

Sistema Previsional Uruguayo: la Reforma Posible. ¿Hacia dónde vamos?¹

Nelson Fernández

Buenos días para todos. Muchas gracias a los que están presentes y a los que están a través del mundo virtual. Es un gusto para mí poder compartir con ustedes esta instancia, este foro donde vamos a hablar de uno de los temas más importantes para el Uruguay: Sistema previsional uruguayo se tituló, la reforma posible, ¿hacia dónde vamos?

Es interesante el tema y el título refleja que hablaremos de la reforma posible, pues uno puede hablar de reformas en el sentido de cuáles son las reformas que a cada uno le gustaría hacer, pero lo que importa es cuáles son las reformas posibles. Porque en un régimen democrático se trata de eso, de hacer lo que se puede y no lo que se quiere: tratar de convertir lo que se quiere en lo que se puede.

Voy a darle el paso a los organizadores: la Academia Nacional de Economía para hacer la bienvenida. Pero antes quiero decirles una cosa, estamos en un proceso, un hecho inédito: tener en Uruguay un anteproyecto de ley para una reforma integral de todo el sistema previsional. Eso nunca había ocurrido en la historia. Habrá que ver si ese anteproyecto se convierte en proyecto de ley, llega al Parlamento, se trata y cuál resultado tiene. Pero ya es inédito en toda la historia. Vamos por la ley 20.065 (la última ley promulgada) y encuentro que la ley número 1 de 1830 es titulada: Clases pasivas. Las leyes no tienen título, pero es una ley sobre jubilaciones, o sea que el Estado Oriental del Uruguay nace con una primera ley que justamente es de jubilación. Y si viéramos antes de que naciera, una de las últimas leyes que se vota cuando todavía no se había constituido el Estado Oriental del Uruguay, también es de jubilaciones, de Lavalleja y los otros orientales que encabezaban la cruzada libertadora. Porque esas jubilaciones las pagaba Buenos Aires- aquellos argentinos orientales. Y aquí ya hablamos de renta vitalicia y de pensiones para los familiares de aquellos que iniciaron la cruzada de 1825. Esas pensiones las pagaba Buenos Aires y bueno, era una vergüenza que, en un Estado independiente, las jubilaciones de sus patriotas las pagara otro país. Entonces, la última ley previa a la Constitución uruguaya es de jubilación. Pero esta es la primera vez que aparece una reforma integral de todo el sistema. Habrá que ver qué se concreta, cómo se concreta, pero sobre eso es lo que vamos a hablar. Me parece un tema apasionante por los desafíos del presente, por la mirada hacia el futuro, pero a su vez por lo que son los antecedentes históricos.

Voy a dar la palabra para la bienvenida a Fernando Zimet, por CFA Society Uruguay, a Dolores Benavente por la Academia Nacional de Economía que nos van a hablar de un lujo de expositores que tenemos para este foro y obviamente que se va a enriquecer con las preguntas que puedan acercar.

¹ 23 de agosto de 2022

María Dolores Benavente

Muchas gracias a todos por estar acá, muchas gracias también a los que nos están viendo por los canales de Youtube de ambas instituciones. Este es otro evento que organizamos con CFA Society Uruguay. Muchas gracias al piso 40 que ya nos estamos acostumbrando a tener esta maravillosa vista y esta maravillosa sala para estos eventos. Quiero agradecer especialmente a los expositores nacionales e internacionales porque este es un evento eminentemente técnico donde vamos a abordar el tema de la Previsión social en Uruguay qué es un tema como decía Nelson, que tiene larga data en este país. Todos sabemos que en este país se ha volcado la distribución del ingreso hacia la gente de más edad en detrimento de la infancia, o sea que es un tema clave para el país. En una encuesta reciente el 72% de la gente cree que hay que reformar la seguridad social. Ahora, después vienen los problemas cuando decimos qué clase de reforma y hacia dónde vamos. Y para variar el tema se politizó y se caricaturizó en el tema de la edad de retiro, cuando es mucho más profundo que eso, porque el sistema uruguayo tiene dos pilares, tiene un tramo de desacumulación. En todos los tramos hay temas a solucionar: hay un tema claro de sostenibilidad en el tramo de reparto porque las cuentas fiscales están muy tensionadas por los resultados que tiene, hay un tema de competencia entre las instituciones en el tramo de capitalización individual y un tema de acompañamiento del fondo al ciclo de vida de los trabajadores y hay un tema de falta de competencia con monopolio de hecho en el tramo desacumulación y rentas vitalicias menores a lo esperado en relación al capital acumulado en las AFAP por parte de los trabajadores.

Así que este seminario va a tener un abordaje técnico a todos estos temas y para eso hemos convocado a un panel de lujo que va a presentar Fernando.

Fernando Zimet

Muchas gracias, en nombre de CFA Society Uruguay. Quería agradecer a los panelistas en primer lugar, virtuales y presenciales, a piso 40 y a nuestros auspiciantes sin los cuales no podríamos salir adelante. Paso a presentar a los panelistas: Pablo Antolín es economista principal y jefe de la Unidad de pensiones de capitalización, de la División de Asuntos Financieros de OCDE. Pablo es Licenciado en Economía por la Universidad de Alicante y posee un Doctorado en la misma materia por la Universidad de Oxford. En segundo lugar, Bárbara Mainzer. Bárbara es docente, conferencista y consultor de instituciones financieras, director independiente, columnista en tv y prensa escrita y coautora del libro “Educación Financiera, asignatura pendiente”. Bárbara es Economista por la Universidad de la República y posee la Certificación CFA y es una de nuestros miembros. En tercer lugar, José Antonio Licandro es profesor titular de Política Económica de la Universidad Católica del Uruguay, columnista analista y consultor independiente. José Antonio es Economista por la Universidad de la República y posee un Máster en Economía aplicada por la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Bienvenidos, muchas gracias por todo y vamos a dar comienzo al evento.

Pablo Antolín.

Buenos días, muchas gracias por la oportunidad de presentar la visión de la OCDE sobre los principios que deben guiar una buena reforma de pensiones y destacar que todo lo que voy a

hablar y lo que hacemos aquí en la OCDE, se basa siempre en las experiencias internacionales de los países miembros de la OCDE y también de lo que aprendemos de las experiencias de otros países y analizamos lo que funciona y no funciona por qué funciona y por qué no funciona. Porque el punto de partida de cada país es distinto y es muy importante a la hora de presentar opciones, que nosotros sepamos y los países también sepan sus puntos de partida para elegir correctamente. Lo principal para la OCDE no es que hay una forma de reformar única, sino que hay muchas opciones y lo importante para nosotros es que lo que se elija y por lo que se opte, se opte con pleno conocimiento de causa de las implicaciones tanto positivas como negativas. Porque cualquier elección en Economía y en Pensiones tiene consecuencias positivas y negativas y hay que evaluarlas y sencillamente sopesarlas.

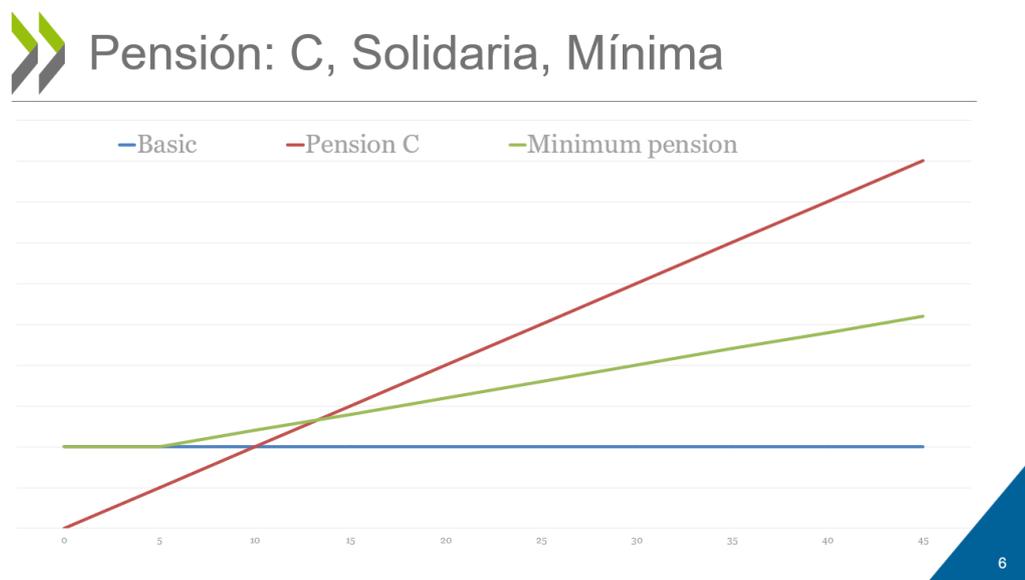
Primero voy a presentar cuáles son los objetivos y los riesgos que tenemos en un sistema de pensiones, es decir el ahorrar para financiar la jubilación. Y esto es muy importante porque va a determinar por qué distintos países tienen distintos sistemas de pensiones y no es que uno sea el mejor despierto, sino que unos han valorizado más un tipo de riesgo que otro tipo de riesgos, que han tenido en cuenta unos objetivos más que otro tipo de objetivos. Luego voy a presentar los principales mensajes de la OCDE sobre reformas en los sistemas de pensiones, como he dicho, basados en las experiencias internacionales. Primero voy a hablar de que es esencial para todo sistema de pensiones que todos los ciudadanos estén protegidos al jubilarse, si no, un sistema de pensiones no funciona. Todo ciudadano tiene que sentirse protegido. Diversificar, complementar - luego lo desarrollaré en concreto- contribución y suficiencia, que sea inclusivo: un sistema pensiones donde todos los ciudadanos tienen que estar y poder participar en el sistema y tener una pensión que proviene del sistema. Luego voy a hablar de las reformas que se han hecho en los Sistemas de Reparto en la mayoría de los países y lo que hemos aprendido de estas reformas durante los últimos 20-30 años e igualmente las reformas en los Sistemas de Capitalización en la etapa de acumulación y voy a hablar un poco sobre la etapa de pago de esa acumulación. Obviamente no voy a poder profundizar en todo y yo quedo a disposición de todos ustedes para preguntas hoy y en el futuro.

Empecemos en primer lugar con los objetivos y riesgos para la jubilación. Un sistema de pensiones tiene varios objetivos, pero el principal objetivo es proporcionar protección, es decir asegurarse que la gente tenga recursos para financiar su vejez, una seguridad económica, ese es el principal objetivo. Pero también hay otros objetivos que son esenciales, que es aliviar la pobreza en la vejez, asegurar que la gente ahorre y asegurar que la gente esté asegurada contra los distintos riesgos. Hay otros objetivos que a veces se consideran secundarios, pero son muy importantes y se ha dicho ya en la presentación, como la sostenibilidad financiera y fiscal, la suficiencia, la cobertura, la eficiencia, el mantenimiento de los incentivos laborales, de preservar la equidad entre e intra generaciones y todo el tema de si tiene que haber activos tiene que haber inversiones tiene que haber ahorro nacional, este tipo de temas. Todos estos son objetivos.

Pero hay que también tener en cuenta que ahorrar para financiar la jubilación, planear para el día que uno se retire, presenta muchos riesgos e incertidumbres, tanto para el individuo que lo va a hacer, como para el regulador, supervisor, que va a establecer los parámetros del sistema. Y todos estos riesgos e incertidumbres provienen del hecho de que uno está tomando decisiones durante toda su vida laboral sobre el valor y evolución futura de muchos parámetros, para que un día se jubile y pueda tener el dinero para financiar esa jubilación y además por un tiempo incierto que depende de la esperanza de vida al jubilarse. Es decir,

todos los parámetros tienen ciertos niveles de incertidumbre. Obviamente la incertidumbre con la experiencia se puede reducir y se puede proyectar.

¿De qué riesgos hablamos? Pues están los típicos macroeconómicos: inflación y crecimiento del Producto Interior Bruto, hay laborales si el individuo va a sufrir desempleo o no, cuál va a ser la evolución salarial y demográficos y sociales invalidez enfermedad y hay un montón de riesgos. Entonces los distintos países deciden un equilibrio entre todos estos objetivos que he mencionado y la priorización de los distintos riesgos y esto es lo que explica que el sistema de pensiones de cada país sea distinto y que las reformas sean diferentes en los distintos países. Es decir, no existe una receta única hay que tener en cuenta los distintos objetivos, establecer una priorización de ellos y tener en cuenta los riesgos y también establecer una priorización de estos riesgos. Entonces el primer mensaje de la OCDE teniendo en cuenta esto, es que es esencial tener una red de protección social a la vejez que cubra a todos los ciudadanos como he dicho antes y esto es esencial: todo ciudadano tiene que saber que el día que se jubilen van a estar protegidos al menos por encima del nivel de pobreza. Nosotros en la OCDE nunca decimos cuál es el monto, todo esto es una decisión de cada país y depende de las circunstancias particulares de cada país. Lo que es importante es que todos los ciudadanos estén protegidos y sepan que van a estar protegidos y que esto se financia con un presupuesto general del Estado y obviamente es universal. Muchas veces se discute si es universal en términos de derechos o universal en términos de que todos lo reciban. Generalmente en los países que funciona bien, el argumento es el siguiente es que sea universal en derecho, es decir todos los ciudadanos tenemos derecho a esa protección social a la vejez, pero no todos los ciudadanos la van a recibir, porque aquel que tenga una pensión ya de digamos cinco mil euros dólares -perdón porque hable en euros en dólares y no con su moneda - pues obviamente va a ser diferente que un individuo que tenga 500, entonces tiene que haber un análisis en base a la capacidad que tiene cada individuo y a veces se establecen estos derechos a nivel contributivo. Generalmente la visión de la OCDE en base a la experiencia de los países que sea universal en términos de derechos y que lo reciba la gente por debajo de cierto nivel de pensión a la hora de jubilarse. Y luego está el tema de los incentivos. Mucha gente argumenta “bueno si ponemos un pilar solidario una pensión básica, bueno los individuos alrededor de esa pensión básica no van a tener un incentivo para contribuir al sistema tanto sea un sistema contributivo de reparto público, o un sistema de capitalización contributivo.



