

El sistema de pensiones en el Uruguay

Institucionalidad,
gasto público y
sostenibilidad financiera

Fernando Lorenzo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

204

El sistema de pensiones en el Uruguay

Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera

Fernando Lorenzo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



DESARROLLO en transición



Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Este documento fue preparado por Fernando Lorenzo, Consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/Unión Europea "Sistemas de pensiones en América Latina: la reducción de las brechas económicas y sociales".

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8851 (versión electrónica)
ISSN: 1680-8843 (versión impresa)
LC/TS.2020/60
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00385

Esta publicación debe citarse como: F. Lorenzo, "El sistema de pensiones en el Uruguay: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 204 (LC/TS.2020/60), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Institucionalidad del sistema de jubilaciones y pensiones en Uruguay.....	11
A. Institucionalidad del sistema de pensiones	11
1. Estructura por subsistemas.....	11
2. Diseño de políticas previsionales	14
3. Regulación y control del sistema	14
4. Administración del sistema.....	15
B. Evolución del sistema de jubilaciones y pensiones.....	16
1. Sistema contributivo	16
2. Cobertura de activos.....	18
3. Densidad de cotizaciones	20
4. Situación financiera de los subsistemas	21
C. Sistema no contributivo y cobertura pasiva	22
1. Cobertura de pensiones no contributivas.....	22
2. Cobertura de pasivos	23
II. Gasto público del sistema de pensiones en Uruguay.....	25
A. Gasto público del sistema de pensiones, 2000-2017	25
1. Gasto público contributivo.....	25
2. Gasto público no contributivo del sistema de pensiones	27
3. Gasto público del sistema de pensiones.....	29
4. Evolución del gasto público del sistema de pensiones en términos reales	30
5. Expansión del gasto público en pensiones	31
B. Indicadores de la importancia del gasto público en pensiones en Uruguay.....	32
1. El sistema de pensiones y gasto público en protección social.....	32
2. Gasto público en pensiones y el gasto público social.....	33

3.	El gasto público en pensiones en los egresos del Gobierno Central	34
4.	Gasto público en pensiones como porcentaje del PIB	35
5.	Gasto público en pensiones no contributivas	36
C.	Evaluación del gasto público en pensiones	36
III.	Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en Uruguay	39
A.	Ingresos del sistema de pensiones	39
1.	Tasas de aportación personal y patronal	39
2.	Evolución de los ingresos del sistema	41
B.	Balance financiero del sistema de pensiones	48
C.	Estudios actuariales y financieros	50
D.	Proyecciones del gasto público en pensiones	52
E.	Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones	53
IV.	Políticas públicas para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones	57
	Bibliografía	61
	Anexos	63
	Anexo 1	64
	Anexo 2	66
	Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados	67
	Cuadros	
Cuadro 1	Normativa que regula los subsistemas	13
Cuadro 2	Gasto público del sistema de pensiones	31
Cuadro A1	Fuentes de información estadística consultadas	64
Cuadro A2	Cobertura de activos	64
Cuadro A3	Cobertura de pasivos	65
Cuadro A4	Gasto público en pensiones y gasto del gobierno central, BPS	65
	Gráficos	
Gráfico 1	Cobertura de activos (Cotizantes/población económicamente activa)	19
Gráfico 2	Cobertura de activos BPS (Cotizantes/población económicamente activa)	19
Gráfico 3	Resultado financiero del sistema de seguridad social uruguayo con relación al PIB, 1990-2017	22
Gráfico 4	Cobertura de pasivos (pensionistas contributivos y no contributivos +65/población +65)	24
Gráfico 5	Gasto público del sistema de pensiones contributivo en millones de pesos corrientes, 2000-2017	26
Gráfico 6	Gasto público del sistema de pensiones contributivo en millones de pesos constantes a precios de 2017, 2000-2017	26
Gráfico 7	Gasto público del sistema de pensiones contributivo por organismo, 2017	27
Gráfico 8	Gasto público del sistema de pensiones no contributivo en millones de pesos corrientes, 2000-2017	28
Gráfico 9	Gasto público del sistema de pensiones no contributivo en millones de pesos constantes a precios de 2017, 2000-2017	28
Gráfico 10	Gasto público total del sistema de pensiones en millones de pesos corrientes, 2000-2017	29
Gráfico 11	Gasto público total del sistema de pensiones por organismo, 2017	29

Gráfico 12	Gasto público total del sistema de pensiones en millones de pesos constantes a precios de 2017, 2000-2017	30
Gráfico 13	Variación real del gasto público en sistema de pensiones, 2000-2017	32
Gráfico 14	Participación del gasto público en pensiones en el gasto público en protección social, 2005-2017	33
Gráfico 15	Estructura del gasto público social, 2017.....	33
Gráfico 16	El sistema de pensiones en el gasto público social, 2000-2017	34
Gráfico 17	El sistema de pensiones en el gasto público del Gobierno Central, 2000-2017	35
Gráfico 18	Gasto público en pensiones como porcentaje del PIB, 2000-2017	35
Gráfico 19	Gasto público en pensiones no contributivas como porcentaje del gasto público total en pensiones, 2000-2017	36
Gráfico 20	Ingresos del sistema de pensiones por concepto de aportaciones personales y patronales, en millones de pesos corrientes, 2000-2017	42
Gráfico 21	Ingresos del sistema de pensiones por concepto de aportaciones personales y patronales, en millones de pesos constantes a precios de 2017, 2000-2017	43
Gráfico 22	Tasa de variación anual de los ingresos del sistema de pensiones por concepto de aportaciones personales y patronales, 2000-2017.....	43
Gráfico 23	Ingresos del BPS por concepto de impuestos afectados en millones de pesos uruguayos, 2000-2017	44
Gráfico 24	Ingresos del BPS por concepto de impuestos afectados en millones de pesos a precios de 2017, 2000-2017	44
Gráfico 25	Tasa de variación anual de los ingresos de BPS por concepto de impuestos afectados, 2000-2017.....	45
Gráfico 26	Ratio entre los ingresos del sistema de pensiones por concepto de aportes y los ingresos del sector público no financiero, 2000-2017	45
Gráfico 27	Ratio entre los ingresos del sistema de pensiones por concepto de aportaciones personales y patronales y el PIB, 2000-2017	46
Gráfico 28	Ratio entre los ingresos del BPS por concepto de impuestos afectados y los ingresos del sector público no financiero, 2000-2017	47
Gráfico 29	Ratio entre los Ingresos del BPS por concepto de impuestos afectados y el PIB, 2000-2017	47
Gráfico 30	Balance entre los ingresos por aportaciones personales y patronales y los egresos por pasividades contributivas del sistema de pensiones, en millones de pesos corrientes, 2000-2017	48
Gráfico 31	Balance entre los ingresos por aportaciones personales y patronales y los egresos por pasividades contributivas del sistema de pensiones, en millones de pesos a precios de 2017, 2000-2017	49
Gráfico 32	Asistencia financiera de cargo del Estado, 2000-2017	49
Gráfico 33	Ingresos y egresos del sistema contributivo de BPS, 2025-2100.....	51
Gráfico 34	Asistencia financiera.....	51
Gráfico 35	Gasto público en jubilaciones y pensiones (contributivas y no contributivas) como porcentaje del PIB, 2013-2010	52
 Diagramas		
Diagrama 1	Institucionalidad de la Seguridad Social en Uruguay.....	12

Resumen

Este trabajo analiza la institucionalidad del sistema de jubilaciones y pensiones en Uruguay, considerando, tanto el comportamiento global del sistema, como la situación específica de los subsistemas que lo componen. Se destaca el reciente proceso de expansión de la cobertura del sistema, fundamentalmente en el bloque principal del sistema mixto que rige desde 1996. Durante la última década, el sistema de jubilaciones y pensiones ha mostrado una trayectoria creciente de su participación en el gasto total y el PIB. En 2017, el gasto en las pasividades del conjunto del sistema representaron algo más del 12% del PIB. Las erogaciones por jubilaciones y pensiones constituyen un componente importante del gasto público, representando durante los últimos años el 85% del gasto total del sistema. Dada la relevancia del financiamiento público, cualquier evaluación rigurosa de la política fiscal debería contemplar la evolución de este componente del gasto. Los ingresos contributivos del sistema se han expandido en términos reales en el transcurso de la última década. A pesar de ello, la brecha entre éstos y los egresos por prestaciones contributivas se ha expandido de manera persistente en el periodo reciente. Asimismo, los ingresos por concepto de tributos afectados y la asistencia financiera por parte del Estado se han ido expandiendo, lo que significa que ha aumentado la cantidad de recursos que la sociedad en su conjunto está destinando a mantener los niveles actuales de cobertura y suficiencia del sistema. Las proyecciones evidencian una trayectoria creciente de los desequilibrios financieros del sistema en su conjunto, los que se volverían relevantes dentro de algo menos de dos décadas. Como corolario del análisis realizado se discuten aspectos relativos a las políticas públicas que podrían implementarse en Uruguay para mantener el sistema sobre una trayectoria financiera sostenible.

Introducción

El objetivo de este trabajo es describir los rasgos más salientes de la institucionalidad del Sistema de Seguridad Social uruguayo, aportando información actualizada sobre el comportamiento del sistema en su conjunto, y analizar la situación específica de los diferentes subsistemas que lo componen. En este marco, se identifican las implicaciones fiscales que tienen las trayectorias de los ingresos y las erogaciones del sistema en términos de sostenibilidad financiera.

Uruguay tiene una extensa historia en el desarrollo de programas de seguridad social. Los primeros derechos jubilatorios se remontan al año 1829, es decir, son anteriores a la Jura de la Primera Constitución de la República. Más adelante, entre los últimos años del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, surgieron las primeras cajas de jubilaciones y pensiones. Hacia mediados del siglo pasado se había alcanzado una cobertura casi universal de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS).

La expansión de la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones no se procesó mediante la incorporación al campo afiliatorio de los trabajadores de organismos preexistentes, sino que aconteció, principalmente, a través del surgimiento de nuevos institutos de seguridad social, algunos de los cuales perduran hasta nuestros días. La coexistencia de organismos administradores específicos para los distintos subsistemas de seguridad social ha sido una fuente importante de heterogeneidades en el funcionamiento de las prestaciones, tanto en lo que refiere al tratamiento que reciben los afiliados y pasivos, como a los problemas y desafíos que enfrenta cada subsistema.

El sistema uruguayo se ha caracterizado, al menos desde 2008¹, por presentar una evolución creciente en el gasto total en pensiones como proporción del PIB. De hecho, las pasividades abonadas por el conjunto del sistema, que incluye el Banco de Previsión Social (BPS), el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA), el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP), la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), la Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS),

¹ Desde ese año se cuenta con información sobre todos los organismos que conforman el sistema uruguayo.

la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU), y las Compañías Aseguradoras (encargadas del pago de las prestaciones del pilar de ahorro individual), representaron más del 12% del PIB en el año 2017.

Las erogaciones del sistema de pensiones en Uruguay presentan un gran componente de gasto público. De hecho, en el transcurso de los últimos años, el gasto público en pensiones ha representado alrededor del 85% del gasto total del sistema. Se considera gasto público del sistema de pensiones a las prestaciones a cargo del BPS, los Servicios de Retiro Estatales (Fuerzas Armadas y Policial), así como a la asistencia estatal que recibe (transitoriamente) la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias.

Dada la relevancia que presenta el financiamiento público, cualquier evaluación rigurosa de la política fiscal debe, necesariamente, contemplar la evolución de este componente del gasto. Por ello, en este trabajo se analiza la trayectoria que ha seguido el gasto público en pensiones en los últimos años, y se compara su evolución con otras magnitudes relevantes para la política fiscal.

Si bien los ingresos del sistema han crecido en términos reales en el transcurso de los últimos años, la brecha entre ingresos por aportes y egresos por prestaciones contributivas se ha expandido. De forma similar, tanto los ingresos por concepto de tributos afectados, como la asistencia financiera directa por parte del Estado, se han ido expandiendo, lo que significa que ha aumentado la cantidad de recursos que la sociedad en su conjunto está destinando a mantener los niveles actuales de cobertura y suficiencia del sistema.

Las proyecciones disponibles evidencian una trayectoria creciente de los desequilibrios financieros del sistema en su conjunto, los que se volverían relevantes dentro de, aproximadamente, 20 años. Si bien puede parecer un futuro distante, no lo es en el contexto de la seguridad social, puesto que cualquier reforma necesita del transcurso de varios años para que se materialicen sus efectos.

En informe se organiza de la siguiente manera. En la sección I.A se presenta la institucionalidad del sistema de pensiones de Uruguay, abarcando tanto los organismos que administran cada uno de los subsistemas, como las instituciones que tienen a su cargo el diseño de las políticas y la regulación de los actores intervinientes. En la sección I.B se describen las principales características del sistema contributivo de jubilaciones y pensiones, aportando información sobre los niveles de cobertura en la etapa activa. En la sección I.C se exponen los rasgos más salientes del sistema no contributivo y se considera la evolución reciente de la cobertura en la etapa pasiva. En la sección II.A se analiza el nivel y la estructura del gasto público en pensiones, distinguiendo entre componentes contributivos y no contributivos. En la sección II.B se presentan un conjunto de indicadores que ilustran acerca de la importancia cuantitativa que tienen las erogaciones del sistema de pensiones desde el punto de vista del manejo de la política fiscal. La sección II.C pretende realizar una evaluación del comportamiento del gasto público en pensiones durante el periodo analizado. En la sección III.A se analiza la trayectoria reciente de las tasas de aportación y de los ingresos del sistema de pensiones, estableciendo la distinción entre los ingresos por aportaciones personales y patronales y los ingresos provenientes de los tributos afectados al sistema. En la sección III.B se incorporan al análisis los egresos del sistema, lo cual permite evaluar la trayectoria de la brecha existente entre ingresos y egresos. En la sección III.C se presentan los principales resultados de un conjunto de estudios sobre la situación financiera y actuarial del sistema. En la sección III.D se exponen las proyecciones disponibles sobre el gasto en pensiones en Uruguay desde una perspectiva de medio y largo plazo. En la sección III.E se analizan los vínculos entre sostenibilidad financiera y tasas de cotización, tasas de reemplazo, y edad de retiro. Finalmente, en la sección IV se discuten algunos aspectos relativos a las políticas públicas para mantener las finanzas del sistema sobre una trayectoria sostenible.

I. Institucionalidad del sistema de jubilaciones y pensiones en Uruguay

A. Institucionalidad del sistema de pensiones

El Sistema de Seguridad Social de Uruguay está compuesto por un conjunto de instituciones públicas y privadas, conformando un esquema institucional consolidado. La última reforma relevante registrada en la institucionalidad del sistema tuvo lugar a mediados de la década de los años 90 del siglo pasado. En esta ocasión se incorporó el pilar de capitalización individual y se definieron las formas de regulación que tendría el nuevo componente del sistema. Desde entonces, se han procesado adecuaciones y reformas en algunos de los componentes del sistema, pero la estructura general del sistema no se ha visto modificada.

1. Estructura por subsistemas

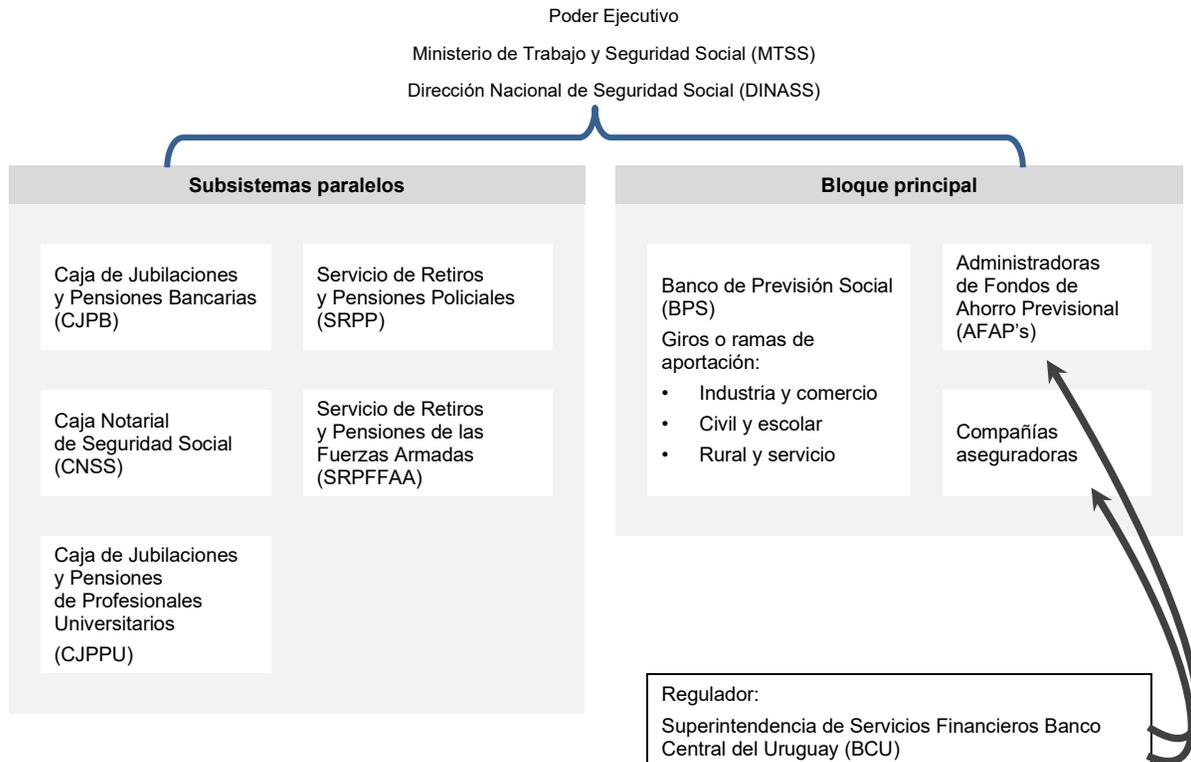
El sistema de jubilaciones y pensiones uruguayo está compuesto por un bloque principal y un conjunto de subsistemas paralelos. Mientras el primero nuclea a la mayoría de los trabajadores cotizantes y pasivos, los subsistemas paralelos cubren a los trabajadores activos y pasivos correspondientes a sectores específicos de actividad. En todos los casos, los subsistemas son obligatorios para los trabajadores de los sectores involucrados y están regidos por normas legales y reglamentarias especiales.

El bloque principal del sistema se organiza sobre la base de un régimen mixto, donde convive un pilar de reparto con uno de capitalización individual, introducido en 1996². La administración del pilar de reparto se encuentra a cargo del Banco de Previsión Social (BPS). Se trata de una institución que

² En la actualidad, todavía existen algunas personas que se jubilan por el denominado Régimen de Transición (creado por la Ley 16.713) que incluye a las personas que en el mes de abril de 1996 tenían más de 40 años y que quedaron afuera del nuevo régimen de capitalización. La ley de reforma del régimen jubilatorio estableció la permanencia de estos trabajadores en el régimen de reparto, estableciendo parámetros específicos para el tratamiento de estos trabajadores en materia de jubilaciones y pensiones, tanto en el marco del régimen anterior como en el caso del régimen de transición reformado (que resulta igual al anterior con un tope del 90%).

forma parte de los denominados Entes Autónomos que se encuentran regulados por el Artículo 195 de la Constitución de la República que entró en vigencia en el año 1967. El BPS es el administrador de las prestaciones activas y pasivas del pilar de reparto.

Diagrama 1
Institucionalidad de la Seguridad Social en Uruguay



Fuente: Elaboración propia a partir de información sistematizada por el Observatorio de Seguridad Social de CINVE y publicada en Zunino, et al. (2019), "Presente y futuro del sistema de seguridad social en Uruguay. Desafíos ante la transición demográfica y el cambio tecnológico".

El bloque principal del sistema incluye el pilar de capitalización individual que esta conformado por un conjunto de empresas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP's), y por compañías aseguradoras que ofrecen seguros de renta vitalicia conforme a los parámetros definidos por la Ley 16.713. En la actualidad existen en el mercado cuatro AFAP's, una de ellas es de propiedad pública (República AFAP) y las tres restantes son empresas privadas (AFAP Sura, Unión Capital AFAP e Integración AFAP). En todos los casos, se trata de sociedades anónimas de derecho privado, incluso en el caso de República AFAP cuyo capital accionario se encuentra en manos de instituciones estatales (Banco de la República Oriental del Uruguay, Banco de Previsión Social y Banco de Seguros del Estado). Por el lado de las Compañías Aseguradoras, en la actualidad sólo participa en el mercado de seguros de renta vitalicia el Banco de Seguros del Estado (BSE).

Este bloque comprende a todos los trabajadores que quedan por fuera de los sectores específicos que constituyen el campo afiliatorio de los demás subsistemas. Todo trabajador comprendido en el bloque principal se encuentra cubierto por el BPS, independientemente de su nivel de ingresos, mientras que la afiliación a alguna AFAP puede ser voluntaria (Artículo 8 de la Ley 16.713) u obligatoria, dependiendo de la situación del trabajador. Los trabajadores que, necesariamente, deben estar afiliados a una AFAP son aquellos cuyos ingresos mensuales superaran los \$57.846 en enero de 2019 (algo más de USD 1.800), siempre y cuando fuesen menores de 40 años a abril de 1996 o que hayan comenzado a

trabajar en alguna actividad amparada por el BPS con posterioridad a esa fecha, independientemente, de su edad. En toda otra circunstancia, la afiliación a las AFAP's es voluntaria.

Los subsistemas paralelos cubren a los trabajadores activos y pasivos correspondientes a sectores de actividad particulares. Entre estos subsistemas se encuentran las denominadas Cajas Paraestatales y los Servicios de Retiro Estatales.

Las Cajas Paraestatales —Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS) y Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU)— son personas jurídicas de derecho público no estatales, organizadas bajo un esquema de capitalización colectiva parcial. Por otro lado, dentro de los Servicios Estatales se encuentran el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP) y el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA). En estos dos últimos casos, los sistemas de jubilaciones y pensiones se basan en un esquema de reparto. La administración de estos servicios se encuentra en el Poder Ejecutivo, concretamente en el Ministerio del Interior y en el Ministerio de Defensa Nacional.

Cuadro 1
Normativa que regula los subsistemas

Subsistema	Normativas
BPS y Pilar de ahorro individual	Ley No 16.713 "Ley de la Seguridad Social"
	Ley No 18.395 "Beneficios jubilatorios: Flexibilización de las condiciones de acceso"
	Ley No 19.162 "Modificación del régimen de ahorro individual jubilatorio"
	Ley No 19.590 "Modificación del régimen jubilatorio previsto por la Ley 16.713. (Ley de los cincuentones)"
CJPB	Ley No 18.396 "Caja de jubilaciones y pensiones bancarias"
CNSS	Ley No 17.437 "Seguridad Social. Profesionales universitarios"
	Ley No 18.239 "Caja Notarial de jubilaciones y pensiones. Modificaciones a la Ley Orgánica No 17.437"
CJPPU	Ley No 17.738 "Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios"
SRPFFAA	Ley No 19.695 "Aprobación de las modificaciones al Sistema de Previsión Social Militar"
SRPP	Ley No 18.405 "Seguridad Social. Reforma del Régimen del Servicio de Retiros y Pensiones Policiales"

Fuente: Elaboración propia a partir de información sistematizada por el Observatorio de Seguridad Social de CINVE y publicada en Zunino, et al. (2019), "Presente y futuro del sistema de seguridad social en Uruguay. Desafíos ante la transición demográfica y el cambio tecnológico".

