

## **Principales propuestas del proyecto de Ley para la reforma del Sistema de Seguridad Social en Uruguay**

### **1. Introducción**

Al igual que otros países del mundo, Uruguay se encuentra en búsqueda de soluciones para los problemas a los que se enfrenta su sistema de seguridad social. En este marco, el gobierno creó la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) mediante la Ley de Urgente Consideración (Ley N° 19.889 de julio de 2020) en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. A esta comisión se le asignó la tarea de realizar un diagnóstico y presentar una serie de recomendaciones que orientaran las reformas a implementar en el sistema.

Luego de un período de actividad de algo más de un año, la CESS presentó un informe de recomendaciones el cual fue aprobado con el voto de 10 de sus 15 integrantes. Apoyaron el informe de recomendaciones los integrantes que actuaron en la comisión en representación de la coalición oficialista, así como la representante del sector empresarial. Por su parte, no apoyaron el informe los tres representantes de la oposición, ni los representantes de los trabajadores, ni jubilados. Más allá de que el informe presentado no haya sido aprobado por consenso, el apoyo oficialista al mismo ha redundado en que dicho documento constituya la base del proyecto de reforma de seguridad social que elaboró el Poder Ejecutivo.

Un nuevo paso en el proceso de reforma se concretó el 27 de julio del corriente año, cuando el gobierno presentó un anteproyecto de Ley de reforma del sistema de seguridad social, que entregó a los partidos políticos tanto de la coalición oficialista como de la oposición. Luego de un período de estudio, se incorporaron algunas modificaciones sugeridas por los partidos socios de la coalición oficialista y finalmente el pasado 21 de octubre el proyecto ingresó al parlamento para su discusión.

Lo que sigue de este informe procura sintetizar los principales elementos del proyecto, detallando los cambios propuestos más importantes en la constitución del nuevo sistema. Con este fin, se organizan las propuestas en base a diferentes bloques temáticos y, sobre el final del documento, se elabora un cuadro de síntesis con las principales modificaciones sugeridas en comparación con las características del sistema vigente.

## 2. Estructura de pilares

Respecto de la estructura general de pilares que organiza el sistema no existen cambios sustanciales en el proyecto ingresado al parlamento, más allá de algunas modificaciones que tienden a fortalecer el tercer pilar (ahorro voluntario) y la introducción del pilar dos (ahorro individual) en todos los subsistemas.

En efecto, el proyecto de Ley dispone que se mantengan los pilares de reparto y de ahorro individual que caracterizan principalmente al actual sistema mixto de Uruguay. El pilar de ahorro individual permite que las prestaciones otorgadas a los individuos provengan del ahorro de cada uno de ellos. El pilar de reparto, por su parte, garantiza un ingreso sustitutivo de las remuneraciones que cada trabajador ha percibido durante su historia laboral, donde el régimen de prestaciones definidas establece que los afiliados con sus aportaciones financian, al menos en parte, las prestaciones de los pasivos.

No obstante, en cuanto a cobertura, podría concluirse que el proyecto incrementa moderadamente la participación del pilar de ahorro individual en detrimento del pilar de reparto. En el sistema vigente, los afiliados al bloque principal (BPS-AFAPs-Aseguradoras) que reciben ingresos por debajo de cierto umbral no se encuentran obligados a aportar al pilar de ahorro individual, aunque tienen la opción de hacerlo bajo el Artículo 8 de la Ley 16.713. A su vez, los afiliados a los subsistemas menores (Cajas Paraestatales y Servicios Públicos de retiro) se rigen por regímenes que no incorporan el pilar de capitalización individual, es decir, son 100% de reparto. En contraste con esto, en el nuevo sistema se propone que todos los aportantes del bloque principal realicen contribuciones tanto al pilar de reparto como al pilar de ahorro individual con independencia de su nivel de ingresos. Adicionalmente, se establece que todos los subsistemas pasaran a regirse por un régimen mixto que combina los pilares de reparto y capitalización individual.

Por el contrario, como se discutirá más adelante, en lo que se refiere a la distribución de los aportes entre los diferentes pilares, hay una relativa contracción del pilar de ahorro individual en detrimento del pilar de reparto. El actual proyecto propone, para los ingresos menores a \$107.589, donde se concentran la mayor cantidad de los trabajadores, una distribución del 15% de aportes personales de forma que un 10% (dos terceras partes del total de aportes) se destinen al pilar de reparto en tanto que un 5% (tercera parte del total) al pilar de ahorro individual.

