cinve
CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
ISSN 2301-1289

OBSERVATORIO DE SEGURIDAD SOCIAL

INFORME N° 9 - 2021

Reformas recientes introducidas al sistema de seguridad social uruguayo

Introducción

Desde hace unos meses está en marcha en Uruguay un proceso que concluirá con la aprobación de ajustes al sistema de seguridad social. La Ley de Urgente Consideración aprobada en julio de 2020 generó la institucionalidad a través de la cual se está desarrollando el proceso. En concreto, la Ley estableció la creación de una comisión de expertos (CESS) que actualmente se encuentra realizando un diagnóstico de la situación del sistema para posteriormente elaborar una propuesta de reforma o adecuaciones. El cumplimiento de los plazos previstos determinaría que a mediados de este año ya estaría elaborada la propuesta de reforma que iniciará la discusión parlamentaria.

La reforma prevista involucrará al menos al bloque principal del sistema, por lo que tendrá impacto sobre una gran proporción de trabajadores uruguayos. Si bien la cantidad de potenciales afectados torna a este proceso más relevante que algunas reformas recientes, no constituye un hecho aislado en el tiempo. En efecto, el sistema de seguridad social de Uruguay ha procesado una serie de ajustes relativamente frecuentes en los últimos años, con impactos específicos sobre diferentes grupos de trabajadores. En este sentido, resulta de interés y utilidad repasar las modificaciones recientes que se han aprobado sobre diferentes subsistemas, de modo de contextualizar el actual proceso.

El sistema de seguridad social uruguayo está caracterizado por la existencia de un bloque principal que nuclea a la mayoría de los trabajadores cotizantes y pasivos, así como por subsistemas paralelos (más pequeños) que nuclean a diversos sectores de actividad. La conformación del primer bloque está dada por el BPS, las Administradoras de Ahorro de Fondos Previsionales (AFAP's) y las compañías aseguradoras, mientras que los subsistemas secundarios son la Caja Notarial, Caja Bancaria, Caja de Profesionales Universitarios, y los servicios de retiros militar y policial (siendo las primeras tres personas jurídicas de derecho público no estatales y las últimas dos públicas). Desde la segunda mitad de los años noventa hasta ahora, todos los subsistemas de la seguridad social de Uruguay han atravesado reformas o adecuaciones, que han encontrado motivación en distintas razones como la sostenibilidad financiera o la cobertura del sistema.

En lo que se refiere al bloque principal del sistema, tenemos como un hito muy significativo el año 1996 donde se aprueba una reforma integral que además de incluir cambios paramétricos estableció la creación de un sistema mixto con un pilar de solidaridad y otro de capitalización individual. La principal motivación de esta reforma fue mejorar la sostenibilidad financiera de largo plazo del sistema que se encontraba vigente. Si bien desde entonces se han aprobado algunas modificaciones a este régimen, el sistema mixto creado por la reforma estructural de la Ley 16.713 es el que rige actualmente.

Como fuera mencionado, esta Ley también trajo consigo algunos cambios paramétricos en el bloque principal, incluyendo el incremento de la cantidad mínima de años de aportes para alcanzar el causal jubilatorio. Con el objetivo principal de evitar potenciales problemas de cobertura en el sistema, en 2008 se aprobó la última adecuación significativa del bloque principal. Sin modificar el funcionamiento del régimen mixto, se introdujeron algunas flexibilizaciones de acceso a las jubilaciones, además de una disminución general de los años de aportes requeridos, que implicaron cambios paramétricos respecto a la normativa aprobada en 1996.

Por su parte, en los demás subsistemas, tanto las cajas paraestatales (CNSS, CJPPU y CJPB) como el Sistema de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP) y el Sistema de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA) también existieron reformas en los últimos años. Las últimas modificaciones que enfrentaron todos estos subsistemas incluyeron cambios paramétricos, en todos los casos con el objetivo primordial de garantizar la sostenibilidad financiera de los mismos.

En este informe se describen los cambios más importantes introducidos por cada una de las reformas antes mecionadas. Se comenzará analizando las modificaciones realizadas al bloque principal del sistema, seguido de las introducidas en el SRPP y el SRPFFAA, y luego las realizadas a las cajas paraestatales. Para finalizar se presenta una breve conclusión de la revisión realizada.

Las últimas reformas al bloque principal

La reforma de 1996, plasmada en la Ley 16.713, dio estructura al sistema mixto que actualmente existe en el bloque principal del sistema conformado por el Banco de Previsión Social (BPS), las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs) y las compañías aseguradoras (actualmente sólo participa el Banco de Seguros del Estado (BSE)). El régimen mixto combina un pilar de reparto, a cargo del BPS, con un pilar de capitalización individual, donde participan las administradoras de fondos y las compañías aseguradoras.

