

# Suficiencia y tasas de reemplazo en el sistema de pensiones de Uruguay<sup>1</sup>

Octubre, 2020

## 1. Introducción

El desempeño de los sistemas de pensiones se evalúa considerando tres dimensiones: (i) la cobertura, entendida como el acceso a beneficios por parte de los adultos mayores y de tratarse de esquemas contributivos, de los trabajadores que deberían estar generando derechos futuros; (ii) la adecuación de los beneficios, esto es, cuán suficiente es el valor de las transferencias; y (iii) la sustentabilidad financiera. Estos tres criterios compiten entre sí, en tanto no es posible aumentar la cobertura o los beneficios sin afectar las necesidades financieras de los esquemas de protección de ingresos.

La suficiencia, o generosidad de las prestaciones en un sistema de jubilaciones y pensiones hace referencia a la adecuación de los montos de las prestaciones a las necesidades de los beneficiarios. Esta nota aborda el análisis de la suficiencia en el sistema de pensiones de Uruguay con el fin de contar con un mejor entendimiento sobre la adecuación de los beneficios y su evolución en los años recientes.

## 2. Condiciones de acceso y determinación de pasividades

A los efectos de aproximar el análisis de suficiencia, a nivel agregado, generalmente se utilizan como medidas la comparación del valor monetario de los beneficios con indicadores tales como la línea de pobreza, el salario mínimo de los trabajadores activos o el ingreso per cápita medio de la población.

Por su parte, a nivel individual, el indicador de referencia natural para aproximar la medición de la suficiencia es la tasa de reemplazo, en tanto indica la proporción que representan las prestaciones monetarias de los jubilados y pensionistas respecto al ingreso del trabajador previo al retiro. La tasa de reemplazo es definida legal o técnicamente como un porcentaje a aplicar sobre el sueldo básico jubilatorio a la hora de calcular la prestación; porcentaje que depende de las condiciones de edad y años de servicios.

La tasa de reemplazo efectiva es una medida de la sustitución que implica la prestación respecto al último ingreso del individuo (relación jubilación-salario). En el caso del régimen mixto, la definición

---

<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.

de tasa de reemplazo relevante es esta última, dado que no existe una tasa de reemplazo legal en el pilar de ahorro individual basado en un esquema de contribución definida.

El sistema previsional uruguayo está conformado por un esquema principal que nuclea a la mayoría de los trabajadores cotizantes y pasivos, junto con subsistemas paralelos (más pequeños) que nuclean a diversos sectores de actividad. El régimen principal se encuentra compuesto por el BPS, las Administradoras de Ahorro de Fondos Previsionales (AFAPs) 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).

Las tablas 1, 2 y 3 sintetizan las heterogeneidades entre subsistemas en materia de causal jubilatoria, determinación del sueldo básico jubilatorio (SBJ) y cálculo de las jubilaciones según los diferentes causales. 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 SRPF FAA, 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 esquema del SRPP donde es incompatible.

Tabla 1. Causales jubilatorias por subsistemas

<p>BPS - AFAP's - Aseguradoras</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Común: Mínimo de 30 años de servicio y 60 años de edad.</li> <li>• Por incapacidad total: Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo sobrevenida:             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ En actividad o período de inactividad compensada: Mínimo de 2 años de servicios (6 meses para menores de 25 años).</li> <li>→ A causa o en ocasión del trabajo: Cualquier tiempo de servicios.</li> <li>→ 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.</li> </ul> </li> <li>• 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.</li> </ul> <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</p>
--	---

	<p>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>
CJPB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Común: Mínimo de 30 años de servicio y 60 años de edad.</li> <li>• Por incapacidad total: Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo sobrevenida:             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ En actividad o período de inactividad compensada: Mínimo de 2 años de servicios (6 meses para menores de 25 años).</li> <li>→ A causa o en ocasión del trabajo: Cualquier tiempo de servicios.</li> <li>→ 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.</li> </ul> </li> <li>• 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.</li> </ul> <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>
CNSS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Por incapacidad total: Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo o para el empleo o profesión habitual sobrevenida:             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ En actividad o período de inactividad compensada: Cualquier tiempo de servicios.</li> <li>→ Luego del cese en la actividad: Mínimo de 10 años de servicios y no ser beneficiario de otra jubilación.</li> </ul> </li> <li>• Por edad avanzada: Mínimo de 15 años de servicio y 70 años de edad.</li> </ul> <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>
CJPPU	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> <li>• Por incapacidad: Incapacidad absoluta y permanente, que impide el ejercicio de la profesión universitaria, sobrevenida:</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ 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).</li> <li>→ A causa o en ocasión del trabajo: Cualquier tiempo de servicios.</li> <li>→ 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.</li> <li>• Por edad avanzada: Mínimo de 15 años de servicio y 70 años de edad. Es compatible con el goce de otra jubilación o retiro.</li> </ul>
SRPFFAA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Común:             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Retiro voluntario: Mínimo de 30 años de servicios computados y 60 años de edad.</li> <li>→ Retiro obligatorio: Debe pasar cuando se cumplen los siguientes supuestos:                 <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 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.</li> <li>2. Por el cumplimiento de las siguientes edades reales:                     <ol style="list-style-type: none"> <li>a. General del Ejército, Almirante y General del Aire: 65 años.</li> <li>b. General, Contralmirante y Brigadier: 65 años.</li> <li>c. Coronel y Capitán de Navío: 63 años.</li> <li>d. Teniente Coronel y Capitán de Fragata: 58 años.</li> <li>e. Mayor y Capitán de Corbeta: 58 años.</li> <li>f. Capitán y Teniente de Navío: 58 años.</li> <li>g. Teniente 1° y Alférez de Navío: 58 años.</li> <li>h. Teniente 2° y Alférez de Fragata: 58 años.</li> <li>i. Alférez y Guardia Marina: 58 años.</li> <li>j. Sub Oficial Mayor y Sub Oficial de Cargo: 57 años.</li> <li>k. Sargento 1° y Sub Oficial 1° Clase: 55 años.</li> <li>l. Sargento 2° y Sub Oficial 2° Clase: 55 años.</li> <li>m. Cabo 1° y equivalentes: 53 años.</li> <li>n. Cabo 2° y equivalentes: 53 años.</li> <li>o. Soldado Especialista y equivalentes: 55 años.</li> <li>p. Soldado 1°, Marinero 1° y equivalentes: 48 años.</li> </ol> <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> </li> <li>3. 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 19.189), o por iniciativa del Poder Ejecutivo con venia de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente cuando corresponda.</li> </ol> </li> </ul> </li> <li>• Por incapacidad: Incapacidad física o mental constatada por la Junta o Comisión Médica de la Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ 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.</li> <li>→ En actividad: Por incapacidad absoluta y permanente con mínimo de 2 años de servicios (6 meses para menores de 25 años).</li> <li>→ 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.</li> <li>• 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.</li> </ul> <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>SRPP</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Común: Mínimo de 60 años de edad y un mínimo de 35 años de servicios.</li> <li>• Por incapacidad total: Se configura por la ocurrencia de cualesquiera de los siguientes supuestos:             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo:                 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sobrevenida en actividad o en período de subsidio transitorio por incapacidad (6 meses para menores de 25 años)</li> <li>▪ A causa o en ocasión del trabajo, cualquiera sea el tiempo de servicios.</li> <li>▪ Sobrevenida 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.</li> </ul> </li> <li>→ 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.</li> </ul> </li> <li>• 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.</li> <li>• Por edad avanzada: 70 años de edad y un mínimo de 15 años de servicios.</li> </ul> <p>Es incompatible con cualquier otra jubilación, retiro o subsidio transitorio por incapacidad parcial.</p>

