



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría

COMISIÓN DE  
SEGURIDAD SOCIAL

REPARTIDO N° 1090  
DICIEMBRE DE 2018

CARPETA N° 3558 DE 2018

RÉGIMEN DE JUBILACIÓN ACTIVA VOLUNTARIA

Establecimiento

*XLVIIIa. Legislatura*

## PROYECTO DE LEY

---

Artículo 1º. (Excepción a régimen de incompatibilidades: Jubilación activa voluntaria. Ámbito subjetivo de aplicación).- Los afiliados al Banco de Previsión Social (BPS), que se jubilen en el futuro y por primera vez, por la causal común, computando al momento de la jubilación 65 (sesenta y cinco) o más años reales de edad y 35 (treinta y cinco) o más años reales de servicios efectivos, podrán optar por gozar de la prestación de jubilación íntegra y continuar trabajando en cualquier actividad -salvo las de la afiliación civil-, bajo cualquier afiliación y modalidad (dependiente o no dependiente), cualquiera sea la duración de la jornada de labor, dentro de los límites legales, o, en similares condiciones, reingresar al mercado de trabajo, salvo en este último caso en actividades comprendidas en la afiliación civil.

Los afiliados a los que se refiere el inciso anterior quedan exceptuados de la incompatibilidad dispuesta en el inciso 1º del artículo 74 del llamado Acto Institucional N° 9, de 23 de octubre de 1979.

Artículo 2º. Régimen aplicable (Alcance del régimen de jubilación y actividad simultánea y aportaciones).- Los afiliados que, cumpliendo los requisitos del artículo anterior, opten voluntariamente por jubilarse y continuar trabajando o que estando jubilados reingresen a la actividad, efectuarán sus aportaciones personales al Banco de Previsión Social, por la totalidad de sus ingresos laborales provenientes de actividades comprendidas por el mismo, sin generar derecho a una nueva jubilación, ni a la reforma de cédula de la que gocen.

La prestación de jubilación a que se refiere la presente ley corresponde al régimen de solidaridad intergeneracional a cargo del Banco de Previsión Social, ya sea como parte integrante del sistema mixto o como prestación del régimen de transición, ambos de la Ley N°16.713, de 3 de setiembre de 1995.

El acceso a la misma, para quienes se encuentre en el sistema mixto, se considerará como cese, a los efectos de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 6º de la Ley N°16.713 y del inciso final del mismo artículo, por lo que confiere el derecho a percibir la prestación correspondiente al régimen de ahorro individual obligatorio, y finaliza la obligación de aportar a dicho régimen. Si a la fecha de la jubilación servida por el Banco de Previsión Social (BPS) el afiliado ya estuviere recibiendo la prestación del régimen de ahorro, la continuará percibiendo, siendo de aplicación el inciso final del mismo artículo 6º mencionado.

La recaudación de las aportaciones personales por la actividad que desarrolle el jubilado, de la que se dejará constancia en la contabilidad del Banco de Previsión Social, tendrá como destino preferente, la cobertura parcial del financiamiento de regímenes que incentiven el empleo de jóvenes en base a estímulos fiscales.

El salario mínimo del personal jubilado que continúe en actividad como dependiente o reingrese como tal será, como mínimo, el que corresponda a la categoría laboral de las tareas que realice. Sin perjuicio de ello, en caso de que el afiliado continuare trabajando o reingrese a trabajar para el mismo empleador para quien trabajaba al momento de acogerse a la jubilación o para una empresa que integre un mismo conjunto económico con aquel, no podrá percibir un salario, en unidades de tiempo, inferior al que cobraba al momento de jubilarse.

Las disposiciones de la presente ley no modifican las normas vigentes respecto a los servicios docentes.

Artículo 3°. (Licencia complementaria adicional).- Los trabajadores dependientes que se acojan al régimen de la presente ley, tendrán derecho, sin goce de sueldo o salario, a una licencia complementaria de diez días, adicional a la que les corresponda de acuerdo a la ley y convenios colectivos, la que podrán gozar en forma conjunta o separada de la licencia ordinaria.