Este bloque representa la parte más importante del sistema en lo que respecta tanto a cantidad de trabajadores cubiertos como a flujo de ingresos y gastos. Para el año anterior a la entrada en vigencia de la Ley 16.713, el 89% de los trabajadores formales se encontraban afiliados al BPS, por lo que la reforma habría afectado a la amplia mayoría de los uruguayos.

En el nuevo régimen quedaron incorporados todos los individuos que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 16.713 contaban con menos de 40 años de edad, así como también todos aquellos individuos que ingresaran al mercado de trabajo en actividades amparadas por el BPS luego de esta fecha. Aquellos que ya superaran los 40 años de edad y no hubieran configurado causal jubilatorio a diciembre de 1996, pudieron optar entre quedar comprendidos en el nuevo sistema o en un régimen transición similar al anterior pero con cambios menores (ver Noya et al., 1999). Entre estos cambios se destacan la modificación en el cálculo del SBJ – similar el del nuevo sistema – y el incremento gradual escalonado de la edad jubilatoria mínima de la mujer a 60 años para el causal común y 70 para el causal de edad avanzada, que entran en plena vigencia desde el año 2003.

En la nueva estructura mixta, la aportación de los individuos depende de su nivel de ingresos. Actualmente, de acuerdo con el Artículo 8 de la mencionada Ley, los trabajadores

con ingresos nominales menores a $62.804 cuentan con la opción de transferir la mitad de sus aportes, cuya totalidad se encuentra destinada al BPS, a su cuenta de ahorro individual. Si los ingresos nominales del individuo se encuentran entre ese valor y $94.206 entonces se puede optar entre transferir aportes al BPS por $62.804 y el resto se destina a la cuenta de ahorro individual, o, si se opta por utilizar la opción que brinda el Artículo 8, se pueden dividir a la mitad entre BPS y AFAP los aportes por $62.804 y lo restante se destina al BPS. Por último, para los ingresos nominales mayores a $94.206 y menores a $188.411 en todos los casos se aporta al BPS por $62.804 y el resto se transfiere a la cuenta de ahorro individual.

Es importante destacar que actualmente operan cuatro Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional en el país, y cada trabajador puede elegir libremente a cuál desea aportar. Si bien las contribuciones van a uno u otro pilar, el BPS es el organismo encargado de recaudar la totalidad de lo aportado por los trabajadores, y luego se encarga de transferir a las AFAP el dinero de sus afiliados. De esta forma, al momento de la jubilación, cada individuo recibe una prestación correspondiente al pilar de solidaridad, y, si corresponde, una renta vitalicia por el capital que tenga acumulado en el pilar de ahorro individual.

En cuanto a la participación en el régimen mixto, algunas modificaciones fueron aprobadas desde su entrada en vigencia de la Ley 16.713. En 2013 se promulgó la Ley 19.162 que permitió que todos los individuos de 40 o más años de edad a abril de 1996 que no se encontraran en obligación de estar comprendidas en el régimen mixto pero que lo eligieron de forma voluntaria, pudieran dejar sin efecto dicha opción, bajo la condición de que no estuvieran a ese momento recibiendo alguna jubilación servida al amparo del régimen previsional mixto. Asimismo, el Artículo 2 de dicha Ley establece que bajo esta última condición, todos los individuos pueden dejar sin efecto, con carácter retroactivo a la fecha en que la hubieren elegido, la opción prevista por el antes mencionado Artículo 8 de la Ley 16.713.

Asimismo, la Ley 19.590, llamada "Ley de los Cincuentones", promulgada en diciembre de 2017, estableció que los individuos que tuvieran 50 o más años de edad a abril de 2016 y que a la fecha de vigencia de la ley hubiesen quedado obligatoriamente comprendidos en el régimen de ahorro individual obligatorio, pudieran desafiliarse de dicho régimen, con carácter retroactivo a la fecha de su incorporación a este régimen, y pasar a estar comprendidas en el régimen de transición previsto por la Ley 16.713. Para tomar esta opción es necesario que la persona no se encuentre en goce de ninguna jubilación servida por el régimen de ahorro individual obligatorio a la fecha de vigencia de la Ley.

Volviendo a la reforma realizada en 1996, además del cambio estructural consistente en la construcción de un régimen mixto, la Ley 16.713 trajo consigo cambios adicionales. Entre los más destacados se encuentran el incremento de la edad mínima de retiro para las mujeres y la extensión del período de trabajo necesario para acceder a una jubilación. La reforma estableció que se requerirían 60 años de edad para configurar el causal común de jubilación tanto para hombres como mujeres – en el caso de las mujeres la edad mínima para alcanzar causal era de 55 años previos a la reforma –, y se incrementó de 30 a 35 la cantidad de años de servicios requerida para la configuración del mismo causal, tanto para hombres como para mujeres.

