

Panorama sinóptico de la Seguridad Social en Uruguay

Synoptic Overview of the Social Security System in Uruguay

MARIO GARMENDIA ARIGÓN Y ÁLVARO RODRÍGUEZ AZCÚE

CATEDRÁTICO Y PROFESOR, RESPECTIVAMENTE, DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

UNIVERSIDAD DE URUGUAY

Resumen

El artículo presenta en forma condensada las principales características del sistema uruguayo de Seguridad Social, repasando sus orígenes, la evolución histórica y la situación actual. El panorama incluye la exposición de la organización institucional del sistema y las prestaciones que son servidas, haciendo hincapié en las características generales del régimen previsional mixto, introducido a mediados de la década de los noventa, el que recientemente ha sufrido modificaciones como resultado del “diálogo social sobre el sistema de seguridad social”, entre las que se destaca la posibilidad de desafiliación y otras opciones similares, así como la incorporación de alternativas que permiten compatibilizar el retiro con la actividad. Por último, se esbozan las tendencias y perspectivas del sistema.

Abstract

The article presents in condensed form the main features of the Uruguayan social security system, reviewing their origins, historical development and current status. The panorama includes exposure of the institutional organization of the system and the benefits that are served by emphasizing the general characteristics of the mixed pension system, introduced in the mid-nineties, which has recently been modified as a result of social dialogue on the social security system, including the possibility of disaffiliation and similar options as well as the incorporation of alternatives that can help make the retreat with the activity is highlighted. Finally, trends and prospects of the system are outlined.

Palabras clave

Sistema uruguayo de seguridad social; Evolución; Organización; Prestaciones; Régimen mixto; Diálogo social; Sobre seguridad social; Desafiliación; Revocación; Compatibilidad jubilación y trabajo

Keywords

Uruguayan social security system; Evolution; Organization; Benefits; Mixed system; Social dialogue on social security; Disaffiliation; Revocation; Compatibility retirement and work

1. RASGOS CONSTITUTIVOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL URUGUAYO

1.1. Orígenes históricos

En América Latina, Uruguay –junto con Argentina, Chile, Cuba y Brasil–, integra el grupo de *países pioneros* en la implementación de programas de cobertura social¹; y aún hoy es uno de los países que cuenta con mayor nivel de cobertura².

¹ MESA LAGO, CARMELO – BERTRANOU, FABIO, *Manual de Economía de la Seguridad Social*, CLAEH, Mont., 1998, p. 30.

Las primeras leyes de protección a la vejez, viudez y orfandad se remontan a los años 1829 y 1835 y refieren a la cobertura destinada a quienes lucharon en la gesta independentista y a funcionarios públicos de cargos relevantes.

A fines del siglo XIX, con la creación, en 1896, de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Escolar (entidad de raigambre *bismarckiana*, diferenciada del Estado, con financiación y gestión tripartita), se inicia un período de *florecimiento de Cajas* que durará hasta el año 1967. Dentro de dicho período fueron creadas: la Caja Civil (1904), la Caja de Industria y Comercio (1919), la Caja Bancaria (1925), la Caja Rural y de Servicio Doméstico, la Caja de Pensiones a la Vejez (1943), la Caja Notarial (1943) y la Caja de Profesionales Universitarios (1954)³.

A mediados de la década del cuarenta del siglo pasado, la puesta en marcha de un sistema de fijación de salarios mínimos de carácter tripartito, a través de los denominados *Consejos de Salarios* (ley N° 10.449 de 12 de noviembre de 1943), impulsó un proceso de ampliación de los colectivos amparados en el régimen jubilatorio –que culmina con la universalización de todas las actividades lícitas remuneradas que constituyan el medio de vida del trabajador (ley N° 12.138 de 13 de octubre de 1954 y ley N° 12.380 de 12 de febrero de 1957)– y de los riesgos protegidos por la seguridad social, como la enfermedad común, la maternidad, las asignaciones familiares y el desempleo estacional⁴.

En la reforma constitucional del año 1967 se creó el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al que se le atribuyeron competencia en esas materias (Literal “E” de las Disposiciones Transitorias y Especiales) y el Banco de Previsión Social, este último, con carácter de Ente Autónomo, en el que centralizarán las antiguas Cajas de Jubilaciones y Pensiones Civil y Escolar, Industria y Comercio y de Rurales, Domésticos y Pensiones a la Vejez, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social.

La autonomía que la Constitución de 1967 le había otorgado al Banco de Previsión Social, fue suprimida de facto durante el período de la dictadura militar (1973-1985) y la misma se reinstauró una vez que el país recuperó su institucionalidad democrática, en 1985, a través de la llamada *Ley de Reinstauración del Banco de Previsión Social* (ley N° 15.800 de 17 de enero de 1986).

1.2. Estructura institucional

La estructura administrativa de la seguridad social se organiza a partir del Poder Ejecutivo (responsable de definir las políticas en la materia, a través de la cartera

² PEREIRA, CLARA, “El porcentaje de cobertura para mayores de 65 años de edad se estima el 98,04%. Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo 1996-2010”, (<http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r47/47-9.pdf>), p. 95. CEPAL, La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, 2006, p. 117.

³ RODRÍGUEZ AZCÚE, A., *Evolución histórica de sistema jubilatorio*, en AAVV, Temas jubilatorios, Mont., 2006, p. 33 y ss.

⁴ LANZARÓ, J., *Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay (1940-1985)*, FCU, 1986, p. 49. INFORME RELASUR, *Formas de tripartismo en el Uruguay*, FCU-RELASUR-MTSS España, Montevideo, 1995, p. 17. PAPADÓPULOS, JORGE, *Seguridad social y política en el Uruguay*, CIESU, Mont., 1992, p. 55 y ss.

especializada, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y del Poder Legislativo, que es el encargado de legislar.

El Banco de Previsión Social, es la institución gestora de seguridad social más importante del país. Ampara aproximadamente al 90% de la población. El 10% restante se encuentra protegido, por un lado, por las llamadas Cajas paraestatales (Caja Bancaria de Jubilaciones, Caja Notarial y Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios) y, asimismo, por las Cajas de Policías y Militares (que forman parte de la estructura estatal).

Es de hacer notar que el Banco de Previsión Social está gobernado por un Directorio integrado por siete miembros, de los cuales, cuatro son designados por el Poder Ejecutivo (con venia del Senado de la República), y tres son *representantes sociales*, elegidos respectivamente por trabajadores activos, jubilados y pensionistas y empleadores, mediante voto directo.

Por su parte, la protección contra los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desde comienzos del siglo XX, se organiza bajo la técnica de un *seguro mercantil* que es administrado por el Banco de Seguros del Estado en régimen de monopolio. Actualmente, el seguro es obligatorio y automático y se financia exclusivamente por el empleador. El trabajador cuenta con cobertura de asistencia médica altamente especializada en riesgos laborales e indemnizaciones temporarias o permanentes según corresponda (ley N° 16.074).

