

El sistema previsional de Uruguay. Aportes para una discusión de reforma

Ignacio Apella¹

1. Introducción

El sistema previsional uruguayo se caracteriza por ser uno de los más generosos de América Latina y el Caribe, con una cobertura de casi el 90% de los adultos mayores y con una suficiencia de sus beneficios equivalente, en promedio, al 64% del salario. Esta gran generosidad requiere de un esfuerzo financiero significativo, habiendo representado el gasto público previsional en el año 2018 el 11% del PIB. Dichas erogaciones, son financiadas por los aportes personales y patronales de los trabajadores en actividad, pero, una también a través de recursos de rentas generales, tanto mediante impuestos con asignación específica como por asistencia financiera directa del Estado. Todo ello, junto con el proceso de envejecimiento poblacional por el que transita el país, plantea algunas inquietudes referidas por un lado a la sustentabilidad financiera del sistema en el mediano y largo plazo, y por otro al grado de equidad intra e intergeneracional del sistema.

En este contexto, el objetivo del presente capítulo es presentar un diagnóstico del sistema previsional de Uruguay contemplando las tres grandes dimensiones que lo caracterizan – cobertura, suficiencia y sustentabilidad financiera- y plantear algunas alternativas de reformas que podrían permitir suavizar el impacto del envejecimiento poblacional en el largo plazo y mejorar la eficiencia distributiva del mismo.

Para ello, se analizarán diferentes indicadores tradicionales construidos a partir de la información provista por las Encuestas Continuas de Hogares relevadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), complementada con información de registros administrativos provenientes del Banco de Previsión Social (BPS) y del INE.

2. Configuración actual del sistema previsional

Una de las características básicas del sistema previsional de Uruguay es su alto grado de fragmentación. El mismo está compuesto por diferentes regímenes con disímiles reglas de juego que atentan contra la equidad intra-generacional. En este sentido, el esquema principal nuclea a la mayoría de los trabajadores cotizantes del sector privado y públicos compuesto por el BPS, las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) y las compañías aseguradoras. Paralelamente, existen subsistemas secundarios tales como la Caja Notarial (CNSS), la Caja Bancaria (CJPB), la Caja de Profesionales Universitarios (CJPPU), y los servicios de retiros militar y policial. En tanto las primeras tres son personas jurídicas de derecho público no estatales, las últimas dos son públicas.

En relación al primer esquema, éste mantiene un régimen financiero mixto conformado por un pilar de reparto, administrado por el BPS, y un pilar de capitalización individual, gestionado por las AFAP y las compañías aseguradoras (actualmente sólo participa el Banco de Seguros del Estado).² Este bloque representa la parte más importante del sistema previsional en lo que respecta, tanto a cantidad de trabajadores cubiertos, como a flujo de ingresos y egresos. Todo trabajador comprendido en este bloque se encuentra cubierto por el BPS, independientemente de su nivel de ingreso. Una vez afiliado al BPS, la afiliación obligatoria a alguna AFAP

¹ Economista para la Práctica Global de Protección Social y Trabajo para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Correspondencia a iapella@worldbank.org.

El presente trabajo forma parte de las contribuciones realizadas a la Comisión de Expertos en Seguridad Social de Uruguay en el marco del apoyo que el Banco Mundial brinda al país en el diagnóstico del sistema previsional y la formulación de propuestas para una eventual reforma. El autor agradece los valiosos comentarios y aportes recibidos de Luciana García, Fernando Giuliano, Montserrat Pallares-Miralles, Gonzalo Zunino e Iván Williams.

² Si bien el análisis se centra en el Régimen Mixto, se debe mencionar que todavía algunas personas se jubilan por el Régimen de Transición (creado por la Ley N° 16713 para las personas mayores de 40 años a abril de 1996 y quedaron en un régimen sin AFAP con parámetros reformados respecto al régimen anterior) y por el Régimen de Transición Reformado (que resulta igual al anterior con un tope del 90%).

depende de la magnitud de sus remuneraciones. La Ley N° 16713 establece que todos los trabajadores cuyos ingresos superen los \$62.804 (a enero de 2020) están obligados a afiliarse a una AFAP, participando, por lo tanto, del régimen de capitalización individual. Para los trabajadores cuyos ingresos se encuentran por debajo de ese umbral, no es obligatoria la afiliación a una AFAP, aunque el artículo 8 de la misma ley establece que pueden afiliarse voluntariamente.³

Los esquemas previsionales para el personal militar y policial se basan en regímenes financieros de reparto, y las tres cajas paraestatales: la CJPB, la CNSS, y la CJPPU mantienen regímenes financieros de capitalización colectiva parcial.

La principal fuente de recursos son las contribuciones realizadas por los trabajadores y empleadores. Sin embargo, existen diferencias en las alícuotas de contribución según subsistema. Esto es de importancia a fin de cuantificar las diferencias en materia de aportes de los individuos durante la vida activa. Las tasas de aporte personal son similares entre los distintos organismos, con un rango que va desde el 15% del salario para los afiliados al BPS y de las cajas privadas hasta el 22,5% en el caso de los trabajadores independientes del BPS. En contraste, las tasas de aporte patronal varían considerablemente entre régimen e incluso al interior de algunos de ellos. A modo de ejemplo, en tanto las instituciones afiliadas a la CJPB deben aportar el 25,25%, las demás tienen una alícuota del 7,5%. Asimismo, también hay una gran heterogeneidad al interior del BPS: para los trabajadores de la Industria y Comercio el aporte patronal es del 7,5%, mientras que para los trabajadores públicos de los Gobiernos Departamentales es del 16,5% y los de la administración Central del 19,5%.

Otra gran fuente de heterogeneidad, y por tanto de fragmentación, la constituye la causal jubilatoria y el cálculo de los beneficios. Las tablas A.1, A.2 y A.3 en el anexo sintetizan tales diferencias entre subsistemas. Si bien todos los organismos cuentan con causal de jubilación común, por invalidez y por edad avanzada, existen diferencias en términos de los requisitos necesarios para su elegibilidad. En cuanto a la jubilación común, los requisitos son levemente más laxos en el BPS, la CJPB y el servicio de retiro para las fuerzas armadas (SRPFFAA), destacándose también en este último la existencia del retiro obligatorio. Por otra parte, estos tres organismos cuentan, además, con una mayor combinación de edades y años de servicio que permiten acceder a una jubilación por edad avanzada. A pesar de lo anterior, sólo en el caso de la CJPPU esta jubilación es compatible con el goce de otra jubilación o retiro. En el resto de los subsistemas, la jubilación por edad avanzada sólo es compatible con la jubilación proveniente del pilar de ahorro individual, con excepción del servicio de retiro del personal policial (SRPP) donde es incompatible.

El método de determinación del salario base difiere considerablemente entre los organismos, siendo dicho salario uno de los determinantes más importantes de las tasas de reemplazo efectivas a nivel individual.

El salario base que rige para los escribanos afiliados a la CNSS puede ser definido como el menos generoso para el cálculo jubilatorio, ya que toma en cuenta gran parte de la vida laboral de dichos trabajadores (30 años). En contraposición, el salario base en los servicios estatales policial y militar se calcula en base a los últimos 30 meses de servicios, ignorando los aportes de buena parte de la historia laboral de los trabajadores; mientras que para los profesionales afiliados a la CJPPU se consideran sólo los últimos 3 años de aporte.

Entre los diferentes subsistemas no existen discrepancias significativas en términos de los porcentajes aplicados sobre el salario base para el cálculo del monto del beneficio, esto es, en las tasas de reemplazo técnicas existentes en los subsistemas. La diferencia más importante es que, en caso de cumplir con los requisitos mínimos, una jubilación común del BPS o del SRPFFAA es el 45% del salario base, mientras que en cualquiera de las cajas paraestatales o en el SRPP, la misma es el 50%.

³ Ver tabla 2.1 para detalles sobre la distribución de los aportes en caso de trabajadores que opten por la afiliación voluntaria al sistema de capitalización individual vía artículo 8 de la ley 16713.

3. Cobertura del sistema previsional en Uruguay

Una de las dimensiones que caracterizan el desempeño de un sistema de pensiones, junto con la suficiencia y la sustentabilidad financiera, es la cobertura, es decir, la cantidad de personas cubiertas frente al riesgo de pérdidas de ingresos laborales en la vejez.

La definición tradicional de cobertura en los programas de seguridad social se refiere a la proporción de personas que reciben el beneficio dentro de un grupo de referencia considerado elegible. Sin embargo, dicho concepto para los programas de protección de ingresos en la vejez resulta más complejo debido a que no depende de la situación del momento del “siniestro”, sino de la historia de participación a través del aporte sostenido del individuo⁴. En un sistema contributivo, la sustitución de ingresos sólo tiene lugar si se alcanza la edad requerida para tal efecto y, simultáneamente, se acumulan suficientes años de cotización.

Por tal motivo, la cobertura abarca dos etapas. La primera está asociada con el período en el cual el trabajador contribuye al sistema y obtiene el derecho al beneficio, incluyendo protección contra otras pérdidas contingentes tales como invalidez y fallecimiento. Esta etapa se refiere a la cobertura de la población económicamente activa (PEA). La segunda fase está relacionada con la recepción del beneficio monetario cuando el trabajador se retira del mercado de trabajo. Esta etapa se refiere a la cobertura sobre la población pasiva.

