b) **Que las personas ya afiliadas al sistema mantengan su situación regulada por el régimen vigente.**

Extensión de la vida laboral

39. El proceso de envejecimiento demográfico genera importantes desafíos para los sistemas de pensiones. Abordar ese desafío, requiere de un conjunto amplio de acciones, en el que la extensión de la vida laboral juega un rol protagónico.

La esperanza de vida a los 60 años se ubicaba en el 2019 entre los 21 y 29 años, según sexo y régimen de afiliación considerado. Se estima que estos valores se ubicarían entre los 24 y los 31,5 años dentro de 30 años, en ausencia de innovaciones biotecnológicas que los incrementen todavía más (Sección 1 del Anexo 2 del Diagnóstico). La edad mínima de acceso fue establecida por primera vez en 60 años por el art. 18 de la Ley 7.818, de 6 de febrero de 1925. Entonces la esperanza de vida al nacer no llegaba a los 60 años¹⁴.

Una pregunta crucial es si el tiempo durante el cual se perciben los beneficios es razonable. La misma cuestión puede plantearse al evaluar si la duración de la vida laboral -y su contracara, la vida en retiro- es la adecuada atendiendo a los múltiples factores involucrados, tales como derechos previsionales acumulados, aumento de la esperanza de vida saludable, posibilidades personales y colectivas de financiar el consumo necesario durante el lapso de que se trate y -muy particularmente- las preferencias de las personas.

A juicio de la Comisión, es necesario que se propicie una vida laboral más extensa. La batería de medidas para lograr este objetivo, incluye un variado conjunto de herramientas, en el que los cambios normativos que eleven las edades mínimas jubilatorias son solamente uno de los instrumentos a utilizar.

La experiencia internacional enseña que si bien los incentivos no son irrelevantes, no existe ningún caso de éxito en el que se logre prolongar el tiempo de trabajo sólo con base en los mismos. Como consecuencia, los cambios

¹⁴ <https://ourworldindata.org/life-expectancy>. Consultada el 15 de julio de 2021.

normativos en cuanto a edades mínimas de acceso han sido parte de prácticamente todas las reformas aprobadas en las últimas décadas. En el caso uruguayo, la reforma de 1995 otorgó un porcentaje adicional del orden del 5% del monto jubilatorio por cada año de diferimiento. Esta medida no tuvo los efectos esperados en cuanto al diferimiento de la edad de retiro¹⁵.

En 1964, el informe que la OIT presentó al gobierno uruguayo, en el marco de la CIDE (cuyo Secretario Técnico fue el Cr. Enrique V. Iglesias), incluía una recomendación de establecer en 65 años la edad de retiro de los hombres y en 60 la de las mujeres¹⁶. Más recientemente, Carmelo Mesa Lago, uno de los expertos en el área con más experiencia en la región, comentando el Diagnóstico, calificó a la edad de retiro vigente en Uruguay como “muy baja”, “a pesar de la creciente longevidad”¹⁷.

Como es de esperar, la opinión pública no es favorable a una medida de estas características. Lo llamativo es que, en una encuesta realizada entre la población, como parte del trabajo de esta Comisión, un 30% dijo creer que la edad mínima de retiro es 65 años¹⁸.

40. ¿Cuál sería la edad jubilatoria mínima adecuada? Es un tema harto difícil de resolver de forma satisfactoria. Inciden preferencias personales, aspectos técnicos, y de justicia entre generaciones. En los esquemas de reparto en general, uno de los puntos cruciales es asumir que alguien diferente del beneficiario pagará. Ya que por definición son esquemas que no tienen fondos suficientes para responder a sus obligaciones, ¿sobre quién recaerá el costo? Las nuevas generaciones de cotizantes son, por definición, quienes responderán, en lo que en nuestro país la normativa vigente ha denominado “solidaridad intergeneracional”.

En los esquemas de capitalización el problema es diferente: ha de responderse cuánto del consumo presente debe sacrificarse (ahorro) para lograr el consumo futuro deseado, durante el tiempo de retiro esperado.

El ritmo de transición hacia la nueva edad mínima podría tener mayor o menor velocidad, conforme los demás parámetros del sistema y sus resultados agregados, siempre teniendo presente la conveniencia de que exista un lapso amplio de anticipación en el anuncio correspondiente.

La Ley 19.590 (conocida como “ley de cincuentones”) convocó a optar entre dos regímenes a las personas de 50 o más años de edad al 1º de abril de 2016 (personas nacidas al 1º de abril de 1966 o antes). Las modificaciones que pudieran introducirse respecto al punto en análisis no deberían comprender a quienes integran este grupo.

¹⁵ 3 puntos porcentuales en términos de tasa de reemplazo.

¹⁶ Este informe puede consultarse en: <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-12/OIT%20informe%201964%20%28CIDE%29.pdf>

¹⁷ <https://cess.gub.uy/sites/default/files/202105/Comentarios%20al%20Diagno%CC%81stico%20del%20Sistema%20Previsional%20Uruguayo%20Carmelo%20Mesa-Lago.pdf>. Ver también: Mesa-Lago, C. (2020). Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades. Friedrich Ebert Stiftung.

¹⁸ <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-01/Seguridad%20Social%20-%20Encuesta%20Equipos%20-%20Diciembre%202020.pdf>

En función de esta definición, la transición hacia una edad mínima de acceso puede pensarse con diferentes velocidades, dependiendo de múltiples factores. Una opción de transición podría iniciarse para los nacidos en 1967 (54 años en el año 2021), aumentando un año por cada año sucesivo, hasta llegar a una edad mínima de retiro de 65 años para los nacidos a partir del año 1971 (actualmente de 50 años). Otra opción, de impacto sensiblemente atenuado, sería iniciar el proceso con quienes, por ejemplo, se encuentren hoy a 10 años de la edad mínima vigente. En tal caso el proceso de elevar la edad mínima a razón de 1 año se iniciaría con las personas nacidas en el año 1971, quienes podrían acceder a la jubilación a los 61 años, terminando la transición con las personas nacidas en 1975 (46 años en el año 2021), quienes podrían acceder a los 65 años. En la medida que la reforma se postergue, la capacidad de introducir períodos largos de transición se va perdiendo, al agravarse la situación financiera.

La opción definitiva a tomar debería considerar la incidencia en los atributos que se esperan de la reforma previsional, tomando en consideración el conjunto de variables involucradas.

En función de lo indicado **SE RECOMIENDA:**

- a) **No modificar las edades jubilatorias de las personas nacidas antes del 1º de abril de 1966.**
- b) **Una elevación gradual de las edades mínimas de acceso a la jubilación o retiro de las personas nacidas luego de la fecha que se estime conveniente, teniendo en cuenta lo indicado, así como las excepciones previstas en el numeral 68 y las derivadas de servicios bonificados.**
- c) **La posibilidad de acceder anticipadamente a los beneficios de esquemas plenamente financiados (numeral 46).**

41. Las edades mínimas de acceso tienen vocación de universalidad en función del principio de igualdad, salvo casos justificados que se analizarán más adelante. Ninguno de los regímenes vigentes presenta situaciones específicas financieras que puedan prescindir de modificar este parámetro en el sentido indicado.

SE RECOMIENDA que todos los sistemas converjan hacia las edades mínimas planteadas en el numeral precedente.

42. En concordancia con el cambio recomendado, corresponde adecuar la protección de aquellas situaciones de desempleo prolongado en los años próximos a las edades mínimas de acceso recomendadas. En consecuencia, el subsidio especial por inactividad compensada (SEIC) creado por la Ley 18.395 deberá adaptarse a las nuevas edades de retiro para configurar causal jubilatoria. Dadas las características del subsidio, éste se sirve por un plazo máximo de dos años, siempre que los beneficiarios tengan como mínimo dos años menos de edad y de servicios que los exigidos para configurar causal común.

A estos efectos **SE RECOMIENDA que la edad y años de servicios para el acceso a este subsidio se inicie hasta dos años antes, como mínimo, de las nuevas edades mínimas que se establezcan, considerando los años de aportación requeridos.**

43. En el ámbito laboral es necesario abordar los aspectos culturales y productivos en relación a los trabajadores de mayor edad. Los estereotipos en relación con las personas mayores y el trabajo tienen todavía fuerte presencia. Es necesario que tanto los empleadores como los propios trabajadores asuman un entorno

laboral en el que habrá mayor presencia de trabajadores de cierta edad, aspecto para el cual todas las partes deben prepararse y revisar pautas organizativas, culturales y normativas, incluyendo acciones de capacitación y recapitación permanente. Asimismo, el surgimiento de un empresariado sénior, especialmente en el ámbito de las micro y pequeñas empresas, demuestra que la capacidad emprendedora de los mayores es muy superior a la que se suponía, evidencia que reconcilia edad e iniciativa.

44. La elevación de la edad de retiro en forma aislada puede generar efectos no deseados, si no se contempla otra batería de acciones que resultan necesarias para que esta medida se traduzca en una efectiva extensión de la vida laboral. En este sentido, hay un rol primordial a jugar por la incorporación de programas de formación y capacitación que permitan que los trabajadores de mayor edad vean reducidas las brechas de aprendizaje que enfrentan frente a nuevos procesos o formas de trabajo, que incluyen aspectos tales como la digitalización, entre otros.

Asimismo, un aspecto sumamente relevante para favorecer la extensión de las vidas laborales está relacionado con elementos y pautas culturales. En tal sentido, resulta fundamental establecer acciones que permitan combatir los estereotipos sobre las personas mayores¹⁹, incluyendo la identificación de aquellas regulaciones que limiten las posibilidades de que este grupo extienda su vida laboral si así lo desea. Conjuntamente, resulta conveniente promover cambios a nivel de las unidades productivas y de las organizaciones, que permitan una adecuada gestión del envejecimiento de los trabajadores que las integran. Este es uno de los aspectos de creciente atención en países que están transitando por procesos demográficos similares²⁰.

En función de lo anterior, **SE RECOMIENDA profundizar los esquemas existentes de capacitación y formación profesional, con especial foco en brindar oportunidades de adaptación y reinserción para trabajadores de edad más elevada, así como la promoción de un trato no discriminatorio a los trabajadores de mayor edad en las organizaciones.**

45. Hasta ahora, la compatibilidad entre jubilación y actividad ha sido habilitada como principio general, pero las excepciones (por ejemplo, la limitación en el mismo ámbito de afiliación o “Cajas”) ha hecho que la regla no se aplique a la mayoría de las personas.

Un criterio alternativo y más equitativo de distinción podría ser el de:

- (i) personas que pretendan mantener el mismo vínculo laboral que tienen, accediendo al mismo tiempo a una jubilación y;
- (ii) personas que deseen mantener o iniciar una actividad remunerada²¹, pero con un vínculo laboral distinto, o de carácter independiente, accediendo o manteniendo al mismo tiempo una jubilación.

¹⁹ Naj Ghosheh (2015). Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context. Conditions of Work and Employment Programme. INTERNATIONAL LABOUR OFFICE – GENEVA. Recomendación de OIT sobre los trabajadores de edad, 1980 (num. 162).

²⁰ OECD (2019). Ageing and Employment Policies. Working better with age. Disponible en: <https://www.oecd.org/els/working-better-with-age-c4d4f66a-en.htm>

²¹ Es una recomendación de política que las personas mayores tengan el derecho de trabajar, incluso si estuvieran recibiendo una jubilación. Ver: The right of older persons to work and to access the labour

En el primer caso, se podría habilitar el acceso a la jubilación parcial, con matices en el monto a percibir respecto del retiro total, como por ejemplo mediante una reducción de la tasa de beneficio, o una reducción escalonada o progresiva de la jubilación contributiva, de forma de tener en consideración que en su diseño existe un subsidio implícito.

En el diseño que se adopte se deberá tener en cuenta la experiencia de la aplicación de la Ley 19.160 (ver Diagnóstico numeral 34).

En el caso señalado en el numeral ii) precedente, podría aplicarse con criterio amplio el principio general de compatibilidad entre actividad y pasividad, con ciertas excepciones (jubilaciones por incapacidad, cómputo de servicios bonificados para configurar causal, regímenes especiales, acumulación de servicios, etc.) que deberán regularse expresamente.

En algunos regímenes especiales, como el administrado por la Caja de Profesionales, existen prohibiciones específicas de acumular jubilaciones bajo un régimen y actividades simultáneas por otros que podrían no responder a sólidos fundamentos. En tales casos resultaría aconsejable evaluar los impactos financieros de la eliminación de dichas prohibiciones.

Sin perjuicio de ello, la Ley 16.713 prevé el acceso sin restricción alguna a los derechos generados por el régimen de ahorro individual a partir de los 65 años, lo que se considera que debe mantenerse

En función de lo indicado, **SE RECOMIENDA considerar habilitar el cúmulo de jubilación y actividad laboral, así como el retiro parcial, en base a las pautas indicadas precedentemente.**

46. La extensión de la edad mínima de jubilación abre la preocupación por dotar al sistema de capacidad de respuesta frente a la necesidad de liquidez previo a la configuración de la causal. Los esquemas plenamente financiados ofrecen la posibilidad de flexibilizar los procesos de acceso, de manera de poder dar coberturas o respuestas más personalizadas ante el acaecimiento de ciertos riesgos o contingencias. En consecuencia, podrían habilitar procesos de transición trabajo-retiro de mejor calidad y menor impacto. Debido a que son prestaciones plenamente financiadas, sus recursos no provienen de transferencias entre generaciones ni impactan sobre las cuentas públicas.

Los estudios sobre estas modalidades indican que una de las características que deberían tener estos esquemas voluntarios o complementarios son opciones de liquidez reguladas acorde a sus objetivos. En este sentido, sería deseable que permitieran a las personas una mejor adecuación de los beneficios, tanto a sus preferencias personales como a su situación personal y laboral. Esta flexibilidad incluso permitiría planificar objetivos de jubilación tanto en momento (edad) como en cuantía, para el trabajador y los empleadores.

El sistema que se propone prevé un nuevo diseño de alternativas de coberturas complementarias (ver numerales 110 y siguientes), una de cuyas opciones de liquidez podría asociarse a financiar un retiro total o parcial en años inmediatamente anteriores a las edades mínimas de acceso que se establezcan.

market. Submission to the eleventh session of the United Nations General Assembly Open-ended Working Group on Ageing (6 to 9 April 2020). January 2020. Disponible en <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/eleventh/Discussion%20paper%20on%20work%20January%202020.pdf>

También sería posible habilitar, en proporción pequeña y condiciones a definir, que los saldos de las cuentas de ahorro obligatorio pudieran complementar los beneficios derivados de las modalidades complementarias o adicionales, atendiendo a no desnaturalizar su razón de ser.

Varias legislaciones prevén la posibilidad de habilitar anticipar el acceso a pensiones a edades algo más tempranas que los mínimos legales, a cargo de modalidades plenamente financiadas, como por ejemplo seguros o capitalización individual o colectiva. En varias experiencias internacionales este tipo de modalidades está asociado a la negociación colectiva clásica, sin intervención gubernamental. El sector empresarial local ha expresado reparos en cuanto a introducir en la negociación colectiva estos aspectos, en atención a su reclamo ante la OIT sobre el diseño de la negociación colectiva en el marco de los Consejos de Salarios.

En función de lo indicado **SE RECOMIENDA prever que entre las modalidades de prestaciones a generar por el ahorro voluntario y demás formas de previsión social complementaria plenamente financiadas, se contemplen opciones de liquidez con las finalidades indicadas y anticipación razonable a las edades mínimas previstas.**

47. Tal como se señala en el Diagnóstico (numeral 3 y cuadros de pág. 151 y 152), la esperanza de vida es heterogénea en función del sexo y del nivel socioeconómico. No son fenómenos nuevos. El primero ha estado muy presente en el debate previsional hasta que parece haberse saldado con la decisión de dar igual tratamiento a hombres y mujeres, pese a las diferencias. La desigualdad en la esperanza de vida por nivel socioeconómico tampoco es un fenómeno nuevo, pero hace muy poco tiempo comenzó a ser objeto de atención específica en los ámbitos académicos de la seguridad social.

No todas las personas envejecen de la misma manera, ni todas tienen la posibilidad de prolongar su vida laboral más allá de determinados umbrales en el actual estado de la evolución biotecnológica y de la automatización. Las diferencias entre las personas y actividades han sido desde siempre muy marcadas. Esta referencia no se dirige a aquellas profesiones que pueden desempeñarse durante muy escaso tiempo, como las correspondientes a deportistas u otras que requieren destrezas físicas muy especiales que se ven afectadas no bien se traspasa umbrales de edad bastante bajos. El punto debe examinarse en relación a aquellas actividades más habituales, cuyas condiciones de trabajo puedan significar dificultades al momento de prolongar la vida laboral. Un reciente estudio presentado al gobierno francés por la comisión Blanchard-Tirole²², consideró el tema y, sin embargo, se abstuvo de hacer recomendaciones al respecto, dado los múltiples factores que influyen en la esperanza de vida: genética, hábitos de vida, trayectoria laboral, posibilidades socioeconómicas, género, entre otras. Según indica el informe, no se encontró una forma justa de contemplar las heterogeneidades, más allá de tener en cuenta la situación de los trabajadores de menor ingreso en términos de la cuantía de los beneficios.

No existen a nivel comparado experiencias que contemplen la heterogeneidad en la longevidad en materia jubilatoria, más allá de las diferentes tasas de

²² El informe puede consultarse en <https://www.strategie.gouv.fr/english-articles/major-future-economic-challenges-olivier-blanchard-and-jean-tirole>. La referencia al tema puede verse en la página 93.

reemplazo resultante de las fórmulas de cálculo, en beneficio de las personas de menor ingreso relativo. En el diseño propuesto, este grupo será el que genere mayor derecho al subsidio previsto en el ingreso mínimo garantizado, sin perjuicio de las previsiones en la normativa de salud ocupacional.

A estos efectos **SE RECOMIENDA continuar la realización de estudios sobre la heterogeneidad en la longevidad y su incidencia en los aspectos previsionales, en los diferentes pilares del sistema.**

Tiempo de aportación

48. El diseño clásico de los regímenes jubilatorios se ha basado en el concepto de causal jubilatoria, definida en función de una edad y un tiempo de aporte mínimo. Una vez reunidos los requisitos, se determina la calidad de sujeto de los derechos respectivos.

En la reforma de 1995 se estableció un requisito mínimo de 35 años de trabajo, salvo con 70 años, edad en la que eran suficientes 15 años de trabajo. Ese requisito fue puesto en tela de juicio a partir de los datos de la historia laboral, que comenzó a implementarse a partir de abril de 1996, lo que motivó los cambios aprobados por la Ley 18.395.

El tiempo mínimo de aportación requiere determinar cuán compactos o densos son los historiales laborales o, dicho de otro modo, cuánto inciden los períodos de no aportación a lo largo de la carrera laboral. El numeral 10 del Diagnóstico resumió las conclusiones que surgen de los estudios disponibles. En función de ello, se considera que debe mantenerse el requisito vigente de 30 años de aportación para configurar causal, reduciéndose progresivamente a razón de 3 años por cada año adicional de edad, hasta igualar con la situación actual de causal con 70 de edad y 15 de trabajo.

SE RECOMIENDA establecer períodos mínimos de aportación para configurar causal jubilatoria conforme lo indicado precedentemente.

Se accedería al procedimiento de ingreso mínimo garantizado a partir de que se reúna la edad y tiempo mínimo de trabajo indicado.

A partir de los 71 años de edad, se podrá acceder al procedimiento, cualquiera sea el tiempo mínimo de aportación, sujeto a requisito de residencia²³.

49. El tiempo de aportación determina el acceso a derechos, por lo que es necesario contemplar el tratamiento de diferentes situaciones, tales como empleo a tiempo completo, a tiempo parcial, jornaleros, zafrales, destajistas, trabajadores temporarios, y otras. Este aspecto es relevante en un régimen como el que se está proponiendo, en el cual los lapsos de aportación determinan derechos, a diferencia de otros, como por ejemplo el régimen de ahorro individual, en el que lo relevante es el monto del aporte.

En consecuencia, **SE RECOMIENDA establecer criterios de cómputo temporal que contemplen equitativamente las diferentes modalidades de vinculación**

²³ La fórmula de cálculo propuesta igualmente considera en estos el esfuerzo de aportación, aún cuando hubiera sido inferior a 15 años. Estudios presentados en el ámbito de la secretaría técnica por el equipo actuarial del BPS indican que incluso quienes acceden a una pensión no contributiva registran un promedio de 8 años de aportación.

laboral, teniendo presente la regularidad o permanencia y cuantía de los ingresos, en cuanto corresponda.

50. En el Diagnóstico se consignó que los regímenes de bonificaciones de servicios no se han revisado con la periodicidad prevista (numeral 30) y no se compensa adecuadamente por la tributación adicional prevista al efecto. Por otra parte, el cómputo especial se extiende a períodos que no lo justifican, por no existir exposición al riesgo, tales como pases en comisión y otras situaciones no justificables.

En función de lo expresado, se entiende necesario la revisión de las bonificaciones de servicios vigentes sobre base de la evidencia que corresponda considerar en cada caso, a efectos de mantenerlas o recalificarlas, en su caso.

SE RECOMIENDA que:

- a) **Se cree una comisión técnica con el cometido indicado, cuyos integrantes incluirán expertos designados en consulta con representantes de trabajadores y empleadores.**
- b) **A efectos del cálculo de los beneficios del régimen de ahorro, la compensación correspondiente a las bonificaciones se cumpla a través de la contribución especial por actividades bonificadas o su sustituto en caso de exoneración de aportes.**
- c) **Se establezca la alícuota de dicha contribución que corresponda en los casos en los que no se ha procedido a su determinación.**

51. Un problema común para los dos pilares básicos es la baja densidad de cotización que caracteriza a muchos trabajadores. Entre las causas, se encuentra el elevado nivel de informalidad laboral en los primeros años de actividad y la presencia de crisis económicas con alza en la cantidad de desocupados y en la duración del período hasta conseguir nuevo empleo. Adicionalmente, hay ciertas ocupaciones más vulnerables a la informalidad que requieren una atención especial. También existe un sesgo de género al respecto.

El cuidado de la sostenibilidad financiera del sistema es un aspecto de atención relevante, para no exacerbar las situaciones de caída en el ciclo macroeconómico y su impacto sobre el desempleo. Sin perjuicio de ello, es posible adoptar estrategias de mitigación de la informalidad.

En el pasado se ensayaron soluciones administrativas para contemplar esta situación y sostener los niveles altos de cobertura previsional que tiene nuestro país. El conjunto de sugerencias de este documento también recomienda acciones en ese sentido, y recientemente entró en vigencia la Ley 19.973, relativa a políticas activas de empleo que, entre otros grupos objetivo, incluye a los jóvenes.

La Comisión considera que es posible coordinar esta iniciativa con otras experiencias de políticas de subsidio directo al aporte, como forma de inducción a la formalización temprana. La información disponible no permite ser concluyente sobre el costo y viabilidad de una política de estas características, por lo que es necesario profundizar en su evaluación previa.

SE RECOMIENDA estudiar la viabilidad de opciones de subsidio a la aportación durante los períodos iniciales de ingreso al mercado de trabajo, en concordancia con las demás acciones de promoción del empleo (ej. Ley 19.973).

Cómputos fictos por cuidados

52. Entre las conclusiones del Diagnóstico, se subraya en diversos pasajes el impacto que la provisión de cuidado a los miembros de la familia que lo requieren tiene sobre la generación de los derechos previsionales de la mujer²⁴. En los estudios internacionales se considera que la temática de los cuidados va sustituyendo en importancia como preocupación social a la de pensiones por sobrevivencia, un problema característico del siglo pasado. En diversas instancias, la Comisión recibió preocupaciones coincidentes e iniciativas al respecto.

