

La reforma previsional en base a las recomendaciones de la CESS

Marzo 2022

Gonzalo Zunino
Panel de conversación - ANAFAP



Contenido

- I. Situación Actual del Sistema de Seguridad Social Actual*
- II. Las recomendaciones de la CESS*
- III. Más allá de las recomendaciones de la CESS: La reducción del IASS.*



I. Situación Actual – Cobertura y suficiencia

- Las transferencias realizadas por el Sistema de Seguridad Social representan el rubro más significativo del gasto público social en Uruguay, superando de forma holgada, por ejemplo, al gasto en educación, salud o cualquier otro tipo de transferencia.
- El elevado monto de las transferencias de seguridad social surge de una combinación de elevada cobertura de las prestaciones y un buen nivel de suficiencia relativa de las mismas.
- En términos de cobertura, aproximadamente el 95% de la población mayor a 65 años recibe algún tipo de prestación por parte del sistema de seguridad, lo que representa una cifra particularmente elevada en el contexto latinoamericano.
- Las prestaciones en principio no presentan grandes problemas de suficiencia, al menos en términos relativos a los ingresos medios del país. En los últimos años la jubilación promedio se ha situado en el entorno del 65% del salario medio.



I. Situación Actual – Sostenibilidad Financiera

- Las estimaciones disponibles indican una trayectoria incremental del gasto en jubilaciones y pensiones, cuyo financiamiento se tornaría particularmente dificultoso en el transcurso de las próximas décadas.
- Aún en los escenarios optimistas en materia de crecimiento económico, el incremento esperado de los ingresos públicos apenas alcanzaría para cubrir la asistencia financiera que requerirá la seguridad social.
- En el mejor de los casos, no reformar los parámetros que definen el funcionamiento del sistema significaría resignarse a utilizar todo el “Espacio Fiscal” que genere el crecimiento económico a mediano y largo plazo para este único propósito.



I. Situación Actual – Impactos en pobreza

- Las prestaciones del sistema de seguridad social juegan un papel relevante en la contención de la pobreza.
- En un escenario extremo donde se suprimen por completo las prestaciones (y también las contribuciones) por concepto de jubilaciones y pensiones:
 - El porcentaje de personas que potencialmente caería por debajo de la línea de pobreza se incrementaría para todos los grupos de edad considerados.
 - El porcentaje de personas pertenecientes al grupo de edad de 60 a 64 años que potencialmente vivirían en hogares pobres crecería potencialmente hasta 24% y alcanzaría un máximo de 44% para el grupo de edad de 75 a 79 años desde niveles actuales inferiores al 5%.



I. Situación Actual – Impactos distributivos

- Las prestaciones del sistema de seguridad social contribuyen a reducir la desigualdad de ingresos:
 - El incremento del índice de Gini en un escenario extremo donde se eliminaran todas las transferencias superar los 3.6 p.p respecto a la situación observada.
 - El incremento del Gini al sacar las pensiones no contributivas alcanza a 0,3 p.p



I. Situación Actual – Inequidades intrageneracionales

- Trabajar con este enfoque implica cuantificar a nivel individual las transferencias netas implícitas asociadas al sistema, es decir, la diferencia entre el valor total de los beneficios recibidos durante la etapa pasiva y las contribuciones realizadas en la etapa activa.
- Existen tratamientos diferenciales entre los diferentes regímenes de Seguridad Social pero también dentro de los mismos.
- Los regímenes basados en ingresos fictos presentan, en promedio, transferencias netas más generosas que los regímenes donde las contribuciones se basan en ingresos reales.
- A su vez, dentro de los regímenes basados en ingresos reales, las condiciones de retiro en los sistemas militar y policial muestran los resultados más generosos.



I. ¿A que debería apuntar la reforma?

- El proceso actual de reforma de la seguridad social debería perseguir principalmente dos objetivos fundamentales y relacionados:
 - Contener la tendencia alcista del gasto en pensiones proyectada por el proceso de envejecimiento poblacional.
 - Procurar una mejor redistribución intergeneracional de los ingresos que busque reducir el marcado sesgo de infantilización de la pobreza que se observa en Uruguay.
 - Podríamos sumar otros objetivos: i) mejorar la eficiencia del pilar de capitalización, ii) Desarrollar una mejor regulación del sistema.