A estos dos pilares, en nuestro sistema, se adiciona, en primer lugar, un pilar de prestaciones no contributivas, con características similares a lo que en la literatura se identifica como pilar cero. En el sistema vigente, personas mayores de 70 años, que carezcan de ingresos suficientes y cuenten con residencia en el país, reciben una pensión no contributiva, que provee de un mínimo nivel de protección a todos los adultos mayores de cada país. Este pilar de prestaciones no contributivas no sufre modificaciones relevantes en el proyecto.

Finalmente, la literatura identifica un denominado pilar 3 que consiste en arreglos flexibles y voluntarios, buscando compensar las rigideces de los demás pilares. Estos arreglos, que

pueden ser de beneficio o de contribución definida, comprenden ahorros individuales para la jubilación, invalidez o muerte, así como planes financiados por los empleadores. Este tipo de instrumentos, que son muy marginales en el sistema actual, tienden a expandirse y fomentarse en el proyecto de ley propuesto.

### **3. Creación de un suplemento solidario**

Dentro del esquema de pilares desarrollado en el punto anterior, el proyecto de Ley que define la creación de un suplemento solidario (Capítulo IV del Título VII, artículo 211 en adelante), administrado por el BPS, el cual constituye un beneficio que se adiciona a la jubilación, retiro o pensión, de cuantía variable y periódicamente revisable en cada caso individual, es decir, un beneficio complementario dentro de lo que sería el pilar de reparto (Pilar 1) o las prestaciones no contributivas (Pilar 0).

El objetivo que persigue esta nueva prestación es el de suplementar a los ingresos de las personas que no alcanzan un mínimo de sustitución de ingresos, más allá de haber configurado o no causal jubilatoria. Sin embargo, cabe señalar que el suplemento solidario no modifica las condiciones de acceso a las prestaciones, donde, en el caso de las prestaciones no contributivas, continúan siendo otorgadas a partir de los 70 años de edad y condicionadas a que los individuos (ni su núcleo familiar) no cuenten con ingresos suficientes.

En el caso de las pensiones contributivas, el ámbito de aplicación del suplemento solidario abarca a las personas jubiladas comprendidas en el régimen común, las comprendidas en la convergencia de regímenes y las beneficiarias de pensión de sobrevivencia cuando ésta haya sido causada por personas del régimen común que tengan al menos 65 años de edad. Las personas que comprendidas en regímenes jubilatorios anteriores no están incluidas en las disposiciones de este suplemento. Finalmente, como requisito es necesaria la residencia por 15 años en el país en los últimos 20 previos a la solicitud.

La fórmula de cálculo del suplemento establece que el beneficio disminuye a medida que aumentan los ingresos del individuo, configurando un formato decreciente de la prestación en función de estos ingresos. De esta forma, se tiene que perciben un mayor monto aquellas personas que hayan tenido salarios más bajos o historias laborales más discontinuas.

Un aspecto a considerar es los valores establecidos en la forma de cálculo del suplemento se adecuarán de acuerdo a la variación que presente el índice de precios al consumo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística. En este sentido, en un contexto de crecimiento del salario real (razonable para el análisis de largo plazo) esta prestación estaría alcanzando con el paso del tiempo a una proporción decreciente de pasivos y reduciendo su cuantía en términos reales.

### **4. Innovaciones institucionales**

En lo que se refiere a la estructura institucional del sistema, la principal innovación del proyecto de Ley es la creación de la Agencia Reguladora de Seguridad Social (Título X,

artículo 269 en adelante), como un servicio descentralizado con poderes normativos, poderes de supervisión y control y poderes sancionatorios, que tiene como objetivo la regulación, supervisión y evaluación de los prestadores de seguridad social.

En definitiva, en caso de aprobarse el proyecto, la Agencia Reguladora será el órgano de control de legalidad y órgano de control técnico de la gestión de los prestadores de seguridad social, con múltiples cometidos particulares que se encuentran especificados en el texto de la ley.

El ámbito de actuación de esta unidad comprendería a todos los regímenes previsionales, tanto los obligatorios como los voluntarios, y todas las entidades que se encuentren comprendidas en el sistema previsional del país.

Entre los cometidos de la Agencia se destacan el informar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo sobre la evolución de los pilares y programas de seguridad social y de los respectivos prestadores, sin perjuicio de presentar la memoria anual de actividades. Esto incluye al suplemento solidario creado, para el que se establece que la Agencia Reguladora eleve al Poder Ejecutivo informes detallados con una frecuencia mínima de tres años sobre los aspectos operativos de la prestación, con especial foco en la evolución observada y proyectada de la misma, atendiendo especialmente a indicadores de cobertura, adecuación y sostenibilidad financiera. Finalmente se destaca también que la Agencia hará recomendaciones con respecto a políticas y reglamentos relacionados con los componentes del sistema y su administración y gestión.

