

**EXONERACIONES Y TASA DE APORTE
JUBILATORIO PROMEDIO**

2006 a 2020

(Actualización)

EXONERACIONES Y TASA DE APORTE JUBILATORIO PROMEDIO

Periodo 2006 a 2020
Actualización

Asesoría Económica y Actuarial
Marzo 2021

Resumen: *Se analiza la evolución de los importes que BPS deja de percibir como consecuencia de la exoneración de aportes patronales jubilatorios en el período 2006 a 2020, para las aportaciones industria y comercio, civil y construcción. Asimismo, se evalúa como estas exoneraciones y los cambios introducidos por la reforma tributaria, impactan en la tasa de aporte promedio de esas aportaciones.*

Palabra clave: *exoneraciones – tasa de aporte promedio – aportes patronales jubilatorios - reforma tributaria*

1. Introducción

En el presente informe se analiza la evolución de las exoneraciones de aportes jubilatorios patronales al Banco de Previsión Social, así como la tasa promedio de aportes jubilatorios por tipo de aportación para el período 2006-2020. Al analizarse este horizonte temporal, podrá visualizarse el cambio introducido por la reforma tributaria instaurada por la Ley N° 18.083.

Para cumplir con este objetivo, se parte de los informes anuales de recaudación por punto que ha realizado la presente Asesoría en función de datos proporcionados por la Asesoría Tributaria y Recaudación (ATYR), actualizando los valores a diciembre de 2020 por el Índice Medio de Salarios Nominal.

Las fuentes de datos utilizadas son los consolidados de recaudación de ATYR, y la información de aportes del gobierno central proporcionada por la repartición finanzas. También se contó con información sobre pagos por sub causales de exoneración, de monto imponible e importe exonerado para las distintas actividades.

En el análisis, se excluye a la aportación rural, en virtud de que la aportación patronal es unificada y está vinculada a las hectáreas Coneat explotadas (para explotación agropecuaria) o a los montepíos de los dependientes (contratistas rurales), lo que amerita un estudio aparte. También se excluye al servicio doméstico debido a que no presenta exoneraciones.

2. Marco normativo de las principales exoneraciones y su evolución

Como se mencionó, la reforma tributaria introdujo cambios significativos en las exoneraciones a partir de julio 2007, lo que implica analizar brevemente la situación normativa en forma anterior y posterior a dicho momento. Puede decirse que la exoneración consiste en la dispensa legal del pago total o parcial de la obligación tributaria

(BPS, 2004). Es total cuando la liberación del pago comprende a la totalidad de los aportes patronales, y parcial si la liberación del pago incluye solo algunos conceptos, porcentajes de algunos de ellos o los aportes de algún integrante de la empresa (BPS, 2004).

A continuación se presenta, por tipo de aportación, las principales actividades con exoneraciones de aportes patronales jubilatorios. Se hace énfasis en que son las principales y que no se trata de una lista taxativa, además se prioriza el período de análisis del presente informe.

2.1 Industria y comercio

Situación hasta junio de 2007

Empresas de radiodifusión AM y FM

Desde el año 1991 las radioemisoras del interior del país gozaban de exoneración de aportes patronales jubilatorios, y las de Montevideo a partir del 2004.

Actividades de la industria manufacturera

La industria manufacturera a partir de 1995 comenzó a tener una tasa de aporte patronal reducida, que incluso llegó a ser 0% desde junio de 2001. La base imponible para la tasa reducida eran las retribuciones que se originaban en el desempeño de tareas directas y exclusivamente vinculadas al ciclo industrial manufacturero.

Transporte de carga.

Presentaban exoneraciones parciales de aportes patronales jubilatorios desde el año 2000. A partir de junio de 2001 comenzó a ser total, determinándose la base imponible a la que aplicar la tasa reducida de forma similar a la industria manufacturera.

Transporte de pasajeros urbano y suburbano

Tiene exoneración de aportes patronales jubilatorios, el transporte colectivo de pasajeros de líneas urbanas y suburbanas (aquéllas que tienen recorridos que, saliendo del departamento de Montevideo, están comprendidos dentro de un círculo con centro en la Plaza Cagancha y radio de 60 km).

Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) sin fines de lucro

Las sociedades de asistencia médica sin fines de lucro, están exoneradas desde 1965, por el Art. 241 de la Ley N°13.318.

Instituciones de enseñanza privada

El artículo 69 de la Constitución de la República establece que *“las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios”*.

El artículo 134 de la Ley N° 12.802 establece que también están exoneradas de toda contribución, incluidas los aportes jubilatorios patronales.

Situación desde julio de 2007

A partir del mes mencionado entra en vigencia la reforma tributaria instaurada por la Ley N° 18.083. La mencionada ley en su artículo 87 reduce la tasa de aporte patronal jubilatorio de 12,5% a 7,5%. El artículo 90 deroga todas las exoneraciones y reducciones de alícuotas de contribuciones especiales de seguridad social al Banco de Previsión Social, con excepción de:

- a) las comprendidas en el artículo 5 y 69 de la Constitución
- b) las establecidas a partir de tratados internacionales y de las otorgadas a sociedades cooperativas
- c) las Sociedades de Fomento Rural

De todas maneras se mantienen otras exoneraciones aparte de las mencionadas en dicho artículo, como las correspondientes a las empresas de servicios de transporte colectivo urbano y suburbano de pasajeros, y la de las instituciones de asistencia médica sin fines de lucro. En el caso de las empresas de radiodifusión AM y FM, se mantienen las exoneraciones siempre que los ingresos de las mismas no superen los 2 millones de unidades indexadas.

2.2 Civil

La aportación civil ha presentado tasas de aporte patronal jubilatorio diferenciales según el organismo de que se trate. Esto se verá reflejado cuando se analice la tasa de recaudación por punto. Gran parte de estas tasas fueron modificadas con la reforma tributaria, así como algunas de las exoneraciones que presentaba.