1.3. Presentación general de las prestaciones

El sistema de seguridad social uruguayo cubre la totalidad de las contingencias previstas en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)⁵, tanto en prestaciones de actividad (asistencia médica, subsidio por enfermedad, subsidio por desempleo, asignaciones familiares, subsidio por maternidad, etc.), como en prestaciones sobre los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia (jubilaciones y pensiones).

A efectos de ilustrar sobre las prestaciones que actualmente sirve el sistema de seguridad social uruguayo, en el cuadro que sigue se detallan las contingencias cubiertas, la prestación y el marco jurídico vigente.

Cuadro sinóptico de prestaciones de seguridad social

Contingencia	Prestación	Marco jurídico ⁶
Asistencia médica	Cobertura médica	ley N° 18.211 ley N° 18.731
Prestaciones monetarias en caso de enfermedad	Subsidio por enfermedad	decreto-ley N° 14.407 ley N° 18.725
Desempleo	Subsidio por desempleo	decreto-ley N° 15.180 ley N° 18.399

⁵ Ratificado por la ley N° 18.609 de 2 de octubre de 2009.

⁶ Las leyes citadas pueden consultarse en el sitio web del Poder Legislativo: www.parlamento.gub.uy.

Vejez	Jubilación común Jubilación por edad avanzada Pensión especial reparatoria Pensión a la vejez (no contributiva) Asistencia a la vejez (no contributiva) Pensión graciable (no contributiva)	ley N° 16.713 ley N° 18.033 y decreto 106/007 acto N° 9 ley N° 18.241 ley N° 16.301
Prestaciones familiares	Asignaciones familiares	decreto-ley N° 15.084 ley N° 18.227
Prestaciones de maternidad	Subsidio de maternidad, paternidad y cuidados Subsidio sustitutivo del cambio temporario de tareas	ley N° 19.161 ley N° 17.215
Invalidez	Subsidio transitorio por incapacidad parcial Jubilación por incapacidad total Pensión de invalidez (no contributiva)	ley N° 16.713 Acto N° 9 Ley N° 17.106 Ley N° 17.266 Ley N° 17.847
Prestaciones de supervivencia	Pensión de sobrevivencia Pensión para hijos de fallecidos en hechos de violencia doméstica Pensión para víctimas de delitos violentos	ley N° 16.713 ley N° 18.246 ley N° 18.850 ley N° 19.039
Vivienda	Programa de Soluciones Habitacionales para jubilados y pensionistas	ley N° 17.217 art. 43 y siguientes ley N° 17.292 ley N° 18.340 decreto N° 360/004
Lentes y prótesis	Subsidio	Resol. BPS 2.817/987 Resol. BPS 4.054/987 Resol. BPS 3195/985

1.4. Prestaciones del régimen previsional mixto

El modelo de seguros sociales que predominó durante cien años (1896-1996) comenzó a ser objeto de importantes cambios a partir de la última década del siglo pasado⁷, cuando se dio inicio a un proceso de reforma inspirado en el modelo chileno de seguridad social privada⁸.

⁷ BARBAGELATA, HÉCTOR-HUGO, “*El advenimiento del neoliberalismo y los posibles cambios estructurales del Derecho del Trabajo*”, en *El particularismo del Derecho del Trabajo*, FCU, 1995, p. 105-117.

⁸ GRZETICH, ANTONIO, “*El nuevo sistema previsional chileno: un balance “en rojo”*”, en revista *Derecho Laboral* N° 169, p. 126-145.

Pero la reforma previsional uruguaya no llegaría a ser tan radical como la chilena, por cuanto la privatización no fue total o integral, sino que se optó por crear un sistema *mixto*, cuyas principales características son desarrolladas a continuación⁹.

1.4.1. Presentación general del régimen jubilatorio mixto

La reforma previsional del año 1995 (ley N° 16.713, del 3 de setiembre de 1995) instituye, para aquellos afiliados que al 1° de abril de 1996 tenían menos de 40 años, un *régimen mixto*, que se compone de dos pilares: uno de ellos, integrado por el régimen de *solidaridad intergeneracional* y el otro, de *capitalización individual*. Por su parte, para aquellos afiliados que a la misma fecha tenían 40 años o más de edad, se estableció un *régimen de transición* (Título VI de la Ley)¹⁰.

Dicha reforma puede caracterizarse como simultáneamente *paramétrica y estructural*.

La primera característica (*reforma paramétrica*) surge de la circunstancia de haberse modificado el régimen tradicional de seguro social, haciendo más severos los requisitos de acceso a las prestaciones (aumento de los años de servicios y de la edad de retiro para la mujer), tanto en el régimen mixto propiamente dicho, como en el de transición. La segunda característica (*reforma estructural*) se verifica por haberse introducido un pilar de capitalización individual de prestaciones indefinidas, que es administrado por entidades privadas de naturaleza comercial.

El régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, administrado por el Banco de Previsión Social, brinda prestaciones definidas financiadas en base a un régimen de reparto asistido.

Los recursos del régimen son: a) el aporte personal del 15% (montepío) de las asignaciones computables comprendidas en el primer tramo o pilar que va hasta los \$ 5.000 a valores de mayo de 1995 (\$ 35.516 a valor enero de 2014); b) el aporte patronal del 7,5% (ley N° 18.083) de las asignaciones computables comprendidas en el primer y segundo tramo de ingresos que alcanza hasta los \$ 15.000 a valores de mayo de 1995 (\$ 106.549 a valor febrero de 2014).

Además, cuenta con los recursos fiscales derivados de más de una tercera parte de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.), el cien por ciento de la recaudación del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (I.A.S.S.)¹¹ que grava a las pasividades (jubilaciones y pensiones) superiores a \$ 22.552 (enero 2014) y, si resultare necesaria, la asistencia financiera del Estado (art. 67 de la Constitución de la República).

⁹ Señalan MESA-LAGO y BERTRANOU que, las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina, durante la década del noventa del siglo pasado, se pueden clasificar en: *sustitutivas* (privatización total del sistema), como es el caso de la reforma de Chile, Bolivia y El Salvador; *paralelas* (aparente competencia entre el sistema público y privado), modelo adoptado por Perú y Colombia; y *mixtas* (complementación del sistema público con el privado), como es el caso de Argentina y Uruguay (MESA-LAGO, CARMELO, BERTRANOU, FABIO, *Manual de Economía de la Seguridad Social*, Claeh, 1998, p. 239-273).

¹⁰ SALDAIN, RODOLFO, Reforma jubilatoria. El nuevo modelo previsional, FCU, Montevideo, 1995. GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL, AAVV, Temas jubilatorios, F de D – UdelaR.

¹¹ Ley N° 18.314 de 4 de julio de 2008.

El régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio brinda prestaciones indefinidas y se organiza en base a la técnica de la capitalización individual. Se financia con el montepío personal (trabajador) correspondiente al tramo de ingresos que superan los \$ 5.000 (\$ 35.516 a valor enero de 2014) y hasta los \$ 15.000 (\$ 106.549 a valor febrero de 2014).

