

# Gasto y Financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Uruguay<sup>1</sup>

Octubre, 2020

## 1. Introducción

Las transferencias realizadas por el sistema de seguridad social representan el concepto más significativo del gasto público social en Uruguay, superando de forma holgada al gasto en educación, salud o cualquier otro tipo de transferencia.

Las erogaciones en concepto de jubilaciones y pensiones en todo el sistema alcanzó aproximadamente el 12,9% del PIB en 2019, de los cuales 9,2 puntos porcentuales correspondieron al Banco de Previsión Social (BPS), 0,7 puntos al Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (SRPP), 1,2 al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPF FAA), 1,6 a las Cajas Paraestatales (0,9 a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), 0,6 a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) y 0,1 a la Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS)) y 0,2 a las pensiones del régimen de ahorro individual.<sup>2</sup> El elevado monto de las transferencias de seguridad social surge de una combinación entre una alta cobertura de las prestaciones y un buen nivel de suficiencia relativa de las mismas.

En términos de cobertura aproximadamente el 95% de la población mayor a 65 años recibió algún tipo de prestación por parte del sistema de seguridad social en 2019, lo que representa una cifra particularmente elevada en el contexto latinoamericano.

Esta alta cobertura del sistema de seguridad social se dio, a su vez, en un marco de prestaciones que en principio no presentan grandes problemas de suficiencia, al menos en términos relativos a los ingresos medios del país. En los últimos años la jubilación media se ha situado en el entorno del 65% del salario medio, en tanto que aproximadamente el 82% de las jubilaciones se ubica por encima de la línea de pobreza.

---

<sup>1</sup> Nota preparada por la división de Protección Social y Trabajo para América Latina del Banco Mundial para uso interno de la Comisión de Reforma de Seguridad Social del Uruguay.

<sup>2</sup> Las fuentes de información utilizadas para aproximar el volumen total de jubilaciones y pensiones son: Estados financieros para BPS y las tres cajas Paraestatales, y Ministerio de Economía y Finanzas para los Servicios de Retiros y Pensiones Policiales y de las Fuerzas Armadas.

Un resultado que ilustra la extensa cobertura de las prestaciones del sistema previsional, así como su suficiencia, es el hecho de que la pobreza sea un fenómeno marginal en la población mayor de 65 años. Dentro de este grupo etario, la incidencia de la pobreza se situó en el 1,4% en 2018, guarismo que se sitúa muy por debajo de la media poblacional cercana al 9%.

El significativo gasto actual en pensiones en conjunto con la tendencia creciente que se proyecta asociada al proceso de envejecimiento poblacional ha derivado en la existencia de un consenso relativo respecto de que el principal desafío que enfrenta el sistema de seguridad social en Uruguay es el de garantizar su sustentabilidad financiera a largo plazo, sin deteriorar las condiciones actuales de cobertura y suficiencia. Atendiendo a este punto, esta nota aborda el análisis de la evolución reciente del gasto en pensiones y su estructura de financiamiento, poniendo foco en el componente público del gasto.

## 2. Fuentes de financiamiento

Los diferentes regímenes que conforman el sistema previsional mantienen una importante heterogeneidad tanto en términos de las prestaciones y los requisitos para su acceso como de su financiamiento.

En términos de financiamiento, la principal fuente de recursos son las contribuciones realizadas por los trabajadores y empleadores. Sin embargo, las alícuotas de contribución según subsistema son diferentes. Las tablas 1, 2 y 3 presentan tales heterogeneidades en términos de aportes personales, patronales e ingresos gravados a los efectos de estos aportes en cada uno de los subsistemas. Esta información resulta de importancia a fin de cuantificar las diferencias en materia de aportes de los individuos durante la vida activa.

Tabla 1. Aportes Personales por subsistema

BPS – AFAP's	<p>15% de las asignaciones computables, si éstas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● No superan los \$ 57.846:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sin Art. 8: Totalidad al BPS</li> <li>○ Con Art. 8: 50% al BPS y 50% a la AFAP</li> </ul> </li> <li>● Se encuentran entre \$ 57.846 y \$ 86.770:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sin Art. 8: Aportes por \$ 57.846 al BPS, el resto a la AFAP.</li> <li>○ Con Art. 8*: 50% de los aportes por \$ 57.846 a la AFAP, el resto al BPS.</li> </ul> </li> <li>● Superan los \$ 86.770: Aportes por \$ 57.846 al BPS, el resto a la AFAP</li> </ul> <p>No es obligatorio aportar por las asignaciones computables que superen los \$ 173.539.</p> <p>* Recordar que la opción del Artículo 8 puede realizarse cuando los ingresos son inferiores a \$ 57.846.</p>
Unipersonal	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 22,5% sobre las partidas que constituyan asignaciones computables.</li> </ul>
Monotributo	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 22,5% sobre las partidas que constituyan asignaciones computables.</li> </ul>

Monotributo social MIDES	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 25% del aporte del monotributo del mes 1 al mes 12</li> <li>● 50% del aporte del monotributo del mes 13 al mes 24</li> <li>● 75% del aporte del monotributo del mes 25 al mes 36</li> <li>● 100% del aporte del monotributo desde el mes 37</li> </ul>
CJPB	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Afiliados pertenecientes a las instituciones A, B, C, D, E, J, K –propiedad de las anteriores- y trabajadores de la CJPB: 17,5% de las asignaciones computables.</li> <li>● Afiliados pertenecientes a las instituciones F, G, H, I y K –propiedad de las anteriores-: 15% de las asignaciones computables.</li> </ul>
CNSS	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Afiliados escribanos: 15,5% de las asignaciones computables (existe una escala de aportes mínimos en función de la antigüedad)</li> <li>● Afiliados empleados: 15% de las asignaciones computables.</li> </ul>
CJPPU	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Afiliados profesionales: 16,5% del sueldo ficto de la categoría que corresponda. Si el afiliado declaró ejercicio desde su afiliación, el aporte es por el 50% de dicha cifra durante los primeros 12 meses de ejercicio continuado en la primera categoría.</li> <li>● Empleados de la CJPPU: 16,5% de las remuneraciones nominales.</li> </ul>
SRPFAA	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 15% sobre las partidas que constituyan materia gravada.</li> </ul>
SRPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 15% sobre las partidas que constituyan materia gravada.</li> </ul>

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

Las tasas de aporte personal son similares entre los distintos organismos, con un rango que va desde el 15% de las asignaciones computables hasta el 22,5% en el caso de los trabajadores independientes de BPS. En contraste, las principales heterogeneidades entre los organismos analizados se hallan principalmente en los aportes patronales y en los montos sobre los que se calcula el aporte (materia gravada).