Entonces esto hay que tenerlo en cuenta. Lo que han hecho muchos países es lo siguiente - espero que esto lo clarifique- esto es la pensión básica el pilar solidario y esto es lo que todo el mundo va a recibir - siempre controlando por su nivel de renta - cuando se jubile, es decir, el derecho es universal, la percepción no lo sería porque estaría determinada por la renta que ya tenga el individuo a la hora de jubilarse. Esto es lo que recibiría de una pensión contributiva sea pública sea privada pero siempre en base al número de años en el eje de las y estaría la pensión, en las x, el número de años que uno está contribuyendo al sistema y el verde sería la pensión mínima y en la intersección anterior en la intersección está entre el azul y el rojo es donde se produce el problema de los incentivos. Entonces se puede establecer una pensión mínima contributiva básicamente que se establezca de forma que conforme el individuo va contribuyendo va obteniendo un poquito más que la pensión básica o solidaria de tal forma que tenga un incentivo para contribuir y al final entrará en la pensión contributiva. Y esto es muy importante para mantener los incentivos.

El segundo punto de los mensajes de la OCDE es que hay que diversificar las fuentes para financiar la jubilación: la idea de toda la vida de no poner todos los huevos en la misma cesta y en este sentido es necesario combinar un sistema de reparto -yo personalmente me gusta más como se refiere en inglés a las pensiones de reparto porque básicamente el término en inglés lo que quiere decir es que las pensiones corrientes se financian con los ingresos corrientes, es decir no hay acumulación de activos, más que reparto el reparto es más el componente de protección social, aunque puede haber reparto en la parte de Pay as You Go, donde las pensiones corrientes se financian con nuestros ingresos, dependiendo de las distintas fórmulas. Y luego está la capitalización: las pensiones se financian con los activos acumulados. Desde el punto de vista de la OCDE de los sistemas que funcionan en la mayoría de los países, hay una combinación de éstos para diversificar las fuentes de financiamiento. Hay que tener en cuenta, cuando hablamos de reparto como algunos ya habrán podido discernir de lo que he dicho, que hay dos componentes: está el aspecto de reparto en sí, que es la pensión básica pilar solidario, pensión universal garantizada y está el reparto contributivo en el en el cual uno contribuye y acumula derechos en base a su contribución y al número de años que ha contribuido y que básicamente lo que viene a decir es que lo que uno contribuye se utiliza para financiar las pensiones de los que están ya jubilados, es decir no hay una acumulación de activos. Hoy en día se han introducido ajustes actuariales a los parámetros en el reparto contributivo -hablaré de esto.

El tercer mensaje es que se tiene que complementar, o sea si hay que diversificar las fuentes teniendo reparto y capitalización, el reparto y la capitalización se tienen que diseñar de tal forma que se complementen, porque no viven en mundos separados: al final un individuo va a jubilarse y va a recibir una pensión que va a tener en cuenta el componente del sistema de pensiones público y el componente del sistema privado. No deben de competir una con otra - en algunos países, los menos, compiten. La pensión es la suma total y es necesario tener tanto reparto como capitalización, porque el reparto permite alcanzar mejor algunos de los objetivos que hemos hablado antes y permite afrontar o asegurar al individuo con respecto a algunos de

los riesgos que hemos comentado antes mejor que la capitalización. Y viceversa y esto es muy importante: el reparto y la capitalización deben diseñarse de tal forma que se complementen.

Aquí una pequeña reseña de qué es lo que hay en los distintos países. Todos los países de la OCDE combinan reparto y capitalización. Algunos países tienen reparto no contributivo y capitalización como Australia, como Chile, como Dinamarca, como el Reino Unido. Hay países que tienen reparto no contributivo, reparto contributivo y capitalización, países como Alemania, España, EEUU y Suecia. También estaría en este caso Japón y Corea, para hablar de países del este asiático que son que son miembros de la OCDE. También existen diferencias entre los países en si la capitalización es obligatoria, como es el caso de Australia, Dinamarca, Holanda o Suecia, o voluntaria, como es el caso de Alemania, España o EEUU, o lo que ahora se llama cuasi obligatoria, es decir la afiliación cuasi obligatoria, que es el caso típico del Reino Unido- hablaré de esto dentro de un momento.

El cuarto punto es que es esencial determinar y llegar a un acuerdo de cuánto hay que contribuir para alcanzar la suficiencia de los sistemas de pensiones. Se discute en muchos países: un sistema de pensiones debería proporcionar dos tercios del último salario, o el 75% , etc. Hay que establecer cuál es esa pensión objetivo, lo que queremos como nación, o como ciudadanos, establecerlo, diseñar qué parte va a ser proporcionado por el componente público y qué parte por el componente de capitalización. Hay que tener en cuenta la incertidumbre, los riesgos, es decir hay diferentes probabilidades de alcanzar la pensión. Ahorrar para el futuro es incierto y riesgoso y las tasas de contribución, como muchos otros parámetros, son estocásticas, porque están definidas con probabilidades: no sabemos cómo van a evolucionar mañana. Podemos proyectar cómo van a evolucionar mañana la inflación, nuestros salarios, si vamos a sufrir desempleo no, los rendimientos, el crecimiento de los salarios, pero no lo sabemos con certitud, por consiguiente, hay que tener en cuenta esto.

» Contribuir: cuánto y suficiencia

Pensión objetivo (establecer, componente público, componente capitalización) diferentes probabilidades de alcanzarla (ahorrar para el futuro es incierto y riesgoso): tasas de contribución (parámetros estocásticos, incluido esperanza vida, inflación, retornos, crecimiento salarios)

		Target replacement rate (RR)							
		30	40	50	60	70	80	90	100
Probability of reaching the target RR	50	5.3	7.0	8.8	10.3	12.0	14.0	15.5	17.3
	75	7.8	10.5	13.0	15.5	18.0	20.8	23.5	26.0
	90	11.0	14.5	18.0	21.8	25.3	28.8	32.3	36.3
	95	12.8	17.3	21.8	25.8	30.5	35.0	39.0	43.3
	99	17.3	23.3	28.5	34.5	39.3	45.8	51.5	57.0



Esto es una tabla hecha con modelos estocásticos probabilísticos, teniendo en cuenta parámetros estocásticos de ahorro para la jubilación, incluyendo la esperanza de vida y salarios. Y básicamente lo que nos viene a decir es que, si queremos alcanzar una tasa de reemplazo, es decir que la pensión reemplace el 50 por ciento de nuestro último salario con

una probabilidad del 75%, tengo un 13 por ciento de contribución. Si queremos más probabilidad, un 18%. Si queremos 60 % de reemplazo, con un 95 por ciento de probabilidad, la contribución deberá ser de 25,8. En la mayoría de los países de la OCDE te ofrecen pensiones altas a una tasa de reemplazo que reemplace dos tercios del último salario, contribuyendo entre el 18 y el 22 por ciento, independientemente de que sea en un sistema de reparto contributivo o en capitalización, esa es la contribución conjunta de un sistema en que se complementan los dos.

Entonces para alcanzar mayores y mejores pensiones es esencial contribuir más y por más tiempo. Pero claro la pregunta es eso es muy fácil decirlo, pero ¿cómo se puede contribuir más? Tengamos en cuenta que hay ciertos individuos que no tienen tanta capacidad para ahorrar - aunque uno tiene que tener en cuenta que un punto es el número absoluto de cuánto debe ahorrar uno y el otro es el porcentaje relativo de su salario - pero en salarios bajos tienen menor capacidad de ahorrar. Uno puede hacerlo a través de aumentar la contribución de los empleadores, como se hace en los sistemas de prestación definida, en Australia o *matching* por parte del gobierno o del empleador, como se hace en el Reino Unido y en Estados Unidos. También está el ejemplo del autoaumento, inscripción automática, es decir ligar a los aumentos salariales reales de forma automática. Y aquí hablaré dentro de un rato de temas de automatismo, ¿cómo funcionaría esto? Pues sencillamente, si mi salario va a aumentar un 5% en términos nominales, tres puntos porcentuales se van a mi aumento y dos puntos porcentuales se van hacia aumentar mi contribución, pero yo sigo teniendo un salario más alto. Luego está el tema de los ajustes automáticos a la esperanza de vida. Aquí es un tema que podemos discutir mucho, porque puede ser regresivo dependiendo de si el gradiente del aumento de la esperanza de vida es distinto para distintos grupos de renta en la sociedad y es importante tener buenas tablas de mortalidad y tablas de mortalidad diferenciadas. También se puede establecer esto en base al periodo contributivo, pero la idea no es ligar, sino asociar - hablaré de esto.

Otro de los mensajes esenciales de la OCDE es que en los sistemas de pensiones todos los componentes tienen que ser inclusivos, se tienen que diseñar de tal forma que todos los individuos puedan participar, puedan contribuir y puedan financiarse. Sabemos que en muchos países hay informalidad, que el sistema es voluntario, está todo el tema del género la diferenciación por sexo, hombres y mujeres, a veces si los sistemas están estructurados de cierta forma que funcionan mejor para trabajadores con relaciones laborales estándares, contratos fijos de por vida y todo eso, pero no tienen en cuenta individuos con contratos temporales, a tiempo parcial y todo el tema de la economía ligada a Internet y todo esto es muy importante, porque los sistemas se tienen que diseñar de modo que tengan en cuenta esta variación, de tal forma que todos los individuos puedan participar, puedan contribuir y pueden beneficiarse. Y todo esto hay que tenerlo en cuenta dentro del contexto de la economía del comportamiento, que también hablaré más.

Con la informalidad hay que distinguir aquellos que son informales porque quieren engañar al fisco, que es la idea que generalmente se tiene en los países de la OCDE, sobre todo en Europa y en EEUU y Canadá y los trabajadores por cuenta propia, que no tienen por qué participar y el sistema no les obliga a participar. En este caso pues, se puede pensar en activación automática hacerlo obligatorio y en el contexto de que empiecen a entrar en el sistema gradualmente porque uno no puede pasar de no contribuir a contribuir un 15 un 20 por ciento. Y todo el tema de los incentivos: si hay incentivos contribuciones del estado, *matching contributions* como se dice en la jerga anglosajona, son muy importantes porque no participar tiene un coste

y se basa en el hecho de la aversión a las pérdidas. También hay bonificaciones por contribuir, al principio y que van desapareciendo conforme un individuo contribuyendo y esto es un coste fiscal.

Ahora voy a pasar de los mensajes que he hablado: todos los ciudadanos tienen que estar protegidos, diversificar, complementar, con cuánto contribuir en base a la suficiencia que se quiere alcanzar, que los sistemas sean inclusivos, a cuáles han sido las reformas siguiendo todos estos temas en los sistemas de reparto primero y luego en los sistemas de capitalización.

En los sistemas de reparto, generalmente hace 20 ó 30 años, los sistemas del reparto eran de prestación definida, que tiene sus ventajas -como he dicho antes todo sistema tiene sus ventajas y sus desventajas- las ventajas era una certitud completa para el individuo, este es un sistema de prestación definida, se definía como un porcentaje del último salario, según los años cotizados. Tú sabías que cotizabas 35 años y te dará un porcentaje que digamos de un 70 por ciento de tu último salario. Obviamente las ventajas para el individuo es la completa certitud, las desventajas es que el empleador o el Estado acarreaban en el coste de cualquier desviación y como sabemos planear para el futuro tiene riesgos y lo que pasó en los años 50, 60, 70, 80, 90 y hasta ahora, es que la prestación definida y los parámetros no se materializaron, no había ajustes automáticos y al final la desviación fue bastante alta y tanto empleadores como el Estado no han podido asumir el coste. Luego lo que ha pasado en los países, es que este proceso ha llevado a una evolución a un sistema con menos certitud para el individuo, pero también un nivel alto de certitud y ahí es donde hay las diferencias y cómo se establece esta certitud para los individuos con cierto nivel de garantías y cierto nivel de volatilidad alrededor de la garantía. Y lo que ha llevado es a una menor carga para el empleador o el Estado, es decir un sistema más equilibrado entre los distintos participantes en el sistema. Y se ha hecho en base a la introducción de mecanismos de ajustes automáticos, ajustes actuariales de los parámetros, conforme se han materializado sus valores, la variación de los salarios, la inflación, en base a toda la vida laboral y no al último salario, ajustar que no ligar a la esperanza de vida o a la jubilación. ¿Por qué digo ajustar? Básicamente porque ligar a la esperanza de vida, uno tiene que tener en cuenta que no todos los individuos en base a su estatus económico, van a tener el mismo aumento de la esperanza de vida y generalmente las rentas bajas tienen un menor aumento que las rentas altas. Todo esto hay que analizarlo en un contexto de las tablas de mortalidad, en el contexto particular de cada país.