Otros cambios paramétricos relevantes introducidos en la reforma fueron la baja de la tasa de reemplazo y el cambio en la forma de cálculo del sueldo básico jubilatorio (SBJ). En el sistema vigente antes de la reforma el sueldo básico se calculaba como el promedio mensual de los salarios actualizados de los últimos 3 años de trabajo, mientras que la tasa de reemplazo para la causal común se ubicaba en un rango de 65% a 80% de acuerdo a la

cantidad de años de trabajo. Luego de la reforma, el sueldo básico jubilatorio paso a calcularse considerando el promedio mensual actualizado de los últimos 10 años o los mejores 20 (según cuál sea mayor), y la tasa de reemplazo para la causal común pasó a oscilar en un rango del 50% al 82,5% de acuerdo a la cantidad de años de edad y de servicios.

Por último, también se introdujeron otros cambios como la eliminación de las jubilaciones anticipadas, cambios en el tratamiento especial para ciertas ocupaciones, en muchos de los porcentajes de bonificación, y en los requisitos para lograr configurar otros causales jubilatorios. Por ejemplo, se elevó la cantidad de años de trabajo mínima para acceder a jubilación por edad avanzada de 10 a 15 años, a la vez que se incrementó de 65 a 70 los años de edad requeridos para que las mujeres pudieran configurar la misma causal (esta edad para los hombres se mantuvo en 70 años).

En el año 2008, con el argumento de evitar una posible reducción en la cobertura de pensiones contributivas entre los adultos mayores ante los más exigentes requerimientos para configurar causal jubilatorio establecidos en la reforma de 1996, se realizó una nueva reforma al bloque principal del sistema de seguridad social uruguayo a través de la Ley 18.395. En esta norma, promulgada en octubre de dicho año, se introdujeron ajustes orientados a la flexibilización de los requisitos de acceso a las distintas jubilaciones otorgadas por el BPS.

De acuerdo con el sistema vigente antes de la reforma de 2008, se requerían para la configuración del causal jubilatorio común 35 años de servicios y 60 años de edad, mientras que para configurar causal por edad avanzada se requerían 15 años de servicios y 70 de edad. A partir de 2008, se reduce la cantidad mínima de años de servicios para la configuración del causal de jubilación común, situándola en 30 años, mientras que para la configuración del causal por edad avanzada se introdujeron distintas combinaciones de cantidad de años de servicios y de edad que se añaden a la anterior de 15 años de servicios y 70 de edad. Estas combinaciones son 69 años de edad y 17 de servicios, 68 de edad y 19 de servicios, 67 de edad y 21 de servicios, 66 de edad y 23 de servicios, o, 65 de edad y 25 de servicios.

En línea con los cambios presentados, también se flexibiliza el acceso a la jubilación por incapacidad total. Previo a esta reforma, cuando un trabajador acreditara, encontrándose en actividad o período de inactividad compensada, una incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo, podía configurar causal si acreditaba al menos dos años de servicios – o 6 meses para los trabajadores menores de 25 años de edad – y como mínimo seis meses de esos dos años previos a la incapacidad. La nueva Ley elimina este último requisito de la cantidad de meses previo a la incapacidad. Además, la misma exigencia de meses previos a la incapacidad se encontraba vigente para configurar el acceso al subsidio transitorio por incapacidad parcial, requisito que también se elimina bajo la nueva normativa.

Sumado a estos cambios, se introducen modificaciones en la asignación de la jubilación común (calculada en base al SBJ), donde la tasa de reemplazo pasa de un mínimo de 50% a uno de 45%, así como también en la asignación de la jubilación por edad avanzada. Asimismo, se otorga a la mujer la posibilidad de computar un año de servicios por cada hijo nacido vivo o adoptado menor o con discapacidad, con un tope de 5 años de servicios. Se debe tener en cuenta que esto no sólo incrementa las posibilidades de la mujer de alcanzar algún causal jubilatorio sino que si logra generar causal, entonces mejora su tasa de reemplazo (Lavalleja y Tenembaum, 2017).

