



## La expansión de la Protección Social en Uruguay

**Juan Carlos García Pais**

Licenciado en Gerencia y Administración de Empresas.  
Puerto Rico 3874 - Cerro - Montevideo. Uruguay.  
E-mail: jugarcia@bps.gub.uy

### Resumen

El artículo describe la experiencia uruguaya para ampliar la cobertura. Se señalan los factores sociales y demográficos que inciden en la previsión social y las debilidades para ampliarla. La segunda parte, con el mismo propósito, hace una comparación entre las jubilaciones y las pensiones no contributivas, aparte de las distorsiones tributarias existentes. La conclusión general apunta a reformas institucionales considerables; a redefinir el acceso a la jubilación para ampliar el derecho y a eliminar un grupo importante de exoneraciones que distorsionan el sistema.

**Palabras clave:** Seguridad social, Banco de la Previsión Social, pensiones, cobertura, desempleo.

## The Expansion of Social Protection in Uruguay

### Abstract

The article describes the Uruguayan experience of extending social welfare coverage. It points out the social and demographic factors that figure in social welfare and the weaknesses of extending it. The second part compares retirement and untaxed pensions, aside from existing tax distortions. The general conclusion indicates the need for considerable institutional reforms; for redefining access to retirement in order to expand the right and eliminate a significant group of exonerations that distort the system.

**Key words:** Social security, Social Welfare Bank, pensions, coverage, unemployment.

### Introducción

Los expertos de Organización Internacional del Trabajo (OIT) observaron al cierre del siglo XX un contexto socioeconómico crítico en los países en desarrollo, alertando que el 80% de la población mundial carece de protección adecuada. Frente a mercados laborales en los que se ha profundizado la flexibilización y la informalidad, a la aceleración de los procesos de envejecimiento poblacional y al aumento de la pobreza, las respuestas de las políticas públicas han sido insuficientes. En este contexto, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, consensualmente se concluyó que la seguridad social es una importante herramienta para reducir la pobreza y promover el desarrollo económico y social, y a su vez, es un complemento necesario para las políticas de globalización y de ajuste estructural.

Uruguay no escapa al contexto descrito por los expertos de OIT, y to-

mando el desafío de la organización, nos proponemos contribuir al debate para expandir la cobertura de la protección social. Para ello nos centraremos en actividades del Banco de Previsión Social (BPS) que ampara a casi el 90% de la población protegida y complementaremos el tratamiento de las Pensiones Contributivas y No Contributivas que sirve este organismo, refiriéndonos al Ingreso Ciudadano que sirve el Ministerio de Desarrollo Social, el que llega al 10% más pobre de los uruguayos.

Al ser de corto plazo, no analizaremos los subsidios por enfermedad, maternidad y el complemento por accidentes de trabajo. Para acotar el trabajo y por tener menor impacto cuantitativo, no abordaremos la Pensión por Invalidez, la Jubilación por Incapacidad, el Subsidio por Incapacidad y, las Pensiones a causahabientes por fallecimiento del Trabajador. Las Asignaciones Familiares, si bien pensamos

que necesitan mejoras, sólo se tratarán como instrumento complementario. Del subsidio por Desempleo, a pesar de que requiere ajustes, sólo se considerará en la contingencia que ocurre cuando finaliza el período de prestación y el beneficiario continúa desempleado.

Hechas las anteriores salvedades, el trabajo comienza con una descripción del contexto socioeconómico y luego se pasa a describir las características del sistema previsional uruguayo para más tarde abordar comparativamente las Jubilaciones y las Pensiones No Contributivas. A continuación se trata la Tributación y la Cobranza como medios inclusivos y finaliza a modo de resumen con un marco conclusivo.

## **1. Contexto Socioeconómico**

### **1.1. Economía y Distribución del Ingreso**

Repasando en el continente los últimos treinta años del siglo pasado, en los que Uruguay no fue la excepción, se observó que en los setenta se logró un progreso distributivo rápido, en los ochenta (la década pérdida) hubo estancamiento económico con alta inflación y deterioro en la distribución del ingreso, y los noventa, caracterizados por estabilidad macroeconómica y crecimiento importante (principalmente en la primera mitad de la década) en varios países, muestran una realidad paradójica: en el continente más desigual del mundo, al decir de Székely y Hilgert (1999) no hay ningún país donde haya mejorado la distribución del ingreso.

Nuestro país, en el contexto de reformas estructurales y apertura comercial

(de la cual el Cono Sur es pionero desde los setenta), sufrió un proceso de desindustrialización con términos de intercambio desfavorables para nuestra producción (los que comenzaron a recuperarse en el 2003). Los ajustes internos que se producen son marcados con el fin de hacer frente a los servicios de deuda fundamentalmente. A esta “restricción externa” se suma la fuga de capitales y la ausencia de políticas contracíclicas para reactivar el mercado interno (según varios autores se había perdido el margen para hacerlo). Estos procesos, a efectos distributivos y de inclusión, sumados a sistemas impositivos regresivos (basados en imposición directa), se agravan con devaluaciones que producen inflación traducida en pérdida de poder adquisitivo de los asalariados, contracción de la demanda y de la actividad y empleo en consecuencia.

Gustavo De Armas (2005), ilustra el proceso uruguayo de los últimos veinte años, señalando que desde la reapertura democrática hasta mediados de los noventa el crecimiento económico fue acompañado de un significativo descenso de la pobreza (del 46,2 a 15,3%), pero desde mediados de los noventa hasta casi fines de siglo, el crecimiento económico (PBI per cápita creció 14,4%) no mejoró los índices de pobreza, la que se mantuvo en un 15,3%. Esto evidenció un estancamiento en la mejora de la distribución del ingreso y en la concentración de riqueza.

A fines de lo noventa, el estancamiento da paso a una etapa regresiva, la que se profundiza con la crisis del 2002, arrojando un saldo al cierre del

2004 de un 32,1 % de la población (más de un millón de personas) bajo la línea de pobreza. A su vez se consolida el fenómeno denominado infantilización de la pobreza, ya que en la población de 0 a 5 años, los pobres alcanzan al 56,5%. Como corolario, cabe acotar que varios investigadores académicos sostienen que en este último período se ha registrado una tendencia a la concentración del ingreso.

El resultado evidencia que los esfuerzos realizados en el gasto público social (GPS) fueron insuficientes. Ferreira-Coimbra y Forteza (2004), indican que el gasto público social, compuesto por educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios y, otros, según datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) pasó del 25,3% en 1999 a 28,3% en el 2001, de los cuales el 15,8% en 1999 y el 19% (más de los dos tercios del GPS) en el 2001, correspondieron a seguridad y asistencia social. A su vez, en base a la misma fuente, estos autores señalan que desde 1999 al 2002, el gasto público en Seguridad Social (excluyendo las erogaciones de Seguro por Enfermedad y prestaciones médicas del BPS por considerarse ambas dentro del gasto en salud), superan levemente el 15% del PBI. El balance entre esfuerzos y resultados, nos llevan a cuestionar el GPS, y a dejarnos como interrogante hacia donde debe apuntar el mismo. Al respecto, Isuani (2005) señala que el GPS está estructurado en base a una etapa pasada, ya que en un mundo de pleno empleo es lógico que cada uno viva de su trabajo y que el grueso del gasto vaya para los sectores pasivos, pero hoy "...estamos

en una situación en donde la cantidad de recursos es desproporcionada en términos de a quiénes se destinan...".

Al decir de Marcó del Pont (2005), la profecía anunciada por los organismos multilaterales del efecto derrame a consecuencia del crecimiento económico por la aplicación de reformas estructurales, distó mucho de cumplirse y frente al retroceso social, el sistema de protección social uruguayo, diseñado para un contexto socioeconómico de baja desocupación y empleo más o menos estable y permanente, a pesar de los esfuerzos en gasto público social, no estuvo preparado para afrontar con éxito el desafío.

Como resultado de estos procesos, el fenómeno de la exclusión social va mostrando su rostro, según Jorde Estivill (2003): "...la noción de exclusión va perfilando sus contornos y mostrando que designa una acumulación de procesos confluyentes que, con rupturas sucesivas, arrancan del corazón de la economía, la política y la sociedad, alejando e inferiorizando a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes...".