Contenido

- I. Situación Actual del Sistema de Seguridad Social Actual*
- II. Las recomendaciones de la CESS*
- III. Más allá de las recomendaciones de la CESS: La reducción del IASS.*

I. Las recomendaciones de la CESS

El conjunto de recomendaciones que se realiza es amplio y abarca diferentes ámbitos:

- **Cambios paramétricos** en la configuración de causal jubilatoria y el cálculo de las jubilaciones (aumento de la edad mínima de retiro, cambios en el cómputo del SBJ, cambios en tasas de reemplazo).

Medidas esperables atendiendo al objetivo de sostenibilidad financiera

Importante: *Si bien la moderación del gasto en pensiones podría generar espacio fiscal para un mayor balance intergeneracional del gasto público social, sin esfuerzos explícitos de política pública, los grupos de menor edad no pueden considerarse “ganadores” del proceso de reforma, sino que por el contrario su situación se deteriora marginalmente ante una contracción de este tipo de prestaciones.*

I. Las recomendaciones de la CESS

- **Proceso de convergencia entre los diferentes subsistemas existentes**, donde se propone el ingreso de todos los trabajadores a un régimen mixto como el existente en el bloque principal.

La convergencia podría ser deseable, aunque:

- No implica eliminar las desigualdades intrageneracionales del sistema.
- Impactos distributivos moderados a nivel global, con efectos contrapuestos:
 - permitiría solucionar algunos casos que representan un tratamiento claramente beneficioso para algún grupo específico de trabajadores, (casos de altos salarios en los sistemas militar y policial).
 - también implicaría un tratamiento más favorable para trabajadores de altos ingresos que hoy aportan a la Caja Bancaria o Notarial pudiendo generar efectos distorsivos en estos mercados.

I. Las recomendaciones de la CESS

- *Incorporación de un pilar cero o ingreso mínimo garantizado el cual varía con las prestaciones que obtengan quienes se jubilen.*

Medida atendible para una mejor focalización de los subsidios implícitos del sistema.

- *En el pilar de ahorro individual, se sugiere incorporar nuevas opciones de inversión y se introducen algunas sugerencias tendientes a promover la competencia en el mercado.*

Medidas atendibles para mejorar la eficiencia del sistema

- *Creación de una unidad reguladora de todo el sistema*

Medida fundamental para evitar problemas graves de sostenibilidad



I. Las recomendaciones de la CESS – Aspectos pendientes

- *Las transformaciones sugeridas deberían estar mucho más apoyadas en estimaciones concretas de los resultados que se esperan alcanzar con las mismas.*
 - *Costos de la incorporación al sistema mixto.*
 - *Impactos fiscales globales.*
 - *Impactos en cobertura y suficiencia.*
 - *Impactos distributivos.*
- *Hay algunos aspectos que se establecen con demasiados grados de libertad, lo que evidentemente dificulta la evaluación, como es el tema de las bonificaciones.*
- *Adicionalmente, (esto no es un problema del trabajo de la CESS), hubiera sido bueno encauzar la discusión en el marco de un diseño integral del sistema de protección social y sus fuentes de financiamiento.*



Contenido

- I. Situación Actual del Sistema de Seguridad Social Actual*
- II. Las recomendaciones de la CESS*
- III. Más allá de las recomendaciones de la CESS: La reducción del IASS.*



I. ¿Reducir el IASS?

- *Por fuera de las recomendaciones de la CESS, en las últimas semanas surgió la propuesta de reducir el IASS. Esta medida se contradice con los objetivos de la reforma en varios aspectos:*
 - *Reduce una fuente de financiamiento del sistema, incrementando los problemas de sostenibilidad.*
 - *Tiene impacto sobre la parte alta de la distribución de jubilaciones, por lo que contradice los principios de focalización planteados en el informe de recomendaciones.*
 - *Incrementa la inequidad intergeneracional que se procura corregir en la reforma.*