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

El método de determinación del Sueldo Básico Jubilatorio (SBJ) - el cual se calcula como un promedio mensual de las asignaciones computables - difiere considerablemente entre los organismos (tabla 2). En efecto, la forma de cálculo del SBJ es uno de los determinantes más importantes de las tasas de reemplazo efectivas a nivel individual.

El SBJ que rige para los escribanos afiliados a la CNSS puede ser identificado 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 SBJ 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 el SBJ de los profesionales afiliados a la CJPPU considera sólo los últimos 3 años de aporte. No obstante, en esta caja dicho cálculo se realiza en base a sueldos fictos, y que apenas cada tres años los profesionales pueden ascender de categoría, por lo que la cuantía del SBJ queda determinada por la decisión de ascender o no que hayan tenido los trabajadores muchos años antes de su retiro.

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

<b>BPS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El mayor entre los 10 últimos años de servicios - limitado al promedio mensual de los 20 mejores años, incrementado en un 5% - y los 20 mejores años.</li> <li>• Actualización: Variaciones del Índice Medio de Salarios (IMS) elaborado por el INE.</li> <li>• 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 16.713, se toma como asignación computable la menor cifra entre \$ 57.846 y el monto por el que efectivamente se aportó, multiplicado por 1,5.</li> </ul>
<b>CJPB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El mayor entre los 10 últimos años y los mejores 20 años de servicios.</li> <li>• Actualización: Variaciones del Índice Medio de Salarios (IMS) elaborado por el INE.</li> </ul>
<b>CNSS</b>	<p>→ En el caso de afiliados escribanos, los 30 mejores años de servicios.</p> <p>→ En el caso de afiliados empleados, el mayor entre los 10 últimos años de servicios - limitado al promedio mensual de los 20 mejores años, incrementado en un 5%- y los 20 mejores años.</p> <p>→ 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.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización: variaciones del Índice General de Precios del Consumo (IPC) elaborado por el INE.</li> <li>• 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.</li> </ul>
<b>CJPPU</b>	<p>→ En el caso de los profesionales, los 3 últimos años de actividad</p>

	<p>→ En el caso de los empleados de la CJPPU, el mayor entre los 10 últimos años de servicios -limitado al promedio mensual de los 20 mejores años, incrementado en un 5%- y los 20 mejores años.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Actualización: Variaciones del Índice Medio de Salarios (IMS) elaborado por el INE.</li> </ul>
<b>SRPFFAA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas de los últimos 60 meses de servicios militares efectivos.</li> <li>Actualización: Variaciones del Índice Medio de Salarios (IMS) elaborado por el INE.</li> <li>Asignaciones docentes: Si se computaran asignaciones docentes, se incorpora al SBJ tantas veinteavas 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.</li> <li>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 veinteavas 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.</li> </ul>
<b>SRPP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>Actualización: Variaciones del Índice Medio de Salarios (IMS) elaborado por el INE.</li> </ul>

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

Entre los diferentes subsistemas no existen discrepancias significativas entre los porcentajes aplicados sobre el SBJ para el cálculo del monto de la jubilación, 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 SBJ, mientras que en cualquiera de las cajas paraestatales o en el SRPP, la misma es el 50% del SBJ. De forma similar, el porcentaje que representa la jubilación por incapacidad total correspondiente al pilar de ahorro individual es 45%<sup>2</sup>, mientras que, tanto en el BPS como en las cajas paraestatales, el SRPFFAA y el SRPP dicho porcentaje es del 65% del SBJ. Asimismo, respecto a estos últimos dos servicios, cuando la incapacidad total sobreviene en acto de servicio o en ocasión de éste, este porcentaje asciende al 100%.

<sup>2</sup>En el caso del ahorro individual, la prestación por incapacidad se calcula en base a este porcentaje, que se aplica sobre un SBJ que es función de las asignaciones computables por las que el afiliado aportó al régimen de ahorro individual. No obstante, el financiamiento de esta prestación no se deriva del fondo que el afiliado tenga acumulado en su cuenta, sino que lo cubre el seguro de invalidez y fallecimiento que cada AFAP contrata en su nombre, cuya prima es cubierta mediante los aportes realizados por el trabajador al pilar de ahorro individual. En estos casos, a diferencia de las demás causales de este pilar, el sistema es de “prestación definida”.