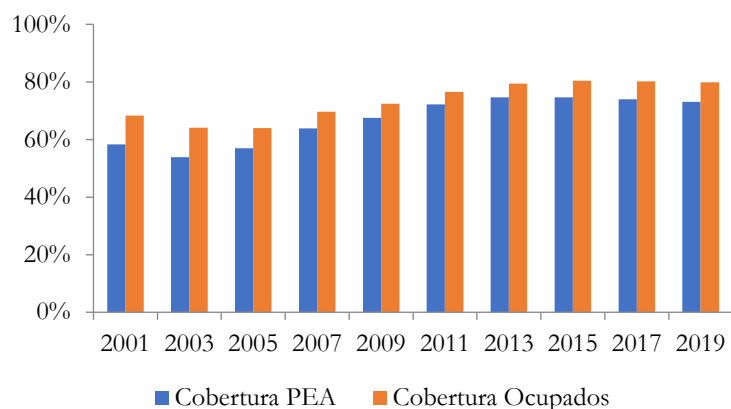
El gráfico 3.1 presenta el porcentaje de cotizantes a la seguridad social con relación a la PEA y la población ocupada.⁵ La evolución del primer indicador en Uruguay, en lo que va de este siglo, presenta un comportamiento con tres períodos diferenciados. En primer lugar, se registra un descenso de la cobertura sobre la PEA a comienzos del período, asociado a la fuerte crisis económica del año 2002. Desde 2003 en adelante, se aprecia una etapa ascendente que se prolonga hasta el año 2013, pasando del valor inicial en 2003 del 53,8% al 74,6% en 2013. A partir de entonces, se observa una leve reducción del porcentaje de la PEA que cotiza a la seguridad social asociada a la desaceleración económica y el leve deterioro del mercado laboral registrado en los últimos cinco años. En 2019, el porcentaje de la PEA que cotizó al sistema previsional se situó en 73%.

Al considerar solamente a la población ocupada, se observa que el porcentaje de ocupados que cotiza al sistema de seguridad social presenta una dinámica similar al registrado por el primer indicador. En efecto, se aprecia una reducción de la cobertura a comienzos de siglo, que en este caso se prolonga hasta el 2005, seguida de una etapa de crecimiento de la cobertura hasta el año 2015 y un posterior estancamiento relativo del registro. En 2019, el porcentaje de ocupados cotizantes se situó en el 79,8%.

⁴ No obstante, se requiere considerar también que la cobertura contributiva otorga aseguramiento frente a posibles pérdidas de ingresos no sólo en la vejez sino también en la edad activa frente a riesgos tales como discapacidad y fallecimiento.

⁵ Previa a 2006, la Encuesta Continua de Hogares (ECH) era representativa para las localidades de 5 mil o más habitantes, es decir, con representatividad de las áreas urbanas. A partir de 2006, la ECH cambia de cobertura pasando a contar con representatividad a nivel nacional. Este cambio puede generar algún comportamiento inesperado en las series presentadas en la presente nota, puesto que se optó por presentar los resultados nacionales desde 2006 en adelante a pesar de que no sean estrictamente comparables con los registros previos.

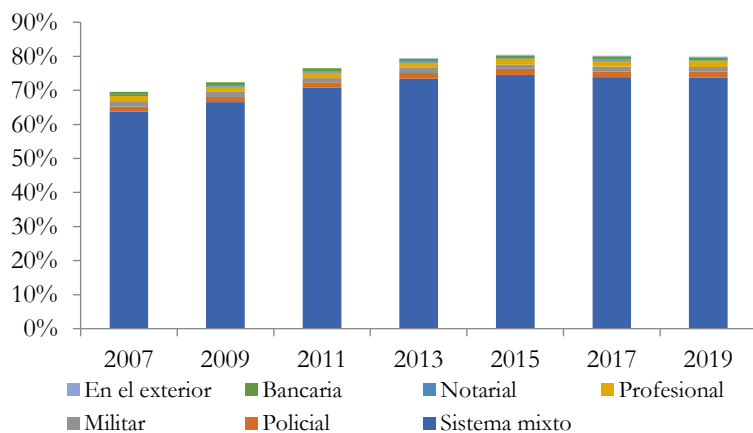
Gráfico 3.1. Porcentaje de personas que cotizan a la seguridad social



Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

El bloque BPS-AFAP-Aseguradoras es el subsistema que incluye la mayor parte de los trabajadores cubiertos por la seguridad social. En 2019, el 92% del total de ocupados cubiertos por la seguridad social cotizaban al BPS. Como se aprecia en el gráfico 3.2, los subsistemas menores han dado cobertura a aproximadamente el 6% de los ocupados en los últimos años, siendo ese registro, a su vez, muy estable en el tiempo. De esta forma, la evolución de la cobertura registrada desde 2005 se asocia casi en su totalidad por el bloque principal del sistema.

Gráfico 3.2. Porcentaje de ocupados que cotiza a la seguridad social, según subsistema⁶

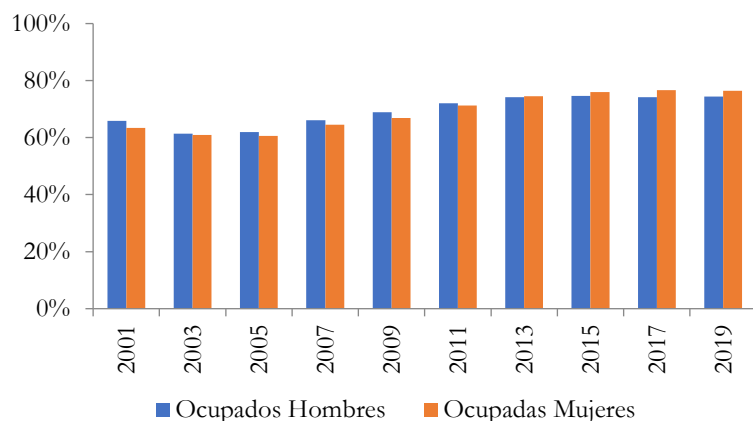


Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

A diferencia de lo que se observa en diferentes países de la región, no se identifica una brecha de género significativa en términos de cobertura (gráfico 3.3). Desde el año 2015, se observa un registro de cobertura levemente mayor para las mujeres con relación a los hombres.

⁶ Los datos por subsistema se reportan desde 2007 por no contar con esa información en las ECH previas.

Gráfico 3.3. Porcentaje de ocupados que cotiza a la seguridad social, según sexo



Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

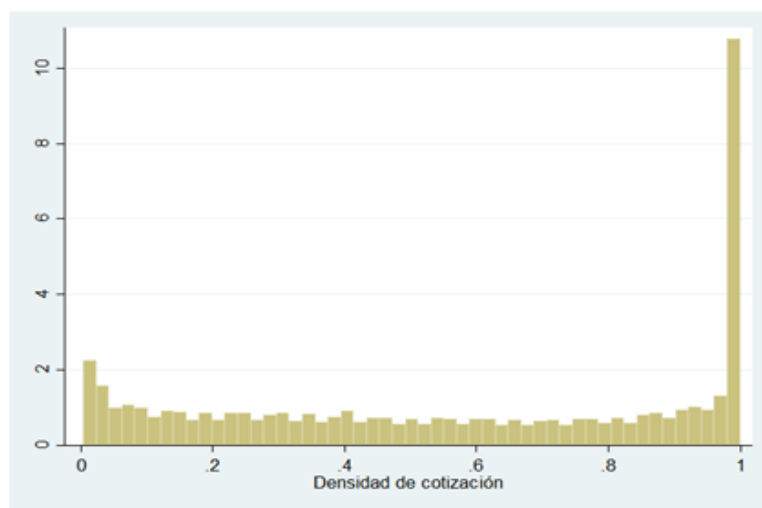
La información provista por la ECH permite cuantificar la cobertura futura del sistema de pensiones como el porcentaje de la población económicamente activa, ocupada o asalariada que contribuye al sistema de seguridad social. Sin embargo, si bien la ECH es una fuente de datos muy rica, proporciona solamente información de corte transversal. En este sentido, tales estadísticas no capturan información sobre la cantidad de aportes realizados a lo largo de la vida laboral del trabajador (densidad de cotizaciones), la cual es parte de las condiciones de elegibilidad de los beneficiarios.

En términos generales, las implicancias de política de una baja cobertura activa en los sistemas de pensiones son probablemente diferentes dependiendo de si la contribución al sistema es un estado permanente o transitorio de cada trabajador. Una baja cobertura promedio, tal como puede surgir de la estimación de las encuestas de hogares, puede provenir de una población segmentada, con un grupo de trabajadores que contribuyen con frecuencia y otro que no contribuye, o debido a que muchos trabajadores contribuyen sólo una parte de su historia laboral. En efecto, en este último caso, podría estimarse una elevada cobertura, pero aun así los trabajadores podrían presentar una alta rotación entre la formalidad y la informalidad/desocupación.

En el primer escenario, es de esperar que aquellos trabajadores que están contribuyendo al sistema de pensiones reciban una pensión contributiva, en tanto el otro grupo quede excluido requiriendo algún beneficio asistencial. Contrariamente, en el segundo caso, puede existir un considerable número de trabajadores (mayor al excluido en el primer caso) que no alcance el requisito de elegibilidad y, por lo tanto, no cuente con protección a pesar de haber registrado períodos de contribución. Ello da lugar no sólo a pensar en una iniciativa de protección asistencial, sino también sobre el grado de rigidez que tiene la cantidad de períodos de aportes requeridos. Por tal motivo, no sólo el número promedio de cotizantes al sistema es de importancia, sino también la frecuencia de transiciones realizadas entre los estados contributivos y no contributivos realizadas por los trabajadores.

