

**ANÁLISIS DE COBERTURA DEL RÉGIMEN  
PREVISIONAL URUGUAYO 2004 - 2018**



# Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo 2004 – 2018

Actualización  
Asesoría Económica y Actuarial  
Julio 2019

## Resumen

*En el presente documento se calculan, para el período 2004-2018, diversos indicadores de la cobertura del Sistema de Seguridad Social uruguayo para la etapa activa y pasiva, a partir de los registros administrativos de los organismos de Seguridad Social y de la Encuesta Continua de Hogares.*

**Palabra Clave:** Cobertura del Régimen Previsional – cobertura activa – cobertura pasiva

## 1. Introducción

Como resultado del envejecimiento de la población uruguayo, existe preocupación tanto de la cobertura que brinda el Sistema de Protección Social así como de su sostenibilidad económica.

Pasa a ser prioritario entonces conocer el alcance y eficiencia del sistema de Seguridad Social, siendo necesario analizar la cobertura que brinda, que en forma general se la define como la “proporción de personas que se encuentran recibiendo un beneficio dentro de un grupo de referencia, al que se considera “población objetivo””<sup>18</sup>.

Se pueden distinguir tres diferentes tipos de cobertura en Seguridad Social: la cobertura legal, la estadística y la real. La legal es la establecida por la Constitución o la Ley, la estadística se basa en los registros administrativos del sistema de Seguridad Social, y por último la cobertura real surge de los censos poblacionales y encuestas de hogares.

---

<sup>18</sup>Rofman, R., & Carranza, E. (2005). La cobertura de la Seguridad Social en América Latina. *Social Protection Discussion Paper Series No. 523*.

El presente análisis de cobertura, surge como una combinación entre la cobertura estadística y la real, ya que la información utilizada proviene de bases de datos del Organismo, de las Cajas Paraestatales (Notarial, Bancaria y Profesionales Universitarios), de los Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial, y de los microdatos de las Encuestas Continuas de Hogares.

## 2. Cobertura en la etapa activa

### Indicadores de cobertura en la etapa activa

Para el análisis en esta etapa se utilizan los siguientes indicadores:

- a) la proporción de cotizantes en relación a la Población Económicamente Activa (cobertura efectiva)
- b) la proporción de cotizantes en relación a la PEA Ocupada (cobertura ocupacional)
- c) la proporción de cotizantes entre 20 y 59 años en relación a la población en ese tramo de edad

La estimación de la PEA y de la PEA Ocupada para los años 2004 – 2018, se realizó en base a las proyecciones de población y tasas de actividad del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Para estimar a los cotizantes se partió de información correspondiente a puestos de trabajo, determinados en base a los Consolidados de Pagos de ATyR, y a informes estadísticos elaborados por las Cajas Paraestatales y los Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial. Para desagregarlos por edad, se utilizó información de DataWarehouse de Recaudación Nominada y de informes de las Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y Pensiones Militares y Policiales.

**COBERTURA EFECTIVA Y OCUPACIONAL**

	Cotizantes	PEA	PEA Ocupada	Cobertura Efectiva	Variación	Cobertura Ocupacional	Variación
2004	935.968	1.523.882	1.337.223	61,42%	-	69,99%	-
2005	1.021.738	1.534.807	1.359.533	66,57%	8,39%	75,15%	7,37%
2006	1.089.650	1.596.936	1.428.369	68,23%	2,50%	76,29%	1,51%
2007	1.166.285	1.650.567	1.498.759	70,66%	3,56%	77,82%	2,01%
2008	1.236.654	1.670.997	1.539.709	74,01%	4,74%	80,32%	3,21%
2009	1.282.881	1.695.462	1.566.776	75,67%	2,24%	81,88%	1,95%
2010	1.324.705	1.704.601	1.579.998	77,71%	2,71%	83,84%	2,40%
2011	1.372.353	1.749.674	1.626.867	78,43%	0,93%	84,36%	0,61%
2012	1.407.085	1.759.024	1.640.604	79,99%	1,99%	85,77%	1,67%
2013	1.420.767	1.763.588	1.649.672	80,56%	0,71%	86,12%	0,42%
2014	1.433.429	1.782.740	1.665.967	80,41%	-0,19%	86,04%	-0,10%
2015	1.412.882	1.784.772	1.650.767	79,16%	-1,55%	85,59%	-0,53%
2016	1.415.034	1.786.475	1.646.270	79,21%	0,06%	85,95%	0,43%
2017	1.425.998	1.785.134	1.643.725	79,88%	0,85%	86,75%	0,93%
2018	1.429.086	1.783.183	1.633.731	<b>80,14%</b>	0,33%	<b>87,47%</b>	0,83%

Fuente: Cotizantes elaborados a partir de los Consolidados de ATYR e Informes de Cajas Paraestatales e Informes de Servicios de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).

