

Diagnóstico

Borrador de contenido para discusión

- Presentación
- Síntesis
- Observaciones diagnósticas
 - Contexto demográfico
 - Contexto laboral
 - El sistema previsional
 - Estructura
 - Cobertura
 - Suficiencia
 - Sostenibilidad financiera
 - Equidad
 - Parámetros
 - Gobernanza
 - Régimen general
 - Regímenes especiales
 - Régimen de ahorro individual obligatorio
 - Etapa de acumulación
 - Etapa de desacumulación
 - Regímenes voluntarios

Presentación

Tres o cuatro párrafos introductorios a definir luego de procesada la discusión en la comisión

Síntesis

Se resumirían las observaciones en 10/15 puntos centrales luego de procesada la discusión en la comisión

Observaciones diagnósticas¹²

Contexto demográfico

1. **La población de 65 y más años crecerá en forma sistemática en las próximas décadas, tanto en su número como en porcentaje con relación a los demás grupos de edades.**
 - 1.1. La dinámica poblacional uruguaya en este siglo está determinada por la extrema velocidad con la que se ha procesado la caída de la tasa de fecundidad y el incremento de la esperanza de vida a todas las edades. Como resultado, la población se mantendrá inicialmente estable, para luego reducirse.
 - 1.2. El único grupo que crece, tanto en términos relativos como absolutos es el de mayor edad. Las personas de 65 y más años se estima que serán un 139% más en 2070 que las que eran en 1995. Con la actual dinámica demográfica representarán aproximadamente el 29% de la población total, el doble que hoy.
 - 1.3. El promedio de hijos por mujer (Tasa Global de Fecundidad) era de 2,47 en 1996 y en el quinquenio 2065-2070 se espera que sea de 1,65, asumiendo que el valor observado en 2019 de 1,5 tendrá cierta recuperación.
 - 1.4. Los saldos migratorios no son recogidos de manera plenamente confiable por los métodos utilizados y no se está en condiciones de evaluar si tendrán la dimensión y persistencia como para alcanzar valores significativos.

Los crecientes requerimientos de transferencias de generaciones activas más reducidas hacia generaciones mayores cada vez más grandes impondrían a las primeras un esfuerzo sistemáticamente creciente. Esta situación torna altamente desafiante el objetivo de mantener los logros alcanzados de cobertura y adecuación. Asimismo, el actual nivel del gasto y su trayectoria hacen inviable financiar el sistema sin afectar otras políticas igualmente relevantes y sin comprometer los fundamentos de una sociedad próspera.

¹ Estas observaciones diagnósticas surgen de los trabajos desarrollados por la CESS, del análisis de las informaciones recabadas durante el proceso de audiencias, de investigaciones previas realizadas por servicios técnicos de instituciones nacionales, internacionales y centros académicos y del conocimiento experto de los integrantes de las comisiones. Se agradece los aportes de todas las delegaciones que presentaron sus aportes y puntos a la comisión.

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

2. **Los niños y jóvenes continúan reduciéndose, tanto en su número como en su participación en el total de la población.**
 - 2.1. Los menores de 15 años eran poco más de 800 mil en 1995 y se espera que en 2070 apenas superen los 450 mil, representando el 25% y 14% de la población, respectivamente.
 - 2.2. Las exigencias de productividad, que recaerán sobre cohortes de menores dimensiones para sostener el desarrollo económico y social, serán más fuertes que para las anteriores y actuales generaciones de trabajadores.
 - 2.3. La incorporación tecnológica podría constituirse en un apoyo clave para alcanzar niveles de productividad acordes a las nuevas exigencias.
 - 2.4. Un aspecto especialmente relevante en este contexto es la dotación masiva de habilidades, conocimientos y hábitos productivos de estos grupos de la población. La incidencia de la pobreza en infancia y juventud (diez veces mayor que entre la población de 65 y más años), asociada a los resultados educativos informados por el INEE, tienen impactos personales, sociales y económicos que comprometen la propia sustentabilidad del sistema previsional, sin perjuicio de sus efectos sobre la cohesión social.
 - 2.5. Conforme el índice de desarrollo humano del Banco Mundial, debido a diversas limitaciones y obstáculos que enfrenta a lo largo de su vida, un niño uruguayo podrá alcanzar apenas el 60% de su potencial cuando sea adulto.

Además de ser un imperativo ético, la propia sustentabilidad del sistema previsional requiere prestar particular atención al desarrollo del máximo potencial de la infancia y juventud.

3. **La esperanza de vida ha crecido sistemáticamente en los últimos 100 años y se espera que mantenga esa tendencia en las próximas décadas.**
 - 3.1. Las personas de 85 y más años eran cerca de 35.000 en 1995 y se estima que serán aproximadamente 215.000 en 2070, representando el 1,1% y 6,5% de la población, respectivamente. El sobre envejecimiento se acentúa a partir de 2050 y en 2100 este grupo de la población superaría el 10%.
 - 3.2. En el quinquenio 1995-2000 la esperanza de vida a los 60 años era de 20 años y se estima que para el quinquenio 2065-2070 será del orden de los 27 años (promedio de ambos sexos). Algunos colectivos de nivel socioeconómico mayor que el medio, ya han alcanzado o superado esos valores.
 - 3.3. Los años de vida disfrutables, en condiciones físicas y mentales adecuadas (esperanza de vida saludable), fueron estimados por la Organización Mundial de la Salud para Uruguay, a los 60 años, en 17.6 años para 2016.
 - 3.4. Es esperable que en las próximas décadas mejores hábitos de vida y avances científicos aceleren y aumenten la ganancia de años de vida saludable.
 - 3.5. Sin embargo, la ganancia de años de vida es heterogénea, difiere según sexo y contexto socioeconómico de las personas. Las mujeres tienen 5 o más años de mayor esperanza de vida que los hombres y las personas de mayor nivel socioeconómico son también más longevas que sus coetáneos de menor nivel socioeconómico (están en curso estudios que permitan estimar con precisión este aspecto).

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

Al mismo tiempo, vidas más largas y saludables ofrecen la oportunidad de contar con un “dividendo de longevidad”, conforme al cual el capital humano acumulado por las generaciones más longevas puede seguir aportando a la prosperidad de las sociedades y a vidas más plenas.

Contexto laboral

4. Se estima que la población en edad de trabajar se mantendrá relativamente estable en los próximos 20 años, para luego reducirse sistemáticamente.

- 4.1. Las personas de entre 15 y 64 años representaban el 62,54% de la población en 1995 y se estima este porcentaje alcanzará el 57,5% en 2070. .
- 4.2. Existe cierto margen para compensar parcialmente esa reducción, incrementando las tasas de actividad de la población femenina mediante el cierre o acortamiento de la brecha en los niveles de actividad entre sexos, e incentivando la participación laboral de la población de 50 y más años. Sin embargo, aun así, no se lograría evitar la reducción de la tasa general de actividad de la economía en el mediano y largo plazo, como consecuencia del envejecimiento poblacional.

La exigencia de productividad será creciente. Probablemente el cambio tecnológico pueda ser un factor positivo para potenciar la productividad de una fuerza laboral menguada.

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

5. La naturaleza del trabajo está en proceso de cambios todavía difíciles de prever en cuanto a su profundidad y alcance, asociados a la innovación tecnológica.

- 5.1. Los principales desafíos provienen de los procesos de automatización y en particular del impacto que podría tener en numerosas tareas la masiva incorporación de la inteligencia artificial, entre otras tecnologías.
- 5.2. En algunos casos, tareas cumplidas por trabajadores podrán ser desempeñadas por robots, y en otros, éstos podrán tener carácter complementario del trabajo de las personas.
- 5.3. Si bien es probable que la incorporación tecnológica destruya empleo, también es probable que genere nuevas ocupaciones, tal como ha sido históricamente. Todavía es prematuro afirmar si se mantendrá ese patrón o si esta vez será diferente. También lo es para evaluar si coincidirán los ritmos de desaparición de tareas y el surgimiento de nuevas y si quienes resulten desplazados podrán adecuarse rápidamente a las nuevas demandas.
- 5.4. En todo caso, parecería estar fuera de duda que cambiará la demanda de habilidades laborales. Se incrementa la demanda de habilidades cognitivas y conductuales, al tiempo que se reduce la asociada a tareas rutinarias. La disrupción tecnológica no acompañada de una adecuada dotación de conocimientos y habilidades de los trabajadores podría tener consecuencias no deseables de diferente alcance. Entre otros, podría generar una polarización de la fuerza de trabajo.
- 5.5. Durante el proceso de audiencias, la comisión recibió información, conocida de larga data, sobre la existencia de una demanda insatisfecha de trabajadores en el área de las tecnologías de la información, al grado de requerirse la contratación de trabajadores del exterior.
- 5.6. El mantenimiento de este déficit de oferta de trabajadores capacitados de larga data, al tiempo que la tasa de desempleo de los jóvenes era del orden del 30% en 2019, evidencia un desajuste muy relevante entre el mercado de trabajo y las instancias educativas y de formación profesional.

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

6. **Las características del empleo, base de los sistemas previsionales contributivos como el uruguayo, están modificándose en forma acelerada**
 - 6.1. Los estudios nacionales e internacionales indican que es probable que en los próximos años se produzcan cambios en las características del trabajo. Cabe esperar una mayor rotación de puestos de trabajo a lo largo de la vida laboral, la consolidación de nuevas formas de contratación, con vínculos laborales atípicos, y un incremento de trabajadores por cuenta propia, muchas veces con múltiples comitentes, y en forma remota e internacionalizada.
 - 6.2. Entre las tendencias que parecen reunir consenso se destaca que la formación y capacitación profesional estará presente durante toda la vida laboral y con mayor intensidad que en décadas pasadas, como forma de acompañar los constantes cambios tecnológicos y de mantener niveles de productividad crecientes en un mercado de trabajo cada vez más complejo.
 - 6.3. La oferta laboral que hacen las personas también está en proceso de cambio. La conformación diferente de las familias, la necesidad de flexibilidad para cuidados, estudios u otros usos personales, lleva a que la actividad laboral requiera esfuerzos de compatibilización con otras dimensiones de la vida, que en ocasiones también implican intermitencias deseadas o necesarias en el trabajo.
 - 6.4. La experiencia de países de similar contexto demográfico tiende a compatibilizar el trabajo y retiro, en diferentes modalidades, con el objetivo de facilitar transiciones más suaves entre diferentes etapas de la vida.
 - 6.5. El Covid-19 (SARS-CoV-2) ha tenido un fuerte impacto en el nivel de actividad económica; como resultado, el número de trabajadores amparados en los beneficios por desempleo y enfermedad ha registrado máximos históricos.
 - 6.6. Todavía no puede evaluarse cuán profunda y persistente será la afectación del empleo por esta razón, aunque es previsible que en los próximos años el mercado de trabajo agregue mayores fragilidades a las ya existentes.

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

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

El sistema previsional

Estructura

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 al menos tres pilares.**
 - 7.1. Uno que brinde un ingreso básico para toda la población o para los que no tuvieran otras fuentes de ingreso, con financiamiento que combina aportes a la seguridad social y transferencias fiscales (Rentas Generales) en proporciones variables según la capacidad contributiva.
 - 7.2. Un pilar obligatorio contributivo y de reparto. Contributivo significa que para acceder a las prestaciones la persona deberá haber realizado determinado número de aportes durante cierto número de años de servicios, y de reparto significa que no hay reservas que pre-financien los beneficios, es decir, que las prestaciones de los jubilados actuales se financian con los aportes de los trabajadores contemporáneos.

- 7.3. Un pilar obligatorio contributivo con capitalización individual o colectiva completa. Esto significa que las prestaciones se financian con los aportes realizados en el pasado y los rendimientos obtenidos de las inversiones correspondientes.
- 7.4. A estos tres pilares básicos suelen agregarse pilares de ahorro voluntario individual.

El régimen mixto vigente desde 1996 en el ámbito del BPS responde al consenso existente sobre el diseño de sistemas de pensiones multipilares con la finalidad de asegurar ingresos en la vejez, con adecuada distribución de riesgos y cargas, sin perjuicio de los ajustes que fueran necesarios o convenientes.

En las audiencias mantenidas, no se perciben críticas sustanciales al régimen mixto, pero hay posiciones encontradas en cuanto a la conveniencia de que la gestión de los fondos sea realizada por empresas privadas en competencia con una empresa estatal testigo, tal como ocurre con el resto del sistema financiero.

