



# Hacia una reforma de la **SEGURIDAD SOCIAL**

Documento para el Congreso del PIT-CNT

**ert** | Equipo de Representación  
de los Trabajadores en el BPS





## EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BPS



092 351 000



pitcntert@gmail.com



@Ert Bps



ERT Comunicación



## Hacia una reforma de la **SEGURIDAD SOCIAL**

Documento para el Congreso del PIT-CNT

# INTRODUCCIÓN

El tema de la seguridad social es centro en la agenda de análisis de actores sociales y políticos a nivel nacional e internacional. Las inquietudes y preocupaciones se centran tanto en el papel que cumplen en la concreción de una política social de gran incidencia en la calidad de vida de población como en el papel que cumple en el terreno de la economía y las cuentas estatales.

El análisis del actual sistema de seguridad social y las propuestas de modificación contienen una dimensión técnica pero responden fundamentalmente a una discusión esencialmente política. Su naturaleza estrictamente social se ha construido a lo largo de la historia buscando satisfacer necesidades y expectativas humanas que han sido imposibles de superar en el plano estrictamente individual. La búsqueda conjunta de respuestas a temas comunes, especialmente de contingencias y riesgos que plantea el desarrollo de la vida humana con mayores parámetros de expectativas en calidad y longevidad, ha sido el eje de su construcción y continúa siendo el eje de preocupaciones.

Preocupaciones que se plantean especialmente para la clase trabajadora en tanto este sistema se plantea dar respuesta a los problemas que se plantean en los momentos de mayor vulnerabilidad del ciclo de vida las personas o de crisis social.

# **PRINCIPIOS Y COMPONENTES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

El sistema de seguridad social no es solo BPS. El sistema se encuentra organizado a partir de varias instituciones estatales, paraestatales y servicios estatales. El Instituto de Seguridad Social (BPS) es el más importante vinculado a la cantidad de prestaciones económicas, sociales y de salud, al alcance y cobertura, así como también a su sistema de recaudación y financiamiento. Dentro de las cajas paraestatales están comprendidas la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones, la Caja Bancaria y la Caja de Profesionales Universitarios. Se completa el sistema con la Caja de Servicio de Retiros y Pensiones Policiales y por la Caja de Servicios de Retiros y Pensiones Militares. Cada uno de ellos atiende un conjunto variado de contingencias y riesgos sociales (invalidéz, vejez, sobrevivencia, maternidad, enfermedad, desocupación, etc.) a través de distintas prestaciones económicas, sociales y de salud.

Es imprescindible promover el análisis de todos los componentes del sistema desde una perspectiva integral, direccionada por los intereses de los/as trabajadores/as hacia la construcción de un sistema universal, integrado,

solidario y sin lucro, que fortalezca tanto las prestaciones económicas, sociales y de salud, contributivas y no contributivas, a partir de un sistema de financiamiento progresivo, incentivando el valor de la Seguridad Social como componente esencial de una vida plena fundada en un patrón de protección social que jerarquiza lo verdaderamente humano.

El análisis debe ser comparativo en lo que atañe a prestaciones sociales y económicas, tasas de cobertura, niveles de beneficios y su vinculación específica a tasas de reemplazo (caracterizando el nivel de suficiencia de las prestaciones) haciendo hincapié en la perspectiva de género y su impacto en los problemas de la desigualdad, fuentes de financiamiento discriminadas por tipo de aportante, descripción y dimensionamiento de subvenciones y exoneraciones y gastos administrativos de gestión de cada subsistema.



## **FINALIDAD Y OBJETIVOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Aunque pueda ser tildado de obvio, la puntualización a partir del debate social y político de cuáles son las finalidades y objetivos del sistema de seguridad social, permite dar orientación sobre las definiciones de las prestaciones a brindar como de las fuentes de financiamiento a instrumentar. Muy fácilmente se asimila el sistema de seguridad social a un gasto social o un egreso económico prácticamente parasitario, que representa una gran carga para el Estado y cuyo déficit se valora como pérdida estéril e improductiva.



Con ello se desconoce no solo el valor social de la herramienta, su aporte al proceso de reproducción social sino también la función que cumple en la mantención de los niveles de productividad, en la distribución del ingreso, en el poder de compra y consumo de los beneficiarios, en los niveles de salud y bienestar colectivo.



En este sentido es central continuar consolidando la seguridad social como eje vertebrador del sistema de protección social desde una perspectiva de efectivización de derechos, incorporando su papel en el desarrollo humano e la integración social al ejercicio de una ciudadanía sustantiva y no desde una perspectiva de políticas asistencialistas.



## **LOS DETERMINANTES DEL SISTEMA**

Las proyecciones demográficas sobre el aumento del número de adultos mayores respecto al número de personas en edad de trabajar, como consecuencia de las mejoras en la esperanza de vida, son científicamente comprobables. Dentro de esta relación, el aumento de la esperanza de vida no puede ser caracterizado como un problema. Las personas no sólo vivimos más sino que además la incorporación de la ciencia y la tecnología con nuevas formas de organización del trabajo muestran un aumento de productividad.

Proyectamos un escenario en que podamos construir y trabajar por una sociedad con un desarrollo económico basado en cadenas productivas que incorporen tecnología para aprovechar al máximo nuestros recursos humanos y naturales, generando valor agregado en todas las etapas del proceso, una sociedad en la que hayan disminuido sustancialmente las desigualdades sociales y donde se profundice la solidaridad y la democracia.

El sistema educativo debe ser un pilar fundamental para el empleo de calidad y la productividad. Todo ello basado en una educación pública de alta calidad, cuyos resultados sean una niñez y una juventud bien educada, humanista, preparada para enfrentar los desafíos de una economía mundial altamente competitiva y para fortalecer y aprovechar los beneficios de la integración regional.

Todo lo cual redundará en una generación de trabajadores bien remunerados, cuyos aportes y el de los patrones, contribuyan a sostener un Sistema de Seguridad Social, que alcance la cobertura universal, con prestaciones suficientes, que sea sustentable en el mediano y largo plazo y sin lucro en ninguna de sus etapas.