Situación hasta junio de 2007

Presentaban exoneración total de aportes jubilatorios patronales: BPS, AFE, y también el colegio y liceo Elbio Fernández (el cual figura dentro de la aportación civil). Por su parte la Ley N° 16.697, que habilitó al Poder Ejecutivo a reducir las tasas de aportes patronales a la seguridad social de la industria manufacturera, no hizo distinción entre sector privado y público, por lo que parte de la remuneración imponible de UTE y ANCAP aportaba una tasa reducida de forma similar a la mencionada en industria (posteriormente decretos del Poder Ejecutivo provocaron que la reducción presentara diferencias). Por último, el Correo también presentaba una tasa de aportación menor.

Situación desde julio de 2007

La ley de reforma tributaria modifica las tasas de aporte jubilatorio patronal de varios organismos públicos:

- reduce en forma gradual la tasa de la Intendencia de Montevideo de 19,5% a 16,5%.
- todos los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado comenzaron a aportar una tasa de aporte jubilatorio patronal de 7,5%.

Con estos cambios y con la eliminación de exoneraciones del artículo 90 mencionado, se suprimieron todas las exoneraciones vigentes en la aportación civil, con la excepción del colegio y liceo Elbio Fernández, el que estaría amparado por el artículo 69 de la Constitución.

Por otra parte, en noviembre de 2008 entró en vigencia la exoneración de aportes patronales jubilatorios a la Universidad de la República (UDELAR) por las retribuciones con cargo a recursos con afectación especial (Decreto N° 531/2008).

2.3 Construcción

En la construcción se aplica una tasa global sobre la base de presupuesto de mano de obra, que se denomina Aporte Unificado de la Construcción (AUC). Este aporte unificado incluye varios conceptos: aportaciones patronales y personales para la jubilación, parte de los aportes al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), el Seguro de Accidentes de Trabajo del Banco de Seguro del Estado (BSE), así como las cargas salariales (licencia, aguinaldo y salario vacacional). Para el presente informe, sólo se tomarán en cuenta las contribuciones patronales jubilatorias de este aporte unificado.

Desde enero/2004 hasta junio de 2007, la tasa global de aporte unificado fue de 76%, y en julio de 2007 pasó a ser de 70%. Este cambio fue consecuencia de la reducción de la tasa de aporte jubilatorio patronal de 12,5% a 7,5%. Como la tasa unificada de la construcción (AUC) incluye cargas salariales tales como aguinaldo y licencia (partidas que constituyen materia gravada), la tasa unificada debe incluir los aportes patronales sobre dichas partidas. Es por esta razón que la reducción del 5% provocó una reducción de la tasa del AUC en 6%. Luego de julio de 2007 ha habido otros cambios en la tasa de AUC, pero no se ha modificado la tasa de 7,5% (si bien, por los motivos mencionados, la estructura del aporte unificado cambió).

3. Evolución de exoneraciones y tasa de aportación promedio

Al existir empresas e instituciones exoneradas de aportes patronales jubilatorios, BPS deja de percibir dichos tributos (ya sea en forma total o parcial). Estos importes que se resignan son los que se consideran en este apartado como pérdidas de recaudación por concepto de exoneraciones.

Por otra parte, también se analizará la evolución de la tasa promedio de aporte jubilatorio. Para hallar esta tasa se divide los importes recaudados por aportes jubilatorios entre los montos gravados asociados. Las tasas expuestas incluyen la tasa de aporte jubilatorio promedio personal (que en todo el período y para todas las aportaciones es del 15%) y la tasa promedio de aporte patronal (que es la que presenta variaciones entre períodos y tipos de aportación). En las aportaciones que se están analizando, al existir exoneraciones, la tasa promedio será menor a la tasa legal.

Se presenta a continuación, por tipo de aportación, la estimación de las pérdidas por exoneraciones de aportes jubilatorios patronales y las tasas promedio de aportación desde el 2006 hasta 2019. Se expone únicamente a

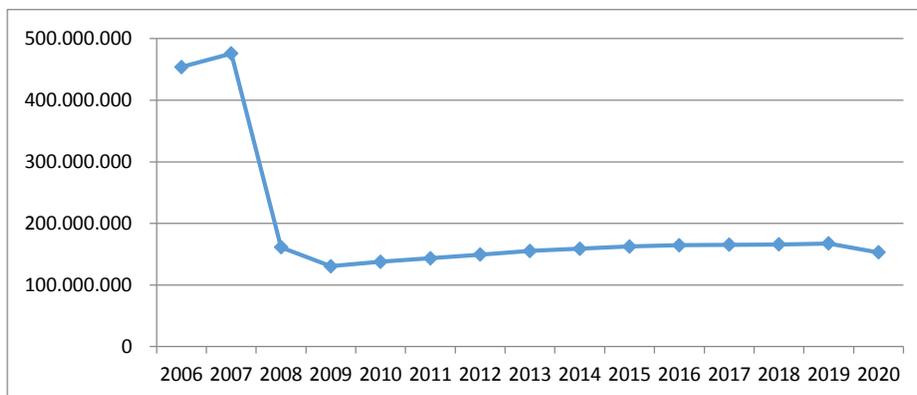
los tipos de aportación industria y comercio, civil y construcción. El servicio doméstico y la aportación rural se excluyen por las razones ya mencionadas.

3.1 Industria y comercio

En el cuadro y gráfico que se adjunta se puede observar la evolución de las pérdidas por exoneración del período 2006 al 2020.

Cuadro N°1 – Evolución de las pérdidas por exoneración patronal de aportes jubilatorios de industria y comercio. Valores constantes expresados en dólares⁽¹⁾

| Año | Industria | | |
|------|-------------|--------|-------------|
| | Monto | Var. % | Var. % acum |
| 2006 | 453.810.754 | - | - |
| 2007 | 475.729.890 | 4,8% | 4,8% |
| 2008 | 161.147.361 | -66,1% | -64,5% |
| 2009 | 130.611.410 | -18,9% | -71,2% |
| 2010 | 137.823.447 | 5,5% | -69,6% |
| 2011 | 143.399.173 | 4,0% | -68,4% |
| 2012 | 149.451.582 | 4,2% | -67,1% |
| 2013 | 155.228.340 | 3,9% | -65,8% |
| 2014 | 158.769.272 | 2,3% | -65,0% |
| 2015 | 162.408.665 | 2,3% | -64,2% |
| 2016 | 164.560.133 | 1,3% | -63,7% |
| 2017 | 165.444.492 | 0,5% | -63,5% |
| 2018 | 165.771.058 | 0,2% | -63,5% |
| 2019 | 167.476.384 | 1,0% | -63,1% |
| 2020 | 152.953.390 | -8,7% | -66,3% |



⁽¹⁾ Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2020 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario promedio de ese mes (\$42,396).

