SEGURIDAD SOCIAL

AÑO X *EPOCA III*

NÚM. 11

SEPTIEMBRE - OCTUBRE

1961

MEXICO D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS GENERALES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

INDICE

PAG.

ESTUDIOS:

Seguridad Social Cumple Diez Años.
Dr. Amadeo Almada 5

Incidencia del Reajuste de los Beneficios Sobre los Costos del Seguro de Pensiones.
J. H. Buelink 11

Sobre la Necesidad de Reajustar los Beneficios.
Gastao Quartin Pinto de Moura. . 41

El Reajuste Automático de las Pensiones en Austria.
Othmar Rodler 51

Escalas Móviles y de las Otras
Dr. Amadeo Almada 57

Régimen de Revaluación Automática de Pasividades en el Uruguay.
Carlos E. Abdala. 61

LEGISLACIÓN:

Ley. *Se instituye un régimen de revaluación automática de las pasividades a cargo de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares, de la Industria y Comercio y de Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez; se crea una Comisión Asesora de la Seguridad Social y se establecen los recursos para su financiación*.. 79

BIBLIOGRAFÍA:

Bibliografía Americana de Seguridad Social.
Juan Bernaldo de Quirós. 97

Indice del Boletín Provisional y de la Revista "Seguridad Social" (C.I.S.S.) en sus Diez Años de Existencia 133

REGIMEN DE REVALUACION AUTOMATICA DE PASIVIDADES EN EL URUGUAY

POR CARLOS E. ABDALA
Administrador General de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares
Representante del Uruguay ante el C.I.S.S.

Las jubilaciones y pensiones a cargo de los tres Institutos Oficiales de Previsión Social del Uruguay —las Cajas de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares, de Industria y Comercio y de los Trabajadores Rurales, Servicios Domésticos y Pensiones a la Vejez— una vez determinadas en base al cargo del titular o causante de las mismas, de los años de servicios trabajados y de la causal que generaba el derecho jubilatorio o pensionario, quedaban definitivamente fijadas en sus montos.

El natural juego de los diversos factores económicos hacía perder, en tiempo más o menos breve, a esa pasividad su poder adquisitivo, que no era en la generalidad de los casos el mismo del sueldo de actividad que acreditaba el derecho.

El legislador de distintas épocas por medio de las leyes de 28/X/947, 27/IX/950, 15/XII/953 y 12/II/957, otorgó respectivamente aumentos generales de $ 15.00, $ 30.00, $ 30.00, $ 40.00 o escalas según el monto, que se servían en base a determinadas condiciones.

Por imperio de la Ley Núm. 12.996 de 28 de noviembre de 1961 (publicada en el Diario Oficial de 15 de Diciembre del mismo año), se innovó de manera sustancial y profunda en este aspecto. Si bien la forma de cálculo y demás presupuestos que determinan el monto jubilatorio o pensionario no se modifican, las pasividades mantendrán su poder adquisitivo, no necesitando para ello la vía de los aumentos masivos e indiscriminados que demoraban en llegar o cuando se sancionaban no reparaban la pérdida de ese valor y trataban por igual a todas las pasividades, cualquiera fuera su monto, olvidando que en el mismo incidían distintas situaciones, como por ejemplo, más años de trabajo o mayor sueldo de actividad.

I.—SISTEMATIZACIÓN INICIAL DE PRINCIPIOS COMUNES

La referida Ley Núm. 12.996 consagra principios comunes en materia de Previsión Social para los tres Organismos del Estado. Continúa la técnica de la referida Ley Núm. 12.761 de 23 de agosto de 1960, que al legislar un aumento general de $ 200.00 a todas las jubilaciones y pensiones, estableció normas igualitarias para los pasivos a cargo de las tres Cajas mencionadas.

El aspecto es importante y merece destacarse especialmente.

En el Uruguay no existe un código en materia de Previsión Social. Hasta el presente —posiblemente por la distinta época en que se sancio-

naron— los textos legislativos que creaban organismos o amparaban grupos por determinados sistemas, eran diversos.

Esa frondosidad de normas legales, reglamentos y resoluciones interpretativas diversas, hace imposible la tecnificación, sincronización o compendio de los mismos, siendo perjudicial para los organismos administradores, y más, para los afiliados que no pueden conocer los complicados mecanismos de cómputos, liquidaciones, etc.

Con la Ley a estudio no se soluciona este problema, pero se inicia una etapa que propenderá a la unificación de criterios, que se anota, de igualdad para los afiliados sin distinción alguna. Por otra parte, la conformación de ese criterio legislativo, es también el propósito del Poder Ejecutivo, el que por resolución de 22 de noviembre de 1960 instituyó una Comisión Especial presidida por el titular de la Cartera de Instrucción Pública y Previsión Social, para, entre otros aspectos, abordar el relativo a la codificación en la materia.

Asimismo, de acuerdo a los cometidos de la Comisión que crea la Ley que analizamos, como veremos más adelante, surge éste tan importante y que afecta a una masa de 600,000 afiliados activos y 280,000 pasivos aproximadamente, que engloban los tres organismos oficiales citados que comprende tres aspectos importantísimos de la vida nacional, como lo es los trabajadores de la Industria y el Comercio, del campo y los servidores del Estado.