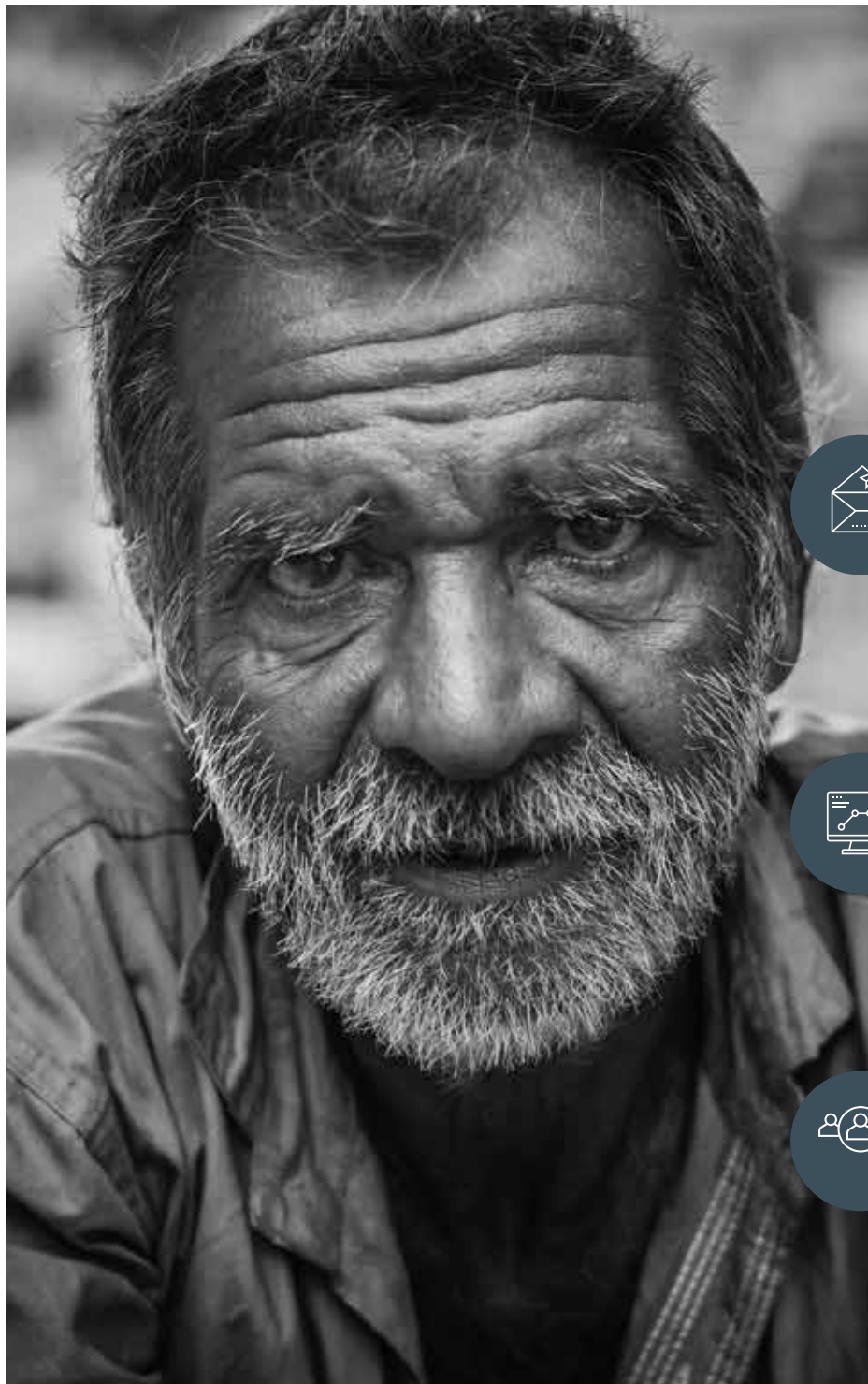
Sostenemos esta posición, aunque parezca difícil de lograr, porque cuando existe déficit fiscal hay dos tipos de respuestas: las que apuestan a reducir los gastos, los ajustes fiscales, que fundamentalmente recaen en la clase trabajadora, y las que apuntan a incrementar los ingresos a través del desarrollo económico.



Para esto se necesita, en primer lugar, la activa participación del Estado en la economía y, necesariamente, en la elaboración de un plan de desarrollo de mediano y largo plazo; en segundo lugar, se necesita invertir en una educación de calidad, tanto en lo que tiene que ver con los aspectos presupuestales como en los contenidos y en los métodos de enseñanza; en tercer término, una Seguridad Social que siga apostando a la Protección Social efectiva en las situaciones de carencia de las personas por ante los riesgos producto de enfermedad, desempleo, vejez, etcétera, que se sustente esencialmente en la solidaridad intrageneracional e intergeneracional.

Para llegar a dicho tipo de seguridad social, basada en la que históricamente tuvo nuestro país, pero superando las desigualdades e insuficiencias que en él existían, el principal desafío es lograr la eliminación del lucro, las injusticias y las intermediaciones del sistema de seguridad social. Comencemos por decir que no habrá desarrollo económico sin una sociedad integrada, a

través de la educación y el trabajo decente, con ciudadanos responsables, informados y solidarios. Con una visión de país moderna, sustentada en valores democráticos, incluyentes y con fuerte intervención del Estado. El desarrollo y la justicia social sólo pueden ir juntos si el nexo entre ellos es una Seguridad Social fuerte, con una gestión humanizada, acorde de modo permanente con las necesidades de las mujeres y varones uruguayos, sus hijas y sus hijos, y con gran desarrollo de la Protección Social.