La respuesta social tuvo dos vertientes. Por un lado hubo un descontento generalizado, que condujo al triunfo electoral de la izquierda por primera vez en la historia uruguaya. Al respecto, Constanza Moreira (2004) señala: "La relación entre legitimidad democrática y desempeño económico, ....se hace evidente en las crisis económicas.... Por tanto, las crisis económicas son también en buena medida crisis políticas caracterizadas por la incapacidad de los actores para gestionar-

las. Si la gente vive mal, desconfía de los políticos y peor aún, deja de confiar en que la democracia habría de resolver lo más elemental de un país: hacer vivir razonablemente bien a sus habitantes...”. Por otro lado, se incrementaron en la sociedad civil los esfuerzos solidarios por “suavizar” el impacto de la situación; como destacan Ferreitra-Coimbra y Forteza, en los últimos años una amplia red de organizaciones no gubernamentales integró un importante aparato de protección informal enfocada en adultos mayores y niños principalmente. Estos autores, señalan: “...Las áreas temáticas en torno a las que se puede agrupar a estas organizaciones son: promoción social, trabajo y previsión social, profesionales y gremiales, educación y cultura, fomento rural y barrial, deportes, religión, asistencia y beneficencia, salud, e inmigración y residencia...”.

Estamos en un tiempo que se nos presenta como oportuno para definir el cauce de las acciones públicas y el papel del Estado, ambos elementos minimizados por el “pensamiento único”. Es un sentir generalizado, señalado entre otros por Bernardo Kiliksborg (2004) desde el BID – Stiglitz (2002) y Amartya Sen (1990) también están en la misma línea-, que el concepto de desarrollo que guié las decisiones, más allá de lo económico, debe privilegiar el desarrollo social y la inclusión como factores principales.

### **1.2. Demografía y Sociedad**

Existen varios factores sociales y demográficos que inciden directa o indirectamente en el sistema de protección social, cuyos cambios le imponen más

exigencias y nuevos desafíos al sistema previsional, entre los que encontramos:

- Uruguay presenta una transición demográfica avanzada (baja fecundidad, baja tasa de mortalidad infantil, baja mortalidad con esperanza de vida prolongada), teniendo una esperanza de vida al nacer de 75 años.
- El efecto migratorio estructural y negativo de unas 200 mil personas en los últimos veinte años, según los economistas Calvo y Pellegrino (2005), produjo en la pirámide poblacional un notorio hueco entre los 25 y 49 años de edad (fundamentalmente en la población masculina), lo que sumado a la transición demográfica avanzada, determinaron que en el 2004 el 17,2% de la población sea mayor de 60 años.
- Las últimas décadas se ven acompañadas de nuevos arreglos familiares, de lo que De Armas destaca el incremento en la tasa de divorcios (20,4% en la década del ochenta y 40,2% en la década del noventa). Va variando la conformación de la familia uruguaya, y hoy solamente poco más de la mitad de los hogares son nucleares, incrementándose los unipersonales y los monoparentales, lo que explica entre otros factores, la disminución de personas por familia (3,2 s/censo 1996).
- Para los sociólogos Carlos Filgueira y Alvaro Fuentes(2001), la influencia que ejercen las diferentes configuraciones familiares, es un factor clave para determinar el nivel de integración social de los más jóvenes. Los hogares que se alejan

de la concepción tradicional de familia (“hogar nuclear”), como lo es un hogar extendido o compuesto, o donde existe inestabilidad del vínculo en la pareja, aumenta las probabilidades de abandono del sistema educativo, dificulta la integración social de los más jóvenes y, eleva el riesgo de marginalización.

- Un dato no menos importante que los anteriores, es lo que Calvo y Pellegrino destacan: los hogares de más bajos ingresos se hacen cargo cada vez más de la reproducción biológica de la sociedad uruguaya. Las mujeres no pobres tienen un promedio de 2,2 hijos y en los tramos más carenciados el promedio llega hasta 5,7 hijos por mujer. Además existe una brecha de diez años, entre los momentos que ambos grupos maximizan su reproducción (19 años de edad para las mujeres más pobres y 29 años para las que tienen necesidades satisfechas).

En el mismo sentido que las apreciaciones anteriores, en el “Informe país sobre los objetivos de desarrollo del milenio” de la Presidencia de la República (<http://www.anong.org.uy/metast.html>), de diciembre de 2004, se expresaba: “...Entre los adolescentes, tienen fuerte incidencia las situaciones de riesgo social como el embarazo adolescente, la deserción educacional, el desempleo y la desmotivación que lleva a ni siquiera buscarlo. La concentración de la pobreza en algunos sectores de la población y su transmisión intergeneracional está generando cambios culturales que tienden a consolidar estas situaciones, tornan más difícil su superación y plantean transfor-

maciones de carácter cualitativo en el fenómeno, para las que no se han encontrado hasta el momento respuestas adecuadas en el diseño de las políticas y programas dirigidos a atenderlos...”.

### **1.3. Empleo y Cobertura Ocupacional**

El aumento de la tasa de desempleo fue determinante en la expansión de la pobreza, fundamentalmente a partir de la crisis de 2002, la que, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas, tuvo las siguientes variantes: en el país urbano partiendo de un piso de 9,8% en el trimestre abril-junio de 1998, comienza a subir paulatinamente a partir de 1999 llegando a una máxima del 19,8% con la crisis del 2002 en el trimestre setiembre-noviembre de ese año. En el 2003 el país comienza a recuperarse y el desempleo comienza a bajar, llegando a un piso de 11,6% en el trimestre noviembre 2004-enero 2005 (con la influencia del turismo), y situándose en 12,1% en el último trimestre del 2005. En un país donde, según Amarante y Arín (2004) los ingresos de los hogares en un 70% provienen de los salarios, la exclusión que genera el desempleo se explica por sí solo.

Pero tan importante como las tasas son las nuevas características del desempleo. A este respecto, Enrique Gallicchio (2002), destaca: a) se incrementó el desempleo en los mayores de 25 años; b) aumentó el desempleo de los jefes de hogar; c) creció la duración media del desempleo (excediendo largamente la cobertura del seguro. Bucchelli y Casacuberta (2004), señalan que en el período 1998 y 2002, los adul-

tos con baja escolaridad fueron los más afectados, determinando que al igual que la edad, la baja escolaridad y el género femenino tienen más probabilidades de acusar desempleo.

Otro de los cambios negativos en lo que tiene que ver con la cobertura de la protección son las modificaciones en la estructura del empleo. Como señalan Gasparini y Bertranou (2004): "...los cambios en la estructura de empleo pueden tener profundas consecuencias sobre el grado de protección social promedio de los trabajadores. Así por ejemplo, movimientos hacia el empleo en servicios no calificados, en empresas pequeñas, de duración part-time y con alta rotación de personal implicarán seguramente una caída en la tasa de protección social promedio de la economía...". Ese cambio estructural afectó a Uruguay, ya que la industria manufacturera pasó de significar alrededor del 20% del empleo a principios del decenio a concentrar tan sólo el 13% en el 2002. El empleo creció en los sectores de servicios, especialmente comercio, restaurantes y hoteles, y servicios financieros y a empresas. Si se agrega la construcción, estos sectores pasan de representar el 27.5% del empleo en 1986, a casi el 39% en el 2002. Al igual que en el resto de la región las causas de la pérdida de incidencia de la Industria frente a los Servicios, son distintas a las que se observan en los países centrales. Según Schorr (2005), mientras en los países desarrollados la incidencia de la industria cae por el aumento espectacular en productividad que lleva a caída de precios y, por el crecimiento de las actividades inmateriales, en Latinoaméri-

ca cae por la reducción y empobrecimiento de la propia industria.

Frente a la crisis, los cuentapropistas sin local han tenido un crecimiento significativo y una parte considerable de los ocupados trabaja en empresas de menos de cinco personas. La proporción de los empleados en microempresas ha aumentado durante la década, pasando del 31% al 47% del total de empleados. La contrapartida de este proceso es la pérdida de peso de las empresas mayores (10 y más empleados) en el empleo total.

Para Filgueira y Gelber (2003), el modelo económico y la recesión, han contribuido a aumentar la exclusión en el mercado laboral, especialmente entre los trabajadores menos calificados. A su vez señalan que mientras en los estratos altos la informalidad puede resultar económicamente redituable, en los sectores más populares la informalidad constituye un único medio de subsistencia.