En este sentido, Apella y Zunino (2020) estiman que la densidad de cotización promedio para los trabajadores afiliados al BPS (tanto del sector privado como del público) durante los años 1996 y 2015 es del 57%. Esto implica que, en promedio, los individuos cotizan durante algo más de la mitad de su periodo de exposición (gráfico 3.4).

Gráfico 3.4. Distribución de densidad de cotización. Período 1996-2015



Fuente: Apella y Zunino (2020)

A partir de los resultados presentados, es claro que el grado de dificultad que enfrentan los trabajadores para alcanzar los treinta años de cotización a la seguridad social no es homogéneo, siguiendo la densidad de cotización una distribución más cercana a la uniforme que a una bimodal: además de los dos extremos (es decir, quien no cotizó y quien alcanzó los años requeridos de cotización), una proporción significativa de trabajadores cuentan con diferentes densidades de cotizaciones realizadas.

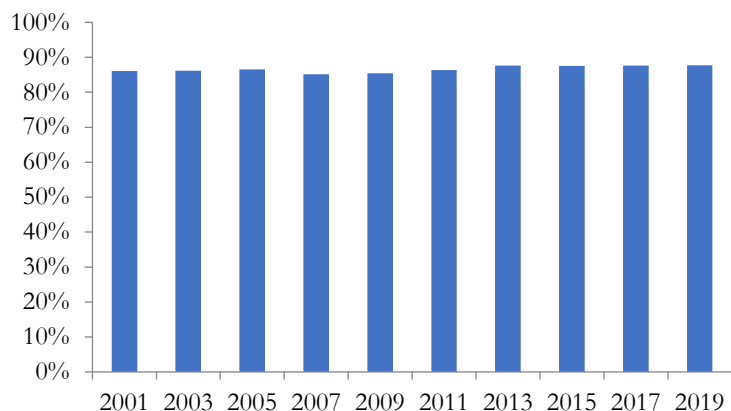
Si bien la provisión de una pensión no contributiva corrige la brecha de cobertura protegiendo a todos aquellos que no cumplen los requisitos de elegibilidad, esta evidencia sugiere la necesidad de un tratamiento diferente según esfuerzo realizado durante la vida laboral con el fin de mejorar la equidad de la cobertura.

En este sentido, las tradicionales estrategias relacionadas con las pensiones no contributivas consideran el problema de manera dicotómica, es decir si una persona accede o no al beneficio contributivo, sin tener en cuenta el aporte que ha realizado en el pasado. Sin embargo, la cobertura debería ser analizada no a través de dicha manera sino mediante la observación de la cantidad de contribuciones que los trabajadores han realizado durante su vida laboral. Encarar el problema de cobertura incorporando esta dimensión no sólo permitiría mejorar la equidad en términos de aportes y beneficios, sino también generar algunos incentivos adecuados para extender la vida laboral de los adultos mayores lo cual tiene claras implicancias sobre la sustentabilidad financiera de largo plazo.

El desempeño del sistema previsional, en términos de cobertura sobre la población pasiva, replica el desempeño pasado del mercado laboral. En este sentido, las prestaciones contributivas son aquellas que reciben los jubilados como contrapartida de los aportes que éstos realizaron durante la etapa activa. Se trata, por tanto, de un derecho a percibir una transferencia monetaria generada a partir de sus propias contribuciones a la seguridad social. Por su parte, las prestaciones no contributivas son aquellas en las que la generación del derecho a percibir las no se encuentra relacionada a la existencia de aportes previos al sistema de jubilaciones y pensiones.

La evolución del porcentaje de adultos mayores que perciben un beneficio previsional se ha mantenido relativamente estable en lo que va del siglo, aunque puede apreciarse un leve descenso de la cobertura hasta 2007 seguido de un leve crecimiento durante la última década (gráfico 3.5). Mientras que en 2009 el porcentaje de población mayor de 65 años que recibía una pasividad era el 85,4%, en 2019 dicho porcentaje ascendió al 87%. De acuerdo con Rofman y Apella (2020), este nivel de cobertura sobre la población adulta mayor constituye uno de los más alto de la región.

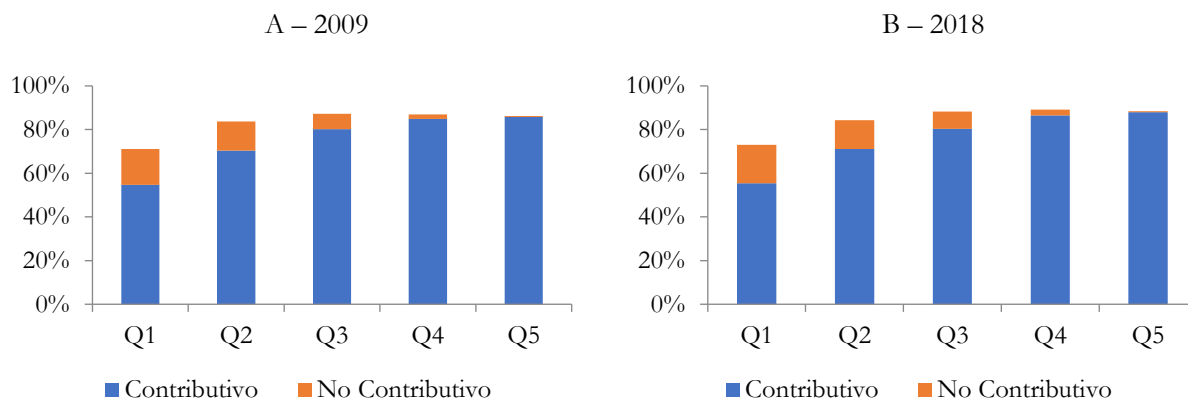
Gráfico 3.5. Porcentaje de personas mayores de 65 años que recibe un beneficio previsional. Años 2001-2019



Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

Al analizar la cobertura pasiva por quintiles de ingresos y según tipo de beneficio que recibe (gráfico 3.6), se distinguen dos características importantes. En primer lugar, el porcentaje de personas mayores de 65 años que recibe algún tipo de prestación del sistema es similar entre los quintiles 3 a 5, siendo esta una característica que se percibe tanto en 2009 como en 2018. Este porcentaje resulta algo más reducido en el segundo quintil y significativamente más bajo en el primero. En efecto, en 2018, mientras que la cobertura pasiva en los quintiles 3 a 5 se ubicó en el orden del 88%, en el segundo quintil este guarismo alcanzó el 84% y, en el primero, el 73%.

Gráfico 3.6. Porcentaje de adultos mayores de 65 años que recibe un beneficio previsional según quintil de ingresos y tipo de beneficio. Años 2009 y 2018



Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

En segundo lugar, al considerar el carácter contributivo o no contributivo de las prestaciones, se observa que el porcentaje de personas mayor de 65 años que recibe algún tipo de pensión contributiva es creciente con los quintiles de ingreso, aunque dicho crecimiento es muy marcado en los primeros quintiles y prácticamente nulo entre el cuarto y quinto. Esta característica se percibe tanto en 2009 como en 2018 por lo que podría argumentarse que prácticamente no se ha modificado en la última década. En 2018, mientras que el 88% de los hogares del quinto quintil percibieron una pensión contributiva, en el primer quintil el porcentaje alcanzó a un 55%. Por su parte, entre los adultos mayores pertenecientes al primer quintil, la cobertura no contributiva se

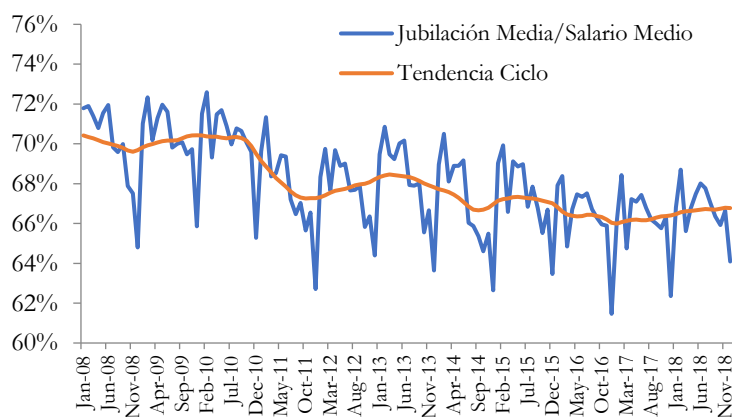
ha ubicado, a lo largo de la última década, por encima del 8% en tanto que, en el segundo quintil, este guarismo desciende significativamente resultando algo mayor al 4%. La cobertura no contributiva sigue decreciendo a medida que aumenta el nivel de ingreso, representando algo más del 1% en el caso del quinto quintil.

4. Suficiencia y tasas de reemplazo

La suficiencia de un sistema de pensiones puede evaluarse, entre otras formas, tanto en términos de la capacidad que tienen las prestaciones para evitar que los beneficiarios caigan en situaciones de pobreza, como por la capacidad de estas para reemplazar ingresos laborales.

Al analizar la evolución de la relación entre la jubilación media y el salario medio (aproximación a tasa de reemplazo), se aprecia un comportamiento levemente decreciente durante los años 2008 y 2018 (gráfico 4.1): pasando del 72% en el mes de enero de 2008 al 64% en diciembre de 2018. Esta relación también presenta estacionalidad, dado que las jubilaciones son reajustadas según las variaciones anuales en el Índice Medio de Salarios Nominales a principios de cada año, por lo que el cociente considerado se incrementa fuertemente en los meses de enero.

Gráfico 4.1. Jubilación media como porcentaje del salario promedio. Años 2008-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información del INE y el BPS

La tendencia decreciente que se observa en el indicador, fundamentalmente en los últimos años del periodo considerado, se encuentra asociado al mayor aumento de los salarios medios respecto del de las jubilaciones medias. Sin embargo, a pesar de la suave caída de la tasa de reemplazo, de acuerdo con Rofman y Apella (2020) ésta es una de las más alta de la región.

