

SEGURIDAD SOCIAL

ÉNFASIS PROGRAMÁTICOS DEL IR¹

2020 – 2025

Punto de Partida: Avances y nuevos desafíos

Uruguay tiene, a partir de diversas políticas implementadas durante los gobiernos del Frente Amplio (FA), una cobertura de la seguridad social prácticamente universal en la vejez y prestaciones que permiten niveles de vida favorables a las personas adultas mayores en relación a otros tramos de edad. En particular, ante la evidencia de que una elevada proporción de las trabajadoras no reunirían las condiciones para la causal jubilatoria, en 2008 el gobierno del FA aprobó la ley de flexibilización de acceso a las jubilaciones que, entre otros cambios, introdujo mejoras que beneficiaron especialmente a las mujeres, mitigando brechas inaceptables.

La ampliación de la cobertura en la vejez del sistema de seguridad social, así como las mejoras registradas en las pasividades, a partir del importante crecimiento registrado en los salarios y la política de ajustes diferenciales de pasividades mínimas, redundaron en significativas mejoras en el bienestar de las personas adultas mayores, en particular entre aquellos más vulnerables. Como consecuencia de ello, las personas de 65 años o más son el colectivo con menor incidencia en términos de pobreza (1,4%), alcanzando registros significativamente menores a los de la población general (8,1%), y particularmente favorables respecto a los específicos para niños y niñas menores de 6 años (17,2%).

Como reflejo de ello, el gasto asociado a pasividades constituye el componente más importante del Gasto Público Social (GPS), representando 10,9% de los 27,7% del PIB total del GPS. Por su parte, el pago de pasividades ha sido el área con mayor incremento de gasto en el presente período de gobierno (1,4 % adicional en términos de PIB), demandando significativamente más recursos incrementales que los destinados a la educación (0,5%) y a salud (0,7%).

Uruguay tiene un buen sistema de protección social en la vejez, ampliado y mejorado significativamente durante los gobiernos del FA. Sin perjuicio de ello, el mismo presenta desafíos de sustentabilidad y suficiencia a resolver en el futuro próximo. Por otra parte, mantiene importantes inequidades, derivadas de su fragmentación, que se expresan en condiciones jubilatorias significativamente distintas entre servicios y al interior de los mismos, y se materializan claramente en los montos de las prestaciones. Las pasividades pagadas por las cajas paraestatales más que duplican y triplican en promedio a las del BPS. Por su parte, las cajas militar y policial pagan en promedio, un 50% más que el régimen general de BPS.

En relación al régimen AFAP, de capitalización individual, en el período actual de gobierno se procesaron un conjunto de reformas que tendieron a disminuir los costos gestión injustificadamente altos del conjunto de AFAP de capital privado y a disminuir las brechas de género. Desde el Ir impulsamos y conseguimos una rebaja sustantiva de las excesivas comisiones cobradas por las AFAP de capital privado a los trabajadores, que se están procesando desde hace un año y que culminará a mediados de 2020. Esto, se procesó mediante la Ley N° 19.590 que reguló la dispersión máxima permitida en el mercado, con resultados positivos en las jubilaciones futuras, en particular beneficiando a las trabajadoras más jóvenes. Dicha ley estableció que en ningún caso las comisiones podrán superar en un 50% a la menor del mercado, que desde hace años es la de República AFAP, empresa de derecho privado propiedad del BROU, BPS y BSE, que lidera el mercado. A partir

¹ Todas las fichas de énfasis programático del Ir utilizan lenguaje inclusivo a través del género femenino.

de esta medida, las comisiones de las AFAP de capital privado bajarán más de un 50%, lo que redundará en un incremento de los aportes de los trabajadores destinados a sus cuentas de ahorro individual. Por otra parte, desde el Ir celebramos la introducción de tablas de mortalidad unisex utilizadas para el cálculo de las pasividades en este pilar por parte del Banco Central del Uruguay (BCU), de manera de no penalizar con menores jubilaciones a las mujeres por su mayor expectativa de vida en relación a los hombres.

La seguridad social no solamente se trata de un conjunto de prestaciones que brindan protección a la vejez. Complementariamente a ello, se cubren diversas contingencias durante la etapa activa de los trabajadores y las trabajadoras, entre las que se encuentra el seguro por enfermedad, seguro por desempleo y las licencias por maternidad y paternidad. La ampliación y fortalecimiento de la matriz de protección social promovida por los gobiernos del FA también supuso importantes modificaciones para estas contingencias que permitieron potenciar y extender los derechos a más personas.

Nuestros Énfasis

Si bien se han procesado avances en reducir las diferencias entre regímenes de seguridad social todavía persisten importantes desigualdades de trato según afiliación, que no tienen fundamento desde una perspectiva de seguridad social. En otros casos, el resultado de reformas impulsadas, en solitario por los gobiernos del Frente Amplio y bajo el cálculo electoralista de la oposición que no apoyaron dichos procesos, tendrán impactos menores a los que serían necesarios, como son el caso de las Cajas Militar y Policial. Por ello un punto central es que el debate sobre la reforma de la seguridad social debe ser integral y abarcar a todos los subsistemas, para que en un proceso gradual tiendan a ir convergiendo a un único sistema.

