

La seguridad social en la encrucijada

Equipo de trabajo de Siembra en seguridad social



2023

1. El camino de la coalición de gobierno hacia la reforma de jubilaciones y pensiones

En este informe, se examinarán las medidas implementadas por el Gobierno que tienen un impacto significativo en el sistema de seguridad social. Además, se analizarán las acciones previas a la presentación de la reforma de jubilaciones y pensiones para evaluar su impacto en el sistema.

La coalición de Gobierno se ha comprometido a proteger a los más vulnerables y a romper los ciclos de desigualdad y exclusión en su documento "Compromiso por el País". Este informe tiene como objetivo analizar cómo se ha cumplido ese compromiso a través de las medidas implementadas en el sistema de seguridad social.

En el punto nueve del documento "Compromiso por el País", se destaca el siguiente párrafo:

Uno de los mayores desafíos que enfrentamos los uruguayos es recuperar la integración y la justicia social. Siempre fuimos la sociedad más integrada y con mejor distribución del ingreso en América Latina. Hoy estamos golpeados por la fractura social, la marginalidad y la vulnerabilidad económica de muchos hogares. Nosotros queremos romper los ciclos generadores de desigualdad y de exclusión. (Compromiso por el País, 2019, p.31)

2. ¿Cómo protege a los más vulnerables el Gobierno?

Por Ley N° 19.889 de Urgente Consideración de 9 de julio de 2020, se crea la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) (art. 93 y siguientes). La CESS está compuesta por 15 miembros, designados por el Poder Ejecutivo, representantes de todos los partidos políticos y organizaciones sociales más representativas, de trabajadores, jubilados y pensionistas.

En marzo del 2021, la CESS presentó su primer informe diagnóstico y en noviembre de ese mismo año, se presentó el Informe de Recomendaciones, que fue aprobado por 10 de sus miembros, con los votos en contra de los representantes del Frente Amplio, del Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) y de la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU).

En noviembre de 2022, fue presentado el proyecto de reforma denominado "Sistema Previsional Común", ingresó por la Cámara de Senadores, obteniendo media sanción, con el voto en contra de las y los Senadores del Frente Amplio. Actualmente, la Cámara de Representantes se encuentra examinando el proyecto de ley que ha sufrido numerosos cambios en comparación con la versión original presentada

por el Poder Ejecutivo. Antes de analizar los detalles del proyecto presentado por la coalición de Gobierno, es fundamental enumerar las diferentes modificaciones realizadas desde marzo de 2020, las cuales tienen un impacto significativo en la seguridad social.

3. Debilitamiento en la formalización

En setiembre de 2020, se realizaron tres cambios sustanciales que refieren a distintos mecanismos de fiscalización realizados por el Banco de Previsión Social (BPS).

Cambio en el criterio de nominalización de salarios. Cuando BPS detecta el pago de salarios no declarados a la Seguridad Social, se tomará como monto imponible para el tributo, el salario realmente percibido por el trabajador/a, sin aplicar el criterio de nominalización. Esto resulta en un registro de ingresos en la historia laboral por un monto menor al que deberían haber sido aportados si se hubiera aplicado la nominalización.

Este criterio tiene varios impactos negativos. Primero, afecta los ingresos del trabajador, lo que puede derivar en una disminución de las prestaciones de seguridad social. Además, también resulta en una disminución de los ingresos del BPS, comparados con los que deberían haber sido si el hecho generador se hubiera declarado de acuerdo a la ley. Finalmente, este criterio es más benévolo con los infractores y desalienta la informalidad.

En el proceso de fiscalización, se han realizado cambios a partir de 2020, en caso de detectar omisiones de declaraciones o subdeclaraciones de remuneraciones, las contribuciones de seguridad social serán determinadas por el BPS aplicando el principio de primacía de la remuneración real. Esto significa que se calcularán las contribuciones sobre las remuneraciones efectivamente percibidas por las y los trabajadores. Este cambio se realiza porque el organismo entiende que no es competencia del BPS garantizar el cumplimiento de los laudos emitidos por los consejos de salarios en casos de incumplimiento detectados.

