



79

Comentarios de Seguridad Social

Asesoría General en Seguridad Social

ÍNDICE

MONOTRIBUTO EN URUGUAY. Actualización	4
1. Introducción.....	5
2. Monotributo	6
2.1. Monotributo régimen general	6
2.2. Monotributo social.....	7
2.3. Forma de tributación y derechos	8
3. Estadísticas sobre monotributo	9
3.1. Monotributo por sexo	12
3.2. Monotributo por naturaleza jurídica	13
3.3. Monotributo por tipo de actividad económica.....	14
3.4. Monotributo por departamento	17
3.5. Recaudación	18
4. Síntesis	21
5. Anexo	23
EQUILIBRIO INDIVIDUAL DEL SISTEMA DE REPARTO DEL BPS. Cr. Alex Fernandez (Nota Técnica Nro.8 presentada en la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS). Fecha 31 de marzo de 2021)	25
1. Introducción.....	27
2. Metodología.....	27
3. Análisis de resultados	29
4. Otros resultados.....	32
5. Consideraciones finales	34
TASA DE REEMPLAZO EFECTIVA DEL BPS. Cr. Nicolas Bene (Nota Técnica Nro.11 presentada en la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS). Fecha 17 de junio de 2021).....	37
1. Introducción.....	39
2. Concepto.....	39
3. Situación a nivel internacional.....	40
4. Metodología empleada.....	41
4.1 Base de datos utilizada.....	41
4.2 Sueldos promedio utilizados	42
4.3 Altas jubilatorias e importe jubilatorio.....	42
4.4 Cálculo de la tasa efectiva	43
5. Resultados.....	43
5.1 Tasa efectiva promedio del sistema	43
5.2 Tasa efectiva promedio del sistema por causal	45
5.3 Tasa efectiva promedio del sistema según si la jubilación está a mínimo o no	46
5.4 Tasa efectiva promedio del sistema por sexo.....	48
5.5 Tasa efectiva promedio del sistema por edad, para la causal vejez.....	49
5.6 Tasa efectiva promedio del sistema por quintil.....	49
5.7 Dependientes y no dependientes	50
5.8 Tipo de aportación	51
5.9 Por régimen jubilatorio	52
5.10 Tasa efectiva del régimen mixto	55
5.10.1 Opción del artículo 8	55
5.10.2 Composición de la tasa efectiva del régimen mixto.....	56

5.10.3 Tasas efectivas sobre sueldos afectados a BPS y AFAP	57
6. Consideraciones finales	58
7. Bibliografía	59
8. Anexos.....	61
Anexo 1 - Promedio simple y mediana de las tasas de reemplazo legales y de los montos jubilatorios - altas jubilatorias por vejez de 2019	61
Anexo 2 - Diagrama de caja de tasas efectivas de altas jubilatorias de 2019 por quintil de salarios promedio.....	61
Anexo 3 - Tasa promedio del sistema por dependientes/no dependientes sin considerar jubilaciones a mínimo - altas jubilatorias de 2019	62
Anexo 4 - Tasa efectiva promedio por tipo de aportación, sin considerar altas a mínimo - altas jubilatorias de 2019.....	62
Anexo 5 - Sueldo promedio de toda la vida laboral e importe jubilatorio, sin considerar altas a mínimo - altas jubilatorias de 2019	62
Anexo 6 - Tasa efectiva promedio del sistema desagregada por múltiples variables - altas jubilatorias de 2019.....	63

MONOTRIBUTO EN URUGUAY

Actualización

Monotributo en Uruguay

Actualización

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Setiembre 2021

Resumen

El presente trabajo es una actualización del informe Monotributo en Uruguay. Se describe y analiza una forma de tributación especial, el monotributo, pensado para facilitar el acceso a la seguridad social de pequeños emprendimientos de la actividad económica. A partir de datos administrativos del Banco de Previsión Social se realiza un breve análisis de las características de este tipo de empresas, brindando datos estadísticas de la recaudación asociada a la misma y su evolución.

Palabras claves: Trabajo decente, tributación, protección social, Monotributo

1. Introducción

El “Programa de Trabajo Decente”, elaborado por la OIT, se basa en cuatro pilares: crear trabajo, garantizar los derechos de los trabajadores, extender la protección social y promover el diálogo social. El primer pilar se centra en que la política económica de un país debería fomentar las inversiones, asegurar el emprendimiento por parte de los empresarios y generar nuevos puestos de trabajo buscando la calificación de los mismos. A su vez, las políticas de los Estados tendrán la finalidad de lograr el respeto de los derechos de los trabajadores, en particular de los más desamparados. El tercer punto pone foco en la protección social, para lograr condiciones de trabajo seguras, acceso a una cobertura de salud mínima, garantizar el descanso de los trabajadores, un ingreso adecuado luego de su retiro y compensaciones en caso de enfermedad, discapacidad transitoria o desempleo. Por último, se fomenta el diálogo social entre organizaciones de trabajadores, empresarios y Estado para evitar conflictos laborales, elevar la productividad del trabajo y lograr una mejor cohesión social.

Uruguay ha creado nuevas formas de tributación con el fin de propiciar la inclusión en el Sistema de Seguridad Social de aquellos que no cuentan con recursos suficientes para asumir el costo del régimen general, promoviendo los micro y pequeños emprendimientos, así como el trabajo decente. Estas formas de tributación no sólo apuntan al monto de los aportes sino a la simplificación en su forma de pago.

La realidad económica muestra que existen ciertos sectores de la sociedad que eluden o evaden los aportes que se exigen a la seguridad social; a pesar de los esfuerzos por revertir esta situación mediante fiscalización, la misma persiste. Una manera de abordar este problema es buscar formas de tributación acordes a estos sectores y sus realidades. Estos cambios están enmarcados en postulados del llamado “trabajo decente”.

El monotributo es un tributo único que sustituye las contribuciones al Banco de Previsión Social (BPS) y a la Dirección General Impositiva (DGI) y cualquier otro impuesto nacional vigente (excluido el de las importaciones), cuyo objetivo es que empresarios que cumplen con ciertas características (empresas de reducida dimensión económica) tributen al Estado, y se encuentren amparados a la seguridad social.

Este documento tiene como objetivo exponer las características de esta forma de aportación especial y su cobertura en materia de protección social. Luego se presenta información estadística sobre la evolución de las empresas, los trabajadores (no dependientes y dependientes) asociados a las mismas y la recaudación por este concepto¹.

2. Monotributo

2.1. Monotributo régimen general

La Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, de acuerdo a su reglamentación dada por decreto 203/001, estableció en sus artículos 590 a 601 el denominado “monotributo” para la actividad comercial que se desarrolla en la vía pública. La Ley N° 18.083, de diciembre de 2006, y decretos posteriores han ido sustituyendo y modificando este tributo, ampliando el número de actividades incluidas.²

Tienen derecho a aportar como monotributistas, las empresas unipersonales, incluidas aquellas en las que el titular ejerza la actividad con su cónyuge o concubino colaborador, siempre que tales empresas no tengan más de un dependiente. También son monotributistas las sociedades de hecho integradas por un máximo de dos socios, sin dependientes, o integradas por familiares, con hasta un cuarto grado de consanguinidad o un segundo de afinidad, siempre que el número de socios no supere a tres y la sociedad no tenga dependientes. Los jubilados, también pueden ser monotributistas, cuando la actividad no sea la que dio origen a su jubilación.³

Estas personas jurídicas deben cumplir ciertas condiciones. Tienen un límite de ingresos derivados de la actividad, los cuales no pueden superar en el ejercicio el 60% (sesenta por ciento) del límite establecido en el literal E) del artículo 52 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, para las empresas unipersonales⁴. Para las sociedades de hecho, con las características que se explicó en el párrafo anterior, el límite ascenderá al 100% (cien por ciento) del monto establecido en el referido literal.⁵

Otro requisito es que desarrollen actividades de reducida dimensión económica, no realizando la explotación de más de un puesto o de un pequeño local, simultáneamente.

¹ Se tienen como antecedente otros documentos llamados “Monotributo. Descripción y análisis de su evolución. Actualización” publicados por la Asesoría en General Seguridad Social en Comentarios de Seguridad Social, en los años 2014, 2017, 2018, 2019 y 2020.

² El régimen de Monotributo vigente fue creado por la Ley de Reforma Tributaria (arts. 70 a 84 Ley 18.083 de 27/12/2006). Posteriormente: Decreto reglamentario No. 199/007, junio 2007; Decreto N° 306 de agosto de 2007; Decreto N° 365 de agosto de 2009; Decreto N° 66 de febrero de 2011.

³ Entre el 1° de diciembre de cada año y el 6 de enero del año siguiente inmediato se habilita la contratación de hasta tres dependientes, tanto para unipersonales como sociedad de hecho. Con la excepción del sector de producción artesanal de ladrillos y bloques, cuyo periodo de zafra está comprendido entre el 1° de setiembre y el 30 de abril del año siguiente, también para el caso de pescadores artesanales en los periodos que determine la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA).

⁴ Tope de ingresos anuales - Artículo 52º literal E) Título 4 T.O. 1996. Pequeñas Empresas – IVA Mínimo \$ 1.331.600. Monotributo 60% \$ 798.960. Dato correspondiente al año 2020. Fuente: DGI

⁵ Extraído de: <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,empresas,dgi--empresas--tramites--contribuyentes-de-pequena-dimension-economica--monotributo--informacion-general,O,es,0>

Además, deben ejercer una única actividad sujeta a afiliación patronal; salvo en el caso de los productores rurales, en la hipótesis de que complementen los ingresos derivados de la producción de bienes en estado natural de su establecimiento, con la enajenación en forma accesoria de otros bienes agropecuarios, en estado natural o sometidos a algún proceso artesanal.

Los monotributistas tienen que enajenar bienes y prestar servicios exclusivamente a consumidores finales; aunque el Poder Ejecutivo podrá establecer excepciones a esta condición, teniendo en cuenta la naturaleza de los bienes enajenados y de los servicios prestados.

Este tributo fue adecuándose paulatinamente a la realidad social y económica del país. Como se expuso, el objetivo inicial, con su creación en el año 2001, fue incluir dentro del sistema formal a las personas que trabajan en la venta callejera, logrando de esta forma un aumento en la tributación (menor evasión) y por otro lado la contraparte de la adquisición de derechos vinculados a la protección social.

A partir del año 2007 (Ley N° 18.083), en el marco de la reforma tributaria, con la finalidad de considerar otros emprendimientos de similar naturaleza, se elimina el requerimiento de desarrollo de la actividad comercial en la vía pública y/o espacios públicos, admitiendo que la misma se desarrolle en pequeños locales. Además de ampliar el rango de cobertura, también se extendieron los derechos a los que pueden acceder los monotributistas.

