Observatorio de Seguridad Social
Centro de Investigaciones Económicas

Análisis del proyecto de ley: ajustes al régimen jubilatorio[1]

Noviembre 2026

[1] Informe elaborado por Marcelo Perera (perera@cinve.org.uy)

El contenido de este documento es de exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan la postura de las instituciones colaboradoras del Observatorio.

Observatorio de Seguridad Social

La experiencia acumulada por los investigadores de **cinve** en el análisis de políticas públicas, en el asesoramiento a procesos de reforma de regímenes de seguridad social y en el análisis de la coyuntura económica nacional, nos ha alentado a conformar un equipo especializado de investigadores que se encuentra desarrollando una línea de estudio permanente de los principales desafíos del Sistema de Seguridad Social.

El objetivo de esta experiencia es contribuir a la mejor comprensión de los temas más relevantes de la Seguridad Social en Uruguay, asumiendo una perspectiva integradora en que se consideran los vínculos entre las prestaciones de la seguridad social y el funcionamiento de la economía a nivel agregado.

En este emprendimiento participan la Caja Notarial de Seguridad Social, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, AFAP SURA y República AFAP.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 4
2. LA CAUSAL ANTICIPADA 5
2.1. Lo que propone el proyecto 5
2.2. El monto de la jubilación anticipada 5
2.3. ¿Cómo es la jubilación anticipada respecto a la que se hubiera obtenido antes de la Ley N° 20.130? 9
2.4. Relación con las causales anticipadas de la Ley N° 20.130 12
2.5. ¿Aumenta la protección de los trabajadores más vulnerables? 13
2.6. ¿Por qué la nueva causal es incompatible con una actividad remunerada? ¿favorece la informalidad? 17
2.7. ¿Son comunes las excepciones a la edad normal de retiro en otros países? 20
2.8. El impacto fiscal en el resultado financiero del BPS 20
3. MODIFICACIÓN DEL MECANISMO DE AJUSTE DEL SUPLEMENTO SOLIDARIO 26
3.1. La tensión entre dos objetivos: la moderación del gasto del BPS y la suficiencia de las prestaciones más bajas 26
3.2. El mecanismo propuesto 27
3.3. Un efecto no deseado: menor retorno de los ingresos contributivos 29
3.4. Ajuste asimétrico en períodos de caída del salario real 29
4. CONCLUSIONES 30
4.1. Sobre la causal anticipada 30
4.2. Sobre el mecanismo de ajuste del suplemento solidario 33

1. INTRODUCCIÓN

El proyecto de ley elaborado por el Poder Ejecutivo y enviado recientemente al Parlamento introduce modificaciones al régimen jubilatorio establecido por la Ley N° 20.130. Entre sus principales contenidos se encuentran la creación de una causal general de retiro anticipado, cambios en el mecanismo de cálculo y actualización del suplemento solidario y otras disposiciones dirigidas a corregir situaciones específicas de vulnerabilidad y reconocimiento de servicios.

El presente documento analiza las dos modificaciones de mayor alcance. En primer lugar, en la sección 2, examina la nueva causal anticipada a partir de los 60 años para quienes acrediten al menos 30 años de servicios, considerando sus condiciones de acceso, el cálculo de las prestaciones, los incentivos a postergar el retiro, su cobertura y su impacto financiero. En segundo lugar, en la sección 3, analiza el nuevo criterio de ajuste del suplemento solidario, que propone actualizar su valor base por el Índice Medio de Salarios Nominales y el tope de ingresos por el Índice de Precios del Consumo.

Ambos cambios se encuentran relacionados. El suplemento solidario es un componente relevante de la prestación que recibirían las personas de menores ingresos bajo la causal anticipada y, al mismo tiempo, su fórmula de cálculo e indexación incide de forma significativa sobre la trayectoria de largo plazo del gasto previsional.

El documento finaliza, en la sección 3, repasando las principales implicancias de los cambios propuestos.

2. LA CAUSAL ANTICIPADA

2.1. Lo que propone el proyecto

Se crea una nueva causal general de jubilación anticipada para quienes reúnan 60 años y 30 años de servicios computables.

La causal se aplicaría a las personas comprendidas en el Sistema Previsional Común y también a quienes estén en la convergencia de regímenes. Las cajas paraestatales podrían incorporarla por decisión propia.[2]

La reforma propone, por tanto, una ventana flexible de acceso anterior a la edad normal si la persona tiene 30 o más años de servicios[3].

2.2. El monto de la jubilación anticipada

Al igual que la jubilación normal bajo el Sistema Previsional Común, la jubilación anticipada tiene tres componentes: la jubilación contributiva (pilar de reparto), la renta vitalicia (pilar de ahorro individual) y eventualmente el suplemento solidario (pilar no contributivo).

Componente de reparto

El cálculo de este componente es el resultado de multiplicar el sueldo básico jubilatorio (promedio de asignaciones computables de los mejores 20 años) y la tasa de reemplazo. Esta última, a su vez, surge del producto de los años de servicio y la tasa de adquisición de derechos (TAD). La TAD depende de la edad efectiva de retiro y para el cálculo de la jubilación anticipada es la prevista por la Ley N° 20.130 para otras causales anticipadas[4]. Este mecanismo genera de por sí una compensación por postergar el retiro. La tasa de reemplazo se incrementa algo más de 3 puntos porcentuales por cada año que se posterga el retiro entre los 60 y 65 años para los que configuren esta nueva causal.

Componente de ahorro individual

Se determina según las reglas generales del régimen de ahorro individual. Cabe destacar que la postergación del retiro tiende a implicar, en condiciones normales, una mayor renta vitalicia. Esto ocurre por más aportes, mayor capitalización y una

[2] El proyecto dispone que el derecho jubilatorio originado en ella se regulará íntegramente por el Sistema Previsional Común, sin aplicación del mecanismo de ponderación previsto en el artículo 17 de la Ley 20.130 para las personas comprendidas en la convergencia de regímenes.

[3] Es incompatible con toda actividad remunerada. No puede combinarse con los cómputos fictos derivados de servicios bonificados, salvo el cómputo por hijo en el caso de las mujeres. Quien reúna las condiciones para una jubilación por incapacidad total puede optar por esta última, aunque también configure la nueva causal anticipada.

[4] La TAD es 1,20%, 1,26%, 1,31%, 1,37%, 1,43% y 1,50% a los 60, 61, 62, 63, 64 y 65 años respectivamente.

mayor renta inicial por cada peso ahorrado, dado que la fórmula de cálculo contempla la menor esperanza de vida al aumentar la edad[5].

Suplemento solidario (SS)

A diferencia de la actual causal por extensa carrera laboral, cuyos beneficiarios acceden al suplemento recién al alcanzar la edad normal, quienes utilicen la nueva causal podrían recibirlo desde el retiro anticipado.

Este es un componente clave del diseño de la causal anticipada porque permite alcanzar niveles de suficiencia razonables en las jubilaciones de los trabajadores con menores salarios.

El SS es un beneficio no contributivo creado por la ley N° 20.130. Su monto se calcula deduciendo una proporción de los ingresos de la persona a un monto base que actualmente asciende a unos 17 mil pesos. Por lo tanto, cuanto más altos son los otros ingresos, en particular del monto de la jubilación contributiva y la renta vitalicia mencionados previamente, menor será el SS. El máximo monto del SS —de 17 mil pesos a valores actuales— es lo que cobraría una persona con ingresos contributivos prácticamente nulos. Al aumentar los ingresos, el SS disminuye hasta volverse 0 cuando los otros ingresos alcanzan o superan los 53 mil pesos.

El proyecto prevé una innovación en la forma de cálculo de este componente para los beneficiarios de la causal anticipada: el coeficiente de deducción de los ingresos es mayor cuanto más se anticipe el retiro respecto de la edad normal de 65 años. Este aspecto del diseño busca un segundo objetivo: potenciar el incentivo a la postergación del retiro al hacer más sensible el monto de la jubilación con la edad efectiva de retiro.[6]

El incentivo a la postergación

El panel A del Gráfico 1 muestra cuánto se multiplica la jubilación final por cada año de postergación para una persona íntegramente comprendida en el Sistema Previsional Común que hubiera podido utilizar la causal anticipada desde los 60 años.[7]

---

[5] Por condiciones normales referimos a la ausencia de eventos financieros adversos que puedan generar una pérdida de capital con posterioridad a la decisión de postergación del retiro y provocar una caída de la renta vitalicia respecto a la que se hubiera obtenido previamente.

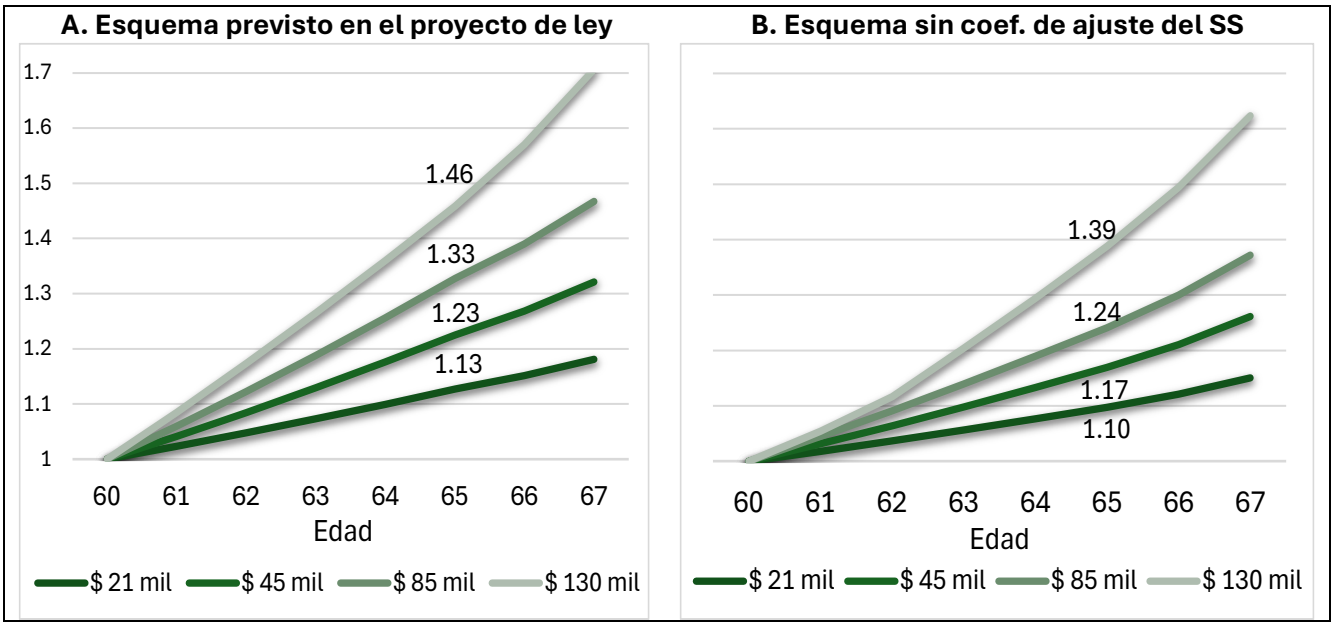
[6] Para esto, al coeficiente de deducción que rige a partir de los 65 años se lo multiplica por 1,5/TAD(i), donde TAD(i) es la TAD a la edad i. Dado que antes de los 65 años TAD(i)<1,5, el ajuste implica aumentar la deducción y por lo tanto disminuir el SS cuanto más lejos se esté de los 65 años.

