

## ¿POR QUÉ ES TAN NEGATIVO PARA LOS URUGUAYOS EL PLEBISCITO JUBILATORIO?

El último domingo de octubre de 2024, los uruguayos deberemos definir a través de nuestro voto varias cosas importantes, y una de ellas es si queremos cambiar la Constitución para introducir en ella un nuevo sistema jubilatorio.

Cuando quienes promueven ese plebiscito jubilatorio se refieren al contenido de la reforma constitucional que propone, mencionan tres cambios: edad de jubilación a los 60; eliminación de las AFAP; jubilación mínima igual al salario mínimo nacional.

Sin embargo, la papeleta con el texto de reforma constitucional (que también se muestra en esta página web) contiene 7 numerales y 5 disposiciones transitorias: 12 puntos que introducen en la Constitución varios cambios inconvenientes para nuestro país, que a continuación trataremos de identificar.

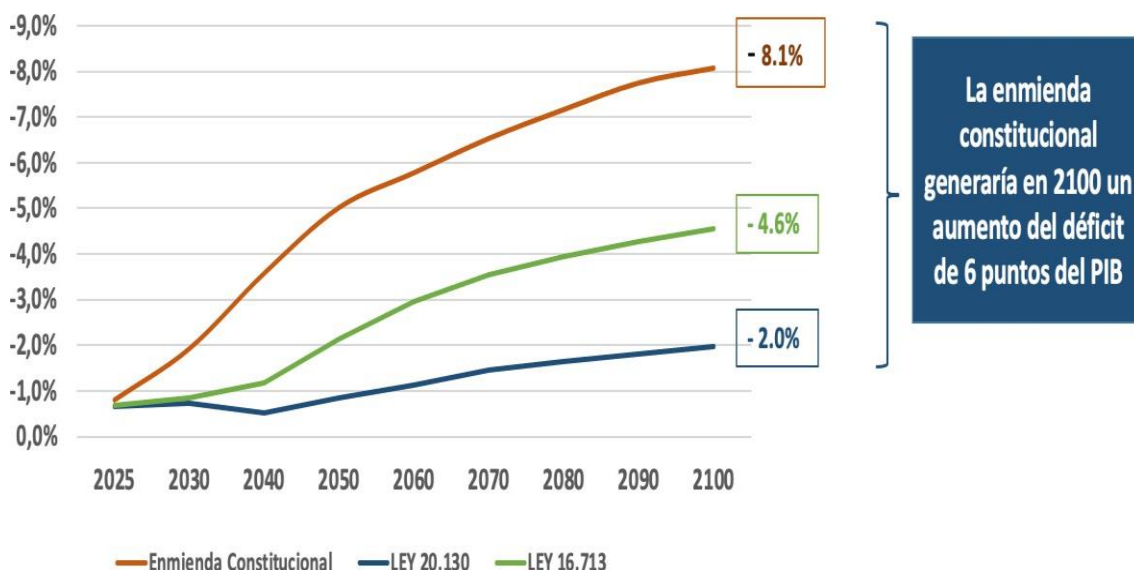
### **Cambio N°1: La insostenibilidad financiera**

La enmienda constitucional impone a la sociedad uruguaya un déficit imposible de pagar.

La OIT recomienda que cuando se modifiquen normativas previsionales, se realice una evaluación actuarial completa, que incluya la proyección a 75 años del déficit del sistema previsional que se propone para poder garantizar su sostenibilidad financiera.

Siguiendo esta práctica recomendada por la OIT, la trayectoria del déficit **para el BPS** fue proyectada por sus técnicos, para tres escenarios diferentes: el sistema previsional anterior a 2023 (ley 16713), el actualmente vigente (ley 20130) y el que se propone ahora incluir en la Constitución (Enmienda Constitucional).

Se muestran a continuación las trayectorias de los tres déficits en términos del PIB:



La gráfica anterior debe leerse de la siguiente manera:

- 1) En 2020 la sociedad uruguaya tenía una situación de déficit del BPS imposible de pagar (curva verde que finaliza con un déficit del BPS del 4,6% del PIB).
- 2) Para solucionar ese déficit imposible de pagar se reformó el sistema jubilatorio (curva azul que finaliza con un déficit del BPS del 2% del PIB).