Las últimas reformas al SRPP y SRPFFAA

La Ley 18.405 promulgada en octubre de 2008 introdujo adecuaciones paramétricas al Sistema de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP). Esta transformación homogeiniza los regímenes previsionales anteriores, dado que previo a su aprobación los funcionarios policiales se jubilaban bajo la reglamentación establecida en las Leyes 9.940, 13.793 y 16.333. El principal argumento para la reforma fue revertir el déficit estructural presente en la Caja Policial, buscando mejorar su situación financiera. En la reforma se amplió la base de aportación o materia gravada lo que permitió incrementar la recaudación (BM et al., 2011).

En este sentido, uno de los cambios más relevantes de esta reforma fue el aumento de la cantidad de años necesaria para la jubilación. La Ley 9.940 establecía que para configurar el causal de jubilación común era necesario alcanzar al menos 30 años de servicios y un coeficiente de 90, lo que implica al menos 60 años de edad[1]. Actualmente, la Ley 18.405 establece que para configurar causal jubilatorio se debe alcanzar un mínimo de 60 años de edad y 35 años de servicios. Los funcionarios contaban con una bonificación de años de servicios que si bien se mantuvo para el personal ejecutivo, se retiró para el personal administrativo.

Otra modificación introducida afecta el cálculo del SBJ, incrementando el período que se toma como referencia. De acuerdo con la Ley 18.405, el sueldo básico de retiro es el promedio mensual actualizado de todas las asignaciones computables sujetas a montepío de los 60 meses computados anteriores al cese. Por su parte, la Ley 16.333 establecía que el haber de retiro era equivalente al último sueldo presupuestal íntegro percibido cuando el funcionario contara con 30 años o más de servicio policial, y cuando esto no sucediera se establecía una escala que tomaba un porcentaje del último sueldo presupuestal de acuerdo a la cantidad de años de servicios.

De acuerdo con BM et al. (2011), otras modificaciones adicionales introducidas por la reforma de la Ley 18.405 fueron una disminución del tope de las jubilaciones y un incremento del aporte patronal. Esta ley determina que los aportes patronales de retiro serán del 19,5% sobre las partidas que constituyen materia gravada, mientras que anteriormente dicho aporte se encontraba fijado en un 8% según la Ley 9.940.

Por último, cabe destacar dos cambios adicionales introducidos por la reforma. El primero refiere al otorgamiento de derechos a concubinos y concubinas de acuerdo a lo establecido en la Ley de Uniones Concubinarias. El segundo consiste en que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 18.405, se constituyó como materia gravada a los servicios prestados por los funcionarios policiales al amparo del artículo 222 de la Ley 13.318 o normas análogas. Esta modificación regularizó los aportes de quienes prestaran dichos servicios.

Bajo este nuevo régimen quedó comprendido todo el personal policial que al momento de la entrada en vigencia de la ley fuera menor de 37 años, en caso de que fuera mujer, o de 40 años, en caso de que fuera hombre, así como también quienes, sin importar su edad, no contaran con 15 años de servicios efectivos. En el régimen de transición se establece que las modificaciones incorporadas en el nuevo régimen en los coeficientes para la configuración de causal jubilatorio así como en la asignación de la jubilación entrarán en plena vigencia a partir de julio de 2015.

[1] El coeficiente se determina como la suma de los años de servicio efectivos y la edad del funcionario.

Por otra parte, en octubre de 2018, luego de largas discusiones parlamentarias, se promulgó la Ley 19.695 que reformó el Sistema de Retiros y Pensiones de la Fuerzas Armadas (SRPFFAA). Dejando de lado pequeñas reformas al sistema, el régimen previsional militar no atravesaba una reforma integral desde la Ley Orgánica Militar de 1974 (Decreto Ley 14.157). El principal motivo de esta reforma fue el importante desequilibrio financiero que enfrentaba (y todavía enfrenta) este subsistema, y por el cual el Estado Uruguayo debe hacer importantes transferencias para asistirla y financiarla.

Una de las principales reformas introducidas por la Ley 19.695 consistió en la equiparación de los años de edad y servicios requeridos para la configuración de causal jubilatorio de retiro voluntario con aquellos requeridos en el bloque principal del sistema. Previo a la entrada en vigencia de la reforma se requerían 20 años de servicios y 38 años de edad para el personal subalterno, parámetros que se encontraban muy por debajo de los establecidos en los demás subsistemas. La reforma eleva a 30 y 60 la cantidad de años de servicios y edad respectivamente requeridos para la configuración de la causal jubilatoria común. Paralelo a este incremento de requerimientos, la reforma determinó la creación de bonificaciones por años de prestación efectiva de servicios militares (se computan 6 por cada 5 años de servicios prestados).

