

El aumento de la edad jubilatoria y la jubilación por invalidez como vía alternativa: una aproximación a la experiencia internacional

1. Introducción

En la actualidad, son múltiples los desafíos a los que se enfrentan los sistemas de seguridad social a lo largo del mundo, como resultado de los numerosos cambios que se observan en diversas áreas de la sociedad. A pesar de que la seguridad social de cada país se enfrente a cuestiones que respondan a las características propias del sistema o la sociedad en la que se enmarca, la literatura identifica dos problemas principales de carácter global, estos son el envejecimiento poblacional y cambios en el mercado laboral (AISS, 2016).

Por un lado, el aumento sostenido de la esperanza de vida en el último siglo, que se espera se mantenga en las próximas décadas, conjugado con la disminución de la tasa de fecundidad ha provocado un aumento del peso relativo de los grupos etarios de mayor edad. Esto resulta en un incremento de los beneficiarios del sistema de seguridad social a la vez que se reducen los posibles contribuyentes.

Entre los años 1950 y 2015, la cantidad de personas de 60 años o más se multiplicó por más de cuatro. Esto generó que este grupo etario represente el 12% de la población, proporción que se estima aumentará al 22% en 2050 y al 28% en 2100. A su vez, la estructura poblacional dentro del grupo de individuos mayores a 60 años se está viendo modificada. Por ejemplo, se observa un aumento continuo en la proporción de adultos mayores a 80 años, la cual se estima que se incrementará de 14% en 2015 a 30% en 2100 (ONU, 2015). Este aumento constante de la proporción de adultos mayores implica simultáneamente una disminución relativa en la cantidad de cotizaciones así como un incremento en las erogaciones de los sistemas. Así, el envejecimiento poblacional se identifica como uno de los principales procesos demográficos que hacen peligrar la sustentabilidad financiera de la seguridad social.

Por otro lado, las dificultades generadas por los cambios en la relación entre contribuyentes y beneficiarios se agudizan por los cambios observados en el mercado laboral, que está experimentando una sustitución de su estructura clásica de trabajo fijo semanal, con una cantidad de horas de trabajo determinada, por condiciones más flexibles, conocidas como relaciones de empleo “no estándar”. A su vez, se identifican cambios por el avance tecnológico y la automatización de muchas tareas, que resulta en la pérdida de empleo de

algunas ocupaciones, especialmente aquellas de naturaleza intensiva en tareas rutinarias. El proceso de cambio tecnológico tiende también a acelerar la obsolescencia de diferentes habilidades de los trabajadores, lo que exige a los mismos la capacidad de adquirir nuevas destrezas para adaptarse a las nuevas condiciones de producción.

Estos nuevos elementos en la realidad laboral y demográfica de los países requieren de respuestas que permitan acoplar la seguridad social a mercados laborales de mayor flexibilidad y donde las cohortes de mayor edad cobran mayor relevancia. Gran parte de los países a nivel global tienen presente estas dificultades y han ido desarrollando posibles soluciones que intentan mantener la sostenibilidad financiera de la seguridad social sin deteriorar los niveles de cobertura o suficiencia de las prestaciones.

En particular, las soluciones en los sistemas de jubilaciones y pensiones abarcan una gran diversidad, desde modificaciones paramétricas a reformas estructurales de los sistemas. Dentro de las primeras, el aumento de la edad mínima para alcanzar causal jubilatorio, como forma de incrementar la edad media de retiro, ha tenido una presencia protagónica en el debate, tanto a nivel mundial como en las discusiones a nivel nacional. Esto responde al aumento de la esperanza de vida de las personas así como a la creciente necesidad de financiamiento para el pago de las pasividades.

No obstante, al menos en el debate a nivel local, se observa una cierta carencia de análisis vinculados a los efectos que esta medida podría llegar a tener en los demás componentes del sistema previsional, como puede ser el aumento de la tasa de jubilación por invalidez, que podría volverse una alternativa atractiva para alcanzar el retiro. Atendiendo a este relativo vacío de la literatura, en el presente informe se realiza una revisión de los antecedentes bibliográficos que abordan esta temática, así como un breve análisis empírico de la relación entre la edad promedio de jubilación y las tasas de invalidez de las economías de la OECD. El objetivo del informe es brindar nuevos insumos para esta discusión, que sería importante profundizar de cara al proceso de reforma de la seguridad social en Uruguay.