## **EL DEBATE SOBRE LOS PARÁMETROS DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES**

Este análisis debería partir de reconocer que los trabajadores al jubilarse en las condiciones actuales reducen significativamente su calidad de vida y cualquier reforma debe tener esto en cuenta y no agudizar esta situación, especialmente para aquellos trabajadores más vulnerables. Nos oponemos a discutir cambios en distintos parámetros sin tener en cuenta el impacto concreto que pueden tener en los jubilados presentes y futuros, particularmente en aquellos más vulnerables, con trayectorias salariales más precarias. El envejecimiento poblacional no puede convertirse en un factor que tienda a deteriorar la calidad de vida de nuestros adultos mayores. Por el contrario, la sociedad toda debe discutir y acordar un esquema de financiamiento progresivo que garantice una cobertura universal con prestaciones adecuadas para proteger a los trabajadores en esa etapa de su vida.

En particular, sobre la tan mencionada edad mínima de retiro, entendemos positivo discutir los incentivos para lograr que aquellos trabajadores que estén en condiciones de hacerlo, puedan voluntariamente postergar su retiro.



Sin embargo, nos oponemos a incrementar la edad mínima de retiro, obligando a un amplio conjunto de trabajadores que no están en condiciones de hacerlo, a trabajar por más tiempo. Dentro del régimen general de BPS, hoy los trabajadores se retiran en promedio a los 63 años cuando la edad mínima es de 60 años.

Un aumento de la edad mínima de retiro a los 65 años tal como se ha venido planteando en los últimos meses traerá aparejado múltiples problemas e injusticias. Es impensable pedirle a trabajadoras y trabajadores de la construcción, del servicio doméstico, del sector rural y tantos otros que sigan trabajando después de los 60 años, con el desgaste físico y la profundización de diversos problemas de salud con que llegan a los 60 años. **¿Qué pasará con quienes están desempleados a esas edades o con las empresas que buscan desprenderse de sus trabajadores mucho antes de los 65 años?**

Tal como ha ocurrido en otros países, una medida de este tipo implicaría aumentos en el seguro de desempleo,

aumentos de los subsidios por enfermedad, aumentos de las jubilaciones por discapacidad. La gente buscará las formas de encontrar protección si el sistema jubilatorio la deja a la intemperie hasta los 65 años.

Adicionalmente, el aumento de la longevidad no se distribuye de igual forma por nivel socioeconómico. En promedio, las personas de mayores ingresos viven más que las personas de menores ingresos. La discusión no puede soslayar este hecho y es necesario reconocer que el sistema de seguridad social vigente ya contempla elementos regresivos que se profundizarían si se restringe el tiempo durante el cual los sectores más vulnerables cobran la jubilación.

La discusión suele centrarse en los egresos del sistema cuando es fundamental discutir los ingresos. Estamos convencidos que es posible aumentar los aportes patronales (que hoy son mucho menores que los aportes de los trabajadores) y lograr otras vías de financiamiento provenientes del capital para garantizar la sustentabilidad de la seguridad social que precisa el país.



Hacia una reforma de la  
**SEGURIDAD SOCIAL**

## ***LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD***

Las personas en situación de discapacidad requieren de una amplia matriz de protección social que atienda su realidad. Pese a algunos avances, son varias las políticas que se deben desarrollar y profundizar para garantizar una adecuada protección para este colectivo. Entre otros aspectos, se necesita de una política que asegure la continuidad del trabajador a pesar de que se haya discapacitado y para eso es importante desarrollar espacios de readaptación profesional con diseños de dispositivos hechos a medida. Adicionalmente, es necesario un baremo de 33% ya que los estudios demuestran que la población de personas en situación de discapacidad que tienen entre 18 y 65 años, y un baremo mayor de 33%, son quienes no acceden a un trabajo.

Por otro lado, es necesario que se analice cual es el promedio de aportes a la seguridad social de las personas en situación de discapacidad, ya que eso impacta en el monto de las jubilaciones que reciben. No solo es una población con menor expectativa de vida sino que generalmente accede a menores prestaciones.

## **LA REFORMA DEBE SER INTEGRAL**

Consideramos que la reforma de la seguridad social debe ser integral en dos sentidos. Por un lado, que el debate sobre el sistema de jubilaciones y pensiones se procese integradamente junto al resto de las políticas de protección social que cubren otras contingencias como enfermedad, desempleo, maternidad, discapacidad, primera infancia, cuidados y otras. Es notorio que en varias de estas dimensiones como el sistema de cuidados, atención a la niñez o la discapacidad, el país tiene carencias muy importantes que requieren de mayor inversión social que consolide los avances logrados en los últimos años.

Por otro lado, la reforma debe integrar a todos los subsistemas y componentes del régimen previsional, que además del régimen general de BPS está compuesto por el conjunto de los sistemas estatales – Servicio de Retiros de las Fuerzas Armadas, Caja Policial- y para estatales – Profesional, Bancaria y Notarial-.

En este sentido, es imprescindible transparentar y reconocer las enormes asimetrías y privilegios que desde hace muchas décadas rigen en el sistema previsional militar. Para tener una idea, en 2019, la edad de retiro promedio en la Caja Militar fue de 47,6 años, 15 años más baja a la del régimen general, una enorme brecha que contribuye a explicar que existan casi 2 pasivos por cada activo. La tasa de reemplazo promedio llega a 136,4% cuando en el régimen general es de 53,7%. La jubilación promedio de los militares es 80% mayor a la del régimen mixto y el 10% de pasividades militares más altas abarca un 35,2% del gasto total. La asistencia financiera por pasivo que requiere la Caja Militar por parte de Rentas Generales, es aproximadamente 10 veces mayor a la que recibe el BPS.

Luego de muchas décadas sin cambios, en 2018 se aprobó una reforma. Sin embargo, más de la mitad de los activos se mantuvieron en el régimen anterior con parámetros críticos. Dicho régimen admite que algunos militares se puedan retirar con 38 años de edad y 20 de aporte, en base al sueldo cobrado el último mes y sin tope. Las tasas de reemplazo pueden llegar al 100%, a lo que debe agregarse un curioso mecanismo de «leyes comparativas», que permite incrementar la jubilación hasta equipararla con el monto de aquellos ya jubilados que tengan igual grado y condiciones de acceso. Esta disposición, sin precedentes, permite que un importante conjunto de militares acceda a jubilaciones entre 25% y casi 100% más altas a las que correspondería de acuerdo a los beneficiosos parámetros vigentes. En ciertos casos se reciben beneficios casi 8 veces más altos a los aportes realizados. Es un esquema previsional que no tiene punto de comparación razonable con ningún otro y, como se señaló antes, es el que rige para más de la mitad de los militares en actividad, incluyendo personas que hoy pueden tener 25 años.