## **5. Parámetros de financiamiento**

El proyecto de Ley elaborado por el gobierno no propone cambios en las tasas de aportación del nuevo sistema, tanto en materia de aportes personales ni patronales, con lo que básicamente no hay modificaciones propuestas en cuanto a la estructura de ingresos del sistema.

Este punto incluye también a los regímenes especiales, como el sector rural, donde los aportes patronales se estiman en un porcentaje sustancialmente menor al régimen general. Sobre este caso particular, cabe señalar que el documento de recomendaciones de la CESS plantea que debería haber cambios en la tasa de aportación del sector rural, sugiriendo la creación de un grupo que analice en profundidad el tema. En este sentido, en el proyecto de Ley, dentro de la Agencia Reguladora se crea una Comisión de Aportación Rural Previsional que tendrá como cometido evaluar los fundamentos y la justificación del régimen de tributación especial que se encuentra vigente, y emitir un dictamen técnico al respecto dentro de los doce meses siguientes a su creación.

Sin embargo, existen cambios en los umbrales de aportación que determinan que porcentaje de los aportes corresponden a cada pilar del sistema (Título II, artículo 22). En el régimen general se establece que el 10% de los ingresos gravados se destinan al pilar de solidaridad intergeneracional o reparto mientras que el 5% restante se destina al pilar de ahorro individual, por las materias gravadas de monto inferior a \$107.589. Cuando la materia gravada supere este umbral, entonces hasta dicho valor se realiza la mencionada

distribución y por la suma en que lo supere, hasta un total de \$215.179, se destina un 15% al régimen de ahorro individual. A partir de este segundo umbral, los aportes dejan de ser obligatorios. Por otra parte, al igual que en el sistema actual, los aportes patronales se asignan completamente en todos los casos al pilar de reparto.

## **6. Vida laboral y acceso a causal jubilatoria**

En línea con las recomendaciones de la CESS, el proyecto implementa un conjunto de herramientas, tendientes a favorecer una prolongación de la vida laboral, entre las que se destaca el incremento de la edad normal de retiro (permite alcanzar el causal jubilatorio normal). La edad normal de retiro, actualmente fijada en 60 años, se modifica inicialmente para las personas nacidas a partir de 1973, estableciéndose en 63 años, y se incrementa para los nacidos en 1974 donde se fija en 64 años. Finalmente, esta edad se incrementa hasta los 65 años para las generaciones nacidas a partir de 1975 (Artículo 35).

Adicionalmente, siguiendo algunos ejemplos internacionales, el proyecto de Ley establece que los parámetros de edad del sistema previsional común se adecuarán automáticamente de acuerdo con las variaciones observadas en la esperanza de vida, lo que implica hacia el futuro una trayectoria incremental de la edad de retiro (Capítulo V, Artículos 80 en adelante). La variación se calculará cada dos años y quedará vigente al quinto año siguiente al último período observado, utilizando las tablas de mortalidad del INE o entidad que disponga la reglamentación. La adecuación se aplicará cuando la variación observada en la esperanza de vida sea de al menos tres meses.

Cabe señalar que existen dos excepciones que permitirían alcanzar el causal jubilatorio antes de los 65 años de edad (o la edad normal de retiro que corresponda luego de operar el ajuste automático).

En primer lugar, se define la creación de la causal jubilatoria anticipada por extensa carrera laboral (Artículo 36). Aquellos trabajadores que presenten cuarenta o más años de servicios computables, que sean acreditados mediante prueba documental y con cotización efectiva para el caso de los no dependientes, podrán configurar este causal jubilatorio con una edad inferior a la edad normal de retiro.

Se prevé adicionalmente el establecimiento de causal jubilatoria anticipada por la naturaleza de la actividad realizada (Artículo 37). Podrán acceder a este causal los trabajadores que se desempeñen en ocupaciones con un alto grado de esfuerzo físico para su desempeño, (el proyecto cita el ejemplo de la industria de la construcción o la actividad rural), y que presenten al menos 60 años de edad y 30 años de servicios computables. Se requiere además que al menos 20 años de los 30 de servicios computables sean en puestos de trabajo amparados y que al menos 8 años se registraran en los últimos 10 de servicios. Esta causal jubilatoria no es compatible con el cómputo de servicios bonificados.