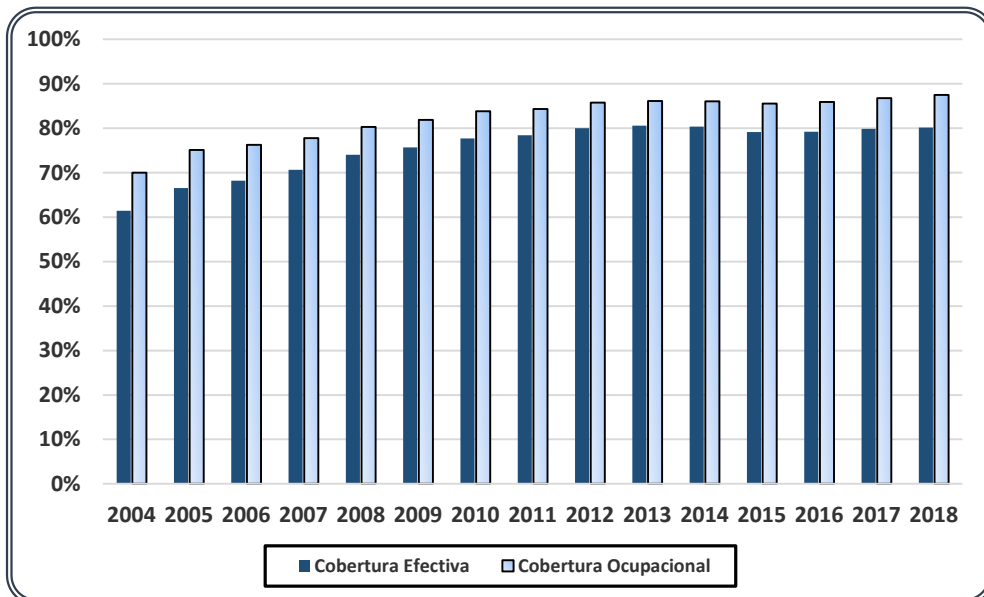
Proyecciones de Población y tasas de actividad-desempleo INE

Como se observa en el cuadro, ambos indicadores de cobertura aumentan en el año 2018, alcanzando la cobertura efectiva un 80,14%, y la ocupacional un 87,47%. De considerar la variación anual, la misma ha presentado oscilaciones en el período analizado, surgiendo el mayor crecimiento de comparar los años 2005 y 2004 (8,39% para la cobertura efectiva, y 7,37% la ocupacional). En el año 2018 hubo un aumento de 0,33% y 0,83% para los indicadores de cobertura efectiva y ocupacional respectivamente.

A través del siguiente gráfico se visualiza la evolución de la cobertura efectiva y ocupacional para el período en estudio.

### EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE COBERTURA EFECTIVA Y OCUPACIONAL

Período: 2004 – 2018



Fuentes: Cotizantes elaborados a partir de los Consolidados de ATYR e informes de Cajas Paraestatales e Informes de Servicios de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).  
Proyecciones de Población y tasas de actividad-desempleo INE

El tercer indicador utilizado para medir la cobertura en la etapa activa, se definió como el porcentaje de personas entre 20 y 59 años de edad que aportan a alguno de los organismos de Seguridad Social (BPS, Cajas Paraestatales, y Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial) en el total de la población en dicho tramo de edad.

**INDICADOR POBLACIONAL DE COBERTURA EN LA ETAPA ACTIVA**

	Cotizantes entre 20 y 59 años	Población entre 20 y 59 años	Cobertura Activos
2004	836.956	1.695.626	49,36%
2005	909.403	1.705.693	53,32%
2006	967.107	1.712.363	56,48%
2007	1.031.223	1.716.319	60,08%
2008	1.092.660	1.723.110	63,41%
2009	1.133.747	1.737.023	65,27%
2010	1.173.773	1.753.966	66,92%
2011	1.215.373	1.768.869	68,71%
2012	1.243.851	1.782.804	69,77%
2013	1.254.567	1.796.760	69,82%
2014	1.258.709	1.810.917	69,51%
2015	1.240.776	1.825.089	67,98%
2016	1.237.680	1.838.867	67,31%
2017	1.270.886	1.851.801	68,63%
2018	1.276.502	1.863.566	68,50%

Fuente: Cotizantes elaborados a partir de los Consolidados de ATYR e Informes de Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).  
 DataWarehouse de Recaudación Nominada  
 Proyección de Población - INE

Este indicador poblacional, que relaciona los cotizantes mayores de 19 y menores de 60 con la población en ese tramo de edad, presenta un crecimiento continuo de la cobertura hasta el año 2013 inclusive. Desde el 2014 hasta el 2018 en términos generales se produce una caída en la cobertura, excepto en el 2017 (68,63%). Si bien en el 2018 disminuye este indicador con respecto a 2017, el mismo alcanza un nivel de 68,5%, no superando los guarismos alcanzados en los años 2012 a 2014.