Existe a su vez, un tercer pilar, de carácter voluntario y complementario del segundo, para aquellos ingresos que exceden de los \$ 15.000 (\$ 106.549 a valor febrero de 2014).

El artículo 8 de la Ley permite a los afiliados comprendidos enteramente en el primer tramo de ingresos, la posibilidad de optar por quedar comprendido en el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, por sus aportaciones personales correspondientes al 50% de sus asignaciones computables. Asimismo, la misma norma dispone que los afiliados con ingresos ubicados en el sub tramo de entre \$ 5.000 y \$ 7.500 (\$ 35.516 y \$ 53.275 a valores de enero de 2014), podrán ejercer la opción de aportar al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio por el 50% de sus asignaciones computables comprendidas en el tramo de hasta \$5.000, mientras que el aporte correspondiente a la diferencia, se asigna al régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional.

El total de los aportes volcados al régimen de capitalización individual, deducidas las comisiones de la Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, e incrementado por la rentabilidad de las inversiones realizadas por la Administradora, es el capital que se transfiere a la compañía de seguros que elige el afiliado¹², a fin de que ésta le sirva una prestación vitalicia, sea cuando cesa para ampararse a la jubilación o cuando cumple 65 años de edad, aunque no se haya amparado a la jubilación. Para el cálculo del monto de la prestación se emplean tablas de expectativa de vida por sexo y edad fijadas por el Banco Central del Uruguay¹³.

La recaudación de los recursos correspondientes a ambos pilares recae exclusivamente en el Banco de Previsión Social. Posteriormente, dicho Ente se encarga de desglosar los recursos correspondientes a cada uno de los regímenes que conforman el sistema mixto, de acuerdo a los parámetros antes explicados.

1.4.1.a. Régimen de causales jubilatorias

La severidad de los requisitos previstos en la ley Nº 16.713 (1995) para generar los beneficios jubilatorios, obligó a que, más recientemente se efectuara una revisión de la normativa, con la finalidad de evitar que se produjera una caída pronunciada de la cobertura y para facilitar el acceso a la jubilación. Ese cambio fue instrumentado a través de la ley Nº 18.395, del 24 de octubre de 2008¹⁴, que fue uno de los resultados más importantes del

¹² Desde el año 2006, como consecuencia del retiro de las compañías privadas por razones de conveniencia comercial, la única compañía de seguros que toma el riesgo previsional es el Banco de Seguros del Estado.

¹³ La tabla vigente es la aprobada por el Banco Central del Uruguay, en la Circular Nº 2111 de 27 de junio de 2012.

¹⁴ NICOLIELLO, ARIEL, *La reforma del régimen previsional* (ley Nº 18.395), en AAVV, *La nueva legislación laboral uruguaya*, FCU, Montevideo, 2010, p. 425.

diálogo social sobre seguridad social que fuera convocado por el Poder Ejecutivo en el año 2007¹⁵.

En la actualidad las causales jubilatorias o, dicho de otra forma, los requisitos legales exigibles para acceder a la jubilación, tanto de los afiliados amparados por el régimen mixto como de transición, son los siguientes:

- *Causal común*: para aquellos afiliados que cuentan con 60 años de edad y 30 años de servicios. Estas condiciones están vigentes desde el 1° de julio de 2009.
- *Causal edad avanzada*: que se configura con 70 años edad y 15 años de servicios. A partir del 1° de febrero de 2009, se accede también con 69 años de edad y 17 años de servicios, o 68 años de edad y 19 años de servicios; y, a partir de 1° de enero de 2010, se agregan las siguientes modalidades de causal edad avanzada *flexibilizada*: 67 años de edad y 21 años de servicios, o 66 años de edad y 23 años de servicios y, finalmente, 65 años de edad y 25 años de servicios.
- *Causal por incapacidad total*: cuando el grado de incapacidad determinado por el Banco de Previsión Social, conforme al BAREMO vigente¹⁶, alcanza o supera el 66% y:
 - cualquier tiempo de servicios, cuando sobreviene a causa o en ocasión del trabajo;
 - dos años de servicios, cuando sobreviene en actividad o en período de inactividad compensada, salvo que el afiliado tenga hasta 25 años de edad, en cuyo caso se exigirán 6 meses de servicios;
 - diez años de servicios, cuando sobreviene después del cese de la actividad o del vencimiento del período de inactividad compensada, siempre que el afiliado haya mantenido residencia en el país y no perciba otra jubilación.

Para el caso que la incapacidad absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual sobrevenga en actividad o en período de inactividad compensada, con un grado de incapacidad según BAREMO del 50% y hasta el 65%, el afiliado tendrá derecho a percibir un *subsidio por incapacidad parcial* por el término de tres años.

1.4.1.b. Cuantía de la prestación

El monto de la prestación jubilatoria se obtiene mediante la aplicación de la tasa de reemplazo o asignación jubilatoria, prevista en el art. 29 de la ley N° 16.713 en la redacción dada por la ley N° 18.395, al sueldo básico jubilatorio o base reguladora, obtenido en la forma establecida por el art. 27 de la ley N° 16.713.

La base reguladora o, en la nomenclatura uruguaya, el *sueldo básico jubilatorio* (SBJ) es el promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas de los 10 últimos años

¹⁵ RODRÍGUEZ AZCÚE, ÁLVARO, “*Caracterización y resultados del Diálogo Nacional de Seguridad Social*”, en revista Derecho Laboral N° 230, p. 303-312.

¹⁶ El BAREMO vigente fue aprobado por el decreto N° 306/013 de 20 de setiembre de 2013.

de servicios registrados en la historia laboral, limitado al promedio mensual de los veinte años de mejores asignaciones computables actualizadas, incrementado en un 5%.

Si fuera más favorable para el trabajador el SBJ será el promedio de los 20 años de mejores asignaciones computables actualizadas, por servicios registrados en la historia laboral.

Tratándose de jubilación por incapacidad total y de jubilación por edad avanzada, si el tiempo de servicios computados no alcanza al período o períodos de cálculo indicados en los incisos anteriores de este artículo, se tomará el promedio actualizado correspondiente al período o períodos efectivamente registrados.

Para el cálculo del SBJ, en todos los casos, sólo se tomarán en cuenta asignaciones computables mensuales actualizadas hasta el monto de \$ 5.000 (\$ 35.516 a valor enero de 2014).

La actualización se realiza hasta el mes inmediato anterior al inicio del servicio de la pasividad, de acuerdo al Índice Medio de Salarios, elaborado conforme al artículo 39 de la ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968.

Los afiliados que contando con ingresos comprendidos en el primer pilar (régimen de solidaridad intergeneracional), hubieren optado por el régimen mixto en la forma más arriba indicada, tienen reconocido un incentivo en la forma del cálculo del SBJ, consistente en un suplemento del 50% de las asignaciones computables mensuales por las que se efectuaron aportes personales al régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional.

