



SEPTIEMBRE, 2023

CONSIDERACIONES REFERENTES A LA RESOLUCIÓN DE LA MNR DEL PIT-CNT DEL 7/09/23



El siguiente documento tiene el objetivo central de alertar lo que humildemente se consideran como debilidades de la propuesta aprobada en la Mesa Representativa del PIT-CNT. Resaltar las debilidades no tiene como fin en sí mismo conducir al pesimismo ni al catastrofismo, sino que ayudar a preparar el pasaje a la siguiente etapa del proceso que conducirá a un plebiscito en 2024, la militancia del proyecto y el debate público en cuanto a su contenido.

Hasta el momento, casi que la totalidad del debate sobre la pertinencia de este mecanismo para generar modificaciones en el sistema de seguridad social, se han concentrado en la estrategia político electoral (importancia o no de la adhesión del Frente Amplio; la conveniencia o no de un plebiscito en una próxima elección nacional presumiblemente reñida; los tópicos que debe tener la reforma constitucional en función de los apoyos que puedan recibir; la forma en cómo el PIT-CNT llegó a ese acuerdo; etc). El día antes de la mesa representativa, el Consejo Central de AEBU publicó una resolución con algunos puntos de contenido que en general se comparten. A continuación expondremos los nuestros.



0. Elementos Generales

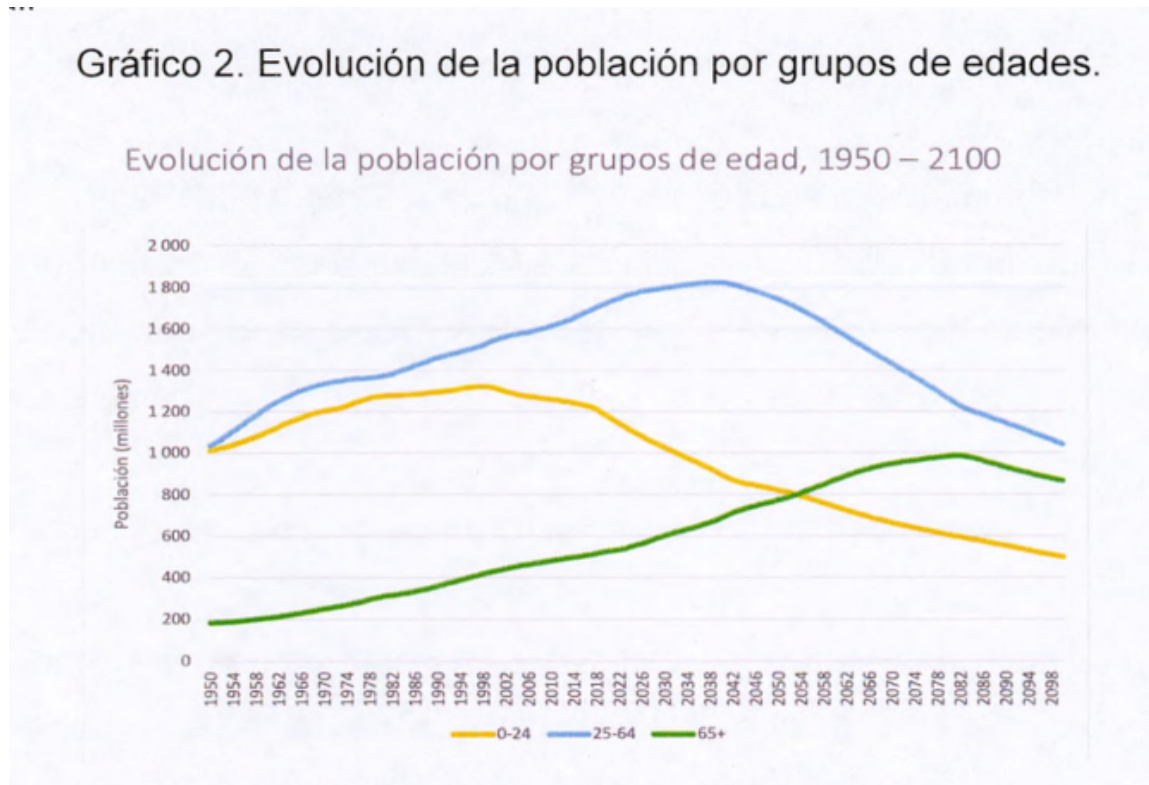
Para poder comprender la fuente de nuestras preocupaciones, es necesario hacer algunos comentarios generales sobre el funcionamiento de los sistemas previsionales.

