



# **Análisis y fundamentación general, diseño tentativo, estimación preliminar de los costos y posibles modos de financiamiento, de una renta universal en la vejez**

Fernando Filgueira

Gustavo Viñales

UNFPA

Laboratorio Fiscal y Tributario CINVE



Montevideo, 25 de mayo de 2021



## Contenido

- Introducción
- Fundamentos
- La realidad uruguaya
- SEUV para Uruguay
- Estimación preliminar de costos
- Consideraciones finales



## Introducción

- A nivel internacional, se reflexiona y se discute cada vez más acerca de financiar con impuestos, y no con contribuciones especiales de seguridad social (CESS), determinadas prestaciones universales no contributivas (pensiones por edad avanzada, discapacidad, etc.). Estos debates han surgido como parte de la evolución producida en sociedades democráticas que cuentan con los sistemas tributarios más equitativos y que han desarrollado un Estado de Bienestar que provee un amplio espectro de prestaciones sociales universales, como ser jubilaciones, pensiones mínimas, atención sanitaria, sistemas de cuidados, entre otros.
- De manera cada vez más frecuente se implementan servicios de asistencia social y se avanza hacia el otorgamiento de ingresos básicos mínimos de amplia cobertura, financiados con impuestos.
- Estos esquemas se apartan de las fuentes de financiamiento fundadas sobre las CESS, que determinan un vínculo directo, o un beneficio económico particular, proporcionado al contribuyente.



## Fundamentos

- Los fundamentos de la creación de una prestación del tipo renta básica en la vejez de amplia cobertura en Uruguay deberían apartarse de los planteamientos clásicos, en la medida que nuestro sistema de seguridad social presenta rasgos específicos que vuelven más relevantes otro tipo de consideraciones relacionados con problemas de equidad distributiva y con la necesidad de unificar regímenes parciales de prestaciones no contributivas que, de hecho, se financian con recursos de rentas generales.
- Los elevados niveles de cobertura pasiva y de formalidad que existen en la actualidad en el mercado de trabajo uruguayo, hacen que el diseño de este tipo de prestación pueda atender a consideraciones diferentes a las que han servido de fundamento para la creación de esquemas de renta básica en otros países de la región.
- Sustancia más que nombres: Seguro económico universal en la vejez (SEUV) – Pilar 0 – Renta básica en la vejez



## Fundamentos

- De esto se trata conceptualmente, de la creación en Uruguay de un esquema de ingreso básico mínimo asegurado en la vejez y financiado desde el sistema tributario (impuestos recaudados por la Dirección General Impositiva (DGI) y no con CESS recaudadas por el Banco de Previsión Social (BPS)).
- Una propuesta primaria podría cubrir a todas aquellas personas que lleguen a determinada edad, que podría determinarse entre la edad promedio de retiro de la actividad general (63 años) y la fijada para la actual pensión a la vejez (70 años).
- De manera arbitraria la edad de referencia podría establecerse a los 68 años y toda persona que alcanzara esta edad percibiría un monto de dinero que representaría, lo que hemos denominado, un seguro económico universal en la vejez (SEUV).



## La realidad uruguaya

- El actual sistema de seguridad social en Uruguay ya cuenta con un componente importante de prestaciones que se financia desde rentas generales (impuestos). El tema es que, en la práctica, el destino de estos recursos no es transparente, ya que abarcan tanto el financiamiento del componente contributivo como las prestaciones no contributivas.
- Por otra parte, tal como funciona este esquema híbrido en la actualidad, no existe una arquitectura tributaria consistente que armonice el régimen tributario general con las contribuciones especiales a la seguridad social y, mucho menos, con el resto de los derechos que involucran prestaciones sociales a activos y pasivos.



## La realidad uruguaya

- Si se considera la información aportada por el Boletín Estadístico del BPS de 2020, el 33% de las erogaciones contributivas por invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) correspondientes al año 2019 se financiaban a partir de los aportes de rentas generales (incluyendo las transferencias directas y los impuestos afectados), que complementan el monto de recursos generados a través de ingresos genuinos por concepto de contribuciones personales y patronales al sistema IVS.
- Si se agregan las erogaciones que el BPS realiza por otros conceptos “contributivos”, como el seguro por enfermedad, el seguro de desempleo y otros gastos, el financiamiento desde rentas generales trepa hasta alcanzar el 46% del total de las erogaciones.
- El aporte de rentas generales, como proporción de las erogaciones realizadas, es aún superior en el caso de los servicios de retiros militares y policiales.