En adición a la edad mínima de retiro, e implementan dos medidas adicionales que procuran estimular la prolongación de la vida laboral. Por un lado, la evolución de las tasas de adquisición para el cálculo jubilatorio, muestran un pronunciado crecimiento con la edad (mayor al presente en la actualidad) generando de esa forma un estímulo económico para la

prolongación del retiro (artículo 47). Por otro lado, como se detalle en el siguiente apartado, se amplían las opciones de compatibilidad entre jubilación y actividad remunerada, favoreciendo la permanencia, al menos parcial, en el mercado de trabajo por una mayor cantidad de años.

En cuanto al tiempo mínimo de aportación requerido para configurar causal jubilatorio común no se establecieron cambios, manteniendo los 30 años de requisito vigentes desde la reforma de 2008. A su vez, luego de los 65 años se establecen combinaciones de edad y años de aportes, donde se reduce la cantidad de cotizaciones exigida a razón de tres años por cada año de edad, lo que deriva en el requisito de 15 años de aportes para aquellos individuos con 70 años.

Finalmente, cabe señalar que los servicios considerados como bonificados, en caso de aprobarse el proyecto de ley, serán los mismos que los considerados previamente, cuando el afiliado cuente en estos servicios una actuación mínima final de diez años o de quince años en cualquier momento de su historia laboral.

## **7. Compatibilidad entre la jubilación y la actividad remunerada**

En el proyecto se incorporan artículos que regulan la compatibilidad entre la jubilación y la actividad remunerada (Título VIII, Artículos 228 en adelante). Se establecen opciones para que las personas mayores puedan continuar en actividad, sea a tiempo parcial o completo y en carácter de dependiente o independiente, sin perjuicio del goce de las prestaciones jubilatorias. Las únicas exclusiones realizadas en el régimen de compatibilidad son los casos en que las causales jubilatorias de los individuos hayan sido por incapacidad absoluta o parcial, cuando se ejerciese actividad de la misma naturaleza que las computadas en la jubilación y hubieran sido bonificadas (excepto cargos docentes) y en el caso de jubilados de la CNSS y de la CJPPU que reinicien actividad amparada por la respectiva entidad.

Por tanto, las personas jubiladas a la edad normal en el subsistema principal en los sectores de afiliación de industria y comercio, rural o servicio doméstico podrán iniciar nueva actividad laboral incluso en el mismo sector de afiliación o podrán cesar en un empleo y continuar actividad en otro en caso de múltiple empleo, con la restricción de que el empleo que continúe en actividad no integre los servicios computados en la jubilación. Por su parte, los trabajadores no dependientes podrán elegir entre mantener su actividad y no realizar más aportes a la seguridad social, siempre que cuenten con al menos 30 años de servicios, o comenzar a percibir la jubilación que les corresponde a los 65 años de edad y mantener actividad no dependiente siempre que ocupen personal.

También se plantea que los afiliados dependientes que configuren causal jubilatorio común o causal anticipado por naturaleza de la actividad, tengan la posibilidad de acceder a una jubilación parcial flexible, que es compatible con el desempeño de servicios de la misma afiliación. Esta opción comprende a quienes habiendo configurado causal acuerden continuar realizando actividad dependiente para el mismo empleador y reduzcan a un tercio o menos la carga horaria semanal o mensual habitual, así como también su remuneración correspondiente. El monto de la asignación de jubilación parcial flexible será inversamente



proporcional a la reducción de la remuneración en la actividad y no incluirá ninguna partida adicional para alcanzar los mínimos jubilatorios.

## **8. Parámetros de la jubilación**

En lo que se refiere a los principales parámetros para el cálculo de las jubilaciones, el proyecto establece cambios tanto en el cómputo del sueldo básico jubilatorio (SBJ) y como en las tasas de reemplazo.

En primer lugar se establece que se tome como base para el cálculo de las jubilaciones a los mejores 25 años de asignaciones computables actualizadas (Artículo 45), incrementando el período actualmente vigente de 20 años<sup>1</sup>. En caso de que el individuo no alcance dicho período, se considerará el promedio actualizado correspondiente a la totalidad de los períodos registrados. Además, si el individuo hubiera computado años de servicios por cuidados, se permitirá excluir del cálculo del SBJ - si le fuera conveniente - hasta 24 meses corridos luego del nacimiento de cada hijo, si al menos presenta 240 meses de aportación como mínimo. El total de años que podrán excluirse del cálculo tiene un máximo de 5, y sólo aplicará si cuenta con al menos 20 años de aportes previo a las exclusiones.