Artículo 4°. (Flexibilización de cese obligatorio por edad en la función pública).- Modifícase la edad establecida en el artículo 85 de la Ley N°19.121, de 20 de agosto de 2013, la que se establece en 72 (setenta y dos) años.

Exhórtase a los Entes Autónomos y Gobiernos Departamentales, en caso de que sus estatutos establezcan una edad menor, a adecuar la edad de retiro de sus funcionarios, de acuerdo a lo previsto en el presente artículo.

Artículo 5°. (Facultad del Poder Ejecutivo para el corrimiento de edades).- Facúltase al Poder Ejecutivo, a partir de los tres años de vigencia de la presente ley, a elevar las edades previstas en los artículos 1° y 4° precedentes en función del aumento de la esperanza de vida.

Montevideo, 10 de diciembre de 2018

CONRADO RODRÍGUEZ  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

---

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

---

El proyecto de ley que se presenta resulta beneficioso tanto para la sostenibilidad del sistema de seguridad social a cargo del BPS, como para el jubilado que quiera seguir trabajando después de jubilarse, porque sumará nuevos ingresos al tiempo de mantenerse activo, lo que le confiere mayor seguridad económica y fortalece la autoestima del adulto mayor.

En ese sentido, el proyecto confiere estímulos para que el trabajador, que esté en condiciones de hacerlo, continúe voluntariamente en actividad, sin jubilarse, aun cuando haya cumplido los requisitos mínimos para la configuración de causal obligatoria. El estímulo consiste en que el trabajador, que se jubile en el futuro por primera vez, por la causal común, con 65 años reales de edad y 35 años reales de servicios, pueda continuar o retomar una actividad, sin perjuicio de percibir el monto íntegro de la jubilación. La auto postergación (obviamente, voluntaria) del acceso a la jubilación hasta los 65 años, que el estímulo supone, contribuye a la sostenibilidad del sistema, de la misma forma que la favorece el aumento de la edad de cese obligatorio en la Administración Pública, que también se prevé en el proyecto. También fortalece esa sostenibilidad, el hecho de que las aportaciones personales que se realicen por la actividad que desempeñe el afiliado ya jubilado, se destinen íntegramente al financiamiento del sistema del BPS y con destino preferente a regímenes de incentivos para el empleo juvenil.

En consecuencia, el proyecto de ley de "jubilación activa voluntaria" que se presenta reconoce el ejercicio del derecho y libertad de trabajar y percibir ingresos por ello y, al mismo tiempo, cobrar la jubilación íntegra, sin ninguna quita, compatibilizando así la "percepción de jubilación con el desempeño de una actividad remunerada" de la misma afiliación, acumulación de ingresos que hasta ahora ha sido prohibida.

Los artículos 7º y 36 de la Constitución de la República establecen que los habitantes tienen derecho a ser protegidos en su trabajo y pueden dedicarse a cualquier trabajo lícito, lo que solo puede limitárseles por ley y por razones de interés general. A su vez el artículo 67 de la Constitución establece que el sistema de jubilaciones se financia, entre otras fuentes, con contribuciones obreras y patronales.

Armonizando dichas disposiciones y conceptos, consideramos que, en la situación de los adultos mayores que tienen 65 o más años de edad y que han cotizado a la seguridad social por 35 años o más de servicios, no existen razones de interés general que, en la actualidad, justifiquen que, aun habiendo hecho uso a su derecho a la jubilación y estando en goce de la prestación, se les prive del derecho a dedicarse a un trabajo lícito remunerado, tal cual lo reconoce la propia Constitución. Y menos razones existen para la prohibición, actualmente vigente, si por esa actividad simultánea al goce de la jubilación, el jubilado aporta a la seguridad social en beneficio exclusivo del sistema y de los más jóvenes, con lo que se contribuye a un mayor y mejor financiamiento del sistema, satisfaciendo así el interés general.

La disposición de rango legal, todavía hoy vigente, que establece la prohibición, es el artículo 74 del llamado Acto Institucional N° 9, de 23 de octubre de 1979, que en su inciso 1º, dispone: "(Incompatibilidad entre jubilación y actividad).- Es incompatible la percepción de jubilación con el desempeño de una actividad remunerada amparada por el mismo Órgano (-afiliación debe entenderse-) que sirve la prestación, con excepción de quienes ejerzan cargos docentes en Institutos de Enseñanza oficiales o habilitados". Esta disposición reconoce lejanos antecedentes en el tiempo, como el artículo 54 de la ley de

jubilaciones y pensiones civiles N°7.818, de 6 de febrero de 1925, y los artículos 101 y 102 de la Ley N°9.940, de 2 de julio de 1940.