## La realidad uruguaya

- Erogaciones del BPS (2019) - (En dólares corrientes de 2019 y porcentajes del PIB)

	Monto en dólares	% PIB
Prestaciones sistema I.V.S	5.163.391.947	9,22%
Seguro de Enfermedad	205.035.223	0,37%
Carga de Familia y Maternidad	354.446.284	0,63%
Seguro de Desempleo	296.656.038	0,53%
Fondo Especial (1)	141.323.362	0,25%
Gastos de Funcionamiento	455.506.763	0,81%
<b>TOTAL</b>	<b>6.616.359.617</b>	<b>11,82%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Boletín Estadístico del BPS (2020) y del BCU.



## La realidad uruguaya

- Si se analiza desde la perspectiva de los ingresos, el porcentaje de aportes provenientes de rentas generales, más los impuestos afectados, representan en conjunto el 46% de las erogaciones totales del BPS (17,3% más 28,9% de los ingresos totales), lo que representa una cifra del orden del 5,5% del PIB de la economía uruguaya correspondiente al año 2019.
- Esta magnitud es superior al 4,5% del PIB que correspondería a un escenario de base en que se implementara una prestación universal mensual en la vejez de \$18.076, lo que representa el 50% MNI del IASS año 2020, equivalente a 4 BPC (\$19,077 para el año 2021).

# La realidad uruguaya

- Estructura de financiamiento del BPS (2019) - (En dólares corrientes de 2019 y porcentajes del PIB)

**Cuadro 2**

**Estructura de financiamiento del BPS (2019)**  
(En dólares corrientes de 2019 y en porcentajes)

	Monto en dólares	% de ingresos totales	% PIB
Aportes e ingresos varios	3.587.722.228	53,8%	6,41%
<b>IVS (1)</b>	<b>3.422.290.967</b>		<b>6,11%</b>
Seguro enfermedad (2)	338		0,00%
Ingresos varios (3)	15.764.079		0,03%
Fondos especiales (4)	149.666.843		0,27%
Contribuciones rentas generales	1.152.459.140	17,3%	2,06%
COFIS - Ley 18.083 (5)	318.294.131		0,57%
Leyes 17.139 (HMR) y 18.227 (PE)	184.410.997		0,33%
Ley 18.310 (Pensión reparatoria)	6.392.577		0,01%
Transferencias netas (6)	643.361.435		1,15%
Impuestos afectados	1.925.893.656	28,9%	3,44%
IVA (7)	1.577.329.121		2,82%
IASS (8)	347.648.739		0,62%
Otros (9)	915.796		0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>6.666.075.024</b>	<b>100,0%</b>	<b>11,91%</b>



## SEUV para Uruguay – Principales fortalezas

- 1) Incrementar la eficiencia del sistema de prestaciones, a través de la unificación de esquemas parciales que existen en los diversos componentes del sistema de protección social en nuestro país.
- 2) Dotar de transparencia al destino de los recursos de rentas generales afectados a la seguridad social y los programas de asistencia social, contribuyendo a explicitar los múltiples subsidios intergeneracionales que existen en nuestro país.
- 3) Aumentar la equidad de acceso a prestaciones de servicios vinculados a los reales “años de actividad”, en un mundo donde el trabajo adopta, cada vez más, nuevas características y formas de remuneración, tanto en actividades formales, como informales; históricamente, como ejemplo, los servicios vinculados a cuidados, con características de género femenino y no remunerado, es el más evidente.