En ese contexto y en base a la definición operativa de OIT que considera informales a los trabajadores domésticos, familiares no remunerados, trabajadores de establecimientos menores a 5 personas, cuentapropistas (excluyendo administrativos, técnicos y profesionales), Bucheli (2004) estimó que en el 2002 el 40% de los trabajadores eran informales. Esta misma científica, estimó la cobertura del sistema de seguridad social en el empleo (definida como la participación de contribuyentes en el total de trabajadores ocupados), en el orden del 63% para el 2002. Es importante subrayar la significación del concepto de informalidad definido por la OIT (2002): "...los Trabajadores y Empresa-

rios informales se caracterizan por su alto nivel de vulnerabilidad...”.

Los cambios señalados a nivel demográfico y de mercado de trabajo, se suman al contexto socioeconómico, e integradamente, imponen un desafío para la seguridad social: será necesario analizar con espíritu crítico y repensar todo el esquema de protección a la luz de una realidad diferente para lo que fueron creados.

## **2. Características del sistema previsional**

### **2.1. La Reforma de la Seguridad Social**

En setiembre de 1995 se promulga la Ley 16.713 que establece un nuevo régimen de Seguridad Social en Uruguay, cuya base es la creación de un sistema mixto de otorgamiento de las prestaciones.

El nuevo sistema, que es obligatorio para los menores de 40 años al 01/04/96 y a los que ingresen por primera vez a las actividades amparadas por el BPS a partir de esa fecha independientemente de su edad, tiene 3 niveles:

Niveles del régimen mixto (en valores vigentes a abril de 2006):

- Primer nivel: Régimen de Solidaridad Intergeneracional. Es un sistema de reparto y comprende a todos los afiliados activos por las asignaciones computables hasta \$U 13.748 (aprox. U\$S 550).
- Segundo nivel: Régimen de Ahorro Individual Obligatorio. Es un sistema de capitalización y comprende las asignaciones computables entre \$U 13.748 y \$U 41.244 (aprox. U\$S 1.650) y a los afiliados que incluidos en el primer nivel, opten por este

segundo nivel, a quienes les irá el 50% para cada nivel (se incentiva esta opción premiándose los aportes destinados al fondo de reparto con un 50% adicional).

- Tercer nivel: Ahorro Voluntario. Comprende a los afiliados activos con salarios superiores a \$U 41.244, quienes por el exceso de esa cifra, optativamente podrán aportar al sistema de ahorro individual.

Entre otros cambios se destacan: aumenta el requisito de años de actividad; incrementa la edad mínima de la mujer para la jubilación común y por edad avanzada equiparándola a la del hombre; incrementa los años para calcular el promedio del básico jubilatorio; baja las tasas de reemplazo; aumenta los años de trabajo requeridos para la jubilación por edad avanzada; establece nuevos requisitos para la jubilación por incapacidad; incorpora nuevas condiciones para las pensiones de sobrevivencia, incrementa la edad mínima para la pensión vejez, etc.

En el Cuadro 1 (<http://www.redseg.soc.org.uy>), se resumen las principales modificaciones de la reforma.

### **2.2. Institucionalidad del Sistema**

Esta estructura presenta como los principales actores del ámbito público a: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Banco de Previsión Social (BPS), las Cajas Paraestatales (Bancaria, Notarial y Profesionales Universitarios), los Servicios de Retiros y Pensiones Militares y Policiales, y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que aparece en la escena protectora en el 2005. En el ámbito privado, controladas por el Banco Central

del Uruguay (BCU), el sistema lo integran las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) y las Aseguradoras que abonan las prestaciones surgidas del ahorro individual.

Dentro de este espectro de seis actores en lo que se refiere fundamentalmente a la cobertura de riesgos IVS, y considerando el año 2003, el Banco de Previsión Social sirve el 88% de las prestaciones y tiene el 89% de los cotizantes. Es de destacar que mientras la Caja Notarial y la Caja de Profesionales Universitarios, tienen una relación Cotizantes/Pasivos de 3 o más, el BPS y el conjunto del sistema tienen una relación de 1,2; la Policial 1,1; la Bancaria 0,8; y el Servicio de Retiro de las Fuerzas Armadas 0,7 (información que puede apreciarse en el Cuadro 2).

Considerando que el Uruguay tiene una población de poco más de 3,2 millones de habitantes, de los cuales el 46% es Activo, el 24% es menor de 15 años, y el 17% es mayor de 60 años, el volumen de prestaciones a Activos y Pasivos que sirve el BPS, sin considerar la Prestaciones Sociales y las Prestaciones directas en Salud, son de un alto grado de cobertura, cifras que pueden apreciarse en el Cuadro 3.

### **2.3. Debilidades Institucionales**

#### **a) Protección a los riesgos IVS**

Arenas de Mesa y Bertranou (2005) marcan la mayor debilidad institucional del sistema: la oportunidad que dejó pasar Uruguay de unificar la protección a los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) en el momento que se implementó la reforma previsional, proceso que no incluyó a las demás cajas públicas y civiles, las que re-

presentan el 11% de los afiliados al sistema. Los autores señalan que está pendiente la estandarización de un sistema de seguridad social no discriminatorio, y que además de los afiliados al BPS, integre los afiliados a las cajas de previsión civiles (notarial, profesionales universitarios y bancaria), militar y policial. Para estos autores: "...en el sistema previsional uruguayo no deberían existir diferencias tanto en las condiciones de acceso y cálculo de los beneficios como en las contribuciones previsionales de los asegurados. Lo anterior sugiere la conveniencia de estudiar la estandarización y posible unificación de la cobertura en el primer pilar para todos los trabajadores, y que las cajas previsionales paraestatales se transformen en cajas complementarias...".

#### **b) Políticas laborales**

Según Juan Manuel Rodríguez (2005), no existe en nuestro sistema un enfoque integral del trabajo y diferentes órganos tienen competencia sobre políticas activas y pasivas sin la coordinación necesaria. Además del BPS, entre los organismos relacionados con las políticas de empleo, en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), se encuentran, la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), la que de acuerdo a la ley es el órgano rector de las políticas activas pero carece de fondos propios y, la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), que es quien administra y puede asignar fondos a programas concretos. Con el nuevo gobierno, en abril del 2005, apareció otro actor, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que es la Secretaría que lleva adelante el Plan de Atención Nacional a la

**Cuadro 1**  
**Principales cambios introducidos por la Reforma**

<b>Concepto</b>	<b>Antes</b>	<b>Ley 16.713</b>
Jubilación común	Mujer – 30	Ambos - 35
Años de trabajo	Hombre – 30	
Edad de retiro	Mujer – 55	Ambos – 60
	Hombre – 60	
Jubilación edad avanzada	Mujer – 10	Ambos - 15
Años de trabajo	Hombre – 10	
Edad de retiro	Mujer – 65	Ambos – 70
	Hombre – 70	
Jubilación por incapacidad absoluta y permanente sobrevenida en período de actividad sin causa del trabajo	Requisitos previos Ninguno	Requisitos previos. 2 años servicios previos, de los cuales 6 meses deben haber sido inmediatamente previos a la incapacidad
Duración de pensión de sobrevivencia de viuda/o según años de la misma al momento del fallecimiento del causante	Vitalicia en todos los casos (no existía para viudo)	- menor de 30 años, cobra durante 2 años - entre 30 y 39 años cobra durante 5 años - mayor de 39 años, vitalicia
Pensión vejez por situación de indigencia	Mujer – 65	Ambos – 70
Requisito de edad	Hombre – 65	
Cálculo del Básico Jubilatorio en el sistema de reparto	Promedio actualizado de los sueldos de los últimos 3 años.	El promedio mejor que resulte de los 20 mejores años o de los últimos 10 siempre que este no supere a los 20 en + de un 5%.
Tasa de Reemplazo para Jubilación común en el sistema de reparto	Mujer 75%	Ambos 50%
Con 35 años de trabajo y 60 años de edad	Hombre 65%	
Con 40 años de trabajo y 65 años de edad	Mujer 80%	Ambos 67,5%
	Hombre 75%	
Tasa de Reemplazo para Jubilación por edad avanzada	Ambos 55%	Ambos 50%
15 años de trabajo y 70 años de edad		
Tasa de Reemplazo para Jubilación por incapacidad absoluta	Ambos 70%	Ambos 65%
Prestación de la Jubilación en el sistema de Ahorro Individual	No existía.	Indefinida. Depende del monto acumulado en la cuenta individual, la expectativa de vida y la tasa de interés vigente al momento del cese.

