

CM/661

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

MINISTERIO DEL INTERIOR

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS

MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA

MINISTERIO DE TURISMO

MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

MINISTERIO DE AMBIENTE

Montevideo, 20 OCT. 2022

Señora Presidente de la Asamblea General

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo a fin de remitir el proyecto de ley por el cual se crea el Sistema Previsional Común, se establece el procedimiento de convergencia entre los regímenes actualmente vigentes hacia ese sistema y se regulan diversos aspectos asociados.

I. Introducción

Uruguay ha sido definido como uno de los países pioneros en el surgimiento y desarrollo de la seguridad social en la región. Al comienzo del decenio de 1960 la seguridad social uruguaya y especialmente su régimen previsional, se había desarrollado al máximo y se colocaba a la cabeza de América Latina.

Es parte fundamental del Estado de bienestar que caracteriza al país, fruto de un proceso de construcción histórica de larga data. Luego de más de un siglo de desarrollo, llega al presente con un conjunto de fortalezas: una extendida cobertura tanto en la etapa activa, como en la etapa pasiva y prestaciones razonables, que permiten que la incidencia de la pobreza entre las personas mayores sea inferior al 2%.

No obstante, un conjunto de factores, entre los que destacan los demográficos, de financiamiento y laborales han llevado a la convicción de que es imprescindible una revisión a fondo del sistema previsional, el principal componente de la seguridad social nacional. Desde hace varios años se ha venido sosteniendo por los principales referentes de gobiernos de diferente signo político la necesidad de realizar esa reforma. Más allá de matices y visiones particulares, existe un consenso general en la necesidad de abordar el tema sin dilación.

II. El camino hacia el proyecto de ley

El trabajo de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS)

La Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020 (artículos 393 a 398), creó una Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) integrada por quince miembros designados por el Poder Ejecutivo, en consulta con los partidos políticos y las organizaciones de trabajadores, empresarios y jubilados, con notoria idoneidad en temas previsionales, demográficos, económicos, legales u otros pertinentes para el cumplimiento de la tarea encomendada.

La CESS (artículo 393) tenía como cometidos centrales analizar fortalezas y debilidades de los diversos regímenes previsionales que conforman el sistema previsional uruguayo, diagnosticando la situación actual y perspectivas de corto, mediano y largo plazo.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

El proceso de trabajo de la comisión se basó en un diálogo abierto, participativo y transparente. Los principales insumos y documentos elaborados, así como las actividades desarrolladas están disponibles en la página web de la CESS (www.cess.gub.uy) y en su canal de YouTube (<https://www.youtube.com/channel/UCT91KaFEKyefGz6L-9X7GkA>).

La CESS trabajó desde noviembre de 2020 a noviembre de 2021, período en el que generó un proceso de diálogo social del que participaron las diferentes organizaciones sociales, entidades públicas, privadas, y académicas, sin perjuicio de la integración de pluralidad de visiones políticas y sociales en la propia conformación de la CESS. Durante el año de trabajo se realizaron 51 sesiones de la comisión en pleno, 75 sesiones en subgrupos, 34 actividades de perfil académico y se recibió en audiencia a 84 organizaciones sociales y otros actores relevantes para el proceso de elaboración de los informes encomendados a la CESS.

El proceso realizado procuró el máximo rigor técnico. En ese marco, y contemplando una fuerte vocación hacia la consideración de las mejores prácticas internacionales, se pudo profundizar en el conocimiento de nuestra realidad, a través de los desarrollos de su secretaría técnica, así como de colaboraciones de prestigiosas organizaciones locales e internacionales, públicas y privadas.

En sesión del 19 de marzo de 2021, se aprobó el Informe de Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo encomendado por la Ley a la comisión y que fue la base de los trabajos futuros¹.

Luego de presentado el referido diagnóstico, dio comienzo la etapa de elaboración de recomendaciones para la reforma. A dichos efectos, la CESS acordó un régimen de trabajo en grupos. El objetivo fue evaluar alternativas en

1 Disponible en:

<https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe%20de%20Diagno%CC%81stico%20del%20Sistema%20Previsional%20Uruguayo.pdf>

el marco de una discusión franca de opciones, en la que los diversos integrantes expresen los puntos de vista y opiniones como aportes al análisis, sin que comprometa apoyos o votos.

Así, los 15 integrantes de la comisión sumaron a las reuniones plenarias, sesiones en 8 subcomisiones, que abordaron diferentes aspectos del sistema a revisar. Todos los integrantes de la CESS se distribuyeron en los grupos según sus perfiles y experiencia previsional (varios integrando diversos grupos), con el seguimiento global de la presidencia de la comisión y el apoyo de las secretarías técnica y ejecutiva. Durante la etapa de elaboración del Informe de recomendaciones se llevaron adelante 75 reuniones de trabajo de los grupos referidos, a la que se le sumaron 18 reuniones de trabajo de la CESS en pleno.

A partir de la evidencia resultante del diagnóstico aprobado, del conjunto de estudios disponibles, del intercambio realizado en los grupos de trabajo mencionados y de las iniciativas o propuestas recibidas por la presidencia de la CESS, los miembros de la Comisión designados en consulta con los partidos integrantes de la coalición de Gobierno presentaron un documento como insumo de trabajo para la elaboración del Informe de recomendaciones.

Con posterioridad a dicha presentación, desde el 6 al 29 de octubre, en 9 sesiones de trabajo de la Comisión, más 8 sesiones con entidades invitadas, se enriqueció el documento base de trabajo. Finalmente, el pasado 12 de noviembre de 2021 la CESS aprobó el Informe de Recomendaciones².

Conforme surge del marco legal de la Comisión y se explicita en el propio documento, se trata de un informe esencialmente técnico que no tiene por qué ser necesariamente la posición política de las organizaciones en consulta con las cuales fueron designados. Más allá de las visiones individuales de los comisionados, todos los integrantes de la CESS acordaron hacer constar que *“El trabajo desarrollado ha permitido sistematizar un conjunto de información y*

² Disponible en: https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe_Recomendaciones.pdf

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

estudios a los efectos de considerar y evaluar alternativas de política que, por su entidad y características, contribuirá en las próximas etapas del necesario proceso de reforma y a la relevancia del tema previsional en la sociedad uruguaya”.

Pasos previos a la presentación del Proyecto de Ley de Reforma del Sistema Previsional

Luego de aprobado y presentado el Informe de Recomendaciones, el Poder Ejecutivo conformó un grupo de trabajo abocado a la elaboración de un proyecto de ley para la reforma del sistema previsional, con base en lo recomendado por la Comisión de Expertos en Seguridad Social. Este grupo, fue coordinado por quien presidiera la CESS y estuvo integrado por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Banco de Previsión Social, así como por otros especialistas contratados a tales efectos, con el apoyo del equipo técnico actuarial aportado por el Banco de Previsión Social.

A partir de múltiples instancias de intercambio con las autoridades ministeriales competentes se evaluó el impacto de distintas alternativas y tomó el bloque principal de definiciones por parte de la Presidencia República, en base a las cuales se articuló el anteproyecto de ley de reforma del sistema previsional que se presentó ante la opinión pública el pasado 28 de julio.

Desde entonces, se recibieron comentarios y propuestas de mejora de distintos actores, las que fueron analizadas en su viabilidad técnica, así como en su capacidad de mantener los atributos que se pretenden para el nuevo sistema. Una vez finalizado ese análisis, se avanzó en la definición de las modificaciones a contemplar en el proyecto de ley que se acompaña.

III. ¿Por qué es necesaria una reforma del sistema previsional?

Presidencia de la República

La sociedad y la economía en la que se desarrolló el sistema previsional vigente cambió en aspectos centrales y se avecinan nuevos cambios, probablemente de mayor profundidad. La dinámica demográfica de hoy es muy diferente de la observada cuando se aprobó la reforma hace más de 25 años y enteramente diferente de la de mediados del siglo pasado. Los escenarios poblacionales, en el futuro inmediato, ubican a Uruguay entrando al todavía reducido grupo de países cuya población se reduce y envejece, fenómeno totalmente nuevo en la perspectiva histórica.

En ese contexto emergen nuevas necesidades sociales, en salud y dependencia de cuidados, aspectos directamente asociados al envejecimiento que ya hoy desafían a las familias y a las políticas públicas específicas. Seguramente será necesario en el corto y mediano plazo rediseñar los esquemas de cobertura, lo que seguramente agregará tensiones de financiamiento. Por otra parte, los mercados de trabajo están en pleno proceso de cambio hacia un futuro particularmente incierto, lo que podría acentuar la tendencia ya observada a que una parte significativa del financiamiento del sistema previsional no provenga del tradicional aporte personal y patronal, sino de fuentes de origen impositivo.

En el contexto demográfico reseñado, teniendo presente los elementos de diagnóstico existentes y la naturaleza de los sistemas de jubilaciones y pensiones es necesario que esta reforma se acometa con la mayor celeridad posible. Los efectos de una reforma previsional no son inmediatos; transcurre un extenso período en el que se van sustituyendo personas ya jubiladas, aquellas con causales configuradas y las comprendidas en los procesos y reglas de transición por nuevas personas jubiladas comprendidos plenamente en la reforma.

Implementar los cambios cuanto antes da lugar a que las modificaciones se realicen de forma gradual, lo que permite que los cambios paramétricos a implementar contemplen de mejor manera las expectativas y los derechos en

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

curso de adquisición en los regímenes que se sustituyen. De esta manera, postergar la realización de las modificaciones necesarias implicaría, llegado el momento, la necesidad de hacer cambios más duros, que incluyan a gente más cercana al retiro, sin perjuicio de agravar los desequilibrios financieros existentes.

Un contexto demográfico desafiante

Uruguay está transitando por un acelerado proceso de envejecimiento poblacional y en vísperas de ingresar, junto con una treintena de países, en una etapa de achicamiento poblacional (ver gráfico 1).

En ambos fenómenos incide la baja tasa de fecundidad notoriamente inferior a la tasa que permite mantener el número de integrantes de la población (2,1 hijos por mujer en edad fértil). En el año 2021 hubo 40% menos de nacimientos que en 1995. El proceso de reducción de nacimientos y de la tasa global de fecundidad son de larga data. Sin embargo, se ha acentuado notoriamente en los últimos años. Cuando la CESS inició sus actividades, la última estimación disponible era la elaborada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en 2017³, conforme la cual se esperaba que la tasa global de fecundidad se ubicara en 1,7 hacia 2050. Sin embargo, en 2021 se ubicó en 1,38 hijos por mujer en edad fértil.

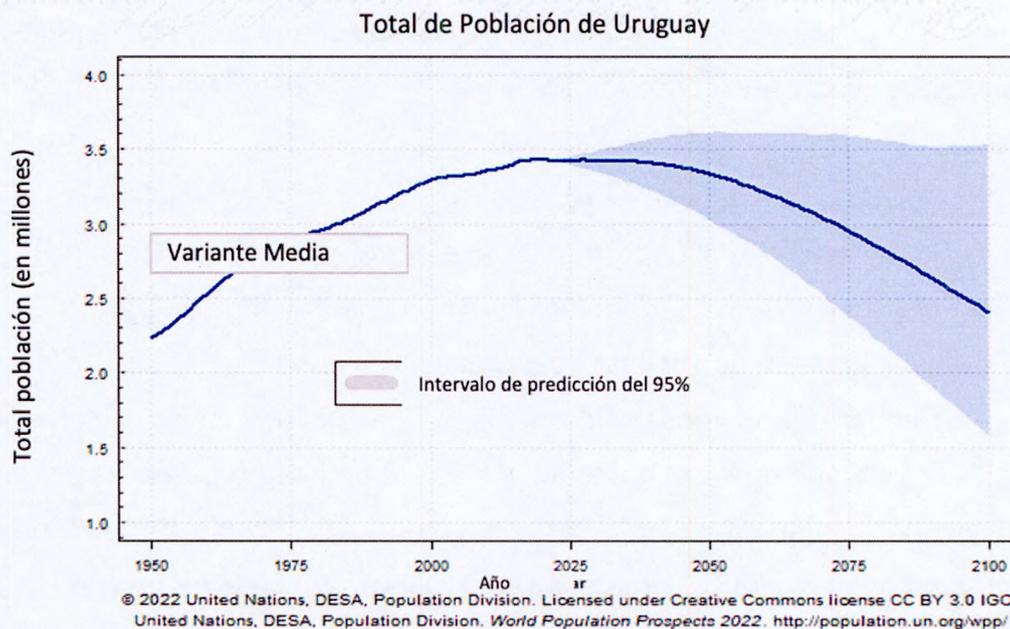
Por otro lado, en el quinquenio 1995-2000 la sobrevivida esperada a los 60 años era de 20 años y se estima que para el quinquenio 2065-2070 será del orden de los 27 años (promedio de ambos sexos). Algunos colectivos de nivel socioeconómico mayor ya se ubican en ese orden de valores.⁴

Gráfico 1. Población de Uruguay 1950 – 2100.

3 Escenarios Demográficos Uruguay 2050. https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-05/2257_Escenarios_demograficos_Uruguay_2050-_web.pdf

4 Ver Informe de Diagnóstico, páginas 32, 151 y 152.

Actualización de Naciones Unidas 2022



En 1950 había 6.69 personas de entre 20 y 64 años, por cada mayor de 65; en 1970 eran 6 y se espera que en 20 años no llegue a 3. A partir de allí el proceso se acentúa (gráfico 2).

Según la actualización de las proyecciones demográficas disponibles⁵, en 20 años la población en edad de trabajar iniciaría un período de fuerte reducción, lo que afectará las capacidades de crecimiento de la economía y genera desafíos adicionales a la necesidad de incrementos importantes de productividad. Existe consenso entre los economistas que la forma de alcanzar mejoras sostenidas y de largo plazo en el nivel de vida de la población es aumentando la productividad.