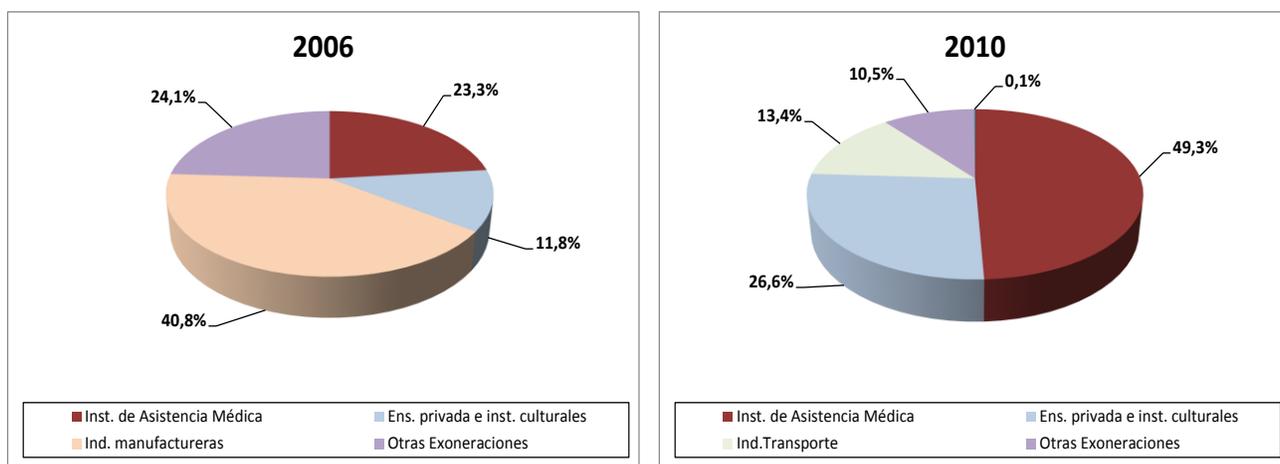
Se observa una disrupción en el año 2008, como consecuencia de la reducción de las exoneraciones establecida por la Ley N° 18.083. Se debe tener presente que dicha ley entró en vigencia en julio de 2007, comenzándose a recaudar los tributos con las nuevas tasas y derogaciones de exoneraciones a partir de agosto 2007. Por este motivo es que en dicho año no se observa el efecto de la rebaja de exoneraciones en forma tan marcada, además de la gradualidad de dichas rebajas (en especial las correspondientes a la industria manufacturera).

Las pérdidas por exoneraciones en el 2008 pasaron a ser un tercio de lo que eran antes de la reforma tributaria, y continuaron disminuyendo en términos reales de salarios hasta 2009 inclusive. Si se compara 2008 y 2006 (el 2007 no se toma en cuenta debido a que la reforma entra en vigencia en julio de ese año) la reducción de los montos resignados en valores constantes fue de 292,7 millones de dólares, de los cuales 161,6 millones (un 55,2%) fue debido a la eliminación de las exoneraciones a la industria manufacturera.

Del 2010 hasta el 2019 la recaudación no percibida como consecuencia de las exoneraciones ha aumentado en valores constantes, pero en general a tasas decrecientes, alcanzando en 2019 los 167,5 millones de dólares. En el año 2020 se observa una disminución del 8,7% de las pérdidas por exoneración con respecto al año anterior, la que se explica principalmente como efecto del impacto de la pandemia de COVID-19. Se observa entonces que en el período acumulado hubo un descenso de las pérdidas por exoneración del aporte jubilatorio patronal de 66,3% en términos reales.

Al analizar las causales más importantes de exoneraciones, se observa un cambio en la estructura de las mismas al inicio y al final del período estudiado, tal como se observa en el siguiente gráfico.

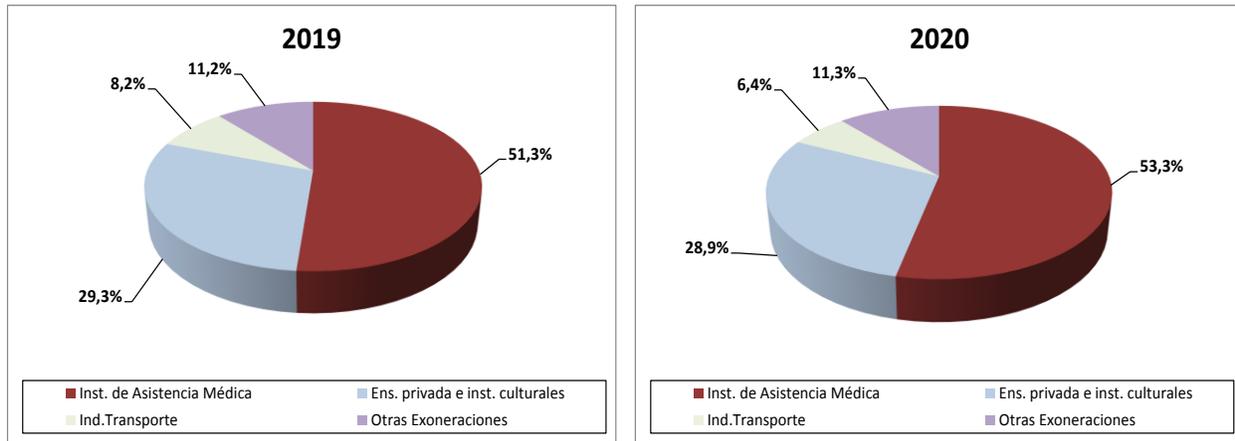
Gráfico N°1 – Estructura por causal de las pérdidas del BPS por exoneraciones de aportes jubilatorios en industria y comercio. 2006 y 2010.