En cuanto a la tasa de reemplazo o tasa de adquisición de derechos para la jubilación común, se utilizará una fórmula donde se multiplica a los años computables por un coeficiente de adquisición (Artículo 47). La tasa de adquisición estará determinada en función de la edad efectiva de jubilación de cada individuo, correspondiendo a la edad normal de retiro un coeficiente de 1,5 por cada año computado. De esta forma, una persona que alcance el causal de jubilación con 65 años de edad y 30 años de aportes, obtendría una tasa de reemplazo del 45% del SBJ equivalente a la actual combinación de 60 años de edad y 30 años de aportes. La tasa de reemplazo final no podrá exceder el 85% del sueldo básico jubilatorio.

En base a la tasa de 1,5 fijada para los 65 años de edad, se establece una escala que define cuál será la tasa de adquisición de derechos por año computado en base a la edad que presente el individuo al configurar su causal jubilatorio. Los extremos de esta tasa se encuentran en 1,2 para los 60 años de edad y 1,96 para los 70 años de edad. La asignación de jubilación en las causales anticipadas, sea por extensa carrera laboral o por naturaleza de la actividad, se calcularán conforme a la antedicha escala.

En el caso de la tasa de reemplazo de las prestaciones por incapacidad laboral (Artículo 49), tanto para la jubilación por incapacidad total como en el caso del subsidio transitorio por incapacidad parcial, el proyecto establece que la asignación de jubilación surge de aplicar al SBJ la tasa de adquisición de derechos correspondiente a la edad normal de retiro multiplicada por el tiempo de servicios que le hubiera correspondido al afiliado continuar en actividad, considerando una densidad completa de cotizaciones en el tiempo hasta la configuración de causal. Se considera además una adición del 20% de la asignación de

---

<sup>1</sup> En la actualidad, en el régimen general el SBJ se computa en base a los mejores 20 años, o los últimos 10 años de actividad, siempre que el monto calculado a partir de esta última opción no supere en más de 5% a la primera.

jubilación por uno o más hijos menores de 21 años o mayores de 18 incapacitados para todo trabajo y sin medios suficientes para sustentarse o si la persona se considera en situación de dependencia severa en el caso de la jubilación por incapacidad total.

Finalmente, se destaca que la asignación máxima de jubilación y del subsidio transitorio por incapacidad parcial para los afiliados al BPS que configuren causal jubilatoria una vez finalizada la transición será la misma que la prevista por el régimen jubilatorio anterior. Para los demás subsistemas se plantean distintos máximos específicos.

La aplicación de estos nuevos parámetros para el cálculo de las jubilaciones se aplicará de forma gradual a lo largo de un período de transición extenso. En primer lugar, tenemos que los regímenes jubilatorios anteriores al propuesto serán aplicables para todas aquellas personas que configuren causal jubilatoria antes del 31 de diciembre de 2032, independientemente de cuándo efectivamente se jubilen (Artículo 14). Por su parte quienes configuren causal jubilatoria desde el primer día de enero de 2033, los regímenes jubilatorios anteriores serán aplicables parcialmente de acuerdo a la convergencia y regla de proporcionalidad (Artículo 17). Esta transición culmina en el año 2043, donde los nuevos parámetros de jubilación rigen plenamente.

## **9. Regímenes especiales**

En el proyecto se establece que todos los regímenes especiales, - a saber: Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS), Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU), Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP), y Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA) - apliquen los cambios paramétricos sugeridos, así como también el régimen de transición establecido para el régimen general (Artículo 6). Es decir, el proyecto plantea un proceso de convergencia entre los diferentes subsistemas existentes, los que con algunas excepciones específicas (Título XI, Capítulo I, Artículos 289 y 290), aplicarán el régimen previsional común establecido.

En los casos especiales del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas y del Servicio de Retiros y Pensiones Policiales se establece que, sin perjuicio de la convergencia entre regímenes, se mantengan las distinciones que se realizan entre el personal combatiente o de comando y el personal que cumple funciones administrativas o de apoyo en el primer caso, y el personal no ejecutivo en el segundo caso. El personal combatiente o de comando mantiene un régimen excepcional diferente a los parámetros establecidos para el sistema previsional común, por lo que en estos dos subsistemas el proceso de convergencia no es completo.

En el caso del SRPFFAA, se fijan nuevas edades de retiro obligatorio, incrementando las vigentes entre dos y cinco años de acuerdo con el grado de cada individuo (Artículo 311). El retiro obligatorio considera únicamente al personal de comando y combatiente, mientras que el resto del personal sólo configuraría causal en forma voluntaria o por cumplimiento de la edad máxima para funcionarios públicos. Más allá de la recomendación de ajustes en las edades de retiro obligatorio, el planteo da cuenta de que el proceso de convergencia entre



regímenes dejaría por fuera al personal de comando y combatiente, para el cual rige además el sistema de bonificaciones.