En el año 2011, se amplió el número de actividades incluidas en este régimen, a partir del Decreto del Poder Ejecutivo N° 66 de febrero, incorporándose los siguientes sectores de actividad: cuidadores de bicicletas, automóviles y motos; limpiavidrios de inmuebles y automotores; guías de turismo; paradas de taxis; paseadores y entrenadores de mascotas; servicios de utilización de espacios radiales en radioemisoras del interior; servicios de apoyo a los pescadores artesanales, tales como lavado de embarcaciones y arreglos de artes de pesca; servicios sexuales; y producción de ladrillos y bloques.

En el anexo se indican grupos de actividades, detallando a vía de ejemplo algunos casos particulares. Es bueno aclarar que pueden ser comprendidos en este régimen otros emprendimientos de similar naturaleza a las indicadas.

2.2. Monotributo social

En el año 2011 el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) propone la creación de un tributo complementario, similar al monotributo pero acorde a la realidad de las personas vulnerables, con la misma finalidad que el tributo original: incorporar a estas personas al sector formal, dándole amparo a la seguridad social, brindando para ello facilidades en el pago de sus aportes los primeros años.

El llamado Monotributo Social o Monotributo MIDES, creado a partir de la Ley N° 18.874 de 23 de diciembre de 2011, es un tributo único que pagan las personas que integran hogares por debajo de la línea de pobreza, o están en situación de vulnerabilidad social, que producen y/o comercializan cualquier tipo de bienes o prestan cualquier tipo de servicios (excepto servicio doméstico y construcción). Al igual que sucede con el régimen general, sustituye las contribuciones a BPS y DGI y cualquier otro impuesto nacional vigente (excluido el de la importaciones).

Los emprendimientos pueden ser individuales o asociativos, en este último caso, pueden presentarse hasta cuatro o cinco personas si todas son familiares. La persona puede tener un empleo, cobrar una pensión o jubilación. Pero si tiene otra actividad empresarial deberá clausurarla previo a la inscripción para cambiar a este régimen tributario.

A diferencia del Monotributo en régimen general, no se pierde el derecho a la Asignación Familiar del Plan de Equidad por el hecho de registrarte como monotributista social.

Por su parte el MIDES exige a los inscriptos en este régimen, cumplir con ciertas contraprestaciones, entre otras, concurrencia asidua a la escuela u otros centros de estudios habilitados de los hijos menores a cargo, controles de salud periódicos, asistencia a instancias de capacitación sin costo. De esta forma el Ministerio revisa la calificación de vulnerabilidad en cualquier momento, pudiendo dar lugar a la pérdida de los derechos y obligaciones previstos en la Ley Nº 18.874.

2.3. Forma de tributación y derechos

Como se mencionara, el monotributo se presenta como una herramienta para propiciar la inclusión en la seguridad social de una población generalmente excluida.

Las contribuciones especiales de seguridad social de titular, cónyuge o socio de Monotributo se realizan sobre un ficto mensual de 5 Bases Fictas de Contribución (BFC)⁶, teniendo con ello acceso a los mismos beneficios de actividad⁷ y pasividad que un trabajador dependiente, con excepción del seguro por desempleo.

En el caso del monotributo social el pago se hace en forma progresiva, el 25% durante los primeros doce meses de actividad registrada, 50 % en los siguientes doce meses y 75% en los terceros doce meses. Se busca así viabilizar los emprendimientos los primeros tres años, para así darle la posibilidad de afianzarse.

En lo que respecta a la cobertura médica Fonasa, la misma es optativa para titulares y/o cónyuges colaboradores debiendo aportar sobre la base de 6,5 Bases de Prestaciones Contributivas (BPC)⁸ y pudiendo ingresar en cualquier momento de la vida del emprendimiento. El beneficio alcanza al titular, sus hijos menores a cargo o mayores con discapacidad y al cónyuge o concubino sin cobertura dentro del sistema. Quien no haga la opción por la cobertura del SNIS, sea el titular o cónyuge/concubino/a colaborador, debe aportar, por concepto de Seguro de Enfermedad, un 8% sobre una BPC independientemente de tener hijos a cargo o no.

En el caso que la empresa monotributista tenga dependientes, es el titular del monotributo quien realiza las retenciones y los aportes correspondientes a la seguridad social por los mismos.

En ocasión de la emergencia sanitaria por COVID 19 decretada a fines de marzo de 2020, se tomaron medidas para paliar la situación de inactividad que enfrentaron los monotributistas.

⁶ El valor ficto es 5 BFC es \$ 6459 a valores de 2021, por lo que el aporte mínimo por concepto jubilatorio y FRL corresponde a \$ 1.849. Tabla con valores mínimos para empresas sin dependientes que iniciaron actividad antes del 1/1/2021 disponible en: <https://www.bps.gub.uy/6668/>

⁷ Subsidios ante enfermedad, maternidad, paternidad y para cuidados del recién nacido así como derecho a contribuciones para lentes, prótesis y órtesis.

⁸ El valor ficto de las Bases de Prestaciones Contributivas (BPC) es \$ 4870 a valores de 2021, por lo que los titulares y/o cónyuges colaboradores aportan sobre \$ 31655 (equivalente a 6,5 BPC) por cobertura médica.

Se otorgaron beneficios para el pago de aportes personales y patronales de trabajadores no dependientes, monotributistas y unipersonales, difiriendo y bonificando las facturas de los meses de abril y mayo 2020. El 60% de dichos aportes se efectivizó en seis cuotas a partir del mes de junio de 2020, exonerándose el 40% restante.⁹

En lo que respecta a los monotributistas sociales MIDES se les otorgó un subsidio por cese de actividades correspondiente a 1,5 BPC mensuales. Este subsidio aplicó para los meses de abril a julio 2020¹⁰ y de mayo a junio de 2021¹¹.

En el caso de los monotributistas del régimen general, se les facilitó un préstamo de hasta 12.000 pesos mensuales, a pagar en 24 cuotas.

En marzo de 2021 la Ley N° 19.942 aprobó nuevas medidas para atenuar los efectos económicos de la pandemia. En los artículos 3 y 4 de esta ley se hace referencia al monotributo y modifica lo establecido en la Ley N° 18.083. Las empresas que iniciaron sus actividades como monotributo (régimen general) el 1° de enero de 2021 realizarán sus aportes en forma gradual según la siguiente escala, el 25% durante los primeros doce meses de actividad registrada, un 50% en los segundos doce meses y recién al tercer año pagarán la totalidad del aporte, igual que si realizaran los pagos del Monotributo Social.

Por otra parte, en el período comprendido desde mayo de 2021 a febrero de 2022 se permitió por parte de BPS acceder a una refinanciación de deuda para los monotributistas pudiendo realizar el pago en un máximo de 72 cuotas, con un interés anual del 2%, sin multas ni recargos. Las obligaciones que pueden entrar en la financiación son las generadas hasta el mes de cargo marzo de 2021.

3. Estadísticas sobre monotributo

El crecimiento de las empresas monotributistas en el período de análisis (desde diciembre 2006) ha sido notorio, presentando una clara estacionalidad en los meses de diciembre y enero.

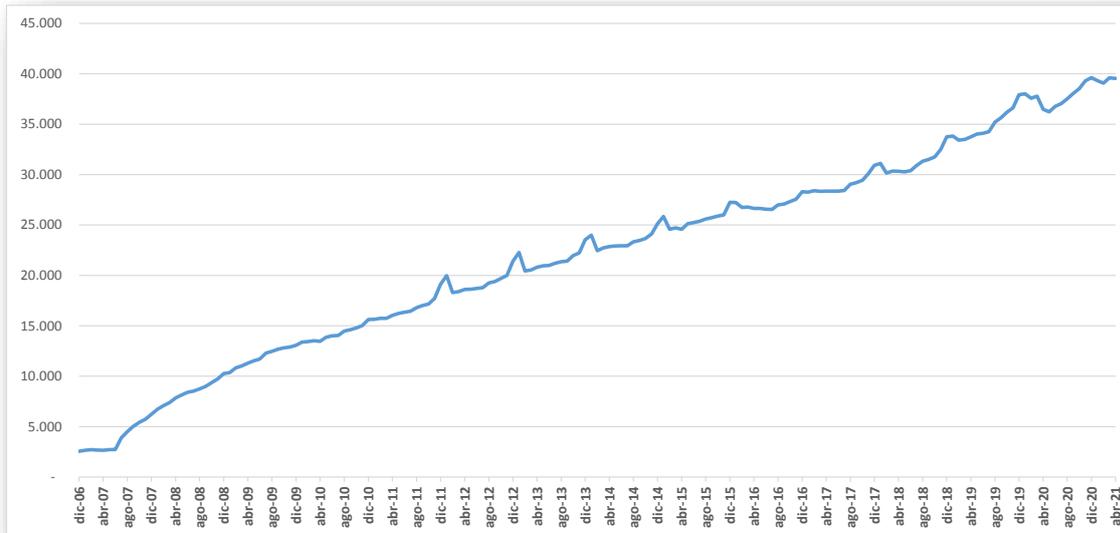
El fuerte incremento que se observa a partir del segundo semestre del 2007 es atribuible a la aplicación de la Ley N° 18.083, ya que se incorporan en esta reglamentación facilidades para la formalización de ciertos actores que estaban fuera del sistema de seguridad social.

⁹ Esta disposición comprende a los titulares de empresas de Industria y Comercio, sean unipersonales, socios de sociedades personales, así como titulares de monotributo y monotributo social MIDES.

¹⁰ El subsidio fue de \$6.778 pudiendo acceder al mismo emprendedores con pagos durante 2019 o 2020 e iniciaron o reiniciaron actividades de Industria y Comercio antes del 13 de marzo de 2020.

¹¹ Por un valor de \$ 7.305 mensual para quienes realizaron algún pago en 2020 o 2021 y comenzaron sus actividades antes del 28 de febrero de 2021

Gráfica 1 - Cantidad de empresas monotributistas, datos mensuales de diciembre 2006 a abril 2021



Fuente: Sistemas de Información, ATyR.

La cantidad de empresas monotributistas pasó de 2.566 en diciembre 2006 a 39.530 en abril de 2021. Comparando el primer cuatrimestre 2019, 2020 y 2021 se observa un fuerte incremento de la cantidad de empresas monotributo social MIDES (45,6% entre 2020-2019 y 15,5% 2021-2020), mientras que las empresas de régimen general apenas crecen (2,3% 2020 respecto 2019 y 1,2% 2021-2020).

En consecuencia, el Monotributo Social llegando a representar en el 2019 un 23,7% de las empresas monotributistas, 28,4% en 2020 y 30,3% en el promedio de los cuatro meses del año 2021.

Cuadro 1 - Cantidad de empresas Monotributistas con nómina, promedio de cada año.