Cuando se dictaron estas dos últimas leyes referidas, que prohibían la acumulación de ingresos de jubilación y de actividad y que fijaban la edad jubilatoria común a los 60 años, la esperanza de vida al nacer (esperanza total, comprendiendo a hombres y mujeres) era (en 1925) algo superior a los 50 años pero muy por debajo de los 60 años, y todavía inferior a esta edad en la segunda (año 1940). Por razones obvias de edad, envejecimiento y corta (o nula) esperanza de sobrevivida, no se cuestionaba entonces la prohibición de acumulación de ingresos de jubilación y actividad.

En cambio, hoy la situación es otra. En nuestro país la esperanza de vida al nacer (comprendiendo a hombres y mujeres) es de casi 78 (77,86) años, por lo cual lejos están los 60 años fijados para la jubilación en el año 1925. Y, además, lo que más importa es que la esperanza de vida para las personas de 65 años y más es, hoy, de casi 20 (19,5) años para las mujeres, y de casi 15 años (14,85) para los hombres". A su vez para el año 2030, se estima para los hombres de 65 años una esperanza de vida de 17 años y para las mujeres de casi 21 (20.58) años.

El fenómeno del aumento de la esperanza de vida, que responde a múltiples causas, no es nuevo sino que es resultado de una tendencia comprobada estadísticamente y que experimenta un crecimiento significativo en los años de sobrevivida a partir de la década de los años 70, siendo superior en las mujeres.

El proyecto de ley que se presenta tiene como objetivo estimular y atender la situación de las personas mayores que tienen 65 o más años de edad y una vida laboral extensa, completa en materia de cotizaciones a la seguridad social, y que, aun habiendo configurado causal jubilatoria común antes de cumplir esa edad, decidieron voluntariamente postergar su jubilación, y se sienten en condiciones de seguir en actividad y tienen las ganas y el interés de hacerlo generando nuevos ingresos para ellos a la vez que contribuyen al sistema de seguridad social en beneficio exclusivo de éste y especialmente de los más jóvenes.

El número de personas que se pueden encontrar en esa situación puede ser amplio, y lo será cada vez más, en tanto los datos del último censo de población del año 2011 indican que, en Uruguay, la proporción de personas de 65 o más años se ubicaba en el 14,1 % de la población total, lo que significaba, en ese entonces, unas 464.000 personas comprendidas en ese tramo de la estructura etaria de la población. Servicios del Banco Mundial estiman que para el 2030, en Uruguay, la proporción de personas de 65 o más años se ubicará en el 30%, razón por la cual, por mantenerse la tendencia, es de suponer que en este año 2018, la proporción de personas de 65 o más años debe estar llegando al 15% o aun superando ese porcentaje.

Tradicionalmente también, se había considerado a todos los adultos mayores, como personas dependientes. Sin embargo hoy en día, aumenta el número de adultos mayores independientes, que se sienten en condiciones y quieren, esa es su voluntad, seguir en actividad como lo venían haciendo al llegar a ese umbral etario, que, reiteramos, es solo convencional.

Va de suyo que el grupo de las personas mayores de 65 años no es homogéneo, así como los jóvenes, o los adultos, tampoco lo son. La edad cronológica no es un indicador exacto de los cambios que acompañan al envejecimiento. Existen considerables variaciones en el estado de salud, la participación y los niveles de independencia entre los adultos mayores. Sostiene la OMS que los países podrán afrontar el envejecimiento si los

gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil, promulgan políticas y programas de "envejecimiento activo" que mejoren la salud, la participación y la seguridad de las personas de mayor edad.