La CJPB ofrece cobertura tanto a trabajadores como a directores, administradores, socios y síndicos que trabajan en el sector financiero y actividades conexas. En concreto, se encuentran cubiertos por la CJPB las siguientes instituciones: a) los bancos públicos y privados; b) las demás empresas de intermediación financieras autorizadas por el Poder Ejecutivo; c) el Banco de Seguros del Estado; d) las compañías de seguros; e) la Bolsa de Comercio; f) las empresas administradoras de crédito; g) las empresas que presten dinero a residentes del país (no incluye AFAP's ni institutos de seguridad social); h) las cooperativas de ahorro y crédito; i) las empresas de transporte de valores; j) las entidades gremiales de la actividad de intermediación financiera; k) las empresas propiedad de las instituciones anteriores que desarrollen actividades que integren la unidad técnico-económica de las mismas (incluye fondos de inversión y fideicomisos). Asimismo, el campo de afiliación de la CJPB comprende a trabajadores y jubilados de la institución.

La CNSS ampara a profesionales y trabajadores relacionados con las actividades notariales. Entre los afiliados a esta institución se encuentran los escribanos públicos que ejercen efectivamente actividad

notarial de forma liberal (no son amparables aquéllos que sean funcionarios en cualquier oficina pública estatal), los empleados y cónyuges colaboradores de los escribanos, el personal de las asociaciones gremiales de afiliados al organismo, los empleados administrativos de la CNSS, y sus jubilados.

La CJPPU ampara a los graduados universitarios que ejercen en el país sus actividades profesionales en forma libre, sea en nombre propio o prestando servicios a terceros. Más allá de las profesiones liberales incluidas hasta la fecha en este subsistema, la Ley Orgánica de la CJPPU prevé el mecanismo que debe seguir la institución para incorporar nuevas profesiones universitarias al régimen. Si bien todos los egresados de las profesiones amparadas se encuentran obligados a afiliarse a la CJPPU, existe la posibilidad de que éstos se declaren en no ejercicio de la profesión, en cuyo caso los trabajadores no contarían con cobertura por parte de dicho organismo mientras se mantenga en esa situación. Por otra parte, el régimen vigente ampara a los funcionarios de la CJPPU, y excluye a los profesionales escribanos, a quienes se encuentren constitucional o legalmente impedidos de ejercer su profesión, y a aquellos que ejerzan profesiones con estudios de grado de nivel no superior.

En el bloque correspondiente a los Servicios Estatales se encuentran los funcionarios policiales y militares, quienes están cubiertos, respectivamente, por el SRPP y por el SRPFFAA. Particularmente, el SRPP comprende al personal del escalafón policial del Ministerio del Interior que integra los sub-escalafones de ejecutivo, administrativo, técnico profesional, especializado y de servicios. El SRPFFAA ofrece cobertura al personal del escalafón K y al personal civil equiparado del Ministerio de Defensa Nacional.

2. Diseño de políticas previsionales

La Constitución de la República en el Artículo 86 otorga al Poder Ejecutivo iniciativa privativa en materia de establecimiento o modificación de causales, cómputos o beneficios jubilatorios, y de asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias.

A tales efectos, el Poder Ejecutivo cuenta con la asesoría de la Dirección Nacional de Seguridad Social (DNSS). Dicha Dirección es una Unidad Ejecutora perteneciente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), creada por la ley 18.172 de 2007. Además de sus atribuciones en materia de asesoramiento al Poder Ejecutivo en el diseño y modificación de las políticas de seguridad social, cumple con las funciones de evaluación y contralor de la aplicación de dichas políticas.

La iniciativa privativa otorgada al Poder Ejecutivo en esta materia abarca tanto al bloque principal del sistema, como a los distintos subsistemas que lo componen.

Los organismos que tienen a su cargo la administración de los distintos componentes del sistema de seguridad social uruguayo pueden presentar anteproyectos de adecuación y reforma al Poder Ejecutivo, aunque dichas iniciativas sólo pueden ser consideradas por el Poder Legislativo en el caso en que el Poder Ejecutivo las remita al Parlamento como iniciativas propias.

Las propuestas de reforma a los sistemas de jubilaciones y pensiones no pueden formar parte de las Leyes de Presupuesto Nacional Quinquenal ni de las Leyes de Rendición de Cuentas que anualmente remite el Poder Ejecutivo al Parlamento y que contienen ajustes al Presupuesto Nacional. Las iniciativas de reforma de los diferentes regímenes de seguridad social no pueden ser aprobadas por el Poder Legislativo durante el último año de gobierno.

3. Regulación y control del sistema

La Superintendencia de Servicios Financieros (SSF) del Banco Central del Uruguay (BCU) es la entidad reguladora de las empresas que participan del componente de ahorro individual del sistema mixto.

La supervisión a las AFAP's y de las Compañías Aseguradoras por parte de la SSF está orientada a preservar la estabilidad y solvencia de las entidades participantes en el mercado, buscando promover

un manejo profesional de los riesgos, un modo de operar prudente, transparente y en cumplimiento con la normativa. La SFF tiene a su cargo la elaboración de reportes financieros en forma oportuna y consistente, dando cuenta de la situación en que se encuentran las AFAP's y las empresas de seguros que sirven las rentas vitalicias. La SFF cumple, también, una función de protección de los usuarios de los servicios financieros, atendiendo consultas y recibiendo las denuncias que realizan los particulares que se sienten afectados por el comportamiento de las empresas reguladas.

En lo que refiere a los Servicios Estatales, la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial, perteneciente al Ministerio del Interior, tiene como principales cometidos dirigir, coordinar y supervisar las actividades de varios servicios policiales, entre los que se encuentra el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales. Asimismo, el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas es uno de los servicios comunes a todas las FF.AA. (ejército, marina y aviación), por lo que se encuentra bajo la dirección, coordinación y supervisión de la Dirección General de los Servicios de las Fuerzas Armadas, dependencia perteneciente al Ministerio de Defensa Nacional.

Puede apreciarse que la institucionalidad del sistema de pensiones y jubilaciones de Uruguay no dispone de un esquema de regulación integral que cubra a los distintos organismos e instituciones que participan en la administración de las prestaciones. El desarrollo de un esquema de monitoreo y seguimiento de todo el sistema constituye uno de los principales desafíos que tiene Uruguay en materia institucional. Esta instancia debería aportar una visión técnica, multidisciplinaria y transversal, de los desafíos que enfrentan los distintos componentes del sistema, generando información confiable y oportuna acerca de los temas que deberán abordar los responsables políticos, en particular a nivel parlamentario, para asegurar el normal funcionamiento y la sustentabilidad del sistema de jubilaciones y pensiones. La nueva instancia debería contar con capacidades para elaborar informes independientes regulares acerca de la situación en que se encuentran cada una de las instituciones y organismos que participan del sistema.

4. Administración del sistema

Dentro del bloque principal descrito anteriormente, el BPS es la institución encargada de administrar el pilar de reparto, recaudando los aportes de los trabajadores y haciéndose cargo del pago de las prestaciones activas y pasivas del régimen de reparto. En lo que respecta al pilar de capitalización individual, el BPS es el único agente habilitado por ley para recaudar los aportes de los trabajadores. La recaudación de los aportes de los trabajadores activos afiliados a la AFAP's es transferida mensualmente a las distintas empresas administradoras de los fondos previsionales. Una vez que estas empresas reciben los aportes de sus afiliados, las mismas se encargan de administrar e invertir los fondos, siguiendo las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en la materia.

En el momento en que los trabajadores finalizan la fase de aportes personales al régimen de capitalización, la AFAP's debe transferir a la empresa aseguradora los fondos acumulados por el trabajador y ésta asume la obligación de servir el seguro de renta vitalicia, según las disposiciones legales vigentes en la materia.

La administración de los subsistemas paralelos se encuentra a cargo de las cajas paraestatales (Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, Caja Notarial de Seguridad Social, Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios) que tienen directorios colegiados electos por los colectivos de cotizantes y beneficiarios y representantes del Poder Ejecutivo. Los servicios de retiro policiales y militares (Servicio de Retiros y Pensiones Policiales, y Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas) son gestionados por unidades ejecutoras pertenecientes a los Ministerios del Interior y de Defensa Nacional, respectivamente.

B. Evolución del sistema de jubilaciones y pensiones

En el periodo comprendido entre los años 2000 y 2017 el sistema de seguridad social uruguayo ha registrado cambios de envergadura, tanto en lo que refiere a las prestaciones contributivas como a las no contributivas. Las transformaciones registradas se han procesado con posterioridad a la crisis económica y financiera que sufrió la economía uruguayo durante el año 2002. El comportamiento de las jubilaciones y pensiones a partir de estos acontecimientos se enmarcan en un crecimiento continuo y significativo de los niveles de actividad económica, jalonado con importantes registros en materia de crecimiento de las remuneraciones reales de los trabajadores, un incremento del empleo formal y un descenso significativo de los índices de desocupación abierta y de subempleo.

1. Sistema contributivo

El sistema contributivo de jubilaciones y pensiones refiere a las prestaciones que surgen como contrapartida de los aportes realizados al sistema de seguridad social durante la etapa activa de los trabajadores.

El análisis del sistema contributivo uruguayo puede desagregarse en dos partes. Por un lado, corresponde analizar las heterogeneidades que existen en los aportes realizados por los trabajadores afiliados a los distintos subsistemas. Por otro lado, requiere indagar acerca de las diferencias existentes en las prestaciones otorgadas.

En lo que respecta a las contribuciones correspondientes a trabajadores dependientes, existen aportes personales (realizados por el propio trabajador) y aportes patronales realizados por los empleadores. Cabe precisar que, entre los organismos que conforman el sistema de seguridad social en Uruguay, existen diferencias tanto en las alícuotas utilizadas para determinar los aportes, como en los montos de las remuneraciones sobre los que se aplican las alícuotas.

En cuanto a las tasas de aporte, las discrepancias ocurren entre las tasas de aporte patronal correspondientes a los distintos subsistemas. En particular, se destaca la existencia de tasas, significativamente, diferentes, tanto al interior de la CJPB como del BPS. En este último caso, las tasas de aporte varían según el giro o la rama de actividad en que se desempeñan los trabajadores. Existen, actividades amparadas por el BPS que se encuentran exoneradas del pago de aportes patronales. La Constitución de la República exonera de aportes patronales a los templos consagrados al culto de las diversas religiones, y a las instituciones privadas culturales y de enseñanza. Por otra parte, existen situaciones particulares en que el aporte patronal no se encuentra vinculado a la materia gravada, como lo son la Contribución Patronal Rural, que deben realizar las empresas rurales al BPS, y la Prestación Complementaria Patronal que abonan las empresas financieras vinculadas a la CJPB.

En contraste con lo que ocurre con las tasas patronales, no existen grandes diferencias entre subsistemas en lo que respecta a las tasas de aporte personal. Las contribuciones realizadas por los trabajadores se ubican entre el 15% de las asignaciones computables en la mayoría de los subsistemas y el 17,5% para los trabajadores pertenecientes a algunas de las instituciones que se encontraban dentro del campo afiliatorio de la CJPB antes de la reforma de 2008.

Las contribuciones suelen determinarse en función de los ingresos efectivamente percibidos por los trabajadores. La principal excepción a esta regla general se da en el caso de la CJPPU, en la cual los aportes personales se determinan a partir de sueldos fictos.

Finalmente, cabe subrayar el hecho de que la distribución de los aportes entre el pilar de reparto y el pilar de capitalización individual depende de la cuantía de los ingresos y de la opción de afiliación voluntaria en caso de que corresponda. En cualquier caso, el monto por el que se aporta al pilar de

reparto se encuentra topeado en \$ 57.846, al tiempo que no es obligatorio realizar aportes en este subsistema por las asignaciones computables que superen los \$173.539 (ambas cifras corresponden al mes de enero de 2019).

En el sistema de jubilaciones y pensiones uruguayo, las prestaciones que tienen un carácter contributivo son las jubilaciones (común, por incapacidad, por edad avanzada), y las pensiones por sobrevivencia. El causal más extendido es el correspondiente a la jubilación común, al cual se accede con un mínimo de 60 años de edad y de 30 años de servicios (35 años en el caso de SRPP). Los parámetros correspondientes a la CNSS y la CJPPU son similares, en caso de que los aportes no sean exclusivos a dichos organismos. Existe un causal de retiro obligatorio para los afiliados al SRPFFAA, cuyas condiciones varían según el rango del personal militar considerado.

La tasa de reemplazo legal mínima se ubica entre el 45% y el 50%, dependiendo del subsistema. Este porcentaje se incrementa a medida que la edad de retiro y/o la cantidad de años de servicio superan el mínimo exigido, pudiéndose alcanzar hasta un máximo del 82,5% (salvo en el SRPFFAA, donde la tasa de reemplazo máxima es del 85%).

La jubilación por incapacidad está destinada, en la mayoría de los casos, a aquellas personas que queden incapacitadas absoluta y permanentemente para todo trabajo. Los años de servicio exigidos varían dependiendo de si la incapacidad sobreviene en actividad o en períodos de inactividad compensada, si es causada u ocurre en el trabajo, o si surge luego del cese de la actividad o del vencimiento del período de inactividad compensada. En general, la tasa de reemplazo correspondiente a este causal es del 65%, salvo en los casos en que la incapacidad surja en acto de servicio de afiliados a los servicios estatales (policial y militar), en los que corresponde una tasa de reemplazo de 100%.

El causal por edad avanzada se configura a una edad mayor y con una cantidad menor de años de servicio en comparación a la jubilación común. En todos los subsistemas se puede acceder a dicha jubilación si se cuenta con un mínimo de 70 años de edad y 15 años de servicio. En el BPS, en la CJPB y en el SRPFFAA, existen otras combinaciones de años de edad y de servicio -que implican un mínimo de edad menor y una mayor cantidad de años de servicio- mediante las cuales se puede acceder a este tipo de prestación. La tasa de reemplazo al configurar causal es del 50%, pudiéndose alcanzar una tasa máxima del 64% dependiendo de la cantidad de años de servicio que excedan del mínimo requerido.

El sueldo básico jubilatorio sobre el que se aplica la tasa de reemplazo para el cálculo de la jubilación consiste en un promedio mensual de las asignaciones computables del trabajador. Las principales diferencias entre subsistemas se encuentran en la cantidad de años de servicio que dichos promedios tienen en cuenta. A modo de ejemplo, en el BPS se considera el promedio que resulte mayor entre considerar los últimos 10 años de servicio y los mejores 20 años de remuneración (si el primer promedio resulta mayor, queda topeado por el segundo incrementado en 5%).

Por otra parte, para los escribanos afiliados a la CNSS se consideran los 30 mejores años de servicio. En contraste, para el cálculo del sueldo básico jubilatorio en los servicios de retiro policial y militar sólo se tienen en cuenta los 5 últimos años de servicio, mientras que para los profesionales de la CJPPU sólo se consideran los últimos 3 años de servicio.

En el pilar de capitalización individual perteneciente al subsistema BPS–AFAP's–Aseguradoras, la asignación inicial de la jubilación común y por edad avanzada se determina en base: i) al saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual a la fecha del traspaso de los fondos desde la AFAP a la Empresa Aseguradora; ii) a la tasa de interés respectiva; iii) a la expectativa de vida del afiliado indicada por las tablas de mortalidad. Con el saldo acumulado en su cuenta de ahorro individual, el trabajador contrata una póliza de Renta Vitalicia Previsional al momento del retiro; aunque, a partir de los 65 años, también existe la posibilidad de percibir las prestaciones sin haber configurado causal jubilatoria y sin haber cesado en la actividad, quedando a la vez eximido de continuar aportando a este régimen.

La situación es diferente en caso de incapacidad. La jubilación por incapacidad total equivale al 45% del promedio mensual de las asignaciones computables sobre las que se aportó al Fondo Previsional en los últimos 10 años de actividad. Si el trabajador no tiene derecho a una jubilación por incapacidad total, puede optar por el reintegro de los fondos acumulados o por la transferencia de éstos a una Empresa Aseguradora con el fin de obtener una prestación mensual de forma vitalicia.

Finalmente, las pensiones por sobrevivencia son una prestación que beneficia, sujeto a determinadas condiciones de acceso, a personas viudas, divorciadas, hijos solteros menores de 21 años, y padres e hijos mayores de 18 años absolutamente incapacitados, ante el fallecimiento de afiliados activos, jubilados, beneficiarios de subsidios por desempleo, o de personas que cuenten con un mínimo de 10 años de servicio. Las pensiones por sobrevivencia se encuentran previstas por todos los subsistemas que componen el Sistema de Seguridad Social uruguayo, al tiempo que no existen grandes diferencias en las principales características de las prestaciones que éstos otorgan. El sueldo básico de pensión equivale a la jubilación que le hubiere correspondido al causante a la fecha de fallecimiento, o a la última asignación de pasividad en caso de que el causante fuese jubilado. La tasa de reemplazo a utilizar para el cálculo de la prestación depende del vínculo que existiese entre el causante y el beneficiario, y de la cantidad de beneficiarios que existan.

2. Cobertura de activos

Se considera que un trabajador se encuentra "cubierto" por el Sistema de Seguridad Social cuando, por medio del pago de los aportes monetarios correspondientes, está generando el derecho a recibir algún tipo de prestación una vez retirado, o al momento de enfrentar algún otro riesgo "IVS". A los trabajadores que realizan dichos aportes al sistema se les denomina "cotizantes".

Una forma usual de monitorear la evolución de la cobertura de un sistema de seguridad social durante la etapa activa de los trabajadores es a través de la proporción que representa el total de trabajadores cotizantes en la Población Económicamente Activa (PEA), esto es, las personas ocupadas o que se encuentran buscando activamente empleo.

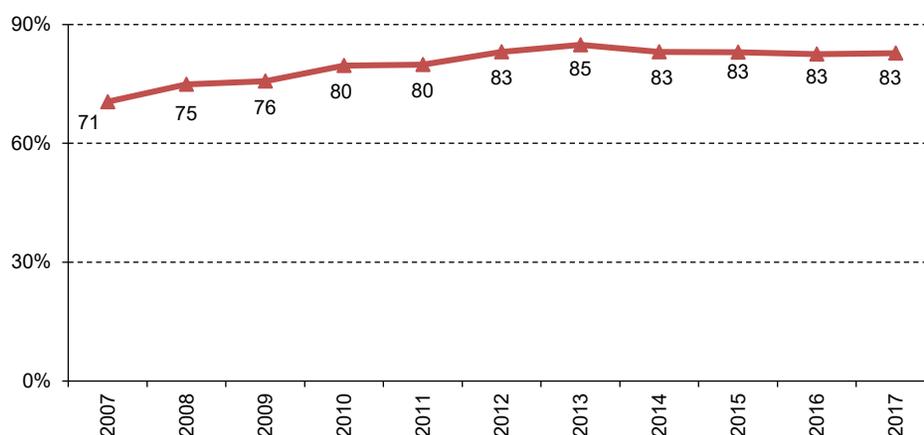
En el gráfico 1 se presenta la evolución reciente del ratio de cobertura activa del Sistema de Pensiones uruguayo, construido a partir de información elaborada por los distintos organismos de seguridad social del país e información extraída de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) y de datos de población y tasas de actividad publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Puede apreciarse que la cobertura en la etapa activa presentó un incremento continuo desde el año 2007 hasta el año 2015. A partir de 2007 se cuenta con información para todas las instituciones del Sistema de Seguridad Social uruguayo. A partir de 2014 la cobertura se mantuvo estable, en un nivel algo por debajo del valor alcanzado en el pico máximo correspondiente al año 2013. Actualmente, la cobertura activa del sistema se encuentra levemente por encima del 80%.

Es pertinente aclarar que para la construcción del indicador de cobertura se cuenta con información acerca de la cantidad de puestos de trabajo cotizantes al BPS, pero no sobre el número de trabajadores. Dado que varios puestos cotizantes pueden pertenecer a un único trabajador, se buscó aproximar la cantidad de trabajadores cotizantes ajustando la cantidad de puestos de trabajo, mediante un coeficiente extraído de las Encuestas Continuas de Hogares, que considera la cantidad de personas que declaran aportar al BPS tanto por su trabajo principal como por su trabajo secundario.

Asimismo, como la información sobre los cotizantes proviene de distintos organismos, mediante un proceder similar al descrito anteriormente se buscó considerar una sola vez a quienes aportan a más de una institución.

Gráfico 1
Cobertura de activos (Cotizantes/población económicamente activa)
 (En porcentajes)

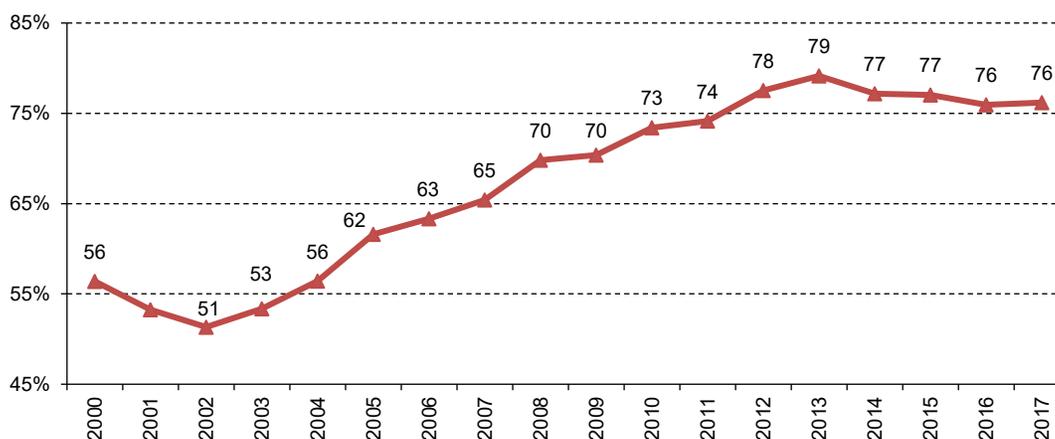


Fuente: Elaboración propia en base a: Boletín Estadístico Anual de BPS, Memorias Anuales de la Caja Bancaria, de la Caja Profesional y de la Caja Notarial, Encuestas Continuas de Hogares, Instituto Nacional de Estadística.

Nota: Mediante información extraída de las Encuestas Continuas de Hogares, se buscó considerar una única vez a quienes aportan a más de un organismo de seguridad social.

En el gráfico 2 se presenta el comportamiento del ratio de cobertura correspondiente al bloque principal del sistema para el periodo comprendido entre los años 2000 y 2017. Al comparar este indicador con el presentado en el gráfico 1 se debe tener en cuenta que sólo se cuenta con tasas de actividad para localidades de 5.000 habitantes o más previo al año 2006, por lo que se utilizaron dichas tasas para la construcción de este ratio, en contraste con el ratio anterior donde las tasas consideradas son a nivel nacional. Por otra parte, el coeficiente de ajuste para pasar de la cantidad de puestos cotizantes al BPS al número de personas que aportan, no puede calcularse mediante los datos que contienen las ECH previas a 2006, por lo que se utilizó el coeficiente de dicho año para ajustar los datos correspondientes a los primeros años del siglo XXI.

