

## La contrarreforma previsional en Uruguay. Una potencial bomba macroeconómica, ¿estallará?

Hugo D. Bertín\*

La central sindical única de Uruguay, conocida como PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores) está impulsando una reforma previsional a través de la recolección de firmas para convocar a un plebiscito. A la campaña "Afirma tus derechos" se sumaron la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) y la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM).

La propuesta de reforma está concentrada en cuatro puntos: 1) retrotraer la edad de jubilación mínima a 60 años para ambos géneros, manteniendo el requisito de 30 años de aportes; 2) aumentar las jubilaciones y las pensiones mínimas hasta igualar el salario mínimo nacional (SMN), en la práctica, dada la carga impositiva, ambas prestaciones serán mayores al SMN en alrededor del 15%; 3) establecer la movilidad de las jubilaciones y pensiones de acuerdo a la variación del salario de los funcionarios de la administración central; 4) eliminar el pilar de ahorro individual del régimen previsional y toda forma de ahorro previsional voluntario, incluido el que no tiene fines de lucro.

La iniciativa busca establecer que estos cambios (edad de jubilación, años de aportes, jubilación mínima y movilidad) tengan rango constitucional, reformando el artículo 67 de la Constitución de la República; con las implicancias negativas que tendría sobre la flexibilidad necesaria para adaptar el régimen previsional a los cambios esperados en el mercado laboral y en el envejecimiento poblacional.

### Antecedentes

La previsión social en Uruguay está organizada en un régimen previsional mixto y cinco regímenes especiales (el régimen previsional para militares administrado por el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa; el régimen previsional para policías, administrado por la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial del Ministerio del Interior; la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios; la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias y la Caja Notarial de Seguridad Social).

El sistema previsional general tiene cuatro pilares: 1) no contributivo, financiado con impuestos, con el objetivo hacer frente a la pobreza; 2) de reparto, financiado con el aporte personal de los trabajadores sobre el primer tramo del ingreso de las personas (las personas con ingresos que están dentro de este tramo solo aportan al componente de reparto), las contribuciones de los empleadores; los impuestos de asignación específica y los aportes del Estado; 3) de capitalización individual, financiado con el aporte personal de los trabajadores sobre el segundo tramo de ingresos; 4) de ahorro previsional voluntario.

La Ley 20.130, denominada Nuevo Sistema Previsional Común, fue sancionada en el año 2023, tiene 307 artículos, agrupados en once títulos y demandó dos años de trabajo, entre los años 2020 y 2022. La reforma previsional es integral, cambian los parámetros previsionales para la

---

\* Docente de Economía de la Seguridad Social en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Centro de Investigaciones en Seguridad Social de la Universidad de Buenos Aires. Las opiniones no comprometen a ninguna institución.

determinación de las prestaciones de vejez y sobrevivencia, la edad mínima aumenta en forma gradual de 60 años a 65 años para ambos géneros, se amplía el rango para la determinación del haber inicial de los últimos 10 años a los últimos 25 años, se establece que la pensión por sobrevivencia es temporal para el cónyuge supérstite, se amplía la cobertura de las pensiones por discapacidad, entre otros cambios; se unifican en el tiempo los seis regímenes previsionales en el Sistema Integrado Previsional.

En general, todos los cambios se implementarán en un tiempo prolongado, es la forma que encontraron para establecerlos; las personas que ingresen al mercado de trabajo a partir de la fecha de vigencia de la ley quedarán en el nuevo sistema; en cambio, se estableció un período de transición o convergencia entre los sistemas vigentes y el Nuevo Sistema Previsional, que se extenderá desde el año 2027 hasta el año 2043, durante el cual la prestación por vejez se calculará con “prorrata tempore” que surja del régimen previo y del nuevo<sup>1</sup>.