En primer lugar tenemos que entender cuál es la magnitud de su importancia. En los sistemas de seguridad social, pero en los sistemas previsionales en particular se articulan distintas dimensiones de suma importancia para la vida social.

En materia de finanzas públicas y el presupuesto, las jubilaciones y pensiones alcanzan a ser cerca del 12% del PIB, siendo el principal rubro del gasto social durante los siglos XX y XXI. La magnitud absoluta del gasto en jubilaciones y pensiones no debería ser discutible en tanto cubran las necesidades de una parte cada vez más importante en términos cuantitativos de la población. El problema es que en términos relativos, es problemático sostener que el principal destino del gasto social, sea para financiar el sector de la población con menor incidencia de la pobreza, mientras que el gasto público asociado a las infancias y la adolescencia es mucho menor en términos relativos.

La importancia del sistema previsional también está ligada a la cantidad de gente que comprende (por ejemplo el Sistema Previsional comprende a la casi universalidad de las personas mayores a 65 años, a la vez que tiene como objetivo la protección económica del sector etario de mayor crecimiento relativo).

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



Fuente: Exposición y motivos de Ley 20.130

Es importante también tener en cuenta desde la perspectiva de la acumulación de capital y el desarrollo económico. Esto sucede porque la mitad del financiamiento del sistema previsional viene dado por distintos tipos de cargas al trabajo y al capital. En este sentido, la exoneración de aportes patronales son una variable muy utilizada (por ejemplo recordemos durante la crisis económica de 2020) como herramienta de promoción de empleo. Si bien los aportes a la seguridad social representan contribuciones al sistema y no son “impuestos”, los aportes patronales desde la perspectiva del empresario se sienten como un impuesto a la contratación de trabajadores. La discusión sobre la igualación de los aportes obreros y patronales para aumentar los ingresos del sistema, si bien es legítima desde el punto de vista de la justicia, en términos prácticos generaría un aumento en el costo de

contratación a nivel general. Esto puede resolverse mediante el aumento de la informalidad (por ejemplo el sector con más alta tasa de aportación que es la Construcción con el Aporte Único de la Construcción, es el de mayor informalidad), la reducción generalizada de los salarios, o la menor contratación de trabajadores y trabajadoras.

Otro elemento a tener en cuenta es el de la canalización del ahorro y la inversión. El sistema contiene una gran masa de ahorro social que se moviliza en inversiones. Estas alteran las cuentas macroeconómicas, pero podrían volcarse a desarrollar sectores que dinamicen el desarrollo económico. Como veremos más adelante, actualmente el ahorro tiene la función de ser un estabilizador de la deuda pública. No poseerlo, genera una serie de consecuencias a tener en cuenta.

Por último, el sistema tiene la capacidad de ordenar socialmente qué se entiende como problema social, y qué mecanismos generar para solucionarlos. Estos problemas son históricos, por lo tanto es necesaria la constante actualización del sistema. Esto permite que se generen estructuras diferentes a las mercantiles para resolver problemas en el sustento de la vida de las personas. Transitar estratégicamente a otra sociedad más justa y comunitaria, necesariamente pasa por tomar el sistema de seguridad social y el sistema previsional como núcleo. Esta orientación general es necesaria para poder evaluar el sistema que tenemos, y hacia dónde realmente entiende el movimiento sindical que debería ir, aclarando así los movimientos para conseguirlo.

La propuesta aprobada comprende 3 grandes puntos

- **Establecer que la jubilación común tenga como requisitos mínimos para su acceso 60 años de edad y 30 años de servicios**

- **Que las jubilaciones y pensiones mínimas sean iguales o mayores al Salario Mínimo Nacional**
- **La eliminación del pilar de capitalización individual del sistema de seguridad social**

1. Establecer que la jubilación común tenga como requisitos mínimos para su acceso 60 años de edad y 30 años de servicios

Esta medida es mucho más controversial de lo que parece. En particular no sería conveniente colocar ningún parámetro específico en la constitución, dado que en caso de tener que hacer modificaciones a los parámetros del sistema en el futuro, todo será más difícil. Tan malo como aumentar para todas las personas la edad mínima de jubilación sin considerar características particulares o profesionales, lo es fijarla en 60.

Comencemos reflexionando sobre asuntos menos importantes. ¿Por qué 60 y no 55, o 61, o cualquier otro número? Es criticable el hecho de colocar en la constitución un criterio que es arbitrario.