Y luego se han introducido lo que se llaman las cuentas individuales nocionales, o en algunos países lo llaman sistemas de puntos. Esto básicamente es un balance contable de contribuciones y pensiones en donde no hay activos porque todo es nocional. Pero permite los mecanismos de ajuste automático a la evolución del salario de la vida laboral y otros parámetros. Y en muchos países lo que se aprendió de algo que hicieron países como Canadá Corea Japón o Finlandia, es que todos los superávits en un sistema de reparto -y he dicho que en un sistema de reparto es aquel en que las contribuciones de hoy se utilizan para pagar las pensiones de hoy- todos los superávits fueron a un fondo público que lo capitalizó. Hoy en día países como Canadá, Corea y Japón tienen unos fondos públicos de pensiones para darle un valor financiero al sistema de reparto que son más de 100 puntos porcentuales del Producto Interior Bruto del país. Capitalizar los superávits en vez de gastarlos es muy importante porque tarde o temprano va a haber o puede haber un cambio de tendencia particular con todo el tema del envejecimiento de la población.

¿Qué reformas se han hecho en los sistemas de capitalización? Bueno, en la mayoría de los países de la OCDE en las últimas dos décadas, se ha introducido y se ha fortalecido el sistema

en capitalización como complemento al sistema de reparto y diseñando los dos de tal forma que se complementen. Obviamente en la transición que ha habido a tener un sistema diversificado, nos ha enseñado que pueden existir costes importantes de esta transición. Y estos costes surgen si las contribuciones en el sistema de capitalización que se fomentan o se introducen provienen del sistema de reparto. Y esto es lo que pasó en los países de Europa Central y del Este, que en muchos de ellos hubo un reverso a tener más reparto. La principal razón es sencillamente que la reforma se hizo introduciendo la capitalización y desviando contribuciones del sistema de reparto al sistema de capitalización, pero claro, las deudas del sistema de reparto están ahí y tenían que pagarse, lo que llevó a déficit públicos bastante insostenibles y en el contexto de la Unión Europea, inaceptables según las normas de Maastricht. La solución de esto es muy sencilla, pero es sencillo decirlo no es sencillo implementarlo: es que los sistemas se nutran de nuevas contribuciones, lo que trae un mayor ahorro y mayores pensiones. ¿Cómo? Esa es la discusión que hemos tenido antes: ligarlo a los crecimientos de los salarios e introducir *matching* e incentivos por parte del del Estado. Pero es esencial reducir los costes de la transición, o los costes que pueden surgir de fortalecer el sistema de capitalización, traspasando contribuciones de un sistema de reparto.

» Reformar diseño sistemas capitalización

1. Coherencia (externa e interna)
2. Inclusivos
3. Cotizar para alcanzar los objetivos
4. Diseñar incentivos maximizar afiliación y contribuciones
5. Promover planes de bajo coste y efectivos en ambas fases
6. Asegurarse que todos tienen acceso a estrategias de inversión apropiadas y sostenibles, y a una estrategia por defecto bien diseñada
7. Asegurar la protección contra el riesgo de longevidad
8. Facilitar el monitoreo regular y la gestión del riesgo de longevidad
9. Asegurar una comunicación efectiva, personalizada, regular, consistente e imparcial con los afiliados
10. Promover la concienciación y apoyar la educación financiera sobre la jubilación y las pensiones



Y para reformar en sí los sistemas de capitalización, sobre todo los de contribución definida, la OCDE publicó en febrero de este año las recomendaciones para mejorarlos. En principio, coherencia externa como interna. La externa es que se diseñen como complemento a los sistemas de reparto e interna que se diseñen teniendo en cuenta la fase de acumulación y la fase de desacumulación, la fase de pago de pensiones, porque a veces se olvida eso y es muy importante tenerlo en cuenta, porque uno no ahorra para acumular una cantidad de dinero para el día que se jubile, sino que uno ahorra para financiar la jubilación hasta el día que se muera. Que sean inclusivos, que se cotice para alcanzar los objetivos, diseñar incentivos que maximicen la afiliación y las contribuciones, promover planes de bajo coste y efectivos en ambas fases. Asegurarse que todos tienen acceso a estrategias de inversión apropiadas - en base a su perfil de riesgo- y sostenibles y a una estrategia por defecto bien diseñada, teniendo en cuenta los objetivos. Y ahí hay que hablar de cuál es el objetivo del regulador o del diseño del sistema, asegurar la protección contra el riesgo de longevidad, facilitar el monitoreo regular y la gestión del riesgo de longevidad, asegurar una comunicación efectiva,

personalizada, regular consistente e imparcial con los afiliados y promover la concienciación y apoyar la educación financiera sobre la jubilación y las pensiones.

Voy a centrarme en algunos de ellos -me queda poco tiempo- pero voy a centrarme en esto: reformas del sistema de capitalización. Estas son las que voy a hablar en base a lo que me han dicho que sería interesante.

» Reformar diseño sistemas capitalización

- Alinear las comisiones que los fondos de pensiones cobran con el coste de los servicios que proveen
- Mecanismos automáticos de ajuste (economía del comportamiento: “si quieres que alguien haga algo pónselo fácil”)
- Fase de pago y protección contra el riesgo de longevidad
- Mejorar la comunicación y la educación financiera



16

Primero: alinear las comisiones que los fondos de pensiones cobran, con el coste de los servicios. Los fondos de pensiones proveen servicios, como en un sistema público la seguridad social provee de servicios y en base a esos servicios tiene unos costes y las comisiones que cobran tienen que estar alineadas con los costes de estos servicios.

Transparencia e información estandarizada es esencial. Es distinto la transparencia de la información que va a requerir un regulador de los fondos de pensiones, que la que van a dar los reguladores o el fondo de pensión a los individuos, pero esto es una condición necesaria pero no suficiente porque en muchos países se han complementado con mecanismos de precios y estructurales: se han establecido topes en Reino Unido, Suecia. Licitaciones en el caso de Chile, Nueva Zelanda. En Nueva Zelanda se establece en base al coste y la calidad de servicios. En algunos países se ha establecido un fondo público al mismo tiempo que se han establecido techos. Y todo esto, hay que tener en cuenta que cuando se establecen fondos públicos, tienen que estar los objetivos bien claros, tanto políticos como de inversión y el gobierno corporativo tiene que ser independiente del gobierno de turno y de la política y tiene que estar con el mismo marco o jugar con el mismo marco regulatorio que los fondos privados. En otros países están establecidas estrategias de inversión por defecto, con topes a comisiones como el Reino Unido y en Hong Kong. Una idea que se ha desarrollado y se está desarrollando en el sector privado financiero - no de pensiones- hace mucho que existe, pero el sistema de pensiones en Japón se ha desarrollado y se ha implementado con una comisión fija porque hay unos costes fijos y luego una comisión ligada al rendimiento o desempeño. Aquí entra todo el tema del portafolio de referencia, el largo y el corto plazo, los custodien y se basa en que bueno, ¿por qué pagar a un fondo de pensiones cuando hay rendimientos negativos? Pero también depende de cuáles son los rendimientos negativos comparables, con los otros fondos

de pensiones, porque si la economía va mal, todos los fondos de pensiones van a tener rendimientos negativos, entonces el que menos proporción en negativo tiene, es mejor. Si alguien quiere hablar de esto, yo estoy dispuesto a explicar cómo funcionan en mayor detalle.

Segundo: mecanismos automáticos de aportes. En los sistemas de contribución definida, son esenciales. Están dentro del sistema, pero hay otros mucho más importantes que es establecer opciones por defecto, tanto en la participación, en la contribución, en estrategias de inversión y en el proveedor. Información y elección simple, incentivos fiscales y educación financiera.

Estos mecanismos se han analizado en muchos países y en los países que funcionan las reformas estos son los que han puesto en práctica. Mecanismos como inscripción automática, escalada de contribuciones, toman ventaja de todo el tema que hablaba antes de la economía de comportamiento, la inercia a la hora de tomar decisiones con los sistemas de pensiones para que sean más inclusivos e incentiven mayores contribuciones. Al final el tema – en economía del comportamiento- es que si tú quieres que alguien haga algo pónselo fácil, diseñalo de tal forma que la opción por defecto sea la más fácil de obtener y que la gente incapaz o que no desea tomar decisiones -sobre todas estas decisiones que tienen- se benefician de una opción por defecto, que tiene que estar diseñada en base a los objetivos que tiene el sistema de pensión y el diseño de objetivos de alcanzar una pensión determinada.

Hay otras formas que no nos sustitutivas, sino complementarias, como aplicaciones web limitando opciones, favoreciendo comparativas de forma asequible y la educación financiera y asesoramiento financiero.

Tercero: con la fase de pago, obviamente, siempre existe la opción de una renta vitalicia. La renta vitalicia se tiene que establecer en base a la coherencia -el punto 1 que hablado antes. ¿Qué quiere decir esto? Bueno si tú tienes un sistema de pensiones que está diversificado, con tu pensión teniendo un componente del sistema de reparto, del sistema público de reparto y un sistema de capitalización, el sistema de reparto ya tiene un elemento de anuitización automático, entonces cuánto se deben utilizar, depende de esto. Si uno ya tiene una anuitización bastante alta, exigir una renta vitalicia en el componente de capitalización, igual no es lo más recomendado. Pero también uno tiene que tener en cuenta que la renta vitalicia proporciona protección contra el riesgo de longevidad, pero no permite flexibilidad y no permite la propiedad o herencia de los fondos si uno muere antes.

La idea de la OCDE siempre ha sido combinar una renta vitalicia diferida comprada a la hora de jubilarse, para empezar a recibir el pago a la esperanza de vida media, por ejemplo, a los 85 años. Los cálculos dicen que cuesta un 15 por ciento del monto acumulado y en los años intermedios, un retiro programado desde la edad de jubilación hasta que la renta vitalicia diferida, pero la renta vitalicia hay que comprarla a la hora de jubilarse, no los 85. ¿Qué hace esto? Cubre el riesgo de cola y permite flexibilidad y liquidez y si ya hay un componente anuitizado por la pensión pública, pues esto es más importante. Pero hay que tener en cuenta que las pensiones deben actualizarse en base a los cambios en el coste de vida y no a los salarios. En los sistemas públicos esto es las reformas que se han hecho, en los sistemas privados en algunos países la renta vitalicia no está en base al coste de la vida y hay que establecer que la recomendación de la OCDE es en base al coste de la vida, no a los salarios y es lo que se ha hecho en la mayoría de los países. Hay otros mecanismos que se han establecido en otros países y se están en estos momentos implementando en países como el Reino Unido, de colectivización del riesgo de longevidad: utilización de distintas tablas de mortalidad para distintos grupos socioeconómicos y proporcionar rentas vitalicias para estos

distintos grupos basados en distintas tablas de mortalidad, agrupando en distintos grupos socioeconómicos, el *target date fund*, que se establece en países como EEUU, México acaba de introducirlo y productos de renta vitalicia no garantizada. Sobre este último producto de renta vitalicia no garantizada lo que se llama en muchos países CDC, va a salir un capítulo en el Pensions Outlook que vamos a publicar en diciembre del del 2022, analizando los distintos mecanismos que existen en los distintos países.

Para todo esto, para estructurar la fase de pago y cubrir el riesgo de longevidad y asegurarse que los individuos van a tener esta pensión desde el día que se jubilen hasta el día en que se mueran, es necesario disponer de tablas de mortalidad adecuadas.

El objetivo en las tablas de mortalidad es primordial porque el objetivo es garantizar que los proveedores de todos estos productos de pensión, dejen dinero aparte que garanticen que todos los individuos, pase lo que pase con estos proveedores, van a recibir lo que se les ha prometido y por lo que han pagado. Pero claro, las tablas tienen que estar adecuadas a la población objetivo, tienen que ser actualizadas regularmente y tienen que tener en cuenta futuras mejoras de la esperanza de vida. En el Pensions Outlook, que vamos a publicar en diciembre -que he dicho antes- también un capítulo, en donde explicamos las experiencias internacionales de los mecanismos de construcción de estas tablas y probamos y planteamos mejores prácticas.

Cuarto. Para terminar, la comunicación y la educación financiera es esencial. Campañas nacionales de reforma tienen que estar focalizadas y tenemos que utilizar el lenguaje de tal forma que los individuos nos entiendan a nosotros. El objetivo es que nosotros nos hagamos entender y tenemos que hablar en el lenguaje de los individuos, que ellos nos entiendan porque muchas veces nosotros, académicos, organizaciones internacionales, supervisores, reguladores, hablamos de una forma que los individuos no lo entienden y esto es muy importante. Comunicaciones focalizadas, presupuestos y objetivos claros, fiscalizadas y que se analizan los resultados. Luego están los boletos informativos y esto tiene un objetivo también, aparte de ordenar información, es decir, dar información de forma que los individuos tomen una actitud proactiva para analizar si contribuyen más o por más tiempo. Y luego todo el tema de la tecnología y todo esto.