2. Estudios previos a nivel internacional

El proceso de envejecimiento poblacional se ha traducido en una presión financiera de gran magnitud en los sistemas de jubilaciones y pensiones, que se ven agudizadas por las bajas y decrecientes tasas de participación laboral de las personas de mayor edad. Esta circunstancia ha decantado en la consideración por parte de múltiples naciones de reformas de los sistemas, que buscan alivianar las dificultades financieras mediante la reducción de los beneficios o el aumento de la edad mínima legal de jubilación (Staubli y Zweimüller, 2013).

La literatura no es concluyente respecto a la eficacia de las reformas que incrementan la edad para alcanzar causal jubilatorio ya que son de difícil ejecución. Por un lado requieren de la generación de empleo para las personas afectadas, por otro, pueden impactar en las

altas de pasividades por vías alternativas, como la pensión por invalidez (Staubli y Zweimüller, 2013).

De esta manera, el aumento de la edad de jubilación podría resultar en una presión creciente sobre otros pilares del sistema de seguridad social, lo que obstaculizaría los avances esperados hacia unas finanzas públicas saneadas. Según plantea el Comité Económico y Social Europeo (2011), la introducción de mecanismos de ajuste automáticos para la edad de la jubilación orientados a aumentar las edades de jubilación legales transferiría a millones de trabajadores hacia otros pilares del sistema de protección social (por ejemplo, prestaciones de desempleo, pensiones de invalidez o ingreso mínimo garantizado), aumentando a su vez el riesgo de pobreza para los adultos mayores.

En los antecedentes internacionales se observan experiencias diversas en la materia. Presentaremos a continuación trabajos que abordan los casos de Estados Unidos y Austria, con el objetivo de exponer los resultados dispares y sus principales conclusiones.

En el caso de Estados Unidos, *la Enmiendas al Seguro Social (The Social Security Amendments)* de 1983 implicaron la reducción de los beneficios de los jubilados y pensionistas del seguro social estadounidense, mediante el incremento de la edad mínima para recibir la jubilación total desde 65 a 67 años y el aumento de la multa por reclamar beneficios a la edad de jubilación anticipada de 62 años. Estas transformaciones en la legislación no tuvieron un correlato en la normativa para acceder a los beneficios por discapacidad o invalidez, y, por lo tanto, aumentó la generosidad relativa de los beneficios del Seguro Social de Discapacidad (*SSDI* por sus siglas en inglés).

Douglas et al. (2007) concluye que los cambios en la legislación estadounidense provocaron un importante aumento en el número de personas que recibieron beneficios de *SSDI*. Más específicamente, destacan que *The Social Security Amendments* logran explicar más de un tercio del aumento en la matrícula de *SSDI* entre los hombres desde 1983 y más de una cuarta parte del aumento entre las mujeres durante este mismo período. A su vez, destacan que, como no se ha producido una transición total entre las cohortes desde que se implementó la nueva normativa, el efecto a largo plazo de los cambios en la inscripción al *SSDI* será casi el doble.

Por lo tanto, el caso estadounidense sugiere que cambios en los beneficios de la seguridad social percibidos por los trabajadores pueden resultar en efectos de derrame de importante magnitud sobre otros programas del sistema. En el caso presentado, la reducción del gasto en seguridad social por el aumento de la edad para alcanzar causal jubilatorio fue compensado en parte por el aumento en el financiamiento de beneficios para trabajadores con seguro de invalidez, que tiende a tener tasas de reemplazo mayores a las jubilaciones.

Para el caso de Austria, Staubli y Zweimüller (2013) analizan el impacto de las reformas en el sistema de pensiones, particularmente el efecto del aumento de la edad de retiro temprano en la oferta laboral de trabajadores de mayor edad, implementado con el objetivo de subsanar el desequilibrio fiscal del sistema.

