

## Contenido

I.	COMENTARIOS GENERALES .....	2
II.	PRINCIPIOS.....	3
III.	FECHAS DE VIGENCIA PARA LOS CAMBIOS .....	4
IV.	REGIMEN PREVISIONAL COMÚN, CONVERGENCIA, RECURSOS Y DISTRIBUCIÓN DE APORTES ENTRE LOS PILARES DEL NUEVO SISTEMA MIXTO .....	5
V.	PARÁMETROS PARA EL CÁLCULO DE LOS BENEFICIOS DEL PILAR SOLIDARIO .....	8
VI.	CAMBIOS EN EL RÉGIMEN DE PENSIONES DE SOBREVIVENCIA.....	12
VII.	NIVELES MÍNIMOS DE PROTECCIÓN (PILAR 0) .....	14
VIII.	RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL OBLIGATORIO.....	17
	VI.1) Cambios en la etapa de ahorro (AFAP).....	18
	VI.2) Cambios para la etapa en la que los afiliados empiezan a cobrar beneficios (BSE, Aseguradoras).....	21
IX.	ALGUNAS AUSENCIAS DEL ANTEPROYECTO .....	24
X.	AGENCIA REGULADORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	25
	X.1 Naturaleza jurídica: servicio descentralizado.....	25
	X.2 Competencias normativas y de regulación.....	26
	X.3 Potestades de supervisión y control de legalidad de la gestión.....	26
	X.4 Competencias constitucionales.....	26
	X.5 Las potestades de la Agencia Reguladora en materia disciplinaria.....	27
XI.	CAJAS PARAESTALES.....	27
XII.	SRPFFAA – CAJA MILITAR.....	28
XIII.	DNASSP - CAJA POLICIAL.....	28
XIV.	COMPATIBILIDAD ENTRE TRABAJO Y JUBILACIÓN Y JUBILACIÓN PARCIAL .....	28
XV.	NORMAS SOBRE ASPECTOS GENERALES PARA EL BPS.....	30
	XV.1 Aspectos financieros.....	30
	XV.2 Reconocimiento y cómputo de servicios.....	32
XVI.	FACULTADES OTORGADAS AL PODER EJECUTIVO.....	33
	ANEXO I – Información o estudios a solicitar .....	34
	ANEXO II – Estimaciones sobre habilitar una prestación mensual a término (art.83, literal A, numeral 2) .....	36

## I. COMENTARIOS GENERALES

El lunes 01/08/2022 se encomendó a la Comisión de Seguridad Social del Frente Amplio, coordinada por los compañeros Juan Castillo y Jorge Polgar, la elaboración de un documento, que resumiera los principales contenidos del Anteproyecto de Reforma de la Seguridad Social, entregado el viernes 29/07/2022 al Frente Amplio y difundido en la misma fecha a través de la página de Presidencia de la República<sup>1</sup>.

Dicho Anteproyecto de la Presidencia de la República, abarca únicamente al sistema de jubilaciones y pensiones del país, sin duda importante, y de todas las cajas y afiliaciones<sup>2</sup>. Por tanto, su contenido, vasto y complejo<sup>3</sup>, refiere sólo a una parte del sistema de Seguridad Social, que a su vez, junto a otras coberturas, componen la red de protección social del Estado. Integran la misma, por ejemplo: sistema de cuidados, seguro de desempleo, asignaciones familiares, la asistencia en salud y licencias por maternidad, paternidad, medio horario de cuidados, prestaciones y servicios a personas con discapacidad y otra gama de prestaciones no monetarias que brindan diversos organismos (como el MIDES).

Adicionalmente, el contenido de dicho Anteproyecto puede sufrir modificaciones producto de ajustes o de negociaciones al interior de la coalición de gobierno. Al momento de escribir este informe, sólo el Partido Colorado en su Convención Nacional del sábado 27 del corriente mes, ha emitido pronunciamiento oficial de apoyo genérico a este Anteproyecto señalando que propondrán cambios, algunos de los cuales “no son tan detalles”<sup>4</sup>, y se informa que similares posiciones de apoyo con modificaciones harían el Partido Independiente y el Partido de la Gente. No hay aún pronunciamiento oficial del Partido Nacional ni de Cabildo Abierto. Sí hay algunas declaraciones importantes de líderes de la Coalición en el Gobierno y desde Presidencia de la República se han llevado a cabo diversas acciones al respecto con legisladores, intendentes y otros.

En este marco, el objetivo del presente informe es:

- Presentar un resumen de los principales contenidos del articulado del anteproyecto a la Mesa Política Nacional del Frente Amplio, habiéndose priorizado el análisis de los bloques de temas (Títulos) más relevantes en esta primera instancia.
- Señalar aspectos que teniendo relación con la materia que se plantea reformar, no están abordados en el articulado.
- Detallar información o estudios a solicitar al gobierno, necesarios para evaluar los impactos de varios de los cambios propuestos en el articulado (Anexo I).

Asimismo, no corresponde en esta instancia analizar posibles alternativas técnicas de diseño a algunas de las opciones planteadas en el Anteproyecto, las cuales -como ya se señaló en el documento que fundamentó el voto de la Delegación del Frente Amplio ante la Comisión de Expertos para la reforma previsional – CESS- que funcionó hasta noviembre pasado<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup>[https://medios.presidencia.gub.uy/tav\\_portal/2022/noticias/AJ\\_637/anteproyecto\\_reforma\\_seguridad\\_social.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2022/noticias/AJ_637/anteproyecto_reforma_seguridad_social.pdf)

<sup>2</sup> Lo que habitualmente se denomina Régimen IVS (cubre los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia).

<sup>3</sup> Se ordena en 307 artículos, distribuidos en XI Títulos en un total de 171 páginas. A su vez modifica sustituyendo, cambiando o agregando artículos de 16 leyes y deroga en forma total o parcial, artículos de otras 12 leyes.

<sup>4</sup> <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/8/reforma-de-la-seguridad-social-los-partidos-colorado-independiente-y-de-la-gente-la-apoyan-en-lineas-generales/>

<sup>5</sup> Ver documento “Fundamento de voto de la Delegación del Frente Amplio ante la CESS”, pág. 2 a 5.

requerirían estudios que en función del método de trabajo seguido por la delegación del gobierno para elaborar el “Informe de Recomendaciones de Reforma” no se pudieron solicitar para su evaluación.

Finalmente se observa que habiendo algunas diferencias en relación a las Recomendaciones de la Comisión de Expertos – CESS, en este informe se prioriza el análisis del Anteproyecto, dado que es el último documento de la Presidencia de la República y lo que está en consideración. Respecto a las Recomendaciones de la CESS podrían señalarse cuestiones diversas que en algunos casos podría decirse que empeoran o mejoran, pero es necesario en esta instancia, considerar los aspectos sustantivos de lo que se propone.

Obviamente, se han tenido en cuenta para este análisis, documentos fundamentales del Frente Amplio, como las Bases Programáticas 2020 – 2025 aprobadas en Congreso y referidas a Seguridad Social, los documentos técnicos de fundamento de voto en la Comisión de Expertos sobre Diagnóstico y Recomendaciones de reforma, en concordancia con las Resoluciones de la Mesa Política Nacional, en particular las recientes de octubre de 2021 y mayo de 2022.

## II. PRINCIPIOS

Oscar Ermida Uriarte en “La seguridad social en el Uruguay” establece la importancia de los principios jurídicos, y expresa “Basta recordar que los principios cumplen, en cualquier rama jurídica, una función informadora, una función integradora y una función interpretativa, ...”. Los Principios que se adopten y apliquen también ponen de manifiesto la concepción de las propuestas.

Uruguay tiene Principios históricamente aceptados a nivel nacional e internacional. La Seguridad Social como derecho humano fundamental está reconocido por la Constitución de la República, leyes, tratados y convenios internacionales aprobados.

El artículo 2. (Principios del Sistema Previsional Común), del Anteproyecto de Presidencia de la República, establece:

*“El derecho a la cobertura previsional integra el derecho humano a la seguridad social reconocido en la Constitución de la República y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado uruguayo” lo cual es compatible, pero luego continúa señalando que “El sistema previsional que se establece se regirá por los siguientes principios”*

Y allí sucede que aparecen nuevos supuestos principios que no son los universalmente acordados y aceptados, también en nuestro país.

Ermida Uriarte<sup>6</sup>, los clasifica en función de su ámbito de aplicación: Universalidad Subjetiva, en relación a los sujetos amparados; Universalidad Objetiva o Totalidad, en relación a los riesgos cubiertos; Igualdad e Integridad o Suficiencia, en relación a las prestaciones; Solidaridad, en relación a la financiación; con sus consecuencias de obligatoriedad del aseguramiento y la finalidad distributiva de la Seguridad Social.

Por ejemplo, la solidaridad, fundamental, es uno de ellos. Santiago Pérez del Castillo y Álvaro Rodríguez Azcúe y Ariel Nicolliello, han escrito suficientemente al respecto en sus recientes libros

---

<https://www.frenteamplio.uy/noticias/12-noticias/2134-fundamento-voto-delegacion-fa-en-cess>

<sup>6</sup> Ermida Uriarte, Oscar. “Los principios de la Seguridad Social”, en “La Seguridad Social en el Uruguay”, Montevideo (FCU), 1991, pág. 37 y siguientes.

sobre “Derecho a la Seguridad Social.” La solidaridad es intergeneracional, entre generaciones, y también es general -es lo que incluye la intrageneracional-, entre los que más tienen y los que menos tienen. Entre los sanos y los enfermos, entre los ocupados y los desocupados, implica redistribución de la riqueza, objetivo esencial de la seguridad social.

En el Anteproyecto aparece el supuesto principio de “solidaridad social”: “E) Solidaridad social, conforme al cual las personas que no hubieren generado niveles mínimos de protección recibirán suplementos con cargo a financiamiento fiscal.” Ello es más bien asistencialismo.

Podrían analizarse otros supuestos principios creados en el Anteproyecto, en forma similar.

Asimismo, podrían destacarse otras importantes ausencias producto de las excesivas facultades que se otorgan al Poder Ejecutivo y a la Agencia Reguladora, que reducen la participación social y autonomías; o a la concepción del Anteproyecto centrada en la reducción del gasto, sin analizar posibles fuentes alternativas o complementarias de ingresos y dificultarían el acceso a la universalidad.

### **III. FECHAS DE VIGENCIA PARA LOS CAMBIOS**

Hay diferentes fechas de entrada en vigencia para los diferentes cambios propuestos (art.6); a saber:

- **Desde el primer día del mes siguiente a su publicación en el Diario Oficial<sup>7</sup> (de ahora en más, *vigencia ley*): hay cambios importantes de aplicación inmediata.**

Por ejemplo:

- El nuevo régimen de pensiones de sobrevivencia, las nuevas condiciones y montos de jubilación por incapacidad permanente para todo trabajo y el subsidio transitorio de hasta 3 años por incapacidad parcial,
- Derogación de la bonificación del Art.28 de la Ley 16.713. Por ejemplo, para los trabajadores/as que nunca superan un sueldo de \$ 71.726, afiliados a una AFAP y que no tengan causal al 31/12/2026, esta bonificación implica una mejora que significa un incremento de hasta 50% en el cálculo para la parte de la jubilación por BPS, la cual, según el anteproyecto, se aplicará sólo por los sueldos percibidos hasta el primer día del mes siguiente a la publicación, y no posteriormente.
- **Desde el 1° día del mes siguiente a cumplirse 180 días de la publicación de la ley**
  - Comienzo de vigencia del nuevo Sistema Previsional Común que crea este Anteproyecto y que comprende plenamente a trabajadores/as dependientes (privados, públicos y paraestatales) y no dependientes (por ej. cuenta propia, empresarios, productores) de todas las cajas y afiliaciones cualquiera sea su sueldo, que ingresen al mercado de trabajo a partir de esa fecha.
  - Además se podrán incluir otros sectores en la distribución de aportes de 8% para el régimen de solidaridad y 7% para AFAP obligatorios, por disposiciones del Poder Ejecutivo. Por ejemplo:
    - los actuales afiliados al régimen mixto;

---

<sup>7</sup> Si, por ejemplo, se publicara un 30 de diciembre, comenzaría a regir a partir del 1º de enero siguiente.

- los afiliados al BPS que no se afiliaron a AFAP por no estar obligados a ello, si son menores de 45 años;
- quienes comiencen a aportar por alguna de las otras cajas, aunque ya estuviesen antes en BPS.
- También el Poder Ejecutivo puede topear el aporte obligatorio en Militar y Policial (art 19 numeral 6)

▪ **Hasta el 31 de diciembre de 2026:** *los regímenes y normas jubilatorias anteriores de todas las cajas serán los aplicables plenamente a todos quienes cumplan los requisitos o sea que configuren causal jubilatoria hasta el 31 de diciembre de 2026.*

Por ejemplo: en general los mayores de 55 años en BPS que tengan 30 años de trabajo para la jubilación común, o sea, los nacidos en 1966 o antes. Para las Cajas Bancaria y de Profesionales podría haber cambios antes de este plazo.

▪ **Desde el 1o. de enero de 2027 hasta el 31 de diciembre de 2042,** *régimen de transición para los actuales trabajadores/as en actividad y que comprende a trabajadores/as dependientes (privados, públicos y paraestatales) y no dependientes (por ej. cuenta propia, empresarios, productores) de todas las cajas y afiliaciones cualquiera sea su sueldo.*

▪ **Desde el 1o. de enero de 2043,** *completa vigencia del nuevo sistema jubilatorio mixto obligatorio (aplica a unos 900 mil trabajadores/as de todas las cajas que hoy tienen 45 años o menos)*

#### **IV. REGIMEN PREVISIONAL COMÚN, CONVERGENCIA, RECURSOS Y DISTRIBUCIÓN DE APORTES ENTRE LOS PILARES DEL NUEVO SISTEMA MIXTO**

El diagrama general del Régimen propuesto se presenta a continuación:



▪ **Para quienes configuren causal jubilatoria entre 2027 y 2042** se establece un régimen de transición para el cálculo de la jubilación, según la siguiente tabla:

Año	Régimen anterior	Régimen reformado
2027	80%	20%
2028	75%	25%
2029	70%	30%
2030	65%	35%
2031	60%	40%
2032	55%	45%
2033	50%	50%
2034	45%	55%
2035	40%	60%
2036	35%	65%
2037	30%	70%
2038	25%	75%
2039	20%	80%
2040	15%	85%
2041	10%	90%
2042	5%	95%
2043	0%	100%

▪ **Para trabajadores que tengan 44 años de edad o menos**, entonces, aplica plenamente el nuevo régimen, aun cuando hoy tengan, por ejemplo, 20 o más años de trabajo, pues a fines de 2042 no tendrán la nueva edad requerida (65 años). Como se ha señalado, unos 900 mil trabajadores/as de todas las cajas y afiliaciones cualquiera sea su sueldo.