Ya en 1994, hace casi 25 años, en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de las Naciones Unidas, llevada a cabo en El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994, con respecto a las "personas de edad" se fijaba dentro de los Objetivos: "Aumentar, mediante los mecanismos adecuados, la autonomía de las personas de edad y crear condiciones que mejoren su calidad de vida y les permitan trabajar y vivir en forma independiente en sus propias comunidades tanto tiempo como puedan o deseen", y sugería como medidas al respecto que: "Los gobiernos deberían garantizar las condiciones necesarias para que las personas de edad pueden llevar una vida independiente, saludable y productiva y hacer uso cabal de las aptitudes y facultades que hayan adquirido a lo largo de su vida en beneficio de la sociedad".

Y a finales del Siglo XX, la Organización Mundial de la Salud se orientó hacia una nueva conceptualización más completa y adoptó el concepto de "Envejecimiento activo". Este es el proceso por el cual se optimizan las oportunidades de bienestar físico, social y mental durante toda la vida con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable, la productividad y la calidad de vida en la vejez.

La actividad laboral de los adultos mayores, es uno de los componentes de un envejecimiento activo, siempre que sea como opción "libre" -para ponerle mayor énfasis, y no solamente como respuesta a la necesidad de generar ingresos, sin renunciar a la cobertura de la seguridad social y que, además, se desarrolle en condiciones adecuadas a esta etapa de la vida. Y se señala, en ese sentido, que la generación de ingresos es un aspecto fundamental para las personas mayores, tanto por la seguridad económica que provoca como por el desarrollo personal que significa, incidiendo con eficacia en la inclusión social y el fortalecimiento de la autoestima.

En esa misma línea, en foros internacionales se concluye y recomienda, entre otras, que el Estado debe implementar políticas concretas para fomentar un cambio cultural que considere al adulto mayor como protagonista de su desarrollo personal y del de la sociedad; que debe reforzar los derechos del Adulto Mayor al trabajo, la educación y la capacitación laboral; eliminar las discriminaciones establecidas por límites de edad para trabajar, capacitarse y educarse; reducir al máximo los procesos de jubilación prematura y "forzada" en el sector público y privado; invertir en programas de capacitación para prolongar la vida laboral de aquellos Adultos Mayores que así lo deseen".

Puede sumarse a esto, la autopostergación de la edad de retiro (cuando el envejecimiento se produce en forma activa y saludable y las condiciones laborales lo permiten) y el estímulo a esa postergación. Porque estos factores fortalecen el sistema productivo y por tanto colaboran en el mantenimiento del sistema de protección social, tal como se prevé en el proyecto cuyos fundamentos se exponen.

Por todos los motivos expuestos, se entiende necesario y conveniente adecuar el marco legal existente a la realidad demográfica, económica y social actual y que, contrariamente a lo que se aconseja en ámbitos de organizaciones internacionales, fija límites a la edad para trabajar, fuerza el retiro, y desestimula la permanencia en la actividad a aquellos adultos mayores que deseen mantenerla.

Con la legislación vigente (artículo 74 del llamado Acto 9) en la actualidad los jubilados por la afiliación industria y comercio (o que su actividad final fue de esa afiliación, aunque hayan acumulado servicios de otras afiliaciones o que, en caso de

acumulación de sueldos con actividad final simultánea de otra afiliación y que por ser mayores los montos provenientes de la actividad de industria y comercio, se conceda por esta afiliación), después de jubilados no pueden desempeñar ninguna otra actividad de esa afiliación, bajo la cual se encuentran la inmensa mayoría de las actividades productivas o económica o sociales, amparadas por el BPS. En efecto, salvo las actividades rurales o domésticas, las civiles y las docentes, todas las demás entran en la afiliación de industria y comercio, que es la afiliación residual. Por otro lado, parece injusto que se mantenga esa incompatibilidad, cuando los jubilados por la afiliación civil se encuentran habilitados a desempeñarse en cualquier actividad de la afiliación de industria y comercio,

En el caso de las actividades de industria y comercio, la prohibición (incompatibilidad) implica el riesgo del desarrollo de actividades en la informalidad o en negro, lo que no contribuye a la sostenibilidad del sistema, ni a la tranquilidad de quien debe recurrir a esas modalidades no por simple capricho sino por necesidad de determinado nivel de ingresos o inclusive para mantenerse activo, sentirse útil para la sociedad, la familia y por la propia autoestima. En suma, esa prohibición, no resulta beneficiosa ni para el jubilado, ni para el sistema, en definitiva tampoco para la sociedad. Por hipótesis se trata de personas adultos mayores, por lo que contradice la recomendación respecto a reforzar los derechos del Adulto Mayor al trabajo, la educación y la capacitación laboral y, sin duda, también, el principio de libertad.