- 3) Y ahora, se nos propone a los uruguayos esta enmienda constitucional (curva roja que empeora la situación que ya era insostenible, y finaliza con un déficit del BPS del 8,1 del PIB).

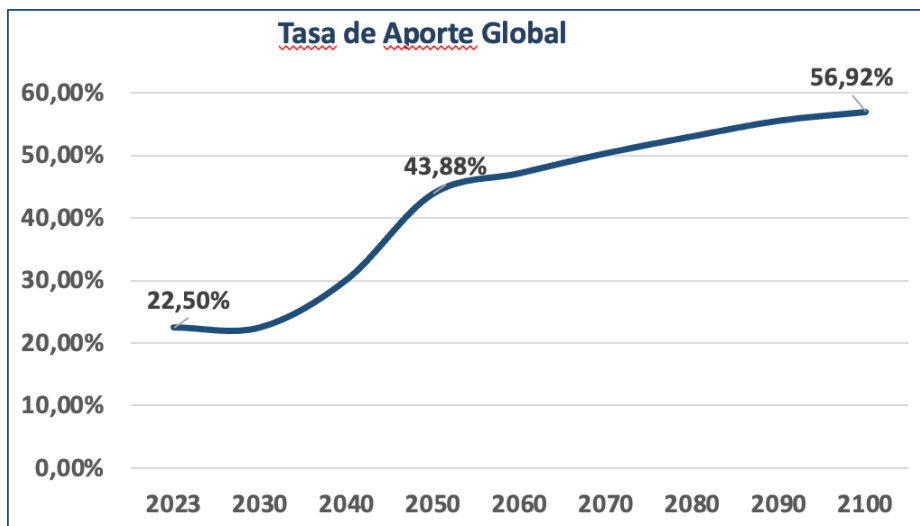
Para tener una idea de lo que representa semejante déficit, el BPS realizó dos equivalencias que se muestran a continuación: una con el IVA y otra con los aportes jubilatorios.

**Equivalencia del déficit generado EN EL BPS por el plebiscito en términos de IVA.**



En esta equivalencia, el BPS calculó que para pagar el déficit al final del período, el IVA debería subir del 22% actual, a un 43,5%, algo claramente impracticable, pero que sirve para visualizar el impresionante tamaño del déficit que nos impondría la reforma constitucional propuesta.

**Equivalencia del déficit generado EN EL BPS por la enmienda plebiscitaria en términos de tasa de aportación global (persona y patronal).**



En esta equivalencia, el BPS calculó que para pagar el déficit al final del período, los aportes (personales y patronales) deberían subir del 22,5% actual al 56,9%, algo también impracticable, pero que nuevamente sirve para visualizar el impresionante tamaño del déficit que nos impondría la reforma constitucional propuesta.

Pero esto, que ya con lo dicho hasta aquí es muy malo, es en realidad aún peor para todo aquel que paga impuestos en Uruguay, ya que este déficit es sólo del BPS, y no incluye otros déficits y gastos que, junto con el del BPS también recaerán sobre los hombros de los contribuyentes:

- 1) El déficit de las Cajas Militar y Policial,
- 2) El déficit de las Cajas Notarial, Bancaria y Profesional que, de aprobarse esta reforma constitucional, se tornarían inviables y comenzarán a ser asistidas financieramente por el estado.
- 3) El aumento de pago de intereses que deberá sufrir Uruguay por perder el grado inversor de su deuda soberana
- 4) El costo para el estado de juicios contingentes de montos imposibles de estimar

Esto explica que la mayoría del sistema político no apoye la enmienda constitucional, y que hasta el momento no se conozca apoyo público de ninguno de los Centros de Investigación Socio Económica en Uruguay, y de ninguno de los economistas que entienden del tema previsional. Como dijo CINVE en el trabajo que publicó en diciembre de 2023 donde evalúa la propuesta del plebiscito jubilatorio (Cap. 5, 5.3, pág.55) *“Un régimen previsional que, para la segunda mitad de este siglo, está por fuera de las posibilidades de lo que la sociedad uruguaya podría estar en condiciones de financiar, en cualquier escenario macroeconómico razonable.”*.