En este sentido, las tasas de aporte patronal varían considerablemente, incluso al interior de algunos organismos. En particular, se destaca el aporte del 25,25% que deben realizar algunas de las instituciones afiliadas a la CJPB, mientras que las demás realizan aportes por el 7,5% de las asignaciones computables de su personal.

Asimismo, el análisis comparado sugiere la existencia de aportes patronales que no se encuentran ligados a la materia gravada. Este es el caso de la Contribución Patronal Rural a realizar por las empresas rurales al BPS, que toma en cuenta el número de hectáreas de la explotación y la calidad de las tierras; y de la Prestación Complementaria Patronal en la CJPB, la cual, dada su forma de cálculo, es una fuente de ingresos que está muy ligada al ciclo económico.

Tabla 2. Aportes patronales por subsistema

BPS	<p>Industria y Comercio, Servicio Doméstico y Civil - Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial: 7,5% de las asignaciones computables.</p> <p>Civil - Gobiernos Departamentales: 16,5% de las asignaciones computables</p> <p>Civil - Administración Central: 19,5% de las asignaciones computables.</p>
-----	--

	<p>Rural: la Contribución Patronal Rural (CPR) engloba los aportes por la actividad de titulares así como los aportes patronales por los trabajadores que ocupe:</p> <p>Empresas rurales: Con explotación agropecuaria: Ha Coneat x Unidad Básica de Contribución (UBC), donde Ha Coneat = Ha reales x Índice Coneat; y UBC = Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) x 0,1156%</p> <p>Sin explotación agropecuaria: Ha Coneat x Unidad Básica de Contribución s/e (UBC s/e), donde Ha Coneat = Ha reales x Índice Coneat; y UBC s/e= BPC x 0,1156% x 1,5</p> <p>Contratistas rurales: CPR = Suma de montepíos (15%) de los dependientes</p> <p>Construcción: Aporte Unificado de la Construcción: 71,8%, donde 9% corresponde a Aportes Patronales y 17,9% a Aportes Personales.</p> <p>Trabajadores a domicilio y talleristas: Aporte Unificado: 31% de los salarios íntegros liquidados o pagados en el mes anterior.</p> <p>La normativa vigente considera exoneraciones al pago de estos aportes 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.</p>
Unipersonal con dependientes	<p>7,5% de las asignaciones computables.</p> <p>La existencia de un cónyuge o concubino colaborador, en el caso de las empresas unipersonales, determinará una aportación patronal adicional idéntica por la actividad de cada uno de los tales integrantes.</p>
Monotributista con dependiente	<p>7,5% de las asignaciones computables.</p>
CJPB	<p>Aportes patronales</p> <p>Aporte patronal básico (porcentaje aplicado sobre todas las asignaciones computables de los trabajadores, directores, administradores, socios y síndicos)</p> <p>25,25% para las instituciones A, B, C, D, y la CJPB</p> <p>7,5% para las instituciones E, F, G, H, I y J</p> <p>Para las instituciones K, aplica igual tasa que a su propietaria.</p> <p>Prestación complementaria patronal (PCP):</p> <p>0,025% de los activos netos de deducciones para las instituciones A y B, excluidos el Banco Central del Uruguay (BCU), las administradoras de grupos de ahorro previo y las instituciones financieras externas.</p> <p>1,15% de las primas emitidas en el mes, netas de anulación, para las instituciones C y D.</p> <p>0,025% de los activos propios radicados en el país para las instituciones F, G y H.</p>

	<p>10% de las asignaciones computables de sus trabajadores, directores, administradores, socios y síndicos para el BCU, las administradoras de grupos de ahorro previo y las instituciones financieras externas.</p> <p>0,2% de los ingresos mensuales, excluidos el IVA, para las instituciones I.</p> <p>5,5% de las asignaciones computables de sus trabajadores para la CJPB.</p> <p>Para las instituciones K, aplica igual tasa que a su propietaria.</p> <p>Adquisición de títulos de deuda emitidos por la Caja</p> <p>Solo podrán ser adquiridos por las instituciones A, B, C y D.</p> <p>Su titularidad no podrá transmitirse a terceros</p> <p>Quienes los adquieran, tendrán derecho a un abatimiento parcial del aporte patronal básico</p>
CNSS	Afiliados empleados: 10% de las remuneraciones fijadas administrativamente o por convenio colectivo, o de las reales percibidas si fueren superiores.
CJPPU	No aplica.
SRPFFAA	<p>Básico: 19,5% sobre las partidas que constituyan materia gravada.</p> <p>Contribución patronal especial por los servicios bonificados. Esta contribución a cargo del Ministerio de Defensa Nacional será determinada por el Poder Ejecutivo en base a la bonificación prevista para cada actividad. Esta contribución no podrá superar el 100% de las sumas de las tasas de los aportes personales y patronales (Artículo 39 de Ley 16.713 de 1995).</p>
SRPP	<p>Básico: 19,5% sobre las partidas que constituyan materia gravada.</p> <p>Contribución especial por los servicios bonificados. Esta contribución a cargo del Ministerio del Interior será determinada por el Poder Ejecutivo en base a la bonificación prevista para cada actividad. Esta contribución no podrá superar el 100% de las sumas de las tasas de los aportes personales y patronales (Artículo 39 de Ley 16.713 de 1995).</p>

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

Por último, al comparar los montos de dinero sobre los que se calcula el aporte, es importante resaltar que generalmente se consideran los ingresos efectivamente percibidos por los trabajadores. Las excepciones a esta regla se dan en la CJPPU, y los regímenes independientes del BPS (unipersonales y monotributo) en donde se consideran sueldos fictos.