Para finalizar, los principales mensajes de lo que he hablado es priorizar objetivos y riesgos, todos los ciudadanos a la hora de jubilarse tienen que estar protegidos por encima de la pobreza, reparto y capitalización deben de complementarse, para alcanzar pensiones altas hay que contribuir y contribuir por periodos largos, los sistemas de pensiones tienen que ser inclusivos por género y por formas laborales no estándares, el sistema de reparto ya no es de prestación definida en la mayoría de los países sino que tiene ajustes actuariales, los sistemas de capitalización tienen que mejorar sus diseños con los ajustes automáticos, alinear comisiones con costos de los servicios, fase de pago compartiendo el riesgo de longevidad y buenas tablas de mortalidad.

Aquí lo dejo y quedo su disposición a todas las preguntas que haya. Muchas gracias.

Nelson Fernández

Muchas gracias. Una presentación que es muy interesante como decíamos. Seguimos, vamos a ir a lo posible. Bárbara Mainzer se va a hablar de la necesidad de los acuerdos, de las

posibilidades de acuerdo, de cómo construir esa reforma. Me pareció muy interesante que además en el final justo terminara hablando de la necesidad de la educación financiera, de la comunicación, de la preocupación de cómo hacer -a mí como periodista me parece esencial- que la gente realmente comprenda y entienda las cosas, de que entiendan el problema y que entiendan la solución y que entiendan el mecanismo. En eso Uruguay tiene una asignatura pendiente, pero yo sé que justamente eso ha sido una de las preocupaciones de Bárbara. Las preguntas la dejamos para el final.

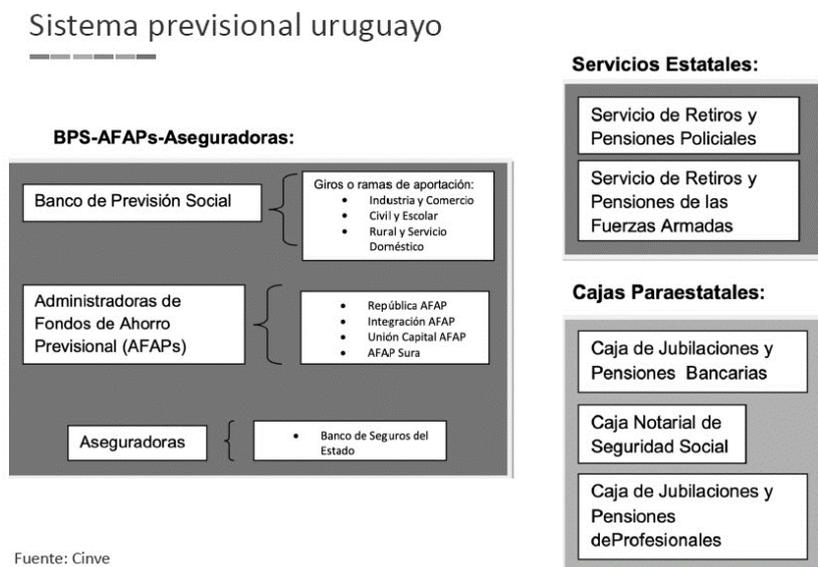
Bárbara Mainzer

Muy buenos días a todos. Un agradecimiento a la Academia Nacional de Economía y a CFA Society Uruguay. Un honor compartir este panel con estos panelistas de lujo y con este moderador de lujo. Pido disculpas por la disfonía, fruto de haber dado un par de horas de clase a un auditorio muy amplio, ayer, pasando un poquito de frío.

Básicamente lo que voy a hacer yo es una mirada un poco diferente: poner en palabras fáciles un tema complejo. Y es un tema tremendamente amplio, así que en estos 20 minutos disculpen si a alguna diapositiva la paso un poco más rápido.

La agenda de la presentación: una brevísima descripción del sistema previsional uruguayo, una mirada diferente al régimen de invalidez vejez y sobrevivencia, los mitos y leyendas percepciones que tenemos en general y cuál es la realidad y algunas consideraciones finales.

1. Sistema Previsional uruguayo



El sistema previsional uruguayo tiene básicamente estas tres partes: por un lado, está el Sistema mixto que fue reformado en el 95, luego tenemos los servicios estatales y las cajas para estatales.

Régimen general: un sistema multi pilar

Régimen mixto, pluralidad de pilares para diferentes objetivos

Pilar 3	Ahorro voluntario
Pilar 2	Ahorro individual gestionado por las AFAP (contribución definida)
Pilar 1	BPS (beneficio definido)
Pilar 0	Pensiones a la vejez e invalidez

El Sistema mixto tiene básicamente cuatro pilares. En su momento el *mainstream* era hacer una reforma, una capitalización y Uruguay tomó su camino con una reforma que a la postre resultó la adecuada y un ejemplo para varios países. Escuchaba recién a Pablo Antolín hablar de los sistemas ideales y bueno esto se parece mucho a las recomendaciones de hoy en día.

¿Cómo evaluamos este sistema? En cuanto a cobertura, la cobertura es excelente: 98 por ciento de la población mayor de 65 años tiene algún tipo de prestación.

Suficiencia

Relación entre jubilaciones y sueldo

Tasas de reemplazo para el sistema mixto se ubicarían entre 52% y 68% del último salario cotizado y entre 79% y el 98% del salario promedio de la historia laboral.

La población del quintil más pobre obtiene, en promedio, una tasa de reemplazo del 121,1% y la del más rico 33,9%.

Fuente: Informe de diagnóstico de la CESS

En cuanto a la suficiencia, la relación entre el sueldo y las pensiones, si uno lo mide por la cuantía, la pensión promedio del año pasado era de 32 mil pesos. No son cuantiosas, pero si uno lo compara con los sueldos, con el aporte, son realmente buenas en el contexto local y en el contexto internacional. Y, de hecho, las tasas de reemplazo de la población más pobre son mucho más altas que las de la población más adinerada, otra cosa deseable.

Suficiencia

En la comparación internacional

La tasa de reemplazo global (de esquemas públicos y privados obligatorios) antes de impuestos es 49% de los ingresos medios, para trabajadores con una carrera laboral completa, según datos de la OCDE.

Los trabajadores de bajos ingresos reciben tasas brutas de reemplazo en el orden del 60%. En los países de ingresos altos de la OCDE, la tasa de reemplazo simulada es de 59%.

Fuente: Informe de diagnóstico de la CESS en base a un estudio de Castiñeiras et al

Cuando uno mira un poco el contexto internacional con datos de la OCDE, las tasas de reemplazo en Uruguay son tasas de reemplazo generosas y si lo comparamos con América Latina, bueno, son extremadamente generosas.

Comparación de tasas de reemplazo, algunos países de América Latina

Bajas tasas de reemplazo y dispersión de las mismas es un fenómeno multi causal

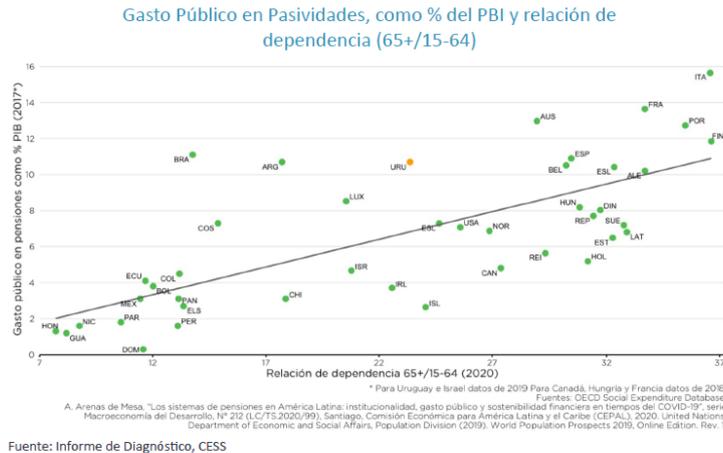
	Mujeres	Hombres
Uruguay	63%	62%
Chile	37%	50%
Colombia	36%	49%
Perú	49%	50%
México	43%	44%
El Salvador	30%	40%

Sistemas de capitalización individual: estimación de tasas de reemplazo brutas sobre remuneración promedio de los últimos 10 años. Fuente: Sura Asset Management, en base a PrimAmérica

Todo en la economía está enredado una cosa con la otra y la consecuencia de las bajas tasas de reemplazo en América Latina son en parte consecuencias de la altísima informalidad de los países de nuestra región. Uruguay tiene una informalidad de 25%. 75% de los trabajadores cotizan, hay países de América Latina donde más de 80 por ciento de los trabajos son informales.

Un sistema generoso ...

Importante nivel de gasto previsional



Acá vemos el gasto público en pensiones como porcentaje del Producto y la relación de dependencia de la población mayor a 65 años en relación a la población que trabaja. En Uruguay el gasto en pensiones es similar al de los países desarrollados. Con una población aún mucho menos envejecida es un sistema generoso y esto implica un desafío grande en términos de sostenibilidad.

Si miramos el BPS y las Cajas Para estatales, la asistencia financiera en términos de impuestos afectados y de asistencia financiera directa, ésta es muy elevada: para el 2025 se espera que sea casi de 5 puntos del Producto. Poniéndolo en perspectiva, el déficit fiscal, el dato más reciente fue de 2,9 puntos del Producto. Y de hecho cuando uno mira la evolución del gasto y se ve en la rendición de cuentas de 2018, el gasto que más aumentó es justamente el de Invalidez y Supervivencia.

2. Déficit IVS, otra mirada

Acá voy a dar una mirada diferente a este déficit. Para empezar, las tasas de aportes uruguayas son altas, como nos sugería Antolín, pero son tremendamente dispares. El aporte personal es en general 15 por ciento, el aporte patronal normal básico es de siete y medio por ciento. Pero nos encontramos con que los Gobiernos departamentales tienen un aporte patronal de 16 y medio, con que el Sector Público, quitando las Empresas Públicas, tiene un aporte patronal de 19 y medio por ciento. Y cuando vamos a ver los Bancos bueno es de 25,25 por ciento más la prestación complementaria patronal, que es un porcentaje de los activos. En el caso de las compañías de seguros, un porcentaje de las primas. Estamos en niveles altísimos. Los Bancos en particular tienen una contribución de 42,75 por ciento sin incluir el aporte adicional. Y luego la Caja de profesionales, la Caja notarial, aportan sobre fictos y la Caja rural también. Una gran dispersión de aportes y algunos extremadamente elevados.

Y acá quiero dar otra mirada: si nosotros miramos cada una de las Cajas, miramos sus ingresos en términos de aportes personales y patronales y los egresos, podemos ver la cobertura de los egresos en términos de los aportes. Recién acabamos de ver que las tasas de aporte tienen una dispersión muy grande. Si ajustamos los ingresos por una casa de aporte normal de 15 por

ciento aporte personal y siete y medio aporte patronal, miren cómo quedan los ingresos corregidos y miren lo que es la cobertura de los egresos medidos de esta forma.

Programas IVS

2021, en millones de dólares

	Ingresos IVS	Egresos IVS	Cobertura	Ingresos Corregidos*	Cobertura
Fuerzas Armadas	101	631	15,9%	72	11,3%
Policial	177	373	47,4%	117	31,3%
Caja Bancaria	287	508	56,4%	154	30,2%
Caja Profesional	209	344	60,9%	209	60,9%
Caja Notarial	62	69	89,5%	62	89,5%
BPS	2932	4970	59,0%	2542	51,1%
Total	3767	6895	54,6%	3155	45,8%

*Ingresos corregidos para reflejar la tasa de aportación "general" de 22,5%

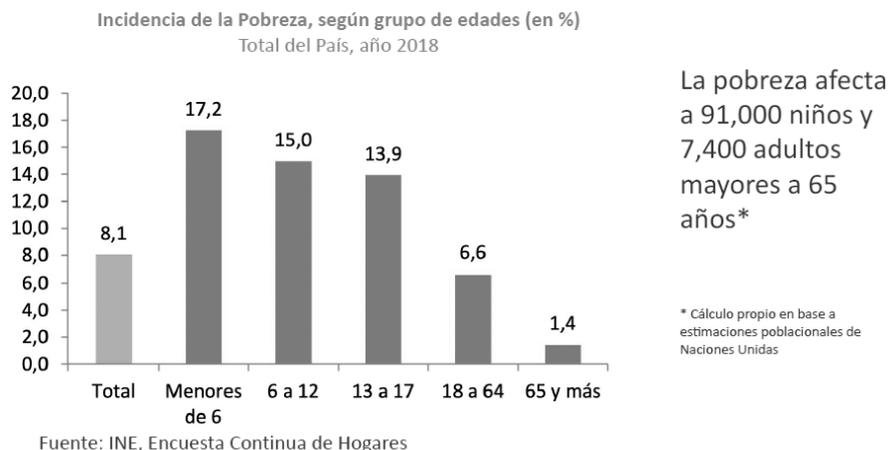
La asistencia financiera no es evidente, pero cuando uno lo presenta de esta forma se ve mucho más claramente.

Otro punto: hay un déficit del BPS que es el déficit contable, que está más o menos en un punto del Producto, pero si nosotros ajustamos por el déficit económico, considerando todos los impuestos afectados y aportes la realidad es que el déficit de económico es muchísimo mayor que el déficit contable. Tenemos cuantiosos impuestos afectados, hay aportes patronales en particular del Estado que son superiores a lo que es la media y luego tenemos la asistencia financiera.