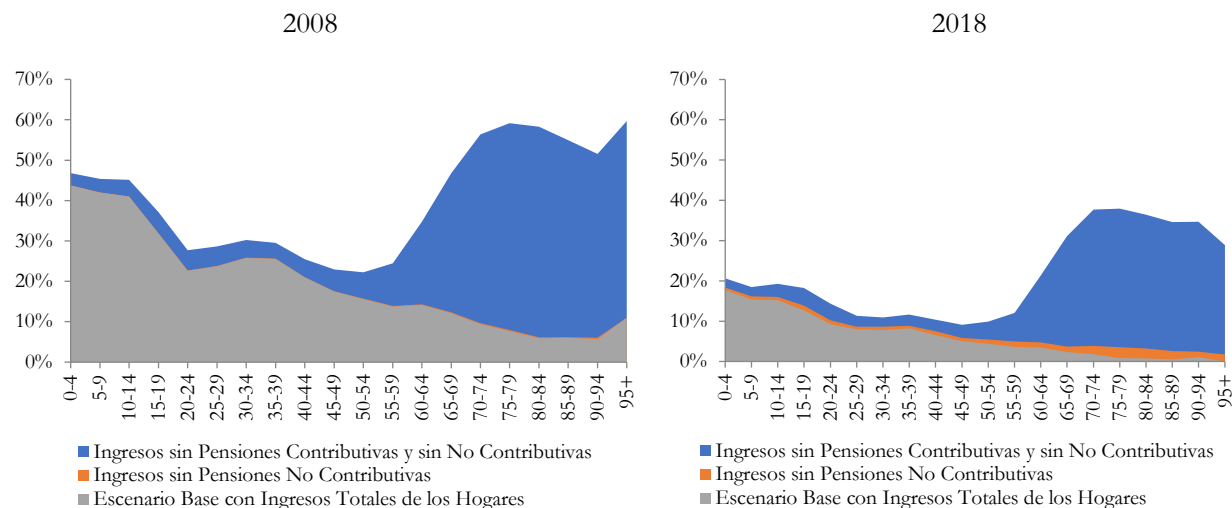
Dada la elevada cobertura analizada en la sección anterior juntamente con este nivel de beneficio, el sistema de pensiones uruguayo constituye el principal motor de prevención de la pobreza principalmente entre los adultos mayores. A continuación, se presenta un ejercicio aritmético de la pobreza para los años 2008 y 2018, el cual consiste en el cálculo de la incidencia de la pobreza según edad de las personas considerando los ingresos totales del hogar con y sin transferencias provenientes de los dos esquemas de pensiones: el contributivo y el no contributivo.⁷

⁷ Estas estimaciones no contemplan los efectos que las transferencias puedan tener sobre el comportamiento de los integrantes del hogar, que se suponen inalterados con la presencia o ausencia de estas. Por ello, el análisis es inevitablemente parcial, pero permite identificar la existencia de tendencias en relación a los efectos considerados.

El gráfico 4.2 presenta, para los años 2008 y 2018, el porcentaje de personas en hogares pobres según grupo quinquenal de edad, identificando el impacto que tendría la ausencia de cada tipo de transferencias en concepto de pensiones. Así, se advierte que, en 2008, la pobreza afectaba al 24,56% de la población, pero de no haber habido los programas de pensiones, la misma hubiese alcanzado al 36,26%. No obstante, la distribución por edad de la incidencia de la pobreza no es homogénea. En efecto, la pobreza es mayor en dos grupos etarios bien definidos: los menores de 20 años y los mayores 65 años. En particular, para este último grupo etario, la incidencia de la pobreza en 2008 fue en promedio del 8,26% mientras que sin las transferencias de pensiones dicho porcentaje hubiese ascendido al 55,26%. El esquema de pensiones contributivo fue el programa con mayor impacto en la reducción de la pobreza entre los adultos mayores de 65 años, en tanto las pensiones sociales no tuvieron un impacto significativo.

En 2018, los resultados son similares, aunque partiendo de diferente nivel. La pobreza para el total de la población fue del 8,19%, mientras que, en un escenario hipotético sin transferencias del sistema previsional, la misma hubiese sido del 17,41%. Al igual que en 2008, la incidencia de la pobreza se encuentra fuertemente contenida debido al sistema previsional. En promedio, la pobreza entre los adultos mayores de 65 años fue del 1,4% mientras que dicho indicador sin considerar los ingresos de los hogares en concepto de pensiones hubiese alcanzado el 34,5%. Nuevamente aquí, la importancia relativa de las pensiones contributivas en la reducción de la pobreza es superior al efecto proveniente de las pensiones no contributivas.

Gráfico 4.2. Porcentaje de personas en hogares pobres según grupo de edad, antes y después de transferencias por jubilaciones y pensiones.



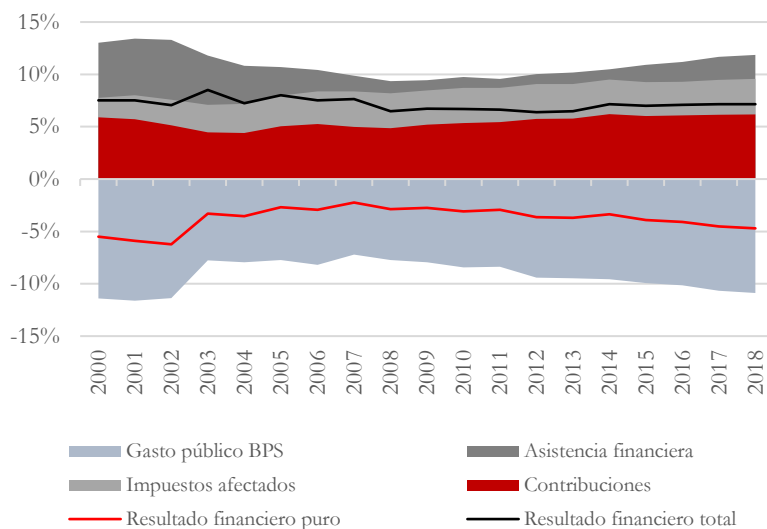
Fuente: Elaboración propia en base a ECH (INE)

5. Gasto y financiamiento

El gasto público en pensiones, el cual contempla el realizado para los beneficiarios del BPS, del SRPFFAA y del SRPP, se ubicaba por encima del 11% del PIB a comienzos del presente siglo (gráfico 5.1). En 2003, se redujo casi 4 puntos porcentuales, como consecuencia de una caída nominal importante del gasto público en pensiones y de un incremento sustantivo del PIB medido en moneda nacional corriente en la medida que la crisis de 2002 se dio en paralelo a un incremento importante de la inflación. En este sentido, las pensiones en Uruguay están indexadas al Índice Medio de Salarios (IMS), el cual evolucionó significativamente por debajo de los precios al consumo en el período de crisis. De esta forma, la contracción de los salarios reales derivó también en una caída real de los beneficios previsionales.

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 2019, el gasto público en pensiones representó una magnitud levemente por encima del 11% del PIB, implicando así un incremento de más de 3 puntos porcentuales en una década.

Gráfico 5.1. Ingresos, erogaciones y resultado financiero. Años 2000-2018



Fuente: elaboración propia en base a BPS e INE

Desde el punto de vista de las fuentes de financiamiento, el sistema público de pensiones cuenta con tres fuentes de recursos: aquellos de carácter contributivo – las contribuciones –, y aquellos de carácter no contributivo como son los ingresos provenientes de impuestos con afectación específica al sistema y la asistencia financiera que el Gobierno Central provee.

Desde el punto de vista estrictamente contributivo, los recursos por aportes y contribuciones no resultan suficientes para financiar el total de erogaciones. En efecto, en el año 2018 las contribuciones solo permitieron financiar el 57% del total de erogaciones. En este contexto, el resultado financiero “puro” ha sido permanentemente deficitario, llegando a representar en el año 2018 el 5% del PIB.

Como consecuencia de ello, se debió recurrir a recursos de rentas generales para el financiamiento del sistema previsional. Una parte importante de ellos corresponden a ingresos que provienen de la recaudación de impuestos con asignación específica. Estos representan el 28,5% del total de recursos. No obstante, el Gobierno Central realiza transferencias en concepto de Asistencia Financiera, la cual representa el 19,5% del total de ingresos.

La importancia de la asistencia financiera en el financiamiento, así como su dinámica creciente durante los últimos años, evidencia los fuertes desequilibrios financieros del sistema. No obstante, al considerar el total de recursos, el resultado financiero total del BPS es positivo y en el orden del 7% del PIB.