Podemos, pues, avizorar que Uruguay está a un paso de la sistematización a través de la vía legislativa de una materia tan rica en su derecho positivo como es la Previsión Social y de tan indudables proyecciones en la vida económica de los pueblos y por ende, en su progreso y tranquilidad social.

II.—Técnica de la Ley

La Ley Núm. 12.761 de 23 de agosto de 1960, que fue examinada en la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en México en septiembre de 1960, en su artículo 156 estableció que "antes del 31 de julio de 1961 las Cajas de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares, de la Industria y Comercio y de Trabajadores Rurales, Servicios Domésticos y de Pensiones a la Vejez deberán elevar al Poder Ejecutivo un proyecto estableciendo un principio general de escala móvil".

En base a ello el Poder Ejecutivo constituyó una Comisión Especial con delegados de las tres Cajas y de los Ministerios de Instrucción Pública y Previsión Social y de Hacienda, la que redactó un anteproyecto que, estudiado por el Consejo Nacional de Gobierno, fue elevado al Poder Legislativo de acuerdo a la iniciativa constitucional respectiva, dando lugar a la Ley que se comenta.

Esta Ley en sus noventa artículos, aparte de disposiciones particulares diversas, legisla tres órdenes fundamentales:

a) La situación presente de los actuales pasivos,

b) La de futuro de éstos y de los nuevos que se incorporen al régimen, y

c) Las bonificaciones a los afiliados activos.

Analizaremos por su orden estos tres aspectos, poniendo énfasis en la mecánica de la Ley y su proyección social.

III.—Los jubilados y pensionistas a la fecha de promulgación de la Ley

Anotábamos al principio que las pasividades a cargo de los institutos oficiales de Previsión Social, perdían poder adquisitivo por el juego de factores económicos que se traducían en el alza del costo de vida y la depreciación monetaria. Expresábamos que al presente, la política legislativa era la de otorgar aumentos generales que se operaron en los períodos que citamos. Esos aumentos, generales e indiscriminados, distaban por lo general de buscar la adecuación de los montos a los costos vitales, ya sea por su cuantía o por el retardo con que se operaban.

La Ley de 1960 ya referida, al consagrar un aumento general de $ 200.00 y reclamar por su artículo 156 la consagración legal del principio de "Escala Móvil", fue el primer paso de la norma del 28 de noviembre de 1961.

Así, al sancionarse esta Ley los promedios jubilatorios se sitúan para cada Caja en los siguientes valores: Industria y Comercio $ 420.00 para las jubilaciones y $ 304.00 para las pensiones; Civiles y Escolares, $ 530.15 y $ 336.90; Trabajadores Rurales y Domésticos, $ 322.00 y $ 204.00.

Debía buscarse una fórmula para que, previamente a la aplicación del sistema de futuro esas pasividades trataran, en lo posible, de recuperar el mayor poder adquisitivo. Para ello debía de tenerse presente la potencialidad económica del país y la de los organismos administradores del sistema. De ahí que la Ley contenga una fórmula original y justa en base a un aumento porcentual. Ese aumento porcentual es una combinación entre los años de servicios y la antigüedad en el goce de la pasividad, lo que significa que se buscó premiar con un aumento mayor a quienes han trabajado más y por consiguiente, han aportado más al fondo respectivo, frente al que tiene un retiro fundado en pocos años y en base a causales especialísimas. Por lo demás, se tiene fundamentalmente en cuenta la fecha en que se amparó a los servicios jubilatorios o pensionarios, pues resulta fácil determinar que un jubilado en el mismo cargo pero en diferentes años, tiene pasividades muy distintas y en ventaja el más reciente.

Este aumento porcentual —como es obvio consignar— resulta a la vez, más técnico y más equitativo que aumentos generales indiscriminados.

Así el artículo 4º establece:

"A partir del 1º de agosto de 1962, las jubilaciones y pensiones cuyo servicio esté a cargo de las Cajas mencionadas en el artículo 1º y cuyos titulares o causantes, en su caso, hayan cesado en la actividad

y configurado la causal respectiva con anterioridad a la fecha de promulgación de la presente Ley, serán aumentadas de oficio, por una sola vez, tomando en cuenta:

"*A)* Los años de actividad computados a cada afiliado pasivo; y

"*B)* Los años de antigüedad de cada cédula jubilatoria o pensionaria.

"Por cada año de servicios computados, se aumentará la pasividad en cero setenta y cinco por ciento (0.75%), y por cada año de antigüedad en el uno y medio por ciento (1.5%).

"En los casos de reingreso a la actividad, la antigüedad en la jubilación se calculará a partir del último cese.

"A los efectos de este beneficio se computarán por un año las fracciones mayores de seis meses.

"Los servicios especiales, bonificados o especialmente bonificados se tomarán en la forma que indican las leyes respectivas. Del mismo modo se aplicará la bonificación acordada a las jubilaciones concedidas por la causal de incapacidad o a las pensiones de afiliados activos, aun en el caso de las que se hubieran otorgado con anterioridad a la vigencia de las leyes que establecen tales bonificaciones.

"El aumento que resulte de aplicar las normas precedentes se liquidará en enteros de peso. Con esa finalidad se computarán por un peso ($ 1.00) las fracciones mayores de cincuenta centésimos ($ 0.50); las menores no se tendrán en cuenta.