**Cuadro 2**  
**Consolidado de prestaciones y cotizantes en número (Año 2003)**

Organismo	Jubilaciones y Pensiones (en número)		Cotizantes		Cotiz/ Pas
Banco de Previsión Social	715.258	88,0%	865.966	88,9%	1,2
Caja Bancaria	15.772	1,9%	13.122	1,3%	0,8
Caja Profesionales Universitarios	10.561	1,3%	32.090	3,3%	3,0
Caja Notarial	1.931	0,2%	6.431	0,7%	3,3
Retiros y Pensiones Fuerzas Armadas	44.280	5,5%	30.099	3,1%	0,7
Retiros y Pensiones Policiales	24.632	3,0%	26.927	2,8%	1,1
<b>TOTAL</b>	<b>812.434</b>	<b>100,0%</b>	<b>974.635</b>	<b>100,0%</b>	<b>1,2</b>

Fuente: INE en base a información de la AEA - BPS

Emergencia Social (PANES), y entre los siete programas que coordina, se encuentran el Programa de Ingreso Ciudadano (IC) como política pasiva y el Programa de Trabajo Transitorio como política activa.

Según Rodríguez la coordinación de las políticas presenta en Uruguay múltiples dificultades ya que cada una se ha definido institucionalmente en forma independiente, y además cada tipo de política se encomendó a organismos distintos, sin prever la coordinación entre los mismos.

Este apartado, también nos deja una serie de reflexiones importantes. En primer lugar, la necesaria integración (pública y privada y, civil y militar) de la cobertura IVS, de forma de que no existan discriminaciones ni privilegios. En segundo lugar, la necesaria integración de políticas laborales activas y pasivas, donde el período de desempleo marque un tiempo de tránsito hacia la relocalización laboral. Creemos necesario por tanto, el

fortalecimiento de las áreas competentes del MTSS y del interrelacionamiento de este con el BPS y el MIDES, incrementando la articulación, coordinación y el trabajo conjunto interinstitucional.

### **3. Jubilaciones y pensiones no contributivas**

#### **3.1. Requisitos de Jubilación y Densidad de Cotizaciones**

La densidad de cotizaciones, que se determina como el cociente entre la cantidad de meses que el trabajador registra al menos un aporte dividido la cantidad de meses que tiene el período de referencia, es fundamental para el nuevo sistema, tanto en lo que respecta al valor de las prestaciones que se generarán en el futuro, como en las posibilidades de acceso a la jubilación.

Con muchas coincidencias con la segmentación de la cobertura realizada por Bucheli y citada anteriormente, resulta muy interesante un estudio realizado

**Cuadro 3**  
**Cantidad de prestaciones**  
**economicas servidas por BPS**  
**en el 2004**

<b>Prestaciones de pasividad</b>	
Jubilaciones	371.116
Pensiones	277.451
Pensiones a la Vejez	64.842
Subsidios Transitorios	1.311
<b>TOTAL</b>	<b>714.720</b>
Cuotas Mutuales Pasivos	47.972
<b>Prestaciones de actividad</b>	
Asignaciones Familiares	
A Activos	315.220
A Hog.Menor Recurs.	142.440
Sub. Total AFAM	457.660
Seguro por Desempleo	14.140
Subsidio por Enfermedad	8.306
Comp. Accidentes Trabajo	193
Cuotas Mutuales	495.639
Salario Maternidad	913

Fuente: AEA – BPS.

por los economistas Gabriel Lagomarsino y Bibiana Lanzilotta (2005). Según el estudio, la media de densidad para los privados es del 71% y, quienes sobrepasan el 80% de densidad de cotizaciones son menos del 56% de los trabajadores privados y el 87,5% de los trabajadores públicos. Crítico si consideramos que según los requerimientos quien empieza a trabajar a los 20 años para llegar a los 60 años con derecho jubilatorio necesita un 88% de densidad. Para ilustrar: quien empieza a los 20 años a tra-

bajar y tiene una densidad del 70%, recién alcanzará el derecho a jubilarse a los 70 años de edad. Además, el estudio observa que a partir de los 60 años de edad, existe una caída en la densidad de contribuciones, lo que indicaría que un creciente grupo de personas llega a la edad jubilatoria sin alcanzar el derecho. Otro elemento resaltable, es la correlación de a mayor salario, mayor densidad; se concluye que los trabajadores que tenían un ingreso inferior a \$U 5.000 al 2003 (más de la mitad los dependientes privados), tendrán problemas para jubilarse o lo podrán lograr a los 70 años.

A futuro, esta restricción además de sobrecargar las pensiones no contributivas, alterará un instrumento de inclusión importante, el que se potenció a partir de que la voluntad popular que aprobó la enmienda constitucional de 1989 en la que se indexó el aumento de las pasividades al de los salarios, sobre lo que Fernando Filgueira (2003) señaló: "...permitió que, en una década, se duplicara el valor real de las jubilaciones, sacando a casi un 35% de las personas de 65 años y más de la situación de pobreza y llevando la pobreza en la tercera edad a cifras mínimas...".

Arenas de Mesa y Bertranou comparan esta situación en Uruguay con Argentina y Chile porque señalan son países que cuentan con grados similares de desarrollo en sus sistemas previsionales, y establecen que el requerimiento de 35 años de cotización, representa una condición restrictiva al momento del retiro. En Argentina, donde el requisito es de 5 años menos que en Uruguay, los autores han estimado

que puede llegar a ser excluyente. A su vez, señalan que en Chile, donde el requisito es de 20 años de cotizaciones (15 menos que en Uruguay), el requisito será excluyente especialmente para un importante grupo de mujeres.

Los autores sostienen, que es urgente estudiar y estimar la proporción de los afiliados que quedarían excluidos de los beneficios jubilatorios con el requisito de los 35 años de cotización, y en base a estos estudios, redefinir las paramétricas.

Además, si consideramos el requerimiento de 35 años de cotizaciones para la Jubilación común y 15 años para la por edad avanzada, y que comenzando a los 20 años a cotizar con una densidad del 70% se llegaría al derecho a los 70, los estímulos para retrasar el aporte, parecerían ser evidentes.

### **3.2. Iniquidad de requisitos y prestaciones entre Jubilaciones y Pensión Vejez**

Habiendo señalado la debilidad existente en cuanto a las exigencias de densidad para acceso a la jubilación común comparativamente con la jubilación por edad avanzada, alertando sobre posibles estímulos a retrasar el aporte, debemos reconocer que la situación es aún más compleja si se comparan las jubilaciones con la Pensión a la Vejez (PV) a la que se accede sin contribuciones a los 70 años de edad demostrando carencia de recursos, y cuyo valor no tiene mayores diferencias con algunos tipos de jubilación (especialmente rurales y domésticas).

En ese sentido, Arenas de Mesa y Bertranou, señalan que es importante estudiar en el sistema previsional uru-

guayo, la relación entre los valores de los beneficios no contributivos y contributivos, ya que puede ser determinante para incentivar o no a contribuir. Estos autores alertan: "...Es posible estimar el valor presente... ..y concluir qué puede convenirle a un asegurado: no contribuir y pasar de alguna manera la barrera de los sistemas de verificación de requisitos socioeconómicos para acceder a una pensión no contributiva...".

En el Cuadro 4 podemos observar que en relación al promedio de jubilaciones los beneficios de las no contributivas son un 42%, y en escala creciente, representan un 19% de las jubilaciones escolares, un 27% en relación a las civiles, un 46% en relación a industria, un 58% en relación a doméstica, y casi el 78% de las jubilaciones rurales.

Las cifras citadas anteriormente toman promedios, las brechas entre los dos tipos de prestaciones se acortan al considerar los resultados jubilatorios de cotizaciones en base a salarios más deprimidos, dándose incluso el caso de jubilaciones Domésticas y Rurales (algunas menos de Industria y Comercio) con beneficios menores a los de la PV.

Sin duda que esto amerita un estudio más profundo, no parece lógico que una prestación contributiva sea inferior a una no contributiva, y en lo que sí no cabe dudas, es el pobre estímulo a contribuir que tiene el sistema para los niveles salariales más bajos y en edades más avanzadas cuando no se ha tenido regularidad a lo largo de la vida laboral.

