

Apuntes para la Reforma de la Seguridad Social

Presentación de la Onajpu ante la Comisión de Expertos en Seguridad Social

I.- Antecedentes y Consideraciones Previas

En 1995 se aprobó la ley N° 16713 que modificó de manera importante el sistema de seguridad social administrado por el BPS. Si bien se hizo mención a la importancia de que la reforma sea integral¹, las llamadas cajas paraestatales y los servicios de retiros policial y militar, nunca fueron reformados. En aquel momento, como en este, la preocupación de las autoridades de la época estaba en la falta de sostenibilidad económica del sistema en el tiempo, aunque en aquel momento, como en este, ese concepto sea muy discutible.²

La reforma instaló un régimen mixto de aportación y prestaciones de pasividad dando entrada en el sistema a las empresas administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAPS). De acuerdo a los impulsores de la propuesta, esto permitiría aliviar las finanzas públicas, a la vez de beneficiar a los trabajadores producto del efecto positivo de capitalizar sus aportes.

Varios indicadores a la fecha dan cuenta que el esquema ideado con el fin de recrear los beneficios de la competencia entre empresas no se alcanzaron, evidenciándose sí rasgos de comportamiento coordinado entre competidores. Si bien el sistema apenas está llegando a su etapa de maduración, no se han observado los beneficios proyectados y prometidos en el valor de las pasividades, aspecto asociado a rentabilidades sensiblemente inferiores a las publicitadas por las empresas.

Por otra parte, la ley endureció los criterios para el acceso, principalmente a la jubilación, pasando de un mínimo de 30 años —como exigía el Acto N° 9— a 35 años de servicios. Como pudo observarse a la luz de los acontecimientos posteriores, esto significó un endurecimiento demasiado estricto para el acceso a las pasividades, especialmente en el marco de un mercado laboral como el uruguayo en donde la informalidad y la precariedad aún tienen una dimensión significativa.

II.- La reforma de 2008 y la ley de “cincuentones”

A lo largo de estos años, este y otros problemas asociados a la ley N° 16713 fueron atacados fundamentalmente con dos importantes leyes, una con la llamada «ley de

¹ El artículo 1 de la ley 16713 encomienda al Poder Ejecutivo a remitir un proyecto similar al de dicha ley, para adaptar a las otras cajas paraestatales y estatales al nuevo régimen propuesto. Por la vía de los hechos, esto nunca aconteció.

² “...cabe destacar que el sistema no estaba estrictamente en crisis financiera cuando se inicia la reforma. Más bien había una preocupación creciente de que la crisis sería inminente en caso de no alterar la política, Esta percepción, además, fue un instrumento de acción política.” Forteza, Alvaro (2005) “Entendiendo la reforma de la seguridad social en Uruguay”

flexibilización» de las pasividades y la otra la de “cincuentones”. Fundamentalmente la primera de ellas nació de un Diálogo Nacional de Seguridad Social desarrollado entre junio y diciembre de 2007 para luego ser aprobada, por amplia mayoría de todos los partidos políticos en el parlamento nacional.

La ley N° 18395 de “Flexibilización”, creo una serie de medidas que claramente permitió mejorar sustancialmente distintos indicadores que hacen a la igualdad del sistema. Por un lado permitió el acceso a una jubilación de tipo contributivo a miles de personas que no lograban reunir los exigentes requisitos hasta ese momento vigentes por no poder alcanzar los mismos. Por otro lado, tuvo como resultado destacado la mejora en el acceso de las mujeres a la jubilación, ya sea por causal vejez o por edad avanzada. En este sentido, el computo por hijo nacido vivo o adoptado fue decisivo tanto para permitir completar los años de servicio como para mejorar el computo jubilatorio. En definitiva, la concepción filosófica que encerró esta reforma fue la de considerar el acceso a una jubilación como un derecho y no un privilegio al que solo accedieran algunos, por lo que reafirmamos su enorme valor aportado.

Esos resultados, entre otros, son los que permitieron incrementar el nivel de cobertura del sistema previsional, alcanzando prácticamente la universalización del acceso a la seguridad social para los mayores de 65 años. También contribuyeron a expandir la red de contención que implica la seguridad social, sin la cual muchos adultos mayores quedarían en una situación de extrema vulnerabilidad económica y social, debido a la falta de ingresos. Este dato adquiere otro relieve en momentos en donde la emergencia sanitaria le va dejando paso a la emergencia social a raíz de la pandemia de COVID 19.