Esa reforma de la Caja Militar también estableció un amplio régimen de transición y tan solo un 17% de los actuales activos son alcanzados plenamente por el nuevo sistema. Sin embargo, dicho sistema está lejos de acercarse a varios parámetros del régimen general. Las edades de retiro obligatorio son, en la mayor parte de los casos, sensiblemente más bajas a las del régimen general y las tasas de reemplazo más altas. El régimen de bonificación general de 6x5 implica la posibilidad de retirarse a edades sensiblemente más bajas que los 60 años. Además, entre otras asimetrías con el régimen general, el sueldo básico de retiro toma los ingresos de los últimos 5 años y se mantuvieron topes sensiblemente mayores.

Es evidente que estamos ante un problema de una naturaleza completamente diferente al del resto de los subsistemas y que se requiere una reforma urgente y mucho más profunda en relación al resto del sistema. Entre otras cosas, un nuevo pacto en seguridad social exige un impuesto a las altas jubilaciones militares, que se otorgaron durante décadas con parámetros incomparablemente más favorables a los del resto del sistema. Es una medida imprescindible para dar legitimidad social a la reforma.

## **EL DEBATE SOBRE ASPECTOS ESTRUCTURALES**

Somos plenamente conscientes del papel fundamental que tiene el sistema de seguridad social para explicar el nivel de vida de una sociedad y, en particular, de los sectores de menores recursos. En ese sentido se ha trabajado siempre para lograr mejoras en los ingresos de los jubilados y pensionistas y en las condiciones de retiro de los trabajadores en actividad. Para lograr ese objetivo se hizo el máximo esfuerzo para lograr que en noviembre de 1989 se aprobará una reforma constitucional que desde entonces obliga al Estado a actualizar las pasividades de acuerdo a la evolución del Índice Medio de Salarios, el apoyo popular a tal iniciativa superó el 82% de los votos emitidos. Dicha medida se tomó con el objetivo de evitar que las pasividades se utilizarán por los gobiernos como variable de ajuste de las cuentas públicas; en efecto, el poder adquisitivo de las pasividades se reducía cuando se ajustaban por valores menores a la inflación expresada en el Índice de Precios al Consumo.

La Ley 16.713, aprobada en setiembre de 1995 creó un sistema de «seguridad social» mixto incorporando a las AFAP, a la vez que fijó nuevos parámetros, más restrictivos, para el sistema solidario de reparto intergeneracional. En ese sentido, hoy, al igual que ayer, el problema para los trabajadores, activos y pasivos, sigue siendo el valor real de las pasividades y el sistema de AFAP no contribuye a aumentar ese valor, por el contrario, lo disminuye.

Muchos han puesto el énfasis en que buena parte de los problemas actuales del sistema obedecen a la ley de flexibilización de acceso a las jubilaciones de 2008. Según esta visión, esos cambios paramétricos habrían desarticulado un sistema que, desde la reforma estructural de 1995, no presentaba problemas e insuficiencias y que a partir de la flexibilización se habría tornado insostenible. Consideramos que es una visión equivocada, no solo injusta con lo ocurrido hace poco más de una década, sino también preocupante de cara a la reforma que el país necesita.



Parece desconocerse que aquella reforma fue acordada en un amplio diálogo social y aprobada por todos los partidos políticos. La decisión de flexibilizar estuvo precedida por estudios académicos que alertaban que con la reforma de 1995 solo un 32 % de quienes trabajan en el ámbito privado llegarían a poder jubilarse a los 65 años. El sistema iba camino a un importante retroceso en materia de cobertura y adecuación que fue debidamente atendido en 2008.

Tenemos la convicción de que la flexibilización de 2008 fue en el sentido correcto de otorgar protección a los sectores de las personas adultas mayores más vulnerables, que de lo contrario hubieran quedado a la intemperie. En general, la población destinataria de aquella flexibilización eran las trabajadoras y trabajadores con trayectorias laborales más precarias, con una mayor presencia de informalidad, desempleo y salarios más sumergidos. Además, focalizó sus beneficios especialmente en las mujeres que, como se sabe —producto de su mayor dedicación a los cuidados del hogar y otra clase de discriminaciones— enfrentan mayores dificultades para cumplir con los requisitos jubilatorios. En particular, si bien resulta insuficiente, el reconocimiento de un año de aporte por hijo es un

componente fundamental para mitigar injusticias propias de sistemas que tratan por igual situaciones notoriamente diferentes.

Tenemos la certeza de que parte del pacto social a construir pasa por otorgar un piso de bienestar universal y suficiente para los sectores de escasa capacidad contributiva, que inevitablemente deberá financiarse progresivamente por impuestos generales enfocados en los sectores de mayor capacidad contributiva.

Nos preocupa que se pretenda cargar las tintas sobre una reforma destinada a otorgar protección a la población más vulnerable. No estamos de acuerdo con responsabilizar a estos sectores de los desequilibrios presentes y futuros que enfrenta la seguridad social y tampoco acompañaremos medidas tendientes a retroceder en términos de cobertura y adecuación de las prestaciones para estos colectivos.

# **FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA EL PILAR CONTRIBUTIVO DE REPARTO**

En cuanto a la definición de fuentes de financiamiento, consideramos que las cotizaciones y los impuestos, son formas de financiamiento complementarias. Los impuestos son tan válidos y genuinos como las aportaciones. Se deben analizar considerando sus impactos en la economía en general y en la justicia social.