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

<b>BPS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Común: Los siguientes porcentajes del SBJ:           <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 45% cuando se computen como mínimo 30 años de servicio.</li> <li>→ 1% adicional por cada año de servicio que exceda de 30, hasta los 35 años de servicio.</li> <li>→ 0,5% adicional por cada año de servicio que exceda los 35 al momento de configurarse el causal, con un tope de 2,5%.</li> <li>→ 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.</li> </ul> </li> <li>Tratándose de actividades bonificadas, los porcentajes adicionales previstos se aplicarán sobre la edad y el tiempo de servicios bonificados.</li> <li>• Por incapacidad total: 65% del SBJ</li> <li>• 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%.</li> </ul>
<b>Pilar de Ahorro Individual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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, sobre las que se aportó al Fondo Previsional en los últimos diez años de actividad o período efectivo menor de aportación.</li> </ul>
<b>Cajas Paraestatales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Común: Los siguientes porcentajes del SBJ:           <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 50% cuando se cumplan los requisitos mínimos para configurar causal.</li> <li>→ 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%</li> <li>→ 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 hasta cumplirla, si</li> </ul> </li> </ul>



	<p>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"> <li>• Por incapacidad total: 65% del SBJ</li> <li>• 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%.</li> </ul>
<p><b>SRPFFAA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retiro voluntario: Los siguientes porcentajes del SBJ:             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 45% cuando se computen como mínimo 30 años de servicios.</li> <li>→ 1% adicional por cada año de servicio que exceda los 30 hasta los 35 años de servicio.</li> <li>→ 0,5% adicional por cada año de servicio que exceda los 35 con un máximo adicional del 2,5%.</li> <li>→ 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.</li> </ul> </li> <li>• Retiro obligatorio: tantas cuarentavas partes del 85% del SBJ como años de servicio se computen, con un máximo de 40.</li> <li>• Por incapacidad: 100% del SBJ en caso de incapacidad completa sobrevenida en acto de servicio o en ocasión de este, o 65% del SBJ en los demás casos.</li> <li>• 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%.</li> </ul>

<b>SRPP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Común: Los siguientes porcentajes del SBJ:             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 50%, cuando se haya configurado causal.</li> <li>→ 0,5% por cada año que exceda el mínimo de años de servicios exigidos para configurar la causal, con un máximo de 5%.</li> <li>→ 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.</li> </ul> </li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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%.</li> </ul>
-------------	--

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

### 3. Indicadores agregados de suficiencia y su evolución reciente

La suficiencia de un sistema de jubilaciones y pensiones puede evaluarse, entre otras formas, tanto en términos de la capacidad que tienen las prestaciones para evitar que los beneficiarios de las mismas caigan en situaciones de pobreza como por la capacidad de las mismas para reemplazar los ingresos laborales de los trabajadores previos al momento del retiro (capacidad de suavizar el gasto a lo largo del ciclo de vida).

Para analizar ambas dimensiones se recurre a los siguientes indicadores agregados:

$$(1) \quad \frac{\text{Jubilación Mínima}}{\text{Promedio de ingresos laborales en el mercado}}$$

$$(2) \quad \frac{\text{Jubilación Mínima}}{\text{Salario Mínimo Nacional}}$$

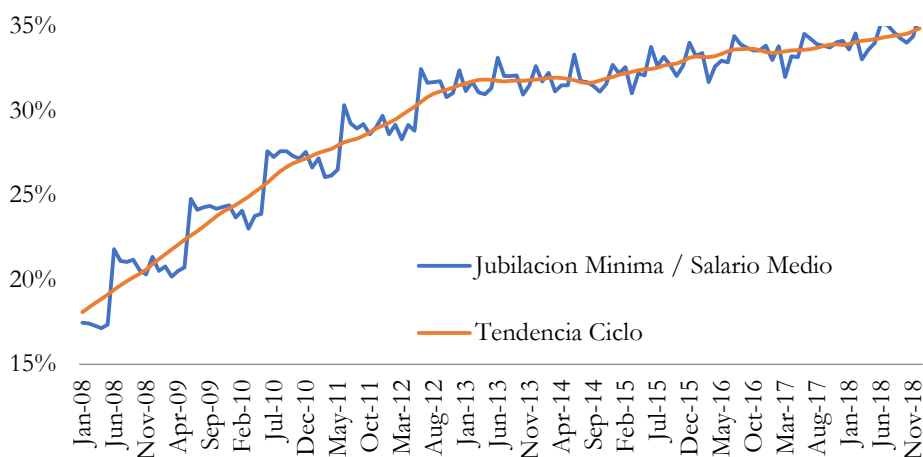
$$(3) \quad \frac{\text{Jubilación Media}}{\text{Promedio de ingresos laborales en el mercado}}$$

La primera métrica define el porcentaje de los ingresos promedio que obtienen los trabajadores en el mercado laboral que se encuentra cubierto con una jubilación mínima. Este indicador es utilizado para cuantificar la suficiencia de las pasividades más bajas del sistema.

La relación entre la jubilación mínima y el salario medio entre los años 2007 y 2018 se ha incrementado de forma continua y persistente, aunque partir de 2013 se aprecia una desaceleración de dicho crecimiento. El gráfico 1 evidencia que durante el periodo comprendido entre 2007 y 2012 se asiste a un fuerte aumento de la relación, que pasa desde el 17% del salario medio al 32%.

Desde 2013 en adelante, la relación continúa creciendo hasta alcanzar el 35,7% en el mes de diciembre de 2018. Las fluctuaciones estacionales que registra la serie mensual del indicador son atribuibles a que los datos presentan saltos de nivel en las fechas en que se producen incrementos de la jubilación mínima. El beneficio mínimo suele ser ajustado a mitad de año<sup>3</sup> actualizando el número de Bases de Prestaciones Contributivas (BPC) y a principios de cada año cuando se procede a la actualización del valor de la BPC.

