cinve
CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
ISSN 2301-1289

OBSERVATORIO DE SEGURIDAD SOCIAL

INFORME N° 3 - 2018

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN JUBILACIONES: DETERMINANTES Y PROYECCIONES DE CORTO PLAZO

Nuestro país, al igual que el resto de los países de América Latina, viene experimentando importantes cambios demográficos desde el siglo pasado. El principal fenómeno observado, es el aumento de la proporción de personas mayores en el total de la población, como consecuencia de la caída en la tasa de natalidad y del incremento en la esperanza de vida. Este proceso de envejecimiento poblacional trae aparejado un mayor peso de la seguridad social en las cuentas públicas, dada la amplia cobertura que presenta dicho sistema en nuestro país.

La dinámica poblacional, que constituye un proceso de mediano y largo plazo, es habitualmente analizado en artículos que estudian los sistemas de seguridad social y su sostenibilidad. No obstante, más allá de estos procesos de largo plazo, hay fenómenos coyunturales vinculados al ciclo económico que afectan los ingresos y egresos del sistema de seguridad social, desviando de forma transitoria estas variables respecto de su tendencia más permanente. A la hora de analizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema es fundamental poder identificar de forma precisa los fenómenos de impacto coyuntural de aquellos cuyo impacto se mantendrá a largo plazo.

A modo de ejemplo, en este informe se analiza con una perspectiva de corto plazo, incluyendo predicciones con un horizonte temporal de un año y medio, la evolución esperada para el gasto en jubilaciones en relación al PIB, mostrando cómo dinámicas de corto plazo asociadas al ciclo económico afectan su trayectoria.

Determinantes de la evolución del gasto en jubilaciones:

Son varias las metodologías que se han desarrollado para estudiar e intentar medir, descomponer y predecir el gasto en Seguridad Social. Tomando como base los trabajos de de la Fuente y Doménech (2009), Jimeno (2000) y Jimeno et al. (2006), en este informe se utilizará el método de contabilidad agregada aplicado al gasto en jubilaciones del sub-sistema BPS, el cual representó aproximadamente el 70% del gasto en jubilaciones del total del Sistema al año 2017. A su vez, las jubilaciones representaron alrededor de un 72% del total de prestaciones IVS (invalidez, vejez y sobrevivencia) otorgadas por el Banco de Previsión Social ese mismo año.

El concepto de “gasto en jubilaciones”, en este caso, engloba tanto las jubilaciones comunes (por vejez), como las jubilaciones anticipadas y por incapacidad total. Si bien pueden existir factores determinantes de este tipo de jubilaciones que queden por fuera de los analizados en el presente trabajo (particularmente en el caso de las jubilaciones por incapacidad total), no es posible realizar un análisis individual para cada tipo de

jubilación por no contar con los datos necesarios. En efecto, los últimos datos desagregados por causal jubilatorio publicados por BPS corresponden a diciembre de 2016. La inclusión de las jubilaciones por incapacidad total en el análisis puede exacerbar los errores de predicción de los modelos utilizados, aunque es de esperar que no en gran magnitud, ya que las mismas solo representan alrededor del 14% del total de jubilaciones (a diciembre de 2016).

En línea con lo expuesto en el párrafo anterior, el estudio no tiene en cuenta el resto de las prestaciones IVS, atendiendo a que la evolución de las mismas responde a diferentes determinantes y, por lo tanto, los modelos de proyección deben ser elaborados de forma independiente[1].

Según el método de contabilidad agregada, el ratio de gasto en jubilaciones sobre PIB se puede descomponer como el producto entre distintos factores. En el presente trabajo, la descomposición comprenderá los siguientes indicadores: el cociente entre el número de jubilaciones y el de jubilados ***(factor de pluripasividad)***, el ratio entre el número de jubilados y la cantidad de personas de 60 años o más ***(factor de cobertura)***, la relación entre el número de personas de 60 años o más y la población en edad de trabajar ***(factor de dependencia)***, el cociente entre la población en edad de trabajar (PET) y la cantidad de personas ocupadas, es decir, el inverso de la tasa de empleo ***(factor de mercado laboral)***, y el ratio entre la jubilación promedio y la productividad laboral promedio ***(factor de "generosidad")***.