Como en muchas otras circunstancias en las que lo central son las pautas culturales, desde la seguridad social se pueden ofrecer paliativos a estas situaciones. El cambio hacia una mayor equidad en las responsabilidades familiares pasa más por el comportamiento de sus miembros, especialmente los hombres. La Ley 18.395 (art. 14), introdujo el derecho de las mujeres a reconocer un año de trabajo por cada hijo nacido vivo o adoptado, con un máximo de cinco años, derecho que fue extendido a algunos regímenes especiales.

La comisión **RECOMIENDA** que:

- a) **Se extienda a todos los regímenes el cómputo de un año de trabajo por cada hijo, con un máximo de cinco, teniendo en cuenta el diseño de cada régimen comprendido.**
- b) **Evaluar la posibilidad de ampliar la consideración que hace el art. 14 de la Ley 18.395 respecto al cómputo de años en las condiciones de maternidad para contemplar situaciones de desempleo asociadas al nacimiento, siempre con un máximo de 5 años.**
- c) **Las madres, por principio, o los padres en caso de que así lo acuerden las parejas, de hijos en situación de discapacidad severa, podrán computar hasta 2 años adicionales por hijo a los efectos del cómputo de años de servicios, independientemente de su condición laboral. El amparo a esta opción sería acumulativo al cómputo previsto por el art. 14 citado. Este derecho podrá fraccionarse entre los padres, si así lo desean.**

Acumulación de servicios

53. El esquema de acumulación de servicios entre diferentes regímenes tiene cada vez más importancia, dado el crecimiento del número de trabajadores con historiales laborales en dos o más entidades. Los procesos de convergencia que se plantean en el presente informe implican una larga transición, por lo que es necesario atender los problemas que plantea la solución legislativa prevista en la Ley 17.819²⁵.

Entre los problemas a abordar destacan las situaciones en las que mayor tiempo y montos de aportación redundan en menores beneficios. A estos efectos, se entiende conveniente ajustar los procedimientos de manera que cada entidad, en aplicación del principio de congruencia (art. 146 de Ley 16.713), considere la

²⁴ Diagnóstico, numerales 4, 5, recuadros de pág. 50 y 60, Anexos IX (pág. 221) y X (pág. 231).

²⁵ Se agradecen los comentarios y aportes del Dr. Álvaro Rodríguez Azcue en este punto. Naturalmente la responsabilidad por el desarrollo y recomendaciones efectuadas es exclusivamente de la comisión.

totalidad de las asignaciones computables por las cuales se aportó bajo su amparo.

El Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (numeral 3 del art. 13) establece una solución diferente a la de nuestra legislación en otro aspecto. Si la duración total de los períodos computables, una vez totalizados, es superior al período máximo requerido por la legislación de alguno de los Estados Parte para la obtención de una prestación completa, se considerará el citado período máximo en lugar de la duración total de los períodos totalizados, a efectos del cálculo. Se entiende conveniente introducir una regla de esas características en la regulación de la acumulación.

A nivel comparado, en la Unión Europea (Reglamento (CE) N° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social) se establece el derecho al cobro de la jubilación mayor entre la prorrateada y la prestación independiente, en el organismo que aplique. La regla dispuesta por el art. 4 de la Ley 17.819 prevé un límite que tiene como consecuencia que muchas personas con una carrera completa al amparo de una entidad, terminen perdiendo la incidencia de parte de sus aportes por computar pocos años en otra afiliación jubilatoria, dado que el mayor número de años aportados y acumulados en una le hace disminuir la prestación en la otra.

Además, el diseño del régimen solamente permite acumular aquellos servicios que no hubieren dado lugar a una prestación (art. 6). Esto tiene como consecuencia que al ingresar a actividades gravadas por otro régimen en forma posterior a la jubilación, se haga un aporte sin derecho a futuro a una prestación. Esto constituye un incentivo a la informalidad que puede mitigarse bajo la premisa que todo aporte debe ser objeto de una prestación futura.

En consecuencia, **SE RECOMIENDA** que:

- a) **Cada organismo considere la totalidad del tiempo de servicio y asignaciones computables por las que se hubiere aportado bajo su amparo a efectos del cálculo de la prorrata con la que se acumulen prestaciones.**
- b) **En el caso de que pueda existir un período de servicios computados máximo a partir del cual la asignación jubilatoria no resulte más conveniente, se considere dicho plazo, en lugar de la totalización, cuando el mismo sea menor.**
- c) **Analizar la posibilidad de establecer el derecho del trabajador a cobrar la mayor entre la prestación generada con los aportes a una entidad y la correspondiente al régimen de acumulación.**
- d) **Habilitar, a efectos de configurar causal y percibir a prorrata en cada organismo, la acumulación con servicios aún en el caso que los mismos hayan dado anteriormente lugar a una prestación independiente.**

Jubilación contributiva

54. Base de cálculo. Los regímenes previsionales sustitutos de ingresos se fundamentan en una relación de proporcionalidad entre el esfuerzo de aportación y los beneficios generados. Esa relación se debilita significativamente cuando sólo se toma en cuenta los períodos finales de aportación. El impacto de

estos diseños no es relevante para quienes tienen un historial laboral con escasa movilidad salarial vertical, como es el caso de trabajadores no calificados en general. Para quienes registran mayor movilidad salarial, aquellos con carreras laborales ascendentes, el aporte efectuado dista de estar adecuadamente representado por los años finales de la trayectoria laboral. Un período reducido para el cálculo del sueldo básico jubilatorio otorga a estos trabajadores una “rentabilidad” no asociada a su esfuerzo contributivo. Extender el período de cálculo es una medida habitual en todas las reformas que aspiran a distinguir adecuadamente los instrumentos conmutativos y los distributivos del sistema. Los primeros implican una proporcionalidad entre los aportes y los beneficios, mientras que los segundos (ingresos mínimos y beneficios no contributivos) implican grados de focalización hacia sectores de menor ingreso. La realidad a nivel nacional es muy heterogénea, desde el último sueldo, en el caso de las personas comprendidas en el régimen del Decreto-ley 14.157 (militares comprendidos en dicho régimen), hasta los treinta años de mejores asignaciones computables actualizadas, por servicios registrados en su historia laboral, en el caso de las personas comprendidas en el régimen de la Ley 17.437 (escribanos).

En virtud de lo expresado **SE RECOMIENDA, sin perjuicio del procedimiento de transición que se dirá, que:**

- a) **La base de cálculo (sueldo básico jubilatorio o SBJ) se obtenga promediando los mejores 300 meses de asignaciones computables aportadas actualizadas. Si el tiempo de aportación no alcanza al período indicado, se tomará el promedio actualizado correspondiente al período o períodos efectivamente registrados en la Historia Laboral.**
- b) **La madre o padre, en su caso, comprendido en el cómputo ficto por cuidados (numeral 52), podrá excluir del cálculo del sueldo básico jubilatorio, si le fuera más conveniente, hasta 24 meses por hijo. El total de meses que podría excluirse por este concepto es de 60, y aplicará siempre que el período a considerar para el cálculo del SBJ sea de 240 meses, como mínimo.**

55. Tasa de adquisición de derechos Un segundo paso para determinar la jubilación contributiva es definir una tasa de adquisición de derechos a aplicar sobre el sueldo básico jubilatorio. La Comisión se inclina por hacerlo bajo la forma de multiplicar los años computables por un coeficiente de adquisición, de forma de contemplar y subrayar la incidencia del esfuerzo contributivo en la generación del beneficio.

La tasa referida variará en función de la edad efectiva de jubilación de las personas. Los estudios realizados para esta Comisión por los servicios actuariales del Banco de Previsión Social integrados en los servicios técnicos de apoyo, consideraron valores en la forma indicada en el anexo 5, para uno de los casos de referencia. La variación en función de edad podría contemplarse como un porcentaje adicional, luego de configurada la causal jubilatoria, en forma similar a la prevista por la legislación vigente (art. 29, Ley 16.713), en lugar de estar integrada en la tasa de adquisición de derechos por año de edad.

En base a los atributos de la reforma (numeral 24), el rango de valores para la tasa de adquisición de derechos (TAD) podría ubicarse -dependiendo del

conjunto de la reforma- entre 1,1 y 1,35 por ciento del sueldo básico jubilatorio, por cada año de servicios computable.

De optarse por seguir esta recomendación, los valores a incluir en el futuro proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo, estarán en función de las decisiones que adopte sobre el conjunto de temas planteados en este informe y demás consideraciones de su competencia.

SE RECOMIENDA calcular la asignación de jubilación a través de una tasa de adquisición de derechos, en el rango de valores indicado por cada año de servicios computados, teniendo presente las consideraciones indicadas en este numeral para el incremento de la referida tasa en función de la edad efectiva de jubilación.

56. Tasa de reemplazo en caso de prestaciones por incapacidad laboral (jubilación y el subsidio transitorio por incapacidad parcial). Actualmente los porcentajes de asignación de jubilación de estas prestaciones son 20 puntos porcentuales superiores a los previstos para la jubilación común con los requisitos mínimos de configuración de causal.

Conforme la práctica habitual, el hecho de configurar causal jubilatoria no inhibe de solicitar la jubilación por incapacidad física, lo que se ve motivado por el diferencial de tasa de reemplazo existente que, en términos monetarios, significa un haber jubilatorio más de 40% mayor, lo que podría ser un incentivo a recurrir a esta modalidad de beneficios. Conforme se indica en el Diagnóstico (numeral 32), corresponde replantearse los diferentes aspectos de su diseño.

A título de antecedente, la reforma de Caja Notarial estableció la asignación jubilatoria por incapacidad en un 52% del sueldo básico jubilatorio (art. 17 de la Ley 19.826), reduciéndola con respecto al 65% previsto en la anterior reforma (Ley 17.437).

Sin perjuicio de ello, las personas declaradas en situación de incapacidad para la tarea habitual, beneficiarias de una prestación a término, requieren acciones de formación profesional que les permita la reinserción laboral, probablemente de mayor intensidad que las llevadas a cabo hasta el momento.

En función de lo expresado, **SE RECOMIENDA:**

- a) **Establecer la asignación de jubilación por incapacidad laboral y subsidio transitorio en una base del 50% del sueldo básico jubilatorio.**
- b) **Si el titular tuviera a su cargo hijos menores de 21 años o mayores con derecho a pensión de sobrevivencia, percibirá un suplemento del 20% (veinte por ciento) de la jubilación que le correspondiera conforme a lo establecido precedentemente.**
- c) **Ampliar las políticas de recapacitación laboral de las personas en situación de incapacidad para la tarea habitual, en el marco de las acciones del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.**
- d) **Otorgar al alcance de la cobertura y financiamiento de esta contingencia, prioridad en el seguimiento y examen de opciones de rediseño.**

Ingreso mínimo garantizado (IMG)

57. El IMG es un procedimiento que complementa las asignaciones de jubilación y pensión mediante la asignación de recursos de fuente fiscal en función de

- criterios de equidad distributiva, prioritariamente hacia las personas con menor ingreso relativo. Este complemento tendrá una cuantía decreciente en función de las prestaciones que obtengan quienes se jubilen, de modo tal que quienes hayan tenido historiales laborales más discontinuos y con menores sueldos, reciban un mayor aporte, producto del esfuerzo tributario de la sociedad.
58. El diseño que se recomienda permite que ningún beneficiario tenga un ingreso menor al mínimo garantizado. A la vez, cada aporte realizado al sistema es reconocido y, por tanto, genera un incremento en la prestación de las personas, lo que contribuye con el objetivo de incentivar el aporte al sistema.
59. Asimismo, quienes hayan acumulado derechos previsionales que le permitan acceder a una prestación superior a un determinado umbral, recibirán exclusivamente los beneficios generados por los aportes correspondientes.
60. El IMG no tiene naturaleza jubilatoria ni es un esquema de renta básica universal, aunque el diseño que se propone tiene asociación relevante con lo primero (al requerir un tiempo de aportación hasta cierta edad) y con lo segundo (al garantizar un ingreso mínimo).
61. Los parámetros del IMG que se recomienda son los siguientes:
- Condiciones de acceso, fundamentalmente edad y tiempo de aportación.
 - Un valor mínimo de referencia.
 - Un valor máximo de ingreso jubilatorio a subsidiar por esta vía.
 - Una relación de proporcionalidad entre dichos valores y la jubilación correspondiente a los regímenes obligatorios.
 - Consideración de otros ingresos personales conforme criterios a definir.
62. Condiciones de acceso. A este respecto **SE RECOMIENDA que accedan a este procedimiento:**
- Quienes configuren causal jubilatoria conforme las reglas planteadas en este informe (requisitos de edad y tiempo mínimo de aporte).**
 - Quienes cuenten con 71 años de edad, cualquiera fuera el tiempo de aportación que hubieren efectuado, siempre que reúna un período mínimo de residencia en el país.**
 - Quienes configuren causal por incapacidad física.**
63. Valor mínimo de referencia (IMIN). En nuestra legislación y experiencia nacional existen varios valores que podrían tomarse como referencia inicial para este nivel, como la jubilación mínima, la pensión no contributiva a la vejez, la línea de pobreza, entre otros.
- La opción depende de los contextos financieros, demográficos, así como de las preferencias en cuanto a la distribución del gasto público, especialmente en la perspectiva de justicia entre generaciones. En función del actual contexto **se entiende razonable RECOMENDAR que este parámetro se establezca en consonancia con el criterio establecido para la actual pensión no contributiva por vejez.**
64. Valor máximo de ingreso jubilatorio a suplementar. Es el ingreso máximo jubilatorio compatible con la percepción del complemento de ingresos otorgado por este procedimiento.
- Este procedimiento es un beneficio que acompaña el esfuerzo de aportación de las personas, orientando el esfuerzo impositivo de la sociedad hacia las personas de menor ingreso relativo. Por esa razón es necesario prever una fórmula que

recoja una proporcionalidad entre los dos valores indicados y los beneficios del régimen mixto, en sus dos pilares.

Los trabajos de simulación realizados se hicieron ubicando este parámetro en tres veces el valor mínimo de referencia pero, como los demás, es un parámetro que se puede adecuar en determinado rango razonable.

Se RECOMIENDA establecer este parámetro en un rango en el entorno de tres veces el valor mínimo de referencia.-

65. Consideración de otros ingresos. La evidencia disponible indica que un número significativo de personas mayores cuentan con ingresos derivados de varias fuentes, como ingresos de trabajo, rentas de ahorros previos, previsionales o no previsionales.

En tales situaciones es posible que esas fuentes de ingreso adicional ya permitan lograr alcanzar el ingreso mínimo garantizado objetivo, razón por la que podría ser conveniente su consideración.

Una vez puesto en curso de pago el beneficio, correspondería considerar las modificaciones que puedan observarse en estos ingresos en el tiempo.

Por lo expresado, **SE RECOMIENDA:**

- a) **Evaluar la posibilidad de considerar otros ingresos a determinar a efectos de su deducción del suplemento de ingreso mínimo.**
- b) **Crear un procedimiento de revisión periódica de ingresos computables, diseñado de manera tal de recoger variaciones no circunstanciales en el ingreso.**
- c) **Utilizar el intercambio de datos con la Dirección General Impositiva, de modo de facilitar un adecuado seguimiento y fiscalización de las reglas referidas, con las salvaguardas que correspondan.**

66. Criterio de ajuste de los parámetros. Este procedimiento requiere el establecimiento de criterios de ajuste de los parámetros, tanto al inicio de su aplicación, como luego de puesto en curso de pago.

En nuestra legislación existen diferentes criterios de ajuste del valor inicial de los beneficios, como por ejemplo el Índice Medio de Salarios y la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC).

En cuanto al valor del beneficio una vez puesto en curso de pago, dada la naturaleza de beneficio complementario de estas partidas, no se trata de asignaciones de jubilación y pensión propiamente, por lo que no necesariamente sería de aplicación el ajuste por Índice Medio de Salarios (IMS). Sin embargo, se habrá de sugerir establecer como criterio general de ajuste de estos complementos la variación del IMS, sin perjuicio de su modificación si resultara necesario en el momento oportuno.

En consecuencia, **SE RECOMIENDA:**

- a) **Establecer como criterio de ajuste inicial de los parámetros la evolución de la Base de Prestaciones y Contribuciones.**
- b) **Ajustar por Índice Medio de Salarios los suplementos en curso de pago.**

Ajustes automáticos

67. Un componente fundamental del sistema previsional que se promueve, se organiza bajo un esquema de beneficio definido (BD). Estos regímenes tienen su

talón de Aquiles en la sostenibilidad. A medida que las sociedades avanzan en el proceso de envejecimiento y los individuos mejoran su longevidad, los sistemas de reparto de estas características encuentran una dificultad creciente para financiar las prestaciones en curso de pago, mediante los aportes de quienes se encuentran en actividad.

Buena parte de los sistemas de pensiones más prósperos han adaptado sus sistemas de BD mediante la incorporación de mecanismos de ajuste automático que permitan garantizar la sostenibilidad del sistema, ante cambios oportunos en sus dos relaciones fundamentales: la económica (relación entre salarios de aportación y pensiones) y la demográfica (relación entre cotizantes y beneficiarios)²⁶.

Estos mecanismos tienen importantes ventajas. Por una parte, permiten amortiguar los costos políticos de los ajustes paramétricos que se requieren para mantener la sostenibilidad del sistema a medida que avanza el proceso de envejecimiento demográfico. Asimismo, en la medida que son más transparentes y previsibles, mejoran la confianza en el sistema y contribuyen a un adecuado manejo de las cuentas públicas. Permiten un reparto más racional y planificado de los costos del proceso de envejecimiento entre generaciones, en contraste con los procesos de ajuste discrecional. Finalmente, dan razonable seguridad a la adopción oportuna de los cambios, lo que permite una gradualidad acorde a las expectativas y derechos involucrados.

A medida que la longevidad aumenta, el mantenimiento de los parámetros supone una erosión del vínculo entre aportes y beneficios. Cada año de esperanza de vida ganado requeriría, para mantener la relación económica del sistema, un aumento en la tasa de aportación, una extensión del período de aportes, una disminución en el monto de los beneficios, o una combinación de las anteriores. Como fuera comentado en el numeral 32, esta Comisión entiende que el aumento de la tasa de aportación no es una opción conveniente, al menos con las actuales características del mercado de trabajo y las tasas previsibles de crecimiento económico. En base a lo anterior, los aumentos de longevidad que se generen con posterioridad al incremento en la edad de retiro que se promueve en el numeral 40, debieran generar ajustes en la tasa de beneficio de derechos o en el período de aportación.

En la experiencia internacional, la introducción de estos cambios paramétricos automáticos operan con una periodicidad que permite que sean muy paulatinos y anunciados con una antelación de varios años. Teniendo presente el proceso de incremento de la edad mínima de acceso y las opciones planteadas al respecto, la primer aplicación de este procedimiento podría ubicarse hacia el año 2040, tomando en consideración los datos observados en un período previo a definir (aproximadamente una década) y los proyectados en el momento de anunciarse. Los ajustes correspondientes deberían informarse con una amplia antelación.

²⁶ Han introducido reglas de cambios paramétricos automáticos Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. Los detalles pueden verse en <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>

En función de lo indicado, **SE RECOMIENDA** considerar la incorporación de mecanismos de adecuación automática, gradual y periódica de los parámetros del sistema a la evolución de la esperanza de vida de la población, los que deberían ser anunciados con la mayor anticipación posible.

DOCUMENTO DE TRABAJO

REGÍMENES ESPECIALES

68. Tal como se señaló en el numeral 8 del Diagnóstico, 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. Estas características históricas explican en gran medida la existencia de regímenes especiales.

Todos los regímenes estatales y no estatales, en mayor o menor medida, no son sustentables en el mediano y largo plazo²⁷, o presentan características de diseño que se apartan de los principios enunciados.

El mantenimiento de regímenes especiales, y el apartarse de la tendencia a la cobertura general, tiene un componente de respeto por las costumbres y la historia acumulada por dichas instituciones y, en algunos casos, la instrumentación de cobertura de actividades con características particulares.

En función de ello **SE RECOMIENDA:**

- a) **Aplicar los cambios paramétricos planteados con carácter general (numerales 30 y siguientes del presente informe) a los cinco regímenes especiales, con las transiciones correspondientes (numerales 76 y siguientes).**
- b) **Considerar un escenario conforme al cual los nuevos aportantes de todos los sectores de actividad se incorporen en un régimen mixto con similar diseño que el administrado por el BPS, a cuyo efecto deberán estimarse los costos de transición correspondientes y sus fuentes de financiamiento²⁸.**
- c) **Que, sin perjuicio de lo anterior, los regímenes especiales a cargo de las personas públicas no estatales:**
 - i. **Se evalúen actuarialmente en base a los cambios recomendados, con la finalidad de valorar la suficiencia o no de las propuestas para superar su situación de desequilibrio financiero.**
 - ii. **Incorporen procedimientos legales de aplicación automática que aseguren su sustentabilidad, teniendo presente las recomendaciones en materia de financiamiento que se indican (numerales 34, 35 y 72 a 74).**

69. En el caso de la previsión social militar y policial, existen particularidades que se derivan de la naturaleza del cometido estatal, de los respectivos regímenes estatutarios y de las exigencias inherentes a las tareas. Tal como se señaló en el numeral 35.2 del informe diagnóstico, el personal militar se encuentra sujeto al “estado militar”, que supone un régimen específico en materia de derechos y deberes funcionales, con particular intensidad en estos últimos.

Esta Comisión se ha pronunciado sobre la importancia de que las distinciones se justifiquen en razones apropiadas. En este marco, dos tipos de funciones parecen ofrecer distingos relevantes: las directa y sistemáticamente involucradas en operaciones propiamente militares (personal combatiente y de comando) o policiales (personal ejecutivo), por un lado, y las de apoyo, por otro.

²⁷ Diagnóstico, Anexo III.

²⁸ Los servicios técnicos de BPS asignados a colaborar con la Secretaría Técnica tienen en curso las estimaciones del costo de transición en lo relativo al personal militar y policial. Similar estimación se solicitará a las autoridades de las tres personas públicas no estatales.

Se entiende pertinente revisar la actual diferenciación entre los derechos en función de las tareas cumplidas por cada uno de estos grupos.

En función de lo indicado **SE RECOMIENDA:**

- a) **Mantener las estructuras administrativas que gestionan las prestaciones para personal militar y policial.**
- b) **Sin perjuicio de la convergencia de regímenes, mantener una distinción entre las normas aplicables a (i) el personal combatiente y de comando, en el caso de militar, y el personal ejecutivo, en el caso policial, y (ii) el personal que cumple funciones administrativas o de apoyo.**

70. En función de lo indicado precedentemente, corresponde contemplar especialmente la necesidad de establecer edades de retiro obligatorio del personal militar acorde con una adecuada prestación de las funciones y servicios encomendados, así como equiparar el tratamiento de adicionales al salario como el aguinaldo.

La consideración del primero de los puntos indicados involucra por lo menos dos órdenes de aspectos. Uno de ellos, operativo, que excede el ámbito en el que esta Comisión puede expedirse y el otro, de carácter previsional, sí comprendido dentro del mandato legal de la Comisión.

El retiro obligatorio por edad parece tener fundamento adecuado en el caso del personal combatiente o de comando, pero podría no ser adecuado en el caso del cumplimiento de tareas administrativas o de apoyo.

Las edades de retiro obligatorio, se entiende, deberían ser establecidas por el legislador atendiendo a las razones del servicio en cuestión. Las edades de retiro obligatorio responden a las especiales condiciones de prestación del servicio y el deterioro de las capacidades físicas, las cuales resultan imprescindibles para la prestación del servicio y el cumplimiento eficaz de la misión de la Fuerza. A pesar de esta justificación se considera que, debido a que el retiro culmina en una prestación vitalicia, las edades de retiro obligatorio se encuentran en umbrales relativamente bajos, aún para el personal combatiente (ver Diagnóstico, numeral 36, págs. 82 y 83).

