

RÉGIMEN JUBILATORIO EN URUGUAY ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS Ariel Nicolliello (Uruguay)

1. Las evaluaciones de las reformas de los sistemas de pensiones de los noventa y su incidencia en los actuales procesos de reforma.

Las reformas estructurales de los sistemas previsionales en América Latina estuvieron guiadas, principalmente, por la búsqueda de la sostenibilidad fiscal, sin perjuicio de otros fines económicos, como la creación de un mercado de capitales que favoreciera el desarrollo.

En la búsqueda de dichos objetivos económicos, fue descuidada la sostenibilidad social de los sistemas reformados. Incluso podemos afirmar que eran previsibles, en el cumplimiento de los objetivos financieros, la caída de la cobertura y el deterioro del valor de las prestaciones, como resultado de parámetros más duros (disminución de la tasa de reemplazo, aumento de los años de trabajo para generar causales jubilatorias, mayores exigencias probatorias y de contribución, etc.), y del abandono total o parcial del principio solidario del reparto.

En la década actual, se comprobó que el cumplimiento de los objetivos financieros no estaba asegurado, y que la cobertura en la vejez disminuiría en el mediano y largo plazo. En Uruguay, un estudio realizado tomando información previa a la crisis de 2002, estimó que sólo el 15,6 % de los trabajadores privados lograría cumplir con el requisito de 35 años de servicio a los 60 años de edad y sólo el 32 % lo lograría a los 65 años de edad¹. Se encontró que una proporción considerable de los trabajadores estaría realizando aportes durante períodos importantes, pero insuficientes para acceder a una jubilación ordinaria. La incidencia de este problema entre los trabajadores de bajos ingresos sería mayor que entre los de altos ingresos.

También se pusieron de manifiesto los riesgos derivados del régimen de capitalización, y los altos costos de las comisiones. En Uruguay, la rentabilidad real anual promedio del régimen de capitalización es actualmente negativa, de -22,93 % para el año 2/08 a 1/09, y la rentabilidad real anual proyectada para los últimos 5 años es menor al - 5 %. La comisión promedio del régimen a enero de 2009 es de 3,002 %, equivalente a la quinta parte del aporte al fondo previsional.

Tanto en los ámbitos nacionales, como en los organismos internacionales, incluyendo a los propulsores de la reforma como el Banco Mundial, comenzó un proceso de análisis y revisión. Revisión necesaria si

¹ Bucheli, M. – Ferreira-Coimbra, N., Corteza, A., Rossi, I., El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?, CEPAL, Montevideo, 2006.

se toma en cuenta que un sistema de pensiones debe cumplir, desde un punto de vista económico, dos tipos de objetivos: a) de *redistribución*, asegurando un estándar mínimo de vida al acontecer las contingencias de la vejez, la invalidez, o la supervivencia de los dependientes, y b) de *seguro*, garantizando, mediante el pago de contribuciones, que se alcanzará condiciones adecuadas de vida en la edad pasiva que guarden cierta proporción con el estándar de la vida activa.

Desde luego, también hay que considerar, en el diseño de un régimen previsional, la equidad o justicia social del sistema, vale decir, la redistribución de recursos desde quienes tienen mejor posición en la sociedad, hacia los más desfavorecidos. Y desde el punto de vista de la equidad, también los sistemas reformados en los noventa presentan serios problemas de solidaridad entre generaciones y entre géneros.

El propio déficit del sistema, en la medida que no asegure cobertura universal, es contrario a la equidad, porque quienes no son trabajadores formales con trayectoria laboral continua quedan fuera de la cobertura en la vejez, pero no obstante deben tributar impuestos para financiarlo, y realizar contribuciones durante los períodos, insuficientes para generar derechos, en que realizan una actividad registrada. A ello se suma que el componente de capitalización abandonó los objetivos de equidad, por su carácter individualista, no solidario, y por beneficiar a los trabajadores más estables y de mejores ingresos.

En Argentina y en Uruguay, como en otros países de la región, se inició un proceso de revisión, que dio lugar a reformas de distinto alcance y características. Parece claro que son reformas inconclusas, porque todavía dejan problemas sin resolver, ya sea de cobertura, equidad o sustentabilidad financiera en el largo plazo.