Ecuación (1)

$$\frac{GJ}{PIB} = \frac{Jubilaciones}{Jubilados} * \frac{Jubilados}{Pobl.\ 60\ o\ más} * \frac{Pobl.\ 60\ o\ más}{PET} * \frac{PET}{Ocupados} * \frac{Jubilación\ promedio}{Prod.\ laboral\ promedio}$$

La ecuación anterior también se puede escribir de la siguiente forma:

Ecuación (2)

$$\frac{GJ}{PIB} = \frac{Jubilaciones}{Jubilados} * \frac{Jubilados}{Pobl.\ 60\ o\ más} * \frac{Pobl.\ 60\ o\ más}{PET} * \frac{1}{TE} * \frac{Jubilación\ promedio}{Prod.\ laboral\ promedio}$$

donde: *GJ indica el Gasto total en jubilaciones, PET es la población en edad de trabajar y TE es la tasa de empleo de la economía. Adicionalmente, la productividad laboral promedio es el indicador de productividad aparente del trabajo que se computa como el ratio entre el PIB nominal y el número total de ocupados.*

A pesar de que la dinámica de estos factores está principalmente afectada por tendencias de largo plazo, también existen variaciones coyunturales, principalmente vinculadas al ciclo económico, que afectan de forma relevante su dinámica.

En lo que sigue del presente informe, se analiza la evolución del gasto en jubilaciones otorgadas por el Banco de Previsión Social (BPS) desde 2007, sin desconocer que el mismo representa sólo una parte de las erogaciones en materia de seguridad social en nuestro país. Adicionalmente, se presenta una proyección del gasto en jubilaciones sobre

[1] Queda como agenda pendiente en el trabajo del Observatorio la elaboración de modelos de proyección para las demás prestaciones del BPS, así como para las Jubilaciones de los otros organismos del Sistema.

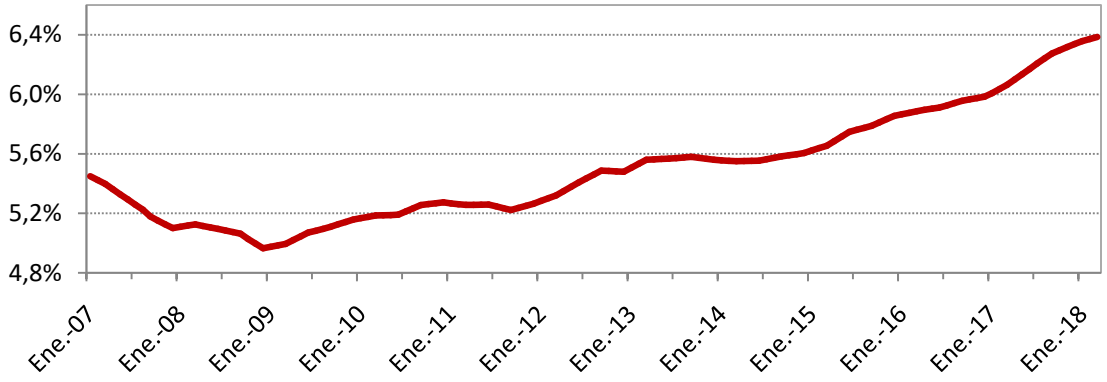
el PIB, a partir de proyecciones en sus diferentes determinantes (factores de pluripasividad, de cobertura, de dependencia, de mercado laboral y de “generosidad”).

Análisis de la evolución del gasto por componentes:

Como se observa en el gráfico 1, el gasto en jubilaciones de BPS ha crecido en los últimos años desde un entorno del 5% del PIB hasta un guarismo algo superior al 6%. No obstante, dicha relación presentó una tendencia decreciente en los primeros años analizados, alcanzando el mínimo entre 2008 y 2009. A partir de allí la misma se revirtió, superando el umbral de 6% en el año 2017.

Esta reversión en la tendencia del ratio se encuentra ligada a la Ley de Flexibilización (Ley 18.395) aprobada en 2008, con la cual las condiciones de acceso a la jubilación se hicieron más laxas. Entre otras medidas que entraron en vigencia ese año, se destacan la reducción de los años de servicio exigidos, los cuales pasaron de 35 a 30 años; y el derecho de las mujeres a computar un año adicional de servicio por cada hijo, con un máximo total de cinco años.