[7] Para una persona comprendida en la convergencia de regímenes, la prestación originada en la causal anticipada se calcula con las reglas del Sistema Previsional Común; pero, si posterga el retiro y accede a los 65 años por la causal normal, la jubilación del pilar de reparto se determina mediante la ponderación prevista en el artículo 17 de la Ley Nº 20.130. En consecuencia, el factor de aumento por postergar el retiro hasta los 65 años podría diferir del presentado en el gráfico para una persona

Cada línea representa el caso de una persona con un determinado salario y todas toman como referencia la prestación que obtendría esa persona a los 60 (es decir, cada peso que cobraría a los 60 cuánto se multiplicaría si posterga el retiro hasta los 61, 62, etc.).

Las líneas empinadas indican que el aplazamiento del retiro hace crecer la jubilación de todos los trabajadores con causal. A su vez, cuanto mayor es el salario, más empinada es la línea. Una persona con un salario bajo —por ejemplo, de $ 21 mil— lograría aumentar un 13% su prestación si en lugar de jubilarse a los 60 lo hace a los 65 años. Pero una persona con un salario de $ 130 mil o más, lograría aumentar un 46% su jubilación postergando el retiro hasta los 65 años.

Gráfico 1. Factor de aumento de la jubilación por postergar la edad de retiro a partir de los 60 para beneficiarios de la causal anticipada según salario de aportación.



Nota: (1) El cálculo incluye la suma de la jubilación contributiva, el suplemento solidario y la renta vitalicia por el ahorro individual para una persona que alcanza 30 años de servicios a los 60 años y, si posterga el retiro, continúa trabajando y cotizando al mismo salario en términos del IMSN. (3) El salario es el nominal mensual sujeto a aportación (materia gravada) y por lo tanto la asignación computable al pilar de reparto es 2/3 del mismo. (3) El panel A considera lo previsto en el proyecto de ley que incluye un coeficiente de ajuste en la deducción de los ingresos para el cálculo del suplemento solidario en el caso de la causal anticipada. El panel B muestra la situación hipotética sin dicho coeficiente de ajuste. Los cálculos suponen la aplicación íntegra del Sistema Previsional Común, es decir, excluye los casos de convergencia de regímenes donde la jubilación del pilar de reparto a la edad normal de retiro es un promedio ponderado de la prestación bajo la ley N° 20.130 y bajo el régimen anterior (artículo 17).

El panel B muestra cómo sería el factor de incremento por postergar el retiro si no se considera el coeficiente de ajuste de la deducción de los ingresos previsto en el

comprendida en la convergencia de regímenes. El factor también puede diferir por efecto de la variación de la renta vitalicia cuyo crecimiento por postergar el retiro depende, entre otras variables, de la rentabilidad del FAP.

proyecto de ley. Si bien el incentivo a la postergación igualmente existe, la recompensa es menor (las líneas son menos empinadas).

El Cuadro 1 complementa el Gráfico 1 mostrando el nivel de la prestación en relación con el salario de aportación (tasa de reemplazo). Para los salarios más bajos, el suplemento solidario permite alcanzar tasas de reemplazo elevadas desde los 60 años, aunque la prestación aumenta relativamente poco con la postergación. En los niveles salariales medios y altos, la tasa de reemplazo inicial es menor, pero crece más al aplazar el retiro.

Cuadro 1. Tasas de reemplazo efectivas por edad de retiro y salario de aportación. Personas que configuran la causal anticipada a los 60 años

	Edad de retiro:					
Salario:	**60**	**61**	**62**	**63**	**64**	**65**
$ 21 mil	104%	107%	109%	112%	115%	118%
$ 45 mil	59%	62%	64%	67%	70%	73%
$ 85 mil	41%	43%	46%	49%	51%	54%
$ 130 mil	36%	39%	42%	45%	48%	52%

Nota: La tasa de reemplazo efectiva se calcula como el cociente entre la jubilación mensual total y el salario nominal mensual sujeto a aportación. La jubilación total comprende la jubilación de reparto, la renta vitalicia y, cuando corresponde, el suplemento solidario. Se supone una persona plenamente comprendida en el Sistema Previsional Común que alcanza 30 años de servicios a los 60 años y, si posterga el retiro, continúa trabajando y cotizando al mismo salario en términos del IMSN. Los resultados no comprenden los casos sujetos a la convergencia de regímenes del artículo 17 de la Ley N.º 20.130

Por lo tanto, el diseño de la jubilación anticipada tiene implícito un incentivo a la postergación que es creciente con el salario. El estímulo es especialmente fuerte para los trabajadores con salarios medios y altos y no tanto para los trabajadores de bajos salarios. Dado que el proyecto de ley no altera el cálculo jubilatorio a los 65 años de ninguna persona, existe una inevitable tensión entre la suficiencia de la prestación antes de los 65 años y el incentivo a la postergación del retiro. El diseño propuesto lo resuelve de la siguiente manera: para los bajos salarios se prioriza la suficiencia, porque precisamente se busca proteger a trabajadores que por desgaste físico o baja empleabilidad (en general de bajos salarios) se vean obligados a retirarse anticipadamente. Para los trabajadores de ingresos medios y altos, el diseño inclina la balanza hacia al incentivo a la postergación, aplicando una reducción más pronunciada de la prestación asociada al retiro anticipado.

Es importante señalar que la existencia y magnitud de un incentivo financiero no permite inferir por sí sola la respuesta conductual. La decisión de retiro también depende del estado de salud, las condiciones de trabajo, la estabilidad laboral, la riqueza y otros ingresos del hogar, las responsabilidades de cuidado, la preferencia por el ocio y las expectativas de longevidad. Una persona de ingresos altos, por ejemplo, puede enfrentar una diferencia monetaria importante entre anticipar y

postergar, pero atribuirle una utilidad marginal reducida si dispone determinado nivel de patrimonio o de otras fuentes de ingresos. En sentido contrario, si para acceder a la causal anticipada debe cesar en la actividad, también debe renunciar a un salario potencialmente elevado. Este costo de oportunidad puede reforzar la decisión de continuar trabajando, siempre que tenga posibilidades reales y disposición para hacerlo. Por lo tanto, el efecto final del incentivo sobre la edad de retiro es una cuestión empírica y no una consecuencia mecánica de los factores de aumento de la prestación.

2.3. ¿Cómo es la jubilación anticipada respecto a la que se hubiera obtenido antes de la Ley N° 20.130?

El Poder Ejecutivo presentó estimaciones de jubilaciones que obtendrían personas con distintos niveles salariales en los siguientes escenarios: i) jubilándose a los 65 años bajo la Ley N° 20.130, ii) jubilándose antes de los 65 bajo el régimen de la Ley N° 16.713 previo a la reforma y iii) jubilándose antes de los 65 bajo la causal anticipada propuesta en el proyecto de ley.[8]

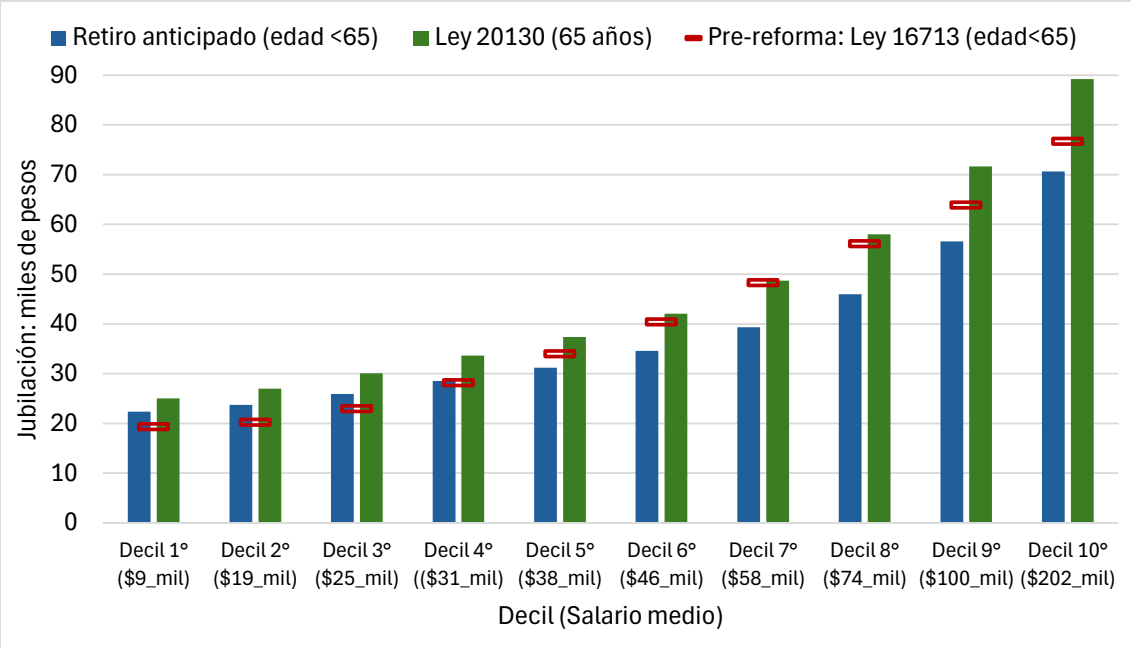
Los resultados se presentan en el Gráfico 2 por decil salarial de los trabajadores que hoy se jubilan antes de los 65.

La jubilación con la causal anticipada antes de los 65 se indica con las barras en azul y, la que se hubiera obtenido con el régimen anterior a la reforma de 2023, se indica con la línea roja. Se observa que la causal anticipada permite obtener una jubilación igual o mayor a la que se hubiera obtenido previo a la reforma para los trabajadores que generan dicha causal y se encuentran en los deciles más bajos (1° a 4°). La causal anticipada, sin embargo, no permitiría recuperar los niveles jubilatorios pre-reforma a los trabajadores con salarios más altos (decil 5° y superiores).

Por lo tanto, el diseño de la jubilación anticipada cumple con otro objetivo: los trabajadores de menores ingresos, que bajo el régimen anterior hubieran obtenido la causal antes de los 65 años —y por lo tanto fueron afectados por el aumento de la edad normal de retiro– podrán hacerlo bajo causal anticipada con montos jubilatorios similares a los hubieran obtenido con el régimen anterior.

[8] Las estimaciones que se presenta en este apartado fueron realizadas por la Asesoría General de la Seguridad Social del BPS (AGSS-BPS) a partir de simulaciones de historias laborales de personas que se jubilan antes de los 65. Los resultados se encuentran en una presentación del proyecto de ley realizada por el Poder Ejecutivo (MTSS-MEF-OPP) en octubre de 2026.

Gráfico 2. Jubilación bajo la Ley N° 20.130 a los 65 años; bajo la causal anticipada antes de los 65 años y jubilación obtenida antes de los 65 bajo la ley N° 16.713 pre-reforma.