La reducción de la mano obra disponible directamente asociada a la reducción de la población en edad de trabajar podrá mitigarse, aunque

5 CESS: https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-11/Nota%20Te%CC%81cnica%20N%C2%BA1%20CESS_0.pdf DIVISIÓN POBLACIÓN DE NACIONES UNIDAS: <https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Line/858>

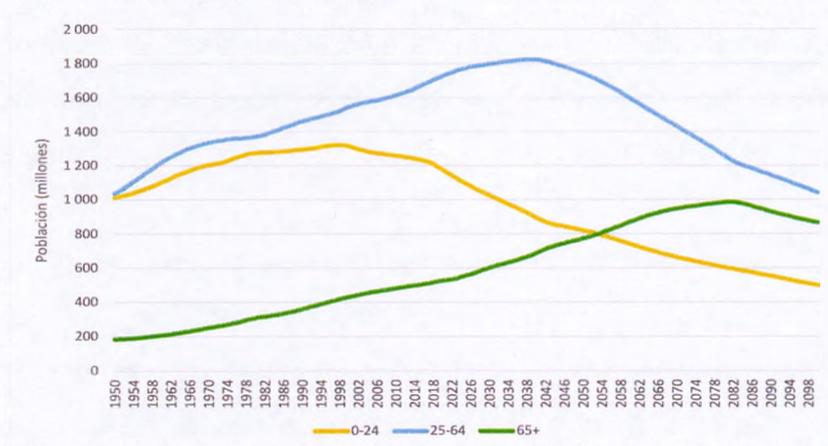
Presidencia de la República Oriental del Uruguay

levemente, mediante un aumento de los niveles de actividad de grupos con esa potencialidad, como es el caso de la mujer. Sin embargo, el espacio de mejora disponible es limitado por diversas circunstancias. En ese contexto, el aumento de la productividad asociado a la población trabajadora dependerá de la contribución que esté en condiciones de hacer. El crecimiento de productividad de la mano de obra tiene directa relación con el número de años de educación, las tasas de egreso y el acceso a educación terciaria.

El principal componente del gasto público social -el sistema previsional- debe adecuarse sin demora a la nueva realidad. Por sus características es un sistema que tiene ya asumidos compromisos a largo plazo y todo cambio tendrá efectos en un horizonte temporal similar. No hacer lo necesario ahora compromete fuertemente el crecimiento económico potencial y bienestar general.

Gráfico 2. Evolución de la población por grupos de edades.

Evolución de la población por grupos de edad, 1950 – 2100



Fuente: elaboración propia con base en datos de Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. World Population Prospects 2022.

Uruguay vivió un período de breve y poco profundo bono demográfico, concepto que relaciona los grupos de edades esencialmente productivos -la población en edad de trabajar- con los grupos que producen menos que lo que

consumen, la niñez y adolescencia, por un lado, y personas mayores por otro.

Los cambios en la estructura de edades interactúan con el potencial productivo y las necesidades de consumo de los diferentes grupos etarios. En unos 20 años Uruguay estará ingresando en el proceso opuesto: la relación de dependencia demográfica se acentúa por la relación más desafiante, menor población en edad de trabajar y mayor población de 65 y más años, en términos absolutos y relativos.

Países europeos que han transitado por procesos similares antes que Uruguay, han encontrado cierto paliativo en la migración causada por la situación de fragilidad que enfrentan los migrantes en los países de origen. En Uruguay no hay todavía información confiable sobre la entidad del fenómeno y menos sobre su persistencia futura. De este modo, aun considerando un escenario de aumento de la migración, la mitigación del proceso de envejecimiento poblacional es muy incierta y sería probablemente de impacto moderado.

El mercado laboral está en pleno cambio

La innovación tecnológica está cambiando la naturaleza del trabajo con alcances todavía difíciles de prever. Los principales desafíos provienen de los procesos de automatización y, en particular, del impacto que podría tener en un momento futuro, la masiva incorporación de la inteligencia artificial, entre otras tecnologías.

Por otra parte, la relación de dependencia laboral tradicional está siendo crecientemente sustituida por formas nuevas de contratación. Cabe esperar una mayor rotación de puestos de trabajo a lo largo de la vida laboral, la consolidación de nuevas formas de contratación, con vínculos laborales atípicos, y un incremento de trabajadores por cuenta propia, muchas veces con múltiples comitentes, y en forma remota e internacionalizada. Todavía no puede evaluarse cuán profunda y persistente será la afectación del empleo por esta razón, aunque es previsible que en los próximos años el mercado de trabajo agregue mayores fragilidades a las ya existentes.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Asimismo, la pandemia ha acelerado algunos de los procesos de cambios que se venían generando. Estos cambios se producen en un mercado laboral caracterizado por historias laborales fragmentadas, especialmente en el caso de las mujeres y de las personas de menores ingresos.

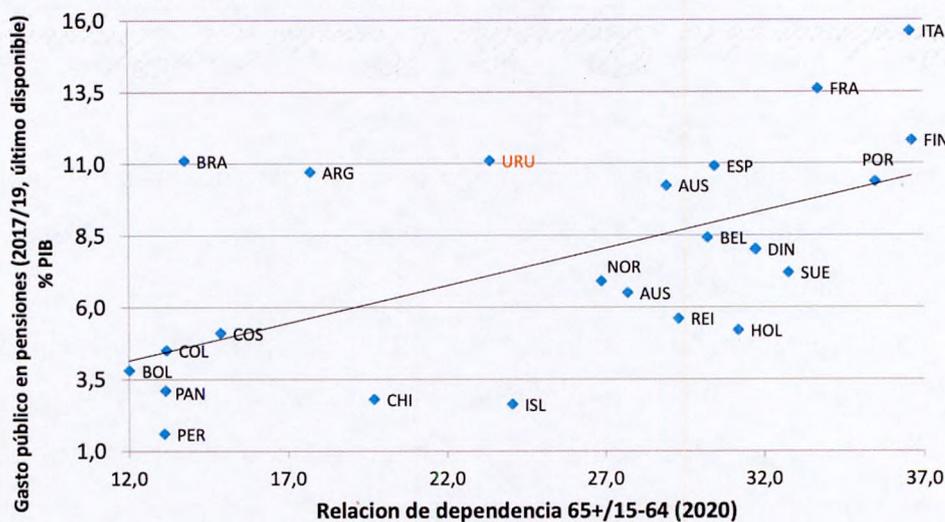
La población bajo la línea de pobreza en edad de trabajar tiene o busca empleo, pero su capacitación es insuficiente como para garantizar ingresos que saquen al hogar de la pobreza.

La baja calificación de los trabajadores en situación de pobreza dificulta la empleabilidad y reproduce los niveles de pobreza en las siguientes generaciones. Casi la mitad de la población en edad escolar es pobre. La urgencia en revertir esta situación es evidente y requiere mejorar la calidad educativa y la pertinencia de habilidades adaptadas al mercado laboral para aprovechar las oportunidades que ofrecen los sectores más dinámicos de la economía, como el tecnológico.

El gasto público previsional se ubica en niveles relativamente elevados

El nivel de gasto público previsional creció en casi 3 puntos del PIB entre 2008 y 2020 y cambió la tendencia derivada del diseño mixto vigente desde 1996. Una primera consecuencia de estos cambios es que Uruguay tiene un gasto en pasividades relativamente alto, dado su nivel de envejecimiento demográfico, tal como puede verse en el gráfico siguiente.

Gráfico 3



Fuentes: OECD Social Expenditure Database.
 A. Arenas de Mesa, "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019, Online Edition. Rev. 1.

Países significativamente más envejecidos tienen niveles de gasto público similares al uruguayo, como los casos de España y Portugal, por ejemplo.

En otros casos, como Países Bajos, Dinamarca o Suecia, el nivel de gasto público es significativamente menor debido a que la seguridad económica en la vejez se sustenta, desde larga data, en regímenes mixtos. En estos países una parte muy significativa de los ingresos jubilatorios provienen de esquemas de ahorro previo y plenamente capitalizados. Mientras Uruguay tiene aproximadamente un 30% de su Producto Interno Bruto en ahorro previsional - administrado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional - resultado de la creación del régimen mixto vigente desde 1996, este grupo de países europeos tienen entre un 150% y un 200% de su Producto Interno Bruto en ahorros previsionales. Sus sistemas mixtos cuentan con varios esquemas o pilares de protección de muy larga data, algunos con financiamiento fiscal, otros financiados mediante transferencias de trabajadores en actividad hacia pasivos y otros, de gran presencia, plenamente capitalizados. La pluralidad de esquemas

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

y que una parte sustancial de los beneficios jubilatorios provengan de ahorro previo, es estratégico en sociedades envejecidas.

La existencia del régimen mixto es una de las fortalezas del sistema previsional uruguayo que debe mantenerse y mejorarse, tal como se plantea en diversas disposiciones de esta iniciativa legislativa.

Un segundo aspecto muy relevante de la trayectoria del gasto público previsional es que su proyección señala un incremento del ritmo de aumento entre 20 y 30 años en adelante, precisamente cuando es esperable una fuerte reducción de la población en edad de trabajar.

Por otro lado, cuando se realiza un análisis del equilibrio individual en los diferentes regímenes, se observa que el valor actualizado de los beneficios pagados supera al correspondiente a los aportes personales y patronales de manera relevante. Esto se verifica en casi cualquier trayectoria laboral, aún en aquellas personas de altos ingresos y densidad de cotización.

Dado que el gasto previsional se origina en forma prácticamente automática, sin necesidad de decisiones de política, la contracara más evidente de esta realidad es un alto sesgo del gasto público social, lo que se traduce en menor disponibilidad de recursos para políticas centradas en niños y jóvenes, como la educación, y aquellos destinados a combatir la pobreza infantil, precisamente los directamente asociados con las exigencias de mayor productividad de una mano de obra reducida. Además de tratarse de un imperativo ético, la mejora de las políticas hacia la niñez y juventud, así como las dirigidas a atacar la pobreza infantil y juvenil, son también un imperativo económico.

Una adecuada protección en la vejez debe reconocer este contexto e integrar adecuadamente los mecanismos contributivos y no contributivos, con especial foco en los sectores más vulnerables, al tiempo de permitir margen presupuestal para atender nuevas demandas sociales como la dependencia de

cuidados y la imprescindible promoción de niños y jóvenes hacia mayores niveles de bienestar, educación y trabajo.

El envejecimiento demográfico propiciaría un mayor deterioro de la situación financiera de los sistemas previsionales.

Los regímenes de solidaridad intergeneracional, en los que las contribuciones de los activos financian las prestaciones de los pasivos están sumamente expuestos a los cambios en la realidad demográfica. Así, los cambios demográficos reseñados, que conllevan una disminución significativa en la relación entre la cantidad de activos y de pasivos, generarían un deterioro en la situación financiera de los servicios estatales. La consecuencia directa es que, en caso de inacción, se requerirá un aporte creciente de rentas generales para sostener las prestaciones de los pasivos, lo que generaría la necesidad de incrementar impuestos para financiar estos egresos crecientes, o bien disminuir los recursos dirigidos a otras opciones de política pública, so pena de que las cuentas públicas ingresen en una senda de insostenibilidad.

En concreto, de mantenerse el escenario actual sin reforma previsional, los egresos para el pago de pasividades de los subsistemas estatales (BPS, SRPFFAA y SRPP), aumentarían en casi 1 punto del PIB en los próximos 20 años y en casi 2 puntos del PIB, hacia 2060, como puede verse en el gráfico 4. Por su parte, estos mayores egresos, en un contexto de disminución de los activos del sistema generarían un deterioro muy acelerado de los resultados de los servicios estatales, tal como puede verse en el gráfico 5.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Gráfico 4. Proyección del gasto previsional estatal

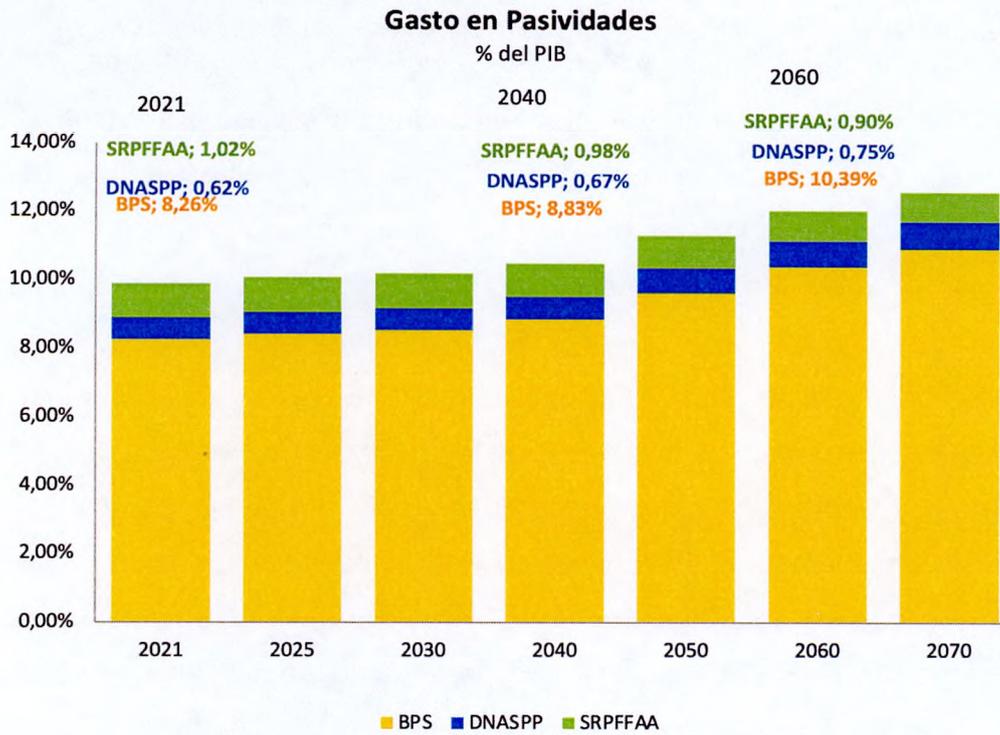
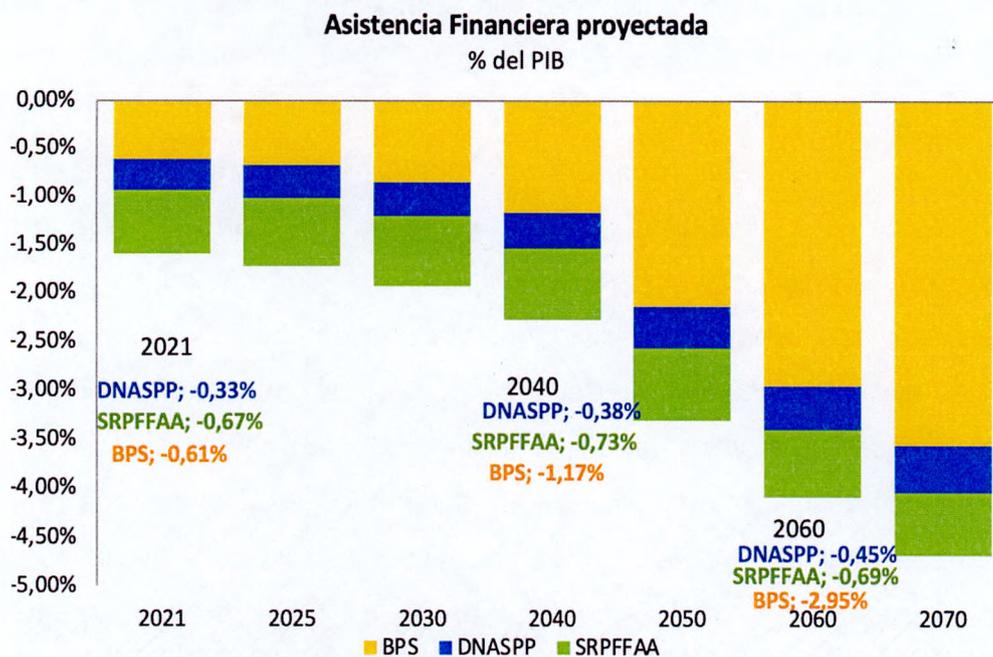


Gráfico 5. Asistencia financiera proyectada adicional a impuestos afectados



Problema de focalización de los subsidios e incentivos a la aportación.