En la misma línea, se incrementan los años de edad y servicios requeridos para la configuración del retiro obligatorio. En el anterior régimen este causal se configuraba cuando el afiliado alcanzara entre 44 y 60 años de edad y 10 años de servicios, mientras que con la entrada en vigencia de la nueva Ley, estos parámetros se elevan respectivamente a 48 y 63 años de edad y 22 años de servicios para el personal subalterno o 25 para el personal superior.

Otro cambio importante introducido en esta reforma es la reducción de las tasas de reemplazo a las que accederán quienes configuren causal jubilatorio. En el régimen anterior, si los retirados militares alcanzaban 30 años de servicios, tanto en el caso de retiro voluntario como obligatorio se permitía al personal jubilarse con el 100% de la última remuneración recibida. Si el personal subalterno contaba con entre 25 y 30 años de servicios, la tasa podía ascender al 90%, o si contaba con entre 20 y 25 años ascendía a 80%. Luego de la reforma, las tasas de reemplazo máxima descendieron a 82,5% para la causal de retiro voluntario (igual a la del bloque principal) y 85% para la causal de retiro obligatorio.

La Ley 19.695 también estableció cambios en el cálculo del haber básico de retiro. En el régimen anterior sólo se consideraba para su cálculo los ingresos del mes anterior al retiro, lo que la normativa modifica para que se calcule en base al promedio de los últimos 60 meses (5 años) de servicios efectivos. Esta modificación es similar a la introducida en la reforma al SRPP. Por último, la Ley estabelce un tope máximo jubilatorio, inexistente en el régimen anterior, y que se fijó en $110.238 a valores de 2018.

Por último, en cuanto al ámbito de aplicación de la mencionada Ley, quedaron comprendidos en el nuevo régimen aquellos funcionarios que a la entrada en vigencia de esta no configuraran causal jubilatorio por el régimen que se sustituye ni contaran con 15 o más años de servicios efectivos[2]. Quedaron incorporados en régimen de transición aquellos a febrero de 2019 que tuvieran entre 10 y 15 años de servicios militares efectivos computados y aquellos pertenecientes a ciertos escalafones que contaran con menos de 5 años de servicios efectivos a dicha fecha.

[2] Con alguna modificación para ciertos escalafones.

Las últimas reformas a las cajas paraestatales – CNSS, CJPB y CJPPU

En el caso de las cajas paraestatales, se han producido reformas relativamente recientes en el caso de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancaria (en 2008) y en la Caja Notarial de Seguridad Social (2019). En el caso de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, si bien la última reforma data del año 2004, existe actualmente un anteproyecto de reforma que probablemente sea tratado este año.

Al igual que en las secciones anteriores, en lo que sigue se presentan las principales características de los últimos procesos de reforma sin la pretensión de realizar un análisis exhaustivo de todos los cambios introducidos en cada uno de los procesos de ajuste.

Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias

En lo que refiere a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), este organismo atravesó una reforma significativa en octubre de 2008 con la promulgación de la Ley 18.396. De acuerdo con el Proyecto de Ley presentado en setiembre de dicho año, se explicitan entre otros motivos de la reforma, los crecientes procesos de tercerización de actividades financieras, los cambios demográficos y transformaciones en la composición del mercado de trabajo. El principal objetivo de las modificaciones realizadas consistió en atacar el problema de la sostenibilidad financiera de la Caja, que se encontraba frente a una situación de agotamiento de sus reservas.

En este sentido, dos de las modificaciones más importantes introducidas por esta reforma fueron el inicio de un proceso de modificación de las bases de contribución y la expansión del campo afiliatorio de la Caja. Referido a esto último, se determinó la incorporación de todas las empresas y trabajadores cuya actividad consista en intervenir en el financiamiento de la venta de bienes y servicios realizada por terceros mediante el otorgamiento de créditos, tanto sean préstamos en dinero como a través del uso de tarjetas de crédito u órdenes de compra. De esta forma, una gran cantidad de empresas, y por ende de trabajadores, salieron de la órbita de bloque principal y comenzaron a cotizar en la CJPB.

Otro de los cambios más relevantes establecidos en la Ley 18.396 refiere al incremento de la edad de retiro para las mujeres en relación a los hombres, las que se igualan desde el 2017. Previo a la entrada en vigencia de esta nueva reglamentación, las mujeres podían configurar causal jubilatoria desde los 55 años de edad. Actualmente, se requiere un mínimo de 30 años de servicios tanto para hombres como mujeres así como haber cumplido al menos 60 años de edad. Lo mismo sucede con los años de edad requeridos para configurar causal jubilatorio por edad avanzada el cual se equiparó para hombres y mujeres en 65 años, a la vez que los años de servicios requeridos pasaron de 10 a 15 para ambos sexos.[3]

Por otra parte, la reforma aumentó el período a considerar para el cálculo del sueldo básico jubilatorio (SBJ). Desde la entrada en vigencia de la reforma, el SBJ se calcula como el promedio mensual de los últimos 10 años o, si fuese más favorable para el afiliados, los mejores 20 años de asignaciones computables actualizadas. Además, se establecen menores tasas de reemplazo para los beneficios otorgados por la Caja.