Por otro lado, la ley N° 19590 denominada de “cincuentones”, busco corregir inequidades y darle solución a un importante grupo de la población que claramente fue perjudicado al momento del retiro y a 20 años de haber entrado en vigencia la ley 16713, donde el pilar de ahorro obligatorio individual para este grupo, fracasó rotundamente, donde más del 40% de las personas ya optaron por desafiliarse del sistema mixto para volver al de solidaridad intergeneracional administrado por BPS.

La reforma del año 1996 tuvo por objetivo corregir las debilidades económicas que presentaba el modelo hasta ese momento, descuidando en esa tarea la necesidad de ampliar la base de cobertura y de mejorar la suficiencia de las prestaciones. Por su parte la reforma del año 2008 y 2018, buscó corregir ese desbalance, aportando al sistema una mayor sostenibilidad social, tan o más importante como la económica.

III.-Desafíos actuales

1) Sostenibilidad económica.

Este aspecto, se encuentra nuevamente en el centro del debate sobre seguridad social. Si bien hay suficientes elementos para sostener que el sistema en su conjunto requiere una revisión técnica respecto a la sostenibilidad económica global, el debate público se

ha centrado casi exclusivamente en el subsistema administrado por BPS. En particular, se discute y cuestiona con singular intensidad los montos de asistencia financiera que recibe Banco de Previsión Social por parte del gobierno central.

Tomando como referencia el informe de rendición de cuentas del año 2018³, se obtiene que el 51% del total de asistencia financiera para instituciones de seguridad social fue para BPS, mientras que el 34% fue para el SRRFFAA y el 15% para el SRPP. Sin embargo, cuando se considera el total de pasividades que sirve cada institución, nos encontramos que esta distribución es bien distinta. El 87% del total de pasividades entre las tres instituciones consideradas son pagas por BPS, mientras que un 8% es pago por el SRRFFAA y el 5% por el SRPP. En resumen, la llamada «caja militar» se lleva 34% de la asistencia total para atender solo el 8% de las pasividades. Y en número de beneficiarios vemos que BPS tiene aproximadamente unos 800 mil contra los 55 mil de caja militar y 34 mil de la policial, siendo en dinero la transferencia monetaria del estado implícito para BPS U\$ 614 millones contra los U\$ 465 de la caja militar y U\$ 233 millones de la caja policial.

Si además tenemos en cuenta que BPS utiliza esta asistencia para un importante número de prestaciones de actividad o de programas de protección social que no forman parte del catálogo de prestaciones de las otras dos instituciones, el desbalance es aún más evidente.

Creemos por tanto que centrar exclusivamente las propuestas de reforma en torno al BPS no solo es equivocado desde el punto de vista político, ya que implica una mirada miope del sistema, sino que también se corre el riesgo de continuar profundizando inequidades en el tratamiento de situaciones similares, como el acceso a un retiro digno luego de una vida de trabajo.

En el caso de BPS se cuenta con estudios actuariales de mediano y largo plazo, que buscan analizar la trayectoria económica del sistema a partir de una serie de supuestos sobre la evolución de las principales variables que lo afectan. En términos generales, y en lo que refiere al régimen contributivo, la necesidad de asistencia financiera se mantendría en los niveles actuales, por lo menos hasta mediados de la próxima década, momento en que comenzaría a crecer hasta llegar a 2.8% del PBI hacia el año 2075. Estos resultados, junto al efecto de otros como la evolución demográfica o de los tipos de trabajo, demuestran la necesidad de efectuar modificaciones al sistema actual. Sin embargo, creemos que aún se está lejos de una hipótesis de urgencia.

2) Cobertura y suficiencia del sistema

Muchas veces se analiza la situación económica de un sistema de forma aislada, como si el resultado financiero fuera un objetivo en sí mismo. La sostenibilidad económica

³ No fue posible acceder a información comparable más reciente acerca de la asistencia financiera debido a la falta de información estadística o administrativa publicada por el SRRFFAA

debe estar en consonancia con otros objetivos de la seguridad social como por ejemplo tener una amplia cobertura o brindar prestaciones de un nivel suficiente para enfrentar los riesgos que se pretende cubrir.