Desde el punto de vista previsional, las edades vigentes parecen ser muy tempranas en algunos casos para la determinación de prestaciones jubilatorias vitalicias. Asimismo, no se visualiza una adecuada justificación para edades diferentes entre el personal en función del régimen previsional aplicable (Decreto-Ley 14.157 y Ley 19.695).

En cuanto al aguinaldo, en las futuras prestaciones, corresponde darle el mismo tratamiento que en los demás regímenes, suprimiendo el pago adicional e incluyendo su cómputo en el haber básico, sin perjuicio de los derechos adquiridos por los actuales beneficiarios y el período de transición correspondiente (numerales 76 y siguientes).

SE RECOMIENDA:

- a) **Evaluar en el contexto del actual esquema de prestaciones la elevación de las edades de retiro obligatorio entre 2 y 5 años de acuerdo al grado, con una graduación similar a la recomendada para el régimen general.**
- b) **Considerar que:**
 - i. **Los cambios propuestos alcancen tanto al personal comprendido en el régimen de la Ley 19.695 como del Decreto-Ley 14.157.**

- ii. **El retiro obligatorio por edad alcance exclusivamente al personal de comando y combatiente. El resto del personal pasaría a retiro exclusivamente de forma voluntaria al configurar causal o por el cumplimiento de la edad máxima establecida para funcionarios públicos.**

c) Otorgar al aguinaldo el mismo tratamiento que en los demás regímenes previsionales.

71. La prestación de servicios militares y policiales por parte del personal combatiente o de comando y el ejecutivo, respectivamente, tiene características similares en cuanto a las especiales exigencias físicas y psíquicas por el desempeño de sus tareas. De acuerdo a lo establecido en el Diagnóstico numeral 37.1, la bonificación de servicios al personal militar 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). Todo esto supone una carga horaria efectiva semanal que excede las habituales en otras profesiones u oficios; aspecto propiamente funcional que por principio debería estar asociado al régimen de remuneraciones y condiciones de trabajo.

A partir del 1/1/2019, al pasar a estar comprendidos en un régimen comparable con el régimen general (retiro con 60 años de edad y 30 de servicios), se estableció una bonificación con carácter general para todo el personal del Escalafón K militar de un año bonificado por cada 5 años de servicios efectivos (6 x 5).

Esta bonificación es sensiblemente inferior a la establecida por Ley 18.405 para el personal ejecutivo policial que es de 7 años computados por cada 5 de prestación efectiva (7 x 5).

No se visualizan diferencias evidentes en las condiciones y exigencias psicomotoras entre la prestación de los servicios militares del personal militar de comando y combatiente y del personal ejecutivo policial. Por otra parte, no se dispone de estudios que justifiquen dicha diferenciación.

La Comisión ha sugerido la revisión general del régimen de bonificaciones para sustentarlo en supuestos válidos y evitar distingos que lesionen el principio de equidad. Las cuestiones relevadas en los párrafos anteriores conducen a incluir este tema dentro de la ineludible evaluación futura.

SE RECOMIENDA reexaminar los fundamentos de las diferentes bonificaciones consagradas en estos sectores, y evaluar la pertinencia de hacer converger las bonificaciones del personal de comando y combatiente militar y del personal ejecutivo policial.

72. En el caso de Caja Notarial, se aprobó una reforma en el año 2019, la que ya se evidencia como insuficiente. Los resultados operativos de esta entidad están siendo deficitarios y se estima que sus reservas se agotarían avanzada la década de 2030, con diferencias según el escenario que se observe²⁹.

²⁹ Proyecciones económicas y financieras de la Caja Notarial de Seguridad Social. Cinve, 2021.

Documento presentado ante la CESS en sesión con el Directorio Honorario de la CNSS del 23 de julio de 2021.

Su plan de beneficios y financiamiento está siendo impactado por la dinámica de la profesión notarial y la divergencia entre los fundamentos por los cuales evolucionan sus ingresos y sus egresos.

En su caso, ya se han transitado las medidas más habituales para ajustar los regímenes, tales como un extenso período de cálculo del sueldo básico jubilatorio (mejores 30 años), el establecimiento del concepto de edad normal a los 65 años, esquemas de desestímulos a retiros anticipados y un gravamen sobre jubilaciones y pensiones.

Conforme la evolución de sus principales indicadores desde la reforma de 2019, es necesario adoptar medidas adicionales.

Por lo tanto, **SE RECOMIENDA, sin perjuicio de lo indicado en el numeral 67, considerar acelerar el proceso de transición previsto en la legislación vigente, así como incrementar los instrumentos de adecuación presupuestal previstos en la reforma de 2019 con el objetivo de superar los déficits operativos observados, a cuyo efecto se entiende necesario solicitar las propuestas del caso a la entidad.**

73. En el caso de las Cajas Bancaria y de Profesionales existen recursos parafiscales de similares características, la llamada Prestación Complementaria Patronal (PCP) y los recursos previstos en el art. 71 de la ley orgánica de la CJPPU, respectivamente. En el caso de Caja Bancaria fueron incorporados como parte de las acciones de rescate establecidas en el año 2008 (Ley 18.396). La Caja de Profesionales cuenta con esos gravámenes desde su propia creación. Ambos regímenes presentan hoy desequilibrios persistentes de diferente entidad.

A juicio de la Comisión, ambos regímenes de financiamiento presentan problemas de equidad y de eficiencia. El problema de equidad se presenta en tanto se destinan a financiar los beneficios de grupos de ingresos medios o superiores al promedio, recursos que recaen sobre toda la sociedad, vía mayores costos de los correspondientes servicios (financieros, sanitarios, etcétera). En el caso de la PCP, una parte de este gravamen impacta a la baja en los beneficios jubilatorios (renta vitalicias) de los afiliados al régimen mixto, ya sea por su incidencia directa en las primas del seguro colectivo de invalidez y muerte en actividad que se deducen del aporte mensual de los afiliados al régimen mixto, como por integrar en la materia gravada los saldos de las cuentas transferidas al BSE por los afiliados al régimen mixto al jubilarse.

Por su parte, el problema de eficiencia radica en que aumenta los costos de un sector cuyos servicios son prestados a toda la economía, con el consiguiente efecto general.

La PCP, que beneficia a la Caja Bancaria, representó el 21,7% de sus ingresos en 2019 y está previsto que su incidencia crezca hasta estabilizarse en el entorno de 35%³⁰. Desde la Caja y la organización sindical respectiva, se percibe ese ingreso como una innovación en materia de financiamiento, considerándolo incluso un ejemplo para extender a otros sectores. Desde la perspectiva del Banco Central del Uruguay, la valoración de este gravamen no es positiva, tal como se recoge en el Diagnóstico (numeral 45).

³⁰ Diagnóstico, numeral 45 y Anexo III, pág. 163

Entre los argumentos para sostener la conveniencia de la PCP se ha señalado que se grava al capital, representado por los bancos. Formalmente, los sujetos pasivos son las instituciones afiliadas a la Caja Bancaria. Sin embargo, está ampliamente descrito que el impacto económico de los tributos no recae necesariamente sobre el sujeto pasivo, sino que se traslada todo lo posible hacia el costo de los servicios. El sector financiero no sería precisamente una excepción, considerando las fallas de mercado que lo caracterizan y que están ampliamente descritas en la literatura sobre el tema.

Sin perjuicio de ello, debe también tenerse presente que la operativa gravada está fundamentalmente a cargo de entidades públicas, tanto en la operativa bancaria como en la de seguros.

Por otra parte, aún cuando el traslado del gravamen fuera limitado, habría que evaluar cuál es el mejor destino de los ingresos que podrían recaudarse.

Se ha señalado que la PCP es una modalidad de “impuesto a los robots”³¹, aunque grava activos (fundamentalmente financieros) y primas de seguros, principalmente. El argumento relativo al gravamen a la incorporación de tecnología tiene un alcance que excede el de la PCP, viene siendo objeto de discusión global y no está saldada.

En función de los resultados operativos persistentemente negativos del esquema jubilatorio bancario, no existe posibilidad de suprimirlo en el corto plazo. Lo mismo puede afirmarse de los recursos previstos por el art. 71 de la Ley 17.738 con destino a la Caja de Profesionales.

Sin embargo, en cuanto a la PCP algunos de sus alcances merecen ser revisados sin dilación en cuanto gravan las primas de los seguros previsionales y de accidentes de trabajo, como fuera mencionado. No se percibe fundamento alguno para que esos instrumentos del sistema de protección social deban ser materia de este gravamen destinado a Caja Bancaria.

Los recursos indirectos previstos por el art. 71 de la Ley Orgánica de la Caja de Profesionales, representaron aproximadamente el 30% de los ingresos de la Caja en el año 2019 con una probable tendencia a la baja³². La Comisión no comparte que los recursos del art. 71 sean un sucedáneo de los aportes patronales ni que su eventual incremento deba ser considerado una fuente de financiamiento idónea para mitigar el desfinanciamiento del esquema administrado por la Caja de Profesionales. Sin perjuicio de ello, es necesario destacar que su existencia es imprescindible en el actual diseño, al menos como un instrumento que coadyuve a financiar la transición hacia un régimen que sea autosustentable sin que se base en gravámenes de esta naturaleza.

En función de lo indicado la Comisión **RECOMIENDA:**

- a) Evitar la creación o aumento de materias gravadas ajenas a los afiliados para financiar regímenes especiales de seguridad social.**
- b) Excluir de la materia gravada por la PCP las primas previsionales y de accidentes de trabajo.**

³¹ “Ese impuesto a los robots —núcleo conceptual de la reforma legislada a través de la ley N. 18 396— fue una idea original de AEBU y de los representantes en la CJPB” (ver: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/16604.pdf>).

³² Diagnóstico, pág. 165.

c) No incrementar los gravámenes previstos en el art. 71 de la Ley 17.738, ni en su cuantía ni en su materia gravada.

74. En el caso de la Caja de Profesionales, la situación deficitaria es más severa e inmediata. La Comisión considera que el diseño vigente de beneficios y financiamiento cumplió su ciclo.

El anteproyecto de ley aprobado por el directorio de la Caja no reúne las características necesarias para dotar a su plan de beneficios y financiamiento de una viabilidad razonable para un régimen previsional. El plan propuesto se descapitalizaría rápidamente hasta agotar completamente sus reservas en menos de veinte años, aproximadamente.

Con posterioridad al informe de diagnóstico se informó a la comisión sobre el deterioro financiero de la entidad y la perspectiva de agotamiento de sus reservas en el corto plazo. Ante dicha situación la Comisión invitó a los representantes de las gremiales de profesionales para recabar sus puntos de vista. A su vez, el Poder Ejecutivo solicitó a las autoridades de la CJPPU la presentación de propuestas, las que informaron un elenco de posibles medidas³³.

Sin perjuicio del mandato legal de esta comisión y de los cometidos del Poder Ejecutivo -en ejercicio de la autonomía institucional y de gestión de la entidad-, corresponde que la entidad sugiera las medidas correctivas necesarias, teniendo en cuenta que la asistencia financiera estatal o la imposición de alguna otra carga sobre el resto de la sociedad no serían medidas de recibo, conforme lo indicado en el presente informe.

En función de ello **SE RECOMIENDA, sin perjuicio de lo indicado en el numeral 68, requerir a la Caja:**

a) La presentación de un nuevo plan de beneficios y financiamiento donde se mejore y mantenga en el tiempo el nivel de solvencia para la institución, aumentando el horizonte temporal con financiamiento suficiente para las obligaciones.

b) Proponga una adecuada selección de las medidas planteadas al Poder Ejecutivo, teniendo presente lo indicado en el presente informe en materia de financiamiento por medios indirectos³⁴.

c) Evaluar escenarios en los que se estimen los impactos del tránsito hacia la aportación por la remuneración realmente percibida y no por esquema de fictos, sin perjuicio de contemplarlos para el caso de quienes no tuvieren ingresos por ejercicio liberal (los llamados aportantes “voluntarios”) o para actividades donde la facturación es espaciada y con una evolución de los montos que lo justifiquen.

75. Las leyes 13.179 y 13.206 prevén un régimen especial para el personal de consulados, embajadas y similares³⁵.

³³ Nota de 16 de julio de 2021.

³⁴ Nota presentada por la CJPPU ante el MTSS el 16 de julio de 2021.

³⁵ Personal de consulados, embajadas, representaciones diplomáticas extranjeras acreditadas ante nuestro país, en los organismos internacionales cuando tengan su sede en el país, a los ciudadanos uruguayos que desempeñen o hayan desempeñado funciones no diplomáticas en representaciones de la República en el extranjero y en organismos internacionales con sede fuera del país.

Estos trabajadores podrán quedar comprendidos en el régimen previsional uruguayo mediante una opción a tal efecto. En la actualidad esa opción puede efectuarse en cualquier momento y se abonan los aportes a valores históricos. Quienes efectúan la opción sobre el final de sus vidas laborales, como es lo habitual, no ingresaron en el proceso de ahorro previsional en forma contemporánea a la prestación de los servicios.

Conforme los asesoramientos recibidos por la CESS existen obligaciones del Estado uruguayo que requieren que la afiliación sea voluntaria. Esas obligaciones no implican que la opción por el régimen previsional uruguayo pueda efectuarse en cualquier momento, ni el particular esquema de pago de aportes vigente.

En función de lo indicado **SE RECOMIENDA considerar la modificación del régimen vigente y, en su lugar, prever que la opción deba hacerse dentro de los 180 días de iniciado el vínculo de que se trate y que, en caso de hacerlo con posterioridad, se tribute por el régimen general con los recargos correspondientes.**

DOCUMENTO DE TRABAJOS

PROCEDIMIENTO DE TRANSICIÓN

76. Los procedimientos de transición constituyen aspectos fundamentales de cualquier proceso de reforma. Una de las modalidades que mejor se adecua al reconocimiento de los derechos en curso de adquisición se inspira en la regla de proporcionalidad o prorrato de los lapsos de cobertura entre respectivos regímenes. Esta modalidad implica que para quienes contribuyen antes y después de la reforma, su jubilación se calcula bajo dos conjuntos de reglas, las del régimen viejo (JubV) y las del régimen nuevo (JubN). El cálculo considera la totalidad de los años de aportes y usa las normas de los dos regímenes. La jubilación de transición (JubT) es un promedio ponderado por el tiempo que la persona contribuyó a cada régimen, es decir antes y después de la reforma, hasta generar causal.

Una forma de calcular el ponderador del régimen nuevo es como la proporción de sus períodos de contribución realizados después de la reforma:

$$a = \frac{\text{períodos aportados después}}{\text{períodos aportados antes} + \text{períodos aportados después}}$$

La jubilación de transición es entonces:

$$JubT = a \times JubN + (1 - a) \times JubV \quad 36$$

Esta opción de transición se caracteriza por el pleno reconocimiento del lapso aportado al régimen que se modifica o sustituye. Los aportes efectuados hasta el momento de vigencia del cambio se regulan por el régimen anterior y los aportes posteriores, por el régimen nuevo.

Sin perjuicio de las bondades señaladas, la forma de transición propuesta se caracteriza también por la lentitud con la que se procesan los cambios, lo que podría no ser siempre posible por la situación pre-existente o por la demora en la toma de decisiones (cuanto más se tarde la reforma, menos probable es que se pueda aplicar una transición tan extensa).

Asimismo, como fuera señalado en el Diagnóstico, los regímenes previsionales vigentes presentan algunas deficiencias por las que podría ser conveniente superar su problemática en plazos más exiguos. En primer lugar, la elevada fragmentación supone que idénticas tareas y aportaciones generan derechos previsionales diferentes en función de la entidad a la que se aporte (numeral 8.2 del Diagnóstico). En segundo lugar, el diseño actual de las tasas de reemplazo supone un castigo a la postergación del retiro (numeral 17.7 del Diagnóstico).

Tomando en consideración las ventajas que podrían estar asociadas a una transición más rápida, podría resultar conveniente contemplar una forma particular de las ecuaciones precedentes en la que los períodos de aporte bajo el régimen nuevo presenten una ponderación mayor en relación a los períodos

³⁶ Ejemplo: para una persona que contribuye 20 años antes de la reforma y 10 años después, su jubilación de transición será igual a $\frac{2}{3}$ de la jubilación con las normas del régimen viejo y $\frac{1}{3}$ de la jubilación con las normas del régimen nuevo.

de aporte bajo el régimen anterior, de modo tal de acelerar el proceso de cambio.

SE RECOMIENDA que el principio general de transición entre regímenes vigente y el que se establezca se base en la proporcionalidad o prorrateo de los lapsos de cobertura.

77. En función de lo establecido en el principio VII) Principio de respeto de derechos adquiridos y reconocimiento de los derechos en curso de adquisición, se entiende pertinente establecer un plazo prudencial estableciendo el ámbito subjetivo para la aplicación de las reformas que se recomiendan, de forma tal de no afectar las lógicas expectativas de quienes se encuentren a pocos años de la configuración de causal. En ese sentido **SE RECOMIENDA que los cambios paramétricos que se adopten no sean de aplicación para aquellas personas que configuren cualquier causal en el régimen en el que se encuentren regulados en un plazo de entre 5 y 10 años a partir de la vigencia de la reforma, teniendo presente los atributos indicados en el numeral 24.**
78. El mecanismo sugerido en el numeral 76, tiene como finalidad el reconocimiento pleno de los derechos efectivamente generados por el régimen vigente y otorgar la gradualidad máxima en la aplicación del nuevo régimen. Sin embargo dado que los cambios propuestos suponen en algunos casos una mejora respecto al régimen actual, fundamentalmente por la aplicación del procedimiento de ingreso mínimo garantizado, podría en los hechos significar que el cálculo de prorrateo resulte en un importe menor al establecido por el nuevo régimen. Para evitar este efecto no deseado **SE RECOMIENDA considerar la posibilidad de aplicar el régimen nuevo, si fuera más favorable que el resultante de aplicar el principio de proporcionalidad o prorrateo.**

INFORMACIÓN A LOS AFILIADOS

79. Las mejores prácticas en materia de diseño pensionario apuntan a promover el máximo involucramiento de las personas en el proceso de generación de sus derechos pensionarios. Este involucramiento es fundamental en el tránsito hacia un esquema basado en objetivos de pensión, en el que los individuos puedan plantearse metas para su retiro, y evaluar permanente el desempeño en base a los objetivos, posibilitando modificaciones en los niveles de ahorro para permitir el cumplimiento de las mismas.

Una parte importante de la población considera que sus aportes al sistema son mayores a los beneficios que recibirá. Esa percepción no es ajustada a la realidad, salvo escasas excepciones. Esta respuesta es matemática, no es asunto de preferencias. Acortar esa divergencia entre realidad y percepción es esencial, para lo cual es necesaria mucha información y comunicación.

Para que el sistema funcione en los términos referidos, resulta necesario que los individuos puedan acceder de forma completa, sencilla y permanente a información sobre su situación en materia de derechos generados. La integración de los procesos de registro de historias laborales y administración de las cuentas de ahorro individual permitiría localizar en una única entidad toda la información concerniente a los derechos previsionales generados por los usuarios. Esto favorecería un adecuado y oportuno asesoramiento previsional, por parte de personal especializado a tales efectos.

En ese sentido, el BPS ha establecido como un lineamiento central de su planificación estratégica, implementar y consolidar un modelo de cercanía y transparencia en el vínculo con sus beneficiarios y contribuyentes, que le permita anticiparse a las necesidades del ciudadano, para responder proactivamente y en forma oportuna. A pesar de esto, los esfuerzos desplegados por los actores no logran superar satisfactoriamente los problemas derivados de la compartimentación de la información para permitir una oportuna planificación jubilatoria, si bien todas las entidades tienen capacidades instaladas en ese sentido que sería conveniente no desaprovechar.

A tales efectos se propone mejorar la experiencia del usuario (simplicidad, atención, información y accesibilidad) y fomentar la transparencia de la información brindada en sentido holístico³⁷. Un adecuado y oportuno acceso a la información del conjunto de derechos previsionales en curso de adquisición es una condición para la necesaria planificación de la seguridad económica en la vejez.

Por lo indicado **SE RECOMIENDA:**

- a) Que el Banco de Previsión Social desarrolle un área específica, de alcance nacional, de atención al usuario, planificación y asesoramiento integral en materia previsional, a partir de la información conjunta de los registros de historias laborales y de cuentas de ahorro individual.**

³⁷ Comunicación de la presidencia del BPS a la presidencia de la CESS de 23 de agosto de 2021 sobre los principales lineamientos estratégicos aprobados por dicha entidad.

- b) Proveer vínculos a herramientas de planificación jubilatoria integral, así como procedimientos alternativos para personas no familiarizadas con el uso de medios digitales.
 - c) Incluir acceso a información sobre los derechos específicos de la persona de que se trate, así como sobre el estado financiero del sistema.
 - d) Encomendar a la Unidad reguladora que se recomienda crear (numeral 11) que garantice servicios adecuados al afiliado en relación a los elementos precedentes; así como impulsar amplias acciones de educación financiera en todos los ámbitos pertinentes.
80. El Diagnóstico (numerales 25.6 y 29) señaló la relevancia de completar la información de la pre-historia laboral (anterior a abril de 1996) y proceder a su notificación periódica, aspectos que permanecen pendientes. El procedimiento previsto en la Ley 16.713 no ha sido implementado en función de que podría no asegurar el ejercicio de los correspondientes derechos en forma adecuada. La actual situación implica dejar abierta indefinidamente la posibilidad de revisión de la historia laboral por otros medios de prueba, como la testimonial, lo que no se entiende conveniente.
- En función de lo indicado **SE RECOMIENDA considerar el procedimiento que se incluye en el Anexo 1 de este informe.**
81. Las AFAP, por su parte, tienen la obligación legal de informar a sus afiliados, al menos cada 6 meses sobre diversos aspectos detalladamente regulados (art. 100, Ley 16.713).
- La incidencia de esta comunicación en los costos para los afiliados, conforme a la información presentada por República AFAP, tiene significación suficiente como para revisar el procedimiento.
- Es un hecho notorio que la amplia información suministrada suele no ser adecuadamente comprendida y, por ende, presenta limitaciones en cuanto al objetivo de planificación jubilatoria, sin perjuicio de cumplir otros objetivos como el control de realización de los aportes correspondientes.
- En base a lo indicado, **SE RECOMIENDA:**
- a) Establecer contenidos y procedimientos de comunicación sobre los derechos en curso de adquisición, de amplia accesibilidad digital, incluyendo estimaciones pertinentes para la planificación jubilatoria y opciones disponibles para alcanzar objetivos de pensión en términos de cuantía de beneficios esperables.
 - b) Considerar la posibilidad de vincular el procedimiento a la modalidad prevista para la notificación de la historia laboral.

BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

82. La organización financiera del BPS basada en el concepto de fondo único de seguridad social, dificulta identificar el destino específico de las fuentes de financiamiento y ubicar adecuadamente los desequilibrios existentes (ver Diagnóstico, numeral 27)³⁸.

Los aportes personales y patronales tienen como único destino el régimen jubilatorio y pensionario, pero quedan subsumidos en el fondo único. Los impuestos afectados y la asistencia financiera nutren ese fondo único, sin distinción de beneficios.

Las prestaciones de actividad (desempleo, enfermedad y maternidad) así como las prestaciones no contributivas y los demás beneficios, al no tener recursos propios se financian con los referidos recursos de origen fiscal, en forma genérica.

En función de lo indicado **SE RECOMIENDA la creación de al menos tres fondos, uno destinado exclusivamente a financiar jubilaciones y pensiones contributivas, otro destinado a financiar las pensiones no contributivas, y un tercer fondo que financie las demás prestaciones.**

83. En el Diagnóstico (numeral 31) se señaló que en el año 2019 las exoneraciones de aporte patronal jubilatorio redujeron las aportaciones patronales en cerca de 23% de su recaudación potencial, transformando la aportación patronal del sector de industria y comercio del 7,5% legal al 5,79% efectivo. Algunas de esas exoneraciones se basan en normas de rango constitucional y otras han sido dispuestas por ley. Se aplican a actividades que se ha entendido merecen o requieren un estímulo de esas características. Esa renuncia o gasto tributario debería transparentarse y no diluirse como parte del déficit del BPS.