Para poner en perspectiva, nosotros tenemos un gasto social en el área de supervivencia que es muchísimo mayor que el gasto que tenemos en otras áreas. Es 25 veces mayor que las erogaciones por asignaciones familiares, entre otros. Y esto hace que nosotros como sociedad estemos eligiendo implícitamente gastar en un lado y necesariamente gastamos menos en otro.

Las elecciones implícitas de nuestra sociedad

Elegir es resignar



Estos datos los conocemos: la pobreza en Uruguay tiene cara de niño. Pero si lo pasamos a números en Uruguay la pobreza afecta a 91 mil niños y a 7.400 adultos. Y escuchábamos a Antolín decir que una de las cosas que le pedimos al sistema de pensiones es disminuir la pobreza en la vejez y eso lo hemos logrado en el caso de la población adulta, pero en detrimento de los niños. La pobreza en los menores a 6 años es el 17 por ciento.

Como decíamos hoy, todo se retroalimenta y la realidad es que la pobreza, el déficit educacional que tenemos, luego hace que tengamos personas que no tengan las calificaciones requeridas y luego terminamos con problemas en el sistema de pensiones: una cosa lleva a la otra.

3. Percepción y realidad. Mitos y leyendas.

Ahora quiero pasar a la penúltima parte de mi presentación: percepción y realidad mitos y leyendas. Los temas previsionales son de una extrema complejidad y esto lleva a que no sean bien entendidos y a que sea tremendamente complejo acordar una reforma.

En primer lugar, este es un tema nuevo, nuestros abuelos se jubilaban sin problema con las jubilaciones de los sistemas de reparto, es nuevo y por eso nosotros aprendemos de educación financiera en nuestras casas, es un tema que nuestros abuelos no tenían. Todas las cosas nuevas también llevan un tiempo para aprender. Y luego es una mirada compleja si uno tiene la mirada de caja, hay cosas que se pierde, porque los temas de pensiones hay que verlos en el tiempo y la mirada intertemporal no es obvia ni es evidente. Es un tema de largo plazo y cuesta ver el largo plazo, sobre todo cuando soy joven: me preocupan los problemas de hoy, no tanto los de largo plazo.

Ahora vamos a hablar un poquito de percepción y realidad y después también de lo que Antolín hablaba: la importancia de la educación financiera, educación financiera temprana.

Percepciones y realidad. Hay una percepción de que se aporta mucho más de lo que uno recibe. Hay encuestas que nos muestran esto, pero la realidad da algo completamente contrario a eso. en el pilar a cargo del BPS, incluso sin considerar los beneficios por incapacidad y pensiones de sobrevivencia, el valor presente de los beneficios para buena parte de las trayectorias laborales, tiende a duplicar el valor presente de los aportes personales y

patronales. O sea, me dan el doble de lo que yo aporfo. Al menos 86% de los hombres y el 92% de las mujeres que aportan al BPS recibirían jubilaciones que superan lo aportado (debidamente capitalizado) y esto es aún más generoso en otros subsistemas.

Y acá tengo mi encuesta personal de charlas que he dado (la de ayer con 125 personas tuvo como consecuencia mi afonía). Y siempre cuando doy educación financiera en liceos (Ánima, Jubilar, Los Pinos, Impulso) les pregunfo de qué se van a jubilar. Y me dicen que se van a jubilar del BPS. Bueno ¿y las jubilaciones son cuantiosas? “¡No!” y ¿Aportan más de lo que reciben? “Sí, aportamos más de lo que recibimos”. Y realmente, les hago 2 ó 3 cuentas y les queda clara la situación. Uno si habla en lenguaje claro son cosas que chicos que están en sexto del liceo lo logran entender. Así que mi encuesta personal coincide con la de las encuestadoras.

Otro mito que existe es que es lo que se busca es erradicar el déficit y la realidad que lo que se busca es estabilizar el déficit en un nivel que logre la sostenibilidad fiscal. De ninguna manera se puede erradicar el déficit, porque eso significaría dejar sin protección a personas que lo precisan. Para eso está el sistema de seguridad social, para que los beneficios del crecimiento se repartan en la población y nosotros tenemos la obligación moral de apoyar a los que menos tienen. Pero también de tener un déficit un poco más contenido, para poder apoyar a otros sectores de la población.

Mito: se busca erradicar el déficit

Lo que se busca estabilizar es el déficit

Resultado estimado sin reforma

Año	Resultado			
	BPS	Policial	Militar	Total
2025	-0.7%	-0.3%	-0.7%	-1.7%
2027	-0.8%	-0.3%	-0.7%	-1.8%
2030	-0.8%	-0.4%	-0.7%	-1.9%
2035	-0.9%	-0.4%	-0.7%	-2.0%
2040	-1.2%	-0.4%	-0.7%	-2.3%
2045	-1.7%	-0.4%	-0.7%	-2.8%
2050	-2.1%	-0.4%	-0.7%	-3.3%
2055	-2.6%	-0.4%	-0.7%	-3.7%
2060	-2.9%	-0.4%	-0.7%	-4.1%
2065	-3.3%	-0.5%	-0.7%	-4.4%
2070	-3.6%	-0.5%	-0.6%	-4.7%

Resultado estimado con reforma

Año	Resultado			
	BPS	Policial	Militar	Total
2025	-0.7%	-0.3%	-0.7%	-1.7%
2027	-0.7%	-0.3%	-0.7%	-1.7%
2030	-0.6%	-0.3%	-0.7%	-1.7%
2035	-0.4%	-0.3%	-0.7%	-1.4%
2040	-0.4%	-0.3%	-0.6%	-1.4%
2045	-0.6%	-0.3%	-0.6%	-1.5%
2050	-0.7%	-0.3%	-0.6%	-1.6%
2055	-0.8%	-0.3%	-0.5%	-1.6%
2060	-0.9%	-0.3%	-0.5%	-1.6%
2065	-0.9%	-0.3%	-0.4%	-1.5%
2070	-0.9%	-0.2%	-0.3%	-1.4%

En Economía es difícil proyectar las variables poblacionales y justo en seguridad social por supuesto que hay errores, pero son de los temas donde uno sí puede tener una mirada de largo plazo y proyectarlo.

Después otro mito: las AFAP fracasaron, pagan muy pocas pensiones. Bueno, para empezar, tienen 26 años, estamos hablando de un mínimo de aporte de 30 años. Son sistemas que precisan un poco más de tiempo para realmente visualizarlo y además la mayor parte del aporte va al BPS, la AFAP es un complemento. Y cuando uno mira fracasaron o no, aquí tenemos las rentabilidades que han tenido los fondos de pensiones y han sido extraordinarios. Son rentabilidades reales y son retornos extraordinarios, así que es un mito que tampoco coincide con la realidad.

Mito: las AFAP fracasaron

Mito: se aporta más de lo que se recibe

Percepción: Las AFAP pagan muy poca jubilación

Realidad: las AFAP han ofrecido una excelente rentabilidad

Cuadro: Rentabilidad anual en Unidades Indexadas

Fuente: Informe de Diagnóstico, CESS

	TOTAL	
	Subfondo Acumulación	Subfondo Retiro
2001		14,2
2002		14,2
2003		20,1
2004		15,4
2005		12,4
2006		6,9
2007		4,8
2008		-4,8
2009		0,8
2010		6,1
2011		14,7
2012		8,8
2013		2,3
2014	4,2	5,4
2015	1,5	3,5
2016	2,6	5,6
2017	6,9	5,7
2018	5,8	4,8
2019	7,2	4,7
2020	4,8	3,9

Y cuando uno mira en el mundo, los países están haciendo reformas para ir hacia sistemas de capitalización. Y hablando de lo que pasa en el mundo, 64 países en el mundo aumentaron la de retiro, 67 redujeron beneficios y 82 aumentaron la tasa de aporte. Y parece que resolver el déficit es tan fácil como aumentar las tasas de aporte, pero la realidad es que, en el caso de Uruguay, este no parecería ser muy conveniente porque ahora tenemos tasas de aporte extremadamente elevadas y sabemos que eso genera problemas de competitividad para las empresas y además hay un incentivo grande a la informalidad, cuando las tasas de aportes son muy elevadas.

Veamos ahora cuál es el norte de una reforma, hacia dónde vamos.

Lo que se debería -ya lo comentó el expositor anterior- es contener el déficit y volverlo a una trayectoria sostenible, tener un régimen de base igual para todos, un régimen justo donde uno reciba más si aporta más, un régimen solidario que garantice un ingreso mínimo, transparentar y explicar subsidios, tener incentivos adecuados. Me quiero detener un segundo en el tema de incentivos. El sistema actual tiene varios incentivos inconvenientes, por decirlo de alguna forma. Para empezar, la relación entre beneficios y aportes tiende a ser mayor cuando las personas se jubilan tempranamente: cuanto más postergo mi jubilación, cobro más, pero la relación entre lo que aporté y lo que cobro, disminuye. El incentivo es a jubilarme temprano cuando debería ser al revés.

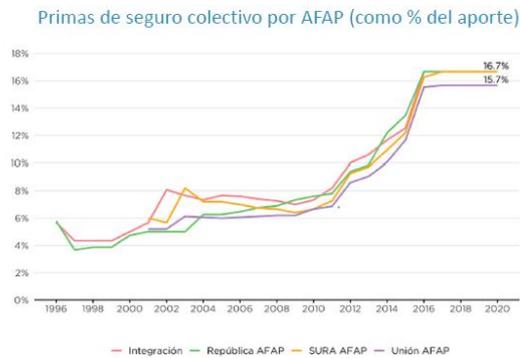
El diseño lleva a que quien aporta a más de un subsistema va a recibir una jubilación aún menor que si aportara uno solo.

Y después el sistema actual tiene un incentivo importante a jubilarse por invalidez a partir de la reforma del 2008. Miré un poquito las cifras de las de jubilación por invalidez en el año 2021 en promedio la gente se jubila por invalidez casi a los 60 años a una edad que se podría jubilar por causa del común. ¿Por qué se jubilan por invalidez? Porque la tasa de reemplazo a los 60 años por causal común es 45 por ciento y por invalidez es 65 por ciento. Hay un incentivo muy importante a jubilarse por invalidez. Cuando uno mira el año en el 2006 la exposición de motivos creo, decía que en el año anterior hubo tres veces más altas de jubilación por invalidez de lo que tenían previsto, así que también gran parte del aumento de las erogaciones, es por

esto. Y quiero mostrar otra cosa que no es evidente: lo que pasa a partir del 2008 con el aumento de las primas de seguro colectivo de invalidez y fallecimiento.

Primas de seguro colectivo

... Algunos de los cuales tienen derivaciones que no son evidentes



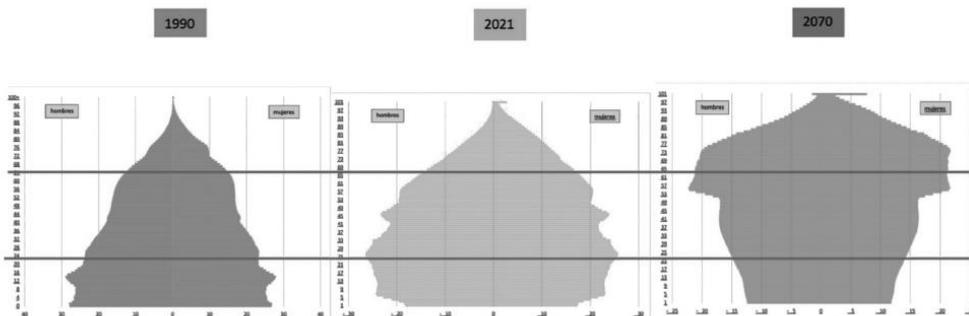
*Fuente: Informe de diagnóstico de la CESS

Miren lo que aumentó. Los trabajadores activos pagan una prima muchísimo mayor desde 2008. Seguramente sea multicausal, pero a mí me resulta evidente que el aumento en las jubilaciones por invalidez redonda en que los trabajadores activos pagamos una prima mayor. Entonces todo está enrabado.

Y ahora una mirada diferente, Growing Older y luego de esto paso a las conclusiones.

