

Algunas reflexiones sobre la reforma jubilatoria propuesta por el gobierno.

Otra reforma de la seguridad social es posible, más amplia, equilibrada, justa y solidaria.



Noviembre, 2022

Contenido

Resumen.....	3
Introducción	5
La ausencia de diálogo social.....	5
Una mirada integral a la seguridad social	6
Los cambios en el financiamiento	7
Los privilegios de la Caja Militar	9
Un proyecto que apunta exclusivamente a intervenir sobre el gasto	10
La licuación o debilitamiento de los dispositivos no contributivos del sistema	11
El impacto del régimen propuesto en las jubilaciones	12
La extensión del pilar de ahorro privatizado al resto de los subsistemas	14
La convergencia hacia un régimen más homogéneo	15
Escalones importantes en las condiciones de acceso y nivel de beneficio entre trabajadores	16

Resumen

La reforma jubilatoria que impulsa el gobierno no estuvo acompañada y mucho menos respaldada por un diálogo social. Si bien han existido espacios de discusión técnica y ámbitos donde se escuchó la opinión de diversos actores involucrados con el régimen jubilatorio, aun no se han convocado espacios de intercambio y negociación política con interlocutores verdaderamente representativos, un ingrediente esencial a cualquier proceso de diálogo social que se proponga construir acuerdos.

Desde el comienzo de la discusión, el movimiento sindical planteó la necesidad de adoptar una visión amplia e integral del sistema de seguridad social, que abarcara otras dimensiones de la protección social como atención a la primera infancia, profundizar en el sistema de cuidados y una mayor inversión social para las personas con discapacidad. Lejos de ser un obstáculo para alcanzar acuerdos, ampliar la agenda de temas a considerar contribuye a garantizar un progresivo mayor despliegue del Estado de Bienestar que, al tiempo de atender la sostenibilidad económica financiera del régimen jubilatorio, suponga un avance en diversas dimensiones de la matriz de protección social en las que el país se encuentra rezagado.

Una reforma integral de la seguridad social para las próximas décadas no puede obviar cambios en su matriz de financiamiento. El gobierno optó por no discutir los ingresos del sistema y las diversas inequidades en torno al financiamiento. Se desestimaron diversas propuestas formuladas por el PIT CNT como revisar diversas exoneraciones de aporte patronal, modificar el beneficioso régimen de aporte patronal rural, reequilibrar las mucho mayores contribuciones del trabajo y en relación a los aportes del capital e incorporar un impuesto a las altas jubilaciones militares que se otorgaron durante décadas en condiciones de privilegio.

Sobre la Caja Militar, el subsistema más deficitario e inequitativo de todos, la reforma planteada propone que los militares continúen retirándose a edades bajísimas y en algunos casos con el doble del salario, durante los próximos 10 años. Este tipo de transiciones o incluso más largas, imprescindibles para los trabajadores y trabajadoras amparados por el régimen general, resultan inaceptables en el caso de la Caja Militar. Para dar verdadera legitimidad social al proceso, este subsistema requiere cambios más urgentes y profundos, en relación a los previstos para el resto de la población.

Las principales medidas propuestas están centradas en contener el gasto, recortando derechos, beneficios y prestaciones de los actuales trabajadores una vez que se jubilen, haciendo recaer todo el costo o ajuste sobre sus espaldas. Se propone un aumento en la edad mínima de retiro sin contemplar desigualdades, y una mayor exigencia de años cotizados para acceder a la jubilación, que implicarán un retroceso importante en materia de cobertura y suficiencia para importantes sectores de la sociedad.

El proyecto de reforma no solo no plantea cambios relevantes en cuanto a la articulación entre los pilares contributivo y no contributivo, sino que propone un suplemento solidario que, si bien tiende a focalizar subsidios entre los sectores de menor ingreso relativo, plantea un mecanismo de ajuste que implicará que se vaya debilitando a medida que pasa el tiempo. Esta “licuación” o

debilitamiento del suplemento solidario va en dirección opuesta a las transformaciones que requiere el sistema a mediano y largo plazo. Dada las debilidades y precariedad del mercado laboral y la tendencia a una mayor desigualdad y exclusión de sectores con menores calificaciones y habilidades que tienden a transformarse en obsoletas, el sistema de protección social en general y jubilatorio en particular precisa fortalecer cada vez más los pilares no contributivos que garantizan los derechos de la población más vulnerable. Con esta propuesta en particular, la reforma propuesta plantea consolidar a mediano y largo plazo un régimen cada vez más contributivo, que tiene de erosionar los componentes solidarios y redistributivos del sistema.

Al comparar las jubilaciones que paga el sistema vigente y el nuevo para alguien con 65 años de edad y 30 de aporte, se observa que a 2043, el régimen propuesto otorga jubilaciones inferiores para todos los niveles salariales. Además, las estimaciones presentadas muestran que no es correcto lo afirmado por los impulsores de la reforma, cuando señalan que las personas deberán jubilarse más tarde pero que no percibirán jubilaciones más bajas a las que otorga en régimen vigente a edades más tempranas. El análisis muestra que alguien que bajo el régimen vigente se retira a los 60 años con \$ 36.700, pasará a retirarse a los 65 años de edad con unos \$ 28.400, una diferencia superior a \$ 8.000 que representa una caída de 23% en el haber jubilatorio mensual.