Por otra parte, sería conveniente reexaminar los fundamentos de las exoneraciones existentes, su vínculo con el sistema tributario y la vigencia actual de los objetivos que persiguen. Si bien es un aspecto que excede el mandato legal de la comisión, está directamente asociado a una de sus fuentes de financiamiento.

En función de lo indicado **SE RECOMIENDA que los montos correspondientes a las exoneraciones de aportación patronal jubilatoria se incluyan como un rubro presupuestal específico.**

84. En el numeral 28 del Diagnóstico se da cuenta de la heterogeneidad de tratamiento en cuanto al cobro de gastos de recaudación por los tributos recaudados por DGI para BPS y los recaudados por BPS por concepto de IRPF y FONASA. Conforme la normativa vigente, se deduce un 5% de los tributos recaudados por DGI destinados a BPS, mientras que los tributos que recauda BPS por concepto de IRPF y FONASA no tienen compensación alguna. Si bien desde el punto de vista fiscal global el resultado es neutro, el disímil tratamiento de estas actividades distorsiona los resultados del BPS, incrementando artificialmente sus necesidades de asistencia financiera.

³⁸ Son excepción al fondo único los Fondos Especiales que atienden los beneficios laborales (licencia, salario vacacional y aguinaldo) de la industria de la construcción y el trabajo a domicilio.

SE RECOMIENDA corregir esa heterogeneidad, ya sea mediante la supresión de la deducción vigente o mediante el establecimiento de una similar en beneficio del BPS.

85. En cuanto a los trabajadores no dependientes amparados por el BPS existe un conflicto de larga data entre los criterios administrativos y los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en cuanto a la posibilidad de acceso a la jubilación, en los casos de existir adeudos extinguidos por prescripción y otras situaciones asociadas. El art. 4 de la Ley 19.185 intentó zanjar la discusión, pero lo hizo de manera infructuosa, entre otros factores, porque BPS aplica el criterio de no segregación parcial de servicios de una misma afiliación previsto en el art. 20 del Decreto 431/981, declarado antijurídico por el Tribunal de manera sistemática. Teniendo presente lo indicado, **SE RECOMIENDA establecer criterios generales que garanticen el acceso a los derechos jubilatorios de las personas alcanzadas en esta situación, atendiendo a los criterios adoptados por la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.**
86. La Ley 19.590 habilitó que las personas de 50 o más años de edad al 1º de abril de 2016 tuvieran la opción de desafiliarse del régimen de ahorro individual obligatorio. Dicha norma no incluyó al grupo de personas comprendidas en el régimen mixto, pero que sólo estuvieron comprendidos en el régimen de solidaridad intergeneracional en función de las reglas aplicables a su particular situación. En esta situación se encuentran personas menores de 40 años al 1º de abril de 1996 que antes de esa fecha percibían ingresos gravados que superaban el nivel 1 de aportación (\$ 67.564 a valores del año 2021) y que luego de esa fecha cambiaron de sector de afiliación o su materia gravada se ubicó por debajo de ese monto (por ejemplo, quienes pasaron a tributar como trabajadores no dependientes).
- La consecuencia es que se consideren en su totalidad las asignaciones computables por las que se hubiere pagado los aportes correspondientes, lo que desconoce el principio de congruencia entre materia gravada y asignaciones computables.
- Por lo tanto **SE RECOMIENDA habilitar un período para que el referido grupo de personas, pueda optar por incorporarse en el régimen de transición previsto por la Ley 16.713, con las modificaciones introducidas por la Ley 19.590**

PENSIONES DE SOBREVIVENCIA

87. En el numeral 23 del Diagnóstico se argumenta que la cobertura del riesgo de sobrevivencia debería contemplar la evolución del papel de la mujer en la sociedad y en el mercado de trabajo. Como resultado de esos cambios y de la progresiva equiparación de derechos y obligaciones entre sexos, **SE RECOMIENDA que el régimen de pensiones de sobrevivencia se adecue a los cambios en la situación social y que sea igualitario como principio general.**
88. Las diferencias de género, en cuanto a nivel de actividad laboral y contribución monetaria al sustento familiar se han atenuado, pero persisten. El hombre no totalmente incapacitado fue incorporado por primera vez como beneficiario potencial de pensión de sobrevivencia en la reforma de 1995. Teniendo presente la creciente introducción de la mujer en la actividad laboral y la relevancia de sus ingresos en los hogares, **SE RECOMIENDA avanzar en la eliminación de distinciones por razones de sexo.**
89. Las pensiones de sobrevivencia de las que son beneficiarios los miembros de las parejas se basan en la relevancia de los respectivos ingresos para el nivel de vida de los hogares. Dicha circunstancia requiere cierta habitualidad y permanencia, por lo que no está presente en períodos relativamente cortos de convivencia. En la actualidad, existe un tratamiento muy diferencial entre las parejas unidas en matrimonio y las unidas en concubinato, el que -desde el punto de vista previsional- no tiene mayor justificación. En función de ello **SE RECOMIENDA establecer un período mínimo de existencia del vínculo matrimonial de 3 años para la generación del derecho a pensión**, sin perjuicio de mantener el actual tratamiento legal de la unión concubinaria.
90. Las pensiones de sobrevivencia cuyos causantes fueran personal militar combatiente o de comando, o personal policial ejecutivo, que hubieran fallecido en acto de servicio, en cumplimiento de funciones policiales o militares, **SE RECOMIENDA que tengan un régimen especial.**
91. En relación a la **pensión de sobrevivencia por viudez**, se deberán considerar dos factores: ingresos personales y edad de la persona beneficiaria al momento de la generación del derecho.
En el numeral 23 del Diagnóstico se analizan las diferencias en los requerimientos por sexo y el carácter dicotómico del límite de ingresos previsto.
SE RECOMIENDA:
- a) **Atenuar la diferenciación por sexos y modificar el límite de ingresos personales, de forma que tengan derecho a la pensión completa quienes tengan ingresos inferiores a un límite a definir.**
 - b) **Quienes superen dicho límite recibirán una pensión parcial, tanto menor cuanto mayor sea su ingreso.**
 - c) **Mantener el criterio actual de que los ingresos superiores a un segundo límite a definir no recibirán pensión de sobrevivencia.**
 - d) **Establecer la posibilidad de revisión periódica de la pensión o el derecho a la misma, en caso de variación no circunstancial de los ingresos del beneficiario.**
92. El lapso en el que el integrante sobreviviente de las parejas percibe el beneficio pensionario varía en función de la edad de la persona beneficiaria y de si tiene

hijos con derecho a pensión. Conforme se señala en el numeral 23 del Diagnóstico los criterios vigentes habilitan prestaciones vitalicias a edades tempranas.

En función de ello **SE RECOMIENDA** revisar los periodos de percepción de la pensión en atención a los siguientes parámetros:

- a) **Teniendo en cuenta las nuevas edades de retiro recomendadas, aumentar los rangos de edad actuales para la percepción del beneficio en cinco años, y eventualmente un aumento paulatino hasta llegar a cinco años más.**
- b) **Diferenciar, en principio, los periodos de amparo, según se trate de hombres o de mujeres, con periodos más favorables a éstas últimas, en consideración a la realidad social y laboral actual.**

93. En cualquier caso, tenga o no derecho el miembro supérstite de la pareja, se entiende conveniente tener presente los derechos de los hijos.

SE RECOMIENDA que el derecho a pensión de sobrevivencia de los hijos incorpore las siguientes reglas:

- a) **Los hijos menores de 21 años y los hijos mayores de 18 años de edad absolutamente incapacitados para todo trabajo del causante serán beneficiarios. La administración de la pensión estará a cargo del padre/madre/tutor del menor, hasta que alcance la mayoría de edad.**
- b) **La pensión se podrá extender hasta los 25 años de los hijos, siempre que los mismos acrediten estar integrados a estudios de nivel terciario de manera habitual.**

RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL OBLIGATORIO. ETAPA DE ACUMULACIÓN

Una visión crítica de este pilar

94. La reforma previsional de 1995 creó un régimen mixto que, a diferencia de los diseños en boga, mantuvo con carácter permanente un primer pilar de cobertura a cargo del BPS, financiado mediante transferencias intergeneracionales y fondos fiscales. Fue un apartamiento sustancial del paradigma por entonces imperante, conforme al cual esa modalidad de regímenes debería transitar hacia su extinción. Al mismo tiempo, y en forma complementaria, en pos del mismo objetivo, se creó un pilar de ahorro individual, en el que está definida la tasa de aportación, mientras que la cuantía del beneficio depende fundamentalmente de las rentabilidades obtenidas y de la esperanza de vida de las personas al jubilarse.

Tal como se señaló en el Diagnóstico (numeral 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, debidamente articulados. La integración de los diferentes pilares (contributivos y no contributivos, de reparto y de ahorro, obligatorio y voluntario) debe permitir una adecuada protección al afiliado y generar una distribución consistente de riesgos a nivel inter e intrageneracional.

Desde la introducción del pilar de ahorro individual en 1995, las principales fuerzas políticas del país se han alternado en el gobierno y han mantenido y mejorado este instrumento. La consolidación de este pilar, donde se respeta el derecho de propiedad y el valor del ahorro, conjunta y simultáneamente con los de base solidaria (beneficios no contributivos y el pilar 1, bajo reglas de seguro social clásico), posicionan a Uruguay en mejores condiciones para abordar el proceso de envejecimiento en curso.

El diseño del pilar de ahorro individual, complementario del de reparto, siguió, en líneas generales, la experiencia regional y se ha mantenido hasta el presente. El balance de su desempeño general es positivo. Las circunstancias pusieron a prueba este pilar y el diseño respondió bien en un aspecto clave, como la separación patrimonial entre administradoras y el fondo en administración (propiedad fiduciaria), tal como se señaló en el numeral 52 del Diagnóstico. La gestión de los portafolios fue hecha con la debida profesionalidad y con competencia entre las administradoras por mantener su participación en el mercado y en niveles de rentabilidad.

La administradora de propiedad estatal, regulada por el Derecho Privado, en competencia con administradoras de capitales privados, ha tenido un alto nivel de aceptación (numeral 55 del Diagnóstico). Su desempeño profesional ha sido acorde a los estándares y mejores prácticas del sector. Su existencia -condición legal para el inicio operativo del pilar- es una fortaleza del diseño.

Existen, sin embargo, muchos temas donde se puede mejorar, atendiendo a los aprendizajes de 25 años de implementación y la existencia de nuevas experiencias en la administración de ahorros previsionales de otros países.

Entre ellos, con relación a las empresas administradoras, en el Diagnóstico se puso atención en la cuantía de las comisiones cobradas (numeral 58)³⁹, su forma de cálculo (numeral 57), y la existencia de resultados extraordinarios en las empresas durante lapsos considerables (numeral 66). Otro aspecto relevante, refiere a la concentración de inversiones en activos locales (numeral 61), debilidad que se acentúa a medida que crecen los activos bajo manejo.

Las regulaciones y normativas que apuntan a minimizar riesgos y establecer garantías mínimas para el afiliado deben tener un diseño consistente con el carácter complementario de este pilar y deben tener un nivel de exigencia tal que permita un funcionamiento eficiente y competitivo del mercado.

Finalmente, en consonancia con lo señalado en los numerales 79 y siguientes, una oportunidad de mejora refiere a la calidad y fluidez de la información hacia las personas. Con el actual diseño no existe una entidad que cuente con la información necesaria para un debido asesoramiento, ya que los dos componentes centrales del régimen mixto tienen información fragmentada, exclusivamente la propia, sin contar con la del otro componente.

La etapa de desacumulación de este pilar derivó hacia el Banco de Seguros del Estado como único proveedor, producto de diversas circunstancias (numerales 72 a 77 del Diagnóstico). Entre ellas se incluye la indexación por salarios de los beneficios y la introducción de cambios normativos y de hecho en la ecuación económica del contrato de renta vitalicia (consideración de edades bonificadas en lugar de edades cronológicas, reconfiguración de los núcleos familiares, entre otras).

En las últimas décadas, los sesgos de comportamiento, y su impacto en las decisiones de las personas, han ocupado un espacio relevante en la formulación de políticas en muchos países. La experiencia internacional indica que son muy relevantes, especialmente en el ámbito previsional⁴⁰. Los regímenes previsionales mejoran los resultados para las personas a partir de diseños que incorporen opciones por defecto, basadas en evaluaciones de conveniencia *a priori*, y mantengan un espacio de libertad de decisión para que las personas opten por diferentes soluciones, si son de su preferencia.

³⁹ La OCDE propone una hoja de ruta para el diseño de planes de ahorro que incluye esquemas de bajo costo y con buena relación costo-eficiencia, tanto en la etapa de acumulación como en la de desacumulación. Plantea como fundamental promover iniciativas para fomentar la competencia y mejorar la divulgación, comparabilidad y transparencia. Es posible -agrega- que deban complementarse con regulaciones de precios y soluciones estructurales adecuadamente diseñadas que protejan los intereses de los miembros. Las soluciones estructurales deben tener marcos institucionales y de gobernanza sólidos, y pueden incluir mecanismos de licitación, asignación de personas a proveedores de bajo costo, consolidaciones en base a relación costo-eficiencia, grandes proveedores sin fines de lucro para toda la industria y proveedores centralizados independientes. Las medidas para promover la rentabilidad deben equilibrar los beneficios de la competencia leal y las economías de escala con los riesgos de un resultado oligopólico. Finalmente, las tarifas cobradas a los participantes deben estar alineadas con los costos en los que incurren los proveedores y el valor proporcionado a los participantes (https://www.oecd.org/pensions/private-pensions/OECD-Roadmap-Good-Design-Defined-Contribution-Retirement-Plans_Public-Consultation.pdf. Consultada el 29 de agosto de 2021)

⁴⁰ Ver OECD Pension Outlook 2018, capítulo 5. Disponible: en https://www.oecd-ilibrary.org/sites/pens_outlook-2018-en/index.html?itemId=/content/publication/pens_outlook-2018-en

SE RECOMIENDA mejorar el funcionamiento del pilar de ahorro individual obligatorio considerando las recomendaciones que se indican en los siguientes numerales.

Organización

95. La organización de este pilar, aprobada en 1995, se apartó del paradigma regional de entonces en cuanto mantuvo la recaudación centralizada en el BPS. Entonces no existía experiencia de BPS en materia de registrar los historiales de vínculos laborales y remuneraciones. Esa experiencia se desarrolló a partir de entonces, mediante la integración del proceso recaudatorio al proceso de registración de la historia laboral. Actualmente, incluso el BPS lleva los correspondientes registros de todos los aportantes al Fondo Nacional de Salud (FONASA), de quien es el principal soporte operativo.

La información necesaria para brindar un adecuado asesoramiento a las personas está desintegrada e inaccesible para el BPS, como entidad central del sistema, lo que es especialmente relevante en el interior del país. A nivel territorial, la presencia física de las AFAP es escasa. Salvo en un caso, está limitada a 4 localidades fuera de Montevideo. Pese al impulso de los medios electrónicos, el trato personal mantiene plena vigencia, especialmente en momentos cruciales como el asesoramiento jubilatorio.

En las oportunidades que fue necesario dar un servicio de asesoramiento, como en el caso de las leyes 19.162 (revocación del art. 8) y 19.590 (“cincuentones”), se debió establecer por ley el acceso del BPS a la información de los derechos previsionales de las personas en el componente de ahorro.

Según surge de este informe (numeral 79 y anexo 1), el BPS comenzará a comunicar la historia laboral, por lo que sería posible consolidar dicho proceso con el envío de información relativa al estado de cuenta del afiliado que al día de hoy deben realizar las AFAP. Esta mayor eficiencia en la provisión de información al afiliado redundará en un ahorro de costos.

El BPS indicó en su comparecencia ante la CESS que estaría en condiciones de gestionar las cuentas de ahorro individual obligatorio, 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 la participación individual en los correspondientes fondos.

La integración de la información que generan las historias laborales y las cuentas de ahorro individual permitiría procesar la situación del individuo en forma comprensiva y entregar información cabal sobre la situación previsional de cada afiliado, mejorando sustancialmente la situación actual.

Este proceso de integración de la información se puede realizar por una única entidad gestora de ambos procesos -la administración de las cuentas de ahorro individual y de la historia laboral- o puede mantenerse una gestión descentralizada de las primeras pero con una accesibilidad adecuada a las bases de datos relevantes.

Por lo indicado **SE RECOMIENDA modificar la actual situación adoptando alguna de las alternativas planteadas precedentemente.**

Competencia

96. Dadas las características de las decisiones que se deben tomar en la gestión de inversiones de largo plazo, es importante lograr la participación de varias administradoras y procurar un marco regulatorio que fomente la participación de pluralidad de entidades, en régimen de competencia.

Es importante también mantener la libertad de elección de los afiliados mediante un esquema de traspasos como el actual, la difusión de la información sobre los derechos en curso adquisición, la modificación de la comisión hacia una modalidad de cálculo sobre el fondo acumulado (numeral 99) y mantener una regulación fuerte que defienda el interés del afiliado en forma directa y sostenga condiciones de competencia entre las empresas.

La prestación que el afiliado recibirá depende de la prima del seguro colectivo de invalidez y muerte, la comisión que cobran las administradoras y la rentabilidad de las inversiones. Prestar atención a la rentabilidad de las inversiones con independencia del costo de la comisión puede generar un desvío hacia los resultados de las inversiones sin una debida atención a los costos. Por su parte, atender solo a los costos puede descuidar el incentivo hacia la calidad de las inversiones. Es importante controlar estos dos desvíos potenciales porque no son convenientes para los afiliados.

Es por ello que hay una preferencia por la rentabilidad neta de comisiones como punto de referencia para evaluar la evolución del sector y de cada empresa administradora en particular, sin perjuicio de que no siempre los resultados pasados resultan en buenos predictores de los futuros en el ámbito financiero. La competencia sobre la base de la mejor rentabilidad neta permite la riqueza de estrategias de inversión con el control sobre la comisión que se cobra por el servicio. Esta medida de referencia sintetiza las dos principales variables para el interés final del afiliado como son la rentabilidad que se logra para el fondo de ahorro y las comisiones que se cobran por su administración.

El momento de afiliación también constituye un punto de competencia importante. En este caso, hay que considerar que es tan importante preservar la libertad de elección como la sana competencia entre las administradoras por los nuevos afiliados.

Los mecanismos de licitaciones aportan posibilidades de mejora para los afiliados y, si se cuida su diseño, permiten una puerta de entrada a nuevos administradores. También lo son los criterios para las asignaciones de oficio de las personas que no optan en forma explícita por una administradora. En la construcción de cualquiera de estos mecanismos de afiliación es importante mantener el cuidado de los incentivos, mediante un premio para el que haga la mejor propuesta y la contemplación del esfuerzo de los restantes, si es que llegaron a propuestas muy cercanas a la mejor.

La competencia entre las administradoras puede llevar a gastos excesivos en fuerza de venta. Es importante que el regulador tenga potestades para observar situaciones anómalas en este rubro de gasto y actuar en forma correctiva.

SE RECOMIENDA:

- a) Mantener el principio de libertad de elección por parte de los afiliados y, a la vez, evitar la competencia centrada en las fuerzas de venta.**

b) Sin perjuicio de ello, considerar en la regulación de las opciones por defecto la importancia de la rentabilidad neta de comisiones y la construcción de licitaciones que inciten la competencia.

97. Existen diversas formas de organizar la actividad de las administradoras para lograr mejores condiciones de competencia; en todas ellas, es recomendable respetar un equilibrio entre los atributos señalados en el numeral anterior. A continuación, se describe una alternativa que alcanza ese equilibrio y logra sumar una cantidad de atributos y mejoras para las futuras pasividades obtenidas por el pilar 2.

La propuesta consiste en generar un primer período de afiliación que abarca desde el inicio de la actividad laboral hasta un momento dentro de los primeros tres años de aportes a este pilar. En ese período, se procurará consolidar una formalización laboral de las personas y la visualización de los derechos que le generan los aportes al sistema de seguridad social. Para ello, los ahorros se invertirán en un portafolio de ingreso que tenga características acordes al corto plazo de duración de la inversión. Dada la particularidad de este primer portafolio de ingreso, y su corta duración, es posible generar una competencia entre las AFAP a través de la licitación, premiando a la administradora que proponga la menor comisión para este portafolio inicial.

Dentro de ese primer período, el afiliado deberá elegir una AFAP (que puede ser la misma en la que ya se encuentra u otra) para continuar su proceso de ahorro en los diferentes portafolios previstos por la reglamentación (numeral 102). Eventualmente se podrá abrir un período ventana para que el individuo elija desde el comienzo una AFAP para la gestión de sus ahorros en los restantes sub-fondos.

La segunda etapa se inicia con el traspaso del fondo ahorrado en la primera etapa a la AFAP de elección del individuo. De acuerdo al numeral 102 en esta etapa se inicia una secuencia de sub-fondos hasta llegar al momento del retiro. Es una etapa en la que el afiliado podrá cambiarse libremente de administradora. En el caso que el individuo no haya hecho una elección de administradora al terminar el período inicial en el que rige el portafolio de ingreso, se hará una asignación de oficio considerando la rentabilidad neta que tuvieron las AFAP en el período anterior. Al establecer la rentabilidad neta como criterio de asignación, se procura premiar las buenas decisiones en inversiones por cuenta del afiliado y la moderación en la comisión que se carga por el servicio.

SE RECOMIENDA considerar la posibilidad de introducir competencia en dos etapas, en función de lo indicado precedentemente, manteniendo el principio de la libertad de los individuos que quieran tomar sus propias decisiones.

Regulación de las comisiones

98. La evidencia nacional e internacional resultante del funcionamiento de este componente del régimen mixto indica que, dadas las características de la demanda y la competencia en el sector, es necesario regular el precio que cobran las administradoras por su actividad.

La regulación actual implica que las comisiones se pueden establecer libremente como porcentaje del aporte mensual que dio origen a la acreditación de fondos,

con un tope legal igual al 50% sobre la mínima comisión del sistema en el trimestre anterior.

La existencia de un tope regulatorio a la comisión en base a la referencia de la AFAP de menor comisión podría llevar a prácticas inapropiadas. Al momento no se han observado prácticas que afecten la competencia, pero la existencia de dicha amenaza implica un riesgo.

Una posibilidad sería establecer el tope en base a la comisión promedio ponderada del sistema del trimestre anterior, más un porcentaje adicional cuyo resultado no implique un incremento en las comisiones vigentes a la fecha.

SE RECOMIENDA:

- a) Facultar al regulador a establecer comisiones máximas sobre la base del promedio ponderado del sistema, incluyendo las reducciones que pudieran derivarse de los cambios recomendados en el presente informe.**
- b) Mantener una supervisión del sistema para asegurar un buen ambiente de competencia y precios acordes a los servicios.**

99. La actual estructura de comisiones sobre los aportes hace poco visible la relación entre lo que se paga y el servicio que se recibe en cuanto a rentabilidad. También dificulta la tarea del regulador al hacerle más difícil la comparación de rentabilidades netas.

La fijación de comisiones sobre el aporte genera 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.

Por su parte, la comisión sobre saldo resulta más transparente, ya que permite al individuo comparar los desempeño de las AFAP a través de la métrica de rentabilidad neta. Provee una mejor alineación entre los intereses de los administradores y de los afiliados, ya que sus ingresos dependerán de generar mayor crecimiento de los saldos, lo que está correlacionado con la obtención de mejores rendimientos.