### 3. Cobertura en la etapa pasiva

El envejecimiento demográfico impacta en los regímenes de pensiones, influencia que se visualiza en la existencia de un mayor número de beneficiarios, que asociado a una esperanza de vida mayor implicará que perciban las prestaciones por un mayor período de tiempo. Este fenómeno origina uno de los retos más importantes que enfrenta el sistema de protección social, si consideramos que las instituciones de Seguridad Social en su origen no habían sido destinadas a toda la población. Por lo que en países como el nuestro, con un importante nivel de envejecimiento, este factor queda de manifiesto frente al importante nivel de cobertura existente.

## Indicadores de cobertura en la etapa pasiva

Se analiza la cobertura del adulto mayor a través de tres indicadores:

- a) Porcentaje de jubilados y pensionistas del BPS, Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial, en el total de población de 65 y más años (incluye pensiones no contributivas y asistencia a la vejez).
- b) Porcentaje de jubilados y pensionistas del BPS, Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial, en el total de la población de 65 y más años (originadas y/o derivadas de cotizaciones al Sistema).
- c) Porcentaje de jubilados del BPS, Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y Pensiones Militar y Policial, en el total de población de 65 y más años.

Se considera a una persona cubierta por el sistema de Seguridad Social, si percibe al menos una prestación por vejez, invalidez o sobrevivencia, independientemente de que pueda estar percibiendo alguna prestación de actividad.

Como una persona puede cobrar más de una pasividad, ya sea dentro de un mismo organismo o entre diferentes instituciones, se hace un ordenamiento de los beneficiarios a efectos de no repetir personas. Es así que si la persona cobra una pasividad de BPS y otra de un organismo distinto, se lo cuenta como beneficiario del BPS y se excluye a la persona de los beneficiarios de la otra caja. De la misma forma, si una persona cobra prestaciones distintas dentro de un mismo organismo, se lo clasifica en una sola categoría de beneficiario utilizando el siguiente orden de preferencia: 1) jubilado; 2) pensionista; 3) pensionista no contributivo.

### **3.1 Cobertura de 65 y más años, jubilados y pensionistas totales respecto a la población de 65 y más años**

En el siguiente apartado se analiza la cobertura de personas de 65 y más a través de una prestación IVS (Invalidez, Vejez y Sobrevivencia) del Banco de Previsión Social o de Otras instituciones de Seguridad Social (Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros Militar y Policial).



En este primer indicador se considera en las prestaciones que otorga el BPS, no sólo aquellas prestaciones (jubilaciones y pensiones) de origen contributivo, sino también a la prestación asistencial no contributiva por vejez e invalidez cuyos beneficiarios son todas aquellas personas que carecen de recursos suficientes y cuentan con 70 años edad, o a cualquier edad si están incapacitadas en forma absoluta para todo trabajo. A su vez incluye, a partir de enero de 2008, el subsidio de asistencia a la vejez que ampara a aquellas personas mayores de 64 y menores de 70 años, beneficiarias de la ley 18.227 (Plan de Equidad).

Dada la existencia de pluripasividad entre el BPS y otros organismos estatales de Seguridad Social, se estimó un coeficiente de pluripasividad de acuerdo a los microdatos de la ECH. En base a este coeficiente se redujo el número de pensionistas pertenecientes a las Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y Pensiones.

A continuación se presenta la cantidad de personas mayores de 65 y más años protegidas por una jubilación o pensión.

**JUBILADOS Y PENSIONISTAS TOTALES DE 65 Y MÁS AÑOS**

	BPS (1)	Otras instituciones de seguridad social (2) (3)	Total
2004	385.755	30.154	415.909
2005	388.121	30.546	418.666
2006	389.297	32.555	421.852
2007	388.828	32.271	421.099
2008	392.497	31.998	424.496
2009	398.774	34.979	433.752
2010	408.841	34.480	443.321
2011	416.744	36.308	453.052
2012	422.632	36.991	459.623
2013	428.049	35.727	463.776
2014	434.098	37.508	471.606
2015	440.575	37.084	477.659
2016	440.930	39.787	480.718
2017	442.809	38.196	481.004
2018	448.155	41.087	489.241

**NOTAS:**

- (1) Incluye Pensiones No Contributivas y Asistencia a la Vejez a partir del año 2008.
- (2) Incluye: Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).
- (3) Se excluyen aquellos pasivos que también cobran una jubilación o pensión por BPS.

**FUENTE:**

CDES de Prestaciones.

Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones.