Gráfico 2
Cobertura de activos BPS (Cotizantes/población económicamente activa)
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a: Boletín Estadístico Anual de BPS, Encuestas Continuas de Hogares, Instituto Nacional de Estadística.

Los datos aportados por el gráfico muestran que la cobertura activa del principal organismo de seguridad social del país alcanzó su mínimo en este período durante la crisis de 2002. A partir de ese año, la cobertura evidenció un persistente incremento que se prolongó por una década, alcanzando su nivel máximo en 2013. Durante los años posteriores, la cobertura del BPS se ha mantenido relativamente estable, en el entorno del 75% de la PEA.

A modo de aproximación al tamaño del colectivo de trabajadores cubierto por cada uno de los organismos de seguridad social puede considerarse la cantidad de activos cotizantes en el año 2017 para cada uno de los subsistemas. En concreto, en diciembre de 2017, la cantidad de puestos cotizantes al BPS fue de 1.456.766. Por otro lado, la cantidad de afiliados con declaración de ejercicio en la CJPPU fue de 59.053, mientras que el total de afiliados activos ascendía a 20.782 en la CJPB, y a 7.624 en la CNSS. Finalmente, según la Encuesta Continua de Hogares de 2017, la cantidad de activos cubiertos por el SRPFFAA y por el SRPP fue de 23.662 y 27.617 respectivamente.

3. Densidad de cotizaciones

La densidad de cotización se define como el ratio entre la cantidad de períodos en los que el cotizante contribuye al Sistema de Seguridad Social y las potenciales contribuciones a realizar en el transcurso de su vida laboral activa. En otras palabras, la densidad de cotización es la relación existente entre los meses cotizados por el trabajador y el máximo número de meses que podría haber cotizado entre el inicio y la finalización de su vida laboral activa.

A pesar del sólido y estable marco institucional que rige el sistema de jubilaciones y pensiones en Uruguay y del elevado nivel de formalización laboral existente en el país en comparación con otros países de la región, no se dispone de información continua y actualizada sobre la evolución de la densidad de cotizaciones de los trabajadores. De hecho, esta realidad llama la atención, ya que el BPS dispone de una base de información confiable sobre la historia laboral de los cotizantes al bloque principal del sistema y que a partir de esta información, sería factible construir indicadores que permitieran el monitoreo del comportamiento de la densidad de cotizaciones a lo largo del tiempo.

La ausencia de datos sobre la evolución de este indicador dificulta el análisis de los vínculos entre el funcionamiento del mercado de trabajo y el sistema de seguridad. Las dificultades de acceso a esta información limitan el estudio de las trayectorias laborales y, de hecho, impiden la evaluación rigurosa de las perspectivas en materia de suficiencia de las prestaciones futuras del sistema y la estimación de eventuales contingencias fiscales que pudieran derivarse de una baja densidad de las cotizaciones.

El trabajo más reciente en que se han realizado estimaciones puntuales de la densidad de cotizaciones en Uruguay ha sido realizado por CEPAL (2018). En este estudio se estima la densidad de cotizaciones, utilizando datos de historias laborales del BPS para trabajadores que tuvieran cumplidos 40 o más años de edad a diciembre de 2015 y que hubieran cotizado al menos un mes en el período comprendido entre 1996 y 2015. El análisis permite obtener información según sexo, edad, cuartil de ingresos (en base a la remuneración de cada individuo) y sector de actividad.

Este trabajo detecta que sólo el 27,4% del total de trabajadores considerados alcanza una densidad de cotización del 100%, mientras que el 41,8% tiene densidades de cotización inferiores al 50%. Existe un 12,7% de los trabajadores que presenta densidades que se ubican entre el 50% y el 75% y un 18,2% restante se encuentra entre el 75% y el 100%. En definitiva, sólo un cuarto de los individuos realiza aportes por la totalidad de sus potenciales meses de trabajo, mientras que cuatro de cada diez trabajadores de la muestra realiza aportes durante algo menos de la mitad de los potenciales meses como cotizante.

Se observa, por otra parte, que existe una mayor proporción de mujeres que de hombres entre los individuos que cotizan menos de la mitad del tiempo (densidad de cotización inferior o igual al 50%), con una brecha de 10 puntos porcentuales entre ambos colectivos. De forma similar, mientras que el

32,5% de los hombres presentan una densidad de cotización del 100%, sólo el 23,2% de las mujeres alcanza dicho porcentaje. Las diferencias en el valor del indicador son mayores cuando se analiza la información correspondiente a distintos sectores de actividad, ya que se tiene que un 63,5% de los trabajadores del sector público presentan una densidad de cotización de 100%, mientras que apenas el 19,4% de los trabajadores del sector privado alcanzan dicho guarismo.

Los resultados indican, asimismo, que existe una relación positiva entre el cuartil de ingresos y la densidad de cotización. Los cuartiles más altos presentan mayor proporción de trabajadores con densidad de cotización del 100%, mientras que los cuartiles de ingresos más bajos cuentan con una mayor proporción de trabajadores con densidades que se ubican por debajo del 50%.

En cuanto a la información correspondiente a diferentes estratos etarios, se encuentra que el ratio calculado presenta una forma de U invertida a medida que se incrementa la edad de las personas.

Un estudio del Centro de Estudios Fiscales (CEF, 2017) ha estimado densidades de cotización para Uruguay para el mismo período, utilizando datos de trabajadores entre 40 y 60 años de edad cumplidos a enero de 2017. Desagregando según las mismas categorías que el estudio de CEPAL (2018), se encuentran resultados similares a los comentados, destacándose que cerca del 10% del total de la muestra presenta una densidad de cotización inferior o igual al 5%.

El estudio realizado por Forteza et al. (2011) también calcula la densidad de cotización para Uruguay utilizando datos de la Unidad de Historia Laboral del BPS para el período comprendido entre abril de 1996 y diciembre de 2004. Los resultados indican una densidad de cotización media para el total de la muestra se ubica en el 60% y la mediana es del 65,7%.

4. Situación financiera de los subsistemas

El gráfico 3 muestra la evolución del resultado financiero de los distintos subsistemas de seguridad social durante los últimos años. La diferencia entre ingresos y egresos del sistema en su conjunto presentó un fuerte deterioro durante la década de los 90's, explicado fundamentalmente por la evolución del resultado financiero del BPS. El resultado financiero del sistema en relación al PIB se vio afectado por la crisis económica, alcanzando su punto máximo en 2002 (-5,2% del PIB). Durante los años posteriores se asistió a un período de mejora en el resultado financiero en términos del PIB, como resultado de la recuperación económica y de los efectos de la introducción del sistema mixto (BPS-AFAP's-Aseguradoras) introducido por la reforma de 1996.

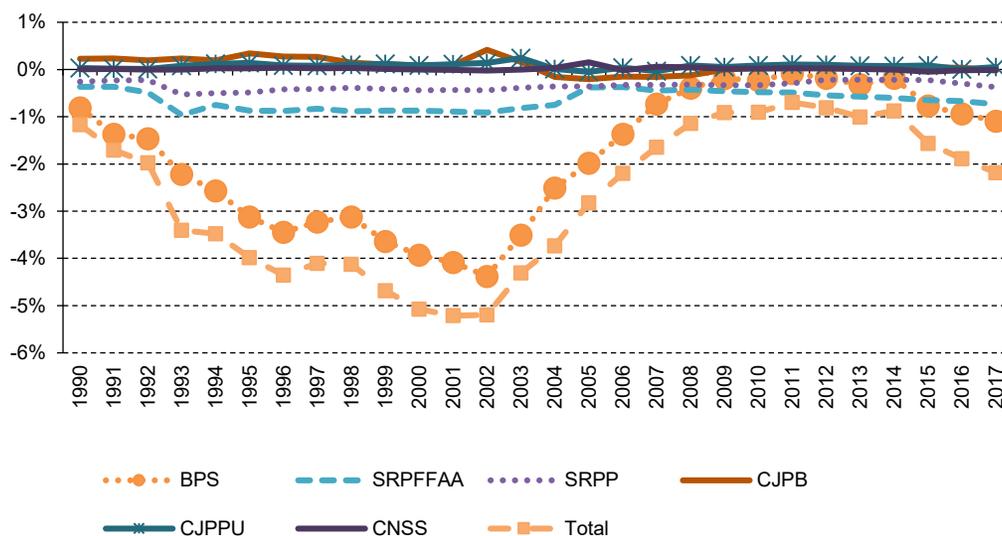
La información expuesta en el gráfico 3 muestra que los subsistemas que, mayoritariamente, explican el resultado financiero negativo del sistema en estos años son el BPS, el SRPFFAA y el SRPP. Cabe mencionar, además, que estas tres instituciones son las únicas que cuentan con asistencia financiera del Estado en caso de necesitarla. Si bien en la mayoría de los años el resultado deficitario del BPS ha sido mayor en términos del PIB en comparación con los servicios policiales y militares, dicha observación se ve matizada si se considera la cantidad de personas cubiertas por cada organismo.

En el transcurso de los últimos años, las contribuciones del Estado dirigidas al BPS y al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas han crecido de manera moderada, alcanzando un monto considerable en la actualidad. Los resultados financieros del BPS y del SRPFFAA evidencian una tendencia al deterioro en los últimos años, más leve pero más prolongado en el tiempo en el caso de este último. La brecha entre ingresos y egresos en ambos organismos representan un monto importante, ubicándose en 2017 en 1,1% y 0,8% del PIB respectivamente.

En contraste, los resultados de las tres Cajas Paraestatales han oscilado durante los últimos años en torno al equilibrio financiero. Sin embargo, la situación financiera de algunos de los subsistemas ha atravesado situaciones de fragilidad en algunos años del período analizado. El caso más representativo

es el de la CJPB, organismo que requirió de una reforma de envergadura en el año 2008, debido a su compleja situación financiera por la que atravesaba.

Gráfico 3
Resultado financiero del sistema de seguridad social uruguayo con relación al PIB, 1990-2017
 (En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Economía y Finanzas (BPS a partir de 2004; SRPFFAA y SRPP a partir de 2005).

C. Sistema no contributivo y cobertura pasiva

El sistema de pensiones no contributivas se ha consolidado durante los últimos años. Se ha asistido a una mejora de los indicadores de cobertura, que alcanzaban niveles elevados en Uruguay, si se compara con otros países de la región. La mayor flexibilidad para acceder a los beneficios ha sido, de hecho, uno de los rasgos más salientes del Sistema de Seguridad Social uruguayo en el transcurso de la última década.

1. Cobertura de pensiones no contributivas

En Uruguay, el Sistema de Pensiones no contributivo comprende a las pensiones a la vejez y a las pensiones por invalidez otorgadas por el BPS. La Ley 16.713 establece que todo habitante de la República de 70 años o más que carezca de recursos para satisfacer sus necesidades vitales tiene derecho a ser beneficiario de una pensión a la vejez; al tiempo que otorga el derecho a recibir una pensión por invalidez a quienes, a cualquier edad, se encuentren incapacitados en forma absoluta para todo trabajo remunerado. Por otra parte, dicha Ley establece que quienes se encuentren en las situaciones mencionadas anteriormente y cuenten con ingresos inferiores al monto de la prestación, recibirán la diferencia entre ambos importes. El acceso al beneficio exige un mínimo de quince años de residencia continuada en el país a los extranjeros o ciudadanos legales.

A partir de 2008 se estableció un subsidio para personas de entre 65 y 70 años de edad con insuficiencia de recursos e integrantes de hogares con carencias críticas. Si bien el mismo es servido por el BPS, los fondos son aportados por el Ministerio de Desarrollo Social. Las características de este subsidio son similares a las de la pensión a la vejez, al punto que las personas que alcanzan los 70 años de edad en condición de beneficiarias pasan a ser beneficiarios de dicha pensión.

En diciembre de 2017, el BPS abonó un total de 81.255 pensiones no contributivas, de las cuales 62.413 (76,8%) fueron pensiones por invalidez, y las 18.842 restantes (23,2%) fueron pensiones a la vejez. Asimismo, la cantidad de pensionistas no contributivos fue de 75.372, de los cuales el 17,5% eran menores a 22 años, el 35,5% tenían entre 22 y 54 años, el 11,7% entre 55 y 64 años, y el 35,3% restante eran personas de 65 años o más. Cabe recordar que los pensionistas a la vejez pertenecen en su totalidad al último grupo. Finalmente, la cantidad de beneficiarios del subsidio de asistencia a la vejez ascendía a 3.445 en diciembre de 2017.

2. Cobertura de pasivos

La forma más usual de medir la cobertura en la etapa pasiva de un sistema de jubilaciones y pensiones es a través de la proporción que representan los pensionistas mayores a determinada edad en relación al total de la población en esa franja etaria. En este caso, el ratio corresponde a las personas de 65 años o más, considerando tanto las prestaciones contributivas como las no contributivas.

En el gráfico 4 se presenta la evolución del ratio de cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones de Uruguay durante la etapa pasiva. El mismo se construyó a partir de información elaborada por los distintos subsistemas de seguridad social combinada con información proveniente de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y datos de población publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

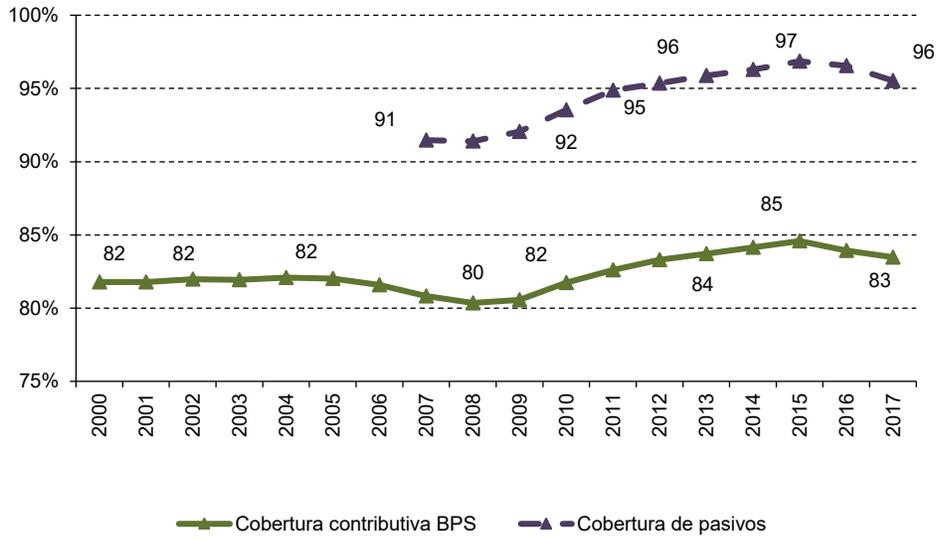
En la medida en que se considera información sobre pasivos proveniente de los distintos subsistemas, se utilizan coeficientes de ajuste extraídos de las ECH para considerar una única vez a aquellos pasivos que reciben prestaciones por parte de más de un instituto de seguridad social. Por otra parte, coeficientes estimados de forma similar son utilizados para ajustar los datos de la CNSS y de la CJPPU, ya que la información correspondiente a estos subsistemas no se encuentra desagregada por tramos de edad.

El sistema de jubilaciones y pensiones uruguayo se caracteriza por presentar tasas de cobertura en la etapa pasiva relativamente altas, en concreto, del orden del 95% entre las personas de 65 años o más. Como se observa en el gráfico 4, la cobertura pasiva ha crecido durante la última década, aunque se evidencia un leve deterioro del indicador a partir del año 2015. Cabe precisarse que sólo se dispone de datos sobre la cantidad de pasivos de todos los subsistemas seguridad social y de los pensionistas no contributivos de BPS a partir de 2007.

Los datos muestran que, a partir de 2009 se observa un incremento en la cobertura pasiva. En dicho año entró en vigencia la Ley 18.395, promulgada el año previo, mediante la cual se flexibilizaron las condiciones de acceso a las jubilaciones otorgadas por el BPS, las cuales se habían visto endurecidas por la Ley 16.713 del año 1995.

Sin considerar que existen pasivos que reciben prestaciones de parte de más de un organismo, y a modo de aproximación al tamaño del colectivo amparado por cada uno de ellos, se presenta a continuación la cantidad de pasivos que tenía cada organismo en 2017. En diciembre de 2017, el BPS cubría a 441.416 pasivos (contributivos y no contributivos) de 65 años o más, de los cuales 26.624 (6% del total) eran pensionistas por vejez e invalidez. Por otro lado, entre las Cajas Paraestatales, la Caja Bancaria contaba con 14.093 pasivos de 65 años o más en diciembre de 2017, la Caja Profesional con 13.145, y la Caja Notarial con 2.294. Por último, según la Encuesta Continua de Hogares 2017, la cantidad de pasivos de dicha edad ascendía a 20.890 en el SRPFFAA, y a 15.083 en el SRPP.

Gráfico 4
Cobertura de pasivos (pensionistas contributivos y no contributivos +65/población +65)
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a: Boletín Estadístico Anual de BPS, Indicadores de la Seguridad Social: Prestaciones de Pasividad de BPS, Memorias Anuales de la Caja Bancaria, de la Caja Profesional y de la Caja Notarial, Encuestas Continuas de Hogares, Instituto Nacional de Estadística.

Nota: Mediante información extraída de las Encuestas Continuas de Hogares, se buscó considerar una única vez a quienes son beneficiarios de más de una pasividad.

II. Gasto público del sistema de pensiones en Uruguay

A. Gasto público del sistema de pensiones, 2000-2017

El gasto público en pensiones en Uruguay tiene dos componentes. El primero de ellos, que corresponde a las prestaciones contributivas, es el que tiene una mayor importancia desde el punto de vista cuantitativo. La participación relativa de este componente es la más importante, tanto en términos de las personas cubiertas, como en el monto de recursos involucrados. El segundo componente corresponde a las prestaciones no contributivas, entre las que se destacan, claramente, las pensiones a la vejez invalidez.

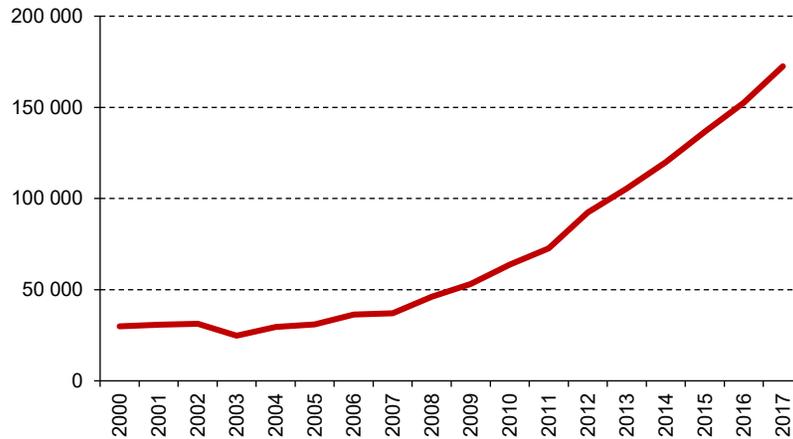
1. Gasto público contributivo

El gasto del sistema de pensiones contributivo refiere al pago de prestaciones a las que una persona tiene acceso por haber realizado aportes durante la etapa activa de su vida laboral. En Uruguay, el gasto público del sistema de pensiones contributivo comprende los pagos de jubilaciones, así como las pensiones de sobrevivencia y subsidios transitorios por incapacidad parcial. Estas prestaciones son realizadas por el Banco de Previsión Social (BPS) y por los dos Servicios Estatales (Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP) y Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA)). Además, se incluye la asistencia estatal a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), estipulado en el Artículo N° 34 de la Ley N° 18.396. Cabe aclarar que este aporte público, existe desde el año 2008, cuando se introdujo por una importante reforma de este componente del sistema, que presentaba una compleja situación económica y financiera. El apoyo público a la CJPB se espera que vaya decreciendo en su magnitud, a medida que fueran fortaleciendo las reservas financieras de la institución.

En el gráfico 5 se pueden identificar dos períodos diferentes en la evolución del gasto público corriente del sistema contributivo de pensiones. En una primera fase, comprendida entre los años 2000 y 2007, el gasto corriente en pensiones contributivas fue relativamente estable, ubicándose en el entorno de \$30.000 millones. En la explicación de este comportamiento cabe destacar la

disminución de 21% del gasto corriente ocurrida en el año 2003, como corolario de la profunda crisis económica y financiera que afectó al país a partir del año anterior- De hecho, la caída del gasto observada en 2003 durante la cual fue la única reducción en términos nominales entre los años 2000 y 2017. A partir de 2007, la trayectoria del gasto corriente presentó un crecimiento persistente. El gasto público corriente contributivo creció desde aproximadamente \$30.000 millones en el año 2000, hasta casi \$173.000 millones en 2017.

Gráfico 5
Gasto público del sistema de pensiones contributivo en millones de pesos corrientes, 2000-2017



Fuente: Boletín Estadístico de BPS: Erogaciones por Jubilaciones, Pensiones (de sobrevivencia) y Subsidios Transitorios; Resultados del Sector Público Consolidado del MEF: Egresos por Pasividades de la Caja Policial y la Caja Militar; Memoria Descriptiva de la CJPB, 2018: Aporte del Estado, Art. 34 de la Ley N° 18.396.

Gráfico 6
Gasto público del sistema de pensiones contributivo en millones de pesos constantes a precios de 2017, 2000-2017

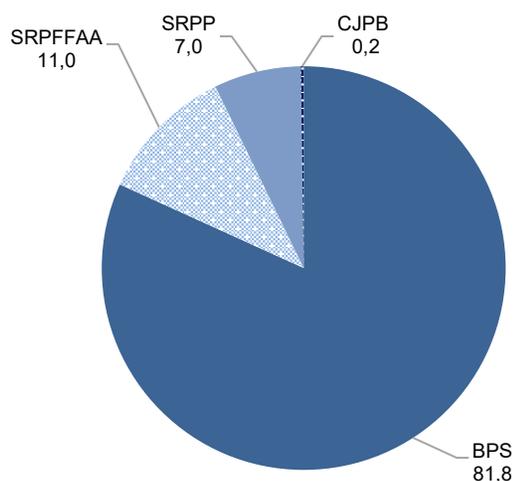


Fuente: Boletín Estadístico de BPS: Erogaciones por Jubilaciones, Pensiones (de sobrevivencia) y Subsidios Transitorios; Resultados del Sector Público Consolidado del MEF: Egresos por Pasividades de la Caja Policial y la Caja Militar; Memoria Descriptiva de la CJPB, 2018: Aporte del Estado, Art. 34 de la Ley N° 18.396; Instituto Nacional de Estadística: IPC.

Si el análisis se realiza a precios constantes de 2017, se observa una muy fuerte caída real del gasto público correspondiente a las pensiones contributivas entre los años 2000 y 2003 (-42%). Este período de disminución fue seguido de años de persistente incremento en términos reales, a tal punto que en el año 2017 se alcanzó un nivel del gasto real 43% superior al existente en el 2000.

