

### Pensiones de sobrevivencia

**Autor:** Ariel Cancio<sup>1</sup>

#### Conceptos generales

Las pensiones de sobrevivencia tienen como beneficiarios a los familiares de un afiliado al sistema ante su fallecimiento, sea durante la etapa activa o estando pasivo. Son prestaciones de carácter contributivo, ya que derivan del aporte del individuo a lo largo del ciclo de vida.

Al igual que las jubilaciones, tienen entre sus objetivos evitar situaciones de pobreza o caídas importantes en el ingreso ante el advenimiento de una contingencia, en este caso la muerte de un afiliado. Contribuyen por tanto a la sustitución de ingresos y al combate a la pobreza. En este sentido, el establecimiento de sistemas obligatorios que contemplen este tipo de prestaciones también se sustenta en la miopía y falta de información de los individuos, lo que los lleva a ahorrar y contratar seguros de forma subóptima (James, 2009).

Estas prestaciones tienen su origen en un contexto de mayor predominancia de hogares con un arreglo familiar tradicional, en los que el padre es el único proveedor. En estos casos, el fallecimiento de un trabajador podría generar que su esposa e hijos menores caigan en la pobreza.

En el caso de hogares de adultos mayores con un único receptor de ingresos, el fallecimiento del hombre provocaría una fuerte caída en el ingreso del hogar de la viuda. Según estos arreglos, la viuda podría no tener una pasividad propia por no haber contribuido a lo largo de su vida, o en caso que sí la tuviera es probable que esta fuera

sensiblemente menor a la del hombre, por tener ingresos más bajos y una historia laboral más fragmentada.

Sin perjuicio de los casos mencionados, las pensiones de sobrevivencia también pueden jugar un rol en hogares con arreglos familiares más modernos, en los que ambos adultos son proveedores (o beneficiarios de una pasividad), debido a la existencia de economías de escala en la satisfacción de necesidades a la interna de un hogar. De acuerdo con James (2009), en un hogar con dos proveedores con niveles similares de ingreso, el fallecimiento de uno de ellos provoca una caída de 50% en los ingresos del hogar, mientras que los gastos del mismo caen entre 20% y 30%.

Si bien el contexto socioeconómico que dio origen a las pensiones de sobrevivencia ha cambiado significativamente, este tipo de prestaciones tiene actualmente una participación relativamente relevante en los regímenes de seguridad social locales e internacionales. El objetivo de esta nota es analizar la cobertura del riesgo de sobrevivencia en los distintos subsistemas locales, a la luz de los nuevos contextos socioeconómicos y del relevamiento de recomendaciones y experiencias internacionales.

#### Las pensiones de sobrevivencia en el sistema local

Los distintos organismos que conforman el sistema de seguridad social uruguayo ofrecen a sus afiliados estas prestaciones con reglas que son muy similares entre sí.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Economía por la Universidad de la República (Udelar), candidato a Magister en Economía por la Facultad de Ciencias Sociales (Udelar). Integrante de la Asesoría Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas.

En todos los casos, estas pensiones pueden tener como beneficiarias a las personas viudas (incluyendo exconcubinas o divorciadas), a los hijos menores de 21 años o incapaces, y a los padres incapacitados para todo trabajo.

En el caso del sistema mixto del bloque principal del sistema, al igual que sucede con la cobertura del riesgo de vejez, el esquema de pensiones de sobrevivencia combina una prestación de beneficio definido asociada al sistema de reparto con otra prestación de carácter obligatorio asociada al régimen de capitalización individual.

La implementación del pilar de ahorro individual supone, en la etapa activa, la contratación por parte de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), de un seguro colectivo que cubrirá, además de las pensiones de sobrevivencia, las jubilaciones por incapacidad y el subsidio transitorio por incapacidad parcial. En la etapa pasiva, las rentas previsionales que brinda el régimen se calculan en función de los costos asociados a las probabilidades colectivas de dejar pensión, lo cual es independiente de la situación marital del causante al momento del retiro.