## **Aumentar las tasas impositivas y reducir los subsidios al capital**

Esto implica una discusión a fondo de la actual estructura impositiva que recae básicamente sobre el trabajo y no sobre el capital. Hay tres impuestos directos que deben ser pagados por los capitalistas, estos son los impuestos: a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE); al Patrimonio; Renta de las Personas Físicas derivadas del capital. Estos tres impuestos representan, respectivamente, 13,9%, 5,2% y 2,4%, del total de la recaudación de la DGI en 2019. Los capitalistas pagan una tasa de 25% por el IRAE, hasta la reforma tributaria de 2007, pagaba el 30% con el nombre de Impuesto a la

Renta de Industria y Comercio. Reiteradamente los trabajadores hemos reclamado que vuelvan a pagar 30% de IRAE.

En el caso de los que pagan el IRPF, los trabajadores hemos planteado un conjunto de medidas como aplicar una escala de tasas progresionales, tal como pagan actualmente los trabajadores.

En el caso del impuesto al patrimonio, hemos propuesto aumentar las tasas impositivas, lo que se fundamenta en que las personas con mayor riqueza poseen una mayor capacidad de pago y son las que más se benefician de la protección de los derechos de propiedad, ya que estos beneficios son proporcionales al tamaño de su patrimonio.

Los subsidios al capital en el Impuesto a las Rentas de las Actividades Empresariales y al Impuesto al Patrimonio son equivalentes, cada uno de ellos, a la asistencia financiera al BPS. Quiere decir que si se redujeran a la mitad los subsidios a estos dos impuestos, se cubrirían prácticamente toda la asistencia financiera que requiere el BPS.

## **Aumentar los aportes del capital y disminuir las exoneraciones**

Los aportes personales y patronales a la seguridad social constituyen la fuente principal de financiamiento de los programas de seguridad social. Los aportes personales han mantenido su valor a lo largo del tiempo, en cambio los aportes patronales se han modificado, en general a la baja, para incidir en el proceso económico. Entendemos que dadas las necesidades financieras de la matriz de protección social, hay amplio margen para que el capital aporte mayores recursos.

Además, en el sistema de previsión social uruguayo múltiples normas han establecido exoneraciones de aportes patronales. Algunas de ellas se enmarcan en exoneraciones de tributos generales y permanentes, otras se aplican para determinadas empresas o actividades y por determinado tiempo. La amplia gama de excepciones puede ser evaluada desde muy diferentes ópticas: social, económico, político, legal, etc. En las circunstancias actuales, cuando se sostiene que el sistema es deficitario y que deben tomarse medidas para reducir sus costos, es fundamental cuantificar la pérdida de recaudación y quienes son los beneficiarios de la reducción de los aportes y de las exoneraciones que se han otorgado.

Es fundamental que estas exoneraciones, además de ser analizadas y revisadas, dejen de registrarse como asistencia financiera al BPS y caso de mantenerse pasen a ser una transferencia de Rentas Generales.

## **Manejo financiero del BPS**

Se reducirían en forma importante los resultados de la gestión del BPS si se cobraran las comisiones que corresponden por los servicios que se prestan a otros organismos, para los cuales se realizan procesamientos de información muy complejos y se recaudan fondos, entre otros, DGI, AFAP, FONASA, INEFOP y Caja Profesional. Debe destacarse que, por el contrario, la DGI le cobra una Comisión al BPS por la recaudación de los 7 puntos de IVA y el IASS que están asignados al organismo y que asciende a unos 88 millones de dólares al año.

Es una situación injustificable y muy negativa que requiere revisarse, así como incorporar una comisión a las AFAP por el trabajo administrativo y de gestión gratuito que mes a mes el BPS realiza en su beneficio.

## ELIMINAR LAS AFAP

El movimiento sindical se ha opuesto históricamente al régimen AFAP y entendemos el tiempo nos dio la razón ya que el sistema fracasó en varias de sus dimensiones fundamentales. En el régimen de ahorro individual la prestación es indefinida porque está sujeta a variables que pueden presentar alta volatilidad y depende de dos organizaciones con fines de lucro: una AFAP y una aseguradora. Los trabajadores que están afiliados a las AFAP son víctima de promesas falsas detrás de una rentabilidad prometida plagada de incertezas.

Al implementarse en 1996, entre otras virtudes, se argumentaba que la competencia entre actores privados beneficiaría a los afiliados y que dicha privatización implicaría un alivio desde el punto de vista de las finanzas públicas. Sin embargo, casi 25 años después, lo que tenemos en la etapa de acumulación de ahorros es un oligopolio en el que prácticamente no hubo competencia, con ganancias extraordinariamente altas para las AFAP que han ido en detrimento del ahorro de los trabajadores. Las comisiones de administración de las AFAP han sido exageradamente altas y el lucro ha sido abusivo para con los afiliados durante muchos años.



Previo al tope fijado en la ley de los cincuentones, las comisiones de las AFAP privadas llegaron a ubicarse cerca del 14% de los aportes, un porcentaje sensiblemente superior a los costos de administradoras de fondos internacionales e incomparablemente mayor al del Fideicomiso creado en aquella ley para continuar administrando los ahorros de los trabajadores cincuentones perjudicados por las AFAP.

Es necesario reconocer que el funcionamiento del mercado ha sido muy poco competitivo. La diferenciación en materia de portafolios de inversión y rentabilidad alcanzada ha sido muy acotada mientras que, aprovechando la desinformación de la gente, las empresas privadas han fijado comisiones exageradamente altas, sin que ello repercutiera significativamente en sus abultadas ganancias. Por el contrario, el mantenimiento de las altas comisiones se dio en un contexto de crecimiento histórico del empleo y los salarios reales que permitió multiplicar dichas ganancias. Además, dado que las inversiones están fuertemente concentradas en títulos de deuda pública, la rentabilidad lograda por las AFAP proviene de los intereses de deuda que pagan todos los ciudadanos –también los trabajadores afiliados a las AFAP– a través de los impuestos.

Por su parte, en la etapa de desacumulación de ahorros, muy lejos de la competencia privada, tenemos un monopolio estatal plagado de problemas, con una situación crítica para el BSE que está pagando las jubilaciones de este pilar a pérdida.