En el caso de las tres cajas paraestatales (Notarial, Profesional y Bancaria), el proyecto establece que deberán mantener, y en caso necesario recomponer, cierto nivel mínimo de reservas que permitan asegurar la sustentabilidad de los respectivos regímenes (Título XI, Capítulo II, Artículo 293). La metodología para el cálculo de este nivel será determinada por la Agencia Reguladora, así como también los escenarios y supuestos a aplicar a efectos de los instrumentos técnicos de valuación. Se establece que cada Caja deberá presentar al Poder Ejecutivo y la Agencia Reguladora cada dos años estudios que incluyen el nivel de reservas, el balance actuarial del fondo, proyecciones de las variables demográficas y económico-financieras a corto, mediano y largo plazo y un análisis de equilibrio individual (Artículo 294).

Asimismo, en los siguientes 180 días luego de que entre en vigencia la Ley descrita, las tres cajas paraestatales deberán presentar los instrumentos técnicos de valuación (siguiendo los cuatro ítems especificados arriba). El nivel de reservas que surja de estos estudios será la línea de base de las reservas de cada una de las entidades, que deberá mantenerse o, en caso de que sea necesario, recomponerse. Sin perjuicio de esto, si la línea de base implicara que el nivel de reservas resultante no cubre por lo menos una vez los egresos anuales totales, podrá requerirse a la entidad que se trate un plan de recapitalización (Artículo 299).

## **10. Pensiones de sobrevivencia**

En lo que se refiere a las pensiones por sobrevivencia, el proyecto incrementa los requisitos de acceso respecto a la situación vigente. Se establece un período mínimo de 3 años de vínculo matrimonial para generar derecho a pensión y de 5 años para el caso de la unión concubiniaria, incluyéndose los años de matrimonio si fuere el caso. La antigüedad del vínculo matrimonial no se exigirá cuando existan hijos en común (Artículo 57).

Adicionalmente, en cuanto a la pensión de sobrevivencia por viudez, configuran derecho aquellas personas que presenten ingresos inferiores a cierto umbral, los cuales son modificados en el proyecto presentado. Dicho umbral, que actualmente está fijado para las mujeres en \$215.000 como ingresos nominales mensuales, irá decreciendo a razón de \$6.500 por año de vigencia de la ley hasta alcanzar los \$150.000 a valores de 2022. En el caso de los hombres desde la vigencia de la ley tendrán el mismo umbral que las mujeres de \$150.000 pesos mensuales. El mismo límite se establece para los afiliados de los demás subsistemas jubilatorios (Artículo 59).

También se modifican los períodos durante el cual el integrante sobreviviente de la pareja recibe la pensión por sobrevivencia. Estos períodos varían de acuerdo a su edad y a si tiene o no hijos con derecho a pensión. Actualmente, para las personas que tengan 45 años de edad o más se otorga pensión vitalicia. Dicha edad se elevará a razón de un año por cada dos años transcurridos desde la entrada en vigencia de la Ley, hasta alcanzar los 50 años. Para las personas que tengan entre 41 y la edad que corresponda según lo anterior se

otorga pensión por un período máximo de tres años o hasta el período que hubiese durado el vínculo que dio origen a la prestación si fuese menor, y para los menores de 40 se sirve pensión por un máximo de un año. Finalmente, se otorga una pensión vitalicia en caso de que la persona beneficiaria esté absolutamente incapacitada para todo trabajo o integren núcleo familiar con hijos solteros absolutamente incapacitados, siempre que no cuente con ingresos suficientes, y en caso de que la pensión fuese causada por fallecimiento en acto de servicio dentro de la afiliación del SRPP y el SRPFFAA (Artículo 60).

En el caso de las pensiones a favor de los hijos, tendrán derecho a pensión los hijos solteros menores de 21 años de edad excepto cuando sean mayores de 18 y dispongan de medios de vida propios y suficientes para su sustentación. Además, serán beneficiarios los hijos solteros mayores de 21 años hasta los 23 siempre que se acredite la realización de estudios terciarios de manera habitual, con excepción del caso de medios de vida propios y suficientes. Los hijos solteros mayores de 18 años que se encuentren absolutamente incapacitados para todo trabajo y no dispongan de medios suficientes para su sustentación también podrán ser beneficiarios de la pensión (Artículo 62).