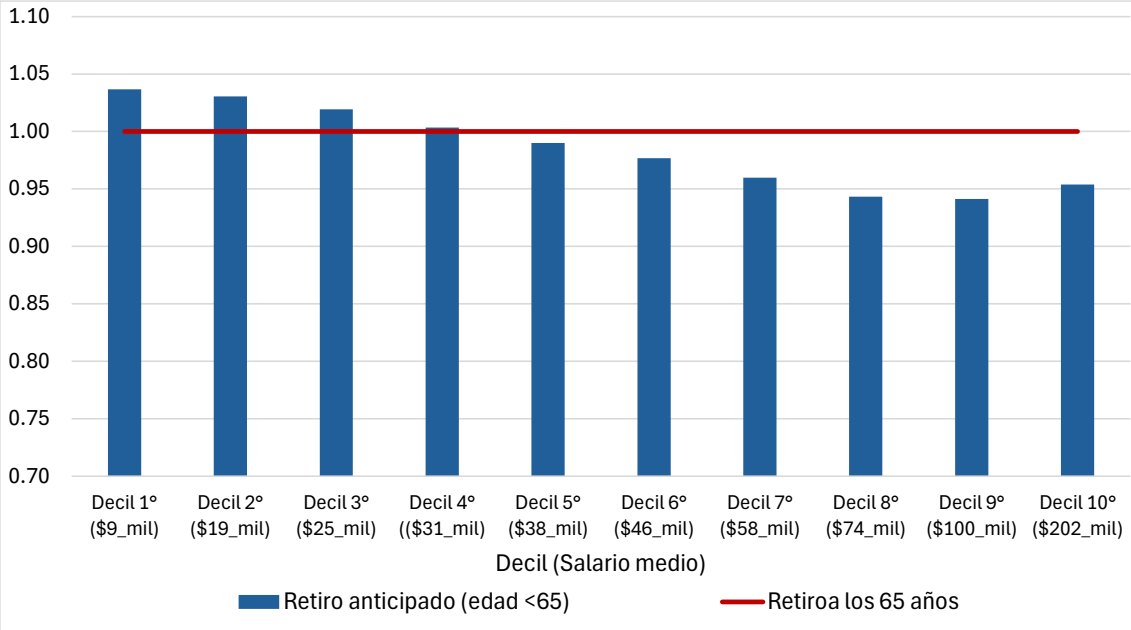
Fuente: elaboración con datos presentados por el MEF en base a estimaciones de la AGSS-BPS a partir de simulaciones con historias laborales de personas jubiladas antes de los 65 años en 2024.

El Poder Ejecutivo presentó, además, una estimación de la riqueza previsional a la edad de retiro actual bajo la causal anticipada y a los 65 años para el individuo promedio de cada decil dentro del universo de personas que actualmente se jubilan antes de los 65 años. El indicador se calcula como el valor presente esperado de las prestaciones por BPS que recibiría la persona durante la etapa pasiva, menos el valor presente esperado de los aportes jubilatorios que realizaría al organismo. En el caso del retiro anticipado, el cálculo contempla tanto el adelanto de las prestaciones como los aportes que dejan de realizarse debido al cese anticipado.

El valor actual neto (VAN) de la opción por la causal anticipada se presenta en el siguiente gráfico como proporción del VAN correspondiente a la jubilación a los 65 años bajo el régimen actual. Se observa que los trabajadores de menores ingresos tendrían una ganancia actuarial neta al optar por la causal anticipada. En cambio, las personas de salarios medios y altos tendrían una pérdida actuarial: los años adicionales de cobro no compensarían completamente el menor monto mensual de la prestación.

Desde la perspectiva del BPS el signo se invierte. La opción anticipada de los trabajadores de menores ingresos genera un costo actuarial respecto del retiro a la edad normal. Si la ejercen los trabajadores de mayores ingresos, el BPS tendría una ganancia actuarial, debido a que la reducción esperada de las prestaciones supera el costo derivado de su cobro durante más años y de los aportes dejados de percibir.

Gráfico 3. Valor actual de los ingresos por jubilación anticipada neto de los aportes al BPS (VAN) expresado como proporción del VAN de la jubilación a los 65 años.



Nota: elaboración en base da información presentada por el MEF. Comprende los aportes y jubilaciones del BPS.

Estos resultados del diseño de la causal anticipada se presentan como fundamento del comportamiento esperado de los trabajadores que se supone en la estimación del impacto fiscal en la exposición de motivos: la opción por la causal anticipada la ejercerían fundamentalmente los trabajadores con salarios más bajos. El escenario utilizado por el Poder Ejecutivo para evaluar el impacto fiscal establece que aproximadamente la mitad (deciles 1° a 5°) del equivalente a los que actualmente se jubilan antes de los 65, optarían por esta causal anticipada.

Dicho escenario se valora como conservador a los efectos del impacto fiscal ya que, si más personas ejercen la opción, entonces se trataría de trabajadores de salarios medios y altos. Pero en estos casos el BPS gana en términos actuariales: la mayor cantidad de años de pago de la jubilación se ve más que compensado por la reducción del monto de jubilación que recibirían.

2.4. Relación con las causales anticipadas de la Ley N° 20.130

La Ley N° 20.130 establece dos causales anticipadas: i) por extensa carrera laboral (artículo 36) e ii) por el desempeño en trabajos particularmente exigentes (art. 37).

Extensa carrera laboral

Para los nacidos a partir de 1977 esta causal se obtiene con al menos 38 años de servicios y 63 años de edad, o con 35 de servicios y 64 años (sin computar bonificaciones salvo el ficto por hijos en el caso de las mujeres)[9].

Por lo tanto, quien califique para esta causal también lo haría para la nueva causal anticipada y de hecho la habría alcanzado a los 60 años. Una diferencia fundamental está en el cálculo de la jubilación. La prevista en el proyecto de ley incluye el suplemento solidario desde el momento del retiro, mientras que la vigente lo habilita cuando el jubilado alcance los 65 años. Por lo tanto, la prestación inicial que se obtendría por la nueva causal anticipada, para los cubiertos plenamente por el Sistema Previsional Común, será mayor o igual que la que se obtendría por la causal extensa carrera laboral. Será significativamente mayor para las personas con salarios bajos y será igual para las personas con salarios más altos donde el SS no tiene incidencia.

Por lo tanto, la nueva causal amplía y flexibiliza el acceso anticipado actualmente asociado a carreras laborales extensas. Esto implicaría casi que eliminar de facto la actual causal anticipada prevista en el artículo 36 de la Ley N° 20.130 al comprenderla en su totalidad y al establecer una prestación igual o superior.[10]

Trabajo particularmente exigente

La actual causal aplica para empleos que requieren un alto grado de esfuerzo físico (actualmente incluye algunos empleos de los sectores Rural y Construcción) y se configura con un mínimo de 60 años y 30 de servicios computables (sin bonificación salvo el ficto por hijos). El cálculo de la prestación por esa causal incluye el SS y por lo tanto da lugar a una jubilación similar a la prevista en la nueva causal anticipada.[11]

---

[9] La regla difiere para las cohortes anteriores dependiendo del año de nacimiento. Por ejemplo, los nacidos en 1973 obtienen la causal con 40 años de servicios y 60 de edad.

[10] Un matiz refiere a la compatibilidad con una actividad remunerada. Si bien ambas causales no permiten la compatibilidad laboral antes de los 65 años (o la edad normal que le corresponda a la persona), la causal por extensa carrera laboral la habilita una vez que la persona cumpla con la edad normal. En la redacción actual del proyecto de ley se entiende que en el caso la nueva causal anticipada la incompatibilidad se mantendría siempre, incluso al alcanzar la edad normal. Esta diferencia puede hacer que un trabajador que cumpla con ambas causales pueda preferir la opción de jubilación por extensa carrera laboral.

[11] Exceptuando la innovación en el cómputo del SS que prevé la nueva causal anticipada que no aplica para la causal del artículo 37. Dicha innovación potencia la penalización por la anticipación del retiro. Por lo tanto, una parte de quienes tengan causal en trabajos exigentes obtendrían una

Por consiguiente, la propuesta prácticamente transforma esta causal en una regla general, salvo en lo que respecta a la compatibilidad con una actividad remunerada. Quien cumpla con el requisito contributivo de 30 años podrá retirarse antes de la edad normal sin necesidad de acreditar trabajo exigente[12].

Por lo tanto, el retiro anticipado dejaría de estar estrictamente reservado a carreras extraordinariamente largas y a una lista taxativa de actividades físicamente desgastantes, y sería de alcance general para quienes alcancen los 30 años de servicios.

Esto tiene algunas ventajas. Es una forma flexible de contemplar situaciones heterogéneas que justifican habilitar el retiro anticipado. Por ejemplo, el empleo en ocupaciones físicamente desgastantes no reconocidas como tal, problemas de salud no reconocidos como incapacidad, problemas de empleabilidad y dificultades para mantener una actividad por cuenta propia al final de la vida laboral y menor esperanza de vida. La persona no necesita demostrar ninguna de esas situaciones. A su vez, diluye el riesgo de arbitrariedad y presión sectorial en la determinación de las sectores y empleos comprendidos, que puede dar lugar a un trato desigual a trabajadores expuestos a riesgos similares. El régimen actual permite que sectores de actividad puedan solicitar la inclusión de puestos de trabajo dentro de la causal anticipada por trabajo particularmente exigente. El Poder Ejecutivo debería analizar cada caso con asesoramiento de la Agencia Reguladora de la Seguridad Social.

La propuesta también tiene algún riesgo. Se presenta como una vía general de uso excepcional. Pero la excepcionalidad, salvo la condición de 30 años de servicios, viene dada por el comportamiento esperado de las personas. Si bien el diseño de la prestación objetivamente tiene implícito un incentivo a la postergación para salarios medios y altos, el comportamiento de los trabajadores no se deriva automáticamente del mismo. El riesgo, por tanto, es que se constituya antes de los 65 una edad de retiro alternativa ordinaria para una parte de los trabajadores.

2.5. ¿Aumenta la protección de los trabajadores más vulnerables?

El diseño de la causal anticipada favorece a trabajadores de bajos salarios con trayectorias laborales prolongadas en el contexto laboral uruguayo. La progresividad del instrumento es, por tanto, condicional a haber acumulado 30 años de trabajo formal antes de la edad normal de retiro.

---

jubilación algo mayor a través de dicha causal respecto de la que obtendrían por la nueva causal anticipada.

[12] Actualmente se requiere un total de al menos 20 años en una actividad exigente y al menos 5 de los últimos 10 años.

Sin embargo, por tratarse de una causal contributiva su progresividad ex ante es bastante menor. El Cuadro 2 muestra la proporción de personas de una cohorte que alcanza una determinada cantidad de años de servicios según simulaciones que realizamos para una muestra de trabajadores del BPS. Sólo el 51% de los hombres y el 35% de las mujeres alcanzaría 30 años de servicios a los 60 años. Estos porcentajes aumentan a 57% y 42% respectivamente a los 65 años. Esto implica que aproximadamente la mitad de una cohorte no alcanzaría la causal anticipada. Este resultado suele estar asociado a trayectorias laborales en la informalidad, el desempleo recurrente, el trabajo no remunerado, las tareas de cuidado o las entradas tardías al mercado de trabajo, entre otros factores. Estas situaciones, además, están asociadas a bajos salarios ya que existe una relación positiva entre la densidad de cotización y el nivel salarial.