Mediante la evaluación de los datos administrativos de seguridad social de los trabajadores pertenecientes al sector privado, los investigadores concluyen que el aumento en la jubilación anticipada ha retrasado significativamente la solicitud de jubilación de los individuos. No obstante, el descenso en las solicitudes no derivó en un aumento en la misma magnitud del empleo de los ciudadanos de mayor edad, lo que es otro de los potenciales problemas asociados a este tipo de medidas.

Por otro lado, a diferencia de los resultados en el caso estadounidense, los autores no identificaron efectos de derrame hacia las pensiones por invalidez de gran relevancia. A pesar de que las reformas en el sistema de pensiones implicaron un aumento en las tasas de retiro por invalidez, dicho incremento no fue suficientemente significativo como para contrarrestar los resultados fiscales de la reforma.

Según Staubli y Zweimüller (2013), esto puede deberse a que la gran mayoría de los trabajadores austriacos con problemas de salud ya se habían retirado del mercado laboral mediante el programa de invalidez, previo al momento de implementación de las reformas. Otra explicación propuesta por los autores hace referencia a cambios en la percepción de los ciudadanos de la rigurosidad y exigencia de los requisitos para acceder a una pensión por invalidez, aunque el aumento de la edad jubilatoria no fuera acompañado por cambios en la regulación de las demás pensiones.

3. Pensiones por invalidez en países de la OECD

A continuación, se presenta una exploración inicial vinculada al gasto en pensiones por invalidez en los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La base de datos utilizada fue la *OECD Social Expenditure Database*, la cual se encuentra disponible en la página web de la organización¹.

Considerando los datos de este grupo de países se analizó, en primer lugar, cuál es la importancia promedio de este tipo de gasto en pensiones al interior de los países de la OECD, tanto en términos absolutos, como en términos relativos al total del gasto en pensiones. Los datos muestran una heterogeneidad significativa entre los países del bloque con respecto a la importancia del gasto en pensiones por invalidez.

En segundo lugar se analizó la presencia de alguna tendencia general respecto al gasto en pensiones por invalidez asociado al proceso de envejecimiento poblacional. En la medida en que en las sociedades más envejecidas hay una proporción más elevada de personas de mayor edad, podría esperarse que la probabilidad de invalidez sea mayor y que, por lo tanto, este tipo de pensiones vaya ganando importancia. Los datos analizados, sin embargo no dan cuenta de una relación clara en este sentido.

¹ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b6d3dcfc-en.pdf?expires=1631802415&id=id&accname=guest&checksum=DF411D723D59421B0446D2287A896F32>

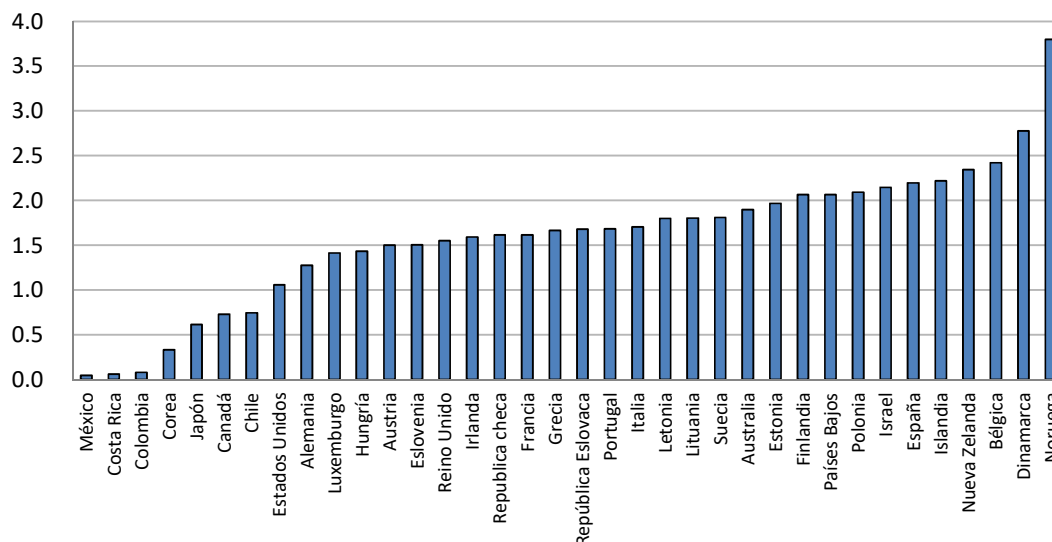
Finalmente, se analizó la existencia de una relación entre la edad de retiro habitual de las personas y la importancia de las pensiones por invalidez. De acuerdo a lo discutido en las secciones anteriores, podría esperarse que, requisitos más exigentes para alcanzar el retiro por los canales tradicionales, pudieran derivar en un mayor peso de pensiones por invalidez como mecanismo alternativo de acceso a una pensión. Los datos de OECD permiten observar algunos indicios favorables a esta hipótesis.