[3] También se permiten otras combinaciones de años de edad y servicios, las que respectivamente son 69 y 17, 68 y 19, 67 y 21, 66 y 23, 65 y 25 años.

Adicionalmente, se reformuló el sistema de aportación patronal en el marco de una modificación del modelo de financiamiento. Particularmente, se incorporó una contribución asociada al nivel de actividad financiera. Luego de la crisis de 2002, a partir del siguiente año la tasa de aporte patronal se había visto incrementada en 4,5 puntos porcentuales ubicándose en una tasa fija de 30,75% para todas las instituciones (CJPB, 2009). A partir de 2009 la alícuota pasó a ser del 25,25% para las empresas comprendidas en la CJPB previo a la Ley 18.396 y de un 7,5% para las que se incorporaron al subsistema con dicha Ley, a lo que se suma una prestación complementaria patronal que dependerá de la naturaleza y magnitud de la actividad desarrollada por la institución o empresa contribuyente.

No quedaron comprendidos en el nuevo régimen aquellos afiliados que sin ser jubilados hayan igualmente alcanzado el causal jubilatorio, salvo que así lo optaran. Los afiliados que fueron incorporados a la CJPB por la Ley 18.396 podrán optar por permanecer amparados por el BPS en el régimen que les era aplicable sólo si les restaran menos de 5 años para acceder a la causal jubilatoria común desde la entrada en vigencia de la Ley. La normativa establece períodos de transición tanto para modificaciones introducidas en la edad jubilatoria del causal común y por edad avanzada, así como en los años de servicios requeridos por este último causal, las que se fijan totalmente en las determinadas por el nuevo régimen a partir de enero de 2017.

Caja Notarial de Seguridad Social

En setiembre de 2019, se promulgó la Ley 19.826 que dio reforma a la Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS). De acuerdo con la página web de este organismo[4], el principal motivo de la reforma fue mejorar la sostenibilidad financiera, dado que tanto estudios internos de la propia Caja, como una consultoría externa, evidenciaron riesgos de desfinanciamiento a mediano plazo, fundamentalmente debido a un futuro aumento de los egresos en conjunto con una disminución anual constante de los ingresos. La reforma plantea un régimen de transición que se prolongará hasta el año 2040, a partir de donde comienza a regir la nueva estructura paramétrica adoptada.

Uno de los cambios más importantes introducidos por esta Ley consiste en los requisitos para configurar causal común de jubilación. Previo a la reforma se exigían (y todavía se exigen para algunos individuos) 60 años de edad y 30 años de servicios. El nuevo sistema introduce como requisitos para configurar dicho causal distintas combinaciones de años de edad y de servicios: 60 años de edad y 35 años de servicios, 65 años de edad y 30 de servicios, o cualquier combinación de estos años que sume 95 con un mínimo de 60 de edad y 30 de servicios (ej. 62 años de edad y 33 de servicios).

El cálculo del SBJ se mantuvo considerando el promedio de los ingresos actualizados de los mejores 30 años de actividad. Por su parte, la tasa de reemplazo sí sufrió modificaciones. En el régimen previo a la reforma se exigían 60 años de edad y 30 años de servicios para lograr una tasa de reemplazo del 50%, mientras que para lograr esta misma tasa de reemplazo en el nuevo régimen se requerirán 65 años de edad y 35 años de servicios. En la nueva normativa, una persona que se jubile con 60 años de edad y 35 de servicios obtiene una tasa de reemplazo del 40%, mientras que si se jubilara con 65 de edad y 30 de servicios obtendría un 45%.

[4] https://www.cajanotarial.org.uy/innovaportal/v/3112/1/innova.front/motivos-de-la-reforma.html

Otro cambio relevante planteado por la reforma consiste en la tasa de aportación personal jubilatoria de los afiliados activos, tanto empleados como escribanos. El régimen anterior se establecía que para los empleados activos la tasa de montepío ascendía a 15% y la de los escribanos a 15,5%, mientras que el nuevo régimen fijó estas tasas en 18% para los empleados activos y 18,5% para los escribanos. Adicionalmente, previo a la reforma se permitía al Directorio de la Caja sólo disminuir esta tasa para los escribanos, mientras que la nueva Ley le permite, bajo ciertas condiciones basadas en el resultado operativo de la Caja, un incremento o disminución de hasta un punto porcentual de ambas tasas.