El número de personas que acceden a una prestación por vejez, invalidez y sobrevivencia otorgada por el Banco de Previsión Social es creciente en el período analizado pasando de cerca de 386.000 beneficiarios en el año 2004 a 448.155 en el último año con información, crecimiento equivalente al 16,2%. Para el resto de las instituciones de Seguridad Social, el comportamiento es más errático, presentando un crecimiento acumulado de 36,3% entre 2004 y 2018, aumentando en este último año un 7,6% con respecto a 2017.

Si se realiza el cociente de las personas de 65 años y más protegidas por alguno de los organismos de Seguridad Social y el total de población de dicha edad, obtenemos el indicador más amplio de cobertura del adulto mayor.

#### COBERTURA DEL ADULTO MAYOR

	Personas protegidas: 65 y más años (1)	Población de 65 y más años	Cobertura total
2004	415.909	446.250	93,20%
2005	418.666	448.974	93,25%
2006	421.852	452.121	93,30%
2007	421.099	454.657	92,62%
2008	424.496	457.336	92,82%
2009	433.752	461.504	93,99%
2010	443.321	465.399	95,26%
2011	453.052	468.909	96,62%
2012	459.623	472.427	97,29%
2013	463.776	476.122	97,41%
2014	471.606	480.075	98,24%
2015	477.659	484.407	98,61%
2016	480.718	489.173	98,27%
2017	481.004	494.433	97,28%
2018	489.241	500.370	97,78%

NOTAS:

(1) Incluye Pensiones No Contributivas y Asistencia a la Vejez a partir del año 2008.

FUENTES:

CDES de Prestaciones.

Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).

Proyecciones de Población - INE

Se observa que el porcentaje de cobertura total ha tenido oscilaciones en el período 2004 -2018. El menor porcentaje de cobertura se produce en 2007 con un 92,62%.

Entre el 2008 y el 2015 la cobertura presenta una tendencia creciente, mientras que en 2016 y 2017 decrece, para posteriormente incrementar en el último año al 97,78%.

### 3.2 Cobertura de 65 y más años, jubilados y pensionistas respecto a la población de 65 y más años (originada o derivada de cotizaciones al sistema)

En el presente indicador se considera únicamente a aquellas personas que perciben una prestación de jubilación o pensión originada o derivada de una contribución al sistema de protección social. La metodología utilizada para la estimación de los jubilados y pensionistas de las Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones Militar y Policial, es la descrita en el indicador anterior.

En primer lugar se presenta el total de jubilados y pensionistas para los distintos años analizados. Este total de personas protegidas no incluye a aquellas cubiertas por una prestación no contributiva, las que fueron incluidas en el indicador anterior.

#### JUBILADOS Y PENSIONISTAS CONTRIBUTIVOS DE 65 Y MÁS AÑOS

	BPS (1)	Otras Instituciones de Seguridad Social (2) (3)	Total
2004	366.250	30.154	396.404
2005	368.251	30.546	398.796
2006	368.828	32.555	401.383
2007	367.445	32.271	399.716
2008	367.486	31.998	399.484
2009	371.771	34.979	406.749
2010	380.385	34.480	414.864
2011	387.356	36.308	423.664
2012	393.508	36.991	430.499
2013	398.561	35.727	434.288
2014	403.987	37.508	441.494
2015	409.713	37.084	446.797
2016	410.533	39.787	450.320
2017	412.764	38.196	450.960
2018	417.968	41.087	459.055

**NOTAS:**

- (1) Excluye Pensiones No Contributivas y Asistencia a la Vejez
- (2) Incluye: Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)
- (3) Se excluyen aquellos pasivos que cobren una jubilación o pensión por BPS

**FUENTES:**

- CDES de Prestaciones
- Informes de Cajas Paraestatales

Informes de Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)

Seguidamente se presenta la evolución de la cobertura de acuerdo al indicador: porcentaje de jubilados y pensionistas del BPS, y de otras instituciones de Seguridad Social (Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones) que contribuyeron al sistema, en el total de la población de 65 y más años.

#### COBERTURA DERIVADA DE UNA CONTRIBUCIÓN

	Jubilados y pensionistas de 65 y más (1) (2)	Población de 65 y más años	Cobertura
2004	396.404	446.250	88,83%
2005	398.796	448.974	88,82%
2006	401.383	452.121	88,78%
2007	399.716	454.657	87,92%
2008	399.484	457.336	87,35%
2009	406.749	461.504	88,14%
2010	414.864	465.399	89,14%
2011	423.664	468.909	90,35%
2012	430.499	472.427	91,12%
2013	434.288	476.122	91,21%
2014	441.494	480.075	91,96%
2015	446.797	484.407	92,24%
2016	450.320	489.173	92,06%
2017	450.960	494.433	91,21%
2018	459.055	500.370	91,74%

NOTAS:

- (1) Excluye Pensiones No Contributivas y Asistencia a la Vejez.
- (2) Incluye: Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).