La mayor parte del gasto público en pensiones contributivas se explica por las prestaciones realizadas por el BPS. En efecto, a lo largo de todo el período considerado, las erogaciones asociado a las prestaciones contributivas de dicho organismo se ubicaron en el entorno del 80% del total. Por otro lado, las prestaciones del SRPFFAA y del SRPP representaron alrededor de un 10% y un 6% del total, respectivamente, al tiempo que la asistencia estatal a la CJPB nunca superó el 0,5% desde que comenzó a otorgarse en el año 2009.

Gráfico 7
Gasto público del sistema de pensiones contributivo por organismo, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Boletín Estadístico de BPS: Erogaciones por Jubilaciones, Pensiones (de sobrevivencia) y Subsidios Transitorios; Resultados del Sector Público Consolidado del MEF: Egresos por Pasividades de la Caja Policial y la Caja Militar; Memoria Descriptiva de la CJPB, 2018: Aporte del Estado, Art. 34 de la Ley N° 18.396.

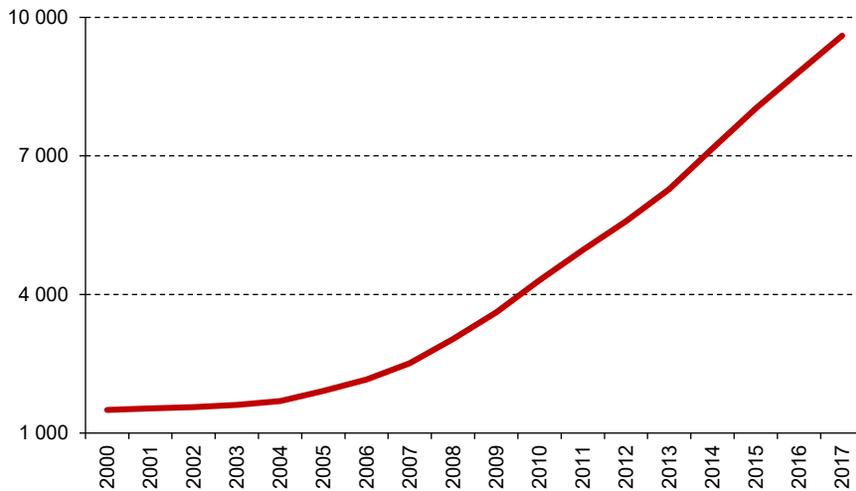
2. Gasto público no contributivo del sistema de pensiones

El gasto público del sistema de pensiones no contributivo en Uruguay abarca los pagos realizados por el BPS por concepto de pensiones a la vejez y pensiones por invalidez. Se dice que este tipo de prestaciones tiene un carácter no contributivo dado que su percepción no se vincula al pago de aportes durante la etapa activa de la vida laboral de los beneficiarios. En el caso uruguayo, las pensiones a la vejez tienen como población objetivo a los habitantes de la República de 70 años o más que carecen de recursos para satisfacer sus necesidades vitales; al tiempo que las pensiones por invalidez cubren a quienes, a cualquier edad, se encuentran incapacitados en forma absoluta para todo tipo de trabajo remunerado.

El gasto público corriente del sistema de pensiones no contributivo ha tenido una evolución similar a la del gasto público contributivo, siendo relativamente estable durante los primeros años y experimentando un fuerte incremento a partir del año 2005. En particular, el gasto corriente en pensiones a la vejez e invalidez pasó de \$1.500 millones en el año 2000 a aproximadamente \$9.600 millones en 2017.

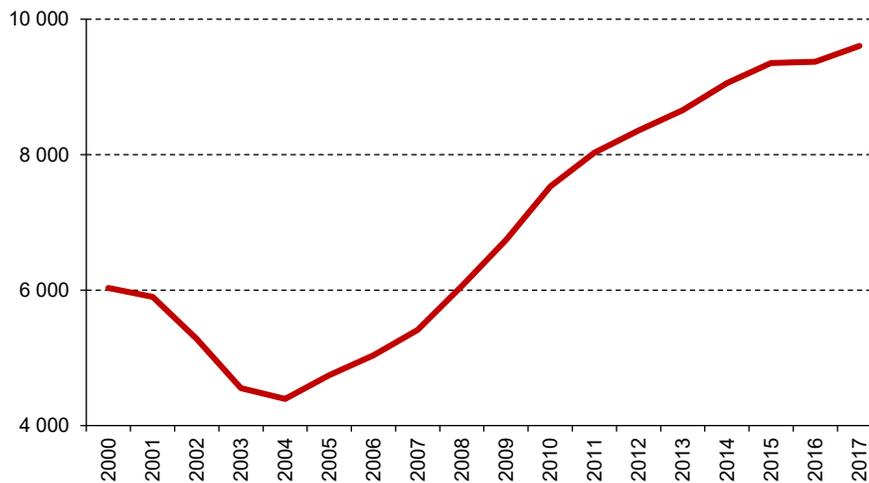
De forma similar a lo ocurrido con el gasto en pensiones contributivas, los egresos por concepto de prestaciones no contributivas experimentaron una disminución en términos reales a comienzos del período analizado, seguido de una importante recuperación. Sin embargo, mientras la primera caída fue más moderada que la observada en las prestaciones contributivas (-27% entre los años 2000 y 2004), el incremento real observada a lo largo de la totalidad del periodo analizado alcanzó el 59%.

Gráfico 8
Gasto público del sistema de pensiones no contributivo en millones de pesos corrientes, 2000-2017



Fuente: Boletín Estadístico de BPS.

Gráfico 9
Gasto público del sistema de pensiones no contributivo en millones de pesos constantes a precios de 2017, 2000-2017

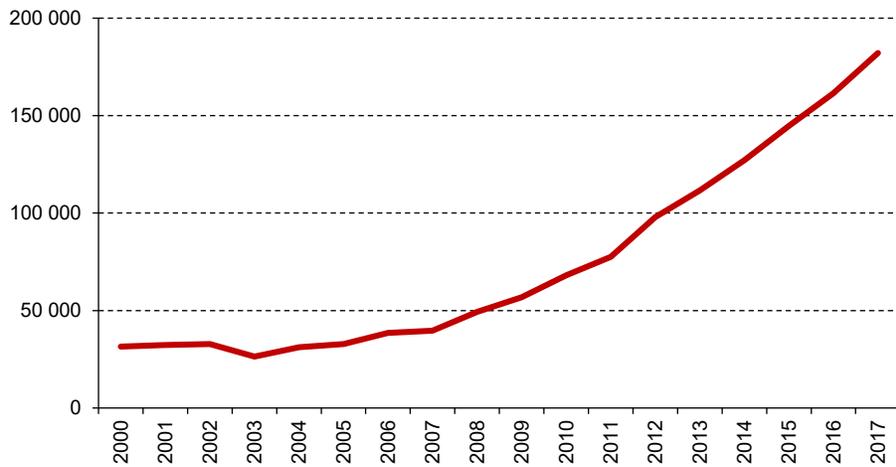


Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Instituto Nacional de Estadística.

3. Gasto público del sistema de pensiones

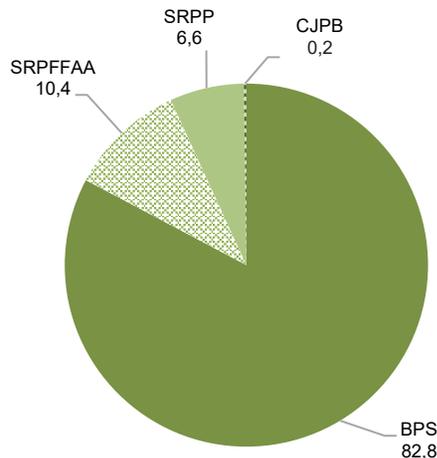
El gasto público total del sistema de pensiones surge de sumar las erogaciones a valores corrientes correspondientes a los componentes contributivo y no contributivo. En el caso uruguayo, esto implica considerar conjuntamente los gastos por concepto de pasividades realizadas por el BPS, las erogaciones correspondientes a los Servicios de Retiro Policial y Militar y la asistencia estatal a la CJPB.

Gráfico 10
Gasto público total del sistema de pensiones en millones de pesos corrientes, 2000-2017



Fuente: Boletín Estadístico de BPS: Erogaciones por Jubilaciones, Pensiones (de sobrevivencia), Pensiones a la Vejez e Invalidez y Subsidios Transitorios; Resultados del Sector Público Consolidado del MEF: Egresos por Pasividades de la Caja Policial y la Caja Militar; Memoria Descriptiva de la CJPB, 2018: Aporte del Estado, Art. 34 de la Ley N° 18.396.

Gráfico 11
Gasto público total del sistema de pensiones por organismo, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Boletín Estadístico de BPS: Erogaciones por Jubilaciones, Pensiones (de sobrevivencia), Pensiones a la Vejez e Invalidez y Subsidios Transitorios; Resultados del Sector Público Consolidado del MEF: Egresos por Pasividades de la Caja Policial y la Caja Militar; Memoria Descriptiva de la CJPB, 2018: Aporte del Estado, Art. 34 de la Ley N° 18.396.

Al comparar el nivel de gasto público total del sistema de pensiones entre los años 2000 y 2017, se observa una variación de casi el 480% en términos corrientes, habiendo pasado de un nivel cercano a \$31.500 millones hasta un monto ligeramente superior a \$182.000 millones.

Al considerar conjuntamente las prestaciones contributivas y las no contributivas, se observa un aumento de la participación del BPS en el gasto público total del sistema de pensiones. El gráfico 11 muestra que en el año 2017 la participación se incrementa un punto porcentual respecto a la situación donde sólo se consideran las prestaciones contributivas.

4. Evolución del gasto público del sistema de pensiones en términos reales

El gráfico 12 exhibe la evolución del gasto público total del sistema de pensiones, medida a precios del año 2017. La trayectoria de este indicador muestra una caída del 41% entre el año 2000 y el 2003. A partir de esa fecha, comenzó un período de incremento real del monto total de erogaciones realizadas, que se aceleró a partir del año 2007. Sin embargo, hubo que esperar hasta el año 2012 para que se viera superado el nivel del gasto público real del sistema existente en el 2000. Al considerar la totalidad del período comprendido entre los años 2000 y 2017, se observa que el gasto total del sistema de pensiones experimentó un incremento real del 44%.

Gráfico 12
Gasto público total del sistema de pensiones en millones de pesos
constantes a precios de 2017, 2000-2017



Fuente: Boletín Estadístico de BPS: Erogaciones por Jubilaciones, Pensiones (de sobrevivencia), Pensiones a la Vejez e Invalidez y Subsidios Transitorios; Resultados del Sector Público Consolidado del MEF: Egresos por Pasividades de la Caja Policial y la Caja Militar; Memoria Descriptiva de la CJPB, 2018: Aporte del Estado, Art. 34 de la Ley N° 18.396; Instituto Nacional de Estadística: IPC.

Cuadro 2
Gasto público del sistema de pensiones
(En millones de pesos)

Año	Sistema de pensiones contributivo (pesos corrientes)	Sistema de pensiones contributivo (pesos constantes a precios de 2017)	Sistema de pensiones no contributivo (pesos corrientes)	Sistema de pensiones no contributivo (pesos constantes a precios de 2017)	Sistema de pensiones, total (pesos corrientes)	Sistema de pensiones, total (pesos constantes a precios de 2017)
2000	29 988	120 583	1 500	6 033	31 488	126 616
2001	30 808	118 702	1 532	5 901	32 340	124 604
2002	31 303	105 827	1 562	5 280	32 865	111 107
2003	24 770	70 147	1 607	4 550	26 377	74 698
2004	29 526	76 601	1 694	4 394	31 220	80 995
2005	30 927	76 635	1 916	4 747	32 843	81 382
2006	36 440	84 864	2 162	5 035	38 602	89 900
2007	37 111	79 940	2 512	5 412	39 623	85 351
2008	46 209	92 272	3 035	6 060	49 244	98 332
2009	53 165	99 160	3 613	6 740	56 779	105 900
2010	63 767	111 467	4 308	7 531	68 076	118 998
2011	72 630	117 453	4 965	8 030	77 596	125 482
2012	92 319	138 108	5 585	8 355	97 904	146 464
2013	105 438	145 277	6 282	8 656	111 720	153 932
2014	119 999	151 858	7 158	9 059	127 158	160 917
2015	136 709	159 207	8 030	9 351	144 738	168 558
2016	152 565	162 052	8 824	9 373	161 390	171 425
2017	172 517	172 517	9 605	9 605	182 122	182 122

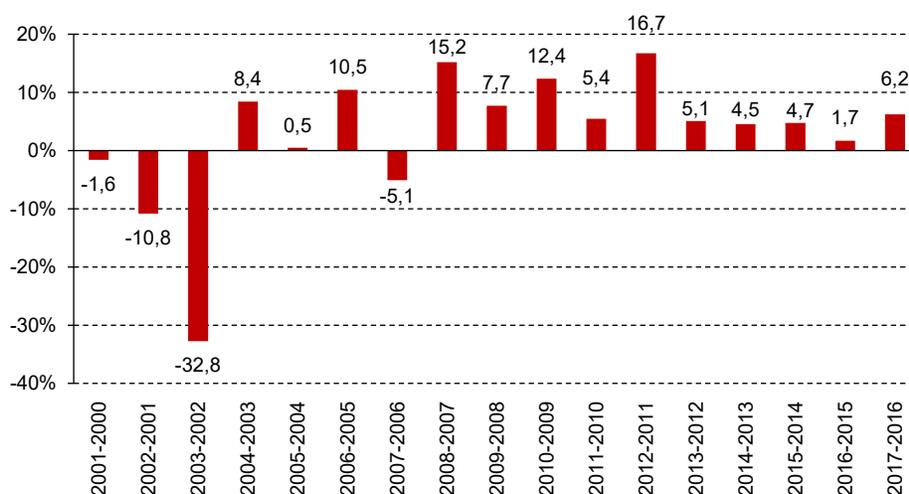
Fuente: Boletín Estadístico de BPS: Erogaciones por Jubilaciones, Pensiones (de sobrevivencia), Pensiones a la Vejez e Invalidez y Subsidios Transitorios; Resultados del Sector Público Consolidado del MEF: Egresos por Pasividades de la Caja Policial y la Caja Militar; Memoria Descriptiva de la CJPB, 2018: Aporte del Estado, Art. 34 de la Ley N° 18.396; Instituto Nacional de Estadística: IPC.

5. Expansión del gasto público en pensiones

La gran mayoría de los años correspondientes al período 2000-2017 han sido años donde el gasto público total en pensiones creció en términos reales, es decir, presentó que la variación de los montos nominales de las prestaciones en términos nominales crecieron a una tasa superior a la inflación anual.

En línea con lo analizado en el ítem anterior, los primeros años del período fueron de caída real del gasto público en pensiones. Destaca en particular la caída real de 33% experimentada por el gasto en el año 2003. Los años posteriores a 2003 se caracterizaron por presentar crecimientos reales del gasto público total, excepto en 2007, en que se registró una caída del 5% respecto al año anterior. En materia de tasas de crecimiento reales destacan, en particular, las variaciones registradas en los años 2008 y 2012, cuando se registraron crecimientos reales anuales superiores al 15%.

Gráfico 13
Variación real del gasto público en sistema de pensiones, 2000-2017
 (En porcentajes)



Fuente: Boletín Estadístico de BPS: Erogaciones por Jubilaciones, Pensiones (de sobrevivencia), Pensiones a la Vejez e Invalidez y Subsidios Transitorios; Resultados del Sector Público Consolidado del MEF: Egresos por Pasividades de la Caja Policial y la Caja Militar; Memoria Descriptiva de la CJPB, 2018: Aporte del Estado, Art. 34 de la Ley N° 18.396; Instituto Nacional de Estadística: IPC.

B. Indicadores de la importancia del gasto público en pensiones en Uruguay

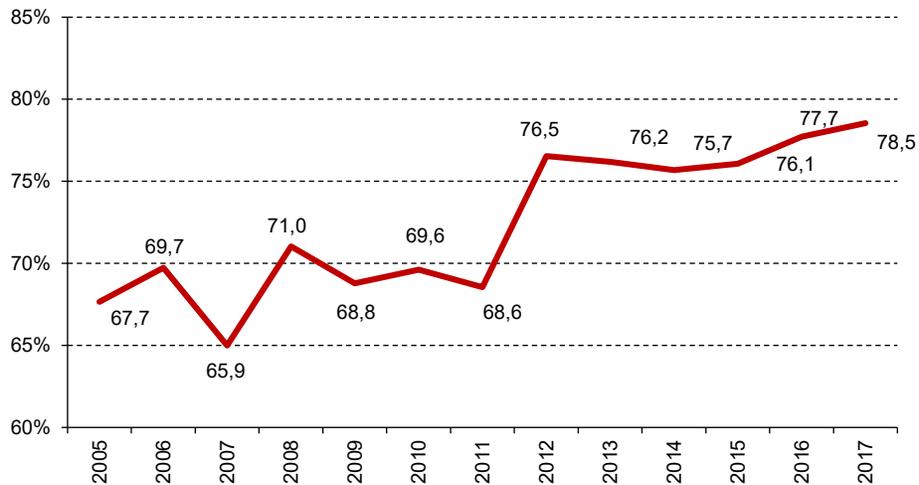
Uruguay ha sido, tradicionalmente, uno de los países de la región que ha priorizado el carácter social en la estructura del gasto público y, dadas la estructura por edades de la población, ha sido el gasto pensiones el principal componente del gasto público social. El análisis de la información correspondiente al periodo comprendido entre los años 2000 y 2017 confirma los rasgos históricos y subrayan la importancia que ha tenido el sistema de pensiones en la composición del gasto público.

1. El sistema de pensiones y gasto público en protección social

En este trabajo se considera el gasto en protección social que se corresponde con la porción del gasto público social destinada a seguridad y asistencia social, según los datos de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social (DINEM – MIDES). Cabe precisar que para esta variable se dispone de datos sólo a partir del año 2005.

En el año 2017, el ratio entre gasto público total en pensiones y el gasto público en protección social alcanzó el máximo nivel del período analizado (79%). Mientras el primero se ubicó en un nivel algo superior a los \$182 mil millones, el segundo fue cercano a los \$232 mil millones. En términos tendenciales, entre 2005 y 2017, el gasto público total en pensiones se incrementó como porcentaje del gasto en protección social, tal como se observa en el gráfico 14. En el periodo analizado se pueden distinguir dos fases de relativa estabilidad del indicador, concretamente, entre 2005 y 2011 cuando el ratio se ubicó en el entorno del 70%, y entre 2012 y 2017, en que estuvo por encima del 75% de los egresos públicos por concepto de protección social. Cabe subrayar, el incremento en 8 puntos porcentuales experimentado en 2012 respecto al año anterior, el cual se explica por un incremento porcentual dos veces mayor del gasto público en pensiones en comparación al del gasto en protección social.

Gráfico 14
Participación del gasto público en pensiones en el gasto público en protección social, 2005-2017
(En porcentajes)

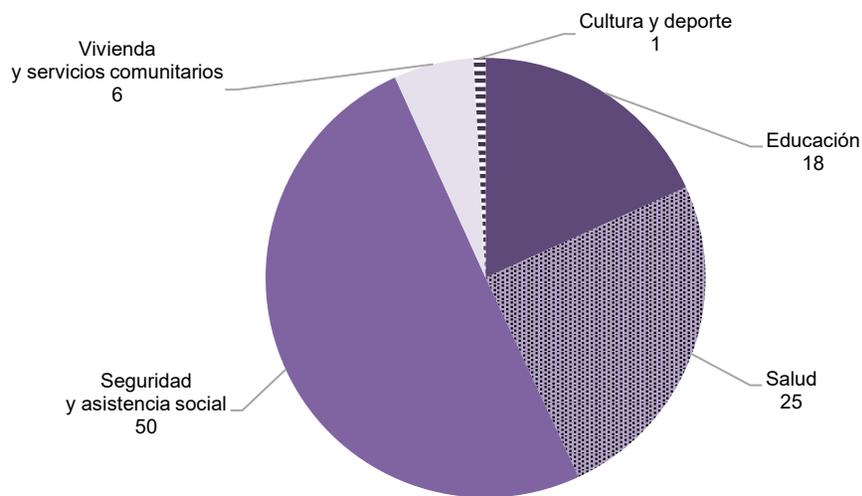


Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Resultados del Sector Público Consolidado del MEF, Memoria y Balance General de la CJPB, DINEM-MIDES.

2. Gasto público en pensiones y el gasto público social

Según la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES, el gasto público social en Uruguay agrupa las partidas destinada a cinco funciones principales, de las cuales seguridad y asistencia social es la que presenta la mayor participación. En el año 2017, representó el 50% del gasto público social. Las demás funciones del gasto público social son la salud, la educación, la vivienda, los servicios comunitarios y la cultura y deporte.

Gráfico 15
Estructura del gasto público social, 2017
(En porcentajes)

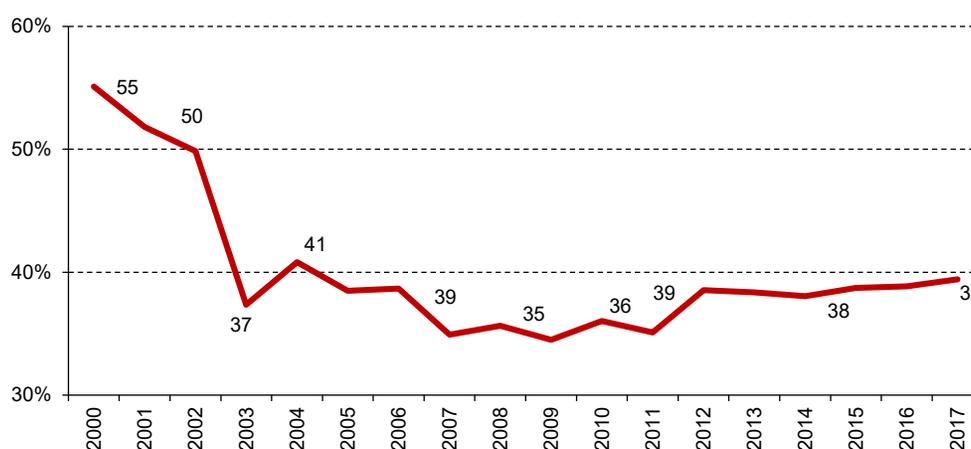


Fuente: DINEM-MIDES.

El gasto público total en pensiones forma parte del gasto público social, ubicándose el agrupamiento que corresponde a las erogaciones en seguridad y asistencia social.

En el año 2017, el gasto público en pensiones representó el 39% del gasto público social, habiendo alcanzado este último un monto equivalente a \$462 mil millones. Entre 2003 y 2017, periodo en que se registró una fuerte expansión del PIB y del gasto público social, no se observaron grandes variaciones en la participación relativa del gasto en seguridad y asistencia social en el gasto público social, lo que implica que este componente del gasto público evolucionó a tasas similares a las registradas en el total del gasto público social. Esta relativa estabilidad contrasta con el fuerte descenso que experimentó el gasto público en pensiones como componente del gasto público social en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2003. En efecto, en dicho periodo el gasto público en pensiones redujo su importancia relativa como proporción del gasto público social en aproximadamente 18 puntos porcentuales. Esta caída se explica por un bajo crecimiento del gasto público en pensiones entre 2000 y 2002, explicada en buena medida, por la importante contracción que tuvieron los salarios reales como consecuencia de la crisis de 2002. La caída importante en el gasto en pensiones que se observa en 2003, contrastó con las tasas de variación positivas del gasto público social.

