

**ANÁLISIS DE COBERTURA DEL RÉGIMEN
PREVISIONAL URUGUAYO 2004 – 2023**

Actualización

Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo

2004 – 2023

Actualización

Asesoría Económica y Actuarial

Agosto 2024

Resumen:

En el presente documento se calculan para el período 2004-2023, diversos indicadores de cobertura del Sistema de Seguridad Social uruguayo para la etapa pasiva, a partir de registros administrativos de los organismos de Seguridad Social y de la Encuesta Continua de Hogares.

Palabras clave: Cobertura del Régimen Previsional – 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’”¹.

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 hogares².

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 la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial, del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, y de los microdatos de las Encuestas Continuas de Hogares.

¹Rofman, R., & Carranza, E. (2005). La cobertura de la Seguridad Social en América Latina. *Social Protection Discussion Paper Series No. 523*.

² Mesa-Lago, C., & Bertranou, F. (1998). Manual de economía de la seguridad social en América Latina. Centro Latinoamericano de Economía Humana.

2. 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, Servicio de Retiros y Pensiones Militar y DNASSP, 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, Servicio de Retiros y Pensiones Militar y DNASSP, 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, Servicio de Retiros y Pensiones Militar y DNASSP, 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 otro organismo de seguridad Social. 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 por sobrevivencia; 3) pensionista no contributivo.

2.1 Cobertura de 65 y más años, jubilados y pensionistas respecto a la población total en el mismo tramo de edad

En el siguiente apartado se analiza la cobertura de personas de 65 años 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, Servicio de Retiros y Pensiones Militar y DNASSP).

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 de edad o más, 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 que integren hogares en situación de carencias críticas y con recursos económicos escasos (Ley Nº 18.241).

A partir de agosto 2023, entra en vigencia la Ley Nº 20.130 de Reforma de la Seguridad Social, la cual establece que también serán beneficiarios de la prestación no contributiva por vejez aquellos que se hayan dedicado al cuidado directo no remunerado de familiares, que tengan al menos 65 años de edad, que no reúnan el computo de servicios para configurar causal y carezcan de recursos³.

Dada la existencia de pluripasividad entre el BPS y otros organismos 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 jubilados y pensionistas pertenecientes a las Cajas Paraestatales, Servicio de Retiros y Pensiones Militar y DNASSP.

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

Cuadro 1. Jubilados y pensionistas totales de 65 y más años

	BPS (1)	Otras instituciones de seg. 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
2019	453.412	41.500	494.912
2020	459.884	45.439	505.323
2021	463.290	44.592	507.882
2022	465.179	47.214	512.393
2023	471.241	48.337	519.578

NOTAS:

(1) Incluye Pensiones No Contributivas y Asistencia a la Vejez

(2) Incluye: Cajas Paraestatales y Servicios 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)

³ Ley Nº 20.130

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 385.755 beneficiarios en el año 2004 a 471.241 en 2023, crecimiento acumulado equivalente al 22,2%. El resto de las instituciones de Seguridad Social presenta un crecimiento acumulado de 60,3% en el mismo período.

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.

Cuadro 2. 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%
2019	494.912	507.271	97,56%
2020	505.323	515.271	98,07%
2021	507.882	524.129	96,90%
2022	512.393	533.454	96,05%
2023	519.578	542.958	95,69%

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 -2023. 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 para luego volver a presentar oscilaciones, siendo en el año 2023 de 95,69%, lo que representa una disminución de 0,36 puntos porcentuales respecto al porcentaje de cobertura de 2022.

2.2 Cobertura de 65 y más años, jubilados y pensionistas respecto a la población total en el mismo tramo de edad (originada o derivada de cotizaciones al sistema)

En el presente indicador se consideran 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, Servicio de Retiros y Pensiones Militar y DNASSP, es la descrita en el indicador anterior.

En primer lugar, se presenta el total de jubilados y pensionistas por sobrevivencia 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.

Cuadro 3. Jubilados y pensionistas contributivos de 65 y más años

	BPS (1)	Otras Instituciones de Seg. 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
2019	422.706	41.500	464.205
2020	428.486	45.439	473.924
2021	432.559	44.592	477.151
2022	434.910	47.214	482.123
2023	439.662	48.337	487.999

NOTAS:

(1) Excluye Pensiones No Contributivas y Asistencia a la Vejez

(2) Incluye: Cajas Paraestatales y Servicios 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)

A continuación, 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, Servicio de Retiros y Pensiones Militar y DNASSP) que contribuyeron al sistema, en el total de la población de 65 y más años.