Estos y otros elementos, si el sistema en un futuro no se modifica, nos de-

jan interrogantes para nada menores, en cuanto a la exclusión de personas que lleguen a los 60 años de edad sin las cotizaciones requeridas, sin trabajo actual y sin posibilidades de emplearse nuevamente. Estas personas, recién después de los 70 años de edad, si acceden a una jubilación por edad avanzada o a una PV, tendrían cobertura. Y a pesar de que la realidad uruguaya en este aspecto, es mejor que la que nuestros vecinos del continente, esta es una cuestión a resolver, frente a lo que el actual Directorio del BPS considera presentar un Proyecto de Ley que la rebaja en la edad de acceso a la jubilación por edad avanzada y a la PV de 70 a 65 años, y la rebaja de 35 a 30 en los años requeridos en el acceso a la jubilación común. Esta propuesta, si bien es necesaria, no es suficiente, ya que existe un contingente importante de afiliados que a pesar de que se implementen estos cambios igualmente van a tener problemas de cobertura, en este caso, quien a los 60 años no pueda cumplir con los 30 años de cotizaciones, debe-

ría esperar a los 65 años para acceder a alguna prestación. Pero esta ruptura de protección puede darse antes, especialmente en entornos de alta desocupación como el nuestro. La edad como ya vimos, es un factor discriminatorio a la hora de acceder a un puesto de trabajo y, sin temor a equivocarnos, creemos que es difícil la reinserción laboral para los mayores de 50 años con escasa calificación. Por ello, nos parece sumamente interesante la propuesta del Equipo de Representación de los Trabajadores (ERT) de 2004 sobre Jubilación proporcional anticipada para los mayores de 55 años, en la que se propone percibir una prestación inferior a la que se recibiría si se cumpliera con todos los requisitos y, al llegar la edad requerida se ajustaría. Si bien habría que revisar las paramétricas de acuerdo al resto de las propuestas y definir el sistema unificadamente, nos parece que esta idea permitiría incorporar a varios ciudadanos hoy excluidos.

**Cuadro 4**

<b>Prestaciones</b>	<b>Cantidad (red) y Part. %</b>		<b>Pro. Benf. y rel PNC/Benf.</b>	
Jubilaciones de Industria y Comercio	190,2	51,4%	\$U 4.656	46,2%
Jubilaciones Rurales	65,0	17,6%	\$U 2.772	77,6%
Jubilaciones Civiles	62,3	16,8%	\$U 8.036	26,8%
Jubilaciones Escolares	22,0	5,9%	\$U 11.194	19,2%
Jubilaciones Domésticas	30,4	8,2%	\$U 3.693	58,3%
Total de Jubilaciones	369,9	100,0%	\$U 5.114	42,1%
Pensiones No Contributivas	65,5		\$U 2.152	100,0%

### **3.3. Las Pensiones No Contributivas y su necesaria integración**

Los programas de Pensiones No Contributivas y Asistenciales (PNCyA), son un valioso instrumento para reducir la pobreza e indigencia y para integrar a sectores tradicionalmente excluidos de protección, situación sobre la cual Saldain y Lorenzelli (2002), concluían: “...tienen un impacto no menor en los hogares pobres que la perciben, en los cuales hay un número significativo de familias de tipo extendido (aproximadamente un tercio de los hogares pobres perceptores), donde seguramente el familiar que se agrega al núcleo es precisamente el beneficiario...”.

En la misma línea de resaltar las bondades de estos programas en general, y relacionándolos con el caso uruguayo, Arenas de Mesa y Bertranou, opinan que como el número de personas indigentes en Uruguay no es significativo, podría otorgárseles una pensión no contributiva para cambiar su condición. Los mayores de 65 años de edad representan un 13% de la población (unos 421.000) y en este grupo según la metodología CEPAL, los pobres son el 4,9%, por lo que tendríamos unas 21.000 personas mayores de 65 años pobre. Los citados autores opinan, que las restricciones para lograr la cobertura total a los mayores de 65 años, más que fiscales, son de orden institucional (identificación de las personas, el mecanismo más adecuado para llegar a ellas, la administración del sistema para el seguimiento de los beneficiarios y la focalización de las prestaciones). No obstante ello, creemos que la experiencia fruto de las ac-

tividades que está desarrollando el Ministerio de Desarrollo Social (identificación, relevamiento, calificación y coordinaciones interinstitucionales de asistencia tipo matricial) más la experiencia del BPS en el tema de pensiones, podrían coordinarse trabajos y transmitir experiencias, para gran parte de las restricciones institucionales señaladas anteriormente.

El propio Bertranou, junto a Solorio y Van Ginneken (2002), destacan que la creciente importancia de los programas de PNCyA en la cobertura respecto a los programas contributivos implica un importante desafío, y aún no está claro si esta forma de suministro es la más adecuada o si estos programas deberían integrarse con otros para la constitución de un ingreso básico para todas las familias a través de una política que vaya desde la simple focalización a una de universalización selectiva, para luego terminar en un régimen universal. Los autores destacan que en esta última etapa debería integrarse al desarrollo de un sistema impositivo más justo y eficaz.

Con respecto a la posibilidad de integración de la PV con otros programas que aseguran un ingreso básico familiar, tenemos que decir que esta prestación asistencial no guarda relación (ni en el monto ni en la forma de acceso) con el Ingreso Ciudadano (IC) que recordamos es otra prestación asistencial que brinda el Estado a través del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) que actualmente alcanza a más de 77 mil hogares y 320.000 personas. El IC consiste en una transferencia monetaria dirigida a jefes/as de hogar, los que asu-

men determinados compromisos (controles médicos del núcleo familiar, asegurar la permanencia los menores en el sistema educativo, etc.) y como otros programas similares en la región, su fin es amortiguar el impacto de la crisis que epilogó en el 2002.

Si bien IC y PV son programas diferentes (se superponen en el caso de beneficiarios mayores a 70 años), con el fin de optimizar los recursos públicos y de extender la protección, consideramos que se debe cuidar la coherencia a todo nivel de las distintas ayudas asistenciales que brinda el Estado. Sin embargo, son dispares, a mayo de 2006 el monto del IC que asciende a \$U 1.482 (unos 60 U\$S aprox.) y el de la PV suma \$U 2.652 (unos 106 U\$S aprox.), casi un 80% más que el primero. Además, mientras que para el acceso a la PV se requieren 70 años de edad, para el acceso al IC, alcanza con ser cabeza de hogar.

Creemos necesaria la complementariedad entre estos beneficios, y también con otros programas como por ejemplo, los de Asignaciones Familiares (como complemento compensatorio del número de integrantes del hogar) y el Subsidio por Desempleo luego de que finaliza el período asegurado y el Trabajador sigue desempleado.

Un aporte que nos parece sumamente interesante, es el que hacen Saldain y Lorenzelli, que al referirse a las PV, ponen a consideración reflexionar sobre la equidad de que estos programas brinden una prestación de monto único.

Una integración coordinada de los programas de pensiones asistenciales, podría implicar, deduciendo otros in-

gresos del hogar, el pago de una suma fija (independientemente del número de integrantes del hogar) más otra suma variable por integrante (AFAM por menor más algo similar por mayor que integre el hogar). Obviamente que para que este tipo de articulación resulte equitativa, se deberían estudiar con detenimiento cuales deberían ser las sumas de dinero que se abonarían tanto por el concepto fijo como por el concepto variable.

Con respecto a la recomendación de Bertranou, Solorio y Van Ginneken, de que en una etapa más avanzada pasar de la focalización a la universalización e integrarse al desarrollo de un sistema impositivo más justo y eficaz, consideramos que la universalización, necesariamente se desprende de la maduración de un sistema integrado de protección y del aprendizaje en la gestión del mismo.

En relación a la integración con un sistema tributario más justo, creemos que a eso apunta la reforma tributaria, fundamentalmente con la aspiración a implantar el impuesto a la renta de las personas físicas con tasas progresionales. De todas formas, hay desajustes en la tributación que lo señalaremos más adelante.