Otra de las diferencias centrales con la reforma propuesta refiere a la visión sobre el desempeño del régimen de capitalización individual durante estos 26 años y la necesidad de una reforma estructural de este pilar. El PIT CNT propone eliminar las AFAP y transformar el actual régimen en un pilar de ahorro administrado profesionalmente por una agencia estatal especializada sin fines de lucro.

Por último, la propuesta de reforma tiene serios problemas de diseño, al plantear cambios muy drásticos entre trabajadores con apenas unos días o meses de diferencia en su edad. Concretamente, se plantea que mientras alguien nacido en 1972 pueda jubilarse en 2032 a los 60 años de edad bajo el régimen vigente, una persona nacida en 1973 tenga condiciones totalmente diferentes: enfrentará una edad mínima de retiro de 63 años por lo que recién podrá jubilarse en 2036, con una ponderación de 65% del régimen propuesto y solo un 35% del régimen vigente.

Introducción

El movimiento sindical ha venido planteando desde hace varios años la necesidad de una reforma de la seguridad social. Entre otros factores, el cambio demográfico, así como las nuevas tecnologías y su acelerado impacto en el mundo del trabajo, provocan la necesidad de atender diversos riesgos sociales que deben integrarse y articularse en un sistema sostenible desde el punto de vista financiero y social.

En particular, el envejecimiento poblacional, asociado a la mayor longevidad y la disminución de la natalidad, requiere recomponer la sostenibilidad económica del sistema jubilatorio a mediano y largo plazo, sobre la base de un nuevo pacto social más justo y equilibrado que al tiempo de preservar los avances en la cobertura y suficiencia del sistema, promueva un financiamiento más equitativo. Atender la sostenibilidad económica financiera del sistema requiere mirar tanto los gastos como ingresos, de manera articulada y coordinada con otras dimensiones de la matriz de protección social que inciden sobre el régimen jubilatorio en particular y sobre el desarrollo del Estado de Bienestar a mediano y largo plazo.

Este documento analiza algunos de los principales contenidos de la reforma jubilatoria propuesta por el gobierno, así como otros aspectos ausentes en el proyecto que necesariamente deben integrarse al debate.

La ausencia de diálogo social

La reforma jubilatoria que impulsa el gobierno no estuvo acompañada y mucho menos respaldada por un diálogo social. Lejos de calificar el proceso como un ejemplo de diálogo social -tal como lo están planteando los impulsores de la reforma-, hasta el momento no se han desarrollado espacios de diálogo político que busquen construir grandes acuerdos nacionales en un tema tan sensible como la seguridad social.

Ya en el documento aportado por el PIT CNT en su primera comparecencia a la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS), se cuestionaba la idea que una comisión técnica pudiera constituir el espacio adecuado para articular y alcanzar los acuerdos necesarios. Concretamente, se señalaba que “esta comisión debería trabajar coordinadamente para acompañar y enriquecer el desarrollo del diálogo social y no pretender sustituirlo. Reconociendo la necesidad de dar una discusión informada y con rigurosidad técnica, sabemos que los debates que involucran a la seguridad social y las alternativas en torno a su reforma son esencialmente políticos, lo que exige el involucramiento de toda la sociedad a través de las representaciones sociales ya que refieren — entre otras cosas— a diferentes concepciones normativas sobre justicia y ética.”

Adicionalmente, varios integrantes de la CESS en representación de los partidos políticos que integran la coalición de gobierno aclararon que su participación era de carácter personal y sus opiniones y posiciones no comprometían a los partidos políticos que los habían designado. Esto contrastó fuertemente con la postura asumida desde el inicio por los representantes del Frente

Ampio, la ONAJPU y el PIT CNT, quienes sí ratificaron que sus posicionamientos dentro de la CESS contaban con el aval político de las organizaciones que los habían designado.

Tal como es concebido desde el movimiento sindical, el diálogo social requiere de interlocutores que verdaderamente representen a sus organizaciones. La búsqueda de acuerdos necesariamente implica intercambio y negociaciones que requieren tiempo y actores representativos que puedan comprometer la posición de sus organizaciones. Además, los técnicos no parecen los actores más adecuados para buscar los necesarios acuerdos políticos. Por ello, lejos de configurar un ámbito de diálogo social, la CESS fue un ámbito de trabajo técnico que aportó insumos valiosos como cualquier otro trabajo académico, pero que claramente no constituye un espacio propicio para alcanzar los acuerdos políticos que se buscan mediante un diálogo social. Más allá de los aportes técnicos, la CESS culminó su trabajo sin lograr acuerdos ni en el diagnóstico del sistema ni en las recomendaciones de reforma.

Una vez concluido el trabajo de la comisión, el Poder Ejecutivo se tomó cerca de 8 meses para presentar sobre fines de Julio, un anteproyecto de ley sin que mediara diálogo de ningún tipo con las organizaciones políticas y sociales. A partir de ese momento, efectivamente se habilitó un espacio de diálogo, intercambio y negociación política entre los partidos que integran la coalición de gobierno, que no incluyó a la oposición ni a los actores sociales más representativos.