Entre junio de 2007 y abril de 2008, tuvo lugar en Uruguay el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, convocado por el Poder Ejecutivo, con la finalidad de analizar el actual sistema de seguridad social con la participación de múltiples actores, y de generar propuestas para posibles reformas. Surgieron propuestas de reforma en el corto plazo, y una agenda de discusión para el mediano y largo plazo. Entre las propuestas concretas que se acordaron para el corto plazo figuran: el acceso a la jubilación con 30 años de servicios (abatiendo el requisito de 35 años); posibilitar un sistema de cómputo ficto de servicios, para los trabajadores próximos a la edad de jubilación, mediante acuerdo con la empresa y pago de las contribuciones; contemplar las discontinuidades en la historia laboral de las mujeres, por razón de sus cargas familiares, promoviendo la equidad de género; promover mecanismos para abatir las comisiones de

las AFAPs². Todos estos aspectos se tradujeron en reformas y medidas adoptadas a partir de la finalización del Diálogo.

En este trabajo, procuraremos hacer un resumen de las numerosas modificaciones, de distinto impacto y fuente normativa, que han tenido lugar en Uruguay en los últimos años, en el sentido de revertir algunos de los aspectos más críticos de nuestro sistema previsional. Para ello, por una razón de orden en la exposición, clasificaremos a las modificaciones según aquellos aspectos que principalmente se dirigen a mejorar, ya sea la cobertura, la equidad, o la suficiencia.

2. Reformas hacia la mayor cobertura del sistema previsional.

2.1. Causal jubilatoria común: reducción de 35 a 30 años de servicios.

La Ley N° 18.395 de 24 de octubre de 2008, siguiendo las recomendaciones del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, modificó los artículos 18 y 67 de la Ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995 (ley de reforma jubilatoria que introdujo el sistema mixto) disponiendo que la causal jubilatoria común se configura con 60 años de edad y 30 años de servicios, en lugar de los 35 años que se exigían anteriormente.

La tasa de reemplazo se reduce al 45 % con el cumplimiento de los requisitos mínimos, aumentando en un 1 % por cada año de servicios adicional, hasta llegar al 50 % en caso de acreditarse 35 años al cumplirse la edad mínima de jubilación.

En muchos países, existe un requisito de años de servicio al llegar a la edad de jubilación a los efectos de recibir la prestación en su totalidad (*full pension*), pero si no se alcanza esa cantidad de años, en la medida que se alcance un mínimo muy bajo (15 años en España y Grecia, 11 en Reino Unido, 5 en Alemania, Irlanda e Italia, 3 en Noruega, etc.), se recibe igualmente una prestación, en forma proporcional a los años registrados o aportados, según cada ordenamiento.

Comparado con esos regímenes, nuestro sistema jubilatorio era particularmente rígido: si al final de la vida activa no se lograba el mínimo de 35 años de trabajo acreditados (y registrados a partir del 1° de abril de 1996), no se accedía a la jubilación, y había que esperar hasta los 70 años para configurar causal con 15 años de servicios.

La reforma de la Ley 18.395 flexibiliza el sistema, permitiendo que, aunque no se alcancen los 35 años necesarios para configurar causal con la tasa de reemplazo normal, pueda accederse igualmente a la jubilación a

² Al respecto, véase: Baumgartner, J.L., El Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, en rev. Informe de Seguridad Social, N° 13, julio 2008, Montevideo.

partir de los 30 años, con reducción proporcional de la prestación. Y a partir de los 65 años, todavía reduce este mínimo a 25 años acreditados, como veremos seguidamente.

2.2. Causal por edad avanzada desde los 65 años.

La reforma de la causal edad avanzada complementa la modificación de la causal común. En lugar de los 70 años requeridos por el artículo 20 de la Ley 16.713 en su redacción original, ahora se configura causal edad avanzada desde los 65 años. Se aumenta la cantidad de años de servicios requeridos, conforme disminuye la edad: 70 de edad y 15 de servicios; 69 y 17; 68 y 19; 67 y 21; 66 y 23 o 65 y 25. A diferencia de la causal común, no se modificó la tasa mínima de reemplazo, que continúa fijada en el 50 %, más el 1 % por cada año que exceda el mínimo requerido para cada edad, con un máximo del 14 % adicional.