▪ Pero, además, a quienes estén trabajando al momento de *vigencia ley*, pero configuran causal entre 2027 y 2042, si hicieron la opción del artículo 8º de la ley Nº 16.713<sup>8</sup>, se les elimina la bonificación del artículo 28 de dicha ley<sup>9</sup> respecto de los salarios percibidos a partir de *vigencia ley*. Y a la vez se elimina la posibilidad de revocar esa opción del artículo 8º, revocación que el afiliado hoy puede hacer entre los 40 y los 50 años de edad. Se eliminan simultáneamente, entonces, el incentivo principal por el cual la gente hizo la opción del artículo 8º y la posibilidad de deshacer esa opción.

Adicionalmente, a estas personas se les mantiene la distribución del aporte actualmente vigente (que puede implicar opciones con y sin artículo 8º) (Incisos finales del art.19), lo que implica un error de diseño que afecta el monto de la prestación<sup>10</sup>.

**En lo que refiere a la distribución de aportes entre los pilares del Sistema Mixto se destaca:**

▪ Para aquellos que ingresan al mercado laboral al momento de *vigencia de 180 días post publicación*, se establece una distribución diferente a la vigente<sup>11</sup> del aporte personal entre el régimen solidario (que ahora abarcará a todas las cajas, dada su inclusión en el sistema mixto) y la AFAP, el cual pasará a distribuirse de la siguiente manera (art.19):

<sup>8</sup> Permite, a quienes se encuentren en el tramo de ingresos que no supere los \$ 71.726 (Tope1), cuyos aportes, en principio, se destinan en un 100 % a BPS, a que opten por aportar por el 50 % de esos ingresos a BPS y por el restante 50 % a AFAP.

<sup>9</sup> Precisamente, para quienes hagan la opción por el art. 8º, el art. 28 de la ley Nº 16.713 prevé un incentivo consistente en multiplicar por 1,5 la asignación computable registrada en BPS.

<sup>10</sup> Ver documento "Fundamento de voto de la Delegación del Frente Amplio ante la CESS", pág. 16 a 17.

<https://www.frenteamplio.uy/noticias/12-noticias/2134-fundamento-voto-delegacion-fa-en-cess>

<sup>11</sup> Arts.7 y 8 de la Ley 16.713

- por los ingresos hasta \$ 134.487: 8 % para el régimen solidario y 7 % para AFAP;
- por los ingresos que superen los \$ 134.487 y hasta \$ 215.179, el 15 % irá para AFAP;

En relación a la situación actual y respecto de la asignación computable máxima por la que se aporta a BPS en la actualidad (\$ 71.726); se aumenta el aporte a este Instituto -respecto a la opción voluntaria que habilita el art.8 de la Ley 16713-, para los salarios de hasta \$ 71.726, y disminuye para los salarios comprendidos entre esta cifra y \$ 134.487.

- por encima de ese tope, aporte voluntario en el caso de afiliados al BPS, pero también para Fuerzas Armadas y Policía, si así lo decide el Poder Ejecutivo. En el caso de cajas paraestatales, queda en dichos regímenes como aporte personal complementario (obligatorio).

El cambio en la distribución del aporte entre BPS y AFAP planteado aumenta el aporte a BPS respecto a la opción voluntaria que habilita el art.8 de la Ley 16.713, para los salarios de aportación hasta \$ 71.726 -Tope 1- (de amplia utilización), según el cual se destina 50% al BPS y 50% a la AFAP. Se ha considerado dentro del Anexo I la información que debe ser solicitada para evaluar el efecto de estos cambios.

▪ Asimismo, en términos de distribución de aportes entre los pilares del sistema mixto (art.19) hay facultades exorbitantes del Poder Ejecutivo:

- El numeral 6 del art. 19 del anteproyecto comienza con una serie de excesivas facultades que se dan al Poder Ejecutivo a lo largo de todo el anteproyecto. En ese numeral están las siguientes:
  - posibilidad de tornar voluntaria la aportación por ingresos superiores a \$ 215.179 en el caso de los servicios militar y policial;
  - incluir en la distribución del aporte personal de 8 % para BPS y 7 % para AFAP a los afiliados del régimen mixto a la fecha de vigencia de 180 días posteriores a la publicación, en sustitución de lo previsto por el art. 8º de la ley N° 16.713;
  - incluir en esa distribución de aportes a los afiliados del régimen mixto no comprendidos en el régimen de AFAP, que cuenten con menos de 45 años de edad;
  - incluir en esa distribución de aportes a afiliados del régimen mixto-que después de esos 6 meses post publicación, inicien actividades amparadas por los servicios de retiros militar o policial o cajas paraestatales, aunque ya estuviesen antes en BPS.

▪ Se prevé que, a diferencia de la situación actual, salvo el aguinaldo, que por las demás partidas no mensuales que estuvieren gravadas, se aporte todo a AFAP (por ejemplo, partidas trimestrales, semestrales, anuales por productividad, presentismo, cumplimiento de metas, antigüedad, canastas especiales, etc. que se han incrementado y constituyen importantes fuentes de ingresos y derechos en vastos sectores). Aquí también, según lo que disponga la reglamentación (art.21).

▪ **Se establece como recursos del pilar solidario del Sistema Previsional Común - SPC:**

- los aportes patronales sobre ingresos hasta \$ 215.179 para afiliados BPS, Militar y Policial, y los aportes patronales sobre el total de ingresos en el caso de las cajas paraestatales.
- aportes personales: según la distribución ya vista anteriormente.

- en el caso de las cajas paraestatales, se prevé compensarle la pérdida de aportes por su redireccionamiento a AFAP en el régimen nuevo, sin resultar claro cuantía y oportunidades, todo lo cual se libra también a la reglamentación (art25).

## V. PARÁMETROS PARA EL CÁLCULO DE LOS BENEFICIOS DEL PILAR SOLIDARIO

A continuación, se realiza una descripción comparativa general de las causales de jubilación vigentes y cuáles son los cambios propuestos. A efectos de hacerlos más comprensibles no se detallan observaciones o comentarios sobre aspectos, que siendo relevantes requirieran un grado de detalle que por el momento, excede el objetivo de este informe.

- Se plantea un aumento de la edad de jubilación mínima a 65 años para todos los nacidos desde 1971 en adelante, y se establece la siguiente gradualidad para los nacidos entre 1967 y 1970 inclusive:

Año de nacimiento	Edad jubilatoria normal
1967	61
1968	62
1969	63
1970	64

La edad de jubilación mínima que corresponda a la persona se denomina “edad normal”. Se establecen 2 excepciones (por extensa carrera laboral y naturaleza de la actividad), que se describen más adelante.

- Se unifican la causal común y la causal por edad avanzada actual, aumentándose el número de años de servicio mínimos requeridos a los 65 años a 30. Esto se explica con mayor detalle más adelante con un diagrama.
- Se plantea un cambio en el cálculo del sueldo básico jubilatorio<sup>12</sup> que como regla general prevé la extensión del plazo a considerar, llevándolo al promedio de los 25 mejores años (300 meses), con efectos de reducción en general de montos jubilatorios respecto a lo actualmente vigente (últimos 10 años o mejores 20 con tope más 5 %).

- Se crea la Tasa de Adquisición de Derechos (TAD) que consiste en un coeficiente que se multiplica por el número de años de servicios que la persona tenga. Este concepto sustituye la actual Tasa de Reemplazo, y sube en función de la edad.

Edad	Tasa de adquisición de derechos
60	1.20
61	1.26
62	1.31
63	1.37
64	1.43
65	1.50
66	1.57
67	1.66
68	1.75
69	1.85
70	1.96

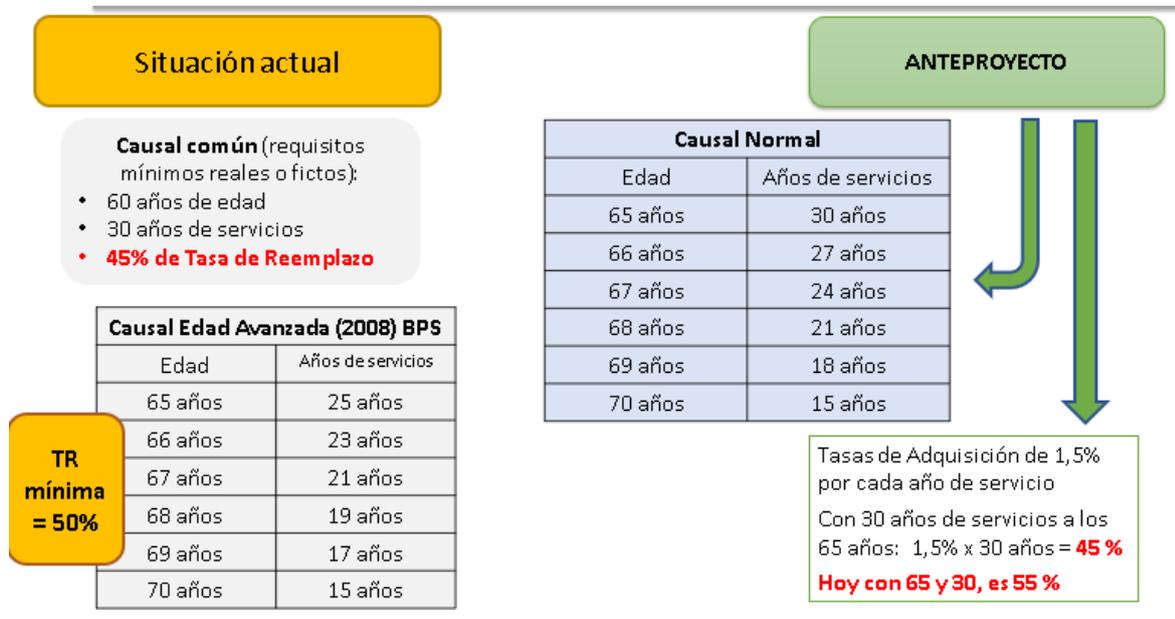
- Según art. 32, la TAD “a la edad normal de retiro será de 1,5 por cada año computado”.

Ahora bien, en el anteproyecto (art. 32) hay varias “edades normales”, por lo que ofrece dudas si, por ejemplo, a toda persona que tenga el respectivo mínimo de edad al cese, contando con el mínimo de servicios que en cada caso se exige, se le aplicará una TAD del 1,5, o si a quien

12 Promedio de asignaciones computables (remuneraciones) sobre las que se aplica el porcentaje hoy denominado tasa de reemplazo.

tiene 66 años de edad y 27 de trabajo se le aplica una TAD de 1,57 (la de la tabla), en cuyo caso podría pensarse que a quien nació en 1967 y se retira con 61 años de edad y 30 de trabajo se le aplica 1,26 de TAD (lo que arroja una asignación de jubilación del 37.8 % en lugar del 45 %).

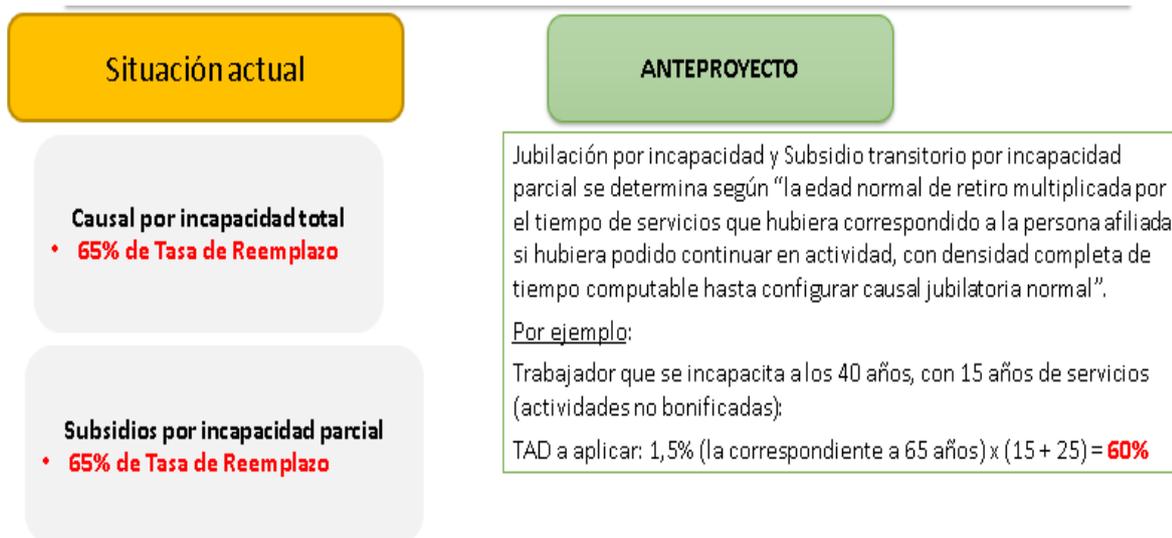
- En base a esta breve descripción a continuación se presentan dos diagramas que explican brevemente y en base a un ejemplo como operan los cambios planteados:



En el caso de la jubilación normal prevista en el Anteproyecto el cálculo se realizaría:

- Para los nacidos hasta 1966: bajo las reglas actuales
- Para los nacidos entre 1967 y 1970: se aplican las reglas de la convergencia (prorrata). Por ejemplo: una persona nacida en 1969 que alcanza causal normal en 2033 con 63 años de edad y 40 años de servicios (30 en el régimen actual y 10 en el nuevo Sistema Previsional Común - SPC), su jubilación será la suma de: jubilación por régimen actual x 50% + jubilación por el SPC x 50%.
- Para los que configuren causal luego de diciembre/2042 su jubilación se calculará íntegramente con las reglas del Sistema Previsional Común - SPC.