Por lo tanto, si bien han existido espacios de discusión técnica y ámbitos donde se escuchó la opinión de diversos actores involucrados con el régimen jubilatorio, aun no se han convocado espacios de intercambio y negociación política con interlocutores verdaderamente representativos, un ingrediente esencial a cualquier proceso de diálogo social que se proponga construir acuerdos.

[Una mirada integral a la seguridad social](#)

Desde el comienzo de la discusión, el movimiento sindical planteó la necesidad de adoptar una visión amplia e integral del sistema de seguridad social. Sin embargo, el gobierno optó por circunscribir el debate al régimen de jubilaciones y pensiones, dejando de lado otros componentes muy relevantes de la matriz de protección social.

En el documento aportado a la CESS, el PIT CNT señalaba que “los sistemas de jubilaciones y pensiones están insertos en una matriz de protección social más amplia que cubre otros riesgos durante el período de actividad (enfermedad, desempleo, maternidad), durante momentos específicos de la vida, como primera infancia y niñez, y contingencias, como la discapacidad... Es necesario incorporar todas las dimensiones que hacen a la protección social, discutiendo mecanismos de financiamiento y nivel de prestaciones que contemplen un balance equilibrado en cómo se cubren los diferentes riesgos a lo largo de toda la vida. Reclamar esta mirada amplia es particularmente relevante ya que, como sabemos, pese a los avances registrados en los últimos 15 años, el país continúa presentando insuficiencias en cobertura de riesgos durante la niñez que contribuyen a que la pobreza siga fuertemente concentrada en niños y niñas”.

Lejos de ser un obstáculo para alcanzar acuerdos, ampliar la agenda de temas a considerar contribuye a garantizar un progresivo mayor despliegue del Estado de Bienestar que, al tiempo de atender la sostenibilidad económico financiera del régimen jubilatorio, suponga un avance en diversas dimensiones de la matriz de protección social en las que el país se encuentra rezagado. El debate de la reforma de la seguridad social debe ser concebido como una oportunidad política para avanzar en transformaciones que contribuyan a consolidar la nueva matriz de protección social a mediano y largo plazo, lo que requiere no solo discutir el gasto jubilatorio sino cambios en el sistema tributario, las políticas sociales y el mercado laboral.

No es lo mismo adecuar la sostenibilidad económico financiera del régimen jubilatorio para contener el gasto social que permita achicar el Estado de Bienestar, que dar esa discusión en conjunto con otras transformaciones que permitan ampliar la matriz de protección social, garantizando una cobertura adecuada para los riesgos de la población más vulnerable. En lugar de este proyecto de ley, es necesario impulsar una reforma para la ampliación del estado de bienestar, que integre los desafíos del régimen jubilatorio junto a un mayor despliegue del gasto social en áreas estratégicas.

Los cambios en el financiamiento

Una reforma integral de la seguridad social para las próximas décadas no puede obviar cambios en su matriz de financiamiento. Bajo la premisa de que pague más quien más tiene, no solo se trata de discutir la presencia y alcance de cada uno de los impuestos vigentes, sino el nivel de exoneraciones vigentes. Uruguay es uno de los países de la región con mayores exoneraciones al capital.

Solo entre IRAE e Impuesto al Patrimonio, las exoneraciones en 2021 implicaron una renuncia de ingresos al Estado de 1.600 millones de dólares, lo que representa un 2,7% del PIB. Es necesario discutir en profundidad si toda esa renuncia fiscal es imprescindible, o si hay margen para que estos sectores realicen una mayor contribución de cara a un nuevo pacto social que no solo incluya jubilaciones sino primera infancia, cuidados, discapacidad, educación, vivienda, etc.

Sin embargo, pese al planteo formulado por la central sindical, el gobierno desestimó una discusión más amplia y optó por poner el foco exclusivamente en el régimen jubilatorio y su sostenibilidad económico financiera. Pero el recorte en la agenda sobre los temas a discutir fue más allá: dentro de la sostenibilidad financiera del régimen jubilatorio, el gobierno obvió dar la discusión sobre los ingresos y las diversas inequidades en torno al financiamiento.

Por lo tanto, la discusión sobre la reforma de la seguridad social quedó acotada a cómo contener la tendencia creciente del gasto en jubilaciones y pensiones por el envejecimiento poblacional. Y esa opción implica cargar todo el esfuerzo o costo de la reforma sobre las espaldas de las y los trabajadores. El camino tomado por el gobierno de no discutir las fuentes de financiamiento de la seguridad social y del régimen jubilatorio, son uno de los argumentos centrales por los cuales rechazar la reforma y calificarla de “injusta”.

Dentro del régimen previsional, se definió mantener en su totalidad las exoneraciones de aportes patronales que en 2019 implicaron una renuncia de ingresos al BPS por 189 millones de dólares. Si además se suman los sectores no gravados (técnicamente no están exonerados), la renuncia total ascendió a 223 millones de dólares. Esto provoca que en industria y comercio, la tasa efectiva de aporte patronal no sea de 7,5% de la masa salarial, sino que al considerar las exoneraciones, la tasa de aporte patronal media se ubica en 5,8%.