En el 2006, la causal con mayor importancia relativa en términos de montos resignados por exoneraciones era la industria manufacturera, representando un 40,8% de las pérdidas totales de industria. La seguían las instituciones de asistencia médica con un 23,3%, y las instituciones de enseñanza privada e instituciones culturales de similar naturaleza con un 11,8%. Estas tres causales representaban un 75,9% del total. En el año 2010, luego de la reforma, ya con las exoneraciones de industrias manufactureras totalmente derogadas la causal

principal de exoneración pasa a ser la que comprende a las instituciones de asistencia médica con un 49,3%, seguida de la enseñanza privada e instituciones culturales con un 26,6%.

Gráfico N°2 – Estructura por causal de las pérdidas del BPS por exoneraciones de aportes jubilatorios en industria y comercio. 2019 y 2020.



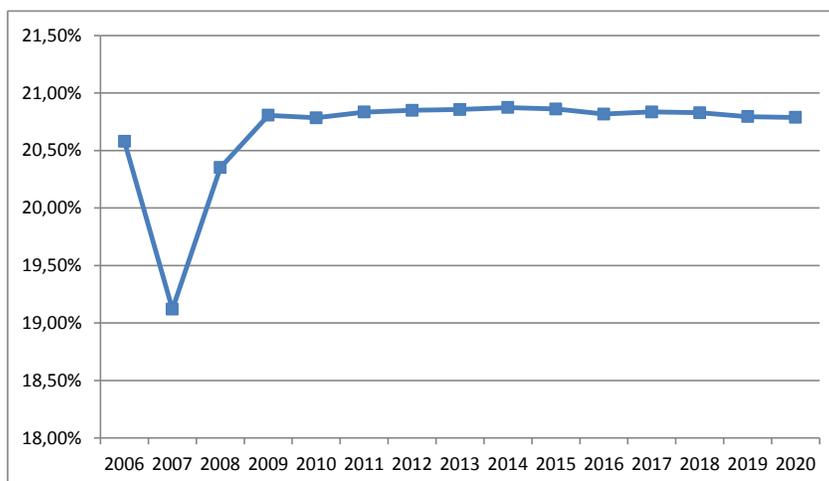
En el gráfico anterior, se muestra la estructura de las pérdidas por exoneraciones de aportes jubilatorios en industria y comercio para los años 2019 y 2020, la cual no presenta grandes variaciones como consecuencia de la pandemia de COVID-19 que se hizo presente en el último año de estudio.

En el 2020, se aprecia que las instituciones de asistencia médica, y la enseñanza privada e instituciones culturales continúan siendo las causales más relevantes, pero su participación en el total aumenta como consecuencia de la derogación de exoneraciones de la Ley N° 18.083, constituyendo el 53,3% y el 28,9%, respectivamente. La tercera causal de importancia es la industria del transporte, con un 6,4% del total de pérdidas por exoneración del 2020. En este año estas tres causales representan un 88,7%, por lo que hay una mayor concentración de las pérdidas en estas, quizás debido a la derogación de múltiples causales producida por la reforma.

En lo que respecta a la evolución de las tasas de aporte jubilatorio promedio de esta aportación, la misma puede visualizarse a continuación.

Cuadro N°2 – Evolución de la tasa de aporte jubilatorio promedio de industria y comercio

| Año | Industria |
|------|-----------|
| 2006 | 20,58% |
| 2007 | 19,12% |
| 2008 | 20,35% |
| 2009 | 20,81% |
| 2010 | 20,78% |
| 2011 | 20,83% |
| 2012 | 20,85% |
| 2013 | 20,86% |
| 2014 | 20,87% |
| 2015 | 20,86% |
| 2016 | 20,82% |
| 2017 | 20,84% |
| 2018 | 20,83% |
| 2019 | 20,79% |
| 2020 | 20,79% |



La tasa promedio disminuye en el año de introducción de la reforma tributaria. En forma posterior al 2007 la tasa promedio se incrementa, quedando relativamente estable desde el 2009 en el entorno del 20,8%, un nivel superior al anterior a la reforma y algo menor que los años anteriores, donde se llegó a 20,87%.

Se debe de tener en cuenta que a partir de 2007 la nueva tasa de aporte patronal jubilatorio (7,5%) comienza a regir a partir del segundo semestre, y además la ley de reforma tributaria, como ya fuera detallado, elimina exoneraciones. Por lo tanto a partir de ese año comienzan a darse dos efectos contrapuestos: por un lado se reducen las tasas de aporte patronal jubilatorio (disminuye la tasa promedio), pero por otra parte se eliminan exoneraciones (lo cual hace aumentar la tasa promedio). Como las exoneraciones se calculan sobre las nuevas tasas de aporte que son más bajas, el efecto total termina siendo el descenso de la tasa promedio en 2007. No obstante, a partir de ese año se eliminan en forma gradual ciertas exoneraciones, lo cual podría estar contribuyendo al incremento de la tasa.

Es de destacar el hecho de que la tasa promedio del 2009 en adelante es superior a la anterior a la reforma, ya que se redujo la tasa de aporte patronal en 5 puntos. Esto podría estar indicando que el efecto mencionado de la eliminación de causales de exoneración fue más fuerte que el de la rebaja de la tasa. Al respecto cabe resaltar que en el 2006, año anterior a la reforma, la tasa de aporte promedio si no hubieran existido exoneraciones hubiera sido de 27,5%, pero debido a las mismas fue de 20,58%. Esa diferencia de 6,92 puntos porcentuales se debe a las exoneraciones, las que provocan que la tasa promedio sea un 74,8% de la que debería ser si no existieran. Del 2009 en adelante, la tasa promedio, si no hubiera liberaciones de pago, sería de 22,5%, sin embargo se encuentra en el entorno del 20,8%. En el 2020 fue de 20,79%, lo que implica que hay solamente una

pérdida de 1,71 puntos porcentuales de la tasa promedio, la cual representa un 92,4% de la tasa de aporte jubilatorio si no hubieran exoneraciones.