Gráfico 1 – Gasto en Jubilaciones (% del PIB)



Fuentes: Boletín Estadístico BPS y BCU

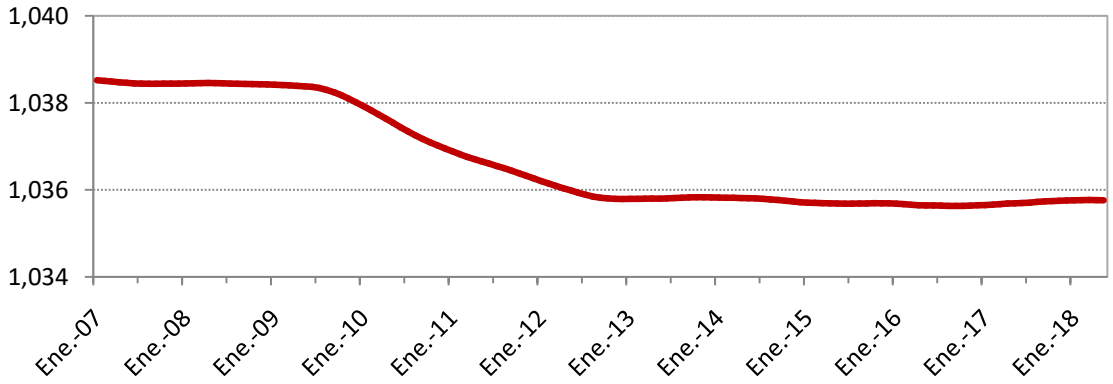
Los ratios en que se puede descomponer el gasto en jubilaciones en relación al PIB muestran un comportamiento dispar en los últimos años.

En primer lugar, se analiza la evolución del ***factor de pluripasividad*** (número de jubilaciones en relación al número de jubilados). En el gráfico 2 se observa que el ratio presentó una caída entre mediados de 2009 y fines de 2012, permaneciendo bastante estable tanto antes como después de dicho período. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que si bien existió un descenso en el indicador, la variación no fue de gran magnitud, por lo que es esperable que este factor no haya tenido gran influencia en la evolución del gasto jubilatorio en relación al PIB.

Por otra parte, el ***factor de cobertura*** ha experimentado una evolución cambiante a lo largo de los años analizados. Desde enero de 2007 y hasta abril de 2009, el ratio entre el número de jubilados y la cantidad de personas de 60 años o más decreció sostenidamente, impulsado por un descenso en el número de beneficiarios previo a la entrada en vigencia de la Ley de Flexibilización de 2008. A partir de mediados de 2009, el indicador muestra un fuerte crecimiento, el cual fue desacelerándose con el pasar de los

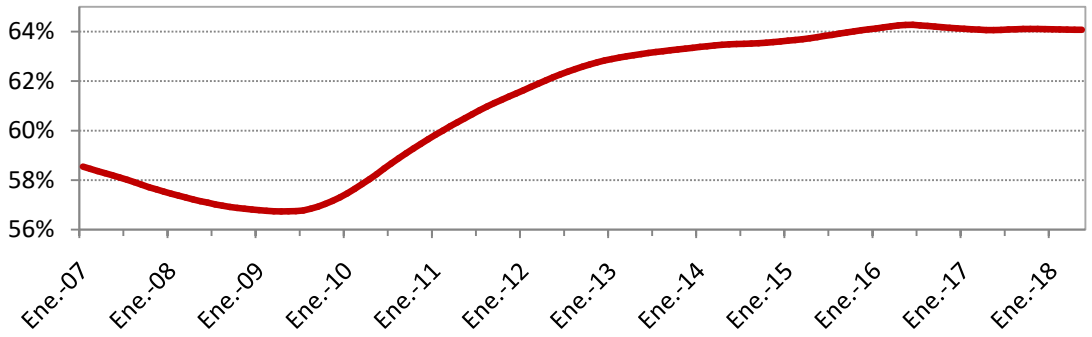
años hasta alcanzar un relativo estancamiento desde el año 2016. Actualmente, el número de jubilados representa el 64% de la población de 60 años o más.