La pregunta que todos nos deberíamos hacer frente a esta realidad es:

**¿Nos conviene a los uruguayos reformar la Constitución para pasar a tener un sistema previsional que introducirá una carga brutal sobre la sociedad y no podrá cumplir la promesa que hace a las generaciones futuras?**

### **Cambio N°2: Ataque a la propiedad privada**

La papeleta del plebiscito jubilatorio propone confiscar el ahorro que es propiedad de los trabajadores, ya que se lo quita sin previa y justa compensación: el trabajador es despojado de esos recursos para su jubilación, y también de la posibilidad de que sean heredados por sus sucesores en caso de fallecimiento sin beneficiarios de pensión, ya que ningún heredero puede heredar un bien que no es propiedad de quien fallece.

Esto crearía la contingencia de juicios locales contra el estado, que aumentarían la carga fiscal respecto al punto 1) de una forma imposible de pre determinar.

La pregunta que todos nos deberíamos hacer frente a esta realidad es:

**¿Nos conviene a los uruguayos reformar la Constitución para convertirnos en un país en el que se viola el derecho a la propiedad exponiéndonos a juicios de número y monto desconocidos?**

### **Cambio N°3: Pérdida de reputación del país por afectación de la certeza jurídica, y generación de deudas con BPS para distintos grupos de ciudadanos**

La papeleta del plebiscito jubilatorio propone eliminar no sólo parte de la reforma previsional de 2023, sino también la parte medular de la reforma previsional de 1995. Se estarían eliminando con una retroactividad de hasta 28 años, elementos clave de una ley vigente desde 1996 y aplicada pacíficamente desde entonces por gobiernos de todos los signos políticos.

Esta retroactividad contenida en la papeleta, tiene efectos negativos para la sociedad uruguaya como colectivo y también para distintos grupos de sus ciudadanos considerados individualmente.

Desde el punto de vista colectivo, lo negativo es la pérdida de reputación internacional de Uruguay, en la medida que se afecta su certeza jurídica característica, un gran activo de nuestro país construido prolijamente por todos los gobiernos desde el regreso a la Democracia: a personas y empresas que tomaron decisiones durante 28 años en el marco de una ley vigente, se le cambian las reglas de juego, pero no de aquí para adelante sino con una retroactividad que puede tener hasta 28 años de antigüedad.

Es interesante plantearse dónde queda la certeza jurídica de un país, que cierra sin indemnización empresas que se crearon en el marco de una ley vigente, y que actuaron durante 28 años dentro del marco legal y reglamentario; porque eso es lo que plantea el texto de la papeleta respecto a las AFAP. Esta medida crearía la contingencia de juicios locales o internacionales contra el estado, que aumentarían la carga fiscal definida en el Cambio N° 1, de una forma imposible de predeterminedar.

Desde el punto de vista individual, la retroactividad prevista en la papeleta generaría DEUDAS con el BPS a un conjunto de trabajadores y jubilados (por aportes personales no realizados), y a un conjunto de empresas (por aportes patronales no realizados). Estas deudas serían retroactivas, y de hasta 28 años de antigüedad.

La pregunta que todos nos deberíamos hacer frente a esta realidad es:

**¿Nos conviene a los uruguayos reformar la Constitución para que Uruguay pierda su reputación de país serio y con certeza jurídica, exponiéndonos a juicios de número y monto desconocidos?  
¿Se explicó con la claridad necesaria por parte de quienes le piden el voto a la ciudadanía, que ese voto le podría generar a un conjunto de trabajadores, jubilados y empresas, deudas con el BPS retroactivas y de hasta 28 años de antigüedad?**

#### **Cambio N°4: Pérdida del grado inversor para la deuda soberana uruguaya.**

El daño reputacional derivado de la afectación de la certeza jurídica se acentúa, porque las reformas previsionales que la enmienda constitucional propone eliminar en forma retroactiva son reformas en las que se basa una parte importante de la calificación crediticia con “grado inversor” del endeudamiento público de Uruguay, que le ha ahorrado al país cientos de millones de dólares en intereses de deuda por año.