Gráfico 1. Jubilación mínima como porcentaje del salario promedio. Años 2008-2018

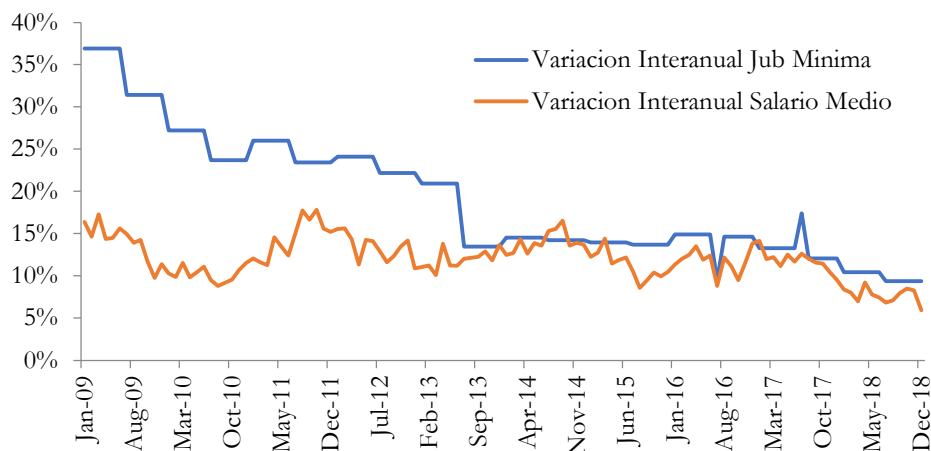


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y BPS

El crecimiento del primer indicador aconteció en un contexto general de fuerte suba del valor real del salario medio de la economía, lo que sugiere que las jubilaciones mínimas crecieron a tasas muy significativas (gráfico 2). En efecto, el aumento del monto de la prestación mínima vía decretos ha permitido que el poder adquisitivo de la misma se incremente un 173% en 10 años. Si bien el salario medio también ha crecido en términos reales, su variación punta a punta fue del 49%. Por otro lado, como se observa en el gráfico 2, los mayores aumentos interanuales de la jubilación mínima se dieron entre los años 2008 y 2013.

<sup>3</sup> Generalmente, se decreta el aumento en los meses de julio, aunque en el año 2016 el ajuste se realizó en el mes de agosto.

Gráfico 2. Crecimiento interanual de la jubilación mínima y del salario medio. Años 2008-2018.

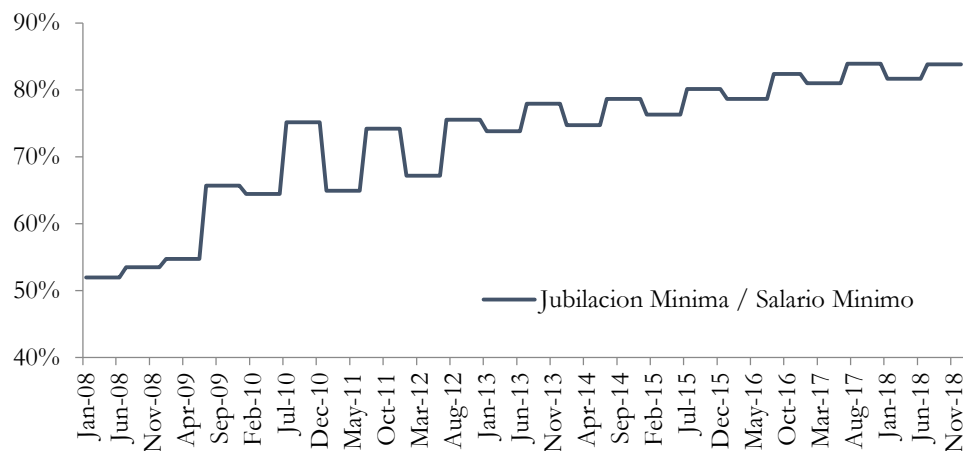


Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del INE y el BPS

La relación entre las jubilaciones mínimas y el salario mínimo nacional otorga una información similar sobre suficiencia de las prestaciones más bajas del sistema, pero en este caso tomando como referencia a los salarios también más bajos del mercado laboral formal. El salario mínimo nacional (SMN) en Uruguay es definido por el Poder Ejecutivo a través de decretos, según lo establecido en la Ley N° 18.566 que regula la negociación colectiva entre empresarios, gobierno y uniones de trabajadores. En enero de 2018 el SMN se fijó en \$13.430 representando un 41% del salario medio de los trabajadores formales que alcanzaba en ese mismo mes a \$32.611.

Cuando se analiza la evolución de las jubilaciones mínimas en relación al salario mínimo nacional se observa también una trayectoria creciente (gráfico 3). La jubilación mínima pasó de representar un 52% del SMN en el año 2008 para alcanzar un 83% del SMN en 2018. El crecimiento de la jubilación mínima en relación al SMN, a pesar del fuerte incremento de este último, da cuenta de una política explícita orientada a mejorar la suficiencia de las jubilaciones más bajas en los años de crecimiento económico posteriores a la crisis de 2002.

Gráfico 3. Jubilación mínima como porcentaje del salario mínimo nacional. Años 2008-2018.