Gráfico 16
El sistema de pensiones en el gasto público social, 2000-2017
(En porcentajes)



Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Resultados del Sector Público Consolidado del MEF, Memoria y Balance General de la CJPB, DINEM-MIDES.

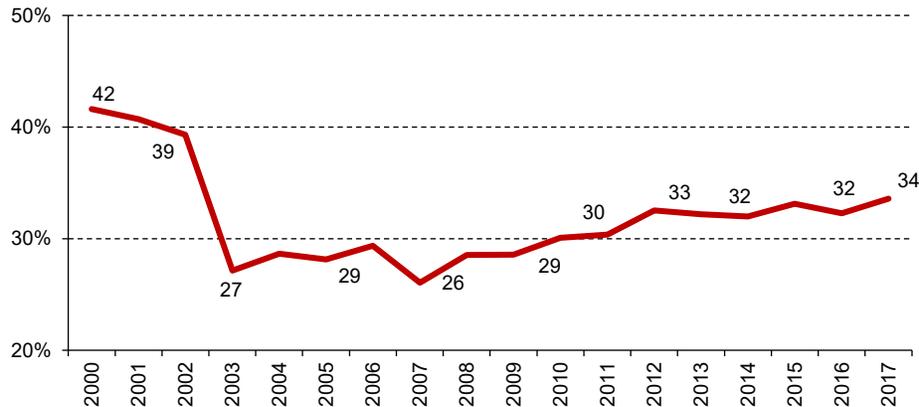
3. El gasto público en pensiones en los egresos del Gobierno Central

A la hora de considerar el gasto del Gobierno Central se tuvieron en cuenta los egresos totales de la Administración Central y el Banco de Previsión Social. Esta información es publicada con frecuencia mensual por el Ministerio de Economía y Finanzas. Las partidas de egresos engloban desembolsos por concepto de remuneraciones, pasividades, gastos no personales, transferencias, así como las inversiones y los intereses de deuda del gobierno.

El gasto público en pensiones representó el 34% del gasto total del Gobierno Central en el año 2017, cuando este último alcanzó a un monto algo superior a los \$542 mil millones. Desde 2003 en adelante, este ratio presentó una tendencia levemente creciente, partiendo del 27% en dicho año e incrementándose en 7 puntos porcentuales hacia el final del período analizado. Cabe recordar que, entre 2000 y 2003, la participación del gasto público en pensiones había experimentado una fuerte disminución. La evolución del ratio en estos primeros años se explica, principalmente, por la importante

caída del gasto público en pensiones del año 2003, en simultáneo a un persistente incremento en el gasto del Gobierno Central y del BPS.

Gráfico 17
El sistema de pensiones en el gasto público del Gobierno Central, 2000-2017
(En porcentajes)

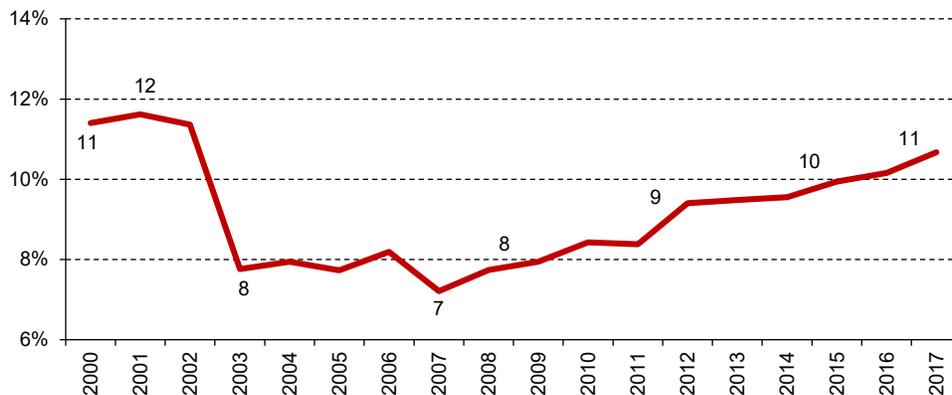


Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Resultados del Sector Público Consolidado del MEF, Memoria y Balance General de la CJPB.

4. Gasto público en pensiones como porcentaje del PIB

El gasto público en pensiones se ubicaba por encima del 11% del PIB a comienzos del período. La importancia relativa de este componente del gasto público se mantuvo estable hasta el año 2002, ya que los moderados incrementos nominales que experimentaron ambas magnitudes en esos años. En 2003 el ratio se redujo casi 4 puntos porcentuales, como consecuencia de una caída nominal importante del gasto público en pensiones y de un incremento cuantioso del PIB medido en moneda nacional corriente. A partir de ese año, la relación entre ambas variables se mantuvo relativamente estable, evidenciándose un proceso de incremento sistemático desde el año 2007. En el año 2017, el gasto público en pensiones representó una magnitud levemente por debajo del 11% del PIB, implicando así un incremento de más de 3 puntos porcentuales en una década.

Gráfico 18
Gasto público en pensiones como porcentaje del PIB, 2000-2017

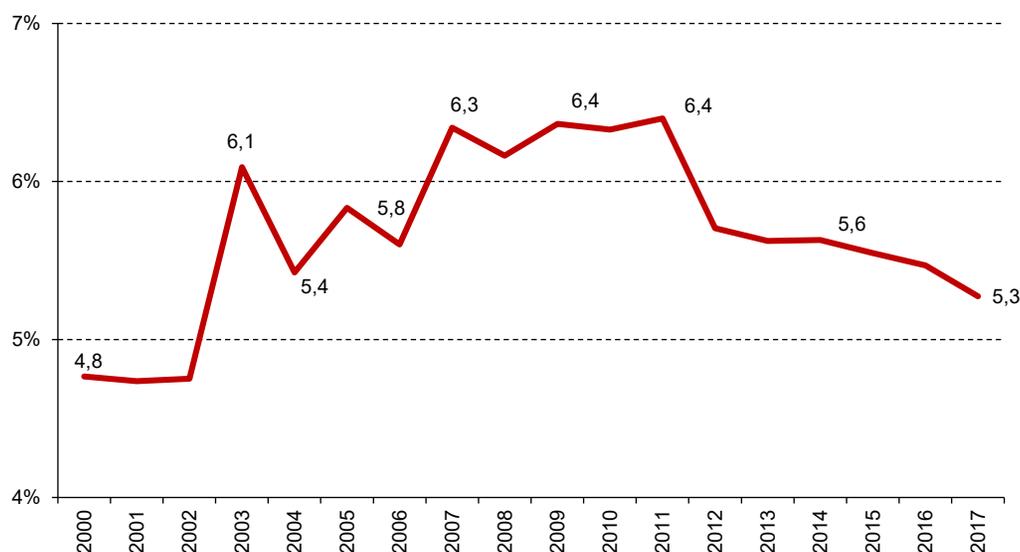


Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Resultados del Sector Público Consolidado del MEF, Memoria y Balance General de la CJPB, Banco Central del Uruguay.

5. Gasto público en pensiones no contributivas

El gasto público en pensiones no contributivas incluye los egresos del BPS por concepto de pensiones a la vejez y de pensiones por invalidez. Estas prestaciones representan una fracción menor del gasto público total en pensiones. En los primeros años del período analizado, las pensiones a la vejez e invalidez significaron menos de un 5% del gasto total en pensiones. En 2003, el ratio se incrementó algo más de un punto porcentual, manteniéndose en el entorno del 6% durante casi una década. No obstante, a partir de 2011 se evidencia un descenso persistente en la participación de las pensiones no contributivas en el egreso total en pensiones, finalizando el período considerado en valores apenas por encima del 5%.

Gráfico 19
Gasto público en pensiones no contributivas como porcentaje del gasto público total en pensiones, 2000-2017



Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Resultados del Sector Público Consolidado del MEF, Memoria y Balance General de la CJPB.

C. Evaluación del gasto público en pensiones

La información expuesta y comentada en las secciones anteriores pone en evidencia que el gasto público del sistema de pensiones uruguayo se incrementó en términos reales en el período analizado. Hacia 2017 se había compensado la importante caída real experimentada entre 2000 y 2003.

En este trabajo la evaluación de la trayectoria del gasto público en pensiones registrada en el periodo se realiza, exclusivamente, a partir de los datos correspondientes a las prestaciones del BPS, ya que éste es el componente más importante del sistema público de pensiones y que se cuenta con información completa y uniforme para analizar la totalidad del período considerado.

Según la información presentada en los Boletines Estadísticos de BPS, la cantidad de pasividades totales abonadas por BPS (incluye jubilaciones, pensiones de sobrevivencia, pensiones a la vejez e invalidez, subsidios transitorios por incapacidad parcial) se incrementó algo más de 8% entre 2000 y 2017, pasando de un promedio anual de 725 mil a un promedio levemente inferior a las 784 mil. Por otra parte, el índice de revaluación promedio de las pasividades evidenció, en igual período, un incremento real del 22%, lo que refleja una ganancia de poder adquisitivo de las pasividades en el periodo considerado. Por tanto, el incremento real en el gasto público del sistema de pensiones uruguayo no se

explicó únicamente por un mayor número de prestaciones otorgadas, sino también por el aumento registrado en el poder adquisitivo de las mismas.

Por otro lado, los indicadores del gasto público en pensiones comentados en las secciones anteriores muestran dos resultados particularmente importantes, el primero relacionado con la importancia que tiene este componente en el gasto público social y, el segundo, vinculado con la evolución creciente que ha experimentado el gasto en pensiones en términos del PIB.

En el primer caso, y si bien el gasto público en pensiones perdió peso dentro del gasto público social durante los primeros años analizados, resulta evidente que las pasividades siguen representando hoy en día un importante componente del gasto público social.

En segundo lugar, a pesar de la disminución que presentó el gasto público en pensiones como porcentaje del PIB en los primeros años, dicha relación alcanzó en 2017 un nivel próximo al que exhibía en el año 2000. Sin embargo, si se quiere tener un panorama más completo acerca de la sostenibilidad financiera del sistema, se debe necesariamente tener en cuenta la evolución de sus ingresos, o, alternativamente, la de la asistencia financiera estatal que requirió el sistema. Los datos provenientes de los informes de las Leyes de Rendición de Cuentas y la información suministrada por el Instituto Nacional de Estadística señalan que la asistencia financiera al BPS y los Servicios Estatales se redujo en 3 puntos del PIB entre 2000 y 2017, ubicándose en este último año levemente por encima de dos puntos porcentuales PIB³. Cabe señalar, sin embargo, que la asistencia financiera ha mostrado un crecimiento moderado, pero persistente, en el transcurso de los últimos años.

³ Deben realizarse dos puntualizaciones respecto a la cifra de asistencia financiera del BPS: i) este organismo no cubre únicamente riesgos I.V.S. ni tampoco recibe solamente recursos en forma de contribuciones para su cobertura, por lo que la cifra de asistencia financiera no refleja directa el posible desbalance entre ingresos y egresos vinculados al sistema de pensiones; ii) podría ser razonable que las prestaciones de carácter no contributivo que ofrece el BPS sean cubiertas con transferencias provenientes de Rentas Generales.

III. Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en Uruguay

A. Ingresos del sistema de pensiones

En el transcurso del periodo comprendido entre los años 2000 y 2017 se han registrado varios cambios en los regímenes de aportación a los distintos componentes del sistema de seguridad social de Uruguay. Las modificaciones introducidas en la legislación abarcaron, tanto a las tasas de aportación personal, como a las cotizaciones patronales. En algunos casos, se realizaron ajustes en los regímenes de afectación de impuestos y tasas que tienen como destino el financiamiento de diversos componentes del sistema.

1. Tasas de aportación personal y patronal

La evolución de las tasas de cotización o de aportes contributivos entre 2000 y 2017 difiere según el organismo de seguridad social que se considere.

En el caso del Banco de Previsión Social (BPS), las tasas de aporte personal son del 15% de la remuneración bruta, independientemente de la rama o sector de actividad al que pertenece el aportante⁴, y se han mantenido en dicho umbral desde el año 2000. En contraste, existen importantes diferencias en las tasas de aporte patronal según el sector considerado. En Servicio Doméstico y en las actividades de la Caja de Industria y Comercio, la Ley de Reforma Tributaria del año 2007 redujo la tasa de aportación patronal del 12,5% al 7,5%; al tiempo que disminuyó la tasa de cotización patronal del 24,5% al 7,5% en los trabajadores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del Estado que aportan a la Caja Civil. Por otra parte, las tasas de aporte patronal a esta Caja correspondientes a trabajadores de los Gobiernos Departamentales y a Funcionarios de la Administración Central se han ubicado en el período en niveles del 16,5% y del 19,5% respectivamente. Los aportes patronales en de los trabajadores del sector rural son conceptualmente diferentes a los descritos anteriormente. En este

⁴ Las ramas de aportación al BPS son: i) Industria y Comercio; ii) Civil (Gobiernos Departamentales, Entes Autónomo y Servicios Descentralizados, Administración Central); iii) Rural; iv) Servicio Doméstico.

sector existe la denominada Contribución Patronal Rural (CPR), que engloba los aportes por la actividad de los titulares de las empresas agropecuarias y los aportes patronales correspondientes a los trabajadores dependientes. Para las empresas rurales, la CPR se calcula en función de la cantidad de hectáreas del inmueble y la calidad del suelo explotado.

En relación a los aportes realizados al BPS corresponde realizar tres puntualizaciones. En primer término, la afiliación (voluntaria u obligatoria, dependiendo del monto de los ingresos percibidos por el trabajador) a una Administradora de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) no modifica el monto de los aportes realizados al sistema de pensiones, sino que altera el destino de los mismos. En segundo término, la normativa vigente contempla exoneraciones al pago de aportes patronales para ciertas actividades, entre las que se encuentran las realizadas por las instituciones comprendidas en el Artículo 5 y 69 de la Constitución (templos consagrados al culto de las diversas religiones, e instituciones privadas culturales y de enseñanza, respectivamente), por los partidos políticos permanentes, por las instituciones de asistencia médica sin fines de lucro, por las empresas de servicios de transporte colectivo urbano y suburbano de pasajeros, o por la Universidad de la República. En tercer término, los empleadores que ocupan trabajadores en actividades bonificadas deben abonar una contribución especial a su cargo, con el objetivo de mantener la equivalencia a largo plazo entre ingresos por aportaciones y egresos por prestaciones. Este último punto aplica, también, en el caso de los Servicios de Retiro Estatales.

Por otra parte, la tasa de cotización personal a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB) era del 17,5% a comienzos del período de tiempo analizado, y sigue siendo tal para quienes pertenecen a las instituciones comprendidas en el régimen de esta institución desde antes de la reforma de 2008 (Ley 18.396). Las instituciones que fueron incorporadas a la órbita de la CJPB por dicha norma cuentan con tasas de aporte personal del 15%. En lo que respecta al aporte patronal, la tasa fue del 26,25% hasta el año 2002, ascendiendo al 30,75% a partir de enero de 2003 en el marco de la Ley 17.613. La última reforma del organismo realizada en 2008 fijó la tasa de cotización patronal en el 25,25% para las instituciones amparadas desde antes de esa fecha, y en el 7,5% para las nuevas instituciones.

La Ley 17.738 de 2004 establece que los profesionales que cotizan a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) deben realizar aportes por el 16,5% del sueldo ficto de la categoría en la que se encuentran. Previo a la entrada en vigencia de dicha Ley, los aportes eran del 10% del sueldo ficto (Ley Especial N° 4).

En lo que respecta a la Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS), la Ley 17.437 del año 2001 fijó en el 15,5% la tasa de aportación personal jubilatoria de los afiliados escribanos, y en el 15% la de los afiliados empleados. En el caso de los afiliados escribanos, la tasa efectiva de aportación puede ser mayor, puesto que la reglamentación establece la existencia de un aporte mínimo. Por otra parte, la Ley fijó en el 10% la tasa de aporte patronal, aunque con posterioridad al período de análisis las tasas de aportación personal fueron modificadas por la Ley N° 19.826, que ha entrado en vigencia el 1 de enero de 2020. Las tasas de aportación se incrementaron en 3 puntos porcentuales (18,5% para afiliados escribanos y 18% para afiliados empleados) pudiendo ser revisadas al alza o a la baja cada cuatro años, dependiendo de la situación financiera del organismo en ese cuatrienio. En cada revisión se pueden realizar ajustes de 0,5 puntos porcentuales, existiendo un margen de ajuste total de 1 punto porcentual tanto al alza como a la baja.

En lo que respecta a los Servicios de Retiro Estatales, los aportes al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas se mantuvieron invariantes a lo largo del período comprendido entre 2000 y 2017. Las aportaciones personales se ubicaron en el 13%, mientras que la cotización patronal alcanza el 15%. De forma similar, a lo ocurrido con la Caja Notarial de Seguridad Social, una reforma posterior aumentó las tasas. En efecto, la Ley 19.695, aprobada a finales de 2018, aumentó la primera al 15% y la segunda al 19,5%. Estas tasas, además de encontrarse en consonancia con lo que ocurre en Administración Central, son las mismas que las que rigen para el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales según la Ley N° 18.405 de 2008.

2. Evolución de los ingresos del sistema

Al analizar el comportamiento de los ingresos del sistema de pensiones a lo largo del periodo analizado, corresponde poner foco en dos de las mayores fuentes de ingresos del sistema de pensiones de Uruguay. Por un lado, se requiere evaluar la evolución de los ingresos por concepto de contribuciones a cada uno de los componentes del sistema⁵. Cabe aclarar, sin embargo, que en el análisis no se incluyen ingresos, ni tampoco los egresos, asociados al pilar de capitalización individual que forma parte del régimen mixto BPS-AFAP's-Aseguradoras, a efectos de guardar coherencia entre el análisis de los ingresos y el posterior estudio del balance financiero del sistema. Esto se debe a que, dada la lógica de funcionamiento del sistema de capitalización individual, los ingresos no se destinan al financiamiento de egresos contemporáneos, por lo que resulta poco informativo la evaluación del "equilibrio" entre ingresos y egresos en cada momento del tiempo. Dado que este pilar fue introducido en el año 1996, y que no se incluyó en el mismo a las personas que en ese entonces se ubicaban cercanas a la edad de retiro, la cantidad de prestaciones pagadas en la actualidad por las compañías aseguradoras es baja, por lo que los ingresos corrientes del pilar de ahorro individual superan largamente a los egresos realizados. Asimismo, se debe señalar que no se cuenta con información sobre ingresos por aportes a la CJPPU para el período 2000-2006, ni para la CNSS en el período 2000-2007. Sin embargo, dado que los montos de ingresos por aportes correspondientes a dichos organismos son pequeños en comparación a los ingresos del conjunto del sistema, los resultados que se exponen en esta sección no se ven afectados de manera significativa.

Por otro lado, el análisis de las fuentes de financiamiento del sistema requiere la consideración de los ingresos derivados de los tributos afectados⁶. Si bien no toda la recaudación de impuestos volcada al BPS se destina, necesariamente, a cubrir egresos asociados a riesgos IVS, es de esperar que una buena parte de la misma se aplique a dicha finalidad. Dada esta imposibilidad de distinguir qué proporción de estos ingresos son destinados al sistema de pensiones, parece conveniente que el estudio de esta fuente de ingresos se realice de forma separada al de los ingresos por contribuciones personales y patronales.

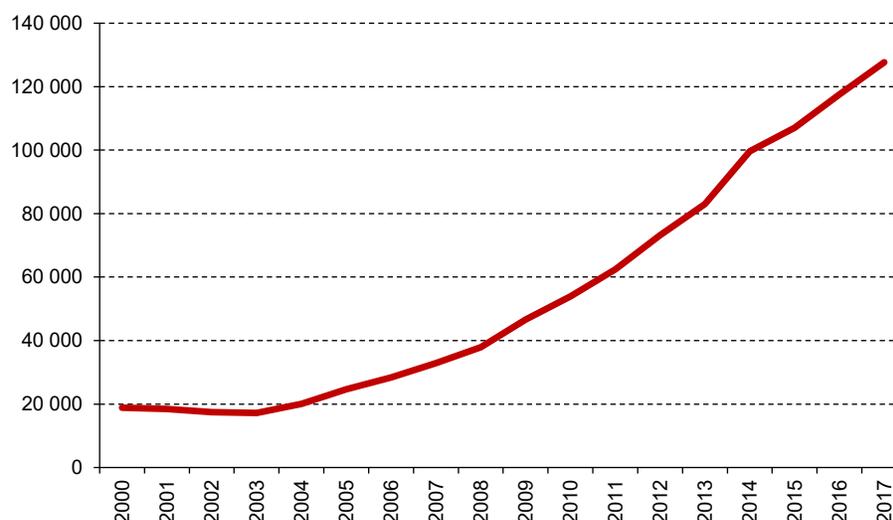
El análisis del comportamiento de los ingresos corrientes por concepto de aportaciones correspondientes al BPS, a los Servicios Estatales y a las Cajas Paraestatales muestra tres períodos diferentes. En una primera etapa comprendida entre los años 2000 y 2003, los ingresos corrientes se redujeron de manera continua, Este fenómeno es atribuible a la compleja situación económica que atravesó Uruguay en dicho período. La segunda etapa se caracterizó por fuertes incrementos en los aportes al sistema de pensiones. En efecto, entre 2004 y 2014, las variaciones anuales en los ingresos corrientes se ubicaron sistemáticamente por encima del 10% en términos nominales. Finalmente, en los tres últimos años del periodo analizado el incremento interanual de los ingresos por aportes patronales y personales se ubicó por debajo de dicho umbral.

Las contribuciones a los organismos que operan bajo esquemas de reparto (BPS y Servicios Estatales) y de capitalización colectiva parcial (Cajas Paraestatales) fueron por aproximadamente \$130.000 millones en 2017.

⁵ Cabe precisar, no obstante, que, en el caso de los Servicios de Retiro Estatales, no es posible distinguir la fuente de ingresos. Por otra parte, en los ingresos de la CJPB se incluyen aportes realizados por los pasivos.

⁶ Entre los tributos afectados se encuentran: i) siete puntos de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) correspondiente a la tasa básica; ii) el Impuesto a la Lotería; iii) el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IAS) creado en 2008; iv) el Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS), que fue derogado por la Ley de Reforma Tributaria de 2007.

