



Aportes para la creación de una renta básica en la vejez en Uruguay *

Gustavo Viñales

Resumen

En este trabajo se exponen las bases conceptuales de los esquemas de renta básica de amplia cobertura que asumen la forma de un *seguro económico universal en la vejez* (SEUV) y se realiza una propuesta de base para la incorporación de este tipo prestación en el actual sistema de protección social de Uruguay. El tema es abordado a partir de la consideración de los vínculos existentes entre este tipo de instrumentos, tanto con los regímenes contributivos y no contributivos de seguridad social, como con los regímenes de impuesto a la renta personal. En el análisis se establecen las principales características en términos de los tradicionales criterios de equidad (horizontal y vertical), eficiencia, suficiencia y simplicidad administrativa. Las consideraciones distributivas se encuentran en la base misma de la existencia del SEUV, pero se advierte acerca de los efectos sobre la formalidad en el mercado de trabajo que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar una innovación de estas características. El trabajo aporta estimaciones preliminares del costo bruto y neto que tendría la creación del SEUV en Uruguay y se discuten aspectos más generales sobre las fuentes de financiamiento del sistema de prestaciones no contributivas.

*Este trabajo es una síntesis del estudio realizado en el marco de las actividades del Laboratorio Fiscal y Tributario de CINVE con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). El autor quiere agradecer los aportes y comentarios sobre versiones preliminares de Fernando Filgueira, Carlos Grau, Juan Pablo Jiménez, Bibiana Lanzilotta, Fernando Lorenzo, Matilde Pereira y Gonzalo Zunino. Como es de rigor, el contenido del texto es de entera responsabilidad del autor.

Índice

1. Introducción.....	2
2. Fundamentos	3
3. La realidad uruguaya	4
4. SEUV para Uruguay.....	6
5. Estimación preliminar de costos.....	8
6. Consideraciones finales	10
Apéndice	12
Evidencia comparada.....	12
Pensión adicional con comprobación de recursos no contributivos	13



1. 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 impuestos¹. Estos esquemas se apartan de las fuentes de financiamiento fundadas sobre las CESS², que determinan un vínculo directo, o un beneficio económico particular, proporcionado al contribuyente.

En varios países existe en la actualidad un piso básico universal para las prestaciones monetarias de vejez, invalidez y sobrevivencia, que se encuentra financiado íntegramente por recursos de rentas generales (impuestos). Este modelo, que procura apuntalar derechos universales a la ciudadanía se complementa con regímenes contributivos tradicionales de reparto, nocionales o de capitalización universal.

El origen de este tipo de propuestas, cómo modelo de ciudadanía básica universal propio de los países socialdemócratas y algunos países liberales con tradición laborista, ha estado vinculado a las ideas tradicionales de creación de una renta básica universal; adicionalmente, en algunos casos, este tipo de prestaciones se ha relacionado con el concepto de renta negativa y ha dado lugar a planteos que sostienen la conveniencia de que en los sistemas de impuesto a la renta personal se deben integrar todas las categorías, tanto la situación de personas cuyos ingresos son alcanzados por este instrumento tributario, los contribuyentes, como la de aquellas personas que deberían ser beneficiarios de un “impuesto negativo” por no alcanzar un ingreso mínimo o vital.

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 deba 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.

La introducción de un esquema de seguro económico universal en la vejez en Uruguay debería aprovecharse, además, para atender inequidades tributarias derivadas de la inexistencia de un esquema de liquidación integrada del impuesto a la renta personal. Los avances en esta dirección volverían más equitativo el sistema de tributación para la totalidad de los contribuyentes, incluso para las personas que opten por seguir trabajando después de la jubilación.

¹ El Impuesto es el tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.

² La Contribución Especial es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por un beneficio económico particular proporcionado al contribuyente.