El cambio de un régimen de comisiones sobre los aportes hacia un régimen sobre el fondo acumulado presenta dificultades de transición. Se requiere un balance entre la justicia para con los afiliados que ya contribuyeron con comisiones sobre los aportes y con la sostenibilidad del servicio a través de un flujo de ingresos a lo largo del tiempo que sea suficiente para mantenerlo. En definitiva, la solución para la transición debe contemplar la justicia, con la posibilidad financiera para gestionar un período de adaptación del ingreso corriente de las administradoras. Entre las posibles formulaciones podrían considerarse las siguientes: (a) todos los afiliados transitan a una comisión sobre saldo, definida de manera tal de lograr la mayor neutralidad en relación al actual costo, (b) los nuevos afiliados pagan una comisión sobre saldo y a los afiliados antiguos se les reconoce un derecho por lo pagado hasta el momento, (c) los afiliados históricos continúan pagando la comisión sobre aportes y los nuevos afiliados pagan una comisión equivalente sobre saldo. Sería posible considerar también la introducción de un componente de la comisión sujeto a desempeño, el que también mantiene alineados los intereses entre las administradoras y sus afiliados⁴¹.

⁴¹ Ver, OECD, Pension Outlook 2018, págs. 91 y 103. Diagnóstico, numeral 57.6 y BID (2021), PLAC Network Best Practices Series: Target-Income Design of Incentives, Benchmark Portfolios and

Por los argumentos indicados, **SE RECOMIENDA analizar las alternativas para la transición de un esquema de comisiones sobre los aportes hacia un esquema donde la comisión se cobre en función del fondo acumulado.**

Condiciones de seguridad para los ahorros

100. La Ley 16.713 prevé procedimientos de seguridad para los ahorros previsionales. La administración del ahorro individual obligatorio de este pilar es una actividad que requiere una autorización particular de parte del regulador y, con ella, un esquema de capital y unos estándares de gestión mínimos que son supervisados. Asimismo, la administración del fondo se realiza bajo la figura de fideicomiso, separando patrimonialmente el ahorro de los afiliados del destino de la administradora. Este principio se aplicaría también a las modalidades de ahorro complementario que se establezcan⁴².

La ley establece también un conjunto de límites sobre los activos en los que se puede invertir y las proporciones máximas que pueden tener diversas categorías de activos, de forma que resulten acordes al objetivo previsional. También se establecen criterios para la adquisición de valores, su valuación, custodia y criterios de registración que dan garantías al inversor. Todas estas prácticas otorgaron a los ahorristas una adecuada seguridad en sus ahorros, por lo que es recomendable mantenerlas.

La Ley actual cuenta también con un esquema de rentabilidad mínima y un procedimiento para su cobertura que se inicia en el fondo de fluctuación, sigue por la reserva especial, el capital de la AFAP y, ante la ausencia de cobertura, la liquidación de la administradora y el pasaje del patrimonio de afectación a otra gestora.

El esquema de rentabilidad mínima impone unos costos altos al sistema, lo cual repercute negativamente en el afiliado, sin mejorar sensiblemente su seguridad. En la actualidad, la rentabilidad mínima exigida por la regulación 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%). El rendimiento promedio del mercado es calculado a partir de la sumatoria de los fondos de todas las administradoras, mediante un promedio ponderado. Dado que República AFAP tiene una participación superior al 50% en los fondos administrados, su desempeño incide sensiblemente en el rendimiento promedio. Para República AFAP, implica una muy baja probabilidad de caer en incumplimiento. En el caso de las AFAP privadas, esta regla genera un comportamiento de “manada” en las inversiones, es decir, las induce a seguir a la empresa líder, lo que dificulta una adecuada competencia en rendimientos, que redunde en un mayor beneficio para el afiliado.

Cualquier cambio que se piense en la rentabilidad mínima, debería tener presente los siguientes aspectos: (a) que la rentabilidad mínima exigida tiene

Performance Metrics for Pension Funds, disponible en: <https://publications.iadb.org/en/plac-network-best-practices-series-target-income-design-incentives-benchmark-portfolios-and> .

⁴² Principio básico N° 9 de las recomendaciones de regulación de OCDE. Disponibles en: <https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Core-Principles-Private-Pension-Regulation.pdf>.

Consultada el 29 de agosto de 2021.

impacto en el largo plazo, ya que menores rentabilidades de corto plazo podrían ser compensadas con mayores retornos en períodos futuros; (b) que los objetivos de rentabilidad mínima tienen diferente significación en los sistemas cuya arquitectura se centra en esquemas de capitalización que en los diseñados como complementarios a esquemas de reparto; (c) que cualquier cambio propuesto debe considerar la necesaria adecuación que tengan que hacer las administradoras a unas nuevas reglas de juego; (d) que lo que estaría en juego sería el eventual déficit de rentabilidad de un período del orden de los 30 a 60 días hasta que opere el traspaso del afiliado a otra AFAP; y (e) que la seguridad de la rentabilidad mínima es más importante como disparador de la liquidación de la AFAP que tome decisiones que impacten negativamente sobre el capital acumulado, que para compensar desvíos en un par de meses en la rentabilidad. Un eventual cambio en la regla de rentabilidad mínima debería permitir mejoras en la gestión de las inversiones y un menor costo para los afiliados, aumentando la rentabilidad neta.

En función de lo indicado, se entiende que la rentabilidad mínima de cada subfondo podría fijarse como la menor entre (i) la rentabilidad promedio del sistema menos 2, 3 o 4 puntos porcentuales, para los fondos de retiro, acumulación y el tercer subfondo que se propone (numeral 100), respectivamente⁴³, y (ii) el 50% de la rentabilidad promedio del sistema. A estos efectos, la rentabilidad promedio del sistema se calculará como la menor entre los promedios simple y ponderado por el tamaño del fondo para cada subfondo. El período a considerar podría elevarse de tres a cinco años.

Por lo expuesto **SE RECOMIENDA**

a) Calcular la rentabilidad mínima del sistema sobre las bases indicadas, de manera que el administrador imperito pueda incurrir en responsabilidad si sus resultados se apartan de los del sistema por fuera de los márgenes tolerados de desviación.

b) Profundizar el análisis sobre la conveniencia de introducir como criterio de valoración un portafolio de referencia.

101. La Ley 16.713 prevé procedimientos de garantía de rentabilidad mínima mediante el Fondo de Fluctuación de Rentabilidad⁴⁴ (art. 118 a 120, 122 y 138), la Reserva Especial⁴⁵, la obligación de recomposición o integración de capital de las administradoras (art. 121, 122), y garantía estatal en el caso de la administradora de propiedad pública (art. 140). La administradora que no hubiere cubierto la rentabilidad mínima del régimen o recompuesto la Reserva Especial dentro de los quince días siguientes a su afectación, se disolverá de pleno derecho, debiendo liquidarse según lo establecen los artículos 138 y 139 de la ley citada.

En los 25 años de funcionamiento del régimen se dieron dos episodios de insuficiencia de rentabilidad mínima en el entorno de la crisis de los mercados

⁴³ Se propone tolerar un mayor desvío para los fondos de acumulación y el tercer subfondo en consonancia con el mayor riesgo admitido para estos subfondos en comparación con el de retiro.

⁴⁴ Integra el Fondo de Ahorro Previsional y como tal pertenece a los ahorristas.

⁴⁵ La ley faculta al regulador a establecer la Reserva Especial entre el 0,5% y el 2% del valor de los respectivos Fondos de Ahorro Previsional. Actualmente está fijada en el 0,5%. La Reserva Especial integra el patrimonio de la administradora.

financieros de 2008, ante los cuales se aplicó los procedimientos indicados y las administradoras involucradas recompusieron la Reserva Especial en tiempo y forma. Con la actual regulación, que evita la volatilidad innecesaria del cómputo de rentabilidad, episodios de esa naturaleza tienen incluso menor probabilidad de ocurrencia. Sin embargo, la incorporación de activos y nuevos fondos, de mayor riesgo, podrían incidir en sentido contrario.

A nivel internacional, es común que existan garantías asociadas al patrimonio mínimo, fondos disponibles u otras formas de cobertura. El principio básico N° 2.13 propuesto por la OCDE para este tipo de fondos indica que deberían tener un capital disponible u otra forma de garantía financiera, de cuantía asociada a los riesgos a cubrir. Indica dicho principio que los requisitos de capital también podrían satisfacerse mediante un seguro que proporcione el mismo nivel de protección a los miembros y beneficiarios del plan.

Las garantías tienen sus costos y, en los fondos de pensiones, impacta en las comisiones, lo que afecta en los retornos netos sobre los aportes. Por lo tanto, los costos y los beneficios de las garantías deben ser evaluados cuidadosamente y ser transparentes para los ahorristas⁴⁶.

La Reserva Especial, como parte de los procesos de aseguramiento de rentabilidad mínima, podría estar significando un procedimiento potencialmente costoso, excesivo y poco transparente para los ahorristas. La obtención de una rentabilidad mínima en términos relativos al sistema es una obligación de las entidades administradoras. El Fondo de Fluctuación de Rentabilidad y la Reserva Especial operan como mecanismos amortiguadores del impacto en caso de ocurrir el incumplimiento y como un disparador del proceso de liquidación para aquella administradora que se aparte significativamente de los resultados obtenidos por las restantes.

La comisión considera que el nivel mínimo de la Reserva Especial podría reducirse progresivamente, sin nuevas integraciones, hasta equivaler al 0,25% del Fondo de Ahorro Previsional. Sin perjuicio de ello, de prosperar las recomendaciones sobre la incorporación de nuevos activos elegibles y un nuevo subfondo con mayor exposición, podrían preverse reglas particulares a su respecto.

Por lo expuesto, **SE RECOMIENDA mantener la obligación de alcanzar la rentabilidad mínima por parte de las administradoras mediante un esquema de garantías combinando:**

- a) **Una Reserva Especial propiedad de la AFAP, conforme lo planteado precedentemente.**
- b) **Finalmente, la obligación de los accionistas de integrar capital, ya sea para alcanzar el nivel mínimo de rentabilidad o para recomponer la Reserva Especial.**

Regulación de inversiones permitidas

102. La regulación de las inversiones puede limitar los riesgos asumidos por cuenta de los ahorristas, pero una determinación excesivamente restrictiva de las

⁴⁶ OECD, op. cit. Core principle # 9.

alternativas puede tener un costo en términos de menor rentabilidad por cada nivel de riesgo asumido. El marco regulatorio utilizado en la Ley parece ser adecuado para la realidad en materia de inversiones y el objetivo previsional del portafolio gestionado por las AFAP.

Los resultados han sido buenos, pero se pueden introducir modificaciones que redunden en beneficio de los ahorristas en los próximos años. En particular, se observa que los portafolios de las AFAP tienen:

- a) Una participación excesiva de títulos de renta fija con el riesgo país de Uruguay.
- b) Una participación muy baja de títulos de renta variable locales, debido a la falta de desarrollo de dicho mercado.
- c) Una necesidad de compras de activos, que es importante en relación al tamaño que tiene la oferta de títulos domésticos, pudiendo ocurrir presiones de demanda que provoquen una sobrevaloración de los títulos, que reduzca la rentabilidad para los afiliados.
- d) Una participación muy baja de activos externos a nuestra economía en sus portafolios. La estrategia de inversión óptima para un inversor en una economía pequeña involucra necesariamente activos externos a la misma, especialmente en activos de renta variable.
- e) Una presencia alta de inversiones alternativas (ni acciones de empresas ni títulos de deuda) en actividades del sector real de nuestra economía.

Respetando el interés del afiliado, el marco regulatorio se podrá adecuar para que los administradores de fondos previsionales puedan obtener rentabilidades acordes en los plazos largos que caracterizan el ahorro previsional, asumiendo riesgos consistentes con la etapa que los individuos atraviesan en el ciclo de vida. También se podría modificar el diseño para que acompañe adecuadamente el ciclo de vida en cuanto a la relación riesgo/rentabilidad, habilitando un tercer fondo con el objetivo de cubrir el perfil de inversor de los afiliados de menor edad. Este fondo podría reflejar la capacidad de asumir mayores riesgos por aquellos que tienen un horizonte más largo de inversión y, de esa forma, conseguir un retorno medio más alto que incrementa el fondo acumulado. Este paso hacia el tercer sub-fondo genera consenso en la industria y es avalado por el regulador.

En función de lo expuesto, **SE RECOMIENDA:**

- a) **Mantener un esquema de inversiones regulado en las categorías de activos permitidos y en la participación máxima de las mismas en el total del portafolio. Respetando los límites por categorías, el regulador podrá incorporar criterios de regulación basada en riesgo.**
- b) **Ampliar los activos elegibles, para incorporar mayor participación de acciones de renta variable e instrumentos emitidos en el exterior, no correlacionados con el riesgo país de Uruguay. La combinación de estos dos atributos (renta variable y emisión en el exterior) requiere de una adecuada regulación en cuanto a la calidad de los instrumentos autorizados, en la que se debe ponderar la amplitud de alternativas, por un lado, y una adecuada diversificación, para evitar la concentración de riesgos y la seguridad institucional del activo, por otro.**

- c) **Crear un nuevo sub-fondo, manteniendo el criterio de determinación del mismo por defecto a un rango de edades del afiliado y orientándolo a cubrir el crecimiento de la inversión en las edades más jóvenes, dividiendo el período del actual sub-fondo acumulación.**
- d) **Mantener la asignación actual de sub-fondos por edades como una opción del ahorrista por defecto, pero generar la posibilidad de que exprese su voluntad de postergar el inicio del período de cambio para adecuarlo a su ciclo de vida.**
- e) **Evitar que los cambios en las condiciones de inversión provoquen dificultades en el funcionamiento de los mercados financieros locales, adecuando los tiempos y las condiciones regulatorias para que la oferta de activos y la demanda de los fondos respondan con gradualidad y sin variaciones artificiales y temporarias.**

Una visión integrada de la acumulación con la desacumulación

103. La inversión de los ahorristas tiene como objetivo sostener un nivel de ingresos para la vejez o, si aconteciera, cubrir los riesgos de invalidez o muerte. El proceso de acumulación inicialmente se enfocó en lograr las mejores rentabilidades hasta el momento en que se utiliza el fondo. Es posible una visión más amplia, en la que se integren los activos del individuo con el proceso de desacumulación que tendrá que hacer en el futuro. Con esta visión se lograrán resultados que terminarán siendo mejores para los afiliados.

Esta integración suele implicar el manejo de activos de mayor plazo y cuyo valor tenga algún grado de correlación con los compromisos de pagos futuros. La regulación tiene que acompañar estos movimientos en la gestión de portafolio en forma acompasada con el desarrollo del mercado de capitales local.

SE RECOMIENDA:

- a) **Analizar la regulación para evaluar su aptitud para una gestión del ciclo de acumulación en forma integrada con los objetivos de la desacumulación, contemplando el mantenimiento de un nivel de ingreso mínimo en retiro, garantizado a partir la colocación de una parte del portafolio en activos libres de riesgo. A estos efectos, hace falta identificar los cambios normativos necesarios para que los activos tengan horizontes temporales más largos y que el sub-fondo de retiro cuente con una visión de las necesidades del período de desacumulación, y contemple los posibles riesgos de conmutación entre un portafolio y el otro.**
- b) **Asimismo, se puede analizar la conveniencia de establecer instancias de pre-adquisición de unidades de renta vitalicia previo al momento de conmutación o la instrumentación de la compra de bonos con vencimientos escalonados en los años de desacumulación⁴⁷.**

⁴⁷Denominados "SeLFIES" por el Premio Nobel Robert Merton. Ver: <https://robertcmerton.com/selfies/?selfies-type=general>

RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL OBLIGATORIO. ETAPA DE DESACUMULACIÓN

104. Los sistemas previsionales tienen como objetivo principal la administración de riesgos de diversa índole, vejez, invalidez, fallecimiento, por citar a los más tradicionales. Los riesgos no pueden eliminarse. Pueden administrarse a partir del uso de diversas estrategias, entre las que se pueden mencionar la compartición colectiva de riesgos, la diversificación de instrumentos, el aseguramiento, el uso de garantías, entre otras.

A la hora de diseñar la etapa de desacumulación es necesario tomar decisiones sobre la administración de diversos riesgos: biométricos (mortalidad prematura, longevidad, gastos médicos inesperados, dependencia y necesidad de cuidados en la vejez); de mercado (conversión, inversiones, solvencia, liquidez), inflación, entre otros.

En la Ley 16.713, la etapa de desacumulación del régimen de ahorro individual prevé como único destino para los saldos de las cuentas individuales, la cobertura con una renta vitalicia inmediata, junto con las pensiones por sobrevivencia que se deriven. En la actualidad, este instrumento viene siendo ofrecido en un régimen de monopolio de hecho por la aseguradora estatal y se ha convertido en el principal producto del BSE. Las aseguradoras deben actuar asumiendo compromisos de pagos por períodos de tiempo extensos, en un ambiente económico y regulatorio complejo, en contexto de creciente longevidad. Asimismo, no existen posibilidades de reaseguro para este tipo de productos.

Uno de los principales elementos a definir a la hora de elegir el instrumento para la desacumulación, refiere a cómo se administra el riesgo de longevidad, esto es, el riesgo de tener una sobrevivencia mayor a la esperada al momento del retiro. La desacumulación por medio de una renta vitalicia supone que los riesgos entre individuos de una misma cohorte se comparten, ya que reciben pagos en base a la sobrevivencia promedio esperada para dicha cohorte. Algunos vivirán más de lo esperado y otros lo harán menos. En el caso uruguayo, dado que el único oferente en el mercado es hoy la aseguradora estatal, en los hechos dicho riesgo se está transfiriendo al Estado o al resto de las carteras del Banco.

No todos los mecanismos de desacumulación implican la cobertura del riesgo de longevidad. En particular, el diseño de la fase de desacumulación sobre la base de retiros a suma alzada o la programación de retiros, puede soslayar este objetivo de la política de previsión social. **SE RECOMIENDA no utilizar mecanismos de desacumulación que no contemplen una gestión del riesgo de longevidad, con la salvedad de aquellos casos en que los saldos de la cuenta resulten excepcionalmente bajos.**

105. El lapso en el que se efectuará la desacumulación de los fondos ahorrados puede considerarse que tiene básicamente dos etapas. Una primera, que transcurre desde el inicio de los pagos hasta alcanzar determinada edad (podría considerarse, por ej. en el orden de los 85 años). En este período, las técnicas actuariales permiten una estimación de la posibilidad de sobrevivencia, y los riesgos pueden administrarse en condiciones satisfactorias para las personas y las aseguradoras. La segunda etapa es menos previsible en su duración, ya que

en las edades mayores aparecen las situaciones de longevidad extrema (riesgo de cola) cuya cobertura presenta incertidumbres que suelen impactar de manera relevante en los costos de las rentas y por lo tanto en lo que reciben todos los afiliados.

Es posible lograr una mejora en los pagos para los afiliados a través de la división del período de desacumulación en dos tramos y resolver por separado las dificultades que pueden tener dos períodos con características muy diferentes para los individuos y para la sociedad. Entre las alternativas para el primer período podría considerarse modalidades de rentas temporarias, retiros periódicos o fondos mutuos previsionales (ver anexo 10). Estos instrumentos deberían estar asociados, para el segundo período, a modalidades que cubran el riesgo de longevidad como una renta vitalicia (diferida o instantánea) o un seguro de longevidad.

En función de lo indicado **SE RECOMIENDA considerar la posibilidad de instrumentar la etapa de desacumulación considerando las diferentes realidades de estos dos períodos. A tales efectos, se podría:**

- a) **Considerar la posibilidad de dividir el período de desacumulación en dos tramos, en función de la esperanza de vida a la edad mínima para configurar causal de jubilación común, atendiendo cada tramo con instrumentos diferenciados.**
- b) **Mantener como instrumento central en la etapa de desacumulación a las rentas vitalicias, especialmente a partir de edades del orden de la esperanza de vida.**
- c) **Considerar incorporar y desarrollar, para el primer tramo del período de desahorro, otros instrumentos como las rentas vitalicias temporales y los Fondos Mutuos Previsionales.**

106. Conforme se consignó en el Diagnóstico (numerales 30, 72, 73, 74, entre otros) se ha planteado a la Comisión la existencia de debilidades o inconsistencias que merecen atención en este informe por parte del regulador y las empresas aseguradoras, particularmente el Banco de Seguros del Estado. De acuerdo con dichos planteamientos, y los cambios regulatorios posteriores⁴⁸, subsisten algunos problemas a abordar.

107. Las tablas de mortalidad son un elemento central para la determinación de las rentas vitalicias. Con base en la experiencia de su elaboración y aplicación en años anteriores, se evidencia la existencia de oportunidades de mejora. Su perfeccionamiento permitirá sentar las bases para un mejor diseño de política, así como para una mayor precisión de los cálculos técnicos que se deben realizar a efectos del cálculo de la renta vitalicia. Mayor precisión en el cálculo técnico y más conocimiento de los colectivos amparados permitirá una mejor administración de riesgos. Es de conocimiento de la Comisión que se viene trabajando en ese sentido en el ámbito del regulador y con cooperación de otros organismos competentes. En el estado actual, en consecuencia, **SE RECOMIENDA avanzar a ritmo sostenido en la mejora de las tablas de mortalidad aplicables.**

⁴⁸ Luego de entregado el Informe de Diagnóstico, el 8 de junio de 2021 la Superintendencia de Servicios Financieros dictó la resolución comunicada por la Circular 2389 y el 9 de junio de 2021 el Directorio del Banco Central del Uruguay dictó la resolución que fue comunicada por la Circular 2390.

108. El cómputo de edad bonificada previsto actualmente para el cálculo de las rentas vitalicias⁴⁹ supone una discrepancia entre los criterios técnicos para el cálculo de estas prestaciones y las correspondientes reservas. Las primeras se liquidan en función de la edad ficta resultante de incorporar las bonificaciones, mientras que las segundas, conforme las reglas aplicables a las aseguradoras, deben hacerse en base a la edad cronológica.

La Ley N° 16.713 estableció un mecanismo compensatorio para el menor tiempo de aportes que tienen las actividades bonificadas, lo que implica la aplicación de un aporte patronal extraordinario que incrementa los fondos volcados a la cuenta de ahorro individual en la etapa de acumulación.

Dado que parte de las actividades que cuentan con servicios bonificados están exoneradas de aportes patronales, el mecanismo referido -en esos casos- presenta debilidades, a diferencia de aquellas actividades que cuentan con aportes patronales extraordinarios.

Desde el punto de vista de la empresa aseguradora prestadora de la renta vitalicia, la aplicación de la edad bonificada para el cálculo de la misma genera una inconsistencia actuarial y provoca que se deba pagar una renta más alta, asumiendo una edad ficta mayor, lo que supone un menor lapso de sobrevivida, aspecto que no se verifica.

No se disponen estudios sobre los fundamentos biológicos (afectación de sobrevivida) que pudieran justificar el tratamiento vigente de las situaciones en que existen servicios bonificados.

Por lo expresado, **SE RECOMIENDA revisar los fundamentos de la solución legal vigente sobre la base de evidencia relevante que justifique calcular las rentas vitalicias considerando las edades fictas resultantes de la bonificación de servicios.**

109. En el numeral 72.2 del Diagnóstico se consignó que existe incertidumbre sobre los beneficiarios y las obligaciones que asume la aseguradora derivadas de reconfiguraciones del núcleo familiar inicial a lo largo del lapso de pago de la renta vitalicia previsional. El surgimiento de beneficiarios que no existían al momento de calcular la renta vitalicia altera la ecuación económica del contrato⁵⁰.

Las alternativas para evitar este desequilibrio, entre otras, podrían contemplar la posibilidad de reliquidación de la prestación para contemplar los nuevos escenarios familiares, consolidar el escenario al momento de contratar la renta vitalicia, o dar la opción de hacer la renta vitalicia individual o conjunta.

SE RECOMIENDA considerar una definición específica del elenco de beneficiarios de sobrevivencia para este componente del sistema.

⁴⁹ Art. 15 de la Ley 19.162.