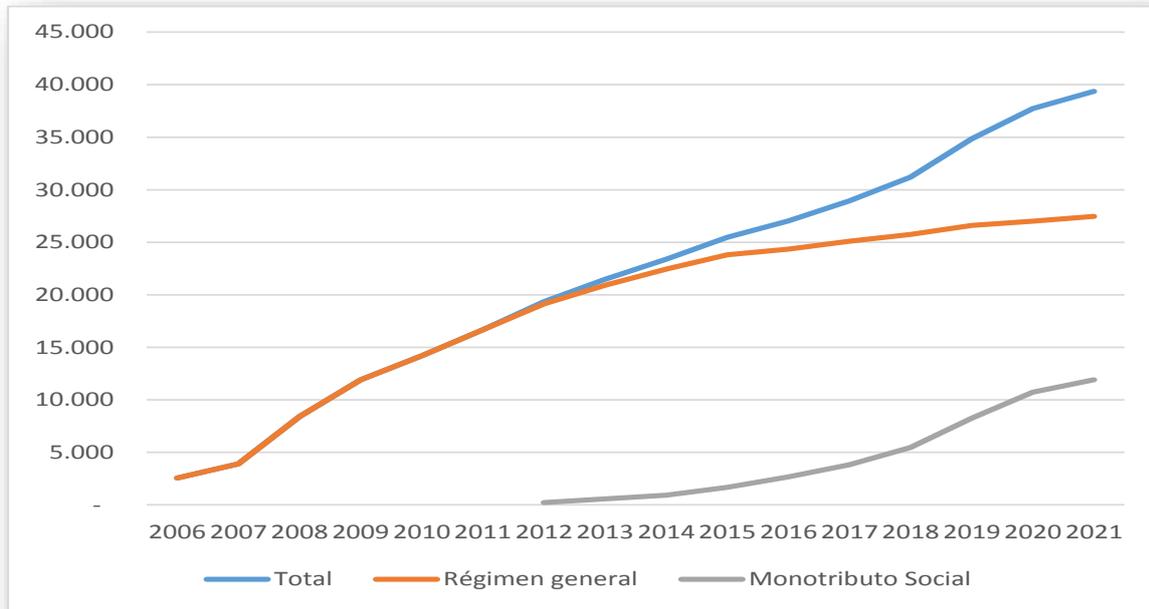
Año	Régimen general	Monotributo Social	Total
2006	2.566		2.566
2007	3.912		3.912
2008	8.432		8.432
2009	11.911		11.911
2010	14.188		14.188
2011	16.663		16.663
2012	19.130	222	19.352
2013	20.914	564	21.478
2014	22.447	930	23.377
2015	23.802	1.685	25.487
2016	24.355	2.682	27.037
2017	25.115	3.818	28.933
2018	25.737	5.457	31.194
2019	26.605	8.263	34.868
2020	27.006	10.733	37.739
2021(*)	27.464	11.914	39.378

Fuente: Sistemas de Información, ATyR.

Notas: el dato del año 2006 corresponde al mes de diciembre; el dato del Monotributo Social del año 2012 corresponde al promedio de los meses junio a diciembre; el dato del año 2021 corresponde a los meses enero a abril.

La siguiente gráfica da cuenta de esta tendencia creciente del monotributo, a una tasa de un 11,8% en 2019 respecto al año anterior, con un incremento menor en 2020 (8,2%) y 2021 (4,3%) respecto a los años anteriores. Como ya se vio, el incremento se explica, en los últimos años, sobre todo por el monotributo social.

Gráfica 2 - Cantidad de empresas monotributistas datos promedio anuales



Notas: el dato del año 2006 corresponde al mes de diciembre; el dato del Monotributo Social del año 2012 corresponde al promedio de los meses junio a diciembre; el dato del año 2021 corresponde a los meses enero a abril.

Si bien el número de trabajadores no dependientes y dependientes vinculados a empresas con este régimen especial se ve acotado por las propias condicionantes del mismo, se presenta a continuación, a modo informativo, la cantidad de personas declaradas en nóminas por empresas monotributistas.

Cuadro 2 - Cantidad de personas declaradas en nóminas por empresas Monotributistas promedio de cada año y por tipo de relación laboral

Año	Régimen general	Monotributo Social	Total	Porcentaje Dependientes
2006	2.925		2.925	8,8
2007	4.310		4.310	5,9
2008	9.241		9.241	4,6
2009	13.061		13.061	5,1
2010	15.762		15.762	5,3
2011	18.487		18.487	5,5
2012	21.179	263	21.442	5,5
2013	23.138	632	23.770	5,3
2014	24.717	1.037	25.754	5,1
2015	26.079	1.869	27.948	4,9
2016	26.727	2.934	29.661	4,6
2017	27.584	4.138	31.722	4,3
2018	28.299	5.868	34.167	4,0
2019	29.259	8.923	38.182	3,6
2020	29.623	11.491	41.114	3,2
2021(*)	30.130	12.576	42.706	3,2

Fuente: Sistemas de Información, ATyR.

Notas: el dato del año 2006 corresponde al mes de diciembre; el dato del Monotributo Social del año 2012 corresponde al promedio de los meses junio a diciembre; el dato del año 2021 corresponde a los meses enero a abril.

Como era de esperar, la evolución promedio de la cantidad de personas acompaña la tendencia creciente observada para empresas durante todo el período, multiplicándose en más de diez veces las personas empleadas en Régimen General (2.925 en diciembre 2006 – 30.130 en promedio primer cuatrimestre 2021) y en cuarenta y ocho veces las vinculadas al Monotributo Social (263 y 12.576 en 2012 y 2021 respectivamente).

Si comparamos la cantidad de empresas en nóminas (cuadro 1) con la cantidad de personas declaradas en nóminas (cuadro 2) en promedio las empresas monotributistas ocupan 1,1 persona en total, lo que nos muestra que son micro emprendimientos conformados por sus titulares y cónyuges o por socios, para el caso de sociedades de hecho.

La proporción de dependientes disminuye en el período pasando de representar un 8,8% de los ocupados en monotributo en diciembre 2006 a un 3,2% en promedio de 2020 y enero-abril 2021; una posible explicación es el aumento del peso del monotributo MIDES el cual no permite tener empleados.

3.1 Monotributo por sexo

A continuación se presentan los datos de la cantidad de personas afectadas al Monotributo total, divididos en dependientes y no dependientes, discriminados por sexo, para los meses de diciembre de cada año durante el período 2010 – 2020 y abril 2021. La apertura por sexo destaca la importancia de la mujer en esta actividad, así se encuentre ocupada como dependiente o no dependiente.

Cuadro 3 – Cantidad de trabajadores dependientes y no dependientes afectados al Monotributo por sexo. Datos a diciembre de cada año.

Año	Dependientes		No dependientes		Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2010	35,3	64,7	41,7	58,3	41,3	58,7
2011	33,3	66,7	41,5	58,5	41,0	59,0
2012	34,7	65,3	41,5	58,5	41,1	58,9
2013	34,3	65,7	41,7	58,3	41,3	58,7
2014	34,3	65,7	41,4	58,6	41,1	58,9
2015	35,3	64,7	41,7	58,3	41,4	58,6
2016	34,7	65,3	42,1	57,9	41,8	58,2
2017	37,0	63,0	42,4	57,6	42,2	57,8
2018	36,1	63,9	42,8	57,2	42,6	57,4
2019	39,0	61,0	43,0	57,0	42,9	57,1
2020	38,8	61,2	43,0	57,0	42,9	57,1
2021*	40,1	59,9	43,3	56,7	43,2	56,8

Fuente: Sistemas de Información, ATyR.

Nota: en el año 2021 la información corresponde al mes de abril.

Mientras que en el caso de dependientes las mujeres constituyen alrededor del 64% en el período bajo estudio, en el caso de los no dependientes representan en promedio un 58%.

3.2. Monotributo por naturaleza jurídica

La Ley N° 18.083 prevé en su artículo 73 un régimen de adecuación, otorgando un plazo para solicitar la inclusión en el monotributo a aquellos contribuyentes que a la fecha de vigencia de la ley se encontrasen comprendidos en las hipótesis de la nueva forma de tributación. Esto implicó, en un inicio, un pasaje de empresas unipersonales en régimen general al régimen de monotributo.

Como una forma de aproximarnos a la importancia que viene adquiriendo este tipo de tributación a nivel de las empresas, se presenta la proporción de monotributistas entre las empresas con naturaleza jurídica unipersonales y sociedad de hecho, de la aportación Industria y Comercio.

Cuadro 4 – Porcentaje de empresas monotributistas sobre Unipersonales y Sociedades de Hecho de la aportación Industria y Comercio

	Unipersonales		Sociedades de hecho
	Sin dependientes	Con hasta 4 dependientes	Sin dependientes
Dic_2018	42,1	4,8	20,5
Jun_2019	42,6	4,7	21,4
Dic_2019	45,1	4,8	24,1
Jun_2020	45,7	4,5	23,4
Dic-2020	47,5	5,0	23,6
Abr-2021	47,2	4,9	22,6

Fuente: Sistemas de Información, ATyR.

Más de un cuarenta por ciento de las empresas unipersonales sin personal son monotributistas mientras que, solo adhieren a este régimen especial, alrededor de un 4,9% de las empresas unipersonales con hasta 4 dependientes, reafirmando que las empresas monotributistas en su amplia mayoría no tienen dependientes. En las sociedades de hecho sin dependientes, el porcentaje de empresas que aportan por este régimen especial alcanza un 22,6% a abril de 2021. La importancia del monotributo se pone de manifiesto en las empresas unipersonales, siendo menor en las sociedades de hecho.

3.3. Monotributo por tipo de actividad económica

Se presenta información sobre la cantidad de empresas y personas ocupadas, dependientes y no dependientes, por rama de actividad¹². Los datos que se poseen discriminados por sección corresponden al Régimen General, excluyéndose el Monotributo Social.

Si bien las actividades comprendidas en el régimen especial se han ido incrementando con el tiempo, el tipo de emprendimiento que se puede realizar está pautado por la normativa.

Cuadro 5 - Cantidad de empresas y personas Monotributistas (Régimen General) por rama de actividad, promedios anuales año 2019, 2020 y 2021.

Sección / Año	2019		2020		2021*	
	Empresas	Personas	Empresas	Personas	Empresas	Personas
Producción agropecuaria, forestación y pesca	257	271	237	252	224	241
Explotación de minas y canteras	5	6	4	5	4	5
Industrias manufactureras	2.687	2.949	2.746	3.017	2.777	3.045
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	2	2	2	2	2	2
Suministro de agua, alcantarillado, gestión de desechos y activ. de saneamiento	26	30	26	30	29	33
Construcción	1.158	1.226	1.245	1.328	1.285	1.367
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y de las motocicletas	11.990	13.344	12.083	13.406	12.354	13.731
Transporte y almacenamiento	330	350	339	359	416	438
Alojamiento y servicios de comida	846	1.030	824	988	795	963
Información y comunicación	172	189	152	162	141	149
Actividades financieras y de seguros	1	1	1	1	2	2
Actividades inmobiliarias	5	5	4	4	5	5
Actividades profesionales, científicas y técnicas	486	519	469	502	437	465
Actividades administrativas y de servicios de apoyo	1.743	1.919	1.775	1.953	1.757	1.937
Administración pública y defensa	4	4	3	3	3	3
Enseñanza	1.072	1.139	1.127	1.201	1.194	1.265
Servicios sociales y relacionados con la salud humana	273	279	277	283	275	284
Arte, entretenimiento y recreación	305	327	301	321	297	320
Otras actividades de servicio	5.147	5.564	5.299	5.703	5.388	5.791
Actividades de los hogares en calidad de empleadores, etc.	15	21	15	20	15	18
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	75	79	70	75	62	66
Sin codificar	6	7	6	7	4	5
Total	26.605	29.259	27.006	29.623	27.464	30.130

Fuente: Sistemas de Información, ATyR.