La medida que se propone conducirá sin duda al encarecimiento del crédito para Uruguay (o sea, aún más aumento del déficit fiscal), cuando no a la inexistencia de crédito internacional: es oportuno recordar que esta medida es análoga a la que tomó el gobierno de la Sra. Cristina Fernández en Argentina en el año 2008.

La pregunta que todos nos deberíamos hacer frente a esta realidad es:

**¿Nos conviene a los uruguayos reformar la Constitución para perder el grado inversor de la calificación de nuestra deuda soberana y pasar a pagar cientos de millones de dólares más de intereses de deuda por año?**

## **Cambio N°5: Regreso a la edad jubilatoria de 60 años**

Con esta medida, sencillamente se está desconociendo algo tan bien conocido desde hace muchos años como es la dinámica demográfica del Uruguay: cada vez tenemos un número más chico de trabajadores para financiar las necesidades de un número cada vez más grande de jubilados.

La edad de jubilación de 60 años para los hombres, se definió en Uruguay por la ley 7.818 del 6 de febrero de 1925, (hace 99 años) cuando la esperanza de vida a los 60 años era menor a 10 años. Hoy esa esperanza de vida es de 21 años y para fines de siglo se espera que sea de 28 años o más (por avances en la medicina).

¿Y qué pasa en el mundo? ¿O esta es una realidad exclusiva de Uruguay?

En el mundo, todos los países con dinámicas demográficas similares a las de Uruguay, tienen una edad de jubilación mayor a 65 años. Por ejemplo, la edad de jubilación promedio en países de la OCDE es para los hombres que se jubilan hoy, de 64,4 años, y para los que empiezan a trabajar hoy, es de 66,3 años.

Además, países como Finlandia, Grecia, Países Bajos, Portugal, República Eslovaca, y Suecia: indexan la edad de jubilación con la esperanza de vida, con lo cual la edad de jubilación aumentará entre 2,5 y 6 años en los próximos 50 años.

Y también en América Latina la edad de jubilación apunta a ser por lo menos de 65 años, aún en países con dinámicas demográficas menos comprometedoras que las de Uruguay.

Este desconocimiento de la realidad demográfica de Uruguay incrementa el déficit del BPS y torna inviables las Cajas Notarial, Bancaria y Profesional

Y las preguntas que todos nos deberíamos hacer frente a esta realidad son:

**¿Nos conviene a los uruguayos reformar la Constitución desconociendo algo tan bien conocido como nuestra dinámica demográfica?**  
**¿Cuál es el fundamento por el que los uruguayos podríamos trabajar menos años que el resto del mundo?**  
**¿Cuál es el fundamento para continuar con la misma edad normal de jubilación que se fijó hace 99 años?**  
**¿Cuál es el fundamento de reformar la Constitución para hacer inviables a las Cajas Notarial, Bancaria y Profesional y profundizar el déficit del BPS?**

## **Cambio N°6: Prohibición del ahorro individual**

La reforma constitucional prohíbe el ahorro individual tanto obligatorio como voluntario, lo que equivale a eliminar el sistema mixto

La eliminación del esquema de ahorro individual (que por definición se autofinancia y no genera déficit), implica un aumento del déficit previsional y de las obligaciones por parte del Estado: porque con esta medida se está obligando al Estado a asumir todos los costos asociados al aumento de la longevidad, en lugar de repartirlos con el ahorro individual, como se hace hoy con el sistema mixto.

Al respecto del ahorro individual (sistema mixto) es interesante recordar la posición del Cr, Astori, quien en el número 100 del suplemento Empresas y Negocios del Semanario Crónicas,

publicado en 2018, dijo: *“Eliminar el sistema mixto sería una muy mala decisión para el país, que va en el sentido contrario al rumbo que necesitamos. Uruguay necesita una profunda reforma de su sistema de seguridad social, que involucre a todos los principales parámetros que están en juego —edad de retiro; haber de retiro; tasa de reemplazo, esto es, la tasa entre el salario en actividad y la pasividad—, y que tome nota de los cambios demográficos que ha experimentado... Y como parte de esa reforma, tenemos que fortalecer y confirmar el sistema mixto... Uruguay no puede seguir aumentando el costo de su seguridad social a cargo del Estado, y suprimir el sistema mixto sería recorrer el camino contrario al que necesita el país; y eso no está en la agenda del gobierno”*

También es interesante recordar lo que significan en el mundo los esquemas de ahorro individual: prácticamente en los 38 países de la OCDE (que son los que tienen dinámicas demográficas similares a las de Uruguay) el sistema de pensiones incluye componentes de ahorro individual, obligatorios, de afiliación automática (con opción de excluirse) o voluntarios.