8. **El sistema previsional uruguayo se generó en forma aluvional a lo largo de más de un siglo. Como consecuencia, existe heterogeneidad de derechos y obligaciones entre los diferentes regímenes, incluso al interior del BPS.**
 - 8.1. El sistema previsional uruguayo es fragmentado, lo que genera problemas de equidad y eficiencia. Según el sector de afiliación en el que la persona esté comprendida, un mismo aporte genera mayor o menor beneficio jubilatorio, sin que exista una justificación de fondo para ello.
 - 8.2. El régimen de compatibilidad o incompatibilidad entre trabajo y jubilación tiene tratamiento desigual según el sector de afiliación de las personas al interior del BPS. Esto tiene un trasfondo histórico, ya que responde a la lógica de las ex cajas de jubilaciones, desaparecidas al integrarse al BPS hace más de 50 años. Nuevamente, en la actualidad, no parecería existir una justificación para ello.
 - 8.3. La coexistencia de varios subsistemas también supone que las personas con aportación en más de un subsistema puedan compatibilizar trabajo y jubilación, accediendo al beneficio en alguno de ellos y manteniendo la actividad en otro. Resulta más difícil compatibilizar trabajo y jubilación para quienes aportan por un solo subsistema, salvo el régimen de ahorro individual obligatorio.
 - 8.4. En los regímenes de transición de BPS y el creado por la Ley 19.590 (“cincuentones”) es posible que dos personas con idénticos niveles de aportación y edad tengan en el régimen de reparto jubilaciones con hasta 40% de diferencia según estén comprendidas en uno o más sectores de afiliación.
 - 8.5. Existen regímenes especiales, como los de funcionarios de embajadas y organismos internacionales, entre otros, que brindan beneficios sin adecuado financiamiento. En otros casos, similares tareas y aportaciones generan derechos previsionales diferentes en función de la entidad a la que se aporte, sin que esta heterogeneidad refiera a consideraciones de tipo previsional.

En conclusión, cada peso aportado al sistema genera beneficios de diferentes cuantías, según el sector de afiliación de las personas.

Similar desigualdad existe en relación con la posibilidad de continuar con la actividad laboral luego de la jubilación. En los hechos, este trato desigual perjudica a quienes se jubilan como trabajadores del sector de industria y comercio; todos los demás, luego de jubilados o retirados pueden desarrollar la actividad laboral en el sector privado.

Cobertura

9. **La cobertura de la población activa ha alcanzado valores récord en los últimos años.**
 - 9.1. La cobertura de la población activa se ubica en el orden del 80% de la PEA ocupada. Sin embargo, ese dato no es suficiente para analizar la cobertura poblacional efectiva.
 - 9.2. El estudio de la densidad de cotizaciones -es decir, de la proporción del tiempo que una persona en edad de trabajar cotiza- complementa la comprensión de la cobertura efectiva. Es un indicador

especialmente relevante para analizar el alcance de la cobertura. Los estudios efectuados en la última década indican que:

- la densidad de cotizaciones en el régimen general uruguayo sería similar a la de Argentina y Chile, algo mayor que la observada en otros países de similar desarrollo relativo, y marcadamente menor que la de mercados laborales de países de mayor desarrollo;
- se observa una distribución en la que coexisten un grupo de trabajadores con densidades similares a las de países desarrollados y otro con historiales laborales con períodos de aportación muy reducidos;
- existe una correlación positiva significativa entre densidad de cotizaciones y nivel de ingresos y un sesgo de género favorable a los hombres.

9.3. En el ámbito de afiliación del BPS:

- El número de puestos de trabajo cotizantes era 898.116 a diciembre del año 2000 y 1.467.076 a igual mes de 2019. El último dato disponible del año 2020 es del mes de junio y se ubicaba en 1.273.316, 13% menos que 6 meses antes, producto del impacto inicial de la emergencia sanitaria.
- Conforme los estudios realizados en el marco de la secretaría técnica de esta comisión, la densidad de cotizaciones a diciembre de 2019, se ubicaba en promedio en 67,3% para las mujeres y 74,3% para los hombres, considerando edades de 45 a 70 años. En cualquier período considerado, la densidad varía significativamente entre quintiles de ingreso (de 54,2% en el quintil más pobre a 90,3% en el quintil más rico tomando promedio de ambos sexos).
- Otros estudios, con otra metodología e información a 2015, informan valores de densidad de cotización del orden del 60% (promedio de ambos sexos).
- Independientemente de la metodología, todos los estudios disponibles asumen la hipótesis de que el reconocimiento de los derechos previsionales asociados al trabajo ocurra únicamente en base al registro de historia laboral. De momento, esa no es la realidad, dado que no se ha aplicado el procedimiento de notificación y observación de la información registrada, por lo que la información del registro es siempre revisable por otros medios de prueba, como por ejemplo la prueba testimonial.

9.4. Un estudio de CINVE/Observatorio de Seguridad Social analizó la densidad de cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales de las tres personas públicas no estatales:

- en el ámbito de la CJPB y de la CNSS la densidad de cotizaciones observada fue del 72% y 80%, respectivamente;
- en el ámbito de la CJPPU la densidad de cotizaciones observada fue del 57%.

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

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

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

En la comparación con los países desarrollados, se observa que Uruguay aún tiene espacio para mejorar su desempeño en materia de cobertura de la población activa.

10. En cuanto a la cobertura de la población de 65 y más años, el 98% percibe un beneficio del sistema previsional.
- 10.1. En la primera década del presente siglo esa cobertura era del orden del 93%.
- 10.2. Al finalizar la segunda década se alcanzó prácticamente la universalidad en la cobertura de la población de personas mayores.

Cualquier alternativa de reforma debe proponerse el objetivo de mantener este logro.

Suficiencia

11. La suficiencia de los beneficios, con relación al objetivo de evitar situaciones de pobreza en la vejez, es una fortaleza.
- 11.1. La incidencia de la pobreza entre los mayores de 65 años fue de 1,8% en 2019, diez veces menor que en la población infantil y juvenil.
- 11.2. En el año 2000 ese valor era del orden del 9%.
- 11.3. La política de aumentos diferenciales, de mayor cuantía, a los mínimos jubilatorios, ha significado aumentos 3 veces superiores a los previstos con carácter general, lo que ha tenido efectos importantes en la baja incidencia de la pobreza entre los mayores de 65 años
- 11.4. Las jubilaciones servidas por BPS comprendidas en esta política son algo menos del 30% del total a cargo de dicho ente.
- 11.5. El actual diseño establece valores absolutos, sin contemplar el esfuerzo contributivo que pudiere existir, lo que podría ser un incentivo a la subdeclaración de ingresos e informalidad.
- 11.6. El costo de estos beneficios, típicamente no contributivo y con cargo a fuente fiscal, no está desagregado e impacta en el desequilibrio del componente contributivo a cargo del BPS.

Cualquier alternativa de reforma debe proponerse el objetivo de mantener este logro, sin perjuicio de reexaminar el diseño del instrumento de los mínimos jubilatorios y mejorar la transparencia de los costos y financiamiento de los mismos.

12. La suficiencia o adecuación de los beneficios, con relación al objetivo de sustituir razonablemente los ingresos de actividad por beneficios jubilatorios, está en línea con los valores alcanzados por los países de mayor desarrollo relativo.
- 12.1. La OCDE informa una tasa de reemplazo media de entre 45 y 60%, según el nivel de ingresos previo de la persona.
- 12.2. La tasa de reemplazo en Uruguay se ubica, en promedio, en el entorno del 60% del salario de referencia, integrando los beneficios a cargo del BPS y los derivados del ahorro individual obligatorio. La población del quintil más pobre obtiene, en promedio, una tasa de reemplazo de 116% y la del más rico del 33%..
- 12.3. De futuro, esta suficiencia podría verse afectada a la baja como consecuencia del aumento de los desafíos de financiamiento, los cambios probables en el mercado de trabajo, tasas globales de retorno de las inversiones persistentemente bajas y el aumento de la longevidad.

Las circunstancias anotadas comprometen el logro de tasas de reemplazo del orden de las entregadas actualmente por el sistema. Mantenerlas, o atenuar las presiones a su baja, requiere acciones de política previsional.

Sostenibilidad financiera

13. En la última década cambió la trayectoria relativamente estable o a la baja del gasto público previsional y se produjo un aumento de este gasto como proporción del PIB de 2,5 puntos porcentuales.

- 13.1. El gasto previsional del BPS se ubicó en el orden de 7 puntos del PIB en el año 2008 y se preveía que evolucionara relativamente estable hasta la década de 2040. Sin embargo, a partir del año 2009 cambió la trayectoria. Al cierre de 2019 se ubicó en 9,3 puntos del PIB y con tendencia al alza.
- 13.2. Considerando, además del BPS, al SRPFFAA y a la DNASSP, el aumento del gasto previsional fue de 2,5 puntos del PIB. Este incremento lo transforma en el principal factor explicativo del crecimiento del gasto público y el consecuente desequilibrio fiscal.
- 13.3. Los fuertes aumentos salariales verificados en la última década propiciaron un incremento generalizado en los egresos por jubilaciones y pensiones, debido al mecanismo de indexación de estas prestaciones a los salarios, lo que explica dos tercios del aumento del gasto.
- 13.4. Los beneficios previsionales pagados también mostraron un incremento significativo, producto del conjunto de cambios normativos dispuestos, administrativos y legales.
- 13.5. La dimensión relativamente reducida del régimen de capitalización, aunada a un conjunto de medidas normativas como la política de incremento de jubilaciones mínimas vía decreto y la Ley 19.590 (“cincuentones”), ha determinado que la reducción del gasto que debiera observarse al completar la transición del sistema de reparto al sistema mixto se haya visto significativamente erosionada.

El gasto previsional de Uruguay es de los más altos del mundo, teniendo en cuenta el grado de envejecimiento del país y su nivel de desarrollo. La evolución y la tendencia que el gasto público previsional viene mostrando, aunada a la lentitud que caracteriza los procesos de maduración de las transformaciones de los sistemas previsionales, hace necesario abordar el desafío de reformar el sistema con la mayor celeridad posible.

14. La trayectoria del gasto público previsional en horizontes más largos exigiría una capacidad contributiva incompatible con el desarrollo económico y social

- 14.1. En todos los escenarios de proyección financiera con los actuales parámetros³ será creciente la necesidad de transferencia de recursos fiscales para financiar el sistema previsional.
- 14.2. El proceso de declive demográfico en curso y la consiguiente aceleración del envejecimiento, unido al elevado nivel de gasto previsional del que se parte, ocuparía sistemáticamente mayor espacio fiscal.
- 14.3. Conforme las proyecciones financieras presentadas, el nivel de gasto previsional de BPS pasaría de 9,2% del PIB a 10,5% hacia 2050 y se ubicaría en aproximadamente 11,6% del PIB en 2070.
- 14.4. Las erogaciones del servicio de retiros y pensiones militares se ubican actualmente en 1,1% del PIB, continuarían creciendo en los próximos años y luego comenzarían a descender a causa de la finalización del período de transición del nuevo régimen, ubicándose en torno al 1% del PIB hacia 2060.⁴
- 14.5. El gasto asociado al servicio de retiros y pensiones policiales crecería en todo el horizonte de proyección, pasando de 0,7% del PIB a 0,8% en 2050 y a 0,9% hacia 2070.
- 14.6. En su conjunto, el gasto público previsional, ubicado actualmente en el orden de 11% del PIB, se elevaría a 13,5% en 2070, manteniendo una trayectoria al alza permanente.
- 14.7. Como consecuencia, la necesidad de transferencias fiscales crecerá sistemáticamente en el futuro. Además de los tributos afectados al BPS, se requerirá asistencia financiera adicional del orden de 3,6 y 5,0 puntos del PIB, en 2050 y 2070 respectivamente, de los cuales la asistencia financiera hacia BPS sería de 2,5% y 3,8% en los años indicados.

³ El objetivo de las proyecciones financieras de largo plazo es indicar la trayectoria del régimen de que se trate bajo determinados supuestos que conforman los escenarios proyectados. No se trata de proporcionar valores que se aspire vayan a coincidir con los que se observen en la realidad, dentro de 50 o más años. La experiencia indica que las variables consideradas en los diferentes escenarios tienen comportamientos cambiantes en forma permanente, por lo que las proyecciones se revisan y actualizan periódicamente.

⁴ La secretaría técnica de esta comisión tiene en proceso una proyección financiera de este servicio a partir de información solicitada y aportada por el Ministerio de Defensa Nacional. La información que se consigna surge de la Rendición de Cuentas de 2019.