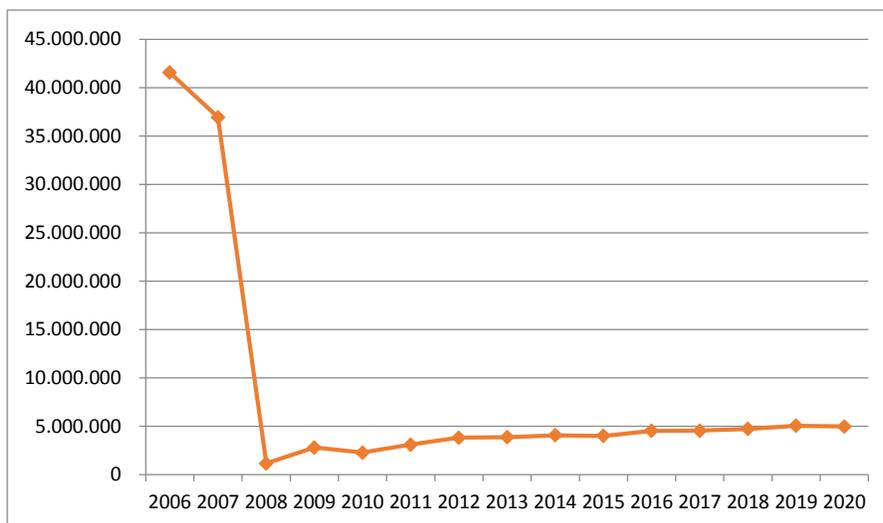
Posteriormente a la reforma tributaria se han creado otras causales de exoneraciones (cooperativas sociales, régimen de aportación gradual, partidos políticos, entre otros), pero parecería que no han tenido efectos significativos a la baja en la tasa promedio de aporte.

3.2 Civil

Si se analiza para el sector civil la evolución de la recaudación no percibida como consecuencia de las exoneraciones, se observan algunas diferencias con industria y comercio, tal como se desprende del cuadro N°3.

Cuadro N°3 – Evolución de las pérdidas por exoneración patronal de aportes jubilatorios de la aportación civil.
Valores constantes expresados en dólares⁽¹⁾

| Año | Civil | | |
|------|------------|--------|-------------|
| | Monto | Var. % | Var. % acum |
| 2006 | 41.562.970 | - | - |
| 2007 | 36.946.553 | -11,1% | -11,1% |
| 2008 | 1.155.374 | -96,9% | -97,2% |
| 2009 | 2.805.295 | 142,8% | -93,3% |
| 2010 | 2.277.819 | -18,8% | -94,5% |
| 2011 | 3.098.019 | 36,0% | -92,5% |
| 2012 | 3.826.185 | 23,5% | -90,8% |
| 2013 | 3.869.539 | 1,1% | -90,7% |
| 2014 | 4.068.559 | 5,1% | -90,2% |
| 2015 | 3.997.627 | -1,7% | -90,4% |
| 2016 | 4.525.355 | 13,2% | -89,1% |
| 2017 | 4.539.534 | 0,3% | -89,1% |
| 2018 | 4.726.057 | 4,1% | -88,6% |
| 2019 | 5.059.796 | 7,1% | -87,8% |
| 2020 | 4.970.009 | -1,8% | -88,0% |



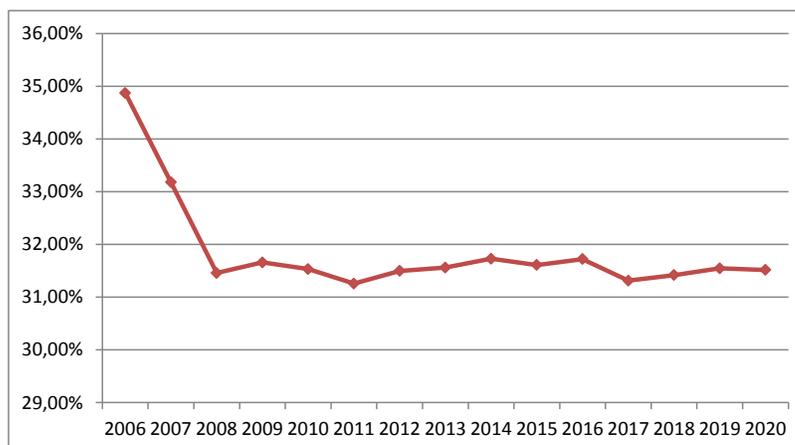
⁽¹⁾ Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2020 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario promedio de ese mes (\$42,396).

A diferencia de la aportación industria, en civil ya se observa un descenso en 2007 de las pérdidas estimadas. En 2008 el cambio es más intenso que en industria, ya que en civil hay un descenso del 96,9% de estas pérdidas. En noviembre de 2008 comienza a entrar en vigencia la exoneración de aportes patronales jubilatorios de la UDELAR sobre las retribuciones con cargo a recursos con afectación especial (Decreto N° 531/2008). Esta exoneración se ve con mayor claridad al año siguiente, donde se produce un incremento del 143% en términos reales. Del 2010 en adelante no se producen variaciones tan significativas como en los años 2008 y 2009, logrando una pérdida por exoneración cercana a los 5,0 millones de dólares en 2020, el último año considerado.

Al examinar la evolución de la tasa de aporte jubilatorio para la aportación civil, se observa el siguiente comportamiento.