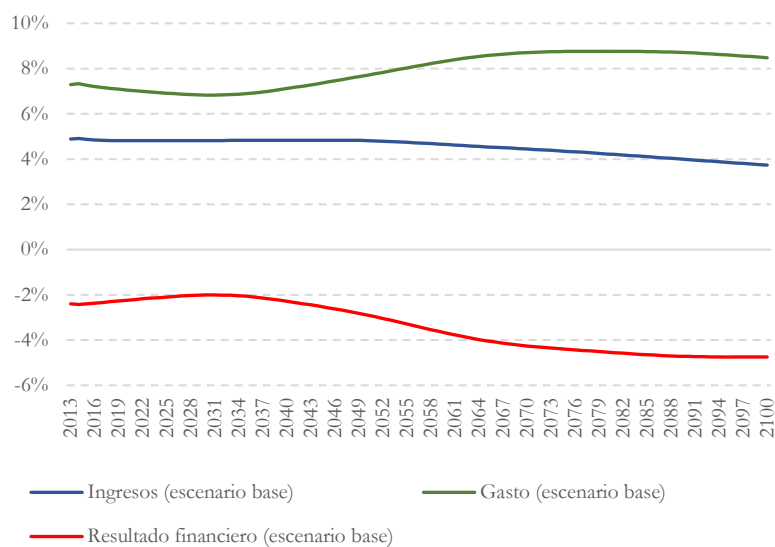
Dado el nivel de generosidad ofrecido por el sistema previsional de Uruguay y los recursos comprometidos para su financiamiento, el envejecimiento poblacional por el que atraviesa el país plantea serios desafíos de mediano y largo plazo asociados con la sustentabilidad financiera. En efecto, La implicancia aparente del envejecimiento poblacional es una presión sobre el nivel de gasto destinado a financiar los beneficios de pensiones, al tiempo que se reducen los ingresos por contribuciones debido a una menor cantidad de la población en edad de actividad.

Con el propósito de contar con una aproximación de las tendencias de las principales variables financieras del sistema de pensiones, a continuación se presenta una proyección actuarial del esquema previsional para los trabajadores del sector privado y público administrado por el BPS. La misma es el resultado de la adaptación del modelo actuarial desarrollado por el BPS considerando la evolución esperada de las variables demográficas y del mercado laboral con año base 2013 en el marco de un convenio entre el Banco Mundial y dicha institución

El modelo del BPS asume el comportamiento de las variables de mercado laboral, en particular, la cantidad de cotizantes en cada momento, como exógeno, constituyendo una debilidad al mismo puesto que en parte, dicho indicador se encuentra condicionado por la propia demografía. Por tal motivo, se incorporó endógenamente las variables de mercado laboral, en todos los casos por edad y sexo. Ello permite ampliar el espacio de modelización y simulación del sistema. Por ello, la proyección que se encuentra en la presente sección es diferente de la publicada por el BPS.⁸ La proyección elaborada por el Banco Mundial se inicia con información observada en 2013 y tiene un horizonte temporal de 100 años, mostrándose aquí hasta 2100 con el fin de simplificar su visualización.

El gráfico 5.2 muestra la tendencia de las principales variables financieras: los ingresos totales por contribución patronal y personal y las erogaciones por jubilación y pensión. Ambas series se restringen a los indicadores estrictamente previsionales. Al inicio del período de la proyección, la recaudación por contribuciones alcanzaba algo menos del 5% del PIB, en tanto presentaría una tendencia decreciente hasta alcanzar el 3,7% al final de período. Por su parte, la proyección de pagos de jubilaciones muestra una tendencia particular, ya que se inicia en un nivel cercano al 5,6% del PIB, pero tendería a disminuir en el corto plazo a medida que la transición al régimen mixto avance, para luego comenzar a crecer y alcanzar el 9% a partir de 2060.

Gráfico 5.2. Ingresos, erogaciones y resultado financiero “puro” del esquema principal administrador por el BPS. Años 2013-2100. (en % del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a información del BPS

⁸ La aplicación de este módulo permitió confirmar que la metodología anterior (que suponía un crecimiento estable de la PEA a lo largo del tiempo) no era consistente con las proyecciones de población preparadas por los equipos de la División de Población de las Naciones Unidas, que son aceptadas como consistentes.

Como es posible advertir, el resultado financiero contributivo esperado es deficitario en todo el periodo bajo estudio, relativamente estable en los primeros años por la estabilidad del gasto vinculada a la transición al sistema implementado en 1996 y creciente a partir de la década de 2040, alcanzando un nivel mayor al 4% del PIB a partir de 2070.

Estas proyecciones implican que, en las próximas décadas, la sociedad uruguaya deberá identificar respuestas efectivas que aseguren la sustentabilidad del sistema de pensiones. Las opciones son claras: por un lado, será imprescindible asegurar un crecimiento sostenido de la economía que permita generar mayores recursos. Al mismo tiempo, es esperable que, mediante cambios de comportamiento de la población o ajustes normativos, los parámetros efectivos del sistema previsional se vayan adaptando a la nueva realidad demográfica.

De acuerdo con Alvarez et al. (2010), la edad de retiro de los hombres se mantuvo estable entre 1996 y 2004, mientras que la de las mujeres aumentó en casi cuatro años. Por su parte Colombo (2012) estimó que, entre 2004 y 2011, se produjo un aumento de un año en la edad de retiro entre los hombres y 0,5 años entre las mujeres, llegándose así a los 63,6 y 61,9 años, respectivamente. Estos aumentos, aun considerando el impacto de las reformas de 2008 que provocaron una leve caída en las edades medias al retiro, muestran una tendencia natural al incremento de las edades, fenómeno que podría mantenerse en el futuro, de generarse un marco normativo que lo incentive.

Asimismo, se asume que el sistema previsional podría generar incentivos al retraso en el retiro en términos de ganancia financiera del trabajador tal como lo plantean Stock y Wise (1990), y Gruber y Wise (2002). Tal ganancia se encuentra constituida por dos componentes: el valor presente del salario obtenido en la actividad junto a un beneficio previsional futuro mayor asociado con un “premio” por la cantidad adicional de períodos de contribución adquiridos y menor cantidad de años de goce del beneficio esperado (*incentive measure*).

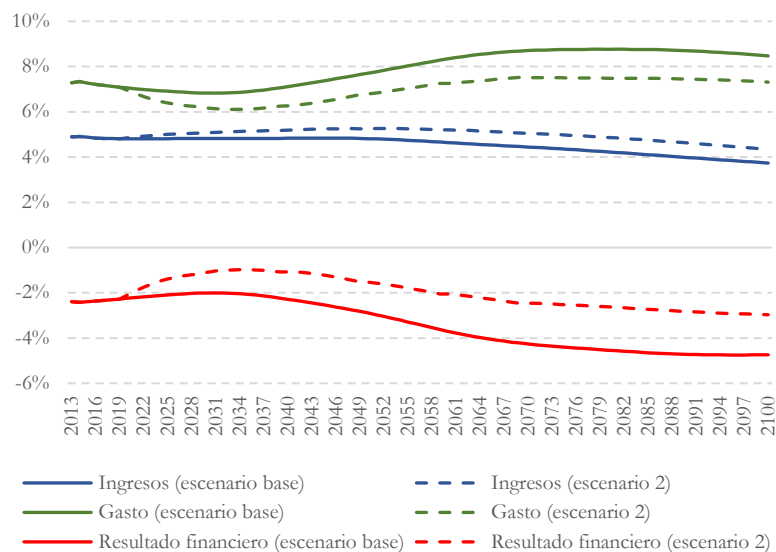
En este contexto, se plantea un escenario alternativo en el cual se eleva la edad mínima legal de retiro de 60 a 65 en 2020 y 1 año adicional cada 10 años calendario, finalizando en 2070 con 70 años. La idea detrás de este supuesto es la de mantener la expectativa de vida post retiro en los niveles actuales.

El gráfico 5.3 presenta la evolución proyectada de los recursos por contribuciones, de las erogaciones totales (jubilaciones y pensiones) y el resultado financiero según escenario. Por un lado, el incremento de la edad de retiro implica un incremento del número de cotizantes en las edades avanzadas, consecuentemente los ingresos por contribuciones aumentarían 0,2 pp en 2025, 0,5 pp en 2055 y 0,6 pp en 2100.

Respecto del nivel de erogaciones, el monto anual total (jubilaciones y pensiones) que se espera bajo el escenario simulado sería de -0,5 puntos porcentuales en 2025, -1 pp en 2055 y de -1,2 pp en 2100, en relación al escenario base.

Como consecuencia, es posible esperar que el resultado financiero “puro”, es decir sin considerar otros ingresos y gastos, aumente 0,7 pp en 2025, 1,5 pp en 2055 y 1,8 pp en 2100 respecto al escenario base. Esto representa una disminución del déficit en un tercio en 2025 (34%), de casi la mitad en 2055 (46%), y de más de un tercio en 2100 (37%).

Gráfico 5.3. Ingresos, erogaciones y resultado financiero “puro” del esquema principal administrador por el BPS según escenario. Años 2013-2100. (en % del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a información del BPS

6. Sugerencias de políticas públicas

En términos generales, Uruguay mantiene una elevada cobertura previsional con una alta suficiencia de sus beneficios. Ello, indefectiblemente, implica un elevado gasto en pensiones con la búsqueda consecuente de recursos adicionales para su financiamiento. Si bien no todo el gasto en jubilaciones y pensiones en Uruguay es público, el gasto público representa la mayor parte del sistema, habiendo alcanzado el 11% del PIB en el año 2019. El financiamiento de este gasto se realiza principalmente por aportes patronales y personales los cuales representan el 52% del total de ingresos, impuestos afectados (28,5%) y asistencia financiera del tesoro (19,5%).

En términos particulares, también se distinguen algunas características que merecen ser consideradas al momento de analizar el sistema previsional. En primer lugar, si bien Uruguay cuenta con una cobertura alta, al observar la densidad de cotizaciones se aprecia la alta transición que los trabajadores tienen entre el estado contributivo y no contributivo, limitando el alcance de las condiciones de elegibilidad. En este sentido, la densidad de cotizaciones pareciera tener una distribución uniforme lo que indica que todos los trabajadores tienen densidad de cotización diferente. Asimismo, de acuerdo con la Comisión de Expertos en Seguridad Social del Uruguay (2021) la expectativa futura del mercado laboral, en un contexto de cambio tecnológico, es de un aumento de las relaciones no estándar de empleo con mayor incidencia de la informalidad laboral. Esto, debería ser considerado como escenario futuro pesimista al momento de plantear alguna reforma.