3.1 El gasto en pensiones por invalidez en los países de la OECD

La base de datos de los países de la OECD da cuenta de una importante heterogeneidad en lo que se refiere a la importancia del gasto de los países en pensiones por invalidez. Esto se verifica tanto en términos absolutos, como en su importancia relativa respecto al total del gasto en pensiones.

En lo referido al esfuerzo presupuestal que realizan los países en materia de pensiones por invalidez se puede apreciar que países como México, Costa Rica y Colombia destinan a este tipo de pensiones un presupuesto mínimo, en el entorno del 0,1% del PIB. Esta situación contrasta con la mayoría de los países europeos donde el gasto en pensiones por invalidez representa entre 1,5% y 2% del PIB. Finalmente, se observan algunos países donde el gasto en este tipo de pensiones es particularmente elevado, como los casos de Dinamarca y Noruega donde se alcanza un 2,7% y 3,6% del PIB respectivamente.

Gráfico 1. Gasto público en pensiones por invalidez en países de la OECD (en % del PIB).



Fuente: OECD

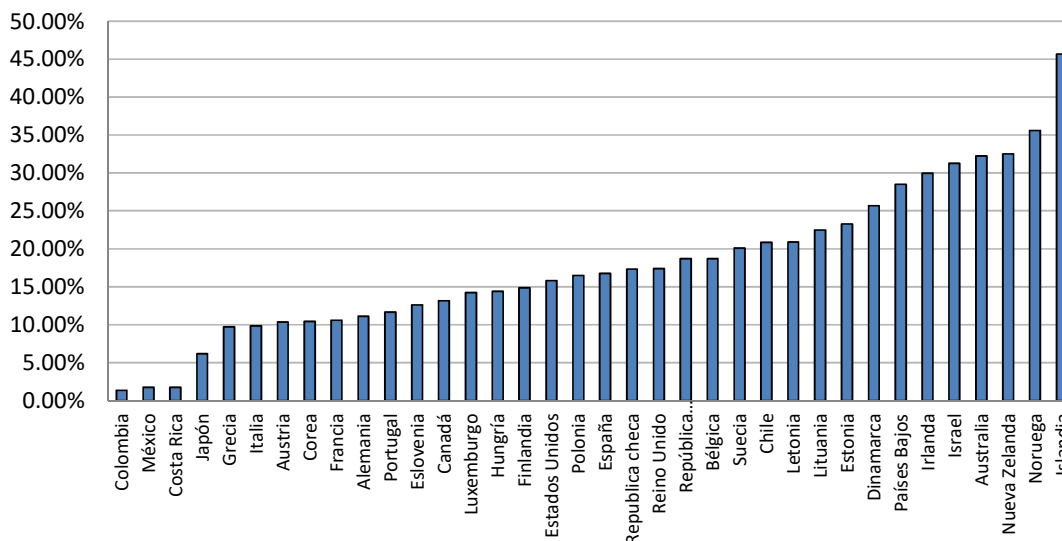
A modo de referencia, en el caso de Uruguay, el gasto en pensiones por invalidez pagadas por el BPS se ha ubicado en los últimos años algo por debajo de 0,5% del PIB. Esto lo sitúa

por encima del gasto de los países latinoamericanos integrantes de la OECD, pero por debajo de los países de altos ingresos del dicho grupo.