Cuadro N°4 – Evolución de la tasa de aporte jubilatorio promedio de civil

| Año | Civil |
|------|--------|
| 2006 | 34,87% |
| 2007 | 33,18% |
| 2008 | 31,46% |
| 2009 | 31,66% |
| 2010 | 31,53% |
| 2011 | 31,26% |
| 2012 | 31,50% |
| 2013 | 31,56% |
| 2014 | 31,73% |
| 2015 | 31,61% |
| 2016 | 31,72% |
| 2017 | 31,31% |
| 2018 | 31,42% |
| 2019 | 31,54% |
| 2020 | 31,52% |



La tasa presenta una disminución constante desde 2006 a 2008, que podría deberse a la rebaja de la tasa patronal de los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio comercial e industrial del Estado, así como de la Intendencia Municipal de Montevideo. A partir de 2009 presenta cierta estabilidad, oscilando entre 31,3 (2011) y 31,7% (2016), pero siempre en un nivel inferior al anterior a la reforma tributaria.

Se observa también que esta aportación es la que presenta una mayor tasa promedio, la cual podría explicarse debido a que varios organismos públicos presentan elevadas tasas de aportes patronales jubilatorios en comparación con el resto de aportaciones. Al respecto cabe señalar que los organismos de la Administración Central tienen una tasa jubilatoria patronal del 19,5% (lo que daría una tasa total de 34,5%), y los Gobiernos Departamentales 16,5% (un total de 31,5%).

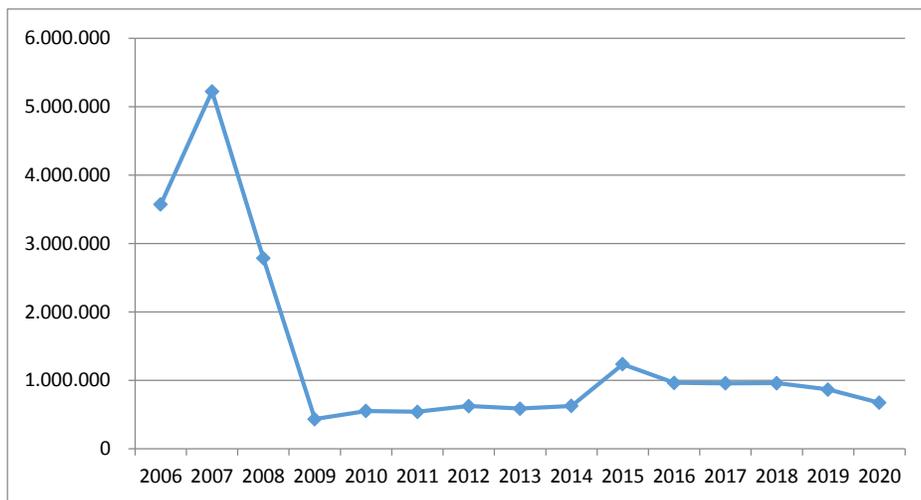
3.3 Construcción

En la aportación construcción, se observa un incremento de los importes que se resignan por exoneraciones, los cuales comienzan a disminuir en el 2008 y 2009. Posteriormente presentan una mayor estabilidad hasta el 2014 inclusive. En el 2015 se observa un nuevo aumento, para luego quedar en el entorno de 0,9 millones de dólares hasta el año 2019. Ese incremento es consecuencia de que en el 2015 crecieron los montos gravados de las obras realizadas en instituciones culturales (artículo 69 de la Constitución) y en sociedades de asistencia médica sin fines de lucro, quienes están exonerados de los aportes jubilatorios patronales. En 2020 se observa una leve caída como efecto del impacto de la pandemia de COVID-19, alcanzando en el periodo acumulado un descenso de las pérdidas por exoneración de 81,2% en términos reales.

Dicha evolución puede ser observada en el gráfico y cuadro siguientes.

Cuadro N°5 – Evolución de las pérdidas por exoneración patronal de aportes jubilatorios de la aportación construcción. Valores constantes expresados en dólares⁽¹⁾

| Año | Construcción | | |
|------|--------------|--------|-------------|
| | Monto | Var. % | Var. % acum |
| 2006 | 3.571.254 | - | - |
| 2007 | 5.223.833 | 46,3% | 46,3% |
| 2008 | 2.785.681 | -46,7% | -22,0% |
| 2009 | 433.834 | -84,4% | -87,9% |
| 2010 | 552.804 | 27,4% | -84,5% |
| 2011 | 540.516 | -2,2% | -84,9% |
| 2012 | 625.196 | 15,7% | -82,5% |
| 2013 | 587.261 | -6,1% | -83,6% |
| 2014 | 626.965 | 6,8% | -82,4% |
| 2015 | 1.235.607 | 97,1% | -65,4% |
| 2016 | 964.781 | -21,9% | -73,0% |
| 2017 | 957.307 | -0,8% | -73,2% |
| 2018 | 960.491 | 0,3% | -73,1% |
| 2019 | 865.533 | -9,9% | -75,8% |
| 2020 | 672.977 | -22,2% | -81,2% |

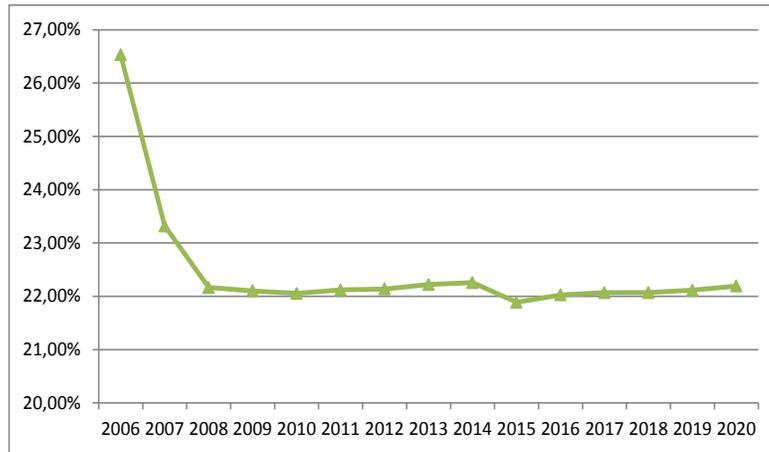


⁽¹⁾ Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2020 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario promedio de ese mes (\$42,396).

Si se analiza la tasa de aporte jubilatorio promedio de construcción, se observa claramente el efecto de la rebaja de la tasa de aporte jubilatorio patronal descrita en el marco normativo. Tal reducción se visualiza en el siguiente gráfico.