⁵⁰ Los derechos y obligaciones de las partes en todo acuerdo o contrato tienen un equilibrio que conoce bajo la expresión referida y que implica que obligaciones de las partes son correlativas y consideradas como equivalentes.

AHORRO PREVISIONAL COMPLEMENTARIO

110. Promoción de las opciones de ahorro voluntario. En contextos de expansión potencial de la longevidad y tasas de interés relativamente bajas, los pilares obligatorios pueden presentar dificultades para cubrir los objetivos de retiro de una parte de la población, en particular aquellos que desean retirarse temprano o de mayor ingreso.

El Estado ha asumido un rol tuitivo al establecer niveles mínimos de ahorro. Sin embargo, en aplicación del principio de corresponsabilidad, compete a las personas realizar esfuerzos complementarios y sacrificar consumo presente para lograr consumo futuro. En ese marco, compete al Estado facilitar instrumentos de ahorro y evitar desincentivos de diverso origen. A tales efectos, el ahorro voluntario podrá ser acordado en su cuantía y periodicidad y se podrá integrar mediante débitos en tarjetas de crédito, débitos en cuenta, retención sobre salarios y todos aquellos instrumentos que habilite el regulador.

SE RECOMIENDA promover diversas opciones de ahorro previsional complementario, facilitando su instrumentación y eliminando obstáculos regulatorios.

111. Ámbito de aplicación. La población en general se beneficia de las opciones de ahorro voluntario, razón por la cual su ámbito no tiene por qué estar restringido al ámbito de afiliación al BPS.

Por tal razón **SE RECOMIENDA habilitar las opciones de ahorro previsional voluntario a todas las personas que lo deseen, cualquiera sea su ámbito de afiliación jubilatoria y se encuentren o no, en actividad laboral.**

112. Entidades administradoras del ahorro previsional complementario. Desde 1995 a la fecha, se ha desarrollado un conjunto de instituciones, debidamente reguladas, que se han especializado en la administración de activos. En función de ello y de la naturaleza del ahorro previsional complementario, es posible y conveniente expandir el ámbito de entidades autorizadas a administrarlo. Adicionalmente, la experiencia en materia de fideicomisos y de fiduciarios profesionales se ha desarrollado significativamente.

El ahorro previsional complementario deberá registrarse en cuenta independiente de otras modalidades de ahorro, teniendo presente las diferentes opciones de liquidez que se propondrán.

SE RECOMIENDA que el ahorro previsional complementario pueda ser administrado por entidades de diversa naturaleza, siempre bajo figura de patrimonio de afectación (fideicomiso) y con autorización expresa del regulador.

113. Inversiones de los fondos de ahorro previsional complementario. La reglamentación sobre activos elegibles para estos fondos, dada su naturaleza voluntaria y complementaria, podría beneficiarse de una mayor flexibilidad y la posibilidad de conformar diferentes fondos, con diversos balances entre rentabilidad y riesgo, sin perjuicio de las opciones por defecto que se establezcan.

SE RECOMIENDA, por lo tanto, establecer un marco regulatorio específico teniendo presente la naturaleza voluntaria y previsional de estas modalidades de ahorro.

114. Tributación del ahorro previsional complementario. En materia de política fiscal, el tratamiento tributario de los fondos de pensiones suele analizarse considerando cómo afectan los impuestos a las tres etapas que se verifican en el proceso de formación y distribución de los referidos fondos: etapas de aportación, de acumulación, y de retiro. En líneas generales, Uruguay ha optado por un diseño conforme al cual las dos primeras etapas (los aportes y los resultados de las inversiones de los fondos) están, a grandes rasgos, exentas del impuesto a la renta, mientras que la tercera está gravada por el IASS. Este modelo de diseño es el más extendido a nivel internacional.

El ahorro voluntario, por ser de disponibilidad limitada básicamente a usos previsionales, no debe ser gravado en la fase de acumulación, ya que lo será en la fase de pago. En Uruguay, los depósitos convenidos son deducibles (art. 126 de la ley 16.713). Hay un pronunciamiento de la Dirección General Impositiva, en vía de consulta vinculante, que también reconoce la deducibilidad del ahorro voluntario.

En consecuencia, **SE RECOMIENDA:**

- a) **Establecer por vía legal la deducibilidad de los aportes voluntarios a efectos del cálculo del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, así como del Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales, cuando corresponda.**
- b) **Establecer un marco que simplifique y automatice la deducción de estos aportes complementarios en las declaraciones correspondientes.**
- c) **Exonerar a los resultados obtenidos por los fondos de ahorro previsional complementario de la tributación sobre rentas.**
- d) **Que los depósitos convenidos efectuados por el empleador continúen siendo gastos deducibles para el IRAE y no constituyan ingreso gravado por el IRPF ni materia gravada por las contribuciones especiales de seguridad social.**

115. Ahorro previsional por consumo. En Uruguay, la Ley 19.210 dispuso una rebaja general de 2 puntos de IVA para las operaciones pagadas con tarjeta de débito e instrumentos de dinero electrónico (art. 87 del Título 10 del TO DGI) y de 9 puntos (Ley 17.934) aplicable a los pagos realizados con medios de pago electrónicos en establecimientos gastronómicos. El objetivo del incentivo fue promover una mayor utilización de medios de pago electrónico por parte de la población. El resultado fue exitoso y el cambio de hábito que implicó una mayor utilización de estos medios de pago ha mostrado ser permanente. El objetivo buscado en su momento está logrado.

En esta recomendación se propone que en el contexto de la reforma previsional, sea el ahorro con destino previsional la conducta incentivada, en igual cuantía que los porcentajes vigentes. Se propone que se cambie el destino de esta renuncia fiscal y se oriente al nuevo objetivo de incentivar el ahorro previsional. En concreto, por cada compra realizada por medios electrónicos, los puntos de IVA antes mencionados, serían abonados por los consumidores para que sean transferidos a sus cuentas de ahorro previsional complementario. A efectos del dimensionamiento del volumen de fondos involucrados, entre julio de 2020 y junio de 2021, el monto de la renuncia, gasto o incentivo fiscal correspondiente a las referidas medidas promocionales fue de 4.444 millones de pesos. Estos

montos representan un 10,4% de los montos transferidos desde BPS a las AFAP en el mismo período, por concepto de aportes personales al régimen de ahorro individual. Se excluyen de los valores señalados los montos correspondientes al beneficio asociado a las operaciones con la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y a la rebaja asociada a las compras de turistas no residentes.

En función de lo expresado, **SE RECOMIENDA:**

- a) **Facilitar el establecimiento de acuerdos que permitan asociar consumos con transferencias a cuentas de ahorro previsional complementario.**
- b) **Considerar una modificación del destino de la reducción de la alícuota de IVA prevista por las leyes especiales.**

116. Hipoteca inversa o revertida y otras modalidades asociadas al patrimonio inmobiliaria. La hipoteca inversa o revertida es un instrumento que permite que una persona o pareja propietaria de un inmueble, pueda obtener -si lo desea- un flujo de fondos de una institución financiera o inversor institucional, con la finalidad de mejorar su capacidad de consumo. Es una operación financiera que permite obtener un ingreso adicional, hasta un porcentaje del valor de tasación del inmueble, típicamente para personas de edad avanzada, sin perder la titularidad y la posibilidad de seguir viviendo en ella.

La devolución de las sumas recibidas y sus ilíquidos se hace exigible luego del fallecimiento de los propietarios y se encuentra garantizada mediante hipoteca sobre el inmueble de que se trate. Sin perjuicio de que pueda cancelarse en cualquier momento, una vez fallecido el deudor o beneficiario corresponde a los herederos liquidar la situación con la entidad de crédito. Podrán optar por cancelar el crédito hipotecario o, en caso contrario, la entidad acreedora podrá ejecutar la hipoteca y cobrarse lo efectivamente adeudado más intereses y eventuales reajustes.

En la legislación comparada, hay regulación en diversos países, como Bélgica, España, Estados Unidos, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Noruega, Países Bajos y Suecia, entre otros⁵¹.

En consecuencia, el instrumento de la hipoteca inversa puede resultar beneficioso para un sector de adultos mayores (propietarios) al ser una opción que les puede permitir mejorar sus ingresos monetarios.

En el actual marco normativo, la venta de la nuda propiedad es el instrumento más usual por aquellas personas interesadas en obtener liquidez del ahorro incorporado en la propiedad inmueble. Esta modalidad contractual podría requerir revisión, a efectos de evitar inequidades no deseadas en su funcionamiento y teniendo en cuenta la participación mayoritaria de personas de cierta edad con intereses a protegerse

SE RECOMIENDA proponer normativa que instrumente los aspectos referidos en los términos referidos.

117. Sociedades Administradoras de Fondos Complementarios de Previsión Social. El marco normativo que regula estos fondos data del año 1984, cuando todavía no se había introducido la figura de los patrimonios de afectación (fideicomisos).

⁵¹ En la Revista de la CEPAL Nº 129 (diciembre de 2019) se publicó un estudio sobre “Alcances sociales y económicos de la implementación de la hipoteca inversa en Chile”. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45014/1/RVE129_Ruiz.pdf

A nivel nacional e internacional, es un estándar de la administración de fondos de pensiones la separación patrimonial entre la entidad gestora y el fondo previsional y la responsabilidad fiduciaria correspondiente. No es el caso de la regulación vigente en Uruguay para estas sociedades, por lo que el patrimonio aportado por los afiliados no queda a salvaguarda de las vicisitudes de la propia sociedad administradora. En la práctica esta debilidad de diseño ha implicado más de una vez la afectación de los activos previsionales y los derechos de las personas aportantes.

Por lo expresado **SE RECOMIENDA que estos fondos se gestionen bajo modalidad de fideicomiso de administración con estricta separación patrimonial y las consiguientes responsabilidades.**

118. El actual marco normativo admite que regímenes complementarios, de adscripción voluntaria, que ofrecen beneficios de carácter vitalicio puedan operar tanto bajo modalidad de capitalización como de reparto (Decreto-Ley 15.611). Gran parte de estas entidades se conformaron bajo regímenes de capitalización parcial, con niveles relativamente bajos de reservas y sin adecuadas garantías normativas y de supervisión que eviten su progresivo deterioro.

Por su naturaleza voluntaria, estos regímenes deberían ser de capitalización completa -colectiva o individual- como ocurre en la mayoría de los casos similares a nivel comparado.

En función de lo indicado **SE RECOMIENDA que:**

- a) **Los planes de financiamiento y beneficios de estos fondos se basen en sistemas financieros de capitalización completa, colectiva o individual.**
- b) **Los que estén basados en capitalización colectiva parcial deberían limitarse únicamente a los existentes al día de hoy y contar con adecuados procedimientos de ajuste automático de las variables que permitan el mantenimiento de los niveles de capitalización.**

119. El régimen de inversiones se basa en una regulación con más de tres décadas de vigencia y con escasas revisiones. Actualmente el país ha acumulado amplia experiencia en regulación de las colocaciones de fondos de esta naturaleza, activos elegibles y gestión profesional. En este mismo informe se están proponiendo ajustes a esa normativa, todo lo que debería ser aplicable a estas entidades.

SE RECOMIENDA incorporar al régimen de inversiones aplicable los activos previstos para los fondos de ahorro previsional, en particular los de naturaleza complementaria o voluntaria.

120. Contralor y supervisión. Es necesario que estos fondos estén sujetos a similares controles que las administradoras de fondos de ahorro previsional en materia de estándares de gestión e inversiones.

A tales efectos **SE RECOMIENDA que los fondos complementarios estén sujetos a similar regulación y supervisión que los demás agentes del sistema previsional.**

AHORRO PREVISIONAL COMPLEMENTARIO. ETAPA DE DESACUMULACIÓN

121. En el numeral 78.4 del Diagnóstico se señaló que integrar los ahorros voluntarios en el Fondo de Ahorro Previsional implica que los mismos tienen las rentas vitalicias como único destino. Es una rigidez no compatible con la naturaleza de este tipo de ahorros. Se considera necesario prever otras opciones de desacumulación, tales como las ya mencionadas en el numeral 46 (anticipación jubilatoria), desempleo de larga duración, o enfermedades de entidad.

En el caso de trabajadores por cuenta propia las modalidades de ahorro previsional complementario podrían habilitar el acceso a los fondos acumulados ante diversas situaciones de crisis que lo justifiquen, como lo habría sido la pandemia en proceso de superación.

SE RECOMIENDA que el ahorro voluntario tenga opciones de liquidez regulada, del estilo de las mencionadas.

UNIDAD REGULADORA Y DE SUPERVISIÓN

122. En el Diagnóstico (numerales 25 y 26 y Anexo VIII) se señaló que 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, y no hay una 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.

La Comisión, solicitó opinión legal independiente al Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y a la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad Católica del Uruguay (disponibles en <https://cess.gub.uy/es/documentos>). Uno de los aspectos que interesa especialmente analizar y resguardar es el relativo a los cometidos constitucionales del BPS, aspecto ampliamente estudiado en los referidos informes.

De ambos surge que:

- a) Es posible crear un órgano de evaluación, supervisión y regulación para todo el sistema, sin colidir con la normativa constitucional.
- b) Los poderes de regulación deberían contar con unas bases legislativas suficientes para respetar la zona de “reserva legal”, según puede seguirse del informe del Instituto de Derecho Administrativo de la UDELAR.

La función de supervisión y regulación debería estar acompañada por la atribución de independencia institucional de estilo en este tipo de entidades.

SE RECOMIENDA:

- a) **Crear una unidad reguladora del sistema, con adecuada autonomía, independencia, capacidad operativa y poderes jurídicos.**

- b) Que el ámbito de actuación de la unidad comprenda todos los regímenes previsionales, obligatorios y voluntarios, así como todas las entidades comprendidas en el mismo.**

DOCUMENTO DE TRABAJO

Anexo 1
Procedimiento de consolidación de la información del
registro de historia laboral

1. Prever un cronograma para recibir las declaraciones de servicios computables anteriores a abril de 1996, pendientes de incorporación y proceder a recabar la prueba pertinente por todos los medios habilitados por el derecho y conferir a dichos servicios los efectos previstos por la normativa legal vigente.
2. Prever la convocatoria a los interesados para que comparezcan, en forma presencial y no presencial (con adecuadas garantías), para la notificación de la información registrada en su historia laboral, otorgando al interesado un plazo razonable para que presente las observaciones que correspondan sobre los servicios registrados.
3. Sin perjuicio de lo anterior, con carácter recurrente, se establecerá un cronograma de comunicación y puesta de manifiesto de la información registrada, con la más amplia difusión, incluyendo todos los medios de contacto personal de que se disponga. Vencido el período de manifiesto los interesados tendrán la carga de expresar las observaciones que consideren del caso en un plazo razonable, por medios presenciales o no presenciales que se habiliten, con suficientes garantías, ofreciendo los medios de prueba que correspondiere.
4. La observación de la información registrada respecto de vínculos laborales en relación de dependencia vigentes al vencimiento del plazo de manifiesto podrá realizarse dentro de un plazo adicional mediante una comunicación preventiva que no se diligenciará hasta finalizado el mismo.
5. La no observación en plazo de la información puesta de manifiesto implicará la inalterabilidad futura del registro a todos los efectos, no pudiendo modificarse su contenido salvo resultancias de actuaciones de fiscalización tributaria.
6. En caso de realizarse observaciones, el BPS deberá proceder a la comprobación de la verdad material, rigiéndose por el proceso administrativo que determine a dichos efectos, con las debidas garantías a todos los interesados.

Anexo 2 Procedimiento de Ingreso Mínimo Garantizado

Este anexo explica una forma de instrumentar un esquema de Ingreso Mínimo Garantizado. Este formato fue el utilizado para el análisis realizado a partir del diagnóstico para evaluar las recomendaciones detalladas en este documento.

El programa considerado paga un suplemento (SUP) a las prestaciones previsionales contributivas y provee un ingreso mínimo garantizado (IMIN) para los adultos mayores que no tienen otros ingresos. Todas las personas que cumplan con las condiciones de acceso -combinación de edad y años de aportación (ver numerales 40 y 48)- reciben SUP.

El suplemento responde a la siguiente expresión:

$$SUP = \text{Max} \{ IMIN - (IMIN/IMAS) \times Prest\ Cont - Otros\ ingresos ; 0 \}$$

donde:

- *Prest Cont* es la suma de las prestaciones IVS contributivas que la persona haya generado (jubilaciones, pensiones por invalidez, pensiones de sobrevivencia y rentas vitalicias) en cualquier programa del país.
- *Otros ingresos* es la suma de ingresos no previsionales del beneficiario.
- *IMIN* es el valor mínimo garantizado
- *IMAS* es el ingreso máximo que recibe suplemento y se recomienda fijarlo en un valor que puede estar entre 2 y 4 veces el *IMIN*

En el siguiente anexo se presentan algunos ejemplos de cálculo jubilatorio.

Anexo 3

Ejemplos de cálculo de ingreso mínimo garantizado

En el presente anexo, se presentan algunos ejemplos del cálculo del suplemento al ingreso mínimo garantizado a partir de las prestaciones previsionales contributivas.

Ejemplo 1

Jubilación BPS (TaAd) = \$ 4.000.

Renta Vitalicia (régimen de ahorro individual) = \$ 3.000.

Total de prestaciones contributivas (Pres Cont) = \$ 7.000.

Suplemento (SUP) = $13.035 - 0,3333 \times 7.000 = \$ 10.702$.

Prestación total (BPS + RV + otras + SUP) = \$ 7.000 + \$ 10.702 = \$ 17.702

Ejemplo 2

Jubilación BPS (TaAd) = \$ 10.000.

Renta Vitalicia (régimen de ahorro individual) = \$ 7.000.

Total de prestaciones contributivas (Pres Cont) = \$ 17.000.

Suplemento (SUP) = $13.035 - 0,3333 \times 17.000 = \$ 7.368$.

Prestación total (BPS + RV + otras + SUP) = \$ 17.000 + \$ 7.368 = \$ 24.368

Ejemplo 3

Jubilación BPS (TaAd) = \$ 40.000.

Renta Vitalicia (régimen de ahorro individual) = \$ 22.000.

Total de prestaciones contributivas (Pres Cont) = \$ 62.000.

Suplemento (SUP) = $\text{Max}\{13.035 - 0,3333 \times 62.000; 0\} = \$ 0$.

Prestación total (BPS + RV + otras + SUP) = \$ 62.000

Ejemplo 4

Jubilación BPS (TaAd) = \$ 7.000.

Renta Vitalicia (régimen de ahorro individual) = \$ 5.000.

Otra jubilación = \$ 30.000

Total de prestaciones contributivas (Pres Cont) = \$ 42.000.

Suplemento (SUP) = $\text{Max}\{13.035 - 0,3333 \times 42.000; 0\} = \$ 0$.

Prestación total (BPS + RV + otras + SUP) = \$ 42.000

Ejemplo 5

Jubilación BPS (TaAd) = \$ 0.

Renta Vitalicia (régimen de ahorro individual) = \$ 0.

Otra jubilación = \$ 0

Total de prestaciones contributivas (Pres Cont) = \$ 0.

Suplemento (SUP) = $13.035 - 0,3333 \times 0 = \$ 13.035$.

Prestación total (BPS + RV + otras + SUP) = \$ 13.035

DOCUMENTO DE TRABAJO

Anexo 4

Proyecciones del régimen de BPS - Escenario base SIN REFORMA⁵²⁵³

Este anexo recoge el trabajo realizado por el equipo técnico del BPS que forma parte de la Secretaría Técnica de la CESS, sobre la base de parámetros y criterios que en forma preliminar fueron surgiendo para comprender el impacto de diferentes medidas de política. Es un aporte relevante al momento de contar con un punto de referencia para evaluar el impacto que puede tener una reforma o la ausencia de la misma.

Metodología

El análisis comprende la evaluación de recursos por aportes jubilatorios, la cuota parte de impuestos afectados, los convenios, así como las prestaciones de jubilaciones, pensiones, subsidios para expensas funerarias, subsidios transitorios, rentas permanentes y los correspondientes gastos de administración. No se contempla los recursos y prestaciones de actividad (seguro por enfermedad, subsidio por maternidad y desempleo) ni las prestaciones asistenciales (tales como las pensiones no contributivas por invalidez y vejez, y las asignaciones familiares).

Las proyecciones comprenden variables físicas y monetarias, siendo la base elegida los años 2018 y 2019.

Las proyecciones que realiza el BPS se basan en un modelo matemático-actuarial desarrollado en la AGSS y programado en R. Se presenta el escenario base o de partida al que se le incorporan modificaciones en los supuestos generados por cambios en el régimen.

Cabe establecer que las hipótesis demográficas y económicas utilizadas como base para las proyecciones se basan en la consideración de algunos escenarios posibles, por lo que las estimaciones resultantes deben ser interpretadas teniendo en cuenta dicho contexto. No pretenden ser predicciones específicas del estado financiero futuro del programa, sino indicadores de tendencias esperadas dentro de un rango razonable y bajo una serie plausible de condiciones demográficas y económicas.

El modelo de proyección utiliza algunos factores actuariales como:

- Tasa de Jubilación (TJ): es la proporción de activos cotizantes que, en un determinado período (por ejemplo, un año), se jubilan. Se utiliza para determinar el ingreso de las nuevas jubilaciones. Esta tasa varía por sexo, edad y causal jubilatoria, habiéndose determinado a partir de las altas históricas de jubilaciones observadas.
- Tasa de ingreso (TI): es la proporción de personas que, en un determinado período, se convierten en cotizantes de la institución.
- Tasa de opciones (TOP): es la proporción de cotizantes que opta por el artículo 8 de la Ley N° 16.713

⁵² Elaborado por los servicios técnicos aportados por BPS a la secretaría técnica de la CESS.

⁵³ "Este anexo es una modificación del original. Esta versión fue publicada el 19 de octubre de 2021."

- Tasa de pases (TP): es la proporción de cotizantes que cambian de nivel, en función del crecimiento de su salario.
- Tasa de pensiones (TPe): es la proporción de activos o jubilados que tienen derecho a percibir pensión según la normativa.

Supuestos demográficos

En el escenario base y en los escenarios con reforma se supone que entre 2025 y 2040 la masa salarial permanece constante en relación al producto de la economía. En ese contexto, la tasa de crecimiento de los salarios se obtiene como la diferencia entre las tasas de variación de la PEA y del PIB. El escenario demográfico asume que a partir del año 2040 la PEA comienza a descender, totalizando una caída de 28% al final del período. En este contexto, se supone que la masa salarial absorbe la mitad de la reducción de la PEA, lo que tiene como consecuencia una caída de la participación de la masa salarial en el producto de la economía.

Se presentan dos alternativas respecto al crecimiento del salario:

Un **escenario A)** donde el salario crece siempre como la diferencia entre la PEA y el PIB. En este escenario se mantiene la participación del ingreso laboral en el PIB.

Otro **escenario B)** que supone que a partir de 2040 el crecimiento del salario real es idéntico al correspondiente al PIB.