El gasto en pensiones expresado en términos del PIB informa respecto del esfuerzo presupuestal realizado pero no aporta información respecto al esfuerzo relativo a otras modalidades de pensiones, es decir, cómo este tipo de transferencias actúa reemplazando o complementando a otras prestaciones del sistema de protección social. Para esto, se observa la participación del gasto en pensiones por invalidez en el total del gasto en pensiones, donde se vuelve a encontrar una heterogeneidad importante al interior de la OECD.

Si bien el ordenamiento de los países bajo esta perspectiva no coincide plenamente con el enfoque anterior, existen puntos importantes de coincidencia. Nuevamente los países latinoamericanos integrantes de la OECD aparecen en los primeros lugares, con las más bajas participaciones relativas del gasto en pensiones por invalidez, las que se ubican por debajo del 5% del total del gasto en pensiones. En lo que refiere a los países de la OECD de mayores ingresos se aprecia una mayor heterogeneidad. Desde los casos de Grecia, Italia, Austria, Corea y Francia donde el gasto en pensiones por invalidez representa aproximadamente el 10% del total del gasto en pensiones hasta los casos de Israel, Australia o Nueva Zelanda que superan levemente el 30%, se aprecia un continuo de casos con valores intermedios. A su vez, se destaca particularmente el caso de Islandia donde la importancia relativa de este tipo de pensiones alcanza el 45% del total del gasto.

Gráfico 2. Gasto público en pensiones por invalidez en países de la OECD (en % del gasto total en pensiones).



Fuente: OECD

Nuevamente a modo de referencia, podemos ubicar el caso de Uruguay, donde el gasto en pensiones por invalidez pagadas por BPS se ha ubicado en los últimos años en el entorno

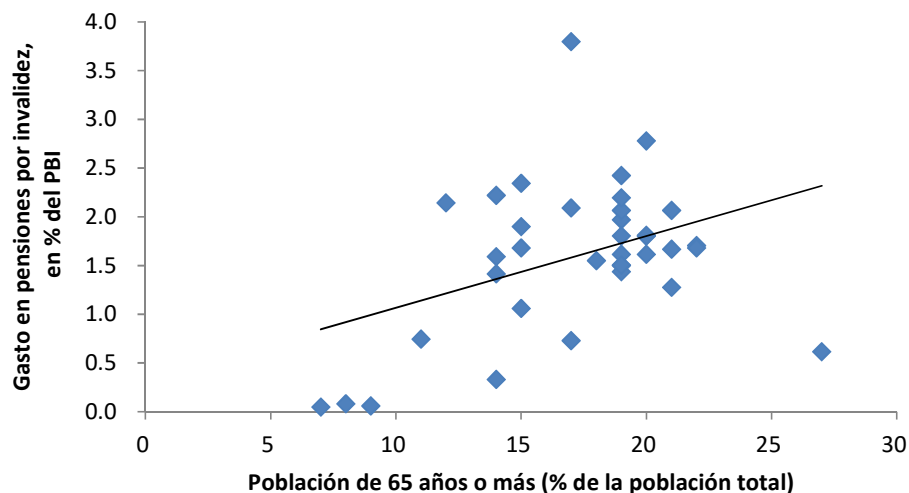
del 5% del total del gasto en pensiones servidas por dicho organismo. Este guarismo sitúa a Uruguay, al igual que en la medición anterior, por encima del gasto relativo de los países latinoamericanos integrantes de la OECD, pero por debajo de los países de altos ingresos del grupo.

Esta exploración inicial de los datos OECD muestra una cierta correlación entre el gasto en pensiones por invalidez y su participación relativa en el total del gasto en pensiones. Esto es, podría existir una dinámica de sustitución entre los diferentes tipos de prestaciones, que hace que aquellos países muestran un gasto importante en pensiones por invalidez, terminen disminuyendo el peso relativo de otro tipo de pensiones.

3.2 Pensiones por invalidez y envejecimiento poblacional

Procurando tener una mayor comprensión de la heterogeneidad del gasto en pensiones por invalidez observado en los países de la OECD, se exploró, en primer lugar, la existencia de una relación entre el proceso de envejecimiento poblacional y el gasto en este tipo de pensiones. Como se mencionó anteriormente, dado que en las sociedades más envejecidas hay una proporción más elevada de personas de mayor edad, podría existir una mayor probabilidad de invalidez y por lo tanto un mayor peso de este tipo de pensiones.