El régimen de solidaridad intergeneracional vigente para los afiliados a BPS recoge en su diseño un conjunto de dispositivos que suponen la existencia de subsidios implícitos a las jubilaciones. Estos dispositivos no se encuentran debidamente integrados, ni focalizados, al tiempo que tienen problemas de diseño.

En primer lugar, si bien la jubilación mínima fijada reglamentariamente garantiza un determinado nivel de prestación independiente de los aportes realizados, su diseño implica que el esfuerzo contributivo de los afiliados amparados por este instrumento no mejora el beneficio de quienes reciben complemento al monto mínimo. Esto también supone que, para estas personas, la postergación del retiro no tiene ningún impacto en su haber jubilatorio ni existan incentivos para mantener los vínculos en la formalidad.

Estos aspectos se vuelven especialmente relevantes en la medida que las personas que se reciben la jubilación mínima constituyen una proporción elevada de las altas jubilatorias, cercana al 35%.

Asimismo, la prueba de ingresos que aplica a los beneficiarios de la jubilación mínima contempla sólo algunas fuentes de ingresos, en particular, las jubilaciones de BPS y las rentas vitalicias pagadas por el Banco de Seguros del Estado. En la medida que no se contemplan rentas de capital o ingresos por estar en actividad o percibir pasividades de una entidad diferente a la de su jubilación, esto supone que puede haber personas con altos ingresos de un trabajo o jubilación de otra caja, que reciba un complemento a mínimo.

Finalmente, el costo de un complemento a mínimo, que las mejores prácticas recomiendan asignar a un pilar no contributivo y con cargo a fuente fiscal, no está desagregado en BPS e impacta en el desequilibrio del componente contributivo a su cargo.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Por otra parte, el régimen vigente establece una bonificación para quienes realicen la opción de adscribirse en forma voluntaria al régimen de ahorro individual, de acuerdo a lo previsto en el artículo 8 de la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995. Esta bonificación, prevista en el artículo 28 de la mencionada norma, implica que quienes hayan realizado la opción referida recibirán un incremento de 50% en el sueldo a computar para su cálculo jubilatorio. Esa bonificación aplica hasta llegar a un nivel máximo computable de \$ 72.716 a valores de 2022.

De esta manera, la jubilación correspondiente al régimen de solidaridad intergeneracional de quienes realizaron la opción se ve incrementada en un 50% de manera lineal. En la medida que el incremento es lineal en los aportes, esto genera que, los que tienen un mayor sueldo, tienen una bonificación de mayor monto⁶. Esta bonificación se hace máxima para niveles de salario relativamente elevados en la escala de ingresos del régimen de BPS (\$ 83.680). El incremento a computar en la prestación jubilatoria es creciente en los ingresos de la persona, lo que supone un diseño que ofrece oportunidad de mejora.

La alta fragmentación del sistema actual, resulta en inequidades de derechos y obligaciones entre personas.

Cada peso aportado al sistema genera beneficios de diferentes cuantías y características, según el sector de afiliación o régimen previsional de las personas, incluso a la interna de BPS, como está documentado en el Informe de Diagnóstico de la CESS.

Existe también disímil tratamiento en relación con la posibilidad real de continuar con la actividad laboral luego de la jubilación. Mientras aproximadamente la mitad de los jubilados puede hacerlo legalmente, las

⁶ Esto se ve agravado por el hecho de que, entre \$ 72.176 y \$ 107.598, se destina una mayor proporción del aporte personal al régimen de solidaridad intergeneracional, que otorga rendimientos mayores que el régimen de ahorro individual.

personas comprendidas en la afiliación de "industria y comercio" del BPS no tiene esa posibilidad real, salvo escasas excepciones.

Las cajas paraestatales enfrentan desafíos de sostenibilidad en el corto y el mediano plazo.

La sostenibilidad de estos regímenes se ve impactada por la evolución demográfica de toda la sociedad como se ya señalara, pero, al tratarse de grupos de la población acotados y vinculados a un conjunto determinado de actividades, hay que agregarle el impacto demográfico específico de la actividad que se trata. La evolución a la baja en la relación entre activos y pasivos en algunos de estos regímenes es más acentuada que la de la sociedad en conjunto, tornando insostenible el equilibrio financiero entre generaciones.

En el de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU), donde la relación activo/pasivo es la mejor de todas las entidades (supera los 3 activos por cada pasivo), su plan de financiamiento y nivel de prestaciones lo hace estructuralmente inviable y, junto con otros factores, ha llevado a su actual crisis financiera.

Las tres cajas paraestatales presentan problemas financieros y eso no ocurre por primera vez en la historia de cada una de estas instituciones. A pesar de las reformas ocurridas en el año 2004 en la CJPPU, 2008 en la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB) y en 2001 y 2019 en la Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS), en la actualidad las tres tienen dificultades financieras para sostener el flujo de pagos proyectado para el futuro.

En la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios las proyecciones financieras de corto plazo indican que antes de 2025 se agotarán las reservas financieras. Mirando el mediano y el largo plazo, las proyecciones actuariales señalan niveles de déficit operativos cada vez más profundos, desde US\$ 55 millones en el año 2023 y subiendo hasta US\$ 119 millones en 2026. El acumulado de diez años entre el 2022 y 2031 registra un

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

acumulado de US\$ 1.161 millones en el escenario medio de proyecciones de la propia Caja.

En la CJPB, las proyecciones financieras muestran un agotamiento de las reservas financieras antes de finalizar el año 2024 y necesidades de financiamiento cuya magnitud y duración en el tiempo depende de los escenarios que se proyecten, básicamente del ritmo de reposición de puestos de trabajo en el sector de actividad y la evolución de la masa salarial aportante a la Caja. Las proyecciones de la propia Caja se vienen corrigiendo al alza su desfinanciamiento. En la actualidad, no se descarta que las necesidades lleguen a los US\$ 600 millones en el acumulado de una década si el escenario que se observa es de una moderada caída del personal ocupado. Si la transformación tecnológica se intensifica el escenario de déficit acumulado puede superar los US\$ 1.000 millones en un período de 15 años.

La CNSS no presenta las urgencias financieras de las dos anteriores, pero mantiene un déficit operativo persistente en todos los escenarios y horizontes temporales de proyección. Las estimaciones de la Caja indican un agotamiento de las reservas entre el año 2036 y 2041. Por su parte, la tendencia de largo plazo indica niveles de déficit permanentes.

En este proyecto no se incluyen las medidas destinadas a atender la emergencia financiera de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios ni de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias. Estas medidas, adicionales, están en proceso de diálogo con representantes de ambas entidades y se espera que a la brevedad se remita iniciativa sobre el particular.

Sin perjuicio de ello, como todas las entidades previsionales, las tres personas públicas no estatales de seguridad social están comprendidas en el pasaje progresivo, en un período de 20 años, de los actuales regímenes al Sistema Previsional Común.

El pilar de ahorro individual obligatorio puede mejorar su eficiencia, con la finalidad de brindar una cobertura adecuada, en contexto de aumentos de la longevidad.

En el Informe de Diagnóstico de la CESS se efectuaron una serie de señalamientos (páginas 99 a 120) de los que se entiende conveniente subrayar los siguientes.

El portafolio de las AFAP podría ofrecer mejores retornos, sin aumentar significativamente la exposición a riesgos

Las mejores prácticas en materia de inversión para economías pequeñas y abiertas suponen una alta participación de colocaciones en el exterior que, en el régimen de inversión actual se encuentran fuertemente limitadas. La contracara de esta limitación es una fuerte exposición al riesgo doméstico. En particular, la maduración del sistema en relación al tamaño de la economía podría generar presiones excesivas sobre los activos locales, lo que bajaría sus rendimientos en detrimento de los afiliados a las AFAP.

En segundo lugar, el diseño actual del esquema de inversiones expone a los ahorristas a un riesgo relevante ante cambios en la tasa de interés al momento del retiro (riesgo de conversión), lo que podría mitigarse mediante una mejora regulatoria.

Tanto el seguro colectivo de invalidez y fallecimiento como la etapa de desacumulación podrían incorporar mejoras, que redunden en beneficios para el afiliado.

El seguro colectivo de invalidez y fallecimiento tiene actualmente un único proveedor bajo un régimen de monopolio de hecho. Su diseño podría ser mejorable en aras de lograr una mayor transparencia y sentar las bases para la participación de otros actores en parte del negocio, separando la provisión de las rentas vitalicias del aseguramiento por la insuficiencia del saldo.

La Ley N° 16.713 estableció un único instrumento para la etapa de desacumulación del régimen de ahorro individual, la renta vitalicia.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Actualmente, esta etapa funciona en régimen de monopolio de hecho con el Banco de Seguros del Estado (BSE) como único actor. En los últimos años ha habido importantes cambios regulatorios que permitieron reducir los riesgos que el prestador enfrenta en esta actividad.

Sin perjuicio de ello, aún quedan algunos elementos que distorsionan el adecuado funcionamiento de esta etapa, generando subsidios cruzados indeseados y oportunidades para comportamientos especulativos, lo que genera dificultades para una adecuada cobertura de riesgos por parte del BSE. Estas distorsiones se trasladan al margen que debe aplicar la aseguradora, lo que resulta en prestaciones menores a las deseables.

Los regímenes complementarios y de ahorro voluntario tienen escaso desarrollo.

Finalmente, cabe mencionar que los mecanismos de ahorro voluntario tienen muy escaso desarrollo. En un contexto de incremento de la longevidad, resulta deseable levantar las barreras existentes para el desarrollo de este tipo de instrumentos, lo que permitiría a las personas complementar las prestaciones provenientes de los regímenes obligatorios, para mejorar los niveles de reemplazo, en función de sus preferencias.

No existe una entidad que tenga a su cargo la regulación y la supervisión del sistema de seguridad social.

La ausencia de un regulador ha dificultado la toma de medidas en forma oportuna, lo que hubiese mitigado las dificultades que se enfrentan en la actualidad.

Como se señaló en el Informe de Diagnóstico de la CESS (anexo VIII, pág. 213), la seguridad social no escapa a la regla general del buen gobierno según la cual las organizaciones deben rendir cuentas. Como otras organizaciones del Estado, las administraciones de seguridad social públicas están normalmente sujetas a controles externos a la organización. Los proveedores privados de servicios de seguridad social, como las administradoras de fondos de pensiones y las aseguradoras, suelen estar fuertemente regulados

y supervisados desde el Estado. Sin embargo, en Uruguay no existe un organismo que realice una supervisión integral de la seguridad social. En sus directrices sobre buena gobernanza, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) recomienda que las instituciones de seguridad social estén supervisadas por un organismo de supervisión externo. Este organismo deberá realizar exámenes sistemáticos periódicos (ver especialmente las directrices 1 y 12).⁷ La AISS recomienda asimismo que las administraciones provean información “oportuna, fiable, pertinente, precisa y objetivamente comprobable”. La autoridad externa de supervisión deberá velar por el cumplimiento de este principio. En caso de que la información no esté disponible, la directriz 13 recomienda que el supervisor establezca un plazo límite para subsanar la omisión. La directriz 41 indica que las autoridades nacionales deberán garantizar la realización periódica de evaluaciones actuariales, las que serán luego evaluadas por la autoridad de supervisión externa.

IV. Personas no comprendidas en la reforma

La reforma que se propone no comprende a las jubilaciones y pensiones en curso de pago, ni a las que personas que generen causal jubilatoria o pensionaria hasta el 31 de diciembre de 2032.

A esos efectos se mantiene las condiciones y reglas aplicables en la actualidad en cada uno de los respectivos regímenes jubilatorios (artículo 15).

De esta forma, quedarán amparadas al Régimen Jubilatorio Anterior de cada entidad todas las personas en sus respectivas afiliaciones, de acuerdo a la definición establecida en el artículo 12.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 292 incorpora una disposición relativa a los dos procesos de diálogo en curso por parte del Poder Ejecutivo,

⁷ 286 AISS (2019), “Buena Gobernanza”, ISBN 978-92-843-3201-4. <https://ww1.issa.int/es/guidelines/gg>
22

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

uno con la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios y otro con la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, a efectos de encontrar alternativas a la precaria situación de ambas entidades. Se encomienda al Poder Ejecutivo tomar las iniciativas resultantes de dichos procesos, en un plazo máximo, si fuera necesario establecer cambios no tan pausados, a efectos de contemplar la situación específica de cada una de estas entidades.

Las personas ya jubiladas se ven alcanzadas por las normas que establecen la compatibilidad entre trabajo y jubilación para aquellos grupos de actividad que no tenían este derecho, en las condiciones establecidas por el Título VIII del proyecto de ley (artículos 228 y siguientes), como se comenta más adelante.

V. Ámbito institucional comprendido

Todas las entidades están comprendidas en la reforma. Una vez culminada la convergencia de regímenes, en 2043 sin perjuicio de lo previsto en el artículo 292, el mismo régimen jubilatorio será administrado por el Banco de Previsión Social, el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial, Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, Caja Notarial de Seguridad Social y Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.

Todas las personas afiliadas a todas las entidades gestoras estarán comprendidas en el Sistema Previsional Común (artículos 1, 2, 5, 14, 16, 26, 27, 289, 307 y 314, entre otras).

VI. Convergencia de regímenes

La convergencia de regímenes es el proceso por el cual los derechos jubilatorios van pasando a regularse de manera progresivamente creciente por

el Sistema Previsional Común. Se extiende desde la vigencia del proyecto de ley hasta el año 2042, de acuerdo al ritmo previsto en el artículo 17.

A partir de que deja de aplicarse plenamente el Régimen Jubilatorio Anterior de cada entidad 2032, comienza el proceso de pérdida de incidencia de estos regímenes y el de aumento del Sistema Previsional Común. La incidencia se determina al momento de configurarse la causal, cualquiera sea el momento posterior de la jubilación. Para determinar el beneficio se efectúan dos cálculos, uno por las reglas del Régimen Jubilatorio Anterior que corresponda y otro por las del Sistema Jubilatorio Común y se pondera la incidencia de cada uno de ellos en la cuantía prevista en el artículo 17, (literal F).