Se destaca que también existe la pensión a favor de los padres, cuyos beneficiarios son los padres absolutamente incapacitados para todo trabajo que presenten dependencia económica del causante o carencia de ingresos suficientes, con un mínimo de tres años de servicios del causante, salvo que este falleciera a causa o en ocasión del trabajo. Los ingresos se consideran suficientes cuando se acredite un monto inferior a la pensión no contributiva por vejez.

### **11. Pilar de ahorro individual**

El Fondo de Ahorro Previsional a ser administrado por las AFAP, se compone en la nueva propuesta de tres subfondos (Título V, Artículo 105). El primero de ellos es el Subfondo de Crecimiento, que se compondrá de los aportes realizados por los afiliados hasta los 40 años de edad, momento a partir del cual se traspasa lo ahorrado, de a fracciones estipuladas, al Subfondo de Acumulación. La creación del Subfondo de Crecimiento se encuentra en línea con las recomendaciones de la Comisión de Expertos, quienes sugirieron la creación de un nuevo subfondo con criterio de determinación siguiendo a las edades de los afiliados que se oriente al crecimiento de la inversión en las edades más jóvenes. Una vez los fondos sean pasados al Subfondo de Acumulación, estos se mantendrán ahí hasta que el afiliado alcance una edad seis años inferior a la edad normal de retiro que le resulte aplicable, momento a partir del cual se traspasan los fondos al Subfondo de Retiro, nuevamente en fracciones estipuladas. Sin perjuicio de lo antedicho, los afiliados podrán elegir por integrar sus ahorros en el fondo que prefieran.

En lo que se refiere al período de desacumulación del pilar de ahorro individual, se establece que, en línea con el régimen actual, los beneficiarios tendrán derecho a una prestación mensual vitalicia a cargo de una empresa aseguradora cuyo monto estará determinado por los aportes de los individuos, la rentabilidad y las tablas correspondientes de expectativa de vida al momento de la solicitud de la prestación (Título IV, Artículo 89). Se considera una salvedad para las personas en situación de enfermedad terminal en cuyo

caso podrán variar los montos indicados para la prestación. El acceso a esta renta vitalicia se configura a partir de los 65 años de edad, aun cuando no hayan configurado causal jubilatorio ni cesado su actividad, terminando los aportes a este régimen de acumulación.

Además, bajo ciertos supuestos, los individuos podrán obtener una prestación en forma de capital, a opción de cada persona, equivalente al 9% del saldo acumulado en las cuentas de ahorro individual, sea obligatorio, voluntario o complementario. Esto se dará cuando difieran el acceso a la jubilación un mínimo de tres años luego de configurada la causal en el régimen de solidaridad intergeneracional o continúen en actividad (Artículo 90). Si optan por esta opción, la jubilación se determinará de acuerdo al saldo luego de deducido el pago en capital.

Se destaca también que cuando el afiliado se haya incapacitado de forma absoluta y permanente para todo trabajo, pero no pueda acceder a jubilación por incapacidad total se podrá, a opción del afiliado, otorgar los fondos acumulados en la cuenta de ahorro individual o a transferir los fondos a una aseguradora. Esta opción también es válida bajo ciertas condiciones para afiliados no residentes en Uruguay (Artículo 95).

Por último, en cuanto a los regímenes voluntarios y complementarios, se disponen varias modalidades de ahorro: el ahorro voluntario individual, plan de ahorro por consumo, aportes previsionales acordados o conjuntos y planes de Sociedades Administradoras de Fondos Complementarios de Previsión (Artículo 127). Todos los individuos, incluso aquellos no comprendidos en el régimen de ahorro individual obligatorio, con o sin vinculación con el mercado laboral, podrán estar comprendidos en estos regímenes voluntarios.

## 12. Resumen comparativo del proyecto en relación al régimen vigente

	Sistema vigente	Sistema propuesto
<b>Estructura</b>	4 pilares	4 pilares, generando más opciones para el pilar 3 de ahorro voluntario
	Pensión no contributiva homogénea	Pensión no contributiva homogénea + suplemento solidario (dependiente de la cantidad de aportes realizados)
	Algunos cometidos regulatorios a cargo de la Dirección Nacional de Seguridad Social dependiente del MTSS	Creación de la Agencia Reguladora de Seguridad Social
	Aporte opcional al pilar de ahorro individual con ingresos debajo de cierto umbral	Todos los cotizantes aportan al pilar de ahorro individual
<b>Parámetros de financiamiento</b>	Aportes variables a BPS y AFAP de acuerdo con opción de Artículo 8 y umbrales de ingresos	Aportes fijos según umbrales de ingresos a BPS y AFAP