"Estos aumentos no excederán en ningún caso de $ 500.00 (quinientos pesos) ni determinarán pasividades mayores que las correspondientes remuneraciones de actividad".

Estos aumentos no podrán ser inferiores de $ 140.00 (ciento cuarenta pesos) mensuales para las jubilaciones y $ 120.00 (ciento veinte pesos) para las pensiones (Artículo 7º). Los mismos se servirán a partir del 1º de agosto de 1962 como reza el artículo 4º, anticipándose la mitad de los montos mínimos, a partir del 1º de mayo de este año (Artículo 8º). Con un ejemplo clarificaremos el sistema: supongamos una pasividad de $ 800.00 mensuales, fundada en 30 años de servicios y 10 años que se viene pagando. Tendrá un aumento de $ 180.00, que es el 22.50% de $ 800.00 (resultante de 0.75×30) y $ 120.00 por el 15% de la misma cantidad al incrementarse así el monto de pasividad por los años en que se viene sirviendo. Este haber pasará a ser, pues, a partir del 1º de agosto de 1962, de $ 1,100.00 mensuales. En mayo se le adelantará del aumento de $ 300.00 que le corresponde, $ 70.00 o $ 60.00, según sea jubilación o pensión y en la fecha referida se le complementará hasta $ 300.00.

El total del aumento resultante en lo que podríamos llamar primera etapa de la Ley, no excederá de $ 500.00 que puede considerarse una mejora importante y por una razón de lógica técnica, no puede a su vez, determinar en pasividad, remuneraciones mayores que la que corresponda en actividad al cargo que dio origen a la jubilación o pensión.

La hermenéutica de la Ley es completa al extremo de respetar los cálculos de las normas legales para determinar las pasividades.

Así, las bonificaciones legales, tanto por servicios como por causal incapacidad, se tomarán en la misma forma que indican las leyes respectivas para el otorgamiento de estos aumentos porcentuales.

Como lo establece la Comisión redactora del Proyecto en su informe:

"Para las actuales pasividades se sigue el doble procedimiento de instituirles el beneficio de la revaluación periódica y el aumento a vía de consolidación; y para las futuras se extiende la revaluación periódica y se determinan bonificaciones con el objeto de propender al mantenimiento de la actividad del empleado u obrero".

Las jubilaciones y pensiones escolares por el artículo 5º de la Ley tendrán un tratamiento distinto. Efectivamente, serán reformadas de oficio en la forma dispuesta en las leyes respectivas sobre la base del 70% de los sueldos y progresivos que fija el Presupuesto vigente de la Nación, siempre que fuera más beneficioso que el porcentual.

Esta disposición regirá en oportunidad de cada ley presupuestal. Consideramos que esta diferenciación no altera en absoluto la unidad de la Ley. Tiende a contemplar a un importante sector de la vida nacional, que por su función nobilísima y de vastas proyecciones sociales, exige una dedicación total, sin posibilidad de ejercer su actividad en otro orden, haciéndolo con total sacrificio, requiriendo incluso en muchos casos, el traslado y afincamiento en distintos puntos del país, lejos de su círculo familiar.

Podríamos afirmar que por este artículo se tributa, en parte, un justo reconocimiento a la cultura nacional, siendo también un sector que el Legislador asigna para el cómputo de pasividad, normas expresas.

IV.—El régimen de futuro

Lo fundamental de esta Ley, lo que la singulariza y da su tónica, es el establecimiento de lo que se ha dado en llamar un régimen permanente de revaluación de pasividades.

Sabido es por conceptos económicos que en una situación inflacionaria, si la moneda pierde valor adquisitivo quienes más perjudicados resultan, son aquellos que tienen ingresos congelados o prestaciones fijas. Los pasivos, por su acción unilateral, no tienen fuerza para aumentarse sus ingresos, que por el juego natural de esos factores económicos los colocan en muchos casos en situaciones delicadas.

Singularmente expresado por la Comisión redactora del Proyecto:

"En nuestro ánimo, ha estado siempre presente la obligación que tiene el Estado de proteger los ingresos de quienes perciben asignaciones fijas, conforme a claras disposiciones legales que rigen la materia. Estos integran las «clases pasivas» y esta denominación representa con un graficismo singular la situación de las mismas, pues su potencialidad como grupo social es teórica, y por ende, su «presión» frente al desequilibrio económico se hace sentir tardíamente y a su vez, cuando la actividad ha obtenido diversos aumen-

tos en sus salarios, con retardo se procede al aumento de las pasividades que nunca ha representado el necesario y auténtico, para permitir un decoroso subsistir para quienes se encuentran en la etapa definitiva de la vida".

Conocidos son los sistemas en distintos países que solucionan esta situación.

La Ley que comentamos ha adaptado esas fórmulas y ha permitido, mediante la combinación de diversos elementos que veremos, hacerla jugar periódicamente, en forma automática. Consagra un sistema de paz social, y fundamentalmente de tranquilidad para un importantísimo sector de la vida nacional, que por lo general, en la mayoría de los casos, al término de una vida de trabajo no ha logrado capitalizar otros recursos que los provenientes del derecho al cobro de su pasividad.

En el Uruguay, la jubilación no es una dádiva, sino un derecho que se adquiere con el presupuesto de determinados años de trabajo y de edad; la pensión, una consecuencia de ella.