El proyecto de ley tampoco establece cambios en el beneficioso régimen de aporte patronal rural. En 2019, la recaudación representó 1,92% de la masa salarial, muy por debajo de la tasa de 7,5% que aportan otros sectores. Esto significa que en promedio aportan la cuarta parte de lo que aporta el sector de industria y comercio.

Tampoco estuvo en discusión un reequilibrio entre las mucho mayores contribuciones del trabajo y en relación a los aportes del capital. Dentro de las cotizaciones sociales y sin contemplar exoneraciones o regímenes especialmente beneficiosos con el capital, la tasa de aportes personales duplica a la de aportes patronales, una relación inversa al promedio observado en los países de mayor desarrollo.

La renovación del pacto social asociado a los cambios demográficos, tecnológicos, laborales, familiares, etc.; representa una oportunidad para balancear mejor las contribuciones entre los diferentes sectores de la economía, sin que ello necesariamente implique incrementar los costos de la contratación laboral a través de las cotizaciones obrero-patronales, sino implementando medidas tendientes a captar una mayor contribución por parte de aquellos sectores que acumulan más ganancias. Esta dimensión central que debe formar parte de una reforma verdaderamente justa y equilibrada, es otro de los aspectos obviados en la reforma jubilatoria propuesta por el gobierno.

Otra de las propuestas presentadas por el PIT CNT y que también fue rechazada, es la de un impuesto a las altas jubilaciones de la Caja Militar. Durante décadas, en dicho subsistema se otorgaron muy altas jubilaciones en condiciones de privilegio, incomparables respecto a cualquier otro subsistema. El promedio del 20% de pasividades más altas de la Caja Militar es de \$ 136.000. Mientras existen impuestos a las altas jubilaciones en la Caja Bancaria, Caja Notarial y se plantea que pueda incorporarse uno en la Caja Profesional, no se propone un impuesto a las altas jubilaciones militares, que se otorgaron en condiciones mucho más beneficiosas y contribuyen a explicar los desequilibrios en el régimen más deficitario e injusto de todos.

Por lo tanto, uno de las ausencias más críticas del proyecto son los cambios en la matriz de financiamiento. El nuevo pacto social propuesto implica que todo el ajuste o costo de la reforma recaiga sobre las espaldas de trabajadoras y trabajadores. No parece sensato discutir la sostenibilidad económico financiera del sistema, obviando una de las dos dimensiones claves como es la del financiamiento.

Los privilegios de la Caja Militar

En los documentos presentados por el PIT CNT a la CESS para fundamentar el voto negativo al diagnóstico y las recomendaciones, se describen las condiciones jubilatorias muy beneficiosas que rigen en el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (comúnmente llamada Caja Militar). Las condiciones de acceso y el cálculo de las prestaciones son completamente desiguales respecto a cualquier otro de los subsistemas y constituyen verdaderos privilegios que deben ser removidos de la legislación vigente.

Ya en la discusión dentro de la CESS se advertía que los representantes del gobierno no planteaban la necesidad de cambios más urgentes y profundos dentro de este subsistema, como sí se planteaban para otros con dificultades económico financieras relevantes como es el caso de la Caja Profesional. Pese a ser el régimen más deficitario e injusto de todo el sistema, se planteaba un tratamiento y una transición similar a la del régimen común.

Esto se confirmó plenamente con la presentación del anteproyecto de ley y la situación se volvió aún más crítica con los cambios acordados para la presentación del proyecto de ley por parte de la coalición de gobierno.

El proyecto de ley a estudio del parlamento establece que las personas que tengan causal jubilatoria durante los próximos 10 años (hasta el 31/12/32) se podrán jubilar bajo las condiciones del régimen vigente, y durante los siguientes 10 años se les aplicará la transición mediante una prorrata con un peso creciente en la ponderación del cálculo jubilatorio asociado al nuevo régimen. Este tipo de transiciones o incluso más largas, imprescindibles para los trabajadores y trabajadoras amparados por el régimen general, resultan inaceptables en el caso de la Caja Militar.

Siendo el subsistema más deficitario e inequitativo de todos, se propone que los militares continúen retirándose a edades bajísimas y en algunos casos con el doble del salario, durante los próximos 10 años. Si bien se plantea una convergencia a mediano y largo plazo, implicará que no se toquen los privilegios de la Caja Militar para un número muy importante de activos. Las desigualdades y privilegios vigentes en este subsistema exigen cambios mucho más profundos e inmediatos en relación al régimen general. En este caso no se trata de respetar derechos adquiridos sino de remover privilegios injustificables.

Como se señaló, el gobierno planteó la necesidad de cambios más drásticos y transiciones más aceleradas en otros subsistemas como la Caja Profesional, pero lejos de proponer medidas de ese tipo en sistema más deficitario e injusto de todos que es la Caja Militar, el proyecto de ley propone mantener aún durante más años los privilegios en relación a lo que proponía el anteproyecto.

Además de extender el plazo para estos privilegios, el proyecto incorpora otros retrocesos en relación al anteproyecto, como una moderación en el incremento de edades de retiro obligatorio que estaban planteadas y también se deja sin efecto la propuesta de eliminar la bonificación de 6x5 para el personal administrativo.