En este sentido, representa un desafío mantener lo alcanzado y mejorarlo. En materia de cobertura pasiva, prácticamente se alcanzó la universalización. Más del 97% de los adultos mayores de 65 años perciben algún tipo de prestación de seguridad social. Este indicador no solo es alto en el contexto regional sino también mundial. En cuanto a cobertura activa, es decir, acceso a la seguridad social de trabajadores, aún hay camino por recorrer. No solo para asegurar el cumplimiento de un derecho, sino también como forma de evitar la evasión de aportes que golpean la sostenibilidad económica del sistema.

Los avances en materia de suficiencia —en prestaciones de pasividad— se han alcanzado en base a dos aspectos fundamentales; aumento real sostenido y política de ajustes diferenciales para pasividades mínimas. Sin dudas se trata de dos decisiones de política económica que tienen su impacto financiero, pero que también se manifiestan a partir de otros indicadores económicos. Por ejemplo, la incidencia de la pobreza en mayores de 65 años descendió de 14% en el año 2006 a 1,8% en el año 2019. Estos incrementos mejoraron sustancialmente las condiciones de vida de miles de jubilados y pensionistas, en especial de aquellos con ingresos más bajos.

A pesar de los logros obtenidos, sigue siendo alto el porcentaje de trabajo informal. En este sentido, es dable destacar y resaltar que se avanzó muchísimo en bajar la informalidad la cual pasó del 40% al 20% en los últimos 15 años, aumentando los puestos cotizantes en aproximadamente 500 mil, y la creación y registro de más de 70 mil nuevas empresas. Creemos que no alcanza y se deberá continuar bajándola, ya que de lo contrario impide el pleno ejercicio de sus derechos a muchos trabajadores, precarizando sus condiciones de trabajo. Por otra parte, el llamado «bono de formalidad» puede tener un significativo impacto en las finanzas del sistema si se logra reducir de forma significativa la informalidad laboral. Sin lugar a dudas representa un desafío seguir construyendo cultura de la seguridad social entre trabajadores y empresarios, pero también endurecer, sofisticar y perfeccionar los criterios de seguimiento, detección y control del cumplimiento de la normativa. En este sentido rechazamos las recientemente aprobadas R.D. por el directorio del BPS de no nominalización, dejar de controlar y de determinar obligaciones tributarias sin respetar los laudos mínimos de consejos de salarios, entre otras. Creemos que no es el camino a seguir y que para nada contribuyen en mejorar la evasión y control de aportes al sistema.

3) Aspectos Demográficos

Sin lugar a dudas se trata uno de los desafíos más importantes. Uruguay realizó tempranamente su transición demográfica y se encuentra hoy día en la etapa final del llamado “*bono demográfico*”. Esta realidad nos demanda empezar a diseñar acciones

que recojan esta evolución y la incorporen al modelo general. Un punto a favor a la hora de procesar la discusión, es que estos cambios son predecibles y difícilmente reversibles, de hecho esta misma comisión recibió hace pocos días de parte de la AGSS del BPS una estimación que la población del Uruguay de aquí al año 2100 será de aproximadamente 2.700.000 personas, lo que sin dudas es un especial elemento a tener en cuenta respecto a las decisiones a ser tomadas en la reforma planteada.

Si bien por lo general vemos como una buena noticia el aumento de la vida, y en particular la posibilidad de vivir más años con buenas y mejores condiciones de salud, otro efecto de los cambios en materia demográfica tienen que ver con la disminución de la fecundidad, lo que sumado a la tendencia anterior continuará tensando la relación activo/pasivo, fundamental a la hora de analizar el financiamiento del sistema y en particular la sostenibilidad financiera.

4) Nuevas Tecnologías y Financiamiento de la Seguridad Social

La situación actual invita a pensar con detenimiento la forma de financiamiento del sistema, en su conjunto, buscando detallar fuentes, destino de los recursos, subvenciones o transferencias que se dan a la interna de cada sub sistema, etc. Debemos tener presente que las nuevas tecnologías en el mundo del trabajo, impactan a un ritmo vertiginoso y fuertemente en la financiación del sistema, y no podemos seguir pensando en financiar el sistema sobre la base exclusivamente del salario, las jubilaciones o pensiones. Este ejercicio además requiere de apertura y de amplia disposición para abarcar otros temas complejos, como por ejemplo el actual entramado de exoneraciones que existe. Sobre este punto resulta imperioso y fundamental su revisión total. A tales efectos consideramos por ejemplo que debería de revisarse el aporte que hacen las empresas rurales, dado que la tecnología y la valorización de la tierra son aspectos que han evolucionado estos últimos años y son centrales a la hora de considerar y evaluar el aporte. Lo mismo sucede en aquellas actividades con los denominados “fictos patronales” sobre los cuales muchas veces no se condice el aporte con la realidad y las utilidades e ingresos que realmente perciben.