La nueva realidad demográfica

La única población que crece es la de 65+



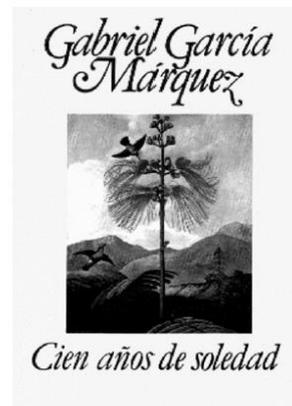
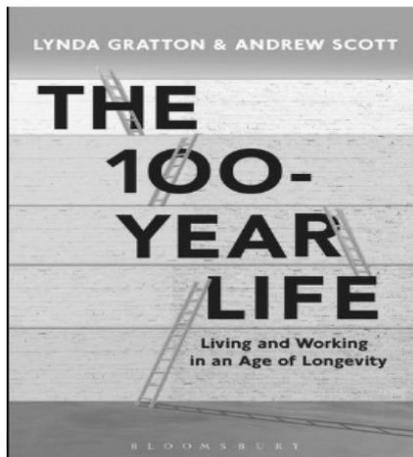
Fuente: ONU

¿Por qué le puse growing older? es una expresión tan linda, otra mirada del envejecimiento. Estas son las pirámides poblacionales y la realidad es que la única población que crece es la de más de 65 años. En Uruguay la tasa de fecundidad es 1,4 por ciento, la población va a decrecer. Un sistema donde tengamos un peso cada vez mayor en las generaciones futuras no luce muy solidario. Estas pirámides poblacionales hablan por sí mismas y la esperanza de vida aumenta. En el BPS una mujer con 60 años tiene una esperanza de vida de casi 27 años, en la Caja Notarial, Bancaria, de Profesionales, la esperanza de vida es aún mayor. Tenemos vidas mucho

más largas y podemos y debemos trabajar un poquito más. Hay personas que no tienen esta sobrevida y ellos está perfecto que se retiren antes y de hecho se contemplan enorme cantidad de excepciones. La realidad es que los científicos demuestran que nosotros llegamos a la plenitud -combinación de aptitud física y mental- alrededor de los 50 años o más, entonces si uno se jubila hasta los 70 años tenemos una capacidad intelectual, un tremendo estado y combinamos fortaleza física y toda la experiencia acumulada. Si nos jubilamos a los 60, el mercado laboral se pierde de personas con enorme capacidad.

La vida de 100 años

Debemos estar preparados para esta nueva realidad



Este libro se publicó en el 2016: vamos a vidas cada vez más largas y esto implica muchas cosas. Me tengo que preparar mejor para una vida más larga, no solamente del punto de vista económico, también vamos a estar alrededor de nuestras familias y nuestros amigos mucho más tiempo. El cascarrabias de García Márquez ganó el nobel 82, un fenómeno, con 100 años de soledad.

Pero existe aparte hoy en día el concepto nuevo de la edad biológica. La edad biológica que uno tiene es mejor predictor de la longevidad que la edad cronológica. Moshe Milevsky en su libro *Longevity Insurance for a biological age*, decía que la edad biológica puede variar mucho de la edad cronológica y una persona a los 60 años puede tener una edad biológica de 45 años. Si vamos un ejemplo concreto Ronaldo cuando tenía 33 le estimaron la edad biológica en 20 años. Y ahora más recientemente el año pasado, se decía que tiene una edad biológica tal, que puede jugar perfectamente a los 40 años. Y cada vez más esto de la edad biológica se empezará a tomar en cuenta también para seguros, etcétera.

4. Consideraciones finales.

La sostenibilidad fiscal no es lo único que tenemos en juego, también tenemos en juego la paz social, la estabilidad social. Vemos lo que pasa en Chile, en Colombia, en España que tiene un gasto en pensiones enorme. Y acá están manifestando porque no quieren que haya reforma, no nos gusta cambiar, claro que no nos gusta cambiar. También pasa en Francia, no pasa solo acá. En 2019, Uruguay fue el único país de América Latina sin revueltas. Tenemos una paz social que la verdad, es un tesoro preciado a conservar. Y hablando de expectativas esta es una encuesta global que hizo CFA Institute. Se preguntó a la gente: ¿Cuál es su principal objetivo financiero? En América 60 por ciento, seis de cada diez dijeron "jubilarme". La segunda

pregunta: ¿Piensas que vas a poder lograr esa jubilación? La gente mayoritariamente contesta que sí.

Pero cuando uno les pregunta a los sistemas de pensión de contribución definida si van a poder pagar las pensiones como se esperaba. Te dicen que no, la mayoría dicen “¡No! Vamos a tener que ajustarlo”. Pero la gente sigue creyendo que los sistemas de reparto van a poder afrontar las pensiones y la verdad que vamos a enfrentarnos con promesas incumplidas. Y lo más llamativo es que los que más piensan que se van a jubilar con las condiciones de hoy son los más jóvenes. Por eso es muy importante empezar a explicar estos temas. Japón como tiene una población mucho más envejecida ya entendió este tema, pero es un tema en el mundo y en Uruguay.

El mundo cambió, cambió la realidad demográfica, cambió el mercado de trabajo, es todo más interconectado y competitivo. O sea: “me cobran muchos impuestos acá, yo me voy a ir a otro lado”. Todo esto plantea enormes desafíos y oportunidades, pero el punto es que, si el mundo cambió, también tiene que cambiar el sistema de pensiones y no hay que dramatizarlo, es natural que si las cosas cambian el resto también cambie.

No es fácil lograr un consenso. No se logró un consenso ni siquiera en el diagnóstico de la comisión. Y cuando uno mira la reciente encuesta de Equipos, que la mencionó María Dolores, hoy, más de 70 por ciento apoya que se reforme, pero ¿qué tipo de reforma? 61 por ciento acepta el aumento de la edad jubilatoria, no les gusta, pero lo aceptan de hecho. Hoy las personas se jubilan en promedio con 63 años y medio, estamos casi ahí, pero no queremos que nos lo aumenten. 12 por ciento no está de acuerdo que una persona con alta exigencia física se pueda jubilar más joven, un tema básico de justicia social y 18 por ciento no está de acuerdo que quien aporte durante 40 años se pueda jubilar un poco antes. O sea, no nos ponemos de acuerdo, pero tenemos que lograr algún acuerdo básico.

Hay que lograr algún acuerdo en aspectos donde hay consenso, porque hay muchos donde los técnicos y los políticos tienen consensos básicos, entonces apelar a eso y hacer una reforma posible, no una reforma perfecta, no existe la reforma universal, lo decía nuestro orador anterior. Van a quedar varios pendientes: para empezar, estamos hablando sólo de una reforma previsional y aquí nos falta las alternativas para el tramo desacumulación, cubrir el riesgo extra longevidad, monitorear el sistema, de lo cual hablará nuestro próximo orador, educación financiera.

Pero en Uruguay nos caracterizamos por salidas a la uruguaya, por una institucionalidad extremadamente fuerte, un caso paradigmático es el manejo de la deuda, que pasan las administraciones y el manejo de la deuda pública que tanto se nos ha reconocido en el exterior, sigue siendo la misma. Uruguay es un país con oposiciones responsables y que ha sabido resolver las cosas y la verdad es que tenemos una oportunidad espectacular de resolver esto y destacarnos en el contexto internacional, como nos hemos destacado tantas otras veces, así que sin más y que perdón que me retrasé cinco minutos, le doy la palabra a nuestro moderador. Muchas gracias.

Nelson Fernández.

Muchas gracias. Vamos a pasar a la siguiente presentación de José Antonio Licandro, a escuchar sobre educación financiera, que es hablar de educación, otra reforma educativa.

Antonio Licandro

Buenos días, primero que nada, obviamente agradecer de los organizadores el haberme invitado a participar voy a tratar de usar los 20 minutos que tenía asignados. Hasta ahora nadie lo logró, espero lograrlo o sea si no lo logro discúlpeme, pero mal de muchos, consuelo de tontos.

Bien, yo voy a cambiar un poco el foco de la cuestión. Porque ustedes vieron que esto es complejo. Desde que empezó Pablo Antolín a comentarnos, con toda esa sapiencia que él tiene -es uno de los expertos internacionales más reconocidos en la materia-, todo lo que lo aterrizó al caso uruguayo Bárbara, esto es muy complejo. Pero hay un tema dentro de esa complejidad, que va a ser en el cual me voy a querer concentrar, porque esto está tan complejo que da para hablar, no hacer una sesión de tres charlas de veinte minutos o más, da para hacer muchísimas más charlas.

Entonces yo me voy a concentrar exclusivamente en algo que está previsto en el proyecto de ley y que hoy el país no tiene qué es la creación de lo que se llama -en el anteproyecto- la Agencia Reguladora de la Seguridad Social. Yo le voy a llamar la ARSeS, para hacerlo más ágil. Ya le puse un nombre, lo conversé un día con el Doctor Saldain – con quien tengo muy buena relación- y le dio mucha gracia.

Voy a motivar por qué esto es importante, porque acá parece que lo importante es si aumentamos o no aumentamos la edad de jubilación, qué hacemos con las tasas de reemplazo, si aumentamos más la parte de ahorro, el ahorro en sí que está muy bueno, si vamos a ir a un sistema a un régimen común para todos, porque no tenemos un régimen común para todos. Acá hay hijos y entenados y entre los hijos hay hijos con coronita, hijos sin coronita, pero hijos al fin y no entenados, como ustedes vieron que mostró Bárbara en varios sentidos, no voy a profundizar en eso.

Pero la reforma en eso tiene un nivel de justicia incomparable: todos vamos al mismo régimen. Ahora ¿qué pasa con los sistemas de reparto en particular? ¿qué problemas tienen? Históricamente, los sistemas de reparto tienen incentivos a incrementar los beneficios, sobre todo los prestadores. Me ponen a cargo del Banco de Previsión Social, estoy en el Directorio del Banco de Previsión Social, como representante político o representante de los trabajadores representante de los empresarios y mi finalidad parece que es dar más beneficios a los jubilados. A los que ya están jubilados. Y eso pasa en todos lados no solamente en el BPS, pasa también las Cajas para estatales. Así, al pasar, voy a recordar que uno de los principales problemas financieros que tiene la Caja profesional es que durante varios años en la última dos décadas, se daban aumentos de jubilaciones más allá de lo que preveía la ley y se consumieron las reservas. Y entonces hoy tienen un gran problema.

¿Qué pasa también? Y, el sistema político es el que canaliza esos incentivos, porque cada cinco años tienen que dar examen. Y en este país, que, si bien comparados con la OCDE no somos tan avejentados, en comparación latinoamericana sí lo somos, hay ahí un pelotón de 700 - 800 mil votantes. Entonces el sistema político canaliza esas cosas, hasta que los problemas de insostenibilidad que es el primero que aparece, se hacen ostensibles. Y lo lamentable de todo esto, es que las soluciones surgen de manera reactiva, como está pasando ahora -de nuevo voy a seguir insistiendo con el tema- en la Caja profesional. Las acciones reactivas son duras, van a repercutir en que los activos van a tener que pagar más, en que se van a tener que convencer de que le van a pagar menos jubilación, de que van a tener que trabajar más años y

que los jubilados van a tener que contribuir, o sea van a cobrar menos. Ya le pasó a la Caja bancaria después de la crisis del 2002 con la reforma que hicieron. Esto es recurrente.

Los costos políticos postergan las soluciones de largo plazo y esto es como decimos en la jerga normal, es el incentivo a correr la arruga de la alfombra y no los encaramos y esto no hace nada más que empeorar las soluciones, porque las soluciones cada vez son más costosas y además de ser costosas y dolorosas, son injustas. Pero somos así no le podemos echar la culpa a nadie. Entonces ¿qué importancia puede tener una agencia como la ARSeS? Para motivarlos de nuevo: los grandes perdedores, siempre, si uno mira la historia por lo menos la del Uruguay -yo no soy experto en esto en el nivel internacional - los grandes perdedores son las futuras generaciones. Como nos tocó a nosotros, en su momento. Yo me acabo de jubilar por la Caja bancaria. Cuando yo era niño, los aportes a la Caja bancaria de los funcionarios bancarios, eran de siete y medio por ciento de su salario. A mí me tocó aportar 17,5, además tengo un tope, tengo la jubilación topeada. Mi tasa de reemplazo es inferior al 33%. Y, así y todo, la Caja bancaria está mal. Imagínense ¡los bancarios que vendrán!

¿Por qué digo yo que son los grandes perdedores? Terminan a la larga destinando porciones crecientes de recursos fiscales a las jubilaciones del pilar del que estamos hablando. Terminan asumiendo mayores cargas sociales y tributarias, porque para financiar el mayor gasto, le aumentan los aportes y le aumentan impuestos, como tenemos nosotros, varios puntos del IVA destinados a financiar el BPS, varios puntos de toda la recaudación fiscal destinados a pagar las jubilaciones y las pensiones de los servicios de pensiones militares y policiales y también una cantidad de aportes que hacemos los contribuyentes - indirectos que casi que ni se notan- pero ustedes van a hacer un trámite y tienen que pagar un timbre profesional que va para financiar la caja profesional, o cuando ustedes hacen un depósito bancario o contratar una renta vitalicia, como decía Bárbara hoy. En definitiva, la institución tiene que pagar un aporte a la Caja bancaria y ese aporte lo pasa a los costos, te lo cobra como depositante, te lo cobra como tomador de crédito, te lo cobra como tenedor de tarjeta de crédito, te lo cobra como beneficiario de una renta vitalicia. Nada es gratis -no solo los almuerzos no son gratis. Bueno, a la larga terminamos o terminan las generaciones futuras, aceptando jubilaciones en peores condiciones que sus predecesores.

Esta es la triste historia y atrás de esto está lo que veíamos antes: no hay incentivos adecuados para hacer las cosas de manera paulatina y mirar lo que realmente importa, que es cómo ver, sobre todo en los sistemas de reparto, cómo evolucionan las variables poblacionales - que ya se hablaron hoy empezó Pablo a mencionarlo y también lo mencionó Bárbara y capaz que yo recuerdo algún numerito.