- 14.8. Las circunstancias que se relevan en el presente informe en relación al BSE al analizar la etapa desahorro del régimen de ahorro individual obligatorio, también suponen un riesgo fiscal.
- 14.9. El sector público es garante implícito del sistema de seguridad social estatal y podría resultar también en garante de última instancia de los regímenes públicos no estatales, por lo que estos últimos representan pasivos potenciales relevantes. Los problemas de sostenibilidad del sistema de seguridad social generan dudas sobre la sostenibilidad de las cuentas fiscales con sus consiguientes efectos adversos.

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

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

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

- 15.1. Este procedimiento vino a dar certeza sobre el criterio y oportunidad del ajuste de las prestaciones previsionales.
- 15.2. En los regímenes de reparto, supone una tensión adicional a la sostenibilidad, asociada a que las mejoras de la productividad de la economía se trasladan automáticamente las prestaciones previsionales. Esa misma circunstancia los hace partícipes de los riesgos del ciclo económico.
- 15.3. Los problemas de sostenibilidad se acentúan cuando parte de los ingresos está asociada a componentes que crecen menos que el salario real en el largo plazo.
- 15.4. En algunos regímenes especiales, como el notarial, este indexador de los beneficios difiere sustancialmente de los factores que inciden en los ingresos, lo que explica parte de su desequilibrio financiero. Similar situación ocurre con los ingresos de la CJPPU proveniente de prestaciones pecuniarias de diversa naturaleza (timbres, etc) , que representan actualmente aproximadamente el 30% de los ingresos de esa entidad.
- 15.5. En el régimen de capitalización individual genera la necesidad de cubrir el riesgo moneda, como se analiza más adelante.

La indexación de los beneficios previsionales por el Índice Medio de Salarios Nominal, genera problemas de calce de monedas, dificultades de cobertura adecuada y exposición a los riesgos del ciclo económico.

Equidad

16. Los sistemas de reparto en base a esquemas de beneficio definido (Pilar 1) han tendido a financiar niveles de prestación que sobrepasan las contribuciones realizadas por los individuos y sus empleadores, transformándose en regímenes híbridos que combinan financiamiento basado en aportes y en el producido de impuestos generales.

- 16.1. Estos sistemas han tendido a prometer beneficios que son financiables cuando la relación entre activos y beneficiarios es elevada, pero que resultan insostenibles a medida que los países avanzan en el proceso de envejecimiento poblacional.
- 16.2. Como consecuencia, los sistemas que inicialmente tuvieron algún grado de capitalización, evolucionaron luego a sistemas de reparto puro y finalmente a sistemas híbridos contributivos/no contributivos. Esto implica que se han ido produciendo transferencias de recursos impositivos hacia los beneficiarios de los programas previsionales desfinanciados.

Mantener o establecer transferencias vía tributaria hacia beneficios previsionales asociados a los ingresos previos, presenta desafíos de equidad intra-generacional relevantes.

Igualmente, reestablecer la sustentabilidad de regímenes previsionales exclusivamente mediante ajustes paramétricos que tiendan a generar condiciones de acceso más duras para las generaciones más jóvenes, presenta desafíos de equidad inter generacional.

17. El análisis del equilibrio individual en los diferentes regímenes evidencia que los beneficios superan a los aportes personales y patronales de manera relevante.

- 17.1. Los estudios disponibles indican que, en el pilar a cargo de BPS, incluso sin considerar beneficios por incapacidad y pensiones de sobrevivencia, el valor presente de los beneficios prácticamente duplica el valor presente de los aportes personales y patronales. El desfinanciamiento que esto supone se cubre con recursos impositivos.
- 17.2. La razón entre beneficios y aportes no es elevada solamente en el caso de los trabajadores de bajos ingresos, sino también de ingresos medios y altos. Según Zunino et al (2020), al menos el 86% de los hombres y el 92% de las mujeres que aportan al BPS reciben jubilaciones que superan lo aportado (debidamente capitalizado).
- 17.3. Los regímenes policial y militar tienden a ser aún más generosos, debido a que se puede acceder a la jubilación a una edad más temprana.
- 17.4. En el caso de la CJPPU, el valor presente de los beneficios para quienes se jubilan a los 60 años supera a los aportes en aproximadamente 3 veces. Esta relación disminuye con la edad, para ubicarse en el entorno de 2 a los 70 años.
- 17.5. Conforme los estudios presentados por la CJPB, a partir de las contribuciones personales y patronales sobre salarios, las tasas de retorno que otorga la CJPB exceden las tasas técnicas que el sistema podría brindar. Si se computan exclusivamente las contribuciones patronales y personales sobre la nómina, se deberían verificar importantes déficits previsionales en el largo plazo, cuya compensación depende fundamentalmente de la prestación complementaria sobre activos e ingresos de los empleadores comprendidos.
- 17.6. El aumento de la tasa de aportación y la reducción en las tasas de reemplazo que estableció la CNSS permitieron un acercamiento hacia relaciones de aportes y beneficios individuales algo más equilibradas. No obstante, en la mayoría de las trayectorias, los beneficios exceden a los aportes.
- 17.7. La relación entre beneficios pagados y aportes realizados tiende a ser mayor cuando las personas se jubilan tempranamente y se reduce cuando se posterga el retiro. Esto implica que el sistema castiga a quienes siguen trabajando e induce a los trabajadores a un retiro temprano.
- 17.8. En contraste con esta evidencia, un relevamiento de opinión pública efectuado como insumo para esta Comisión indica que el 71% de las personas considera que los beneficios que entrega el sistema son menores o mucho menores que los aportes.

Aún sin considerar la posibilidad de acceder a una jubilación por incapacidad o de dejar una pensión de sobrevivencia, los beneficios otorgados por todos los subsistemas exceden a las contribuciones individuales a lo largo del ciclo de vida.

La forma de cálculo en base a regímenes de beneficio definido, desacoplados del equilibrio actuarial, ha permitido en muchos casos que personas con ingresos elevados reciban importantes subsidios implícitos. Las reglas para el acceso a las distintas causales encierran un fuerte incentivo al retiro temprano en muchos casos. A medida que se avanza en edad, la relación entre beneficios y aportes se reduce, lo cual supone un castigo a quien trabaja más.

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

- 18.1. La edad mínima de retiro de 60 años supone, para los jubilados de BPS, una sobrevivida de 21 años en hombres y de casi 27 años en las mujeres. En poblaciones de mayores ingresos, como las cajas paraestatales, estos lapsos son aún mayores.
- 18.2. El diseño del sistema lleva implícito un castigo a la postergación de la edad de retiro.
- 18.3. Una consecuencia no deseada del aumento de las jubilaciones mínimas ha sido una erosión adicional a los incentivos a postergar la edad de retiro en casi 33% de las nuevas jubilaciones.
- 18.4. Existe un conjunto de sectores de actividad como el militar, el policial o la docencia en los que, por las propias reglas del sistema o por la existencia de fuertes bonificaciones, algunas personas pueden acceder a un retiro permanente con edades del orden de los 50 años.
- 18.5. En el ámbito del BPS, el Subsidio Especial de Inactividad Compensada permite acceder a una prestación por 2 años a quienes, con 58 años y 28 años de servicios, como mínimo, no cuenten con otro ingreso (salvo pensión de fallecimiento) y estuvieren en situación de desempleo por al menos 1 año. Al finalizar este beneficio se configuraría causal jubilatoria común.
- 18.6. En la última década, en el ámbito del BPS, la edad promedio de acceso a la jubilación común fue de 62,5 años.

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

La existencia de grupos de trabajadores que pueden acceder a prestaciones permanentes hasta diez años antes que el resto de la población, aproximadamente, enciende una luz de alerta sobre el desempeño del sistema en diversos aspectos (sustentabilidad, equidad, etc.).

19. Las tasas de aportación sobre el trabajo de nuestra economía resultan elevadas en la comparación internacional

- 19.1. Un aumento por encima de los valores actuales podría desestimular la contratación de mano de obra o incentivar la contratación informal, afectando especialmente a aquellos trabajadores menos calificados.
- 19.2. Se observó un amplio consenso respecto a este punto en las audiencias realizadas.

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

20. La elevada fragmentación de nuestro sistema de seguridad social supone tasas de aportación sobre salarios que presentan diferencias tanto entre las entidades gestoras, como a la interna de ellas.

- 20.1. Las diferencias se dan entre el sector privado (7,5%) y el público y también dentro de ambos.
- 20.2. Dentro del sector privado la principal diferencia está en el régimen de aportación general, el de la industria de la construcción y el del sector rural.
 - La especificidad de la actividad de la construcción justificaría el tratamiento diferencial que se centra en la unificación tributaria, de beneficios laborales y definición del sujeto pasivo del tributo; no en diferenciación de alícuotas más allá de sus particularidades.
 - El fundamento del tratamiento diferencial del sector rural presenta mayores debilidades. El aporte patronal rural por los dependientes, con su actual configuración, equivalió en 2018 y 2019 a una alícuota del 2,01% y 1,92%, respectivamente de la masa salarial de los dependientes del sector, aproximadamente la cuarta parte que el sector de industria y comercio
- 20.3. Dentro del sector público las alícuotas de aportación presentan niveles mayores. Por ejemplo:

- los gobiernos departamentales (incluida la Intendencia Municipal de Montevideo) la tasa es de 16.5%;
- la Administración Central, la alícuota es del 19.5%.

- 20.4.** En el régimen previsional militar, los activos comprendidos en el régimen anterior aportan montepío del 13%.
- 20.5.** En cuanto a la tasa de aportación personal la tasa del régimen general es del 15%. La alícuota de los afiliados a CJPB empleados de las instituciones ya comprendidas antes de la reforma de 2008 es del 17,5%. En el régimen previsional militar, quienes estén comprendidos en el régimen anterior a la reforma de 2018 aportan montepío del 13%.
- 20.6.** Los retirados militares y policiales continúan aportando montepío hasta completar 36 y 30 años de aporte, respectivamente.

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

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

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

Pensiones de sobrevivencia

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

- 21.1.** A nivel internacional se observa una tendencia a que este instrumento se enfoque en el objetivo de suavizar el consumo, considerando la existencia de economías de escala al interior de los hogares. El objetivo de evitar la pobreza en la vejez ha tendido a atacarse a través de pensiones no contributivas que no diferencian entre personas solteras y viudas.
- 21.2.** La incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la disminución de las desigualdades laborales entre sexos ha aumentado su autonomía económica. En este contexto, el riesgo de sobrevivencia presenta, en la actualidad, características muy diferentes de las existentes hacia mitad del siglo pasado.
- 21.3.** Las regulaciones vigentes difieren según sexo y tipo de vínculo, sin adecuado fundamento.
- 21.4.** Un requisito para acceder a la pensión de sobrevivencia es tener un ingreso inferior a un cierto umbral. Puede argumentarse que ese umbral es actualmente demasiado elevado (\$ 188.411 a enero de 2020) y carece de gradualidad (por debajo se obtiene la pensión completa y por encima no se obtiene nada).
- 21.5.** La pensión por viudez se vuelve permanente a una edad temprana en la comparación internacional.
- 21.6.** Entre las causales pensionarias merece revisión la de causante desempleado, conforme a la cual puede generar pensión de sobrevivencia una persona con un mínimo de 10 años de aportes reconocidos (documentales o testimoniales), con independencia del lapso que hubiera transcurrido entre el cese en la actividad y el momento del fallecimiento.
- 21.7.** La relativa laxitud que caracterizó a los requisitos para acceder a las pensiones de sobrevivencia de los diversos regímenes que estuvieron vigentes a lo largo del siglo XX ha determinado que el gasto en pensiones de sobrevivencia del total del sistema se ubique en 2,8% del PIB, de los cuales BPS representa 2% (sin incluir las pensiones de sobrevivencia del régimen de capitalización).
- 21.8.** Estos valores son sumamente elevados en la comparación internacional y superan los niveles de Grecia e Italia, que son los países de la OCDE que gastan más en estas prestaciones.

- 21.9.** Al cierre de 2019, el Banco de Previsión Social pagaba unas 242.000 pensiones de sobrevivencia, de las cuales 142.000 tienen como beneficiario a una persona que recibe además otra prestación. Estas prestaciones representaban 29% del total de pasividades pagas por el instituto y 20% del gasto en invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS).
- 21.10.** La existencia de pensiones de sobrevivencia generosas repercute en menores jubilaciones.
- 21.11.** Las pensiones de sobrevivencia suponen un desafío para la administración de la seguridad social por la dificultad de evaluar este riesgo, entre otras cosas porque se presta a abusos (riesgo moral). Esta dificultad es particularmente notoria en el caso de las aseguradoras que proveen rentas vitalicias, pero no es menos importante en los subsistemas de reparto y beneficios definidos.