En segundo lugar, la edad es “taquillera” pero no es el principal problema. En el cuadro 1 se presenta la proporción de personas que podrían acceder a una

jubilación a los 60, 65 y 70 años, dividiendo en cada caso por cantidad de años cotizados, 25 contra 30.

Cuadro 1. Porcentaje de personas que estarían reuniendo requisitos para jubilarse por edad y años cotizados, por sexo, tipo de trabajo y nivel de ingreso

Categoría	A la edad 60 acumula al menos “X” años de servicio		A la edad 65 acumula al menos “X” años de servicio		A la edad 70 acumula al menos “X” años de servicio	
	X = 25	X = 30	X = 25	X = 30	X = 25	X = 30
Total	57%	38%	62%	44%	86%	46%
Hombres	63%	40%	68%	47%	85%	51%
Mujeres	53%	36%	57%	40%	88%	43%
Público	92%	85%	93%	89%	96%	90%
Privado	50%	27%	55%	34%	84%	37%
Cuartil 1	0%	0%	1%	0%	46%	0%
Cuartil 2	40%	8%	52%	16%	99%	22%
Cuartil 3	90%	56%	94%	68%	100%	72%
Cuartil 4	99%	87%	99%	90%	100%	91%

Fuente: Lavalleja, Rossi y Tenenbaum, 2018

Lo que muestra el cuadro es que solamente el 38% de los trabajadores podrían conseguir los años de aportes para jubilarse a los 60. Quienes tienen más posibilidades de hacerlo son funcionarios públicos, hombres pertenecientes al 50% de trabajadores con más ingresos, y sobre todo al 25% de trabajadores con mayores ingresos. La variable realmente a considerar para poder mejorar la generosidad del sistema previsional entonces son los años de cotización.

El impacto de esta medida beneficia sobre todo a los que llegan antes a acceder a las condiciones para la jubilación (trabajadores con trayectoria laboral más regular en la formalidad, con más ingresos, y además por lo general con mayor esperanza de vida).

Además plantea un riesgo adicional. Dada la estructura demográfica y que la propuesta a plebiscitar (así como la actual reforma que aprobó la Ley 20.130) no plantea ninguna medida vinculada a la sostenibilidad financiera desde los ingresos, es esperable que se deteriore la misma al punto de precisar un ajuste paramétrico en el sistema (*todos los sistemas previsionales requieren regularmente ajustes paramétricos, particularmente los basados en el derecho al retiro vinculado a la trayectoria en el trabajo formal y con poblaciones envejecidas más aún*). La edad mínima para acceder a la jubilación y los años de servicios requeridos para causal común, no serán una opción fácil dado el blindaje constitucional. Esto indica que se ajustará en la suficiencia de las prestaciones (pagar menores jubilaciones), o sobre todo aumentar la exigencia de años de cotización en causales diferentes a la común (generando un problema de cobertura, es decir trabajadores viejos y viejas que no tengan derecho a la jubilación). Esto impacta sobre todo a trabajadores y trabajadoras con peores condiciones relativas dentro de la clase.

Sobre este respecto, se plantea la duda sobre la permanencia o no con este texto de la causal de Edad Avanzada de la ley 18.395, que como tal fue eliminada en la Ley 20.130 pero que el contenido para los afiliados en BPS quedó registrado en la causal “Normal”.

2. Que las jubilaciones y pensiones mínimas sean iguales o mayores al Salario Mínimo Nacional

Se entiende que el grueso de esta propuesta está en mejorar el nivel de suficiencia de prestaciones sobre las jubilaciones mínimas. Actualmente quienes reciben jubilaciones mínimas son poco menos que el 30% de los jubilados y las jubiladas.

Sobre este punto que a priori es compartible se desatan cuatro cuestiones.

La primera es que el Salario Mínimo Nacional sirve de precio de referencia para el mercado laboral, pero no es referencia de suficiencia para alcanzar un nivel de vida digno. Su monto y creación no obedecen a ninguna razón que justifique una vida digna percibiendo ese ingreso.

En segundo elemento es necesario colocar la importancia de cada variable por separado, y atender a su valoración en el futuro. Hoy su valor para una semana de trabajo de 44 horas es de \$21.107 y fue fijado por el decreto 433/022. Su ajuste queda librado a la voluntad del Poder Ejecutivo. Antes de la creación de la Base de Prestaciones y Contribuciones en 2004, esto le daba un poder extra al ejecutivo para controlar las cuentas fiscales dado que muchas de las prestaciones del Estado se indexaban al SMN. Por lo tanto, este mecanismo genera incentivos al Estado para mantener el SMN a la baja como herramienta de política. Perjudicando así a los

trabajadores con menores ingresos, dado que un SMN a la baja genera laudos a la baja en las distintas ramas, golpeando el salario real de las personas.