## SEUV para Uruguay – Principales fortalezas

- 4) Mejorar las condiciones de acceso a prestaciones a aquellas personas que, aun cuando no configuren causal jubilatoria por no tener los mínimos años de actividad requeridos, han realizado aportes durante distintos períodos de su trayectoria laboral.
- 5) Lograr una mayor integración y cohesión social, propiciando la consolidación de un esquema formal de derechos económicos para los adultos mayores, estableciendo un esquema de transferencias monetarias por encima de la línea de pobreza y, al mismo tiempo, eliminando prestaciones de carácter estigmatizante.
- 6) Definir un esquema para la actualización del SEUV que asegure el mantenimiento del poder de compra de la prestación, la que permitiría desvincular su mecanismo de ajuste de las fórmulas establecidas para las prestaciones contributivas del sistema

## Estimaciones preliminares de costos

- Determinación del número de beneficiarios potenciales del SEUV. Personas mayores de 68 años

Total	411.059
Reciben prestación BPS/AFAP	324.904
No reciben prestación BPS/AFAP	86.155
Ocupados	38.732
No reciben ninguna prestación	34.200

El escenario de base que se utiliza para las estimaciones es el siguiente:

Edad: 68 años

Monto de prestación universal: \$18.076 (50% MNI del IASS año 2020, 50% sobre \$36.152 mensuales, equivalente a 4 BPC)

Monto mínimo para prestación complementaria: \$18.076

## Estimaciones preliminares de costos

- Costos brutos y netos del SEUV para Uruguay

	Pesos	Dólares	% PIB	% Transf. a SS
Costo bruto total población	89.163.629.808	2.526.597.614	4.5%	88%
Costo bruto prestación BPS/AFAP	70.475.576.448	1.997.040.987	3.6%	70%
Costo neto prestación BPS/AFAP	11.088.000.000	314.196.656	0.6%	11%

El escenario de base que se utiliza para las estimaciones es el siguiente:

Edad: 68 años

Monto de prestación universal: \$18.076 (50% MNI del IASS año 2020, 50% sobre \$36.152 mensuales, equivalente a 4 BPC)

Monto mínimo para prestación complementaria: \$18.076



## Consideraciones finales

- Es oportuno subrayar que la propuesta se distingue, claramente, del concepto clásico de renta básica universal (presente en múltiples debates a nivel internacional). La prestación que se está proponiendo para nuestro país tiene como objetivo fundamental resolver problemas parciales de cobertura que aún persisten en el sistema de seguridad social, atendiendo criterios de equidad que derivan de las fuentes de imposición para el financiamiento de las prestaciones y de las condiciones de acceso a los beneficios del Estado de Bienestar durante la etapa de la vejez.
- El tipo de diseño propuesto surge de la necesidad de compatibilizar diversos mecanismos que tienen la capacidad de mejorar la equidad en la distribución del ingreso, teniendo en cuenta de manera simultánea, los tributos como origen del financiamiento y el conjunto de prestaciones definidas en la asignación del gasto público social.
- Las interacciones que tiene la aplicación de este tipo de prestaciones con la informalidad en el mercado laboral es uno de los ejes medulares que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar el instrumento propuesto. Los altos niveles de formalización laboral que existen en nuestro país le dan un contexto particular y específico a esta discusión que debería apoyarse en una mirada integral del sistema tributario y ubicarse en la realidad actual de las características del sistema de protección social vigente en Uruguay.



## Consideraciones finales

- Una herramienta del tipo del SEUV contribuiría a incrementar la eficiencia del sistema de prestaciones a través de la unificación de esquemas parciales, dotando adicionalmente, de mayor transparencia al destino de los recursos provenientes de rentas generales y de afectaciones directas de tributos que son volcados al financiamiento del sistema de seguridad social y de múltiples programas de asistencia social.
- Permitiría mejorar la equidad en el acceso a las prestaciones, en lo referente a los reales años de actividad generados bajo distintos vínculos de dependencia y/o formas de remuneración (dependientes, autónomos, empresarios pymes). Estas dimensiones se vuelven, especialmente, relevantes ante una realidad dinámica y cambiante en el mundo del trabajo, en que se expanden nuevas formas de vínculos laborales y en que el cambio tecnológico va generando mutaciones en la relación del trabajador con el empleador. Mejoraría la equidad para con las personas que no configuran causal jubilatoria por no tener los mínimos años de actividad exigidos por la normativa vigente, pero que han realizado aportes alternados durante distintos períodos de su trayectoria laboral.
- Por último, bajo esa mirada integral del sistema tributario que se propone, es importante reafirmar la necesidad de incorporar la liquidación conjunta del IRPF y el IASS a manera de ingresos cedulares en una liquidación integrada del impuesto a la renta personal.



**Muchas gracias!**