Gráfico 2 – Jubilaciones / Jubilados (factor de pluripasividad)



Fuente: Boletín Estadístico BPS

Gráfico 3 – Jubilados / Población de 60 años o más (factor de cobertura) [2]



Fuentes: Boletín Estadístico BPS e INE

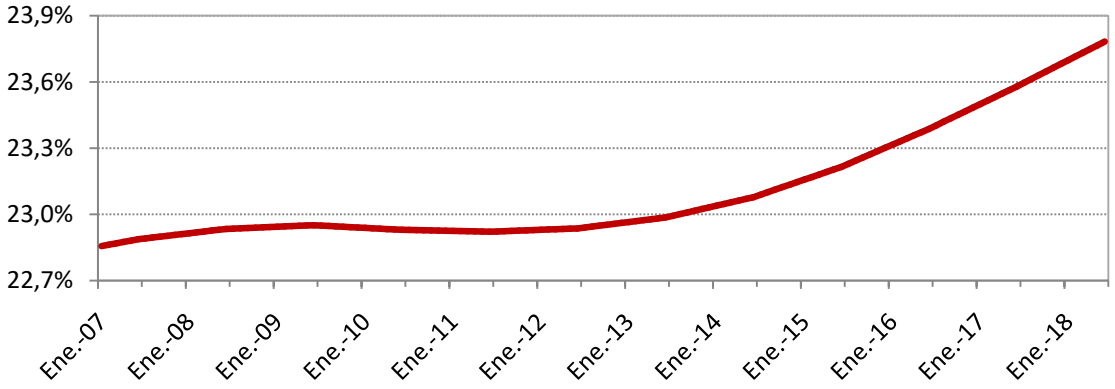
El ***factor de dependencia*** muestra la proporción que representan las personas de 60 años o más en la Población en Edad de Trabajar (en nuestro país, se entiende por PET a los individuos de 14 años o más). Como se observa en el gráfico 4, dicha proporción se mantuvo relativamente estable hasta mediados de 2012, momento a partir del cual comienza a crecer fuerte y persistentemente. Punta a punta, el peso de la población de 60 años o más en el total de la PET se incrementó casi en un punto porcentual, ubicándose a comienzos de 2018 en 23,7%. La evolución de este ratio es una muestra de que nuestro país, al igual que el resto de los países de América Latina, está experimentando un proceso de envejecimiento poblacional.

Por otro lado, el inverso de la tasa de empleo (***factor de mercado laboral***) presentó una intensa caída entre 2007 y 2011, pasando de 1,84 personas en edad de trabajar por ocupado en enero de 2007 a 1,67 entre fines de 2011 y principios de 2012. La razón de este descenso en el ratio se explica por un fuerte incremento en el número de personas ocupadas, mayor al experimentado por la PET.

[2] Esta es una medida aproximada de la cobertura pasiva del Sistema en las personas de 60 años o más, ya que en el numerador se incluyen jubilados menores a dicha edad. Sin embargo, vale aclarar que la gran mayoría de los jubilados se encuentran en el tramo de edad analizado.

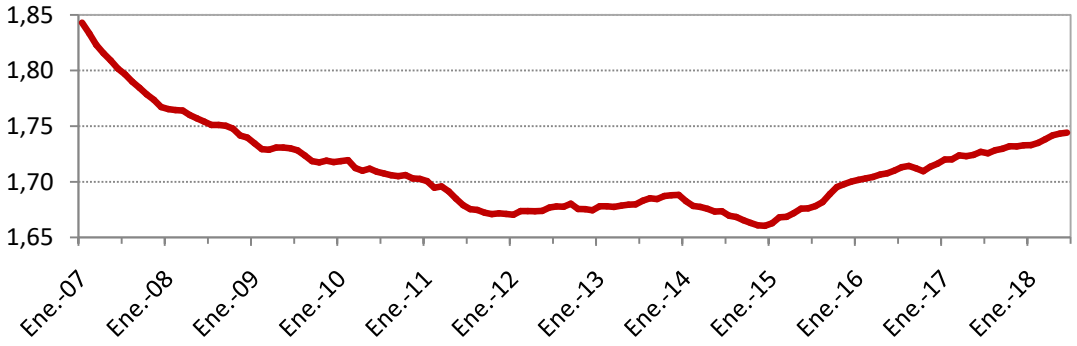
Esta tendencia se interrumpe entre 2012 y fines de 2014, periodo en que la relación se mantuvo relativamente estable. Desde esa fecha en adelante, el ratio ha crecido, a raíz de una caída en el número de ocupados asociada a la desaceleración de la economía uruguaya entre 2014 y 2016. El incremento en el ratio continuó durante 2017 y los primeros meses de 2018, a pesar del mayor dinamismo de la economía uruguaya, la cual creció un 2,7% el año pasado.