Como consecuencia, disponemos de menos recursos para otras políticas públicas. Estas nuevas generaciones, como nosotros hoy, tenemos que enfrentar 11 puntos del PIB todos los años para pagar esas pensiones y jubilaciones. Y las proyecciones de la Comisión de Expertos dicen que, dentro de algunas décadas, eso va a subir 4 casi 5 puntos más. Y eso ¿qué va a implicar? O que vamos a tener que aumentar los impuestos o que vamos a tener que gastar menos en educación, en la infancia, en vivienda, en salud, en infraestructura, en ciencia y tecnología. Todo eso que estamos reclamando hoy, o reclaman los parlamentarios, de poner en la rendición de cuentas y ¿de dónde sale la plata?

Entonces, la sostenibilidad no es un tema de un contador, que solo piensa en que le cierren los números. Este es el problema: las nuevas generaciones van a tener menos recursos para las otras cosas que también necesitan.

También tenemos inequidades intrageneracionales, porque tenemos diversos sistemas -ya los mostró Bárbaras, no lo voy a recordar para no martirizarlos. Y para la mayoría de los usuarios, que son los del Sistema mixto, que están en el BPS y ahorrando en el sistema de las AFAP, o cobrando su renta previsional, estos usuarios tienen otro problema importante: es difícil entender cuánto va a cobrar. Porque como decía Antolín, a mí no me importa si me terminan pagando una renta vitalicia, me terminan pagando una jubilación del BPS, yo quiero saber cuánto voy a cobrar. Y hoy en día nadie te lo dice, es complejo, porque el diseño institucional está armado así: si quieres saber cuánto vas a cobrar por el BPS, tienes que ir al BPS; si quieres saber cuánto vas a cobrar por tu renta previsional la AFAP te podrá dar una idea o puedes ir al Banco de Seguros que es hoy el único que paga. No hay vocación para hacerlo, porque estos son prestadores y son prestadores responsables de una cosa, no del todo, por lo tanto, no hay tampoco vocación. Tenemos las futuras generaciones embromadas y la gran mayoría de los usuarios actuales también. Y si vamos a ir hacia un sistema también de capitalización para todos, esto se va a agravar, porque ya no sólo va a ser para los del BPS y AFAP, sino que todo vamos a estar en un algo así llamémosle “reparto y ahorro individual”.

¿Qué es lo que nos ha faltado y que este este anteproyecto de ley trata de contemplar? Un marco institucional que mitigue esos problemas. Y lo que quiero convencerlos, de que este marco institucional, es importante que lo hagamos bien. Como vimos, no hay incentivos apropiados, ni mandato explícito para con la gestión de los administradores. Nadie controla el BPS, nadie controla a los para estatales, nadie controla a los servicios de retiro. Sí hay alguien que controla a los Fondos de pensión, que es el Banco Central. Sí hay alguien que controla las prestaciones de las rentas vitalicias, que también es el Banco Central. Pero es la excepción, de estos otros, los controles supuestos que tienen, están a través del Ministerio de Trabajo y a través de los Ministerios respectivos en el caso de Interior y de Defensa... y a las pruebas me remito, no funciona. Nadie hace seguimiento sistemático de la evolución futura de las variables demográficas. Lo decía Antolín: tenemos que tener proyecciones precisas de las tablas de mortalidad, porque esa es la esencia del cálculo financiero, tanto sea para el de reparto como para el cálculo actuarial que además le incorpora la tasa de interés, de las rentas previsionales.

Por lo tanto, en cobertura y suficiencia, lo que vemos es justicia intrageneracional o injusticia intrageneracional y en la sostenibilidad financiera justicia intergeneracional, donde cada 30 o cada 20 años tenemos que hacer ajustes y por lo tanto entramos en los temas de injusticia intergeneracional.

La opinión pública y el sistema político, además, no están debidamente informados, ni alerta de los problemas que se acumulan. Nadie está encargado de hacer esto. El Banco Central se tardó 20 años en actualizar las tablas de mortalidad de las rentas vitalicias. ¿Por qué? Porque eso requiere un trabajo muy importante. Yo trabajé en el regulador financiero hasta hace muy poco, tendría que dar mis excusas. Las volvimos a calcular y actualizar hace tres años y tratamos de hacerlas dinámicas, que era la recomendación que nos hacía Antolín. O sea que, por lo menos, desde ese punto de vista me quedo tranquilo, como ex regulador de que dejamos, por lo menos una base para adelante. Pero durante 20 años no se hizo y eso hacía que el que tenía que pagar la renta previsional, como te decían que vivía menos de lo que realmente vivía, tenía que pagar más, entonces nadie quería pagarlas, porque se fundía. Bueno, esto es falta de información, que está vinculado también con los incentivos.

¿Qué puede hacer esta institución, la ARSeS? Bueno, veamos qué dice el anteproyecto del mandato.

- Dice muchas cosas, pero acá voy a resumir algunas: evaluar, regular y supervisar a los sujetos prestadores de la Seguridad Social (BPS, Servicios de Retiro MD y MI, Cajas Paraestatales y entidades privadas como AFAP y Sociedades Administradoras de Fondos Complementarios). A todos, no como hoy que el Banco Central sólo regula las AFAP y a las aseguradoras. A todos, acá no se salva a nadie. Por lo tanto, si uno quisiera decir un comentario sobre esto desde el punto de vista valorativo: bárbaro, está bueno que alguien le hubiera podido decir a un gestor de la Caja profesional, hace 15 años “no, mire usted esto no lo puede hacer o si lo va a hacer, fundamentalmente por qué lo que quiere hacer. No se gaste la plata que tiene ahorrada porque si no, dentro de unos años, va a estar matando a las futuras generaciones, les va a tener que decir que les va a pagar menos, que los va a obligar a aportar más que lo que están haciendo ahora”.
- ¿Qué otra cosa dice el mandato? Velar por el cumplimiento de los principios de Universalidad, Suficiencia, Adecuación y Sostenibilidad Financiera de todas las prestaciones de Seguridad Social de la República según la ley. También nos lo dijo Antolín: está en la base de los sistemas y esta agencia va a tener que velar por eso. Si bien “velar” es un verbo muy vago, acá está la intención. O sea “Preocúpate por esto”, cosa que nadie hoy tiene en su cabeza ni en su bolsillo ni en su responsabilidad. No hay nadie en el Uruguay que hoy tenga la responsabilidad de velar por el cumplimiento de estas cosas.
- Velar por la buena administración -qué bien nos vendría- por la estabilidad y suficiencia de las prestaciones y los derechos de los afiliados. Como les dije hoy, la suficiencia en las prestaciones, los derechos de los afiliados, de esos ya se ocupan los prestadores, pero de la estabilidad financiera, no se ocupaba nadie.
- Informar el Poder Ejecutivo y al Parlamento del estado de situación de la seguridad social y darle amplia difusión pública. Esto es fundamental, no podemos dejar que nuestras instituciones de gobierno que fundamentalmente son el Poder Ejecutivo, el que administra el Estado y el Poder Legislativo, que es el que fija las reglas y las leyes, estén ausentes de esto, porque esto varía esto es como un enorme transatlántico: se mueve lento y tiene mucha inercia, entonces es muy difícil cambiarle el rumbo, no se puede dar un golpe de timón como si esto fuera una canoa, este es un gran transatlántico, por lo tanto tenemos que estarlo mirando permanentemente y no hay incentivos para hacerlo. La Agencia va a tener este gran desafío, pero lo tiene en su mandato, alguien le va a poder reclamar si no lo hace.
- Promover el conocimiento de los derechos de los afiliados y atender sus reclamos. Ahí ¿qué va a ser la ARSeS? Va a contratar a Bárbara para que ella dé cursos sobre educación financiera. (Risas).
- Hacer recomendaciones y promover investigaciones en seguridad social y planes de evaluación de los distintos planes. Esto también es muy importante. Esto hay que evaluarlo, hay que tener gente capacitada, esto no se hace así nomás. La gente que sabe de estas cosas tiene una especialización muy particular y su inserción laboral para ir a ese tema, es muy específico. Entonces ¿Qué es lo que pasa? En Uruguay ¿tenemos gente muy capaz en estas cosas? Tenemos muy poquitos porque no hay dónde trabajar, entonces ¿para qué me voy a capacitar en algo que después no tengo donde trabajar? Ahora va a haber un lugar donde hacerlo.
- Evaluar regular y controlar los regímenes de ahorro individual. Como decíamos hoy, esto ya lo hace el Banco Central, pero ahora lo va a hacer la ARSeS. Se lo va a traspasar el Banco Central. Y va a hacer las cosas que hoy en día hace el Banco Central: ver la estructura de los Fondos, siempre atendiendo al perfil de riesgo, como le dicen los administradores de portafolio, o sea al riesgo retorno acorde con la edad de tu vida. Está planeado en el

anteproyecto de ley un tercer sub fondo para la gente más joven, porque la gente más joven tiene tiempo. Por lo tanto, puede arriesgar más e invertir en activos que son muy volátiles pero que tienen mucha rentabilidad como las acciones y como papeles en el exterior, que también lo está habilitando este anteproyecto de ley.

- Instrumentos de desacumulación. Nosotros sólo tenemos rentas vitalicias y como escuchamos Antolín mencionar, las rentas vitalicias tienen sus problemas, no puede ser la única salida a la renta vitalicia. Porque además tenemos los riegos financieros: te jubilas por BPS y estás obligado a jubilarte por la AFAP. ¿Qué pasa si ese día los valores están pasando por un mal momento y tu fondo perdió valor? Tenés que jubilarte igual, no te dejan esperar no puedo decir “Ah, no, mire, me conviene esperar un año más para recibir la renta vitalicia”. No, no hay flexibilidad. Cuando se creó el sistema se pensó mucho en la parte de ahorro y se establecieron las líneas generales para la parte de desacumulación, pero no era un problema en aquel momento, porque no había casi nadie que lo fuera a usar. Digo yo que fue por eso que se postergó la discusión de este tema. Y ahora estamos entrándole porque hoy en día se están jubilando en masa las nuevas generaciones, los cincuentones, etcétera o los sesentones, nos estamos jubilando en masa.
- Lo anterior -como mencioné al inicio- implica que esta nueva Agencia va a absorber los poderes jurídicos y los cometidos que hasta hoy desempeña el Banco Central en materia de AFAP, no así de aseguradoras. Lo que sí va a hacer esta Agencia, es regular las prestaciones que tienen que ver con seguros, como la renta vitalicia u otro tipo de modalidades de diseño que puedan tener que ver con algo que preste una aseguradora. Pero las aseguradoras van a seguir estando bajo la regulación del Banco Central. ¿Cuál es el *core* de la regulación de una empresa aseguradora, así como en los Bancos? La viabilidad patrimonial, así como en Bancos tenemos Basilea 1, Basilea 2, Basilea 3 que lo que miran es que el Banco tenga el capital necesario para poder devolverle a todos los depositantes la plata que le dio y que él intermedia, en una aseguradora, lo primordial es que las reservas que tiene esa aseguradora -y eso es el *core* de la regulación de las aseguradoras- las reservas que tienen sean suficientes para cumplir con todas las obligaciones que la aseguradora toma a futuro. Los principales, los más riesgosos, son los seguros vida, entre ellos, la renta previsional, porque son a largo plazo y tienen riesgos difíciles de estimar. Entonces ahí es donde va a tener que diseñar la ARSeS y obviamente tendrá que coordinar y asesorarse con lo que corresponda. Entre otras cosas, coordinar con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y con el Banco Central, en lo pertinente. En particular sobre las rentas previsionales si va a ser un producto que puedan ofrecer las aseguradoras, va a tener que coordinar con el Banco Central. Porque el Banco Central es el que va a definir cómo se calculan las reservas necesarias, así como estaba Basilea 1, Basilea 2 y Basilea 3 para Bancos, en Seguros, los mismos criterios, los buenos criterios para que funcionen bien, se llaman este Solvencia 1, Solvencia 2. Para que vean dónde está el foco.

Bueno, estos son los mandatos. ¿Alcanza con el mandato? No, no alcanza. Se requiere un organismo que mire a largo plazo, tiene que tener ciertas características.Cuál es a mi criterio la principal: la independencia del gobierno de turno. Si esta Agencia tiene que pasar por el voto popular cada cinco años y tiene que decir como probablemente diga el proyecto definitivo que vaya al Parlamento, que vamos a tener que trabajar más, que los que tienen privilegios los van a perder, etcétera, imagino que no los vota nadie, es probable que no los vote nadie. Por lo tanto, tiene que ser un organismo técnico, que no quiere decir obviar la política, la economía política siempre va a estar presente en esto, pero tiene que ser un

organismo técnico, para el cual los incentivos perversos y los costos políticos no le pesen en las recomendaciones y en las decisiones que tenga que tomar. Eso es fundamental.

¿Qué propone el anteproyecto? En algún sentido está bien orientado, esto es una valoración mía. Primero porque se genera una persona jurídica estatal desconcentrada, lo que normalmente les llamamos organismos descentralizados en el Uruguay, que va a estar gobernada por un directorio de tres miembros, cuyos mandatos son más largos que el ciclo electoral, van a durar seis años. Eso es lo que dice el anteproyecto de ley.