Los montos de las pensiones de sobrevivencia se obtienen, en todos los subsistemas, aplicando una tasa de reemplazo sobre la jubilación del causante, o sobre la que le hubiera correspondido si la persona se encuentra en la etapa activa (con un mínimo igual a la jubilación por incapacidad). En el siguiente cuadro se presentan los porcentajes que aplican para determinar el monto de la prestación que le corresponde al conjunto de beneficiarios:

Tasas de reemplazo sobre sueldo básico de pensión	
Con núcleo familiar <sup>2</sup>	75%
Solo hijos, solo personas viudas, padres incapacitados en concurrencia con hijos o personas viudas en concurrencia con divorciadas <sup>3</sup>	66%
Solo personas divorciadas o solo padres incapacitados	50%

En el caso del Banco de Previsión Social (BPS), la relación entre la pensión promedio y la jubilación promedio se ubica actualmente en 54%. En la OCDE esta relación se ubica en 56% (Ver Anexo) (OCDE, 2018).

La relativa laxitud que caracterizó a los requisitos para acceder a las pensiones de sobrevivencia de los diversos regímenes que estuvieron vigentes a lo largo del siglo XX<sup>4</sup> ha determinado que el gasto del total del sistema en pensiones de sobrevivencia se ubique en 2,8% del PIB, de los cuales BPS representa 2% (sin incluir las pensiones de sobrevivencia del régimen de capitalización).

	Cantidad de pensiones	Gasto (en mil. USD)	\$ en pensiones/ \$ en jubilaciones	Cantidad pensiones/ Cantidad jubilaciones
BPS	242.358	1.062	29%	52%
SRPFFA* <sup>5</sup>	14.627	116	28%	40%
SRPP <sup>6</sup>	13.052	81	28%	68%
CJPB <sup>7</sup>	6.584	131	35%	57%
CJPPU <sup>8</sup>	4.999	62	25%	41%
CNSS <sup>9</sup>	691	13	24%	29%

Fuente: elaboración propia con base en cada servicio. Datos a 2019.

En el caso de las pensiones dirigidas a las viudas, estos guarismos se ubican en 4% y 24% respectivamente. La alta participación de prestaciones anteriores a la referida norma se explica por la alta prevalencia de la categoría "hija supérstite", que en dichos regímenes se otorgaba de forma permanente. Esta categoría explica buena parte de la caída en las pensiones pagas por BPS.

\* Valores estimados.

<sup>5</sup> Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas.

<sup>6</sup> Servicio de Retiros y Pensiones Policiales.

<sup>7</sup> Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias.

<sup>8</sup> Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.

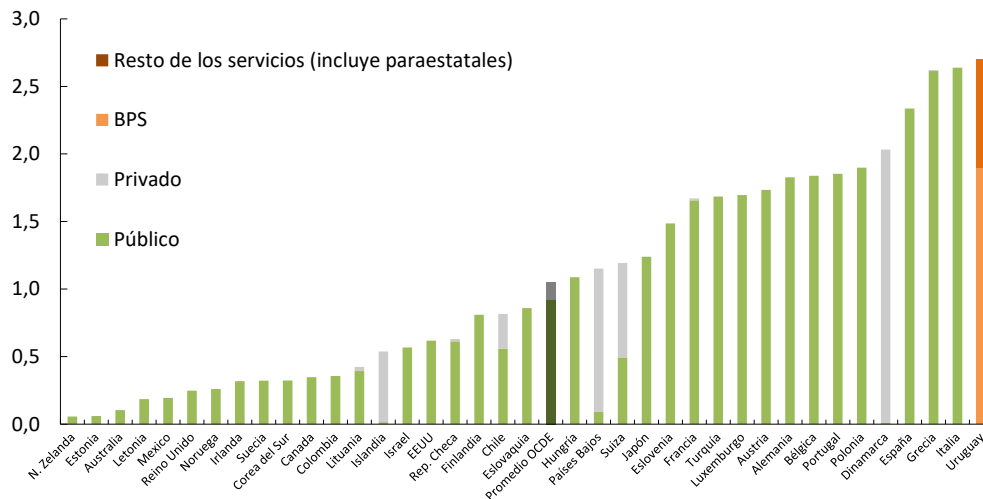
<sup>9</sup> Caja Notarial de Seguridad Social.