La cobertura del riesgo de sobrevivencia no se adecua a la actual posición de la mujer en la sociedad y en el mercado de trabajo, al tiempo de presentar disfuncionalidades de diferente alcance.

- 22. Si bien el contexto socioeconómico que dio origen a las pensiones de sobrevivencia ha cambiado significativamente, este tipo de prestaciones tiene actualmente una participación relativamente relevante en los regímenes de seguridad social locales.**
- 22.1.** En los países de la OCDE, el gasto en pensiones de sobrevivencia representó en 2017 el 13% del gasto total en invalidez, vejez (jubilaciones) y sobrevivencia. En el BPS representa 20%.
- 22.2.** La tendencia es a que las pensiones por viudez no sean permanentes antes de la edad de retiro. Las pensiones temporarias para ayudar a las personas viudas a la adaptación son una modalidad de creciente presencia en los diseños comparados.
- 22.3.** Uruguay no establece requisitos en relación al período previo de matrimonio para obtener pensión de viudez, lo cual se exige en 14 países de la OCDE (OCDE, 2018).

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

Gobernanza

- 23. No existe una entidad que tenga a su cargo la supervisión y regulación del sistema como tal. Como consecuencia, la rendición de cuentas es débil en amplios segmentos del sistema.**
- 23.1.** Las entidades gestoras no están sujetas a una regulación normativa y de supervisión que asegure el cumplimiento y la adopción de medidas oportunas para lograr los objetivos de cobertura, adecuación y sustentabilidad.
- 23.2.** No hay procedimientos adecuados y eficientes de planificación, comunicación y evaluación ex-post de las proyecciones actuariales. La práctica existente no asegura la oportuna información de los resultados de los estudios actuariales hacia las autoridades (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo).
- 23.3.** Las entidades gestoras aplican o desaplican las reglas legales según sus propios criterios y dictan normativa de carácter general sin adecuada supervisión. No hay separación entre los responsables de diseñar las políticas de seguridad social y las entidades encargadas de su aplicación.
- 23.4.** El BPS no ha procedido a notificar la información del registro de historia laboral a los trabajadores en la forma legalmente prevista. Ello ha permitido que el registro sea siempre modificable y no adquiera la estabilidad prevista en la ley.
- 23.5.** Las bonificaciones de servicios existentes no han sido revisadas con la periodicidad y criterios que dispone la ley (art. 38, Ley 16.713).
- 23.6.** En el ámbito de la CJPPU, durante más de una década se aprobó el mantenimiento beneficios al amparo del artículo 106 de la Ley Orgánica, cuando ya no se daban los supuestos previstos en la ley para que ello ocurriera.

- 23.7. Contrasta con esta situación, el rol de supervisión adecuadamente cumplido por el BCU en relación al régimen de ahorro individual obligatorio, tal como surge de la normativa dictada y la información pública que brinda en tanto regulador.
- 23.8. El informe entregado por OIT al gobierno uruguayo (comisión CIDE) en 1964 señalaba que “ninguna ley es mejor que su administración. Por consiguiente, un examen de la legislación de seguridad social no puede considerarse completo si no se estudia también la manera y el método de su aplicación.”

El sistema previsional no tiene conducción y supervisión sistémica eficaz, 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.

- 24. Los servicios técnicos de BPS han advertido en sus informes actuariales, desde hace al menos una década, sobre la necesidad de revisar los parámetros del sistema prontamente.**
- 24.1. En la proyección financiera con base en los años 2003-2008 se indicó que “aun cuando los efectos del envejecimiento demográfico se habrán sentido en su real magnitud en el largo plazo, los cambios en todos o algunos de los parámetros actuales del sistema previsional deberían ser encarados prontamente. Es preciso tener en cuenta que en la cobertura de riesgos de largo plazo, los cambios que se realicen en el presente tendrán efectos plenos luego del pasaje por el sistema de por lo menos una generación completa de afiliados”.
- 24.2. Con similar consideración finalizó la proyección financiera con base en el año 2013 y la más reciente con base en los años 2018-2019.
- 24.3. En la proyección financiera con base en el año 2010 se señaló que las variables demográficas del sistema llevarían a la necesidad de aumentar la tasa de contribución sobre salarios en forma significativa, de no cambiar el valor de alguno de los parámetros básicos, como una baja de la tasa de reemplazo o un aumento de la edad de retiro.
- 24.4. En cada proyección que se ha realizado desde xx [poner año de la publicación], el BPS ha debido revisar al alza las proyecciones de gasto futuro.

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

Régimen general

- 25. La organización financiera del BPS, basada en el concepto de fondo único de seguridad social, supone un esquema poco transparente de asignación de recursos.**
- 25.1. Salvo los aportes jubilatorios personales y patronales, los demás tributos afectados no tienen destino específico.
- 25.2. En consecuencia, la única rama de la seguridad social gestionada por BPS que tiene recursos asignados es la jubilatoria y pensionaria, en su modalidad contributiva.
- 25.3. Las prestaciones no contributivas (pensiones a la vejez e invalidez) no tienen un financiamiento específico.
- 25.4. Los complementos jubilatorios a mínimos se incorporan al íntegro jubilatorio. Como consecuencia, un beneficio esencialmente no contributivo, recibe el tratamiento de los beneficios contributivos a todos los efectos. Entre otras cosas, esto implica que aplican condiciones de acceso que no resultan adecuadas para prestaciones no contributivas.

- 25.5. Los programas asociados al empleo y con beneficios determinados en función de ingresos salariales (por ejemplo, subsidios por enfermedad, desempleo, maternidad, etc.) no tienen financiamiento propio y se solventan con recursos fiscales, vía impuestos afectados o asistencia financiera. Estos programas, y otros de corto plazo, absorben aproximadamente el 30% de dichas transferencias.
- 25.6. La inconveniencia de la actual organización financiera ha sido destacada en diferentes estudios presentados por la Asesoría General en Seguridad Social del BPS, así como por diferentes interlocutores en las audiencias mantenidas por esta Comisión

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

26. Existe heterogeneidad en el tratamiento de los costos de los servicios brindados entre dependencias estatales.

- 26.1. Las actividades recaudatorias hechas por BPS en beneficio de la DGI (IRPF) no tienen contraprestación, mientras que las hechas por DGI en beneficio de BPS (IVA afectado) tienen una contraprestación significativa.
- 26.2. Las actividades de recaudación y administración de fondos hecha por BPS en relación al FONASA no tienen contraprestación.
- 26.3. La actividad de recaudación de aportes sobre los tramos salariales cuyas alícuotas se destinan a las cuentas de ahorro individual están sujetas a una norma legal específica que inhibe el cobro por dicho concepto.

Es conveniente examinar la asignación de costos derivados de estas actividades de cooperación entre entidades comprendidas en los procesos previsionales y tributarios.

27. La resolución del Directorio del BPS 43-1/2006 (conocido como Comunicado 42) dispuso un procedimiento de cómputo presuntivo para servicios anteriores a 1996, por el cual se reconocen en promedio 7,2 años de trabajo mediante declaración jurada.

- 27.1. Durante muchas décadas las sucesivas instituciones gestoras del régimen general (la ex “cajas” de jubilaciones y desde 1967 el BPS) reconocieron el tiempo de trabajo computable en base a limitados registros propios, documentación aportada por las empresas y, en su defecto, prueba testimonial. Excepcionalmente hubo leyes que establecieron cómputos presuntivos en base a la sola declaración jurada de las personas (por ejemplo, Ley 11.035, de 14 de enero de 1948 y Ley 14.809, de 25 de julio de 1978).
- 27.2. Esta resolución dispuso un cómputo presuntivo administrativo de servicios anteriores al 1º de abril de 1996, mediante declaración jurada, desaplicando el procedimiento legalmente previsto a esos efectos (art. 77, Ley 16.713).
- 27.3. En el período 2015-2019 se otorgaron más de 20.000 jubilaciones con aplicación de este procedimiento de reconocimiento ficto de años de trabajo. El porcentaje de altas jubilatorias en las que se ha aplicado este procedimiento ha ido creciendo hasta alcanzar el 18.4% en el año 2019.
- 27.4. Los años de trabajo reconocidos mediante este procedimiento en el período indicado fueron algo superiores al 22% del total reconocido.
- 27.5. Como resultado de su aplicación, un número importante de personas accedió a la jubilación en forma anticipada, adelantando en 5 años o más su jubilación. De no haber existido esta resolución, estas personas habrían generado derecho a jubilación a partir de los 65 años, conforme las causales incorporadas por la Ley 18.395 de 24 de octubre de 2008.

El acto administrativo referido estableció un procedimiento para reconocer servicios anteriores a la implantación de la historia laboral diverso del previsto en la ley. El procedimiento previsto por el art. 77 de la Ley 16.713 no se ha aplicado ni modificado.

28. La prueba testimonial ha reducido su incidencia en la cantidad de años de servicios reconocidos por esta vía y en el número de jubilaciones que se otorgan incluyendo este medio de prueba.

- 28.1. En relación a la prueba testimonial, un análisis las altas del período 2009 a 2016, indica que las que utilizaron prueba testimonial descendieron del 41,6% al 15,8%.
- 28.2. Este medio de prueba de servicios tiene mayor presencia en jubilaciones cuyas beneficiarias con mujeres y en causales comprendidas en la Ley 18.395 (flexibilización).

La prueba testimonial tiene incidencia decreciente, pero continúa manteniendo relevancia para la prueba de servicios anteriores a abril de 1996, fecha de inicio de la Historia Laboral y, en menor medida, para servicios posteriores a dicha fecha.

29. Los requisitos de cómputo de servicios de trabajadores de ciertas categorías dificultan o facilitan el acceso a los beneficios sin suficiente fundamento.

- 29.1. La exigencia de BPS a los trabajadores no dependientes de renunciar a la prescripción de adeudos tributarios para acceder a la jubilación dificulta o impiden la cobertura. Similar situación ocurre cuando existen períodos con adeudos exigibles, sin cuyo cómputo igualmente se reunirían el mínimo de tiempo de servicios para la jubilación. Quienes acceden al Tribunal de lo Contencioso Administrativo logran obtener los beneficios previsionales, dado que sus fallos sostienen criterios diferentes a los del BPS en ambos aspectos.
- 29.2. En casos de trabajos de muy baja carga horaria semanal, por ejemplo, una o dos horas semanales, por el solo hecho de tributar sobre base mensual, se computa el mismo tiempo de servicios que en las situaciones de trabajadores con cargas horarias estándar o similar.

Estos criterios de la administración generan importantes desigualdades en la acción protectora, sin que respondan a criterios previsionales de cobertura.

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

- 30.1. Las actuales modalidades y características de desempeño de las actividades comprendidas en el régimen de bonificaciones no han sido evaluadas sistemáticamente para mantener, modificar o suprimir las actuales previsiones, conforme requiere la normativa vigente.
- 30.2. No se cuenta con suficientes índices estadísticos de mortalidad o morbilidad según sectores u ocupaciones, ni pericias técnicas o estudios estadísticos ocupacionales que avalen el régimen vigente desde hace más de 30 años.
- 30.3. Las actividades docentes tienen alta incidencia en el total de actividades bonificadas. Su régimen de compatibilidad de jubilación docente y reingreso a actividad docente es una excepción a la regulación de las actividades bonificadas.
- 30.4. En los casos de trabajadores con multiempleo, los servicios bonificados no son considerados a prorrata, lo que implica que los beneficios asociados a la bonificación se apliquen sin distinción. Esto genera impactos sobre el régimen de reparto, pero también sobre la etapa de desacumulación del régimen de ahorro individual.
- 30.5. El reconocimiento jurisdiccional de exoneraciones de aportes patronales comprensivo de la contribución especial por servicios bonificados genera problemas de financiamiento y de generación de derechos previsionales, en tanto dicho tributo no es percibido por el BPS, no se integra a las cuentas de ahorro individual obligatorio e impacta en las rentas vitalicias a cargo del BSE.

El régimen vigente de bonificación de servicios no tiene evidencia que lo respalde, genera un desequilibrio financiero que no es compensado por la tributación prevista al efecto y genera contingencias relevantes en el BSE por su impacto en las rentas vitalicias previsionales.

La falta de sustento empírico y la no existencia de procedimientos estandarizados de acceso y revisión de las bonificaciones le quita consistencia al mecanismo y podría derivar en tratamientos de privilegio sin adecuado fundamento previsional.