Consagrado el derecho, establecida la forma de concretarse el mismo, faltaba la norma tuitiva que, impersonalmente, y como consecuencia de ese derecho, permitiera a esa pasividad mantener el colateral beneficio de la prestación. No podía dejarse que ello se siguiera operando al amparo de las circunstancias —de diverso orden— por imperio de leyes como anotamos al principio. Necesario era consagrar un régimen general, objetivo, justo, que diera tranquilidad en la etapa de la vida en que más derecho se tiene a ella: cuando disminuyen las energías y cuando luego de largos años de esfuerzo se impone.

Es éste, tal vez y sin tal vez, el aspecto más innovador y de mayor trascendencia de la Ley que aparte de los conceptos anotados, introduce un factor más de tranquilidad en las relaciones entre el capital y el trabajo, caracterizando así más aún en este propósito, a la legislación de nuestro país sobre todo al haberlo instaurado desde 1943 por la vía de los Consejos de Salarios para regular las remuneraciones de los trabajadores privados y la de siempre de los presupuestos para los empleados del Estado.

Así el artículo 1º establece:

"Institúyese un régimen de revaluación de las pasividades, a cargo de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares, de Industria y Comercio y de Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez, conforme a lo dispuesto por el artículo 156 de la Ley Núm. 12.761 de 23 de agosto de 1960".

Para agregar el artículo 2º:

"Las pasividades a que se refiere al artículo 1º, y cuyos titulares o causantes, en su caso, hayan cesado en la actividad y hayan configurado la causal respectiva al 1º de enero de 1962 y las que se concedan después de esa fecha, serán revaluadas de oficio cada dos años, conforme al «índice de revaluación» que establezca el Poder Ejecutivo, tomando en cuenta la propuesta de la Comisión que se crea por el artículo 38.

"El «índice de revaluación» que propondrá dicha Comisión se integrará con el 50% (cincuenta por ciento) de los aumentos porcentuales producidos durante el último bienio, en cada uno de los siguientes factores:

"*A)* Costo de vida; y

"*B)* Sueldos y salarios de actividad.

"Para determinar el costo de vida se ponderarán: el valor de locación de la vivienda, vestido, alimentación, menaje, afiliación a las mutualistas de asistencia médica, cultura, recreo y gastos generales.

"El índice de salarios de actividad se formará ponderando el salario medio de un grupo invariable, representativo por lo menos del 50% (cincuenta por ciento) de los gremios y sectores activos afiliados a cada una de las Cajas a que se refiere esta Ley.

"Recibida la propuesta de la Comisión Asesora de la Seguridad Social el Poder Ejecutivo dentro de los 6 (seis) meses siguientes al vencimiento del último bienio, determinará el «índice de revaluación» que se aplicará en el futuro, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 40, inciso *d)*.

"El decreto que establezca el «índice de revaluación» será comunicado a la Asamblea General, dentro de los ocho días de su aprobación.

"En ningún caso ese «índice de revaluación» determinará asignaciones de pasividad que superen el 80% de la respectiva remuneración de actividad, salvo cuando por disposiciones legales expresas, la asignación de pasividad sea el último sueldo, el del último año, o el que resulte de la aplicación del inciso *a)* del artículo 9º".

Es decir, que todas las pasividades, las existentes a la fecha de la Ley y las que concedan en el futuro serán aumentadas de oficio cada dos años en base al índice que fijará el Poder Ejecutivo previo asesoramiento de la Comisión Honoraria Asesora de la Seguridad Social que crea también esta Ley.

Entendemos que la originalidad de la Ley está precisamente en la aplicación de la movilidad por medio de "índices de revaluación" obtenidos en los rubros caracterizados por el costo de vida y el aumento de salarios. El índice obtenido en la forma que indica la Ley, ha de representar la cantidad porcentual que debe ser aumentada la pasividad para permitirles mantener el mismo nivel de vida que adquirió al momento de ampararse a los beneficios jubilatorios. El sistema, de suma practicidad, consagra en suma el principio de que el Estado debe asegurar idéntico ingreso real que tenía el titular de un derecho al momento de jubilarse o fallecer.

El inciso *d)* del artículo 40 establece:

"Proponer al Poder Ejecutivo dentro de los 90 días de vencido cada bienio, el índice de revaluación de las pasividades, acompañando estudios comparativos con los salarios de actividad, estados demos-

trativos de la situación económico-financiera de las Cajas, costos probables de los nuevos aumentos y financiación de los mismos.

"Si la Comisión propusiere nuevos recursos o el Poder Ejecutivo estimare que la financiación es insuficiente, éste propiciará de inmediato, ante la Asamblea General, las medidas que estime adecuadas para conceder la revaluación proyectada.

"En tales casos dicha revaluación se aplicará una vez que el Poder Legislativo sancione los recursos necesarios".

Conforme a las previsiones legales, de acuerdo a los estudios que deberá realizar la Comisión Honoraria Asesora de la Seguridad Social que se crea por el artículo 38, y cuyos cometidos comentaremos, ésta propondrá al Poder Ejecutivo dentro de los 90 días de vencido cada bienio y en forma fundada, el índice de revalución de las pasividades. El Poder Ejecutivo a los 90 días de recibida esa propuesta, establecerá el aumento porcentual que las pasividades tendrán en el bienio que rija.