Gráfico 20
Ingresos del sistema de pensiones por concepto de aportaciones personales y patronales,
en millones de pesos corrientes, 2000-2017



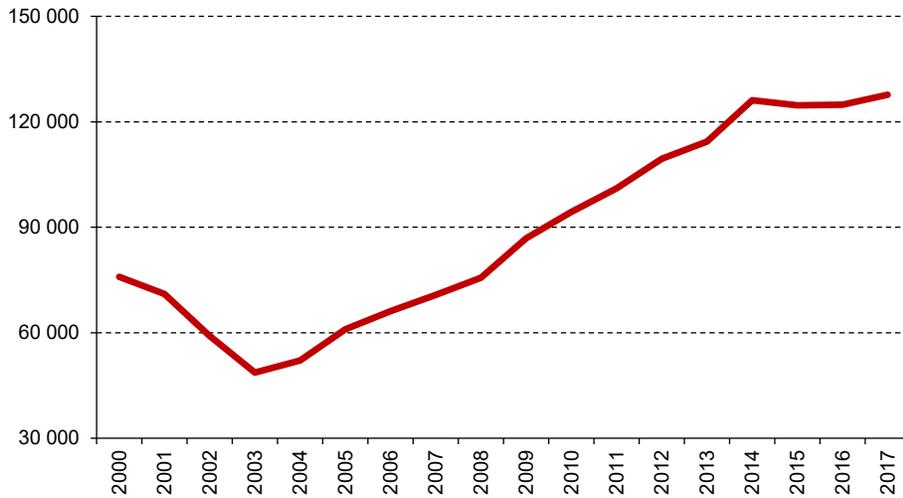
Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Estados Financieros de las Cajas Paraestatales^a (con información para la CJPPU desde 2007 y para la CNSS desde 2008), Instituto Nacional de Estadística.

Nota: Con el propósito de cubrir un período más extenso se optó por utilizar la información de los Estados Financieros, en lugar de la proveniente de las Memorias de los organismos. El cotejo de ambas fuentes de información para los años en que se dispuso de ambas fuentes de información indica que los datos de los Estados Financieros reflejan de manera adecuada la trayectoria de los ingresos del sistema por concepto de cotizaciones personales y patronales.

La pertinencia de la periodización considerada se evidencia con claridad al analizar la evolución de los ingresos por aportes a precios constantes. Entre 2000 y 2003, los ingresos por contribuciones disminuyeron 36% en términos reales. A partir del año siguiente y hasta 2014, las variaciones reales interanuales fueron siempre positivas, registrándose un crecimiento real acumulado del 159%. En este periodo se destaca lo acontecido en el año 2005, con un incremento real superior al 15%. Cabe subrayar, por otra parte, que las variaciones correspondientes a los años 2007 y 2008 se encuentran, particularmente, influenciadas por la incorporación en la serie de los aportes a la CJPPU y la CNSS respectivamente. Dicha serie muestra variaciones positivas del orden del 7%, pero si se excluye a estos organismos del análisis los incrementos serían del 2% y del 5% en 2007 y 2008, respectivamente. La tendencia creciente en los ingresos reales por aportaciones personales y patronales se vio interrumpida en 2015. Durante los últimos tres años del período analizado se observaron variaciones reales más moderadas que lo acontecido en años anteriores, destacándose la leve caída real de los ingresos en 2015. Hacia 2017, los ingresos reales por contribuciones se ubicaron en un nivel similar al observado en el año 2014.

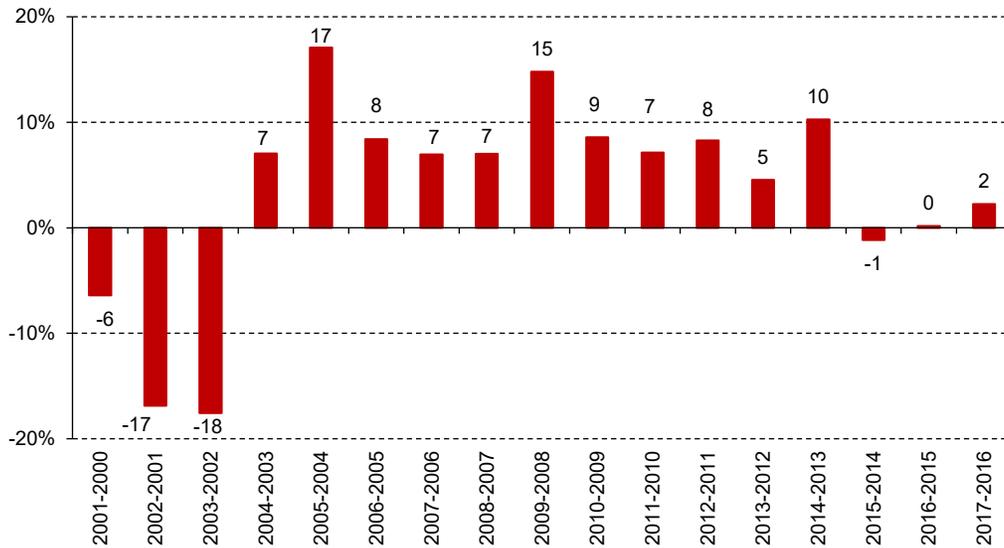
Los impuestos afectados al financiamiento del Banco de Previsión Social evidencian un persistente incremento en términos nominales a lo largo de todo el período analizado. Con excepción de los años 2015 y 2016, las variaciones interanuales de los ingresos por dicho concepto fueron superiores al 10%. La tendencia creciente en los ingresos por impuestos afectados se observa, también, al analizar los montos en términos reales. En 2017, los ingresos del BPS por impuestos afectados superaban levemente los \$57.000 millones.

Gráfico 21
Ingresos del sistema de pensiones por concepto de aportaciones personales y patronales, en millones de pesos constantes a precios de 2017, 2000-2017



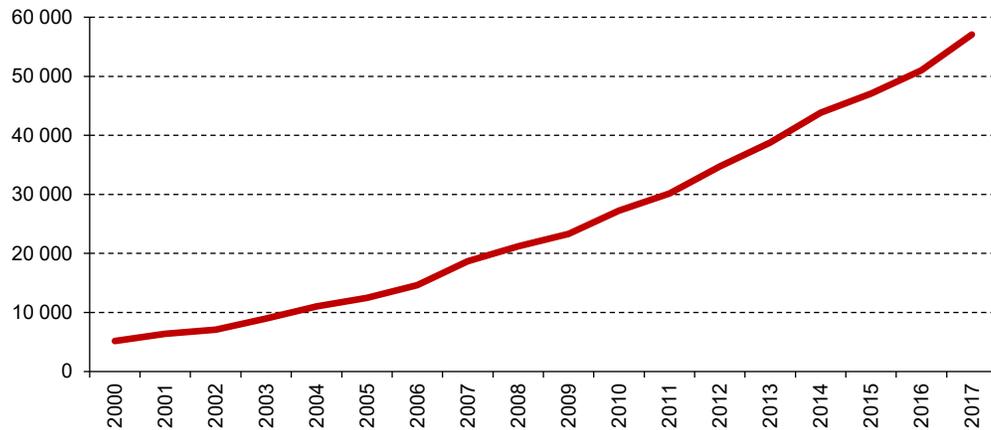
Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Estados Financieros de las Cajas Paraestatales (con información para la CJPPU desde 2007 y para la CNSS desde 2008), Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 22
Tasa de variación anual de los ingresos del sistema de pensiones por concepto de aportaciones personales y patronales, 2000-2017
(A precios constantes de 2017)



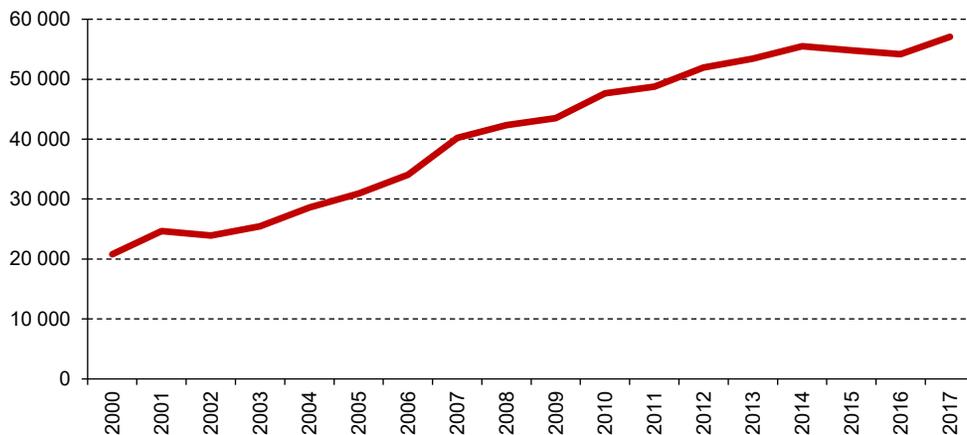
Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Estados Financieros de las Cajas Paraestatales (con información para la CJPPU desde 2007 y para la CNSS desde 2008), Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 23
Ingresos del BPS por concepto de impuestos afectados en millones de pesos uruguayos, 2000-2017



Fuente: Boletín Estadístico de BPS.

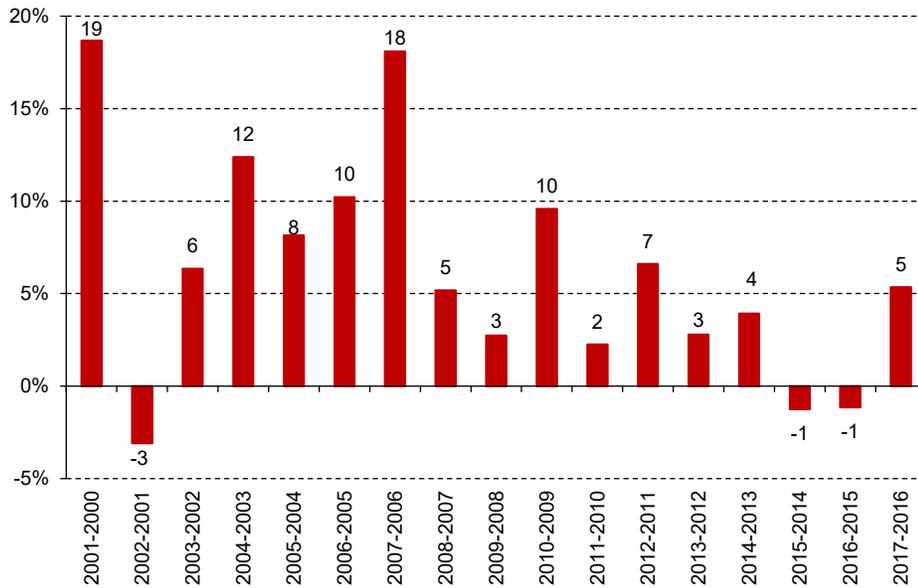
Gráfico 24
Ingresos del BPS por concepto de impuestos afectados en millones de pesos a precios de 2017, 2000-2017



Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Instituto Nacional de Estadística.

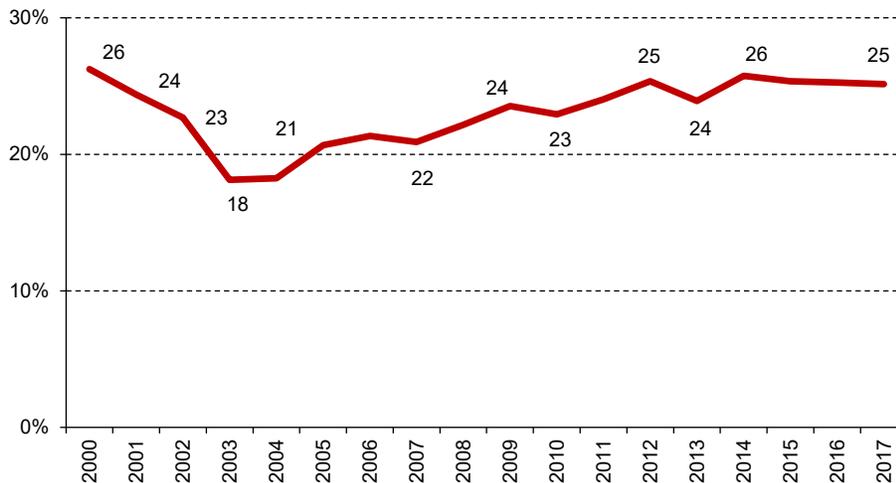
Por otra parte, los ingresos de BPS por concepto de impuestos afectados experimentaron variaciones reales positivas en la mayoría de los años analizados. Se destacan en particular los años 2001 y 2007, en los cuales el crecimiento real de los ingresos fue superior al 15%. En contraste, los únicos años en donde el monto de impuestos afectados al BPS presentó disminuciones en términos reales fueron 2002, 2015 y 2016, aunque en estos dos últimos años las caídas fueron muy moderadas.

Gráfico 25
Tasa de variación anual de los ingresos de BPS por concepto de impuestos afectados, 2000-2017
(A precios constantes de 2017)



Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 26
Ratio entre los ingresos del sistema de pensiones por concepto de aportes y los ingresos del sector público no financiero, 2000-2017
(En porcentajes)

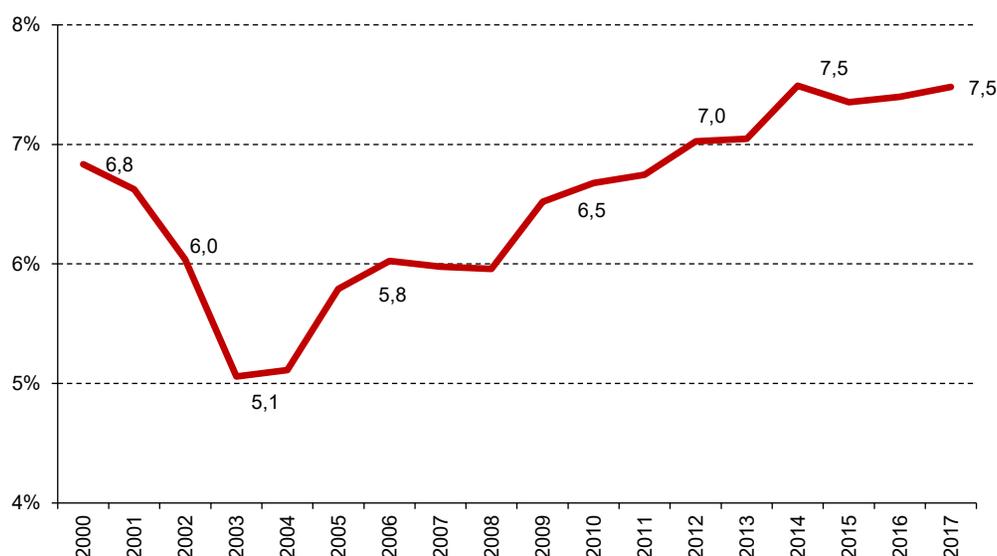


Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Estados Financieros de las Cajas Paraestatales (con información para la CJPPU desde 2007 y para la CNSS desde 2008), Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Economía y Finanzas.

Al comparar la magnitud de los ingresos por aportes al sistema de pensiones con el comportamiento observado en los ingresos totales del sector público no financiero, se aprecia el ratio entre ambas magnitudes experimentó una fuerte caída a comienzos del período analizado, pasando de ser levemente superior al 26% en el año 2000 a estar apenas por encima del 18% en el año 2003. A partir de allí, cuando se produce el fuerte incremento de los ingresos por aportaciones personales y patronales, se registra un progresivo crecimiento del ratio. Los valores observados en la parte final el periodo analizado indican que el ratio se estabilizó en el entorno del 25%, aunque no se lograron alcanzar los niveles observados a finales del siglo pasado.

Los ingresos del sistema de pensiones por concepto de aportes personales y patronales representaban algo menos del 7% del PIB a comienzos del período analizado. A raíz de las reducciones nominales experimentadas por los ingresos, la relación disminuyó hasta alcanzar el 5% del PIB en el año 2003. Desde entonces, si bien coexistieron años de variaciones leves con otros de incrementos fuertes, los ingresos del sistema de pensiones por este concepto han mostrado una tendencia creciente al medirse en términos del PIB. En el año 2017, los mismos se ubicaron por encima del 7% del PIB, lo que representa el nivel máximo observado durante el periodo analizado.

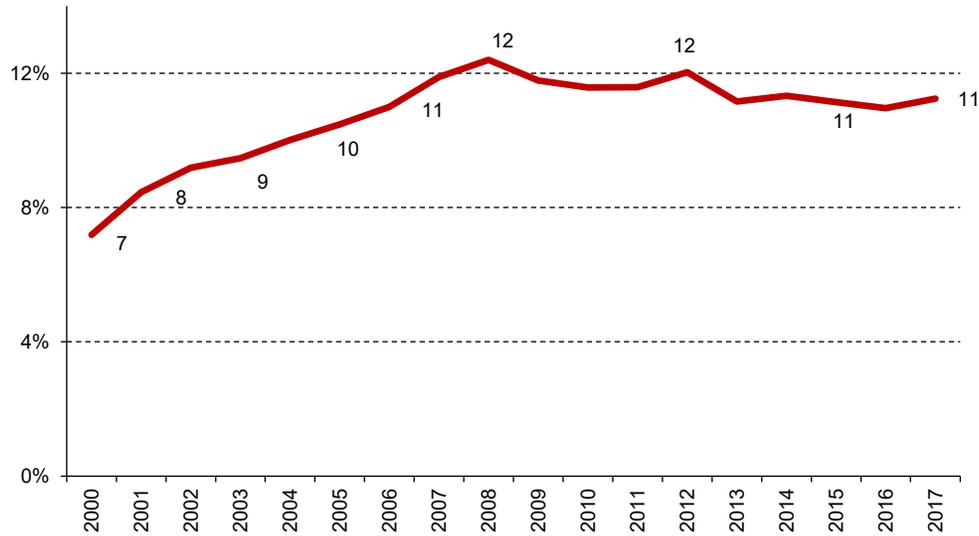
Gráfico 27
Ratio entre los ingresos del sistema de pensiones por concepto de aportaciones personales y patronales y el PIB, 2000-2017
(En porcentajes)



Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Estados Financieros de las Cajas Paraestatales (con información para la CJPPU desde 2007 y para la CNSS desde 2008), Instituto Nacional de Estadística, Banco Central del Uruguay.

A diferencia de los ingresos por aportaciones personales y patronales, los impuestos afectados al BPS experimentaron un incremento continuo entre los años 2000 y 2008, expresados como proporción de los ingresos del sector público no financiero. En esos años, el ratio se incrementó más de 5 puntos porcentuales, superando el 12% en su punto máximo. A partir de entonces, si bien ambas magnitudes continuaron creciendo, el ratio se redujo levemente, hasta ubicarse algo por encima del 11% en el año 2017.

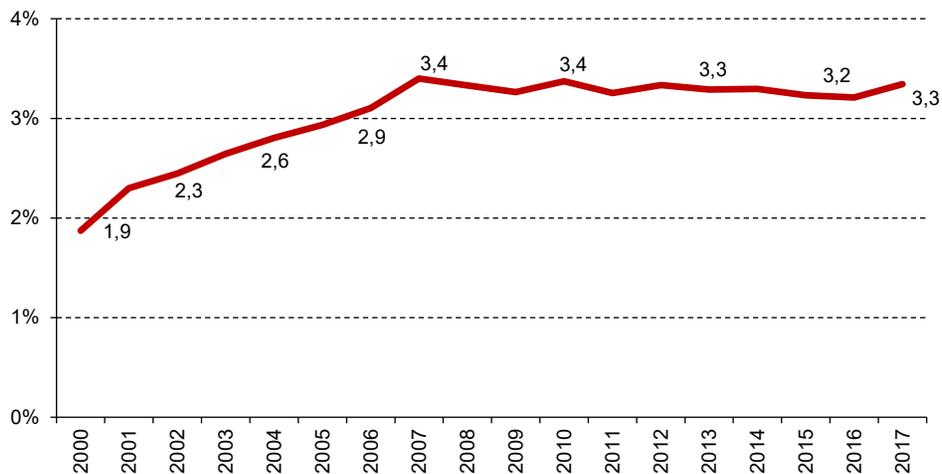
Gráfico 28
Ratio entre los ingresos del BPS por concepto de impuestos afectados
y los ingresos del sector público no financiero, 2000-2017
(En porcentajes)



Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Ministerio de Economía y Finanzas.

La información analizada revela que los ingresos del BPS por concepto de impuestos afectados crecieron a una tasa mayor que el nivel de actividad entre los años 2000 y 2007, pasando de un equivalente a 1,9 puntos porcentuales a 3,4 puntos porcentuales del PIB. En los años posteriores, los ingresos por impuestos afectados se mantuvieron relativamente estables como proporción del PIB, ubicándose en 3,3% en el año 2017.

Gráfico 29
Ratio entre los Ingresos del BPS por concepto de impuestos afectados y el PIB, 2000-2017
(En porcentajes)



Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Banco Central del Uruguay.

B. Balance financiero del sistema de pensiones

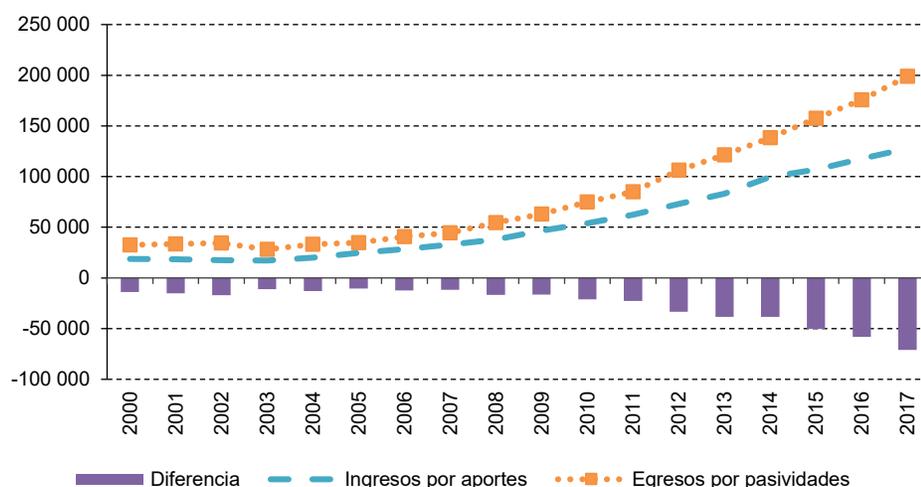
El análisis inicial de la situación financiera del sistema de pensiones de Uruguay se realiza considerando la evolución comparada de los ingresos por concepto de aportaciones personales y patronales y de los egresos del mismo por concepto de pasividades contributivas, sin considerar los flujos asociados al pilar de ahorro individual del bloque principal del sistema (BPS-AFAP's-Aseguradoras).

Como se aprecia en los gráficos 30 y 31, la brecha entre los egresos por pasividades contributivas y los ingresos por concepto de aportes se ha ensanchado en el transcurso de los últimos años, tanto en términos corrientes como a valores constantes. En términos reales, la brecha se redujo fuertemente en 2003, como consecuencia de la mayor contracción registrada en los egresos registrada desde principios del siglo XXI. La diferencia entre los ingresos por aportaciones personales y patronales y los egresos por pasividades contributivas se mantuvo relativamente estable hasta el año 2009. A partir de dicho año, se aprecia un fuerte incremento. En 2017, la brecha fue levemente superior a \$80.000 millones de 2017, lo que significó un incremento real de casi 32% respecto a lo observado en el año 2000.

Una forma alternativa de analizar el balance financiero del sistema de pensiones puede realizarse a partir de la evolución de la asistencia financiera que el Estado realiza a algunos organismos de seguridad social. Más específicamente, el BPS y los Servicios de Retiro Estatales son los organismos para los cuales la Ley establece la asistencia financiera estatal a cargo de Rentas Generales en caso de que ésta fuera necesaria. Además, la Ley N° 18.396 estableció en su Artículo 34 una asistencia a cargo del Estado, de carácter transitorio, para la CJPB. Cabe destacar que no necesariamente la asistencia financiera del Estado se destina a financiar prestaciones que cubren riesgos IVS. Esto es, especialmente, relevante en el caso el BPS.