Nota: el dato del año 2021 corresponde al promedio de los meses enero a abril.

¹² La actividad económica se clasifica por sección según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU, Rev. 4).

En consonancia con ello, el sector “Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y de las motocicletas”, ha sido históricamente el de mayor peso dentro de las empresas Monotributistas, 45,0% valor promedio del año 2021, lo que representa un crecimiento del 3,0% entre los años 2021-2019. Le siguen en importancia “Otras actividades de servicio” (19,6%), “Industrias manufactureras” (10,1%) “Actividades administrativas y de servicios de apoyo” (6,4%) y “Construcción”¹³ con apenas un 4,7%. Las restantes actividades representan un 14,2% del total.

La gran mayoría de los ocupados son no dependientes, por lo que las conclusiones acerca de las personas ocupadas por actividad económica son similares a las tomadas anteriormente en relación a las empresas, se presenta la serie a modo informativo.

Si se analiza las personas ocupadas en monotributo régimen general (ya sea como no dependiente o como dependiente) respecto al total de ocupados que surge de la ECH¹⁴, se observa que estos explican alrededor del 1,9% del empleo.¹⁵

¹³ Son empresas de Industria y Comercio vinculadas al sector construcción pero que no tributan por dicho régimen.

¹⁴ Los ocupados son todas aquellas personas en edad de trabajar, de catorce años y más, que trabajan en forma remunerada o no. Los ocupados se pueden clasificar en: asalariados privados, asalariados públicos, miembros de cooperativa de producción, patrón con personal a su cargo, trabajador por cuenta propia (con o sin local) y trabajador no remunerado. Los asalariados trabajan en relación de dependencia, y reciben una remuneración por su trabajo (en dinero o en especie). Los trabajadores por cuenta propia son las personas que, sin depender de un patrón, explotan su propia empresa sin ocupar a ningún trabajador remunerado. Los trabajadores por cuenta propia pueden tener local o no, llamados trabajadores por cuenta propia con local en el primer caso, y vendedores ambulantes, en el segundo caso.

¹⁵ La cantidad de personas ocupadas en régimen general de monotributo que surge de los registros administrativos de AtyR y el total de personas ocupadas se obtiene de la ECH. Dato al año 2020.

Cuadro 6 - Distribución de personas ocupadas en empresas de Monotributo y Ocupados de la economía por sector de actividad. Información a febrero de 2020.

Sección	Ocupados monotributo Régimen general	Total de ocupados
Producción agropecuaria, forestación y pesca	0,9	3,3
Explotación de minas y canteras		
Industria Manufacturera	10,2	9,8
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,1	1,3
Suministro de agua, alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento		
Construcción	4,3	7,2
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de los vehículos de motor y de las motocicletas	44,9	18,1
Transporte y Almacenamiento	1,2	4,9
Alojamiento y servicios de comidas	3,6	4,8
Información y Comunicación	0,6	2,3
Actividades financieras y de seguros	0,0	1,8
Actividades inmobiliarias	6,8	6,2
Actividades administrativas y servicios de apoyo		
Actividades profesionales	1,8	4,6
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0,0	7,7
Enseñanza	3,9	7,1
Servicios sociales y relacionados con la salud humana	1,0	9,8
Artes, entretenimiento, y recreación	20,7	4,9
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales		
Otras actividades de servicio		
Act. de los hogares en calidad de empleadores, etc.	0,1	6,1
Total	100,0	100,0

Fuentes: Sistemas de Información, ATyR e INE, Cuadro: Distribución de la población ocupada, por sector de actividad y trimestre. Total país; este es un archivo creado por el INE con los datos que releva mes a mes de ocupación, desempleo, etc.. El último dato disponible es a febrero de 2020.

Nota: Algunas actividades del cuadro se muestran agrupadas debido a que el cuadro del INE que sirve de fuente de datos así las presenta, los datos del monotributo se adaptaron a esa información.

Si comparamos la distribución de trabajadores (dependientes y no dependientes) de empresas afiliadas al sistema de Monotributo régimen general con la distribución de personas ocupadas en toda la economía por rama de actividad económica (cuadro 6). Se puede observar que a febrero de 2020 casi la mitad (44,9%) de los trabajadores vinculados a Monotributo se emplean en empresas de “Comercio al por mayor y al por menor”, mientras que a nivel de ocupación total, si bien la misma sigue siendo la rama que mayor empleo genera, alcanza solamente al 18,1% de los trabajadores. Se constata un comportamiento similar en las ramas “Otras actividades de Servicio; Artes, entretenimiento, y recreación; y Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales”¹⁶ que explica el 20,7% del empleo en monotributo y 4,9% del empleo total, e

¹⁶ Con el objetivo de permitir la comparabilidad con la información de ocupación provista por ECH se agrupan en esta rama “otras actividades de servicio”, “Artes, entretenimiento y recreación” y “Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales”. Representando las primeras el mayor porcentaje de ocupación a nivel de monotributo general dentro del grupo.

inverso en las demás ramas (con excepción de construcción), lo cual es consistente con las actividades que pueden ampararse al régimen especial.

3.4 - Monotributo por departamento

Se incorpora el siguiente cuadro con información de la cantidad de empresas y personas del Monotributo (Régimen General) por departamento. Se proporcionan los datos de personas a modo informativo, pero se aclara que al emplear 1,1 trabajador en promedio las conclusiones a nivel de empleo son similares a las obtenidas relativas a las empresas.

Cuadro 7 - Cantidad de empresas y personas Monotributistas (Régimen General) por departamento, promedios anuales de los años 2019, 2020 y 2021

Departamento / Año	2019		2020		2021*	
	Empresas	Personas	Empresas	Personas	Empresas	Personas
ARTIGAS	516	568	510	555	502	548
CANELONES	4.211	4.615	4.342	4.753	4.534	4.966
CERRO LARGO	561	615	551	601	547	599
COLONIA	1.229	1.347	1.217	1.330	1.202	1.321
DURAZNO	539	607	579	653	582	651
FLORES	279	309	266	293	256	285
FLORIDA	666	765	670	764	658	753
LAVALLEJA	432	483	425	471	432	479
MALDONADO	2.037	2.242	2.081	2.298	2.215	2.454
MONTEVIDEO	8.945	9.698	9.161	9.900	9.357	10.107
PAYSANDU	1.265	1.427	1.282	1.437	1.278	1.429
RIO NEGRO	436	481	423	474	433	489
RIVERA	731	804	705	786	711	794
ROCHA	891	994	877	974	889	995
SALTO	853	967	907	1.018	924	1.030
SAN JOSE	1.281	1.418	1.287	1.411	1.255	1.365
SORIANO	704	778	700	772	685	753
TACUAREMBO	685	751	685	752	669	729
TREINTA Y TRES	347	390	340	381	338	385
TOTAL	26.605	29.259	27.006	29.623	27.464	30.130

Fuente: Sistemas de Información, ATyR.

Nota: el dato del año 2021 corresponde al promedio de los meses enero a abril.

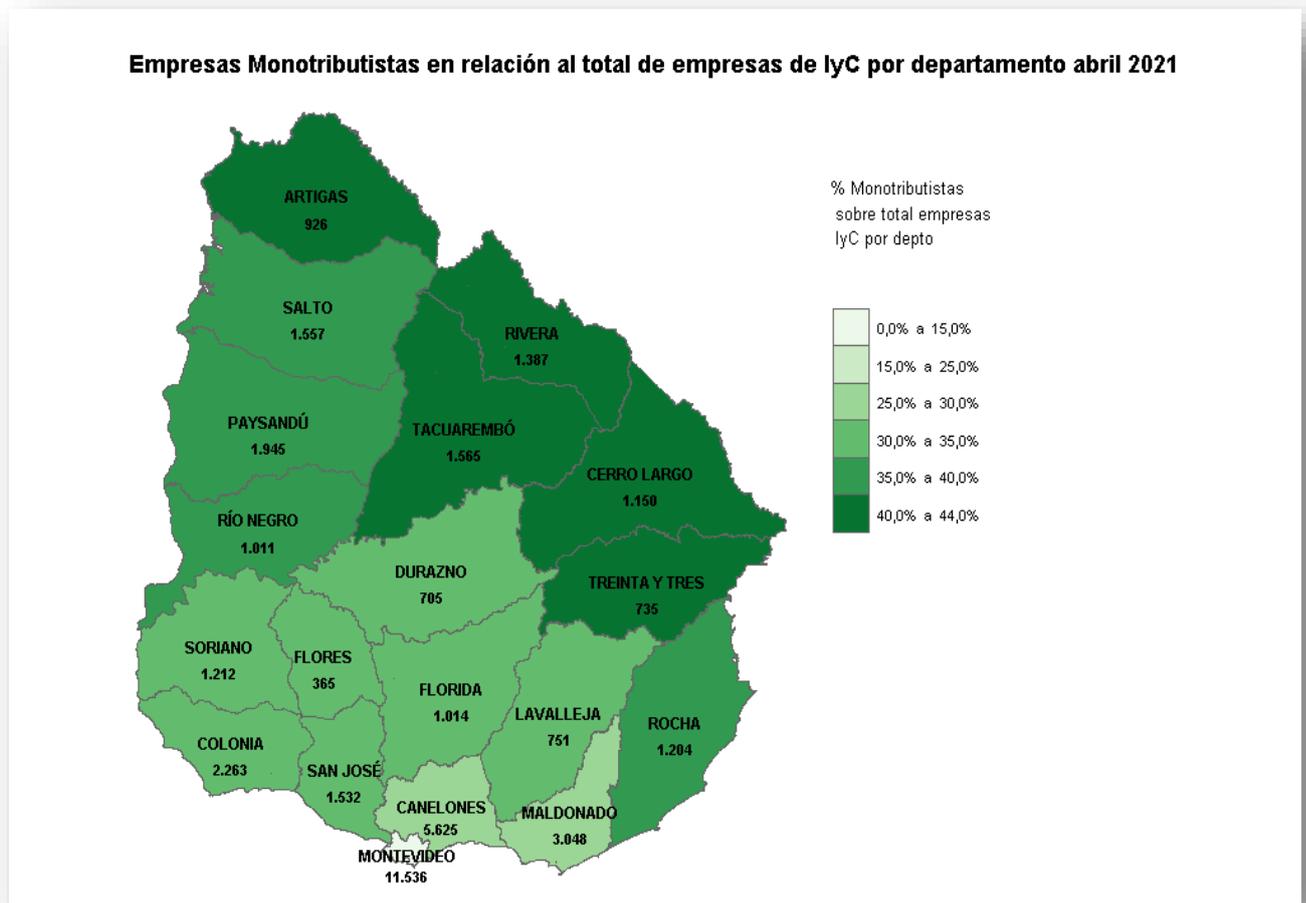
Puede observarse que, en promedio año 2021, más de la mitad de las empresas Monotributistas corresponden a los departamentos de Montevideo, Canelones y Maldonado. Los restantes departamentos tienen guarismos inferiores o iguales al 5% (Colonia, Paysandú y San José).