Un tercer elemento tiene que ver con la eliminación de la Jubilación Mínima en la ley 20.130 y la forma en que está escrita la propuesta. En la ley 20.130 se elimina la prestación mínima y se coloca al suplemento solidario como una prestación más. Esto se dio para que no suceda el caso de alguien que aporta en dos cajas, digamos la de profesionales porque es un contador en el ámbito privado, y en la caja civil porque tiene algunas horas de docencia en Facultad de Economía. Esta persona puede haber tenido una vida laboral generando muchos ingresos y consecuentemente teniendo una jubilación muy alta por la caja de profesionales, y puede haber generado el derecho jubilatorio con una jubilación muy chica en la caja civil. La forma en que está redactada la papeleta, generaría que a esta persona le aumenten la jubilación por la civil generando una redistribución regresiva del ingreso.

El cuarto problema, es que al volver a establecer un monto mínimo jubilatorio, genera incentivos a la subdeclaración y la informalidad en muchos sectores de trabajadores, perjudicando los ingresos del sistema. Este fenómeno, no estimamos que sea de gran magnitud, pero dada la perspectiva de medidas con fuerte impacto en los gastos del sistema, la resignación de recursos por pequeña que sea es un asunto importante.

3. La eliminación del pilar de capitalización individual del sistema de seguridad social

Éste sin dudas es el punto más importante en discusión y el que requiere más atención. En primer lugar vale la pena detenerse a evaluar por qué quienes escribimos este documento estamos en contra de las AFAP y también distinguir si estamos en contra de las AFAP en tanto empresas privadas, en contra del pilar de capitalización individual con contribución definida, o en con su obligatoriedad como parte del sistema previsional para todos los trabajadores?

En cuanto a la oposición a las AFAP podrían clasificarse dos dimensiones. La primera y -se entiende más importante-, la ideológica. La segunda dimensión es de índole práctica.

En términos de contenido, la oposición ideológica no es solamente a las AFAPS, sino que al mecanismo de capitalización individual. Como ya se dijo, la Seguridad Social es un mecanismo por el cual se determinan problemas comunes en la sociedad y se proponen soluciones de forma colectiva (centralizado y mediadas por agencias Estatales) vinculadas a la sostenibilidad material de la vida. En este sentido, la Seguridad Social compite con los mecanismos del mercado (en particular con la pertenencia al mercado de trabajo), como proveedor y garante de bienestar. En particular, disputa con los mecanismos del mercado, dado que ante el individualismo inherente al funcionamiento mercantil, la seguridad social permite plantear salidas combinadas que permitan organizar solidaridad, generar mecanismos redistributivos, y distribuir poder económico y político. Pensar un programa transformador de desmercantilización de la vida, con garantías materiales a la existencia tiene que tener necesariamente como eje la Seguridad Social que profundicen su carácter universalista y solidario.

La lógica del sistema de ahorro y capitalización individual es todo lo contrario. Coloca el derecho a la seguridad económica en la vejez como el resultado de una

inversión individual que se da durante toda la vida laboral. Su individualidad específica (vinculando lo aportado a lo percibido en el futuro) hace culto de la responsabilidad individual ante eventos sociales como la vejez.

La segunda dimensión es del orden práctico y tiene que ver con las falsas promesas tanto de la capitalización individual en su especificidad uruguaya como en la generalidad del modelo.

El modelo de capitalización individual resulta “atractivo” como solución a los problemas de envejecimiento demográfico. En los sistemas de reparto intergeneracional como BPS, el dinero que cobran jubilados y pensionistas en un momento del tiempo, es el que aportaron los trabajadores en actividad en ese momento. A medida que la población envejece, cada vez hay más jubilados y pensionistas que cobran prestaciones (y durante más tiempo).

Esto genera que si se hace la cuenta entre todo lo aportado por una persona durante su vida laboral, sea en promedio menos que la suma de todas las pasividades cobradas en su tiempo de jubilación. Por lo tanto aumentan los gastos del sistema aumentan mientras se reducen relativamente los ingresos.