Esta es la reforma que aparenta tener efectos más importantes: si se toman en cuenta las estimaciones previas, el porcentaje de los trabajadores privados que alcanzarán los 25 años de servicios registrados a los 65 años (y que podrán a partir de esta reforma configurar causal) es del 69,3 %, contra un 15,6 % que alcanzarán a la misma edad los 35 años de servicios (y que podían jubilarse antes de la modificación). En cambio, la modificación de la causal común, que la lleva a 30 años de servicios, permite elevar el porcentaje de quienes la configurarán, en la actividad privada, a los 60 de edad, del 3,1 % al 26,6 %, incremento porcentual significativo, pero que todavía deja a la mayoría de los trabajadores privados sin causal a los 60 años, debiendo esperar hasta los 65.

Para la mayoría de los trabajadores privados (69,3 %), la causal edad avanzada será, siguiendo las mismas estimaciones, la causal por la que se jubilarán. Esto significa que, en la práctica, la nueva edad de jubilación pasa a ser los 65 años, si nos remitimos a los datos empíricos, coincidente con la edad de retiro en la mayoría de los países del mundo con estructura demográfica envejecida.

2.3. Causal incapacidad total: eliminación de requisitos.

La Ley N° 18.395 también modificó la causal incapacidad total del artículo 19 de la Ley 16.713 en dos de sus supuestos: a) elimina el requisito de haber trabajado los seis meses previos a la incapacidad, cuando la incapacidad sobreviene en actividad o inactividad compensada (subsídios por enfermedad, maternidad, accidente, desempleo o incapacidad parcial), y b) para la incapacidad sobrevenida después del

cese, elimina el requisito de que la incapacidad sobrevenga dentro de los dos años del cese para configurar causal.

Como la incapacidad absoluta y permanente frecuentemente es producto de procesos patológicos crónicos o degenerativos, muchos trabajadores quedaban excluidos de causal incapacidad total, porque cuando la misma se constataba, hacía tiempo que estaban excluidos del mercado de trabajo, o venían insertándose en forma discontinua. La reforma posibilita una cobertura de estos casos.

2.4. Pensión no contributiva por vejez desde los 65 años.

La Ley N° 18.241 de 27 de diciembre de 2007, instituyó una prestación no contributiva para los mayores de 65 años que presentan carencias críticas en sus condiciones de vida y se encuentran en situación de indigencia.

Alcanza a aquellas personas que no acceden a la pensión no contributiva por vejez del art. 43 de la ley 16.713, que requiere 70 años de edad y carencia de recursos para subvenir a las necesidades vitales.

Aunque se trata de una prestación asistencial (administrada por el Ministerio de Desarrollo Social, dependiente de la habilitación del crédito presupuestal, y condicionada a la carencia de recursos vitales del beneficiario), debe ser considerada para completar el cuadro de situación de las personas mayores de 65 años. Por otra parte, permite advertir que, pese a los avances normativos, puede existir un hueco de cobertura en la vejez, para aquellas personas que no logren configurar causal a los 65 años (más del 30 % según las estimaciones), y que no logren acceder, por superar la pobreza extrema, al subsidio de la ley 18.241.

2.5. Cómputo ficto de servicios por convenio colectivo.

La Ley N° 18.326 de 25 de julio de 2008 permitió la celebración de convenios colectivos, acordados en el marco de reestructuras o despidos con posterior reinserción de los trabajadores en la plantilla de la empresa, en los que se reconoce la continuidad de la relación laboral a los efectos de la seguridad social, aunque no exista prestación efectiva de tareas. Los convenios deben estar fundados y deben ser aprobados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La citada ley también habilita a que, por convenios colectivos, se recomponga retroactivamente la relación laboral cesada, computando fictamente el período recompuesto a los efectos de la seguridad social. En todos los casos, deben hacerse las contribuciones, como si la relación laboral hubiera existido efectivamente.