En síntesis, tal como se presumía, la propuesta tampoco contiene muchos de los cambios que el sistema de retiro militar exige para hacerlo más equitativo con el que rige para el resto de la población. Una reforma verdaderamente justa no solo exige cambios inmediatos y más profundos en este subsistema, sino, como ya se mencionó al abordar el financiamiento, debe implementarse un impuesto a las altas jubilaciones militares que se han venido otorgando durante décadas en condiciones de privilegio (impuesto que ya existe en otros subsistemas).

Un proyecto que apunta exclusivamente a intervenir sobre el gasto

Como ya se señaló, desestimando la propuesta de ampliar la agenda de temas a tratar, el gobierno optó por centrar la reforma en la sostenibilidad económico financiera del régimen jubilatorio a partir de medidas dirigidas únicamente a contener la expansión del gasto proyectado. De esta forma, las principales medidas consisten en recortar derechos, beneficios y prestaciones de los actuales trabajadores una vez que se jubilen, haciendo recaer todo el costo o ajuste sobre sus espaldas.

De la misma forma que una discusión justa y equilibrada no puede obviar los aspectos asociados al financiamiento, tampoco es posible obviar la trayectoria creciente del gasto asociada al proceso de envejecimiento poblacional. Tal como lo planteaba el PIT CNT en su comparecencia a la CESS, “es necesario considerar el nivel de gasto actual y su trayectoria futura, atendiendo otras prioridades del gasto social también muy relevantes, como primera infancia, educación y salud pública, ciencia y tecnología, etcétera. Es fundamental que la reforma de la seguridad social logre reencauzar la sostenibilidad económico financiera del sistema a largo plazo, manteniendo los niveles de cobertura y adecuación alcanzados en los últimos años y haciéndolo compatible con otras prioridades sociales que son estratégicas para el desarrollo del país”.

Atendiendo a la equidad intergeneracional, al tiempo de incorporar cambios en muchas otras dimensiones ausentes en el proyecto, una reforma integral debe atender la evolución del gasto en jubilaciones y pensiones. El cambio demográfico va imponiendo gradualmente que aquellos trabajadores que están en condiciones físicas de hacerlo y tengan garantizado el empleo, puedan trabajar algunos años más. A su vez, es necesario discutir el mantenimiento de determinados niveles de subsidio en las jubilaciones para sectores de altos ingresos.

Sin embargo, la reforma propuesta no solo resulta desequilibrada e injusta al hacer recaer todo el ajuste sobre las espaldas de los y las trabajadores, sino que plantea cambios muy severos que implicarán un retroceso importante en materia de cobertura y suficiencia para importantes sectores de la sociedad.

El aumento de la edad mínima de retiro a 65 años para quienes hoy tienen 47 años de edad o menos, más allá de algunas disposiciones específicas que involucran a una proporción muy menor del conjunto de trabajadores, no contempla las diferentes realidades y desigualdades con que llegan las personas al momento de retiro. Es una medida que perjudica a los sectores más vulnerables, al no tomar en cuenta que no todas las personas viven más y mejor. No solo hay colectivos que no pueden seguir trabajando más allá de ciertas edades por un tema físico o

síquico, sino que en muchos casos no será factible que logren mantener sus empleos o ser recontractados.

El proyecto no contempla medidas específicas para garantizar el empleo a edades avanzadas, algo que resultará especialmente crítico para trabajadores de bajo nivel calificativo o especializados en tareas que demanden cierto esfuerzo físico. No se problematiza adecuadamente la extendida práctica empresarial de incentivar a los trabajadores para lograr un retiro más temprano, ni el posible aumento de los subsidios por desempleo, enfermedad y de las jubilaciones por incapacidad física que de acuerdo a la literatura disponible provocará una medida de este tipo.

La reforma no solo obligará a jubilarse más tarde, sino que exige más años de aportes respecto a la situación vigente. Una persona que alcanza 25 años cotizados hoy se puede jubilar a los 65 años pero con la propuesta del gobierno deberá aguardar hasta los 67 años para acceder a la causal. Diversos estudios muestran que un amplio conjunto de trabajadores, especialmente aquellos de empleos más precarios y en condiciones de mayor vulnerabilidad, tienen dificultades para reunir los años de cotización requeridos. La reforma propuesta determinará que se jubilen más tarde.

La licuación o debilitamiento de los dispositivos no contributivos del sistema

Dada la realidad del mercado laboral y las perspectivas a futuro, la reforma de la seguridad social requiere profundizar sus componentes no contributivos, integrándolos de mejor forma con las prestaciones contributivas. Es necesario la consolidación de pisos de bienestar universales con independencia de la capacidad contributiva de las personas, que se financien con impuestos generales. Sin embargo, el régimen propuesto mantiene la esencia contributiva del régimen actual y se plantea consolidar aún más ese rasgo a futuro.

Con la reforma propuesta, el acceso a las jubilaciones sigue fuertemente ligado al historial contributivo de los trabajadores. Como se señaló en el apartado anterior, para acceder a las prestaciones, no solo es necesario cumplir con determinado requisito de edad sino acreditar determinada cantidad de años de aporte. Para quienes no alcancen los 15 años de aportes a los 70 años de edad, se plantea un esquema similar al vigente en que el acceso a las prestaciones no contributivas estará ligado a la situación económica de beneficiario.