#### **4. Tributación y cobranza como medios inclusivos**

##### **4.1. Distorsiones Tributarias**

Entre los factores que distorsionan la financiación de la Seguridad Social, se encuentran las exoneraciones de aportes patronales, las que inicialmente abarcaban a instituciones culturales, deportivas, educativas, y orga-

nizaciones sin fines de lucro; pero en los últimos tiempos, con el objeto de incentivar determinadas áreas y para fomentar la actividad y el empleo, se fueron extendiendo a sectores industriales, productivos, y de servicios. Al respecto, Arenas de Mesa y Beltranou, señalan que la tasa de cotización promedio es un 27.4% menor si se comparan los años 1998 (13.9%) y 2002 (10%), siendo la industria la más favorecida, donde la tasa promedio baja de 10.5% a 6.4%. Los autores opinan que estas exoneraciones causaron: "...una pérdida de recursos a la seguridad social equivalente a 152 millones de dólares anuales en el 2002. Como resultado, ha cambiado también la composición del financiamiento con el que se financia la seguridad social..."

En una situación concreta, tomando Industria y Comercio, podemos visualizar que el aporte patronal de una empresa sin exoneraciones tiene un 15% adicional sobre los salarios de la nómina (lo que la llevarían a aportar más del doble) que el aporte de una empresa con exoneración máxima (Literal A) de Manufactura (Cuadro 5).

Este tema, es objeto de estudio del equipo económico, punto sobre el cual, el Subsecretario de Economía, Mario Bergara (2005), en Ponencia en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, señalaba que la política tributaria tiene tres pilares. Uno de ellos, es la simplificación de impuestos, otro es la gradual introducción del impuesto a la renta de las personas físicas y finalmente: "...la revisión de la renuncia fiscal, es decir la inmensa masa de exoneraciones y exenciones que tie-

ne la estructura tributaria, que es perforada por múltiples lados. Entendemos que buena parte de la renuncia fiscal actual puede tener sentido, pero probablemente haya una parte que ya no lo tenga. Eso hay que enfrentarlo con un componente estratégico claro..."

A nivel institucional, las exoneraciones son un tema que preocupa y, el Presidente del organismo, lo ha señalado en varias oportunidades. Estas exoneraciones, si bien pensamos que hay sectores que son estratégicos (al decir de Bergara buena parte de la renuncia fiscal actual puede tener sentido), creemos que el Estado debería impulsarlos a través de otros estímulos y no de la rebaja en los aportes patronales a la seguridad social (o de otro modo compensar el sistema), lo que hace inequitativo el sistema, y especialmente para el pequeño comercio con local instalado (exceptuamos a los monotributistas como veremos más adelante). Por tanto las cargas sociales se convierten en un elemento crítico en su ecuación de costos, convirtiendo la aportación en un factor de exclusión para muchos. Consideramos que las

**Cuadro 5**

<b>Impuestos\ Contrib</b>	<b>Aporte I&amp;C s/ Exonerar</b>	<b>Ap.c/Exon. Máxima Man.</b>
Montepío patronal	12,5%	0,0%
Seg de Salud	5,0%	2,5%
Sub Total AP. Patronal	17,5%	2,5%

únicas reducciones a la aportación a la seguridad social que debería existir, como veremos más adelante, serían aquellas que posibilitan la inclusión a colectivos que de otra forma estarían fuera del sistema.

Otro elemento profundamente regresivo es la tributación al seguro de salud. El BPS paga al sistema mutual alrededor del 40% de las afiliaciones (cuotas), las que, considerando a los jubilados, representan más de medio millón de afiliados. La cuota de los Activos se financia con un 3% de descuento al trabajador dependiente y un 5% de descuento patronal sobre el salario nominal del trabajador, y se le adiciona un complemento de cuota mutual si la suma del 8% sobre la nómina de trabajadores no cubre el importe del valor cuota por el total de trabajadores amparados. Ese complemento de valor cuota en las nóminas que no se cubre con el 8%, hace que hablemos de un sistema regresivo. A modo de ejemplo, y recurriendo a un estudio de Casares (2004) que establece que el promedio del peso del complemento de la cuota mutual implica un 2,5% adicional en la tributación y que, en empresas con promedios salariales de \$U 4.000, este 2,5% llegaba a un 10%, convirtiendo la aportación patronal al seguro de salud en un 15%. En base a estos datos, tendríamos que, aproximadamente, el aporte patronal total en casos como estos últimos, llegaría al 28.625% (12,5+5+1,125+10), lo que sumado a un 18,125% de aporte personal (15+3+0,125), estaría dando una tasa total de 46,75% por integrante dependiente de la nómina.

Si bien no se conoce a fondo, esperamos que se solucionen estas iniquidades con la reforma en estudio del Sistema Nacional Integrado de Salud, el que se basará en un Seguro Nacional de Salud vigente a partir de 2007 que constará de un único fondo, que se anunció financiará con el aporte de los usuarios en función de su ingreso familiar (con un mínimo no imponible y tasas progresivas según ingreso y tamaño de las familias), con el aporte de las empresas proporcional a la cantidad de trabajadores y, complemento presupuestal del Estado.

#### **4.2. Tributación Inclusiva vs. Tributación Excluyente**

Como habíamos señalado anteriormente, una de las respuestas a la crisis económica y agudización del desempleo ha sido el trabajo por cuenta propia. Estas actividades, en los sectores con menor formación, generalmente responden a actividades variadas que se caracterizan por un bajo empleo de capital e ingresos que sustituyen un salario.

Existen en nuestro sistema una serie de instrumentos inclusivos como lo son el Monotributo y en menor medida la exoneración a las Microempresas. Nos detendremos en el Monotributo, que creemos el mejor instrumento de este tipo de acuerdo a la realidad actual. El Monotributo alcanza a los titulares y su cónyuge (no a los dependientes) de puestos o establecimientos que desarrollan actividad comercial en la vía pública o en espacios públicos, tengan ventas hasta cierto límite, y no trabajen más de cuatro personas. La contribución al BPS se calcula sobre un sueldo ficto patronal equivalente a

una BPC (\$U 1.397 a dic. de 2005) y el titular y su cónyuge tienen todos los derechos a la seguridad social, salvo la asistencia médica, la que es optativa en los casos en que pueda y requiere el pago correspondiente.

A modo de ejemplo, en el siguiente cuadro, exponemos algunos ejemplos de aportación entre Monotributistas y otras empresas Unipersonales (Cuadro 6).

Las dos grandes diferencias son la base imponible y la opción que tiene el monotributista y no así el unipersonal de optar o no por la cuota mutual, que en este último caso si tienen hasta un dependiente están obligados. Observemos que mientras una empresa unipersonal con local y sin empleados debe aportar \$U 1.607, un monotributista si no opta por la asistencia mutual y escoge la Salud Pública, aporta \$U 498 (más de tres veces menos). Aún sin considerar el pago de la cuota mutual, las diferencias son grandes, la

base imponible de la empresa unipersonal al contratar un dependiente pasa a \$U 3.858 frente a los \$U 1.397 del monotributista, lo que repercute en casi dos veces y media menos de aporte a favor de este último.

Tomando ideas de Van Ginneken, quien señala que una forma de inclusión (ejemplifica con los microseguros) es adaptar las prestaciones a las prioridades y capacidades contributivas (fundamentalmente para trabajadores autónomos o informales), ofreciendo por un lado, un núcleo básico de prestaciones obligatorias y, por otro lado un nivel integral de prestaciones de carácter optativo. Si bien el Monotributo, al cubrir los riesgos IVS y dejar como optativa solamente la cuota mutual, es más completo que el microseguro, consideramos que es un instrumento de inclusión que debe extenderse como opción a otras unidades económicas. En esa línea, creemos que debería aplicarse a microempresas y

**Cuadro 6**

<b>Tipo de Contribuyente</b>	<b>M. Gravado</b>	<b>Montepío</b>	<b>C. Mutual</b>	<b>IRP-FRL</b>	<b>Total</b>
Monotributo s/cuota mutual	1.397	384	112	2	498
Monotributo c/cuota mutual	1.397	384	825	2	1.211
Unipersonal s/personal s/ cuota mutual	2.829	778	112	4	893
Unipersonal s/personal c/ cuota mutual	2.829	778	825	4	1.607
Unipersonal c/personal s/ cuota mutual	3.858	1.061	112	5	1.178
Unipersonal c/personal c/ cuota mutual	3.858	1.061	825	5	1.891

servicios personales ajustando la normativa. Independientemente del local o no instalado, el límite entre monotributista y empresa unipersonal, lo deberían fijar, además del personal ocupado, el valor de los activos y el volumen de ventas. Consideramos que además de inclusiva, una medida de este tipo es mucho más justa y equitativa.