Esta ley es producto de una de las propuestas formuladas en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, y crea instrumentos legales para atenuar los efectos a largo plazo (en el plano previsional) que provocan las crisis económicas o empresariales, causados por la discontinuidad que generan en la trayectoria laboral de numerosos trabajadores.

2.6. Flexibilización de la prueba de los servicios: prueba por presunción.

El artículo 77 de la Ley 16.713 establece que los servicios prestados con anterioridad a la implementación de la historia laboral (1.4.96) se reconocerán por el Banco de Previsión Social cuando sean acreditados ante el mismo mediante prueba documental tanto en los años de actividad como en el monto computable. Los no dependientes deben hacer, además, las aportaciones correspondientes. A partir de la implementación de la historia laboral, los servicios deben estar registrados en la misma, para ser reconocidos.

El artículo 77 estableció, sin embargo, que la reglamentación podrá admitir otros medios de prueba, además de la documental, cuando se trate de única pasividad, para acreditar servicios anteriores a la historia laboral. Así fue como el artículo 42 del Decreto 125/996 habilitó la prueba testimonial.

Ante la exigencia de la prueba de 35 años de servicios, ocurría en muchos casos que no se lograban acreditar los servicios prestados, ni aún recurriendo a la prueba testimonial. Con el transcurso de los años, se hace difícil obtener la prueba directa de la prestación del trabajo dependiente. Las empresas entran en crisis y desaparecen, los antiguos compañeros de trabajo no son fácilmente localizables, o fallecen, y aún en el caso de obtener un conjunto de testigos que permita hacer plena prueba, es difícil que recuerden el período exacto de servicios, teniendo en cuenta la edad y el transcurso del tiempo.

Esta dificultad para acceder a la jubilación es, en parte, producto de la reforma de la Ley 16.713, que endureció los requisitos de prueba de los servicios, y aumentó la exigencia de años de servicio.

Para enfrentar este problema, el Directorio del Banco de Previsión Social, invocando la potestad reglamentaria que se deriva del artículo 195 de la Constitución, y la habilitación que hace el art. 77 de la ley 16.713 a la reglamentación, aprobó la Resolución 43-1/2006, de 29 de noviembre de 2006, que introduce nuevos criterios de valoración de la prueba para servicios anteriores a la vigencia de la historia laboral. Dicha reglamentación presume, si un trabajador logra acreditar cierto número de años de trabajo, que el resto del período declarado también debió vivir de su trabajo.

Así es como establece una presunción administrativa, que opera de pleno derecho, para los trabajadores dependientes, a los fines de acreditar servicios comunes para configurar la causal común o por edad avanzada, anteriores al 1º de abril de 1996. El trabajador debe tener reconocidos el 50 % de todos sus servicios, para la causal común, incluyendo los posteriores al 1.4.96, o el 66,66 %, para la causal edad avanzada. En estas condiciones, se consideran probados, por presunción, los anteriores al 1.4.96, necesarios para configurar la causal.

Esta reglamentación tiene suma importancia, porque flexibiliza los requisitos de prueba de la Ley 16.713, admitiendo, junto a la prueba directa de los servicios, que establecen la ley y el decreto reglamentario, la prueba indirecta o por presunción del organismo previsional. Y, por lo tanto, es de prever que tenga efectos en la mejora de la cobertura previsional en la vejez, por lo que merece ser mencionada aquí aunque no sea una reforma del régimen legal.

2.7. Reconocimiento de derechos pensionarios a los concubinos.

La Ley Nº 18.246 de 27 de diciembre de 2007, que regula los efectos jurídicos de las uniones concubinarias, contiene disposiciones que incluyen al concubino/a entre los beneficiarios de pensión de sobrevivencia. Se modifican los artículos 25 y 26 de la Ley 16.713, incluyendo al concubino en la misma situación que el viudo, y a la concubina en la misma situación que la viuda. Dada la extensión que tienen las uniones de hecho en Uruguay, esta modificación tiene importantes efectos en materia de cobertura previsional en caso de fallecimiento del proveedor de ingresos en el hogar.