<sup>2</sup> También aplica este porcentaje cuando exista concurrencia con hijos no integrantes del núcleo familiar o padres del causante.

<sup>3</sup> Si alguna o algunas de esas categorías tuviere o tuvieren núcleo familiar, el 9% (nueve por ciento) de diferencia se asignará o distribuirá, en su caso, entre esas partes.

<sup>4</sup> Debido a los cambios que ha habido en las reglas para la obtención de pensiones de sobrevivencia y a la existencia de cohortes de pasivos de edad elevada, las prestaciones pagas por el BPS provienen de distintos regímenes. En el caso de las pensiones que tienen entre sus beneficiarios a los hijos, el 83% de las prestaciones son anteriores al Acto Institucional N° 9 y 2% corresponde a dicho régimen (BPS, 2020).

### Gasto en pensiones de sobrevivencia<sup>/1</sup> En % del PIB



<sup>/1</sup>Uruguay año 2019, países de la OCDE año 2017 o último disponible. Fuente: OCDE (2018)

Estos valores son sumamente elevados en la comparación internacional y se ubican en niveles similares a los de Grecia e Italia, que son los países de la OCDE que gastan más en estas prestaciones, como se observa en el gráfico.

Al cierre de 2019, el BPS pagaba unas 242.000 pensiones de sobrevivencia, de las cuales 142.000 tenían como beneficiaria a una persona que recibe además otra prestación. Estas prestaciones representaban 29% del total de pasividades pagas por el instituto y 20% del gasto en invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS). Esta participación es mayor a la de los países de la OCDE, que en 2017 se ubicaba en 13% en promedio (Ver Anexo).

La cantidad de pensiones de sobrevivencia pagas por el BPS acumula una caída de 11% desde 2004. Esta caída viene explicada por la menor cantidad de beneficiarias mujeres (debido en gran medida al descenso de la categoría “hija supérstite”)<sup>10</sup>. La incorporación de los hombres viudos al beneficio ha provocado un aumento de los beneficiarios de sexo masculino (BPS, 2020). Pese a lo anterior, el gasto en estas prestaciones se ha más que duplicado en términos reales en el mismo período debido, entre otros factores, al aumento de la prestación promedio que se observó debido al mecanismo constitucional de indexación de las pasividades<sup>11</sup>.

En línea con lo que se observa a nivel internacional, las pensiones de sobrevivencia tienen entre sus beneficiarias mayormente a las mujeres<sup>12</sup>, siendo 92% del total de pensiones pagas en 2019. Esto está asociado a que las mujeres tienden a ser las integrantes menores de las parejas y se benefician de una mayor longevidad.

<sup>10</sup> La categoría pensionaria más relevante es la de las personas viudas (68% del total), seguida por los hijos (31%). Las personas divorciadas y los padres tienen una participación inferior al 1%.

<sup>11</sup> Otro elemento que puede haber contribuido al aumento de los montos de las pensiones de sobrevivencia está asociado a los aumentos por decreto de la pasividad mínima que se han generado en

los últimos años. Estos aplican para los pensionistas mayores de 65 años que viven en hogares con ingreso promedio per cápita inferior a 3 BPC (equivalentes a \$ 13.557 en 2020).

<sup>12</sup> Las mujeres representan 85% de los beneficiarios de estas pensiones en la OCDE (OCDE, 2018).

Asimismo, como fue mencionado, previo a la reforma de 1996 los hombres no podían ser beneficiarios de pensiones por viudez.