Gráfico 3. Gasto público en pensiones por invalidez y porcentaje de población mayor de 65 años.



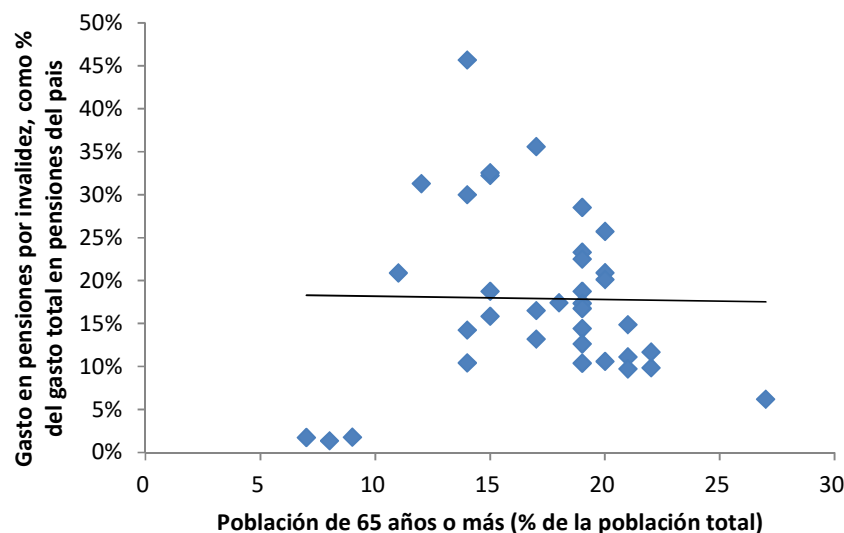
Fuente: OECD

Los datos disponibles muestran una relación positiva y significativa, aunque moderada, entre el gasto público en pensiones por invalidez, medido como proporción del PIB, y la proporción que representa la población mayor a los 65 años de edad. Es decir, los países más envejecidos, con mayor cantidad relativa de personas mayores a 65 años de edad presentan, en promedio, mayores niveles de gasto público en pensiones por discapacidad, como porcentaje del PIB.

Sin embargo, el aumento del gasto en pensiones en los países más envejecidos es un fenómeno generalizado y que por lo tanto no afecta únicamente a las pensiones por invalidez. En efecto, no se identifica en los datos analizados una relación significativa entre la cantidad relativa de ciudadanos mayores a 65 años de edad y la proporción del gasto público en pensiones en el gasto total en pensiones (gráfico 2).

En este sentido, no habría indicios de que el proceso de envejecimiento en sí mismo provoque un cambio en la importancia relativa de los diferentes tipos de pensiones. El envejecimiento de la población en los países de la OECD estaría asociado a un mayor gasto en pensiones en términos absolutos, que incluye a las pensiones por invalidez, pero no de una forma significativamente diferente a lo que ocurre con el resto de las pensiones.

Gráfico 4. Gasto en Pensiones por invalidez en relación al total del gasto en pensiones y porcentaje de población mayor de 65 años.