3. Reformas en el sentido de la equidad.

3.1. Cómputo ficto por cargas familiares para las mujeres.

La Ley Nº 18.395 introdujo una novedad en nuestro derecho jubilatorio, estableciendo un cómputo ficto de años de trabajo por cargas de familia para la mujer. De acuerdo al artículo 14 de la citada Ley, las mujeres tendrán derecho a computar un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo adoptivo menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años.

Los estudios estadísticos demuestran que las mujeres tienen mayores dificultades para mantener la continuidad de su trayectoria laboral, y entre otras causas, están las responsabilidades familiares. Se trata de una reforma en el sentido de la equidad entre hombres y mujeres,

compensando a éstas por su desigualdad en las cargas familiares y la incidencia de las mismas en la inserción laboral.

El cómputo ficto de años de servicios facilita a las mujeres llegar a la causal jubilatoria. No obstante, mientras se mantenga el pilar de capitalización, la prestación jubilatoria se ve perjudicada en la parte correspondiente a dicho nivel. Para evitarlo, la reciente Ley de Reforma Previsional chilena introduce un bono por maternidad para todas las madres, que se deposita en la fecha de nacimiento del hijo en su cuenta de ahorro previsional, recibe desde ese momento una rentabilidad anual y aumenta la pensión que reciben en el régimen de capitalización.

3.2. Cobertura de salud para los jubilados.

La Ley Nº 18.211 de 5 de diciembre de 2007 creó el Sistema Nacional Integrado de Salud, y previó la cobertura de la asistencia médica integral de todos los trabajadores y sus hijos menores o discapacitados, como contrapartida de una contribución porcentual sobre sus ingresos. Es una reforma legislativa que garantiza el derecho a la asistencia médica, al tiempo que establece una redistribución desde quienes tienen mayores ingresos hacia quienes menos tienen, y hacia quienes tienen mayores necesidades derivadas de las cargas familiares. Los trabajadores incorporados al Sistema continúan recibiendo la cobertura una vez que se jubilan. Anteriormente, sólo recibían cobertura los jubilados de más bajos ingresos. Como ocurre en el caso de los activos, mejora la equidad intrageneracional entre los jubilados.

4. Reformas en el sentido de la suficiencia.

4.1. Incremento del haber mínimo jubilatorio y valorización real de las pasividades.

El haber mínimo jubilatorio fue aumentado, por Decreto de 27 de agosto de 2008, que lo fijó en el equivalente 1,25 Bases de Prestaciones y Contribuciones (el valor vigente de la BPC es de \$ 1.944, quedando el mínimo en \$ 2.430, equivalentes a 100 dólares), y dicho mínimo fue extendido a los pensionistas de más de 65 años, que integren hogares cuyo ingreso promedio no supere las 3 BPC.

Aunque no es una modificación de carácter previsional, cabe señalar que la política de incremento del salario real, llevada por el Gobierno a los Consejos de Salarios, se tradujo en una valorización en términos reales de las pasividades.

4.2. Aumento de la tasa neta de reemplazo (sustitución del IRPF por el IASS).

A diferencia de la tasa nominal de reemplazo, que compara el salario promedio nominal en actividad con la prestación jubilatoria nominal, la tasa neta de reemplazo compara ambos valores, luego de aplicados los impuestos.

La Ley N° 18.314 de 4 de julio de 2008 sustituyó el IRPF a los pasivos por un impuesto específico, el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social, que grava jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividad similares. Con el IASS, los pasivos recibieron un tratamiento tributario más favorable que los activos, lo que se traduce en una mejora de la tasa neta de reemplazo. Su mínimo no imponible es de 96 BPC anuales, contra las 84 BPC del IRPF luego de la reforma de la Ley 18.341. Para la franja de ingresos comprendida entre las 96 y las 180 BPC, la tasa del IASS es del 10 %; en cambio para el IRPF la tasa del 10 % comprende a los ingresos entre las 84 y las 120 BPC, por encima de este valor la tasa se eleva al 15 %. Recién para la franja superior a las 180 BPC las tasas tienden a aproximarse.