Se puede decir que el ahorro individual es la solución estándar adoptada en todos los países con dinámica demográfica similar a la uruguaya, para mitigar los efectos negativos de esa dinámica demográfica.

La pregunta que todos nos deberíamos hacer frente a esta realidad es:

**¿Nos conviene a los uruguayos aprobar un cambio en la Constitución, que impide mitigar los efectos de la dinámica demográfica del Uruguay al tiempo que prohíbe usar la solución que aplican en el mundo los países con dinámica demográfica parecida a la de Uruguay?**

#### **Cambio N°7: Obligación del estado de asistir financieramente a las Cajas Notarial, Bancaria y Profesional.**

El regreso a la edad jubilatoria de 60 años y la prohibición del ahorro individual con destino jubilatorio, torna inviables financieramente a las Cajas Notarial, Bancaria y Profesional, y además la enmienda constitucional obliga al estado a asistir financieramente a estas Cajas, obligación que hoy no tiene

La pregunta que todos nos deberíamos hacer frente a esta realidad es:

**¿Nos conviene a los uruguayos reformar la Constitución...  
...para tornar inviables a las Cajas paraestatales?  
...obligar al estado a asistir financieramente a esas Cajas después de hacerlas inviables?**

#### **Cambio N°8: Jubilación mínima igual al Salario Mínimo Nacional**

Este cambio hace que se gaste la plata del estado de forma ineficiente y además genera varios incentivos perversos.

Según calculó el BPS, esta medida aumentaría el valor de unas 500.000 prestaciones, con un costo asociado de 1.000 millones de dólares. Pero estos aumentos de la jubilación mínima hasta el SMN, no tendrían en cuenta los ingresos económicos totales y la situación socio económica de cada jubilado, lo que implica destinar recursos fiscales de manera indiscriminada a quienes pudieran necesitarlos y a quienes no, por ejemplo, por tener otros ingresos previsionales o no previsionales, incluso de gran cuantía. Por eso es que se gastaría la plata del estado de forma muy ineficiente.

Pero, además:

Incentiva: el no aumento del SMN; la sub declaración de aportes y por tanto la informalidad; y la jubilación más temprana.

La pregunta que todos nos deberíamos hacer frente a esta realidad es:

**¿Nos conviene a los uruguayos reformar la Constitución para que...**  
**...se distribuyan los recursos del estado en forma injusta e ineficiente?**  
**...se genere un incentivo a no aumentar el SMN?**  
**...se desaliente la postergación del retiro?**  
**...se incremente la informalidad?**

### **Cambio N°9: Perpetuidad de un régimen jubilatorio concebido como transitorio debido a su insostenibilidad financiera**

El Régimen de Transición se creó en 1995 con la Ley N°16.713. Dicho régimen, no era sustentable financieramente ya con la realidad demográfica de hace 29 años, y por eso estaba llamado a extinguirse en la concepción de la ley que lo creó.

Con la demografía actual, este Régimen de transición es aún menos sostenible, y su insostenibilidad se irá incrementando con el correr del tiempo.

La enmienda constitucional propuesta lo torna perpetuo.

La pregunta que todos nos deberíamos hacer frente a esta realidad es:

**¿Nos conviene a los uruguayos reformar la Constitución para darle perpetuidad a un régimen jubilatorio que ya con la realidad demográfica de 1995 se definió como transitorio por su falta de sustentabilidad financiera?**

### **Cambio N°10: Pretendida eliminación del lucro en la seguridad social**

La eliminación del lucro definida en la papeleta, impediría que ganen plata todas las empresas privadas que brindan servicios de diferente naturaleza a las entidades previsionales

La gestión de la seguridad social se apoya en empresas que tienen lucro, como es normal en la vida económica, y que son responsables de procesos de liquidación, pago, registro, tratamiento de datos, e inversión de fondos.