El porcentaje de la base reguladora se obtiene tomando en consideración la edad del afiliado al momento del cese y los años de servicios computados en la jubilación.

En el caso de la causal de *jubilación común* corresponde el 45% del SBJ cuando se computan 30 años de servicios, más un 1% por cada año adicional hasta los 35 años de servicios.

A su vez, se suplementa un 0,5% del SBJ, por cada año de servicios que exceda de 35 al momento de configurar la causal, con un máximo de 2,5%.

A partir de los 60 años de edad, por cada año que se postergue el retiro, después de haber computado 35 años de servicios, se suma un 3% del SBJ por año con un máximo de 30%; en caso de no computar el número de años indicados, se adiciona un 2% hasta los 70 años de edad o hasta completar 35 años de servicios, si esto ocurriere antes.

En el caso de la causal de *jubilación por edad avanzada* corresponde el 50% del SBJ cuando se configure causal, más un 1% por cada año adicional, con un máximo del 14%.

En el caso de la causal de *jubilación por incapacidad total* corresponde el 65% del SBJ, e igual porcentaje corresponde en el caso del subsidio transitorio por incapacidad parcial.

1.4.2. Régimen de pensiones de sobrevivencia

El régimen pensionario uruguayo administrado por el Banco de Previsión Social se encuentra regulado, fundamentalmente, por la ley N° 16.713 (1995) y por decretos reglamentarios.

Las *causales de pensión de sobrevivencia* son: la muerte del trabajador, cualquiera fuera el tiempo de servicios reconocidos, o del jubilado; la declaratoria judicial de ausencia del trabajador o del jubilado; la desaparición del trabajador o jubilado; la muerte del trabajador amparado en el subsidio por desempleo, o dentro de los doce meses inmediatos al cese de la prestación, o al cese de la actividad, cuando no fuere beneficiaria del mismo.

Los beneficiarios de pensión son: las personas viudas; los hijos mayores de 18 años de edad absolutamente incapacitados para todo trabajo y los hijos solteros menores de 21 años de edad excepto cuando se trate de mayores de 18 años de edad que dispongan de medios de vida propios y suficientes para su congrua y decente sustentación; los padres absolutamente incapacitados para todo trabajo; las personas divorciadas; y más recientemente¹⁷, las concubinas y los concubinos, entendiéndose por tales las personas que, hasta el momento de configuración de la causal, hubieran mantenido con el causante una convivencia ininterrumpida de al menos cinco años en unión concubinaria de carácter exclusivo, singular, estable y permanente, cualquiera sea su sexo, identidad, orientación u opción sexual¹⁸.

Las *condiciones del derecho a la pensión* son: en el caso del viudo, concubino, los padres absolutamente incapacitados para todo trabajo y las personas divorciadas, deben acreditar conforme a la reglamentación que se dicte, la dependencia económica del causante o la carencia de ingresos suficientes; las viudas y las concubinas, tendrán derecho al beneficio siempre que sus ingresos mensuales no superen la suma de \$ 15.000 (\$ 106.549 a valor febrero de 2014).

Las personas divorciadas deben justificar que gozaban de pensión alimenticia servida por su ex cónyuge, decretada u homologada judicialmente. En estos casos, el monto de la pensión o la cuota parte, si concurre con otros beneficiarios, no podrá exceder el de la pensión alimenticia.

Los hijos adoptivos y los padres adoptantes, en todo caso deben probar que han integrado, de hecho, un hogar común con el causante, conviviendo en su morada y constituyendo con el mismo una unidad moral y económica similar a la de la familia, siempre que esta situación fuese notoria y preexistente en cinco años por lo menos, a la fecha de configurar la causal pensionaria, aun cuando el cumplimiento de las formalidades legales de adopción fuese más reciente.

¹⁷ Ley N° 18.246 de 27 de diciembre de 2007.

¹⁸ Se excluye a aquellos que no tienen edad mínima (14 años en el varón y 12 años en la mujer); cuando falta el consentimiento en los miembros de la pareja; el parentesco en línea recta por consanguinidad o afinidad, sea legítimo o natural y, en la línea transversal, el parentesco entre hermanos legítimos o naturales.

Cuando la causal pensionaria se opere antes que el adoptado haya cumplido los diez años de edad, se exige que el beneficiario haya convivido con el causante la mitad de su edad a dicha fecha.

La prestación se sirve durante los períodos de tiempo que se indican a continuación. Tratándose de personas viudas, concubinas, divorciadas con 40 o más años de edad a la fecha de fallecimiento del causante, o que cumplan esa edad gozando del beneficio de la pensión, percibirán la prestación durante toda su vida.

Las personas viudas, divorciadas o concubinas que tengan entre 30 y 39 años de edad a la fecha del fallecimiento del causante, la pensión se servirá por el término de 5 años y por el término de 2 años cuando los mencionados beneficiarios sean menores de 30 años de edad a dicha fecha.

El monto de la pensión, al igual que ocurre con la jubilación, se obtiene aplicando un porcentaje de asignación de pensión, en el caso establecido en el art. 32 de la Ley, sobre el sueldo básico de pensión (SBP). Esta base reguladora es equivalente a la jubilación que le hubiere correspondido al causante a la fecha de su fallecimiento, con un mínimo equivalente a la asignación de jubilación por incapacidad total. Si el afiliado ya se encontraba en goce de la jubilación, el SBP será la última asignación recibida.

La *asignación de pensión* es la siguiente:

- a) Si se trata de personas viudas o divorciadas o concubinas o concubinos, cuando exista núcleo familiar, o concurrencia con hijos no integrantes del mismo o padres del causante, el 75% del SBP.
- b) Si se trata exclusivamente de persona viuda o concubina, o hijos del causante, el 66% del SBP.
- c) Si se trata de hijos en concurrencia con los padres del causante, el 66% del SBP.
- d) Si se trata exclusivamente de persona divorciada, o padres del causante, el 50% del SBP.
- e) Si se trata de persona viuda en concurrencia con persona divorciada y/o concubina, o de la persona divorciada en concurrencia con la concubina o concubino, sin núcleo familiar, el 66% del SBP. Si alguna o algunas de esas categorías tuviere o tuvieren núcleo familiar, el 9% de diferencia se asignará o distribuirá, en su caso, entre esas partes.

2. CAMBIOS RECIENTES EN EL RÉGIMEN JUBILATORIO

En el presente período de gobierno (1º de marzo 2010 - 1º de marzo 2015), se convocó y desarrolló la segunda etapa del *diálogo social sobre el sistema de seguridad*, al que fueron convocados los actores sociales, los partidos políticos y la academia. De dicha instancia surgieron algunos consensos que posteriormente inspiraron la aprobación de leyes.

2.1. Compatibilidad entre la jubilación y el trabajo

Uno de los resultados más concretos del *diálogo* fue la ley N° 19.006 de 16 de noviembre de 2012¹⁹; que consagró un marco jurídico que admite, en determinadas condiciones, la compatibilidad entre la jubilación y el trabajo.