4.3. Opción de retorno al sistema público de reparto.

El régimen mixto, introducido por la Ley 16.713, fue obligatorio para los menores de 40 años, o quienes ingresaban por primera vez al mercado de trabajo. Para los mayores de 40, la ley dio la posibilidad de optar por ingresar al régimen mixto, o permanecer en el de reparto. La irrevocabilidad de la opción, no prevista expresamente en el texto legal, fue establecida por el Decreto 399/995 de 3 de noviembre de 1995, en su artículo 31, y reiterada por el Decreto 125/996 de 1 de abril de 1996³.

Posteriormente, los Decretos 526/996 de 31 de diciembre de 1996 y 1/000 de 3 de enero de 2000, y 465/004 de 30 de diciembre de 2004, dieron la posibilidad de retornar al régimen de reparto a quienes habían optado por el régimen mixto, por no resultarles conveniente la opción, en plazos de corta duración que se abrieron a esos efectos.

El Decreto N° 281/008 de 9 de junio de 2008 y su modificativo 291/2008 de 16 de junio de 2008, habilitaron nuevamente la posibilidad de desafiliación del régimen mixto, en un plazo de 90 días desde la publicación del Decreto. La desafiliación tuvo carácter retroactivo al 1º de abril de 1996 o a la fecha en que hubiera comenzado a regir la afiliación.

La deuda por los aportes personales no efectuado se compensa con

³ Al respecto, véase: López López, A. – Oiz Márquez, R., El derecho de opción en la Ley 16.713, en rev. Informe de Seguridad Social, N° 13, julio de 2008, Montevideo.

los fondos existentes en la cuenta de ahorro individual obligatorio administrada por la AFAP. El BPS tomará la totalidad de las asignaciones computables, como si el afiliado siempre hubiera estado en el régimen de reparto.

El Decreto 281/008 se aprobó en un momento en que es mayor el número de mayores de 40 en 1996 que se encuentran próximos a la jubilación, por lo que permite realizar una comparación más adecuada entre el régimen de reparto y el régimen mixto. Se da, además, en un momento histórico en que el fondo previsional está teniendo rentabilidad real negativa, y permite sustraerse de los efectos de esa caída. Uno de los principales problemas del pilar de capitalización, al menos tal como está diseñado en Uruguay –donde no se distinguen los portafolios de inversión (más riesgoso o más conservador) según la edad del afiliado- es que quienes deben jubilarse en medio de una crisis resultan especialmente perjudicados, porque su fondo previsional se encuentra deteriorado por la caída del valor de los activos financieros que lo componen.

En el derecho argentino, la posibilidad de retornar al régimen de reparto para quienes habían optado antes por la capitalización fue establecida por la ley 26.222 de 7 de marzo de 2007. A diferencia del derecho uruguayo la opción de cambio de régimen estaba prevista por la Ley 24.241 para todos los trabajadores, no sólo los mayores de cierta edad. Posteriormente, con la Ley 26.425 de 4 de diciembre de 2008 se eliminó el régimen de capitalización, pasando todos los afiliados, de pleno derecho, al régimen público de reparto con efectos retroactivos.

4.4. Cambio de la normativa sobre comisiones de las AFAPs y reducción de las comisiones de la AFAP estatal.

La Ley Nº 18.356 de 19 de setiembre de 2008 modificó el artículo 103 de la Ley 16.713 sobre comisiones de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs). En la redacción original del artículo, las comisiones podían establecerse como una suma fija por operación, como un porcentaje del aporte que le dio origen o como una combinación de ambos. Dos de las administradoras presentes en el mercado cobraban a sus afiliados una combinación de comisión fija mínima con comisión variable, lo que se traducía en un costo muy importante para quienes realizaban aportes menores. En su nueva redacción, la disposición sólo permite que la comisión se fije como un porcentaje del aporte que le dio origen.

A diferencia de lo ocurrido en Argentina, donde la Ley 26.222 de 7 de marzo de 2007 estableció un valor máximo para las comisiones de las AFJP (1 %, o el porcentaje menor que fije el Poder Ejecutivo), no se

aprobaron en Uruguay máximos para las comisiones, sino que el Estado prefirió operar en el mercado a través de su AFAP.