¿Qué más dice? Van a ser designados por el artículo 187 de la Constitución, o sea los va a tener que proponer el Poder Ejecutivo y requieren venia del Senado con mayorías especiales y si a los 60 días no se logra, con mayoría simple. Tienen que tener formación, capacidad técnica, idoneidad moral y prestigio, como suele pasar en todas las leyes que están referidas organismos de regulación en el Uruguay. Y lo digo porque es así, si ustedes miran qué características tienen que tener los directores del Banco Central o de la URSEA o de la URSEC, etcétera, todos más o menos tienen una misma redacción.

La duración del mandato son seis años – ya lo dije.

Ahora, a mi criterio hay cosas para mejorar. Porque en esta idea que estamos tratando de que tengan independencia del Gobierno de turno, no quiere decir que hagan lo que quieran. Para mí se asemeja al Poder Judicial. El Poder Judicial tiene independencia de los otros dos Poderes de Estado. Pero ¿quién elige a los miembros de la Suprema Corte de Justicia? Se eligen de acuerdo al artículo 187 de la Constitución o uno aparecido -no me acuerdo, no soy abogado- pero los elige el poder popular, el Parlamento. Negocian cuando uno se jubila quiénes entran, hay criterios de default si no se ponen de acuerdo.

Pero ¿por qué entiendo que deberían de hacerse ajustes? Primero porque tal cual está escrito el anteproyecto, aparentemente entrarían los tres y saldrían los tres a los seis años. Eso no es bueno por dos razones: primero porque si se van los tres a los seis años, se pierde la memoria institucional, o, dicho de otra manera, la memoria institucional queda radicada solamente en los funcionarios de la Agencia y eso no es bueno. Lo que pasa en todas partes del mundo cuando se trata de hablar de consejos o de directorios que son independientes del Gobierno de turno o que tienen autonomía del Gobierno de turno, es que se les hace sustituir de manera alternada. Esto es fácil de resolver, habría que poner una disposición transitoria nada más: que el primer Presidente durará seis años, que el primer Vicepresidente durará cuatro y que el primer Director -que así se llaman en la ley- durará dos. Y ya está, entonces a los dos años se sustituye el Director a los cuatro años el Vicepresidente y a los seis años el Presidente. Eso hace que a lo largo de cinco años haya distintos Gobiernos tomando la iniciativa para mandar nombres al Parlamento. Eso le da estabilidad institucional a ese Directorio y a su vez permite que vayan alternándose. Porque siempre en definitiva alguna preferencia política va a haber.

Para salvaguardar la independencia del Gobierno de turno, hay otra cosa que es muy importante, que es la parte presupuestal. Este organismo tiene que tener un presupuesto adecuado. Y les voy a poner un ejemplo de organismos que tienen dificultades para hacer su trabajo: por ejemplo, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia. Si ustedes hablan con los miembros, son los tres y dos más y no dan abasto. Entonces cómo puedes hacer tu trabajo si no tienes recursos y acá los recursos son importantes, porque son recursos técnicos de alta calidad y hacer estos trabajos lleva mucho esfuerzo. Por lo tanto, vamos a tener que pedir al anteproyecto de ley, que le dé los recursos que se requieren. Obviamente

tendrá que pasar su presupuesto por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, tendrá que ir al Parlamento, no es que se pide cualquier cosa y se le da, pero no podemos decir que no tienen presupuesto y tiene que tener un presupuesto acorde.

Lo otro, para terminar: cuidado, porque no piensen que poniendo una ley ya está todo arreglado. Tenemos en el mundo y en Uruguay desgraciadamente hay bastante experiencia de que los organismos reguladores, por más que tienen las potestades legales adecuadas, después las prácticas políticas no acompañan esas disposiciones. Hace unos cuantos años el Presidente de la URSEC, por ejemplo, renunció porque el Presidente de la República, cuando cambió de Gobierno le pidió la renuncia, porque no era de su partido. Y esas cosas no se pueden hacer, porque atentan contra la independencia del Gobierno. Entonces hacemos todo esto en la ley, pero si después ponemos a los amigos y ponemos presión para que los que no son amigos se vayan de la Agencia, va a ser siempre lo mismo: no vamos a lograr mitigar estos defectos que naturalmente tenemos en los sistemas de Gobierno democrático, que como dijo alguien es el peor sistema de Gobierno, pero es el único decente.

Dejo por acá. Muchas gracias.

Nelson Fernández.

Más que preguntas lo que llegaron son comentarios y comentarios felicitando los expositores por sus exposiciones tan buenas y complementarias.

Más que pregunta, lo que tenía era un comentario sobre algo que planteaba. Hablaba de la importancia de cómo se ajustan las pasividades. Y en Uruguay existe una restricción que es Constitucional desde el año 90, por un plebiscito que se votó en 1989 que establece la forma en que se ajustan, lo cual quita cualquier posibilidad de cambio. Eso no puede cambiarse en esta ley, pero es una pregunta que me interesa ver como lo podía razonar.

María Dolores Benavente.

Tal vez la diversificación de productos para que no sea sólo la renta vitalicia en algo que mitigue ese riesgo, no sé qué dirá Pablo.

La pregunta que yo le quería hacer es que cómo hacer para que estos temas que son complejos, no son populares en cuanto a que exigen más sacrificios con más aportes o más de edad o lo que fuera. ¿Cómo hacer para lograr ese necesario consenso y que no termine en una protesta o en una queja de los que de alguna manera sienten que van a ser damnificados?

Pablo Antolín

Sobre el tema de Constitucional, yo no voy a entrar en temas Constitucionales de ningún país, pero, como ha dicho la señora, ofreciendo distintos productos se podría resolver el tema. Algunos países lo han hecho: Colombia tiene un problema también constitucional que liga las pensiones con el crecimiento de los salarios mínimos.

Con respecto a cómo lograr consensos, ese es uno de los grandes temas. Si la foto esta que ha mostrado al principio Bárbara de las manifestaciones, tanto en Latinoamérica como en Europa, ese es uno de los grandes temas, en todos los países se están intentando hacer reformas, pero el problema es que la gente, los damnificados no quieren que se hagan reformas. Uno de los temas de estas reformas es que hay que hacer reformas integrales. El problema de muchas reformas en muchos países, es que determina claramente en comisiones especiales de expertos cuáles son los problemas, cuáles son las mejores reformas, pero luego políticamente

se eligen aquellas que son facilitas y cuando llegan las complicadas, siempre hay gente que pierde y gente que gana. Si es una reforma integral, todos pierden y todos ganan, ese es el primer punto. Entonces no hay solo damnificados y beneficiados, sino que todos pierden y todos ganan, entonces todos pueden evaluar la parte que pierde y la parte que gana. En segundo lugar, todo el tema de la comunicación es esencial. Primero hay que empezar una campaña de comunicación, teniendo en cuenta lo que lo que la gente piensa, lo que ha mostrado Bárbara de los mitos, que llamaba ella, la diferencia entre lo que la gente piensa y la realidad. Pues todo eso a mí lo único que me dice es que tenéis que empezar con un programa de comunicación enorme, pero empezar pasito a pasito. En la recomendación de la comunicación, una de las cosas que hemos aprendido de los países que han tenido éxito, es que un mensaje una campaña, segundo mensaje, segunda campaña y separadas y una detrás de otras para concienciar a la población de las realidades y de los problemas. Y después hay que hacer la campaña de cuáles son las reformas, pero siempre hay que hacer las reformas de manera integral, porque al hacerlo de manera integral, todo el mundo va a perder algo en general. Pero si se hacen reformas puntuales, siempre va haber un grupo que pierde y otro que gana y si el que pierde tiene más poder para manifestarse, pues obviamente no va a ocurrir la razón. Eso serían recomendaciones en base a lo que ha pasado en bastantes países. Obviamente hay otra forma que es la que hicieron los suecos y los ingleses, que es, se crea una comisión, la comisión llega a unos acuerdos, todos los partidos lo aprueban, se aprueba en el Parlamento, pero se aprueba que se va a implementar gradualmente. Pero en muchos países hoy en día, los distintos partidos políticos no se ponen de acuerdo en cuáles son las reformas, entonces el proceso de comunicación y de campañas es esencial. Pero una campaña por mensaje: cuantos más mensajes se metan en una campaña, más se ofusca la discusión.

Muchas gracias.

Nelson Fernández

Muchas gracias Pablo. Bueno, yo me voy a atrever a hacer un comentario final. Me pareció muy interesante lo que acaba decir Pablo y muestra su razonamiento desde la experiencia acumulada, de lo que ha visto y engancharlo con la pregunta de Dolores.

¿Va a haber reforma? Bueno no sabemos. Yo hace un tiempo conversaba con gente que me preguntaba si podía dar una charla para explicar por qué no iba a haber reforma. Bueno, no creo que la reforma esté muerta, tampoco puedo asegurar que vaya salir, pero entre ambas opciones me inclino más por la posibilidad de que haya una reforma, lo cual no es seguro y va a depender de cómo se articulen las votaciones políticas. Pero una reforma por consenso no va a haber. Eso sí lo podemos saber. Va a haber protestas y rechazos y resistencia. Y la resistencia creo que tiene un componente más duro que el de la oposición, porque el componente de la resistencia parte de otra base, pero va a haber protestas y va a haber expresiones de resistencia. ¿Cuál es la magnitud? No lo sabemos, pero allí lo que va a depender es -me parece muy importante lo que acaba de decir Pablo- bueno, Bárbara ha trabajado mucho sobre la comunicación. Y acá hay dos cosas: una es la educación. En este tema ha fallado la educación a lo largo de la historia. Ha fallado muchísimo. Cuando hablabas de la encuesta, yo realmente hago alguna encuesta entre amigos y les pregunto no me digas, pero si puedes anotar en un papelito y sin que yo lo vea cuánto es tu nivel de ahorro, cuánto tus inversiones, con más menos etcétera. ¿Lo puedes hacer? Si, me contestan. Ahora ¿Me puedes decir cuánto tienes en tu cuenta previsional? No tienen ni idea, no encontré a uno que tuviera una idea y estoy

hablando de público de elite. Entonces, educación financiera es una asignatura pendiente. Pero este caso es otra cosa, que es comunicación política, en la cual Uruguay es un país que está muy pero muy atrasado no respecto a los países desarrollados, sino a cualquier otro país de la región. En comunicación política Uruguay es muy malo. Pero acá exige comunicación política desde una base: lo que van a hacer los que están dispuestos a reformar -si lo hacen- que hoy son mayoría, mayoría circunstancial, pero mayoría. Sería bueno que una reforma como esta tuviera un consenso amplio, porque atraviesa a distintos periodos. Los que lo van a hacer ¿están convencidos que es bueno? Entonces tienen que convencer que es bueno. Porque si lo hacemos como el tema de la ley Mafalda: si vamos y le decimos a un niño “tomá la sopa si no viene el cuco”, entonces va a asociar la sopa a lo malo. Si le dices “toma la sopa porque es rica, porque te hace bien podés venir, mirá cómo se hace, el sabor que tiene, la consistencia que tiene” y se transmite y se logra convencer que es buena, es otra cosa. Uno es el camino del susto y en una reforma de este tipo, está el tema del coraje político, la resignación o la vergüenza. ¿Se hace con vergüenza? ¿Se hace con resignación? Eso va a tener un resultado. ¿Se hace con coraje político y se transmite ese coraje político a la pasión y la necesidad de demostrar que es bueno? Porque el tema es: si lo hacen ¿Creen que es bueno? Nos tienen que transmitir y convencer que es bueno.

Yo creo que la reforma, más allá de entrar en detalles, la reforma es necesaria y la reforma creo que van en el camino indicado, más allá de un montón de cuestiones son restricciones políticas. Eso ¿Lo van a transmitir los que lo hacen? o ¿Lo van a votar casi con vergüenza, pensando que están asumiendo un costo político? Si entienden que asumen un costo político, ese costo lo van a pagar carísimo. Si entienden que lo que están haciendo es bueno para el país y si es bueno para el país, es bueno para todos, más allá que perjudica a algunos sectores, el resultado va a ser otro.

¿Cómo se va a dar? Esa es otra batalla. Va a haber una batalla por los votos que no va a ser fácil -y digo batalla en el buen sentido- y va a haber otra batalla por la comunicación, lo que acaba de decir Pablo. Y esa cuestión de comunicación ordenada, es como en aquello en economía: un objetivo, un instrumento. Es la base del éxito de las reformas o también es la base del fracaso de las reformas. Pero el gobierno o el oficialismo ya sabe que va a haber una oposición, que va a haber resistencia y ya saben que van a haber intentos de tratar de anular la reforma. Cuando se piensa una reforma, hay que pensar en todos los pasos, si no se piensa, después terminan fracasando. Pero lo importante es que la gente lo hable y lo asimile y lo vea como bueno, más allá de que a alguno lo perjudica. Bárbara comentaba que todos creen que se van a jubilar, bueno, cuando somos niños todos creemos en un montón de fantasías que después nos damos cuenta de que no son reales.

Hay un trabajo muy importante, por eso me pareció que, en esta respuesta de Pablo, que la resumió más sintética que lo mío, está la clave en la comunicación. Pero cuando comunicación es algo más que una campaña promocional, de poner un videíto en una tanda televisiva. La comunicación es aquella que realmente comunica

Bueno, yo agradezco a los expositores agradezco a los organizadores, la oportunidad de verme invitado para participar y creo que cerramos con un aplauso al trabajo de los expositores.