Tabla 3. Materia gravada a efectos de los aportes por subsistema

BPS – AFAP’s	<p>Todo ingreso que, en forma regular y permanente, sea en dinero o en especie, perciba el trabajador dependiente, en concepto de retribución y con motivo de su actividad personal. Los trabajadores independientes (unipersonales y monotributistas) aportan por según sueldos fictos, no por su ingreso real. Los directores, administradores y síndicos de sociedades anónimas deben aportar por las remuneraciones reales percibidas, cualquiera sea su naturaleza, con un mínimo de 30 Bases Fictas de Contribución (BFC) mensuales.</p> <p>El tope de las asignaciones computables por encima del cual no existe obligación de aportación personal ni patronal es de \$173.539.</p>
--------------	--

<p>Unipersonales sin dependientes</p>	<p>Sueldo ficto de la categoría seleccionada con un mínimo de 11 BFC equivalente a la primera categoría. Cada titular elegirá libremente la categoría de sueldo ficto por la que aportará y se mantendrá vigente como mínimo durante un año y hasta tanto el afiliado manifieste voluntad de modificarla. El afiliado podrá subir o bajar de categoría previo al 1 de enero de cada año, pudiendo elegir incluso una categoría superior a la máxima establecida (que corresponde a 60 BFC) siempre y cuando esta remuneración fuera expresada en BFC.</p> <p>La escala de aportación es la siguiente:</p> <table border="1" data-bbox="409 600 1292 829"> <tr> <td>Categoría 1</td> <td>Categoría 2</td> <td>Categoría 3</td> <td>Categoría 4</td> <td>Categoría 5</td> </tr> <tr> <td>11 BFC</td> <td>15 BFC</td> <td>20 BFC</td> <td>25 BFC</td> <td>30 BFC</td> </tr> <tr> <td>Categoría 6</td> <td>Categoría 7</td> <td>Categoría 8</td> <td>Categoría 9</td> <td>Categoría 10</td> </tr> <tr> <td>36 BFC</td> <td>42 BFC</td> <td>48 BFC</td> <td>54 BFC</td> <td>60 BFC</td> </tr> </table>	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5	11 BFC	15 BFC	20 BFC	25 BFC	30 BFC	Categoría 6	Categoría 7	Categoría 8	Categoría 9	Categoría 10	36 BFC	42 BFC	48 BFC	54 BFC	60 BFC
Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5																	
11 BFC	15 BFC	20 BFC	25 BFC	30 BFC																	
Categoría 6	Categoría 7	Categoría 8	Categoría 9	Categoría 10																	
36 BFC	42 BFC	48 BFC	54 BFC	60 BFC																	
<p>Unipersonales con dependientes</p>	<p>El máximo monto que resulte entre el máximo salario abonado por la empresa (siendo este el del trabajador que tenga el mayor monto imponible gravado de la empresa) y la remuneración real de la persona física correspondiente, con un mínimo de 15 BFC.</p>																				
<p>Monotributo</p>	<p>Sueldo ficto equivalente a 5 BFC.</p> <p>El Poder Ejecutivo podrá aumentar el sueldo ficto en una escala de 6 a 10 BFC, teniendo en cuentas las actividades desarrolladas, la dimensión del local y otros índices similares.</p>																				
<p>Monotributo social MIDES</p>	<p>Sueldo ficto equivalente a 5 BFC, independientemente del monto del tributo que el titular esté obligado a pagar en conformidad al tiempo de actividad registrada.</p>																				
<p>CJPB</p>	<p>Todos los ingresos que, en forma regular y permanente, sean en dinero o en especie, perciban los trabajadores, directores, administradores, socios y síndicos afiliados, en concepto de retribución y con motivo de su actividad personal amparada por la Caja. Los directores y administradores de sociedades anónimas deben aportar por las remuneraciones reales percibidas, cualquiera sea su naturaleza, con un mínimo de 30 BFC mensuales.</p>																				
<p>CNSS</p>	<p>Los honorarios nominales devengados a la fecha de la actuación notarial –de conformidad con el Arancel Oficial de la Asociación de Escribanos del Uruguay-, con total prescindencia de la renuncia o reducción de los mismos a que esté autorizado hacer el escribano; los honorarios fictos correspondientes a complementos por aportes mínimos; los subsidios y los sueldos o salarios, reales o fictos.</p>																				
<p>CJPPU</p>	<p>La carrera profesional consta de 10 categorías, cada una con un sueldo ficto mensual correspondiente. La permanencia en cada categoría es de 3 años, a cuyo vencimiento los afiliados pasan automáticamente a la siguiente. A partir de la segunda categoría inclusive, los afiliados pueden desistir del pasaje de categoría e incluso volver a aportar en base al sueldo ficto de hasta la segunda categoría.</p> <p>Sueldos fictos de cada categoría.</p> <table border="1" data-bbox="409 1850 1192 1900"> <tr> <td>Categoría 1</td> <td>Categoría 2</td> <td>Categoría 3</td> <td>Categoría 4</td> <td>Categoría 5</td> </tr> </table>	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5															
Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5																	

	\$ 22.068	\$ 41.745	\$ 59.159	\$ 74.207	\$ 86.889
	Categoría 6	Categoría 7	Categoría 8	Categoría 9	Categoría 10
	\$ 97.333	\$ 105.504	\$ 111.268	\$ 114.767	\$ 115.889
	<p>El ajuste de los sueldos fictos se realiza en la misma oportunidad y por igual porcentaje que el de las pasividades.</p> <p>Cuando un profesional ejerce libremente más de una profesión amparada, aporta por una sola, sin perjuicio del deber de afiliarse por todas ellas.</p>				
SRPFFAA	<p>Todo ingreso que el funcionario militar o civil equiparado perciba, sea en dinero o en especie susceptible de apreciación pecuniaria, en concepto de retribución y con motivo de su tarea personal cumplida en tal carácter.</p> <p>Cuando el ingreso referido se recibiera en todo o en parte mediante asignaciones en especie o cuya cuantía real sea incierta, la reglamentación que se dicte determinará los fictos por los cuales se habrá de aportar por dicha asignación, en función del valor promedio de las mismas.</p>				
SRPP	<p>Todo ingreso que el funcionario policial perciba, sea en dinero o en especie susceptible de apreciación pecuniaria, en concepto de retribución y con motivo de su tarea personal cumplida en tal carácter.</p> <p>Cuando el ingreso referido se recibiera en todo o en parte mediante asignaciones en especie o cuya cuantía real sea incierta, el Poder Ejecutivo determinará los fictos por los cuales se habrá de aportar por dicha asignación, en función del valor promedio de las mismas.</p> <p>También constituirán materia gravada las remuneraciones que el personal policial perciba por los servicios prestados a personas públicas o privadas, fuera del horario de servicio y del destino correspondiente a su función pública.</p>				