Así es como República AFAP, de propiedad estatal, ha reducido progresivamente las comisiones que percibe de sus afiliados. A partir de febrero de 2009 la comisión pasó al 1,170 %, calculada sobre la base imponible (aunque la ley establece que la comisión se debe calcular sobre el aporte, generalmente se desconoce la disposición legal y se calcula sobre la franja de ingreso por la que se hace el aporte a la AFAP). El resto de las AFAPs percibe entre el 2,1 % y el 2,3 %.

Tanto la eliminación de la comisión fija, como la intervención del Estado en el mercado de las administradoras para bajar la comisión variable, tienen efectos en el capital que recibe la cuenta individual, e indirectamente, tiene efectos en la prestación que se recibirá por el régimen de capitalización.

5. Perspectivas de nuevas reformas

5.1. Reforma de las pensiones no contributivas o creación de una pensión básica universal

Los sistemas de pensiones de base contributiva han entrado en crisis, frente a los cambios del mercado de trabajo y su creciente informalización. Muchos trabajadores quedan excluidos de la cobertura previsional, como consecuencia de su inserción laboral irregular, informal o por cuenta propia. Desde el momento en que se advierte que estamos ante procesos irreversibles, se plantea la necesidad de una adecuada combinación de regímenes contributivos y no contributivos, de forma de cubrir a aquellos grupos, más vulnerables, que no logran incorporarse a los sistemas previsionales⁴.

En ese sentido, los participantes en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social plantearon la necesidad de evaluar una reestructura en el diseño del sistema con el fin de lograr una mayor equidad, incluyendo el análisis de la conveniencia y viabilidad de una prestación no contributiva, ya sea como un pilar básico universal por encima del cual se estructure el pilar contributivo, o como una prestación focalizada hacia aquellos que no superen determinado nivel de ingresos⁵.

Por el momento, las modificaciones legislativas en la materia sólo alcanzan a la prestación para mayores de 65 años en situación de extrema

⁴ Al respecto, véase: Jiménez, L.F. – Cuadros, J., Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de política, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 131, Santiago de Chile, 2003; Mesa-Lago, C., Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 144, Santiago de Chile, 2004.

⁵ Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Informes y Documentos, abril 2008, p. 52.

pobreza y carencias críticas (ley 18.241). La cobertura en la vejez, en el panorama normativo actual y con los datos disponibles, pese a los cambios realizados será insuficiente, a menos que se adopten reformas del sistema previsional que alcancen a quienes, excluidos de las prestaciones contributivas, no se encuentren en la condición crítica que les permita generar derecho a las prestaciones no contributivas de la ley 18.241, o la del art. 43 de la Ley 16.713. Por lo que es altamente probable, como lo planteara el Diálogo para el mediano plazo, que se comience a debatir sobre la introducción de un pilar no contributivo o una pensión universal. Ello supone modificar más profundamente el régimen resultante de la reforma previsional de 1995, y no parece haber todavía consensos políticos suficientes en tal sentido.

5.2. El futuro de la capitalización o ahorro individual obligatorio

Aunque no se haya llegado a acuerdos en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, es muy probable que en mediano o largo plazo se inicie una discusión sobre las posibles reformas al pilar de capitalización (nivel de ahorro individual obligatorio), tal como está diseñado en la Ley 16.713. La evolución de los fondos previsionales indica una importante rentabilidad negativa que pone de manifiesto la inconveniencia de hacer depender las prestaciones jubilatorias de los riesgos financieros, especialmente teniendo en cuenta la inexistencia de opciones alternativas para los afiliados, ya sea para cambiar su portafolio de inversiones o para salir de la capitalización. La crisis financiera mundial genera un horizonte de incertidumbre para los activos financieros, y no parece razonable obligar a los afiliados a sufrir tales riesgos e incertidumbres, cuando está en juego la supervivencia en la vejez.

Existen en el derecho comparado instrumentos que permiten lograr el equilibrio actuarial entre contribuciones y beneficios, sin someter al afiliado a la incertidumbre financiera, y a los costos de la administración privada de los fondos previsionales, como los sistemas de puntos y de cuentas nocionales.