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

- 31.1. Las exoneraciones de aporte patronal jubilatorio totalizaron US\$ 189 millones en 2019 y redujeron las aportaciones patronales en algo menos del 23% de su recaudación potencial.
- 31.2. Los sectores de mayor incidencia son las instituciones de asistencia médica colectiva y la enseñanza privada.
- 31.3. La existencia de exoneraciones de aporte patronal jubilatorio, en sectores con servicios bonificados, implica la no percepción de la contribución especial respectiva, lo que supone un trato inequitativo entre colectivos iguales (como en la enseñanza). Este aspecto impacta en el financiamiento del componente de reparto y en los saldos de las cuentas de ahorro individual obligatorio.

En suma, las decisiones de liberar total o parcialmente del costo de aportación patronal jubilatoria a diversas actividades, cualquiera sea su fuente normativa, tienen un impacto relevante en el financiamiento del BPS.

Además, la sumatoria de la exoneración y la bonificación resta recursos a los saldos acumulados por los trabajadores en sus cuentas de ahorro previsional, sin que esto responda a criterios previsionales.

32. El crecimiento del número de jubilaciones y la política de incrementos del mínimo jubilatorio son circunstancias relevantes en el aumento del nivel del gasto previsional en el régimen general y su trayectoria sistemática al alza.

- 32.1. Como consecuencia de la reforma aprobada en 1995, el número de jubilaciones en BPS se ubicó en 359.586 a diciembre de 2009. Tras la reforma de 2008, se dio un crecimiento constante del número de jubilaciones servidas por BPS, las cuales totalizaron 465.656 a diciembre de 2019; esto representa un incremento del 29,5% en el período
- 32.2. A partir del año 2007, se implementó una política de incremento de los mínimos jubilatorios por encima de los valores legalmente obligatorios. Dicha política explica el 20,8% de la asistencia financiera recibida en el año 2018.
- 32.3. La prueba de ingresos que aplica a los beneficiarios de la jubilación mínima contempla sólo algunas fuentes de ingresos (sólo ingresos de jubilaciones de BPS). No se contemplan rentas de capital o ingresos por estar en actividad o percibir pasividades de una caja diferente a la de su jubilación.

Estas políticas han tenido un rol relevante en el nivel de cobertura poblacional alcanzado y la baja incidencia de la pobreza entre las personas mayores. Sin embargo, el consecuente aumento del gasto asociado genera presiones financieras al sector público que contribuye a generar los problemas de sustentabilidad ya indicados.

33. Las altas de jubilaciones por incapacidad en BPS crecieron muy significativamente en los últimos años.

- 33.1. Entre 2005 y 2009, las jubilaciones por este concepto ascendían a aproximadamente 2.000 por año. Entre 2014 y 2019, fueron más de 5.000 por año. De cada 5 personas que se jubilaron, aproximadamente 1 lo hizo por incapacidad.
- 33.2. Entre los factores que explican este incremento, está la Ley 18.395 que eliminó, entre otros requisitos, el período de dos años para solicitar la incapacidad, en los casos en que esta se produzca luego del cese de actividad (Lit. C del artículo 19 de la Ley N° 16.713). Tras la modificación, un 76% de las altas por el literal C) (inactividad devenida luego del cese) no se habrían verificado sin el cambio en la normativa.

- 33.3. El Decreto N° 306/013 modificó la forma y el cálculo de los factores complementarios (tales como edad, educación, etc.) a considerar para la obtención de causal jubilatorio o el subsidio transitorio por incapacidad, lo que redundó en un tratamiento ostensiblemente más generoso en el otorgamiento de estas prestaciones. Un 30% de las altas por invalidez otorgadas en el período 2014-2017 no habría alcanzado el baremo necesario para obtener el causal sin estas modificaciones.
- 33.4. El sistema de reconocimiento de incapacidad laboral es binario (habilita o no el acceso al derecho), sin distinguir si la incapacidad afecta a toda tarea o solamente a la tarea habitual del beneficiario, a diferencia del vigente para el caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- 33.5. La evidencia internacional señala que los regímenes de jubilación por incapacidad requieren un adecuado diseño de incentivos ya que pueden generar conductas no deseables.
- 33.6. En el régimen uruguayo, la mayor tasa de reemplazo que ofrece la causal de incapacidad en relación a la causal “vejez” genera un incentivo a jubilarse por medio de este instrumento, incluso para quienes configuran causal jubilatoria común.

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

34. El diseño de las pensiones no contributivas por vejez e invalidez presenta exigencias de examen de ingresos rígidas y estrictas.

- 34.1. Este programa nació en 1919 para dar cobertura a una población mayor que no tenía cobertura previsional, con el objetivo de evitar situaciones de pobreza extrema.
- 34.2. A mediados del siglo pasado se servían aproximadamente 50.000 pensiones no contributivas y en 1962 su número llegó a 79.384. Posteriormente, fueron perdiendo relevancia y se transformaron en una protección residual (21.377 prestaciones a diciembre de 1985).
- 34.3. Cambios de política marcan dos empujes posteriores en el número de beneficiarios. A diciembre de 1990, el número de beneficiarios se había elevado a 64.645, relativamente estable hasta la primera década del presente siglo. A diciembre de 2019, el número de beneficiarios había subido a 83.251.
- 34.4. El proceso de examen de ingresos a que está sujeto el otorgamiento del beneficio se caracteriza por inspecciones domiciliarias muy detallistas y un minucioso control de ingresos del interesado y su núcleo familiar.
- 34.5. Pese al incremento del número de beneficiarios, la regulación del examen de ingresos es muy restrictiva. Por ejemplo, el hecho de convivir con un hijo o hermano soltero que gane más de \$ 9.962,79 o con un cónyuge, hijo o hermano casado, o padre que perciba más de \$ 14.944,19, impide el acceso a los beneficios. El detalle completo de restricciones, incluyendo los ingresos de familiares no convivientes, puede verse en: <https://www.bps.gub.uy/3488/pension-por-vejez.html>.
- 34.6. Existen dos prestaciones y organismos con competencias respecto de las pensiones no contributivas, el BPS, a través de la “Pensión por Vejez,” y el MIDES, a través del programa de “Asistencia a la Vejez”; el primero otorga beneficios a partir de los 70 años y el segundo, con requisitos muy similares, a partir de los 65 años.

Los beneficios no contributivos tienen requisitos de acceso muy exigentes y rígidos. Su reexamen y racionalización podría ser un instrumento eficiente para mantener altos niveles de cobertura poblacional que evite situaciones de pobreza en la vejez. Al mismo tiempo, permitiría un rediseño de los componentes contributivos, dotándolos de adecuada relación con la aportación efectiva.

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

Regímenes especiales

- 35. El régimen de previsión social militar se financia fundamentalmente mediante recursos fiscales generales y prevé beneficios marcadamente excepcionales.**
- 35.1.** El trabajo militar presenta características muy peculiares en materia de jornada de trabajo, disciplina y otros aspectos. Son inherentes a la actividad militar mayores riesgos de vida e invalidez.
 - 35.2.** El régimen otorga beneficios vitalicios con condiciones de acceso y de cuantía excepcional tanto a personal denominado “combatiente” como al denominado “no combatiente”.
 - 35.3.** El régimen previsional aplicable ha sido un factor relevante en el momento de incorporación o reclutamiento.
 - 35.4.** El salario de referencia para el cálculo, los porcentajes de beneficio y régimen de montos máximos tienen características excepcionales. El régimen de beneficios otorgado no tiene parangón con el vigente para otros funcionarios públicos en régimen de dedicación total comprendidos en el régimen general.
 - 35.5.** Las edades de retiro obligatorio se definen mediante criterios propios de la actividad militar, ajenos a valoraciones previsionales.
 - 35.6.** La regulación previsional del retiro obligatorio de personal ocupado en tareas sujetas a exigencias físicas particulares, que no podrían cumplirse adecuadamente por encima de cierta edad, se aparta notoriamente del previsto en el sistema previsional para quienes tienen una incapacidad total y absoluta para su tarea habitual.
 - 35.7.** Este régimen fue reformado por la Ley N° 19.695 de 29 de octubre de 2018, buscando acercar el mismo a los parámetros de acceso y beneficios de los restantes regímenes, pero manteniendo los beneficios anteriores a gran parte del colectivo amparado.
 - 35.8.** Conforme la proyección de egresos presentada por el servicio, en los próximos años se reduciría el volumen del gasto asociado. Una evaluación actuarial podrá estar disponible cuando se culmine el procesamiento de la información recibida por la secretaría técnica de los respectivos servicios del Ministerio de Defensa Nacional.

La cobertura y beneficios previstos por el régimen previsional militar no responden a riesgos o contingencias propiamente previsionales ni su diseño responde a lógicas habitualmente aplicadas en dicho ámbito.

El volumen de recursos requeridos es muy elevado desde el punto de vista fiscal.

- 36. El régimen previsional policial presenta desequilibrios financieros y mantiene beneficios con condiciones de cálculo más favorables que el régimen general.**
- 36.1.** El trabajo policial presenta características muy peculiares en materia de jornada de trabajo, disciplina y otros aspectos. Son inherentes a la actividad policial mayores riesgos de vida e invalidez.
 - 36.2.** La reforma procesada en el año 2008 introdujo ajustes al régimen previsional policial que lo aproximaron al régimen general en algunos aspectos.
 - 36.3.** El régimen otorga condiciones de acceso y de cuantía excepcional a personal policial ejecutivo y no ejecutivo.
 - 36.4.** El régimen de bonificaciones establecido para el personal ejecutivo (cómputo de 7 años por cada 5 de trabajo efectivo) habilita el retiro con 25 años de trabajo y 50 de edad. El sueldo básico de retiro se determina en función de las asignaciones computables percibidas en los últimos 60 meses de actividad, lo cual representa un período sustancialmente menor al utilizado en el BPS. Los porcentajes de asignación jubilatoria se encuentran alineados con los establecidos por el régimen de transición de BPS. Sin embargo, los montos máximos de retiro difieren de manera significativa en beneficio del personal policial.
 - 36.5.** Las proyecciones financieras indican que, pese a la reforma operada, el desfinanciamiento no lograría abatirse y, por el contrario, sería esperable su ampliación. En efecto, se proyecta que la relación demográfica del régimen previsional policial continúe deteriorándose en virtud, no solo del crecimiento del número de retirados, sino de la duración promedio del retiro.

El régimen previsional policial mantiene una situación de desequilibrio financiero que no se ha logrado rectificar, ni es previsible que ocurra, pese a la reforma operada en 2008. Esa situación se debe, en gran medida, a condiciones de acceso y reglas de cálculo más beneficiosas que el régimen general, entre los que destaca la posibilidad del retiro a los 50 años

- 37. Las proyecciones del régimen administrado por la CJPB, muestran un déficit operativo que se espera dure algo más de una década.**
- 37.1.** Las tasas de aportación personal y patronal de las actividades tradicionales del subsistema, en las que las instituciones públicas tienen una participación sumamente relevante como empleador, son muy superiores a las del régimen general
 - 37.2.** El subsistema previsional bancario presenta esperanzas de vida elevadas y edades de retiro bajas en comparación con el resto del sistema previsional uruguayo. En 2020, la esperanza de vida a los 60 años de los trabajadores bancarios se estimó en 25,6 y 29,4 años, para hombres y mujeres respectivamente, valores notoriamente mayores que los del promedio de la población. Por su parte, la edad promedio de retiro es de 61 años.
 - 37.3.** En parte debido a lo anterior, el financiamiento de los beneficios, además de la aportación sobre salarios (que representa un 66% de la financiación), requiere recursos adicionales, provenientes de contribuciones del Estado y tributos a cargo de los beneficiarios (impuesto a las jubilaciones), sin perjuicio de la participación creciente en los ingresos de la denominada “Prestación Complementaria Patronal” (PCP).
 - 37.4.** La PCP es un tributo que grava diferentes activos e ingresos de las instituciones empleadoras, entre ellas las primas de seguros percibidas por el BSE, incluyendo las destinadas a servir los beneficios generados por los afiliados comprendidos en el pilar de ahorro individual obligatorio correspondiente al ámbito de afiliación del BPS.
 - 37.5.** La participación en el financiamiento de la PCP es creciente en el tiempo, en parte debido a la mayor participación del BSE en el tributo, derivada de la maduración del régimen de ahorro individual obligatorio. En 2019, la PCP representaba 23% de la recaudación del organismo. Por su parte, el financiamiento proveniente del impuesto a las jubilaciones bancarias representa 9% y el del Estado un 2% (equivalente este último a aproximadamente US\$ 12 millones anuales).
 - 37.6.** Conforme expresaron las autoridades de la CJPB, el actual escenario de desfinanciamiento había sido previsto en oportunidad de la reforma de 2008. Según estas proyecciones, el déficit se extendería desde 2018 a 2033, año a partir del cual se ingresaría en un período de importantes superávits y capitalización, basado fuertemente en el incremento previsto de la PCP.
 - 37.7.** En un escenario de empleo estable ese déficit podría ser absorbido por las reservas generadas por la institución. En escenarios de empleo menos favorables, teniendo en cuenta la incorporación tecnológica en el sector, las reservas financieras, incluso las denominadas reservas patrimoniales (forestación) podrían no ser suficientes para financiar los déficits operativos proyectados.
 - 37.8.** A juicio de expertos bancocentralistas, el margen que tienen las instituciones financieras para trasladar el costo de financiar a la CJPB al precio de los productos en dólares es escaso debido a las presiones de la competencia externa, por lo que este costo impactaría fundamentalmente en los agentes locales y el mercado en pesos, donde las instituciones bancarias tienen mayor poder de mercado.