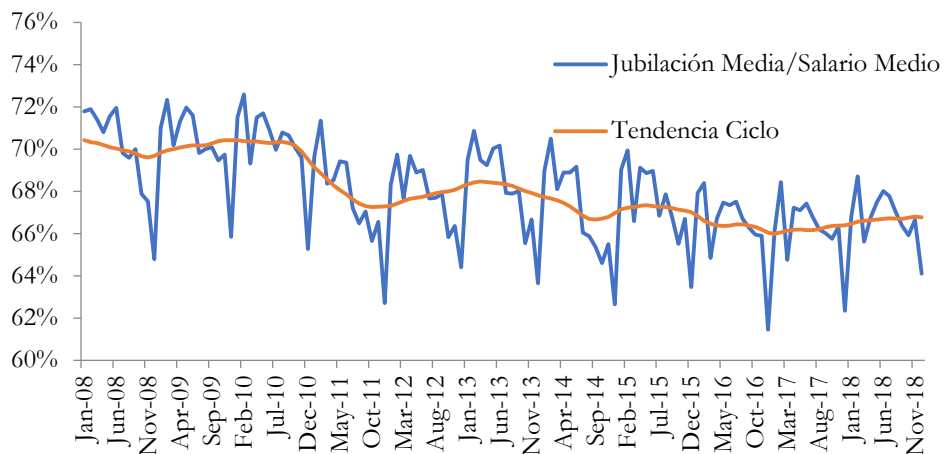


Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del INE y el BPS

El crecimiento del SMN ha sido significativo en la última década tanto en términos absolutos como en términos relativos entre los años 2008 y 2018. Este incremento se da en el marco de una institucionalidad laboral caracterizada por la negociación salarial a través de Consejos tripartitos de salarios, donde existió un objetivo explícito de incrementar los salarios que habían quedado más sumergidos luego de la crisis de comienzos del siglo.

Al analizar la evolución de la relación entre la jubilación media y el salario medio se detecta una trayectoria diferente a la subrayada anteriormente, observándose un comportamiento levemente decreciente durante la mayor parte del periodo considerado. En este caso, se aprecia que el indicador pasa del 72% en el mes de enero de 2008 al 64% en diciembre de 2018 (gráfico 4). Este ratio también presenta estacionalidad, dado que las jubilaciones son reajustadas según las variaciones anuales en el IMSN a principios de cada año, por lo que el ratio considerado se incrementa fuertemente en los meses de enero.

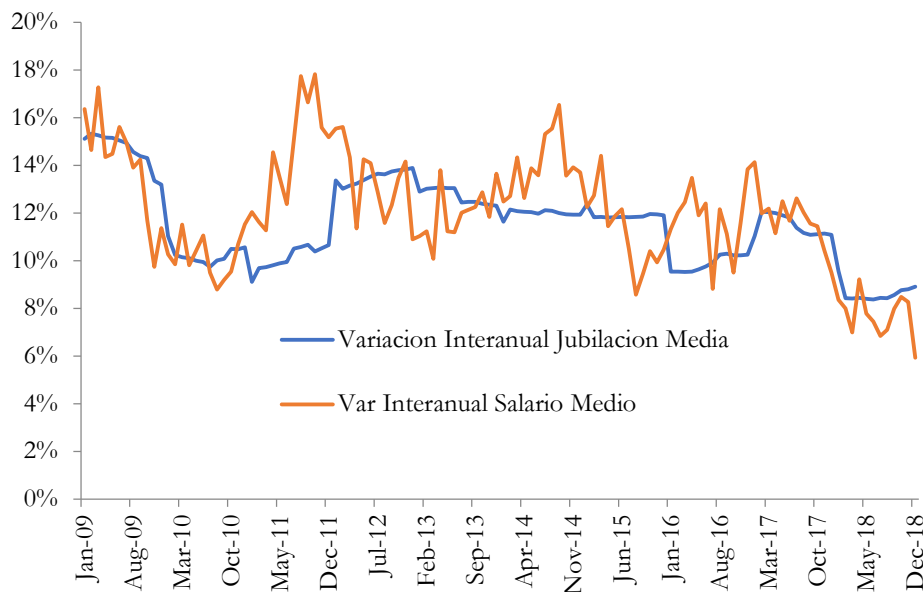
Gráfico 4. Jubilación media como porcentaje del salario promedio. Años 2008-2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos 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 las jubilaciones medias. En el gráfico 5 se puede observar el perfil de la evolución temporal de la variación interanual de ambos componentes. Los datos sobre variaciones interanuales revelan que, aunque ambas variables mantienen un crecimiento interanual muy similar, existe una leve tendencia a un mayor aumento del salario medio respecto de la jubilación media.

Gráfico 5. Evolución interanual de la jubilación media y del salario promedio. Años 2008-2018.



Fuente: Elaborado a partir de información del INE y el BPS

Los datos aportados por estos indicadores pueden complementarse con la información proveniente de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) desarrollada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el año 2019, con el fin de obtener una perspectiva global del nivel de suficiencia de las prestaciones del sistema. El acceso a los microdatos de la ECH permite obtener información sobre jubilaciones y pensiones percibidas a nivel de hogar por la población pasiva, tanto en el bloque principal como en los subsistemas paralelos, y combinarla con información relevante sobre edad, sexo y lugar de residencia de los beneficiarios.

Como aproximación a los efectos de evaluar el poder de compra de las pasividades se optó por comparar el monto monetario de las mismas con el valor per cápita de la canasta básica utilizada por el INE para definir la línea de pobreza. La canasta básica utilizada por el INE para construir la línea de pobreza se basa en la monetización de una canasta básica alimentaria obtenida a partir de hábitos de consumo de la población recogidos en la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares de 2006. A partir de la canasta básica alimentaria se utilizan coeficientes de Orshansky para obtener la Canasta Básica Total (CBT).<sup>4</sup>

La comparación del monto de las pasividades con el valor de la Canasta Básica Total, considerada en valores per cápita, no se realiza a los efectos de identificar pasivos en situación de pobreza sino únicamente a los efectos de contar con una referencia en términos del poder de compra de las pasividades. La pobreza es un concepto que no se define a nivel individual, sino a nivel de hogares. En este sentido, los pasivos cuyas jubilaciones y pensiones resulten inferiores/superiores al valor de la CBT per cápita, no necesariamente serán pobres/no-pobres, puesto que esta definición dependerá del número de personas que integren el hogar y los ingresos totales del mismo.

La información de la ECH indica que a nivel nacional el monto de las jubilaciones percibidas por los hogares permite superar la línea de pobreza per cápita, detectándose heterogeneidades importantes desde el punto de vista geográfico. En efecto, el valor de las jubilaciones y el costo de vida (determinante de la línea de pobreza) varían considerablemente, según la ubicación geográfica del hogar, por lo que es esperable encontrar diferentes porcentajes al analizar los datos correspondientes a Montevideo, al interior urbano y al interior rural.