En el caso de la jubilación por incapacidad permanente para todo trabajo y subsidio transitorio por incapacidad parcial, el cambio rige desde el primer día de vigencia de la ley y se prioriza si la persona tiene derecho a la causal de jubilación común o normal, en cuyo caso, se le otorga la misma, generalmente con menor monto. En caso de no cumplir dichos requisitos, y acceder a estos derechos por incapacidad total o parcial, el cálculo se realizaría como sigue:



- Las tasas de adquisición de derechos mantienen el mínimo actual de 45% con 30 años de servicios, aunque este se alcanza 5 años después (65 años en lugar de 60 para la mayoría de las personas).
- Los beneficios de género (hijos/as a considerar) impactan directamente sobre la Tasa de Adquisición - TAD - para todas las mujeres con derecho a ese cómputo.
- Asimismo, aunque hay cierto avance en ampliar beneficios de género al cálculo del promedio del sueldo básico jubilatorio y la ampliación a 24 meses en caso de hijo/a con discapacidad severa, también se establece en este caso que “podrá dividirse siempre que medie acuerdo entre los padres”. Es importante determinar en qué momento se hace el acuerdo intrafamiliar, para que efectivamente se comparta el cuidado en esa tan especial circunstancia. No debería ser en ningún caso al final de la carrera.
- Sin perjuicio de lo señalado, es de tener en cuenta algunas consideraciones generales producto de investigaciones al respecto:
  - en los países más avanzados en la transición demográfica dentro de los cuales se encuentra Uruguay, la tasa de prevalencia en materia de discapacidad, aumentará de 18-20% en 2020 a 22-25% en 2050 (BID, 2021)<sup>13</sup>
  - la importancia de considerar la discapacidad en relación a los quintiles de ingreso y condiciones de vulnerabilidad y laborales de las personas.
  - la discapacidad permanente derivada de enfermedades profesionales o accidentes de trabajo, aumentan en función de trabajadores con un mayor número de contratos (multiempleo), con menor calificación, en quienes realizaron trabajos manuales o directamente por ser mujeres.
  - el bajo porcentaje de trabajadores que egresan del subsidio transitorio por incapacidad parcial y logran la jubilación por discapacidad permanente (Cepal, 2020).
- Se plantean dos causales anticipadas, aún escasas y de acotado alcance, en el marco de los cambios de este Anteproyecto La jubilación anticipada por extensa carrera laboral requiere:
  - contar con 40 o más años de servicios;

<sup>13</sup> <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/ciudades-inclusivas-personas-con-discapacidad-2/>

- para los nacidos en 1967, 1968 y 1969, la misma edad que para la normal (61, 62, 63), para los nacidos en 1970, 62 años, y para los nacidos en 1971 y posteriores, 63 años (solo 2 años menos que la causal normal).

No aplica la convergencia de regímenes (el cálculo de la jubilación se hace por las reglas del Sistema Previsional Común - SPC) y el Suplemento Solidario, si corresponde, se paga desde la edad normal.

En síntesis, múltiples elementos desestimulan o restringen el uso de esta causal, al menos durante varios años a partir de la vigencia de la ley.

- La jubilación anticipada por naturaleza de la actividad está prevista y con determinadas condiciones sólo para trabajadores/as “habitualmente ocupados en puestos de trabajo” de construcción o rural (art. 34), “con alto grado de esfuerzo físico”, con mínimo de 60 de edad y 30 de trabajo. Otros sectores de actividad pueden pedir este tratamiento al Poder Ejecutivo -.

Para tener ese derecho de jubilación con 60 de edad y 30 de trabajo, se exige tener por lo menos 20 años de desempeño en esos puestos trabajo de dichas actividades y 8 de ellos en los últimos 10 años de trabajo computables. “Los caracteres referidos deberán acreditarse mediante pericias técnicas y otros estudios estadísticos que disponga la reglamentación”, destacándose que “La caracterización del puesto de trabajo con el objeto de aplicar” este beneficio, “estará a cargo de los servicios especializados del BPS y el MTSS”, donde se ponderará especialmente el contexto tecnológico en el pasado y en el momento de hacer el peritaje y sin perjuicio de “consideraciones de siniestralidad observada” y su incidencia “en la morbilidad y esperanza de vida saludable de las personas comprendidas”, y una vez más, la reglamentación será decisiva en la determinación de las situaciones alcanzadas.

Existen otros sectores de actividad y tipos de trabajo que deberían estudiarse en consideración a sus particularidades. Por ejemplo, y sin perjuicio de los notorios avances de los últimos años, **el trabajo doméstico**. Con alta feminización, riesgos de precarización y de evasión de aportes a la Seguridad Social por las características de la actividad, y donde hay un alto porcentaje de participación laboral de mujeres de mayor edad: “*existe una incidencia importante de trabajadoras de entre 51 y 75 años*”. Concretamente, *36,8% de las trabajadoras pertenecen a esta cohorte, un registro que es 18 puntos porcentuales (p.p.) superior en relación al resto de los asalariados privados (18,8% es la proporción en este caso)*<sup>14</sup>.

Finalmente, el Anteproyecto prevé la adecuación automática de los parámetros de edad, tasas de adquisición de derechos y tiempos mínimos de servicios asociados a cada edad, en función de la evolución de la esperanza de vida (art.74 a 77). Esto significaría que a partir del 2037 tanto las edades como los años de servicio mínimos crecerían gradualmente estimándose un aumento de 1 año en cada uno, cada 15 años<sup>15</sup>. Por ejemplo, en 2050 la edad mínima sería 66 años y los años de servicio requeridos serían 31 años. La indexación en particular de años de servicio mínimos es altamente inconveniente y no contempla que existen muchos desafíos e imprevistos para las personas, particularmente en un mundo del trabajo con fuertes impactos de la tecnología, pensando en que los estudios actuales ya alertan que aún con las reglas actuales, un

---

<sup>14</sup> <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2022/8/mirada-sectorial-el-servicio-domestico-en-perspectiva/>

<sup>15</sup> Según la forma en la que se aplica en las estimaciones actuariales realizadas por la Asesoría General en Seguridad Social del BPS

30% de los trabajadores no reunirían los requisitos para jubilarse con 30 años de trabajo ni siquiera a los 70 años.

## **VI. CAMBIOS EN EL RÉGIMEN DE PENSIONES DE SOBREVIVENCIA**

- Aplicación general e inmediata, desde *vigencia de la ley* para las causales configuradas a partir de ese momento. O sea, que si el fallecimiento de una persona en actividad o jubilada actualmente, ocurre con posterioridad a la vigencia inmediata del Anteproyecto, ya se generan nuevos requisitos para acceder a las pensiones de sobrevivencia.
- **Pensiones de viudez y equiparadas. Condiciones que se agregan o modifican (arts. 53 - 55):**
  - Se incorpora la exigencia de un tiempo mínimo de actividad del causante (2 años para mayores de 25 y 6 meses inmediatamente previos para menores de 25, salvo fallecimiento a causa o en ocasión del trabajo).
  - Debe haber “dependencia e interdependencia económica” entre persona beneficiaria y causante, también según criterios a fijar por el Poder Ejecutivo.
  - Se introduce duración mínima del matrimonio para personas viudas y divorciadas: 3 años, salvo que existan hijos en común, en cuyo caso no se exige antigüedad de ese vínculo.
  - Límites de ingresos:  
En el caso de las mujeres (ámbito de afiliación BPS)
    - inicialmente no pueden superar \$ 215.179.- mensuales
    - esa suma bajará a razón de 10 % por año a partir de “vigencia ley”, hasta alcanzar \$ 100.000;
    - terminada esa transición, deberá demostrarse dependencia o interdependencia económica, según lo que establezca el Poder Ejecutivo.En el caso de los hombres (ámbito de afiliación BPS)
    - sus ingresos no pueden superar \$ 50.000 mensuales, suma que irá aumentando a razón de 10 % por año a partir de “vigencia ley” hasta alcanzar \$ 100.000; y debe acreditar “dependencia o interdependencia económica”, salvo que tenga ingresos inferiores a \$ 14.000.En el caso de las cajas paraestatales y los servicios de retiros militar y policial, se prevé, para ambos sexos, un tope de ingresos inicial de \$ 215.179.-, con la transición descendente hasta \$ 100.000 ya vista.
- Régimen transitorio de términos de servicio de la prestación por 10 años desde la vigencia de la ley prorrogable por decisión del Poder Ejecutivo por otros 10: según edades de las personas beneficiarias (art. 55):
  - Persona beneficiaria con 55 o más años de edad: pensión vitalicia; también será vitalicia en el caso de personas absolutamente incapacitadas para todo trabajo.
  - Si tiene entre 50 y 54: máximo de 5 años de pensión o lo que haya durado el vínculo que dio origen a la pensión, si este lapso fue menor.
  - Si tiene entre 41 y 49 años, con un máximo de 3 años, o lo que haya durado el vínculo que dio origen a la pensión, si este lapso fue menor.
  - Si tiene hasta 40 años de edad, se sirve por un año.
  - En el caso de las beneficiarias mujeres, se suma a la edad un año por cada hijo nacido vivo o adoptado, con un máximo total de cinco años (pero aparentemente solo para

alcanzar edad normal – lo que en ningún caso podría lograrse – y no para subir al rango de edad inmediatamente superior; tema a profundizar)

- **Régimen definitivo:**
  - Beneficiarios de ambos sexos no podrán tener ingresos superiores a \$ 100.000 y deberá demostrarse dependencia o interdependencia del modo que fije la reglamentación - salvo que los ingresos sean menores a \$ 14.000;
  - Plazos de servicio de la pensión, según edad de la persona beneficiaria:
    - si tiene la edad normal de jubilación (65 años), vitalicia; también será vitalicia en el caso de personas “absolutamente incapacitadas para todo trabajo” pero siempre que sus ingresos no superen los \$ 100.000 (art.56, literal B inciso final).
    - si tiene entre 55 y hasta el día previo a cumplir la edad normal de jubilación, máximo de 5 años o lo que haya durado el vínculo que dio origen a la pensión, si este lapso fue menor;
    - si tiene entre 41 y 54 años, máximo de 3 años o lo que haya durado el vínculo que dio origen a la pensión, si este lapso fue menor;
    - si tiene hasta 40 años de edad, se sirve por un año.
  - En el caso de las mujeres, se suma a la edad un año por cada hijo nacido vivo o adoptado, con un máximo total de 5 años. En este caso sí parece habilitarse el pasaje al rango de edad inmediatamente superior.
- **“Bono suplementario de brecha de género”,** para madres cuyos ingresos se hayan visto afectados por maternidad. Partida fija en BPC, también a determinarse en cuanto a monto y oportunidad. No se comprende por qué este beneficio está limitado sólo a las viudas que generan pensión.
- **Pensión de hijos y padres**
  - Hijos: extensión hasta los 23 años, cuando cursen estudios terciarios, salvo que tengan medios de vida propios para sustentarse.
  - Padres: se agrega ahora que el causante haya tenido un mínimo de 3 años de servicios, salvo fallecimiento a causa o en ocasión del trabajo.
  - Padres absolutamente incapacitados para todo trabajo, deberán igualmente demostrar “dependencia económica del causante o carencia de ingresos suficientes” (monto similar al de la Pensión a la Vejez).
- **Sueldo básico de pensión (SBP), asignación y distribución de pensión**
  - Se disminuye la asignación de pensión para personas viudas y equiparadas para quienes ganen por encima de ciertos umbrales (menores, desde luego, de los que impiden tener derecho a pensión), umbrales que van disminuyendo progresivamente desde \$ 100.000 hasta alcanzar \$ 36.000.
  - Quien gane más de \$ 36.000 nominales, pues, en el régimen definitivo, tendrá quitas en la pensión de sobrevivencia a que pueda acceder.
- **Cambio ingresos, pérdida y suspensión de la pensión**
  - Se suspende el servicio de pensión por mejora de fortuna de los beneficiarios, y se reanuda en caso de empeoramiento de fortuna, teniendo en cuenta ingresos o supuestos económicos que dieron lugar a la pensión. Pero la reanudación solo opera si no pasaron más de 4 años de la causal o de la suspensión de la pensión.
  - Pierden la pensión las personas viudas y equiparadas, por contraer matrimonio o comprobarse concubinato declarado judicialmente o reconocido.

Como se advierte, el régimen de pensiones previsto por el anteproyecto es de una dureza inusitada. No ya solamente en relación al régimen hoy vigente (que prevé pensiones a término solo en el caso de personas menores de 35 años), sino básicamente por hacer caso omiso de la brecha de género observable en el mundo del trabajo y en la distribución de las tareas de cuidados, que dista aún mucho de cerrarse y repercute en disímiles historias laborales y en las posibilidades de acceso a prestaciones. El capítulo relativo a pensiones de sobrevivencia castiga muy especialmente a las mujeres. Reduce a más de la mitad el tope de ingresos propios que admite para que la mujer pueda acceder a la pensión (de \$ 215.179.- a \$ 100.000), y aun luego de esto, para quienes tengan ingresos por debajo de ese umbral de \$ 100.000, introduce quitas del monto pensionario para quienes ganen más de \$ 36.000. Pero especialmente impactante es el acotamiento del tiempo por el cual se prevé pagar las pensiones. Mientras que hoy toda pensionista que cuente con 40 años de edad conserva la pensión en forma vitalicia, el nuevo régimen prevé servirla por solo 3 años a quienes tengan entre 41 y 49, y más adelante a quienes tengan entre 41 y 54. Y más aún, también dispone que se sirva a término, por un máximo de 5 años para quienes tengan entre 50 y 54 años, y más adelante, para quienes tengan entre 55 y 64 años de edad.

Si bien las disposiciones vigentes sobre pensiones de sobrevivencia pueden ser objeto de revisión, el camino elegido no parece correcto y las soluciones plasmadas resultan alarmantes. Máxime si se tiene en cuenta que, como toda disposición en materia de pensiones, se aplica a los casos de causantes fallecidos a partir de su vigencia.

Llama la atención, por último, que tras este entramado de disposiciones rigurosas, el anteproyecto deje sin efecto el tope del sueldo básico pensionario de las pensiones militares, fijado en el inciso final del art. 29 de la ley N° 19.695 de 29/10/2018 en \$ 110.238 (hoy \$ 148.143).

## **VII. NIVELES MÍNIMOS DE PROTECCIÓN (PILAR 0)**

El Anteproyecto plantea como elementos de seguridad básica del ingreso en la vejez muchos de los beneficios ya existentes<sup>16</sup>, con la modificación en sus requisitos a la edad de 71 años para el caso de la pensión a la vejez, y crea dos:

- Adicional a las prestaciones asistenciales no contributivas de vejez e invalidez (art.197 y 198), para los beneficiarios de pensión a la vejez e invalidez que tengan al menos 3 años de aporte en su historia laboral. Para el futuro serían todos aquellos que llegaran a los 71 años sin causal jubilatoria, aunque se deja librado a la reglamentación incorporar a los actuales beneficiarios.
- Suplemento solidario: se adiciona a la jubilación, retiro o pensión, de cuantía variable y se calcula con la siguiente fórmula<sup>17</sup>:

---

<sup>16</sup> Art.186 literales A, B, C y D.

<sup>17</sup> Los otros ingresos a considerar en el cálculo se detallan en el art.203.

$$SUP = \text{Max} \{ IMIN - (IMIN/IMAS) \times Prest\ Cont - Otros\ ingresos ; 0 \}$$

Dónde:

- *Prest Cont* es la suma de las prestaciones IVS contributivas que la persona haya generado (jubilaciones, pensiones por invalidez, pensiones de sobrevivencia y rentas vitalicias) en cualquier programa del país.
- *Otros ingresos* es la suma de ingresos no previsionales del beneficiario.
- $IMIN = \text{Valor base} = \$ 14.000$
- *IMAS* es el ingreso máximo que recibe suplemento y se fija en 2.5 veces el valor base.