De aprobarse la iniciativa, es difícil imaginar que las entidades gestoras de la seguridad social, no contraten más el servicio de esas empresas que ganan plata, y en ese caso, se estará violando la Constitución.

La pregunta que todos nos deberíamos hacer frente a esta realidad es:

**¿Nos conviene a los uruguayos reformar la Constitución introduciendo un cambio que sabemos de antemano que se no se cumplirá?**

### **Cambio N°11: Impacto social del elevadísimo déficit que impone el plebiscito jubilatorio**

El inmenso déficit del BPS que ya se mostró en el Cambio N°1, se incrementará por los déficits de: las Cajas Militar y Policial; la asistencia financiera del estado a las Cajas: Notarial, Bancaria y Profesional; la pérdida del grado inversor; los posibles juicios indemnizatorios.

Todo lo anterior significa una gigantesca insostenibilidad financiera sobre la sociedad uruguaya que impedirá la asignación de recursos a otras áreas de interés social como la vivienda, la educación, la salud y, en particular la pobreza infantil.

La dinámica demográfica ya descrita, que obliga a una mayor productividad de los trabajadores del futuro, requiere la asignación de una mayor proporción del gasto en protección social de hoy, a los niños, quienes actualmente presentan una tasa de pobreza 10 veces mayor que la de los jubilados.

No resulta razonable la obligación de renunciar a financiar otras políticas socialmente saludables, en particular, las políticas enfocadas en la primera etapa de la vida.

La pregunta que todos nos deberíamos hacer frente a esta realidad es:

**¿Nos conviene a los uruguayos reformar la Constitución para perder la posibilidad de financiar otras políticas sociales necesarias para nuestro bienestar y el de nuestros hijos?**

### **Cambio N°12: Desahorro y desinversión.**

A partir de la eliminación del ahorro individual y los inversores institucionales, el país ingresaría en un proceso de desahorro y desinversión ampliamente inconveniente para la economía nacional y el desarrollo del país.

El ahorro previsional de los uruguayos está invertido en proyectos productivos en un monto equivalente a 6 puntos del PIB. Esas inversiones hechas por las AFAP generan importantes rentabilidades que benefician en su totalidad a los trabajadores y, además, generan empleo y dinamismo económico en todo el país.

Como resultado de la eliminación del régimen de ahorro individual, se suprimen los inversores institucionales y la principal fuente de ahorro doméstico con que ha contado el país desde 1996 y a la que han recurrido desde entonces, gobiernos nacionales y departamentales de todos los signos políticos; como ejemplo, recientemente la Intendencia de Montevideo, financió con fondos de las AFAP la renovación tecnológica del transporte colectivo urbano de Montevideo.

La pregunta que todos nos deberíamos hacer frente a esta realidad es:

**¿Nos conviene a los uruguayos reformar la Constitución para eliminar la mayor fuente de ahorro doméstico de la que dispone el país, afectando negativamente con esa medida la inversión, el empleo y el desarrollo económico de nuestro país?**

### **Cambio N°13: Una reforma de la Constitución sin estudios que la sustenten**

La OIT ha realizado recomendaciones sobre las prácticas a seguir por los países cuando revisan sus sistemas previsionales. Estas recomendaciones contemplan proyecciones actuariales de



ingresos y egresos a 75 años de plazo, sustentadas con estudios demográficos, macroeconómicos y económico financieros.

La presente propuesta de reforma se realiza a la ciudadanía, huérfana de todo diálogo social y estudio técnico que la sustente.

El proyecto de reforma constitucional fue articulado desconociendo la amplia evidencia disponible sobre la inconveniencia demográfica y económico-financiera del diseño que se propone. No parece razonable y mucho menos conveniente, plantear un cambio en el sistema jubilatorio como el que contiene la iniciativa de enmienda constitucional, sin ningún estudio previo de su impacto.

Todos los grupos técnicos que se especializan en el país en estudios de seguridad social, han sido claros en su rechazo a la iniciativa plebiscitaria.