En el sistema de puntos, los trabajadores generan puntos o créditos basados en sus aportes al sistema. Al retiro, la suma de puntos es multiplicada por el valor del punto para convertirla en una suma que permite estimar, según la expectativa de vida, la jubilación correspondiente. Un sistema de puntos se aplica en Alemania, donde un año de contribuciones sobre un salario promedio genera un punto. La suma de puntos a la edad de jubilación es multiplicada por el valor del punto. El valor del punto es actualizado anualmente de acuerdo a la evolución de los salarios y de la tasa de dependencia. También aplican un sistema de puntos Croacia, Estonia, Letonia, Noruega y Eslovaquia.

En el sistema de cuentas nocionales, las contribuciones se registran en una cuenta individual, y generan una rentabilidad asociada a la evolución de los salarios, o del PBI. Al momento del retiro, el capital nocional acumulado es transformado en una jubilación usando una fórmula basada en las expectativas de vida y la edad de retiro. Aplican este sistema Italia, Polonia y Suecia. Para poner un ejemplo, en Italia, las contribuciones se registran en una cuenta y generan una tasa de retorno equivalente a la evolución del crecimiento del PBI. Según el capital nocional acumulado a la edad de jubilación, y un factor actuarial que toma en cuenta la expectativa de vida al retiro, y una tasa de interés virtual del 1,5 %, se fija el valor de la jubilación. Las jubilaciones son actualizadas según la variación del índice de precios: se aplica la totalidad de la variación cuando la jubilación tiene un importe de hasta tres veces el valor de la pensión mínima. Entre tres y cinco veces la pensión mínima, el ajuste se hace por el 90 % de la inflación, y por encima de este límite, por el 75 %.

Además de los beneficios en términos de equilibrio financiero, y de otras ventajas como permitir la jubilación parcial y generar instrumentos para favorecer la equidad mediante el reconocimiento de créditos adicionales a las mujeres y a otras personas que pueden encontrarse en peor situación en el mercado de trabajo, los regímenes de cuentas nocionales facilitan el proceso de transición desde la capitalización al régimen de reparto, por lo que deberían ser especialmente estudiados cuando se plantea la supresión o reducción de la capitalización.

En las Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, que tuvieron lugar en Paraná en 2004, proponíamos discutir la posibilidad de un sistema multipilar que constara de un primer pilar consistente en una pensión básica universal suficiente para superar la línea de pobreza para todos los mayores de 65 años, un segundo pilar que diera una prestación contributiva ligada a las contribuciones efectivamente realizadas mediante el sistema de cuentas nocionales, y un tercer pilar que permitiera la opción por el régimen de capitalización, ampliando las opciones de inversión para los afiliados⁶. Mediante un sistema multipilar se procura cumplir varios fines al mismo tiempo: evitar la pobreza en la vejez (primer pilar), promover un sistema contributivo que equilibre dentro de un régimen solidario los aportes con las

⁶ En Argentina, una propuesta similar ha sido defendida recientemente por Rubén M. Lo Vuolo, en “Promesas falsas y necesidades ciertas. Acerca del proyecto de creación del Sistema Integrado de Previsión Argentino”, CIEPP, Buenos Aires, octubre 2008. Un reciente documento del Banco Mundial, conteniendo recomendaciones de acción ante la crisis financiera mundial, también plantea un sistema de tres pilares (mínimo solidario, contributivo y de capitalización, respectivamente), sugiriendo la consideración del sistema de cuentas nocionales para el contributivo. Véase: World Bank – Human Development Network, The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems in Developing Countries, Washington, 2008, en www.worldbank.org.

prestaciones (segundo pilar), y generar mecanismos de ahorro voluntario y adecuado (tercer pilar). Una reforma de este tipo todavía no está planteada como posibilidad en el Uruguay, pero nos preguntamos si no ha llegado el tiempo de introducirla en la agenda, antes de que la urgencia obligue a adoptar decisiones apresuradas.

Montevideo, abril de 2009.