El **factor de aplicación**, es el parámetro de deducción de ingresos previsionales para el cálculo del suplemento y se define como el cociente entre el valor base (*IMIN*) y el valor máximo (*IMAS*):

$$\text{IMIN (valor base)/IMAS} = 40\%.$$

Se incorpora un valor mínimo para el suplemento solidario que se aplica para salarios de hasta \$ 52.000 en forma concurrente (art.199, literal H y art.202, literal C).

- Los parámetros mediante los que se determina este suplemento solidario se ajustan por precios - IPC<sup>18</sup>, por lo que en caso de que se verifique un incremento del salario real a largo plazo, se alteran significativamente el monto del suplemento y la cobertura del mismo, en relación a la cantidad de personas a las que alcanza.
- Para acceder al suplemento solidario hay que configurar causal jubilatoria por el régimen nuevo (SPC) o el de Convergencia de Regímenes, o ser persona beneficiaria de pensión por causante del régimen nuevo (art.199, literales A a C), lo que estaría dejando sin este suplemento a pensionistas de causantes comprendidos en el régimen anterior que fallezcan a partir de "vigencia ley", pese a que a tales pensionistas se les aplicarán las restrictivas condiciones del régimen pensionario nuevo.
- Si bien se comparte la necesidad de avanzar en un Pilar Cero o similar, como se avanzó hacia la cobertura casi universal en jubilaciones y pensiones con diversas acciones durante el gobierno del Frente Amplio, el diseño planteado sigue estando demasiado asociado al pilar contributivo de la previsión social, y genera algunas incertidumbres.
- Por otra parte, aunque focaliza subsidios explícitamente en las prestaciones con niveles de ingreso más bajos, lo que introduce mayor progresividad, presenta condiciones como las siguientes:
  - Exige más años de servicios que en la actualidad para acceder a una prestación y por lo tanto gozar de él. **El diseño tiene una tensión entre la suficiencia (donde bajo ciertas hipótesis hay personas que podrían obtener una jubilación mayor) y la cobertura (porque se accede más tarde que en la actualidad a la causal).** (Ver CASO 1).
  - **El criterio de ajuste de los parámetros con los que se determina el monto del suplemento licúa el efecto de la mejora en la prestación (suficiencia), bajo el supuesto de que el salario real crece en el largo plazo.** (Ver CASO 1).
  - El subsidio que se explicita y focaliza se financia con el que actualmente establece la bonificación del art.28 de la Ley 16.713, que alcanza a salarios de hasta \$ 107.589. Si bien podría argumentarse que dicha bonificación podría rediseñarse mejor que en la actualidad, establece para salarios de nivel medio (del entorno de \$ 60.000 - \$ 70.000) subsidios importantes en el cálculo de la jubilación por BPS. Según estimaciones

---

<sup>18</sup> Art.208.

preliminares, estos sectores sufrirían caídas -en la plena vigencia del Sistema Previsional Común- de porcentajes altos y mayores que la que tendrían sectores de salarios más altos. Este punto requeriría una revisión de los cambios a efectos de mitigar esta situación. (Ver CASO 2).

A efectos de graficar lo antes mencionado se realizaron estimaciones jubilatorias para el caso en que rigen plenamente las reglas del Sistema Previsional Común - SPC. Los resultados se muestran a continuación:

**CASO 1: Una trabajadora del servicio doméstico que trabaje durante 47 años pero que sólo logre reunir 23 años de aportes. Su último sueldo a los 65 años sería \$22.700:**

- Hoy se puede jubilar a los 66 años con 23 años de aportes con la jubilación mínima (\$ 15.750) lo que representa el 69% de su último sueldo.
- Por el régimen nuevo alcanzaría causal a los 68 años (2 años más tarde).
- Se calculó la jubilación que obtendría por el nuevo régimen propuesto<sup>19</sup>, bajo dos hipótesis: a) que el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN) crece igual que el Índice de Precios al Consumo (IPC) para toda la vida laboral de la trabajadora, y b) que el IMSN crece en promedio un 1% anual en relación al IPC, para el mismo período.
- Los resultados se detallan a continuación:

Jubilación por Anteproyecto (Supuesto: IPC crece igual que el IMSN)			
BPS Contrib.	Suplemento	AFAP/BSE	JUBILACIÓN
4.700	11.200	2.400	18.300
Incremento respecto a la situación actual			16%
Jubilación por Anteproyecto (Supuesto: IMSN crece 1% en relación al IPC)			
BPS Contrib.	Suplemento	AFAP/BSE	JUBILACIÓN
4.700	5.900	2.400	13.000
Caída respecto a la situación actual			-17%

Bajo la hipótesis a) la suficiencia de su prestación sería mejor (cobra 16% más), pero 2 años más tarde dados los mayores requisitos de años de servicio para acceder a la causal que establece el proyecto.

Bajo la hipótesis b), no sólo accede más tarde, sino que la suficiencia se ve afectada (cobra 17% menos que en la actualidad).

**CASO 2: Un trabajador del sector público, que ingresa a trabajar a los 25 años y a los 65 años tiene 40 años de aportes. Su último sueldo a los 65 años sería \$ 70.000.**

<sup>19</sup> Los cálculos corresponden a personas a quienes aplica íntegramente el SPC. Se consideraron las nuevas reglas definidas para el SPC (topes, porcentajes de distribución, parámetros y procedimiento para determinar la jubilación por BPS y el suplemento solidario, etc.). Se incluyen aguinaldos, la densidad de cotización se define en cada CASO, se considera la evolución salarial por ascensos de acuerdo a la rama de actividad, sexo y edad utilizada por BPS en los cálculos de asesoramiento previsto en las Leyes 19.162 y 19.590. Prima de renta vitalicia futura calculada en función de la edad actual (para jubilación por AFAP), se realiza una estimación para completar la tabla de mortalidad unisex del BCU para edades inferiores a 50 años. Rentabilidad anual en UR 3% en AC y 1,5% en RE, sin considerarse los fondos nuevos que se proponen crear en el Anteproyecto (fondo inicial y fondo crecimiento). Prima de seguro colectivo de invalidez y fallecimiento y comisión de administración de 2,5% y 4,4% respectivamente. Finalmente se supuso que NO se tienen otros ingresos que se computen para el cálculo del Suplemento Solidario.

- Por el régimen actual se jubilaría con \$ 62.000 a los 65 años, lo que representa el 89% de su último sueldo.

Jubilación esquema actual		
BPS	AFAP/BSE	JUBILACIÓN TOTAL
50.500	11.500	62.000
Jubilación Total / Último sueldo		89%

- Se calculó la jubilación que obtendría por el nuevo régimen propuesto, bajo las mismas dos hipótesis a) y b) detalladas para el Caso 1.
- Los resultados se detallan a continuación:

Jubilación por Anteproyecto (Supuesto: IPC crece igual que el IMSN)			
BPS Contrib.	Suplemento	AFAP/BSE	JUBILACIÓN
28.300	2.300	11.500	42.100
Jubilación Total / Último sueldo			60%
Jubilación por Anteproyecto (Supuesto: IMSN crece 1% en relación al IPC)			
BPS Contrib.	Suplemento	AFAP/BSE	JUBILACIÓN
28.300	0	11.500	39.800
Jubilación Total / Último sueldo			57%

Respecto al régimen vigente, la caída que es mayor al 30%, y mayor que la que tendrían salarios más elevados, tiene su origen en la forma en la que el Anteproyecto plantea modificar el diseño que tiene el sistema actual (bonificación por art.28 de la Ley 16.713).

## VIII. RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL OBLIGATORIO

Este ítem se focaliza en analizar los principales cambios<sup>20</sup> propuestos en los Títulos IV y V del anteproyecto, los cuales contienen modificaciones en referencia tanto a la etapa de ahorro (administrada por las AFAP), como para la etapa en la que los afiliados empiezan a cobrar beneficios de jubilación, pensión o subsidios transitorios por incapacidad parcial (hoy sólo a cargo de una Aseguradora -el BSE-). Hay un cambio sustancial que plantea el Anteproyecto por el cual el nuevo sistema mixto será obligatorio para todas las cajas y afiliaciones, cualquiera sea el nivel salarial. Esto significa que a 180 días de la publicación entran a la AFAP todos los trabajadores que ingresen al mercado de trabajo desde entonces, amparados por las Cajas Paraestatales (Bancaria, Profesional y Notarial) y Servicios de Retiro Militar y Policial, cuyos salarios son promediamente más altos, en general a los de BPS.

<sup>20</sup> Bajo el Título V se agrupan otra serie de cambios relacionados con una variedad de temas que no se incluyen en este resumen (reserva especial, información a los afiliados, Reserva Especial, Tasas de Rentabilidad de los Subfondos, Portafolio de mínimo riesgo, etc.)

## VI.1) Cambios en la etapa de ahorro (AFAP)

- Se mantiene como objeto exclusivo de las AFAP la administración de los fondos de ahorro previsional<sup>21</sup>, creándose dos nuevos fondos además de los ya existentes: un fondo inicial y un subfondo llamado crecimiento (Se pasa de 2 a 4 fondos obligatorios).

<b>AHORRO INDIVIDUAL OBLIGATORIO – Fondos bajo administración de cada una de las AFAP</b>			
<b>Fondo Inicial</b>		<b>Fondo de Ahorro Previsional</b>	
(se crea) (art.105 y 106)	Subfondo Crecimiento (se crea)	Subfondo Acumulación (existente)	Subfondo Retiro (existente)

- El Fondo Inicial se crea para todos los trabajadores/as que ingresen al mercado de trabajo (incluye BPS, Cajas Paraestatales y Servicios de retiro militar y policial) con cualquier salario (vigencia a los 180 días de la publicación)
  - Permanecen en este fondo por 24 meses. Si eligen AFAP (art.105) -que podría ser la misma en la que se encuentran-, su ahorro pasa al siguiente Subfondo Crecimiento administrado por esa AFAP. Si luego de este plazo, y hasta 12 meses después no eligieran AFAP es asignado de oficio en función de la rentabilidad neta y según el procedimiento especificado en el art.107. Mientras el afiliado no elija la administradora cada 36 meses se repetiría la asignación de oficio prevista en el art.107.
  - Ingresarían mediante un proceso de licitación, a la o las AFAP que ofrezcan la menor comisión de administración, la cual no podrá incrementarse en los plazos antes mencionados, pero “no tendrá ningún vínculo ni condicionará la que se cobre por dicho servicio” (art.106, numeral 3) para el resto de los afiliados que ya estuvieran en el régimen.
  - Si bien se establece que la licitación se adjudicará “a la oferta que ofrezca la menor comisión” (art.106, numeral 2), también en función de lo previsto (art.106, numeral 6) se podría “dividir en partes iguales la adjudicación entre los oferentes de que se trate”
  - En cualquier momento el afiliado mantiene la “libre elección de la administradora”, a excepción de los 24 meses iniciales desde su ingreso.

Este fondo inicial permitiría que los afiliados sean asignados en los primeros años posteriores a su afiliación en función de la comisión de administración, que los estudios indican que es la variable más relevante cuando recién comienza a aportar a la AFAP. No obstante, tiene un perfil de inversiones que no acompaña el ciclo de vida (art.106, numeral 5) y mucho más conservador que el Subfondo al que iría a continuación (Crecimiento). En la medida que, con posteridad a los 24 meses, se mantiene siempre la libre elección del afiliado, siguen existiendo incentivos a que las AFAP busquen a través de Asesores Previsionales (promotores) el que los afiliados hagan la opción de permanecer en la que se encuentran. Asimismo, el establecimiento de que la comisión pueda ser diferente que la que se cobra al resto de los afiliados en los otros subfondos no resulta adecuada para promover la baja de la comisión. En algunos países donde se aplica el mecanismo licitatorio la comisión debe ser aplicada a todos sus afiliados.

<sup>21</sup> El fondo de ahorro previsional es la suma de los fondos acumulados para el total de los trabajadores.

■ Para los afiliados que ya están en el régimen de ahorro individual, como los que ingresen al mercado de trabajo una vez culminado el proceso descrito anteriormente, se prevén reglas “por defecto”<sup>22</sup> para que su ahorro acumulado vaya pasando de un Subfondo a otro en función de su edad (arts. 97 y 98):

- Subfondo Crecimiento hasta los 40 años, y traspaso al siguiente subfondo a razón de a 1/5 por año hasta los 45 años. También se establece que los menores de 35 años a la fecha de vigencia 180 integren sus ahorros acumulados a este subfondo.
- Subfondo Acumulación desde los 40 -con el cronograma detallado anteriormente-, hasta los 55 años y traspaso al siguiente subfondo (retiro) a razón de a 1/5 por año hasta los 59 años.
- Subfondo de Retiro hasta su jubilación.

También se establece que según también determine la reglamentación, los afiliados pueden optar por integrarse al subfondo que prefieran (art.98, literal D).

■ El menú de inversiones permitidas, así como las limitaciones y prohibiciones tiene cambios para todos los subfondos (art.114). Se incorpora en el literal G) la posibilidad de instrumentos de renta variable internacional, con las limitaciones establecidas por la reglamentación.

Si bien es adecuado considerar diferentes menús posibles de inversión en función del ciclo de vida de las personas (relacionada con la edad), así como ampliar la posibilidad de inversión -por el tamaño de los fondos que por su volumen la economía doméstica no puede absorber en su totalidad-, es necesario mayor información para evaluar si las edades y los porcentajes y categorías de activos permitidos (art.114) son adecuados o implican demasiados riesgos para las personas o riesgos no posibles de ser evaluados con la información disponible. En este aspecto en el Anexo I consta información a solicitar, además de la necesidad de realizar otros estudios para profundizar el punto que podrían surgir.

También se requeriría una mayor profundización para estudiar la conveniencia de asignar de oficio por rentabilidad neta a los nuevos afiliados que no elijan administradora, cada 36 meses, en el marco de los diversos cambios que plantea el anteproyecto en relación a los fondos administrados, el menú de inversiones, la regulación de las comisiones y otras normas relevantes. En la ley vigente, y dado que la diferencia de comisión de administración entre la más barata (República AFAP) y el resto es de más del 20%, la totalidad de las afiliaciones de oficio van a la Administradora de capitales estatales (República AFAP). En el marco de las modificaciones planteadas podrían adjudicarse también a otras, propiedad de capitales privados.