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

Una fuente alternativa de financiamiento de los sistemas de seguridad social en algunos casos surge de la contribución de los propios jubilados y pensionistas. Ejemplo de ello es el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) que grava los ingresos correspondientes a jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividad similares, servidos por instituciones residentes en el país, ya sean públicas o privadas. Los ingresos anuales por jubilaciones y pensiones hasta 96 Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC)<sup>3</sup> se encuentran exentos de pago. Aquellas prestaciones superiores a dicho umbral abonarán de acuerdo a los siguientes rangos: los ingresos entre 96 y 180 BPC pagan un 10%, un por los ingresos de entre 180 y 600 BPC un 24%, y por aquellos ingresos que superen las 600 BPC se paga un 30%.

<sup>3</sup> A partir de enero de 2020 su valor es UY\$ 4519.

Si bien el IASS es abonado por jubilados y pensionistas de todos los organismos de seguridad social del país, la totalidad de lo recaudado por concepto de este impuesto se encuentra destinado al financiamiento del BPS.

Por su parte, la CJPB cuenta con un gravamen adicional de este tipo como fuente de ingresos. Esta prestación de carácter pecuniario grava a todas las sumas nominales correspondientes a jubilaciones y pensiones con causal configurado antes del 1 de enero de 2009, y a las jubilaciones anticipadas transitorias. La alícuota del impuesto se determina en función de la cantidad de BPC que representan dichos ingresos (tabla 4) considerando que el monto de las prestaciones líquidas surgida de la aplicación de estas tasas no puede ser inferior a la máxima prestación líquida de la escala inmediata inferior. Dejando de lado la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, en los demás subsistemas no existen contribuciones realizadas por los pasivos por fuera del IASS.

Tabla 4. Alícuota definida para las contribuciones de pasivos a la CJPB

<b>BPC</b>	0-6	6-10	10-15	15-20	20-25	25-30	30-35	35-40	40-45	45-50	50-55	55-60	+60
<b>Tasa</b>	0%	2%	9,5%	12%	13%	14%	15%	16%	17%	18%	19%	20%	22%

Fuente: Zunino et al. (2019)

Finalmente, el BPS, la CJPB y la CJPPU cuentan con financiamiento proveniente de rentas generales con afectación específica (tabla 5). Dentro del financiamiento no contributivo existente, la parte más importante son los impuestos afectados que forman parte del financiamiento de BPS. Esta fuente de financiamiento se incluyó inicialmente en 1990<sup>4</sup>, donde se estableció que 5 puntos de la tasa básica del Impuesto al Valor Agregado (IVA) tendrían como destino el financiamiento de BPS.

Los mencionados 5 puntos de IVA constituyeron, hasta el año 1993, el 100% de los impuestos afectados. A partir de ese año, en un contexto de desequilibrio creciente del sistema de seguridad social se incorporó el Impuesto a la Lotería y, posteriormente, en 1995, se incrementó a 7 la cantidad de puntos de la tasa básica de IVA afectados al BPS. La incorporación de impuestos afectados continuó en el año 2001, ya en contexto de recesión, con la creación del Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS). Este tributo gravaba las importaciones de bienes industrializados y las enajenaciones a cualquier título de dichos bienes y cuya recaudación estaba afectada al BPS, fue derogado por la Ley de Reforma Tributaria (Ley N° 18.083) en 2007.

Finalmente, el último impuesto afectado en incorporarse a la estructura de financiamiento de BPS fue el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS). El IASS fue creado por la Ley N° 18.314 de julio de 2008 y grava los ingresos correspondientes a jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividad similares otorgados por instituciones residentes en la República.

Tabla 5. Impuestos afectados a la Seguridad Social y Asistencia a cargo del Estado

BPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siete puntos de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) correspondiente a la tasa básica.</li> </ul>
-----	---

<sup>4</sup> El Artículo 22 de la Ley N° 16.107



	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Totalidad del Impuesto a la Lotería.</li> <li>● Totalidad del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS)</li> <li>● Contribución especial a cargo de Rentas Generales, por motivo de la derogación del Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS).</li> </ul>
CJPB	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Versión anual transitoria, a cargo de Rentas Generales, igual a la diferencia entre lo recaudado por las contribuciones a cargo de jubilados y pensionistas y lo que se hubiese recaudado por ese concepto de estar vigente las alícuotas establecidas por la ley N° 17.841. La versión es transitoria puesto que está establecida la reducción y convergencia paulatina de las alícuotas a las previamente vigentes ante el incremento de las reservas financieras de la Caja.</li> <li>● Compensación por derogación del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) (Decreto 324/007).</li> </ul>
CJPPU	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Compensación por derogación del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) (Decreto 324/007).</li> </ul>

Fuente: Zunino et al. (2019)

Más allá de los impuestos con afectación específica al BPS y otras cajas, el Gobierno Central debe asistir financieramente al BPS y los servicios de retiros policiales y militares en caso de desequilibrio financiero. Esto no es así para las Cajas Paraestatales, ya que el Estado no asume responsabilidad vinculada a la subsistencia de las mismas.<sup>5</sup>

En cuanto al pilar de ahorro individual, la Ley N°16.713 establece que, en el caso de que la tasa de rentabilidad del Fondo de Ahorro Previsional de cierta AFAP se ubique por debajo de la tasa de rentabilidad real mínima del régimen – calculada como la menor entre 2% anual y la tasa de rentabilidad real promedio del régimen de cada sub-fondo menos 2 pp. - en un mes dado, y la diferencia no pueda ser cubierta con su Fondo de Fluctuación de Rentabilidad ni con su Reserva Especial, el Estado deberá completar la diferencia, la cual tendrá que ser reintegrada posteriormente. La Administradora, por otra parte, será disuelta de pleno derecho si no logra cubrir la rentabilidad mínima del régimen o recomponer la Reserva Especial dentro de los 15 días siguientes, y los afiliados deberán traspasarse a otra Administradora.