El desarrollo de este trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se exponen los fundamentos teóricos y conceptuales de los esquemas de renta básica y se analizan los vínculos existentes entre este tipo de prestaciones y los sistemas contributivos y no contributivos de seguridad social. En la sección 3, se exponen los principales rasgos característicos de la realidad uruguaya en materia de prestaciones de seguridad social, poniendo el énfasis en la estructura efectiva de financiamiento del sistema en su conjunto e identificando algunas inconsistencias que existen entre los diversos esquemas de beneficios y los tratamientos tributarios de los trabajadores activos y los pasivos. En la sección 4 se presenta un esquema básico para la implementación de una renta básica a la vejez de amplia cobertura y se establecen las principales fortalezas y objetivos que deberían atenderse al diseñar un instrumento de este tipo. En la sección 5 se aporta una estimación preliminar de los costos brutos y netos que tendría la creación de una prestación de este tipo en nuestro país. En la sección 6 se realizan algunas consideraciones generales acerca de las especificidades de los sistemas de seguridad social y de la tributación en Uruguay cuya consideración resultaría clave a la hora de crear un esquema de renta básica asegurada en la vejez.

2. Fundamentos

Desde una perspectiva moderna de la economía de la imposición, el Informe Mirrlees (2011) “Diseño de un sistema tributario óptimo” (2011)³, del Reino Unido (RU), abona la idea de unificar el Impuesto sobre la Renta Personal (IRP) con las Cotizaciones a la Seguridad Social (CSS). A este respecto, ante la oposición de sucesivos gobiernos a la integración de ambas clases de tributos, el denominado Informe Mirrlees (2011) expresa que *“la razón principal es el llamado principio contributivo, la idea de que la Seguridad Social (SS) encarna una forma de seguro social en el que las contribuciones crean derecho a las prestaciones. Es cierto que la SS se originó como un pago a cambio de prestaciones específicas. Sin embargo, en la práctica, el vínculo entre las contribuciones y los derechos ahora es muy débil. Las contribuciones aumentan con la renta, los beneficios no. De lejos, el mayor beneficio de la SS es la pensión pública, estatal. Ahora es bastante difícil vivir en el RU y no tener derecho a una pensión básica completa”*.

Aportando fundamentos en el mismo sentido, Atkinson (2016)⁴ en su obra “Desigualdad”, propone contrastar *“SS vs. AS vs. IB”*, dónde SS corresponde a seguridad social, AS a asistencia social, e IB a ingreso básico. Esta autor plantea que seguramente *“los lectores están familiarizados con la seguridad social y con la asistencia social, pero la idea de un ingreso básico requiere alguna explicación. IB es un pago que se hace a todos los ciudadanos, independientemente de su estatus en el mercado de trabajo, financiado por la tributación general. Semejante idea puede sonar extravagante, pero de hecho está relacionada cercanamente con la exención personal en el impuesto al ingreso. Bajo la mayoría de los regímenes de impuesto al ingreso personal no se paga ningún impuesto hasta que el ingreso alcanza un cierto umbral”*.

Las contribuciones de Atkinson aportan, de hecho, el primer fundamento de una propuesta de renta básica vinculada directamente con el monto mínimo no imponible (MNI) de los impuestos a la renta personal. En el caso de Uruguay, se define un umbral no gravado por el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas que para los ingresos del trabajo ha sido establecido en 84 Base de Prestaciones y

³ Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Bludell, R., Bond, S., Chote, R., Grammie, M., Johnson, P., Myles, G. & Poterba, J. (2011). *Diseño de un sistema tributario óptimo*. Informe Mirrlees. Institute for Fiscal Studies. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.

⁴ Atkinson, A., (2016). *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?* Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica.

Contribuciones (BPC) anuales, mientras que en el caso del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) el MNI se ha fijado en 96 BPC.⁵

¿Cuál es el fundamento del MNI? ¿Debería corresponderse con un ingreso personal básico de subsistencia no gravado? ¿Es posible asociar este concepto a que todas las personas deberían tener garantido un ingreso mínimo o vital, similar al de la referencia establecida en los sistemas tributarios?