El 5 de setiembre de 2023, una vez conocido el contenido de la papeleta para la enmienda constitucional, inclusive AEBU (sindicato bancario integrante del PIT-CNT), emitió un documento que arremetió punto por punto contra esa reforma, y que tenía una coincidencia importante con los inconvenientes destacados por todos los especialistas que han opinado en contra de este plebiscito jubilatorio. Al respecto de la inexistencia de estudios decía: *“La reforma se promueve sin un análisis de los impactos sobre los recursos del Estado y la viabilidad de expansión de otras políticas sociales (salud, vivienda, educación). No hubo la profundidad y solvencia que debe existir en el Movimiento Sindical al momento de presentar propuestas a la ciudadanía”*

La pregunta que todos nos deberíamos hacer frente a esta realidad es:

**¿Nos conviene a los uruguayos reformar la Constitución a partir de una propuesta que no se discutió en ningún ámbito especializado donde estuviera representada toda la sociedad, y no contiene un solo número respecto a su impacto en las finanzas públicas?**

#### **Cambio N°14: Los principios rectores del sistema previsional que propone en la papeleta**

El numeral 1 de la papeleta, detalla el conjunto de principios rectores del sistema previsional que se propone: Universalidad, Solidaridad, Integridad, Participación Social, Obligatoriedad y Suficiencia.

Llama la atención, que entre ellos no se incluyen dos principios muy relevantes para cualquier sistema previsional: **Igualdad** (principio que apunta a asegurar el mismo tratamiento ante idéntica contingencia social) y **Sustentabilidad**, (principio que apunta a garantizar una distribución equitativa del esfuerzo de financiamiento entre las generaciones actuales y futuras para asegurar el acceso a las prestaciones correspondientes).

La sustentabilidad, es un principio rector básico de cualquier sistema previsional, en tanto de nada sirve una legislación que se pretenda muy generosa con los beneficios que ofrece, si después no hay plata para pagar esos beneficios. De hecho, la OIT, en la Conferencia Internacional del Trabajo N°89 declaró que todo sistema previsional debe garantizar la sustentabilidad financiera.

También llama la atención que un principio rector del sistema previsional propuesto es la **Participación Social**, y, sin embargo, se propone introducir en la Constitución un nuevo sistema

previsional sin que haya existido ninguna instancia de discusión previa, que respetara ese principio rector declarado de “Participación Social”.

Las preguntas que todos nos deberíamos hacer frente a esta realidad son:

**¿Cuál es el fundamento para reformar la Constitución creando un sistema previsional...  
...cuyos principios rectores no incluyen la igualdad y la sustentabilidad?  
...que establece como principio rector la Participación Social y se diseña sin que esa  
participación haya existido?**

#### **Cambio N°15: Incorporación de un régimen jubilatorio dentro de la Constitución**

La Constitución de la República no es la norma jurídica adecuada para establecer el régimen previsional. La Constitución debe expresar el contrato social básico de la ciudadanía y no es la norma jurídica idónea para detallar regímenes previsionales que, como surge de la experiencia nacional e internacional, son pasibles de ir cambiando a lo largo del tiempo. Los parámetros de los regímenes previsionales, tales como edades de retiro, sueldo básico jubilatorio, porcentajes, mínimos y máximos de beneficios, son cambiantes, se deben revisar periódicamente y son por tanto materia de leyes y no de normas constitucionales.

La pregunta que todos nos deberíamos hacer frente a esta realidad es:

**¿Nos conviene a los uruguayos reformar la Constitución introduciendo en ella un sistema jubilatorio como el “Régimen de Transición” que se sabe insolvente desde 1995?  
¿Nos conviene fijar parámetros de un sistema jubilatorio, (que son cambiantes por naturaleza) en la carta magna, sin cálculos y sin diálogo previo?  
Frente a un entorno caracterizado por cambios e incertidumbre, y frente a la elección de un sistema jubilatorio que siempre estará afectado por esos cambios del entorno ¿nos conviene utilizar una herramienta jurídica flexible como una ley o la herramienta jurídica más rígida, que es la Constitución?**