Si miramos la evolución de las empresas, al comparar los datos de los promedios anuales de los años 2021 y 2019, los departamentos que más creció el Monotributo fueron Salto, Durazno, Canelones y Maldonado, con guarismos entre 8 y 6 por ciento. En el departamento de Montevideo, las empresas crecieron un 4,6 por ciento; en los restantes departamentos el Monotributo tuvo un crecimiento casi nulo o decreció.

En el mapa siguiente se observa, para cada departamento del país, la cantidad de empresas monotributistas (en este caso régimen general y MIDES en conjunto) para el mes de abril de 2021. También se categorizan

los departamentos según el peso de estas empresas sobre el total de las empresas de Industria y Comercio con naturaleza jurídica unipersonal o sociedad de hecho.

Mapa – Porcentaje de empresas monotributistas sobre Unipersonales y Sociedades de Hecho de la aportación Industria y Comercio por departamento, abril de 2021



Los departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo y Treinta y Tres presentan los mayores porcentajes de empresas monotributistas en relación a las empresas Unipersonales y Sociedades de Hecho de aportación Industria y Comercio; en el extremo opuesto se encuentra Montevideo, con un rango inferior al 15% y los departamentos de Canelones y Maldonado con niveles cercanos a un 27%.

3.5 – Recaudación

El siguiente cuadro muestra la recaudación mensual de las empresas Monotributistas a valores constantes, correspondiendo al total de los regímenes (general y social) y la cantidad de empresas que realizaron pagos.

Cuadro 8 - Empresas que realizaron pagos y recaudación a valores constantes. Base IPC diciembre de 2020. Datos a promedios anuales.

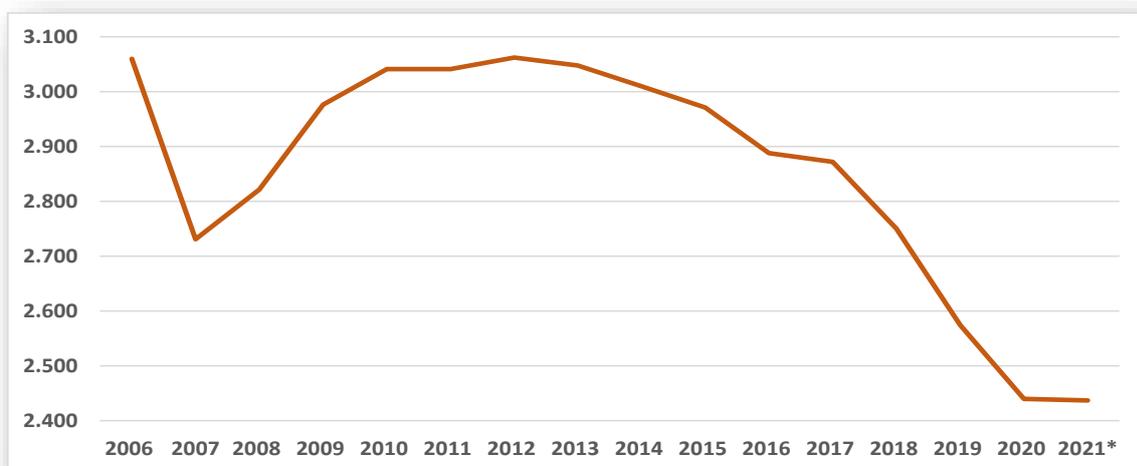
Año	Cantidad de empresas que realizaron pagos	Importe total pago
2006	2.417	7.395.577
2007	3.723	10.168.211
2008	7.993	22.553.995
2009	10.929	32.529.406
2010	13.365	40.641.715
2011	15.757	47.915.811
2012	18.299	56.035.659
2013	20.437	62.285.978
2014	22.225	66.889.738
2015	24.044	71.429.475
2016	25.575	73.858.941
2017	27.127	77.912.026
2018	29.296	80.569.266
2019	32.828	84.508.846
2020	35.661	87.016.501
2021*	34.631	84.394.443

Fuente: Sistemas de Información, ATyR.

Notas: el dato del año 2006 corresponde al mes de diciembre; el dato del Monotributo Social del año 2012 corresponde al promedio de los meses junio a diciembre; el dato del año 2021 corresponde a los meses enero a abril

Se observa que la cantidad de empresas que realizaron algún pago creció más de catorce veces en el período 2006-2021, mientras el monto recaudado por monotributo (a valores constantes por IPC de diciembre de 2020) se incrementó en menor proporción (once veces), en consecuencia la recaudación promedio por empresa bajó en un 20%.

Gráfica 3 - Promedio monto recaudado por empresas Monotributistas a valores constantes Base IPC diciembre de 2020. Datos a promedios anuales.



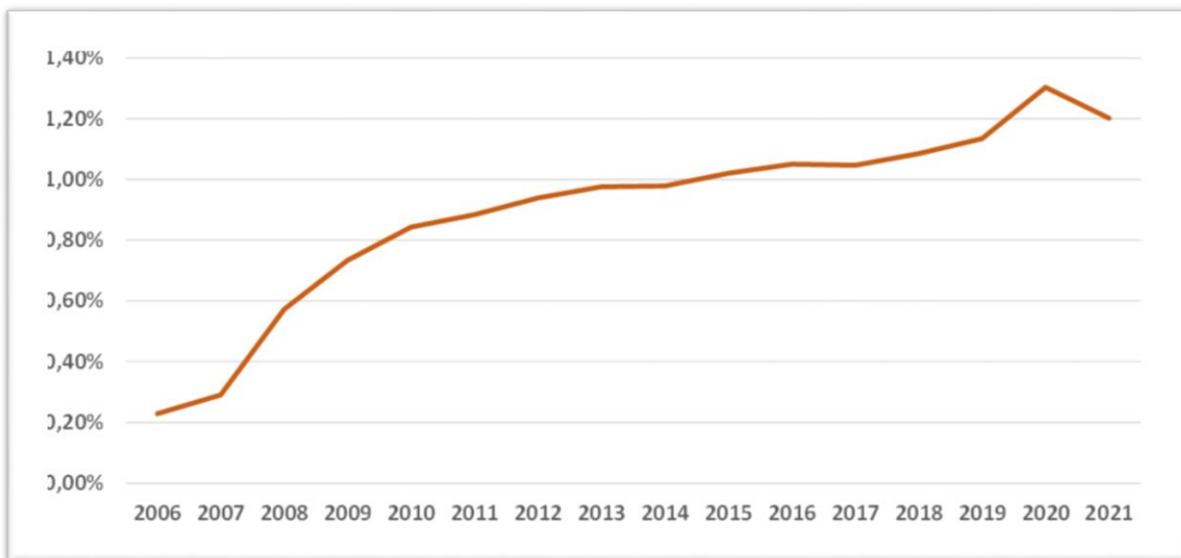
Fuente: Sistemas de Información, ATyR.

Notas: el dato del año 2006 corresponde al mes de diciembre; el dato del Monotributo Social del año 2012 corresponde al promedio de los meses junio a diciembre; el dato del año 2021 corresponde a los meses enero a abril.

En 2007 a raíz de la reforma tributaria el aporte patronal pasa de 12,5% a 7,5%, lo que puede explicar la disminución de la recaudación promedio a pesar del aumento de la cantidad de empresas con pagos. A su vez, en 2008 se implanta el Sistema Nacional Integrado de Salud que, si bien es opcional para los monotributistas, posiblemente influya en el incremento de la recaudación promedio. Por otro lado, la disminución continua de la recaudación promedio observada a partir del año 2013 puede deberse a la importancia proporcional, en el total del monotributo, de los monotributistas MIDES, que realizan aportes graduales. En los primeros cuatro meses del 2021 la cantidad de empresas con pagos decreció en 2,9% y la recaudación disminuyó un 3,0%, respecto al promedio anual de 2020.

Si bien las empresas con régimen de monotributista representan, a abril de 2021, el 33,1% del total de empresas con aportación Industria y Comercio, la recaudación por concepto de monotributo representa actualmente algo más de un uno por ciento de la recaudación que percibe el BPS por la aportación Industria y Comercio correspondiente a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS).¹⁷

Gráfica 4 - Recaudación Monotributo vs. Recaudación IVS de IC, Valores constantes Base IPC diciembre de 2020. Datos a promedios anuales.



Fuente: Sistemas de Información, ATyR e Información Estadística Sustantiva AGSS.

Notas: el dato del año 2006 corresponde al mes de diciembre; el dato del Monotributo Social del año 2012 corresponde al promedio de los meses junio a diciembre; el dato del año 2021 corresponde a los meses enero a abril.

En 2020 el porcentaje del ingreso por monotributo en relación a la recaudación por IVS fue de un 1,30% cuando el año anterior era un 1,13%, debido a que la recaudación IVS disminuyó un 10,7% respecto al año anterior, en cambio los pagos por concepto de Monotributo crecieron un 3%. Luego en 2021 ocurrió un proceso inverso dicha relación fue un 1,20% ya que la recaudación por monotributo cayó (3,01%) y el ingreso por IVS aumentó (5,16%) en los cuatro primeros meses de 2021.

¹⁷ La gráfica toma solamente la recaudación IVS de la aportación Industria y Comercio cuando el monotributo incluye al sector Industria y Comercio pero también a otros como construcción; igualmente la gráfica nos sirve como aproximación para ver la relación entre la recaudación del monotributo y la recaudación total por concepto IVS, si se compararía con toda la recaudación el porcentaje sería menor aún.

4. Síntesis

El enfoque del Trabajo Decente apunta a contemplar ciertos sectores y realidades, como pequeños emprendimientos que ocurren en actividades económicas específicas. El monotributo surge como una forma de tributación simplificada que facilita el cumplimiento y logra con ello una mayor extensión de la cobertura de la seguridad social.

Es un tributo único que comprende contribuciones al Banco de Previsión Social (BPS) y la Dirección General Impositiva (DGI) y cualquier otro impuesto nacional vigente (excluido el de las importaciones), cuyo objetivo es que empresarios que cumplen con ciertas características (empresas de reducida dimensión económica) tributen al Estado, y se encuentren amparados a la seguridad social; además de ser fácil de tramitar.

Desde su creación este tributo ha tenido cambios con la finalidad de que se amparen al mismo nuevos sectores. En el año 2011 se crea el “monotributo social”, un sistema que, a través de facilidades tributarias en los primeros años, pretende captar los sectores de más bajos ingresos, en situaciones de vulnerabilidad económica, permitiendo que puedan cobrar la asignación familiar y al mismo tiempo puedan realizar actividad económica, creando un régimen gradual de aportación.