En principio, no resulta en absoluto obvio que en los regímenes impositivos de renta personal deba existir siempre un mínimo no imponible. De hecho, cuando se crea en 1799 el impuesto al ingreso en Reino Unido, existía un umbral de 100 libras y no tributaban aquéllos que tuvieran ingresos inferiores al mismo, pero quién tuviera un ingreso superior a dicho monto, debía contribuir por la totalidad de su ingreso, o sea desde la primera libra percibida. Obviamente, un esquema de este tipo no funcionaba como un mínimo no imponible, sino sólo como umbral de gravabilidad.

En términos numéricos, si el MNI funcionara como umbral de gravabilidad y quién superara dicho mínimo quedara alcanzado por todos sus ingresos, sería lo mismo no cobrarle el impuesto en ese tramo a quién tiene ingresos superiores, que hacerle una transferencia directa a quién tiene cero ingresos, por un monto igual al MNI multiplicado por la tasa o alícuota definida para el primer tramo de la escala.

Actualmente en Uruguay, todos los contribuyentes de IRPF y de IASS no pagan una alícuota del impuesto por el MNI (por ejemplo, el 10% correspondiente a la alícuota del primer tramo). Esto sería equivalente a pagarlo (si correspondiera) y percibir una transferencia directa por igual importe, que anule el impuesto pagado. El punto es que, quién no tiene ingresos, hoy no recibe la transferencia directa, denominada *renta negativa*⁶. Naturalmente, en un intervalo de ingresos desde cero hasta el MNI, existe un universo de personas con ingresos intermedios, cuyo tratamiento tributario debería evaluarse con cuidado y analizar la alternativa de transferir el monto que surge de la diferencia entre los distintos tipos de ingresos percibidos por la persona y el ingreso básico mínimo definido, correspondiente al seguro económico mínimo universal a la vejez.

3. La realidad uruguaya

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).

Un aspecto especialmente relevante que debe ser tenido en cuenta al diseñar este tipo de instrumento, y que requiere un análisis más profundo, es si el actual sistema de prestaciones múltiples (contributivas y no contributivas) que existe en nuestro país, puede compatibilizarse con una prestación de esta naturaleza. Esto resulta clave, si es que se pretende lograr un diseño que tenga

⁵ El valor de la BPC en marzo de 2021 equivale a \$ 4.870, por lo que el MNI mensual para el IRPF se ubica en \$ 34.090 y el correspondiente al IASS en \$ 38.960.

⁶ Se denomina impuesto negativo sobre la renta al tributo que está definido, tanto para valores positivos (impuesto a pagar por el sujeto), como para valores negativos (prestaciones a cobrar por el sujeto) en una misma función.

debidamente alineados los incentivos comportamentales que procuren evitar la informalidad y la interrupción temprana del ciclo laboral activo. En realidad, la integración al sistema de seguridad social de una prestación de este tipo, que implica el otorgamiento de un beneficio más amplio que el actual de pensión a la vejez (que pretende atender sólo a personas en situación de vulnerabilidad), debería contemplar la situación específica del beneficiario y no su contexto familiar, como ocurre en el régimen actual.

Importa subrayar, además, que 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.

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.

Cuadro 1 **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	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%
TOTAL	6.616.359.617	11,82%

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

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.

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%
IVS (1)	3.422.290.967		6,11%
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%
TOTAL	6.666.075.024	100,0%	11,91%

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

(1) Incluye IRP Ley N° 16107.

(2) En enero de 2008 entra en vigencia la Ley N° 18.211 (Sistema Nacional Integrado de Salud). Como consecuencia las contribuciones efectuadas por concepto de Seguro de Enfermedad y complemento cuota mutual dejan de ser recursos del BPS. Los aportes que figuran a partir de esa fecha son pagos de convenios anteriores a la vigencia del SNIS.

(3) Recursos varios de prestaciones de actividad.

(4) Incluye Construcción, Trabajadores a Domicilio y Estiba, y multas y recargos correspondientes.

(5) El art. 109 de la Ley N° 18.083 establece que la derogación del COFIS debe ser compensada a BPS con aportes de Rentas Generales.

(6) Incluye transferencias netas del BPS y FONASA.