Cuadro 2. Proporción de cotizantes de una cohorte con "x" años de servicios computables a los 60, 65 y 70 años de edad

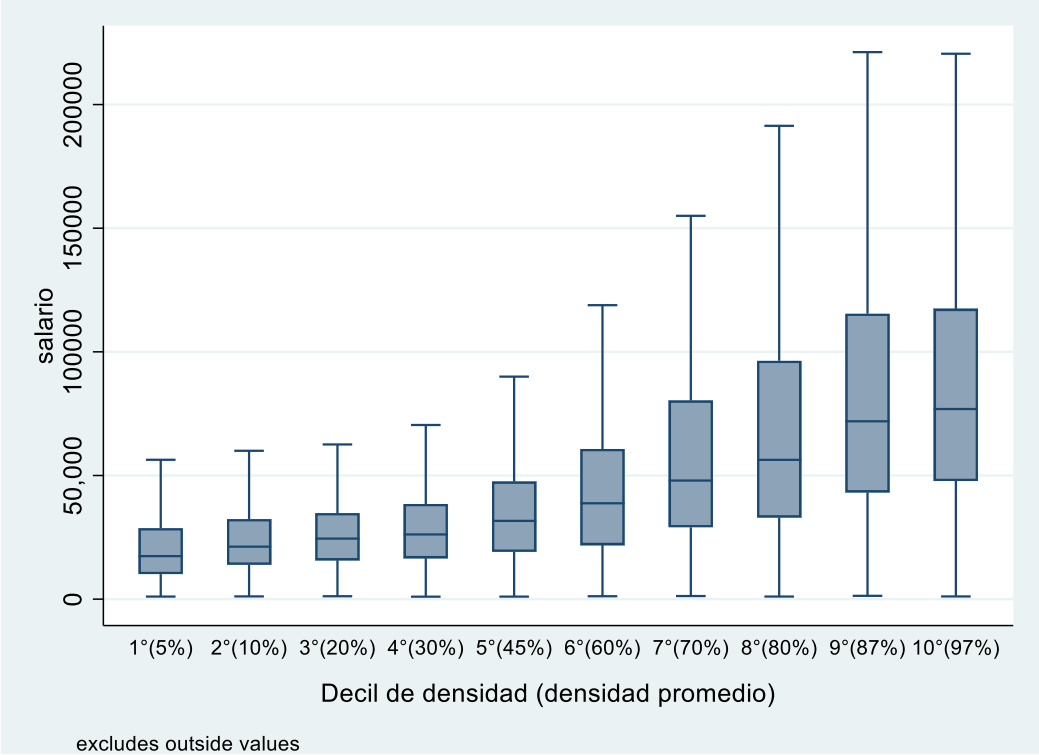
		Acumula "x" años o más			
		15	**20**	**25**	**30**
Hombres					
	60 años	0.79	0.71	0.61	0.51
	65 años	0.81	0.73	0.65	0.57
	70 años	0.83	0.75	0.67	0.60
Mujeres					
	60 años	0.71	0.60	0.46	0.35
	65 años	0.74	0.63	0.51	0.42
	70 años	0.78	0.66	0.54	0.46

Nota: los cálculos no incluyen las bonificaciones existentes en algunos sectores ni fictos por hijo en el caso de las mujeres. Fuente: Elaboración propia a partir microsimulaciones con microdatos de historias laborales.

A continuación, se examina la relación entre la densidad de cotización y los niveles salariales. Esto permite dimensionar el grado de cobertura y de exclusión de la causal anticipada entre los trabajadores de bajos salarios. Para esto utilizamos una muestra de historias laborales del BPS de las cohortes nacidas entre 1976 y 1980. Observamos las trayectorias laborales de estas 5 cohortes hasta 2025 —cuando tenían entre 45 y 49 años— y computamos la densidad de cotización alcanzada hasta ese momento y el salario medio.

El Gráfico 4 permite ver la asociación positiva entre el salario y la densidad de cotización. También permite constatar la alta dispersión salarial entre los trabajadores con alta densidad de cotización.

Gráfico 4. Distribución salarial (gráfico de caja) por decil de densidad de cotización



Nota: Salarios y densidades de cotización alcanzadas entre los 45 y 49 años de personas nacidas entre 1976 y 1980. Las cifras monetarias están expresadas en salarios constantes de 2025. Fuente: estimaciones propias en base a una muestra de historias laborales de BPS.

Luego clasificamos a estos trabajadores entre aquellos que alcanzarían la causal anticipada y los que no la alcanzarían[13]. El Gráfico 5 muestra la distribución salarial de estos dos grupos. Se observa que los trabajadores que no llegarían a obtener la causal se concentran en niveles salariales bajos. Por otra parte, la distribución de los trabajadores que sí obtendrían la causal es mucho más dispersa, es decir, están distribuidos a lo largo de toda la escala salarial.

Si se toma un umbral salarial arbitrario, por ejemplo 35 mil pesos, para definir el tramo de salarios bajos, se tiene lo siguiente: aproximadamente una cuarta parte de los que alcanzarían la causal anticipada tienen salarios inferiores a dicho umbral. Esto significa que la condición de 30 años de servicios no excluye por completo a trabajadores de muy bajos salarios. Existe una proporción no menor de trayectorias laborales extensas y baja remuneración.

Por otro lado, si consideramos el subconjunto de trabajadores que no alcanzaría causal anticipada, aproximadamente el 70% tiene salarios menores a 35 mil pesos.

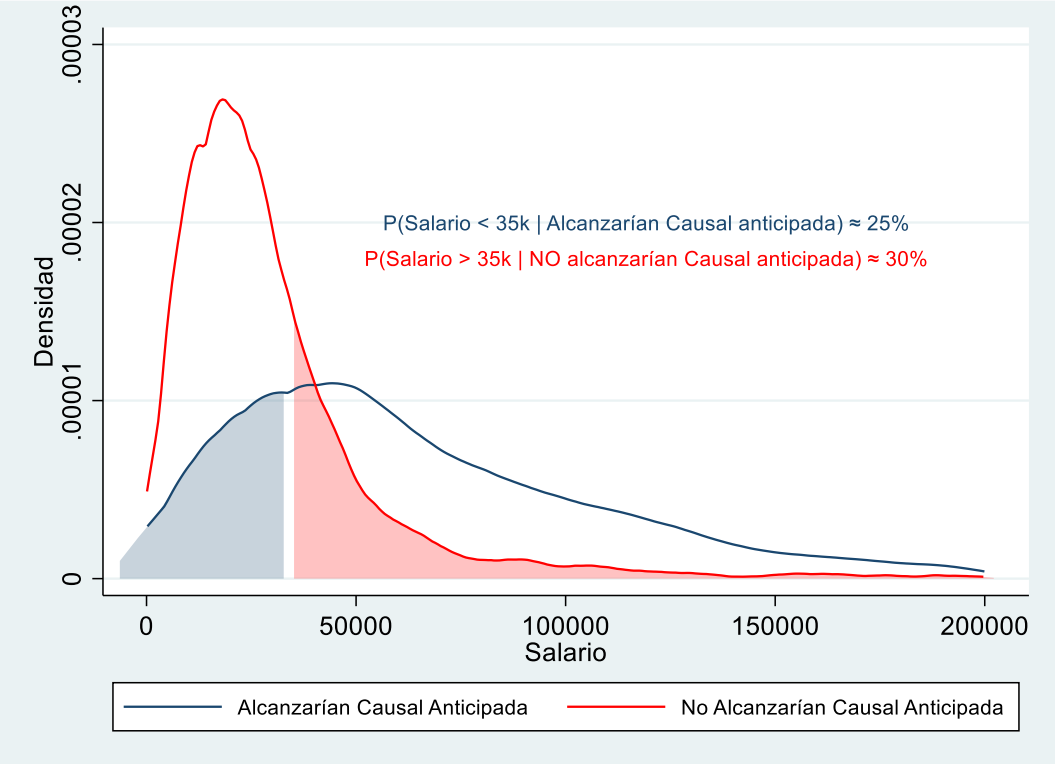
Cabe esperar entonces que la causal anticipada comprenda a una parte de trabajadores de bajos salarios. Sin embargo, no será una opción real para una alta

[13] Por ejemplo, un trabajador a los 45 con 10 o menos años de cotización no llegaría a obtener la causal anticipada.

proporción de estos por razones de baja densidad de cotización. A su vez, el grado de exclusión sería significativamente mayor entre las mujeres, dada la brecha de densidad contributiva que se muestra en el Cuadro 2. Vale señalar, no obstante, que el cómputo por hijo y la mayor esperanza de vida de las mujeres atenúan el sesgo de género previsible en el acceso a esta causal.

En suma, no se trata de un cambio con impacto en todos los trabajadores vulnerables sino en aquellos trabajadores vulnerables con una trayectoria contributiva suficientemente densa. Cabe señalar que estos conforman el colectivo de trabajadores afectado por el aumento de la edad normal de retiro en la reforma de 2023. Quienes no podrán acceder a la nueva causal anticipada tampoco hubieran accedido a la causal común en el régimen anterior.

Gráfico 5: Distribución salarial (kernel) de una muestra de trabajadores que alcanzarían la causal anticipada y de trabajadores que no alcanzarían dicha causal



Nota: Densidad kernel estimada de los salarios sujetos a aportación entre los 45 y 49 años de una muestra de personas nacidas entre 1976 y 1980. Las cifras monetarias están expresadas en salarios constantes de 2025. Fuente: estimaciones propias en base a una muestra de historias laborales de BPS.

2.6. ¿Por qué la nueva causal es incompatible con una actividad remunerada? ¿favorece la informalidad?

El Sistema Previsional Común establecido en la ley N° 20.130 busca promover el envejecimiento activo introduciendo criterios de compatibilidad entre el goce de la jubilación y una actividad remunerada, habilitando el reingreso a la actividad y la jubilación parcial flexible (capítulo VIII de la ley).

El proyecto de ley excluye expresamente a la causal anticipada de esta posibilidad, tal como sucede, por ejemplo, con la jubilación por incapacidad total.

El sentido de la incompatibilidad

La nueva causal no se presenta como una reducción de la edad normal de jubilación, que continúa fijada en 65 años, sino como una vía anticipada destinada a personas que no pueden o no desean permanecer activas hasta esa edad debido a desgaste físico o problemas de empleabilidad.

Desde esa perspectiva, exigir el cese y establecer la incompatibilidad con el trabajo tiene sentido. Si una persona pudiera cobrar íntegramente la jubilación anticipada —incluido el suplemento solidario— y continuar trabajando sin restricciones, la causal podría dejar de operar como cobertura de una contingencia de retiro y transformarse en una opción ordinaria de cobro anticipado. En los hechos, podría consolidar una segunda edad ordinaria de retiro para cierto colectivo de trabajadores a los 60 años.

La incompatibilidad cumple así dos funciones:

1. Diferencia la causal anticipada de la jubilación normal. La edad de 65 años continúa siendo el punto de referencia para el retiro ordinario.
2. Refuerza su carácter excepcional. Para acceder no alcanza con preferir comenzar a cobrar antes: la persona debe abandonar la actividad remunerada.

La incompatibilidad opera como un mecanismo indirecto de focalización. No se exige acreditar desempleo, mala salud o desgaste físico. En consecuencia, el cese efectivo es uno de los pocos elementos que distinguen a quien realmente se retira de quien solamente desea anticipar el cobro de la jubilación.

¿Incentivo a la informalidad?

La incompatibilidad absoluta genera, sin embargo, una discontinuidad entre el trabajo formal y el informal. Una persona que acepta una actividad registrada puede perder o ver suspendida la jubilación, mientras que quien desarrolla una actividad no declarada puede conservar simultáneamente ambos ingresos. Este incentivo puede ser relevante para trabajadores de bajos ingresos, cuya prestación

anticipada se encuentra más protegida por el suplemento solidario y la penalización por retirarse antes de los 65 es relativamente menor.

El ingreso a la informalidad entre quienes reciban la jubilación anticipada no es un resultado seguro, aunque sí un riesgo de comportamiento.