En suma, la situación financiera de la CJPB presenta importantes fragilidades asociadas al contexto de empleo sectorial. Las proyecciones de sostenibilidad financiera futura dependen fuertemente de los supuestos realizados.

Una de sus principales fuentes de financiamiento (la PCP), genera disfuncionalidades desde el punto de vista del acceso al crédito para agentes que operen fundamentalmente en el mercado interno.

La sociedad participa por mecanismos poco transparentes en el financiamiento de la CJPB. Además de la PCP, las elevadas tasas de aporte personal y patronal que aplican al sector bancario y de compañías de seguro de empresas públicas terminan derramando en la sociedad, mediante sobrecostos en la provisión de servicios o menores rentabilidades.

38. El régimen administrado por la CNSS se encuentra en una situación financiera deficitaria severa, pese a haber aprobado una reforma en el año 2019.

- 38.1.** La reforma referida tuvo su principal causa en la progresiva descapitalización del fondo IVS. Las proyecciones con base en 2017 estimaban su agotamiento en 2032.
- 38.2.** El desfinanciamiento surgiría de mayores egresos determinados por variables no controlables por la institución, como la feminización del colectivo, el aumento de la expectativa de vida y un volumen de ingresos por montepío notarial que no acompañó el aumento de las erogaciones asociado al IMS.
- 38.3.** El trabajo notarial lleva un período inusualmente extenso, de más de un quinquenio, a la baja, que no refleja la tendencia a que el volumen de los honorarios de escribanos acompañe la evolución del PBI.
- 38.4.** Para sortear la situación, las autoridades de la CNSS propusieron (i) que el IASS abonado por los jubilados y pensionistas notariales, que actualmente se destina al BPS, sea transferido a la institución y (ii) crear una tasa registral adicional destinada a la caja.
- 38.5.** Los cálculos actuariales aportados a la CESS son previos a la reforma de 2019 y sobre la base de supuestos no aprobados o diferentes de los observados.
- 38.6.** Los recursos requeridos fueron estimados por la CNSS entre un 8% y un 16% del presupuesto de pasividades según evolucione el entorno macroeconómico y según cómo fuera su repercusión en la actividad notarial. Se debe tener en cuenta que el volumen de la actividad notarial no aumenta con el crecimiento de la masa de afiliados activos.

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

Los mecanismos propuestos para solucionar los desequilibrios suponen la participación de la sociedad en el financiamiento de un régimen cerrado a un colectivo específico.

La CESS solicitó nuevos cálculos actuariales, adecuados en sus supuestos a la normativa aprobada y los datos observados, a efectos de evaluar la entidad de la problemática.

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

- 39.1.** Los resultados operativos negativos seguramente no puedan cubrirse en el corto plazo con los resultados financieros, conforme la información recibida.
- 39.2.** El trabajo profesional ha venido modificando sus características clásicas en cuanto al ejercicio liberal. Un número muy importante de profesionales universitarios se desempeña en forma exclusiva o simultánea en relación de dependencia. Como consecuencia, la proporción de afiliados con declaración de ejercicio profesional registra un descenso constante en las últimas dos décadas.
- 39.3.** Según estimaciones de la CJPPU, solamente alrededor de la tercera parte de los aportantes se dedica exclusivamente al ejercicio libre de la profesión.
- 39.4.** Se estima que cerca de la mitad de los aportantes se dedica exclusivamente a la actividad dependiente amparada por otras cajas, por lo que la afiliación a la CJPUU aparece como una opción complementaria a los futuros ingresos jubilatorios.
- 39.5.** Algunas características del colectivo hacen prever una mayor presión financiera futura para atender los compromisos asumidos. Opera en tal sentido el hecho de ser un colectivo todavía no maduro previsionalmente, con significativa feminización y tendencia de los afiliados a concentrarse en categorías bajas de aportación.
- 39.6.** En agosto pasado, luego de varios años de análisis y negociaciones, las autoridades de la CJPPU aprobaron impulsar un anteproyecto de ley con cambios a su régimen previsional. El objetivo

explícito es lograr un diseño que cumpla el requisito de mantener un patrimonio positivo en un horizonte de 20 años. Las medidas propuestas impactan en los afiliados activos, sin incluir medidas que afecten a los ya jubilados.

39.7. La gobernanza de la CJPPU se ha evidenciado poco eficaz para la adopción de medidas oportunas.

La situación de la CJPPU requiere la adopción de medidas de reequilibrio financiero sin dilación.

El horizonte temporal propuesto como objetivo por la CJPPU podría ser considerado modesto, en tanto asume la necesidad de nuevos ajustes en una década, aproximadamente.

40. El financiamiento de los beneficios a los afiliados de las personas públicas no estatales recae en proporción significativa sobre la sociedad en su conjunto.

40.1. La CJPB, como parte del rescate concretado en la reforma de 2008, tiene entre sus fuentes de ingresos:

- Un aporte estatal, de cuantía decreciente, que se estima perdurará hasta la mitad de este siglo.
- La denominada Prestación Complementaria Patronal (PCP), que grava diversos activos de las entidades comprendidas. Esta fuente de financiamiento representó en 2019 el 23% del total de ingresos de la CJPB y se estima que en 2050 ascenderá a 35%. Conforme se señala en los estudios presentados, el aumento en términos reales de este tributo en los próximos cinco años será más del 30%. Este aumento en gran medida se explica por lo que deberá tributar el BSE sobre las primas de las rentas vitalicias previsionales de los afiliados al régimen mixto de BPS.
- La tributación de los trabajadores de empresas cuyo ámbito de afiliación fue cambiado de BPS a CJPB en el año 2008, los que representan más del 60% de trabajadores privados aportantes a CJPB. Dicho porcentaje es menor cuando se observa la materia gravada asociada, dado los mayores salarios de los trabajadores de las actividad bancaria en relación a las nuevas empresas..

40.2. La CNSS se financia a partir del denominado montepío notarial, cuyo sujeto pasivo son los escribanos actuantes en las operaciones comprendidas, pero que suele ser visto como un costo trasladado a los usuarios de los servicios notariales.

40.3. La CJPPU cuenta con la recaudación asociada a un conjunto de prestaciones pecuniarias (timbres, etc) que grava diversas actividades. Esta fuente de financiamiento representa aproximadamente el 30% de los ingresos de la institución.

La participación de la sociedad en el financiamiento de las personas públicas no estatales, vía tributos o paratributos, implica transferencias de ingresos desde la sociedad hacia organismos que ofrecen jubilaciones que son entre dos y tres veces y media superiores a las del régimen general.

41. Un elemento común a todas las cajas paraestatales está asociado a la generosidad de los beneficios que las reglas de juego actuales ofrecen en relación a los aportes que los individuos realizan para casi cualquier trayectoria laboral medianamente representativa de las actividades amparadas.

41.1. Si bien la existencia de trayectorias individuales actuarialmente desequilibradas no es condición necesaria para que el sistema esté desfinanciado, la acumulación de estos desvíos tiende a tener como resultado una situación colectiva de desequilibrio actuarial.

41.2. Todas enfrentan problemas significativos de sustentabilidad, los cuales es de esperar que se profundicen en el corto plazo.

41.3. La sostenibilidad de las cajas paraestatales, por ser sistemas que amparan a colectivos pequeños y homogéneos, depende de dinámicas muy específicas, lo que supone una fuente adicional de riesgo. Elementos tales como crisis sectoriales (como la que atravesó el sector financiero en 2002) o transformaciones tecnológicas ahorradoras de mano de obra con un sesgo hacia determinado tipo

de tareas (como las que predominan en las actividades financieras y notariales), pueden poner en riesgo la viabilidad de estos organismos.

La capacidad de influencia económica y política que tienen los colectivos amparados por las cajas paraestatales ha traído aparejada, en mayor o menor medida, una tentación permanente por incorporar entre las fuentes de ingreso que den solución a sus problemas instrumentos que terminan haciendo partícipe al resto de la sociedad en el financiamiento de sus estructuras.

Régimen de ahorro individual obligatorio

Etapa de acumulación

42. El diseño institucional del ahorro individual obligatorio ha sido eficaz para proteger el ahorro de los afiliados y dotarlo de garantías sobre su integridad.

- 42.1. Los fondos de ahorro individual se llevan con contabilidad separada y forman parte de un patrimonio independiente de la administradora (propiedad fiduciaria). Estas características de diseño, introducidas cuando en el país no existía legislación sobre fideicomisos, es una garantía para los afiliados que mantienen sus derechos intactos ante las circunstancias que puedan enfrentar las empresas administradoras o ante la eventualidad de que el país tenga que enfrentar una crisis de la magnitud y características de la del año 2002, la que precisamente tuvo como protagonista a un banco entonces accionista de una de las AFAP.
- 42.2. El artículo 50 de ley 16.713 determina como destino único de este ahorro financiar jubilaciones a través de rentas vitalicias, subsidios transitorios por incapacidad parcial y pensiones de sobrevivencia. El sentido del ahorro obligatorio es la seguridad social; aunque se pueden buscar variantes en las modalidades de entrega de las prestaciones, el destino final es la cobertura de riesgos y contingencias previsionales.
- 42.3. Las AFAP son sociedades anónimas con objeto exclusivo, autorizadas por el Poder Ejecutivo y supervisadas por el Banco Central del Uruguay. El objeto único facilita el control y la auditoría de la gestión, pero al mismo tiempo reduce la escala de las empresas, sacrificando eficiencia del lado de los costos.
- 42.4. Sin embargo, solo el 18% de la población confía en las AFAP, de acuerdo con un relevamiento de opinión pública encargado recientemente por la CESS.

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

43. La afiliación voluntaria tuvo amplia aceptación a través de la opción prevista en el artículo 8 de la ley 16.713.

- 43.1. Los contribuyentes al BPS pueden iniciar su ahorro individual con salarios inferiores al nivel 1 de aportación (\$ 62.804 a valores del año 2020) haciendo la opción establecida en el artículo 8 de la Ley 16.713. El ahorro individual es obligatorio para contribuyentes con salarios superiores a dicho importe.
- 43.2. Al tomar esta opción, los individuos se benefician de:
 - iniciar el proceso de ahorro y rentabilización, siempre que lo hagan tempranamente y,
 - un procedimiento de cálculo del sueldo básico jubilatorio más beneficioso en el régimen administrado por BPS, limitado a un monto máximo y justificado por que sólo los aportes personales se vierten al pilar de ahorro individual.
- 43.3. El ejercicio temprano de esta opción reduce el riesgo de la presencia de cuentas de bajos importes derivadas de una tardía superación del nivel 1.

La adhesión a la opción del artículo 8 ha sido masiva y su eficacia en beneficio de los aportantes se maximiza cuanto más temprano se efectúe.

44. La administración del ahorro individual obligatorio cuenta con pluralidad de actores, uno de los cuales tiene una posición dominante.