En lo sustancial la referida norma declara compatible la percepción de la jubilación de Industria y Comercio –una de los tres ámbitos de afiliación que administra el Banco de Previsión Social²⁰– con el desarrollo de actividad remunerada de la misma naturaleza o inclusión, en determinadas condiciones.

Para que opere dicha compatibilidad se requiere la autorización del Poder Ejecutivo²¹, la que deberá fundamentarse en la existencia de escasez de oferta de mano de obra calificada en determinados oficios, profesiones o categorías laborales, así como en la circunstancia de no haberse producido una caída del Producto Bruto Interno desestacionalizado en dos trimestres consecutivos. Dicha autorización es siempre precaria y revocable.

A su vez, el Poder Ejecutivo debe consultar a la organización más representativa de jubilados y pensionistas, y contar con la conformidad de las organizaciones más representativas de los empleadores y trabajadores del respectivo sector de actividad, mediante convenio colectivo o pronunciamiento del Consejo de Salarios.

Por su parte, la empresa que contrata al jubilado no podrá despedir ni suspender a otros trabajadores de la ocupación, oficio o categoría laboral correspondiente a su calificación profesional, durante el plazo de duración del contrato del jubilado y en los últimos 60 días anteriores, salvo que sea por razones disciplinarias. Las empresas que contraten jubilados deberán estar al día con el pago de los aportes a la seguridad social.

El jubilado a contratar deberá desempeñarse en tareas de personal superior (superior a jefe de sección) y contribuir a la formación profesional de trabajadores. Su salario será el que corresponda a la categoría que desempeñe. Si se reinserta en la misma empresa (o en otra que pertenezca al mismo grupo económico), no podrá percibir un salario inferior al que cobraba al egreso, prorrateado a la jornada que cumpla.

La remuneración que perciba el jubilado será materia gravada para el régimen jubilatorio, exclusivamente para el régimen de solidaridad intergeneracional, y para el

¹⁹ Ley reglamentada por el decreto N° 163/013 de 28 de mayo de 2013. NICOLIELLO, ARIEL, “*Compatibilidad entre jubilación y actividad en la ley n° 19.006 de 16 de noviembre de 2012*”, en revista Derecho Laboral N° 249, p. 71-82.

²⁰ La afiliación ‘industria y comercio’ es el ámbito de amparo jubilatorio que comprende a dichas actividades, a los servicios y a toda otra no amparada específicamente por otra entidad previsional; las otras dos son las que corresponden a los funcionarios públicos y docentes del sistema público (‘civil y escolar’) y a los trabajadores rurales y del servicio doméstico (‘rural y servicio doméstico’).

²¹ Hasta el momento de cierre del presente trabajo el Poder Ejecutivo ha autorizado, el amparo al régimen previsto por la ley, a encargados de mantenimiento en la industria frigorífica (resolución del Poder Ejecutivo N° 613/013 de 4 de octubre de 2013), y a los sectores de actividades producción de neumáticos, para los siguientes oficios: vulcanización, inspección y terminados de neumáticos (decreto N° 91/014 de 8 de abril de 2014).

Seguro Nacional de Salud (FONASA). La jornada máxima del jubilado no podrá superar las seis horas diarias.

Para ampararse al régimen previsto en la Ley el jubilado deberá haber cesado con una anticipación no menor a 6 meses y el período de contratación del jubilado no podrá ser mayor a dos años.

Si el vínculo supera el año o se revoca la autorización por parte del Poder Ejecutivo, el jubilado tendrá derecho a cobrar del Instituto de Previsión Social una prestación equivalente al promedio de los doce meses anteriores. El cobro de ese beneficio bloquea las posibilidades del jubilado de volver a ampararse nuevamente en el régimen especial de la Ley.

Las empresas no podrán contratar un número de jubilados que supere el 10% del total de sus dependientes. Las empresas con hasta 9 empleados podrán contratar un solo jubilado.

La contratación podrá extinguirse de pleno derecho y sin generar responsabilidad entre las partes, si el Poder Ejecutivo revoca la autorización.

Se excluye la posibilidad de contratar jubilados que hayan configurado causal por incapacidad total o absoluta y permanente para todo trabajo, y de aquellos que cuenten con servicios bonificados (salvo la actividad docente). A su vez, el jubilado no podrá superar los 70 años de edad.

La empresa que desee contratar personal en goce de jubilación de industria y comercio, deberá contratar un trabajador de entre 18 y 29 años, capacitado o en proceso de capacitación, por un plazo mínimo de 180 días, dentro de los 12 meses siguientes al inicio de la relación laboral con el jubilado. El Servicio Público de Empleo remitirá a la empresa una nómina de trabajadores postulantes y el empleador lo seleccionará. La remuneración del joven no podrá ser inferior al salario mínimo que corresponda a la categoría laboral de las tareas que realice. La obligación de contratar un joven por cada jubilado contratado no rige para las empresas con menos de 10 empleados.

Está previsto que el incumplimiento provoca la inhabilitación del empleador para realizar nuevas contrataciones al amparo de la ley. Además, la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social conserva la facultad de aplicar multas en caso de verificar incumplimientos a la normativa laboral.

Los servicios prestados al amparo del régimen previsto en la Ley solo podrán dar lugar a la reliquidación o reforma de la jubilación una vez transcurridos dos años de actividad; y en ningún caso podrá significar la disminución de la jubilación.

El jubilado que adquiera amparo al Seguro Nacional de Salud, precisamente por volver a la actividad remunerada, mantendrá esa condición al finalizar la relación laboral al amparo del régimen que se crea, realizando las aportaciones correspondientes.

2.2. Jubilación parcial

Otra de las leyes recientes, también negociada en el segundo proceso de diálogo de seguridad social, es la que instituye la jubilación parcial²² (Ley N° 19.160, de 1° de noviembre de 2013), vigente desde el 1° de febrero de 2014²³.

Se trata de aquella jubilación a la que se accede, en el caso de haber configurado causal común o por edad avanzada y encontrarse en actividad, a través de la disminución de la jornada habitual de labor como trabajador dependiente, para un único empleador, en actividades con afiliación “Industria y Comercio” o afiliación “Rural o Doméstico”. O, en caso de hallarse en goce de una jubilación común o por edad avanzada, en que se hubieren computado servicios como última actividad, mediante el retorno al desempeño de una actividad como trabajador dependiente a tiempo parcial, cesando parcialmente en el goce de la jubilación por servicios de la misma afiliación.

La jubilación parcial se circunscribe al régimen de solidaridad intergeneracional a cargo del Banco de Previsión Social. A su vez, se establece que el acceso a la misma determinará el cese de la aportación al régimen de ahorro individual obligatorio, en su caso, y el derecho a percibir o a continuar percibiendo las prestaciones correspondientes a dicho régimen.

Los interesados dispondrán de un plazo de tres años contados a partir de la configuración de las causales jubilatorias o del cese en la actividad, según lo que ocurriere en último término.