Gráfico 4 – Población de 60 años o más / Población en Edad de Trabajar (factor de dependencia)



Fuente: INE

Gráfico 5 – Población en Edad de Trabajar / Población Ocupada (factor de mercado laboral)



Fuente: INE

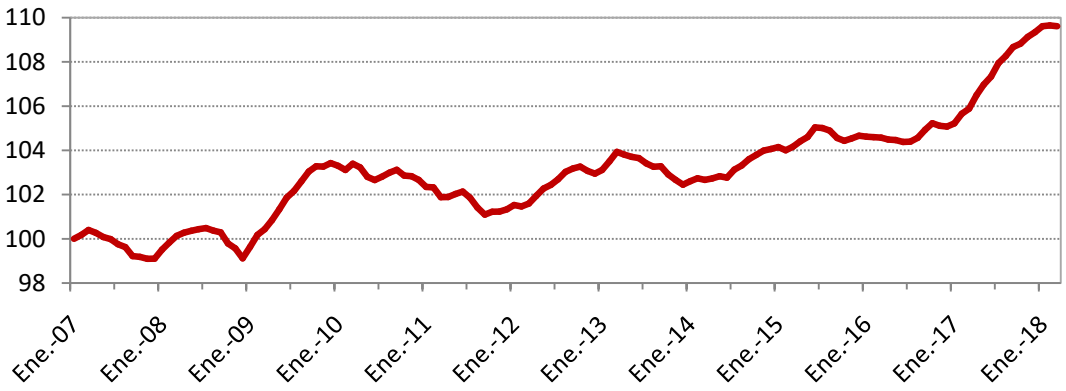
Por último, el ***factor de "generosidad"*** ha presentado una tendencia creciente en los años analizados. Si bien existieron oscilaciones cíclicas, el gráfico 6 refleja que la jubilación promedio ha crecido en relación a la productividad laboral promedio, medida como el cociente entre el PIB y la población ocupada.

Como se aprecia, este factor presenta ciclos de una duración aproximada de dos años. Entre ellos se destacan el primero (entre enero de 2007 y enero de 2009) y el último (durante el año 2017). En el primero, el ratio se encuentra en niveles sensiblemente menores a los observados en el resto de la serie; mientras que en el último ciclo la razón experimenta un fuerte incremento.

El crecimiento de los últimos meses es explicado por la desaceleración de la inflación durante 2017. Este fenómeno implicó que el componente de precios del PIB (y con ello el denominador del ratio) creciera a tasas menores a la de meses previos. Esto no ocurrió

con el numerador, ya que las jubilaciones se encuentran indexadas a la evolución del Índice Medio de Salarios del año anterior, durante el cual la inflación fue más elevada.

Gráfico 6 – Jubilación Promedio / Productividad Laboral Promedio (factor económico-institucional, índice enero 2007 = 100)



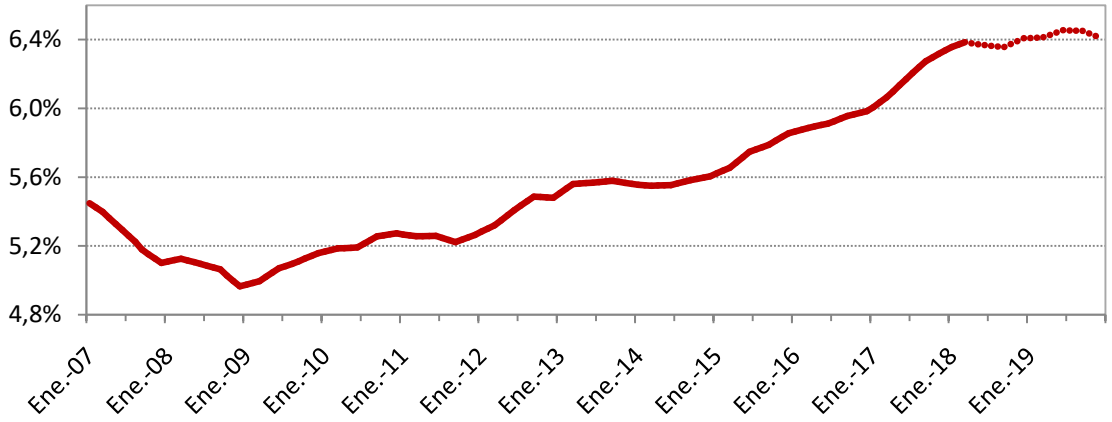
Fuentes: Boletín Estadístico BPS, BCU e INE