En segundo lugar, y relacionado con el primer punto, la necesidad de recursos de rentas generales (impuestos afectados y asistencia financiera) constituye un componente importante de los recursos destinados al financiamiento público de las pensiones. Ello se basa en una decisión de preferencia del hacedor de política. Sin embargo, es importante remarcar que esto contiene un costo de oportunidad asociado al menor financiamiento en otras áreas tales como salud, educación e infraestructura, entre otros.

En tercer lugar, el sistema de pensiones presenta una alta fragmentación compuesto por diferentes regímenes con distintas reglas de juego que atentan contra la equidad. En este sentido, el esquema principal nuclea a la mayoría de los trabajadores cotizantes del sector privado y públicos compuesto por el BPS, las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) y las compañías aseguradoras. Paralelamente, existen subsistemas secundarios tales como la Caja Notarial (CNSS), la Caja Bancaria (CJPB), la Caja de Profesionales Universitarios

(CJPPU), y los servicios de retiros militar y policial. En tanto las primeras tres son personas jurídicas de derecho público no estatales, las últimas dos son públicas. Las diferentes reglas de elegibilidad, tasas de cotización como definición de beneficios hacen que los distintos regímenes tengan beneficios disimiles.

A partir de este diagnóstico, resulta importante considerar una serie de reformas que podrían mejorar algunos aspectos del sistema previsional de Uruguay. El presente capítulo se limita a enumerar algunos cambios que potencialmente se podrían introducir y los argumentos relacionados, aunque por supuesto, es importante señalar que en toda discusión de política pública referida al sistema previsional existen *trade-offs* y tales disyuntivas serán resueltas mediante las preferencias y negociaciones entre los diferentes actores involucrados.

- i. **Incremento de la edad de retiro.** En pos de mejorar la sustentabilidad financiera del sistema en el mediano y largo plazo en un contexto de rápido envejecimiento poblacional, resulta imperioso considerar un aumento de la edad de retiro. En este sentido, el país cuenta con la edad mínima legal de retiro más baja de la región, pudiendo los trabajadores jubilarse a los 60 años de edad. Dado que en unas pocas décadas el país contará con una población envejecida y tendrá una relación de trabajadores activos respecto a beneficiarios mucho menos favorable, será difícil mantener el nivel de generosidad que actualmente mantiene. Una posibilidad con impacto fiscal deseado es el incremento de la edad mínima de retiro y su actualización en función de la esperanza de vida de las personas. En efecto, en la mayoría de los países de América Latina, incluido Uruguay, los adultos mayores retrasan su retiro del mercado laboral en respuesta, no sólo a los incentivos en términos de beneficios esperados o capacidad de acceder al sistema de pensiones, sino también debido a sus propias preferencias por continuar en actividad producto del *mayo stock* en salud con el que llegan a la edad de 60 años.

Asimismo, el incremento de la edad de retiro lograría mejorar la futura tasa de reemplazo en tanto se reduce el período sobre el cual se dividen los fondos acumulados por los trabajadores en sus cuentas individuales. Este hecho no es menor, en tanto la evidencia muestra que la incorporación de un pilar de capitalización se ha traducido en una reducción de la tasa de reemplazo de los beneficios.

El aumento de la edad de retiro necesita asimismo el acompañamiento de otros programas de protección social, en particular del sistema de formación continua. En un contexto de cambio tecnológico, las habilidades técnicas requeridas a los trabajadores son cambiantes y ello podría implicar una restricción para la permanencia de los adultos mayores en la actividad económica. Por tal motivo, es importante eliminar cualquier restricción que exista al acceso a los programas de formación continua y actualizar los contenidos de formación. Resulta vital la posibilidad de combinar las actividades laborales con la capacitación y actualización de habilidades. Generalmente, dicha combinación encuentra limitaciones en tanto las personas dedican su tiempo al trabajo sin poder hacerlo para su capacitación. En efecto, generalmente los programas de formación continua asumen que los beneficiarios deberían dejar de trabajar para su participación. Es precisamente esto la fuente de creación de obstáculos no deseados hacia el aprendizaje permanente. Al mismo tiempo, se requiere identificar otras barreras no intencionales (financieras, de horario, etc.) que impiden a los adultos mayores tomar los cursos ofrecidos, o aprovechar cualquier otra oportunidad de actualización de sus habilidades.

- ii. **Definición de beneficios proporcionales a la densidad de cotizaciones y salarios.** El diseño contributivo actual del sistema de pensiones establece, como condición de elegibilidad, el alcance de una determinada cantidad de cotizaciones. Sin embargo, tal como fuera señalado las historias laborales de la mayoría de los trabajadores incluyen períodos de informalidad y desempleo (a veces muy extensos) que hacen que, en muchos casos, no resulten elegibles para recibir beneficios. En contextos de alta frecuencia de transición entre condiciones ocupacionales, un esquema alternativo de pago proporcional, según densidad de cotizaciones y salario de referencia, podría ser una alternativa más equitativa, fiscalmente inclusiva y, al mismo tiempo, hasta podría mejorar la sustentabilidad. En efecto, en el marco de una reforma que contemple la implementación de beneficios del esquema de reparto proporcionales a la cantidad de cotizaciones, el incremento de la edad legal de retiro podría incentivar a muchos trabajadores a posponer el retiro alineando sus intereses con la opción de reforma planteada arriba.

- iii. **Establecimiento de un pilar universal contra la pobreza.** La utilización de ingresos provenientes del tesoro nacional para el financiamiento de un esquema de pensiones contributivo genera un problema de inequidad horizontal y subsidio cruzado, ya que toda la población que se encuentra inactiva o en situación de desempleo o informalidad laboral contribuye, mediante el pago de sus impuestos, al financiamiento de los beneficios de aquellos trabajadores protegidos, sin generar derechos previsionales futuros. Tal como se analizó en el presente capítulo, el componente de reparto “puramente contributivo” del sistema previsional uruguayo tiende ineludiblemente hacia una situación deficitaria, producto de la reducción de la razón de sustento previsional. La mayor necesidad futura de recursos de rentas generales para financiar un beneficio dirigido a los adultos mayores implica que el financiamiento no contributivo aumentará su importancia relativa en el futuro. En otras palabras, si la mayor parte del financiamiento del sistema provendrá de rentas generales, entonces los beneficios no contributivos deberán ganar importancia en la definición de las prioridades. Por tal motivo, y con el fin de alcanzar una mayor equidad horizontal, se sugiere la incorporación de un pilar cero o pilar básico que otorgue un beneficio universal para los adultos mayores independientemente de su historia laboral y que asegure un ingreso que los proteja contra el riesgo de caer en situación de pobreza. Esto último implica tener, como referencia para la definición del beneficio, algún indicador de pobreza tal como podría ser el valor de la canasta básica total. De este modo, dada la utilización inevitable de recursos de rentas generales recaudados a partir del pago de impuestos realizado por toda la población, todos tienen el derecho a un beneficio en la vejez. Asimismo, dado que aquellos individuos pertenecientes a quintiles de ingresos más altos realizan contribuciones nominalmente mayores, el sistema, además de ser equitativo, es progresivamente distributivo.⁹
- iv. **Armonización de parámetros entre los diferentes esquemas estatales.** La coexistencia de diferentes esquemas previsionales es un claro generador de inequidades al interior del sistema de pensiones, donde conviven los esquemas paraestatales y los regímenes “diferenciales”. Cada uno con reglas de juego diferente y en especial con una relación de generosidad de los beneficios distinta. Dicha fragmentación en la generosidad de los beneficios reduce el impacto de cualquier reforma que se intente aplicar sobre las reglas de juego que gobiernan la dinámica del régimen general. En ese contexto, avanzar hacia una estrategia orientada a armonizar las reglas entre los distintos esquemas, eliminar inequidades y problemas de gestión y construir un modelo en el que el centro del sistema sea el beneficiario y no el beneficio, permitiría no sólo acercar el modelo hacia un sistema más equitativo sino, al mismo tiempo, más sostenible. En este sentido, existen varias cajas de retiros y pensiones en el ámbito de las fuerzas armadas y del personal policial, así como regímenes especiales que, si bien funcionan en el marco del BPS, mantienen reglas sobre edades de retiro, años de aportes, tasas de contribuciones y fórmulas de cálculo de beneficios distintas a las del régimen general. Esta complejidad institucional es relevante en términos de equidad (ya que distintas personas con historias laborales similares perciben distintos beneficios), eficiencia (porque la fragmentación impide una asignación más efectiva de los recursos disponibles y en muchos casos resulta en duplicaciones de beneficios) y fiscal, ya que las diferencias en reglas y mecanismos financieros implican costos fiscales que deben ser financiado por los distintos niveles estatales a través de rentas generales.

⁹ Podría debatirse la necesidad de acotar la población objetivo de este beneficio no contributivo, mediante algún mecanismo de focalización. Sin embargo, el objetivo de la propuesta es presentar los argumentos para un esquema completo de reforma que sea de utilidad para un debate informado.