A diferencia de lo que requiere el sistema a futuro, se mantiene un régimen esencialmente contributivo dissociado del pilar no contributivo, más focalizado en sectores con ingresos insuficientes bajo instrumentos similares a los vigentes (que igualmente reconocerían los años de aporte a través de una leve mejora en la prestación).

Desde el punto de vista de los componentes no contributivos, una de las novedades consiste en la introducción del suplemento solidario que complementa la jubilación contributiva. Este subsidio, que sustituye la actual bonificación del Artículo 28 de la Ley 16.713, tiene el atributo positivo de concentrar con mayor intensidad el nivel de subsidio entre los sectores de ingresos más bajos. Sin embargo, el diseño planteado resulta inadecuado.

El principal cuestionamiento al suplemento solidario propuesto es que los parámetros que se usan para calcular su valor se ajustan por IPC y no por IMS. En un escenario de crecimiento del salario real a futuro, el subsidio se va licuando o debilitando. Tal como se señala en las proyecciones actuariales elaboradas por BPS, “como consecuencia de esta forma de ajuste, en el largo plazo se reduciría no solo el monto de los nuevos suplementos que se otorgarían, sino también la cantidad de personas que podrían acceder al mismo”.

En el año 2043 en que el nuevo sistema comenzaría a regir plenamente, el subsidio tendrá un impacto significativamente menor al que tendría hoy, y con el paso del tiempo su alcance continuará reduciéndose.

Está lógica de “licuar” o debilitar el suplemento solidario a medida que pasa el tiempo, va en dirección opuesta a las transformaciones que requiere el sistema a mediano y largo plazo. Dada las debilidades y precariedad del mercado laboral y la tendencia a una mayor desigualdad y exclusión de sectores con menores calificaciones y habilidades que tienden a transformarse en obsoletas, el sistema de protección social en general y jubilatorio en particular precisa fortalecer cada vez más los pilares no contributivos que garantizan los derechos de la población más vulnerable. Con esta propuesta en particular, la reforma propuesta plantea consolidar a mediano y largo plazo un régimen cada vez más contributivo, que tiene de erosionar los componentes solidarios y redistributivos del sistema.

El impacto del régimen propuesto en las jubilaciones

Al comparar las jubilaciones que paga el sistema vigente y el nuevo para alguien con 65 años de edad y 30 de aporte, se observa que a 2043, el régimen propuesto otorga jubilaciones inferiores para todos los niveles salariales. Para los salarios más sumergidos, la rebaja se ubica por debajo de 10% y se profundiza a medida que el salario crece. Para salariales medios de entre \$ 60.000 \$ 70.000, las diferencias llegan a niveles cercanos a \$ 20.000, representando una caída del haber jubilatorio cercana de 38% en ciertos casos.

Comparación a 2043: persona de 65 años y 30 de aporte

SALARIO (MOVILIDAD MEDIA BPS)			JUBILACION (CON ARTICULO 8)			
Promedio	Inicial	Final	Actual	Reforma	Diferencia	%
18,000	7,341	23,006	15,769	15,045	-724	-5%
25,000	10,195	31,953	18,677	17,231	-1,445	-8%
30,000	12,234	38,344	22,412	18,793	-3,619	-16%
40,000	16,312	51,125	29,883	21,917	-7,966	-27%
50,000	20,390	63,906	37,353	25,041	-12,312	-33%
60,000	24,468	76,687	45,666	28,411	-17,255	-38%
70,000	28,546	89,469	54,492	34,764	-19,729	-36%
80,000	32,624	102,250	55,104	41,159	-13,944	-25%
100,000	40,781	127,812	57,253	49,476	-7,777	-14%
125,000	50,976	159,765	63,508	55,738	-7,770	-12%
150,000	61,171	191,718	71,055	63,285	-7,770	-11%
180,000	73,405	230,062	80,253	72,483	-7,770	-10%

* Cifras expresadas en salarios constantes de 2022

Durante la transición (2033-2042), el régimen propuesto tiene un impacto algo menos crítico. A 2036, para los salarios más sumergidos se observan leves mejoras en los montos jubilatorios. Sin embargo, a partir de niveles salariales medios cercanos a \$ 30.000, se observan caídas que tienden a profundizarse hasta alcanzar su punto máximo en un salario medio de \$ 70.000, para el cual la caída es de \$ 12.000 (24%).

Comparación a 2036: persona de 63 años y 30 de aporte

SALARIO (MOVILIDAD MEDIA BPS)			JUBILACION (CON ARTICULO 8)			
Promedio	Inicial	Final	Actual	Reforma	Diferencia	%
18,000	7,430	23,288	15,769	15,949	180	1%
25,000	10,320	32,344	17,230	17,942	712	4%
30,000	12,384	38,813	20,677	19,825	-852	-4%
40,000	16,512	51,751	27,569	24,088	-3,481	-13%
50,000	20,640	64,689	34,461	28,352	-6,109	-18%
60,000	24,768	77,626	42,109	32,991	-9,117	-22%
70,000	28,896	90,564	50,346	38,356	-11,990	-24%
80,000	33,024	103,502	50,897	42,146	-8,751	-17%
100,000	41,280	129,377	52,909	47,886	-5,023	-9%
125,000	51,600	161,722	58,655	53,654	-5,000	-9%
150,000	61,920	194,066	65,563	60,562	-5,000	-8%
180,000	74,304	232,879	73,942	68,941	-5,000	-7%

* Cifras expresadas en salarios constantes de 2022

Las comparaciones realizadas muestran que a medida que avanza la transición e incluso desde 2043 en que comienza a regir plenamente el régimen propuesto, las rebajas se vuelven crecientes.