El Estado también garantiza el pago de las jubilaciones tradicionales, por edad avanzada y pensiones por sobrevivencia que deriven de las prestaciones anteriores, en caso de liquidación judicial de una empresa aseguradora. En cuanto al pago de jubilaciones por incapacidad total, subsidio transitorio por incapacidad parcial y pensión de sobrevivencia por fallecimiento en actividad o goce de las prestaciones mencionadas, el Estado es responsable en caso de que la empresa aseguradora hubiere

<sup>5</sup> Sin embargo, en 2008 el Gobierno Central intervino ante una grave situación financiera de la Caja Bancaria, lo cual constituyó un antecedente que podría alentar ciertas expectativas respecto de la participación del Gobierno como garante implícito.

hecho el seguro colectivo correspondiente y la Administradora no pudiese hacerse cargo de dichos pagos.

Las garantías del Estado referidas al pilar de ahorro individual sólo aplican a las entidades de propiedad estatal. Entre las empresas aseguradoras, la única empresa de propiedad estatal es República AFAP (RAFAP) que a junio de 2020 cubre al 43,9% de afiliados.

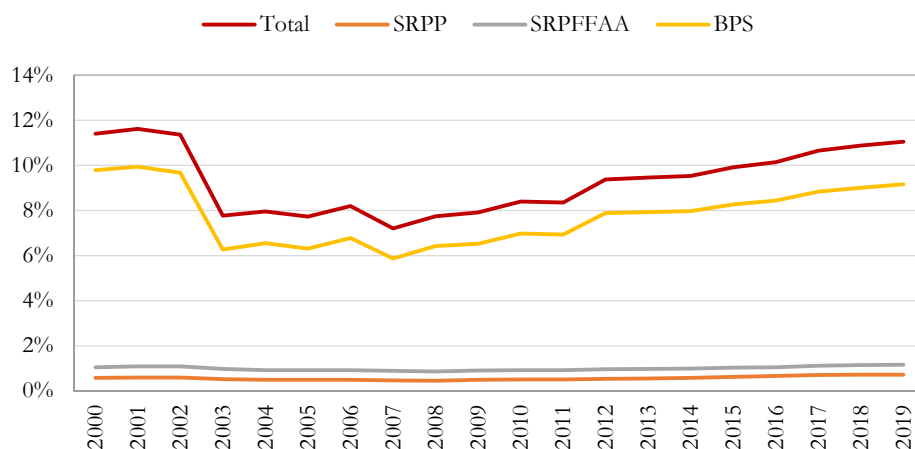
### 3. Gasto, Ingresos y Resultado Financiero

La importancia del gasto público en seguridad social es una característica de Uruguay en lo que va del siglo (gráfico 1). El gasto público en pensiones se ubicaba por encima del 11% del PIB a comienzos del presente siglo. La importancia relativa de este componente del gasto público se mantuvo estable hasta el año 2002. 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 arriba del 11% del PIB, implicando así un incremento de más de 3 puntos porcentuales en una década.

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 los recursos involucrados. El segundo componente corresponde a las prestaciones no contributivas, entre las que se destacan, claramente, las pensiones a la vejez e invalidez. En lo que sigue se presenta de forma breve la evolución reciente de ambos componentes.

Gráfico 1. Gasto público en pensiones como porcentaje del PIB, 2000-2019



Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Resultados del Sector Público Consolidado del MEF, Banco Central del Uruguay.

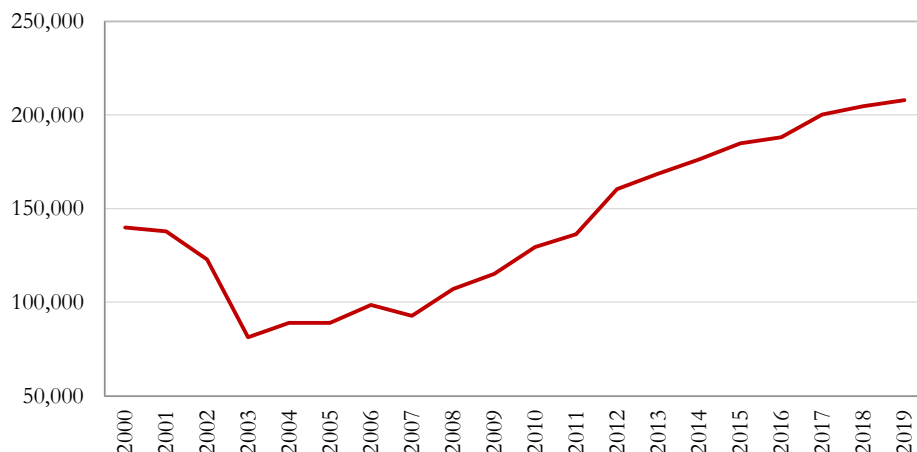
### *Gasto público contributivo*

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)).

No se incluye en este análisis la asistencia estatal a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), estipulado en el Artículo N° 34 de la Ley N° 18.396 de 2008. Cabe aclarar que este aporte público, existe desde el año 2008, año en el que se concretó una importante reforma de este subsistema, que presentaba una compleja situación económica y financiera. La asistencia pública a la CJPB se espera que vaya decreciendo en su magnitud, a medida que se fortalezcan las reservas financieras de la institución. Entre el año 2008 y 2020 el gasto público relacionado a este aporte se ha ubicado entre el 0,2% y 0,3% del PIB.

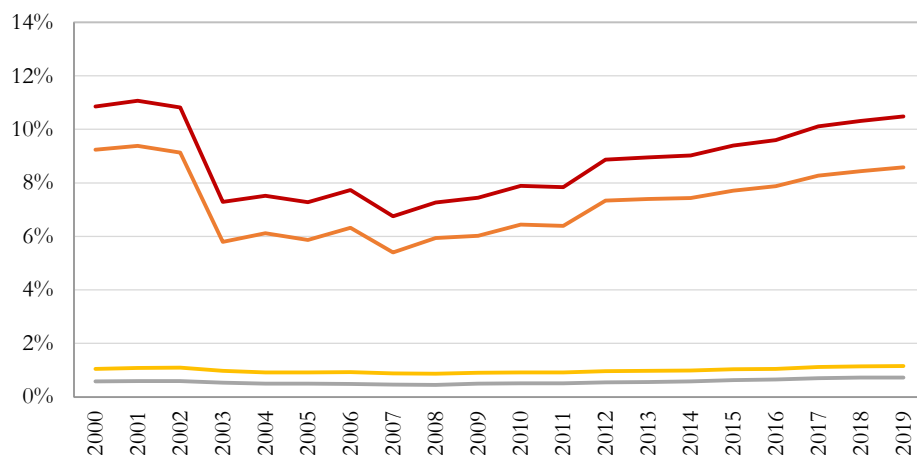
Evaluando la evolución en lo que va de este siglo del gasto público en pensiones contributivas en términos reales (precios constantes de 2019), se observa en primer lugar una muy fuerte caída real del gasto previsional entre los años 2000 y 2003 (-42%) asociada fundamentalmente a la pérdida de salario real ocurrido durante la etapa de recesión (1999-2001) y crisis (2002). Este período de disminución fue seguido por años de persistente incremento en términos reales, a tal punto que en el año 2019 se alcanzó un nivel del gasto real 49% superior al existente en el 2000.