■ Se cambia la regulación del tope de las comisiones que pueden cobrar las AFAP. Actualmente la comisión máxima se fija en relación a la AFAP de menor comisión (art.23 Ley 19.590). Se propone un cambio en el criterio donde el tope se fijaría en hasta 20% más que el promedio de las comisiones de todas las AFAP, ponderadas por el fondo que administran (art.103). Asimismo, se faculta al Poder Ejecutivo a poder cambiar el actual criterio de cobro de comisión, y pasar a cobrar sobre el fondo acumulado tanto a los nuevos afiliados, como a los nuevos aportes de afiliados que ya pertenecen hoy al sistema (art.104, numeral 3).

---

<sup>22</sup> Hace alusión a normas que la ley establece para el caso que el afiliado no opta.

El criterio que fija el anteproyecto no supone, en principio, un aumento de las comisiones, pero tampoco introduce incentivos para disminuirlas más. Y al mismo tiempo no prevé cuál sería el tope en el caso que se utilizaran algunas de las facultades que se dejan al Poder Ejecutivo y que podrían derivar en una disminución significativa de las tareas que hoy realizan las AFAP. Por ejemplo, si se accionara la potestad establecida en el art.101, literal B), por la cual el BPS podría centralizar y administrar *“la actividad de mantenimiento y operación de las cuentas de ahorro individual obligatorio, cualquiera sea la afiliación jubilatoria de los respectivos titulares”*, sólo se establece que será la Agencia Reguladora la encargada de *“establecer procedimientos con el objeto de monitorear la expectativa de baja de comisiones asociada”*.

Se requerirían estudios que proyecten la evolución del fondo de cada una de las administradoras a efectos de verificar la eficacia de este criterio en el tiempo, en pos del objetivo de bajar las comisiones que se cobran a los afiliados, particularmente en el caso de las AFAP privadas, donde pese a lo realizado por República AFAP en rebajas desde 2005 y en general por ley desde 2018, siguen siendo altas. Finalmente, en el caso que se dispusiera el cobro de comisión sobre el saldo acumulado, aunque se establece una previsión para establecer montos máximos en caso de “ausencia prolongada de aportación”, esta se deja sujeta a la reglamentación y genera posibilidades de costos no deseables en sus cuentas, para trabajadores con intermitencias laborales.

Otro aspecto a tener en cuenta del Anteproyecto es la promoción de ahorro voluntario y complementario a través del denominado “Plan de Ahorro por Consumo”, o a través de aportes previsionales acordados o conjuntos, cuya administración también se asigna a las AFAP (Título VII, Capítulo III, art.133 a 139 y Capítulo IV, art.140 a 144). Estos fondos se generarían por otros aportes individuales directos o indirectos (como lo propuesto en torno a puntos de IVA al consumo) o producto de la negociación colectiva, aspecto éste, sobre el cual se han pronunciado negativamente las cámaras empresariales.

La transferencia coactiva de devolución del IVA es una transferencia de un beneficio a aporte previsional personal, dado que prevé sustituir la actual reducción de 2 puntos de IVA que actualmente rige para todos los pagos que se efectúen con tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico y otros instrumentos análogos, asignando esos 2 puntos de IVA al denominado “Plan de Ahorro por Consumo”. En otras palabras, se elimina la devolución de los 2 puntos de IVA que actualmente reciben todos los consumidores que abonen con esos medios de pago electrónico y se los destina al Plan de Ahorro que se crea. O sea, la plata que antes los trabajadores se ahorran y que aumentaba su ingreso disponible, ahora ya no la tendrán más. **No cabe duda, por lo tanto, que se trata de un aumento encubierto de la imposición que recae sobre los trabajadores, un aumento encubierto de los aportes personales que los trabajadores realizan a la seguridad social, siendo el único cambio que el anteproyecto prevé en relación con el financiamiento de la seguridad social.** Además, dicho aporte adicional tampoco es general, sino que depende del medio de pago utilizado por el consumidor. Cabe señalar por otra parte que, a pesar de estar dentro del Título IV, que refiere a “régimenes voluntarios”, lo previsto en este capítulo es obligatorio para todos los trabajadores. Las únicas excepciones refieren a las personas jubiladas o mayores de la edad que determine la reglamentación, y los no residentes. Como señala Viñales<sup>23</sup>, “Este régimen no tiene ningún fundamento en cuanto al diseño tributario

---

<sup>23</sup> <https://cinve.org.uy/lo-que-la-propuesta-de-reforma-de-seguridad-social-no-propone/>

y puede ser muy regresivo para sectores de ingresos medios y bajos. No se debe perder de vista que, en muchos casos, estos sectores presentan altos niveles de endeudamiento”.

Además por el art.135 del Anteproyecto, se faculta “al Poder Ejecutivo a asignar al Plan de Ahorro por Consumo la totalidad o parte de los nueve puntos” de IVA que se descuentan por servicios de gastronomía en restaurantes y bares, hoteles, catering, eventos, arrendamientos turísticos y de vehículos, etc.

## **VI.2) Cambios para la etapa en la que los afiliados empiezan a cobrar beneficios (BSE, Aseguradoras).**

**Hoy el régimen de ahorro individual prevé el otorgamiento de los siguientes beneficios:**

- Una única modalidad de jubilación que consiste en una prestación mensual vitalicia (renta vitalicia reajutable) (similar a lo que establece el art.83, literal A, numeral 1), en el caso de las causales común, edad avanzada o sólo por AFAP (65 años de edad sin otros requisitos). Ésta también da derecho a pensión en caso que existan beneficiarios. Esta prestación se calcula en función del fondo de ahorro acumulado, con las pautas que establece la normativa del Banco Central del Uruguay (BCU).
- En caso de que un trabajador en actividad se incapacite –para el empleo o profesión habitual, o para todo trabajo- se accede a subsidio transitorio por incapacidad parcial o jubilación por incapacidad permanente para todo trabajo, respectivamente, y si fallece puede generar pensión que cobran sus beneficiarios. Estos beneficios son financiados a través de un seguro que contrata la AFAP con una aseguradora, y cuyo costo cubre el afiliado. Éste es un *seguro colectivo* que se denomina *de invalidez y fallecimiento*. Estas prestaciones no se calculan en función del fondo acumulado, sino que se calculan –tal como establece la ley- en forma similar a la prestación del BPS, aunque con otros parámetros<sup>24</sup>.
- La posibilidad de que se pueda reintegrar el fondo acumulado en las cuentas solamente para afiliados que estando incapacitados no tienen causal jubilatoria (art.52 de la Ley 16713), o en caso que el afiliado fallezca y no genere pensión (situación en la que el fondo se hereda). El Anteproyecto agrega un literal B) al art. 52 de la Ley 16713 (art.88) que prevé el reintegro en caso de no residentes bajo ciertas condiciones.

**El Anteproyecto propone los siguientes cambios:**

- **Para las prestaciones que se otorgan a través del *seguro colectivo de invalidez y fallecimiento*:**
  - los cambios en condiciones de acceso y montos de los beneficios se derivan a lo que el articulado prevé en relación al regresivo ajuste de las pensiones (art.89) o algunos de los parámetros (art.95) previstos para el régimen de solidaridad intergeneracional. La forma de cálculo de estas prestaciones sigue manteniendo el criterio de prestación definida<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, se considera una tasa de reemplazo del 45% sobre las asignaciones computables por los que se aporta al régimen de ahorro individual, y el promedio sobre el que ésta se aplica se calcula en función de los últimos 10 años.

<sup>25</sup> En función de un promedio de asignaciones computables a los que se les aplica el mismo porcentaje que actualmente (45%).

En este sentido no hay modificaciones sustanciales en las coberturas propuestas, ni en los niveles de las prestaciones.

- Respecto a cómo se financian las prestaciones que cubre ahora el *seguro colectivo de invalidez y fallecimiento*, hay cambios que impactan en la lógica con la que opera el seguro:
- Las prestaciones se financiarían inicialmente en función del fondo acumulado. Esta parte de la prestación la pagaría la aseguradora que elija el afiliado o sus beneficiarios (art.94) a la que la AFAP debería transferir los fondos acumulados.
- Para el caso en que el fondo acumulado no cubra los montos mínimos previstos en la ley (art.95), la AFAP debería contratar un seguro de “insuficiencia de saldo”. Esta parte de la prestación la pagaría la aseguradora con la que la AFAP contrató el seguro y puede ser diferente de la elegida por el afiliado o sus beneficiarios.
- Se establece que la jubilación por incapacidad total se determinará como la mayor entre lo que surja del cálculo derivado de la norma legal (de prestación definida) o la que se calcule en función del fondo acumulado (art. 95 literal B).
- Se faculta otra vez al Poder Ejecutivo, previo informe de la Agencia Reguladora, a determinar que la contratación del seguro colectivo referido anteriormente se haga mediante licitación pública o el procedimiento previsto en el artículo 19 de la Ley Nº 18.834 (art.93).
- Se establece que la garantía del Estado prevista hoy sólo para las entidades de propiedad estatal en el art.140 de la Ley 16713, se extiende a todas las aseguradoras (privadas) que hayan otorgado estos seguros a los afiliados.

El subsidio transitorio por incapacidad parcial debería ser excluido de lo previsto en el art.93, dado que es una prestación acotada en el tiempo, y una vez culminado el plazo previsto en la normativa el trabajador puede reintegrarse a trabajar.

La implementación del mecanismo de licitación pública para la contratación del seguro -en este caso de “insuficiencia de saldo” si bien agrega transparencia, no sería un factor que contribuiría a la baja del costo del seguro. En la actualidad el único oferente es el BSE, porque las aseguradoras privadas se retiraron del mercado en forma voluntaria porque no les resultaba un negocio atractivo o rentable, aunque para este seguro no rigen las mismas limitaciones en términos de márgenes de utilidad que en el caso de las rentas vitalicias previsionales.

El único factor que podría impactar en una disminución del costo del seguro no derivaría de estos cambios reseñados, sino de la disminución del acceso a las pensiones previstas en el Anteproyecto.

Finalmente, no queda claro cuáles serían los efectos y particularmente los objetivos de la extensión de la garantía, hoy prevista para las entidades de propiedad estatal (art. 93), situación que debería estudiarse con mayor detalle.

▪ **Para las prestaciones relacionadas con la jubilación (renta o prestación mensual vitalicia)**

- Se amplían las opciones para acceder a la jubilación sólo por AFAP para quienes tengan 60 años de edad y tengan 30 años de servicios o estén sin actividad, ni cobertura de seguridad social. En este último caso se deja sujeto a la reglamentación el valor mínimo de la prestación (art.37).
- **P**ara las personas que desempeñan tareas bonificadas (por ejemplo, docentes, militares, policías, etc.) el cálculo de la jubilación se realizaba teniendo en cuenta la

edad bonificada y no la real. Ahora se hará por la edad real. Pero, al no estar prevista la financiación del mecanismo que establece para compensar a las personas que trabajen en actividades para las que aplique la exoneración especial por servicios bonificados (art.91)<sup>26</sup>, esta compensación sigue siendo de cargo de la aseguradora.

- Se propone habilitar además de la jubilación (renta vitalicia) una opción de prestación mensual a término (art.83 literal A), numeral 2). Esta se reliquidaría anualmente topeada en cada año por la prestación que le correspondería a la persona en una renta vitalicia.

En base a las estimaciones realizadas (Ver Anexo II.1) se concluye que la habilitación de esta opción funcionaría en los hechos como un retiro programado, lo que contradice la recomendación N°103 del Informe de Recomendaciones de la CESS (pág. 75). Este tipo de prestaciones tienen el riesgo asociado de que sus montos son decrecientes en el tiempo, justamente cuando por el efecto del envejecimiento el beneficiario de la prestación enfrenta mayores necesidades por ejemplo por atención en salud o cuidados. Dadas las tensiones económicas que las personas afrontan a medida que envejecen, este tipo de mecanismos son inadecuados a efectos de la mejor protección social, introducen malos incentivos en el sentido de lo reseñado y al transferir más riesgos a la aseguradora repercutirían en un encarecimiento de las primas de renta vitalicia de todo el sistema.

Estos riesgos se acentúan en la medida que el articulado deja nuevamente a la reglamentación la potestad de reducir en hasta 10% el tope establecido para el cálculo de la prestación temporal y fijar un número máximo de años en que pueda realizarse la opción, dejando abierto que incluso no hubiera plazo máximo.

- Se propone habilitar el retiro del equivalente al 3% del saldo acumulado en las cuentas de ahorro individual obligatorio (art.83, literal B):
- Por cada año que se retrasa la jubilación luego de haber generado la causal por el régimen de solidaridad intergeneracional (B.1)
- Para las personas que puedan acceder con menor edad real que la definida como normal a la causal se establece un mínimo de 3 años para el diferimiento (B.2).
- En caso de hacer uso de esta opción, la jubilación por ahorro individual se determinará en función del fondo de ahorro deducido el retiro (B.3) y el Suplemento Solidario, en caso de corresponder, se calculará como si no se hubiera producido el retiro (art.199, literal B, numeral 3).
- Se otorgan facultades de incrementar o reducir el porcentaje autorizado de retiro, en función de lo que informe la Agencia Reguladora de la Seguridad Social que se crea y considerando la rentabilidad observada en los últimos 12 meses.

En función de las estimaciones realizadas corresponde señalar que, si bien podría argumentarse que el incentivo a retrasar la jubilación es el poder realizar retiros, se habilita una opción donde su fondo sería menor y por tanto disminuye la suficiencia de la prestación, cuestión muy importante especialmente para salarios medios y medios altos, donde el suplemento solidario no corresponda o corresponda por montos mínimos.

A su vez, la redacción dada al artículo habilitaría a que la persona retirara el 3% del fondo con anterioridad a la contratación de la renta vitalicia (jubilación), lo que además de lo antes

---

<sup>26</sup>Las aseguradoras deberán adicionar fictamente al saldo acumulado un suplemento equivalente al monto exonerado. Este monto será informado por el BPS, incluyendo las rentabilidades correspondientes

señalado introduce incentivos a que las personas tomen decisiones priorizando el retiro de efectivo y no la suficiencia de su prestación en el largo plazo.

Cabe aclarar que correspondería estudiar en detalle los efectos de la combinación de opciones que habilita el art.83 sobre la suficiencia de la jubilación total (por ejemplo, lo que pueda suceder cuando el trabajador comience a retirar fondo a los 66 años, a los 68 contrate una prestación a término y a los 75 una renta vitalicia).

Asimismo, debe evaluarse este tipo de mecanismos en el contexto de los ejemplos recientes en Chile, México y Perú, donde en ocasión de la pandemia los trabajadores /as realizaron importantes retiros y hoy grandes mayorías han quedado sin saldos (o casi) en sus cuentas individuales para su futura jubilación.

▪ **El Anteproyecto no contiene cambios en lo que hace el régimen de inversiones habilitado para las Aseguradoras.** Tal como consta en el propio Informe de Diagnóstico de la CESS (numeral 77.5), según lo oportunamente informado a dicha Comisión por los técnicos del BSE, la normativa sobre inversiones requiere ser adaptada para que los instrumentos en que puedan invertir tengan tasas y plazos similares a sus pasivos de largo plazo.