El sistema de capitalización individual ata lo que uno cobra a lo que uno aportó (las prestaciones que pagan las empresas aseguradoras son el total de lo aportado, más lo ganado por las inversiones realizadas con esos ahorros menos las comisiones cobradas). Esto genera que la individualización/privatización del sistema supuestamente esté inmune a fenómenos sociales como el envejecimiento demográfico. Esto se da “supuestamente” porque no está del todo aislado a este proceso.

Cuando las personas trabajan y aportan al sistema de capitalización individual, las entidades administradoras (sean AFAPS privadas, o instituciones estatales) tienen que usar ese ahorro para comprar instrumentos financieros (documentos que garantizan que en determinado tiempo se va a cobrar lo pagado más un tipo de rentabilidad, y que además tienen precio que sube o baja en tanto son comercializables). Cuando las personas se jubilan, esos documentos tienen que venderse o cobrarse (liquidarse), dado que las jubilaciones son en dinero y no en instrumentos financieros. Cuando hay procesos demográficos como el nuestro de tendencia al envejecimiento poblacional, baja natalidad y reducción de la población en determinado momento, más personas se jubilan que las que entran. Por lo tanto, las empresas tienen que tendencialmente vender más instrumentos financieros de los que compran. En mercados financieros como el nuestro, en una generación, básicamente los activos financieros de la gente que se está por jubilar “se venden”¹ a las personas que entran.

Al haber más títulos para vender, que fondos para comprarlos, los activos financieros se desvalorizan. Esto quiere decir que baja la rentabilidad del ahorro de quienes se están jubilando, y por lo tanto recibirán menores jubilaciones (en el sistema de capitalización individual se llaman rentas vitalicias).

Por lo tanto, el proceso demográfico genera para el sistema de reparto intergeneracional un problema fiscal que debe ajustarse mediante transferencias del Estado, o generando reformas previsionales paramétricas. En los sistemas de capitalización individual (independientemente de quién los administre, privados o el Estado), el fenómeno demográfico impacta, y el mecanismo de ajuste es reduciendo las rentas vitalicias a pagarse.

¹ Existen algunas limitantes que no hacen que en la realidad todo suceda con la simpleza que se relata, pero en términos generales es así.

En cuanto a las características propias del sistema uruguayo, hay que recordar que fue creado para mejorar las pasividades, mejorar las cuentas fiscales y desarrollar los mercados de capitales en el Uruguay y con eso favorecer el crecimiento y el desarrollo. Ninguno de esos objetivos fue cumplido.

Si miramos la foto actual, podemos ver la siguiente situación:

Básicamente el BPS transfiere a las AFAPs la cuota parte del aporte correspondiente a sus trabajadores cerca de 1.300 millones de dólares (BPS pierde potenciales ingresos), por un monto que es el doble de lo que el Estado tiene que transferir para sanear su déficit².

Si ninguno de los objetivos fue cumplido, no se mejoraron las cuentas fiscales y se pagan rentas vitalicias bajísimas, ¿cuál es la función de las AFAP, y por qué sigue siendo un tema complejo eliminarlas?

Desde el punto de vista fiscal, el resultado de las AFAP se verá en el largo plazo, dado que recién está terminando la parte del costo de transición de implementación del sistema (una reforma previsional como la del 96 genera un aumento de los costos del sistema previsional durante 25/30 años). Por otra parte, la reforma elimina la opción del artículo 8, lo cual encarece a BPS las jubilaciones que paga a las personas que están en el régimen mixto. Esto tendencialmente va a revertirse. Por lo tanto, la foto no sólo no refleja alguna falla, sino que muestra algo esperable y asumido.

² Esto no es todo lo que el Estado transfiere a BPS. Además de las Transferencias a la Seguridad Social (que aparecen en el gráfico) el Estado transfiere 7 puntos porcentuales de IVA y la afectación de otros impuestos que existen o el monto equivalente a lo que aportaba por impuestos que dejaron de existir en la reforma tributaria. La naturaleza de este dinero es diferente, dado que va a financiar las prestaciones que no están vinculadas a una contribución del trabajador (pensiones a la vejez, AFAM, etc).



Por otro lado, la función principal actual de las AFAPS, no tiene que ver con la seguridad social, sino con la estrategia de endeudamiento.