En cuanto a las pensiones otorgadas por la CNSS, estas se irán reduciendo progresivamente por calcularse el sueldo básico de pensión (SBP) como equivalente a la jubilación que le hubiere correspondido al causante a la fecha de configuración de la causal pensionaria. Se fija como máximo para la base de cálculo del SBP un 75% del fijado anteriormente. Además, se crea una prestación de carácter pecuniario a cargo de jubilados y pensionistas que será de 2% para las jubilaciones que se irá reduciendo progresivamente en forma anual por cada año desde la vigencia de la Ley hasta la jubilación o pensión.

Por último, cabe destacar que la nueva Ley crea un subsidio por maternidad[5], permitiendo que las escribanas activas accedan por primera vez a este beneficio, y que las afiliadas trabajadoras en relación de dependencia que antes lo recibían del BPS ahora lo reciban de la CNSS. Este subsidio será servido por un 14 semanas, y será de un monto del 50% del promedio actualizado de los honorarios recibidos en el último año civil completo para las escribanas y del promedio del sueldo de los últimos 6 meses incrementado por salario vacacional, aguinaldo y licencia para el caso de las empleadas. El monto no podrá ser inferior a $8.308 ni superior a $56.079 mensuales, a valores de 2020.

Caja De Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios

Por último, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) ha aprobado en agosto de 2020 un anteproyecto de Ley para reformar este subsistema, que no ha sido objeto de una reforma integral desde 2004 con la aprobación de la Ley 17.738.

Esta Ley aprobada hace ya 16 años tuvo modificaciones principalmente en dos direcciones. Por un lado, amplió el amparo de la Caja, incluyendo como nuevos afiliados a egresados de más profesiones. Por otro lado, introdujo algunas modificaciones paramétricas que contribuyeron a mejorar la situación financiera, entre las que se encuentran el incremento de la edad mínima necesaria para configurar causal jubilatorio en las mujeres de 55 a 60 años en el caso de jubilación común y de 65 a 70 en caso de jubilación por edad avanzada, así como el incremento de 10 a 15 años de servicios necesarios para la configuración de este último causal para ambos sexos (vigentes desde enero de 2010).

De acuerdo con el propio Directorio de la CJPPU, la Caja actualmente enfrenta algunos desafíos importantes entre los que se destacan la madurez demográfica, la feminización de los afiliados, las nuevas formas de organización del trabajo, y la heterogénea realidad de los

[5] Para el financiamiento de esta prestación, se crea una prestación de carácter pecuniario a favor de la Caja y a cargo de los afiliados escribanos activos, que será un monto por cada hoja de papel notarial y por cada solicitud de soporte notarial electrónico (actualmente, $3,5 y $20 respectivamente). Todo lo recaudado se destinará al Fondo de Subsidios por Maternidad, y si hubiera excedente se destinará a financiar pasividades y otras prestaciones a cargo de la CNSS.

cotizantes. Es en este contexto que se ha elaborado el anteproyecto de Ley redactado en 2020, cuya motivación se fundamenta en el desequilibrio de largo plazo generado por los desafíos antes mencionados.

Uno de los cambios más importantes planteado por esta reforma es el incremento de la edad mínima para configurar causal jubilatorio común de 60 a 65 años de edad tanto para hombres como para mujeres. Además, se plantea incrementar de manera gradual de 3 a 12 años la cantidad de años considerada en el cálculo del promedio de los sueldos fictos que luego se utiliza en el cálculo del SBJ, es decir, se aumenta el período de referencia para su cálculo. Por otra parte, se destaca que no existen cambios en la tasa de reemplazo mínima ni tampoco en los incentivos al retraso jubilatorio mediante incrementos porcentuales en esta tasa por cada año que se difiera el retiro luego de la edad mínima estipulada.

Otro cambio relevante que se plantea en esta reforma es el cambio en la escala de sueldos fictos para los profesionales que se afilien una vez que se encuentre vigente el nuevo régimen, el que busca incentivar el ejercicio de los jóvenes egresados.[6] Actualmente la escala de sueldos fictos presenta 10 categorías, con cambios cada tres años, y con saltos mayores entre las primeras categorías que entre las últimas. El nuevo régimen plantea una escala de 15 categorías, con cambios cada dos años, una carrera a través de los sueldos fictos más suavizada, y un monto de la última categoría superior al actual. Se resalta también que en el régimen vigente el afiliado puede detener la carrera una vez que alcance la segunda categoría, mientras que en el nuevo esto lo podrá realizar a partir de la cuarta.