(7) Por Ley N° 16.320 afecta a BPS 7 puntos porcentuales.

(8) Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social, creado por Ley N° 18.314, vigente desde julio 2008 y afectado

4. SEUV para Uruguay

La propuesta de un SEUV se fundamenta en la conveniencia de consolidar los aportes provenientes de impuestos afectados y de rentas generales, para orientarlos hacia el financiamiento de una renta básica mínima asegurada en la vejez. Dicho movimiento quitaría opacidad a los déficits actuariales del sistema contributivo y permitiría un debate más transparente sobre los ajustes paramétricos de dicho sistema, contribuyendo a mejorar la calidad del debate sobre la sostenibilidad financiera del sistema contributivo. Un abordaje de este tipo contribuiría a clarificar el debate acerca de la equidad del sistema de prestaciones, en la medida en que se definiría una garantía universal de ingresos para todos los ciudadanos durante la vejez, con independencia de las contribuciones al sistema de seguridad social realizadas a lo largo de su ciclo de vida.

En primera instancia, estos temas deberían ser abordados desde una perspectiva que no tuviera en cuenta de manera explícita las restricciones técnicas y de economía política inherentes a la definición de un sistema de beneficios mínimos amplio, inclusivo y dinámico, en que no existieran problemas de evasión fiscal y de informalidad laboral. Obviamente, el diseño definitivo del SEUV requeriría a

posteriori la consideración de estas dimensiones, ya que pueden plantear problemas operativos derivados de las interacciones entre el nuevo instrumento y el resto de las prestaciones contributivas y no contributivas.

Las principales fortalezas de una propuesta de este tipo son:

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 informales⁷; históricamente, como ejemplo, los servicios vinculados a cuidados, con características de género femenino y no remunerado, es el más evidente.
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.⁸
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 de seguridad social, obviamente, siempre que no se contravengan normas constitucionales.

En el diseño de la SEUV deberían contemplarse las particulares implicaciones que tiene el hecho que en el sistema tributario uruguayo exista un impuesto que grava los ingresos de los “activos” (IRPF) y otro de los “pasivos” (IASS). La ocasión de incorporar nueva normativa referida a la posibilidad de seguir trabajando después de jubilarse, que permitiría la generación de ingresos por trabajo a personas previamente jubiladas, produciría una mayor inequidad respecto al sistema actual, en el que estos casos son minoritarios o excepcionales. Es decir que, si una persona genera ingresos como activo y como pasivo deberá liquidar de forma independiente y no integrados el IRPF y el IASS, por lo que por una parte de sus ingresos tributaría a partir de unas franjas y alícuotas progresionales y por la otra parte de sus ingresos liquidaría a partir de otra escala de alícuotas. A esto habría que agregar las posibles distorsiones que se derivan de la existencia de aplicar dos mínimos no imponibles. Esto

⁷ El ejemplo de los servicios no remunerados vinculados al cuidado de las personas, que por cierto tienen evidentes características de género, pero, adicionalmente, se vuelven cada vez más visibles las trayectorias laborales diversas, en que se superponen períodos de trabajo dependiente con etapas de trabajo autónomos, cambiantes en lapsos breves de tiempo, que afectan las historias laborales reconocibles de los trabajadores activos en el régimen de prestaciones contributivas.

⁸ Téngase en cuenta que estas personas contribuyen al financiamiento general del sistema contributivo, pero no alcanzan a obtener una contraprestación o beneficio asociado a las contribuciones efectuadas.

provoca situaciones evidentes de inequidad, vertical⁹ y horizontal¹⁰, que deberán evitarse, tal vez con una liquidación conjunta a manera de ingresos “cedulares”, en el marco de una liquidación integrada del impuesto a la renta personal. Esta situación, actualmente extraordinaria, pasaría a convertirse en corriente u ordinaria.