- 44.1. El mercado en la actualidad se compone de cuatro AFAP. República (RAFAP), de propiedad estatal, representaba en 2019 el 45% de los contribuyentes que aportaron ese año y el 54% de los aportes al fondo de ahorro previsional mensual. AFAP Sura y Unión Capital AFAP tienen el 17% de los aportes cada una e Integración AFAP el 14%.
- 44.2. RAFAP capta aportantes de mayor monto de contribución promedio. El aporte medio de sus cotizantes es un 43% superior al de las restantes (\$ 4.594 contra \$ 3.208). Mientras que en el promedio del sistema, el 21% de los aportantes corresponden al nivel 2 de aportación, en RAFAP esa participación es del 29%; además, dentro del nivel 1, muestra un sesgo hacia los niveles de aportes mayores. Por lo tanto, hay una AFAP - propiedad estatal - que cuenta con ventajas en términos de costos medios al duplicar en tamaño a su competidor más cercano, lo que se traduce en menores niveles de comisiones. Esto se debe a que el sector tiene fuertes economías de escala que determinan que la administradora más grande tenga menores costos y pueda por lo tanto cobrar menores comisiones
- 44.3. El total de traspasos por año es muy bajo. En la última década, los traspasos anuales se encuentran por debajo del 0,5% del total de cotizantes.
- 44.4. El marco normativo y la autorregulación de la industria buscan evitar las guerras de traspasos entre las AFAP a costa de un alza en los costos de comercialización. Cuando los afiliados son dejados a su propia iniciativa para decidir un traspaso se observan muy pocos movimientos.
- 44.5. En las nuevas afiliaciones, el marco regulatorio ayuda a mantener la posición dominante al asignar de oficio a la AFAP de menor comisión a las personas que, estando obligadas a afiliarse, no hacen una elección. En las condiciones actuales del mercado estos afiliados van a RAFAP.

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

La regla vigente de asignación de afiliados de oficio tiene un sesgo a favor de la AFAP dominante, en base a una única variable (comisión de administración) y desconsidera la rentabilidad, muy relevante en el proceso de capitalización. Existe cierto consenso entre los actores y el BCU en tanto regulador sobre estas debilidades.

A pesar de lo limitado de los traspasos y la aparente poca visibilidad para los individuos de las diferencias en las tasas de rendimiento neto, la presencia de competencia potencial tiene el efecto positivo de ser un mercado disputable.

45. El resultado económico obtenido por las AFAP en 2019 se ubica en el 35% de su patrimonio promedio del ejercicio (ROE), según los balances publicados.

- 45.1. Este resultado ha mostrado una tendencia a la baja a lo largo del tiempo, la cual se aceleró en los últimos años debido a la reducción de las comisiones de RAFAP que, con la nueva normativa sobre comisiones máximas, determinó una baja en el tope operativo para las privadas.
- 45.2. Se observa una diferencia entre el ROE observado en RAFAP (23% para 2019) y en las AFAP privadas (47% para 2019). Una estimación de ANAFAP indica que para los próximos años los retornos se ubicarían en valores notoriamente inferiores.
- 45.3. Dado que la regulación exige que las AFAP constituyan una Reserva Especial para garantizar la rentabilidad mínima equivalente al 0,5% del valor del FAP, aproximadamente la mitad de sus beneficios económicos deben ser reinvertidos directamente en la constitución de dicha reserva, lo cual disminuye las utilidades distribuibles a sus accionistas. En 2019 el monto distribuido a los accionistas representó el 58% del total de utilidades.

45.4. El resultado que obtienen las AFAP en cada momento tiene un componente que refiere a servicios que se van a prestar en el futuro. En efecto, la comisión se cobra sobre el flujo de aportes, con el compromiso de administrar un stock por varios años. Este esquema de comisiones distorsiona la interpretación de los resultados obtenidos. No existe norma legal que obligue a una reserva con este objetivo aunque podría ser razonable.

Los resultados sobre el patrimonio (ROE) han tenido una reducción significativa en los últimos años. Muestran una disparidad relevante entre la AFAP de propiedad estatal y las de propiedad privada cuyo ROE es casi el doble. La forma en la que están fijadas las comisiones distorsiona la interpretación de estos resultados, al incorporar la promesa de administrar el fondo individual en el futuro. Aproximadamente el 50% de las utilidades deben ser reinvertidas en la constitución de la Reserva Especial para garantizar la rentabilidad mínima.

Cambios de diseño de la comisión, como podría ser aplicarla sobre el fondo acumulado, requeriría estudiar, entre otros aspectos, el período de transición pues quienes aportaron hasta el momento no deberían pagar dos veces por el servicio a recibir.

46. Las AFAP han tenido un desempeño satisfactorio en su objeto central, la administración de los fondos previsionales.

46.1. Las rentabilidades obtenidas en términos reales son comparativamente altas y permiten acceder a buenos niveles de capitalización en los plazos largos característicos del ahorro previsional. La evolución de las tasas de rentabilidad muestra que existe competencia en esta variable a pesar del “efecto manada” inducido por la normativa de rentabilidad mínima.

46.2. La tasa de rentabilidad anual promedio del fondo de acumulación en los 24 años de gestión superó la variación del IPC en un 8,1%. El promedio de los últimos 10 años fue 5,1%, y en los últimos 5 años se ubicó en 5,4%.

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

47. La regulación de las inversiones y la periodicidad de su revisión ha sido adecuada.

47.1. Los límites a las inversiones elegibles y la presencia de participaciones máximas en el portafolio son una forma de acotar el riesgo que enfrentan los afiliados con su inversión previsional.

47.2. La ley fija categorías de activos y determina porcentajes máximos en que estos pueden participar en cada portafolio. La principal categoría son los valores emitidos por el Estado uruguayo. En un principio esta categoría fue prácticamente excluyente, coincidiendo con la necesidad de financiar la transición al sistema mixto. En la actualidad el máximo para esta categoría es de 60%, observándose una participación efectiva del orden del 55%.

47.3. El BCU realizó una advertencia por el impacto macroeconómico y sobre la estabilidad financiera de cambios abruptos en la estructura de portafolio de las AFAP, lo que hace pensar en la necesidad de una supervisión.

La política de portafolio regulado es adecuada. El control del riesgo a través de límites en los portafolios y en las categorías de activos puede ser menos rígido, pero debe estar presente.

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

48.1. Las posibilidades de inversión en el exterior, y en particular en instrumentos de renta variable, son muy limitadas.

- 48.2. Ampliar esta alternativa mejoraría la relación entre rentabilidad y riesgo, al tiempo que reduciría la presión de demanda por activos domésticos, evitando sobrevaloraciones que reduzcan la rentabilidad para los afiliados.

Disminuir la concentración en el riesgo doméstico y habilitar opciones de mayor rentabilidad esperada podría ser conveniente desde diversos puntos de vista.

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

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

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

También se ve como una debilidad el hecho de que los individuos no tengan poder de decisión alguna sobre el portafolio.

50. Las AFAP han tenido un desempeño satisfactorio en el registro y mantenimiento de las cuentas personales de sus afiliados.

- 50.1. La actividad ha sido tercerizada en un único proveedor por las cuatro administradoras. El desempeño de la misma es apreciada por las entidades administradoras.
- 50.2. En oportunidad de la reforma de 1995, no existía a nivel nacional experiencia de administración de grandes volúmenes de cuentas personales, a diferencia de lo que ocurría con los procesos de recaudación centralizada.
- 50.3. En base a estas circunstancias históricas se optó por apartarse del diseño imperante en la región en cuanto a la recaudación. Esta tarea se mantuvo centralizada en BPS y se creó un proceso de distribución que ha funcionado eficientemente.
- 50.4. En cuanto a la administración de las cuentas, se mantuvo el diseño imperante y se les asignó a las entidades administradoras de fondos los procesos asociados.

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

51. La normativa sobre rentabilidad mínima no es funcional al objetivo de estimular la competencia entre las administradoras por lograr mayores rentabilidades para los afiliados.

- 51.1. La regulación puso cuidado en asegurar una rentabilidad mínima mensual a cada ahorrista. Esa rentabilidad mínima es igual a la rentabilidad real promedio del sistema menos dos puntos porcentuales (o dos puntos porcentuales si la rentabilidad real media no supera el 4%).
- 51.2. Este mínimo castiga mucho los desvíos en relación al promedio, sobre todo en contextos de rendimientos altos de mercado con mucha volatilidad. Como RAFAP determina el promedio,

difícilmente caiga en incumplimiento pero el cálculo implica un mayor riesgo para las AFAP privadas con menor ponderación.

- 51.3. La estructura de los portafolios de las administradoras difiere, pero con limitaciones. La normativa sobre rendimientos mínimos penaliza fuertemente los desvíos en los resultados por debajo del promedio ponderado del mercado y eso incentiva el comportamiento de manada en la gestión de los portafolios. En la medida que la norma sobre rendimiento mínimo toma en cuenta el promedio ponderado del sistema, y este es determinado por RAFAP (que supera el 50%), es razonable que se observe una convergencia a las decisiones que adopte esta AFAP (al menos en lo que refiere a las grandes categorías de activos) .
- 51.4. No obstante, los resultados que obtienen mes a mes las AFAP demuestra que hay competencia por la rentabilidad. Tomando en cuenta los 226 meses desde que operan las cuatro AFAP actuales, el primer lugar en el ranking mensual de rentabilidad se va alternando. Unión Capital ocupó el primer lugar en 69 meses, Sura en 67, República en 53 e Integración en 40. Testimonios de mercado en licitaciones y en la propuesta de innovaciones también dan una señal de competencia entre las empresas.

El diseño de la rentabilidad mínima favorece la homogeneización de las carteras de inversión y desincentiva la competencia para lograr mayores rentabilidades dentro del marco de inversiones habilitadas.

52. La presencia de las AFAP benefició el acceso al financiamiento para proyectos productivos de largo plazo.

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

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

53. Las comisiones por administración cobradas por las AFAP han convergido a valores razonables, luego de que fueron reguladas legalmente.

- 53.1. Hasta la vigencia de la Ley 19.590 de 2018, las comisiones por administración de las AFAP se podían fijar libremente por cada empresa, sin que existiera un límite máximo para las mismas.
- 53.2. A partir de dicha regulación, las comisiones se pueden establecer libremente como porcentaje del aporte mensual que dio origen a la acreditación de fondos, pero con un tope legal igual al 50% de la mínima comisión del sistema en el trimestre anterior. Actualmente la menor comisión es la de RAFAP (4,4%) y las demás están en el tope legal (6,6%).
- 53.3. La comisión de RAFAP muestra una tendencia descendente desde el inicio de 2005. Las AFAP privadas iniciaron un ajuste a la baja de sus comisiones entre 2010 y 2013. Esta baja se acelera al ritmo de la convergencia al tope máximo fijado por la ley referida desde mediados de 2018.
- 53.4. Como se expresó anteriormente, las comisiones se fijan como porcentaje de los ingresos que generaron la contribución y, por lo tanto, se aplican sobre un flujo, a diferencia de lo que suele ocurrir con las comisiones cobradas para la administración de fondos de inversión, que se aplican sobre el activo en administración. Esto 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.

- 53.5. Esta forma de cobrar las comisiones permitió la pluralidad de actores en el mercado desde el inicio. También possibilitó, a lo largo del tiempo, que las AFAP integraran la Reserva Especial con los resultados obtenidos en cada ejercicio. Sin embargo, dificulta la interpretación del resultado operativo porque los ingresos generados en un período tienen implícita la responsabilidad de dar el servicio de administración hasta que el afiliado disponga de los fondos acumulados y, por lo tanto, incluyen los costos asociados a dicha responsabilidad.
- 53.6. El nivel de comisiones cobradas en los últimos doce meses equivale en términos anuales a una comisión sobre el FAP del orden del 0,30% para el promedio del sistema.
- 53.7. Al respecto hay dos temas a considerar: a) el tope regulatorio a la comisión puede llevar a una práctica predatoria de la competencia por la AFAP que tenga mayor escala; b) el estado de desarrollo del sistema permite considerar el pasaje a un sistema de comisiones como porcentaje del fondo.

La comisión actualmente cobrada por las AFAP para administrar los ahorros previsionales, luego de culminado el proceso regulatorio establecido por la Ley 19.590, se encuentra en un nivel razonable en la comparación internacional.

La posición de todos los actores coincide en que sería bueno modificar el diseño del tope máximo en la comisión, eliminando la menor comisión como único criterio a valorar.

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

- 54.1. En 25 años de funcionamiento del régimen ha habido solo dos eventos de rentabilidades por debajo del mínimo legal.
- 54.2. La normativa obliga a constituir y mantener una Reserva Especial de entre el 0,5% y el 2% del FAP (en la actualidad se encuentra en 0,5%) para cubrir la rentabilidad mínima, en caso de no lograrla. Esta reserva impone una exigencia de capital todos los años en la medida que es un porcentaje fijo del fondo acumulado y el sistema todavía se encuentra en camino a la madurez.
- 54.3. Las utilidades que están obteniendo las AFAP se destinan en un porcentaje importante a la formación de esta Reserva Especial. De esta forma, a lo largo de los años, las AFAP construyeron una reserva especial basada en utilidades no distribuidas que se acumularon. En 2019, el 42% del resultado obtenido por las AFAP se destinó a cumplir con la norma sobre Reserva Especial en ese año. En el balance agregado de las cuatro AFAP para 2019, la Reserva Especial representó el 76,5% de los resultados acumulados hasta ese momento.