En el extremo inferior de la escala se sitúan los hogares de Montevideo con un porcentaje del 63,97% de jubilados cuyos ingresos por pasividades son mayores a la línea de pobreza definida de forma per cápita, en tanto que, en el otro extremo, en el interior rural el 99,55% de los jubilados tienen ingresos superiores a la línea de pobreza monetaria (tabla 4).

---

<sup>4</sup> Ver INE (2006) para mayor detalle respecto a la construcción de la Canasta Básica Alimentaria y Total que definen las líneas de pobreza e indigencia.

Tabla 4. Jubilaciones, pensiones y línea de pobreza según localización geográfica, 2019

	Línea de Pobreza	Jubilación Mediana	% de jubilaciones que superan la LP	Pensión Mediana	% de pensiones que superan la LP
Montevideo	\$ 14310	\$ 22500	63,97%	\$ 12.000	34,67%
Interior Urbano	\$ 9287	\$ 15.000	95,64%	\$ 11.000	67,29%
Interior Rural	\$ 6257	\$ 12800	99,55%	\$ 9.000	72,97%
<b>Total País</b>		<b>\$ 15.000</b>	<b>82,83%</b>	<b>\$ 10.060</b>	<b>54,77%</b>

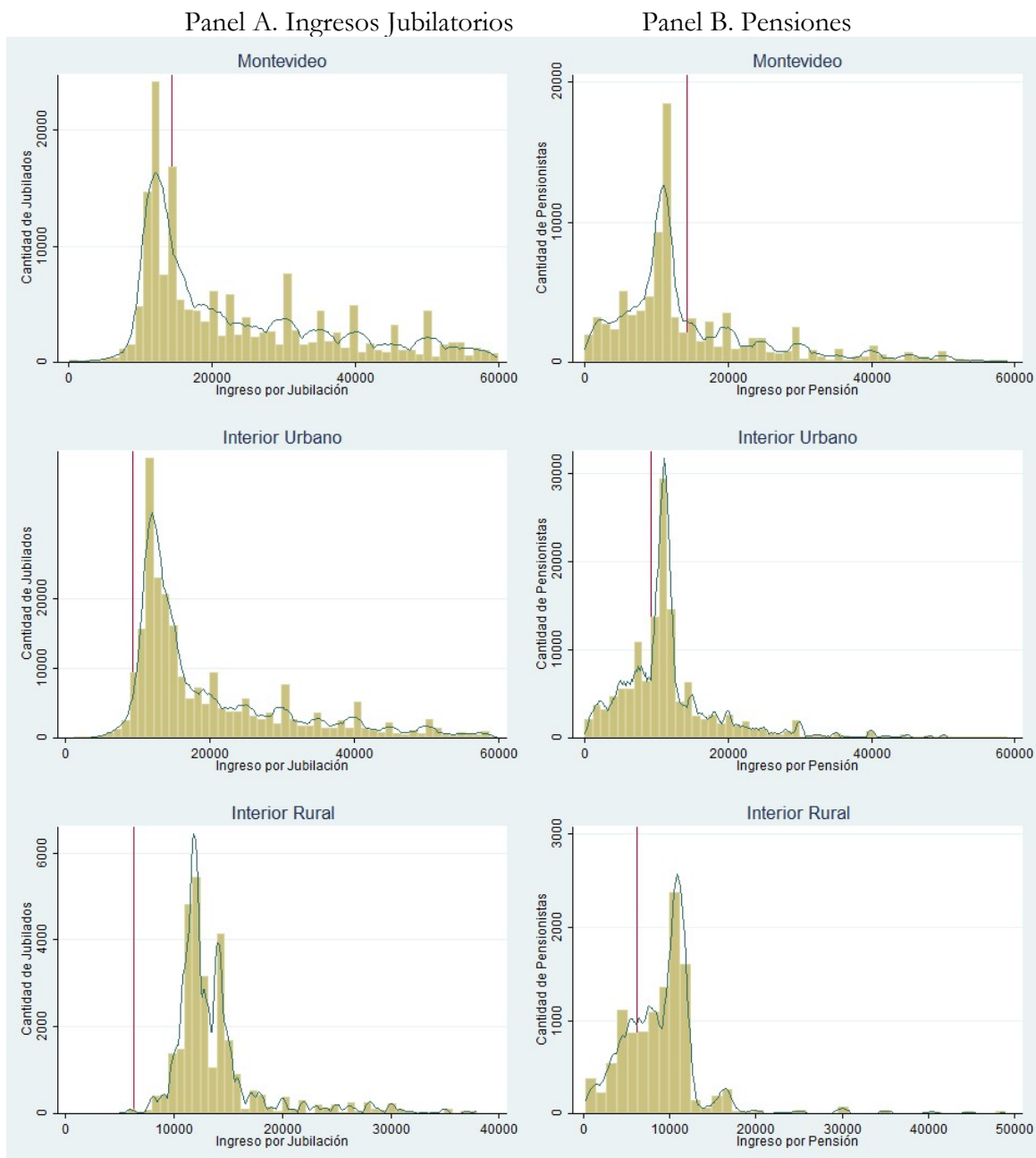
Elaboración propia a partir de información proveniente de la ECH del INE correspondiente al año 2019

En el caso del interior urbano el 95,64% de los jubilados obtiene un ingreso asociado a su prestación que sobrepasa la línea de pobreza. En el caso de Montevideo, y a pesar de que cerca del 32% de los jubilados percibe ingresos por jubilación que están debajo de la línea de pobreza, cuando se compara su situación con la de los jubilados residentes en el interior, éstos son los que tienen una jubilación mediana más alta: \$20.000 en Montevideo, \$14.000 en el interior urbano y \$11.700 en el interior rural.