Los impulsores de la reforma han planteado reiteradamente que las personas deberán jubilarse más tarde pero que no percibirán jubilaciones más bajas a las que otorga en régimen vigente a edades más tempranas. Sin embargo, al comparar las jubilaciones del régimen propuesto con los montos jubilatorios que otorga el régimen actual a los 60 años, el análisis muestra que esta afirmación no es correcta.

Concretamente, al comparar una persona que se jubila en 2043 por el régimen propuesto con 65 años de edad y 30 de aporte, en relación a la jubilación que obtiene esa misma persona bajo el régimen vigente con 60 años de edad y 30 de aporte, mientras para los salarios más sumergidos se observa una mejora que podría alcanzar los \$ 1.500 mensuales, para salarios medios de entre unos \$ 33.000 y \$ 90.000 se concluye que las personas recibirán una prestación mensual menor. Por ejemplo, alguien que bajo el régimen vigente se retira a los 60 años con \$ 36.700, pasará a retirarse a los 65 años de edad con unos \$ 28.400, una diferencia superior a \$ 8.000 que representa una caída de 23% en el haber jubilatorio mensual.

Comparación a 2043: régimen propuesto (65 y 30) vs. régimen actual (60 y 30)

SALARIO Promedio	JUBILACION (CON ARTICULO 8)				ESTIMACION DEL VALOR ACTUAL			
	Actual	Reforma	Diferencia	%	VA actual	VA reforma	Diferencia	%
18,000	15,769	15,045	-724	-5%	4,776,026	3,815,251	-960,775	-20%
25,000	15,769	17,231	1,462	9%	4,776,026	4,369,790	-406,236	-9%
30,000	18,065	18,793	728	4%	5,471,569	4,765,889	-705,679	-13%
40,000	24,087	21,917	-2,170	-9%	7,295,425	5,558,088	-1,737,337	-24%
50,000	30,109	25,041	-5,068	-17%	9,119,281	6,350,287	-2,768,994	-30%
60,000	36,719	28,411	-8,309	-23%	11,121,308	7,204,873	-3,916,435	-35%
70,000	44,127	34,764	-9,364	-21%	13,365,023	8,815,934	-4,549,089	-34%
80,000	44,592	41,159	-3,433	-8%	13,505,856	10,437,887	-3,067,969	-23%
100,000	46,381	49,476	3,094	7%	14,047,742	12,546,945	-1,500,797	-11%
125,000	51,351	55,738	4,387	9%	15,552,774	14,134,989	-1,417,785	-9%
150,000	57,280	63,285	6,004	10%	17,348,708	16,048,790	-1,299,917	-7%
180,000	64,481	72,483	8,002	12%	19,529,600	18,381,421	-1,148,179	-6%

* Cifras expresadas en salarios constantes de 2022

Por lo tanto, se concluye que con la reforma propuesta, los trabajadores no solo deberán jubilarse más tarde, sino que en muchos casos recibirán una jubilación menor en relación a la que brinda el régimen vigente a los 60 años.

Además, en los casos en que las personas cobran una jubilación mensual mayor bajo el régimen propuesto, el valor actual (jubilación acumulada a lo largo de toda la etapa de retiro) muestra que dicha mejora está plenamente financiada por las personas al postergar su retiro. Por lo tanto, si bien los sectores de salarios sumergidos pueden acceder a una prestación mensual algo mayor, bajo la reforma propuesta recibirán un ingreso acumulado menor a lo largo de toda la etapa de retiro, por lo que también forman parte del colectivo de trabajadores sobre el que recae el costo de esta reforma.

La extensión del pilar de ahorro privatizado al resto de los subsistemas

Otra de las diferencias centrales con la reforma propuesta refiere a la visión sobre el desempeño del régimen AFAP durante estos 26 años y la necesidad de una reforma estructural de este pilar.

Como se señaló en documentos anteriores, considerando las proyecciones demográficas vigentes, el PIT CNT considera necesario un componente de capitalización complementario que permita distribuir el peso del sistema de forma más equitativa entre las diferentes generaciones. Un componente de ahorro por parte de las generaciones presentes puede contribuir a moderar el aporte financiero de las generaciones futuras, relativamente más pequeñas.

Sin embargo, tal como lo señalan autores de la talla de Barr y Diamond, es un error analítico frecuente considerar que la capitalización necesariamente requiere cuentas individuales. Según estos autores, existen varias vías para conseguirlo y afirman que “elegir un nivel de capitalización y un grado de diversificación de la cartera no está vinculado económicamente con la elección entre prestación definida o contribución definida o entre acumulación individual o de mayor alcance”.