Adicionalmente, y asumiendo la óptica de la gestión integral del sistema, deberá ser incorporada la información individual de ingresos, a efectos de la transferencia (total o parcial), que se realice a cada persona que llegue a la causal objetiva de 68 años y no tenga ingresos, o que los mismos, de cualquier naturaleza y sumados, no lleguen al monto definido para la SEUV. En este sentido, no debe perderse de vista que, en nuestro país, existen capacidades instaladas (de capital humano y tecnológicas) en las Administraciones Tributarias (DGI y BPS) para coordinar y ejecutar estas políticas sin inconvenientes, sin costos incrementales importantes de administración y gestión, o de cumplimiento para los ciudadanos contribuyentes y/o beneficiarios.

El diseño del SEUV debería, además, atender consideraciones de índole presupuestal, directamente vinculadas con el análisis de suficiencia de los recursos y teniendo en cuenta las actuales proyecciones de crecimiento poblacional (incluida la transición demográfica). En este sentido, es importante precisar que el alcance de la propuesta refiere a personas que solo se beneficiarían del ingreso asegurado (SEUV) cuando no lo hubieran logrado a través de otras vías (jubilaciones, pensiones, ingresos de trabajo, rentas de capital u otras rentas). Este aspecto es particularmente importante, ya que en nuestro país existen numerosos sistemas de prestaciones parciales y casos de pluripasividad, por lo que el universo de personas con ingresos corrientes al monto del SEUV sería un porcentaje relativamente menor respecto del universo de personas que conformarían la causal de 68 años.

El costo incremental del SEUV podría financiarse a partir de la eliminación de exoneraciones de CESS y/o a través de cambios en el diseño del IRPF (incluyendo, por ejemplo, liquidaciones unificadas para personas con ingresos activos y pasivos).

5. Estimación preliminar de costos

Para definir los costos brutos y netos asociados a la creación del SEUV en Uruguay es necesario determinar la cantidad de personas mayores de 68 años, distinguiendo entre aquéllas que perciben y que no perciben otro tipo de prestaciones. Las estimaciones requieren procesar la información de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) correspondiente al año 2019 (véase, Cuadro 3).

⁹ La equidad vertical refiere a que dos sujetos en situaciones distintas deben soportar cantidades distintas de carga tributaria. Si se utiliza la renta como indicador de la situación de un sujeto, este criterio puede llevar a impuestos proporcionales, progresivos o regresivos.

¹⁰ La equidad horizontal es un concepto que establece que dos sujetos en idéntica situación deben soportar cargas tributarias iguales.

Cuadro 3**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

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Encuesta Continua de Hogares del INE (2019).

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

Los resultados de las estimaciones se expresan en valores corrientes en moneda nacional, en dólares, como porcentaje del PIB y como proporción del monto de las transferencias al sistema de seguridad social (véase, Cuadro 4).

Los costos brutos de la creación del SEUV se estiman, simplemente, multiplicando el monto de la prestación otorgada por la cantidad de personas que recibirán la transferencia. El costo neto se calcula a partir de la determinación de aquellas prestaciones que sean adicionales o complementarias a los ingresos obtenidos (es decir, se les otorga una partida complementaria a los individuos que ya reciben prestaciones o ingresos para asegurar que lleguen al umbral mínimo). El costo bruto prestación BPS/AFAP refiere al costo si se otorga una prestación a todos los mayores de la edad definida que se encuentran cubiertos en la actualidad por el BPS y/o el sistema de capitalización individual (ninguna otra Caja). El costo neto prestación BPS/AFAP hace referencia al costo si se otorga una prestación complementaria para llegar al mínimo definido en las personas mayores de la edad (es decir, se otorga a los individuos la diferencia entre el monto establecido y su ingreso por prestaciones).

Cuadro 4**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%

Fuente: Elaboración propia a partir de información del BPS y el INE.