El famoso artículo 8, que permite la opción voluntaria de afiliarse a las AFAP, ha sido otro fracaso, incluso reconocido por quienes lo implementaron en los años 90. Resultó ser un pésimo mecanismo, incomprensible para la enorme mayoría de las y los trabajadores, que estuvo al servicio del crecimiento del ahorro individual y ha permitido que las AFAP sembraran algunas ideas falsas sobre el funcionamiento del sistema a lo largo de estos años. La eventual conveniencia de optar por el Artículo 8 no se basa en las supuestas virtudes del régimen AFAP, sino en la bonificación de hasta 50% en la jubilación que otorga BPS. Esta bonificación implica un trato preferencial del BPS para quienes realizan la opción mencionada, incorporando un subsidio únicamente para quienes se afilian voluntariamente a la AFAP, lo que promueve una inequidad horizontal difícilmente justificable. Además, el diseño del mecanismo contiene componentes regresivos.

Es imperioso no solo eliminar el artículo 8 sino también eliminar las AFAP. Consideramos que el sistema debe tener un pilar de ahorro sobre bases completamente diferentes, que no incluyan ni la intervención de actores privados con lucro, ni el desarrollo de cuentas individuales. Apostamos al desarrollo de un pilar de ahorro colectivo, en que se administren profesionalmente los ahorros de los trabajadores por parte de una entidad estatal sin fines de lucro.



## **La experiencia de los regímenes de ahorro individual en otros países**

Basta transcribir lo que dice la OIT al analizar las lecciones de tres décadas de privatizaciones.

La privatización de las pensiones se presentó internacionalmente como una solución para abordar el envejecimiento de la población y garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones de la seguridad social. «Se esperaba que aumentaran las tasas de cobertura y los niveles de beneficios, que disminuyeran las desigualdades, que se redujeran los costos administrativos a través de la competencia en el mercado, que mejorara la gobernanza de la gestión de las pensiones y que los mercados de capitales profundizaran su apoyo a las nuevas inversiones y al crecimiento económico». «Sin embargo, en la práctica la privatización de las pensiones no produjo los resultados esperados. Las tasas de cobertura se estancaron o disminuyeron, los niveles de prestaciones se deterioraron y las desigualdades de género y de ingresos se agravaron, lo que hizo que las reformas fueran muy impopulares. El riesgo de fluctuaciones en los mercados financieros se trasladó a los individuos. Los costos administrativos se incrementaron, reduciendo por tanto

los niveles de beneficios. Los altos costos de transición –a menudo subestimados– crearon grandes presiones fiscales. Si bien se suponía que la administración privada debía mejorar la gobernanza, por el contrario, la debilitó. Se eliminó la participación de los trabajadores en la gestión. Las funciones de regulación y supervisión fueron capturadas por los mismos grupos económicos responsables de la gestión de los fondos de pensiones, lo que creó un grave conflicto de intereses».

Como consecuencia de ese fracaso total se han revertido múltiples procesos de privatización. En líneas generales compartimos las conclusiones de dicho informe que señala que



**el experimento de la  
privatización de las  
pensiones ha fracasado**



**ert** | Equipo de Representación  
de los Trabajadores en el BPS





2022

ERT BPS - URUGUAY



# Hacia la reforma de la **SEGURIDAD SOCIAL**



Equipo de Representación  
de los Trabajadores en el BPS



**Con la gente  
que trabaja**

EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BPS (ERT)

Teléfonos 2401 0242 - 2401 0355

Whatsapp 092 351 000

Dirección Avda. Daniel Fernández Crespo 1621 - 5.to Piso

E-mail [pitcntert@gmail.com](mailto:pitcntert@gmail.com)

FanPage Facebook Ert Bps

Instagram Ert Bps

YouTube Canal ERT Comunicación

Prezi ERT Comunicación on Prezi

Issuu ERT Comunicación issuu

PIT-CNT [www.pitcnt.org.uy](http://www.pitcnt.org.uy) - Teléfonos 2409 6680 - 2409 2267

ICUDU [www.cuestaduarte.org.uy](http://www.cuestaduarte.org.uy) - Teléfonos 2400 5480 - 2409 4350

BPS [www.bps.gub.uy](http://www.bps.gub.uy) -Teléfonos 2400 0151 al 59, o al 1997



Abril. 2022. Montevideo, Uruguay.

## El sistema de Seguridad Social en Uruguay



El sistema de Seguridad Social uruguayo está compuesto por el Banco de Previsión Social y varias instituciones estatales y paraestatales. Cada uno de estos subsistemas atiende un conjunto variado de contingencias y riesgos sociales a través de distintas prestaciones económicas, sociales y de salud.

*«Es imprescindible promover un análisis comparativo de todos estos subsistemas con una perspectiva integral para construir un sistema universal, integrado, solidario y sin lucro».*

### Finalidad y objetivos

Muy fácilmente se asimila el sistema de seguridad social a un gasto social o un egreso económico prácticamente parasitario, que representa una gran carga para el Estado. Con ello se desconoce no solo el valor social de la herramienta sino también la función que cumple en el mantenimiento de los niveles de productividad, en la distribución del ingreso, en el poder de compra y consumo de los beneficiarios, en los niveles de salud y bienestar colectivo.

*«Es central continuar consolidando la Seguridad Social como eje vertebrador del sistema de protección social desde una perspectiva de efectivización de derechos, incorporando su papel en el desarrollo humano e integración social al ejercicio de una ciudadanía sustantiva, y no desde una perspectiva de políticas asistencialistas».*

Consideramos que Estado debe participar activamente en la economía del país, debe elaborar un plan de desarrollo de mediano y largo plazo, invirtiendo en una educación pública de calidad y apostando a una Seguridad Social efectiva ante las situaciones de carencia de las personas producto de enfermedad, desempleo, vejez y discapacidad, que se sustente esencialmente en la solidaridad intrageneracional e intergeneracional.