En síntesis, desde 2009 a la fecha el gasto en jubilaciones del BPS ha crecido como porcentaje del PIB, a impulso fundamentalmente del incremento en el número de jubilados en relación al de personas de 60 años o más (***factor de cobertura***), al aumento de la proporción de personas de esa edad en el total de la PET (***factor de dependencia***), y al crecimiento del ratio entre la jubilación promedio y la productividad laboral de la economía (***factor de "generosidad"***). Por otro lado, el ***factor de mercado laboral*** actuó mitigando el incremento del peso de las jubilaciones hasta el año 2012, momento a partir del cual también comenzó a presionar al alza al gasto en jubilaciones como porcentaje del PIB. Finalmente, el ***factor de pluripasividad*** no tuvo una gran incidencia en el indicador de gasto en el período analizado.

¿Qué esperamos para 2018 y 2019?

El escenario previsto para lo que resta de 2018 y para 2019 implica que el gasto en jubilaciones de BPS como proporción del PIB se estabilizaría, oscilando en los próximos meses en el entorno del 6,4% (ver gráfico 7).

Gráfico 7 – Gasto en Jubilaciones (% del PIB)



Fuentes: Boletín Estadístico BPS, BCU y Proyecciones cinve

¿Cómo se explica esta evolución?

En cuanto a los determinantes del gasto, la proyección a corto plazo del ***factor de pluripasividad*** indica que el mismo no experimentaría grandes variaciones, por lo que no se espera gran influencia de este indicador en la evolución del gasto en jubilaciones como proporción del PIB.

En lo que respecta al ***factor de cobertura***, tampoco se esperan grandes cambios a corto plazo en comparación a la evolución del ratio en los meses anteriores; es decir, se espera que el número de jubilados continúe en torno al 64% de la población de 60 años o más. Por tanto, al igual que lo acontecido con el factor de pluripasividad, el factor de cobertura no incidiría fuertemente en el gasto en jubilaciones en relación al PIB en los meses siguientes.

La evolución proyectada del ***factor de dependencia*** muestra que se espera que la cantidad de personas de 60 años o más continúe creciendo como proporción de la Población en Edad de Trabajar, superando el 24,1% hacia fines del año 2019. El crecimiento esperado de este ratio significa que el envejecimiento poblacional seguiría presionando al alza al gasto en jubilaciones como proporción del PIB, tal como lo viene haciendo en los últimos años.

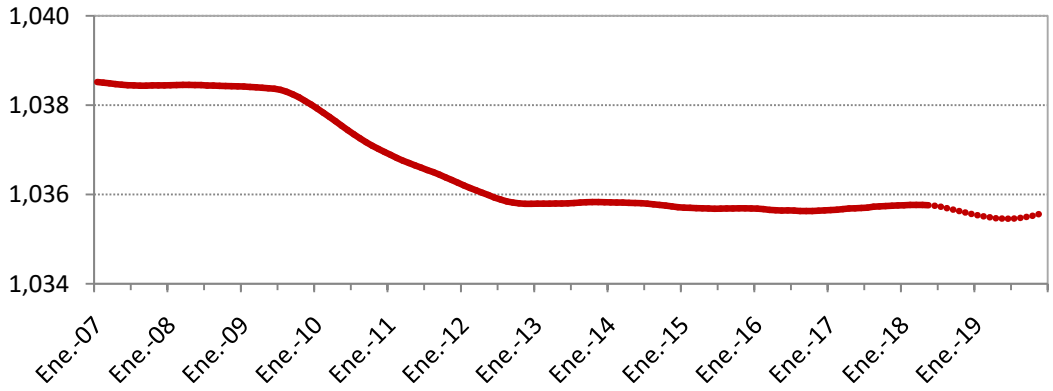
Al analizar el mercado laboral, las proyecciones para los meses siguientes indican que la tasa de empleo no presentaría grandes variaciones respecto a los valores que ha tomado desde 2017. Dado esto, se concluye que el ***factor de mercado laboral*** (inverso de la tasa de empleo) tampoco generaría grandes cambios en la trayectoria del gasto en jubilaciones respecto al PIB.