FUENTE:

CDES de Prestaciones.  
Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones.  
Proyecciones de Población Revisión Año 2013 - INE

De los datos presentados en el cuadro se concluye que la cobertura originada por las aportaciones realizadas al sistema representaba en el año 2004 un 88,83% de la población mayor de 64 años. A partir de este año, la evolución es decreciente hasta el año 2008 inclusive. A partir de este año la evolución fue creciente hasta el año 2015, quizás como consecuencia de la ley de flexibilización en el acceso a las jubilaciones Ley Nº 18.395. En los años 2016 y 2017 el % de cobertura decrece, volviendo a aumentar en el 2018, totalizando un 91,74% de la población de 65 y más años.

De la comparación del primer indicador de cobertura de la etapa pasiva, que refleja el máximo nivel de cobertura alcanzado por el Sistema y la originada o derivada de una cotización, se obtiene la cobertura resultante de las prestaciones no contributivas, la que oscila entre un 4,37% y un 6,03% en el periodo en estudio.

En el siguiente cuadro se presenta la cantidad de personas involucradas, y los niveles de cobertura no contributiva.

**COBERTURA DE PRESTACIONES IVS NO CONTRIBUTIVAS**

	Pensionistas por Vejez e Invalidez de 65 y más	Cobertura
2004	19.505	4,37%
2005	19.870	4,43%
2006	20.469	4,53%
2007	21.383	4,70%
2008	25.012	5,47%
2009	27.003	5,85%
2010	28.456	6,11%
2011	29.388	6,27%
2012	29.124	6,16%
2013	29.488	6,19%
2014	30.112	6,27%
2015	30.862	6,37%
2016	30.398	6,21%
2017	30.045	6,08%
2018	30.187	6,03%

FUENTE:

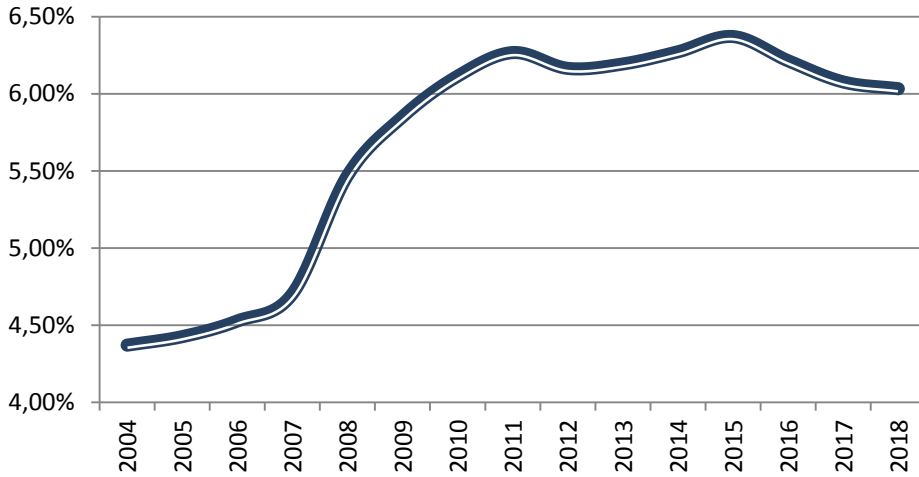
CDES de Prestaciones

NOTA:

Incluye Subsidios Asistencia a la Vejez a partir del año 2008

En el gráfico siguiente se presenta la evolución de la cobertura no contributiva en el periodo en estudio.

**EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE COBERTURA DE PRESTACIONES IVS NO CONTRIBUTIVAS  
PERÍODO: 2004 – 2018**



Fuente: CDES de Prestaciones

La gráfica muestra un nivel de cobertura del 4,4% para los años 2004 y 2005. A partir de ese año la cobertura no contributiva presenta una tendencia creciente que es interrumpida en el año 2012. Del 2013 al 2015 inclusive vuelve a aumentar, y en los tres últimos años decrece hasta alcanzar un nivel de cobertura de 6,03% en el 2018.

### **3.3 Cobertura de jubilados de 65 y más años respecto a la población mayor de 65 y más años**

Se analiza a continuación cómo evolucionó la cobertura proporcionada por el Banco de Previsión Social, Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones Militar y Policial desde el año 2004 al 2018, considerando sólo el número de jubilados. Se estimó el número de jubilados de las Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones Militar y Policial, con la misma metodología utilizada en los indicadores anteriores.

El total de jubilados del sistema, de 65 y más años se detalla en el cuadro siguiente.