En el panel A del gráfico 6 se presenta la distribución del ingreso por concepto de jubilaciones en las áreas geográficas consideradas, incluyendo las respectivas líneas de pobreza que estima el INE para cada una de ellas. En el caso de Montevideo, puede apreciarse que los menores porcentajes de jubilaciones que se encuentran por encima de la línea se explican por un valor de la línea de pobreza más elevado que en el interior urbano y rural del país, que contrarresta el efecto de las jubilaciones más elevadas que se observan en la capital del país. En el interior rural, por su parte, la línea de pobreza es sensiblemente inferior a la observada en Montevideo, lo que explica el mayor porcentaje de jubilaciones que se ubican por encima de la misma. El interior urbano presenta una línea de pobreza que se sitúa en un valor intermedio entre las otras dos zonas geográficas consideradas. En este último caso el porcentaje de jubilados que sobrepasa esta línea es el más alto de las tres unidades analizadas.



Gráfico 6. Distribución de ingresos jubilatorios y por pensiones según área de residencia. Año 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de la ECH del INE correspondiente al año 2019.

En el año 2019 el valor de la mediana de las pensiones contributivas a nivel nacional se ubicó en \$10.600. Al igual que se observa en el caso de las jubilaciones, los valores de las pensiones variaron de

acuerdo con la ubicación geográfica de los beneficiarios. Estas variaciones son similares a las observadas en el caso de las jubilaciones, donde los niveles más altos se hallan en la capital del país. No obstante, el valor mediano de las pensiones parece variar menos cuando se observan estas diferencias geográficas. En particular, la mediana de las pensiones fue de \$12.000 en Montevideo, \$11.000 en el Interior urbano y de \$9.000 en el Interior rural.

En Montevideo la mediana de la distribución queda por debajo de la correspondiente línea de pobreza, en el interior urbano la mediana supera levemente el valor de la línea de pobreza, mientras que en el interior rural ésta se mantiene algo por encima (gráfico 6, panel B).

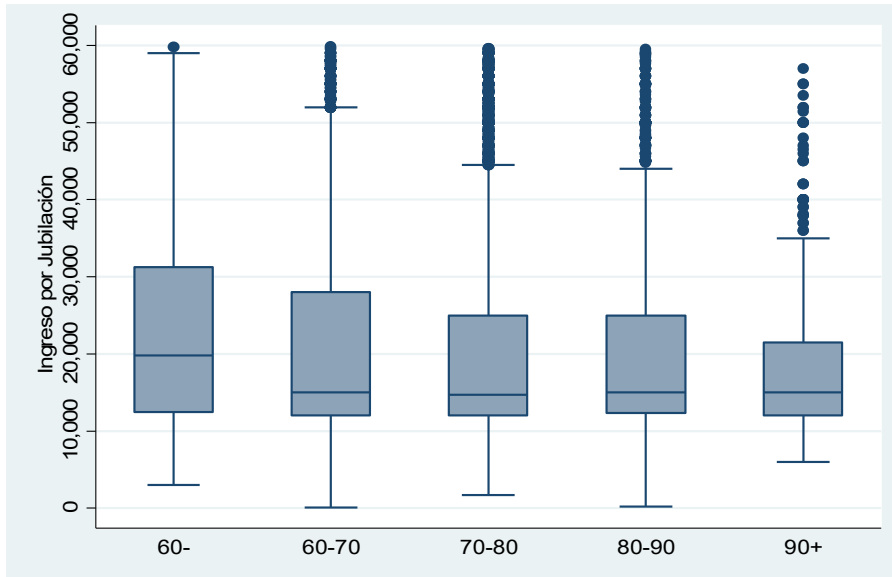
En Montevideo sólo cerca del 35% de los beneficiarios perciben una pensión superior a la línea de pobreza, en tanto en el Interior urbano y en rural dichos porcentajes ascienden al 67% y 73%, respectivamente. Nuevamente estas dispersiones se explican por los diferentes niveles en el costo de vida en cada región.

Al analizar la distribución de las jubilaciones por sexo, se observa una brecha en la mediana de los ingresos, que se ubica en \$20.000 para los hombres y en \$12.926 para las mujeres. La consideración de los ingresos por pensión en ambos sexos muestra una situación donde el ingreso mediano por pensión en personas del sexo femenino y masculino es similar (\$10.050 y \$10.000 respectivamente).

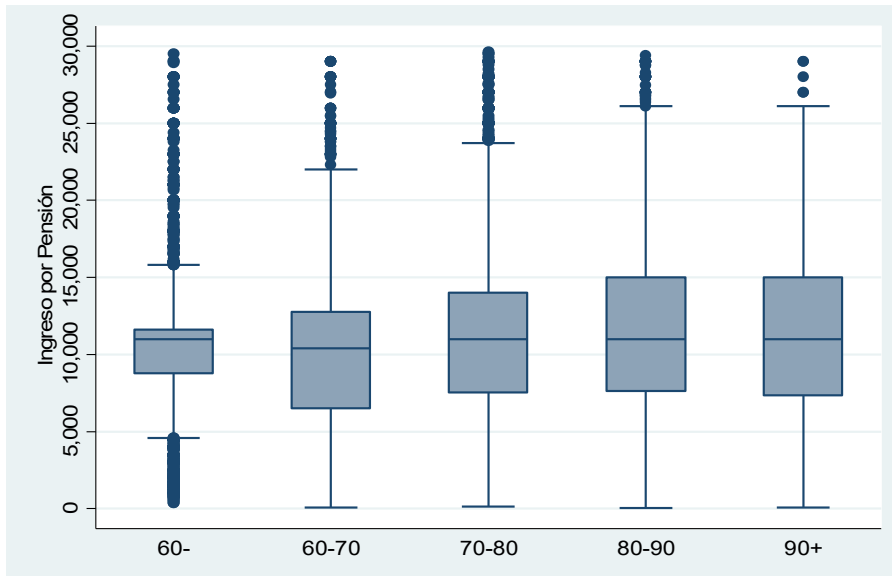
Atendiendo a la edad, definida en 5 categorías (60 años o menos, 60 a 70, 70 a 80, 80 a 90 y 90 o más), también se pueden observar heterogeneidades en los montos recibidos. El grupo de personas jubiladas con menos de 60 años es el que tiene la jubilación mediana más alta (\$19.000). Le siguen en orden decreciente, las personas que tienen entre 60 y 70 años (\$16.000), y luego los grupos de 70 a 80, de 80 a 90 y de más de 90 años, que exhiben una mediana de \$15.000. Cuando se analiza la distribución de las pensiones según tramos de edad, se observa una mediana similar para todos los diferentes grupos considerados (entre \$10.000 y \$11.800).