Gráfico 2 Gasto público del sistema de pensiones contributivo, 2000-2019  
(En millones de pesos constantes a precios de 2019)



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.

Gráfico 3 Gasto público del sistema de pensiones contributivo, 2000-2019  
(En % del PIB)

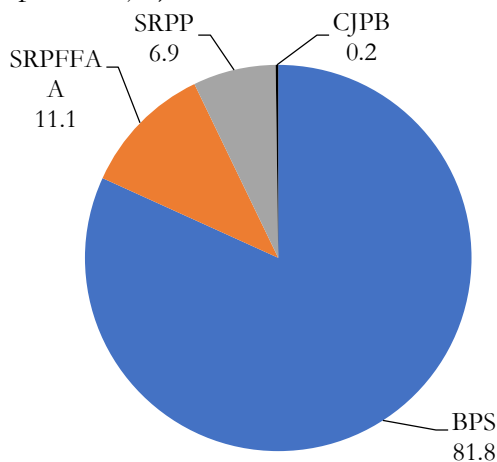


Fuente: Boletín Estadístico de BPS: Erogaciones por Jubilaciones, Pensiones (de sobrevivencia) y Subsidios Transitorios; Resultados del Sector Público Consolidado del MEF: Egresos por Pasividades de la Caja Policial y la Caja Militar; Memoria Descriptiva de la CJPB, 2018: Aporte del Estado, Art. 34 de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

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 asociadas a las prestaciones contributivas de dicho organismo se ubicaron en el entorno del 80% del gasto 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 4).

Gráfico 4. Gasto público del sistema de pensiones contributivo por organismo, 2019  
(En porcentajes)



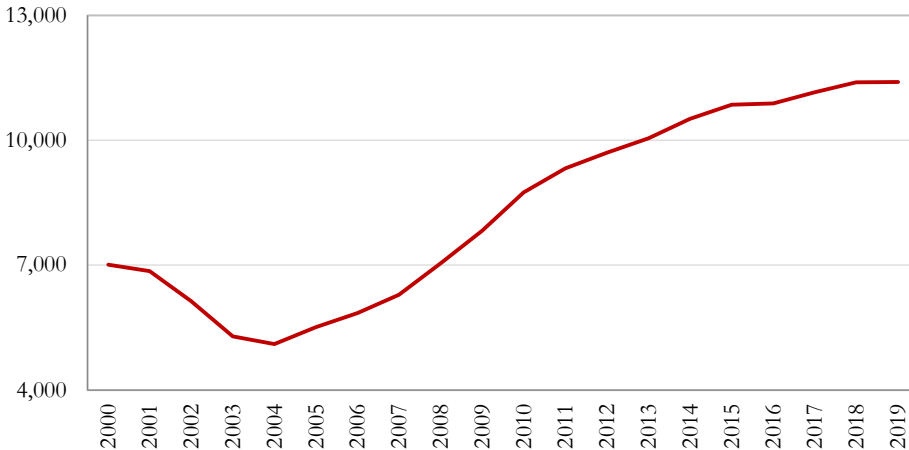
Fuente: Boletín Estadístico de BPS: Erogaciones por Jubilaciones, Pensiones (de sobrevivencia) y Subsidios Transitorios; Resultados del Sector Público Consolidado del MEF: Egresos por Pasividades de la Caja Policial y la Caja Militar; Memoria Descriptiva de la CJPB, 2018: Aporte del Estado, Art. 34 de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

#### *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. Este tipo de prestaciones tiene carácter no contributivo debido a 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 mayores de 70 años 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.

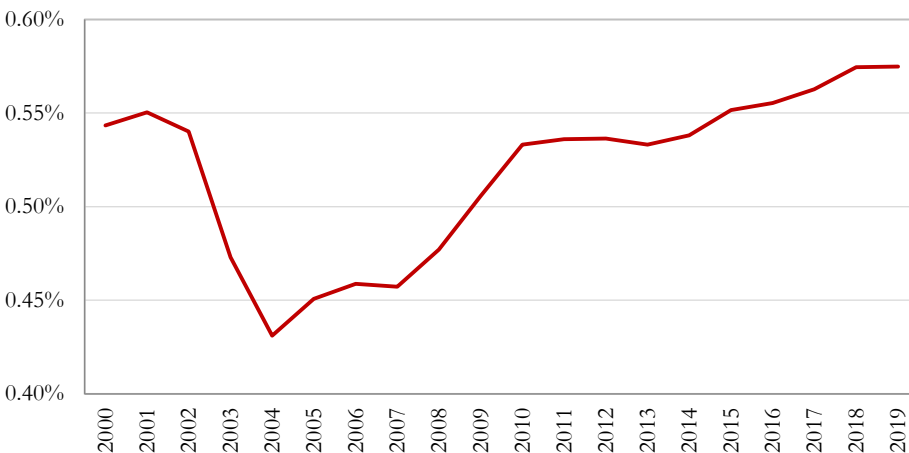
De forma similar a lo ocurrido con el gasto en pensiones contributivas, los egresos por concepto de prestaciones no contributivas experimentaron una disminución en términos reales a comienzos del período analizado, seguido de una importante recuperación. Sin embargo, mientras la primera caída fue más 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 período analizado alcanzó el 63%.