## **IX. ALGUNAS AUSENCIAS DEL ANTEPROYECTO**

**El anteproyecto solo se ocupa de la contención de egresos, pero nada contiene acerca del otro componente fundamental de la sostenibilidad financiera, como lo es el relativo a los ingresos.**

En efecto, salvo en el denominado plan de ahorro por consumo – que implica destinar al ahorro individual determinados puntos de IVA que quedaban en el bolsillo de la gente, y que aparece como una medida regresiva, en tanto carga más a los sectores de menores ingresos -, no hay una sola referencia a posibles fuentes alternativas o complementarias de ingresos – en especial, si se tienen en cuenta, por un lado, los desafíos que plantean a la financiación de la seguridad social los acelerados y permanentes cambios en el mundo del trabajo y, por otro, la existencia de sectores con gran capacidad contributiva que han cosechado enormes ganancias y que están en sobradas condiciones de aportar algo. O cuestiones de disminución de aportes patronales, como los que se generan con las partidas no mensuales, que sólo irían al ahorro individual.

Pero más aún: respecto de aquellos puntos débiles del financiamiento plasmados en el informe de Recomendaciones de la Comisión de Expertos - CESS, tampoco se propone ninguna solución concreta en el anteproyecto. Es el caso, por ejemplo, de los artículos 272 y 273, que remiten a sendas comisiones que allí se crean, el análisis de temas tan trascendentes como el de la aportación rural previsional y el de las exoneraciones de aportes a la seguridad social, áreas en las cuales se registran inequidades y que implican importantes renunciaciones a ingresos que correspondería verter a la seguridad social.

Además de lo ya señalado, respecto a la exoneración de aportes patronales para las partidas salariales no mensuales de los trabajadores/as y su destino a sus cuentas de ahorro individual.

Tampoco se aborda la problemática específica de las Medianas y Pequeñas empresas que son básicamente el 75% del total de empresas inscriptas en BPS, y que tienen esquemas de aporte y de beneficio diferentes y, en muchos casos desarraigados con el Régimen General.

Por ejemplo, un análisis del Laboratorio fiscal y tributario de CINVE<sup>27</sup> señala que *“En particular, en el caso del régimen de aporte rural, dónde la alícuota efectiva de aporte patronal sobre los salarios de los dependientes fue de aproximadamente de 2% (entre los años 2018 y 2019), casi cuatro veces menos que la alícuota del régimen general de industria y comercio que es del 7,5%. Por otra parte, en el sistema actual, el aporte mínimo alcanza a los predios de hasta 585 hectáreas, cuando hace 20 años atrás, ese mínimo alcanzaba apenas a 178 hectáreas, un área más de tres veces menor que en la actualidad.* Todo ello sin perjuicio de analizar algunas situaciones específicas como por ejemplo, las de los pequeños productores rurales familiares y las cooperativas agrarias, muchas de las cuales fueron consideradas en políticas implementadas en los Gobiernos del Frente Amplio.

Otro aspecto que tampoco se aborda, en relación a las nuevas características del trabajo, es lo que al respecto destaca un reciente informe de la OCDE<sup>28</sup>, donde se observa que una proporción cada vez mayor de trabajadores/as perciben ingresos por fuera de las tradicionales relaciones de dependencia (entre empleado y empresas). En dicho informe, se destaca que el aumento de formas nuevas y atípicas de empleo, pueden además ser estimuladas tributariamente con excepciones y exoneraciones afectando la financiación de los sistemas de seguridad social, lo cual debería ser analizado por los gobiernos. En el caso de Uruguay por ejemplo, ciertos servicios profesionales y de las TICs

## **X. AGENCIA REGULADORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

### **X.1 Naturaleza jurídica: servicio descentralizado.**

El anteproyecto propone la creación de un servicio descentralizado, denominado Agencia Reguladora de la Seguridad Social, con el cometido de evaluar y regular la actividad de los sujetos prestadores de servicios de seguridad social (art. 256). Sin perjuicio de valiosas y respetables posiciones a considerar, en torno a la necesidad de seguir mejorando la coordinación entre organismos y la supervisión, merece este tema un importante análisis.

En los informes solicitados por la Comisión de Expertos - CESS, se cuestionó la posibilidad de asignar a un organismo de este tipo la naturaleza de servicio descentralizado, o cualquier otra que implique algún grado de dependencia del Poder Ejecutivo. Al respecto, corresponde señalar que los servicios administrativos se encuentran bajo tutela del Poder Ejecutivo, que está facultado para anular sus actos si entendiere se apartan de la legalidad. No parece razonable asignar a una entidad que debe velar por la legalidad bajo un estatuto de independencia técnica, ningún tipo de sujeción al Poder Ejecutivo.

Así lo señaló el informe del Prof. Martín Riso a la Comisión de Expertos -de 2.7.2021: “Con la unidad reguladora se pretende crear una entidad de supervisión y control de naturaleza básicamente técnica, esto es, con la máxima independencia política”. El informe evaluó la posibilidad de dar a la agencia reguladora la naturaleza de ente autónomo o servicio descentralizado, y al respecto expresó: “Entre estas dos últimas opciones, la mejor es la primera, ya que el servicio descentralizado sigue teniendo el control del Poder Ejecutivo, aunque sea por razones de legalidad en la vía recursiva”. “La estructuración de la unidad como un ente autónomo, no solo tiene la ventaja de fortalecer la pretensión de una independencia técnica,

---

<sup>27</sup> <https://cinve.org.uy/lo-que-la-propuesta-de-reforma-de-seguridad-social-no-propone/>

<sup>28</sup> “Impuestos sobre los salarios 2020”; <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d14a488a-es/index.html?itemId=/content/component/d14a488a-es>

consistentemente, con una cierta autonomía orgánica, sino que parece mejor justificada en términos constitucionales”. “Ello en la medida en que la creación del BPS como ente autónomo determina los términos básicos de relacionamiento con la Administración Central y, de su mano, un afán de mantener una relativa neutralidad política”.

Probablemente se haya optado por un servicio descentralizado, y no un ente autónomo, para evitar la mayoría especial de dos tercios de componente de cada Cámara que requieren estos últimos (art. 189 de la Constitución).

### **X.2 Competencias normativas y de regulación.**

El informe presentado a la Comisión de Expertos - CESS por el Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, de fecha 10.6.2021 señaló que las atribuciones de regulación de la Agencia deben estar acotadas a la “regulación técnica”, dada la reserva legal que existe en materia previsional.

El anteproyecto parece apartarse de este concepto. En el art. 260 del anteproyecto se establecen los poderes normativos de la Agencia Reguladora, entre los que se encuentra la potestad de dictar reglamentos “técnicos” que fijen “estándares o criterios de carácter general para el cálculo o determinación de acceso a beneficios de los afiliados y derechos de los sujetos regulados respecto de los afiliados” (lit. C). Estos reglamentos tienen carácter normativo (y no de guía técnica), en cuanto establecerían criterios de interpretación legal que son obligatorios y cuyo incumplimiento puede dar lugar a la aplicación de sanciones (art. 262). Como tales, afectarían la competencia del Poder Ejecutivo de reglamentación de las leyes, y la potestad reglamentaria autónoma del BPS derivada del art. 195 de la Constitución. Al respecto, corresponde tener en cuenta, además, que en el Directorio de la Agencia Reguladora no existe representación de los sectores sociales, por lo que no habría participación social en la fijación de esos criterios.

### **X.3 Potestades de supervisión y control de legalidad de la gestión.**

El anteproyecto asigna además a la Agencia Reguladora la potestad de “evaluar, periódicamente o a denuncia de parte interesada, el cumplimiento de las reglas de derecho que rigen la actividad de los sujetos regulados, su situación económico-financiera y la calidad de la gestión de dichas entidades” (art. 261, lit. A). Su evaluación puede dar lugar a la adopción de medidas de cumplimiento y aplicación de sanciones.

Este tipo de potestades, entre otras ya señaladas, no sólo afectan la autonomía del BPS y otras cajas, sino que además, en algunos aspectos, podrían estar invadiendo las potestades de contralor de la gestión del Tribunal de Cuentas (art. 211 de la Constitución).

### **X.4 Competencias constitucionales.**

La organización de la seguridad social y la coordinación de los servicios estatales de previsión es competencia constitucional del Banco de Previsión Social.

Los cometidos y atribuciones asignados a la Agencia Reguladora ingresan en un ámbito que el texto constitucional ha querido asignar al Banco de Previsión Social. Establece el artículo 195 de la Constitución: “Créase el Banco de Previsión Social, con carácter de Ente Autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social...”.

Estas potestades de coordinación y organización suponen el ejercicio de atribuciones que pasan a estar subordinadas, en el anteproyecto, a los criterios normativos, la supervisión y el control de la Agencia Reguladora, sin que exista respaldo constitucional a semejante sujeción. La Agencia no es un organismo meramente técnico consultivo, sino que sus resoluciones poseen en el anteproyecto carácter imperativo.

### **X.5 Las potestades de la Agencia Reguladora en materia disciplinaria.**

Los poderes disciplinarios que el anteproyecto asigna a la Agencia alcanzan a los directores y funcionarios de los organismos de seguridad social. Las sanciones “podrán ser aplicadas a las entidades, a los directores o funcionarios superiores que participen por acción u omisión en la comisión de la infracción con culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones” (art. 262, A, ii), a cuyos efectos queda facultada a “disponer la instrucción de los procedimientos a efectos de constatar eventuales infracciones imputables al personal superior...” (...) “Cuando la infracción sea cometida por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, se dará noticia a los organismos de los que dependen a los efectos de que, previos los trámites de rigor, se adopten las medidas disciplinarias que pudieren corresponder”. La autonomía del organismo previsional que parece preservar esta última disposición es contradictoria con la potestad de la Agencia de imponer por sí misma las sanciones, y con la condición de sujeción al control y supervisión de la misma por parte del organismo previsional.

## **XI. CAJAS PARAESTATALES**

- Se destaca que aún no se puede realizar un análisis completo de la convergencia planteada para estas Cajas en la medida que:
  - Según el propio Anteproyecto establece hay medidas específicas que surgirían, para el caso de la Caja Profesional y la Bancaria, de los Grupos de Trabajo específicos que el Gobierno ha conformado con estas instituciones. Aún no están especificadas dichas medidas ni hay proyectos conocidos, ni se conoce cómo se integrarían a este articulado.
  - Para el caso de la Caja Notarial también hay una nota (pág.171) donde se establece que faltan definir parámetros claves que no están en el articulado para evaluar la convergencia.
- Más allá de eso, además de lo señalado al analizar la aplicación del régimen general – incluido lo relativo a aportes y distribución de los mismos entre ambos pilares del sistema mixto al que entrarían sus nuevos aportantes – en el caso de las cajas paraestatales, corresponde destacar:
  - Se deja abierta la posibilidad de normas especiales para Caja Bancaria y Caja Profesional, todavía no indicadas en el anteproyecto ni en otros proyectos conocidos a la fecha .
  - Se prevé que la reglamentación establecerá niveles mínimos de reservas, así como dispositivos para recapitalizar las entidades en caso de resultados deficitarios sostenidos, pudiendo llegar a disponerse la intervención de las cajas bajo ciertos supuestos.
  - Se fija un régimen uniforme de impugnación de las resoluciones de las cajas.
  - Como se viera, se prevé compensarles la pérdida de aportes por su redireccionamiento a AFAP en el régimen nuevo, sin determinarse por qué montos y en qué oportunidades se hará, todo lo cual se comete a la reglamentación que deberá fijarlas teniendo en cuenta que las mismas deberán *“asegurar la equivalencia entre la disminución de recursos del régimen de solidaridad intergeneracional y de las obligaciones futuras derivadas del referido destino de los aportes personales, a cargo de dichas entidades”* (art.25, literal F). Se desprende de la redacción que la partida compensatoria podría ser

menor que la efectiva disminución de ingresos que sufran estas Cajas, lo que contribuiría a agravar su desequilibrio financiero actual, que según el propio Gobierno ha señalado requiere una solución urgente al menos en dos de ellas. Asimismo, no se conocen a la fecha los costos de transición de esta propuesta, información a solicitar al Gobierno (Ver Anexo I).

## **XII. SRPFFAA – CAJA MILITAR**

- Se prevé, para los afiliados por régimen nuevo, el aumento de las edades de retiro obligatorio en 5 años (salvo para coroneles, a quienes se aumenta en 2 años), y se acota esa causal de retiro para el personal militar de los cuerpos de comando o combatiente (excluyendo al personal administrativo, civil asimilado, de salud).
- Asimismo, se circunscriben para tales colectivos las bonificaciones de servicios – las que, en los demás aspectos, se mantienen aproximadamente en los mismos términos.
- Son disposiciones que van en el sentido de propender a una mayor convergencia de este régimen con el régimen general, camino iniciado por la reforma de 2018. No obstante, como se viera, se deroga el tope del haber básico de pensión establecido en dicha ley en \$ 110.238 y que hoy es \$ 148.143 (valores de enero/2022), en una tónica bien distinta de la que informa el resto del regresivo régimen pensionario general para la población plasmado en el anteproyecto

## **XIII. DNASSP - CAJA POLICIAL**

- El anteproyecto prevé que a los policías ejecutivos se les aumente en promedio 9 años la jubilación cuando al resto se le sube 5 años. Esto se debe a que se les baja la bonificación actual del 40% al 20% (7x5 y 6x5 respectivamente), al tiempo que se les baja la exigencia mínima de años de servicio de 35 a 30.
- La reducción de la bonificación, además de ese efecto señalado, parte de la base de que policías ejecutivos y militares enfrentan el mismo riesgo y deterioro físico a causa o en ocasión de su trabajo (aspecto que merece análisis de circunstancias), siendo que los militares poseen otras bonificaciones especiales e importantes para las diversas situaciones de riesgo que contempla la ley.