Si fuera más beneficiosa la aplicación del Sistema Previsional Común, en lugar del resultado del proceso de convergencia de regímenes, podrá optarse por éste (artículo 18). Si bien la conveniencia o no depende de cada caso particular, es posible que resulte conveniente para un número significativo de nuevas jubilaciones de personas que acceda a beneficios de menor cuantía en función del suplemento solidario que se regula por los artículos 211 y siguientes.

VII. Sistema Previsional Común. Aplicación plena

Todas las personas que inician actividad en el mercado de trabajo con posterioridad a los 180 días de la vigencia de la ley (artículo 6, numeral 4), independientemente de la afiliación jubilatoria que tendrán una incorporación plena al Sistema Previsional Común (artículo 14).

De esta manera, las personas que ingresen al mercado de trabajo su afiliación a las respectivas entidades previsionales (BPS, Caja Bancaria, Caja Notarial, Caja Profesional y Servicios de retiro Policial y Militar), las que administrarán un régimen de base igualitaria, además de incorporarse al régimen de ahorro individual obligatorio en condiciones especiales durante los primeros 36 meses, en cuanto a la cobertura del riesgo de incapacidad y fallecimiento en

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

actividad (artículo 112) y de comisiones (artículo 111, que da nueva redacción al artículo 103, numeral 5 de la Ley 16.713).

La prestación obtenida a partir de estos dos pilares podrá ser suplementada por los regímenes de ahorro voluntario (artículos 9, 123 y siguientes del Título VI) y por el suplemento solidario (arts. 199 y siguientes del Capítulo IV del Título VII).

Tal como sucede en el régimen mixto aplicable a los afiliados del BPS, las contribuciones patronales financiarán los regímenes de solidaridad intergeneracional, manteniéndose los respectivos ámbitos institucionales de aplicación.

En lo que refiere al aporte personal obligatorio (artículo 19), se establece que el equivalente a 10% sobre la materia gravada hasta \$ 107.589 se destinará al régimen de solidaridad intergeneracional (artículo 19.1), mientras que el 5% restante se destinará a una cuenta de ahorro individual en una AFAP (artículo 19.2), como puede verse en la figura 1. Los valores indicados son a enero de 2022 y equivalen a los \$ 7.500 y \$ 15.000 establecidos por la Ley 16.713.

Por encima de \$ 107.589 y hasta \$ 215.179 el equivalente a 15% se destinará a la cuenta de ahorro individual en la AFAP.

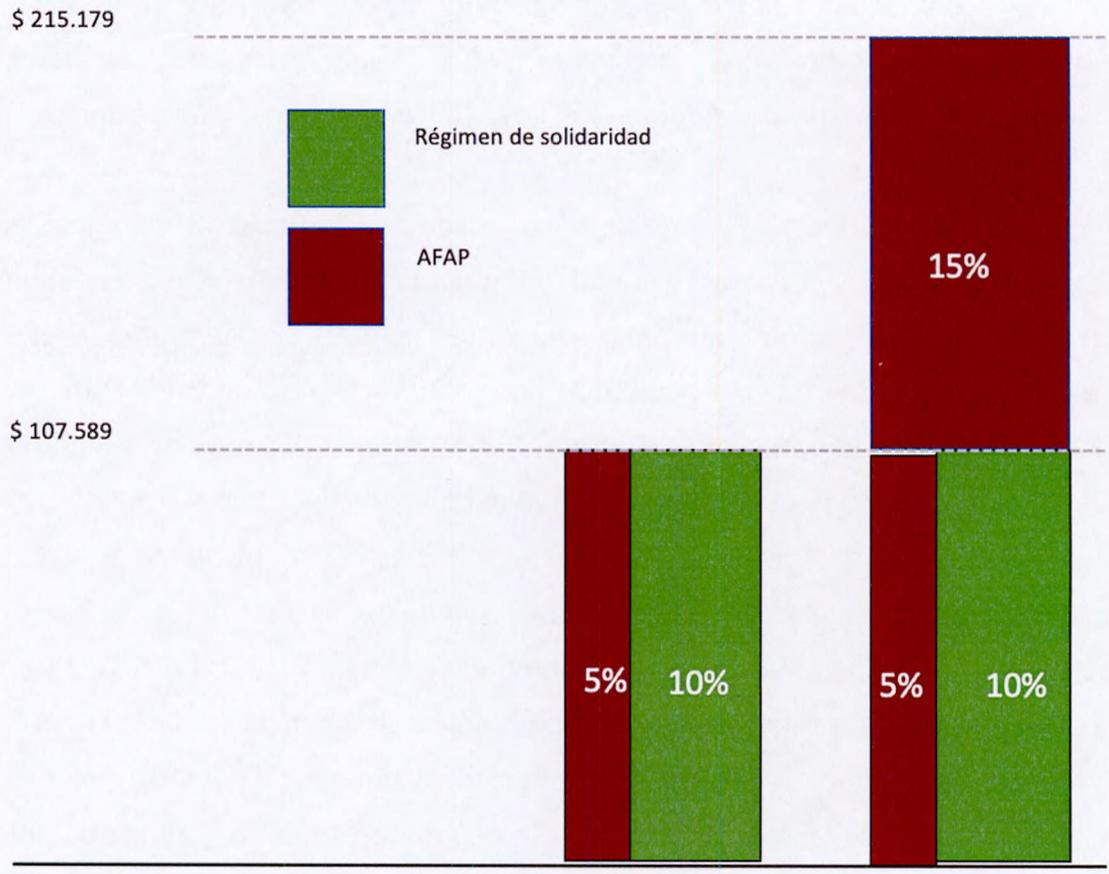
En el caso de asignaciones computables superiores a \$ 215.179 se mantendrá el destino que tienen al momento de la vigencia de la ley. Para el caso de los afiliados a BPS podrán dirigirse al régimen de ahorro voluntario individual, a elección de la persona interesada. En el caso de las restantes entidades, se destinará a financiar el régimen de solidaridad intergeneracional, sin incidencia en las asignaciones a computar (numeral 4 del artículo 19). Igual tratamiento (numeral 3 del artículo 19) se prevé para las tasas de aportación personal que superan el 15% (cajas paraestatales).

De esta manera, el sistema mixto que se crea tendrá una asignación computable máxima correspondiente al régimen de reparto equivalente a la que rige en el sistema mixto previsto por la Ley N° 16.713, \$ 71.726 de 2022

Comisión de la República Central de Uruguay

(equivalentes a \$ 5.000 de 1995). Esto surge de aplicar la participación de la alícuota correspondiente al régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional en la aportación personal total (10/15) sobre el tope de \$ 107.589.

Figura 1: Nuevos trabajadores. Distribución del aporte personal



VIII. Determinación del régimen aplicable

De acuerdo a las reglas que vienen de comentarse, la determinación del régimen aplicable dependerá de un conjunto de situaciones personales. Pueden distinguirse tres grandes grupos: (a) quienes no están comprendidos en los

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

cambios por estar ya jubilados o con causal al 31 de diciembre de 2032; (b) quienes estén en actividad a la fecha de vigencia de la ley y que no configuren causal a esa fecha; y (c) los nuevos trabajadores que ingresen al mercado de trabajo a partir del primer día del mes siguiente al del cumplimiento de los ciento ochenta días de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial (artículo 6, numeral 4). El gráfico 6 muestra las tres grandes agrupaciones.

En la segunda de ellas (trabajadores en actividad a la fecha de vigencia de la ley) distingue dos situaciones, las personas que configuren causal entre 2033 y 2042 y la de quienes la configuren a partir de 2043. Los primeros quedan comprendidos en la convergencia de regímenes y los segundos tendrán la aplicación plena de los parámetros del Sistema Previsional Común.

Dentro de esta última agrupación hay que distinguir entre afiliados al BPS y afiliados a las otras entidades previsionales. A los primeros continuarán aplicándose las disposiciones del régimen mixto en las condiciones en vigencia actualmente en cuanto a distribución de aportes personales entre el pilar de reparto y el pilar de ahorro, régimen de opciones y aspectos asociados.

Quienes están amparados por las otras entidades gestoras, no se incorporarán al pilar de ahorro individual.

Gráfico 6 – Determinación del régimen aplicable y principales características

Jubilados y con Causal al 31.12.32	Trabajadores en actividad a la vigencia de la reforma		Nuevos Ingresos al mercado laboral	
<p>Mantienen las normas vigentes; la reforma no los comprende</p> <p>salvo en cuanto la libertad de trabajo luego de jubilado</p> <p>Arts. 6.2, 12, 15, 19, y 228</p>	Personas CON causal entre 2033 y 2042	Personas SIN causal al 2042	<p>Régimen mixto preceptivo cualquiera sea la entidad previsional</p> <p>El aporte personal se distribuye:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 10% para el pilar 1 • 5% para el pilar 2 hasta niveles establecidos en el art. 22 <p>Condiciones especiales en el pilar 2 durante los primeros 36 meses</p> <p>Art. 22</p>	
	CONVERGENCIA DE RÉGIMENES	BPS		OTRAS ENTIDADES
	Prorrata entre regímenes anteriores y Sistema Previsional Común Transición de edades	Cambios parametricos plenos. Régimen mixto con opción art. 8 Ley 16.713 Distribución del aporte sin cambios		Cambios parametricos plenos SIN régimen mixto
Arts. 13, 16, 17, 18, 35	Art 20	Art. 20		
Nacidos en 1973 – 63 años Nacidos en 1974 – 64 años Nacidos en 1975 – 65 años				

IX. Arquitectura propuesta

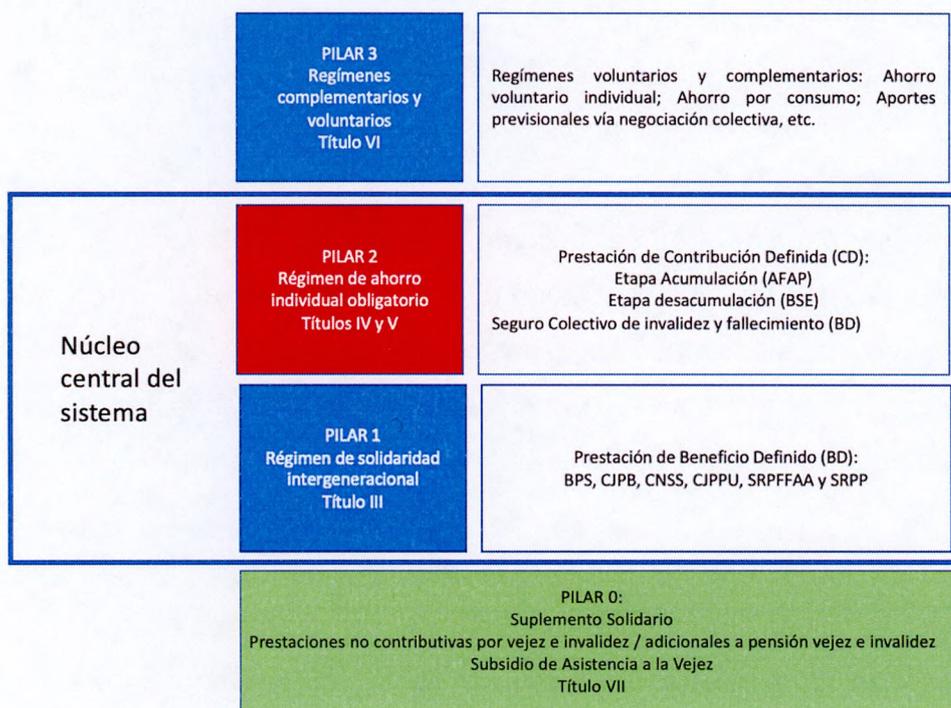
La Ley que se presenta crea el Sistema Previsional Común (SPC) (arts. 1 y 2), que tiene como ámbito institucional de aplicación a todas las entidades previsionales: el Banco de Previsión Social, el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa Nacional), la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial (Ministerio del Interior), la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), la Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS), la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) (artículo 5).

El SPC está compuesto por una multiplicidad de pilares integrados a partir de un régimen obligatorio de naturaleza mixta (artículo 1). El primer pilar está constituido por el régimen de solidaridad intergeneracional (artículo 7), de prestación definida y financiamiento en base a un esquema de reparto. El segundo pilar viene dado por el régimen de ahorro individual obligatorio (artículo 8). El tercer pilar está dado por los regímenes voluntarios y

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

complementarios (artículo 9), mientras que el pilar cero, está formado por los instrumentos tendientes a garantizar niveles mínimos de protección social (artículo 10). En la figura 2 se presentan estos pilares.

Figura 2. Arquitectura del Sistema Previsional Común



X. Principales contenidos del proyecto de ley

Título I – Disposiciones generales (artículos 1 a 21).

Este título contiene las bases del sistema, incluyendo los principios que rigen la formulación e interpretación del Sistema Previsional Común (artículo 2). El artículo 3 dispone las situaciones por las que es obligatorio ingresar en la relación jurídica de seguridad social, estableciendo el criterio general de que la obligación nace por el desarrollo de actividad lícita remunerada en el territorio de

Proyecto de Ley de Previsión Social

la República. Hasta el presente la obligación surgía de decenas de leyes dictadas en la primera mitad del siglo pasado.

En función del proceso de globalización y deslocalización de actividades, se introducen dos propuestas que tienden a contemplar algunos aspectos del cambiante mundo del trabajo. El artículo 3, numeral 6 da nueva regulación para trabajadores expatriados y el numeral 7 propone una regulación para quienes desarrollen en territorio nacional actividades remuneradas para sujetos domiciliados en el exterior sin establecimiento permanente en la República.

La vigencia de la ley está regulada en los cuatro numerales del artículo 6.

En los artículos 7 a 13 se incluyen definiciones centrales para el diseño propuesto. Los artículos 14 a 18 prevén cómo se determina el régimen aplicable a las diferentes situaciones personales y detalla el procedimiento de convergencia hacia el Régimen Previsional Común, mientras las respectivas reglas de tributación están establecidas por los artículos 19 a 21.

Título II – De los pilares de cobertura (artículos 22 a 25).

Este título tiene como contenido central la distribución del aporte personal de las personas cuyo ingreso al mercado de trabajo ocurra a partir de la vigencia prevista en el numeral 4 del artículo 6º, cualquiera fuere su afiliación jubilatoria (ver figura 1 y apartado VII de esta exposición de motivos).

Título III – Del primer pilar el Sistema Previsional Común. Régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional (artículos 26 a 88).

Este título regula aspectos centrales del derecho previsional financiado mediante transferencias intergeneracionales, impuestos y paratributos de diferente naturaleza.

Recursos financieros.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

El artículo 28 define los recursos del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional a cargo de las correspondientes entidades previsionales en sus respectivos ámbitos de afiliación.