Gráfico 5. Gasto público del sistema de pensiones no contributivo, 2000-2019  
(En millones de pesos constantes a precios de 2019)



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

Gráfico 6. Gasto público del sistema de pensiones no contributivo, 2000-2019  
(En % del PIB)



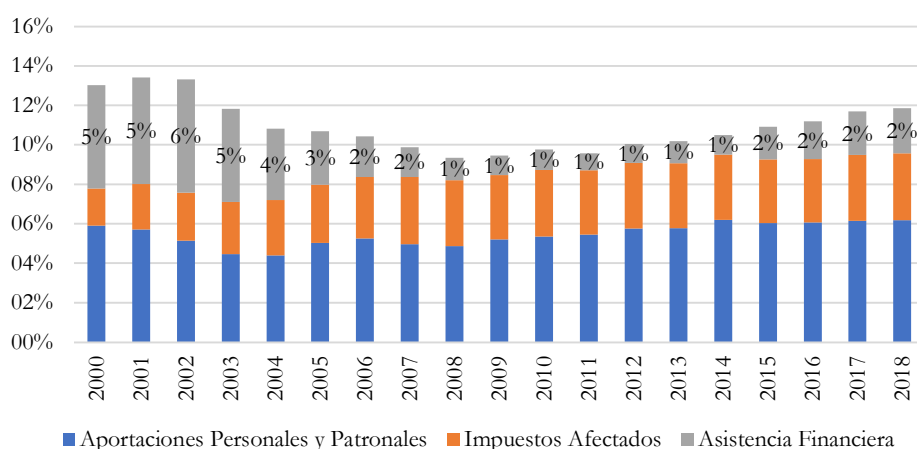
Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Instituto Nacional de Estadística.

Desde el punto de vista de las fuentes de financiamiento, el gráfico 7 presenta los diferentes tipos de recursos que financian el gasto previsional entre los años 2000 y 2018. A comienzos del presente siglo, la asistencia financiera representaba una parte importante del financiamiento (aproximadamente 40%). La significatividad de este componente se redujo a partir del año 2002 producto de la fuerte recuperación de la economía e incremento del empleo formal que redundó en mayores aportes personales y patronales y la recaudación de impuestos afectados. En este contexto, la asistencia

financiera alcanzó una contribución mínima al financiamiento en el año 2011 donde representó un 9% del total.

A partir del 2011, como consecuencia del incremento del gasto en pensiones asociado a la ley de flexibilización de 2008 y posteriormente de la desaceleración de la economía, con pérdida de empleos en el mercado laboral, la necesidad de asistencia financiera proveniente del Gobierno Central volvió a ganar relevancia llegando a representar en 2018 un 19,5% del total.

Gráfico 7. Financiamiento del Gasto Público en pensiones por componentes, como porcentaje del PIB, 2000-2018



Fuente: Boletín Estadístico de BPS, Rendición de Cuentas, Instituto Nacional de Estadística, Banco Central del Uruguay.

De esta forma, el financiamiento del gasto público en seguridad queda compuesto en 2018 principalmente por aportes patronales y personales (52%), impuestos afectados (28,5%) y asistencia financiera (19,5%). La importancia de la asistencia financiera en el financiamiento así como su dinámica creciente durante los últimos años evidencia ciertos desequilibrios financieros en el sistema.

A partir de los discutido precedentemente, la diferencia entre ingresos y egresos del sistema en su conjunto presentó un fuerte deterioro durante la década de los 90s, explicado fundamentalmente por la evolución del resultado financiero del BPS mientras que los demás subsistemas mostraron un resultado relativamente estable.

Posteriormente, el resultado financiero del sistema como porcentaje del PIB, nuevamente impulsado por la situación de BPS, se deterioró a partir de 1999, alcanzando su punto máximo en 2002 (-5,2% del PIB). Esta tendencia se correspondió con a la contracción del empleo registrado en dicho período, caracterizado por una recesión moderada entre 1999 y 2001 que se agudizó en 2002.

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, a pesar de los efectos de la introducción del sistema mixto (BPS-AFAP's – Aseguradoras) en la reforma de 1996.

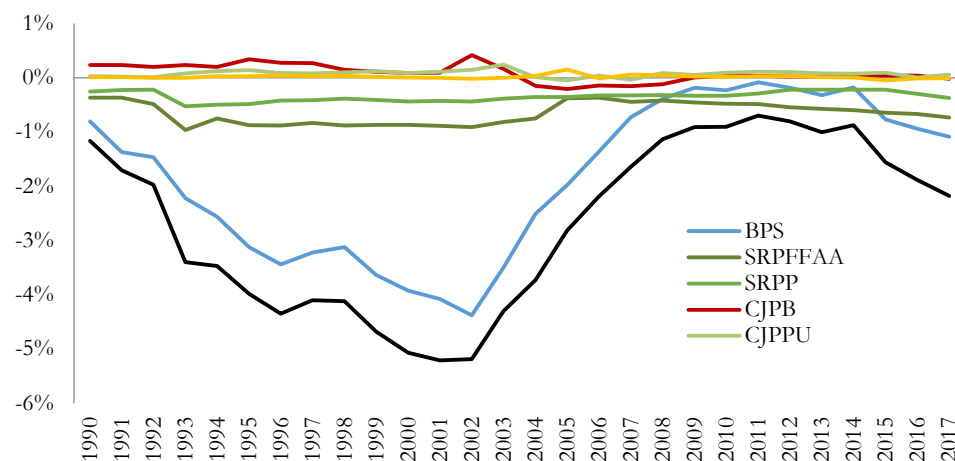
La información expuesta en el gráfico 8 muestra que los subsistemas que actualmente presentan desequilibrios financieros significativos son el BPS, el SRPFFAA y el SRPP. Cabe mencionar, además, que estas tres instituciones son las únicas que cuentan con asistencia financiera del Estado en caso de necesitarla.

Si bien durante la mayor parte del período 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 efecto, en 2019, según datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) el BPS cubrió al 88,2% del total de pasivos, mientras que los SRPFFAA y SRPP cubrieron al 6,5% y 4,3%, respectivamente. Adicionalmente, es importante tener presente que tanto el SRPFFAA como el SRPP cuentan con una tasa de aporte patronal significativamente superior a la del régimen general de BPS (19,5% vs 7,5% del monto gravado). En estos dos subsistemas, donde el Gobierno es el encargado tanto de realizar el aporte patronal como de realizar la asistencia en caso de desequilibrio, dichas tasas de aporte patronal extraordinarias podrían considerarse como un componente extra de asistencia.