Por otro lado, está claro que el envejecimiento poblacional ya ha avanzado en nuestro país y se espera se agudice en las próximas décadas, un hecho que si bien es saludable desde la perspectiva del desarrollo, supone fuertes desafíos para la seguridad social y tensionará financieramente el sistema. Ello exige introducir cambios que busquen equilibrar la sostenibilidad social del sistema con su imprescindible sostenibilidad económica financiera a corto y largo plazo. Dichos cambios, justificados a partir de la necesaria equidad intergeneracional, deben canalizarse a través de un diálogo social que persiga acuerdos que otorguen legitimidad a los mismos. Además, no pueden suponer un trato igual para situaciones que son desiguales, por lo que es necesario tener especial cuidado con el impacto que puedan generar en los sectores más vulnerables.

El sistema de capitalización, en su aplicación individual, es un sistema que tiende a reproducir las inequidades propias del mercado laboral. Habiendo sido conceptualmente creado para suavizar consumo allí donde los regímenes públicos no deberían hacerlo, es decir entre los trabajadores de ingresos medio-altos. Su aplicación en Uruguay amplió significativamente su base integrando prácticamente a la totalidad de los trabajadores, a partir de la opción voluntaria de cotizar a las AFAP habilitada por el artículo 8 de la ley que creó el sistema (Ley Nº 16.713). Si bien sólo están obligados a aportar a la AFAP aquellos trabajadores con ingresos por encima de \$ 57.846 (por la parte del aporte personal que supera dicho umbral), la opción voluntaria permite que el trabajador, cualquiera sea su salario, pueda aportar la mitad a BPS y la otra mitad a la AFAP. Curiosamente, a quienes optan voluntariamente por aportar a la AFAP, el régimen solidario de BPS los bonifica hasta en un 50% en el monto de la jubilación del régimen de reparto.

Dentro del esquema de capitalización individual, con las limitaciones mencionadas, se han aprobado durante el presente período de gobierno, medidas que van en el sentido de mejorar su aplicación disminuyendo el impacto negativo de algunas de sus principales aristas.

Nuestras Propuestas

- Se entiende necesario transitar un nuevo conjunto de transformaciones del sistema de seguridad social que contribuya a disminuir las asimetrías entre generaciones y a la interna de las mismas, profundice la solidaridad del sistema, garantice la suficiencia de las prestaciones, a la vez que sea sostenible intertemporalmente y distribuya las cargas de manera equitativa entre sectores y generaciones. Como se ha dicho, dicho proceso debe ser integral y abarcar a todos los subsistemas, para que en un proceso gradual tiendan a ir convergiendo a un único sistema. Esto implica por ejemplo que las prestaciones de la Caja Militar tiendan a ser las mismas que las de las personas que aportan al BPS.
- Se deben potenciar las virtudes del sistema de seguridad social uruguayo sobre la base del mantenimiento de un esquema multipilar que combine: 1) una base no contributiva destinada a la población más vulnerable con trayectorias menos favorables en el mercado laboral en términos de cotizaciones e ingresos; 2) un segundo pilar contributivo de solidaridad intergeneracional de amplio alcance con las transformaciones necesarias para garantizar su sostenibilidad en el tiempo, así como la distribución equitativa de costos y beneficios entre generaciones; 3) un pilar de capitalización individual destinado a evitar se produzca una fuerte caída en el consumo en sectores de ingresos medios-altos.
- Para ello, entendemos necesario desmontar la opción de afiliación voluntaria a las AFAP otorgada por el artículo 8 de la Ley Nº 16.713, retomando el espíritu de que el pilar de capitalización individual debe estar destinado a los sectores de ingresos medios-altos, cuyas prestaciones es inconveniente afrontar por parte de un esquema de financiamiento público.
- Asimismo, el escenario demográfico que se avecina y la necesidad de velar por la equidad intergeneracional, requiere de la conformación de un Fondo Previsional de contingencia frente al envejecimiento, en donde el aporte solidario se rentabilice, y contribuya a distribuir de manera justa en términos intergeneracionales las cargas relacionadas a los procesos demográficos.
- En el pilar de reparto se torna imprescindible incorporar, como lo han venido haciendo los países más desarrollados, instrumentos que incorporen la evolución de variables demográficas y económicas para la actualización periódica de los principales parámetros del sistema. De esta manera, se incorporan al sistema las principales variables relacionadas al entorno en el que este opera, cumpliendo el doble objetivo de velar por la equidad intergeneracional y garantizar la sostenibilidad intertemporal del mismo.
- Asimismo, para la reorganización del esquema multipilar se torna imprescindible conocer, estimar y transparentar los subsidios implícitos presentes en la seguridad social, informando a toda la sociedad y a cada individuo en relación a su situación particular, sobre la magnitud de los mismos.
- Esto viene de la mano de la necesidad de fortalecer la capacidad de supervisión y regulación global del sistema de seguridad social, con agencias externas que evalúen de forma permanente las principales dimensiones del mismo, en términos de suficiencia, cobertura, sostenibilidad y equidad inter e intra-generacional, dejando a disposición de la sociedad sus principales resultados. Por su parte, para contribuir a la realización de diagnósticos exhaustivos sobre el mismo es imprescindible que la academia, técnicos y otros actores interesados, tengan a su disposición bases de datos actualizadas para todo el sistema, con muestras aleatorias de las historias laborales de los distintos servicios.

- Por último, es necesario continuar fomentando el proceso de rebaja de los costos de administración que enfrentan los afiliados a estas empresas, evaluando el proceso en marcha, brindando más información a la población y dando facilidades adicionales a los afiliados para que puedan cambiarse de administradora con las debidas garantías necesarias. Por su parte, y unido a lo anterior, es necesario dejar de cargar la totalidad de los riesgos asociados a las inversiones exclusivamente a los afiliados, e ir a un esquema de riesgos compartidos entre afiliados y empresas administradoras.