El afiliado activo que se ampara en la jubilación parcial deberá tener una disminución de la jornada habitual de labor a la mitad; mientras que el jubilado que retorna a la actividad en forma parcial como dependiente, no podrá desarrollar una jornada superior a la mitad de la jornada habitual que tenía al momento de producirse el cese. En cualquier caso la jornada no podrá superar las cuatro horas diarias.

Los aportes jubilatorios por esta actividad se realizarán íntegramente, al régimen de solidaridad intergeneracional administrado por el Banco de Previsión Social.

El monto de la asignación de jubilación parcial será, en el caso de afiliado que se encuentra en actividad, el 50% del que le hubiera correspondido de haber cesado totalmente su actividad. En cambio, en el caso del jubilado que retorna a la actividad parcialmente, equivaldrá al 50% de la asignación jubilatoria que estaba percibiendo.

Quedan excluidos de la jubilación parcial los afiliados con causal de jubilación por incapacidad total o absoluta y permanente para todo trabajo, así como aquellos donde la

²² NICOLIELLO, ARIEL, “La jubilación parcial”, en revista Derecho Laboral N° 253, p. 81-97.

²³ En el proceso de diálogo se tuvo especialmente presente la experiencia española sobre jubilación parcial. De alguna manera se procura retrasar el acceso a la jubilación, al tiempo que el retiro del afiliado se torne más gradual (Ver: VIDA SORIA, JOSÉ, MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS, MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL, *Manual de Seguridad Social*, Cuarta Edición, Tecnos, Madrid, 2008, p. 327; GONZÁLEZ ORTEGA, SANTIAGO Y BARCELÓN COBEDO, SUSANA, *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*, 6ª edición, Tirant lo blanch, Valencia, 2012, p. 290).

actividad a ejercerse fuere de la misma naturaleza de las que hubieren sido computadas en la jubilación y hubieran sido bonificadas.

En el caso de afiliados con causal jubilatoria mediante el procedimiento de acumulación de servicios (Ley Nº 17.819 de 6 de agosto de 2004²⁴), el desempeño de la actividad a tiempo parcial amparada por el Banco de Previsión Social, no obstará el pago íntegro de las asignaciones de pasividad a cargo de los restantes organismos involucrados en la acumulación.

En definitiva, se trata de una novedad para nuestro régimen jubilatorio, que se inscribe en una tendencia general que se aprecia en los sistemas más avanzados, donde se prevé un retiro gradual del afiliado.

2.3. Desafiliación del régimen mixto y otras modificaciones

Finalmente, otro de los cambios recientes al sistema de seguridad social es el que introdujo la ley Nº 19.162, de 1º de noviembre de 2013²⁵, producto también del *diálogo social sobre seguridad social*.

Dicha Ley refiere, por una parte, a la desafiliación del régimen mixto y revocación de la opción por el art. 8 de la ley Nº 16.713, los procedimientos a seguir y sus consecuencias jurídicas; y por otra a cuestiones que hacen al funcionamiento del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, como el tratamiento de la expectativa de vida en el caso de afiliados con servicios bonificados, mecanismo de asignación de Administradora cuando el afiliado no elige una dentro del plazo previsto, el reintegro a la actividad y la creación de sub-fondos del Fondo de Ahorro Previsional, con el consiguiente impacto en varias disposiciones de la ley Nº 16.713, como por ejemplo, en la regulación de las inversiones permitidas.

2.3.1. Desafiliación del régimen mixto y revocación de la opción del art. 8

El artículo 1º de la Ley permite la *desafiliación* del régimen previsional mixto a aquellos afiliados que, sin estar regidos preceptivamente por dicho estatuto jubilatorio, optaron por el mismo en forma voluntaria. Nos referimos a aquellos que configuraron causal jubilatoria, antes del 1º de enero de 1997, al amparo del llamado Acto Institucional Nº 9, o que tenían 40 años o más de edad, al 1º de abril de 1996, y por tanto estaban originariamente incluidos en el régimen de transición (Título VI de la ley Nº 16.713). En todos los casos se exige que el afiliado no se encuentre en goce de una jubilación al amparo del régimen previsional mixto.

El artículo 2º de la Ley permite, a todo afiliado que se encuentre dentro del régimen previsional mixto y que en determinado momento haya realizado la opción por el artículo 8

²⁴ Dicha ley permite la acumulación o totalización de períodos de trabajo realizados en actividades amparadas por diferentes entidades previsionales, con pago proporcional al tiempo laborado, al estilo de las reglas de coordinación de la seguridad social internacional (Ver: VIDA SORIA, JOSÉ – MONEREO PÉREZ, JOSÉ LUIS, MOLINA NAVARRETE, CRISTÓBAL, QUESADA SEGURA, ROSA, *Manual*, ob. cit., p. 53.

²⁵ La Ley fue reglamentada mediante el decreto Nº 24/014 de 31 de enero de 2014.

de la ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995, dejar sin efecto o *revocar* la referida opción, con carácter retroactivo a la fecha que la hubiera realizado. También en este caso se exige que el afiliado no se encuentre en goce de alguna jubilación al amparo del régimen previsional mixto. Reiteramos que sobre esta cuestión no existían antecedentes en nuestro país, cuyo impacto real en el sistema, más allá de algunas estimaciones que se han realizado, todavía no se conoce.

Es oportuno tener presente que el artículo 8 de la ley N° 16.713 consta de tres párrafos y la posibilidad de revocar la opción la tienen exclusivamente los comprendidos en los dos primeros, es decir aquellos con remuneraciones comprendidas en el primer tramo (hasta \$ 5.000, hoy \$ 35.516) y quienes, habiendo realizado dicha opción lleguen a tener asignaciones computables de más de \$ 5.000 y hasta \$ 7.500 (hoy entre \$ 35.516 y \$ 53.275). El tercer párrafo del artículo refiere a los afiliados que, al inicio de su incorporación al régimen mixto, percibían asignaciones computables de entre \$ 5.000 y \$ 7.500, en cuyo caso se les aplica preceptivamente el criterio de distribución de aportes previsto en dicha disposición; donde se establece que aportarán al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio únicamente por el 50% de sus asignaciones computables comprendidas en el tramo de hasta \$ 5.000 y por las demás asignaciones computables aportarán al régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional.

Tales disposiciones, según lo preceptuado por el art. 30 de la Ley, comenzaron a regir a partir del 1° de febrero de 2014 y establecen, para el caso de los afiliados que se encuentran comprendidos en el artículo 1°, un plazo de 2 años para solicitar el asesoramiento al Banco de Previsión Social. Por ende dicho colectivo contará con tiempo para promover la desafiliación hasta el día 31 de enero de 2016; mientras que los afiliados que realizaron la opción del art. 8 de la ley 16.713, podrán hacerlo desde que el interesado tenga 40 años de edad y hasta que cumpla los 50 años, salvo en el caso de aquellos que, al 1° de febrero de 2014, superen los 48 años de edad, que contarán con un plazo de dos años a contar del momento de vigencia de la Ley, es decir que tendrán plazo hasta el 31 de enero de 2016.