#### **4.3. Recuperación de Adeudos**

Las políticas de fiscalización y de recuperación de adeudos, deben responder al contexto y establecerse coordinadamente. Cuando las acciones de fiscalización se intensifican, como resultado, los deudores y las deudas emergentes se incrementan, por lo que esas acciones deben ir acompañadas de instrumentos de recuperación de adeudos que posibiliten la cobrabilidad de los mismos y que, permitan la reinserción de los morosos al circuito formal, y no que decreten su muerte fiscal con deudas impagables que no guardan relación con la obligación original debido a las multas y a los recargos, sumadas a un sistema de facilidades muy rígido y exigente.

Estas debilidades, preocupan al Directorio del BPS, quien elevó al Poder Ejecutivo un anteproyecto de ley denominado “De Inclusión, regularización y bonificación a buenos pagadores”, que entre otras aspectos, propone:

- Para las deudas anteriores al mes de vigencia de la Ley, la obligación original (sin multas ni recargos) del aporte personal de los dependientes, se puede cancelar hasta en 24 cuotas. En sustitución de las multas y recargos de los aportes personales, se toma la rentabilidad má-

xima de las AFAP’S en el período que esos aportes hubieran generado, y conjuntamente con el resto de los tributos adeudados, a los que también a la deuda original se le aplica la rentabilidad máxima de las AFAP’S, se puede pagar hasta en 72 cuotas mensuales en Unidades Reajustables (reajuste mensual por Índice de Precios al Consumo), con un interés del 2% anual.

- Bonificar por única vez, con 30% de aportes jubilatorios patronales del mes de diciembre posterior a la vigencia de la Ley a quienes hayan cumplido con sus obligaciones el año anterior. También se solicitan facultades para otorgar un 10% anual en los aportes jubilatorios patronales a los buenos pagadores.
- Para deudas posteriores a la vigencia de la Ley se solicita facultar al Directorio a conceder quitas de multas y a reducir recargos, por pago contado y que, excepcionalmente autorice, aplicando lo previsto en el Código Tributario, convenios de pago hasta en 72 cuotas, lo que no incluye aportes personales, patronales por servicios bonificados, y cargas salariales de la construcción.

Esto permitirá reinsertar en el sistema formal a muchos deudores, pero no es suficiente. Las nuevas facilidades deben ser complementadas con un Monotributo extendido, lo que combinadamente implicaría una política inclusiva para con aquellos que cayeron en el informalismo como forma de emplear una “estrategia adaptativa de subsistencia”.

Para cerrar este apartado, diríamos que el marco lógico del financiamiento y la recaudación, fiscalización y su gestión, debería pasar primero por partir de los objetivos de cobertura previsional tanto en lo que hacen a la cantidad y como a la calidad de las prestaciones. A partir de allí es necesario establecer los mecanismos de financiamiento, las tasas de contribución y, la posterior gestión del sistema. Será muy difícil de administrar un sistema en el que se siguen adicionando enmiendas y en el cual los corporativismos tienen mucha fuerza aún con sus solicitudes. Quizás la oportunidad también sea propicia, para analizar y discutir todas estas cuestiones.

### **5. Conclusiones**

El contexto económico desde la segunda mitad de la década de los noventa que eclosionó en la crisis del 2002, sumado al modelo imperante de limitar las intervenciones públicas y el ajuste del Estado, determinó entre otras consecuencias, incremento en los niveles de pobreza, altos índices de desocupación, retroceso distributivo, incremento de la informalidad y precarización del mercado de trabajo. Frente a ello, las instituciones de protección social, diseñadas para otros contextos, no pudieron responder satisfactoriamente.

La institucionalidad del sistema uruguayo, arroja déficit importantes en su organización. Aun está en el debe, la necesaria integración (pública-privada y civico-militar) de la cobertura IVS en Uruguay, de forma de que el sistema no admita ni discriminaciones ni privilegios. A nivel de políticas laborales, es necesario construir una visión unificada del problema del tra-

bajo y, está pendiente la necesaria integración de políticas activas y pasivas, en el marco de un modelo de desarrollo productivo. Para ello será necesario, el trabajo conjunto y la estrecha colaboración y coordinación entre el BPS, el MTSS, el MIDES y todos los actores involucrados.

En la reforma previsional de 1995, para acceder a la jubilación, se incorporó la necesidad de registrar (y consecuentemente cotizar) cinco años más de actividad a lo que se exigía anteriormente, pasándose de 30 a 35 años el período de servicio. Tomando en cuenta esta condición y relacionándola con una cobertura de poco más del 60 % y una densidad de cotizaciones promedio en la actividad privada de poco más del 70%, es presumible pensar que muchos trabajadores llegarán a los 60 años o más y no tendrán derecho a la jubilación, lo que hace necesario incluir en la agenda de reformas la redefinición de las paramétricas.

Al considerar una prestación no contributiva como la PV y comparársela con el resultado de algunas jubilaciones (fundamentalmente rurales o domésticas), se aprecia que en varios casos estas últimas son inferiores a las primeras, la lógica del sistema no se comprende. No caben dudas del pobre estímulo a contribuir que tiene el sistema para los trabajadores con niveles salariales más bajos y fundamentalmente, para aquellos con edades más avanzadas que no han tenido regularidad a lo largo de la vida laboral.

Combinados ambos instrumentos señalados anteriormente, y si en un futuro no se modifican, observamos que una persona que llega a los 60 años de

edad, sin las cotizaciones requeridas y sin trabajo actual ni posibilidades emplearse nuevamente, queda totalmente excluida, por lo menos durante un período de 10 años, ya que recién después de los 70 años de edad puede acceder a una jubilación por edad avanzada o a una PV. Se hace nuevamente clara la necesidad de reformar los requisitos de acceso, bajando la edad estipulada para la jubilación por edad avanzada y PV. Aún si se bajase la edad mínima requerida para estas dos últimas a 65 años habría una brecha de desprotección para algunos colectivos. Para estos últimos casos, nos parece sumamente interesante analizar la propuesta del ERT, de Jubilación proporcional anticipada para los mayores de 55 años.

Con respecto a las PNCyA, creemos que estas deben integrarse y coordinarse con todas las asistencias estatales vigentes (estamos pensando más que nada en las AF y el IC), y tomar como grupo beneficiario el núcleo familiar. Esto podría dar lugar a una prestación asistencial compuesta, la que, deduciendo otros ingresos del hogar, se conforme con una partida fija (independientemente del número de integrantes del hogar) más otra suma variable por integrante (AF por menor más algo similar por mayor que integre el hogar).

La integración de Jubilaciones y pensiones, implica la coexistencia dentro de un mismo sistema de protección de un pilar de carácter asistencial no contributivo y otro pilar contributivo, los que a su vez, necesariamente deberán estar integrados a un sistema tributario progresivo, más justo y equita-

tivo como busca la Reforma Tributaria 2007.

Dentro de la tributación a la seguridad social existe un grupo importante de exoneraciones que distorsionan el sistema. Si bien pensamos que hay sectores que son estratégicos (al decir del actual Subsecretario de Economía, buena parte de la renuncia fiscal actual puede tener sentido) y creemos que el Estado debe impulsarlos en el marco de un modelo de desarrollo productivo. Estos incentivos no deben pasar por la reducción de aportes a la seguridad social porque además de desvirtuar el objeto de las contribuciones hacen inequitativo el sistema, convirtiendo la aportación en un factor de exclusión para los contribuyentes sin exoneraciones con menor capacidad contributiva. Las únicas reducciones a la aportación a la seguridad social que debería existir, serían aquellas que posibilitan la inclusión a colectivos que de otra forma, por subsistencia están fuera del sistema. Al respecto, Van Ginneken, señala que una forma de adaptar las prestaciones a las prioridades y capacidades contributivas (fundamentalmente para trabajadores autónomos o informales), ofreciendo por un lado, un núcleo básico de prestaciones obligatorias y, por otro lado un nivel integral de prestaciones de carácter optativo. En esa línea, creemos que el Monotributo con una base imponible más baja al de otras empresas unipersonales y con cuota mutual optativa, debería extenderse a microempresas con local y servicios personales, determinando el acceso en función valor de los activos y el volumen de ventas.