1. Escenario sin reforma

1.1 Escenario Base

Variables físicas

	2030	2040	2050	2070	2090
Cotizantes	1,493,268	1,513,930	1,485,657	1,349,654	1,181,354
Jubilados	538,991	597,636	672,489	766,787	774,784
Pensionistas	222,561	208,488	195,643	176,995	150,969
Cotizantes/Jubilados	2.77	2.53	2.21	1.76	1.52

Egresos globales

(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
Jubilaciones	7.10%	7.47%	8.30%	9.51%	9.88%
Pensiones	1.86%	1.79%	1.73%	1.64%	1.41%
Otras prestaciones y gastos de gestión	0.37%	0.38%	0.41%	0.46%	0.47%
Total	9.33%	9.64%	10.45%	11.61%	11.76%

Resultado

(En términos de PIB del año respectivo)

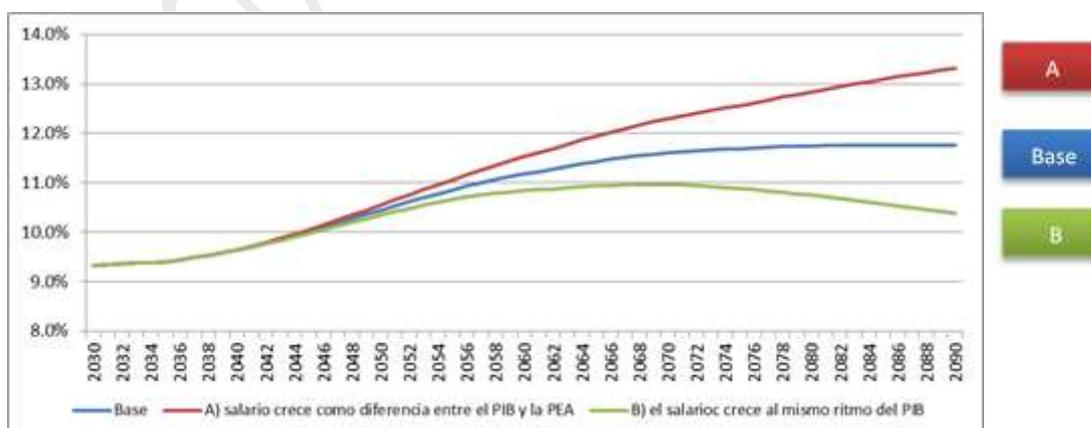
	2030	2040	2050	2070	2090
Ingresos	8.20%	8.18%	7.96%	7.79%	7.50%
Egresos	9.33%	9.64%	10.45%	11.61%	11.76%
Resultado	-1.13%	-1.46%	-2.49%	-3.82%	-4.26%

1.2 Escenarios Alternativos

El escenario alternativo A) el salario crece como diferencia entre la PEA y el PIB y en el escenario B) el salario crece con la evolución del PIB.

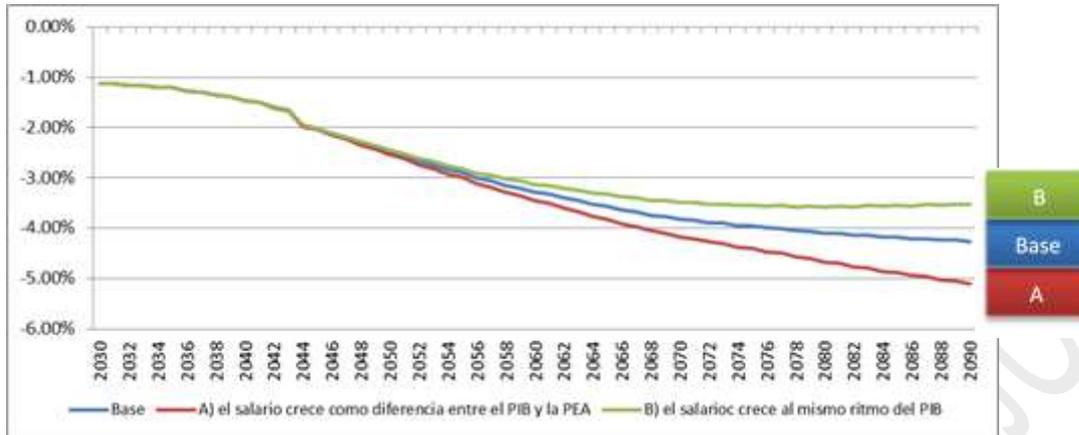
Egresos Escenario Base y alternativos

(En términos de PIB del año respectivo)



Resultado Escenario Base y alternativos

(En términos de PIB del año respectivo)



Anexo 5

Proyecciones del régimen de BPS - Escenarios de reforma utilizados para la elaboración de las recomendaciones⁵⁴⁵⁵

En este anexo se presentan los ejercicios de proyección de escenarios de posibles reformas que fueran utilizados para comprender los posibles impactos de las reformas analizadas. El proceso de estudio implicó varias instancias de análisis y selección de parámetros y criterios, seleccionando los más representativos. Los valores expresados en este anexo no implican una recomendación en sí misma.

Principales modificaciones del nuevo régimen recomendado

La reforma propuesta introduce principalmente cambios en la forma de cálculo jubilatorio.

La opción del artículo 8° pasa a ser por defecto para los nuevos cotizantes del sistema. En este nuevo régimen la asignación de jubilación **no** tendría la bonificación como la que existe en el artículo 28° de la ley N° 16.713.

Se modifica la edad mínima de retiro a 65 años, con un mínimo de 30 años de servicio, dicha exigencia se reduciría a medida que aumenta la edad de retiro de la siguiente forma:

Edad	Años de servicio mínimos
65	30
66	27
67	24
68	21
69	18
70	15

Con esta propuesta se unificarían las causales vejez y edad avanzada.

⁵⁴ Elaborado por los servicios técnicos aportados por BPS a la secretaría técnica de la CESS.

⁵⁵ Los servicios técnicos de BPS se encuentran trabajando en la estimación de los impactos de las recomendaciones que se proponen en relación a los servicios de retiro policial y militar.

Después de los 70 años se eliminaría la exigencia de años mínimos de servicio para acceder al Ingreso Mínimo Garantizado, lo que podría generar la incorporación de nuevos beneficiarios que antes no accedían a una prestación.

Las asignaciones de jubilación del nuevo régimen se calcularían multiplicando los años de servicio por una **tasa de adquisición de derechos (TAdD)**, sin perjuicio del suplemento que correspondiera por aplicación del procedimiento de ingreso mínimo garantizado.

Sin perjuicio del rango de valores recomendado para la tasa de adquisición, modo de referencia se presenta el conjunto de resultados correspondientes a una tasa de adquisición de derechos de 1,3%, contemplando las 2 alternativas de transición para el cambio en la edad de retiro (Secciones 1 y 2).

En la sección 3, se sintetiza gráficamente el impacto diferencial de valores alternativos para la TAdD.

El siguiente cuadro contiene la tasa de adquisición de referencia utilizada en la proyección:

Edad	Tasa de adquisición de derechos
65	1,3000
66	1,3643
67	1,4368
68	1,5164
69	1,6026
70	1,6951
71	1,8013
72	1,9130
73	2,0345
74	2,1707
75	2,3297

El Sueldo Básico Jubilatorio se calcula como el promedio de los 300 mejores meses.

El programa paga un suplemento (SUP) a las prestaciones previsionales contributivas y provee un ingreso mínimo garantizado (IMIN) para los adultos mayores que no tienen otros ingresos. Todas las personas que cumplan con las condiciones de acceso - combinación de edad y años de aportación reciben SUP.

El suplemento responde a la siguiente expresión:

Dónde:

- *Prest Cont* es la suma de las prestaciones IVS contributivas que la persona haya generado (jubilaciones, pensiones por invalidez, pensiones de sobrevivencia y rentas vitalicias) en cualquier programa del país.
 - *Otros ingresos* es la suma de ingresos no previsionales del beneficiario.
 - *IMIN* es el valor mínimo garantizado
- *IMAS* es el ingreso máximo que recibe suplemento y se fija en 3 veces el *IMIN*

El cambio en la edad de retiro se generaría de forma gradual con dos posibles transiciones: a partir del año 2027 para la generación de nacidos en 1967 o a partir de 2031 para la generación de los nacidos en 1971. Luego de alcanzada la edad mínima de retiro de 65 años, la misma no se modificaría por mejoras en las tasas de mortalidad.

En el siguiente cuadro se presenta las transiciones utilizadas:

Año de nacimiento	Escenario I) Transición 2027		Escenario II) Transición 2031	
	Edad mínima	Año de aplicación	Edad mínima	Año de aplicación
1967	61	2027		
1968	62	2029		
1969	63	2031		
1970	64	2033		
1971	65	2035	61	2031
1972			62	2033
1973			63	2035
1974			64	2037
1975			65	2039

La transición del cambio en la forma de cálculo se realiza a prorrata tempore desde el año de comienzo de la transición. Se computan años del nuevo régimen a partir del año 2021 aplicando la siguiente fórmula:

$$\text{Prorrato} = (\text{Año de retiro} - 2021) / (\text{Años de servicio})$$

Según la transición elegida las nuevas jubilaciones se calcularían con un sistema de prorrata tempore:

$$\text{Prorrato} = \frac{\text{Año de retiro} - 2021}{\text{Años de servicio}}$$

Según la transición elegida las nuevas jubilaciones se calcularían con un sistema de prorrata tempore:

$$\text{Beneficio a pagar} = \text{Prorratao} \times \text{Beneficio nuevo} + (1 - \text{Prorratao}) \times \text{Jub regimén anterior}$$

La **jubilación por invalidez** no se calcularía con la fórmula descrita anteriormente sino que se mantendrían en el régimen vigente disminuyendo la tasa de reemplazo del **65%** al **50%** y el mínimo aplicable a dichas jubilaciones sería el IMIN. Asimismo, vale destacar que la proyección no incluye el costo asociado al complemento del 20% por hijos a cargo.

Finalmente, cabe mencionar que las proyecciones que se presentan no incluyen los ajustes automáticos en la edad de retiro que se recomiendan en el numerales 67.

1. Escenario I) + invalidez + TAdD 1,3% (transición a partir de 2027)

Variables físicas

	2030	2040	2050	2070	2090
Cotizantes	1,493,268	1,513,930	1,485,657	1,349,660	1,181,384
Jubilados	527,386	551,136	625,637	717,459	701,172
Pensionistas	222,628	210,014	199,597	181,287	151,097
Cotizantes/Jubilados	2.83	2.75	2.37	1.88	1.68

Egresos globales

(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
Jubilaciones	6.81%	6.55%	7.22%	8.43%	8.60%
Pensiones	1.82%	1.70%	1.61%	1.47%	1.25%
Otras prestaciones y gastos de gestión	0.36%	0.34%	0.36%	0.41%	0.41%
Total	8.98%	8.59%	9.19%	10.30%	10.26%

Egresos por jubilaciones
(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
IMG	0.02%	0.19%	0.57%	1.57%	2.03%
Con TAdD	0.03%	0.40%	1.39%	3.66%	4.56%
Sin cobertura anterior	0.03%	0.10%	0.14%	0.18%	0.20%
A. Ac. Nuevo regimen	0.09%	0.69%	2.10%	5.41%	6.79%
Altas Acumuladas	3.61%	4.66%	4.91%	3.02%	1.81%
Invalidez	0.65%	1.06%	1.42%	1.67%	1.73%
Vejez y Edad avanzada	2.96%	3.60%	3.48%	1.35%	0.08%
Jubilaciones iniciales	3.11%	1.20%	0.22%	0.00%	0.00%
Invalidez	0.38%	0.18%	0.05%	0.00%	0.00%
Vejez y Edad avanzada	2.73%	1.02%	0.16%	0.00%	0.00%
Egreso Jubilaciones	6.81%	6.55%	7.22%	8.43%	8.60%

El egreso por jubilaciones se desagrega en: altas acumuladas del nuevo régimen, altas acumuladas del régimen anterior y las jubilaciones iniciales.

En el nuevo régimen se distinguen los egresos por el suplemento generado por el procedimiento de ingreso mínimo garantizado, las jubilaciones calculadas con tasa de adquisición de derechos a la que se les aplica el prorrateo correspondiente y las nuevas jubilaciones generadas por aquellas poblaciones que antes no accedían a una jubilación y ahora accederían a un ingreso mínimo garantizado.

Las altas acumuladas de jubilaciones del régimen vigente incluyen la totalidad de las jubilaciones por invalidez y las jubilaciones por vejez y edad avanzada anterior a la aplicación del nuevo régimen y posterior con el porcentaje de prorrateo correspondiente.

El egreso por jubilaciones iniciales se corresponde con las jubilaciones por causal invalidez, vejez y edad avanzada que están actualmente en curso de pago.

Resultado
(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
Ingresos	8.16%	8.07%	7.81%	7.63%	7.32%
Egresos	8.98%	8.59%	9.19%	10.30%	10.26%
Resultado	-0.82%	-0.52%	-1.38%	-2.67%	-2.93%

2. Escenario II) + invalidez + TAdD 1,3% (Transición a partir de 2031)

Variables físicas

	2030	2040	2050	2070	2090
Cotizantes	1,493,268	1,513,930	1,485,657	1,349,658	1,181,381
Jubilados	538,991	550,883	626,368	722,049	698,895
Pensionistas	222,561	209,176	198,905	181,722	152,013
Cotizantes/Jubilados	2.77	2.75	2.37	1.87	1.69

Egresos globales

(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
Jubilaciones	6.97%	6.58%	7.24%	8.47%	8.57%
Pensiones	1.82%	1.70%	1.61%	1.47%	1.26%
Otras prestaciones y gastos de gestión	0.36%	0.34%	0.37%	0.41%	0.41%
Total	9.16%	8.62%	9.21%	10.35%	10.24%

Egresos por jubilaciones

(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
IMG	0.00%	0.13%	0.55%	1.62%	2.02%
Con TAdD	0.00%	0.27%	1.34%	3.77%	4.56%
Sin cobertura anterior	0.00%	0.08%	0.13%	0.18%	0.20%
A. Ac. Nuevo regimen	0.00%	0.48%	2.02%	5.57%	6.79%
Altas Acumuladas	3.86%	4.89%	5.00%	2.90%	1.79%
Invalidez	0.65%	1.03%	1.40%	1.69%	1.73%
Vejez y Edad avanzada	3.22%	3.87%	3.60%	1.21%	0.06%
Jubilaciones iniciales	3.11%	1.20%	0.22%	0.00%	0.00%
Invalidez	0.38%	0.18%	0.05%	0.00%	0.00%
Vejez y Edad avanzada	2.73%	1.02%	0.16%	0.00%	0.00%
Egreso Jubilaciones	6.97%	6.58%	7.24%	8.47%	8.57%

El egreso por jubilaciones se desglosa en: altas acumuladas del nuevo régimen, altas acumuladas del régimen anterior y las jubilaciones iniciales.

En el nuevo régimen se distinguen los egresos por el suplemento generado por el procedimiento de ingreso mínimo garantizado, las jubilaciones calculadas con tasa de adquisición de derechos a la que se les aplica el prorrateo correspondiente y las nuevas jubilaciones generadas por aquellas poblaciones que antes no accedían a una jubilación y ahora accederían a un ingreso mínimo garantizado.

Las altas acumuladas de jubilaciones del régimen vigente incluyen la totalidad de las jubilaciones por invalidez y las jubilaciones por vejez y edad avanzada anterior a la aplicación del nuevo régimen y posterior con el porcentaje de prorrateo correspondiente.

El egreso por jubilaciones iniciales se corresponde con las jubilaciones por causal invalidez, vejez y edad avanzada que están actualmente en curso de pago.

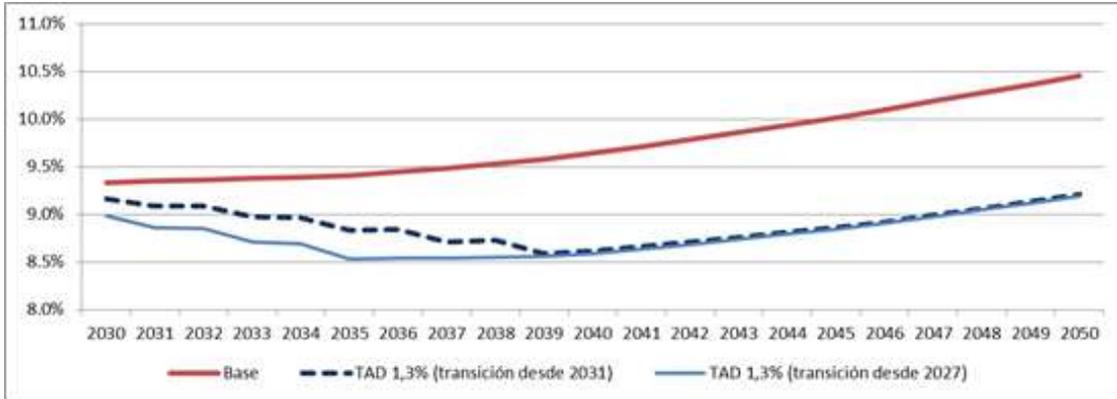
Resultado

(En términos de PIB del año respectivo)

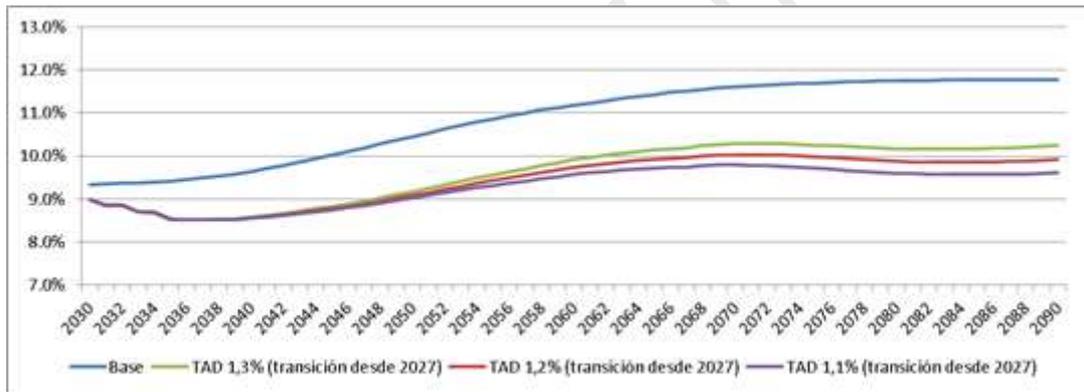
	2030	2040	2050	2070	2090
Ingresos	8.17%	8.07%	7.81%	7.63%	7.32%
Egresos	9.16%	8.62%	9.21%	10.35%	10.24%
Resultado	-0.99%	-0.55%	-1.40%	-2.72%	-2.92%

3.Comparación entre distintos valores de TAdD y escenarios de postergación de la edad de retiro

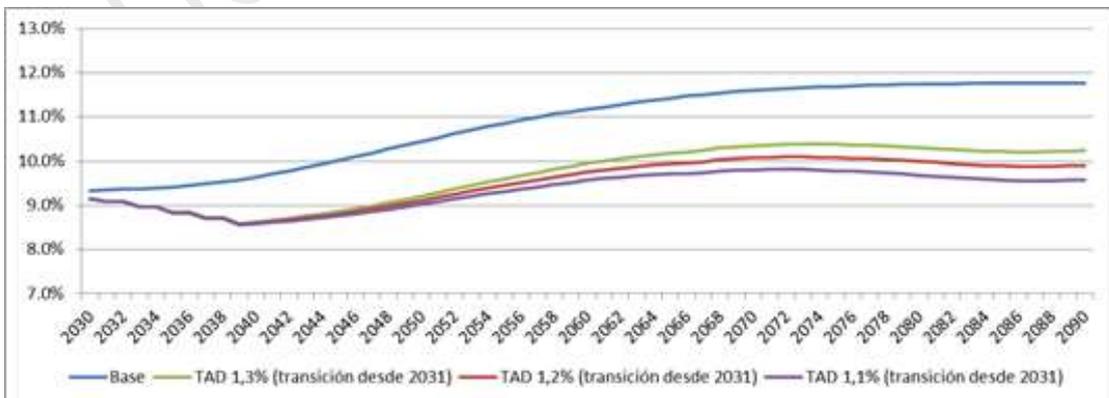
Egresos Base Vs TAdD 1,3



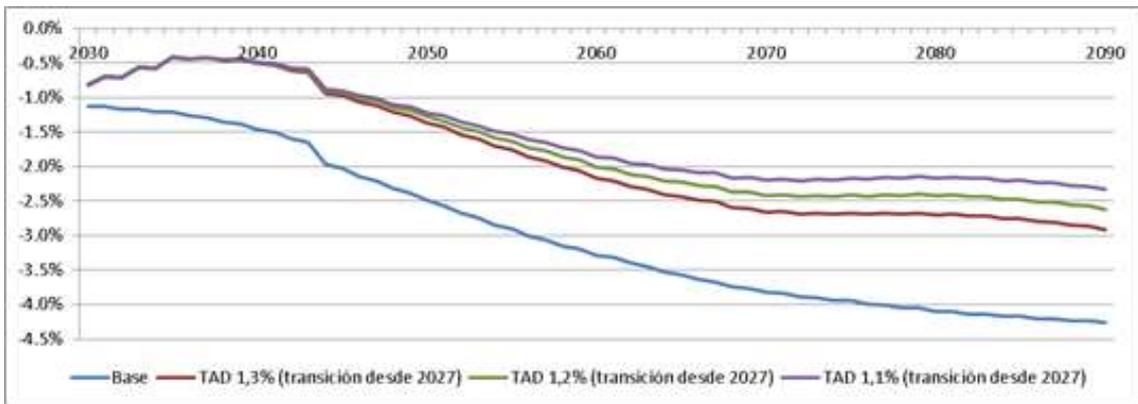
**Egresos Base Vs TAdD 1,3, 1,2, 1,1
(Transición desde 2027)**



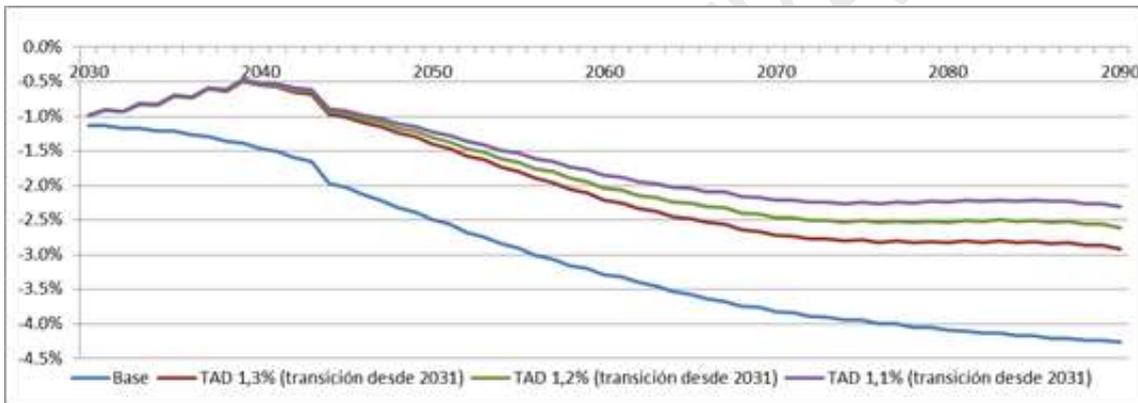
**Egresos Base Vs TAdD 1,3, 1,2, 1,1
(Transición desde 2031)**



Resultado Base Vs TAdD 1,3, 1,2, 1,1
(Transición desde 2027)



Resultado Base Vs TAdD 1,3, 1,2, 1,1
(Transición desde 2031)



Anexo 6

Otros ejercicios de proyección utilizados en el estudio de las recomendaciones⁵⁶

En este anexo se presentan otros resultados destacados en el proceso de iteración entre proyecciones y determinación de parámetros o formas de funcionamiento.

1. Corrimiento la edad mínima de retiro

Se consideran escenarios en los que se realiza un corrimiento conjunto de la edad de retiro y de las tasas de reemplazo vigentes en paralelo. En tal sentido, una vez finalizada la transición correspondiente, la tasa de reemplazo para un individuo con 30 años de aportes y 65 años de edad será de 45%.

1.1 Escenario I (transición desde 2027)

Variables físicas

	2030	2040	2050	2070	2090
Cotizantes	1,493,268	1,513,930	1,485,657	1,349,660	1,181,384
Jubilados	522,155	535,304	603,232	689,346	671,697
Pensionistas	222,466	208,399	195,910	176,420	146,005
Cotizantes/Jubilados	2.86	2.83	2.46	1.96	1.76

Egresos globales

(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
Jubilaciones	6.90%	6.75%	7.55%	8.83%	9.09%
Pensiones	1.86%	1.80%	1.76%	1.68%	1.43%
Otras prestaciones y gastos de gestión	0.36%	0.35%	0.38%	0.43%	0.43%
Total	9.12%	8.90%	9.69%	10.95%	10.95%

⁵⁶ Elaborado por los servicios técnicos aportados por BPS a la secretaría técnica de la CESS.