En el año 2006 unas 2.566 empresas aportaban al Monotributo y en el primer cuatrimestre de 2021 lo hicieron 39.378 en promedio (de las cuales 11.914 correspondieron al Monotributo Social). Antes de la pandemia, a febrero 2020, las empresas monotributistas fueron 37.574, pasando a ser 36.229 a mayo del mismo año. Si bien en ese período la estacionalidad de la serie explica el descenso de las cantidades, la caída en 2020 fue de mayor magnitud a las registradas anteriormente, lo que evidencia el efecto de la pandemia también. Hacia abril de 2021, las empresas alcanzan las 39.530, variación explicada en el importante aumento del monotributo MIDES (un 16,5% en el período febrero de 2020 a abril de 2021) manteniéndose estable el régimen general en ese lapso de tiempo.

Por su parte, las personas vinculadas a empresas amparadas en este régimen, dependientes y no dependientes, pasaron de 2.925 en 2006 a 42.608 en el año 2021, valor promedio enero-abril. Alrededor del 60% de estas personas fueron mujeres.

La recaudación en términos reales aumentó once veces por concepto del monotributo en el período 2006-2021. Casi la mitad de las empresas monotributistas desarrollan sus tareas en la actividad “Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y de las motocicletas”. Montevideo, Canelones y Maldonado son los departamentos que tienen mayor número de empresas Monotributistas representando algo más de la mitad.

Del total de empresas unipersonales sin personal más de un 40% por ciento son monotributistas, siendo menor la magnitud del monotributo en las sociedades de hecho (un 22,6% a abril de 2021). La relevancia del monotributo en unipersonales con hasta cuatro dependientes es muy baja.

Por su forma de aportación, el monotributo tiene baja recaudación, el monto gravado de una unipersonal sin dependientes que aporta por monotributo equivale a 5 bases fictas de contribución. La recaudación por concepto de monotributo es poco más de un uno por ciento de la recaudación de Industria y Comercio por

concepto de IVS. Los recursos tributarios percibidos a través del monotributo en Uruguay resultan escasos y poco significativos. Aun así se considera una herramienta válida que logró el objetivo planteado de incorporar al Sistema de Seguridad Social a sectores de la sociedad y determinadas actividades. Este régimen otorgó, a los no dependientes de micro y pequeños emprendimiento, acceso a prestaciones de la seguridad social en las mismas condiciones que para un trabajador dependiente, con excepción del seguro de desempleo. En síntesis, el monotributo en términos tributarios implicó una resignación tributaria, cobrando montos menores a lo que se hubiera logrado con el régimen general de tributación, en pos de lograr una mayor formalidad, con un aumento del número de contribuyentes y consecuentemente ampliando la protección social de los mismos.

Es válido mencionar una nueva forma de una agilización en la manera de tributación al sistema de seguridad social como lo fue en su momento el monotributo, con igual finalidad de lograr mayor nivel de aportación y cobertura. En enero de 2020 se registró la primera Sociedad por Acciones Simplificadas (SAS), en aplicación de la Ley 19.820. Las SAS se plantean como una alternativa frente las Sociedades de Responsabilidad Limitada (SRL) y las Sociedades Anónimas (SA) en busca de minimizar los tiempos de constitución, disponer de una figura societaria eficaz, además no se requiere de cantidades mínimas o máximas de integrantes, entre otras virtudes. Se destaca que la normativa prevé que los integrantes de estas sociedades sean beneficiarios del Seguro Nacional de Salud, teniendo cobertura mutual para ellos y sus familias, así como otras prestaciones de actividad.

Por efecto de la pandemia que comenzó en marzo de 2020 se han tomado una serie de medidas para ayudar a quienes realizan sus actividades aportando como monotributistas tales como:

- seguro de inactividad para los titulares del monotributo MIDES
- diferimiento en el pago de aportes y bonificación en los meses de abril y mayo de 2020;
- préstamo para los monotributistas del régimen general
- aporte gradual para quienes empezaron sus actividades en 2021, para el régimen general
- refinanciación de deuda en 2021.

5. Anexo

Actividades comprendidas en el monotributo

Actividad	Descripción
Artesanías	Producción y venta de artesanías en madera, cuero, telares, bijouterie, tapices
Elaboración de bienes artesanales no comprendidos en el numeral anterior mediante la utilización de:	<ul style="list-style-type: none"> • pastas modeladas, tales como cerámica, yeso, resina y cementos. • materias primas de origen vegetal, como calabaza, fibras vegetales y papel. • materias primas de origen animal, como lana, cuero, guampa y hueso. • madera • metales y joyería • piedras semipreciosas • técnicas mixtas de los rubros precedentemente indicados
Clases particulares	Apoyo a exámenes, deberes vigilados, profesor de idiomas, profesor de música, profesor de canto, profesor de manualidades. No se incluye en monotributo: clases particulares a domicilio del alumno
Corte, confección y tejidos	Costurera, crochetera, bordadora artesanal, bordadora a máquina, tejedora artesanal, tejedora a máquina, sastre, modista, planchadora
Cosmética y maquillaje	Cosmetóloga, estilista, manicura, peluquera, podóloga, maquilladora, depiladora y salón de belleza
Cuidado de vehículos	Cuidado de automóviles, motos, bicicletas
Dosificadores	Vacunadores de la Comisión Nacional de Hidatidosis (Zoonosis)
Elaboración artesanal de alimentos	Elaboración de comidas, de tortas y postres artesanales, de licores, de mermeladas y dulces
Feriantes	Ferias vecinales, expo-ferias (excluida la venta de vestimenta), ferias permanentes.
Guía de Turismo	
Ladrilleros y bloqueros	Producción artesanal de ladrillos y bloques
Marroquinería	
Masajes	Masajista, drenaje linfático, estético. No se incluye en monotributo reiki ni yoga
Mensajería	No incluye servicios a empresas
Oficios	Cerrajero, carpintero, afilador, encuadernador, colchonero, tapicero, empapelador, fotógrafo, herrero, soldador y lustrador de zapatos.
Paseadores y entrenadores de mascotas	
Pequeños negocios	Paradas de taxi, alquiler de videos y DVD, cybers, santería, etc.
Pesca artesanal, servicios de apoyo y venta del producto	Servicios de apoyo a pescadores artesanales: lavado de embarcaciones y arreglo de artes de pesca.
Pintor de letras	
Propaganda con altoparlante	
Remallado de medias	
Serigrafía	Estampado de telas por planchado de imágenes
Service	Service en refrigeración, en televisión, en equipos de audio, de control remoto, de computadoras y electrodomésticos.
Servicios de lustrado	Lustrador de muebles y lustrador de zapatos
Servicio de utilización de espacios radiales	En radioemisoras del interior del país con un máximo de 5 horas semanales

Servicios Sexuales	Personas sin distinción de género, autorizadas a ejercer trabajo sexual Ley 17.515 de Julio de 2002.
Taller de reparaciones	
Reparación de bicicletas, motos y calzado	
Tatuaje y piercing	
Textiles	Tejidos, telares, confección de mantas, frazadas, ponchos, etc.
Trabajadores del Mercado Modelo (changadores)	
Venta ambulante de comestibles	Caramelero, garrapiñero, manicero, heladero.
Venta ambulante en espectáculos públicos	Café, pop, golosinas, juguetes, etc.
Venta de artículos varios	Artículos para celulares, diarios y revistas, flores, inciensos y velas, bolsos y carteras, artículos de maquillaje, lentes de sol, libros, regatones y artículos de goma, perfumes, herramientas, artículos en desuso, antigüedades de escaso valor, pilas, relojes, peines, leña.
Venta de comestibles, frutas, verduras y flores	Almacén, puesto de frutas y verduras, autoservice, minimarket, florerías.
Venta de comida	Carritos, venta de chorizos, hamburguesas y panchos, parrilladas, pescaderías, puestos de tortas fritas, empanadas y pasteles, venta de ración para animales en ferias.
Venta de golosinas, arts. escolares, fotocopias, etc.	Quioscos, quioscos en playas, salón. No se incluyen en monotributo: quioscos que lleven juegos de azar
Yesero	

Fuente: ATyR – BPS

EQUILIBRIO INDIVIDUAL DEL SISTEMA DE REPARTO DEL BPS¹

Cr. Alex Fernández

¹ Nota Técnica Nro.8 presentada en la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS). Fecha 31 de marzo de 2021.

Análisis del equilibrio individual del sistema de reparto administrado por BPS¹

Cr. Alex Fernández

Asesoría Económica y Actuarial

Setiembre 2021

1. Introducción

El equilibrio individual se calcula a partir de la estimación del valor actual actuarial de los ingresos por cotizaciones y de las eventuales jubilaciones o pensiones a las que tendría acceso un individuo afiliado al sistema. La diferencia entre el valor actual actuarial y el valor actual financiero radica en que al factor de actualización financiero se le agrega el factor de actualización demográfico.

Este tipo de análisis permite determinar la existencia de redistribuciones intra e inter generacionales y evaluar el impacto individual de los diferentes parámetros del sistema.

También es de utilidad para medir cómo impactan en los parámetros de equilibrio distintas situaciones demográficas y económicas y es, además, una herramienta complementaria a las proyecciones financieras actuariales de largo plazo del sistema. En este análisis primero se calculan los ingresos y egresos actuales asociados a un individuo con una determinada trayectoria laboral y, posteriormente, a partir de los resultados obtenidos, se evalúan los parámetros de equilibrio en el sistema.

2. Metodología

Las características del individuo elegido son relevantes en relación a las variables que determinan la presencia de equilibrio en el sistema. Entre ellas están: sexo, edad de retiro, densidad de cotización, salarios aportados y régimen jubilatorio.

¹ Nota Técnica Nro.8 presentada en la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS). Fecha 31 de marzo de 2021

La formulación matemática actuarial está basada en los aportes realizados en Camacho (2011) y (2018). Ver bibliografía.

Este análisis parte de una ecuación que iguala ingresos y egresos o, desde el punto de vista de los afiliados, aportes (contribuciones de seguridad social) y prestaciones IVS (invalidez, vejez y sobrevivencia). Se estima el valor actual del flujo de ingresos y de egresos utilizando una tasa de interés técnico, teniendo en cuenta tanto el factor financiero como el factor demográfico.

$$VAA(i) = VAP(i)$$

Donde VAA es el valor actual de los aportes y VAP es el valor actual de las prestaciones, ambos a una tasa de interés técnico i . Es importante destacar que ambos conceptos se evalúan a la edad de inicio de la actividad laboral (“ei”).

Con el objetivo de simplificar el análisis, se va a utilizar únicamente el riesgo de vejez y por lo tanto se excluyen de los egresos tanto las jubilaciones por invalidez como las pensiones por sobrevivencia. Este supuesto implica una limitación al análisis, y por lo tanto los parámetros estimados no serían los de equilibrio del sistema contributivo. En particular, no considerar la cobertura de estas contingencias supone una subvaloración de los egresos esperados, por lo que los análisis expuestos presentan un sesgo en ese sentido.