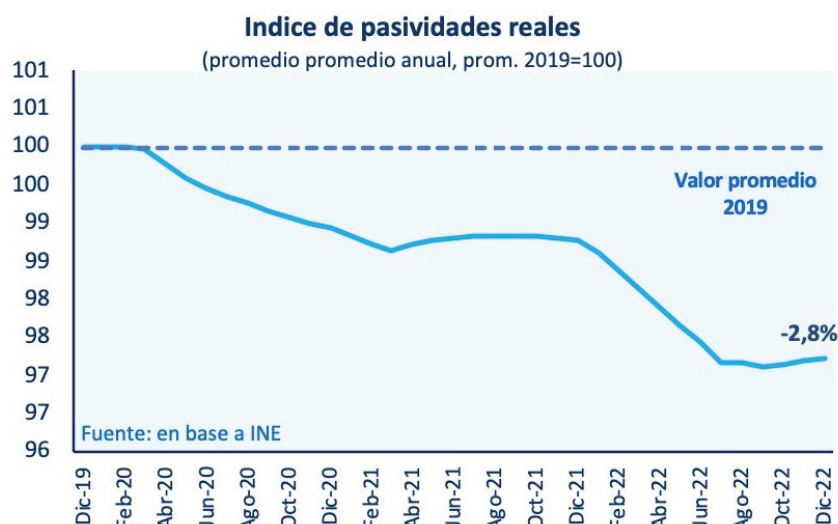
Además, se cambió el plazo de prescripción de adeudos generados por relaciones laborales calificadas como dependientes en caso de existir facturación y situación tributaria regular. Este plazo ha sido reducido a cinco años, lo que significa que, si el hecho generador se configuró dentro de ese plazo, se exime el pago de tributos al BPS. Esta medida es una renuncia fiscal que, además, atenta contra la formalidad.

4. Pérdida de poder adquisitivo en las jubilaciones y las pensiones

El deterioro del poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones está afectando a las y los jubilados y pensionistas en la actualidad. Los aumentos establecidos han sido insuficientes para compensar la inflación. En 2021, mientras los precios aumentaron un 8%, las jubilaciones y pensiones solo aumentaron un 7,58%. El aumento en enero de 2022 fue todavía más bajo, alcanzando sólo un 6,16% en comparación con un aumento de precios del 7,96%.

En el acumulado a noviembre de 2022, las y los jubilados y pensionistas percibieron un 2,8% menos en sus prestaciones en comparación con el 2019, lo que demuestra la gravedad de la disminución de su poder adquisitivo.

Gráfico 1. Índice de pasividades reales Diciembre 2019/2022



Nota: Gráfico elaborado por el Ec. Braulio Zelko.

5. También ahorraron con las jubilaciones mínimas

El criterio de aumento para jubilaciones mínimas ha experimentado cambios a lo largo de los años. En 2007 el gobierno del Frente Amplio, estableció por decreto, un mínimo de una Base de Prestación y Contribución¹ (BPC) para las jubilaciones y pensiones más bajas. Desde entonces, el mínimo ha ido aumentando anualmente de forma diferencial hasta llegar a 3 BPC en 2019.

En julio de 2020, se decretó un aumento adicional de las jubilaciones y pensiones mínimas a 3.05 BPC. Sin embargo, en julio de 2021, el criterio de aumento cambió y en lugar de un aumento, se otorgó un adelanto a cuenta del ajuste legal correspondiente, que se otorga en enero de cada año. Este decreto elevó el mínimo a 3.10 BPC. El adelanto a cuenta implica que, en enero de cada año, al momento de otorgar el aumento legal correspondiente, se descuenta el porcentaje otorgado en julio.

En julio de 2022, el criterio de aumento cambió nuevamente. Se informó que se daría un adelanto a cuenta del ajuste de pasividades de 2023 y un aumento en las pensiones por sobrevivencia mínimas. A partir de julio de 2023, las jubilaciones y pensiones tendrán un incremento del 3% como adelanto, mientras que las pensiones por sobrevivencia mínimas ascenderán a 3.05 BPC. Este cambio significa un retroceso en las pensiones por sobrevivencia, ya que en 2021, ya se había establecido un mínimo de 3.10 BPC.