En ambos casos las revocaciones se realizan ante el Banco de Previsión Social y son irreversibles; la Ley dispone que dichas revocaciones podrán realizarse por una sola vez.

La Ley, acertadamente, establece que tanto para desafiliarse del régimen previsional mixto, como para revocar la opción del artículo 8 de la ley N° 16.713, el afiliado deberá contar con asesoramiento obligatorio del Banco de Previsión Social. A dichos efectos la AFAP queda obligada a remitir al Ente la información del fondo acumulado por el afiliado de que se trate.

El asesoramiento del Banco de Previsión Social al afiliado deberá contener, un análisis de la trayectoria laboral del afiliado y una proyección estimativa de las eventuales prestaciones a que éste podría acceder según la decisión que adoptare. El Banco de Previsión Social tendrá un año para brindar ese asesoramiento al afiliado.

El afiliado que haga efectiva la desafiliación del régimen previsional mixto o la revocación de la opción por el art. 8 de la ley N° 16.713 debe suscribir el consentimiento informado donde conste haber recibido el asesoramiento necesario para tomar la decisión.

Es importante destacar que una vez que el afiliado recibe el asesoramiento referido, debe ejercer el derecho dentro de los 90 días siguientes. En caso omiso el trámite quedará sin efecto, autorizando al Poder Ejecutivo, por la vía reglamentaria, a habilitar la presentación, por única vez, de una nueva solicitud.

En caso que el afiliado haga efectivo el derecho a desafiliarse del régimen previsional mixto, la principal consecuencia es el retorno al estatuto jubilatorio de origen. Además, los aportes personales transferidos a la Administradora de Fondos de Ahorro Previsional se compensarán automáticamente con la deuda por los aportes personales que habrá contraído con el Banco de Previsión Social.

En el caso de aquellos afiliados que hayan tenido asignaciones computables superiores a los \$ 15.000 (hoy \$106.549), deberán abonar al Banco de Previsión Social, sin multas ni recargos, los aportes personales no realizados correspondientes a las asignaciones computables del tercer nivel, de conformidad con la normativa aplicable. Los adeudos se convertirán a Unidades Reajustables de acuerdo a la cotización de cada mes en que debió efectuarse el aporte del mes de cargo correspondiente y podrán ser abonados hasta en 72 cuotas mensuales calculadas en Unidades Reajustables.

Es importante destacar que, los afiliados originariamente amparados por el régimen de transición, o en su caso por el régimen general de pasividades vigente a la fecha de sanción de la ley N° 16.713 (Acto N° 9 y modificativas), que revoquen la opción por régimen de capitalización individual, calcularán el sueldo básico jubilatorio por la totalidad de las asignaciones computables; mientras que los que revoque la opción del artículo 8, lo harán por las asignaciones computables hasta el tope de \$ 5.000 (hoy \$ \$35.516) y, naturalmente, no tendrán la bonificación del 50% a efectos del cálculo del sueldo básico jubilatorio prevista en el art. 28 de la ley N° 16.713.

2.3.2. Modificaciones al régimen de ahorro individual

También se introducen una serie de modificaciones al régimen de ahorro individual, sobre aspectos que también fueron considerados en la segunda parte del diálogo social, aunque no hayan sido necesariamente objeto de un acuerdo formal.

El primer cambio refiere a la situación de los afiliados que permanecen dentro del régimen mixto y que cuenten con servicios bonificados. Hasta la vigencia de la Ley, el cálculo de la prestación correspondiente al régimen de capitalización individual se hacía en base a la edad real del afiliado, mientras que, a partir del 1° de febrero de 2014, con toda lógica, deberá tomarse en consideración la edad real más la correspondiente a la bonificación²⁶.

²⁶ Por tanto, la compañía de seguros deberá aplicar el artículo 92 del compilado de Normas de Seguros y Reaseguros – Libro IV Título II, con la redacción dada por la Circular del Banco Central del Uruguay N° 2.109 – resolución de 31 de mayo de 2012 (D.O. 2012/00647), tomando en consideración la edad real más el adicional de la bonificación.

El segundo cambio tiene que ver con el procedimiento de asignación de AFAPs de los afiliados que no realizan la elección de la Administradora²⁷, premiando a aquellas que tienen la comisión más baja, de acuerdo al siguiente esquema:

- 1) en caso de que más de una Administradora registre la comisión de administración más baja del régimen, los afiliados serán distribuidos por partes iguales entre ellas;
- 2) si sólo una Administradora cumple esa condición, los afiliados serán distribuidos, por partes iguales, entre ésta y la que registre la segunda comisión por administración más baja del régimen;
- 3) si dos o más Administradoras registran la segunda comisión por administración más baja del régimen, el 50 % de los afiliados que les corresponderían conforme al numeral anterior se distribuirá por partes iguales entre ellas;
- 4) si la diferencia entre las dos comisiones de administración más bajas del régimen superare el 20 % del valor de la menor de las mismas, los afiliados serán asignados en su totalidad a la Administradora que registre la menor comisión de administración. Dicho margen de diferencia será de 70 % durante el primer año de vigencia de la presente ley, de 50 % durante el segundo, y a partir del tercero se reducirá a razón de diez puntos porcentuales por año, hasta alcanzar el 20 % referido.

El tercer cambio supone una modificación al procedimiento de traspaso de Administradora. A partir del 1° de febrero de 2014, el trámite del traspaso lo podrá hacer el afiliado personalmente ante la Administradora a la cual desea incorporarse (en la actualidad debe hacerlo ante la Administradora elegida o asignada de oficio al afiliado). Efectuado el trámite, el cambio tendrá efecto a partir del segundo mes siguiente al de la solicitud y estará sujeto a lo que dispongan las normas reglamentarias.

El cuarto cambio guarda relación con la situación de los afiliados que se han acogido a la jubilación común o por edad avanzada por el régimen de ahorro individual obligatorio, y reingresen a trabajar en actividades amparadas por el Banco de Previsión Social, donde se disponer que quedaran eximidos de efectuar aportes personales a aquel régimen. Por tanto, los aportes jubilatorios por la nueva actividad se realizarán, exclusivamente, al régimen de solidaridad intergeneracional administrado por el Banco de Previsión Social. A su vez, el desempeño de dicha actividad de reingreso será compatible con las prestaciones jubilatorias generadas por el régimen de ahorro individual.

El quinto cambio disciplina de manera diferente el reingreso a la actividad del afiliado incapacitado en forma absoluta y permanente para todo trabajo, sin derecho a la causal jubilatoria prevista en el art. 19 de la ley N° 16.713²⁸, que ejerció la opción prevista en el art.

²⁷ El decreto reglamentario 24/014 establece nueva redacción al art. 41 del decreto N° 399/995 de 3 de noviembre de 1995.

²⁸ En la redacción dada por el art. 4 de la ley N° 18.395.