Pensando en la extensión de la cobertura y la inclusión, recibimos con satisfacción el proyecto “De Inclusión, regularización y bonificación a buenos pagadores”, el que permitirá reincorporar al sistema formal a varios deudores, pero consideramos que debe complementarse con el Monotributo extendido señalado en el anterior párrafo.

Estimamos que una vez dados los instrumentos de inclusión o reincorporación al sistema formal necesarios, es posible diseñar un plan de Fiscalización interinstitucional, que a través de la colaboración y el cruzamiento de información, permita controlar los niveles de evasión y, a partir de allí, también desarrollar una política de recuperación de adeudos de carácter preventivo y anticipatoria a la incobrabilidad de las deudas y a la muerte fiscal de los afiliados.

Englobando el financiamiento, la recaudación, la fiscalización y la gestión tributaria en general, pensamos que el marco lógico para el análisis de estos temas, debería pasar primero por partir de los objetivos de cobertura previsional tanto en lo que hacen a la cantidad y como a la calidad de las prestaciones. A partir de allí, y en el marco de la reforma tributaria, establecer los mecanismos de financiamiento, las tasas de contribución y, la posterior gestión del sistema. Será muy difícil de administrar un sistema en el que se siguen adicionando enmiendas y en el cual los corporativismos tienen mucha fuerza con sus solicitudes. Quizás la oportunidad es propicia, para analizar y discutir todas estas cuestiones.

Para cerrar este trabajo, queremos subrayar lo ya citado en algunos pasajes

del mismo. Estamos en un tiempo que se nos presenta como oportuno para definir el cauce de las acciones públicas y el papel del Estado. Es un sentir generalizado, que el concepto de desarrollo que guíe las decisiones, más allá de lo económico, debe privilegiar el desarrollo social y la inclusión como factores principales. Esta óptica, dado su rol fundamental, impone el desafío para la seguridad social de analizar con espíritu crítico y repensar todo el esquema de protección con sus instrumentos. Cuestiones que deberán integrar una agenda de consensos.

### **Bibliografía**

AMARANTE, V. y ARIN R. (2005). “El mercado laboral: cambios estructurales y el impacto de la crisis 1986-2002” En: BERTRANOU, F. (Editor) **Uruguay. Empleo y protección de la crisis al crecimiento**. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago.

ARENAS DE MESA, A. y BERTRANOU, F. (2005). “Previsión social: ¿Reformular o consolidar el modelo mixto?”. En: BERTRANOU, F. (Editor) **Uruguay. Empleo y protección de la crisis al crecimiento**. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago.

ASESORÍA ECONÓMICA Y ACTUARIAL DEL BPS (2005). **Memoria y Balance Anual 2004**. AEA-BPS. Montevideo.

BERGARA, M. (2005). Ponencia en las “**VII Jornadas de Coyuntura Regional y Nacional**”. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración- UDELAR. Montevideo. <http://www.iecon.ccee.edu.uy/coyuntura>

BERTRANOU, F. y GASPARINI, L. (2005). "Protección social y mercado laboral en América Latina: ¿qué nos dicen las encuestas de hogares?" En: **International Social Security Review**, Número Especial 2005 sobre América Latina.

BERTRANOU, F., SOLORIO, C., VAN GINNEKEN, W. (Eds.) (2002). **Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay**. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago.

BUCHELI, M. (2005). "La cobertura de la seguridad social en el empleo, 1991-2002". En: BERTRANOU, F. (Editor) **Protección social y mercado laboral**. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago.

BUCHELLI, M. y CASACUBERTA, C. (2005). "Incidencia y duración del desempleo, 1991-2002". En: BERTRANOU, F. (Editor) **Uruguay. Empleo y protección de la crisis al crecimiento**. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago.

CALVO, J. y PELLEGRINO, A. (2005). "Veinte años no es nada...". En: CAETANO, Gerardo (Director). **20 años de Democracia. Uruguay 1985-2005. Miradas Múltiples**. Ediciones Santillana.

CASARES, L. (2004). **Prestaciones de Salud del Banco de Previsión Social. Un análisis de su financiamiento, equidad y eficiencia**. Opciones para la reforma de Salud en el Uruguay. MSP- BM. Montevideo.

CENTRO INTERNACIONAL DE FORMACIÓN DE LA OIT (2005). Introducción al curso **Estrategias para la Extensión de la Protección Social**. OIT. Oficina Regional para América y Caribe. Lima.

DE ARMAS, Gustavo (2005). "De la Sociedad Integrada al país fragmentado: Crónica del último tramo de un largo recorrido". En: CAETANO, Gerardo (Director) **20 años de Democracia. Uruguay 1985-2005. Miradas Múltiples**. Ediciones Santillana Montevideo.

EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL BPS (2004). **Resumen de la propuesta alternativa de Seguridad Social de los trabajadores**. Noticias buenas y de las otras. N°36. Montevideo.

ESTIVILL, J. (2003). **Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias**. Oficina Intencional del Trabajo. Ginebra.

FERREIRA-COIMBRA, N. y FORTEZA, A. (2004). **Protección Social en Uruguay. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2002**. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago.

FILGUEIRA, C. y FUENTES, A. (2001). **Un análisis acerca de los jóvenes que no trabajan ni estudian**. ANEP- Unidad Ejecutora de los Programas de Educación Media y Formación Docente (MESyFOD y UTU/BID). Montevideo.

FILGUEIRA, F. (2003). **La reforma del sector social: estatismo, desigualdad y privatización by default**. Montevideo. <http://www.henciclopedia.org/autores/Filgueira/ReformaSocial.htm>

FILGUEIRA, F. y GELBER, D. (2003). Ponencia "La informalidad en Uruguay: ¿Un mecanismo de adaptación del trabajo o del capital?". En: Seminario Regional **"La humanización del trabajo, las normas y la**

**economía informal**". Institución Kolping, Montevideo.

GALLICCHIO, E. (2002). Ponencia "Los desafíos del empleo y el trabajo en un Uruguay en crisis. Algunas reflexiones". En Seminario «**Medidas urgentes frente a la situación social**», organizado conjuntamente por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Montevideo.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Evolución del Empleo**. [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Indicadores**. [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy).

ISUANI, A. (2005). **Políticas Sociales**. FLACSO. Buenos Aires.

KLIKSBERG, B. (2004). **Más ética más desarrollo**. Ateneo. Buenos Aires.

LAGOMARSINO, G. y LANZILOTTA, B. (2005). **Evolución de la cotización promedio en el Uruguay a partir de la reforma del sistema y sus consecuencias**. (Documento presentado por el Equipo de Representante de los Trabajadores del BPS en el Encuentro de Centrales Sindicales del Cono Sur). Montevideo.

MARCÓ DEL PONT, M. (2005). **Veinte años de Democracia: auge y decadencia del pensamiento único**. FLACSO, Buenos Aires.

MOREIRA, C. (2004). **Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay**. Ediciones Trilce, Montevideo.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2002). **El trabajo decente y la economía informal**. 90ª Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2004). **Informe país sobre los objetivos de desarrollo del milenio**, Montevideo, <http://www.anong.org.uy/metras.html>

RODRÍGUEZ, J. (2005). "Hacia una mayor articulación de políticas activas". En: BERTRANOU F. (Editor) **Uruguay. Empleo y protección de la crisis al crecimiento**. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago.

SALDAIN, R. y LORENZELLI, M. (2002). **Estudio del Programa de Pensiones No Contributivas: El caso Uruguay**. Montevideo. [http://www.bps.gub.uy/taller\\_ss](http://www.bps.gub.uy/taller_ss)

SCHORR, M. (2005). **El modelo post-convertibilidad**. FLACSO. Buenos Aires.

SEN, A. (1990). **Sobre Ética y Economía**. Alianza Editorial, Madrid.

STIGLITZ, J. (2002). Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad. En: **Revista Internacional del Trabajo**, Vol. 121, N° 1-2. Ginebra.

SZÉKELY M. y HILGERT, M. (1999). **What's behind the changes in inequality in Latin America in 1990's**. OCE working paper series N° 410 Research Department, Inter American Development Bank, Washington.