6. También cambiaron la forma de cálculo de la BPC

A partir de enero de 2021 la BPC se ajusta según salarios, hasta el 2020 se ajustaba según el aumento de precios. En un contexto en donde los precios suben más que los salarios (por decisiones de Gobierno, por pandemia y por guerra) es fácil reconocer que la BPC aumenta menos de lo que lo hubiese hecho de seguir con el mismo mecanismo de ajuste que se aplicaba en años anteriores.

7. Envejecimiento activo

El desmantelamiento del Plan Ibirapitá, ha sido un proceso complicado y lleno de incertidumbres. La Ley N° 19.924 de Presupuesto, transfirió el programa al BPS, pero sin presupuesto asignado, lo que resultó en que el programa no funcionó durante todo el 2020. Recién en el 2021 se anunció un cambio en el Plan, transformándolo en una "red social". Se informó que, en lugar de tabletas, se entregarán dispositivos móviles o un plan de datos accesible. El subsidio de estos dispositivos dependerá de los ingresos de las personas beneficiarias.

En julio de 2022, las autoridades del BPS anunciaron la implementación del nuevo programa, destinado a aquellos que no hayan accedido anteriormente a una tableta Ibirapitá. Sin embargo, no hay un presupuesto ni un procedimiento establecido para arreglar las tabletas de las personas destinatarias anteriores al nuevo programa.

En resumen, el desmantelamiento del Plan Ibirapitá ha sido un proceso incierto y poco claro, con una falta de presupuesto y planificación que ha dejado a muchos destinatarios en una situación incómoda y sin solución clara a corto plazo.

8. El compromiso de la coalición de Gobierno con respecto a la seguridad social

Las promesas de campaña incumplidas:

- En campaña electoral el actual Presidente de la República dijo que una reforma de la seguridad social en Uruguay, era necesaria. Pero que era importante destacar que no se aumentaría la edad de jubilación y que no se le cambiarían las reglas de juego a las personas que estén trabajando.
- En el diagnóstico se abordan distintas temáticas, tales como; contexto demográfico, contexto laboral, financiamiento y el sistema previsional.
- Las recomendaciones sugieren abordar temas como el sistema de cuidados, equidad de género, principios de igualdad y reglas de convergencia y que la característica de la reforma se base en el alcance, la cobertura y suficiencia. Las recomendaciones de los técnicos de la coalición de gobierno, fueron mucho más ambiciosas que el proyecto presentado.

Lo que el proyecto contiene:

- Es una reforma de jubilaciones y pensiones, no se realizarán cambios significativos en cuanto al financiamiento. Se busca sostenibilidad financiera a través del aumento de los años de trabajo necesarios para jubilarse y una reducción en las jubilaciones y pensiones.
- Se cambian las reglas para las y los trabajadores mayores de 50 años de edad, pero además se prevé cambiar de forma automática los parámetros cada cinco años.
- Se extiende el régimen de ahorro individual obligatorio para todas las cajas, el costo de transición se pagará por Rentas Generales durante cuarenta años.
- Recortar las jubilaciones por discapacidad hasta en un 20% menos.
- El efecto de extender el periodo considerado para el cálculo del sueldo básico jubilatorio de 20 a 25 años implica una disminución en promedio de las jubilaciones del 4,7%.
- Se afecta la cobertura de seguridad social entre los 60 y 65 años de edad, especialmente a las mujeres.
- No soluciona el problema de sostenibilidad financiera a corto y mediano plazo, que afecta a las Cajas de Jubilaciones y Pensiones Profesionales Universitarios y la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias.
- No atiende los problemas de financiamiento que tiene la Caja Militar, continúa con las situaciones de privilegio para los altos grados militares.
- A pesar de diagnosticar y evidenciar los problemas que genera la brecha de género en el mercado de trabajo, y cómo impacta en el retiro de las mujeres. No se prevén herramientas que ayuden a garantizar mejores beneficios.
- Los grandes ausentes en este proyecto son las y los trabajadores independientes, empresas unipersonales y monotributistas. No se prevén nuevas modalidades de aportación que se ajusten a la realidad de cada una de ellas.
- No mejora la cobertura de las distintas contingencias a las que están expuestos las y los trabajadores.