52 de ley N° 16.713 (reintegro de los fondos acumulados en la cuenta individual o transferencia a una empresa aseguradora como capital para obtención de una renta), circunstancia que determinará la reapertura de la cuenta de ahorro individual en la respectiva AFAP, cuando corresponda, en los plazos, forma y condiciones que determine la reglamentación.

En estos casos, el afiliado podrá acreditar en su cuenta de ahorro individual, en calidad de depósito voluntario, la suma oportunamente recibida o transferida a una empresa aseguradora.

El sexto cambio relevante del régimen de capitalización individual, que desde su origen cuenta con un único fondo de ahorro previsional, refiere a la creación de dos subfondos: uno llamado de *Acumulación* y el otro de *Retiro*. El primero caracterizado por una mayor rentabilidad, al tiempo que con mayor riesgo, previsto para las primeras etapas de la vida laboral; y el segundo con menor rentabilidad y más seguro, concebido para la última etapa de la trayectoria laboral.

El sub-fondo de *Acumulación* será en el que se invertirán los ahorros *previsionales* de los afiliados hasta que cumplan 55 años de edad; a partir de ese momento se prevé un proceso gradual de migración de esos fondos hacia el Subfondo de *Retiro*, conforme a la siguiente cadencia: al cumplir los 55 años - 1/5 del saldo de la cuenta; a los 56 años - 1/4 del saldo de la cuenta; a los 57 años - 1/3 del saldo de la cuenta; a los 58 años - 1/2 del saldo de la cuenta y a los 59 años - 100% del saldo de la cuenta.

La instrumentación de los Sub-fondos del Fondo de Ahorro Previsional entrará en vigencia el primer día del mes siguiente del cumplimiento de los doscientos setenta días de su promulgación, es decir el 1° de agosto de 2014.

3. TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

El triunfo electoral de la izquierda ocurrido en octubre del año 2004, reeditado en las elecciones de octubre de 2009, no trajo consigo una reforma estructural del régimen de jubilaciones y pensiones mixto, en cambio ha concretado una serie de cambios graduales en la política de seguridad social con foco en la mejora de los niveles de cobertura y de fortalecimiento de los componentes públicos del sistema.

Las políticas llevadas adelante en el plano laboral, tributario, de salud y de la asistencia social, han facilitado una mayor inclusión social.

La *reforma laboral*, por ejemplo, expresada en la convocatoria de los Consejos de Salarios, la protección de la libertad sindical e impulso de la negociación colectiva, la protección del trabajo doméstico y rural, entre otras, ha provocado por vía de consecuencia una mejora de las pasividades por aplicación del mecanismo de indexación previsto en el artículo 67 de la Constitución de la República, que liga la evolución de los salarios a la de las

pasividades, así como una importante formalización del empleo, como se evidencia con el aumento de los puestos cotizantes en el Banco de Previsión Social²⁹.

La *reforma tributaria* (ley N° 18.083 de 27 de diciembre de 2006) también ha tenido un impacto importante en materia de seguridad social, por cuanto: redujo la tasa general del aporte jubilatorio en un 5%, favoreciendo la formalización de la actividad; derogó varias exoneraciones de aportes patronales; estableció de manera gradual un desincentivo en el pago de partidas exentas a la seguridad social (art. 167 de la ley 16.713); reguló nuevamente la figura del monotributo que permitió incluir en el sistema de seguridad social a miles de trabajadores autónomos de bajos ingresos; más recientemente se crea el llamado monotributo social³⁰, modalidad de registro que cuenta con un subsidio relevante que facilita la inclusión social de los trabajadores con muy bajos ingresos. Por último, aspecto particularmente relevante en la conformación de un Estado de bienestar moderno, la reforma crea el impuesto a la renta de la persona física.

La *reforma del sistema de salud* (ley N° 18.211 de 5 de diciembre de 2007), al igual que la reforma tributaria, se ha implementado a través del Banco de Previsión Social, y ha permitido expandir la cobertura de salud, multiplicando por cuatro el número de beneficiarios³¹. Dicha reforma implicó la inclusión de los hijos, cónyuges y concubinos de los trabajadores en el sistema, circunstancia que ha contribuido positivamente en la formalización del trabajo.

La *reforma de la asistencia social* ha sido una de las áreas que más cambios ha experimentado, comenzando por la creación del Ministerio de Desarrollo Social (ley N° 17.866 de 21 de marzo de 2005), que se ocupó de implementar y gestionar el Plan de Emergencia (ley N° 17.869 de 20 de mayo de 2005) y, a su finalización, el llamado Plan de Equidad (ley N° 18.172 de 31 de agosto de 2007, ley N° 18.227 de 22 de diciembre de 2007 y ley N° 18.241 de 27 de diciembre de 2007).

En suma, podemos afirmar que si bien no se han realizado cambios estructurales en la conformación general del sistema de seguridad social, se aprecia un fortalecimiento del sistema contributivo (mejora de la formalidad; aumento del índice medio de salarios), facilitando la inclusión de sectores sociales históricamente excluidos.

Al mismo tiempo, se han destinado importantes recursos económicos, para llegar con cobertura social a aquellos sectores más carenciados, a través de prestaciones no contributivas, como el Ingreso Ciudadano, las Asignaciones Familiares y la Asistencia a la Vejez, entre otros programas.

Ambas tendencias combinadas implican una reconfiguración del diseño general de protección social, en el que se ensancha el piso de cobertura social que podríamos llamar

29 En diciembre de 2004 los puestos cotizantes eran 940.526 y en diciembre de 2012 alcanzó a 1.485.601, lo que representa un incremento de casi el 58% (Boletín Estadístico, BPS, 2013, Año XXXIV, N° 68, p. 25).

³⁰ Ley N° 18.874 de 23 de diciembre de 2011.

³¹ En diciembre de 2004 el número de asegurados era de 560.000, mientras que en diciembre de 2012, el número de asegurados alcanza a 2.108.278 (Boletín Estadístico, ..., p. 352).

pilar cero –anteriormente de muy delgada conformación–, inspirado en una concepción universalista de la seguridad social.

Finalmente, a efectos de completar el panorama de la seguridad social en Uruguay, se consigna que en el presente año nuestro país ha iniciado, con las elecciones internas de los partidos políticos, un proceso electoral que finaliza en octubre o, eventualmente, en noviembre, con la elección de autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo.

En la agenda y programas de los diferentes partidos políticos, incluido el actual partido de gobierno, no se postula ninguna reforma estructural al sistema de seguridad social. En cambio se aprecia una coincidencia en los dos partidos más votados (Frente Amplio y Partido Nacional), en torno a la necesidad de crear un Sistema Nacional de Cuidados.

Es altamente probable, entonces, que en los próximos años se centren los esfuerzos y recursos en la creación e implementación de un sistema de cuidados, sin descartar la posibilidad que se introduzcan algunos cambios paramétricos en el sistema jubilatorio, fundamentalmente en atención al proceso de envejecimiento que caracteriza a la población de este país.