## **XIV. COMPATIBILIDAD ENTRE TRABAJO Y JUBILACIÓN Y JUBILACIÓN PARCIAL.**

### **XIV.1 Ámbito de aplicación**

- Aplicable a partir del primer día del mes siguiente a su publicación en el Diario Oficial a todas las personas con causal jubilatoria, excepto los casos de incapacidad total, los de reinicio de una actividad bonificada incluida en el cómputo, y los servicios de profesionales independientes amparados por Caja de Profesionales o Caja Notarial
- Para el caso de Industria y Comercio, Rural y Servicio Doméstico:
  - Pueden reiniciar actividad en la misma aportación,
  - Cuando hay multiempleo en la misma aportación, puede jubilarse de algún empleo y permanecer en otro
- Para el caso de los Trabajadores no dependientes:
  - A partir de 65 años y con 30 años de servicio, pueden dejar de realizar el aporte jubilatorio
  - A partir de 65 años, percibir su jubilación y continuar trabajando, siempre que tengan empleados dependientes (sujeto a reglamentación)

#### **XIV.2 Asignación jubilatoria (prestación)**

- Las prestaciones se calculan de acuerdo al régimen general en función de la aplicación de porcentajes de asignación o tasas de adquisición de derechos sobre el sueldo básico jubilatorio, pero:
  - Para el período en que existe compatibilidad entre trabajo y jubilación, no se incluye ninguna partida adicional para alcanzar los montos mínimos de asignación jubilatoria o suplemento solidario
  - Cuando se produce el cese total de actividad laboral se abona en función del cálculo que corresponda al régimen general, incluyendo en éste el período del cúmulo -salvo que se trate de una prestación no contributiva por invalidez-, incluyendo el monto mínimo y suplemento solidario si corresponde.
- La parte de los aportes personales que correspondan al Ahorro Individual por las actividades desarrolladas en la compatibilidad, se volcará a las cuentas de los afiliados en ahorro voluntario y complementario.

#### **XIV.3 Reingresos a la actividad en casos de acumulación de servicios**

- A partir de los 65, puede reingresar en cualquiera de las actividades y seguir cobrando la cuota parte de jubilación correspondiente a las otras actividades.
- Con menos de 65 años se suspende el pago de todas las cuotas partes de todos los Institutos previsionales, hasta tanto siga en actividad.

#### **XIV.4 Retiro parcial para dependientes**

- Quienes tengan causal jubilatoria normal o anticipada por naturaleza de la actividad pueden acceder a una jubilación parcial flexible compatible con la actividad en la misma afiliación, siempre que:
  - Acuerden continuar trabajando con el mismo empleador como dependientes, salvo en caso de configuración de causal de jubilación por incapacidad física.
  - Disminuyendo carga horaria y remuneración en al menos una tercera parte (se faculta al Poder Ejecutivo a aumentar hasta 30% para personas con bajos ingresos, en función de la reglamentación)
  - Requiere acuerdo empleador-empleado
  - El monto de la jubilación parcial es inversamente proporcional a la reducción del salario y no incluye ninguna partida adicional para alcanzar montos mínimos jubilatorios.
  - En caso en que la causal jubilatoria que habilita el acceso a la jubilación parcial se haya generado por acumulación de servicios, el desempeño a tiempo parcial de la actividad amparada por el BPS no impide el pago de las cuota-partes de jubilación que correspondan a los otros Institutos.
- Cuando se produzca el cese total se puede acumular los servicios prestados bajo el régimen de jubilación parcial para generar causal jubilatoria por el régimen de solidaridad intergeneracional.

#### **XIV.5 Exclusiones para el acceso al retiro parcial flexible**

- Quienes tengan causal de jubilación por incapacidad total o absoluta y permanente para todo trabajo
- Cuando el trabajo se de en actividades de la misma naturaleza que las computadas para la jubilación y fueran bonificadas (por ejemplo, reingreso de docentes)

- Cuando la actividad que se desarrolle sea fuera de la relación de dependencia tanto en el ámbito del BPS, como de la Caja Notarial o Caja Profesional.

#### **XIV.6 En resumen:**

Lo planteado en el Anteproyecto consiste básicamente en una flexibilización y ampliación de la actual ley 19.160, con:

- mayores posibilidades en la reducción de los tiempos de trabajo y salario (al menos en una tercera parte) en el retiro parcial de dependientes; en el régimen actual es 50% de reducción (de jornada y de salario) y jornada de 4 horas diarias como máximo
- se crean alternativas para trabajadores no dependientes (no pagar aporte jubilatorio a partir de los 65 años y con 30 años de aportes; también a partir de los 65 años, percibir la jubilación y seguir trabajando si se tiene dependientes); en el régimen actual no existe alternativa para trabajadores no dependientes
- por la parte del aporte personal que corresponda al ahorro individual se establece la obligatoriedad de destinarlos a la cuenta de ahorro individual, como ahorro voluntario y complementario; en el régimen actual el aporte se destina íntegramente al BPS (régimen de solidaridad intergeneracional).

### **XV. NORMAS SOBRE ASPECTOS GENERALES PARA EL BPS.**

#### **XV.1 Aspectos financieros.**

**Recursos (art. 230):** En la actual carta orgánica del BPS (Ley 15.800) una norma genérica (art. 13, lit. B) hace referencia los recursos que “el ordenamiento jurídico vigente asigna”, “así como los que se atribuyan en el futuro al Banco”. En cambio, la norma proyectada contiene una enumeración de fuentes de recursos.

Una enumeración de ese tipo, en principio, no parece objetable. Sin embargo, cabe señalar que en algunos casos existe una remisión a normas modificadas –es el caso del art. 487 de la Ley 16.320 que dio redacción al art. 16 del Título 10 del Texto Ordenado DGI pero que ha sido modificado por la Ley 18.083- o derogadas –es el caso del art. 37 del Decreto-Ley 14.407 que establece un gravamen a las cajas de auxilios o seguros convencionales que ha sido derogado por la Ley 18.731-.

Tiene mayor relevancia la referencia que hace el numeral 11 del artículo proyectado a “los recursos derivados de la asistencia financiera que deberá proporcionar el Estado, cuando corresponda en los términos del art. 67 de la Constitución de la República y del artículo 47 del Decreto-Ley N° 14.550, de 10 de agosto de 1976”. Esta disposición de rango legal debe considerarse derogada a partir del 26 de noviembre de 1989, cuando se incorpora al texto del artículo 67 de la Constitución, inciso tercero, literal B: “La asistencia financiera que deberá proporcionar el Estado, si fuere necesario”. En efecto, el Decreto-Ley 14.550 establecía: “Autorízase al Poder Ejecutivo en acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas a atender la insuficiencia financiera de los organismos de previsión estatales debidamente justificadas ante la Oficina de Planeamiento y Presupuesto”. Luego de la aprobación de la reforma constitucional de 1989, ya no estamos ante un acto del Poder Ejecutivo que requiera autorización legal, sino ante una obligación de asistencia financiera del Estado a la que el Poder Ejecutivo debe dar cumplimiento, sin margen alguno de discrecionalidad.

**Fondos del BPS (art. 231):** Se separan distintos fondos, y se asignan recursos a cada uno de ellos: Fondo Previsional, Fondo Niveles Mínimos de Protección (Título VII del anteproyecto), Fondo de Prestaciones a Activos, Fondo de Otras Prestaciones, y Fondos Especiales de la Construcción, de Trabajo a Domicilio, de Garantía de Créditos Laborales, y Fondos de Terceros.

La asistencia financiera de cada fondo debería contabilizarse, conforme a la norma proyectada, en forma separada.

Los gastos de funcionamiento e inversiones del BPS se distribuirán entre los fondos “en función de los costos pertinentes”, distribución que parece poco realista, dado que en muchos casos las funciones son indisociables.

En el caso particular del Fondo de la Construcción se establece que las eventuales insuficiencias financieras “deberán ser informadas de inmediato al Poder Ejecutivo, quien podrá disponer que se atienda transitoriamente mediante asistencia financiera reintegrable del Estado”. La asistencia financiera, por una razón conceptual y normativa (art. 67 de la Constitución) no es reintegrable, y no se especifica cómo se produciría ese reintegro. Por otro lado, se establece la obligación de invertir los activos del Fondo, cuando no parece que sea un fondo destinado a atender obligaciones de largo plazo, sino las cargas salariales de la construcción (licencia, aguinaldo, salario vacacional).

**Compensación por exoneraciones (art. 232-233):** El artículo proyectado establece que “las contribuciones de seguridad social que por su naturaleza tuvieran destino a los fondos creados por esta ley, pero se encuentren exonerados por aplicación de las normas vigentes, serán compensadas al Banco de Previsión Social con cargo a Rentas Generales, afectándose al fondo que correspondiera”.

Desde el punto de vista jurídico, si existe exoneración, no existe contribución de seguridad social, porque no hay nacimiento del tributo.

Probablemente se haya querido significar que se contabilizará por separado la asistencia financiera al Fondo Previsional, por el importe que se habría percibido por este fondo de no existir la exoneración de aportes. El cálculo de esta partida agrega una complejidad contable y administrativa que no parece estar justificada, y que tendría que efectuarse para cada mes de cargo, teniendo en cuenta el personal declarado en cada una de las empresas exoneradas, y el aporte correspondiente a las remuneraciones respectivas. Si el fin es conocer el impacto financiero de las exoneraciones, bastaría con realizar estimaciones periódicas.

**Relación jurídico-tributaria en los aportes al BPS (art. 234):** Se enumeran los sujetos pasivos contribuyentes y responsables por deuda ajena. En general, se sistematiza aquello que establece la normativa, con dos precisiones que entendemos corresponde señalar.

En el caso de los trabajadores no dependientes, sólo se menciona a quien desempeña la actividad solo o en sociedad con otros, mientras en el ordenamiento vigente también se encuentran los directores, administradores o síndicos (art. 170, Ley 16.713) cuando no se encuentran bajo relación de dependencia, salvo que se presuma la dependencia en todos los casos, lo que no está expresado en la norma proyectada.

Se incluye como responsables por deuda ajena, a los propietarios de los inmuebles donde se realizan las obras alcanzadas por el régimen de aportes a la construcción, con independencia del gravamen real previsto en el Decreto-Ley 14.411.

En el inciso final del artículo proyectado, se establece que en el acto de determinación de adeudos por aportes, se identificará conjuntamente a los contribuyentes y responsables de las obligaciones tributarias que corresponda determinar, señalando el título de responsabilidad adjudicada en cada caso. No se especifica qué ocurre si se omite a alguno de ellos –ejemplo, a un representante, sucesor o integrante de un conjunto económico responsables en virtud de las disposiciones del Código Tributario- por falta de información del BPS. Tal como está redactada la norma, ya no podría ser incluido con posterioridad, salvo que se emitiera un nuevo acto de determinación revocatorio del anterior, lo que comprometería los juicios ejecutivos que estuvieran en trámite contra los demás deudores.

**Exoneración de la comisión por recaudación (art. 235):** El BPS queda exonerado de abonar a la DGI la comisión por recaudación establecida por la Ley 13.637.

## **XV.2 Reconocimiento y cómputo de servicios.**

**Trabajadores con prestación intermitente o a tiempo parcial:** No se define el concepto, que queda librado a la reglamentación, la que también puede establecer “tiempo mínimo de servicios para tales categorías” para que los mismos sean computables. Si seguimos el concepto corriente de estas expresiones, sería intermitente el trabajador que no trabaja todos los días, cuya labor está sujeta a interrupciones predeterminadas o sujetas a la dinámica propia del sector –fuera del supuesto del zafral, por temporada o a la orden-, y a tiempo parcial el trabajador que no se desempeña a jornada completa (menos de ocho horas, o menos de la jornada máxima establecida para el sector). Se agrega como condición para el cómputo continuo (entre el cese y la desvinculación), haber trabajado efectivamente no menos de trece jornadas por mes calendario efectivamente registradas, o contar en el período con un registro de asignaciones promedio mensuales equivalentes a 2,5 BPC.

Esta nueva condición afectará en muchos casos a trabajadores especialmente vulnerables y precarios, temporales, más expuestos a la subdeclaración de servicios, o que no logran obtener un empleo a tiempo completo (ejemplo, trabajo doméstico). Afecta también a trabajadores de baja carga horaria, como por ejemplo los docentes universitarios y otros docentes de la actividad pública y privada, talleristas, etc.

**Trabajadores no dependientes (arts. 237 y 240):** La condición de pago efectivo para el reconocimiento de servicios prevista en la Ley 16.713 y en la Ley interpretativa 19.185 se elimina para los servicios prestados hasta el 30 de enero de 2014 (entrada en vigencia de la Ley 19.185). El efecto es que el trabajador no dependiente podrá computar servicios cuyo adeudo se hubiere extinguido por prescripción, y correspondiere a ese período.

Los adeudos posteriores al 30 de enero de 2014 no impedirán el goce de la jubilación, y se retendrá de la pasividad, a razón del 30 % hasta cancelar lo adeudado.

Las innovaciones que se proponen son más favorables para los no dependientes que el régimen vigente, en la interpretación actual del BPS, y se adecuan a la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Contrastan, sin embargo, con la mayor dureza de las innovaciones propuestas para los trabajadores dependientes y permiten en determinadas condiciones, acceso a la jubilación con deudas previsionales.

**Plazo para la declaración de servicios anteriores al 1/4/96 (art. 238):** Establece un cronograma para solicitar la inclusión de servicios anteriores a abril de 1996, que depende de la edad del afiliado (a mayor edad, el plazo vence antes). El primer plazo (para mayores de 60 al 1.6.2023 vence el 31.5.2025); el segundo plazo es para quienes tengan entre 55 y 59 al 31.5.2025 y vence

el 31.5.2027; el tercer plazo es para quienes tengan entre 50 y 54 al 31.5.2027 y vence el 31.5.2029; el último plazo es para quienes tengan menos de 50 años al 31.5.2029 y vence el 31.5.2031. Vencidos estos plazos ya no se admitirá la denuncia de servicios anteriores al 1.4.1996.

**Procedimiento para el reconocimiento de servicios, plazos para decidir y presunción de servicios (art. 239):** Esta norma regula el procedimiento de reconocimiento de servicios, cuando no ha habido pronunciamiento expreso del BPS dentro de los 150 días de presentada la petición.

Por otra parte, prevé en forma expresa la posibilidad de dar por probados los servicios por presunción (actualmente se hace por RD del año 2006), cuando no existe prueba directa y se trata de la única pasividad, sobre la base de fundamentos técnicos y estadísticos.

**Registro de Historia Laboral (arts. 240 a 244):** Declaraciones rectificativas por dependientes: se establece que sólo se podrán presentar por períodos cuyas obligaciones no se encuentren prescritas (art. 241).

Denuncia del trabajador: deberá efectuarse dentro del plazo fijado para observar la historia laboral, tratándose de servicios prestados desde el 1.4.1996 (art. 242). La reglamentación establecerá un cronograma para poder observar la información que esté disponible (art. 243). El afiliado dispondrá de un plazo de 180 días para la observación, plazo que se contará desde la finalización de la relación laboral si la misma estuviera referida a registros correspondientes a la misma, y si hubiere efectuado la reserva de este derecho. La no observación de la historia laboral supone que la misma queda aceptada y es inalterable, salvo como resultado de procedimientos de fiscalización del BPS o sentencia judicial (art. 244).