9. Conclusión

Desde que la coalición de Gobierno asumió el poder, se han modificado normas fundamentales que han debilitado el control de la formalidad en el sistema previsional, afectando a las y los trabajadores y a los ingresos genuinos del BPS. Como resultado, se ha debilitado el poder adquisitivo de los salarios, jubilaciones y pensiones. Además, se han recortado derechos adquiridos que mejoraban la calidad de vida de las personas mayores.

En el Senado se estudió y aprobó un proyecto de ley de reforma previsional con el objetivo de reducir el gasto público en las prestaciones de retiro y sobrevivencia. Sin embargo, esta reforma no piensa en los ingresos al sistema para estabilizar su financiamiento y solo se enfoca en reducir los gastos.

La fundamentación de esta reforma urgente, según el Gobierno, es dar sostenibilidad financiera, pero no buscan nuevas formas para financiarla.

La reforma realiza grandes cambios en el acceso a derechos previsionales, modificando la estructura del sistema previsional para ampliar el sistema mixto y profundizar la privatización de la seguridad social en Uruguay. Además, recorta jubilaciones y pensiones, exigiendo más años de aportes para acceder a la jubilación y considerando más años de aportes para el cálculo del sueldo básico jubilatorio, lo que provocará una disminución en el pago promedio de la jubilación.

Según las proyecciones del gobierno, el gasto previsional en términos del Producto Bruto Interno (PBI) se reducirá en un punto porcentual en el largo plazo. Sin embargo, como la reforma sólo contiene reducción de gastos y no incorpora nuevas formas de financiamiento, ni modifica tasas de aportación, se espera una disminución en la cobertura y suficiencia de las prestaciones, afectando principalmente a las mujeres mayores de 65 a 70 años de edad.

Es difícil comprender de qué manera logrará este Gobierno proteger así a los más débiles.



Referencias

Centro de Investigaciones Económicas (2022) Cobertura, suficiencia e impactos distributivos del proyecto de reforma de la Seguridad Social.

<https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2022/12/Impactos-en-cobertura-suficiencia-y-rol-distributivo-del-sistema-de-la-reforma-previsional.pdf>

Compromiso por el país (2021).

<https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>

Comisión de Expertos en Seguridad Social (2021). Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo. Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social.

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

Comisión de Expertos en Seguridad Social (2021) Recomendaciones para la Reforma del Sistema Previsional uruguayo, Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social.

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

Comisión de Expertos en Seguridad Social (2022) Exposición de Motivos, Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024.

https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-10/Cap%C3%ADulo%2010%20del%20Mensaje%20y%20Exposici%C3%B3n%20de%20Motivos%20del%20Proyecto%20de%20Presupuesto%20Nacional%202020-2024%20%281%29_0.pdf

Ley N°19.889. Ley de Urgente Consideración (9 de julio de 2020).

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

La Ley N° 19.924 de Presupuesto Nacional (30 de diciembre de 2020).

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19924-2020>

Parlamento del Uruguay (2023) Proyecto de Ley por el que se crea el Sistema Previsional Común

<https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/documentos/repartido/49/820/0/PDF>

Resolución N°25-7 de 2000 [Banco de Previsión Social]. Criterio de determinación de monto imponible de tributos. Modificación.

<https://www.bps.gub.uy/bps/file/17551/1/rd-25072020.pdf>



Resolución N°25-8 de 2000 [Banco de Previsión Social]. Laudos de consejos de salarios.

Derogación R.D N° 27-17/2006.

<https://www.bps.gub.uy/bps/file/17552/1/rd-25082020.pdf>

Resolución N°25-9 de 2000 [Banco de Previsión Social]. Manual sobre normas de prescripción.

<https://www.bps.gub.uy/bps/file/17553/1/rd-25092020.pd>