El mecanismo es claro y los elementos que la Ley estatuye también. La formulación de factores que deben tenerse en cuenta a los efectos de que el índice haga mantener a la pasividad su valor adquisitivo originario, estimamos que responden a consideraciones técnicas. La integración del respectivo porcentaje entre costo de vida y sueldos y salarios de actividad, responde al propósito de que el uno actúe como correctivo del otro, permitiendo la formulación de un guarismo justo. Por otra parte los elementos que se consideran para establecer el aumento del costo de vida responde a la situación que debe afrontar el pasivo:

1.—Vivienda,
2.—Vestido,
3.—Alimentación, menaje, afiliación a mutualistas médicas,
4.—Cultura, y
5.—Recreo y gastos generales.

En cuanto a considerar el 50% de los gremios y sectores activos afiliados a cada una de las Cajas a fin de ponderar el salario medio de un grupo invariable, tendiente a establecer el índice respectivo, permitirá también un claro sentido de ajuste. Efectivamente, por la actividad privada el salario se regula por medio de Consejos de Salarios, organismos creados por la Ley de 1943, y los de cada actividad se trata actualmente de que guarden total relación.

En cuanto a los funcionarios públicos sus haberes son fijados por los Presupuestos (cuatrienales y anuales según el organismo y su naturaleza), lo que hará en conjunto reflejar el panorama general de la situación del país atento a los factores que imponen los aumentos de remuneraciones.

¿Cómo funciona el sistema? Aclaremos que el mismo no sólo comprende a las pasividades a la fecha de la Ley, sino a las que se concedan en el futuro. La aplicación total o no del mismo dependerá del tiempo de goce de la jubilación o pensión, pues el artículo 3º establece:

"El «índice de revaluación» se aplicará, en cada caso, al vencimiento de cada bienio, sobre la asignación de pasividad que a esa fecha

tuvieren las jubilaciones y pensiones cuyo servicio esté a cargo de las Cajas mencionadas en el artículo 1º, y cuyos titulares o causantes, en su caso, hayan cesado en la actividad y configurado la causal respectiva. El valor par de dicho índice, a los efectos de la primera revaluación, será el que corresponda al 1º de enero de 1962, desde cuya fecha se computarán los bienios respectivos.

"Los aumentos correspondientes a cada uno de dichos períodos se harán efectivos, sin retroactividad, a los 6 (seis) meses de su vencimiento.

"Las pasividades que se acordaren en el transcurso de un bienio disfrutarán de una prima de revaluación proporcional al tiempo que medie, computado en meses, entre la fecha inicial desde la cual se devenguen los haberes y el vencimiento del bienio respectivo.

"En ningún caso la aplicación del régimen previsto en esta Ley podrá aparejar disminución de la pasividad o de cualquier otro beneficio".

Por otra parte, no estimamos improcedente insistir en la universalidad del sistema, ya que es un índice único para los tres Institutos de Previsión Social, lo que traerá orden y contribuirá a asentar el clima de paz social que ha caracterizado al Uruguay al amparo del avance de su derecho positivo y a la aplicación práctica del mismo.

Pongamos un ejemplo: la Comisión que se crea en la Ley, luego de los estudios previos que la misma dispone, concluye que el aumento en el costo de vida —cuya base par corresponde a partir del plazo de la Ley, 1º de enero de 1962—, en el primer bienio es de un orden de un 50% y que el aumento porcentual de los sueldos y salarios de actividad por el mismo lapso se sitúa en un 40%, el índice que propondrá al Poder Ejecutivo será el de 45% conforme lo estatuye la Ley, en cuyo porcentaje, en caso de aprobarse, serán aumentadas todas las pasividades, las actuales sobre sus montos contando el aumento que a vía de consolidación ya hemos analizado y las nuevas en sus respectivos importes en el porcentaje que corresponda según vengan o no sirviéndose durante todo el bienio.

Este sistema que en forma permanente se aplicará cada dos años, es el que define a la Ley y significa un paso trascendental en materia de Previsión Social.

Reposa sobre aspectos eminentemente técnicos, busca con objetividad, desprovista, por ende, de toda presión o factor extraño, mantener el poder adquisitivo de la pasividad, sobre la base de los mismos elementos que inciden por el juego de los factores económicos, a aumentar las asignaciones de actividad.

La trascendencia de esta Ley al asegurar así tranquilidad a un importante sector de la vida nacional, más, diríamos, a todo el país, por cuanto indirectamente está cimentando la tranquilidad de los activos de hoy, pasivos de mañana, al tutelar el "capital trabajo", base esencial del progreso de una nación, constituye un factor de estímulo y, por ende, de progreso. Conceptuamos que cuando el hombre desarrolla sus energías, cumple sus funciones en un clima de orden interior y seguridad, su contri-

bución por rendimiento, al progreso nacional, es mucho mayor. La felicidad de un pueblo, el progreso de una nación se hace sobre la base de la seguridad social.

El Uruguay contribuye así a este tópico, con verdadero sentido de su trascendencia e importancia.