Actualmente las AFAP manejan un fondo de ahorro (Fondo de Ahorro Previsional) por un monto equivalente al 27% del PIB. La forma en que se distribuyen las inversiones de este fondo es la siguiente:

2) SEGÚN INSTRUMENTO CON TOPE LEGAL

(art. 2° de la Ley N° 18.673 y art. 26 de la Ley N° 19.162)

A + G) Valores del Estado e Inst. de Reg. Monetaria Emitidos por el BCU	% s/total	55,60	55,26	55,07	55,64
B) Valores Emitidos por Empresas	% s/total	21,11	21,47	22,19	22,20
C + H) Dep. Plazo en Inst. Financieras	% s/total	5,81	6,01	6,06	5,80
D + I) Org. Int. de Crédito - Renta Fija	% s/total	14,86	14,50	14,16	13,02
E + J) Operativa de Cobertura	% s/total	0,00	0,00	0,00	0,00
F + K) Préstamos a Afiliados	% s/total	1,44	1,43	1,42	1,41
Disponib. Transitorias	% s/total	1,18	1,32	1,11	1,93

La estructura (que además está diseñada por normativa) de sus inversiones, genera que las AFAPS sean el principal acreedor del Estado uruguayo.

Esto genera la siguiente calesita: el Estado tiene déficit porque el gasto es mayor a sus ingresos. El principal elemento del gasto público son jubilaciones y pensiones que son deficitarias porque se paga más de lo que entra. No entra todo lo que podría entrar porque se transfiere a las AFAP. Para financiar el déficit el Estado tiene que endeudarse. Entonces, las AFAP (que “generaron el déficit”), le compran la deuda al Estado, recibiendo además los intereses de la deuda. El contrafactual lógico sería: si no hubiesen Afaps, no habría déficit y por lo tanto no habría deuda.

El problema de ese razonamiento, es la cuestión de la temporalidad del análisis (ver la foto y no la película). Como las AFAPS están prácticamente obligadas a absorber la mayor parte de la deuda emitida por el Estado, éste puede colocar tasas de interés bajas, emitir en moneda local, y a plazos más convenientes. En otras palabras “endeudarse mejor”. El resto de potenciales acreedores tienen que comprar

deuda en los términos que se les imponen a las AFAPS. Esto genera una estabilidad en la deuda (no tener peligro de crisis de deuda) y a la vez da señales en el mercado financiero de estabilidad (“si el Estado uruguayo emite cualquier activo financiero que no paga nada, y se lo compran, algo bueno debe tener”). Esto permite que las agencias calificadoras de riesgo mantengan notas buenas de la deuda uruguaya, baje las primas de riesgo país (sobre costo de la deuda), y coloque al mercado uruguayo como “invertible”. A la larga la función de las AFAPS sería bajarle el precio a la deuda uruguaya para que se pague menos intereses de deuda pública.

El escenario planteado en la papeleta es el de crear un fideicomiso para traspasar los ahorros de las personas que están hoy en las AFAPS, y se integrarían todas a BPS con un sistema de reparto. Aquí se abren una serie de problemas.

Teniendo en cuenta las presiones fiscales estructurales, el aumento con las dos primeras partes de la propuesta, y la eliminación del pilar de capitalización individual, se puede prever perfectamente un escenario de aumento considerable del gasto público endógeno (es decir que no se puede controlar su crecimiento) de jubilaciones y pensiones. Esto por un lado agrava el problema de la estructura del gasto siendo intensivo en sectores viejos y no pobres y siendo relativamente pequeño en la infancia y la adolescencia pobre. Por el otro exigirá la liquidación de reservas del fondo para sanear el sistema. El problema es encontrar compradores para esa deuda que se quiere vender. Esto genera que caiga velozmente la rentabilidad del fondo, tanto por el apuro para ganar liquidez, como por el efecto demográfico explicado más arriba. Esto implica que no será suficiente para cubrir las necesidades financieras del sistema.

En el camino se depreciará la deuda uruguaya, debiendo tomar nueva para pagar déficit, pero en peores condiciones en materia de moneda, plazos y acreedores (es

decir, pagar más por intereses, endeudarse en dólares, y tener acreedores extranjeros u organismos de crédito multinacionales). Esta situación además se amplía desde el punto de vista internacional aumentando la prima de riesgo ante la liquidación de títulos nacionales, y el déficit en aumento tendencial. Todo esto puede converger a un problema con la cuenta capital, y las inversiones.

Este escenario que se daría en forma progresiva (no es algo que suceda inmediatamente), aumentará la presión por distintos ajustes, tanto en el sistema previsional como en el sistema fiscal todo.

En suma, es una propuesta que se entiende que tiene efectos regresivos (beneficia más a quienes menos precisan ser beneficiados). Cuyos costos se concentrarán sobre todo en los sectores más vulnerables.