Cuadro 4. 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%
2019	464.205	507.271	91,51%
2020	473.924	515.271	91,98%
2021	477.151	524.129	91,04%
2022	482.123	533.454	90,38%
2023	487.999	542.958	89,88%

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 ese año, la evolución es decreciente hasta el año 2008 inclusive. Posteriormente la evolución fue creciente hasta el año 2015, comportamiento que estaría asociado a la flexibilización en el acceso a las jubilaciones, Ley N° 18.395. En los años siguientes el porcentaje de cobertura ha tenido un comportamiento oscilante, alcanzando en el año 2023 un valor de 89,88%, lo que se traduce en una disminución en el nivel de cobertura de 0,50 puntos porcentuales respecto a 2022.

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% (2004) y un 5,82% (2023) en el periodo en estudio.

En el siguiente cuadro se presenta la cantidad de personas con prestaciones IVS no contributivas, y los niveles de cobertura de estas prestaciones.

Cuadro 5. 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%
2019	30.706	6,05%
2020	31.399	6,09%
2021	30.731	5,86%
2022	30.269	5,67%
2023	31.579	5,82%

NOTA:

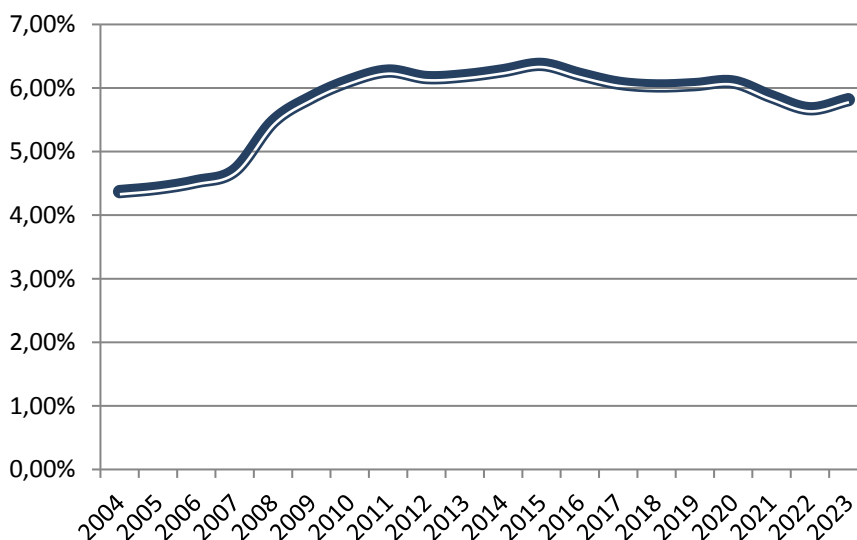
Incluye Subsidios de Asistencia a la Vejez a partir del año 2008

FUENTE:

CDES de Prestaciones

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

Gráfico 1. Evolución del Nivel de Cobertura de Prestaciones IVS no contributivas
Período: 2004 – 2023



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 años subsiguientes se observa un comportamiento oscilante del nivel de cobertura. Para 2023 el nivel alcanzado es de 5,82%, lo que implica un aumento de 0,14 puntos porcentuales con respecto a 2022.

2.3 Cobertura de jubilados de 65 y más años respecto a la población total en el mismo tramo de edad

Se analiza a continuación cómo evolucionó la cobertura proporcionada por el Banco de Previsión Social, Cajas Paraestatales, Servicio de Retiros y Pensiones Militar y DNASSP desde el año 2004 al 2023, 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.

Cuadro 6. 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%
2019	394.877	507.271	77,84%
2020	404.878	515.271	78,58%
2021	410.175	524.129	78,26%
2022	412.633	533.454	77,35%
2023	419.274	542.958	77,22%

NOTAS:

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

FUENTE:

CDES de Prestaciones

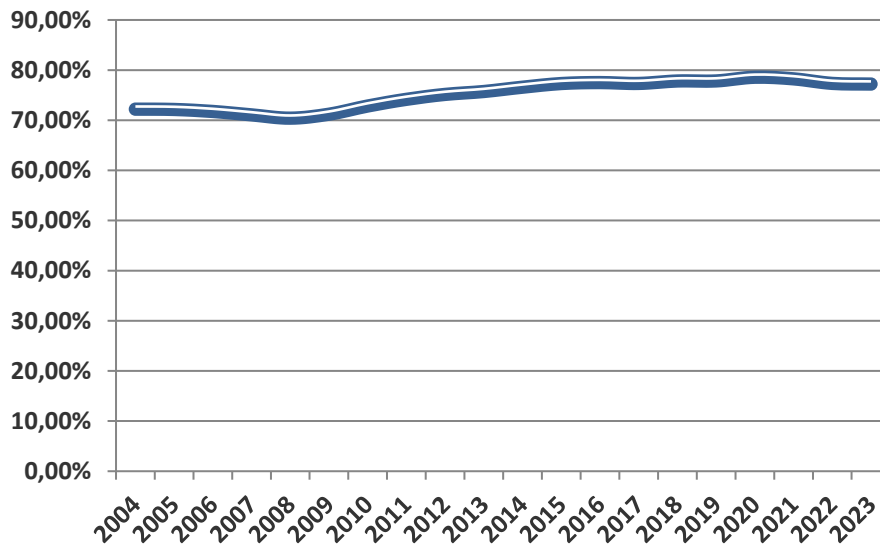
Informes de Cajas Paraestatales y de Servicio de Retiros y Pensiones

Proyecciones de Población Revisión Año 2013 - INE

Analizando la evolución de la cobertura derivada de una jubilación, se percibe un comportamiento oscilante, en el año 2008 se registra su mínimo, siendo está un 70,42%. En los años subsiguientes se observa una recuperación en los niveles de cobertura, hasta permanecer prácticamente constante entre 2015 y 2019. En el 2020 se produjo un leve incremento en esta cobertura, para luego descender en los años siguientes hasta alcanzar en 2023 un nivel de cobertura de 77,22%.

En el siguiente gráfico se puede visualizar para el período 2004 – 2023 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 ese rango etario.

Gráfica 2. Cobertura de 65 y más años a través de una jubilación respecto a la población total de ese rango etario.



Fuentes: CDES de Prestaciones
Informes de Cajas Paraestatales, Servicio de Retiros y Pensiones Militar y DNASSP
Proyecciones de Población Revisión Año 2013 – INE

2.4 Cobertura de pensionistas por sobrevivencia de 65 y más años respecto a la población en el mismo tramo de edad

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 años⁴, hijos solteros mayores de 21 años absolutamente incapacitados, 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 monetaria⁵ (existen topes de ingresos, y necesidad de probar dependencia económica en algunos casos).

El período de amparo por el que percibirán la prestación tanto viudas/os, concubinas/os y divorciadas/os 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 que varían dependiendo del sexo del beneficiario y de la Ley en la cual se ampara el beneficio.

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

⁴ De acuerdo a la Ley Nº 20.130, partir del 01/08/24 la edad de los hijos solteros podría extenderse bajo ciertos requisitos hasta cumplir los 23 años.

⁵ Ley Nº 20.130 – artículo 58

Cuadro 7. Cobertura derivada de una pensión por sobrevivencia

		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%
2019	69.329	507.271	13,67%
2020	69.046	515.271	13,40%
2021	66.976	524.129	12,78%
2022	69.490	533.454	13,03%
2023	68.725	542.958	12,66%

NOTAS:

(1) Incluye: Cajas Paraestatales y 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.

A partir del año 2019 se retoma la tendencia decreciente que se presentaba hasta el año 2017, hasta 2022 donde presenta un incremento alcanzando el 13,03% y vuelve a disminuir en 2023 observándose una cobertura del 12,66%.

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 por sobrevivencia que el presentado.

Asimismo, continúan disminuyendo las pensiones vitalicias correspondientes a regímenes anteriores en BPS, tales como las correspondientes a hijas solteras establecidas en el Acto Institucional N° 9.

3. Conclusiones

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

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 2004-2023. En este último año la cobertura del adulto mayor fue de 95,69%, lo que implicó una reducción de 0,36 puntos porcentuales con respecto a 2022.

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 oscilaciones durante el período, llegando a totalizar el 89,88% al final del período analizado. Si se consideran las prestaciones no contributivas, el nivel de cobertura alcanzado en el año 2023 fue del 5,82% del total de población mayor de 65 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 comportamiento constante. Para el último año de estudio se alcanza un nivel de cobertura derivada de una jubilación del orden del 77,22%.

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%. A partir del año 2019 vuelve a decrecer la cobertura por esta prestación para luego aumentar en 2022 a 13,03% y disminuir nuevamente en 2023 alcanzando una cobertura del 12,66%.