Los datos de la Encuesta Continua de Hogares permiten dimensionar el fenómeno de la informalidad entre la población jubilada, aunque no identificar el efecto causal del cambio propuesto y ni cuantificar dicho riesgo. En 2025, sólo el 10,6% de los jubilados de 60 años y más se encontraba ocupado: 4,6% en un empleo formal y 6% en uno informal, lo que representa cerca de 54 mil personas (ver Gráfico 6). Si bien el trabajo después de la jubilación es minoritario, la incidencia de la informalidad entre los jubilados ocupados es elevada: aproximadamente 57% en 2025, frente a una informalidad del 23% en el conjunto de los trabajadores. Al mismo tiempo, desde 2023 se observa un aumento del empleo formal entre los jubilados (ver panel B de Gráfico 6). Esta evolución es coincidente con la vigencia de la Ley N.º 20.130 y consistente con una mayor utilización de mecanismos de compatibilidad y envejecimiento activo. De todos modos, no es posible atribuir causalidad ni estimar cómo responderían específicamente los beneficiarios de la nueva causal. Los datos muestran, no obstante, que la regulación de la compatibilidad laboral puede resultar relevante para un colectivo no mayoritario, pero cuantitativamente significativo.

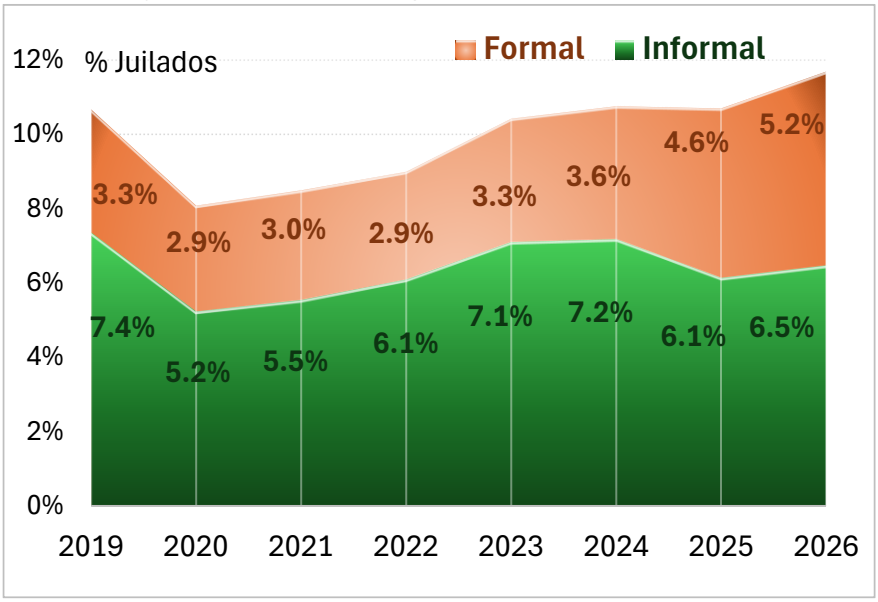
Existe, por tanto, una tensión entre dos objetivos legítimos. Una incompatibilidad estricta protege el carácter excepcional de la causal, pero puede desalentar actividades formales parciales o de baja intensidad. Una compatibilidad amplia reduce el incentivo a la informalidad, pero aumenta el riesgo de que la prestación se utilice como un complemento del salario antes de los 65 años y se consolide una segunda edad de retiro para un segmento importante de los trabajadores, aumentando la incertidumbre sobre el impacto fiscal de la reforma.

No es posible determinar a priori la fuerza de estos comportamientos. La incompatibilidad puede inducir a algunas personas a abandonar actividades formales o desarrollarlas de manera no declarada, pero se desconoce la magnitud de esa respuesta. Del mismo modo, una regla más amplia de compatibilidad podría aumentar la utilización de la causal y favorecer su uso como complemento del salario antes de los 65 años, pero tampoco se dispone de evidencia que permita estimar la intensidad de ese efecto.

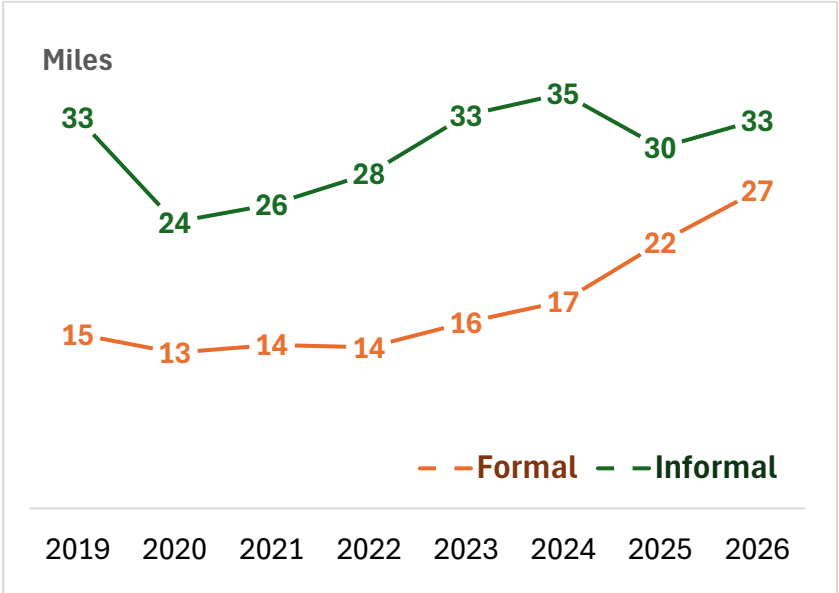
En consecuencia, el diseño más adecuado depende de respuestas de comportamiento que hoy no están dimensionadas. Ante esto, la opción por la incompatibilidad es la más prudente desde el punto de vista fiscal. La introducción de algún grado de compatibilidad debería apoyarse en evidencia sobre sus efectos en la formalidad laboral, la edad efectiva de retiro y el costo fiscal.

Gráfico 6. Evolución del empleo formal e informal de las personas jubiladas de 60 años y más. Años 2019 a 2026.

A. % de jubilados con empleo formal y con empleo informal sobre el total de jubilados de 60 años y más:



B. Cantidad de jubilados que trabajan en un empleo formal y en un empleo informal. Miles de personas:



Notas: se considera jubilada a una persona que declara cobrar una jubilación (500 mil personas aproximadamente en 2025). Se considera ocupado formal si el jubilado declara estar trabajando y realizando aportes a la seguridad social e informal si no está realizando aportes. La información de 2026 corresponde a la ECH del primer semestre. La caída de la informalidad en 2020 y la recuperación en los años siguientes es un fenómeno muy asociado a la pandemia.
Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares del INE.

2.7. ¿Son comunes las excepciones a la edad normal de retiro en otros países?

La coexistencia entre una edad normal de jubilación y mecanismos que permiten anticipar el cobro de la prestación es frecuente en la experiencia internacional. Sin embargo, las modalidades son diversas y no siempre resultan directamente comparables: algunas habilitan un retiro total y otras permiten anticipar solamente una parte de la prestación.

Algunos sistemas introducen flexibilidad sin exigir necesariamente un retiro completo. En Finlandia, por ejemplo, puede anticiparse el cobro del 25% o del 50% de la prestación contributiva hasta tres años antes de la edad normal. La parte anticipada se reduce permanentemente en porcentaje por cada mes de adelanto y no se exige abandonar la actividad laboral.

Por lo tanto, la propuesta actual no es atípica. Comparte con la de otros países el objetivo de mantener una edad normal como referencia y habilitar una vía, en este caso general, de acceso anterior a dicha edad acompañada de una prestación inferior.

La experiencia comparada respalda, entonces, la existencia de mecanismos flexibles de retiro, pero no determina por sí sola cuál debe ser su diseño. Las diferencias en edad, esperanza de vida, historia contributiva requerida, compatibilidad laboral y forma de cálculo de las prestaciones resultan decisivas para evaluar los impactos de este tipo de mecanismos en cada país.

2.8. El impacto fiscal en el resultado financiero del BPS

Mayor stock de jubilaciones a largo plazo

El Cuadro 3 caracteriza una cohorte tipo en base al comportamiento promedio observado en el pasado y a los supuestos de comportamiento de los siguientes dos escenarios:

i. el presentado por el Poder Ejecutivo en la exposición de motivos del proyecto. Es importante señalar que este escenario no se presenta como una proyección del uso de la causal sino como un supuesto para el cálculo del impacto fiscal. Se supone que el 25% de flujo anual de altas corresponderían a la nueva causal.

ii. un escenario de menor uso que ha sido manejado en conferencias y entrevistas a jerarcas del gobierno que supone que aproximadamente un 17% del fujo de altas serian por la causal anticipada.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que el uso efectivo de la causal anticipada ocurrirá a partir del año 2033 cuando alcancen los 60 años las cohortes afectadas por el aumento de la edad normal de retiro (las nacidas a partir de 1973). El tamaño

medio de las cohortes que alcanzarán los 60 años después de 2033 será de aproximadamente 45 mil personas según las proyecciones demográficas. Esto es más alto que el tamaño de las cohortes que actualmente tienen 60 años (37 mil aproximadamente).

El escenario del Poder Ejecutivo para evaluar el impacto fiscal, en base a la estimación de la ganancia actuarial, establece que la mitad (los deciles 1° a 5°) del equivalente a los que actualmente se jubilan antes de los 65, optaría por esta causal anticipada. Esto implica el 25% de las altas. La magnitud absoluta depende de la cantidad total de altas, que a su vez depende de los tamaños de las cohortes en las edades de retiro. Según la cantidad de nuevas jubilaciones actuales, unas 30 mil por año, las altas por jubilación anticipada serían unas 7,5 mil. Sin embargo, el tamaño medio de las cohortes en el entorno de la edad jubilatoria, en las primeras décadas de plena vigencia del Sistema Previsional Común, sería de unas 45 mil personas. Esto haría converger el número total de altas jubilatorias anuales a 36 mil frente a las 30 mil actuales. Por lo tanto, en el escenario para el cálculo del impacto fiscal que se presentó en la exposición de motivos, estaría implícito unas 9 mil altas anuales por jubilación anticipada una vez que el Sistema Previsional Común este en plena vigencia (valor que figura en la fila 5.1 del Cuadro 3).

Por otro lado, jerarcas del Poder Ejecutivo han manejado públicamente que la medida busca blindar al tercio de trabajadores con menores ingresos, proyectando que unas 5 mil personas al año harían uso del beneficio. Este último es un escenario de menor utilización donde aproximadamente un 17% de las altas corresponderían a esta nueva causal (el 33% del 50% que hoy se jubila antes de los 65). Considerando el número anual de nuevos jubilados actuales, en efecto esto equivale a 5 mil jubilaciones nuevas de la causal anticipada por año. Si se considera el mayor número total de altas jubilatorias en el futuro, este escenario implicaría unas 6 mil altas anuales por la nueva causal (valor que figura en la fila 5.2 del Cuadro 3). [14]

La jubilación anticipada no cambia la cantidad de personas que alcanza la jubilación dentro de una determinada cohorte, pero sí determina una mayor duración de la prestación para una parte de estas, aumentando la duración

[14] El escenario definido por el Poder Ejecutivo en la exposición de motivos toma como referencia el porcentaje que actualmente se jubila antes de los 65, que representan aproximadamente la mitad de las altas actuales. Luego supone que el retiro anticipado se concentrará en los primeros cinco deciles de ingreso, es decir, optarían por la causal anticipada el equivalente a la mitad de los que hoy se retiran antes de los 65. Así, se tiene que el 25% de las altas optaría por la nueva causal. En estado estacionario, cuando el tamaño de las cohortes y el stock de jubilados se estabilizan, el porcentaje sobre las altas es aproximadamente igual el porcentaje sobre la población de la cohorte que alcanza causal jubilatoria. Es decir, el escenario donde el 25% de las altas jubilatorias se dan por causal anticipada es equivalente a asumir que el 20% de la cohorte (el 25% de los que alcanzan alguna causal contributiva) se jubilarían por la causal anticipada.