1.2 Escenario II (transición desde 2031)

Variables físicas

	2030	2040	2050	2070	2090
Cotizantes	1,493,268	1,513,930	1,485,657	1,349,658	1,181,381
Jubilados	538,991	538,372	604,820	693,935	669,419
Pensionistas	222,561	208,313	195,935	176,855	146,920
Cotizantes/Jubilados	2.77	2.81	2.46	1.94	1.76

Egresos globales

(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
Jubilaciones	7.10%	6.79%	7.57%	8.89%	9.06%
Pensiones	1.86%	1.79%	1.76%	1.69%	1.44%
Otras prestaciones y gastos de gestión	0.37%	0.35%	0.39%	0.44%	0.43%
Total	9.33%	8.94%	9.71%	11.01%	10.93%

2. Cuentas nocionales

Cambia respecto al escenario Base:

- Aumento de la edad de retiro, con transición señalada en cada caso
- Modificación de años de servicio mínimos requeridos
- Tasa de reemplazo de invalidez de 50%
- Incorpora como jubilados a quienes no cumplían requisitos en el Base
- Régimen de cuentas nocionales con una tasa de capitalización de 0% sobre salarios, tasa de aporte del 22,5% e ingreso mínimo garantizado
- Eliminación bonificación del artículo 28 y opción artículo 8 por defecto

2.1. Cuentas nocionales con Escenario I (transición a partir de 2027)

Las variables físicas son similares a las del escenario con tasa de adquisición de derechos 1,3 para el escenario I (transición desde 2027)

Egresos globales

(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
Jubilaciones	6.81%	6.46%	6.90%	7.49%	7.35%
Pensiones	1.82%	1.70%	1.59%	1.39%	1.13%
Otras prestaciones y gastos de gestión	0.36%	0.34%	0.35%	0.37%	0.35%
Total	8.98%	8.50%	8.84%	9.25%	8.83%

Egresos por jubilaciones

(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
IMG	0.02%	0.21%	0.63%	1.74%	2.25%
Nocional	0.02%	0.28%	0.98%	2.54%	3.07%
Sin cobertura anterior	0.03%	0.10%	0.14%	0.18%	0.20%
A. Ac. Nuevo regimen	0.08%	0.58%	1.75%	4.46%	5.53%
Altas Acumuladas	3.62%	4.67%	4.92%	3.03%	1.82%
Invalidez	0.65%	1.07%	1.43%	1.68%	1.74%
Vejez y Edad avanzada	2.96%	3.60%	3.48%	1.35%	0.08%
Jubilaciones iniciales	3.1%	1.2%	0.2%	0.0%	0.0%
Invalidez	0.38%	0.18%	0.05%	0.00%	0.00%
Vejez y Edad avanzada	2.73%	1.02%	0.16%	0.00%	0.00%
Egreso Jubilaciones	6.81%	6.46%	6.90%	7.49%	7.35%

El egreso por jubilaciones se desgrega en: altas acumuladas del nuevo régimen, altas acumuladas del régimen anterior y las jubilaciones iniciales.

En el nuevo régimen se distinguen los egresos por el suplemento generado por el procedimiento de ingreso mínimo garantizado, las jubilaciones calculadas como nocionales a la que se les aplica el prorrateo correspondiente y las nuevas jubilaciones generadas por aquellas poblaciones que antes no accedían a una jubilación y ahora accederían a un ingreso mínimo garantizado.

Las altas acumuladas de jubilaciones del régimen vigente incluyen la totalidad de las jubilaciones por invalidez y las jubilaciones por vejez y edad avanzada anterior a la aplicación del nuevo régimen y posterior con el porcentaje de prorrateo correspondiente.

El egreso por jubilaciones iniciales se corresponde con las jubilaciones por causal invalidez, vejez y edad avanzada que están actualmente en curso de pago.

Resultado
(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
Ingresos	8.16%	8.06%	7.78%	7.55%	7.22%
Egresos	8.98%	8.50%	8.84%	9.25%	8.83%
Resultado	-0.82%	-0.44%	-1.05%	-1.70%	-1.61%

2.2 Escenario II (transición desde 2031)

Las variables físicas son similares a las del escenario con tasa de adquisición de derechos 1,3 para el escenario II (transición desde 2031)

Egresos globales

(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
Jubilaciones	6.97%	6.50%	6.90%	7.49%	7.31%
Pensiones	1.82%	1.70%	1.59%	1.39%	1.14%
Otras prestaciones y gastos de gestión	0.36%	0.34%	0.35%	0.37%	0.35%
Total	9.16%	8.54%	8.84%	9.24%	8.80%

Egresos por jubilaciones

(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
IMG	0.00%	0.15%	0.61%	1.79%	2.25%
Nocional	0.00%	0.18%	0.94%	2.62%	3.07%
Sin cobertura anterior	0.00%	0.08%	0.13%	0.18%	0.20%
A. Ac. Nuevo regimen	0.00%	0.40%	1.68%	4.59%	5.53%
Altas Acumuladas	3.86%	4.89%	5.00%	2.90%	1.79%
Invalidez	0.65%	1.03%	1.40%	1.69%	1.73%
Vejez y Edad avanzada	3.22%	3.87%	3.60%	1.21%	0.06%
Jubilaciones iniciales	3.11%	1.20%	0.22%	0.00%	0.00%
Invalidez	0.38%	0.18%	0.05%	0.00%	0.00%
Vejez y Edad avanzada	2.73%	1.02%	0.16%	0.00%	0.00%
Egreso Jubilaciones	6.97%	6.50%	6.90%	7.49%	7.31%

El egreso por jubilaciones se desagrega en: altas acumuladas del nuevo régimen, altas acumuladas del régimen anterior y las jubilaciones iniciales.

En el nuevo régimen se distinguen los egresos por el suplemento generado por el procedimiento de ingreso mínimo garantizado, las jubilaciones calculadas como nocionales a la que se les aplica el prorrateo correspondiente y las nuevas jubilaciones generadas por aquellas poblaciones que antes no accedían a una jubilación y ahora accederían a un ingreso mínimo garantizado.

Las altas acumuladas de jubilaciones del régimen vigente incluyen la totalidad de las jubilaciones por invalidez y las jubilaciones por vejez y edad avanzada anterior a la aplicación del nuevo régimen y posterior con el porcentaje de prorrateo correspondiente.

El egreso por jubilaciones iniciales se corresponde con las jubilaciones por causal invalidez, vejez y edad avanzada que están actualmente en curso de pago.

Resultado

(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
Ingresos	8.17%	8.06%	7.78%	7.55%	7.22%
Egresos	9.16%	8.54%	8.84%	9.24%	8.80%
Resultado	-0.99%	-0.47%	-1.06%	-1.69%	-1.58%

DOCUMENTO DE TRABAJO

Anexo 7
Comparación de diversos escenarios utilizados para analizar
posibilidades de reforma⁵⁷

Ingresos globales
(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
Base	8.20%	8.18%	7.96%	7.79%	7.50%
Alternativos:					
A) Salario crece como diferencia entre PIB y PEA	8.20%	8.18%	8.01%	8.13%	8.23%
B) Salario crece igual al PIB	8.20%	8.18%	7.90%	7.47%	6.86%
Tasa de adquisición de derechos inicial de 1,3					
Escenario I (Transición desde 2027)	8.16%	8.07%	7.81%	7.63%	7.32%
Escenario II (Transición desde 2031)	8.17%	8.07%	7.81%	7.63%	7.32%

Egresos globales
(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
Base	9.33%	9.64%	10.45%	11.61%	11.76%
Alternativos:					
A) Salario crece como diferencia entre PIB y PEA	9.33%	9.65%	10.55%	12.30%	13.33%
B) Salario crece igual al PIB	9.33%	9.64%	10.03%	10.96%	10.39%
Modificación de la tasa de invalidez al 50%	9.16%	9.30%	9.96%	10.99%	11.15%
Cambio en la edad de retiro y tasa de remplazo					
Escenario I (Transición desde 2027)	9.12%	8.90%	9.69%	10.95%	10.95%
Escenario II (Transición desde 2031)	9.33%	8.94%	9.71%	11.01%	10.93%
Tasa de adquisición de derechos inicial de 1,3					
Escenario I (Transición desde 2027)	8.98%	8.59%	9.19%	10.30%	10.26%
Escenario II (Transición desde 2031)	9.16%	8.62%	9.21%	10.35%	10.24%
Tasa de adquisición de derechos inicial de 1,2					
Escenario I (Transición desde 2027)	8.98%	8.56%	9.10%	10.04%	9.92%
Escenario II (Transición desde 2031)	9.16%	8.60%	9.12%	10.08%	9.90%
Tasa de adquisición de derechos inicial de 1,1					
Escenario I (Transición desde 2027)	8.98%	8.53%	9.00%	9.78%	9.60%
Escenario II (Transición desde 2031)	9.16%	8.58%	9.02%	9.81%	9.58%
Cuentas no cionales					
Escenario I (Transición desde 2027)	8.98%	8.50%	8.84%	9.25%	8.83%
Escenario II (Transición desde 2031)	9.16%	8.54%	8.84%	9.24%	8.80%

⁵⁷ Elaborado por los servicios técnicos aportados por BPS a la secretaría técnica de la CESS.

Resultado
(En términos de PIB del año respectivo)

	2030	2040	2050	2070	2090
Base	-1.13%	-1.46%	-2.49%	-3.82%	-4.26%
Alternativos:					
A) Salario crece como diferencia entre PIB y PEA	-1.13%	-1.47%	-2.54%	-4.17%	-5.10%
B) Salario crece igual al PIB	-1.13%	-1.46%	-2.13%	-3.49%	-3.53%
Modificación de la tasa de invalidez al 50%	-0.97%	-1.14%	-2.03%	-3.24%	-3.69%
Cambio en la edad de retiro y tasa de remplazo					
Escenario I (Transición desde 2027)	-0.93%	-0.79%	-1.80%	-3.22%	-3.54%
Escenario II (Transición desde 2031)	-1.13%	-0.82%	-1.82%	-3.29%	-3.52%
Tasa de adquisición de derechos inicial de 1,3					
Escenario I (Transición desde 2027)	-0.82%	-0.52%	-1.38%	-2.67%	-2.93%
Escenario II (Transición desde 2031)	-0.99%	-0.55%	-1.40%	-2.72%	-2.92%
Tasa de adquisición de derechos inicial de 1,2					
Escenario I (Transición desde 2027)	-0.82%	-0.50%	-1.29%	-2.43%	-2.63%
Escenario II (Transición desde 2031)	-0.99%	-0.53%	-1.31%	-2.46%	-2.61%
Tasa de adquisición de derechos inicial de 1,1					
Escenario I (Transición desde 2027)	-0.81%	-0.47%	-1.20%	-2.18%	-2.32%
Escenario II (Transición desde 2031)	-0.99%	-0.52%	-1.23%	-2.21%	-2.30%
Cuentas nacionales					
Escenario I (Transición desde 2027)	-0.82%	-0.44%	-1.05%	-1.70%	-1.61%
Escenario II (Transición desde 2031)	-0.99%	-0.47%	-1.06%	-1.69%	-1.58%

Relación demográfica

	2030	2040	2050	2070	2090
Base	2.20	2.04	1.83	1.50	1.33
Tasa de adquisición de derechos Inicial de 1,3					
Escenario I (Transición desde 2027)	2.23	2.18	1.94	1.60	1.47
Escenario II (Transición desde 2031)	2.20	2.18	1.94	1.59	1.48

Relación económica

	2030	2040	2050	2070	2090
Base	61.6%	59.3%	58.0%	55.5%	53.5%
Tasa de adquisición de derechos inicial de 1,3					
Escenario I (Transición desde 2027)	60.4%	56.5%	54.4%	52.7%	51.6%
Escenario II (Transición desde 2031)	60.5%	56.7%	54.5%	52.6%	51.6%
Tasa de adquisición de derechos inicial de 1,2					
Escenario I (Transición desde 2027)	60.4%	56.3%	53.8%	51.3%	49.8%
Escenario II (Transición desde 2031)	60.5%	56.6%	53.8%	51.2%	49.8%
Tasa de adquisición de derechos inicial de 1,1					
Escenario I (Transición desde 2027)	60.3%	56.1%	53.1%	49.8%	48.1%
Escenario II (Transición desde 2031)	60.5%	56.4%	53.2%	49.7%	48.1%
Cuentas no cionales					
Escenario I (Transición desde 2027)	60.4%	55.8%	52.0%	46.9%	44.0%
Escenario II (Transición desde 2031)	60.5%	56.1%	51.9%	46.6%	44.0%

Tasa de aporte de equilibrio

	2030	2040	2050	2070	2090
Base	34.9%	36.1%	38.9%	44.2%	47.3%
Tasa de adquisición de derechos inicial de 1,3					
Escenario I (Transición desde 2027)	33.9%	33.0%	35.3%	40.3%	42.5%
Escenario II (Transición desde 2031)	34.4%	33.1%	35.3%	40.5%	42.4%
Tasa de adquisición de derechos inicial de 1,2					
Escenario I (Transición desde 2027)	33.9%	32.9%	35.0%	39.4%	41.3%
Escenario II (Transición desde 2031)	34.4%	33.0%	35.0%	39.5%	41.2%
Tasa de adquisición de derechos inicial de 1,1					
Escenario I (Transición desde 2027)	33.9%	32.8%	34.6%	38.5%	40.2%
Escenario II (Transición desde 2031)	34.4%	33.0%	34.7%	38.6%	40.0%
Cuentas no cionales					
Escenario I (Transición desde 2027)	33.9%	32.7%	34.0%	36.7%	37.4%
Escenario II (Transición desde 2031)	34.4%	32.8%	34.0%	36.6%	37.2%

Anexo 8

Aplicación de las reformas propuestas sobre una cohorte⁵⁸

Siguiendo con la presentación del material que circuló en el estudio de las recomendaciones, en el presente anexo se exponen los resultados obtenidos de aplicar las reformas analizadas sobre las altas de jubilaciones de 2019, correspondientes a las causales de vejez y de edad avanzada. Los importes obtenidos se expresan por deciles de suma de sueldos de aportación al BPS correspondientes a toda la vida laboral de los trabajadores, actualizados a 2020.

Se consideran tres propuestas:

1. Tasa de adquisición de derechos (TAdD) del 1,3%
2. Tasa de adquisición de derechos (TAdD) del 1,1%
3. Cuentas nocionales

Para los tres escenarios se utilizaron los siguientes supuestos:

- Se tomaron en cuenta las altas de jubilación por vejez y edad avanzada tanto del sistema mixto como de transición. Estas últimas se convirtieron al sistema mixto
- Mínima edad de retiro: 65⁵⁹
- La distribución de los aportes entre BPS y AFAP se hace como si toda la vida hubiera existido el sistema mixto y siempre con artículo 8 (historial completo de acumulación)
- No hay bonificación del artículo 28
- En todos los escenarios se incluye el mismo esquema de ingreso mínimo garantizado
- Para calcular la jubilación por AFAP se utilizaron coeficientes de rentas estimados para el año 2050, a efectos de simular una cohorte que se jubila en el futuro. De forma similar se utilizaron coeficientes para ese mismo año para estimar la jubilación autofinanciada por el régimen nocional, utilizando una tasa de interés técnico del 0%.
- Para el cálculo del suplemento se consideran dentro de los 2/3 tanto las pensiones por fallecimiento otorgadas por BPS, así como las jubilaciones y pensiones de otros organismos de seguridad social.

⁵⁸ Elaborado por los servicios técnicos aportados por BPS a la secretaría técnica de la CESS.

⁵⁹ Se asumió que las personas con altas a edades inferiores a 65 años, continúan trabajando hasta llegar a esa edad.

1. TAdD 1.3%

Decil	Sueldo promedio del decil (1)	Jub TAdD BPS (1.3%)	Suplemento	Beneficio BPS Total	Jub AFAP	Beneficio Total	TR efectiva beneficio total s/prom HL (2)
1	10.086	2.053	10.098	12.151	645	12.797	401,8%
2	14.800	3.390	9.516	12.906	1.689	14.595	119,7%
3	19.494	4.814	8.627	13.441	2.603	16.044	95,6%
4	25.024	6.336	7.870	14.205	3.650	17.855	77,9%
5	30.507	8.482	6.843	15.325	4.976	20.301	71,7%
6	38.007	11.637	5.317	16.954	6.663	23.617	66,0%
7	47.988	16.192	3.411	19.603	8.621	28.224	62,2%
8	61.521	22.722	1.146	23.868	11.229	35.097	59,9%
9	80.718	30.816	61	30.877	14.689	45.566	59,1%
10	119.328	37.024	2	37.026	24.120	61.146	53,8%
Promedio	44.747	14.347	5.289	19.636	7.888	27.524	61,5% (3)

Valores 2020

(1) Sueldo promedio toda la vida laboral

(2) TR efectiva promedio calculada en base a los promedios individuales de cada decil

(3) TR efectiva del sistema

2. TAdD 1.1%

Decil	Sueldo promedio del decil (1)	Jub TAdD BPS (1.1%)	Suplemento	Beneficio BPS Total	Jub AFAP	Beneficio Total	TR efectiva beneficio total s/prom HL (2)
1	10.086	1.731	10.203	11.934	645	12.579	399,5%
2	14.800	2.865	9.687	12.552	1.689	14.241	117,1%
3	19.494	4.084	8.861	12.946	2.603	15.549	92,8%
4	25.024	5.362	8.181	13.542	3.650	17.192	75,2%
5	30.507	7.204	7.250	14.455	4.976	19.430	68,8%
6	38.007	9.896	5.860	15.756	6.663	22.418	62,8%
7	47.988	13.778	4.132	17.910	8.621	26.531	58,5%
8	61.521	19.466	1.902	21.368	11.229	32.597	55,7%
9	80.718	26.446	223	26.669	14.689	41.358	53,6%
10	119.328	31.647	4	31.651	24.120	55.771	48,9%
Promedio	44.747	12.248	5.630	17.878	7.888	25.767	57,6% (3)

Valores 2020

(1) Sueldo promedio toda la vida laboral

(2) TR efectiva promedio calculada en base a los promedios individuales de cada decil

(3) TR efectiva del sistema

3. Cuentas nocionales

Decil	Sueldo promedio del decil (1)	Autofinanciada BPS (2)	Suplemento	Beneficio BPS Total	Jub AFAP	Beneficio Total	TR efectiva beneficio total s/prom HL (3)
1	10.086	837	10.494	11.331	645	11.977	394,7%
2	14.800	2.140	9.924	12.064	1.689	13.753	114,1%
3	19.494	3.349	9.097	12.446	2.603	15.049	90,2%
4	25.024	4.692	8.386	13.078	3.650	16.728	73,5%
5	30.507	6.400	7.505	13.905	4.976	18.880	66,9%
6	38.007	8.643	6.249	14.892	6.663	21.555	60,4%
7	47.988	11.453	4.811	16.264	8.621	24.885	54,9%
8	61.521	15.605	2.852	18.457	11.229	29.686	50,7%
9	80.718	21.069	732	21.801	14.689	36.490	47,0%
10	119.328	28.986	8	28.994	24.120	53.114	45,9%
Promedio	44.747	10.317	6.006	16.323	7.888	24.212	54,1% (4)

Valores 2020

(1) Sueldo promedio de toda la vida laboral

(2) Para el cálculo se utilizó una tasa de interés técnico del 0%

(3) TR efectiva promedio calculada en base a los promedios individuales de cada decil

(4) TR efectiva del sistema

DOCUMENTO DE TRABAJO

Anexo 9

Fondos Mutuos Previsionales

En el proceso de análisis de las recomendaciones se analizaron varias formas posibles para los tramos de ahorro y desacumulación del Pilar 2. Entre ellas se encuentra la modalidad de Fondo Mutuo Previsional (FMP), que es una modalidad de desacumulación que ha venido implementándose en diversos regímenes y países⁶⁰.

El funcionamiento se caracteriza por ser un producto de administración simple y bajo costo. Por diseño, los beneficios están siempre plenamente fondeados, sin requisitos de reservas. Los riesgos financieros y de longevidad son asumidos por los participantes.

Para las personas, su funcionamiento se inicia en el momento del retiro mediante la transferencia de todo o parte⁶¹ del ahorro individual al FMP. Cada individuo recibe pagos que dependen fundamentalmente de tres elementos. En primer lugar, los individuos tendrían participaciones diferenciales en el Fondo en función del capital aportado, que provendrá de los ahorros de la etapa de acumulación. En segundo lugar, los pagos que cada individuo recibe incorporarían los rendimientos financieros obtenidos desde el retiro por las inversiones realizadas por el administrador del Fondo. Finalmente, el pago se ajustaría en función de la longevidad observada de la cohorte (rendimientos biométricos o créditos de longevidad).

Año a año, se revisarían los rendimientos financieros obtenidos y los rendimientos biométricos observados, lo que daría lugar a un nuevo cálculo de la renta pagadera anualmente (en cuotas mensuales). En los primeros años de la jubilación, los rendimientos biométricos son bajos comparados con los rendimientos financieros. El balance cambia con el tiempo, ya que la tabla de mortalidad indica típicamente un comportamiento creciente de los rendimientos biométricos.

Tanto por la exposición al riesgo financiero como por el comportamiento de la longevidad, esta modalidad de desacumulación daría lugar a un nivel de variabilidad controlada en el monto de los pagos. La contracara de esa mayor variabilidad está asociada a un mayor pago esperado promedio, en relación con la modalidad de renta vitalicia⁶². El nivel de variabilidad puede ser suavizado en base a procedimientos de ingeniería financiera y actuarial. En general, se espera que la exposición al riesgo financiero se presente en el marco de una gestión de portafolio diversificada y regulada: cuanto mayor estabilidad se pretenda tener en el pago, menor el diferencial de retorno esperado.

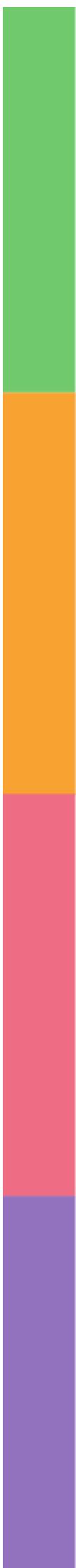
⁶⁰ Diversas modalidades de Fondos Mutuos Previsionales se encuentran presentes en los siguientes casos: la etapa de desacumulación de las Premium pensiones del sistema sueco, el CPF Life de Singapur, los planes CDC de Países bajos, el TIAA CREF de Estados Unidos, el QSuper de Australia, entre otros.

⁶¹ Dependerá de si es un instrumento único de desacumulación o si está integrado en un proceso con una división del período a cargo de dos instrumentos distintos (por ejemplo, FMP y renta vitalicia o seguro de longevidad).

⁶² Una primera aproximación de pre-factibilidad de esta modalidad fue realizada en el ámbito de la secretaría técnica por equipos del Banco Central del Uruguay. El resultado obtenido confirmó que los pagos mensuales podrían ser mayores que los de una renta vitalicia clásica, dependiendo del horizonte temporal.

En cuanto a los rendimientos biométricos, cuanto mayor sea el número de participantes en el fondo, mayor estabilidad en los pagos. La compartición de riesgos se realizaría por cohorte o mediante un fondo abierto. Las alternativas de diseño de los FMP son muy amplias y permiten contemplar la generación de derechos de sobrevivencia y modalidades de estabilización del monto de los pagos, entre otros aspectos.

DOCUMENTO DE TRABAJO



Presidencia
de la Comisión de Expertos en
Seguridad Social