### **Condiciones y requisitos para acceder a las pensiones de sobrevivencia<sup>13</sup>**

En todos los esquemas, el derecho a percibir este beneficio está condicionado por el nivel de ingresos del beneficiario, y la duración del amparo puede variar de acuerdo con la edad que tenga al momento del fallecimiento del causante.

A partir de la instauración del sistema mixto en 1996, se establecieron algunas modificaciones en las condiciones de acceso a las pensiones de sobrevivencia en el bloque principal del sistema, que han tendido a replicarse en los distintos subsistemas.

En primer lugar, se ha incluido a los hombres como posibles beneficiarios de pensiones por viudez. No obstante, en el caso de BPS se establecen condiciones diferentes para el acceso a estas pensiones en función del género, estableciéndose una prueba de ingresos diferente para los hombres, que deben mostrar dependencia económica del causante de las mujeres. En este último caso, se le exige un ingreso mensual inferior a un tope equivalente a \$ 188.411 (pesos de 2020), lo cual constituye un nivel de ingreso indudablemente elevado en nuestra economía.

Este tipo de tratamiento diferencial por género ha tendido a eliminarse en las últimas décadas en los países de la OCDE (con algunas excepciones como Israel, Japón y Suiza). Incluso algunos países como Suecia han eliminado las pensiones por viudez, en el entendido de que son un instrumento que contribuye a reproducir la inequidad de género (OCDE, 2018).

En segundo lugar, se ha incorporado en las pensiones por viudez, además de a los matrimonios, a las uniones civiles. También se ha incluido a las parejas del mismo sexo. Este tipo de soluciones han sido brindadas por un

número creciente de países en la OCDE y van en línea con las nuevas tendencias en materia de arreglos familiares. Sin perjuicio de ello, tal como señala la OCDE (2018), cabría preguntarse hasta qué punto se deberían cubrir uniones que no tengan obligaciones financieras o legales mutuas.

Entre los requisitos para el acceso a las pensiones de sobrevivencia por viudez generalmente se establecen límites de edad, como forma de minimizar el impacto negativo que las mismas podrían tener sobre el mercado laboral (OCDE, 2018). En el caso de Uruguay, la pensión por viudez se vuelve permanente a una edad temprana (35 años)<sup>14</sup>.

Uruguay no establece requisitos en relación al período previo de matrimonio para obtener pensión de viudez, lo cual sí se exige en 14 países de la OCDE (OCDE, 2018). No obstante, sí lo exige para el caso de las uniones civiles, lo que redundaría en un trato diferencial en función del tipo de unión.

Varias reformas en países de la OCDE han apuntado a endurecer las condiciones para el acceso a estas pensiones, ya sea haciéndolas temporarias, postergando la edad mínima de acceso o, en algunos casos, directamente se eliminó la prestación (Alemania, Letonia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido y Suecia). En muchos países se le dio más énfasis a la provisión privada de instrumentos que mitiguen este tipo de riesgos (Australia, Chile, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Lituania, Letonia, México, Noruega y Suecia). (OCDE, 2018).

Asimismo, en varios países de la OCDE como Austria, Estados Unidos, Estonia, Irlanda y Japón, tener una pensión propia significa desistir del derecho a una pensión por viudez, cuando las bases de aportación son similares a la interna del grupo familiar (OCDE, 2018).

Si bien existen algunos países en los cuales no hay límite de edad para que la pensión se vuelva permanente, la

cumple dicha edad cobrando la prestación, la misma se vuelve permanente, lo que ocasiona que la pensión temporaria de 5 años para personas de entre 30 y 40 años se vuelva permanente a partir de los 35.

<sup>13</sup> Para un análisis detallado de los requisitos para acceder a pensiones de viudez en la OCDE y las modificaciones que se han registrado, puede accederse a OCDE (2018).