promedio de las jubilaciones del BPS. Esto último determinaría un aumento del stock anual de jubilaciones[15]. Un cálculo aproximado bajo los supuestos señalados previamente es el siguiente. Tomando como referencia las 45 mil personas de cada cohorte, estos escenarios implicarían un flujo de entre 6 mil y 9 mil altas jubilatorias anuales por causal anticipada antes de los 65 una vez que esté plenamente vigente el Sistema Previsional Común[16]. Suponiendo que estos se jubilan en promedio a los 61,1 y en el contrafactual —sin reforma— lo harían a los 65 años, entonces el stock de jubilaciones aumentaría, en el estado estacionario, entre 23 mil y 35 mil según el escenario (ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Cálculos promedio para una cohorte y estimación del aumento del stock de jubilaciones en el estado estacionario

	% de la cohorte	Miles
(1) Cantidad de personas en la cohorte promedio a los 60 años	100%	45
(2) Alcanzarían causal jubil. normal (Ley N° 20.130)	81%	36
(3) Alcanzarían causal anticipada (antes de los 65)	50%	23
(4) Se jubilan antes de los 65 (en base a % actual)	41%	18
(5) Ejercerían jubilación anticipada (supuesto de comportamiento)		
(5.1) exposición de motivos: 50% de (4)	20%	9
(5.2) escenario de menor uso: 33% de (4)	13.5%	6
(6) Aumento del stock de jubilaciones en el estado estacionario		
(6.1) escenario exposición de motivos		35
(6.2) escenario de menor uso		23

(1) Tamaño medio período 2033-2070 según proyecciones demográficas del INE.
(2)-(3) Estimaciones propias a partir de microsimulaciones con historias laborales.
(4) % de altas jubilatorias actuales antes de los 65; fuente: Poder Ejecutivo en base a AGSS-BPS.
(5.1) Equivalente al supuesto de comportamiento del Poder Ejecutivo en el escenario para impacto fiscal presentado en la exposición de motivos del proyecto de ley. Ejercen la causal los deciles 1° a 5° del equivalente a los que hoy se jubilan antes de los 65.
(5.2) Equivalente a escenario manejado públicamente: ejerce la causal un tercio de los que hoy se jubilan antes de los 65.
(6) Se asume que la edad media de retiro anticipado es 61,1 (promedio actual de los jubilados antes de los 65) y la contrafactual es 65. Teniendo en cuenta un flujo de 6 mil altas anticipadas anuales, inferida a partir del escenario 5.2, el aumento del stock sería: 6*(65-61,1) = 23 mil. Ídem para el escenario 5.1.

Del stock de jubilaciones al gasto

Pero el impacto sobre el resultado financiero del BPS no se compone sólo del mayor stock de prestaciones sino también de la menor cuantía de estas y la menor recaudación de aportes en los años de anticipo de la jubilación. Estos efectos, a su vez, no ocurrirían en simultáneo. El período de mayor costo coincide con la convergencia de regímenes, entre 2033 y 2042. Durante esos años, la nueva causal

[15] En el estado estacionario, el stock de jubilaciones puede aproximarse como el producto del flujo de altas por la duración media.
[16] 61,1 años es la edad promedio de las altas actuales con menos de 65 años.

permitiría adelantar altas que, en el escenario sin reforma, se producirían posteriormente. Así al gasto incremental por la mayor cantidad de jubilaciones pagadas y la menor recaudación de aportes provocaría un deterioro del resultado financiero anual del BPS. El costo incremental anual alcanzaría un máximo de 0,16% del PIB entre 2040 y 2045 según las estimaciones del Poder Ejecutivo en el escenario central (ver Gráfico 7).

A medida que madure el sistema, y se acumulen cohortes que ya salieron de la fase de adelanto y se encuentran en la fase de menor prestación —por la menor tasa de reemplazo de las jubilaciones anticipadas— el impacto fiscal anual se moderará e incluso el BPS registraría un ahorro anual. En las estimaciones del Poder Ejecutivo se estima un ahorro anual entre 0,08% y 0,03% del PIB a partir de 2070 respecto del escenario contrafactual de la Ley N° 20.130.

Por lo tanto, el escenario central presentado por el Poder Ejecutivo no muestra un cambio de escala en el resultado financiero del BPS, aunque sí mayores necesidades transitorias de financiamiento durante el período de mayor adelanto de altas que se concentraría entre la segunda mitad de la década del 2030 y la primera mitad de la década de 2040.

En suma, el costo estimado de la causal anticipada, si bien no es irrelevante, resulta acotado frente al tamaño total del gasto previsional y sería de naturaleza transitoria. No modifica materialmente la trayectoria de largo plazo del resultado del BPS y por tanto no aparece, *per se*, como una amenaza para la sostenibilidad del sistema.

Escenario de mayor utilización

El Poder Ejecutivo también presentó un escenario de sensibilidad en el que optan por la causal anticipada los primeros siete deciles del equivalente a las personas que actualmente se jubilan antes de los 65 años. Este escenario amplía, por tanto, la utilización respecto del escenario central, que supone que ejercen la opción los primeros cinco deciles de ese mismo universo.[17]

Bajo esta hipótesis, el deterioro del resultado financiero anual del BPS es mayor y perduraría en todo el horizonte de proyección (ver Gráfico 7). La diferencia respecto del escenario sin causal sería de aproximadamente 0,11% del PIB en 2035 y alcanzaría 0,23% en 2040. Posteriormente, el impacto continuaría siendo negativo y fluctuaría entre 0,06% y 0,20% del PIB.

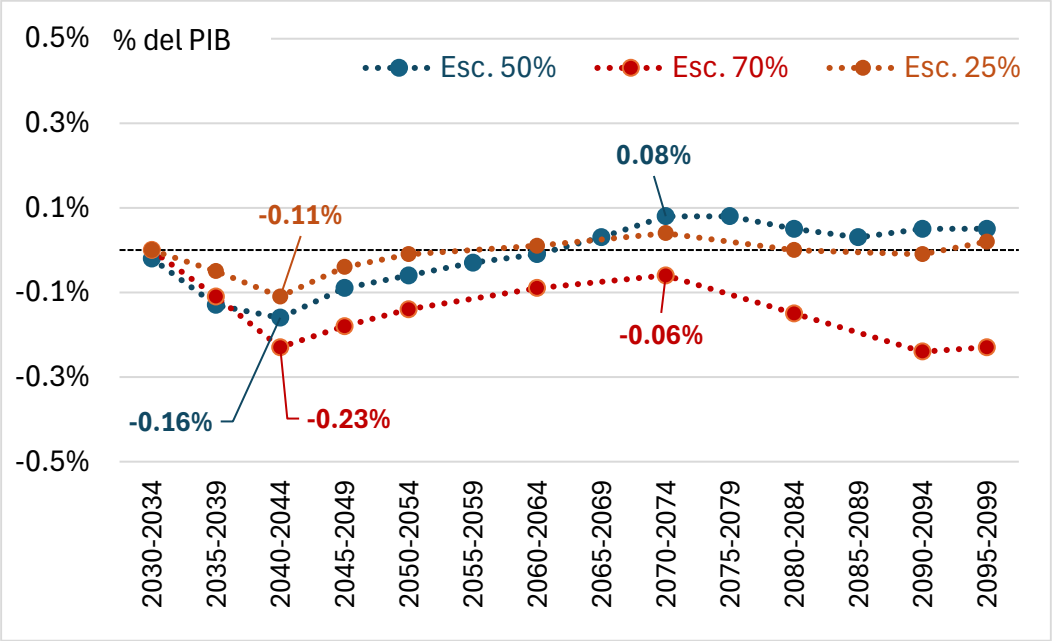
Este resultado muestra que una mayor utilización de la causal puede deteriorar el resultado financiero anual aun cuando se incorporen personas para quienes el retiro anticipado es neutral o favorable para el BPS en términos actuariales. No

[17] Esto no se encuentra en la exposición de motivos del proyecto sino en una presentación realizada por Poder Ejecutivo (MTSS-MEF-OPP) en octubre de 2026.

existe una contradicción entre ambos resultados. El indicador actuarial considera el conjunto de prestaciones y aportes esperados a lo largo de la vida de una persona, debidamente descontados, mientras que el resultado financiero mide los ingresos y egresos que se producen en cada año.

Finalmente, el Poder Ejecutivo presentó el impacto fiscal en un escenario de menor utilización donde el 25% del equivalente a las altas actuales antes de los 65 años ejercerían la opción. En este caso se verificaría un deterioro del resultado financiero anual del BPS en la primera mitad de la década de 2040, del 0,11% del PIB, y un efecto neutro a partir de entonces.

Gráfico 7. Impacto de la jubilación anticipada: variación del resultado financiero del BPS (régimen IVS) respecto al escenario base en puntos porcentuales del PIB. Tres escenarios de uso de la causal



Escenarios de uso de la causal anticipada:

- **Esc. 50%**: el 50% (deciles 1° a 5°) de las altas actuales < 65 años (25% de altas totales)
- **Esc. 70%**: el 70% (deciles 1° a 7°) de las altas actuales < 65 años (35% de altas totales)
- **Esc. 25%**: el 25% de las altas actuales < 65 años (12.5% de altas totales)

Los valores del Esc. 50% corresponden a los promedios quinquenales. Los valores de los otros dos escenarios corresponden al primer año del quinquenio. El impacto incluye el cambio en el mecanismo de ajuste del suplemento solidario asumiendo un escenario base de indexación con la semisuma de IMSN e IPC. Fuente: presentación del Poder Ejecutivo en base a estimaciones de la AGSS-BPS.

Valoración del escenario central de las estimaciones del Poder Ejecutivo

El escenario central supone que utilizan la causal anticipada los primeros cinco deciles del equivalente a las personas que actualmente se jubilan antes de los 65 años. La hipótesis resulta razonable desde el punto de vista de los incentivos individuales. Para los trabajadores de menores ingresos, el suplemento solidario

amortigua la reducción de la prestación derivada del retiro temprano y, según las estimaciones presentadas, la opción anticipada produce una ganancia actuarial. Para los trabajadores de ingresos medios y altos, en cambio, la pérdida asociada a la anticipación es muy importante, lo que refuerza el incentivo a continuar en actividad hasta los 65 años. Vale señalar, no obstante, que el efecto de un incentivo está mediado por otros factores y por lo tanto no determina mecánicamente el comportamiento de los trabajadores.[18]

Los escenarios pueden considerarse conservadores desde el punto de vista del costo actuarial, porque asumen el uso en los grupos para los cuales la opción anticipada genera los mayores beneficios individuales y, como contrapartida, el mayor costo esperado para el BPS. Sin embargo, una utilización más extendida aumentaría de todos modos las necesidades transitorias de financiamiento, aun si los nuevos usuarios generaran una ganancia actuarial o un resultado cercano a la neutralidad para el organismo.

Por otro lado, cabe señalar un matiz respecto del universo que se utiliza como punto de partida para definir el uso de la causal: las personas que actualmente se jubilan antes de los 65 años. El tamaño de este universo se basa en decisiones observadas bajo reglas diferentes. Durante la convergencia y una vez habilitada la nueva causal, podrían modificarse los incentivos de personas que hoy configuran causal antes de los 65 años, pero deciden postergar el retiro. Esto podría ser especialmente relevante entre los trabajadores de menores ingresos, para quienes el suplemento solidario protege en mayor medida el monto de la prestación anticipada.