7. Referencias bibliográficas

- Alvarez, I., N. da Silva, A. Forteza e I. Rossi, 2010. “El Retiro de los Trabajadores Uruguayos y la Seguridad Social”. *Presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo*, 13-15 de setiembre de 2010.
- Apella, I. y G. Zunino, 2020. “Historias laborales y densidad de cotizaciones en el sistema de pensiones de México”. *Banco Mundial, México*.
- CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2019 y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2019).
- Colombo, C, 2012. “Análisis de las Principales Características de las Altas de Jubilación de los Años 2002 al 2011”. *Comentarios de Seguridad Social 35, BPS, Montevideo*.
- Gruber, J., y D. Wise, 2002. “Social Security Programs and Retirement around the World: Micro Estimation”. *Working Paper 9407, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA*.
- Rofman, R. e I. Apella, 2020. *When We're Sixty-Four: Opportunities and Challenges for Public Policies in a Population-Aging Context in Latin America*. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank.
- Stock, J., y D. Wise, 1990. “Pension, the Option Value of Work, and Retirement.” *Econometrica* 58(5): 1151–80.
- Zunino, G., F. Caporale, M. Pereira y A. Souto, 2019. “Presente y futuro del sistema de seguridad social en Uruguay. Desafíos ante la transición demográfica y el cambio tecnológico”. *Trabajo Monográfico Anual del Observatorio de Seguridad Social de CINVE*.

8. Anexo

Tabla A.1. Causales jubilatorias por subsistemas

<p>BPS - AFAP - Aseguradoras</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Común: Mínimo de 30 años de servicio y 60 años de edad. • Por incapacidad total: Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo sobrevenida: <ul style="list-style-type: none"> → En actividad o período de inactividad compensada: Mínimo de 2 años de servicios (6 meses para menores de 25 años). → A causa o en ocasión del trabajo: Cualquier tiempo de servicios. → Luego del cese en la actividad o del vencimiento del período de inactividad compensada: Mínimo de 10 años de servicios, residencia en el país desde el cese y no ser beneficiario de otra jubilación. • Por edad avanzada: Mínimo de: a) 15 años de servicio y 70 años de edad; b) 17 años de servicio y 69 años de edad; c) 19 años de servicio y 68 años de edad; d) 21 años de servicio y 67 años de edad; e) 23 años de servicio y 66 años de edad; o f) 25 años de servicio y 65 años de edad. <p>Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial, salvo la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, en el caso del pilar de ahorro individual, a partir de los 65 años de edad los afiliados tienen derecho a percibir las prestaciones, aún sin haber configurado causal jubilatoria ni cesado en la actividad, quedando eximidos de continuar aportando a este régimen.</p> <p>En caso de que el afiliado se incapacite en forma absoluta y permanente para todo trabajo y no tenga derecho a una jubilación por incapacidad total, puede optar por el reintegro de los fondos acumulados o por su transferencia a una empresa aseguradora y la obtención de una prestación mensual.</p>
<p>CJPB</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Común: Mínimo de 30 años de servicio y 60 años de edad. • Por incapacidad total: Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo sobrevenida: <ul style="list-style-type: none"> → En actividad o período de inactividad compensada: Mínimo de 2 años de servicios (6 meses para menores de 25 años). → A causa o en ocasión del trabajo: Cualquier tiempo de servicios. → Luego del cese en la actividad o del vencimiento del período de inactividad compensada: Mínimo de 10 años de servicios, residencia en el país desde el cese y no ser beneficiario de otra jubilación. • Por edad avanzada: Mínimo de: a) 15 años de servicio y 70 años de edad; b) 17 años de servicio y 69 años de edad; c) 19 años de servicio y 68 años de edad; d) 21 años de servicio y 67 años de edad; e) 23 años de servicio y 66 años de edad; o f) 25 años de servicio y 65 años de edad. <p>Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial, salvo la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual.</p>
<p>CNSS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Común: a) Mínimo de 35 años de servicio y 60 años de edad; o b) mínimo de 30 años de servicio y 60 años de edad, computándose a estos efectos exclusivamente los años prestados en actividades amparadas por la CNSS. • Por incapacidad total: Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo o para el empleo o profesión habitual sobrevenida: <ul style="list-style-type: none"> → En actividad o período de inactividad compensada: Cualquier tiempo de servicios. → Luego del cese en la actividad: Mínimo de 10 años de servicios y no ser beneficiario de otra jubilación. • Por edad avanzada: Mínimo de 15 años de servicio y 70 años de edad. <p>Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial, salvo la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual.</p>
<p>CJPPU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Común: a) Mínimo de 30 años de servicios profesionales y 60 años de edad; o b) mínimo de 35 años de servicios en los restantes casos o si se acumulan servicios amparados por otros institutos de seguridad social y 60 años de edad • Por incapacidad: Incapacidad absoluta y permanente, que impide el ejercicio de la profesión universitaria, sobrevenida:

	<ul style="list-style-type: none"> → En actividad: Mínimo de 2 años de servicios, de los cuales 6 meses como mínimo deben ser inmediatamente previos a la incapacidad (para menores de 30 años se exige sólo esto último). → A causa o en ocasión del trabajo: Cualquier tiempo de servicios. → Luego del cese en la actividad: Dentro de los dos años posteriores al cese, mínimo de 10 años de servicios y no ser beneficiario de otra jubilación. • Por edad avanzada: Mínimo de 15 años de servicio y 70 años de edad. Es compatible con el goce de otra jubilación o retiro.
SRPFFAA	<ul style="list-style-type: none"> • Común: <ul style="list-style-type: none"> → Retiro voluntario: Mínimo de 30 años de servicios computados y 60 años de edad. → Retiro obligatorio: Debe pasar cuando se cumplen los siguientes supuestos: Los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa: por haber completado 5 años de permanencia en el cargo, por haber completado 8 años desde su ascenso al grado de Oficial General o por cese dispuesto por el Poder Ejecutivo. Por el cumplimiento de las siguientes edades reales: <ol style="list-style-type: none"> a. General del Ejército, Almirante y General del Aire: 65 años. b. General, Contralmirante y Brigadier: 65 años. c. Coronel y Capitán de Navío: 63 años. d. Teniente Coronel y Capitán de Fragata: 58 años. e. Mayor y Capitán de Corbeta: 58 años. f. Capitán y Teniente de Navío: 58 años. g. Teniente 1º y Alférez de Navío: 58 años. h. Teniente 2º y Alférez de Fragata: 58 años. i. Alférez y Guardia Marina: 58 años. j. Sub Oficial Mayor y Sub Oficial de Cargo: 57 años. k. Sargento 1º y Sub Oficial 1º Clase: 55 años. l. Sargento 2º y Sub Oficial 2º Clase: 55 años. m. Cabo 1º y equivalentes: 53 años. n. Cabo 2º y equivalentes: 53 años. o. Soldado Especialista y equivalentes: 55 años. p. Soldado 1º, Marinero 1º y equivalentes: 48 años. <p>Además, para los literales a) a i) se exige un mínimo de 25 años de servicios militares efectivos y para los literales j) a p), un mínimo de 22.</p> <p>Los Oficiales Generales o equivalentes: por haber completado 6 años de permanencia en el grado (para quienes asciendan o hubieran ascendido a dicho grado luego de la entrada en vigencia de la Ley 19189), o por iniciativa del Poder Ejecutivo con venia de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente cuando corresponda.</p> • Por incapacidad: Incapacidad física o mental constatada por la Junta o Comisión Médica de la Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas <ul style="list-style-type: none"> → Retiro por acto de servicio: Por incapacidad completa o incompleta para la actividad militar sobrevenida en acto de servicio o en ocasión de éste cualquiera sea el período de los servicios. En el caso de la incapacidad incompleta pasa a retiro cuando se determine que el funcionario no puede continuar en actividad militar. → En actividad: Por incapacidad absoluta y permanente con mínimo de 2 años de servicios (6 meses para menores de 25 años). → Luego del cese de la actividad: Por incapacidad absoluta y permanente sobrevenida en los 2 años siguientes al cese y un mínimo de 10 años de servicios, siempre que el afiliado haya mantenido residencia en el país y no fuera beneficiario de otra jubilación. • Por edad avanzada: Mínimo de: a) 15 años de servicio y 70 años de edad; b) 17 años de servicio y 69 años de edad; c) 19 años de servicio y 68 años de edad; d) 21 años de servicio y 67 años de edad; e) 23 años de servicio y 66 años de edad, o f) 25 años de servicio y 65 años de edad. Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial, salvo la prestación que provenga del régimen de jubilación por ahorro individual.

SRPP	<ul style="list-style-type: none"> • Común: Mínimo de 60 años de edad y un mínimo de 35 años de servicios. • Por incapacidad total: Se configura por la ocurrencia de cualesquiera de los siguientes supuestos: <ul style="list-style-type: none"> → Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sobrevvenida en actividad o en período de subsidio transitorio por incapacidad (6 meses para menores de 25 años) ▪ A causa o en ocasión del trabajo, cualquiera sea el tiempo de servicios. ▪ Sobrevvenida dentro de los 2 años siguientes al cese voluntario en actividad o al vencimiento del período de subsidio transitorio por discapacidad, cualquiera fuere su causa, con un mínimo de 10 años de servicios policiales efectivos y si no fuera beneficiario de otra jubilación. → Por el cumplimiento de 60 años de edad del afiliado que no fuere beneficiario de otra jubilación o retiro, cuando este haya sido beneficiario del subsidio transitorio por discapacidad parcial por el término máximo de este. • Por incapacidad por acto directo de servicio: Por la ocurrencia de incapacidad absoluta y permanente para toda tarea, a causa o en ocasión de la prevención, investigación, represión y combate de siniestros, accidentales o no, o de los delitos y faltas contenidos en el Código Penal, leyes especiales y contravenciones administrativas en que esté dispuesta la intervención del personal policial, cualquiera sea el tiempo de los servicios policiales prestados. • Por edad avanzada: 70 años de edad y un mínimo de 15 años de servicios. Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial.
------	--

Fuente: Zunino et al. (2019). *Nota: Valores del año 2019.