V.—Comisión Honoraria Asesora de la Seguridad Social

Necesario era contar con un organismo específico con características propias que organizara el sistema que la Ley estatuye, controlara su aplicación y centralizara aspectos diversos de la materia. Podría pensarse que cada una de las Cajas Oficiales acometiera esa tarea. Pero por ser Institutos jurídicamente independientes con propia organización y materia ya compleja, menester era, para asegurar la universalidad del sistema, la existencia de un organismo con caracteres propios y competencia específica. Se argumentará también, que la Secretaría de Estado respectiva, es decir, el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, podía ser a quien se confiara tarea tan relevante. La multiplicidad de aspectos a su arbitrio y resolución en materia tan vasta, impedían con los propósitos que imperaron en el proyecto, cometerle esa tarea.

De ahí que el artículo 38 establece:

"Créase una Comisión Honoraria Asesora de la Seguridad Social, que funcionará bajo la dependencia del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

"Dicha Comisión se integrará con 10 titulares que se designarán en la siguiente forma:

"*A)* Un delegado del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, que la presidirá, y un delegado del Ministerio de Hacienda;

"*B)* Un delegado designado por el Consejo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y uno por el de la Facultad de Ciencias Económicas;

"*C)* El Administrador de cada una de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio, Civiles y Escolares y de Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez y un delegado de cada Directorio, designado entre sus miembros".

Conceptuamos que la integración de la Comisión responde también a aspectos eminentemente técnicos.

Funcionando jerárquicamente dependiente del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, su delegado la preside. Por la propia materia y su incidencia en la situación, de gravitación y de dependencia, también se integra con un delegado de la Secretaría de Hacienda.

En la misma línea, la integración con representantes de las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales y Ciencias Económicas, por la especia-

lización en la investigación de sus materias propias. Los delegados de las Cajas completan el sistema ya que de ellas provienen los datos más importantes, así como los elementos indispensables para la administración y aplicación del instituto. Coordina, pues, diversos aspectos que permiten encarar un trabajo con aspecto de panorama completo en la trascendencia de su labor en base a la competencia que como Asesora le tipifica el artículo 40. A través de siete incisos este artículo define las características de la Comisión.

Por el inciso *a)* se establece:

"Reunir los antecedentes nacionales e internacionales sobre seguridad social; emitir opinión, cuando se le solicite, en toda iniciativa sobre esa materia y propiciar ante el Poder Ejecutivo las reformas que estimare convenientes".

En materia tan importante, en permanente integración, menester es el estudio de todos sus aspectos y fundamentalmente, coordinar principios y, buscar la adecuación técnica de las iniciativas que se plantean.

Abrigamos la fundada esperanza de que esta Comisión proyecte, con los asesoramientos debidos, el Código que compendie materia tan importante como lo analizamos al comienzo de este trabajo. Pero fundamentalmente, mientras tanto, la circunstancia de actuar como Cuerpo orgánico en este tópico hará que se expida tutelando una legislación planificada y universal.

El inciso *b)* y el *c)* disponen:

"Dar opinión por lo menos anualmente sobre la administración y la situación económico-financiera del Fondo de Regularización de las Pasividades y publicar sus conclusiones".

"Aconsejar al Poder Ejecutivo sobre la mejor forma de invertir y disponer de las reservas de dicho Fondo. El Poder Ejecutivo deberá consultar en todos estos casos y la Comisión deberá pronunciarse dentro del término de veinte días. Si faltare ese pronunciamiento, el Poder Ejecutivo resolverá por sí mismo".

Seguidamente encararemos el tópico relativo a la financiación del sistema, pero adelantamos aquí que centralizar en este aspecto en que reposará en mucho la aplicabilidad del mismo, es de suyo importante por la propia integración de la Comisión.

El inciso *d)* al establecer:

"Proponer al Poder Ejecutivo dentro de los 90 días de vencido cada bienio, el índice de revaluación de las pasividades, acompañando estudios comparativos con los salarios de actividad, estados demostrativos de la situación económico-financiera de las Cajas, costos probables de los nuevos aumentos y financiación de los mismos.

"Si la Comisión propusiere nuevos recursos o el Poder Ejecutivo estimare que la financiación es insuficiente, éste propiciará de inmediato, ante la Asamblea General, las medidas que estime adecuadas para conceder la revaluación proyectada.

"En tales casos dicha revaluación se aplicará una vez que el Poder Legislativo sancione los recursos necesarios",

obliga a la Comisión a estudios fundados y técnicos en tópico tan importante, en el que reposará la bondad o fracaso del sistema.

Anotamos como no escapará de la lectura de este trabajo, que la Ley obedece a una programación completa. Todos los cometidos de la Comisión, siguen un fin específico: coordinación y planificación en los ditintos órdenes para permitir a los institutos de Previsión Social cumplir mejor sus cometidos, ya que también por el inciso *e)* al establecerse que la Comisión deberá:

"Aconsejar al Poder Ejecutivo, cuando éste lo requiera, sobre la mejor manera de invertir en colocaciones reproductivas o de interés social, los Fondos de Reservas de los Institutos de Previsión Social en los casos previstos por los artículos 80 y 140 de la Ley Núm. 12.761 de 23 de agosto de 1960",

hace que se busque la mejor aplicación de las reservas de estos Organismos, cuyos superávit en porcentajes que las leyes establecen deben emplearse entre otros aspectos, en construcción y adquisición de viviendas para los afiliados a los mismos, con lo que se recoge el concepto de que la Previsión Social, no es sólo otorgar pasividades justas y con valor real, sino también asegurar ayudas suplementarias tales como las de vivienda, recreo, etc., tal cual lo analizáramos en la Conferencia de México, en septiembre de 1960.