En particular, atendiendo a la universalización del régimen mixto es relevante subrayar dos recursos de estos regímenes. El literal B) del artículo 28 dispone que se asignarán a los regímenes por solidaridad intergeneracional los aportes patronales jubilatorios sobre el total de asignaciones computables percibidas por las personas afiliadas a las personas públicas no estatales, en tanto corresponda. Esta disposición complementa la contenida en el numeral 4 del artículo 22 relativa al destino de los aportes personales correspondientes a la materia gravada que supere la suma de \$ 215.179.

Causales jubilatorias en el primer pilar.

Para las personas que no configuren causal al 31 de diciembre de 2032, se prevé que existan tres modalidades de causales jubilatorias por edad, causal jubilatoria normal (artículo 35), causal anticipada por contar con una extensa carrera laboral en las condiciones que se establecen (artículo 36) o por haber desempeñado durante períodos prolongados trabajos físicos particularmente exigentes (artículo 37).

La causal jubilatoria normal (artículo 35) dispone un cambio en la edad de acceso, estableciendo que para las personas nacidas en 1973 se ubique en la actual edad promedio de 63 años, para las personas nacidas en 1974 en 64 años y para las personas nacidas en 1975 en 65 años.

En los países de la OCDE la edad normal de jubilación para personas con carreras completas del orden de los 40 años se ubicaba en 64,2 y 63,4 años, respectivamente, para la jubilación en 2020, con una tendencia al alza pautada con mucha anticipación.⁸

8 OCDE. Pensions at a Glance, 2021. Disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ca401ebd-en/1/3/3/6/index.html?itemId=/content/publication/ca401ebd-en&csp=9d37797bd84847326841f27f588be463&itemGO=oecd&itemContentType=book>

La edad mínima de retiro de 60 años supone, para los jubilados de BPS, una sobrevivencia de 21 años en hombres y de casi 27 años en las mujeres, las que son mayores en poblaciones de mayor nivel socioeconómico, como surge del cuadro siguiente.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Cuadro 1. Esperanzas de vida a los 60 y 65 años por sexo y entidad gestora.

	Año de la estimación	EV a los 60 años		EV a los 65 años	
		Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Población total	2015-2020	25,07	19,42	21,03	15,84
BPS	2020	26,9	21,1	22,4	17,5
BPS Invalidez	2020	21,8	15	18,1	12,9
BPS pensión vejez	2020	20,4	13,7	16,3	11,1
CNSS	2012	26,92	23,39	22,54	19,56
CIPB	2016	29,42	25,58	24,87	21,66
CIPPU	2020*	26,18	22,44	21,73	18,23
SRPFFAA^{26Z}	2020	-	20,66	-	16,88
SRPP	2020	22,16	20,97	18,48	17,12

Fuente: Información remitida por instituciones (CIPB, CIPPU, CNSS y BPS) y elaborada por la Secretaría Técnica en base a información de los servicios (SRPFFFA Y SRPP).

Nota: Actualización *ad hoc* remitida a la Secretaría Técnica de la CESS en base a tabla de mortalidad 2005.

Fuente: Informe de Diagnóstico, CESS, pág. 151.

El prolongado período de sobrevivencia que supone una edad mínima de retiro a los 60 años le impone una fuerte tensión al sistema y hace sumamente difícil establecer un vínculo equilibrado entre aportes y beneficios de los individuos a lo largo del ciclo de vida.

En algunas oportunidades se ha planteado la dicotomía entre cambios normativos en las edades jubilatorias o incentivos para lograr por esa vía la conducta de postergación del retiro. Lamentablemente no hay ningún caso de éxito en la experiencia comparada en el que se logre la prolongación del período laboral sólo con incentivos; los cambios normativos son imprescindibles a ese efecto, lo que no quiere decir que se puedan establecer incentivos, como el previsto en el artículo 90 que habilita un beneficio parcial derivado del ahorro previsional del pilar 2, en forma de capital, si difiere un mínimo de 3 años la solicitud de la jubilación en el pilar 1.

El número mínimo de años de servicios se mantiene en 30. Los estudios disponibles sobre densidad de aportación sugieren que un incremento de ese mínimo podría impactar negativamente en la cobertura, dado que, en promedio de cada 3 años de aportación potencial, se aportan efectivamente 2.

Se dispone asimismo que para edades mayores a 65 años sea posible acceder a la jubilación con un menor número de años de servicios (literal B del artículo 35).

La causal por extensa carrera laboral está regulada por el artículo 36. Tiene como objetivo contemplar aquellos casos en los que hay servicios reconocidos desde una edad muy temprana, lo que justifica la posibilidad de acceder al beneficio jubilatorio a una edad algo inferior a la normal, en cuyo caso se aplicarán las reglas del Sistema Previsional Común en cuanto a los demás parámetros.

La causal jubilatoria por desempeño durante períodos prolongados de trabajos físicos particularmente exigentes (artículos 37 a 40) es un complemento a las situaciones en las contempladas vía bonificación de servicios. Es una regulación de excepción, que permite la jubilación a una edad más temprana para quienes se han desempeñado de manera habitual en puestos de trabajo de esas características.

La jubilación por incapacidad total no tiene modificaciones en su configuración (artículo 42).

Causales jubilatorias en el pilar 2.

El artículo 40 da nueva redacción al artículo 51 de la Ley 16.713, conforme la que se mantiene la configuración de causal en el pilar 2 cuando se configura en el pilar 1 y cuando la persona cumple los 65 años, aun cuando no tuviera causal en el pilar de jubilación por solidaridad intergeneracional (numerales 1 y 3).

Se propone agregar causal específica en este pilar en el caso de quienes tengan 30 años de servicios y 60 años de edad (numeral 2, literal a). Esta previsión amplía el ámbito de opciones de las personas y en este componente del régimen mixto no operan las razones para cambiar las edades jubilatorias, ya que su financiamiento recae en su totalidad en ahorro previo de la persona interesada. Sin perjuicio de eso será conveniente informar adecuadamente sobre

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

la conveniencia de aumentar los saldos en las cuentas personales y dilatar el inicio de cobro del beneficio, teniendo presente que los previsibles aumentos de longevidad y la incidencia en la mensualidad a obtener.

El literal b) del mismo numeral 2 del artículo 40 prevé otra opción de acceso en el caso de que la persona esté sin actividad ni cobertura de seguridad social y pudieren acceder a una prestación por este pilar del valor mínimo de \$ 14.000.

Subsidio especial por inactividad compensada.

Se propone ajustar la regulación de este beneficio para que puedan acceder al mismo quienes estuvieran a dos años de la edad requerida para configurar causal normal o anticipada por el desempeño de puestos de trabajo particularmente exigentes (artículo 41).

Cómputos fictos por hijos.

El artículo 44 propone modificar la regla vigente de computar un año de trabajo por cada hijo, adicionando dos años más en caso de hijos con discapacidad severa. Estos dos años adicionales podrán dividirse entre los padres en la forma que acuerden.

Sin perjuicio de que se trata de una orientación de política general, ante el planteo de eventuales dificultades para asumir el impacto financiero por parte de alguna las personas públicas no estatales de seguridad social, se estableció que dichas entidades podrán adoptar este cómputo ficto, en forma total o parcial.

Sueldo básico jubilatorio.

Se propone establecer el sueldo básico jubilatorio correspondiente al nuevo Sistema Previsional Común (artículo 41) en el promedio mensual del valor actualizado de las asignaciones computables de los mejores veinticinco años de trabajo (artículo 45).

La base de cálculo de las jubilaciones ha venido extendiéndose en Uruguay y en el derecho comparado por diversas razones. Los períodos

extensos asocian el esfuerzo contributivo con el beneficio a recibir, lo que no se logra cuando se consideran períodos relativamente breves.

Un aspecto relevante a considerar en este punto es que la extensión del período a promediar no impacta en los trabajadores de menor nivel salarial y calificación, dado que son personas que desempeñan ocupaciones en las que la movilidad salarial es nula o mínima.

Por el contrario, en trabajadores de otras características la movilidad salarial vertical puede ser significativa, con lo que a lo largo de la vida laboral se va logrando mayores niveles de ingreso. Un punto relevante en estos casos es que la entidad de los aportes realizados durante toda la vida laboral es también una medida indirecta de la propia solidaridad intergeneracional por lo que es razonable su consideración integral.

Se mantiene en vigencia el ajuste de las remuneraciones en forma permanente por Índice Medio de Salarios.

Sueldo básico jubilatorio y maternidad.

En algunas situaciones, particularmente en el sector privado, la maternidad puede afectar la posibilidad de mantener ingresos, por lo que se prevé la posibilidad de excluir del sueldo básico jubilatorio hasta dos años por cada hijo, con un máximo de cinco para las situaciones comprendidas en el Sistema Previsional Común (artículo 45).

Asignación de jubilación – Causal normal.

En este proyecto (artículo 47) se está proponiendo introducir el concepto de tasa de adquisición de derechos por cada año de servicios reconocido, como regla para determinar el monto de la jubilación. Esta tasa es un porcentaje que varía en función de la edad del solicitante del beneficio de acuerdo a criterios actuariales, de manera que la postergación tenga un correlato de mayor beneficio derivado de esa circunstancia.

El resultado de la fórmula propuesta para cada edad y número de años de servicios es el que se muestra en el cuadro siguiente.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Cuadro 2. Asignaciones de jubilación

		Años de servicios																	
		30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47
Edad	65	45,00	46,50	48,00	49,50	51,00	52,50	54,00	55,50	57,00	58,50	60,00	61,50	63,00	64,50	66,00	67,50	69,00	70,50
	66	47,10	48,67	50,24	51,81	53,38	54,95	56,52	58,09	59,66	61,23	62,80	64,37	65,94	67,51	69,08	70,65	72,22	73,79
	67	49,80	51,46	53,12	54,78	56,44	58,10	59,76	61,42	63,08	64,74	66,40	68,06	69,72	71,38	73,04	74,70	76,36	78,02
	68	52,50	54,25	56,00	57,75	59,50	61,25	63,00	64,75	66,50	68,25	70,00	71,75	73,50	75,25	77,00	78,75	80,50	82,25
	69	55,50	57,35	59,20	61,05	62,90	64,75	66,60	68,45	70,30	72,15	74,00	75,85	77,70	79,55	81,40	83,25	85,00	85,00
	70	58,80	60,76	62,72	64,68	66,64	68,60	70,56	72,52	74,48	76,44	78,40	80,36	82,32	84,28	85,00	85,00	85,00	85,00

En el régimen vigente hasta configurar la causal con el requisito mínimo de 30 años de trabajo, la asignación de jubilación es del 45%, que se corresponde con una tasa por año de servicios de 1,5%. Por cada año adicional, se adiciona un 0,5% al configurar causal mientras que en la propuesta por cada año adicional se adiciona un 1,5% como mínimo, dependiendo de la edad.

El diferimiento del retiro en un año, luego de configurada la causal, en el régimen vigente agrega un 1 punto porcentual hasta los 35 años de servicios (por ejemplo, a los 60 años con 40 de servicios, la asignación de jubilación es del 52,5%). A partir de los 36 años de servicios agrega 3 puntos porcentuales por cada año de diferimiento (ejemplo, a los 63 años con 43 años de servicios es del 61,5%). Con la modalidad prevista en el proyecto, a la misma edad, por cada año de servicios adicional se agrega un 1,5 punto (por ejemplo, a los 65 años con 40 de servicios la asignación de jubilación será del 60%). Por cada año de diferimiento se agrega un adicional que al estar calculado actuarialmente es creciente y es como mínimo de 3,67 puntos porcentuales y como máximo en la tabla de 6,58 puntos porcentuales.

Asignación de jubilación – Causal incapacidad.

En el caso de la asignación de jubilación por incapacidad total (artículo 45), el cálculo se realizará en forma análoga. En el caso de las personas que se incapaciten a una edad inferior a la edad normal de retiro, se le computarán fictamente como años de servicio los que medien entre el momento de la incapacidad y el de configuración de la causal normal.

A modo de ejemplo, una persona cuya edad normal de retiro sea de 65 años y que se incapacite a los 40 años con 15 años de servicio, computará fictamente 25 años adicionales (65 – 40), totalizando 40 años de servicio. La asignación de jubilación en este ejemplo será del 60%, sin perjuicio de los complementos del 20% en caso de que la persona tuviera hijos a cargo y otro 20% en caso de que se tratara de una situación de dependencia severa.

Pensiones de sobrevivencia

Las prestaciones de pensiones de sobrevivencia están reguladas en los artículos 53 a 77.

Los regímenes de pensiones de sobrevivencia en las diferentes entidades gestoras son muy similares, pero con algunas diferencias. Se considera que el régimen debe orientarse por el principio de igualdad, reconociendo algunas excepciones en función de las particulares situaciones asociadas al fallecimiento en acto de servicio de personal militar y policial.

Las pensiones de sobrevivencia, en caso de viudez, vienen siendo objeto de revisión como consecuencia de la evolución observada en cuanto al rol de la mujer y especialmente su inserción en el mercado de trabajo. Es una prestación propia del siglo pasado, derivada de la distribución de roles entre hombres y mujeres.

La experiencia internacional presenta casos en que se han eliminado las pensiones por viudez (Australia, Letonia, Nueva Zelanda, Noruega y Suecia). En muchas legislaciones es necesario haber aportado durante un período mínimo, y en la mayoría se han eliminado o atenuado las diferencias por sexo. Generalmente se aplican requerimientos de edad mínima para acceder o para que sea una prestación vitalicia. En Francia, por ejemplo, se paga una prestación

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

por dos años si la persona beneficiaria es menor de 50 años. En los países de OCDE, 14 requieren períodos mínimos de matrimonio.⁹

Entre las modificaciones propuestas el proyecto incorpora como condición del derecho un período de matrimonio mínimo de 3 años, período considerado mínimo para generar una relación estable de dependencia o interdependencia económica.

En cuanto al período de percepción de la pensión por viudez y situaciones equiparadas, los períodos de percepción son los indicados en el artículo 60, sin perjuicio del derecho de los hijos que se extiende hasta los 18, 21 o 23 años, según corresponda.

Se modifica el umbral de ingresos vigente en el ámbito de las entidades estatales, generalizándolo de manera que, luego de un período de transición se ubique en \$ 150.000 del año 2022. Los otros ingresos que perciba la persona viuda o equiparada superiores a \$ 75.000 se reducirán a razón de un 33% del monto de la pensión por viudez o equiparada que corresponda. De esta manera se sustituye el actual régimen por el cual el umbral vigente de \$ 215.179 determina el derecho al cobro del 100% de la pensión o la pérdida de la totalidad para las mujeres en situación de viudez o equivalente. Se contempla también la posibilidad del cambio de en la situación de ingresos, en línea con la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, habilitando el ingreso al goce del beneficio si el cambio ocurre en un período de cuatro años luego de la causal pensionaria.