6. Consideraciones finales

En la actualidad, nuestro país se encuentra abocado a discutir una reforma del sistema de seguridad de social y, a tales efectos, se ha encomendado a la denominada Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) la tarea de elaborar un diagnóstico y asesorar al Poder Ejecutivo respecto a los ejes de acción que deberían priorizar las iniciativas reformistas. Este documento procura incorporar un análisis que va más allá de las propuestas de ajustes propias de la seguridad social y, particularmente, de la posible incorporación del denominado comúnmente, como *Pilar 0*. Este trabajo, en cambio, propone incorporar un seguro económico universal a la vejez desde una mirada integral del sistema tributario, considerando los tributos cómo fuente de financiamiento de los bienes y servicios públicos recibidos, con objetivos de equidad, eficiencia y suficiencia. La propuesta contempla, además, que Uruguay tiene una cobertura pasiva (contributiva y no contributiva) de la seguridad social muy elevada, por lo que las ideas de base de la creación de la nueva prestación se apartan de la situación típica en que se plantea la incorporación de este tipo de instrumento para subsanar déficits de envergadura en lo que refiere a la cobertura pasiva.

Por otra parte, parece oportuno subrayar que la propuesta se distingue, claramente, del concepto clásico de renta básica universal (actualmente 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. La propuesta se aparta, así, de la idea clásica de creación de una renta básica universal que suele plantearse como una respuesta ante marcos débiles de políticas activas y a fallas en el accionar del Estado en lo que refiere a la implementación de sistemas adecuados de verificación y control del acceso a los beneficios. En este caso, 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.

La discusión sobre este tipo de iniciativa no es nueva en los países de la región, pero ha ido creciendo en algunos países. El origen de los debates suele relacionarse con que el empleo formal ha dejado de ser el vínculo que conecta contribución y beneficios, y con que en muchos países de América Latina y el Caribe se han expandido los niveles de informalidad y desempleo. Las interacciones que tiene la aplicación de este tipo de prestaciones con la informalidad en el mercado laboral es, de hecho, 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 la actualidad en nuestro país le dan un contexto particular y específico a esta discusión que, necesariamente, 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.

Una herramienta del tipo del SEUV contribuiría en nuestro país 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, actualmente, al financiamiento del sistema de seguridad social y de múltiples programas de asistencia social.

Por otra parte, la introducción de una herramienta tipo SEUV 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. No debería perderse de vista, por otra parte, que una prestación como el SEUV 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. Este es un elemento esencial del diseño del nuevo instrumento en la medida en que vuelve más equitativa la tributación para todas las personas contribuyentes, incluyendo a aquéllas que adopten la posibilidad de seguir trabajando después de jubilarse, permitiendo la generación de ingresos de trabajo conjuntamente con ingresos derivados de jubilaciones y pensiones, de manera ordinaria. En esta línea de análisis integral, teniendo en consideración los criterios de equidad y suficiencia, corresponde establecer, adicionalmente, la necesidad de revisar los distintos regímenes de aportes patronales en las contribuciones especiales de seguridad social. En el sistema actual se mantienen situaciones en que se tributa bajo distintos regímenes. Existe un régimen general que convive con regímenes especiales para algunos sectores de actividad que incluyen casos de exoneraciones totales, montos imposables fictos, y hasta situaciones de sobre-imposición en algunas dependencias del sector público.

A modo de corolario, este documento pretende aportar una síntesis conceptual de trabajos más profundos que se vienen realizando en el marco de un proyecto académico en curso, incorporando estimaciones preliminares del costo bruto y neto que tendría la creación del SEUV en Uruguay y estableciendo las conexiones fundamentales de este tipo de prestaciones con las fuentes de financiamiento del sistema de prestaciones no contributivas.



Apéndice

Evidencia comparada

En el Cuadro A-1 se exponen algunos datos básicos de los regímenes de seguros económicos universales en la vejez aplicados en países de características socioeconómicas y/o demográficas potencialmente comparables con Uruguay. Esta información permite visualizar alternativas de sistemas con componentes pensionales no contributivos focalizados, y casos en que la renta básica se otorga por ausencia de acceso a prestaciones contributivas universales o cuasi-universales.