Por el inciso *f)* se manda:

"Formar y conservar al día el Registro Nacional de Afiliados pasivos, de todas las Cajas de Previsión Social que funcionen en el país, cualquiera fuere su naturaleza jurídica, a cuyos efectos les serán solicitados los informes a cada organismo",

lo que permitirá a efectos de estudios estadísticos de diverso orden, encarar aspectos de toda naturaleza.

El inciso *g)* es el corolario de la tecnificación de toda la filosofía en que descansa la Ley. Efectivamente,

"Realizar estudios e investigaciones sobre índices económicos, especialmente de precios y salarios, pudiendo solicitar los informes y datos necesarios a todas las Oficinas públicas nacionales y municipales, institutos y organismos técnicos, bancos y asociaciones gremiales.

"Toda negativa u omisión de prestar colaboración a esta Comisión, será comunicada al Poder Ejecutivo, a sus efectos",

permitirá aconsejar los índices, opinar sobre la buena administración del Fondo respectivo y de las Cajas y estimar la correcta inversión de las reservas.

Como anotáramos, el organismo honorario que se crea, es imprescindible para la aplicación de la Ley y coordinará por su integración y por sus cometidos, la labor de las Cajas en aspectos importantísimos de su

materia, permitiendo a la luz de la experiencia, el mejoramiento de los sistemas actuales de cada una de ellas.

Como fácilmente se colige, la bondad o imperfección de la Ley descansará fundamentalmente en esta Comisión. Sin la amplitud de sus cometidos y el origen de sus integrantes por la fuerza que dé a sus decisiones, seguramente sería imposible hacer aplicar un mecanismo de la trascendencia del que la norma que comentamos prevé.

Por otra parte la experiencia que de la misma se aconseja será un factor inequívoco para encarar o no la creación de un Banco de Previsión Social que coordine financieramente aspecto tan importante y otros colaterales de organismos con los mismos fines, idénticos sistemas e igual gravitación, como una etapa más de perfeccionamiento en esta materia de tanta trascendencia social en el Uruguay, que en nuestro concepto es completamente imprescindible.

VI.—Financiamiento

Cada una de las Cajas solventa fundamentalmente sus erogaciones con los recursos provenientes de las cotizaciones patronales que se estimaban en un 15% promedial y personales que oscilaban según los sueldos de la siguiente manera: hasta $ 500.00 mls.: 12%; de $ 500.01 a $ 800.00: 13%; de $ 800.01 a $ 1.100: 14% y $ 1.100,01: 15%. Esos eran los recursos principales. Por la vía impositiva existen otros, pero nunca del volumen de los analizados.

En previsión del sistema y en cumplimiento del artículo 156 de la Ley Núm. 12.761 de 23 de agosto de 1960, este texto creó por el artículo 148 el Fondo de Regularización de las Pasividades que se vino integrando con el impuesto del 1/1000 en las transacciones bancarias.

Por esta Ley se aumentan en un 5% las cotizaciones patronales (a cargo del Estado y organismos privados) y 1% las personales. La proporción del aumento anota, sin comentario, una razón de estricta justicia.

El resultante de estos recursos aumentados se destina por cada Caja —que los recauda directamente— a atender la mayor erogación proveniente de los aumentos que a vía de consolidación se otorgan, y hemos analizado al comienzo de este trabajo. Pero como paralelamente a estos recursos se instauran por la Ley una serie de medidas a fin de asegurar por las Cajas una cada vez mayor y más correcta recaudación, no es aventurado prever un superávit para 1964 a fin de contribuir a atender la aplicación del primer índice de revaluación.

Salvo la modificación del impuesto a las transacciones agropecuarias que en parte se destina a Caja Rural, y el restablecimiento de las diferencias por ascenso en la de Industria y Comercio, no existen en la Ley —por no ser necesarios— otros nuevos recursos que directamente fueran a las Cajas.

Lo importante era incrementar el Fondo de Regularización de las Pasividades a fin de contar en el futuro, y como primera etapa en 1964, con las disponibilidades necesarias para financiar los porcentajes en que

deban aumentarse las pasividades por imperio de la aplicación de los índices.

No es posible —como obvio es consignarlo— de qué orden podrá ser esa erogación. Pero de buena técnica era, contar por anticipado y gradualmente con recursos. Como el Fondo puede ser prestatario de cada Caja, también es importante que se fortalezca. Si tan promisoria fuera la situación del país, como para que el índice sea bajo y por ende la erogación que suponga no afecte mayormente el Fondo, la Comisión Honoraria Asesora de la Seguridad Social, aconsejará como la Ley lo manda, sobre la mejor forma de invertir las reservas del mismo que seguramente se coordinarán con la de los Institutos de Previsión Social, inaugurando una política técnica, útil y de positivos beneficios para el país y fundamentalmente para los afiliados a las Cajas, ya que a ellos deben estar dirigidos principalmente. Si por el contrario los recursos son insuficientes, el Poder Ejecutivo antes de fijar el índice respectivo propiciará ante la Asamblea General, las medidas necesarias suspendiendo su aplicación hasta que el Poder Legislativo sancione los recursos necesarios.