**COBERTURA DERIVADA DE UNA JUBILACIÓN**

	Jubilados 65 y más años (1)	Población de 65 y más años	Cobertura a través de una jubilación
2004	322.247	446.250	72,21%
2005	323.950	448.974	72,15%
2006	324.412	452.121	71,75%
2007	323.154	454.657	71,08%
2008	322.036	457.336	70,42%
2009	328.612	461.504	71,20%
2010	339.002	465.399	72,84%
2011	347.818	468.909	74,18%
2012	355.052	472.427	75,15%
2013	360.571	476.122	75,73%
2014	367.703	480.075	76,59%
2015	374.555	484.407	77,32%
2016	379.188	489.173	77,52%
2017	382.414	494.433	77,34%
2018	389.440	500.370	77,83%

NOTAS:

- (1) Incluye: Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y Pensiones  
 Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)

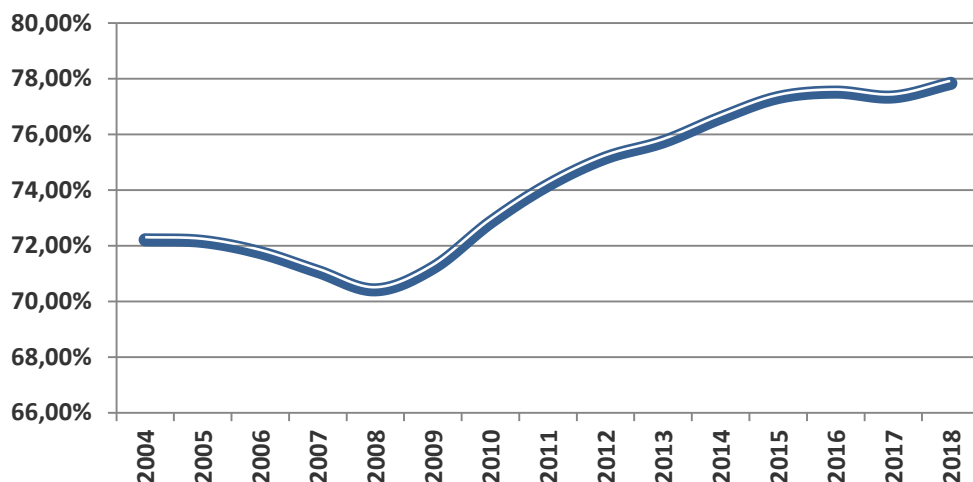
FUENTE:

- CDES de Prestaciones  
 Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones  
 Proyecciones de Población Revisión Año 2013 - INE

Analizando la evolución de la cobertura derivada de una jubilación, se percibe un comportamiento oscilante que varió desde un mínimo de 70,42% en el año 2008, para posteriormente verificar una recuperación, hasta permanecer prácticamente constante a partir de 2015. En el 2018 se produce un aumento con respecto a 2017, alcanzando un nivel de 77,83%.

En el siguiente gráfico se puede visualizar con mayor claridad la evolución mencionada del porcentaje de cobertura a través de jubilaciones de los organismos de Seguridad Social, tomando como indicador la relación existente entre el número de jubilados de 65 y más años y la población de 65 y más años en el período 2004 – 2018.

### COBERTURA DE 65 Y MÁS AÑOS A TRAVÉS DE UNA JUBILACIÓN RESPECTO A LA POBLACIÓN DE 65 Y MÁS AÑOS



Fuentes: CDES de Prestaciones

Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial)

Proyecciones de Población Revisión Año 2013 - INE

#### 3.4 Cobertura de pensionistas por sobrevivencia de 65 y más años respecto a la población de 65 y más años

Completando el análisis de la cobertura contributiva, se analiza la evolución correspondiente a las pensiones por sobrevivencia. Esta prestación protege a las personas viudas (hombres y mujeres), a los hijos solteros menores de 21 años y los hijos solteros mayores de 21 años absolutamente incapacitados para todo trabajo, a los padres absolutamente incapacitados para todo trabajo, y a las personas divorciadas. A su vez, todas estas personas, deben reunir ciertos requisitos para acceder a la pensión, siendo algunos de estos de índole monetaria (existen topes de ingresos, y necesidad de probar dependencia económica en algunos casos).

El período de amparo de las viudas varía según la edad al momento del fallecimiento del causante: si éstas son menores de 30 años, la pensión cubre un período de dos años, entre 30 y 39 años cubre un período de 5 años y es vitalicia para aquellas mujeres de 40 y más años, existiendo adicionalmente topes de ingresos. En el caso del viudo, éste debe acreditar la dependencia económica del causante o la carencia de recursos suficientes. A su vez, la Ley 18.246 del 27/12/2007 reconoce el derecho derivado de las uniones concubinarias que reúnan características de exclusividad y permanencia.



Se presenta a continuación la evolución de la cobertura brindada a través de pensiones por sobrevivencia del Sistema.