Por último, la proyección del ***factor de "generosidad"*** muestra que la razón entre la jubilación promedio y la productividad laboral promedio descendería hasta septiembre del

presente año. A partir de octubre y hasta julio de 2019 el ratio se estabilizaría, para luego descender mes a mes. En diciembre del año que viene, la relación entre ambas variables sería 7,3% superior respecto a enero de 2007. La aceleración inflacionaria observada en 2018, es el principal causante de este cambio de evolución en el factor de generosidad. En efecto, los salarios y por lo tanto las pasividades ajustaron en 2018 de acuerdo a la dinámica de precios registrada en 2017, donde el incremento del IPC cerró el año en torno a 2 puntos porcentuales por debajo de lo previsto para este año.

En resumen, durante este año y el próximo, estimamos que el gasto en jubilaciones del BPS en relación al PIB se estabilizará en torno a 6,4%. Esta evolución se explica por la continuidad de la trayectoria ascendente del factor de dependencia, lo cual compensaría la disminución del factor de "generosidad". Asimismo, la estabilidad de los tres factores restantes (de pluripasividad, de cobertura y de mercado laboral), provocaría que los mismos no presionen ni al alza ni a la baja al indicador del gasto.

Gráfico 8 – Jubilaciones / Jubilados (factor de pluripasividad)



Fuentes: Boletín Estadístico BPS y Proyecciones cinve

Gráfico 9 – Jubilados / Población de 60 años o más (factor de cobertura)

Fuentes: INE y Proyecciones cinve

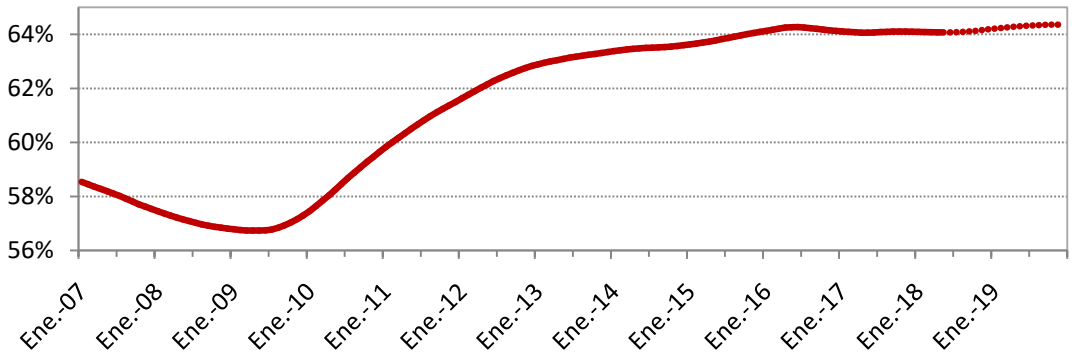
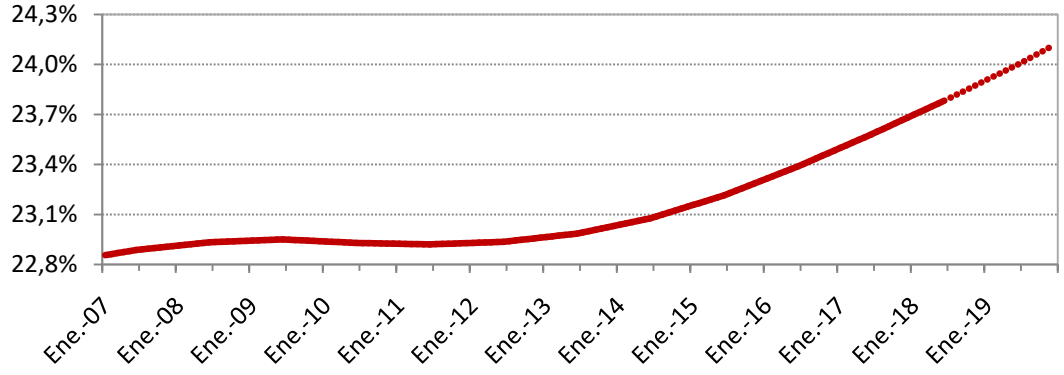
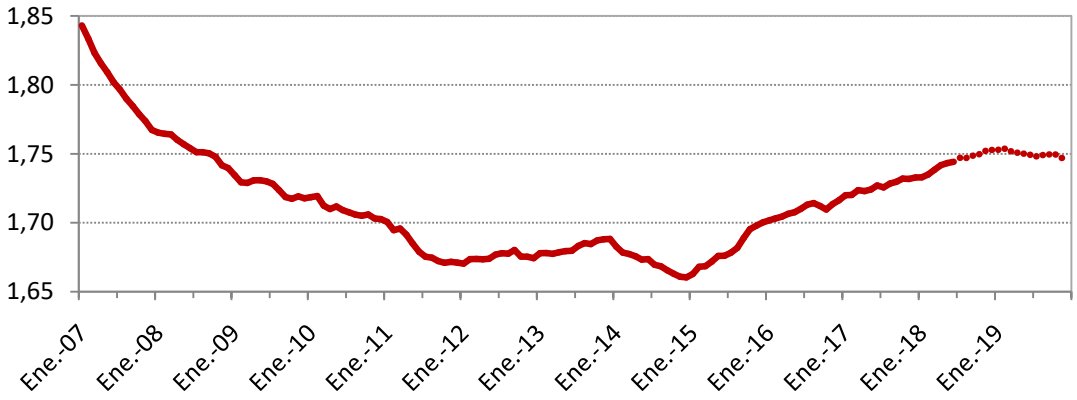