Cuadro N°6 – Evolución de la tasa de aporte jubilatorio promedio de construcción

| Año | Construcción |
|------|--------------|
| 2006 | 26,53% |
| 2007 | 23,32% |
| 2008 | 22,17% |
| 2009 | 22,10% |
| 2010 | 22,05% |
| 2011 | 22,12% |
| 2012 | 22,14% |
| 2013 | 22,22% |
| 2014 | 22,26% |
| 2015 | 21,89% |
| 2016 | 22,03% |
| 2017 | 22,07% |
| 2018 | 22,07% |
| 2019 | 22,12% |
| 2020 | 22,19% |



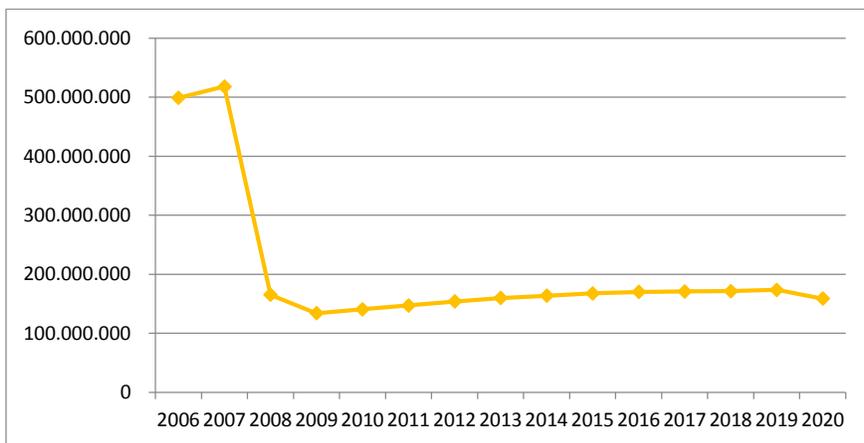
La tasa entonces, disminuye en el 2007 y 2008. Del 2008 en adelante no sufre oscilaciones significativas y permanece estable en 22%, salvo en el 2015 que se produce una disminución. Este decremento es consecuencia de que en ese año los montos gravados y la recaudación del sector disminuyen (Bene, 2017), mientras que las exoneraciones aumentan (como ya se expuso en el cuadro N°5). Como la tasa promedio es el cociente entre recaudación de aportes jubilatorios y montos gravados, al aumentar el peso relativo de los montos gravados de obras exoneradas, la misma disminuye.

3.4 Todas las aportaciones

Ya se analizaron las pérdidas por exoneración de aportes patronales jubilatorios por tipo de aportación. En el presente apartado se examina las correspondientes al total de aportaciones analizadas (industria y comercio, civil, y construcción), a efectos de visualizar el peso relativo de cada una en dicho total.

Cuadro N°7 – Evolución de las pérdidas por exoneración patronal de aportes jubilatorios totales (industria, civil y construcción). Valores constantes expresados en dólares⁽¹⁾

| Año | Total ⁽²⁾ | | |
|------|----------------------|--------|--------------|
| | Monto | Var. % | Var. % acum. |
| 2006 | 498.944.979 | - | - |
| 2007 | 517.900.276 | 3,8% | 3,8% |
| 2008 | 165.088.415 | -68,1% | -66,9% |
| 2009 | 133.850.540 | -18,9% | -73,2% |
| 2010 | 140.654.070 | 5,1% | -71,8% |
| 2011 | 147.037.708 | 4,5% | -70,5% |
| 2012 | 153.902.963 | 4,7% | -69,2% |
| 2013 | 159.685.140 | 3,8% | -68,0% |
| 2014 | 163.464.796 | 2,4% | -67,2% |
| 2015 | 167.641.899 | 2,6% | -66,4% |
| 2016 | 170.050.269 | 1,4% | -65,9% |
| 2017 | 170.941.333 | 0,5% | -65,7% |
| 2018 | 171.457.606 | 0,3% | -65,6% |
| 2019 | 173.401.713 | 1,1% | -65,2% |
| 2020 | 158.596.375 | -8,5% | -68,2% |



⁽¹⁾ Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2020 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario promedio de ese mes (\$42,396).

⁽²⁾ Incluye las aportaciones industria y comercio, civil y construcción.

Se observa una evolución similar a la de la aportación Industria y Comercio en virtud de que, como ya se verá más adelante, es la aportación con mayores pérdidas absolutas por exoneraciones. Comparando 2008 con 2006 (por similares razones a las expuestas en industria y comercio), las pérdidas por exoneraciones descienden en 333,8 millones de dólares en términos reales de salarios, de los cuales 292,7 millones son de industria y comercio

(87,7%). Del 2010 al 2019, al igual que sucedía en industria, las pérdidas crecen en términos constantes, pero generalmente a tasas decrecientes. En el año 2020 se produce una caída de las pérdidas por concepto de exoneración de aportes patronales jubilatorios llegando a dejar de percibirse 158,6 millones de dólares.

En el siguiente cuadro se presenta el total de las pérdidas por exoneración por tipo de aportación para el año 2020 comparativamente con la masa salarial no gravada del mismo año.