**COBERTURA DERIVADA DE UNA PENSIÓN POR SOBREVIVENCIA**

	Pensionistas por sobrevivencia 65 y más (1)	Población de 65 y más años	Cobertura a través de una pensión por sobrevivencia
2004	74.158	446.250	16,62%
2005	74.846	448.974	16,67%
2006	76.971	452.121	17,02%
2007	76.562	454.657	16,84%
2008	77.448	457.336	16,93%
2009	78.138	461.504	16,93%
2010	75.862	465.399	16,30%
2011	75.846	468.909	16,17%
2012	75.447	472.427	15,97%
2013	73.717	476.122	15,48%
2014	73.791	480.075	15,37%
2015	72.242	484.407	14,91%
2016	71.131	489.173	14,54%
2017	68.546	494.433	13,86%
2018	69.614	500.370	13,91%

NOTAS:

(1) Incluye: Cajas Paraestatales y Servicios de Retiros y Pensiones.  
 Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).

FUENTE:

CDES de Prestaciones.  
 Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones.  
 Proyecciones de Población Revisión Año 2013 - INE

La cobertura brindada a través de una pensión por sobrevivencia del 2004 hasta el 2009 se mantiene en el entorno del 17%, para luego presentar un decrecimiento continuo hasta 2017. En el 2018 presenta un leve incremento, siendo el nivel de esta cobertura 13,91%, lo cual representa una excepción a la tendencia descrita anteriormente, producto del incremento de las pensiones de las cajas paraestatales y del Servicio de Retiros y Pensiones Militar, ya que las pensiones otorgadas en BPS (que son la mayoría) siguen en descenso.

Podrían existir varias razones para la disminución mencionada de las pensiones de sobrevivencia de BPS. En primer lugar cabe recordar que si la persona cobra una

jubilación y una pensión no figura como amparada por la pensión sino por la jubilación, por lo que es aún mayor el porcentaje de adultos mayores que reciben una pensión que el que se presenta en el cuadro. Asimismo, continúan disminuyendo las pensiones vitalicias correspondientes a regímenes anteriores, tales como las correspondientes a hijas solteras establecidas en el Acto Institucional Nº 9.

#### 4. Comparación de cobertura en ambas etapas

A través de este punto, se pretende conocer la evolución comparada de la cobertura en la etapa activa y la del adulto mayor. Se utilizará como indicador de la etapa activa a las personas protegidas por algún organismo de Seguridad Social entre 20 y 59 años, respecto a la población en dicho tramo de edad. En el caso de la etapa pasiva se empleará la relación entre los jubilados de 65 y más años y la población correspondiente.

Se presentan ambos indicadores de cobertura en el cuadro siguiente para el período 2004 – 2018.

**COBERTURA ACTIVA Y COBERTURA A TRAVÉS DE UNA JUBILACIÓN**

	Cobertura Activos	Cobertura a través de una jubilación
2004	49,36%	72,21%
2005	53,32%	72,15%
2006	56,48%	71,75%
2007	60,08%	71,08%
2008	63,41%	70,42%
2009	65,27%	71,20%
2010	66,92%	72,84%
2011	68,71%	74,18%
2012	69,77%	75,15%
2013	69,82%	75,73%
2014	69,51%	76,59%
2015	67,98%	77,32%
2016	67,31%	77,52%
2017	68,63%	77,34%
2018	68,50%	77,83%

Fuentes: Cotizantes elaborados a partir de los Consolidados de ATYR e Informes de Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).

DataWarehouse de Recaudación Nominada.

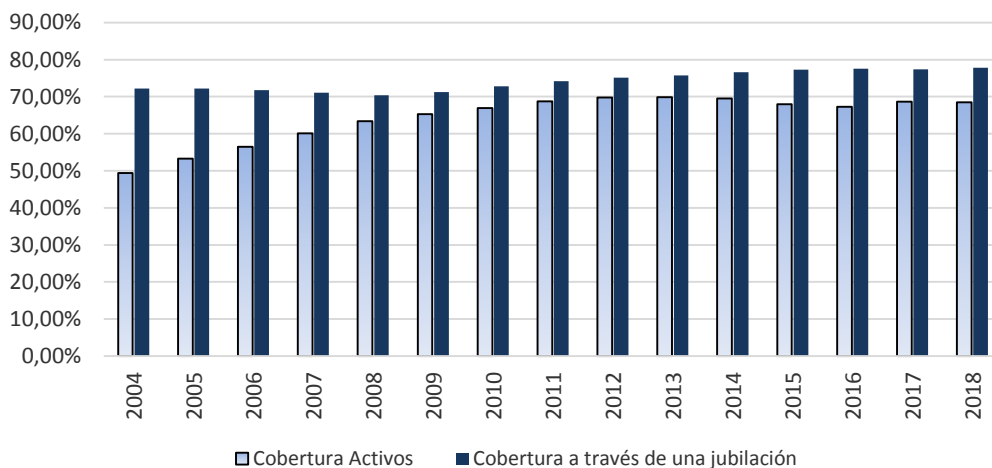
CDES de Prestaciones.