Gráfico 10 – Población de 60 años o más / Población en Edad de Trabajar (factor de dependencia)



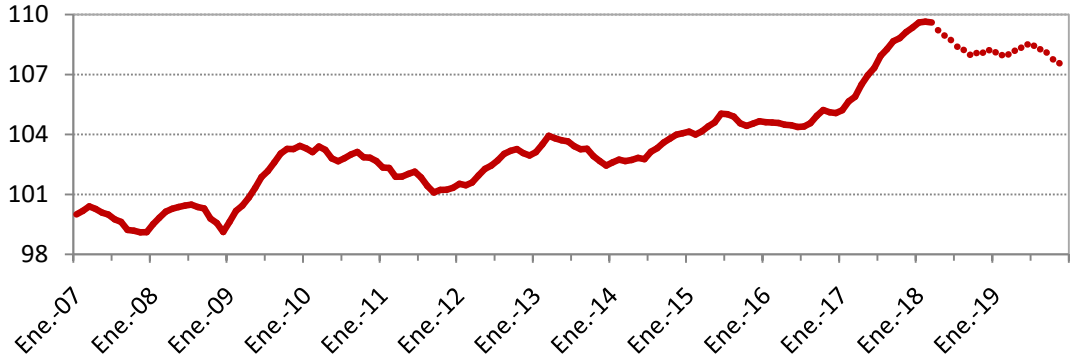
Fuente: INE

Gráfico 11 – Población en Edad de Trabajar / Población Ocupada (factor de mercado laboral)



Fuentes: INE y Proyecciones cinve

Gráfico 12 – Jubilación Promedio / Productividad Laboral Promedio (factor económico-institucional, índice enero 2007 = 100)



Fuentes: Boletín Estadístico BPS, BCU, INE y Proyecciones cinve

Comentarios finales

A partir de esta descomposición del gasto en jubilaciones como porcentaje del PIB, se aprecia que hasta la aplicación de la Ley de Flexibilización (2008), su reducción se debió a la caída en el número de jubilados por persona de 60 años o más, conjuntamente con un sostenido aumento de la tasa de empleo.

A partir de allí y hasta el año 2015, el aumento en la cobertura de las jubilaciones presionó al alza al gasto, al igual que lo hizo el incremento en el factor de dependencia a partir de fines de 2012. Finalmente, desde 2016, el aumento del gasto, además de seguir siendo explicado por la evolución de este último factor, también estuvo influenciado por el deterioro sufrido por el mercado laboral y por el incremento del factor de “generosidad”.

El pronóstico de corto plazo indica que la relación entre el gasto en jubilaciones de BPS y el PIB se estabilizaría en los próximos meses, oscilando en el entorno de 6,4%. Dicha evolución sería explicada por las trayectorias contrapuestas de los factores de dependencia y de “generosidad”, junto al comportamiento estable de los demás factores.

Referencias:

Jimeno, J. F. (2000). El sistema de pensiones contributivas en España: cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo. Documento de trabajo, 15, 1-32.

Jimeno, J. F., Rojas, J. A., & Puente, S. (2008). Modelling the impact of aging on social security expenditures. Economic Modelling, 25(2), 201-224.

De la Fuente, A. & Doménech, R (2009). Convergencia real y envejecimiento: retos y propuestas. Colección Estudios Económicos 03-09. Cátedra Fedea - BBVA.

Lavalleja, M. & Tenenbaum, V. (2017). Seguridad social en el Uruguay: un análisis de los resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones.