

En este documento se exponen los resultados del sexto estudio monográfico realizado por el equipo de Investigadores del CINVE en el marco del Observatorio de Seguridad Social.

El contenido del estudio pretende aportar elementos para continuar con un proceso de transformación del Sistema de Seguridad Social en Uruguay luego de la reforma de 2023 plasmada en la Ley 20.130 y el intento de reforma llevado a cabo a partir del plebiscito del 27 de octubre de 2024.

En este marco se analizan los principales desafíos en materia de cobertura, suficiencia, sostenibilidad y equidad distributiva que aún persisten en el Sistema de Seguridad Social de Uruguay.

Hacia una nueva etapa de transformaciones en la seguridad social: agenda pendiente y dilemas planteados.



6

Gonzalo Zunino
Emilia Pereyra
Federico Riella
Iahel Rocca

Resultados del sexto estudio monográfico realizado por el equipo de Investigadores del Observatorio de Seguridad Social.

El contenido del estudio pretende aportar elementos para continuar con un proceso de transformación del Sistema de Seguridad Social en Uruguay luego de la reforma de 2023 plasmada en la Ley 20.130 y el intento de reforma llevado a cabo a partir del plebiscito del 27 de octubre de 2024.

En este marco se analizan los principales desafíos en materia de cobertura, suficiencia, sostenibilidad y equidad distributiva que aún persisten en el Sistema de Seguridad Social de Uruguay.

Nueva etapa de transformaciones en la seguridad social: agenda pendiente y dilemas planteados.

6

Gonzalo Zunino
Emilia Pereyra
Federico Riella
Iahel Rocca



cinve
CENTRO DE
INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS

En este documento se exponen los resultados del sexto estudio monográfico realizado por el equipo de investigadores del CINVE en el marco del Observatorio de Seguridad Social.

El contenido del estudio pretende aportar elementos para continuar con un proceso de transformación del Sistema de Seguridad Social en Uruguay luego de la reforma de 2023 plasmada en la Ley 20.130 y el intento de reforma llevado a cabo a partir del plebiscito del 27 de octubre de 2024.

En este marco se analizan los principales desafíos en materia de cobertura, suficiencia, sostenibilidad y equidad distributiva que aún persisten en el Sistema de Seguridad Social de Uruguay.

Hacia una nueva etapa de transformaciones en la seguridad social: agenda pendiente y dilemas planteados.



6

Gonzalo Zunino
Emilia Pereyra
Federico Riella
Iahel Rocca

Agradecimientos

Los autores desean agradecer las contribuciones y el apoyo recibido por parte de los siguientes instituciones en la elaboración del presente trabajo monográfico.





Hacia una nueva etapa de transformaciones en la Seguridad Social: Agenda Pendiente y Dilemas Planteados

Gonzalo Zunino
Federico Riella
Emilia Pereyra
Ihael Rocca

Miércoles 11 de Diciembre de 2024



Introducción y contexto





Contexto

- Durante el año 2023 se aprobó la Ley 20.130 donde se establecieron las bases del nuevo Sistema Previsional Común.
- El proceso de reforma en general y en particular la aprobación de la Ley 20.130, no alcanzó un amplio consenso político.
 - Parte de la disconformidad derivó en una instancia de plebiscito (que no prosperó) en conjunto con las elecciones nacionales de octubre de 2024.
 - El Frente Amplio, que alcanzó el gobierno nacional en las pasadas elecciones de noviembre, planteó durante la campaña electoral la convocatoria de un amplio diálogo social para establecer una nueva etapa de reforma.



El diagnóstico actual

- Buenos niveles de cobertura (que se verían levemente afectados por los cambios en la edad de retiro)
- Razonables niveles de suficiencia (aunque con un volumen importante de prestaciones en niveles discutibles de suficiencia)
- Problemas de sostenibilidad del gasto asociado al proceso de envejecimiento poblacional. La reforma genera mejoras pero se mantienen incertidumbres.
- Continúan existiendo oportunidades de mejora en términos de inequidades intra e inter-generacionales



Objetivos y alcance del estudio

El presente trabajo realizado pretende aportar elementos útiles para la construcción de una agenda de temas pendientes de reforma en la seguridad social de Uruguay, identificando:

- Desafíos en materia de cobertura
- Desafíos en materia de suficiencia
- Desafíos en materia de Sostenibilidad
- Los dilemas planteados entre las diferentes dimensiones

El análisis se concentra, en el bloque principal del sistema (BPS-AFAPs)



Desafíos en materia de cobertura



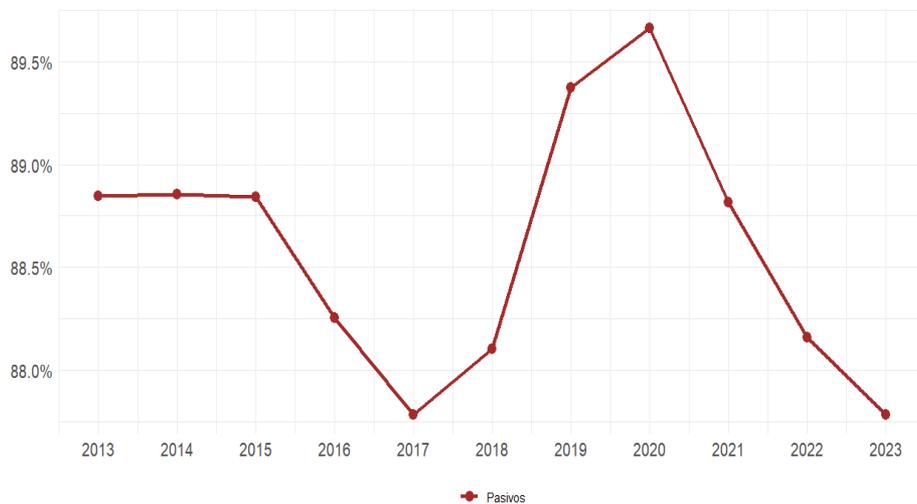


Contexto internacional

- La cobertura de un sistema de jubilaciones y pensiones se refiere a la proporción de personas que son cubiertos por sus prestaciones.
- A nivel global, existe una importante heterogeneidad en cuanto a la cobertura de los sistemas de Seguridad Social, pero con indicadores promedio que evidencian problemas.
 - Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), más de 2 billones de trabajadores a nivel mundial se ocupan en un trabajo informal lo que representa una tasa de informalidad del orden del 60%
 - El trabajo irregular alcanza al 70% de los trabajadores en países emergentes y en desarrollo, mientras que en países desarrollados sólo comprende al 18%.

La cobertura pasiva en Uruguay

Porcentaje de la población de 65 o más años que accede a una pasividad.



Fuente: ECH, INE

- En la fase pasiva, la cobertura se define usualmente según la proporción de la población de 65 años o más que recibe algún tipo de prestación.
- La cobertura se ha ubicado levemente por debajo del 90% en la última década.

La cobertura activa en Uruguay

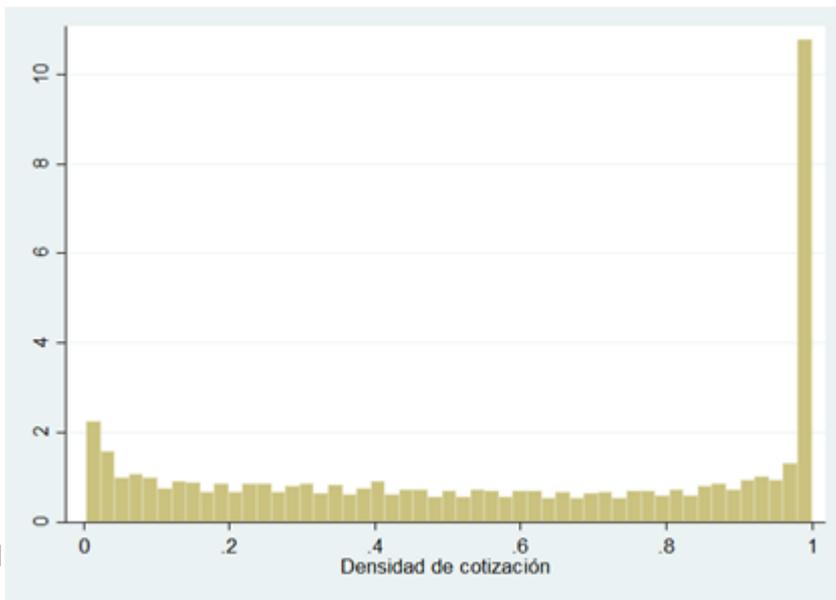


Fuente: ECH, INE

- En la etapa activa se consideran cubiertos por el sistema los trabajadores que realizan aportes monetarios por su trabajo generando derechos jubilatorios.
- La cobertura activa presentó una trayectoria levemente creciente en la última década que se acentuó con la Pandemia del COVID-19.

Densidad de cotizaciones incompletas

Histograma de Densidad de Cotización en trabajadores del Bloque Principal del Sistema



- No existe un mercado laboral dual con un conjunto de trabajadores que permanece en la formalidad de forma permanente mientras otro grupo lo hace de forma persistente en la informalidad.
- El mercado de trabajo en Uruguay se caracteriza por un continuo de trabajadores que con diferente nivel de frecuencia se encuentran entrando y saliendo de la formalidad.



Desafíos en cobertura pasiva

- La Ley 20.130 no modificó los requisitos de acceso a la causal jubilatoria, más allá del incremento de la edad normal de retiro
- En consecuencia, dados los buenos indicadores de cobertura pasiva existentes en Uruguay, se podría interpretar que no existen desafíos pendientes en esta materia.
- Sin embargo, existe todavía una población con pocas posibilidades de acceso a prestaciones de tipo contributivo, que podría incrementarse hacia el futuro

Desafíos en cobertura pasiva

Porcentaje de cotizantes con “x” años de cotizaciones acumulados a los 60, 65 y 70 años de edad
(Ley 20.130)

<i>Edad</i>	<i>60 años</i>	<i>65 años</i>		<i>70 años</i>
<i>Cotizaciones</i>	<i>30</i>	<i>25</i>	<i>30</i>	<i>15</i>
BPS/AFAPs/Aseguradoras				
Mujeres	45%	63%	53%	83%
Hombres	50%	67%	55%	90%
CJPPU				
Mujeres	43%	58%	46%	85%
Hombres	59%	74%	63%	93%
CJPB				
Mujeres	66%	85%	75%	96%
Hombres	68%	84%	76%	96%
CNSS				
Mujeres	55%	78%	68%	93%
Hombres	62%	84%	76%	97%

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de Historias Laborales



Desafíos en cobertura pasiva

- Para aproximadamente un 35% de los trabajadores, el incremento de la edad normal de retiro desde los 60 a los 65 años no impacta sobre sus posibilidades de acceso a una jubilación, porque solo logran configurar causal una vez que los requisitos en materia de contribuciones se flexibilizan
- Surge como desafío para el sistema el garantizar la cobertura universal, al menos a partir de los 70 años de edad.
- Sería deseable avanzar hacia una Pensión no Contributiva Universal, obtenida únicamente por criterios de edad.

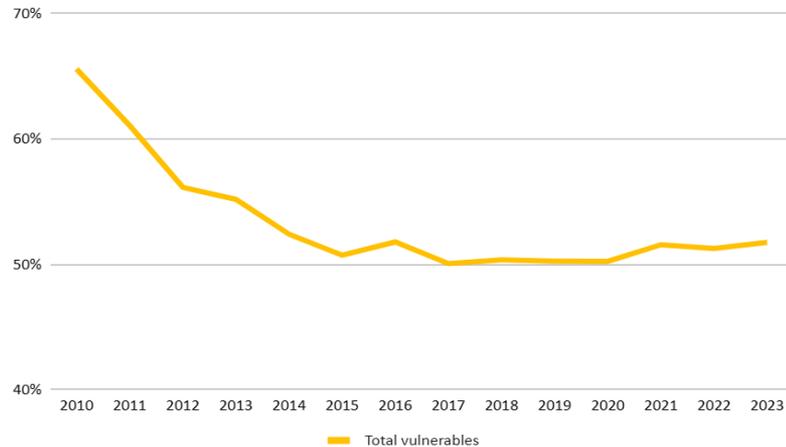


Desafíos en cobertura activa

- A pesar de presentar un nivel de cobertura activa comparativamente bueno a nivel regional, Uruguay todavía tiene desafíos relevantes en esta materia tanto en términos de cantidad como de calidad.
 - A nivel cuantitativo, como se mencionó anteriormente, el nivel de informalidad todavía se encuentra en niveles superiores al 20%.
 - A nivel cualitativo, por su parte, además de las personas informales existe un grupo de trabajadores que presentan una cobertura menos completa en materia de prestaciones.

Desafíos en cobertura activa

Porcentaje de trabajadores de cobertura limitada en el mercado de trabajo



Fuente: ECH, INE

Cuantificamos en conjunto al grupo de trabajadores sin cobertura o con una cobertura de menor calidad, identificándolos como trabajadores con cobertura limitada, incluyendo:

- i) Trabajadores informales
- ii) Trabajadores independientes
- iii) Trabajadores cuyo subsidio por desempleo sería inferior a la línea de pobreza.



Desafíos en cobertura activa

- Aumento de la formalidad
- Cierre de brechas de cobertura para los trabajadores independientes
- Cambios en el diseño de las contribuciones de los trabajadores independientes para no generar un incentivo adicional a este tipo de vínculo laboral.

Desafíos en materia de suficiencia



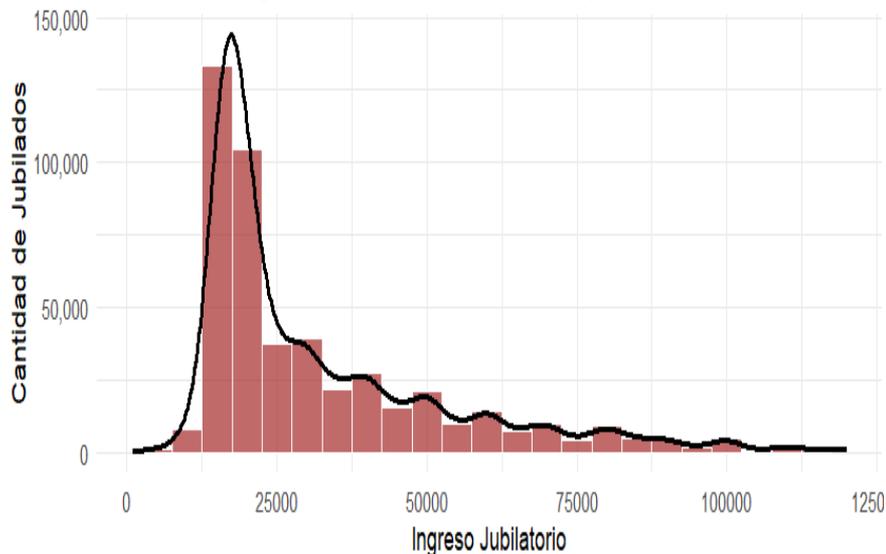


Definiciones

- La suficiencia, o generosidad, de un sistema de jubilaciones y pensiones hace referencia a la adecuación de los montos de las prestaciones a las necesidades de los beneficiarios
- ¿Qué implica un monto adecuado?
 - Evitar la pobreza en la pasividad
 - Suavizar el remplazo de ingresos al ingresar en la etapa pasiva

La situación actual de las jubilaciones

**Histograma de Jubilaciones
(pesos de 2023)**



Fuente: ECH, 2023

- Según la ECH 2023, el ingreso medio declarado por concepto de jubilaciones fue de \$32.241, mientras que la jubilación mediana fue de \$27.089.
- Al ver la evolución reciente de las jubilaciones se observa un pequeño descenso en los últimos años

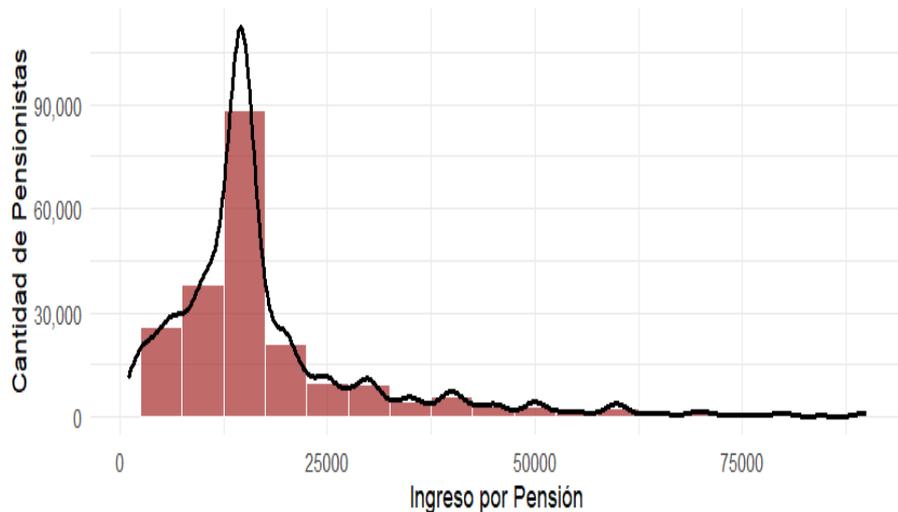


La situación actual de las jubilaciones

- Las jubilación media en el año 2023 representaba aproximadamente el 60% del salario medio, en tanto que aproximadamente un 11% de las jubilaciones son inferiores a la Línea de Pobreza
- Los datos de la ECH indican que un 49,4% de las jubilaciones se ubicó en 2023 por debajo del Salario Mínimo Nacional (SMN)).
- En promedio, las jubilaciones que se ubican por debajo del SMN alcanzaron en 2023 los \$17.076 por lo que el incremento promedio para alcanzar el SMN era de \$4.031 para dicho año
- Dentro de este panorama general se observan heterogeneidades remarcables en las jubilaciones atendiendo a diferentes variables de interés como el subsistema de cobertura, sexo, edad o región geográfica.

La situación actual de las pensiones

**Histograma de Pensiones
(pesos de 2023)**



- Según la ECH 2023, el ingreso medio declarado por concepto de pensiones ascendió a \$18.740, mientras que la pensión mediana se ubicó en \$15.260.
- Al ver la evolución reciente de las pensiones se observa un descenso durante la pandemia y posterior estancamiento.

Fuente: ECH, 2023



La situación actual de las pensiones

- Las pensiones presentan en promedio un nivel de suficiencia menor a las jubilaciones. Para el 43% de las personas que declaran ingresos por pensiones, el monto recibido resulta inferior a la Línea de Pobreza
- Un 78% de las pensiones se ubica por debajo del SMN.
- En 2023, el monto promedio de las pensiones que se ubicaron por debajo del SMN es de \$12.517, por lo que el incremento promedio necesario para alcanzar el SMN alcanza los \$8.590.
- Aproximadamente el 55% de las personas que declaró recibir ingresos por pensiones declaró además contar con otros ingresos

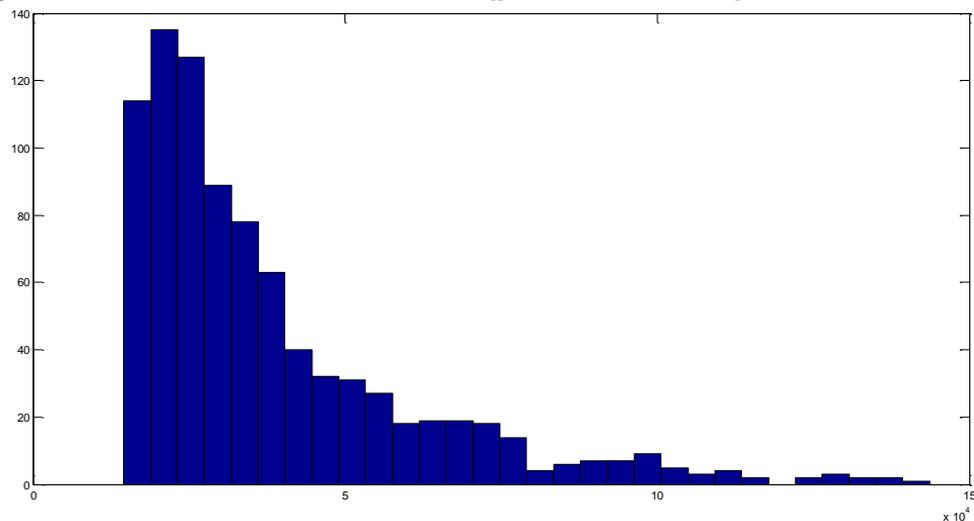


La situación en el régimen vigente (Ley 20,130)

- Los efectos sobre el valor promedio de las prestaciones de la reforma dependen a largo plazo de forma relevante de lo que ocurra con el ajuste del Suplemento Solidario.
- Si el ajuste de los parámetros del suplemento solidario ocurre considerando IMSN, la jubilación promedio del stock de jubilados con la reforma sería levemente más alta (aproximadamente 4%) que la jubilación promedio de un stock de jubilados derivado del régimen de la Ley 16.713
- Si el ajuste de los parámetros del Suplemento Solidario se realizara por IPC, la comparación pasa a depender del momento del tiempo en el que se realice y de los supuestos respecto al crecimiento del salario real

La situación en el régimen vigente (Ley 20,130)

Histograma de Jubilaciones esperadas correspondiente al régimen de la Ley 20.130 con parámetros del Suplemento Solidarios ajustados de acuerdo al IMSN (pesos de 2023)



Fuente: Estimaciones propias en base a historias laborales simuladas

- La Ley 20.130 también muestran un perfil con una alta concentración de jubilaciones relativamente reducidas, aunque la máxima concentración ocurre en valores por encima de los \$20 mil,
- Si el Suplemento Solidario se ajustara por IMSN, el 21% de las jubilaciones se ubicaría por debajo del Salario Mínimo Nacional



Desafíos en materia de suficiencia

- Resulta razonable atender a la demanda de suficiencia en un conjunto de prestaciones reducidas del sistema.
- Los mayores problemas de suficiencia se dan en las pensiones, donde existe a su vez un porcentaje relevante de personas para las cuales estas prestaciones representan su único ingreso.
- La Ley 20,130 a partir del Suplemento Solidario recoge esta preocupación, pero no afecta a las pasividades actuales.
- A largo plazo, avanzar en la universalización de las prestaciones resuelve en parte el problema de las pensiones.

Desafíos en materia de sostenibilidad



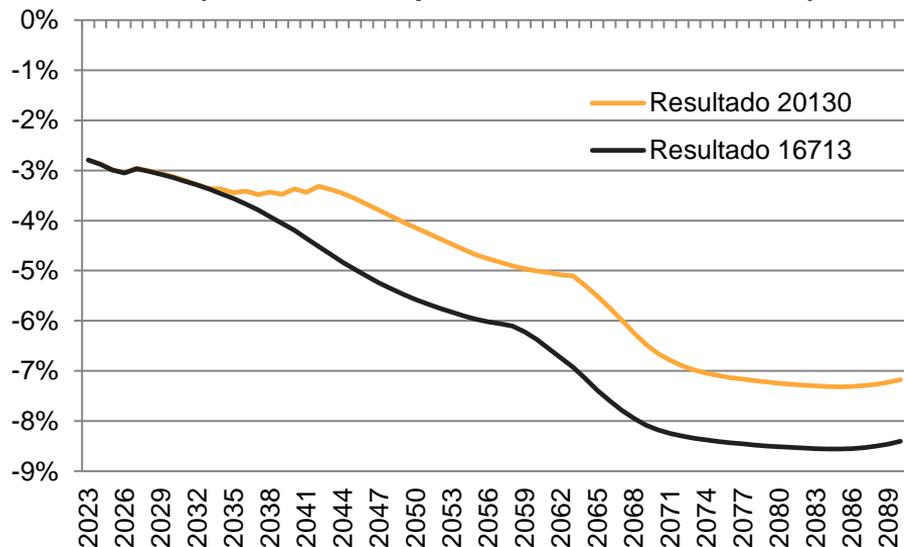


El problema de financiamiento debe ser considerado

- La resolución de los desafíos planteados en las secciones anteriores en materia de cobertura y suficiencia, implican incrementos del gasto, lo que deteriora la dimensión de sostenibilidad.
- El dilema entre estas tres dimensiones existe, y es importante tenerlo presente a la hora de tomar decisiones.
- En una nueva etapa de reforma es importante recordar que la reciente reforma plasmada en la Ley 20.130 estuvo motivada por las proyecciones financieras que surgían del régimen anterior basado en la Ley 16.713

Los problemas de sostenibilidad no están despejados

Resultado IVS de BPS previsto bajo la Ley 16.713 (régimen previo) y Ley 20.130 (régimen vigente) ajustando parámetros del Suplemento Solidario por IMSN (resultados expresados cómo % del PIB)

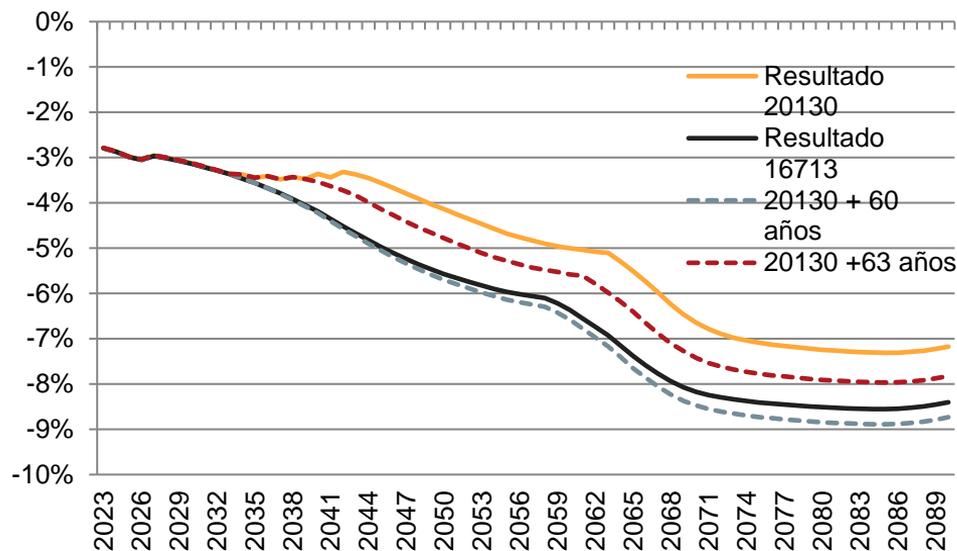


Fuente: Estimaciones propias

- Las proyecciones del régimen vigente (Ley 20.130) son sensibles al mecanismo de ajuste del Suplemento Solidario.
- Si los parámetros de cálculo del Suplemento solidario se ajustaran atendiendo a la evolución del IMSN, el impacto financiero de la reforma será reducido

Dilema cobertura (edad) vs sostenibilidad

Resultado IVS de BPS previsto en escenarios alternativos, incluyendo diferentes edades de retiro (resultados expresados cómo % del PIB)

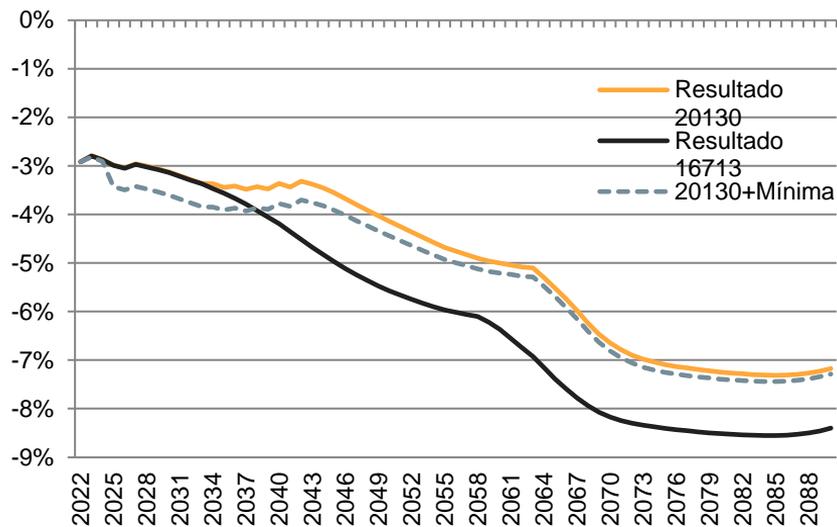


Fuente: Estimaciones propias

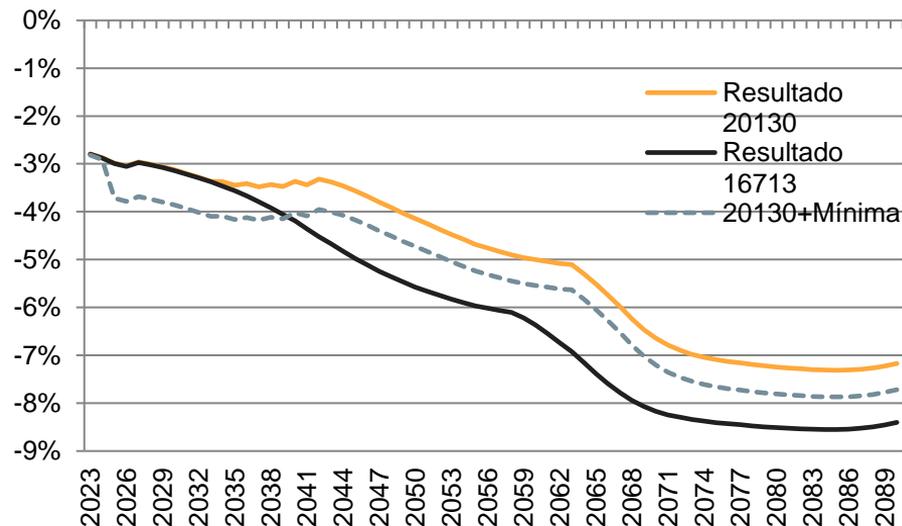
- El retorno de la edad de retiro a los 60 años eliminaría cualquier impacto positivo sobre la dimensión de sostenibilidad generado por la Ley 20.130.
- El establecimiento de la edad de retiro a los 63 años de edad, cómo es esperable, genera un escenario intermedio entre las proyecciones para el régimen actual y el régimen previo

Dilema suficiencia (de las prestaciones reducidas) vs sostenibilidad

Resultado IVS de BPS previsto en escenarios alternativos, incluyendo incremento de las jubilaciones mínimas (resultados expresados como % del PIB)



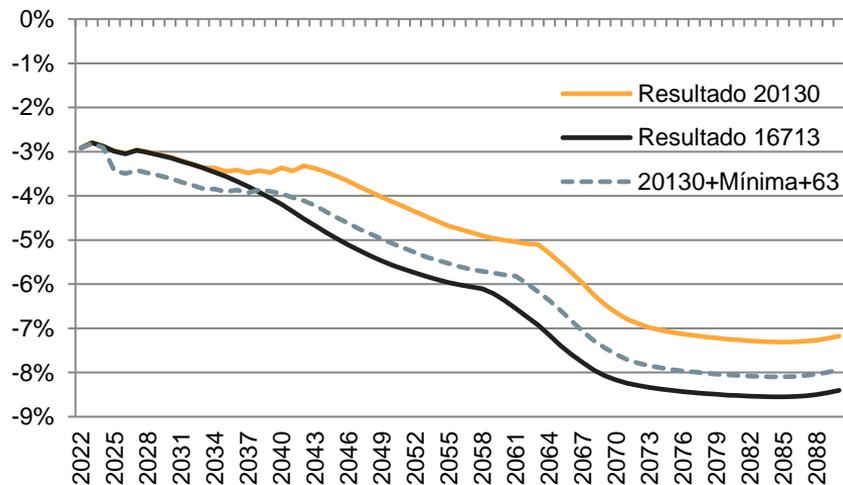
Resultado IVS de BPS previsto en escenarios alternativos incluyendo incremento de jubilaciones y pensiones mínimas (resultados expresados como % del PIB)



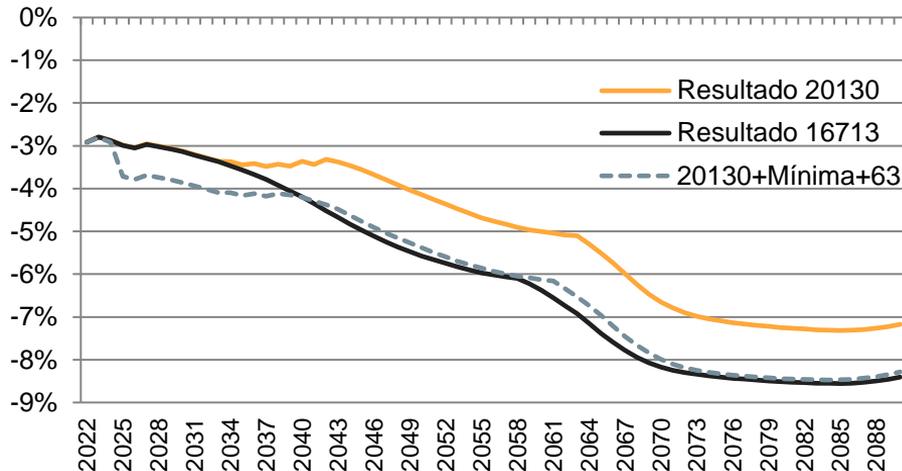
Fuente: Estimaciones propias

Cobertura y suficiencia vs sostenibilidad

Resultado IVS de BPS previsto bajo la Ley 20.130 con incremento de jubilaciones mínimas y edad normal de retiro establecida en 63 años (resultados expresados cómo % del PIB)



Resultado IVS de BPS previsto bajo la Ley 20.130 con incremento de jubilaciones y pensiones mínimas y edad normal de retiro establecida en 63 años (resultados expresados cómo % del PIB)



Fuente: Estimaciones propias



Síntesis y conclusiones





El problema de financiamiento debe ser considerado

- Las dimensiones de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera interactúan entre sí, existiendo dilemas importantes entre ellas
- La agenda de reformas debe contemplar una mirada integral, teniendo en cuenta que muchas veces no se pueden resolver todos los desafíos pendientes al mismo tiempo
- El proceso de reforma es en esencia un ejercicio de ordenamiento de prioridades.
- En un contexto de recursos limitados, la sociedad deberá priorizar objetivos, sabiendo que no hay soluciones mágicas. No existen mejoras de eficiencia que permitan resolver los desafíos de cobertura o suficiencia sin deteriorar la sostenibilidad.

En este documento se exponen los resultados del sexto estudio monográfico realizado por el equipo de investigadores del CINVE en el marco del Observatorio de Seguridad Social.

El contenido del estudio pretende aportar elementos para continuar con un proceso de transformación del Sistema de Seguridad Social en Uruguay luego de la reforma de 2023 plasmada en la Ley 20.130 y el intento de reforma llevado a cabo a partir del plebiscito del 27 de octubre de 2024.

En este marco se analizan los principales desafíos en materia de cobertura, suficiencia, sostenibilidad y equidad distributiva que aún persisten en el Sistema de Seguridad Social de Uruguay.

Hacia una nueva etapa de transformaciones en la seguridad social: agenda pendiente y dilemas planteados.



6

Gonzalo Zunino
Emilia Pereyra
Federico Riella
Iahel Rocca

del sexto
o de
vatorio de

entos para
Sistema de
a de 2023
a llevado a
de 2024.

afios en
y equidad
Seguridad

pa de
la
nda

6

zalo Zunino
Emilia Pereyra
Federico Riella
Iahel Rocca



cinve

CENTRO DE
INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS

Gracias por su atención.