## **XVI. FACULTADES OTORGADAS AL PODER EJECUTIVO.**

El Anteproyecto concede excesivas facultades al Poder Ejecutivo, y/o la Agencia que crea, en relación a:

- aspectos que podrían cambiar, incluso sustantivamente, normas en el propio diseño que el articulado propone.
- determinar derechos (ajustar montos, años, etc., lo que históricamente en el país hace la ley) y extender plazos hasta por períodos muy extensos

Si bien se está profundizando el análisis para un detalle más exhaustivo en casi 50 artículos (casi el 20% del articulado total), se generan decenas de facultades al Poder Ejecutivo y la Agencia Reguladora. A modo de ejemplo se señalan:

- **ARTÍCULO 19**, ya mencionado en el ítem III.
- **ARTÍCULO 101:** *ARTICULO 100 BIS de la Ley 16713*, establece “Faculta al PE a disponer que el BPS centralice y administre el mantenimiento y operación de las cuentas de ahorro individual obligatorio”.
- **ARTÍCULOS 34, 35 Y 36:** Otorgan facultades amplias facultades para el régimen de causal anticipada por la naturaleza de la actividad
- **ARTÍCULOS 55:** Otorgan facultades para extender el régimen de transición previsto para pensiones por hasta 10 años

## **ANEXO I – Información o estudios a solicitar**

En relación al texto sobre el que el articulado está completo:

- 1) Estudios y estimaciones realizadas a efectos de determinar los porcentajes de distribución definidos en el art.19 numerales 1) y 2), referidos a la distribución de 8% para el BPS y 7% para el Régimen de Ahorro Individual para aquellos cuyo ingreso al mercado de trabajo se produzca con posterioridad a la vigencia prevista en el art.6, numeral 4.
- 2) Estudios y estimaciones que guarden relación con los cambios en el menú de inversiones de las AFAP's (art.114 a 116) particularmente los referidos a la fijación de los límites, porcentaje máximo para cada categoría de activo permitido en cada Subfondo, como los límites etarios establecidos para cada uno de ellos.
- 3) Estimaciones de los costos de transición para el la D.N.A.S.S.P y S.R.P.FF.AA que incluya un flujo de fondos de 10 años proyectados, adicionalmente a los que eventualmente se deriven de las estimaciones actuariales.
- 4) Todo estudio y estimaciones que se pueda haber realizado respecto a los costos de transición estimados en el caso de las Cajas Paraestatales, sin perjuicio de que una vez concluido el proceso de los grupos de trabajo referidos en la Nota del art.17 se remitan las estimaciones definitivas.
- 5) Todo estudio, estimación y consultas que pueda haberse realizado a las aseguradoras del mercado en referencia al impacto que, tanto a nivel de casos tipo representativos de afiliados, como para las aseguradoras tendrían la implementación de las prestaciones previstas en el art.83 A.2) (prestación mensual a término) y B) (retiro en forma de capital bajo ciertas condiciones). Asimismo, se solicita -en caso que se cuente con ello- toda consulta o evaluación que se haya realizado en conjunto con la Oficina de Deuda del MEF a fin de prever que, como resultado de alguna de estas opciones, un número importante de afiliados contrate su jubilación por el ahorro individual (renta vitalicia) en un momento de altas tasas de interés.
- 6) Todo estudio o proyección que se haya realizado por parte de la Asesoría General en Seguridad Social del BPS sobre el impacto que podrían tener cambios alternativos a los previstos en el proyecto. A modo de ejemplo:
  - prorrata a t mpore pura,
  - incremento en el tope máximo del suplemento solidario fijado en el art.199 E (\$ 35.000 en el Anteproyecto),
  - la forma en la que se determinó el monto de \$ 2.300 mínimo reglamentado por el art.199 H,
  - los resultados que se obtienen en caso de suprimirse la indexación por edad y años de servicio prevista a partir del 2037 (Capítulo V, art.74 a 77)
  - Cuál es el efecto del incremento de las TAD mínimas previstas en la CESS en relación a las previstas en el presente Anteproyecto.

7) Asimismo, es de interés cualquier estudio, evaluación o estimación que pudiera haberse realizado considerando edades de retiro menores que las fijadas en el Anteproyecto, si es que esto se consideró.

8) Finalmente es de interés cualquier estudio, evaluación o estimación que pudiera haberse realizado con el fin de asegurar una prestación no contributiva sin condiciones a una edad inferior a los 71 años, o en su defecto, alguna opción que permita mantener un requisito de 25 años de servicios a la edad normal para el total o algún grupo de trabajadores y trabajadoras que pudieran tener historias laborales discontinuas.

9) Sin perjuicio de los estudios que fueron solicitados por la CESS y distribuidos a sus integrantes oportunamente, estudios jurídicos sobre aspectos normativos relativos a contenidos sustantivos del Anteproyecto y facultades que se otorgan al Poder Ejecutivo y a la Agencia Reguladora de la Seguridad Social.

INFORME TÉCNICO - COMISIÓN SEGURIDAD SOCIAL DEL FRENTE AMPLIO

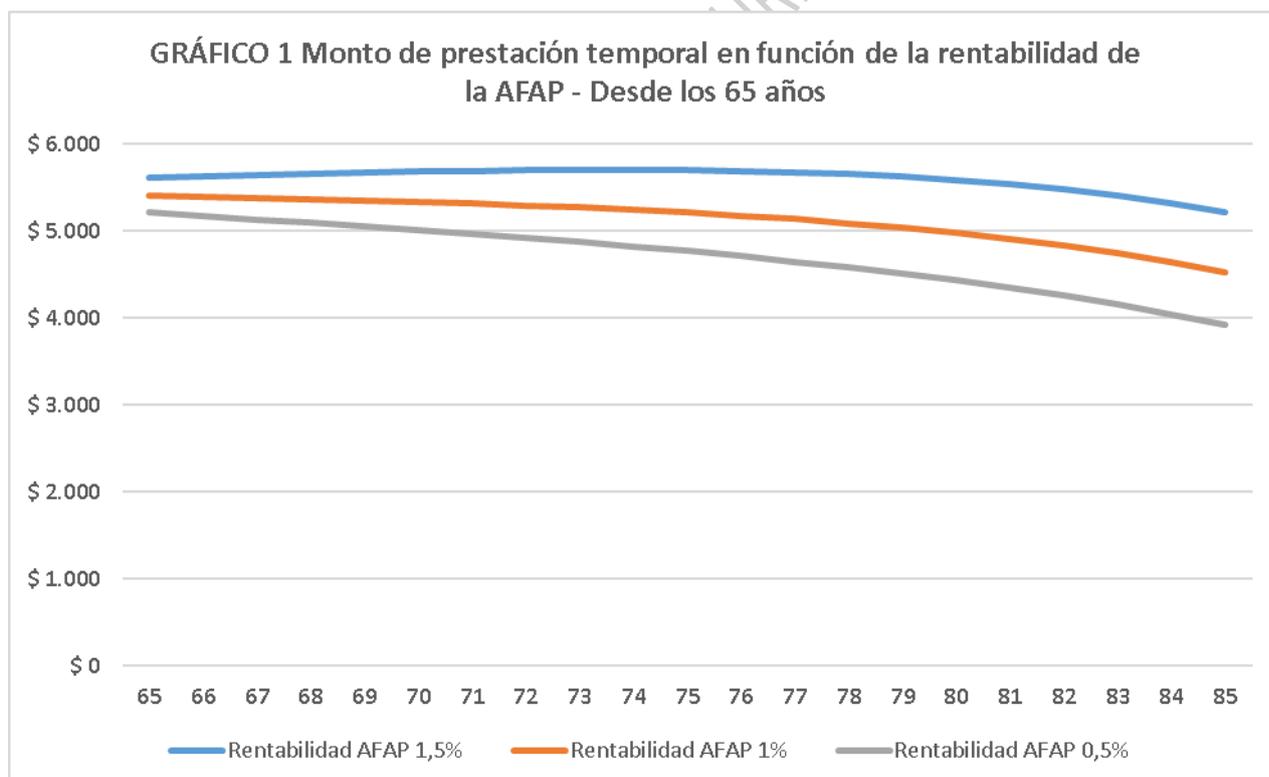
## **ANEXO II – Estimaciones sobre habilitar una prestación mensual a término (art.83, literal A, numeral 2)**

Para evaluar los impactos de esta opción se calculó el monto de la prestación temporal -que pagaría la AFAP - para un caso particular<sup>29</sup>:

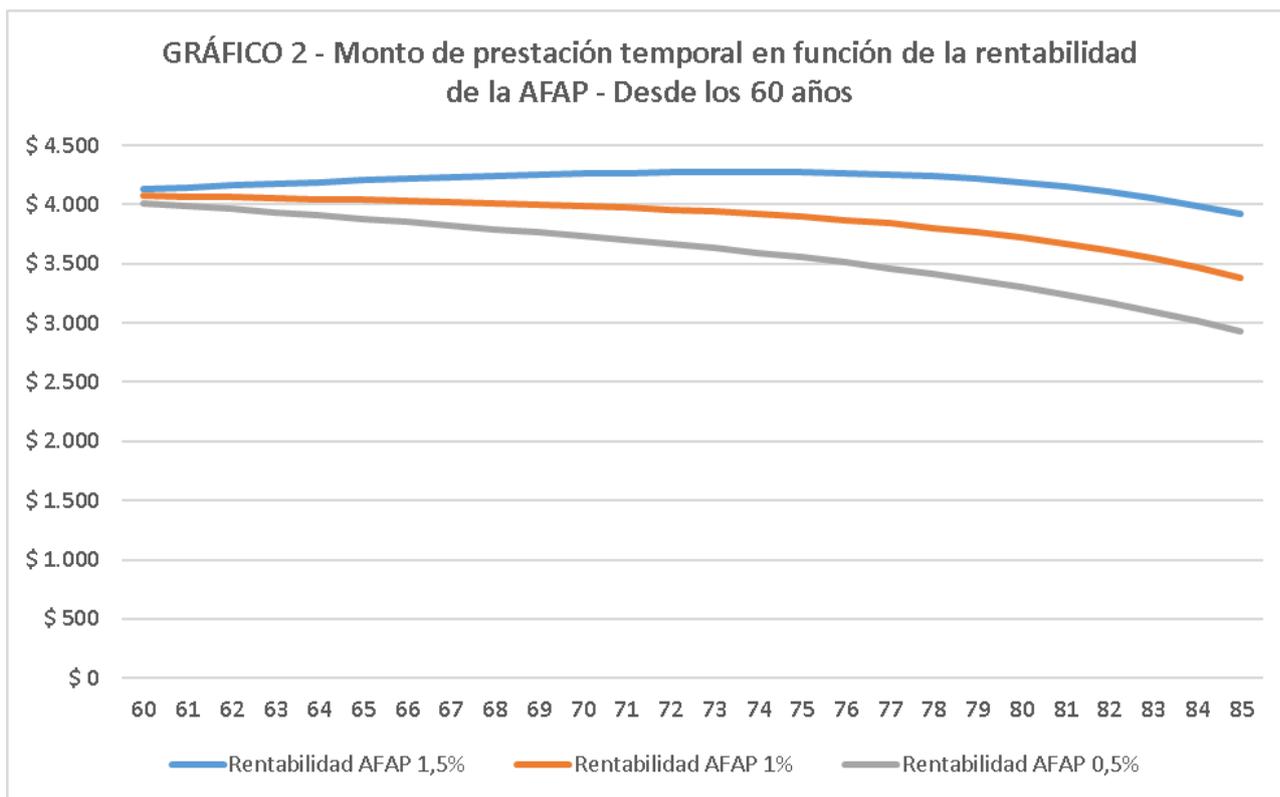
- un hombre, que comience a trabajar en 2022 a los 25 años en amparado por BPS, con un salario inicial de \$ 20.000.
- Su sueldo a los 65 años asciende a \$ 35.300 y a los 65 años configura causal jubilatoria, aunque desde los 60 años puede acceder a su jubilación por la AFAP (art.37).
- A partir del momento que accede a la prestación temporal deja de aportar
- Se supone que a los 85 años contrata una prestación vitalicia.

Se estimó el monto de la prestación temporal hasta los 85, para 3 diferentes valores de tasa de rentabilidad para el Fondo de Retiro, y para dos edades de comienzo de cobro de la prestación temporal: 60 y 65 años.

Los resultados se presentan en el Gráfico 1 y 2.



<sup>29</sup> Las estimaciones se realizan proyectando el Fondo de ahorro acumulado (utilizando una rentabilidad de 3% para el subfondo acumulación, una comisión de 4,4% y una prima de seguro de invalidez y fallecimiento de 2,5%, con la distribución vigente -dado que el afiliado ingresa en 2022 y según el proyecto mantendría la distribución actual-), las primas de renta vitalicia vigentes a la fecha, y el resto de los supuestos ya mencionados anteriormente -como evolución salarial, densidad de cotización, etc.-.



Se observa que aún con el establecimiento de que esta prestación mensual “no podrá ser mayor” que la de una renta vitalicia, habilitar esta opción implicaría los siguientes riesgos:

- Aunque la prestación a término, -bajo algunos supuestos- podría ser superior a la que se derivaría de la prestación vitalicia, esto depende de que las AFAP -que son quienes otorgarían esta prestación- obtengan rendimientos superiores a los que podría obtener la aseguradora en el mismo plazo, descontados los márgenes previstos en la reglamentación<sup>30</sup>.
- Adicionalmente, más allá de la rentabilidad que pudiera obtener la AFAP, hay una edad límite a partir de la cual la prestación comienza a ser decreciente.
- Asimismo, dado que para el cálculo de la jubilación por ahorro individual -según la reglamentación vigente- la rentabilidad a considerar surge de un promedio de las tasas de mercado de los últimos 24 meses, esta modalidad de prestación a término incentiva a las personas a evitar contratar una prestación vitalicia en momentos de bajas tasas y esperar a contratar la misma cuando las tasas sean más altas. La sustentabilidad patrimonial de las aseguradoras requeriría disponer de instrumentos en los que invertir que aseguren que por todo el plazo que deben pagar la prestación vitalicia, obtengan -como mínimo- los mismos niveles de rentabilidad para sus inversiones que los fijados en el momento en que se concedió la prestación. Si esto no ocurriera se le está trasladando a la aseguradora el riesgo de reinversión a tasas más bajas, tema que en la situación actual logró mitigarse mediante la creación de la UP, el cambio de normativa del 2018 (para el cálculo de la prestación y reservas) y otros cambios recientes respecto al aumento del margen considerado en el cálculo.

<sup>30</sup> Suponiendo que no existen otros cambios en el resto de los parámetros para el cálculo de la prima de renta vitalicia, actualmente regulada por el BCU y que entre otra toma en cuenta una tabla de mortalidad dinámica que podría cambiar, así como las probabilidades de generar pensión, entre otras.