Proyecciones de Población Revisión Año 2013 - INE

Mientras en el año 2004 se registraba una diferencia de 22,85 puntos porcentuales entre la cobertura activa y la pasiva; en el año 2018 esta se reduce a 9,33 puntos porcentuales. Lo que permitió este resultado fue, por un lado, un incremento de la cobertura de activos de 19,14 puntos porcentuales, explicado en parte por la disminución de la evasión en puestos en el período<sup>19</sup>. Por otro lado, el aumento de 5,62 puntos porcentuales de la cobertura por jubilación del adulto mayor entre 2004 y 2018 contribuyó a que disminuyera la brecha. El aumento de esta cobertura podría explicarse por la Ley N° 18.395, que flexibilizó el acceso a las jubilaciones.

La evolución de ambos indicadores se presenta en el gráfico siguiente.

**EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA ACTIVA Y A TRAVÉS DE UNA JUBILACIÓN  
 PERÍODO: 2004 – 2018**



Fuentes: Cotizantes elaborados a partir de los Consolidados de ATYR e Informes de Cajas Paraestatales y Servicio de Retiros y Pensiones (Militar y Policial).  
 DataWarehouse de Recaudación Nominada  
 CDES de Prestaciones  
 Proyecciones de Población Revisión Año 2013 - INE

<sup>19</sup> Ver BPS (2019). Evasión en puestos de trabajo 2018. *En Comentarios de Seguridad Social N° 64*. Montevideo: BPS.

## 5. Conclusiones

La población y sus características condicionan al sistema de Seguridad Social tanto en relación a la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia como en relación al mercado laboral.

El análisis de cobertura realizado se desagregó en la cobertura de la etapa activa y la cobertura del adulto mayor.

Respecto a la cobertura en la etapa activa, en el período en estudio la evolución presentada por los indicadores analizados fue similar. Los indicadores de cobertura efectiva y ocupacional presentan una tendencia generalmente creciente en el período 2004 – 2018, siendo el nivel alcanzado para este último año de 80,14% y de 87,47% respectivamente. La cobertura poblacional, definida como la relación entre los cotizantes mayores de 19 y menores de 60 años con la población en ese tramo de edad, presenta un crecimiento continuo hasta el año 2013 inclusive. Desde el 2014 hasta el 2018 en líneas generales se produce un descenso en la cobertura, a excepción del año 2017, alcanzando en este último año un nivel del 68,5%.

En la etapa pasiva el análisis se realizó a través de tres indicadores. Por un lado el ratio que relaciona a los jubilados y pensionistas de 65 años y más, considerando las prestaciones de origen contributivo y no contributivo, en relación a la población en igual tramo de edad. Este indicador ha presentado oscilaciones en el período 2004-2018. En este último año la cobertura del adulto mayor fue de 97,78%, lo que implicó un aumento de 0,5 puntos porcentuales con respecto a 2017.

Si medimos el nivel de cobertura a través de aquellos jubilados y pensionistas que reciben una prestación originada en sus contribuciones al sistema, éste presenta una tendencia creciente con oscilaciones, llegando a totalizar el 91,74% al final del período. Si se consideran las prestaciones no contributivas, el nivel de cobertura alcanzado en el año 2018 fue del 6,03% del total de población mayor de 64 años.

Cuando se considera únicamente el número de jubilados del sistema, el porcentaje de cobertura también presenta un decrecimiento de su nivel hasta el año 2008, a partir de este año se revierte esta tendencia, y se observa en general un incremento hasta el 2018 inclusive. En ese año se alcanza un nivel de cobertura derivada de una jubilación del orden del 77,83%.

De considerar sólo el número de pensionistas por sobrevivencia, se observa que en los primeros años considerados en el análisis (2004 a 2009), el porcentaje de cobertura se encuentra en el entorno del 17%. A partir del año 2010 este indicador comienza a decrecer hasta el año 2017 inclusive. En el 2018 se produce un leve ascenso de este tipo de cobertura, alcanzando un guarismo del 13,91%. Este ascenso del 2018 es una excepción a la tendencia observada desde el 2010, y se debe principalmente a un incremento de las pensiones de las cajas paraestatales y del Servicio de Retiros y Pensiones militares, ya que el número de pensiones del BPS, que son la mayoría, sigue en descenso.

Por último, cabe destacar que disminuye, con respecto a 2004, la brecha entre el indicador de cobertura poblacional de la etapa activa respecto al indicador de cobertura derivado de una jubilación. Mientras en 2004 el primero era de 49,36% y el segundo de 72,21%, en el 2018 la cobertura de los trabajadores en el tramo principal de la edad activa es del 68,5% y el de jubilados respecto a los mayores de 64 años es de 77,83%. Esto provoca que la brecha entre estas coberturas sea de 9,33%.