De todos modos, la ampliación del universo de referencia no alteraría necesariamente el orden de magnitud del escenario. Mientras quienes actualmente se jubilan antes de los 65 años representan aproximadamente la mitad de las altas, quienes alcanzan una causal antes de esa edad representarían alrededor del 60%. La diferencia es relevante, pero no supone un cambio radical del universo potencial. El resultado efectivo dependerá de cuántas personas elegibles ejerzan la opción, a qué edad lo hagan y cómo se distribuya la utilización por nivel de ingresos.

[18] La mayor jubilación por postergar el retiro es un componente clave, pero no el único. La respuesta de las personas ante un cambio en la jubilación por postergar el retiro puede estar condicionado por su nivel de ingreso o riqueza —que determina la utilidad marginal de ese dinero adicional—así como por sus preferencias individuales e incluso por los sesgos conductuales de cada decisor. Por ejemplo, la ganancia de jubilación por postergar el retiro de un trabajador con salario alto puede tener un impacto reducido en términos de utilidad si la persona tiene un nivel de riqueza —u otros ingresos— altos, o si tiene una fuerte preferencia por el ocio.

3. MODIFICACIÓN DEL MECANISMO DE AJUSTE DEL SUPLEMENTO SOLIDARIO

El SS es una de las principales innovaciones de la reforma del 2023. Es un beneficio de naturaleza no contributiva de cuantía variable que se adiciona a la jubilación o pensión contributiva. Su objetivo es establecer un piso y complementar las prestaciones de las personas que no alcanzan un mínimo de sustitución de ingresos, más allá de haber configurado causal jubilatoria.

La fórmula de cálculo parte de una cuantía máxima, equivalente al monto base (SS_{base}), que decrece con los ingresos de la persona. Los ingresos de la persona serán típicamente las prestaciones contributivas, es decir, la jubilación del pilar de reparto y la renta vitalicia. La fórmula de cálculo establecida en la Ley N° 20.130, es la siguiente:

$$SS = \max\{SS_{\text{base}} - 0{,}33(\text{Ingresos Contrib.}), 0\} \qquad \textbf{(1)}$$

Así, el SS podrá ser como máximo igual a SS_{base} y como mínimo igual a 0. El valor 0,33 es el coeficiente de deducción de los ingresos contributivos —y eventualmente de otros ingresos de la persona— para el cálculo de esta prestación. Dicho coeficiente implícitamente fija un tope de ingresos por encima del cual a la persona no le corresponde el SS. Dicho tope equivale a 3 veces el SS_{base}.

La ley fijó el SS_{base} a valores del año 2022 y estableció el mecanismo de actualización: el Poder Ejecutivo define anualmente el ajuste en base al Índice de Precios del Consumo (IPC) o al Índice Medio de Salarios Nominales (IMSN) con un margen de +/- 20% del porcentaje resultante de cualquiera de estos dos índices[19]. Este criterio difiere del resto de las referencias monetarias del sistema previsional que se ajustan por el IMSN en base al artículo 67 de la Constitución. Desde la aprobación de la reforma hasta el presente, el ajuste se ha realizado por IPC y en la actualidad el SS_{base} asciende a $17.591 y el tope a $ 53.306.

Como se verá a continuación, la proyección del resultado financiero del sistema previsional es muy sensible al criterio de actualización que se suponga para el SS en el futuro.

3.1. La tensión entre dos objetivos: la moderación del gasto del BPS y la suficiencia de las prestaciones más bajas

Este tema fue analizado en el Séptimo Estudio Monográfico del Observatorio de Seguridad Social de CINVE donde se actualizaron las proyecciones del Sistema Previsional a la luz de las nuevas proyecciones demográficas[20]. Allí se muestra que

[19] Este criterio de actualización afecta el cálculo de la prestación inicial, pero no las prestaciones en curso de pago. Una vez que la persona se jubila, toda su jubilación se actualiza por IMSN de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución.

[20] Link.

el déficit del BPS, antes de impuestos afectados, se mantendría estable en el orden del 3% del PIB hasta la segunda mitad de la década de 2040. A partir de entonces, y en las próximas tres décadas, el déficit crecería en forma sostenida. Pero la magnitud del crecimiento esperado es muy sensible al criterio de ajuste del SS: la indexación por IPC atenúa significativamente la proyección del déficit anual, reduciéndolo en 1,5 puntos porcentuales del PIB a largo plazo respecto a la opción de ajuste por IMSN. Las proyecciones del propio BPS son coincidentes con este resultado, e incluso estima que el impacto del indexador a largo plazo es aún mayor, del orden de 2 puntos del PIB.[21] El BPS suele definir su escenario base asumiendo que el ajuste se realiza como un promedio simple de ambos indexadores.

La elección del indexador para moderar del gasto previsional tensiona el objetivo central del SS: la suficiencia de la prestación. El ajuste por IPC, como ha ocurrido hasta ahora, erosiona el valor del SS en términos de los salarios promedios de la economía, disminuyendo su eficacia como piso de las prestaciones. Por lo tanto, la utilización del indexador para un objetivo fiscal, que puede ser deseable para la sostenibilidad financiera del sistema previsional, implica imponer la carga del ajuste en las prestaciones más bajas del sistema.

3.2. El mecanismo propuesto

El proyecto de ley propone eliminar la discrecionalidad en la elección del indexador. El mecanismo propuesto es el siguiente[22]:

1. Modificar el coeficiente de deducción de los ingresos de la fórmula (1) haciendo explícito el tope de ingresos a partir del cual la persona no cobraría SS:

$$SS = \max\left\{SS_{\text{base}} - \frac{SS_{\text{base}}}{Tope}(\text{Ingresos Contrib.}), 0\right\} \qquad \textbf{(2)}$$

2. Establecer que el SS_{base} se ajuste por IMSN y el tope se ajuste por IPC.

En un contexto previsible de crecimiento del salario real a largo plazo, es decir donde el IMSN crezca por encima del IPC, cabe esperar que el SS_{base} mantenga su relación con los salarios de la economía mientras que el tope se reduzca progresivamente en términos de salarios. Por lo tanto, el coeficiente de deducción aumentaría conforme los salarios reales aumenten.

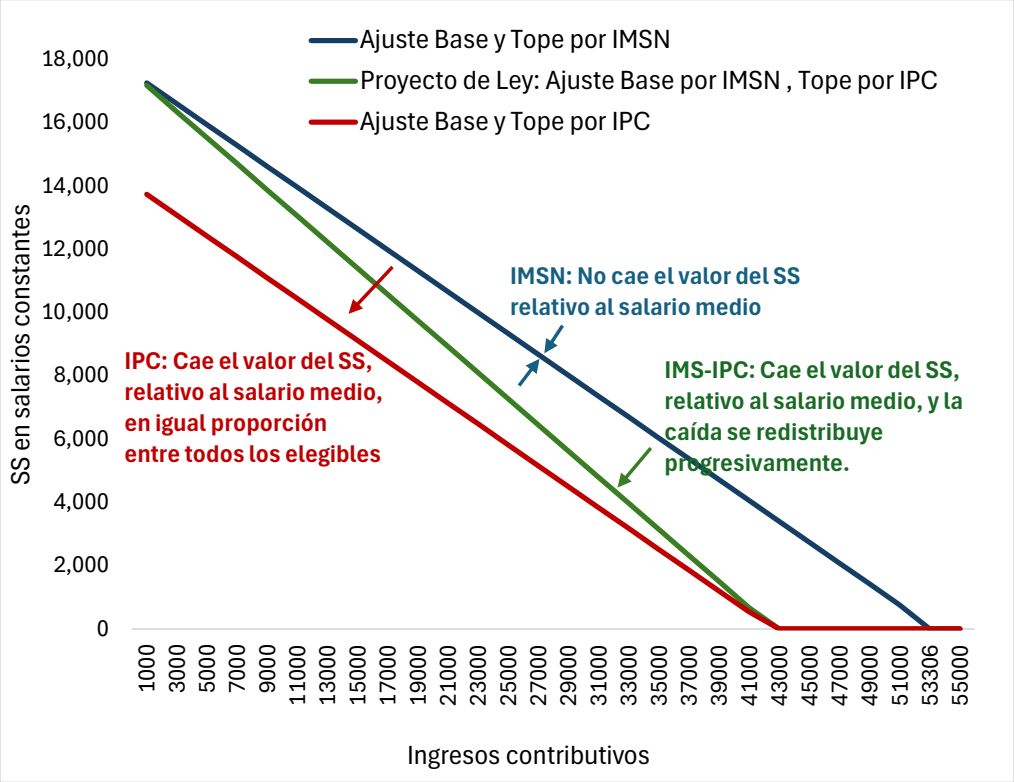
El Gráfico 8 muestra el monto del SS en un escenario plausible de crecimiento del salario real bajo tres esquemas de indexación diferentes. La indexación por IMSN

[21] La diferencia se explica fundamentalmente por el supuesto sobre el crecimiento del salario real. Cuanto mayor sea el crecimiento del salario real, mayor será la brecha entre el IMSN y el IPC, y por lo tanto mayor la moderación del déficit al indexar el SS por IPC.

[22] Otra modificación en relación con el cálculo del SS, incluida en el artículo 9 del proyecto de ley, es que los otros ingresos no previsionales de la persona se incluyen en su totalidad en la fórmula del SS. Actualmente se incluyen los ingresos que exceden los 75 mil pesos.

es el que más protege la suficiencia de la prestación, pero la que tiene el mayor costo fiscal. Por su parte, la indexación por IPC es la que más deteriora el valor de la prestación en términos de salarios, pero es la que tiene menor costo fiscal. El esquema propuesto, en definitiva, aplica una combinación variable entre el IMSN y el IPC: cuanto menores son los ingresos contributivos más pondera el IMSN y cuanto mayores son dichos ingresos más pondera el IPC.

Gráfico 8. Monto del suplemento solidario en un escenario de crecimiento del salario real según criterios de indexación. Valores expresados en salarios constantes.



Nota: Los valores están expresados en salarios constantes de 2025 y reflejan un escenario de crecimiento de salario real del 1,5% anual durante 15 años. Fuente: elaboración propia

Desde el punto de vista fiscal esta propuesta genera un resultado intermedio. En particular genera una moderación del gasto previsional si se lo compara con el ajuste del SS_{base} por IMSN en la fórmula actual, con resultados similares a de aplicar la semisuma de IMSN e IPC. Con el IMSN creciendo por encima del IPC a largo plazo, el esquema propuesto modera el gasto previsional por el siguiente mecanismo:

- el tope cubre una proporción cada vez menor de trabajadores y por lo tanto se reduce el universo elegible en términos relativos[23];

[23] Siempre que el crecimiento del salario medio ocurra sin cambios importantes en la distribución salarial.

- el SS se convierte gradualmente en un instrumento más focalizado en la cola inferior de los ingresos.

El criterio propuesto genera así una redistribución dentro del universo potencialmente cubierto a favor de quienes tienen menores prestaciones contributivas.

3.3. Un efecto no deseado: menor retorno de los ingresos contributivos

Para una persona que cobre el suplemento solidario la jubilación total (*Jub*) será la suma de las prestaciones contributivas y el SS:

$$Jub = \text{Ingresos Contrib.} + SS_{\text{base}} - \frac{SS_{\text{base}}}{Tope}(\text{Ingresos Contrib.}) \quad \textbf{(3)}$$

Por lo tanto,

$$Jub = SS_{\text{base}} + \left(1 - \frac{SS_{\text{base}}}{Tope}\right)(\text{Ingresos Contrib.}) \quad \textbf{(4)}$$

El factor $(1 - SS_{\text{base}}/Tope)$ en la fórmula anterior indica cuánto contribuye cada peso de los ingresos contributivos en la jubilación final. Actualmente ese valor está fijo y es igual a 0,67. En el esquema propuesto, y a medida que el IMSN comienza a crecer por encima del IPC, ese factor comienza a decrecer. Por ejemplo, si el salario real crece al 1,5% durante 15 años, dicho factor se habrá reducido a 0,59.