Los recursos que por esta Ley se crean destinados al Fondo son: *a)* la mayor recaudación en los límites que se establecen provenientes del impuesto a la renta de las personas físicas y de las sociedades de capital creado por la Ley Núm. 12.804 de 30 de noviembre de 1960; *b)* el impuesto del 1/1000 (uno por mil) sobre el importe de cada uno de los cheques privados contra las Instituciones Bancarias Oficiales y Privadas. Dicho impuesto será debitado por las Instituciones mencionadas en las cuentas corrientes de los respectivos librados. Asimismo, se crean mecanismos para fortificar este tipo de moneda que en Uruguay tiene un uso cada vez mayor.

VII.—Bonificaciones a los afiliados activos con derecho a jubilación normal

Si bien el panorama de futuro de los afiliados activos de las Cajas con esta Ley es mucho más promisor que al presente, quienes esperarán la etapa de entrada a la situación de pasivo con otra tranquilidad y por ende será éste, a no dudarlo, un factor que estimulará el desarrollo de la labor en mejores condiciones, era necesario también otorgar incentivos a quienes permanecieran en la actividad luego de alcanzado su derecho a la pasividad, no sólo para mantener prestando su concurso a elementos útiles, sino también como un factor de contención para no volcarlos a las Cajas en búsqueda de la pasividad.

Así el artículo 9º establece los siguientes beneficios coordinados:

"Los afiliados activos que, teniendo derecho a jubilación normal, de acuerdo a las leyes que la rijan, continúen en actividad, gozarán de los siguientes beneficios acumulativos:

"*A)* Una bonificación del 5% (cinco por ciento) en el sueldo básico hasta el límite del 25% (veinticinco por ciento), para los afi-

liados con 36 años de servicios por cada año que se mantenga en actividad después de computada esa cifra;

"*B)* El Beneficio de Retiro de acuerdo a la siguiente prelación:

1.—Desde el 1º de enero de 1963, los afiliados con 40 años de servicios;

2.—Desde el 1º de enero de 1965, los afiliados con 36 años de servicios;

3.—Desde el 1º de enero de 1967, los afiliados con 30 años de servicios.

"Los años expresados en los apartados *A)* y *B)* de este artículo se refieren a los que se computen de servicios generales, o el equivalente de servicios especiales, bonificados o especialmente bonificados, o en la proporción correspondiente cuando se tratare de regímenes especiales;

"*C)* El importe de los montepíos pagados después de haber alcanzado los años de servicios que darían derecho a la exoneración hallándose en situación de pasividad. Este importe será percibido en oportunidad de la primera liquidación de haberes jubilatorios o pensionarios.

"Se exceptúan las cotizaciones para el Beneficio de Retiro, Seguro de Paro y los aportes por diferencias de sueldos o asignación en los casos de aumentos o ascensos.

"Estos beneficios y los cómputos respectivos comenzarán a regir desde el 1º de agosto de 1962".

Se busca así estimular la actividad reconociendo estas prerrogativas a quienes, con derecho a pasar a la situación de pasivos, siguen aportando su concurso a los distintos aspectos del trabajo nacional, tanto más importante porque reconoce el sello de su experiencia, sabiendo que en el momento de abandonar su puesto, la Ley le reconocerá —también como en otros aspectos— su mayor esfuerzo a la par de disfrutar en pleno trabajo de las ventajas de la percepción de su Beneficio Especial de Retiro, permitiendo darle un destino más acorde con su propósito: el natural al que sea el centro de la vida de cada beneficiario.

VIII.—Aguinaldo

La Ley en su artículo 10 establece que todos los jubilados y pensionistas de los tres Institutos Oficiales percibirán en la segunda quincena del mes de diciembre de cada año una retribución extraordinaria de cien pesos líquidos.

La evolución legislativa en este aspecto, es también interesante. Las retribuciones extraordinarias anuales eran concesión graciosa de los empleadores en la actividad privada. En la del Estado positivamente no existían. Progresivamente los presupuestos de los distintos organismos autónomos o descentralizados, las fueron instaurando. Posteriormente se

hizo obligatoria en la actividad privada y se generalizó en la administración pública. Justo era también que las clases pasivas la poseyeran, y se incorpora en la Ley como una conquista permanente, en cuyas etapas futuras, a mayor posibilidad financiera se adecuará seguramente su monto.

IX.—Conclusiones

Hemos tratado de encarar los aspectos más salientes de la Ley Núm. 12.996 de 28 de noviembre de 1961, que incorporó al derecho positivo del Uruguay el instituto de la revaluación automática de las pasividades, a cargo de sus Organismos Oficiales de Previsión Social, que en nuestro concepto —en el plano nacional— significa uno de los pasos más importantes de los últimos años al asegurar la seguridad como derecho de quienes afrontaron una vida de trabajo.

La filosofía que mejor define a esta Ley podría sintetizarse de que a mayor tiempo trabajado con mejor rendimiento, mayor tranquilidad futura. Un importantísimo sector de la vida nacional, elemento fundamental de progreso de la República, ha obtenido la tutela definitiva de su mejor capital: el trabajo, que como factor incuestionable e imprescindible de la producción, no sólo adquiere la protección y el reconocimiento condigno en la etapa de la actividad, sino también el colateral, de la pasividad, momento a partir del cual se recogen sus frutos.