Se considera una edad de incorporación al mercado laboral “ei” y una edad de retiro “er”.

Al considerar únicamente ingresos por aporte y egresos por jubilación, el valor actual de los aportes VAA y de los egresos por jubilación VAJ se podría simplificar de la siguiente forma:

$$VAA_p = \sum_{t=ei}^{t=er-1} [C_{t1}^{aa} \times Mov(t) \times Sal(ei) \times Densi] \times TC$$

$$VAJ_j = C_{er}^{aj} \times SBJ_t^{er} \times TR_{er}$$

Donde:

C_{t1}^{aa} es el valor a la edad de inicio de la actividad de una renta de un peso mensual por un año

$Mov(t)$ es la curva de movilidad salarial vertical

$Sal(ei)$ es el salario a la edad inicial

$Densi$ es la densidad de cotización promedio de ei a er

TC es la tasa de cotización

C_{er}^{aj} es el valor a la edad de inicio de la actividad de una jubilación por vejez a la edad de retiro “er”

SBJ_t^{er} es el sueldo básico jubilatorio a la edad de retiro

TR_{er} es la tasa de remplazo a la edad de retiro

Si observamos la formulación de ingresos y egresos, se aprecia que se puede despejar tanto la tasa de contribución y/o aporte, como la tasa de reemplazo. Despejando la tasa de aporte obtenemos la tasa de aporte necesaria para financiar el sistema según las condiciones determinadas. Si despejamos la tasa de

reemplazo, se obtiene la tasa de reemplazo que equilibra ingresos y egresos según la tasa de aporte efectivamente realizada.

Otra forma de analizar el equilibrio es comparando los ingresos y egresos a partir de las tasas de aporte y reemplazo legales. A esta relación la llamaremos “Relación Prestaciones/Aportes” e implica calcular el cociente entre el valor actual de las prestaciones sobre el valor actual de los aportes de modo tal que, si el resultado del cociente es mayor a uno, el trabajador recibe prestaciones por encima de lo aportado y si es menor, recibe prestaciones inferiores a sus aportes.

Otros supuestos utilizados:

- Se supone una única edad de inicio a la actividad: 20 años.
- Las estimaciones se realizan para las condiciones vigentes del sistema.
- La tasa de interés implícita utilizada es de 0,4%² real sobre salarios.
- Se considera como un recurso propio de cada afiliado el aporte patronal realizado por su empleador.
- Las tasas de aporte consideradas son las tasas vigentes para el régimen general (industria y comercio): 15% personal y 7,5% patronal.
- El análisis solo considera el aporte afectado al régimen de reparto y las prestaciones del mismo.

3. Análisis de resultados

Las variables a utilizar son: edad, sexo, nivel salarial, densidad de cotización, aplicación de mínimos, tasa de interés técnico, edad de retiro, opción del artículo 8°³, movilidad salarial, tablas de mortalidad, forma de cálculo del Sueldo Básico Jubilatorio (SBJ) o las características del régimen (tasas de aporte, de reemplazo y mecanismos de indexación) que generan equilibrios diferentes en los parámetros del sistema.

Por eso es importante que la validez del resultado esté asociada a los supuestos considerados en estas variables.

El sujeto representativo que utilizaremos en este análisis es un individuo con una **densidad de cotización de 75%**, es decir, que desde los 20 años (edad de inicio en la actividad) hasta el momento del retiro, aportó un 75% del tiempo, movilidad salarial promedio de los trabajadores dependientes. Se considera un sueldo inicial de \$19.000 y un promedio salarial durante toda su vida de \$45.000. Este trabajador pertenece al régimen mixto y realizó la opción del artículo 8°.

² La tasa de interés del sistema de reparto estimada por Camacho (2006) fue de 0,373%.

³ El artículo 8° de la Ley N° 16.713 permite distribuir una mayor proporción de los aportes al sistema de ahorro. Asociado a dicha distribución, el artículo 28 de la misma ley bonifica los aportes realizados al sistema de reparto hasta un 50%. Por ejemplo, para un salario por debajo del nivel 1 de la Ley N° 16.713, sin artículo 8 no tendría aporte al sistema de ahorro pero con artículo 8, la mitad de los aportes se destinan al sistema de reparto y la otra mitad al de ahorro. Además, en este último caso, en el sistema de reparto los aportes realizados se bonifican en un 50%.

Pertenece a la generación que alcanza los 60 años en 2020, por lo que tendría las mejoras de mortalidad correspondientes a dicha generación.

En primer lugar, analizaremos a partir de los parámetros actuales del sistema (tasa de reemplazo y tasa de aporte) cuál es la relación Prestación-Aporte, esto es, cuánto recibiría por cada peso aportado.

Se evalúa la relación según sexo y edad de retiro, por lo cual se consideran tablas de mortalidad dinámicas específicas por sexo y edad. Se obtienen los siguientes resultados, en función de la edad de retiro:

Cuadro 1 - Relación Prestación – Aporte

	60	63	65	67	70
Hombres	1.69	1.59	1.53	1.46	1.31
Mujeres	2.13	2.02	1.96	1.90	1.74

El cuadro 1 muestra que un hombre que se retira a los 60 años recibiría \$1,69 por cada peso aportado y una mujer a la misma edad percibiría \$ 2,13.

La relación es mayor para las mujeres, lo que se vincula a la mayor esperanza de vida del sexo femenino. De incluirse en el análisis las pensiones por sobrevivencia, la brecha entre sexos sería menor, debido a que las mujeres presentan una probabilidad de generar pensión más baja.

Se puede observar, además, que a medida que se posterga la edad de retiro, la relación Prestación-Aporte disminuye. Esto se asocia a que las mejoras en la tasa de reemplazo vigentes generadas por el diferimiento en la edad de retiro no compensan el mayor tiempo de cotización y el menor de cobro de la prestación.

Si bien existen diferencias según la edad de retiro y el sexo, **en todos los casos el afiliado recibiría un nivel de prestaciones que se encuentra por encima de lo que aportó.** Se debe tener presente que si se considerara la prestación de jubilación por causal invalidez y la pensión por sobrevivencia, la relación resultante sería superior.

Por lo tanto, se puede concluir que, con las tasas de aporte actuales afectadas al régimen de reparto, el sistema no logra financiar las jubilaciones con las tasas de reemplazo vigentes.

Desde el punto de vista del trabajador, las jubilaciones que cobraría durante su vida son mayores a los aportes que realizó (considerando tanto los personales como los patronales).

Las tasas de aporte o de reemplazo no se diferencian por sexo, por lo que tiene sentido analizar esta relación, pero utilizando en su cálculo una tabla de mortalidad unisex en la que se considera la mortalidad masculina y femenina en forma conjunta.

Si volvemos a estimar la relación, los resultados son los siguientes:

Cuadro 2 - Prestación – Aporte (con tablas de mortalidad *unisex por edad*)

	60	65	70
Prestación/Aporte	1.96	1.82	1.61

Un afiliado que se retira a los 60 recibiría por concepto de jubilación casi el doble de lo aportado, y si se retira a los 70, un 60% más de lo aportado.

Otra forma de visualizar la existencia o no de equilibrio es estimar dentro de la ecuación de Ingresos y Egresos la tasa de reemplazo que se puede financiar de acuerdo con la tasa de aporte vigente o la tasa de aporte necesaria para financiar las tasas de reemplazo legales vigentes.

Para analizar la tasa de aporte de equilibrio despejamos la tasa de aporte necesaria manteniendo las condiciones y las cuantías actuales de las prestaciones por jubilación por vejez. Debido a que la tasa de aporte personal (15%) se distribuye entre el régimen de reparto y el régimen de ahorro se mantiene constante la tasa de aporte personal y se estima la tasa de aporte patronal resultante.

Cuadro 3 - Tasa de aporte patronal de equilibrio (tablas de mortalidad *unisex por edad*)

	60	65	70
Tasa de aporte	21,92%	19,75%	16,71%
Vigente	7,5%	7,5%	7,5%

La tasa de aporte adicional al 15% y de afectación total al régimen de reparto necesaria para financiar las condiciones actuales jubilatorias para un sujeto representativo que se retira a los 60 años es de 21,92%. Si se retirara a los 70 años, la tasa de aporte necesaria sería de 16,71%.

Dado que la tasa de aporte patronal del régimen general es de 7,5%, para financiar la diferencia, el sistema recurre a la financiación mediante impuestos y asistencia financiera del Estado.

Este análisis demuestra que, para financiar el régimen vigente es necesario aportes adicionales a los realizados por los propios cotizantes y, en la práctica, esta diferencia se cubre con la afectación de impuestos y asistencia financiera.

Esto también cuestiona la definición del sistema como contributivo, ya que, si bien el acceso a las prestaciones está condicionado a una contribución, para financiar las prestaciones vigentes se requiere un aporte importante de la sociedad en su conjunto.

De todas formas, hay que tener en cuenta que las tasas de aporte vigentes no surgen necesariamente de un proceso de análisis de la tasa de aporte de equilibrio. En efecto, ha habido un proceso histórico que supuso que el sistema fuera sustituyendo ingresos por aportes por impuestos afectados.

En un sistema de prestación definida como el del BPS, el equilibrio se alcanza ajustando la tasa de contribución, ya que las tasas de reemplazo están prefijadas.

En los sistemas de aportación definida, el equilibrio se produce ajustando la tasa de reemplazo, por lo que en el siguiente ejercicio despejamos la tasa de reemplazo o sustitución dada la tasa de aporte vigente.

Cuadro 4 - Tasa de reemplazo de equilibrio (tablas de mortalidad unisex por edad)

	60	65	70
Tasa de reemplazo	22,95%	32,48%	45,23%
Vigente	45,00%	59,00%	73,00%

Un afiliado que se retira a los 60 años con densidad de cotización del 75%, podría, con las tasas de aporte vigentes, recibir una tasa de reemplazo del 23% mientras que en el régimen vigente recibe un 45%. Si se retirara a los 70 años, el afiliado podría recibir una tasa levemente superior al 45%, mientras que la tasa vigente es del 73%.

Vemos que la tasa vigente a los 60 años es el doble que la tasa de reemplazo de equilibrio a la misma edad.

Estas tasas de reemplazo estimadas serían tasas autofinanciadas ya que se financian directamente por aportes.

El sistema se financia, además de a través de recursos por contribuciones, mediante impuestos afectados y de asistencia financiera del Estado. Según el análisis realizado en 2019 por la Asesoría Económica y Actuarial del BPS, la tasa de aportes de equilibrio del sistema es de 34,37%. (23,76% aportes, 8,71% impuestos afectados, 1,90% asistencia financiera).

Por lo tanto, sería válido considerar otros recursos que son legítimos del sistema y que han sustituido a los aportes directos para estimar las tasas de reemplazo de equilibrio y, en ese caso, estas serían mayores.

4. Otros resultados

Al generalizar estos resultados suponemos que el caso utilizado es un sujeto representativo del colectivo afiliados al BPS. Por eso se utiliza una trayectoria laboral promedio respecto al nivel salarial y a la densidad de cotización.