Fuente: OECD

3.3 Pensiones por invalidez y edad normal de retiro

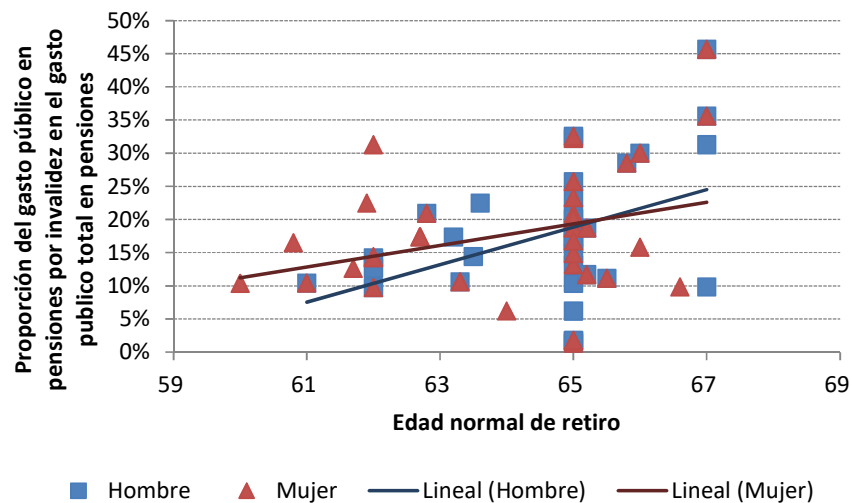
Al analizar el comportamiento del gasto público en pensiones por invalidez en relación a la edad normal de retiro en los países de la OECD, se encuentra una asociación positiva que podría apoyar la hipótesis de que mayores dificultades de acceso al causal tradicional de acceso a una pensión contributiva, termina impactando sobre otros tipos de causales como es el caso de las pensiones por invalidez.

Al diferenciar por sexo, se observa que esta asociación positiva es más fuerte en el caso de los hombres que en el de las mujeres. En efecto, mientras que para las mujeres la línea

tendencial estimada nos muestra que un incremento de un año en la edad promedio de retiro se asocia a 1,6 puntos porcentuales de incremento en el peso de las jubilaciones por invalidez, este guarismo aumenta hasta 2,9 p.p en el caso de los hombres.

Si consideramos un movimiento de la edad promedio, a mediano plazo, del orden de 5 años, los datos sugieren un incremento de la proporción de las jubilaciones por invalidez de casi 8 puntos porcentuales en el caso de las mujeres y de aproximadamente 14,5 p.p en el caso de los hombres. Si bien estos cálculos surgen de una estimación muy simple, son datos que nos alertan sobre la eventual importancia del fenómeno de sustitución entre diferentes tipos de transferencias del sistema de protección social que hay que tener presentes a la hora de estimar los impactos sobre el gasto total en pensiones de una reforma paramétrica del sistema de seguridad social.

Gráfico 5. Gasto en Pensiones por invalidez (en % del total del gasto) y edad normal de retiro.



Fuente: OECD

4. Síntesis y reflexiones finales

A nivel global, los sistemas de seguridad social se enfrentan a múltiples desafíos que obligan a los hacedores de políticas a pensar soluciones que permitan alcanzar buenos niveles de suficiencia y cobertura, a la vez que se mantiene el equilibrio financiero del sistema. Debido a que uno de los principales retos es el envejecimiento poblacional de la sociedad, el aumento de la edad jubilatoria se identifica como una de las principales propuestas de reforma, ya que permite simultáneamente reducir el gasto intertemporal en jubilaciones y pensiones y aumentar los ingresos por cotizaciones.

En este sentido, el presente informe busca realizar una aproximación a la diversidad de experiencias de otros países respecto a la relación entre la edad de retiro y el gasto público del sistema previsional en pensiones por invalidez, con el objetivo de evaluar la existencia de sustitución entre diferentes alternativas de transferencias de los sistemas de protección social.

Si bien la evaluación presentada en base a datos de la OECD es una aproximación preliminar y por lo tanto no concluyente sobre el tema, se identifica una relación positiva entre la edad de retiro normal de los países, diferenciando por sexo, y la proporción de gasto público en pensiones por invalidez en el gasto público total en pensiones. Ante estos resultados, se considera pertinente una profundización del análisis en el caso de Uruguay, debido al impacto que pueden tener en el sistema incrementos en la cantidad relativa de individuos con pensiones por invalidez.

Bibliografía

CESS (2021). *Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo. Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social*, Montevideo, Uruguay.

Económico, C. (2011). Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “*El futuro del mercado de trabajo en Europa — En busca de una respuesta eficaz a las tendencias demográficas*”.

AISS (2016). *Diez desafíos mundiales para la seguridad social*, Ginebra.

STAUBLI, S., & ZWEIMÜLLER, J. (2013). *Does raising the early retirement age increase employment of older workers?*. *Journal of public economics*, 108, 17-32.