### Impactos esperados de la contrarreforma previsional.

Uruguay, al igual que la mayoría de los países del mundo, está en un proceso de envejecimiento poblacional, pero a una velocidad mayor que el resto de América Latina; la tasa de fecundidad es 1,5 y la esperanza de vida promedio es 78 de años y se estima que aumentará a 83 años en el 2050<sup>2</sup>; por lo tanto, una PEA más reducida deberá sostener a más adultos mayores por más tiempo. La decisión de volver a la edad mínima de 60 años (que había sido establecida en el año 1904, cuando la esperanza de vida de 51 años), impactará en la sostenibilidad financiera; con la reforma del 2023, en el año 2050 los beneficios previsionales se abonarán en promedio por 18 años y con el cambio propuesto se pagarían por 23 años.

El gasto previsional en la actualidad equivale al 8,4% del PIB; con la reforma previsional del año 2023 se mantendrían en ese rango hasta el año 2050 a pesar del envejecimiento poblacional; los cambios propuestos en el proyecto PNT-CNT aumentarían el gasto al 10,4% del PIB en el año 2025 y al 14,6% del PIB en el año 2050<sup>3</sup> por el mantenimiento de la edad mínima en 60 años; la equiparación de las jubilaciones y las pensiones mínimas al SMN y el traslado de la totalidad del gasto previsional al BPS, una parte del cual está hasta el presente a cargo del pilar de capitalización<sup>4</sup>. El mayor gasto previsto impactará también en la presión fiscal, que ya es alta en Uruguay, dado que en la actualidad la mitad del gasto previsional se financia con impuesto y la iniciativa sindical no prevé cambios en las tasas contributivas; a modo de ejemplo, si se financiase con el IVA (actualmente es del 22%), este debería aumentar en 10 p.p. con efectos directos sobre la economía uruguaya (estimaciones preliminares del Centro de Estudios del Desarrollo, CED).

La supresión de los cambios paramétricos diseñados en la reforma del 2023 para adecuar la previsión social al envejecimiento poblacional aumentaría el gasto para las personas en la tercera etapa del ciclo de vida en desmedro del gasto en capital humano en la primera etapa del ciclo

---

<sup>1</sup> Bertín, H. 2024. Manual de Economía de la Previsión Social. Editado por la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Capítulo 20.

<sup>2</sup> CEPALSTAT. 2024. “Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas”. Naciones Unidas, CEPAL. Washington DC.

<sup>3</sup> Banco de Previsión Social, comparencia en Comisión Permanente, 7 de febrero del 2024.

<sup>4</sup> Las prestaciones del pilar de ahorro obligatorio se autofinancian con los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual; en cambio, los beneficios del pilar de reparto en Uruguay contienen subsidios implícitos porque no se financian solo con los aportes personales y las contribuciones patronales y deben ser completadas con ingresos tributarios; en consecuencia, al eliminar el pilar de capitalización en el régimen general y en algunos regímenes especiales y pasar los afiliados solo al régimen de reparto, aumenta el gasto previsional total.

de vida, los gastos en salud, educación o la inversión en infraestructura, con implicancias directas sobre la productividad futura de la economía uruguaya.

Al mismo tiempo genera inequidad intrageneracional porque aumenta el déficit del régimen previsional de largo plazo, básicamente por mantener las edades mínimas en 60 años, y la carga tributaria para financiarlo; se estima que fin de siglo, el déficit previsional antes de la reforma del año 2023 (Ley 16.713) hubiese sido equivalente al 4,6% del PIB; con la reforma de la Ley 20.130 se proyecta en el equivalente al 2,0% del PIB; mientras que con la iniciativa de la central sindical única sería del 8,1% del PIB en el año 2100<sup>5</sup>.