A este respecto se recoge en el texto un conjunto de disposiciones vigentes en el ámbito el BPS por resolución del directorio (RD 1-12/98 de 22 de enero de 1998) que por determinar o no la existencia de derecho se entiende

9 OCDE. Pensions Outlook, 2018. Disponible en https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2018_pens_outlook-2018-en

requieren norma de rango legal (por ejemplo, el concepto cuantitativo de interdependencia económica, niveles de ingreso del hombre como beneficiario).

La pensión en favor de los hijos tiene una única modificación, ampliando a 23 años el período de cobro, en el caso de que curse estudios terciarios en forma sistemática. El objetivo de esta modificación es dar un apoyo hacia las personas jóvenes con demostrada orientación hacia el estudio.

Adecuación automática de parámetros.

Los artículos 78 a 81 regulan la actualización paramétrica futura, en forma automática, a los cambios en la esperanza de vida.

Esta metodología de cambio paramétrico tiene como objetivo establecer en la propia ley una metodología de cálculo, la periodicidad de adecuación, valores mínimos y máximos de variación y anticipación con la que debe realizarse. La ley determina el conjunto de operaciones que debe realizar la entidad a la que se le asigna la tarea y posteriormente la norma jurídica que recoge el resultado se limita a hacer un acto de “*accertamento*”. La adecuación no surge de esta norma jurídica, sino de la propia ley que ordena a la administración determinadas operaciones para modificar el parámetro.

Alrededor de dos tercios de los países de la OCDE emplean mecanismos de estas características. Típicamente es un método inherente a los esquemas de contribuciones definidas nocionales para asociar la edad de jubilación legal con la esperanza de vida (Italia, Suecia), pero ha sido incorporado en diversos sistemas clásicos de seguros sociales en las últimas décadas (Dinamarca, Finlandia, Portugal). Algunas legislaciones incluyen ajustes de beneficios a los cambios en las relaciones demográficas o la masa salarial y el presupuesto previsional.¹⁰

10 OCDE. Pensions at a Glance 2021. Disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d9c5d58d-en/index.html?itemId=/content/component/d9c5d58d-en>.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

El capítulo analiza lo que pueden y no pueden hacer los mecanismos de ajuste automático, así como las posibles políticas alternativas. Las AAM pueden ser herramientas útiles para evitar que los planes de pensiones se vuelvan cada vez más insostenibles a medida que la población envejece.

Finalmente, propone algunos lineamientos para diseñar e implementar mecanismos de ajuste automático basados en las experiencias de los países de la OCDE en la revisión o revocación de dichos mecanismos. Esto incluye la necesidad de un amplio acuerdo político sobre su introducción y evitar mecanismos que reduzcan los beneficios de pensiones en pago en términos nominales o reales.

El fundamento de esta opción de política es asegurar la adecuación oportuna de los sistemas de pensiones con modificaciones periódicas, pequeñas y anunciadas con amplia anticipación.

Acumulación de servicios entre entidades gestoras

Los artículos 82 a 88 introducen modificaciones a la regulación vigente a este respecto.

La regulación vigente (Ley N° 17.819, de 6 de setiembre de 2004) fue dictada con el objetivo de evitar el perjuicio que provocaba, por regla general a las cajas paraestatales, la acumulación de servicios propios con los prestados bajo amparo del Banco de Previsión Social. El mecanismo anterior a dicha ley era tan deficiente como que el régimen de “traspaso de servicios” implicaba que se transfirieran los fondos a valores históricos, sin ningún tipo de realización.

La regulación aprobada en 2004 solucionó ese problema, pero no tiene características que la hacen altamente injusta e inconveniente. En ciertos casos aportar más cantidad de años perjudica en lugar de mejorar los beneficios. En otros casos, quienes han desarrollado carreras laborales en paralelo (simultáneas) al amparo de dos o más entidades ven disminuidos los beneficios en tanto no se reconoce la totalidad de sus aportaciones.

Una de las características ya instaladas del mercado de trabajo es la existencia de trayectorias laborales al amparo de diversas entidades. Ante esta realidad, se propone modificar las normas que generan esos impactos negativos en los derechos de las personas, sustituyéndolas por otras que reflejan de mejor manera el esfuerzo contributivo y aseguran el proceso de generación de derechos previsionales de los trabajadores cubiertos simultanea o sucesivamente por dos o más entidades previsionales.

Título IV – Del segundo pilar del Sistema Previsional Común. Régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio.

En los artículos 89 a 102 se introducen modificaciones a este régimen, dando nueva redacción a los artículos pertinentes de la Ley N° 16.713.

Adecuaciones derivadas de la universalización de esta cobertura.

Se propone un conjunto de adecuaciones, a efectos de integrar el pilar de ahorro obligatorio pre-existente, al nuevo marco que se establecen en el Sistema Previsional Común, en el que los nuevos trabajadores afiliados a las restantes entidades previsionales también se integran a esta cobertura. Tal es el caso de los artículos 86 (Recaudación de aportes), 87 (Acreditación de los aportes) y 89 (Condiciones del derecho pensionario), sustitutivos de los artículos 46, 47 y 53 de la Ley N° 16.713.

Opciones de beneficios.

Por el artículo 89, se incorpora la posibilidad de que las personas que padecen una enfermedad terminal puedan acceder a una modalidad especial de prestación financiada con el saldo de su cuenta de ahorro individual.

Se incorpora a las personas no residentes en Uruguay, inactivas en un período mínimo de 5 años, que computen menos de 15 años de servicios, puedan acceder al saldo de la cuenta. Se trata de contemplar la situación, fundamentalmente de extranjeros, que han tenido períodos relativamente breves de trabajo en el país.

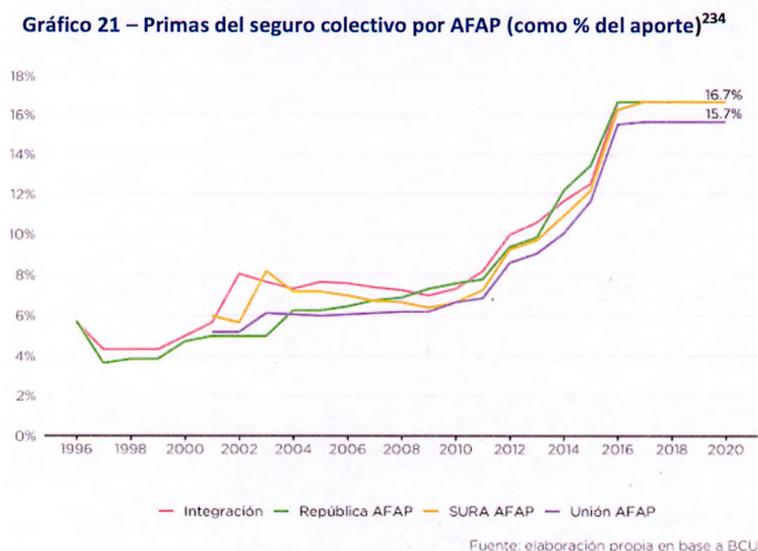
Presidencia de la República Oriental del Uruguay

En los artículos 40 de este proyecto se habilita el acceso a la renta vitalicia en las condiciones actuales, sin aumento de edad. Por su parte, el artículo 90 prevé la posibilidad de recibir una parte menor del saldo en forma de capital si se retrasa la solicitud de la jubilación en el pilar 1, como forma de incentivo al mantenimiento en actividad laboral.

Seguro colectivo de invalidez y muerte en actividad.

Por el artículo 100 se modifica el objeto del seguro colectivo de invalidez y muerte en actividad, lo que se espera facilite la generación de un mercado competitivo. Similar fundamento tiene la disposición que habilita la contratación de este seguro mediante licitación pública o puja a la baja. Este seguro es ofrecido en régimen de monopolio de hecho por el Banco de Seguros del Estado, a un grupo de cuatro clientes obligados a contratarlo, cuya prima se fija libremente por el oferente conforme sus criterios técnicos y comerciales. El costo respectivo se deduce de los saldos de las cuentas de ahorro individual de los afiliados. La evolución observada de las primas desde el inicio del pilar 2 puede verse en el gráfico 7 tomado del Informe de Diagnóstico elaborado por la CESS.

Gráfico 7. Evolución de la prima el seguro colectivo como porcentaje del aporte



Comisión de la República de Chile

En la actualidad ha habido una reducción de las primas por parte del Banco de Seguros del Estado lo cual implica que de cada \$ 100 aportados, aproximadamente \$ 14 se destinan a su contratación.

El artículo 102 modifica la forma de determinar la prestación en caso de jubilación por incapacidad o fallecimiento en actividad, priorizando la que puede obtenerse a partir del saldo acumulado y, si no alcanza el valor mínimo definido por la ley, esos saldos deben complementarse por la empresa aseguradora a cargo del seguro colectivo de invalidez y muerte en actividad. El fundamento de esta propuesta legislativa es que los saldos acumulados, luego de 25 años de funcionamiento del sistema, en no pocos casos permitirían el acceso a prestaciones de mayor cuantía que las definidas por la ley, que de futuro pasarían a ser valores mínimos.

Finalmente, el artículo 102 establece un régimen especial de cobertura de invalidez y muerte en actividad para los nuevos trabajadores a partir de la vigencia de la reforma propuesta. Durante 36 meses esta cobertura estará a cargo de las respectivas entidades previsionales como parte de su actividad.

Luego de ese período, pasa al régimen general aplicable al pilar 2. El objetivo de esta medida es incrementar el saldo de las cuentas, como forma de potenciar la incidencia de los ahorros en esta etapa temprana del proceso de acumulación.

Título V – De la administración y control de los fondos de ahorro individual obligatorio

Los artículos 103 a 125 introducen modificaciones en esta regulación, dando nueva redacción a artículos de la Ley 16.713, de 3 de setiembre de 1995 o incorporando alguna disposición, en su caso.

Nuevo subfondo, activos autorizados y libertad de elección.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

En el artículo 105 se incorpora el subfondo Crecimiento, destinado a las personas más jóvenes, con el objeto de dotar de mayores opciones de inversiones en busca de mayor rentabilidad, en edades tempranas.

Se incorpora la libertad de los afiliados de que, más allá de la asignación por defectos a un fondo en base a su edad, puedan optar por otro conforme sus preferencias (artículo 105).

Información a los afiliados.

El artículo 107 amplía significativamente la información a la que podrán acceder los afiliados, incorporando preceptivamente proyecciones estimativas de las eventuales prestaciones en curso de generación, bajo los supuestos que determine la reglamentación, con la finalidad de informar a las personas sobre el beneficio potencial a recibir, así como estimación del ahorro complementario a realizar a efectos de mejorar esas prestaciones.

Adicionalmente se prevé que se ponga a disposición de las personas simuladores que permitan una adecuada planificación jubilatoria.

Comisiones de administración.

Los artículos 110 y 111 modifican aspectos del régimen de comisiones máximas y el segundo establece un régimen especial para aplicable a quienes ingresen al mercado de trabajo en vigencia del Sistema Previsional Común.

Inversiones.

En los artículos 119 a 123 se establece el nuevo régimen de activos autorizados, límites y prohibiciones por subfondos y condiciones de adquisición, ente otros aspectos.

Se amplía progresivamente la posibilidad de invertir en valores emitidos por empresas públicas o privadas extranjeras (literal G del artículo 123 de la Ley 16.713, en la redacción dada por el artículo 119). En esta categoría de activos las inversiones no podrán superar el 20% (veinte por ciento) en el fondo crecimiento y 10% (diez por ciento) en el fondo acumulación hasta el 30 de junio de 2026.

El tope máximo para los siguientes tres años será 35% (treinta y cinco por ciento) y 20% (veinte por ciento), respectivamente. En el subfondo Retiro se prevé la existencia de un portafolio integrado por los instrumentos financieros emitidos por el Estado uruguayo que se usan como base para la elaboración del vector de tasas de interés a considerar para el cálculo de la jubilación correspondiente al pilar de ahorro obligatorio. Esta medida busca obtener cobertura frente a variaciones en los coeficientes de renta.

Título VI – De los regímenes voluntarios y complementarios (artículos 126 a 190).

Este título regula los regímenes de ahorro complementarios con el objetivo de sentar las bases para un incremento en la utilización de estos instrumentos que, al día de hoy, cuentan con un desarrollo muy incipiente.

Directrices generales.

El artículo 126 establece las directrices que deberán seguir las diferentes modalidades reguladas por la ley, lo que permite generar todas las garantías de que las personas participantes podrán obtener los frutos esperados de su ahorro voluntario, bajo la supervisión y regulación de la Agencia correspondiente. En particular, se exige una separación total de patrimonios entre administrador y administrado, con la correspondiente responsabilidad fiduciaria, profesionalismo en la administración de los fondos y la capitalización integral de los aportes individuales, entre otras directrices.

Las modalidades de regímenes complementarios que se regulan incluyen: ahorro voluntario individual (Capítulo II) ahorro por consumo (Capítulo III), aportes previsionales acordados o conjuntos (Capítulo IV), Planes de Sociedades Administradora de Fondos Complementarios de Previsión Social (Capítulo VIII) e Hipoteca inversa (Capítulo X).

Ahorro voluntario personal

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Los artículos 129 a 133 regulan el ahorro voluntario individual, sentando las bases para simplificar su operativa y habilitar nuevos canales de integración de los fondos y esclareciendo el tratamiento tributario aplicable, con el objetivo de promover su desarrollo.

Ahorro por consumo

Los artículos 134 a 140 proponen fomentar el ahorro previsional a través del redireccionamiento de la reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) aplicable a las compras con medios de pago electrónicos creada por la Ley N° 19.210, de 29 de abril de 2014. Esta innovación permite pasar de una estrategia de inclusión financiera y modernización del sistema de pagos, a un esquema de fomento del ahorro previsional voluntario asociado al consumo.

Los resultados del Programa de Inclusión Financiera fueron exitosos en expandir la base de pagos digitales del país. En particular, el tratamiento del IVA asociado a las compras con medios de pago electrónico demostró cumplir su objetivo de promover una mayor utilización de estos instrumentos por parte de la población. La experiencia que se observó al reducirse el incentivo de cuatro a dos puntos de IVA se constituyó en una señal importante de que los cambios de hábitos generados son de carácter permanente. Esto es consistente con la tendencia a una mayor utilización de medios de pago electrónicos que se viene observando a nivel internacional, asociada a su mayor eficiencia, seguridad y trazabilidad, entre otros atributos positivos.