El PIT CNT ha propuesto eliminar las AFAP y transformar el actual régimen en un pilar de ahorro administrado profesionalmente por una agencia estatal especializada y sin fines de lucro. Sin embargo, el gobierno se ha negado a analizar diseños alternativos al régimen actual, que además de cumplir con los objetivos intergeneracionales del pilar de ahorro, permitan una mayor legitimidad social asociada a un mayor protagonismo estatal y la eliminación del lucro privado.

Existe un amplio consenso en la literatura disponible sobre la falta de información y conocimiento por parte de los afiliados, lo que, a diferencia de lo que ocurre en otros mercados, restringe la posibilidad de que sus comportamientos tiendan a promover la competencia. Con afiliados obligados a participar que mayoritariamente no entienden lo que se está transando en el mercado y que no estén en condiciones de captar sus señales, hay poco espacio para la competencia y, tal como ha ocurrido, campo muy fértil para la obtención de ganancias privadas extraordinarias que han ido en detrimento del ahorro de los trabajadores.

Las comisiones de administración de las 3 AFAP de capitales privados han sido exageradamente altas y el lucro ha sido abusivo para con los afiliados durante muchos años. Pese a que desde hace varios años República AFAP mantuvo una tendencia decreciente en su comisión, dados los problemas de información y desconocimiento mencionados, las AFAP privadas pudieron mantener comisiones casi 3 veces más altas sin que ello se viera reflejado en una pérdida significativa de afiliados, hasta que el 2018 se introdujo un tope que logró reducirlas.

Tal como se señaló en la fundamentación del voto negativo al diagnóstico aprobado en la CESS, “en relación al régimen de ahorro individual, hay problemas más profundos a los identificados y, de acuerdo a los mismos, los aspectos a analizar al momento discutir una reforma son otros. En particular, entendemos que la individualización de los riesgos y la introducción del lucro privado en la seguridad social fueron opciones inadecuadas, que no solo no eran requisitos para permitir una mejor distribución intergeneracional del financiamiento, sino que acotaron el terreno de la solidaridad y promovieron un discurso económico, social y cultural fuertemente individualista, replicado sistemáticamente durante casi 25 años por parte de las AFAP. En contraste con el diagnóstico, compartimos las conclusiones de un reciente informe elaborado por expertos en seguridad social de la OIT que señalan que “el experimento de la privatización de las pensiones ha fracasado”.

La convergencia hacia un régimen más homogéneo

Si bien hay diferencias relevantes en cuanto a las características específicas del régimen mixto planteado, la propuesta de ir convergiendo a un régimen común que abarque a todos los subsistemas es un atributo positivo de la reforma. En el documento presentado por el PIT CNT a la CESS se mencionaba: “Existen diferencias y heterogeneidades dentro del régimen general y entre los sistemas en diversos aspectos —como esquemas de aportación, requisitos para acceder a los beneficios, nivel de los beneficios, mecanismos de financiamiento, entre otras— que ameritan un análisis global que permita orientar la reforma hacia la construcción de un sistema más integrado y homogéneo.”

Sobre la base de un régimen distinto al planteado en esta reforma, es necesario un proceso gradual de convergencia no solo en relación a condiciones de acceso y cálculo de beneficios, sino también en relación al esquema de aportes y matriz de financiamiento, temas sobre los que el proyecto de ley no avanza.

Además, como ya fue señalado, resulta inaceptable que el ritmo de convergencia no contemple el punto de partida tan diferente de la Caja Militar. A partir de consideraciones básicas sobre equidad y justicia, el régimen de retiro militar requiere una transición significativamente más rápida y profunda que lo equipare a corto plazo en relación al resto de los subsistemas.

Escalones importantes en las condiciones de acceso y nivel de beneficio entre trabajadores

Para el aumento en la edad mínima de retiro, mientras los nacidos en 1972 se pueden seguir jubilando a los 60 años de edad, se plantea que quienes hayan nacido en 1973 puedan jubilarse recién a partir de los 63 años. Más allá de valoraciones que ya fueron mencionadas sobre el cambio en sí, parece claro que resulta una modificación muy drástica entre trabajadores que pueden haber nacido con solo algunos días o meses de diferencia.

Con la nueva regla de proporcionalidad planteada para la transición entre el régimen actual y el propuesto, ocurre algo similar. Mientras las personas con causal jubilatoria anterior al 31 de diciembre de 2032 podrán retirarse bajo las reglas del régimen vigente, para quienes alcancen la causal solo unos meses más tarde se propone una ponderación que se inicia en 2033 con un peso de 50% para el régimen nuevo y 50% para el régimen propuesto. Esto provocará cambios relevantes en los montos jubilatorios de personas con trayectorias salariales iguales y edades muy similares.

La reforma propuesta posibilita que mientras alguien nacido en 1972 pueda jubilarse en 2032 a los 60 años de edad bajo el régimen vigente, una persona nacida en 1973 enfrenta condiciones totalmente diferentes: enfrentará una edad mínima de retiro de 63 años por lo que recién podrá jubilarse en 2036 con una ponderación de 65% del régimen propuesto y solo un 35% del régimen vigente.

Resulta evidente que hay un serio problema de diseño en los cambios propuestos, que no contemplan el gradualismo necesario entre personas nacidas con días o meses de diferencia. Con propuestas de este tipo, se vuelven a generar las condiciones para que aparezcan problemas similares a lo ocurrido con los «Cincuentones».