Esto genera menor diferenciación entre trayectorias contributivas en la parte baja de la distribución. La jubilación final para los trabajadores de bajos ingresos será menos sensible a la prestación contributiva y, en definitiva, al salario de cotización, a la edad de retiro y a la cantidad de servicios computables más allá de los necesarios para obtener la causal.

3.4. Ajuste asimétrico en períodos de caída del salario real

En períodos donde los salarios nominales crecen menos que el IPC el valor base pierde poder adquisitivo; el tope conserva aproximadamente su valor real y el coeficiente de deducción disminuye.

En ese escenario se amplía la cobertura, pero se deteriora el monto máximo que reciben las personas con ingresos contributivos muy bajos.

Por lo tanto, el mecanismo propuesto protege el piso del SS frente a la evolución salarial, aunque no frente a la evolución del costo de la canasta de consumo si coyunturalmente supera al IMSN. No obstante, se trataría de una situación transitoria ya que no son plausibles caídas del salario real sostenidas en el tiempo.

4. CONCLUSIONES

4.1. Sobre la causal anticipada

El proyecto propone una ventana flexible de acceso a la jubilación anterior a la edad normal y a partir de los 60 años, si la persona tiene 30 o más años de servicios.

El uso efectivo de la causal anticipada ocurrirá a partir del año 2033 cuando alcancen los 60 años las cohortes afectadas por el aumento de la edad normal de retiro (las nacidas a partir de 1973).

Flexibilidad frente a situaciones heterogéneas

La nueva causal reconoce que la dificultad para continuar trabajando hasta los 65 años puede obedecer a múltiples razones: desgaste físico, problemas de salud que no alcanzan a configurar incapacidad total, desempleo, obsolescencia de habilidades, dificultades para mantener una actividad por cuenta propia, etc.

La persona no necesita demostrar ninguna de estas circunstancias ni quedar comprendida en una lista de actividades. Esto reduce costos administrativos y evita que la protección dependa de la capacidad de probar una contingencia específica.

Regla general objetiva y transparente

La combinación de edad y años de servicios constituye una regla verificable y uniforme. Puede resultar más equitativa que la ampliación sucesiva de una lista de puestos particularmente exigentes, proceso que corre el riesgo de favorecer a sectores con mayor capacidad de organización e incidencia.

La regla general también reduce la incertidumbre fiscal asociada a futuras incorporaciones sectoriales discrecionales.

Corrección parcial de desigualdades por esperanza de vida

Los sectores de menores ingresos presentan, en promedio, una esperanza de vida inferior. Una edad normal uniforme produce diferencias regresivas en los años esperados de cobro de la jubilación y en la riqueza previsional.[24]

---

[24] Esto ha sido ampliamente documentado en la literatura. Véase, por ejemplo:
- Preston, S. H. (1975). *The changing relation between mortality and level of economic development*. Population Studies, 29(2), 231–248.
- Chetty, R., Stepner, M., Abraham, S., Lin, S., Scuderi, B., Turner, & Cutler, D. (2016). *The Association Between Income and Life Expectancy in the United States*, 2001–2014. JAMA, 315(16), 1750–1766.
- Deaton, A. (2003). *Health, inequality, and economic development*. Journal of Economic Literature, 41(1), 113–158.

Para el caso uruguayo el estudio del BPS titulado "Diferenciales de mortalidad por nivel de ingresos", publicado en febrero de 2026, estimó una brecha de 5,17 años en la esperanza de vida a los 60 años entre las mujeres del Decil 10° y las mujeres del Decil 1°. En el caso de los hombres, la brecha de esperanza de vida a esa edad, entre el Decil 10° y el Decil 1°, se estimó en 7,15 años.

La posibilidad de acceder antes contribuye a corregir esa desigualdad. Sin embargo, lo hace solamente para quienes acrediten una trayectoria contributiva suficientemente densa, requisito que excluye a una proporción importante de los trabajadores vulnerables.

Protección de las jubilaciones más bajas y estímulo a la postergación del retiro

El suplemento solidario amortigua el efecto de las menores tasas de reemplazo al anticipar la edad de retiro entre quienes tienen prestaciones contributivas bajas. Según las simulaciones del BPS, bajo la causal propuesta los primeros deciles obtendrían prestaciones similares o superiores a las que habrían recibido, a la misma edad, con el régimen anterior a la Ley N° 20.130.

El diseño combina así dos objetivos: suficiencia para las personas de menores ingresos; incentivos más fuertes a la postergación para las personas de ingresos medios y altos.

Incertidumbre sobre la respuesta conductual y la utilización efectiva

El diseño objetivamente genera incentivos financieros a postergar el retiro y su intensidad —deliberadamente— varía según el nivel salarial. Sin embargo, esos incentivos no permiten anticipar mecánicamente la conducta de las personas. En consecuencia, existe una incertidumbre inevitable sobre el grado de utilización de la causal anticipada y sobre la edad a la que las personas elegibles decidirán ejercerla.

Cobertura condicionada por una trayectoria contributiva densa

La causal es progresiva respecto del monto de las prestaciones dentro del universo elegible, pero no necesariamente respecto del acceso a la prestación.

Los trabajadores con mayor informalidad, desempleo recurrente, tareas de cuidado no remuneradas o ingreso tardío al mercado laboral tienen pocas chances de alcanzar 30 años de servicios antes de los 65 años según la experiencia histórica del mercado laboral uruguayo. Nuestras estimaciones indican que al menos la mitad de los trabajadores de una cohorte no alcanzaría el requisito contributivo para acceder a la causal si se mantienen los patrones históricos de densidad de cotización.

No obstante, la condición de acceso no excluye por completo a trabajadores de bajos salarios. Existe una proporción no menor de trayectorias laborales extensas y al mismo tiempo con bajos niveles salariales que podrán ejercer esta causal.

Incompatibilidad con la actividad remunerada

La exigencia de cese y la incompatibilidad con el trabajo tienen una justificación consistente con la finalidad declarada de la causal: cubrir el retiro efectivo de

personas que no pueden o no desean permanecer activas hasta los 65 años, sin transformar los 60 años en una segunda edad ordinaria de jubilación. También opera como una forma indirecta de focalización, dado que no se exige demostrar desempleo, deterioro de la salud o desgaste laboral.

Sin embargo, la incompatibilidad absoluta puede generar efectos no deseados. En particular, introduce una discontinuidad entre trabajo formal e informal: una actividad registrada, incluso de baja intensidad, podría provocar la pérdida o suspensión de la prestación, mientras que una actividad no declarada permitiría conservar ambos ingresos si no fuera detectada. La incompatibilidad puede así desalentar el trabajo formal parcial, aunque no existe información suficiente para determinar empíricamente la magnitud de este riesgo.

Existe, por tanto, una tensión entre preservar la causal como una vía de retiro efectivo anterior a la edad normal y evitar que la incompatibilidad desaliente el empleo formal parcial de un segmento de trabajadores. No existe información suficiente para determinar cuál de estos riesgos es cuantitativamente más relevante ni para identificar a priori el grado óptimo de compatibilidad.

La incompatibilidad establecida en el proyecto de ley es una decisión prudente desde el punto de vista fiscal.

Impacto fiscal acotado, pero sujeto a incertidumbre

Las estimaciones presentadas por el Poder Ejecutivo, en un escenario en que anticipan el retiro la mitad del equivalente a los que actualmente se jubilan antes de los 65 años, muestran que la causal anticipada generaría un costo transitorio y acotado. Dicho costo estaría concentrado entre mediados de la década de 2030 y mediados de la década 2040, período en que se adelantan altas que, sin la modificación, se habrían producido a la edad normal de retiro. El deterioro máximo anual sería cercano a 0,16% del PIB entre 2040 y 2045. Posteriormente ganarían importancia los ahorros asociados a la menor cuantía de las prestaciones anticipadas y el efecto financiero se volvería positivo. Bajo este escenario el costo sería acotado y de naturaleza transitoria.

El escenario de mayor utilización —en el que anticipan el retiro los primeros siete deciles del equivalente a los que actualmente se jubilan antes de los 65 años— muestra un deterioro financiero mayor y más persistente. El máximo efecto anual se estima en 0,23% del PIB en la primera mitad de la década del 2040. Esto ocurre aunque la incorporación de trabajadores de ingresos medios tienda a mejorar el resultado actuarial para el BPS. La neutralidad o ganancia en valor presente no evita el deterioro del flujo anual.

En ambos escenarios, el costo estimado de la causal anticipada, si bien no es irrelevante, resulta acotado frente al tamaño total del gasto previsional y no generaría un cambio de tendencia en la evolución del resultado financiero del BPS.

Las estimaciones muestran que el impacto efectivo dependerá de cuántas personas elegibles ejerzan la opción. Los supuestos utilizados son razonables desde el punto de vista actuarial, dado que concentran la utilización en los grupos que obtendrían las mayores ganancias individuales. No obstante, se basan en decisiones de retiro observadas bajo reglas distintas. La propia creación de la causal y la convergencia de regímenes podrían modificar esos comportamientos.

Menor presión sobre otras prestaciones

En la exposición de motivos del proyecto de ley se menciona, el efecto sustitución entre la jubilación anticipada y otras prestaciones que podrían terminar recibiendo los trabajadores. Por ejemplo, los subsidios por desempleo y enfermedad y la jubilación por incapacidad. No obstante, no se cuantifica cuánto del costo bruto de la causal se compensaría por las prestaciones que dejarían de generarse por esas vías sustitutas.

4.2. Sobre el mecanismo de ajuste del suplemento solidario

Elimina la discrecionalidad política y vuelve previsible la regla de indexación

El diseño actual del ajuste del SS deja abierto el mecanismo de indexación incluyendo criterios con impactos relevantes en términos de sostenibilidad financiera del sistema previsional. En particular, la indexación por IMSN, que legítimamente preservaría el valor de SS en términos del salario medio, supondría a largo plazo una asistencia financiera adicional de entre 1.5 y 2 puntos del PIB por año respecto a un escenario con indexación por IPC.

La modificación del mecanismo de ajuste del suplemento solidario elimina dicha discrecionalidad y vuelve previsible la regla logrando un equilibrio entre los objetivos planteados.

Tensión entre la suficiencia y el impacto fiscal: resuelta con mayor focalización y reducción de la cobertura relativa

El mecanismo de indexación propuesto preserva el piso de prestaciones en relación con el salario medio, al indexar el suplemento base al IMSN, y aumentar el coeficiente de deducción de los ingresos conforme crece el salario real de la economía. Para prestaciones contributivas bajas domina el primer efecto. Para prestaciones más altas, especialmente próximas al tope, gana importancia el efecto de la mayor deducción.

Con crecimiento salarial real a largo plazo, una proporción decreciente de las prestaciones contributivas quedarán por debajo del tope por el efecto de la mayor deducción. El instrumento se vuelve así más focalizado. Esta mayor focalización debe valorarse positivamente desde una perspectiva de progresividad intrageneracional, pero también desde el punto de vista de la moderación del gasto.

Este último punto merece ser subrayado, si bien el foco está puesto en el costo fiscal de la causal anticipada, el principal efecto fiscal de largo plazo del proyecto podría provenir del nuevo mecanismo de ajuste del suplemento solidario. Frente a la alternativa factible de indexarlo por el IMSN bajo las reglas actuales, la propuesta modera estructuralmente el gasto previsional en el largo plazo.