En concreto, el esquema propuesto apunta a que cada vez que un consumidor final realice una compra de un bien gravado por IVA con los medios electrónicos, se redirigirá el equivalente a 2 puntos de IVA a su cuenta de ahorro individual complementario. También se faculta para dar un tratamiento análogo a la rebaja de 9 puntos de IVA para servicios turísticos regulada por la Ley N° 17.934 (artículo 136).

El redireccionamiento de la rebaja IVA vigente a las cuentas de ahorro previsional será de carácter voluntario, en un esquema en el que el

Presidencia de la República

redireccionamiento a las cuentas de ahorro sería la solución por defecto, debiendo manifestar el afiliado su voluntad para modificar dicha asignación. Tal como se recoge en diversas experiencias internacionales, los mecanismos de inscripción automática en los planes de pensiones han demostrado ser sumamente efectivos para lograr una efectiva promoción del ahorro para el retiro de las personas. Estos mecanismos asociados a la economía del comportamiento permiten generar un cambio en el statu quo de la persona, ayudando a vencer sesgos conductuales como la inercia y la procrastinación.

Esta alternativa de ahorro, complementaria que surge para aumentar el ahorro previsional a partir del consumo cotidiano. Todos los trabajadores, sin importar su situación laboral, puedan aportar a su fondo a través de su consumo presente. Recientemente la Federación Internacional de Fondos de Pensiones elaboró un documento al respecto.¹¹

Aportes acordados.

Los artículos 142 a 145 regulan la modalidad de aportes acordados, que pueden incluirse en convenios colectivos acordados en negociación colectiva bipartita entre empresas y trabajadores. Se establecen las modalidades de aportación y exclusión, así como el tratamiento tributario aplicable.

Cuentas de ahorro voluntario y complementario.

Los Capítulos V, VI y VII regulan las características que deberán tener las cuentas de ahorro voluntario y complementario, el Fondo Voluntario Previsional (FVP) y las entidades administradoras de los mismos. Se estableció que estas cuentas serán únicas por persona, hereditarias y deberán registrarse por separado de las correspondientes a los fondos provenientes de ahorro

11 "El ahorro través del consumo como una fuente complementaria para financiar las pensiones: propuestas y experiencias a la fecha". Disponible en https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2021/08/NP_56_Pension_a_traves_del_consumo_esp.pdf

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

obligatorio (artículo 146), siendo los ahorristas copropietarios del Fondo Voluntario, tal como sucede en el caso del Fondo de Ahorro Previsional (FAP).

El FVP podrá invertirse de acuerdo con las reglas de los subfondos Crecimiento y Acumulación, facultándose a la reglamentación a habilitar a los afiliados a transferir parte de su saldo a un fondo de características análogas a las del subfondo retiro (artículo 153). Los fondos previsionales deberán ser administrados por AFAP y tendrán un tratamiento análogo al del Fondo de Ahorro Previsional. Es de destacar que podrá surgir una nueva modalidad de AFAP, exclusivamente destinada administrar ahorros voluntarios y complementarios (artículo 95 de la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995 en la redacción dada por el artículo 104 de este proyecto).

El Capítulo VIII incorpora modificaciones al Decreto-Ley N° 15.611, de 29 de abril de 2014 que regula las Sociedades Administradoras de Fondos Complementarios de Previsión Social, estableciendo una hoja de ruta para que la administración de estas Sociedades se adapte a las directrices propuestas y a las mejores prácticas en materia de regímenes voluntarios de previsión social.

Modalidades de desacumulación de los ahorro voluntarios y complementarios

Los artículos 170 y 171 disponen las modalidades de desacumulación para los ahorros voluntarios y complementarios. En concordancia con las mejores prácticas, lo allí previsto habilita modalidades alternativas de liquidez con una mayor flexibilidad consistente con el carácter voluntario y complementario de este tipo de fondos. En este sentido, se incorporan entre las alternativas la de complementar prestaciones de regímenes obligatorios, financiar retiros periódicos parciales o rentas temporales o vitalicias a partir de los 60 años, el retiro de la totalidad del saldo a partir de los 65 años. Se prevé también que pueda acceder en caso de una enfermedad grave del titular o potenciales beneficiarios de pensión, incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo o desempleo de larga duración, por ejemplo.

Hipoteca inversa o revertida.

Los artículos 172 a 186 regulan un instrumento novedoso en nuestro ordenamiento jurídico, la Hipoteca Inversa, que apunta a que las personas que son propietarias de un inmueble puedan utilizarlo con el objetivo de generar ingresos complementarios en la vejez.

Una de las formas más importantes que toma el ahorro es la propiedad inmobiliaria, sea primera vivienda o no. En el ciclo de vida clásico, las familias adquieren activos inmobiliarios con fondos de diversa naturaleza (ahorros o créditos hipotecarios, por ejemplo) para la adquisición de la vivienda familiar y, en algunos casos, una segunda vivienda. Frecuentemente la generación que adquirió esos bienes no llega a considerarlos un activo que pueda destinarse a mejorar la seguridad económica en la vejez. Algunas veces las personas o parejas tienen un activo inmobiliario significativo, pero un magro ingreso monetario. Su capacidad de consumo, incluso de mantenimiento de ese activo, se ve afectada.

En ciertos casos surge la necesidad o conveniencia de rentabilizar o desprenderse, total o parcialmente, de esas inversiones inmobiliarias y destinarlas a complementar los ingresos en la vejez. Para eso siempre es posible pensar en la venta de los inmuebles y el problema se traslada a la inversión del producido. Otras opciones son vender la propiedad comprada en tiempos de crianza de los hijos para comprar una más pequeña e invertir el excedente o la venta de la nuda propiedad. En este último negocio jurídico la persona propietaria mantiene el usufructo, pero se desprende de la nuda propiedad a cambio de una fracción del precio de mercado del inmueble, lo que se negocia entre las partes, con un componente relevante de contingencia incierta de pérdida o ganancia. Una vez producido el fallecimiento quien compró la nuda propiedad pasa a tener también el usufructo.

El concepto de hipoteca revertida tiene como principal característica que la persona o pareja mayor, propietaria de un inmueble, recibe una suma de

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

dinero mensual o no mensual, que deberán devolverla los herederos cuando fallezca el último miembro de la pareja propietaria o persona beneficiaria o, de lo contrario, la entidad financiera se cobrará ejecutando la hipoteca.

El carácter de “revertida” o “inversa” radica, precisamente, en que quien podrá o deberá hacerse cargo de la deuda garantizada con hipoteca no es quien se beneficia de ese flujo de fondos o crédito, sino sus sucesores.

El diseño jurídico-económico del instrumento descansa sobre el valor del inmueble y no sobre la capacidad de pago del deudor hipotecario. Por esta causa, el valor del inmueble hipotecado debe ser cierto desde el momento de la constitución de la garantía y ha de ser conservado durante la vida del deudor o beneficiario. En síntesis, la valoración del bien hipotecado no solo se asienta como garantía del crédito concedido sino también como posible medio de pago.

Título VII – De los niveles mínimos de protección (artículos 191 a 227).

Este título congrega un conjunto de institutos, de base no contributiva, que apuntan a garantizar niveles mínimos de protección social, con un diseño integrado al de los restantes pilares del sistema.

Subsidio de asistencia a la vejez y prestaciones no contributivas por vejez e invalidez

En línea con las recomendaciones internacionales y las mejores prácticas, el anteproyecto termina de consolidar un “pilar cero” de protección social, con el objetivo de evitar la pobreza en la vejez, a partir de fuentes de financiamiento no contributivas. Este objetivo se logra a partir de la universalización progresiva del acceso a una prestación previsional para todas las personas con 70 años o más, vía un ingreso mínimo garantizado, independientemente de su historial de aportes.

En ese marco, los artículos 192 y siguientes realizan un conjunto de adecuaciones sobre la actual regulación del subsidio de asistencia a la vejez,

Resolución de la Comisión Organizadora de la Ley

aplicable a aquellas personas mayores de 65 años, que carecen de recursos para subvenir sus necesidades vitales (Ley N° 18.241).

Los artículos 196 y siguientes, por su parte, regulan las prestaciones no contributivas por invalidez (Sección I) y vejez (Sección II). En el caso de la primera, se recogen a nivel legal y flexibilizan un conjunto de disposiciones que existían previamente a nivel reglamentario, especialmente las relativas a los ingresos de familiares no convivientes.

En lo que respecta a la segunda, como orientación de política, se procurará que esta prestación asegure progresivamente un ingreso mínimo a todos los habitantes, a cuyo efecto se priorizará la consideración de los ingresos propios de la persona solicitante y de los familiares convivientes obligados a su sustento que evidencien la existencia de recursos suficientes a nivel del núcleo familiar (artículo 200). El artículo 201 modifica y flexibiliza la regla aplicada sobre los ingresos propios, los que no serán deducidos al 100% del valor de la pensión (pago del complemento entre los ingresos propios y el valor de la pensión), sino que se deducirán al 50%, lo que permitirá la obtención de un mejor ingreso.

Adicional a las prestaciones no contributivas por vejez e invalidez.

Se incorpora un suplemento adicional (arts. 197 y 198) aplicable a todos los beneficiarios de prestaciones no contributivas por vejez a partir de los 70 años de edad (Sección III del Capítulo III) y a todos los beneficiarios de prestaciones no contributivas por invalidez mayores a 50 años.

Este suplemento apunta a reconocer los años de servicios que las personas que no pudieron obtener una prestación contributiva tengan reconocidos, con un mínimo de tres años, con la intención de buscar un tratamiento más justo, que permita reconocer los aportes realizados por quienes no lograron configurar causal. El valor resultante implicará la obtención de un beneficio total que se calcula de forma relativamente análoga a las prestaciones contributivas, lo que evita discontinuidades en las reglas de juego y genera un

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

mayor incentivo al aporte, al resultar aplicable el principio de que cada peso aportado cuenta.

Suplemento solidario.

El Capítulo IV del Título VII (artículo 199 y siguientes) del anteproyecto establece uno de los componentes más relevantes del sistema de protección previsto, el llamado suplemento solidario. Se trata de un monto adicional a la jubilación, de carácter no contributivo, con financiamiento proveniente de impuestos afectados o rentas generales.

Tiene como objetivo sustituir el actual método de jubilaciones mínimas, con un diseño en el que cada peso aportado incide en la prestación a obtener.

De esta manera, se mejoran los niveles de reemplazo que otorga el sistema contributivo, en particular, en aquellos estratos de menor ingreso relativo. En consecuencia, su monto es variable y decreciente en relación a los ingresos previsionales (jubilaciones, ya sea por el régimen de reparto o por AFAP y pensiones de sobrevivencia) que el beneficiario posea.

De acuerdo con el ámbito subjetivo de aplicación planteado (artículo 200), tendrán derecho al suplemento todas las personas jubiladas por el Sistema Previsional Común, independientemente de su afiliación jubilatoria.

Quienes se encuentren comprendidas en la convergencia de regímenes obtendrán un suplemento prorrateado en forma análoga a la de los haberes jubilatorios (artículo 17). También obtendrán el suplemento las personas mayores de 65 años beneficiarias de pensiones de sobrevivencia cuyo causante esté amparado por el SPC.

Asimismo, para acceder al suplemento se dispone un requisito consistente en quince años de residencia mínima en los últimos 20 años previos a la solicitud (artículo 201).

El suplemento parte de un valor base de \$ 14.000 y complementa el beneficio a obtener, en un monto que va decreciendo en función de las prestaciones contributivas que reciba la persona, siempre que obtengan

prestaciones contributivas por nivel equivalente tres veces el valor base. De esta manera, todas las personas que obtengan una prestación contributiva total inferior a tres veces el valor base (\$ 42.000), recibirán un suplemento cuya cuantía obedece a la siguiente fórmula:

$$\text{Suplemento} = \text{Max}[(\$14.000 - 0,33x\text{Prest. Cont.}); 0]$$

Siendo "Prest. Cont.", la suma de las prestaciones contributivas que tenga la persona, incluyendo jubilaciones de cualquier entidad, así como pensiones de sobrevivencia.

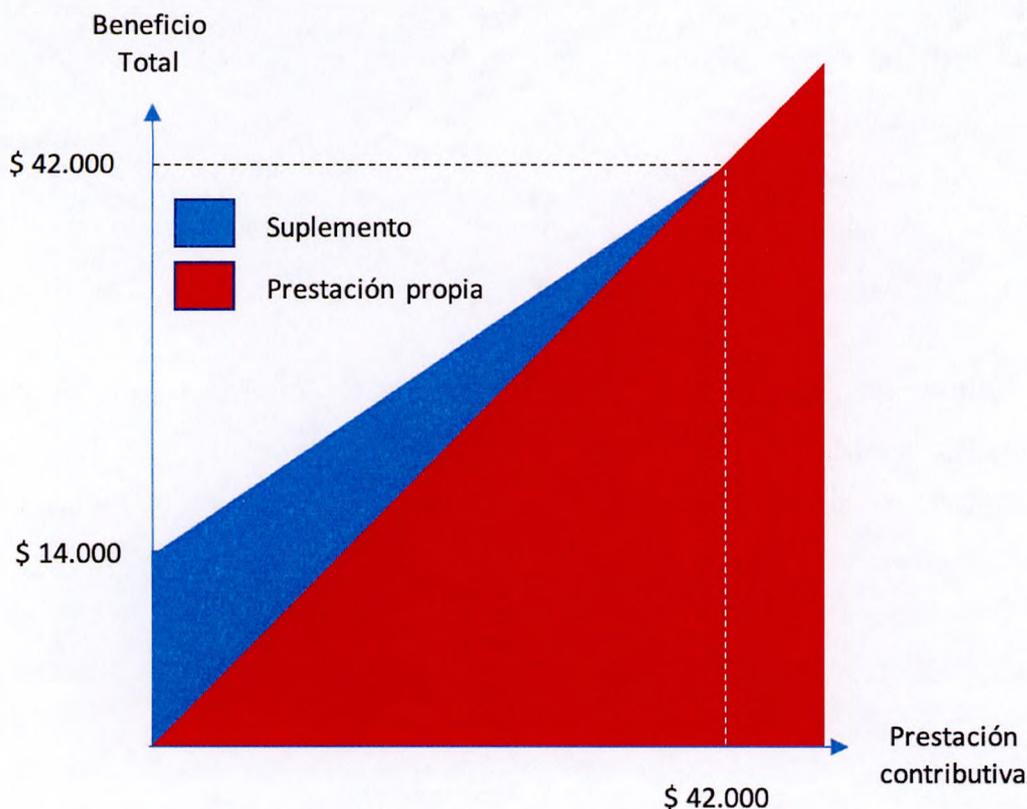
Gráfico 7 – Monto del suplemento solidario

A medida que la observación se mueve hacia la derecha del gráfico (mayor prestación contributiva), menos suplemento solidario, hasta desaparecer para quienes sean titulares de jubilaciones o pensiones de más de \$ 42.000. Al contrario, si nos movemos hacia la izquierda, menor jubilación derivado del aporte, mayor suplemento solidario.