<sup>14</sup> La Ley establece que la pensión se vuelve permanente a los 40 años. No obstante, también se establece que, si la persona beneficiaria

mayoría de los países analizados en OCDE (2018) tienen edades mínimas mayores a la de Uruguay.

Condición de edad para acceder a pensión permanente de sobrevivencia por viudez - Países de la OCDE	
<b>Acceden a una pensión permanente sin límite de edad</b> - 11 países	Austria, Canadá (desde 2019), Chile (pilar de capitalización), Corea del Sur, España, Irlanda, Italia, Luxemburgo, México (pilar de capitalización), Noruega (pilar básico) y Turquía
<b>Acceden a una pensión permanente a una edad preestablecida</b> (se indica entre paréntesis) - 13 países	Alemania (45,5), Bélgica (46), EEUU (60), Eslovenia (55), Finlandia (50), Francia (55/60), Grecia (55), Israel (40), Japón (55/-), Polonia (50), Portugal (35), República Checa (55/58) y Suiza (45)
<b>Acceden a una pensión permanente cuando llegan a la edad mínima jubilatoria</b> - 4 países	Estonia, Hungría, Lituania y Eslovaquia
<b>No acceden nunca a una pensión permanente</b> - 5 países	Australia, Dinamarca, Países Bajos, Nueva Zelanda, Suecia y Reino Unido

Fuente: elaboración propia en base a OCDE (2018)

Esto incluye un conjunto de países en los que las personas ofrecen pensiones permanentes a partir de la edad mínima de retiro y otros países que no cuentan con pensiones de sobrevivencia por viudez de carácter permanente, como puede verse en el cuadro adjunto.

A efectos de no generar desincentivos a la participación laboral en edades activas, la OCDE (2018) recomienda que estas pensiones no sean permanentes antes de la edad de retiro, pudiendo ofrecerse pensiones temporarias para ayudar a los viudos a la adaptación, tal como lo hacen muchos países.

Asimismo, Uruguay también establece pensiones temporarias que tienen una duración de 2 años (para los menores de 30 años) y de 5 años (para los que tienen entre 30 y 35 años).

El hecho de que la pensión por orfandad se incorpore a las pensiones de sobrevivencia y, por tanto, devenga del estatus de afiliado del padre o madre, no sucede en varios países de la OCDE, como Canadá, Irlanda y Corea.

### Las pensiones de sobrevivencia en el siglo XXI

El contexto socioeconómico que dio origen a las pensiones de sobrevivencia, especialmente a aquellas asociadas a la viudez, ha tenido cambios notorios. Las pensiones de sobrevivencia surgen en una sociedad en la que eran frecuentes arreglos familiares en los que el hombre era el único proveedor con trabajo formal, mientras que la mujer se encargaba de un conjunto de tareas no remuneradas, de las que difícilmente pudiera obtener derechos pensionarios propios. Asimismo, predominaban en las familias matrimonios que tendían a durar toda la vida.

En dicho contexto y ante sistemas de protección que no tenían instrumentos de combate a la pobreza, las pensiones de sobrevivencia cumplían un rol fundamental para prevenir la caída en la pobreza de las viudas y de los hijos menores ante el fallecimiento del proveedor. Asimismo, la relativa homogeneidad de los hogares suponía que el aseguramiento de riesgos colectivo no tuviera implícito grandes redistribuciones (James, 2009).

Como es sabido, los matrimonios de por vida han registrado una tendencia marcadamente descendente en las últimas décadas, al tiempo que la participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha mostrado un significativo incremento, si bien aún tiene espacio para continuar creciendo. Esto ha puesto en cuestión el rol que las pensiones de sobrevivencia tienen para jugar en el siglo XXI. Nuestro país no ha estado ajeno a esas tendencias y, por tanto, cabe plantear esta discusión.

Los cambios sociales que se transitan pueden implicar que el rol a ocupar por estas prestaciones sea menos significativo hoy de lo que lo era en el pasado. A nivel internacional se observa una tendencia a que este instrumento se enfoque en el objetivo de suavizar el consumo, considerando la existencia de economías de escala a la interna del hogar.