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. Cabe señalar que, como fuera discutido previamente, los desequilibrios financieros de estos dos organismos son cubiertos a través de transferencias de rentas generales.

El deterioro reciente coincide con la significativa desaceleración económica registrada desde finales de 2014. En este sentido, el deterioro reciente también responde a fenómenos cíclicos (y por ende transitorios) de corto plazo. 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.

Gráfico 8. Resultado financiero del sistema de seguridad social uruguayo con relación al PIB, 1990-2017



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



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. En un contexto de menor urgencia, pero anticipando potenciales tensiones de más largo plazo, la Caja Notarial (CNSS) también concretó una reforma paramétrica en 2019.

#### 4. En resumen

El sistema de seguridad social uruguayo está caracterizado por la existencia de un bloque principal que nuclea a la mayoría de los trabajadores cotizantes y pasivos, así como por subsistemas paralelos (más pequeños) que nuclean a diversos sectores de actividad. La conformación del primer bloque está dada por el BPS, las Administradoras de Ahorro de Fondos Previsionales (AFAP's) y las compañías aseguradoras, mientras que los subsistemas secundarios son la Caja Notarial, Caja Bancaria, Caja de Profesionales Universitarios, y los servicios de retiros militar y policial (siendo las primeras tres personas jurídicas de derecho público no estatales y las últimas dos públicas).

Estos diferentes bloques que conforman el sistema de seguridad social contienen importantes heterogeneidades tanto en términos de las prestaciones de actividad y pasividad que otorgan y los requisitos para su acceso, así como de su financiamiento. En lo que respecta al financiamiento, en todos los casos se tiene como principales componentes de los ingresos a los aportes personales a cargo del trabajador y los aportes patronales, a lo que se adicionan en algunos casos contribuciones de los pasivos, asistencia del Gobierno Central y otros recursos indirectos.

Dentro de los aportes, las principales heterogeneidades entre los organismos analizados se hallan principalmente en los aportes patronales y en los montos sobre los que se calcula el aporte (materia gravada). Por su parte, las tasas de aporte personal son similares entre los distintos organismos, con un rango que va desde el 15% de las asignaciones computables hasta el 22,5% en el caso de los trabajadores independientes de BPS. En contraste, las tasas de aporte patronal varían considerablemente, incluso al interior de algunos organismos. En particular, destaca el aporte de 25,25% que deben realizar algunas de las instituciones afiliadas a la CJPB, mientras que las demás realizan aportes por el 7,5% de las asignaciones computables de su personal.

Si bien no todo el gasto en jubilaciones y pensiones en Uruguay es público, el gasto público en seguridad social representa la mayor parte del sistema, alcanzando 11 puntos del PIB en 2019. El financiamiento de este gasto se realiza principalmente por aportes patronales y personales (52%), impuestos afectados (28,5%) y asistencia financiera (19,5%). La asistencia financiera resulta un componente significativo del financiamiento en los últimos años lo cual sugiere la existencia de ciertos desequilibrios que ameritan ser abordados en el mediano y largo plazo.

## 5. Bibliografía

Lorenzo, F., 2020. “Sistema de pensiones en Uruguay. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”. *CEPAL. Serie Macroeconomía para el Desarrollo 204, Santiago, Chile.*

Observatorio de Seguridad Social, 2018. “Cobertura del sistema de seguridad social en el Uruguay: Situación actual y evolución reciente”. *Informe Nro. 1. CINVE.*

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.*

Normas consultada por subsistema

BPS y Pilar de ahorro individual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto Ley N° 15.180 “Ley de Seguro de Desempleo”</li> <li>• Ley N° 16.713 “Ley de la Seguridad Social”</li> <li>• Ley N° 17.856 “Base de prestaciones y contribuciones”</li> <li>• Ley N° 18.083 “Ley de reforma tributaria”</li> <li>• Ley N° 18.314 “Régimen tributario de las jubilaciones y pensiones: Modificación”</li> <li>• Ley N° 18.395 “Beneficios jubilatorios: Flexibilización de las condiciones de acceso”</li> <li>• Ley N° 18.874 “Creación del monotributo social MIDES. Establécese su alcance y aplicación”</li> <li>• Ley N° 19.003 “Modificación del sistema de ajuste de los montos mínimos y máximos de las prestaciones de seguridad social”</li> <li>• Ley N° 19.121 “Regulación del estatuto del funcionario público de la Administración Central”</li> <li>• Ley N° 19.133 “Fijación de normas sobre el fomento del empleo juvenil y derogación de la ley de empleo juvenil”</li> <li>• Ley N° 19.160 “Determinación de un régimen de jubilación parcial y compatible con el desempeño de servicios de la misma afiliación”</li> <li>• Ley N° 19.161 “Subsidios por maternidad y por paternidad para trabajadores de la actividad privada”</li> <li>• Ley N° 19.162 “Modificación del régimen de ahorro individual jubilatorio”</li> </ul>
CJPB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 18.396 “Caja de jubilaciones y pensiones bancarias”</li> <li>• Decreto N°324/007 “Se reglamenta el procedimiento de cálculo de la compensación dispuesta por el Art. 109 de la Ley No 18.083 para los tributos derogados por la misma”</li> </ul>
CNSS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N°17.437 “Seguridad Social. Profesionales universitarios”</li> <li>• Ley N° 18.239 “Caja Notarial de jubilaciones y pensiones. Modificaciones a la Ley Orgánica N° 17.437”</li> </ul>
CJPPU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 17.738 “Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios”</li> <li>• Decreto N°324/007 “Se reglamenta el procedimiento de cálculo de la compensación dispuesta por el Art. 109 de la Ley No 18.083 para los tributos derogados por la misma”</li> </ul>
SRPFFAA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.695 “Aprobación de las modificaciones al Sistema de Previsión Social Militar”</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Decreto Ley N°15.488 “<i>Modificación del Art. 24 de la Ley 13.033, relativa a Pensiones Militares</i>”</li></ul>
SRPP	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley N° 18.405 “<i>Seguridad Social. Reforma del Régimen del Servicio de Retiros y Pensiones Policiales</i>”</li></ul>