Si se elimina el pilar de capitalización disminuirá el ahorro interno y la capacidad de financiar la inversión de corto y largo plazo. El proyecto propone que los afiliados a este pilar se incorporen al pilar solidario con carácter retroactivo a la fecha de afiliación. Las consecuencias son varias; por un lado, planteará juicios previsionales, dado que los fondos en las cuentas individuales administrados por las AFAPs pasarían a un fideicomiso administrado por el Banco de Previsión Social (BPS); las demandas las entablaría los afiliados y las propias AFAPs en el ámbito nacional e internacional porque se establece que no hay derecho a indemnización. Además, es probable que Uruguay disminuya o, incluso, ponga en riesgo el grado de inversión, con las consecuencias que tendría sobre el costo financiero para el sector público y privado. En el mismo sentido, el cambio abrupto en la regla del pilar de ahorro previsional afectaría a la estabilidad jurídica, que es una tradición que distingue a Uruguay, con múltiples externalidades positivas para el funcionamiento de la economía. La magnitud de estos efectos potenciales se puede evaluar considerando que hay 1,6 millones de afiliados a las AFAPs; los fondos acumulan son de USD 21,5 mil millones, equivalentes al 27% del PIB<sup>6</sup>.

## Economía política del proceso de cambio

El PIT-CNT presento 430.000 firmas, excediendo el piso de 276.000 firmas necesarias para someter a plebiscito su iniciativa de reforma constitucional; por ello, esta se votará en las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias previstas para el 27 de octubre del 2024. Como se prevé en estos casos las opciones serán dos, por la afirmativa o por la negativa.

La comunicación del PIT-CNT está concentrada en tres puntos: 1) subir el pago mínimo por pasividad; 2) bajar la edad jubilatoria y exigir 30 años y 3) eliminar el ahorro individual previsional. El mensaje es potente y fácil de percibir por el electorado; en particular los dos primeros puntos; en cambio el tercero es más incierto y la decisión de introducir las modificaciones dentro de la Constitución Nacional podría generar más reparos<sup>7</sup>. Por otra parte, los efectos de la propuesta de reforma previsional, más allá de las consideraciones presentadas en la sección anterior, son difíciles de traducir en mensajes claros para la población en condiciones de votar.

A mismo tiempo, plantea desafíos importantes para los partidos políticos, que aún no se pronunciaron oficialmente por la iniciativa de reforma, porque son concomitantes con las

---

<sup>5</sup> Banco de Previsión Social, op. ct.

<sup>6</sup> Bonilla, H. 2024. "La propuesta de reforma previsional del PIT-CNT: ¿qué está en juego?". Conferencia organizada por la Academia Nacional de Economía, 16 de abril. Montevideo.

<sup>7</sup> En una encuesta reciente realizada por FACTUM, el 81% de los entrevistados se mostró en favor de equiparar la jubilación mínima al SMN; el 75% a favor de dejar la edad mínima en 60 años y el 36% está de acuerdo con la eliminación de las AFAPs. Munyo, I. 2024. "La propuesta de reforma previsional del PIT-CNT: ¿qué está en juego?". Conferencia organizada por la Academia Nacional de Economía, 16 de abril. Montevideo.

elecciones de las autoridades presidenciales y parlamentarias, y será uno de los ejes centrales de la campaña electoral.

La Cámara de Senadores tiene 30 miembros, 57% pertenecen al oficialismo y 43% al Frente amplio. La Cámara de Diputados tiene 99 miembros, 56% pertenecen al oficialismo y 42% al Frente amplio y hay un diputado representado al Partido Ecologista Radical Intransigente. Se abre distintos escenarios, el primero (quizás el más probable) es que las dos fuerzas políticas principales se manifiesten explícitamente en contra de la iniciativa, en cuyo caso expondrían durante la campaña electoral los argumentos para rechazar la propuesta del PIT-CNT; no obstante, habrá que esperar a ver qué piensan los uruguayos el 27 de octubre.

## Conclusiones

La aprobación del proyecto de reforma previsional de PNT-CNT tendrá múltiples implicancias negativas sobre la equidad, eficiencia y solvencia del régimen previsional. Al mismo tiempo, generará mayor gasto y presión impositiva, disminución del ahorro interno, nuevos juicios previsionales y disminución del grado de inversión. Este daño reputacional horadará uno de los mayores activos intangibles del país, como es su tradicional seguridad jurídica. Por ello, no parece exagerado el planteo de considerarla como una potencial bomba macroeconómica.