En cuanto a la transición al nuevo régimen, la reforma planteada no afectaría ni a los pasivos ni a quienes ya tuvieran configurado causal jubilatorio bajo en anterior régimen. En el caso de los afiliados profesionales, quienes cuenten con un total de 89 años entre años servicios y edad se les exigirá una edad mínima jubilatoria de 61 años, la que se incrementa gradualmente de a un año por cada unidad menos que tenga el coeficiente total (por ejemplo, a quienes tengan 88 puntos de coeficiente se les exige 62 años de edad) hasta un coeficiente mínimo de 86. En definitva, la transición será para aquellos que cuenten con un coeficiente de entre 89 y 86 años, quienes también cuentan con un régimen de transición en la cantidad de años considerados para el cálculo del SBJ. Los empleados de la Caja presentan un régimen análogo con distintos coeficientes.[7]

Conclusiones

Este documento resume de forma breve las últimas reformas paramétricas o estructurales que se han concretado en los diferentes subsistemas de seguridad social de Uruguay. Todos los subsistemas han concretado reformas o ajustes en las últimas tres décadas, lo que muestra que el Sistema de Seguridad Social en Uruguay ha sido un sistema sujeto a constantes revisiones.

Un claro punto en común en la mayor parte de las iniciativas reformistas fue la necesidad de tomar medidas para garantizar la sostenibilidad financiera de los subsistemas. El envejecimiento poblacional y el constante crecimiento de la esperanza de vida de la población (aproximadamente 1,5 años cada década) determinan que los diferentes

[6] https://www.cjppu.org.uy/reforma.php

[7] No quedan incluidos en el nuevo régimen quienes tengan un coeficiente de al menos 95. A quienes tengan un coeficiente de 94 se les exige 61 de edad, y a los que tengan 93, 92 o 91 de coeficiente se les exige 62, 63 o 64 de edad respectivamente.

regímenes necesiten ser actualizados de forma relativamente frecuente para garantizar una relación actuarialmente sostenible entre los aportes de los contribuyentes y el gasto en pasividades.

Las adecuaciones al sistema concretadas en lo que va de este siglo cuya motivación no está vinculada a la sostenibilidad financiera, tienen como punto en común el hecho de revisar cambios introducidos en reformas anteriores. El ejemplo más claro dentro de este bloque es la reforma de 2008 cuya motivación fue evitar problemas de acceso a las pasividades (cobertura) como consecuencia de los requisitos para acceder al causal jubilatorio establecidos en la reforma estructural de 1996. Un segundo ejemplo lo constituye la ley de cincuentones, donde se habilita la posibilidad a un grupo concreto de personas de optar por un régimen diferente al establecido originalmente para su cohorte generacional.

Los ejemplos previos dan cuenta de que siempre existen potenciales problemas no adecuadamente previstos o que no generan los consensos suficientes al momento de concretarse una reforma y es posible que esas situaciones deriven en ajustes futuros, una vez que el problema es identificado o que nuevos escenarios políticos atienden a reclamos de grupos de presión que no se encuentren conformes con la reforma aprobada.

En la medida en que es esperable que las tendencias demográficas se mantengan, con independencia de lo profundo o superficiales que sean los cambios que se concreten en el proceso de reforma que se está llevando a cabo actualmente, parte de estos cambios deberán ser revisados en el futuro. Si se consideran adicionalmente los cambios significativos que podrían concretarse en las relaciones laborales, como consecuencia de la penetración del cambio tecnológico, podemos concluir que el Sistemas de Seguridad Social en su conjunto deberá ser monitoreado de forma permanente y sujeto a revisiones, potencialmente frecuentes, en las próximas décadas.

Finalmente, sería deseable que el proceso de reforma que se está gestando desde la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) cuente con un amplio consenso técnico y respaldo político, a los efectos evitar futuras discusiones y revisiones no asociadas a tendencias tecnológicas o demográficas sino vinculadas directamente a cambios en la composición parlamentaria.

Bibliografía

Noya, N., Fernández Poncet, A., y Laens, S. (1999). Efectos económicos de la reforma en la seguridad social en Uruguay. CINVE.

Lavalleja, M. y Tenembaum, V. (2017). Seguridad social en el Uruguay: un análisis de lso resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones. CEPAL – Serie de Estudios y Perspectivas – Montevideo – N° 30.

BM, BID y Delegación de la Unión Europea en Uruguay (2011). Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA). Evaluación PEFA en Uruguay.

CJPB (2009). Manual de orientación sobre afiliaciones y aportes. Departamento de Cuentas de Afiliados y Empresas, Gerencia de Afiliaciones y Préstamos.