Tabla A.2. Sueldo básico jubilatorio (valores a enero de 2019)

BPS	<ul style="list-style-type: none"> • El mayor entre los últimos 10 años de servicio – limitado al promedio mensual de los mejores 20 años, incrementado en un 5%- y los mejores 20 años. • Actualización: Variaciones del Índice Medio de Salarios (IMS), elaborado por el INE. • Sólo se toman en cuenta asignaciones computables hasta el monto de \$57 846. En el caso de quienes optaron por el artículo 8 de la Ley 16713, se toma como asignación computable la menor cifra entre \$57 846 y el monto por el que efectivamente se aportó, multiplicado por 1,5.
CJPB	<ul style="list-style-type: none"> • El mayor entre los últimos 10 años y los mejores 20 años de servicio. • Actualización: Variaciones del IMS, elaborado por el INE.
CNSS	<ul style="list-style-type: none"> → En el caso de afiliados escribanos, los mejores 30 años de servicio. → En el caso de afiliados empleados, el mayor entre los últimos 10 años de servicio – limitado al promedio mensual de los mejores 20 años, incrementado en un 5%- y los mejores 20 años. → En el caso de individuos con doble afiliación (escribano y empleado) que configuren causales jubilatorias por sendas actividades independientemente, la suma de ambos sueldos básicos. • Actualización: Variaciones del Índice General de Precios del Consumo (IPC) elaborado por el INE. • Ningún sueldo básico puede superar la suma de \$216 400 actualmente, excepto el sueldo básico previsto para quienes tengan doble afiliación (tope: \$281 320). El sueldo básico mínimo para los escribanos es un quinto del máximo, siempre que se tengan al menos 25 años de actividad exclusiva como escribano, los últimos 5 años de actividad sean como escribano y que no se tenga derecho a prestaciones en otro organismo.
CJPPU	<ul style="list-style-type: none"> → En el caso de los profesionales, los 3 últimos años de actividad → En el caso de los empleados de la CJPPU, el mayor entre los últimos 10 años de servicios – limitado al promedio mensual de los mejores 20 años, incrementado en un 5%- y los mejores 20 años. • Actualización: Variaciones del IMS elaborado por el INE.
SRPFFAA	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas de los últimos 60 meses de servicios militares efectivos. • Actualización: Variaciones del IMS elaborado por el INE.

	<ul style="list-style-type: none"> • Asignaciones docentes: Si se computaran asignaciones docentes, se incorpora al SBJ tantas veinteaavas partes como años en el ejercicio de dichas funciones docentes compute, con un máximo de 20, del promedio mensual actualizado de las asignaciones docentes percibidas por el titular en los últimos 60 meses. • Compensaciones: Las asignaciones percibidas en actividad por las que se abone montepío, serán considerada en forma independiente, debiéndose acreditar la percepción de la misma durante por lo menos 12 meses continuos o discontinuos. El monto a incorporar al SBJ equivale a tantas veinteaavas partes como años en el ejercicio de los respectivos cargos o funciones compute, con un máximo de 20 años, del promedio mensual actualizado de tales asignaciones.
SRPP	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio mensual actualizado de todas las asignaciones computables sujetas a montepío de los últimos 60 meses computados, anteriores al cese. Si fuera más favorable para el funcionario, y en tanto lo pueda acreditar fehacientemente, el SBJ será el promedio de los 5 años de mejores asignaciones computables actualizadas. • Actualización: Variaciones del IMS, elaborado por el INE.

Fuente: Zunino et al. (2019). *Nota: Valores del año 2019.

Tabla A.3. Asignación de jubilación (Tasa de reemplazo técnica)

BPS	<ul style="list-style-type: none"> • Común: Los siguientes porcentajes del SBJ: <ul style="list-style-type: none"> → 45% cuando se computen como mínimo 30 años de servicio. → 1% adicional por cada año de servicio que exceda de 30, hasta los 35 años de servicio. → 0,5% adicional por cada año de servicio que exceda los 35 al momento de configurarse el causal, con un tope de 2,5%. → A partir de los 60 años de edad, 3% adicional por cada año de edad que se difiera el retiro después de haberse completado 35 años de servicio, con un máximo de 30%. De no contarse a dicha edad con 35 años de servicio, se adicionará un 2% por cada año de edad que supere los 60, hasta llegar a los 70 años de edad o hasta completar 35 años de servicio. En este último caso, a partir ese momento, se aplicará la adición del 3% por cada año que se difiera el retiro hasta los 70 años de edad. Tratándose de actividades bonificadas, los porcentajes adicionales previstos se aplicarán sobre la edad y el tiempo de servicios bonificados. • Por incapacidad total: 65% del SBJ. • Por edad avanzada: 50% del SBJ al configurarse causal; adicionando 1% por cada año que exceda la cantidad mínima de años de servicio, con un máximo de 14%.
Pilar de Ahorro Individual	<ul style="list-style-type: none"> • Común y por edad avanzada: La asignación inicial se determina en base al saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual, a la fecha de traspaso de los fondos desde la AFAP a la empresa aseguradora; a la tasa de interés respectiva; y a la expectativa de vida del afiliado que indiquen las tablas generales al momento de la configuración de la causal, del cese o de la solicitud de la prestación, según cuál fuera posterior. • La jubilación por incapacidad total es igual al 45% del promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas al mes inmediato anterior al inicio del servicio de la pasividad de acuerdo al Índice Medio de Salarios (IMS), sobre las que se aportó al Fondo Previsional en los últimos diez años de actividad o período efectivo menor de aportación.
Cajas Paraestatales	<ul style="list-style-type: none"> • Común: Los siguientes porcentajes del SBJ: <ul style="list-style-type: none"> → 50% cuando se cumplan los requisitos mínimos para configurar causal. → 0,5% adicional por cada año de servicio que exceda los 35 (o los 30 en el caso de aportes exclusivos a la CNSS o a la CJPPU) al momento de configurarse el causal, con un tope de 2,5%. → A partir de los 60 años de edad, 3% adicional por cada año de edad que se difiera el retiro, después de haberse configurado causal y hasta los 70 años de edad (excepto en la CJPB, donde el requisito es contar con 35 años de servicios), con un máximo de 30%. En caso de no cumplir dicha condición, se adicionará un 2% por cada año de edad que supere los 60, hasta llegar a los 70 años de edad o

	<p>hasta cumplirla, si esto ocurriere antes. En este último caso, a partir de ese momento, se aplicará la adición del 3% por cada año que se difiera el retiro hasta los 70 años de edad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por incapacidad total: 65% del SBJ. • Por edad avanzada: 50% del SBJ al configurarse causal; adicionando 1% por cada año que exceda la cantidad mínima de años de servicio, con un máximo de 14%.
SRPFFAA	<ul style="list-style-type: none"> • Retiro voluntario: Los siguientes porcentajes del SBJ: <ul style="list-style-type: none"> → 45% cuando se computen como mínimo 30 años de servicios. → 1% adicional por cada año de servicio que exceda los 30 hasta los 35 años de servicio. → 0,5% adicional por cada año de servicio que exceda los 35 con un máximo adicional del 2,5%. → A partir de los 60 años de edad, 3% adicional por cada año de edad que se difiera el retiro luego de haberse computado 35 años de servicio, con un máximo de 30%. En caso de no cumplir esta última condición, se adicionará un 2% por cada año de edad que supere los 60, hasta llegar a los 70 años de edad o hasta completar los 35 años de servicio, si esto ocurriere antes. En este último caso, a partir de ese momento, se aplicará la adición del 3% por cada año que se difiera el retiro hasta los 70 años de edad. • Retiro obligatorio: tantas cuarentavas partes del 85% del SBJ como años de servicio se computen, con un máximo de 40. • Por incapacidad: 100% del SBJ en caso de incapacidad completa sobrevinida en acto de servicio o en ocasión de este, o 65% del SBJ en los demás casos. • Por edad avanzada: 50% del SBJ al configurarse causal, con un 1% adicional por cada año que exceda los años mínimos de edad y servicios computados requeridos para el retiro por edad avanzada, con un máximo de 14%.
SRPP	<ul style="list-style-type: none"> • Común: Los siguientes porcentajes del SBJ: <ul style="list-style-type: none"> → 50% cuando se haya configurado causal. → 0,5% por cada año que exceda el mínimo de años de servicios exigidos para configurar la causal, con un máximo de 5%. → Desde los 60 años de edad, por cada año que se difiera el retiro después de haberse configurado causal, un 3% adicional del SBJ hasta los 70 años de edad, con un máximo del 30%. Si no se hubiera configurado causal, por cada año de edad que supere los 60, se adicionará un 2% hasta llegar a los 70 años de edad o hasta la configuración de la causal si ésta fuera anterior. En este último caso, a partir de la configuración de la causal, se aplicará la adición del 3% por cada año que se difiera el retiro hasta los 70 años de edad. • Retiro por incapacidad total: 65% del SBJ. En caso de que al momento del cese por incapacidad total, el funcionario hubiese configurado otra causal de retiro que le resultara más favorable, se le aplicará dicho porcentaje. • Retiro por incapacidad total por acto directo de servicio: 100% del SBJ con un monto mínimo equivalente al de la remuneración del Grado de Oficial Sub Ayudante (Grado 6), a cuyos efectos se considerará la antigüedad real del policía. • Retiro por edad avanzada: 50% del SBJ. A esto se adiciona un 1% por cada año que exceda los 15 años de servicios, con un tope de 64%.

Fuente: Zunino et al. (2019). *Nota: Valores del año 2019.