Por otro lado, debemos decir también que en lo que refiere a BPS, realiza parte del trabajo administrativo de liquidación, percepción y distribución de aportes y tributos a otras entidades, y que no es recompensado. A vía de ejemplo, BPS recauda Fondos Sociales, Fonasa, IASS e incluso los aportes que van a las AFAP a las cuentas individuales de los trabajadores, y ese trabajo no se remunera, y en cambio por año abona a la DGI por la recaudación que esta hace del ivay trasfiere a BPS unos 100 millones de dólares. Por tanto son elementos que cuando se habla del mal llamado “déficit” del BPS se deben poner sobre la mesa para ser analizados.

Sobre estos aspectos antes mencionados, consideramos que la definición acerca de la forma de financiamiento debe, necesariamente, incorporar una mirada de largo plazo, y que esté despojada de condicionamientos externos.

IV.- Objetivos y orientaciones para una nueva reforma.

Si bien los desafíos que enfrentan todas las instituciones de seguridad social son importantes, somos proclives a realizar ajustes o revisiones periódicas, y no tanto de reformas a largo plazo, dado que el sistema (a diferencia de lo que se ha querido imponer) no está quebrado ni en una situación de urgencia, que requiera tomar decisiones tan relevantes en muy poco tiempo de análisis y discusión.

Por tanto como organización de jubilados y pensionistas, consideramos que cualquier modificación al sistema debe contener como base y piedra fundamental los siguientes aspectos:

1) Mantener como norte los principios básicos de la seguridad social.

En este sentido, entendemos y concebimos a la seguridad social como un derecho humano fundamental reconocido en nuestro derecho así como en todos los pactos y tratados internacionales suscritos por el Uruguay, por lo cual tanto el trabajo y consideraciones que realice la comisión, como luego en el debate parlamentario, debe estar guiado por los principios básicos que aseguren la universalidad de un sistema integrado y equitativo y con fuerte participación del Estado. Donde prime el concepto de solidaridad y se respeten tanto los derechos adquiridos como en curso de adquisición, rechazando el lucro en la seguridad social, fundamentalmente representado en las AFAP, y como ha sido posición histórica de esta organización desde que se instalaron en el año 1996, y por tanto pretendemos que las mismas sean eliminadas del sistema. Ya ha quedado suficientemente demostrado a nivel mundial el fracaso de estos sistemas, y para muestra basta leer el trabajo publicado por la OIT *“La reversión de la privatización de las pensiones. Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina 2000-2018”*, en la cual expresamente reconoce el fracaso de los sistemas privatizados, fundamentalmente en cuanto a los montos y coberturas alcanzados a más de 20 años de haber sido instaurado en el mundo.

2) Reconocimiento y defensa de los logros alcanzados.

Creemos que es fundamental reconocer el camino transitado, aprendiendo de los errores cometidos en el pasado. Orientar reformas que, en nombre de la sostenibilidad económica dejen completamente de lado la sostenibilidad social, solo va a generar más exclusión y más desigualdad. Uruguay ha alcanzado niveles históricos de cobertura y niveles aceptables de suficiencia sobre los que hay que seguir avanzando y profundizando. En ese sentido, la ley 18395 de “flexibilización” que permitió que muchos ciudadanos pudieran acceder a una jubilación o pensión, o un subsidio entre otras mejoras, así como también la política económica aplicada de otorgar aumento diferenciales en el mes de julio a las pasividades más sumergidas, creemos que fue y es una formidable herramienta que debe de continuar por este y los gobiernos que lleguen,

para seguir abatiendo la desigualdad y elevando los niveles de ingresos en aquellas pasividades más sumergidas.

3) Necesidad de una reforma integral.

No solo como forma de reconocer las actuales inequidades del sistema, sino como forma de transitar hacia un sistema más transparente, simple y homogéneo en cuanto a derechos y obligaciones.

Basta ver las grandes diferencias analizadas en este documento de forma sucinta y breve que existe entre las diferentes cajas, para entender que se debe tender a lograr una mayor equidad entre los beneficiarios. Por otra parte, algunos desafíos como los originados en la evolución demográfica o los cambios en el nuevo mundo del trabajo afectarán por igual a todas las instituciones, reforzando por lo tanto la necesidad de revisar todo el sistema de forma de lograr una modificación coherente e igualitaria.