El objetivo de evitar pobreza en la vejez ha tendido a atacarse a través de instrumentos específicos que no diferencian entre solteros y viudos, tales como las pensiones no contributivas (Pilar 0).

La OCDE (2018) señala que no hay argumentos claros por los cuales ofrecer una mayor cobertura del riesgo de pobreza en la vejez a las personas viudas que a otros individuos. Un razonamiento similar puede aplicarse para los padres e hijos incapacitados para el trabajo, así como para los hijos menores.

En lo que refiere a la posibilidad de establecer regímenes privados opcionales para la provisión de instrumentos para prevenir el riesgo de sobrevivencia, tanto James (2009) como la OCDE (2018) señalan que hay algunos argumentos a favor de establecer regímenes obligatorios.

En primer lugar, el comportamiento miope de los individuos puede provocar que la contratación de estos instrumentos sea insuficiente para una adecuada cobertura de los riesgos, en la medida que implica resignar ingreso presente. Aún más, en el caso particular de las pensiones de sobrevivencia habitualmente implica resignar ingreso presente para terceros (esposa o hijos), por lo que supone además de una transferencia intertemporal, también una transferencia interpersonal. (James, 2009).

Asimismo, vale destacar que los instrumentos que se podrían ofrecer no están exentos de los problemas habituales asociados a los mercados de seguros, como la selección adversa y el riesgo moral. En este sentido, es preciso tomar en consideración que algunos diseños podrían generar incentivos a prácticas como los matrimonios in extremis, o un sesgo hacia la contratación de estos instrumentos por parte de personas con un estado de salud delicado.

El diseño uruguayo en materia de pensiones de sobrevivencia tiene algunas características frecuentes en los regímenes que se apoyan en los sistemas de reparto de beneficio definido, esto es, en el llamado Pilar 1. En la medida que este pilar suele tener, como en Uruguay, un esquema de contribuciones y beneficios que no diferencia entre solteros y parejas, el propio diseño del esquema genera redistribuciones de ingreso que no necesariamente están guiadas por una búsqueda de progresividad o de mayor equidad.

En efecto, este tipo de sistemas de beneficio definido genera una redistribución desde solteros hacia casados y desde hogares con dos proveedores a hogares con un solo proveedor. También genera una redistribución desde las mujeres que trabajan hacia las que no trabajan (James, 2009).

Esto tiene varias implicancias negativas. Por un lado, se genera un desincentivo al trabajo entre las personas viudas, especialmente en las mujeres de edad activa, lo cual resulta negativo en un contexto en el que el envejecimiento demográfico y la gradual disminución de la población en edad de trabajar en la proporción de la población total, requieren del máximo aprovechamiento de las capacidades productivas.

Asimismo, según la OCDE (2018), las redistribuciones señaladas no tienen un sustento desde la perspectiva de la equidad y se vuelven más graves si se tiene en consideración que los solteros están ayudando a financiar pensiones de sobrevivencia que tienen como objetivo

proteger a las parejas de la pérdida de economías de escala de las que nunca se beneficiaron<sup>15</sup>.

Otro elemento a destacar del caso uruguayo es que el sistema ofrece cobertura de tipo pensión por sobrevivencia a individuos que podrían ser beneficiarios de pensiones o jubilaciones por incapacidad (padres e hijos). Esto supone que dos individuos con una condición similar que los puede hacer beneficiarios de una prestación, van a tener un acceso diferencial a prestaciones en función del status contributivo de un tercero.