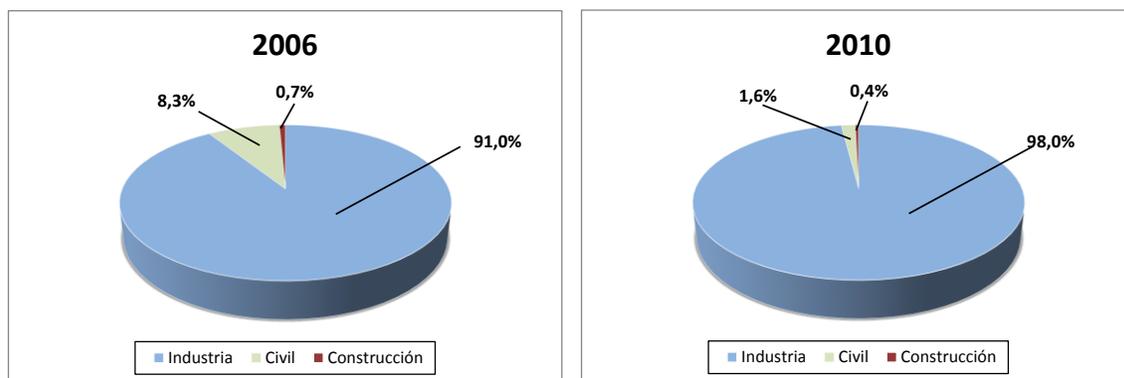
Cuadro N°8 – Masa salarial no gravada y pérdidas por exoneración de aportes jubilatorios por tipo de aportación. Valores del año 2020 a precios constantes expresados en dólares⁽¹⁾

| | Industria | Civil | Construcción | Total |
|---------------------------------|---------------|---------------|--------------|----------------|
| Masa salarial no gravada | 6.821.117.711 | 3.835.718.424 | 331.343.117 | 10.988.179.252 |
| Exoneraciones | 152.953.390 | 4.970.009 | 672.977 | 158.596.375 |

⁽¹⁾ Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2020 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario promedio de ese mes (\$42,396).

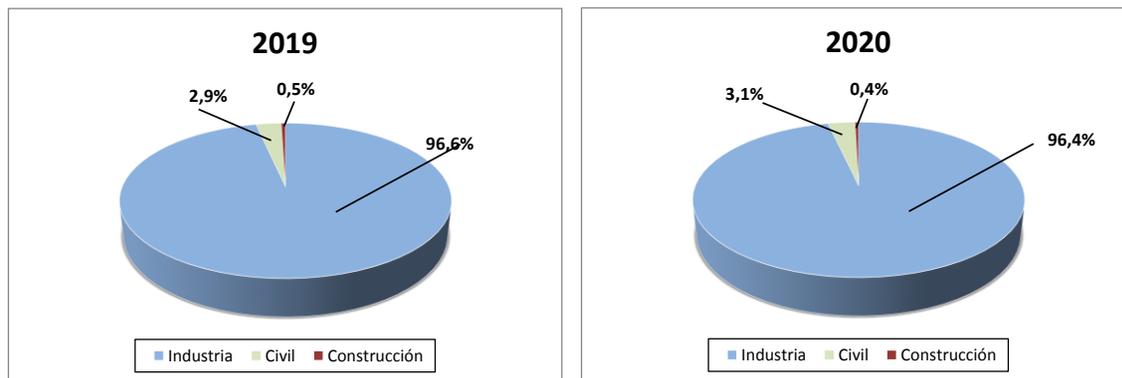
Resulta interesante analizar la estructura por aportaciones del total de pérdidas por exoneraciones antes expuesto. Es decir, examinar cuanto representan los importes resignados de cada tipo de aportación examinado en el total. En el siguiente cuadro se muestra dicha estructura comparativamente entre el 2006 (año anterior a la reforma tributaria) y el 2020.

Gráfico N°3 – Estructura por aportación de las pérdidas del BPS por exoneraciones de aportes jubilatorios. 2006 y 2010.



Del gráfico que antecede se observa que las pérdidas son mayoritariamente de la aportación industria (91% en 2006 y 98% en 2010). Entre estos dos años, como consecuencia de la reforma tributaria, se ha incrementado la representación de esta aportación, disminuyendo en cambio la participación de civil y construcción.

Gráfico N°3 – Estructura por aportación de las pérdidas del BPS por exoneraciones de aportes jubilatorios. 2019 y 2020.



En los años siguientes, si bien la aportación Industria sigue siendo la de mayor peso, su participación en el total de las pérdidas por exoneraciones ha sufrido un leve descenso, constituyendo en la actualidad el 96,4%. En contraposición, la aportación Civil presenta un leve aumento mientras que la aportación Construcción se mantiene estable en el tiempo.

Tal como se aprecia en el gráfico anterior, la estructura en los años 2019 y 2020 no presenta grandes variaciones como consecuencia de la pandemia de COVID-19 que se hizo presente en el último año de estudio.

4. Consideraciones finales

Las exoneraciones implican resignar recaudación, y en el presente informe se estimó la evolución de los importes resignados por las exoneraciones de aportes jubilatorios patronales en el periodo 2006 a 2020. Muchas de estas exoneraciones fueron eliminadas por la Ley N° 18.083, que introdujo la reforma tributaria en Uruguay en el 2007. Como consecuencia de ello, las pérdidas por exoneraciones en el 2008 de las tres aportaciones consideradas (en términos constantes de salarios) representaban poco más de un tercio de los importes resignados en 2006, disminuyendo en 333,8 millones de dólares a valores constantes. Del 2010 al 2019, las pérdidas por exoneración de aportes jubilatorios crecieron en términos constantes pero a tasas decrecientes. En el año 2020 se produce una caída de las pérdidas por este concepto llegando a dejar de percibirse 158,6 millones de dólares.

Los importes resignados son en mayor parte de la aportación industria y comercio, la cual representa el 96,4% en 2020.

La reforma tributaria también redujo las tasas de aporte jubilatorio patronal lo cual, junto con la eliminación de las exoneraciones ya descrita, provocó cambios en las tasas de aporte jubilatorio promedio. En este sentido cabe mencionar que la tasa promedio de industria de 2009 en adelante fue siempre superior al nivel existente en los años previos a la reforma, presentando un comportamiento opuesto la aportación civil: las tasas promedio posteriores a 2008 fueron siempre inferiores a la que existía en el 2006. Algo similar ocurre en construcción, cuya tasa promedio post reforma permanece estable en el entorno del 22%, cifra inferior a los años previos a la

reforma. Esto podría explicarse por el efecto que tuvo la eliminación de exoneraciones en industria, el cual fue superior a la rebaja de cinco puntos porcentuales de la tasa de aporte patronal jubilatorio.

Resta entonces para posteriores informes, el análisis de la evolución de las diferentes causales de exoneraciones, especialmente en la aportación industria y comercio que presenta gran diversidad con respecto a las mismas.