No existe ningún mecanismo de adecuación periódica y automática de los parámetros	Incorporación de mecanismos de adecuación periódica y automática de los parámetros según esperanza de vida
---	--

**Vida laboral**

60 años como edad mínima para configurar causal jubilatorio común	65 años como edad mínima para configurar causal jubilatorio común
Compatibilidad entre jubilación y actividad no aplica a la mayoría de las personas en la práctica	Criterios alternativos para lograr la compatibilidad entre jubilación y actividad remunerada
Configuración causal jubilatorio por edad avanzada: - 25 años de servicios y 65 de edad - 23 años de servicios y 66 de edad - 21 años de servicios y 67 de edad - 19 años de servicios y 68 de edad - 17 años de servicios y 69 de edad - 15 años de servicios y 70 de edad	Configuración causal jubilatorio luego de los 65 años: - 30 años de servicios y 65 de edad - 27 años de servicios y 66 de edad - 24 años de servicios y 67 de edad - 21 años de servicios y 68 de edad - 18 años de servicios y 69 de edad - 15 años de servicios y 70 de edad
Causales jubilatorios común, por edad avanzada o por incapacidad	Creación de nuevos causales jubilatorios: por extensa carrera laboral y jubilación anticipada por la naturaleza de la actividad
Derecho a jubilación parcial (en ciertos casos) cuando se reduce en 50% el horario y el salario	Derecho a jubilación parcial (en ciertos casos) cuando se reduce a un tercio el horario y el salario

**Parámetros de jubilación**

Heterogeneidad entre sistemas BPS y CJPB: Mayor entre los últimos 10 años o 20 mejores (en BPS los últimos 10 años no pueden superar en más de 5% a los mejores 20 años)	25 años de asignaciones computables consideradas para el SBJ
CNSS: 30 mejores años (para escribanos) CJPPU: 3 últimos años (para profesionales) SRPFFAA y SRPP: últimos 60 meses	
Tasa de reemplazo base: BPS y SRPFFAA: 45% del SBJ Cajas paraestatales y SRPP: 50%. Bonificaciones por años de servicios y edad	Tasa de adquisición de derechos que se multiplica los años computables cuyo valor se determina en función de la edad efectiva de jubilación. Para la edad normal la tasa de reemplazo queda fijada en 45%
Tasa de reemplazo para jubilación y subsidio transitorio por incapacidad laboral fijada 20 pp. por encima de la asignación por causal común	Para prestaciones por incapacidad se aplica la tasa de adquisición de derechos correspondiente a la edad normal de retiro multiplicada por el tiempo de servicios necesario

Las edades de retiro obligatorio en el SRPFFAA se fijan de acuerdo al grado, en el rango de 48 a 65 años, no aplicable sólo al personal de comando o combatiente	En SRPFFAA, incremento de edad de retiro obligatorio entre 2 y 5 años de acuerdo al grado. Retiro obligatorio sólo válido para personal de comando y combatiente
--	--

### Otras recomendaciones relevantes

Sin mínimo de años de matrimonio para acceso a pensión por sobrevivencia	Mínimo 3 años de matrimonio para acceso a pensión por sobrevivencia y 5 en caso de concubinato (excepto cuando haya hijos en común)
Distintos umbrales de ingreso por sexo para acceso de pensión por sobrevivencia	Mismo umbral de ingreso por sexo para acceso de pensión por sobrevivencia
Reciben pensión por sobrevivencia al sobreviviente por: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 años los menores de 30 años</li> <li>- 5 años los que tengan entre 31 y 39 años</li> <li>- De por vida los de 40 o más años.</li> </ul>	Reciben pensión por sobrevivencia al sobreviviente por: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 año los menores de 40</li> <li>- 3 años los que tengan entre 41 y 49 años (luego de transición)</li> <li>- De por vida los de 50 o más años (luego de transición, empieza en 45).</li> </ul>
Sin sistema centralizado de información sobre el sistema	Creación del Sistema de Información de la Seguridad Social

### Pilar de ahorro individual

Subfondos de acumulación y de retiro	Subfondos de crecimiento, acumulación y retiro. El nuevo sub-fondo está orientado al crecimiento de la inversión en edades más jóvenes
Sin opción de prestación en forma de capital	Bajo ciertos supuestos se añade la opción de prestación en forma de capital
Opción de ahorro voluntario en cuenta de pilar de ahorro individual	Se amplían las opciones de ahorro previsional voluntario y complementario

Fuente: Elaboración propia.