Cuadro A-1

Experiencia Comparada

	Chile	México	Nueva Zelanda	Dinamarca	Estonia
Edad mínima (en años)	65	65 indígenas 68 no indígenas	65	65	63 y 9 meses
Pensión universal no contributiva	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí, con requisitos de servicios mínimos (15 años)
Porcentaje del ingreso laboral promedio que representa la pensión	Pensión universal (PBSV): 23% - 27%: de acuerdo con la edad de los individuos	31%	40%	Pensión pública básica: 18% (c/complementos y sujeta a rebajas)	Pensión edad avanzada: 15%
Pensión adicional con comprobación de recursos no contributiva (+)	Sí El monto de la pensión depende de la edad de los individuos y de la pensión recibida.	No	No	Sí La pensión es un monto de suma fija para todos los individuos que cumplan con los requisitos.	Sí El monto de la pensión depende del ingreso, el tamaño del hogar, los costos de vivienda, entre otros factores.
Gasto público estimado en pensiones a 2050 (% PIB)	4,2%	3%	7,2%	7,8%	7,1%
Porcentaje de cobertura de pensiones no contributivas en población elegible	22,8%	45,1%	98%	100%	Sin datos
Porcentaje de cobertura efectiva en adultos +65 años	95%	25%	98%	100%	97%

Origen y fuentes de financiamiento	Impuestos generales PBSV se financia desde el Fondo de Reserva de pensiones APSV se financia desde presupuesto	Impuestos generales	Impuestos generales	Impuestos generales	Impuestos generales Pensión social con comprobación de recursos, desde los Gobiernos sub-nacionales
Índice de ajuste de la prestación universal	IPC	IPC	IPC	IMS de dos años anteriores al ajuste	
Condiciones de residencia mínima	20 años (continuos o discontinuos) desde los 20 años de edad y 4 de los últimos 5 años anteriores a la solicitud	Habitar actualmente en el territorio mexicano y presentar comprobante de domicilio	10 años desde los 20 años de edad y 5 desde los 50 de edad	40 años hasta julio de 2025, luego 9/10 desde los 15 años de edad	5 años anteriores a la solicitud
Incidencia de la pobreza en adultos de +65 años (*)	17,6%	24%	10,6%	3%	36%

Fuente: Elaboración propia.

(*) De acuerdo con OECD la incidencia de la pobreza de ingresos es medida como el porcentaje de mayores de 65 años que reciben un ingreso menor al 50% de la mediana de la renta disponible de los hogares. Datos OECD para 2016 o último año disponible

(+) Pensión adicional con comprobación de recursos no contributivos

Los casos de Chile y Dinamarca tienen especial interés porque se trata de países con sistemas adicionales de pensiones no contributivas (con comprobación de recursos). Estas experiencias incorporan por encima del SEUV un sistema de seguro adicional, donde el monto que se le otorgue a los beneficiarios por concepto de pensión no contributiva, depende de su nivel de ingresos. En estos regímenes las personas recibirían una transferencia monetaria que se determina teniendo en cuenta el total de ingresos personales percibidos, esto es, según la suma de las jubilaciones y pensiones más aquellos ingresos que no provengan del sistema de seguridad social (remuneraciones salariales u otras rentas).

Importa destacar que la consideración del “total de ingresos” para el cálculo de la pensión en el caso de Dinamarca establece una diferencia importante entre la propuesta que se desarrolla en este trabajo y el régimen chileno, en que sólo se consideran los ingresos de pensiones y/o jubilatorios. La consideración del total de ingresos permite diseñar un sistema más equitativo y que permite alcanzar una mejor distribución del ingreso, en la medida en que evita otorgar el beneficio a personas que perciben pensiones bajas, pero tienen ingresos (adicionando salarios y rentas) que superan el monto del seguro. De esta forma, el sistema complementa únicamente los ingresos de aquéllos que se perciben ingresos totales por debajo del ingreso básico o vital.

Cabe precisar, finalmente, que, para un diseño eficiente del sistema, es necesario, definir un umbral máximo y un umbral mínimo, que determinen el rango de ingresos en los que se otorgarían subsidios, seguros tipo SEUV y seguros adicionales con comprobación de recursos personales.