En otro aspecto y en relación a los funcionarios públicos se establecen en los distintos estatutos ceses obligatorios en razón de la edad. Con respecto a la Administración Central el art. 35 del Decreto-Ley N° 14.189, de 30 de abril de 1974, estableció el cese obligatorio de los funcionarios con derecho a jubilación de más de setenta años de edad; si bien se preveía la posibilidad de la postergación de ese cese, lo que en la práctica era habitual.

En ese entonces -1974- la esperanza de vida al nacer era de 68,89 años en total, comprendiendo a hombres y mujeres, y de 65,66 años y 72,41, desagregando por hombres y mujeres, respectivamente. La edad de cese obligatorio era, entonces, superior al promedio de la esperanza de vida al nacer.

El mismo cese obligatorio a los setenta años, ahora sin posibilidad de prórroga, se mantuvo y reiteró, casi 40 años después, en el año 2013 (artículo 85 de la Ley N°19.121, de 20 de agosto de 2013) cuando la esperanza de vida al nacer ya superaba los 77 años, para hombres y mujeres en conjunto, los 80 años para las mujeres y los 73 para los hombres.

En este año 2018 la esperanza de vida al nacer en Uruguay aumentó hasta llegar a 77,70 años, para hombres y mujeres en conjunto, siendo de 80,85 años para las mujeres y de 74,17 años hombres. Es decir que en la actualidad -otro tanto sucedía en el 2013-, contrariamente a lo que sucedía en 1974, la esperanza de vida al nacer superaba a la edad de cese obligatorio. (Todos los datos provienen del INE).

En estos tiempos, en razón de los retiros de funcionarios públicos ocurridos en los últimos 20 o 25 años, ya pasó el mayor impacto de la introducción de la informática en el trabajo de la Administración Pública, por lo que cabe preguntarse si tiene sentido mantener la misma edad de cese obligatorio que hace 45 años, cuando la esperanza de vida al nacer subió casi 10 años y sobrepasa por varios años ese límite de cese obligatorio y al mismo tiempo los funcionarios públicos en actividad adquirieron el manejo de las técnicas informáticas.

¿Es necesario y conveniente mantener ese límite que obliga, aun a los funcionarios que se sientan en condiciones de seguir en actividad y estén dispuestos a hacerlo, a retirarse prematuramente? ¿Le conviene a la sociedad que haya una reposición forzada de funcionarios públicos?

Cuando se proyectaba la última Rendición de Cuentas, trascendió que estaba en estudio y a punto de proponerse por parte del Poder Ejecutivo, el corrimiento de la edad de cese obligatorio. Coincidentemente, consideramos que, en la actualidad y dadas las condiciones existentes ya expuestas, así como parte de las políticas respecto al adulto mayor, se debe flexibilizar el límite de edad para trabajar en la administración pública y reducir al máximo los procesos de jubilación prematura y “forzada” en el sector público para prolongar la vida laboral de aquellos Adultos Mayores que así lo deseen. En ese sentido se aumenta la edad de cese obligatorio en la administración pública y se prevé que, en el futuro, pueda elevarse esa edad, de acuerdo a la evolución de la esperanza de vida.

En razón de lo expuesto, proponemos en el proyecto de ley, dar estímulos para que la jubilación, por las afiliaciones no civiles, se autopostergue -por tanto en forma totalmente voluntaria- hasta los 65 (sesenta y cinco) años de edad reales, se permita, además, trabajar después de la jubilación a esa edad, percibiendo simultáneamente la jubilación íntegra y el nuevo ingreso de actividad, pero contribuyendo al financiamiento de la seguridad social en beneficio del sistema y de determinados planes de fomento de la ocupación de jóvenes, así como que se postergue y flexibilice el cese obligatorio para los funcionarios públicos.