*«Para llegar a este tipo de Seguridad Social basada en la que históricamente tuvo nuestro país pero superando las desigualdades e insuficiencias que en él existían, el principal desafío es eliminar el lucro, las injusticias y las intermediaciones del sistema de Seguridad Social».*

El desarrollo y la justicia social solo pueden ir juntos si el nexo entre ellos es una Seguridad Social fuerte, con una gestión humanizada, acorde a las necesidades de las mujeres y varones uruguayos, sus hijas y sus hijos, y con gran desarrollo de la Protección Social.





## El debate sobre los parámetros del sistema de jubilaciones y pensiones ▶ ▶

Los trabajadores al jubilarse en las condiciones actuales reducen significativamente su calidad de vida; cualquier reforma debe tener esto en cuenta y no agudizar esta situación, especialmente para aquellos trabajadores más vulnerables.

Nos oponemos a discutir cambios sin tener en cuenta el impacto concreto que pueden tener en los jubilados presentes y futuros, particularmente en aquellos más vulnerables, con trayectorias salariales más precarias.

*«El envejecimiento poblacional no puede convertirse en un factor que tienda a deteriorar la calidad de vida de la gente mayor. Por el contrario, la sociedad toda debe discutir y acordar un esquema de financiamiento progresivo que garantice una cobertura universal con prestaciones adecuadas para proteger a los trabajadores en esa etapa de su vida».*

### Edad de retiro

Nos oponemos a incrementar la edad mínima de retiro, porque obliga a trabajar por más tiempo a un amplio conjunto de trabajadores y trabajadoras que no están en condiciones de hacerlo. Sin embargo, entendemos positivo discutir los incentivos para lograr que quienes sí lo estén, puedan voluntariamente postergar su retiro.

Un aumento de la edad de retiro a los 65 años, tal como se ha venido planteando en los últimos meses, traerá aparejado múltiples problemas e injusticias. Implicaría aumentos en el seguro de desempleo, en los subsidios por enfermedad, en las jubilaciones por discapacidad.

Adicionalmente, el aumento de la longevidad no es el mismo en toda la población, difiere según los niveles socioeconómicos. En promedio, las personas con mayores ingresos viven más que

las personas con menores recursos. La discusión no puede soslayar este hecho, y es necesario reconocer que el sistema de Seguridad Social vigente ya contempla elementos regresivos que se profundizarían si se restringe el tiempo durante el cual los sectores más vulnerables cobran la jubilación.

*«La discusión suele centrarse en los egresos del sistema cuando es fundamental discutir los ingresos. Estamos convencidos que es posible aumentar los aportes patronales, que hoy son mucho menores que los aportes de los trabajadores, y lograr otras vías de financiamiento provenientes del capital para garantizar la sustentabilidad de la seguridad social que precisa el país».*

### La situación de las personas con discapacidad

Las personas en situación de discapacidad requieren de una amplia matriz de protección social que atienda su realidad. Pese a algunos avances, son varias las políticas que se deben desarrollar y profundizar para garantizar una adecuada protección para este colectivo.

Entre otros aspectos, se necesita de una política que asegure la continuidad del trabajador a pesar de su discapacidad desarrollando espacios de readaptación profesional con diseños de dispositivos hechos a medida.

### La reforma debe ser integral

Consideramos que la reforma de la seguridad social debe ser integral en dos sentidos. Por un lado, que se procese integradamente junto al resto de las políticas de protección social que cubren otras contingencias como enfermedad, desempleo, maternidad, discapacidad, primera infancia, cuidados y otras; por otro lado, debe integrar a todos los subsistemas y componentes del régimen previsional compuesto por el conjunto de los sistemas estatales y paraestatales.

En este sentido, es imprescindible transparentar y reconocer las enormes asimetrías y privilegios que desde hace muchas décadas rigen en el sistema previsional militar.

*«Es evidente que estamos ante un problema de una naturaleza completamente diferente al del resto de los subsistemas y que se requiere una reforma urgente y mucho más profunda en relación al resto del sistema. Entre otras cosas, un nuevo pacto en Seguridad Social exige un impuesto a las altas jubilaciones militares, que se otorgaron durante décadas con parámetros incomparablemente más favorables a los del resto del sistema. Es una medida imprescindible para dar legitimidad social a la reforma».*

## El debate sobre aspectos estructurales



Para algunos, buena parte de los problemas actuales del sistema de Seguridad Social obedecen a la Ley de Flexibilización de acceso a las jubilaciones de 2008. Según esta visión, esos cambios paramétricos habrían desarticulado un sistema que no presentaba problemas e insuficiencias pero que, a partir de la flexibilización, se habría tornado insostenible. Consideramos que es una visión equivocada e injusta.

Parece desconocerse que aquella reforma fue acordada en un amplio diálogo social y aprobada por todos los partidos políticos. La decisión de flexibilizar estuvo precedida por estudios académicos que alertaban que con la reforma de 1995 solo un 32% de quienes trabajan en el ámbito privado llegarían a poder jubilarse a los 65 años. El sistema iba camino a un importante retroceso en materia de cobertura y adecuación que fue debidamente atendido en 2008.

*«Tenemos la convicción de que la flexibilización de 2008 fue en el sentido correcto de otorgar protección a los sectores de las personas adultas mayores más vulnerables, que de lo contrario hubieran quedado a la intemperie».*

En general, la población destinataria de aquella flexibilización eran las trabajadoras y trabajadores con trayectorias laborales más precarias, con una mayor presencia de informalidad, desempleo y salarios más sumergidos. Además, focalizó sus beneficios especialmente en las mujeres que, como se sabe —producto de su mayor dedicación a los cuidados del hogar y otra clase de discriminaciones— enfrentan mayores dificultades para cumplir con los requisitos jubilatorios.

▼ Tenemos la certeza de que parte del pacto social a construir pasa por otorgar un piso de bienestar universal y suficiente para los sectores de escasa capacidad contributiva, que ▲ inevitablemente deberá financiarse progresivamente por impuestos generales enfocados en los sectores de mayor capacidad contributiva.