Gráfico 7. Ingresos jubilatorios y por pensiones según edades, 2019

a) Jubilaciones

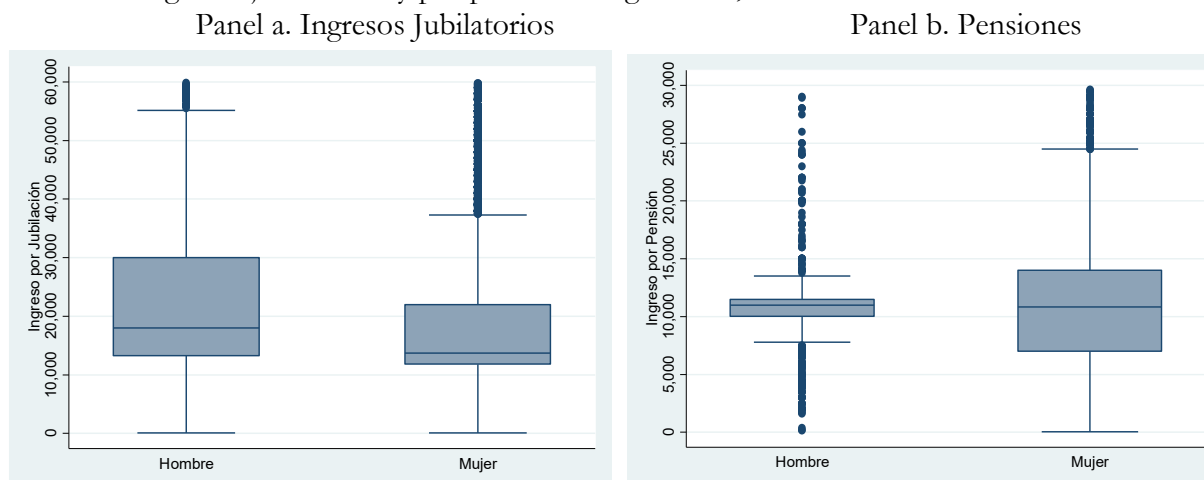


b) Pensiones



Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de la ECH del INE correspondiente al año 2019.

Gráfico 8. Ingresos jubilatorios y por pensiones según sexo, 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información proveniente de la ECH del INE correspondiente al año 2019.

#### 4. En resumen

Atendiendo al conjunto de resultados que surgen del análisis realizado, puede sugerirse que las prestaciones del sistema de seguridad social en Uruguay muestran una suficiencia significativa, al menos, en términos relativos. A modo de ejemplo, más allá de los porcentajes de jubilaciones y pensiones que se encuentran por debajo de la línea de pobreza discutidos anteriormente, la incidencia de la pobreza para las personas mayores de 65 años se situó apenas en el 1,4% en 2018, guarismo muy por debajo de la media general de toda la población que se ubica cercana al 9%.

El criterio establecido en la norma constitucional que prevé aumentos de las jubilaciones en función de las variaciones del Índice Medio de Salarios Nominales elaborado por el INE constituye un mecanismo que garantiza mantener los actuales niveles de suficiencia de las prestaciones, relativas al ingreso de los trabajadores activos. El nivel de suficiencia absoluta dependerá entonces de lo que ocurra con la trayectoria de los salarios reales de los trabajadores. Si bien el mantenimiento de la trayectoria ascendente de los salarios reales observada durante los últimos años depende del crecimiento de la economía y de la capacidad de mantener elevados niveles de empleo, el esquema de ajuste de las pasividades realiza una contribución importante para evitar retrocesos en la suficiencia de las prestaciones.

Las objeciones que algunos analistas formulan por el carácter, eminentemente, procíclico del mecanismo de ajuste de las pasividades vigente deberían, por ende, manejarse con cautela si se adopta una perspectiva de largo plazo. La mayoría de las alternativas que se proponen no necesariamente son preferibles desde la perspectiva de la suficiencia y, algunas de ellas, podrían generar riesgos adicionales sobre la sustentabilidad financiera del bloque principal y de los diferentes subsistemas específicos. El criterio aplicado con anterioridad a la reforma constitucional, que dejaba en manos del Poder Ejecutivo la fijación de los incrementos de las pasividades, representaba una amenaza real sobre la suficiencia de las prestaciones pasivas y era utilizado por las autoridades como un instrumento para reducir el gasto

público en momentos de ajuste de las finanzas del Estado. Por su parte, la sustitución del mecanismo actual basado en la evolución de los salarios por un esquema ajuste en función de la inflación tiene la virtud de proteger los niveles de suficiencia (en términos de poder de compra), pero en contextos recesivos y con altos niveles de desempleo podría provocar un aumento del monto total de las prestaciones por encima de la trayectoria de los ingresos del sistema, lo que podría amenazar la sustentabilidad financiera de los diferentes subsistemas.

## 5. Bibliografía

Instituto Nacional de Estadística, 2006. “Líneas de Pobreza e Indigencia 2006 Uruguay”. INE, disponible en <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/36026/Informe+Linea+de+Pobreza+2006+Final.pdf/a8ac8606-d2e1-4cfd-b038-26c46bfb9de8>

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. Establece 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> <li>• Decreto Ley N°15.488 “Modificación del Art. 24 de la Ley 13.033, relativa a Pensiones Militares”</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>
------	---