Un régimen similar existe en Francia, donde el jubilado puede desempeñarse en actividades laborales, realizando sus aportaciones a la seguridad social en beneficio del sistema.

Por la Ley N°19.160, de 1º de noviembre de 2013, se previó y autorizó, dentro de ciertos límites, un régimen de jubilación parcial (con reducción del monto de la prestación jubilatoria) compatible con servicios, a tiempo parcial, de la misma afiliación que dio origen a la jubilación. Este régimen no ha sido mayormente utilizado y como ha sucedido en España solo funcionaría entre personas con unas expectativas salariales muy alta, con la cual compensarían y con aumento significativo, la reducción en el monto de la jubilación. Ese régimen de jubilación parcial es, por otra parte, propicio a su elusión, con mayor tiempo de trabajo que el permitido y tiene, además, dificultades de fiscalización. No obstante es un paso en lo que consideramos la dirección adecuada, aunque la solución tiene que, a nuestro juicio, ser de mayor libertad para beneficio del trabajador adulto mayor y para la sociedad.

La compatibilidad entre percepción de jubilación -sin quitas en la prestación- y trabajo simultáneo, así como la auto postergación de la jubilación hasta los 65 años, para desbloquear la incompatibilidad hasta ahora existente, no es nueva en nuestro Derecho.

Regímenes similares ya existen en nuestro país. Así la Ley N°16.713, de 3 de setiembre de 1995, que alcanza a las actividades comprendidas en el Banco de Previsión Social, en el inciso final de su artículo 6º y con respecto a la jubilación proveniente del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, previó que, a partir de los sesenta y cinco años de edad y siempre que se haya configurado causal jubilatoria común, los afiliados tendrán derecho a percibir las prestaciones correspondientes al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, aun cuando no hubieren cesado en la actividad, quedando eximidos de efectuar aportes personales a ese régimen.



Posteriormente, este régimen se flexibilizó aún más por el artículo 3º de Ley N° 17.445, de 31 de diciembre de 2001, por el que se eliminó el requisito de la configuración de la causal común, y se dispuso que a partir de los sesenta y cinco años de edad, los afiliados tendrán derecho a percibir las prestaciones correspondientes al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, aun cuando no hubieren configurado causal jubilatoria común, ni cesado en la actividad, quedando eximidos de efectuar aportes personales a este régimen.

De esta forma, en estos casos, el afiliado puede seguir trabajando, percibir al mismo tiempo la jubilación del régimen por ahorro individual obligatorio, quedando eximido de efectuar aportes personales a este régimen. Con todo lo cual, se aumenta significativamente el ingreso líquido de los trabajadores amparados y se compatibiliza la percepción de jubilación y el desempeño de la misma actividad que la generó.

Asimismo, en el ámbito de la Caja de Profesionales Universitarios, existe una disposición legal que también prevé la situación de los profesionales que tengan sesenta y cinco o más años de edad, permitiéndoles jubilarse por su afiliación profesional, percibir esa prestación de jubilación y continuar trabajando, aun como profesionales -pero no en el ejercicio liberal de la profesión comprendida en la Caja sino en relación de dependencia (BPS, Servicios de Retiros Policiales o Militares) o en el ejercicio liberal de la profesión de Escribano Público-. En efecto, el artículo 119 de la Ley N° 17.738, prevé que, a partir de los 65 años de edad, si el afiliado, a su vez, computa dos o más períodos de tres años en décima categoría, es compatible el goce de la jubilación otorgada por la Caja de Profesionales con el desempeño de cualquier actividad profesional universitaria amparada por otro organismo de seguridad social.

Es decir que en nuestro Derecho ya existen antecedentes de que, con 65 años de edad, se puede gozar de una jubilación y trabajar desempeñando - según los casos- otra actividad distinta o la misma actividad que originó la jubilación.

De lo que se trata entonces es de extender aún más, ampliando el campo de su aplicación, la posibilidad de que los adultos mayores, estando en goce de la jubilación, desarrollen actividades productivas en forma legal y por tanto formal.

En razón de todo lo expuesto el suscrito legislador propone el siguiente proyecto de ley de jubilación activa voluntaria.

Montevideo, 10 de diciembre de 2018

CONRADO RODRÍGUEZ  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

≠