En función de lo planteado el Beneficio Total a cobrar, dependerá de las prestaciones contributivas y se verá incrementado en su cuantía por efecto del suplemento, según se presenta en el gráfico 8:

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Gráfico 8 – Beneficio Total a cobrar



El gráfico 8 muestra el efecto conjunto de las prestaciones previsionales (jubilación o pensión) más el suplemento solidario. La incidencia mayor de éste se da en quienes obtienen más bajas jubilaciones.

Finalmente, el monto del suplemento a cobrar se puede ver reducido en caso de que la persona tenga otros ingresos, de fuentes distintas a las previsionales, ya sean ingresos laborales o rentas del capital, por ejemplo, por tener una vivienda en alquiler, colocaciones financieras u otros (arts. 203, 205 y 206). En el caso de los ingresos de renta, serán deducibles siempre que superen un mínimo no descontable de \$ 50.000.

Este suplemento, revisable en caso de que el beneficiario incorpore ingresos a tener en cuenta, ajusta por Índice Medio de Salarios una vez puesto

en curso de pago (artículo 234). Su valor inicial ajusta por el Índice de Precios al Consumo (artículo 221), razón por la cual en el artículo 212 se prevé un especial seguimiento sobre los aspectos operativos asociados a esta innovación y, especialmente en relación a la evolución observada y proyectada del mismo, atendiendo a indicadores de cobertura, adecuación y sustentabilidad financiera. Esta norma otorga un imprescindible espacio a las decisiones de política de futuros gobiernos.

Título VIII – Compatibilidad entre jubilación y actividad remunerada (artículos 228 a 242)

En este Título, de aprobarse, se remueven los obstáculos que impedían trabajar legalmente a la mitad de los jubilados que quisieran hacerlo.

Al mismo tiempo se da nueva regulación al retiro parcial, con la intención de superar los aspectos de la regulación vigente que podrían ser la causa del poco uso de la modalidad creada en el año 2013.

Título IX – Del Banco de Previsión Social (artículos 243 a 268)

Organización financiera.

Los artículos 243 y 244 se orientan a una reorganización financiera del BPS. La actual organización, en base a un “fondo único” dificulta el análisis de los equilibrios o desequilibrios financieros de los diferentes programas a su cargo.

Adicionalmente, la existencia de exoneraciones de aportación patronal y de regímenes de tributación marcadamente diferentes genera una distorsión adicional a la hora de evaluar la existencia de desequilibrios. En ese sentido los artículos 245 y 246 establecen compensaciones por exoneraciones de aportes y por el régimen especial de aportación rural.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Relación jurídico-tributaria.

El artículo 247 establece las bases de esa relación, distinguiendo las figuras de contribuyente y responsables por deuda ajena.

Por su parte el artículo 324 da un régimen específico para los casos en los que más de una entidad reclamen la afiliación de una misma situación jurídica.

Situación de los trabajadores no dependientes

Los artículos 249, 251 y 255 modifican las políticas del Banco de Previsión Social en relación al reconocimiento de servicios de los trabajadores no dependientes, de manera de adecuarlas a la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al carácter de derecho humano fundamental de la seguridad social

En caso de existir adeudos tributarios exigibles, se dispone que El Banco de Previsión Social ejerza las acciones por el inciso segundo del numeral 1) del artículo 381 del Código General del Proceso.

Historia laboral

Los artículos 252 y 253 prevé la modalidad de incorporación de la información anterior a la efectiva implementación del registro de historia laboral (abril de 1996) y el artículo 259 dispone los procedimientos a seguir para otorgar plena certeza a la información registrada.

Personal de consulados, embajadas y similares

Los artículos 261 y siguientes establecen un procedimiento opcional de afiliación, adecuado a las obligaciones contraídas por la República en el marco de su relacionamiento internacional.

La regulación que se propone supera un conjunto de disfuncionalidades que presenta el régimen vigente.



Título X – De la Agencia Reguladora de la Seguridad Social (artículos 269 a 288)

Este título crea la Agencia Reguladora de la Seguridad Social como un servicio descentralizado con cometidos de supervisión y regulación del sistema adecuados para el efectivo cumplimiento de sus cometidos. Entre los sujetos regulados se encuentran todas las entidades que actualmente otorgan prestaciones de pasividad, incluyendo a las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional.

Con esta iniciativa se pretende incorporar la práctica de la buena regulación en el ámbito de la seguridad social, mediante la instauración de un organismo independiente administrativamente y con atribuciones suficientes para realizar las tres actividades reconocidas a estos organismos: dictado de normas reglamentarias de carácter técnico, control y sanción.

La CESS subrayó la necesidad de una entidad de estas características, luego el análisis diagnóstico recogido en el anexo VIII del Informe de Diagnóstico, entendiéndose urgente la necesidad de contar con herramientas que garanticen la gobernanza en el sector público, tanto estatal como no estatal, mediante la aprobación criterios técnicamente adecuados de aplicación preceptiva y controles efectivos y suficientes.

En el marco de la cooperación interinstitucional con que contó la CESS, se encomendó sendos informes al Instituto de Derecho Administrativo de la UDELAR y a los referentes del área de Derecho Constitucional de la Universidad Católica del Uruguay, a los efectos de contar con bases sólidas en la apoyatura institucional de esta iniciativa. Ambos informes se pronuncian favorablemente a la posibilidad de crear un organismo de estas características en el marco constitucional vigente y están disponibles en la página web de la CESS¹².

¹² <https://cess.gub.uy/es/documentos>

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

En esta línea es posible distinguir los cometidos de coordinación y organización asignadas por el artículo 195 de la Constitución al Banco de Previsión Social para la estructuras de las ex – Cajas unificadas en la reforma, de los cometidos que constituyen la definición de políticas, asignado al Poder Ejecutivo -tal cual interpretó la Ley 18.172 de 31 de agosto de 2007 al crear la Dirección Nacional de la Seguridad Social, y de las propias de la regulación que pueden ser atribuidas al Poder Ejecutivo a otros sistemas orgánicos para brindar coherencia técnica en la gestión del sistema.

En cuanto a la opción institucional, se ha optado por impulsar la creación de un servicio descentralizado. En primer lugar, porque esta ha sido la tendencia adoptada por el legislador recientemente para organismos como la URSEC o la URSEA (Ley 19.889, de 9 de julio de 2020). Estas estructuras antes se encontraban centralizadas en el Poder Ejecutivo y, por ende, afectadas por una tacha trascendente respecto de su independencia, algo que pretende evitarse en el presente caso también.

Amén de esto, como señalaba Barbé Pérez, a poco de aprobada la reforma constitucional de 1967 (“Aspectos Administrativos en la Reforma Constitucional Uruguaya”, Oficina de Apuntes del Centro de Estudiantes de Notariado, 1967, p. 26 a 32), la Constitución vigente redujo la diferencia entre entes autónomos y servicios descentralizados. De todos modos, una de esas diferencias es la existencia de un recurso administrativo para ante el Poder Ejecutivo. Partiendo de la circunstancia de que los sujetos regulados presentan distinta naturaleza jurídica, y entre ellas la de organismos públicos estatales sujetos al control del Poder Ejecutivo (por ejemplo el BPS, cuyos actos y gestión se encuentran bajo la órbita de control de los arts. 197 y 198 de la Constitución), se entendió procedente proponer al Poder Legislativo que los actos de la Agencia, sin perjuicio de mantenerse su independencia técnica, admitan un recurso de los afectados para ante el Poder Ejecutivo (artículo 317 de la Constitución de la República).

Comisión de la República

Cabe recordar que el recurso de anulación sólo procede por razones de legalidad, por lo que el Poder Ejecutivo no podrá anular los actos que considere meramente inconvenientes. Todo ello sin perjuicio de los poderes de control que posee sobre la gestión de la propia Agencia, al igual que sobre todos los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, salvo los de Enseñanza.

En cuanto a las soluciones de fondo, acorde con la mejor práctica legislativa, se distinguen claramente los poderes normativos, acotados al dictado de reglamentos de carácter técnico, de los poderes de control y los sancionatorios.

Respecto de estos últimos, se excluyen dos categorías. Por un lado, no se le asigna la facultad de sancionar directamente a funcionarios de otras reparticiones estatales por el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de que la ARSS podrá realizar investigaciones y comunicar las conclusiones a los organismos de los que dependan tales funcionarios. Por otro lado, no podrá aplicar sanciones que implican una restricción de la libertad de trabajo, encomendándole al Poder Ejecutivo la aplicación de estas sanciones cuando se trate de revocar autorizaciones o habilitaciones que aquél hubiere otorgado dentro del marco constitucional vigente; asimismo, la inhabilitación de personas para el ejercicio de funciones deberá ser promovida por el Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial cuando corresponda.

Además de las funciones antedichas, la ARSS tendrá el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo, fomentar estudios e investigaciones en la materia, promover y ejercer el control de las reglas de competencia entre los agentes que desarrollan actividades económicas en el mercado, como las AFAP.

Finalmente, acorde a las mejores prácticas en materia regulatoria, se proponen mecanismos de inhibición para los integrantes del Directorio, quienes no podrán prestar servicios para sujetos regulados, incluso luego de finalizada la relación funcional. Con esta iniciativa se pretende evitar el fenómeno conocido como "puerta giratoria". Lo propio ocurre para su postulación a cargos electivos.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Título XI – Disposiciones particulares aplicables al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, la Caja Notarial de Seguridad Social y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales

Vigencia y excepciones.

Como disposiciones comunes, los artículos 289 y 290 regulan la aplicación del Sistema Previsional Común y sus excepciones.

Disposiciones comunes a las tres personas públicas no estatales.

El artículo 291 regula el financiamiento de la transición al régimen mixto en las tres personas públicas no estatales, el que se prevé con cargo a rentas generales y en una suma equivalente a la reducción de ingresos asociada.

El artículo 292 encomienda al Poder Ejecutivo, en el plazo que indica como máximo, a remitir el o los proyectos de ley relativos a las medidas para superar la situación financiera en que se encuentran la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios y la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, sin perjuicio de si se considera conveniente establecer algún régimen de transición diferente en el caso de la Caja Notarial de Seguridad Social.

Los artículos 293 a 299, ante algunas de las situaciones observadas en etapa de diagnóstico, establecen disposiciones tendientes a asegurar en lo posible la viabilidad financiera de estas entidades y las consiguientes responsabilidades asociadas al manejo de fondos de terceros.

Los artículos 300 y siguientes establecen un régimen uniforme de impugnación y acción de nulidad de los actos de personas públicas no estatales de seguridad social, con el objetivo de asegurar de mejor manera los derechos de las partes interesadas.

Disposiciones específicas relativas al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas.

Los artículos 307 a 309 establecen disposiciones relativas a la aplicación de la ley en el tiempo.

Los artículos 310 a 312 establecen normas sobre retiros voluntarios y obligatorios, estableciendo nuevas edades a estos últimos efectos.

Finalmente, el artículo 313 da nueva redacción al artículo 24 de la Ley 19.695 en materia de haber de retiro por incapacidad sobrevenida en acto e servicio o en ocasión de éste.

Disposiciones específicas relativas Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial

A este respecto corresponde señalar que el artículo 318 dispone una modificación en el artículo 21 de la Ley N° 18.405 de 24 de octubre de 2008, relativo a las asignaciones por retiro común, a efectos de adecuar esta regulación a la reducción a 30 años de servicios para la configuración de la causal común. En la legislación vigente el sector policial es el único que tiene un requisito mínimo de 35 años de servicios, el que en este proyecto se reduce a 30 para alinearlos con el requisito general. Ante dicha situación es necesario adecuar el referido artículo 21, en consonancia con las disposiciones aplicables a quienes pueden configurar la causal con 30 años de servicios mínimos.

El artículo 320 prevé modificar el régimen de subsidio transitorio por incapacidad parcial a efectos de otorgar una cobertura máxima de 36 meses a aquellos policías que tengan capacidad para otras tareas diferentes de la policial. Esta modificación recoge el criterio general aplicable para este subsidio y recoge el principio de que las prestaciones vitalicias son para quienes configuran una incapacidad total y absoluta para toda tarea.

Carácter honorario del Directorio de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

El artículo 321 establece el carácter honorario de este Directorio, dado que no hay fundamento para que sea el único rentado entre las tres personas públicas no estatales.

Título XII – Disposiciones varias (artículos 323 a 327).

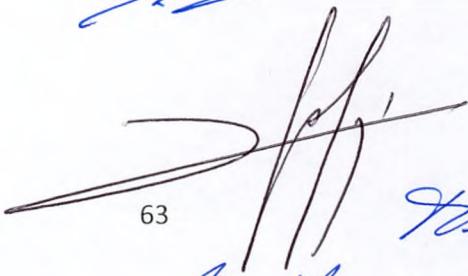
El artículo 323 otorga cobertura a las personas beneficiarias de becas de posgrado, tanto de maestría y como de doctorado, financiadas por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación o por la Universidad de la República. Es de interés general el desarrollo de estas actividades y se entiende conveniente prever un procedimiento opcional de cobertura de seguridad social.

Finalmente, el artículo 325, sobre notificaciones, busca asegurar la efectiva posibilidad de que las personas accedan a la Justicia en defensa de sus derechos. No puede admitirse la práctica de notificación vía correos electrónicos particulares, de proveedores de servicios ajenos a las entidades públicas, de actos que deniegan derechos o causen gravamen trascendente. La validez de la notificación electrónica deberá estar asociada al cumplimiento de requisitos mínimos por parte de los sistemas informáticos.

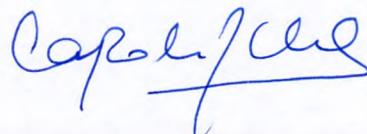
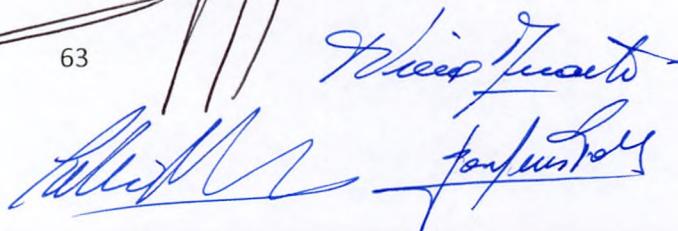
El Poder Ejecutivo saluda a la Señora Presidente con su más alta consideración,



LUIS LACALLE POU
Presidente de la República



63



Presidencia de la República

General Moreira Ferrnandez

13-11

[Handwritten signatures]

LUIS LAZARIE POU
Presidente de la República