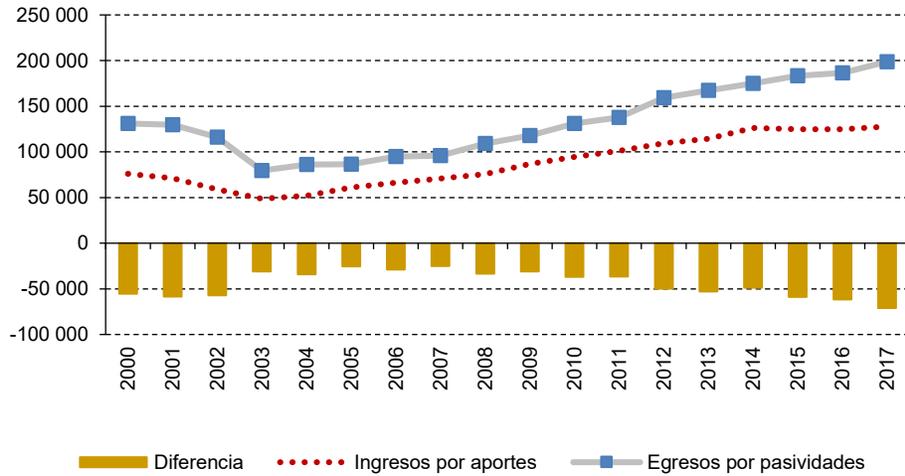
En los primeros años del periodo analizado, la asistencia financiera del Estado al BPS fue del orden del 4% del PIB. A partir de esa fecha dicha asistencia se redujo sustancialmente, hasta ubicarse a partir de 2007 por debajo del 1% del PIB. Desde 2014 se ha observado un incipiente proceso de incremento de la asistencia financiera, situándose en 2017 en niveles apenas por encima del 1% del PIB.

Gráfico 30
Balance entre los ingresos por aportaciones personales y patronales y los egresos por pasividades contributivas del sistema de pensiones, en millones de pesos corrientes, 2000-2017



Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Estados Financieros de las Cajas Paraestatales (con información para la CJPPU desde 2007 y para la CNSS desde 2008), Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Economía y Finanzas.

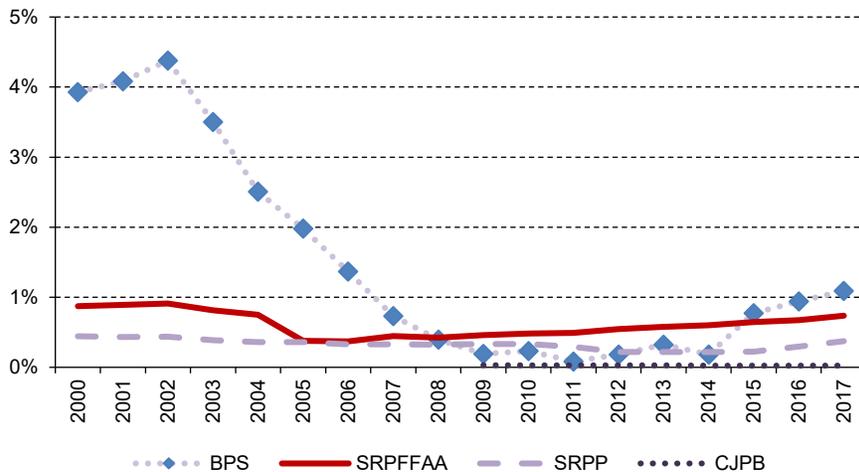
Gráfico 31
Balance entre los ingresos por aportaciones personales y patronales y los egresos por pasividades contributivas del sistema de pensiones, en millones de pesos a precios de 2017, 2000-2017



Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Estados Financieros de las Cajas Paraestatales (con información para la CJPPU desde 2007 y para la CNSS desde 2008), Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Economía y Finanzas.

En lo que refiera a los otros organismos del sistema de pensiones que reciben asistencia financiera por parte del Estado se destaca el lento pero persistente deterioro en la situación financiera del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas que se observa a partir de 2005, aunque hacia finales del periodo analizado la asistencia todavía se encontraba por debajo de los niveles que tenía entre los años 2000 y 2002. La asistencia financiera a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias a partir de 2009, año de entrada en vigencia de la Ley 18.396, representa una proporción menor en el total de recursos de rentas generales aplicados al financiamiento del sistema pensiones-.

Gráfico 32
Asistencia financiera de cargo del Estado, 2000-2017
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Rendición de Cuentas, Memoria y Estados Financieros de CJPB, Banco Central del Uruguay.

C. Estudios actuariales y financieros

El trabajo de Brovia (2012) realiza el cálculo del balance actuarial correspondiente al sistema previsional contributivo administrado por el Banco de Previsión Social. El activo está conformado por la suma de los activos existentes a la fecha de referencia y por el valor actual probable de los ingresos futuros por cotización, los ingresos por IVA afectado al sistema IVS, y la asistencia financiera proveniente de Rentas Generales. Por su parte, el pasivo es el valor actual de las prestaciones actuales y futuras. En este trabajo se emplea el método denominado de "caja cerrada", en el que sólo se considera la población activa y pasiva existente a la fecha de referencia del balance, prescindiendo del cálculo del valor actual de cotizaciones y prestaciones correspondientes a las generaciones futuras. De la comparación entre las estimaciones de activo y pasivo surge un excedente o un déficit actuarial.

Los resultados del estudio correspondientes al escenario base muestran que, al 31 de diciembre de 2011, la estructura de fuentes de financiamiento estaría conformada en un 26% por cotizaciones, un 40% por el IVA afectado al financiamiento del sistema y un 34% por asistencia financiera del Estado, que funciona como variable de ajuste. Por otro lado, el pasivo se compone por un 12% de prestaciones en curso de pago, 87% de prestaciones futuras y un 1% de otras prestaciones, donde se incluyen subsidios por fallecimiento y subsidios transitorios. La composición de las prestaciones entre jubilaciones y pensiones cambiaría al comparar entre aquellas en curso de pago y las futuras: el peso de las jubilaciones pasaría del 64% al 75%.

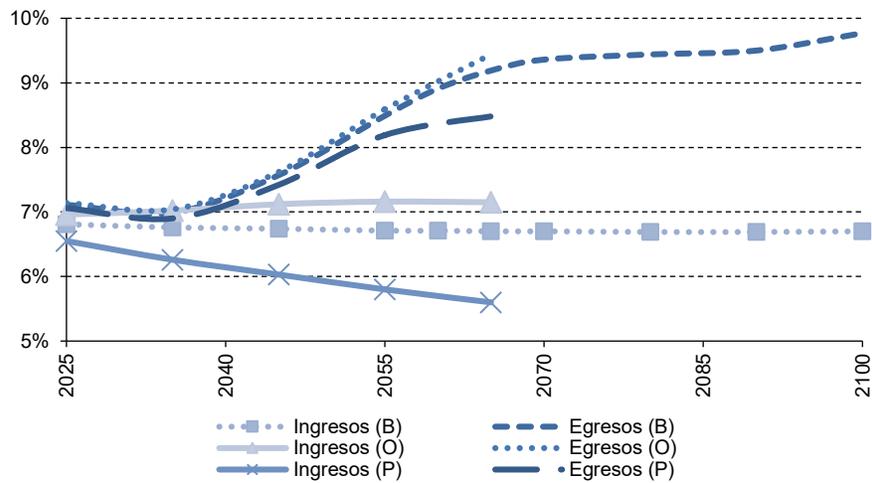
Al considerar el balance actuarial del sistema contributivo en términos del PIB en el escenario base, el autor encuentra que la deuda previsional, esto es, la diferencia entre activos y pasivos contributivos a ser cubiertos por el IVA afectado al sistema contributivo y la asistencia financiera del Estado, equivalía a 262% del PIB a valores del 31 de diciembre de 2011.

La Asesoría Económica y Actuarial del BPS (2015; 2016) realizó las proyecciones financieras del sistema previsional contributivo administrado por el organismo. La proyección considera tres escenarios (base, optimista y pesimista), tomando como año base el 2013. Mientras los escenarios optimista y pesimista se proyectan entre 2020 y 2065, el escenario base se proyecta hasta 2100. En los tres casos, los egresos globales por prestaciones contributivas medidos en términos del PIB son menores en 2035 en comparación a 2025. Sin embargo, entre 2045 y 2070 los egresos presentarían un fuerte incremento, el cual se desaceleraría en los años posteriores. En el escenario base, el gasto en pasividades contributivas de BPS pasaría del 7,1% al 9,8% del PIB entre 2025 y 2100.

En cuanto a los ingresos contributivos del BPS, los estudios realizados indican que evolucionarían en línea con el PIB en dos de los tres escenarios planteados. Mientras en el escenario base descenderían del 6,8% al 6,7% del PIB entre 2025 y 2100, en el optimista aumentarían de 7,0% a 7,2% entre 2025 y 2065. En contraste, el escenario pesimista muestra una reducción de 6,6% a 5,6% del PIB en igual período temporal.

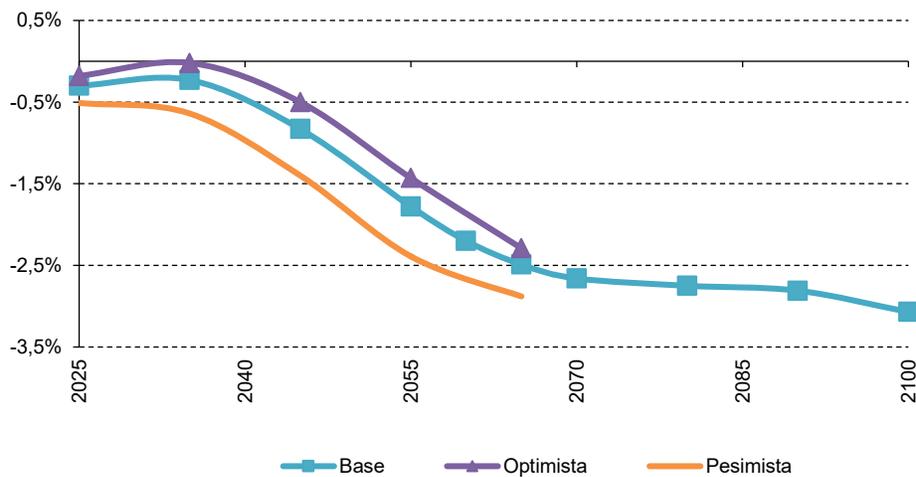
Las proyecciones indican que las contribuciones del Estado que requeriría el sistema contributivo del BPS seguirían una dinámica similar a la de los gastos. Tanto en el escenario base como en el escenario optimista, se espera que la diferencia entre ingresos y egresos disminuya entre los años 2025 y 2035, incrementándose de manera sustantiva a partir de entonces (en el escenario base, las contribuciones equivalen a 0,3%, 0,2% y 2,5% en 2025, 2035 y 2065, respectivamente). En el escenario pesimista, si bien las contribuciones del Estado siempre crecen, el incremento más pronunciado se da a partir de 2035. Al igual que lo ocurrido con el gasto en pasividades, el escenario base muestra que la asistencia del Estado modera su crecimiento entre 2070 y 2090. Hacia 2100, se espera que las mismas alcancen el 3,1% del PIB.

Gráfico 33
Ingresos y egresos del sistema contributivo de BPS, 2025-2100
 (Escenarios base (B), optimista (O) y pesimista (P))



Fuente: Asesoría Económica y Actuarial de BPS (2015; 2016).

Gráfico 34
Asistencia financiera
 (Resultados globales del sistema contributivo del BPS, 2025-2100)



Fuente: Asesoría Económica y Actuarial de BPS (2015; 2016).

La Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias también considera un sistema cerrado a la hora de realizar su balance actuarial (Memoria y Estados Financieros de 2017). Considerando los flujos futuros, descontados al 31 de diciembre de 2017, se tiene que los egresos esperados equivalen al 24,5% del PIB, de los cuales 71% corresponden a jubilaciones. Los ingresos esperados, compuestos en su gran mayoría por cotizaciones de activos, ascienden al 6,7% del PIB. De esta forma, se arriba a un total de la reserva matemática equivalente a 17,8% del PIB, siendo su mayor componente la prestación complementaria patronal (62%), seguida por los aportes netos de generaciones futuras (28%).

El balance actuarial asociado al sistema cerrado de la Caja Notarial de Seguridad Social (Anexos a las Notas de los Estados Contables de 2018), considera flujos futuros descontados al 31 de diciembre de 2018, con egresos esperados equivalentes al 6,7% del PIB e ingresos esperados por 1,8% del PIB. De esta forma, el nivel de la reserva matemática asciende a 4,9% del PIB, del cual el 88% se asocia a aportes netos de generaciones futuras.

En lo que respecta a la viabilidad actuarial de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, el informe correspondiente al ejercicio 2018 toma al año 2017 como base y considera dos escenarios. Por un lado, trabaja con un horizonte temporal de 20 años, con reposición de activos. Por otro lado, considera un horizonte de 10 años, sin reposición de activos.

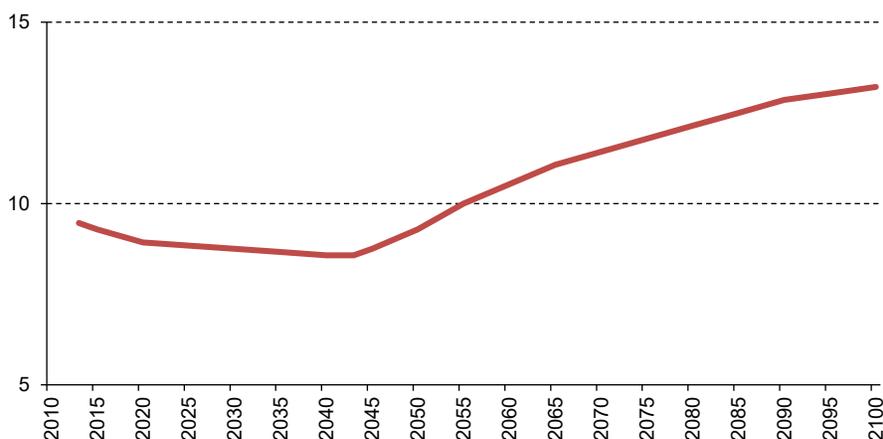
Los resultados bajo el primer escenario muestran que el patrimonio mínimo se vuelve negativo en el año 2030, mientras que el patrimonio mediano lo hace un año después. En este sentido, el informe concluye que no se puede afirmar que exista probabilidad nula de que el patrimonio proyectado bajo este escenario se vuelva negativo. En el segundo escenario, el patrimonio mediano es siempre positivo, pero se torna negativo en el año 2027. Cabe señalar que las proyecciones se consideran el mínimo monto de ingresos y el máximo monto de egresos (Estados Financieros 2018).

D. Proyecciones del gasto público en pensiones

Estudios recientes han proyectado que, como consecuencia del cambio demográfico, el gasto público en jubilaciones y pensiones en relación al PIB en Uruguay experimentará una leve caída durante las dos próximas décadas, produciéndose un incremento continuado del mismo a partir de ese momento. Bucheli y Troiano (2016), mediante una adaptación de la metodología de Miller y Castanheira (2013), aportan proyecciones sobre la evolución esperada del gasto en jubilaciones y pensiones (contributivas y no contributivas) en relación al PIB. En la elaboración de las proyecciones se contempla el pasaje de parte de los trabajadores desde un sistema de reparto puro administrado por el BPS a uno mixto en el que también intervienen las AFAP's. Los resultados obtenidos sugieren que el gasto público en pasividades caería desde 9,4% del PIB en 2013 hasta 8,6% en 2043, como consecuencia del pasaje de las obligaciones de pago desde el BPS a los fondos de ahorro individual. Una vez madurado el sistema mixto, la transición demográfica haría crecer el gasto público en jubilaciones y pensiones hasta alcanzar el 13,1% del PIB en 2100.

Gráfico 35

Gasto público en jubilaciones y pensiones (contributivas y no contributivas) como porcentaje del PIB, 2013-2010



Fuente: Bucheli, M. y Troiano, S. (2016). Cuentas Nacionales de Transferencias. En Rofman, R., Amarante, V. y Apella, I. Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XX, Naciones Unidas, Santiago, Cap. II, pgs: 49-75.

Además del traspaso de los pagos desde el BPS a las AFAP's, la propia transición demográfica puede explicar parte del descenso en la relación entre el gasto en jubilaciones y pensiones y el PIB en los próximos años. El cambio demográfico tendrá como consecuencia que, en los años venideros, buena parte de la población uruguaya se encuentre en una etapa intermedia o avanzada de su vida laboral, la cual generalmente se caracteriza por presentar un mayor nivel de remuneraciones. Esto generaría un incremento en la masa salarial y, con ello, un crecimiento en los ingresos del sistema por concepto de contribuciones.

E. Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones

La identificación de alternativas tendientes a asegurar, o a restablecer, la sostenibilidad financiera de un sistema de pensiones implica considerar los efectos previsibles que tendrían posibles cambios en la tasa de cotización, en la tasa de reemplazo y en la edad de retiro. El análisis de estos aspectos arroja luz sobre el alcance que podrían tener diferentes ajustes en estos tres parámetros que influyen sobre la dinámica financiera del sistema.

El estudio de la Asesoría Económica y Actuarial del BPS (2019) estimó, recientemente, el monto de recaudación del organismo que representaría un punto porcentual adicional de las tasas de aportación. El informe plantea un punto relevante acerca de la relación entre la sostenibilidad financiera del BPS y la tasa de cotización. El argumento está relacionado con que, como consecuencia de las exoneraciones actualmente existentes, la variación en la recaudación en caso de cambios en la tasa de aporte patronal es inferior a la que ocurriría ante modificaciones en la tasa de cotización personal. Para el cálculo del indicador se consideran la masa salarial imponible declarada por los contribuyentes y la recaudación por aportaciones patronales y personales. Además, se tienen en cuenta las diferencias de tasas de cotización entre los diferentes sectores de afiliación del BPS.

En el año 2018, una variación de un punto porcentual en la tasa de aportación hubiera implicado un cambio de U\$S 178,3 millones en la recaudación por concepto de aporte personal. En cambio, una modificación similar en la tasa de aporte patronal hubiera significado una variación de U\$S 144,4 millones. Por tanto, la existencia de situaciones en que existen exoneraciones al pago de aportes patronales genera que cambios de igual magnitud en las tasas de contribución personal o patronal no tengan un impacto similar sobre los ingresos del sistema por dicho concepto.

Asimismo, el citado trabajo estima la pérdida de aportes patronales causada por las exoneraciones vigentes. En el año 2018, el monto ascendió a 197 millones de dólares, lo cual representó un 4,7% de la recaudación total del sistema IVS. Cabe precisar que, el 97% de la renuncia recaudatoria tiene lugar en la rama de aportación de Industria y Comercio.

Camacho (2016), por su parte, utiliza un enfoque de equilibrio financiero individual para analizar las variables que inciden en la determinación de las tasas de reemplazo. El equilibrio financiero individual se cumple cuando los valores actualizados de las cotizaciones y las jubilaciones son iguales. En este caso, se considera la tasa de reemplazo como variable dependiente⁷.

El trabajo estima la incidencia de cada factor en la determinación del nivel de tasa de reemplazo del régimen de reparto de BPS, tomando como ejemplo el caso de un afiliado hombre con movilidad salarial tipo, que comienza a trabajar a los 22 años y se jubila a los 63, y que cuenta con una densidad de cotización del 100%. Más allá de tratarse de un caso particular, el autor plantea que en cualquier otro caso se verificarían tendencias similares.

⁷ La tasa de reemplazo TR puede determinarse a partir de la siguiente expresión: $TR = \frac{SMC}{SMBJ} \times \frac{TMC}{TMJ} \times (1 + i_s)^{(ECJ-ECC)} \times TC$, donde, SMC es el sueldo medio de cotización, SMBJ es el sueldo medio básico jubilatorio, TMC es el tiempo medio de cotización, TMJ es el tiempo medio de jubilación, i_s es la tasa de interés real sobre los salarios, ECJ es la edad central de jubilación, ECC es la edad central de cotización y TC es la tasa de contribución sobre salarios.

El resultado del ejercicio realizado muestra que la tasa de reemplazo a los 63 años debería ser 2,6 veces la tasa de contribución. Sin embargo, la relación entre la tasa de reemplazo y la tasa de aportes correspondiente al ejemplo (60,5% y 22,5%, respectivamente) es mayor a 2,6. Además, si se incorporan al análisis las contribuciones y prestaciones asociadas a los riesgos de invalidez y sobrevivencia, la tasa de contribución requerida sería del 38,4%. Dado que la tasa de contribución global (considera aportes del Estado por impuestos afectados y/o asistencia financiera) es de apenas 33,7%, el ejercicio muestra que el sistema no podría financiar la tasa de reemplazo actualmente vigente.

Los valores referidos fueron calculados utilizando las tasas de mortalidad del año 2016. Si en su lugar se consideran tablas de mortalidad dinámicas, el envejecimiento demográfico provocaría que la tasa de reemplazo que verifica el equilibrio financiero para un individuo de iguales características y que comienza su actividad en 2016 se redujera en 27%.

Por otra parte, cuanto mayor es la cantidad de sueldos que se consideran para el cálculo del sueldo básico jubilatorio, menor es el sueldo medio básico jubilatorio en comparación al sueldo medio de cotización, aumentando la tasa de reemplazo compatible con el equilibrio financiero. Se ha demostrado que si se computan los sueldos de todo el período de actividad, ambos promedios se igualan, lo cual implicaría en la práctica un incremento del 16,8% en la tasa de reemplazo del ejercicio analizado.

Si el cálculo del sueldo básico jubilatorio utilizara el Índice de Precios al Consumo en lugar del Índice Medio de Salarios Nominales, y si se supone un crecimiento real anual de los salarios del 2%, el primer factor de la ecuación disminuiría, aumentando así la tasa de reemplazo compatible con el equilibrio financiero. En el caso analizado, el aumento de dicha tasa sería del 16,2%.

Álvarez et al. (2009) analizan los incentivos al retiro implícitos en el principal programa de seguridad social de Uruguay. Más allá de la existencia de una edad mínima para jubilarse, la generación de incentivos al retiro temprano puede erosionar su viabilidad financiera del sistema. Los autores calculan medidas habitualmente utilizadas, tales como la riqueza de la seguridad social y el impuesto a seguir trabajando para el sistema BPS. El primero es el valor presente de los flujos de jubilación y pensión de sobrevivencia netos del flujo de contribuciones⁸ al sistema, resultantes de retirarse a la edad r . Por otra parte, el impuesto a seguir trabajando es el opuesto del ratio entre la adquisición de derechos pensionarios (diferencia entre la riqueza de la seguridad social de retirarse a la edad $r+1$ menos la de retirarse a la edad r) y los ingresos salariales netos de aportes personales correspondientes a la edad $r+1$.