Con base en los argumentos reseñados, la OCDE (2018) establece dos recomendaciones con vistas a cumplir el objetivo de suavizar el consumo ante el tipo de contingencias que se analiza, pero evitando este tipo de redistribución. Una forma es internalizar el costo de la provisión de las pensiones de sobrevivencia en los beneficios de las parejas al momento de solicitar la pensión o al momento de cotizar. De este modo, las parejas reducen sus prestaciones individuales mientras se benefician de las economías de escala para financiar la pensión de supervivencia ante la muerte de un integrante del núcleo. Otra forma puede ser a través de mecanismos de reparto o partición de derechos de pensión entre parejas.

En suma, las tendencias socioeconómicas señaladas, así como las mejores prácticas a nivel internacional relevadas, brindan elementos relevantes a considerar para analizar el diseño normativo actual para la cobertura del riesgo de sobrevivencia. Asimismo, cabe evaluar la conveniencia de que los cambios que se incorporen en el diseño del régimen general sean extensivos a los distintos subsistemas que componen el sistema de seguridad social local, con el objetivo de evitar tratamientos inequitativos desde el punto de vista horizontal.

---

<sup>15</sup> James (2009) sostiene que los instrumentos redistributivos financiados con fondos públicos deberían abocarse al combate a la pobreza, estableciendo un nivel mínimo de ingreso, en lugar de intentar mantener el nivel de vida previo de los sobrevivientes. En tal

sentido, de acuerdo con esta autora, la redistribución debería darse en función del nivel de ingreso y no de la situación contributiva del causante o de su estado marital.

## Referencias

BPS - Asesoría General en Seguridad Social (2014) - Algunas características y evolución de las pensiones de sobrevivencia. Comentarios de Seguridad Social N° 46.

BPS - Asesoría General en Seguridad Social (2020) - Evolución de las pensiones de sobrevivencia. Período 2004 – 2019. Actualización. Comentarios de Seguridad Social N° 67.

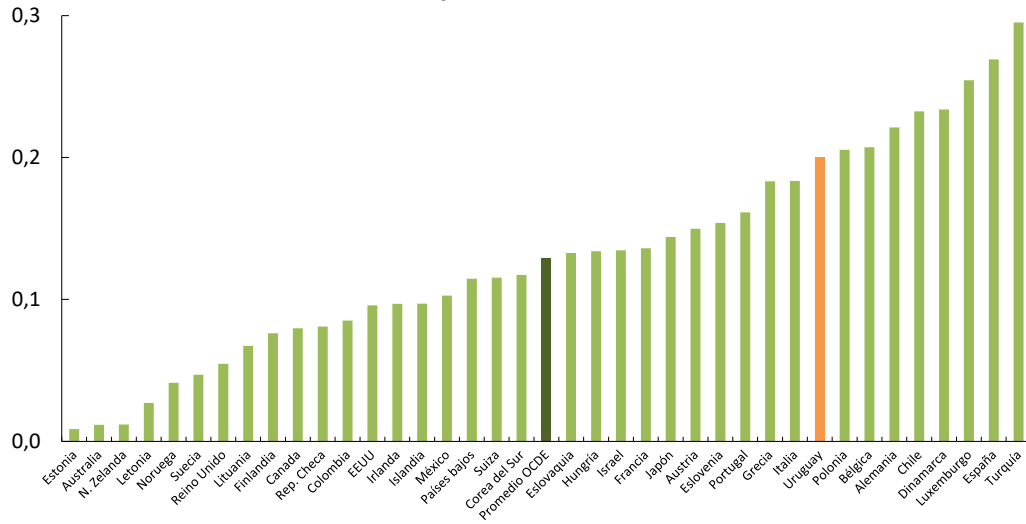
James, E. (2009), Rethinking Survivor Benefits, Discussion Paper N° 0928.

OECD (2018), "Are survivor pensions still needed?", in OECD Pensions Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/pens\\_outlook-2018-10-en](https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-10-en).



ANEXO

**Relación entre el gasto en pensiones de sobrevivencia y el gasto en pasividades<sup>/1</sup>**



<sup>/1</sup>Uruguay año 2019, países de la OCDE año 2017 o último disponible. Fuente: OCDE (2018)