La Reserva Especial, uno de los elementos de garantía de rentabilidad mensual mínima, tiene un diseño que podría ser ineficiente dada la frecuencia histórica de eventos en los cuales la misma se tuvo que utilizar y su incidencia en los costos de administración.

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

- 55.1. El régimen establece que en la etapa de acumulación se debe cubrir el riesgo de invalidez y sobrevivencia a través de un seguro colectivo. Hasta el año 2013 la prima de este seguro se ubicaba en el orden del 1% de los ingresos que generaban las contribuciones para este régimen; desde ese entonces, se observa una suba hasta llegar al 2,5% actual. Calculado sobre el aporte mensual, el costo del seguro se ubica en el orden del 16%, con una leve variación entre administradoras.
- 55.2. Es un seguro que sólo ofrece el BSE, a un grupo de cuatro clientes que necesariamente lo deben contratar y la prima es fijada por el BSE según su criterio técnico y comercial.

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

Etapa de desacumulación

- 56. El BSE, como único actor del mercado asegurador actuando en la rama vida previsional, está concentrando riesgos de diversas características que podrían afectar su sostenibilidad en los próximos años.**
- 56.1.** Se estima que el nivel de reservas que tendrá el BSE para esta rama en 20 años equivaldrá al 20% del PIB, aproximadamente. Esta circunstancia lo convertiría en un inversor institucional de dimensiones sin precedentes.
 - 56.2.** Existen limitaciones operativas y de legislación para cubrir los riesgos asociados (longevidad, probabilidad de dejar sobrevivientes, moneda, regulatorio, político, etc.) conforme las mejores prácticas de la actividad aseguradora; lo que tendría grave impacto en el BSE.
 - 56.3.** En 2018 se adoptaron medidas que tienden a atenuar esas limitaciones como la realización de emisiones en Unidades Previsionales, moneda ajustable por Índice Medio de Salarios, la modificación del criterio para la fijación de la tasa de interés técnico y el establecimiento de tablas de mortalidad dinámicas. Sin embargo, persisten limitaciones relevantes
 - 56.4.** Entre los costos que asume el BSE está el PCP, tributo destinado a la CJPB, como se explicó anteriormente. Entre la materia gravada por este tributo, están los saldos de las cuentas de ahorro individual cuando son transferidas al BSE. La alícuota aplicable es el 11,5 por mil de dicho saldo.
 - 56.5.** La base de cálculo de dicho tributo irá creciendo a medida que lo hagan las rentas previsionales. Actualmente, crecen entre 20 y 30% por año.
 - 56.6.** En pocos años, el regulador estima que el exceso de capital sobre el mínimo regulatorio sería absorbido por las pérdidas del régimen previsional y -en no muchos años más- todo el capital del BSE podría ser absorbido por dichas pérdidas, las que tendrían un crecimiento exponencial a medida que se vaya incrementando el número de rentas previsionales.
 - 56.7.** La regulación de precios a cobrar por las aseguradoras surge de normas administrativas. La normativa reglamentaria estableció un valor máximo de 0,75% como beneficio que puede cargarse al momento de calcular la renta vitalicia. Conforme surge de lo expresado por el BSE y el BCU, dicho margen no es suficiente para cubrir los costos y las ineficiencias generadas por problemas de diseño del sistema. Conforme indicó el BSE sería necesario un 0,75% adicional a esos efectos.
 - 56.8.** No existen condiciones para que las aseguradoras privadas tomen los riesgos existentes y retornen a este mercado.
 - 56.9.** El regulador recomendó en su comparecencia ante la comisión que los aspectos más determinantes del funcionamiento de la etapa de desacumulación estén plasmados por vía legal, como forma de dar mayores garantías sobre las reglas de juego vigentes a las empresas participantes del mercado.
 - 56.10.** La participación del BSE en este mercado y en las condiciones reseñadas es muestra del compromiso de la entidad con una política pública central.

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

- 57. Las aseguradoras que ofrezcan rentas vitalicias están expuestas al riesgo de moneda asociado a la normativa sobre indexación de las rentas vitalicias y las limitaciones de los instrumentos diseñados para cubrirlo.**
- 57.1.** Para contemplar el desfasaje en la evolución del IMS y los rendimientos obtenidos en el mercado, se recurrió a emisiones en Unidades Previsionales, indexadas al IMS.
 - 57.2.** Las rentas vitalicias están indexadas al IMS y no hay un desarrollo de activos financieros con suficiente liquidez que cubran directamente la evolución de ese índice.
 - 57.3.** La solución actual es corregir la curva de rendimientos en UI (sigue al IPC) por una tasa representativa del crecimiento del salario real de largo plazo. Esta tasa, que actualmente se fijó en

1,7%, es arbitraria y no tiene el control indirecto que podría proporcionar un mercado competitivo en esa unidad.

- 57.4. En los hechos, hay un esfuerzo en los últimos quince años por desarrollar el mercado en UI y en pesos uruguayos que empieza a mostrar resultados positivos y resulta inconveniente debilitar ese proyecto para generar espacio para otro indexador.
- 57.5. Para el cálculo de la renta vitalicia se considera la curva de tasas de rendimientos basada en la curva en UI. Se toma el promedio de dos años para evitar grandes fluctuaciones en las actualizaciones, que están previstas cada seis meses. Esto puede provocar que los asegurados tengan rentas vitalicias distintas dependiendo del semestre en que decidieron jubilarse. Las grandes diferencias observadas en 2018 se suavizaron, pero persisten.

La indexación de las rentas vitalicias por IMS dispuesta por la Ley 16.713 genera un riesgo de moneda difícilmente administrable, y dificulta el desarrollo del mercado de valores y el acceso de los proyectos productivos de largo plazo al financiamiento de las empresas de seguros.

- 58. **La etapa de desahorro prevé un único instrumento, la renta vitalicia inmediata, que sólo es ofrecido por el BSE, pese a que varias aseguradoras privadas estarían autorizadas a hacerlo.**
 - 58.1. La Ley 16.713 prevé, para la etapa de desahorro, este único destino para los saldos de las cuentas individuales. Es decir, el producto único que deben ofrecer las compañías de seguros para esta etapa es la cobertura con una renta vitalicia de la jubilación común o por edad avanzada, junto con las pensiones por sobrevivencia que se deriven.
 - 58.2. Al proveer una cobertura previsional, de acuerdo con la Ley, este instrumento queda sujeto a la indexación al índice medio de salarios.
 - 58.3. Este producto fue dejado de ofrecerse por las aseguradoras privadas en el año 2004, quedando el BSE como único proveedor del mercado
 - 58.4. La actividad de las aseguradoras es regulada por el BCU, que exige la constitución de reservas de acuerdo a la evolución del riesgo que se cubre, práctica ampliamente aceptada a nivel internacional. Esto determina que se fije una renta vitalicia al momento inicial con parámetros teóricos y luego todos los años se ajusten las reservas de la empresa aseguradora de acuerdo al valor real de estos parámetros. El reducido margen para la cobertura de estos desfases provoca pérdidas potenciales a la compañía de seguros.
 - 58.5. Un desfase potencial es el que proviene del uso de las tablas de mortalidad unisex frente a la captación de mujeres en mayor proporción a la que se utilizó para construir la tabla y que se debe reflejar en la reserva.
 - 58.6. Sobre las tablas de mortalidad, hay consenso en que deben ser dinámicas y se deben actualizar permanentemente. Existe consenso en que es necesario continuar con el estudio de las tablas de mortalidad, para comprender la evolución de colectivos específicos y reducir el riesgo de cola por la longevidad extrema.
 - 58.7. Otro desfase proviene de la edad considerada en los casos de jubilaciones de actividades bonificadas. Estas actividades deberían haber acumulado más fondos provenientes de los aportes patronales complementarios por bonificación para compensar un retiro más temprano sin afectar la renta vitalicia, lo cual no sucede en actividades exoneradas de aportes patronales como los servicios docentes.
 - 58.8. El cálculo de la renta vitalicia inicial se hace con la edad bonificada y, por lo tanto, parte de una edad superior a la biológica que es la que se debe utilizar para la reserva que se constituye todos los años. Lo anterior genera una inconsistencia técnica y genera que el proveedor deba pagar, por el período extendido de tiempo, una renta más alta.
 - 58.9. Las pensiones de sobrevivencia generan problemas en la gestión de las rentas vitalicias, debido al dinamismo de las reconfiguraciones familiares que alteran las probabilidades de que surjan nuevos eventuales beneficiarios luego de efectuado el cálculo inicial de la renta vitalicia. El marco normativo

de las pensiones de sobrevivencia no permite valorar adecuadamente la probabilidad de dejar beneficiarios.

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

Tanto el BCU como regulador, el BSE como único actor del mercado desde hace unos 15 años y AUDEA, organización de las empresas aseguradoras privadas que se retiraron del mercado, han planteado problemas relevantes para las empresas aseguradoras en lo que tiene que ver con la etapa de desahorro. En particular es necesario asegurar la estabilidad del BSE, teniendo presente que la cartera vida previsional es ya la mayor con la que cuenta esta institución y que además la misma se encuentra en proceso de crecimiento.

Algunos de los aspectos que inciden en esta etapa son comunes con otros temas del diagnóstico y con el nivel cobertura de riesgos que se considere deba ser brindado.

A nivel internacional vienen analizándose instrumentos alternativos a las rentas vitalicias para la etapa de desahorro, que merecen ser analizados.

59. Existen subsidios derivados de la metodología normativa de cálculo de las rentas vitalicias.

- 59.1.** En la etapa de desahorro el carácter individual del pilar 2 se diluye, en tanto los riesgos son tratados en forma colectiva.
- 59.2.** Entre los subsidios cruzados destacados por el regulador están los derivados de tablas generales de mortalidad y sin distinción de sexo, así como las bonificaciones de servicios vigentes.

La existencia de subsidios a nivel de rentas vitalicias debería surgir de normas legales, las que deberían definir quién absorbe el costo asociado: si los demás partícipes (como en el caso de las tablas unisex), la aseguradora (como en el caso de las bonificaciones) o la sociedad en su conjunto.

Regímenes voluntarios

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

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

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

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

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

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

- 61.1.** El marco legal habilita que las SAFCPS se estructuren bajo modalidad de capitalización, individual o colectiva y, en este último caso, parcial o total. No exige mínimo de capitalización, y la propia ley permite que sean de reparto, modalidad que no fue recogida en la reglamentación para los beneficios jubilatorios complementarios.
- 61.2.** Un instructivo emitido por los servicios técnicos de BPS requiere para considerar aprobada la factibilidad del plan de beneficios que su patrimonio sea positivo en un horizonte de 20 años con reposición de cotizantes y de 10 años sin reposición de cotizantes.
- 61.3.** El mantenimiento de la viabilidad bajo esos parámetros ha requerido en múltiples oportunidades reformas estatutarias o de los planes de beneficios y financiamiento. En varios casos, por las mismas razones, se ha ido hacia la disolución y liquidación de las entidades.
- 61.4.** La administración no se hace bajo reglas fiduciarias. Las entidades administran un patrimonio único que comprende los activos producto de la aportación y sus rentabilidades, los derechos patrimoniales de los beneficiarios con prestaciones en curso de pago y los derechos y obligaciones de la entidad administradora como tal.
- 61.5.** El contralor de las SAFCPS está a cargo del BPS y el MTSS. Compete al primero el control sobre la viabilidad y cumplimiento de sus fines. Compete al MTSS la inscripción en el registro que prevé la ley, fiscalizar las entidades y actuar como órgano de contralor sobre los actos de gestión, de oficio o a petición de parte.
- 61.6.** La Ley 16.736, de 5.01.1996 derogó la fiscalización correspondiente a la Inspección General de Hacienda. La Ley 18.401 de 24.10.2008 suprimió la competencia de contralor atribuida al Banco Central del Uruguay por el Decreto-ley 15.611, de 10.08.1984.
- 61.7.** No existe contralor sobre el cumplimiento de las inversiones habilitadas ni gastos de administración.
- 61.8.** A diciembre de 2019, los servicios competentes tenían registrada la existencia de 12 fondos, con algo más de 11.200 cotizantes y de 1.500 beneficiarios de complemento jubilatorio. El total de activos en administración se ubicaba en unos US\$ 100 millones. Esta información no es exhaustiva., dado que la información tiene una importante dispersión.

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