Los autores realizan simulaciones para cinco tipos de trabajadores nacidos en 2005. El caso base es un hombre que empieza a trabajar a los 20 años, contribuye ininterrumpidamente, y se jubila a los 60. Tiene un ingreso laboral igual al ingreso mediano de la distribución de la encuesta de hogares, y está casado con una mujer tres años menor, que nunca trabajó, y no tienen hijos dependientes. Los otros cuatro casos son variaciones del primero. En el segundo caso el trabajador es soltero, mientras que en el tercero el trabajador comienza a trabajar a los 30 años. En el cuarto caso el trabajador tiene un ingreso igual al del percentil 10 de la distribución de ingresos y el quinto un ingreso igual al del percentil 90. Dado su nivel de ingresos, el trabajador mediano no se encuentra obligado a aportar al pilar de ahorro individual. Sin embargo, como la mayoría de las personas no obligadas igualmente han optado por realizar aportes a dicho pilar, los autores agregan un escenario adicional donde el trabajador mediano aporta a ambos pilares.

⁸ Incluyen los aportes patronales, bajo el supuesto de que su existencia se traduce en menores salarios para los trabajadores (Gruber (1999); en Álvarez et al (2009)).

Las simulaciones muestran que, en el escenario base, el impuesto a continuar trabajando es positivo para todas las edades. Las tasas obtenidas son relativamente altas en comparación a las de los países analizados por Gruber y Wise (1999). Por otra parte, las tasas de impuesto a seguir trabajando son aún mayores en el caso del trabajador soltero, puesto que no genera derechos a una pensión de sobrevivencia. Algo similar ocurre para el trabajador que comienza a trabajar a los 30 años de edad, aunque puede que esto no sea extrapolable a trabajadores con historias laborales más cortas, ya que quizás no logren acceder a la jubilación común a la edad mínima de retiro. El trabajador de ingresos altos tiene los mismos incentivos al retiro que el de ingresos medianos, algo que no ocurre con el de ingresos bajos. Entre los 60 y los 65 años, el trabajador del percentil 10 obtiene un subsidio por postergar el retiro, como consecuencia del incremento en la jubilación mínima a partir de los 60 años de edad. Finalmente, el individuo similar al considerado en el caso base pero que opta por aportar a ambos pilares del sistema, también, enfrenta tasas de impuesto positivas a partir de los 60 años, aunque éstas son menores que si aportara únicamente al pilar de reparto de BPS.

Las simulaciones realizadas por Álvarez et al. (2009) muestran que existen trabajadores afiliados al principal subsistema de seguridad social que sufren importantes pérdidas de riqueza jubilatoria si deciden postergar su retiro. En este sentido, el diseño del sistema incentiva el retiro temprano de los trabajadores, lo cual puede representar un desafío para la sostenibilidad financiera.

IV. Políticas públicas para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones

El Sistema de Seguridad Social de Uruguay se distingue por exhibir elevados niveles de cobertura, tanto en su etapa activa, como pasiva. En la medida en que la cobertura activa ha mostrado una tendencia al alza en las últimas décadas, y que, recientemente, se han adoptado medidas que flexibilizan el acceso a las pasividades, es esperable que los ratios de cobertura pasiva se mantengan en sus actuales niveles, o incluso que puedan incrementarse en el futuro.

El análisis de la información sobre los diferentes subsistemas que componen el sistema de pensiones uruguayo revela que existen importantes heterogeneidades entre los componentes del sistema. Las diferencias de tratamiento se detectan tanto al interior del bloque principal, como entre los distintos subsistemas. Las heterogeneidades se manifiestan en términos de las prestaciones percibidas en lo que refiere a los requisitos de acceso a los beneficios y en las fuentes de financiamiento.

Al evaluar las heterogeneidades es importante distinguir entre heterogeneidades ex-ante y ex-post, ya que las implicaciones de unas y otras pueden ser bien diferentes. Es posible que las heterogeneidades que puedan surgir en las jubilaciones promedio entre los diferentes subsistemas pueden ser atribuidas a trayectorias laborales disímiles de los trabajadores. Las diferencias pueden estar relacionadas con contribuciones diferentes durante la vida activa de los trabajadores y no tienen por qué representar heterogeneidades que generen desigualdades intra-generacionales. En cambio, las heterogeneidades relacionadas con regímenes de contribuciones diferentes, con las formas de determinación de los beneficios jubilatorios o con las condiciones de acceso a las prestaciones, pueden determinar que trabajadores con idénticas trayectorias laborales se vean beneficiados o perjudicados por integrar un determinado subsistema.

La evidencia disponible sugiere que, en perspectiva, habría que avanzar en la evaluación de las heterogeneidades existentes, identificando la relevancia y pertinencia actual de cada una de ellas. De hecho, existen diferencias en las actividades y en las profesiones que justifican tratamientos asimétricos, al menos lo que refiere a años de cotizaciones, edad de retiro y montos de contribuciones.

Pero existen diferencias en el tratamiento de los trabajadores que carecen de fundamento en la actualidad y que deberían ser revisadas en el futuro.

La evidencia aportada en este trabajo indica que la mayor parte del gasto del sistema de pensiones uruguayo es financiado con recursos públicos, por lo que el análisis de su comportamiento representa un aspecto clave a la hora de realizar una evaluación de la sostenibilidad de la política fiscal.

El análisis realizado revela que durante los primeros años del período analizado, el gasto público en pensiones experimentó disminuciones tanto en términos reales como relación al gasto público social, al gasto del Gobierno Central, y al PIB. Esas tendencias se revirtieron con el paso de los años, generando, hacia el final del período, un incremento real del gasto público en pensiones, asociado tanto a un aumento en la cantidad de prestaciones otorgadas como un incremento en el poder adquisitivo de las mismas; y una magnitud del mismo en términos del PIB similar a la de comienzos de la década pasada, aunque con una asistencia financiera menor a la de esos años.

El comportamiento observado en el período en el gasto en pensiones es atribuible, en parte, al incremento de la población beneficiaria de las prestaciones, que ha crecido de forma continua durante la última década. En particular, el crecimiento se explica por el aumento registrado en la cantidad de pasivos y jubilados. Esta expansión estuvo explicada en gran parte por la entrada en vigencia de la Ley 18.395 en el año 2008, que flexibilizó, de manera considerable las condiciones de acceso a las jubilaciones.

La expansión del gasto público en pensiones tuvo lugar en un contexto general de fuerte suba del valor real de las jubilaciones mínimas y de expansión continua del salario real medio. Durante la última década, las jubilaciones mínimas crecieron a tasas superiores a las que resultan del mecanismo general de ajuste de las pasividades, basadas en la evolución del Índice Medio de Salarios elaborado por el INE. En efecto, el aumento del monto de la prestación mínima a través de decretos específicos ha permitido que el poder adquisitivo de las mismas se incrementara el 173% en 10 años. Si bien el salario medio ha crecido en términos reales, el incremento porcentual de las remuneraciones de los trabajadores dependientes fue, considerablemente, inferior al crecimiento porcentual de las jubilaciones mínimas.

Un aspecto especialmente relevante desde la perspectiva de la política fiscal es que las transferencias del Estado al Sistema de Seguridad Social representan uno de los rubros cuantitativamente más importantes del Gasto Público Social en Uruguay. En efecto, los altos ratios de cobertura, combinados con niveles satisfactorios de suficiencia de las prestaciones, exigen un esfuerzo significativo en materia de contribuciones provenientes de Rentas Generales. Las contribuciones del Estado han crecido moderadamente en los últimos años, y se proyecta que en el futuro continúen creciendo como resultado del proceso de envejecimiento poblacional. Esto implica que la sostenibilidad financiera del sistema se presenta como el principal desafío a enfrentar en las próximas décadas.

Los niveles actuales de asistencia financiera no indican que el sistema sea insostenible, ya que la sostenibilidad no requiere, necesariamente, una igualdad estricta entre ingresos contributivos y egresos por prestaciones anuales. Parece evidente, no obstante, que el incremento en los montos totales de las prestaciones, en el marco de las tendencias demográficas de largo plazo que enfrenta Uruguay, entre otros factores, impactarán sobre las proyecciones financieras y, con seguridad, se requerirán mayores niveles de asistencia financiera.

Las proyecciones de asistencia financiera requeridas por el principal organismo de seguridad social del país muestran una trayectoria creciente, lo cual es señal de que será necesaria la adecuación de los parámetros del sistema para lograr mantener su sostenibilidad financiera. Dado que las reformas en los sistemas de pensiones suelen tardar años en mostrar resultados, es recomendable que se actúe de forma temprana y oportuna, buscando evitar modificaciones que cambien las reglas de juego abruptamente y situaciones que cuestionen los niveles de cobertura y suficiencia existentes en la actualidad.

Más allá de esta característica de las reformas de los sistemas de pensiones, Uruguay se encuentra en una etapa clave desde el punto de vista del proceso de envejecimiento poblacional, puesto que se estaría asistiendo a la fase de cierre de la denominada Ventana de Oportunidad Demográfica. Las estimaciones poblacionales disponibles sugieren que la relación de dependencia habría alcanzado su punto mínimo recientemente y, por lo tanto, se proyecta que esta relación aumente en el futuro. Si bien las tendencias demográficas presionarían de forma significativa sobre el equilibrio financiero del sistema de pensiones, el pasaje de parte de los trabajadores desde un sistema de reparto puro administrado por el BPS a uno mixto en el que también intervienen las AFAP's amortiguaría este efecto, conteniendo las presiones financieras sobre el bloque principal del sistema al menos hasta el año 2040. A partir de entonces, las presiones se tornarían, considerablemente, más significativas.

Si bien en este trabajo se ha puesto especial atención en la situación del bloque principal del sistema de pensiones de Uruguay, el proceso de envejecimiento poblacional ejercerá presión sobre los equilibrios financieros de todos los subsistemas paralelos basados en esquemas de reparto (en el pilar de ahorro individual, es de esperar que este fenómeno pueda impactar sobre la suficiencia de las prestaciones). En este sentido, parece ser que las tendencias poblacionales y sus impactos específicos sobre las necesidades de financiamiento del sistema de seguridad social están debidamente anticipadas, por lo que no deberían existir motivos válidos para no adoptar las medidas de adecuación necesarias de forma oportuna.

Es razonable pensar que la reforma a aplicarse al sistema de pensiones uruguayo debería ser de carácter paramétrico y no estructural, considerando que el pilar de ahorro individual introducido en 1996 se encuentra en pleno proceso de maduración.

En cuanto a los parámetros pasibles de modificación, se debería evitar recurrir a incrementos en las tasas de aporte, puesto que las cargas tributarias sobre el trabajo en Uruguay son relativamente altas en la comparación internacional, y un incremento de las mismas conspiraría contra los altos niveles de formalidad laboral existentes en el país.

Tampoco parecería deseable modificar el mecanismo de indexación de las pasividades. La Reforma Constitucional plebiscitada en 1989 vinculó la evolución de las pasividades al Índice Medio de Salarios Nominales (IMSN). Este mecanismo, además de garantizar el mantenimiento de los actuales niveles de suficiencia de las prestaciones en relación a los ingresos de los trabajadores activos, genera un perfil menos riesgoso en el sistema de pensiones en lo que refiere al manejo de la política fiscal. En contextos recesivos o de crisis económica, que se caracterizan por caídas del salario real y del empleo, y, por ende, de los ingresos contributivos del sistema, si el mecanismo de indexación considerara al Índice de Precios al Consumo (IPC) en lugar del IMSN, los egresos continuarían creciendo como consecuencia del comportamiento de la inflación. Por tanto, un potencial cambio en el mecanismo de indexación de las pasividades generaría trayectorias divergentes entre los ingresos y egresos del sistema, provocando mayores riesgos fiscales, sobre todo en contextos de baja actividad económica.

La tasa de reemplazo es un parámetro clave sobre el que deberían estructurarse las propuestas de adecuación y reforma del sistema de pensiones en Uruguay. En este sentido, y tomando como patrón de referencia el cómputo de tasas actuarialmente neutras, es imprescindible analizar en detalle los desvíos que presentan las tasas de reemplazo actualmente aplicadas por los diferentes subsistemas. La existencia de tasas de reemplazo actuarialmente neutras debería, en primer lugar, desestimular a los individuos a un retiro temprano, debido a los bajos montos de las jubilaciones en caso de adoptar esa opción. En segundo lugar, ayudaría a garantizar que aún en casos de retiro temprano, el sistema de seguridad social no sufriría importantes desequilibrios financieros.

La necesidad de actuar sobre la edad mínima de retiro o sobre el número de años de servicio requeridos para acceder a una jubilación podría volverse necesario aun contando con tasas de reemplazo actuarialmente neutras. El sistema de pensiones debe garantizar un nivel de ingresos

mínimos a la población que no se encuentra en condiciones de participar activamente del proceso de generación de ingresos. Es probable que, por la sola fijación de tasas actuarialmente neutras, una parte significativa de los trabajadores con causal jubilatoria alcanzara en los próximos años una jubilación inferior al mínimo establecido en la normativa vigente. Si estas jubilaciones se elevaran hasta alcanzar el mínimo legal, es posible que no se pueda evitar una tendencia creciente de la asistencia financiera al sistema por parte de Rentas Generales.

Por último, cabe destacar que no parece posible ni razonable avanzar hacia la convergencia de los diferentes subsistemas existentes hacia una estructura única, ya que estos constituyen una estructura consolidada, y su desarticulación implicaría costos de transacción significativos e importantes problemas de economía política que obstaculizarían el avance de las iniciativas reformistas. Sin embargo, manteniendo la estructura institucional actual, sería conveniente adoptar una mirada conjunta del sistema de pensiones, que permita mitigar las heterogeneidades existentes entre los distintos subsistemas, y evitar que modificaciones paramétricas aisladas puedan generar traslados de los trabajadores entre subsistemas, las cuales podrían provocar dificultades para alguno de ellos o para el sistema de pensiones en su conjunto.

Bibliografía

- Álvarez, I., da Silva, N., Forteza, A., Rossi, I. (2009), ¿Qué incentivos al retiro genera la seguridad social? El caso uruguayo. Documento N° 23/09. Departamento de Economía.
- Asesoría Económica y Actuarial (2015), Proyección financiera del sistema previsional contributivo administrado por el Banco de Previsión Social. Período 2025-2065. Escenarios alternativos. Comentarios de seguridad social N° 50.
- _____ (2016), Proyección financiera del sistema previsional contributivo administrado por el Banco de Previsión Social. Período 2060-2100. Análisis global. Comentarios de seguridad social N° 52.
- _____ (2019), Recaudación por punto de aportes jubilatorios. Año 2018. Comentarios de seguridad social N° 64.
- Brovia, M. (2012), Balance actuarial del sistema contributivo administrado por el Banco de Previsión Social. Comentarios de seguridad social – enero, febrero, marzo 2012.
- Bucheli, M. y Troiano, S. (2016), Cuentas nacionales de transferencias. En Rofman, R., Amarante, V. y Apella, I. Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XX, Naciones Unidas, Santiago, Cap. II, pgs: 49-75.
- Camacho, L. (2016), Análisis de las variables que inciden en el nivel de las tasas de reemplazo en el equilibrio financiero. Comentarios de seguridad social N° 52.
- CEF (2017), “Tasas de Reemplazo del Sistema Previsional Mixto”. Centro de Estudios Fiscales.
- CEPAL (2018), “La flexibilización de las condiciones de acceso a las jubilaciones en el Uruguay”. Serie de Estudios y Perspectivas, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Forteza, A., Apella, I., Fajnzylber, E., Grushka, C., Rossi, I. & Sanroman, G. (2011), “Contributions to Social Security in Argentina, Chile and Uruguay: Densities, Transitions and Duration”. Económica, Universidad Nacional de La Plata. Vol LVII.
- García Repetto, U. (2011), El financiamiento de la seguridad social en el Uruguay (1896-2008): Una aproximación a su análisis en el largo plazo. Serie Documentos de Trabajo DT 9/11, Instituto de Economía.

Observatorio de Seguridad Social (2018), "Cobertura del Sistema de Seguridad Social en el Uruguay: Situación actual y Evolución reciente". Informe Nro. 1. CINVE.

_____ (2019), Presente y futuro del sistema de seguridad social en Uruguay. Desafíos ante la transición demográfica y el cambio tecnológico. Trabajo Monográfico Anual coordinado por Gonzalo Zunino, CINVE.

Sienra, M. (2007), "La evolución del Sistema de Seguridad Social en el Uruguay (1829-1986)". Instituto de Economía, Facultado de Ciencias Económicas y de Administración, UdelAR. Serie Documentos de Trabajo DT 07/07.

Anexos

Anexo 1

Anexo estadístico

Cuadro A1
Fuentes de información estadística consultadas

AFAP – Series Estadísticas. Banco Central del Uruguay.
 Boletines Estadísticos. Banco de Previsión Social.
 Estados Contables. Caja Notarial de Seguridad Social.
 Estados Financieros. Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.
 Memorias y Estados Financieros. Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias.
 Observatorio Social. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social.
 Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Contaduría General de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas.
 Resultados del Sector Público Consolidado. Ministerio de Economía y Finanzas.
 Serie de PIB en pesos corrientes. Banco Central del Uruguay.
 Series Históricas – Índice de Precios del Consumo. Instituto Nacional de Estadística.
 Series Históricas – Seguridad Social. Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Boletín Estadístico Anual de BPS, Memorias Anuales de la Caja Bancaria, de la Caja Profesional y de la Caja Notarial, Encuestas Continuas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Nota: Mediante información extraída de las Encuestas Continuas de Hogares, se buscó considerar una única vez a quienes aportan a más de un organismo de seguridad social.

Cuadro A2
Cobertura de activos
(En porcentajes)

	Cotizantes/PEA	Cotizantes BPS/PEA
2000		56,4
2001		53,3
2002		51,3
2003		53,3
2004		56,4
2005		61,6
2006		63,3
2007	70,2	65,4
2008	74,7	69,8
2009	75,5	70,4
2010	78,9	73,4
2011	79,6	74,1
2012	83,1	77,5
2013	85,1	79,1
2014	82,8	77,2
2015	82,7	77,0
2016	82,0	76,0
2017	82,2	76,2

Fuente: Elaboración propia en base a: Boletín Estadístico Anual de BPS, Memorias Anuales de la Caja Bancaria, de la Caja Profesional y de la Caja Notarial, Encuestas Continuas de Hogares, Instituto Nacional de Estadística.

Nota: Mediante información extraída de las Encuestas Continuas de Hogares, se buscó considerar una única vez a quienes aportan a más de un organismo de seguridad social.

Cuadro A3
Cobertura de pasivos

	Pasivos contributivos BPS +65/población +65	Pasivos +65/población +65
2000	81,8	-
2001	81,8	--
2002	82,0	-
2003	81,9	-
2004	82,1	-
2005	82,0	-
2006	81,6	-
2007	80,8	91,5
2008	80,4	91,4
2009	80,6	92,1
2010	81,7	93,5
2011	82,6	94,9
2012	83,3	95,4
2013	83,7	95,9
2014	84,2	96,3
2015	84,6	96,9
2016	83,9	96,5
2017	83,5	95,5

Fuente: Elaboración propia en base a: Boletín Estadístico Anual de BPS, Indicadores de la Seguridad Social: Prestaciones de Pasividad de BPS, Memorias Anuales de la Caja Bancaria, de la Caja Profesional y de la Caja Notarial, Encuestas Continuas de Hogares, Instituto Nacional de Estadística.

Nota: Mediante información extraída de las Encuestas Continuas de Hogares, se buscó considerar una única vez a quienes son beneficiarios de más de una pasividad.

Cuadro A4
Gasto público en pensiones y gasto del gobierno central, BPS

	Gasto público total en pensiones	Gasto del gobierno central - BPS
2000	31 488	75 675
2001	32 340	79 452
2002	32 865	83 599
2003	26 377	97 190
2004	31 220	108 950
2005	32 843	116 699
2006	38 602	131 516
2007	39 623	152 090
2008	49 244	172 519
2009	56 779	198 825
2010	68 076	226 353
2011	77 596	255 520
2012	97 904	301 116
2013	111 720	347 173
2014	127 158	397 552
2015	144 738	436 942
2016	161 390	500 212
2017	182 122	542 458

Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Resultados del Sector Público Consolidado del MEF, Memoria y Balance General de la CJPB.

Anexo 2

Siglas

AFAPs	Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional
BCU	Banco Central del Uruguay
BSE	Banco de Seguros del Estado
BPS	Banco de Previsión Social
CEF	Centro de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Finanzas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CJPN	Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias
CJPPU	Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios
CNSS	Caja Notarial de Seguridad Social
COFIS	Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social
DNASSP	Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial del Ministerio del Interior
DNSS	Dirección Nacional de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
ECH	Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística
IASS	Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social
IMSN	Índice Medio de Salarios Nominales elaborado por el Instituto Nacional de Estadística
INE	Instituto Nacional de Estadística
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVS	Invalidez, Vida y Supervivencia
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MI	Ministerio del Interior
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
PEA	Población Económicamente Activa
SRPFFAA	Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa Nacional
SRPP	Servicio de Retiros y Pensiones Policiales del Ministerio del Interior
SSF	Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Macroeconomía del Desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

204. El sistema de pensiones en el Uruguay: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Fernando Lorenzo (LC/TS.2020/60), 2020.
203. Ocupaciones emergentes en la economía digital y su regulación en México, Graciela Bensusán (LC/TS.2020/28), 2020.
202. Options for retooling property taxation in Latin America, Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio y Juan Pablo Jiménez (LC/TS.2019/91), 2019.
201. Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo, Jürgen Weller, Sonia Gontero y Susanna Campbell (LC/TS.2019/37), 2019.
200. Financiamiento de la enseñanza y la educación y formación técnica y profesional en América Latina y el Caribe, Michael Hanni (LC/TS.2019/29), 2019.
199. La identificación y anticipación de brechas de habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones, Sonia Gontero y Sonia Albornoz (LC/TS.2019/11), 2019.
198. Metodología para la construcción de un indicador adelantado de flujos de capitales para 14 países de América Latina, Pablo Carvallo, Cecilia Vera, Claudia de Camino y José Sánchez (LC/TS.2018/120), 2018.
197. Territorial inequality, equalization transfers and asymmetric sharing of non-renewable natural resources in Latin America, Giorgio Brosio, Juan Pablo Jimenez e Ignacio Ruelas (LC/TS.2018/113), 2018.
196. Decentralized provision of education: methodological suggestions for analysis, with application to Mexico, Giorgio Brosio (LC/TS.2018/108), 2018.
195. Ciclo de precios y regímenes fiscales vinculados con los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe, Michael Hanni, Juan Pablo Jiménez e Ignacio Ruelas (LC/TS.2018/92), 2018.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Números publicados:

- 204 El sistema de pensiones
en el Uruguay
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
Fernando Lorenzo
- 203 Ocupaciones emergentes en la
economía digital y su regulación
en México
Graciela Bensusán
- 202 Options for retooling property
taxation in Latin America
Ehtisham Ahmad
Giorgio Brosio
Juan Pablo Jiménez
- 201 Cambio tecnológico y empleo:
una perspectiva latinoamericana
Riesgos de la sustitución tecnológica
del trabajo humano y desafíos de la
generación de nuevos puestos de trabajo
Jürgen Weller
Sonia Gontero
Susanna Campbell