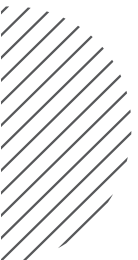
*«No estamos de acuerdo con responsabilizar a estos sectores de los desequilibrios presentes y futuros que enfrenta la Seguridad Social y tampoco acompañaremos medidas tendientes a retroceder en términos de cobertura y adecuación de las prestaciones para estos colectivos».*

## Fuentes de financiamiento

En cuanto a la definición de fuentes de financiamiento, consideramos que las cotizaciones y los impuestos son formas complementarias y se deben analizar considerando sus impactos en la economía en general y en la justicia social.

>>> Aumentar las tasas impositivas y reducir los subsidios al capital

Los capitalistas pagan tres impuestos directos: el Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE); al Patrimonio; Impuesto a la Renta de las Personas Físicas derivadas del capital.



Reiteradamente, se ha pedido que los capitalistas **vuelvan a pagar 30%** de IRAE y no el 25% como pagan actualmente. En el caso del impuesto al Patrimonio, la propuesta es la de **aumentar las tasas impositivas**, ya que las personas con mayor riqueza poseen una mayor capacidad de pago y son las que más se benefician de la protección de los derechos de propiedad, dado que estos beneficios son proporcionales al tamaño de su patrimonio. En el caso de los que pagan el IRPF, hemos planteado un conjunto de medidas como la de aplicar una escala de tasas progresionales, tal como pagamos actualmente los trabajadores.

Por otro lado, los subsidios al capital en el Impuesto a las Rentas de las Actividades Empresariales y al Impuesto al Patrimonio equivalen, cada uno de ellos, a la asistencia financiera al BPS. Quiere decir que si se redujeran a la mitad los subsidios a estos dos impuestos, se cubrirían prácticamente toda la asistencia financiera que requiere el BPS.

>>> Aumentar los aportes del capital y disminuir las exoneraciones.

Los aportes personales y patronales a la Seguridad Social constituyen la fuente principal de financiamiento. Los aportes personales son altos y han mantenido su valor a lo largo del tiempo, en cambio, los aportes patronales se han modificado, en general a la baja, para incidir en el proceso económico.

*«Entendemos que dadas las necesidades financieras de la matriz de protección social, hay amplio margen para que el capital aporte mayores recursos».*

Además, en el sistema de previsión social uruguayo múltiples normas han establecido exoneraciones de aportes patronales. Algunas de ellas se enmarcan en exoneraciones de tributos generales y permanentes, otras se aplican para determinadas empresas o actividades y por determinado tiempo. La amplia gama de excepciones puede ser evaluada desde muy diferentes ópticas: social, económico, político, legal, etc.

En las circunstancias actuales, cuando se sostiene que el sistema es deficitario y que deben tomarse medidas para reducir sus costos, es fundamental cuantificar la pérdida de recaudación y quiénes son los beneficiarios de la reducción de los aportes y de las exoneraciones que se han otorgado.

*«Es fundamental que estas exoneraciones, además de ser analizadas y revisadas, dejen de registrarse como asistencia financiera al BPS y en caso de mantenerse pasen a ser una transferencia de Rentas Generales».*

>>> Manejo financiero del BPS

Se reducirían en forma importante los resultados de la gestión del BPS si se cobraran las comisiones que corresponden por los servicios que se prestan a otros organismos, para los cuales se realizan procesamientos de información muy complejos y se recaudan fondos, entre otros: DGI, AFAP, FONASA, INEFOP y Caja Profesional.

Debe destacarse que, por el contrario, la DGI le cobra una comisión al BPS por la recaudación de los 7 puntos de IVA y el IASS que están asignados al organismo y que asciende a unos 88 millones de dólares al año.

*«Es una situación injustificable y muy negativa que requiere revisarse, así como incorporar una comisión a las AFAP por el trabajo administrativo y de gestión gratuito que mes a mes el BPS realiza en su beneficio».*

**Eliminar las AFAP**

El movimiento sindical se ha opuesto históricamente al régimen AFAP y entendemos que el tiempo nos dio la razón ya que el sistema fracasa

só en varias de sus dimensiones fundamentales. En el régimen de ahorro individual la prestación es indefinida porque está sujeta a variables que pueden presentar alta volatilidad y depende de dos organizaciones con fines de lucro: una AFAP y una aseguradora.

*«Los trabajadores que están afiliados a las AFAP son víctimas de promesas falsas detrás de una rentabilidad prometida plagadas de incertezas».*

Al implementarse en 1996 se argumentaba que la competencia entre actores privados beneficiaría a los afiliados y que dicha privatización implicaría un alivio desde el punto de vista de las finanzas públicas. Sin embargo, casi 25 años después, lo que tenemos en la etapa de acumulación de ahorros es un oligopolio en el que prácticamente no hubo competencia, con ganancias extraordinariamente altas para las AFAP que han ido en detrimento del ahorro de los trabajadores. Las comisiones de administración de las AFAP han sido exageradamente altas y el lucro ha sido abusivo para con los afiliados durante muchos años.

Por su parte, en la etapa de desacumulación de ahorros, muy lejos de la competencia privada, tenemos un monopolio estatal plagado de problemas, con una situación crítica para el BSE que está pagando las jubilaciones de este pilar a pérdida.

El famoso artículo 8, que permite la opción voluntaria de afiliarse a las AFAP, ha sido otro fracaso, incluso reconocido por quienes lo implementaron en los años 90. Resultó ser un pésimo mecanismo, incomprensible para la enorme mayoría de las y los trabajadores, que estuvo al servicio del crecimiento del ahorro individual y ha permitido que las AFAP sembraran algunas ideas falsas sobre el funcionamiento del sistema a lo largo de estos años.

*«Es imperioso no solo eliminar el artículo 8 sino también eliminar las AFAP. Consideramos que el sistema debe tener un pilar de ahorro sobre bases completamente diferentes, que no incluyan ni la intervención de actores privados con lucro, ni el desarrollo de cuentas individuales. Apostamos al desarrollo de un pilar de ahorro colectivo, en que se administren profesionalmente los ahorros de los trabajadores por parte de una entidad estatal sin fines de lucro».*