Pero se debe tener presente que, producto de la aplicación de mínimos, bonificaciones y distribución de los aportes en el régimen mixto, los parámetros de equilibrio cambian.

Por lo cual, a continuación se analiza cómo se modifica la relación Prestación-Aporte en diferentes escenarios generados en función de los parámetros descritos.

Para analizar cómo afecta la opción del artículo 8° de la Ley N°16.713, se toma en cuenta el caso de estudio considerado y se comparan los resultados según se realice o dicha opción

Cuadro 5 - Análisis con y sin opción del artículo 8°

Edad	Prestación/Aporte	
	Sin artículo 8°	Con artículo 8°
65	1,61	1,82

Un individuo que se retira a los 65 años, por ejemplo, y que a su vez optó por el artículo 8°, recibiría \$1,82 por cada peso aportado, mientras que con una trayectoria laboral similar pero sin realizar la opción recibiría \$1,61.

Los afiliados que realizaron la opción del artículo 8° obtienen una prestación superior a la de aquellos que no lo hicieron.

Otro aspecto para analizar en el equilibrio individual es la incidencia del otorgamiento de los mínimos jubilatorios. Para evaluar este impacto se utiliza una trayectoria laboral con salarios menores.

Se mantienen todos los supuestos del caso original y se supone una movilidad salarial vertical nula (el sueldo permanece constante durante toda la vida laboral). Con esta historia laboral, cuando el trabajador alcanza la edad de retiro, su asignación de jubilación es menor al mínimo jubilatorio vigente, por lo cual percibiría un monto jubilatorio superior al que le correspondería de aplicarse las tasas de reemplazo legales.

En el siguiente cuadro se calculó la relación Prestación-Aporte resultante de aplicar mínimos o no, para la trayectoria presentada.

Cuadro 6 - Mínimos jubilatorios

Edad	Prestaciones/Aportes	
	Con Mínimos	Sin Mínimos
65	2,35	1,71

Con la aplicación de mínimos aumenta la relación Prestación- Aporte de 1,71 a 2,35. Esto demuestra que, con la aplicación de mínimos que carecen de financiación específica los parámetros de equilibrio cambian.

De esta forma, se observa que los mínimos son un componente redistributivo del sistema que tiende a subvencionar proporcionalmente más a los salarios más bajos.

El efecto inverso se puede demostrar en niveles salariales muy altos debido a que el aporte patronal es de afectación total al régimen de reparto y a que la asignación computable en el régimen mixto está topeada en el nivel 1 de la Ley Nº 16.713.

Se considera un individuo con un nivel salarial constante en el tope de aportación del régimen mixto (\$188.412).

Cuadro 7 - Análisis con niveles salariales altos

	60	65	70
Prestaciones/Aportes	0,86	0,78	0,69

Un individuo que durante toda su trayectoria laboral aportó por el salario máximo de aporte recibiría jubilaciones por menos de lo aportado. Este es un caso que sirve para ilustrar cómo incide el aporte patronal en salarios muy altos.

Si se estimara la tasa de aporte necesaria para financiar una jubilación en estos niveles salariales, esta sería de un nivel menor a la estimada en el caso promedio utilizado anteriormente.

Este resultado se debe relativizar ya que no se tiene en cuenta la pensión por sobrevivencia y la jubilación por invalidez, y porque, además, los trabajadores de ingresos muy altos tendrían esperanzas de vida mayores a la población promedio cubierta por BPS, por lo que si utilizáramos una tabla de mortalidad que capturase este efecto, la relación Prestación- Aportes sería diferente.

Por lo tanto, las diferentes trayectorias laborales generan múltiples parámetros de equilibrio que presentan variaciones entre sí, debido a la aplicación de mínimos y bonificaciones y a la distribución diferente de los aportes patronales en función del nivel en el que estén incluidos.

Esto también sucede con los años de servicio, la edad de retiro o el sexo. A mayor densidad de cotización, menor tasa de contribución de equilibrio y, cuanto más se difiere el retiro, menor es la tasa de equilibrio.

5. Consideraciones finales

Este estudio permite analizar cómo se producen los equilibrios dentro del sistema, cómo funcionan los mecanismos redistributivos y cómo afectan los cambios en los parámetros al equilibrio general. De todas formas, el equilibrio individual es un complemento para los análisis estadísticos y las proyecciones globales del sistema.

De acuerdo con los resultados obtenidos:

- El sistema de reparto contributivo administrado por el BPS no logra autofinanciarse a partir de las tasas de aporte vigentes.
- Analizando una trayectoria laboral promedio, una persona que se retira a los 60 años percibiría una prestación de casi el doble de lo aportado. La diferencia existente entre las prestaciones autofinanciadas y las reales se financian, en la práctica, a través de impuestos afectados y asistencia del Estado.
- No existe un único equilibrio individual, ya que los parámetros cambian en función de las trayectorias laborales, del nivel salarial, del régimen, del sexo, de la existencia de bonificaciones, de la aplicación de mínimos jubilatorios y según la generación que se considere como referencia.
- Dado que el equilibrio varía según la generación, lo que se asocia a las mejoras en la mortalidad, aun si se partiese de un sistema en equilibrio, el equilibrio de las futuras generaciones no está garantizado.

Bibliografía

Asesoría Económica y Actuarial; (2020) Ecuación de equilibrio financiero. Resultados para el período 2004 a 2019. Comentarios de Seguridad Social Nº 68. BPS. Montevideo.

Camacho, L.,
_(2006) Análisis de la tasa de rentabilidad implícita en el equilibrio financiero de un sistema de reparto. Comentarios de Seguridad Social Nº 10. BPS. Montevideo.

_(2011) Análisis del equilibrio financiero individual asociado al régimen de reparto administrado por el BPS. Planteo del modelo Matemático-Actuarial. Comentarios de Seguridad Social Nº 31. Montevideo.

_(2018) Técnicas actuariales aplicables a los sistemas de jubilaciones y pensiones. Tomo 1. Análisis del equilibrio individual. Fundación de cultura universitaria. Montevideo.

TASA DE REEMPLAZO EFECTIVA DEL BPS¹

Cr. Nicolas Bene

¹ Nota Técnica Nro.12 presentada en la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS). Fecha 17 de junio de 2021.

Tasa de reemplazo efectiva del BPS¹

Cr. Nicolás Bene

Asesoría Económica y Actuarial

Setiembre 2021

1. Introducción

Al examinar el desempeño de los sistemas de pensiones es preciso analizar tres elementos: 1) cobertura; 2) suficiencia; y 3) sostenibilidad financiera (Arenas de Mesa, 2019).

Como suficiencia debe entenderse la capacidad de las prestaciones del sistema para ofrecer seguridad de ingresos y cubrir las necesidades básicas de sus asegurados (Arenas de Mesa, 2019).

Existen varias formas de evaluar la suficiencia de un sistema de pensiones. La Comisión Europea en su reporte de suficiencia de pensiones (2018) define tres aspectos de la misma, que denomina triángulo de suficiencia. Estos son: 1) protección contra la pobreza; 2) mantenimiento de ingresos; y 3) duración de la prestación.

En este trabajo se analizará la suficiencia desde el punto de vista del mantenimiento de los ingresos salariales previos al retiro. Con ese fin, se utiliza como indicador la tasa efectiva de reemplazo solo para las altas jubilatorias del Banco de Previsión Social (BPS).

2. Concepto

La tasa efectiva de reemplazo puede ser entendida como la proporción que representa el importe de la pensión de un afiliado sobre los ingresos salariales que percibía cuando trabajaba (OECD, 2019). Es, en definitiva, una medida de la sustitución que significa la prestación con respecto al salario del individuo (Banco Mundial, 2020). Por lo tanto, difiere de la tasa legal de reemplazo en tanto que esta se aplica sobre el sueldo básico jubilatorio (en el caso de Uruguay los últimos 10 años o el promedio de los 20 mejores años) para obtener el importe jubilatorio que cobrará el afiliado.

En términos generales su cálculo obedece a la siguiente fórmula:

$$Tasa\ efectiva = \frac{\text{importe de la jubilación}}{\text{ingresos salariales anteriores al retiro}}$$

Tanto el numerador como el denominador deben estar expresados en un mismo momento, actualizando por algún índice (por ejemplo: de precios o salarios).

¹ Nota Técnica Nro.12 presentada en la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS). Fecha 17 de junio de 2021.

El numerador de la fórmula expuesta es fácil de calcular y hay consenso sobre él. No obstante, existen múltiples formas de calcular el denominador (Biggs & Springstead, 2008).

En algunos casos se utilizan los salarios del año inmediatamente anterior al retiro. El problema de este método es que los ingresos salariales en ese año suelen ser volátiles y no representativos, debido a que algunos trabajadores dejan de trabajar en ese momento, reducen sus horas laborales, o están en un trabajo de baja remuneración en la última etapa de su carrera laboral (Biggs & Springstead, 2008; Goss, Clingman, & Wade, 2014). Una forma de subsanar esa volatilidad es utilizar el promedio de los sueldos de cierta cantidad de años previo al retiro (Biggs & Springstead, 2008).

También es posible usar como denominador el promedio de todos los salarios percibidos por la persona en su vida laboral, actualizados por un índice adecuado (Biggs & Springstead, 2008).

Teniendo estos elementos en cuenta, en este estudio se utilizará como denominador tanto el sueldo promedio mensual de los últimos 3 años anteriores al retiro, como el correspondiente a toda la vida laboral.

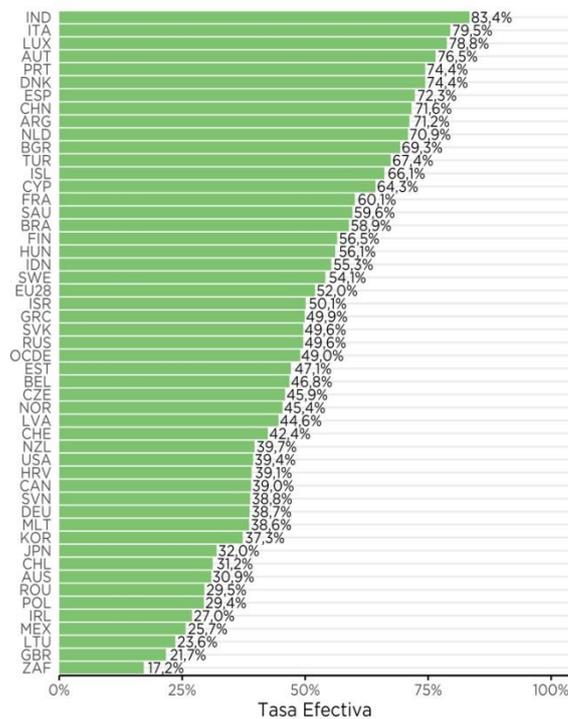
Del análisis de la fórmula previamente expuesta se puede deducir que una tasa efectiva de reemplazo alta no necesariamente implica un monto jubilatorio alto, ya que es una medida relativa al sueldo de referencia. En particular, pueden observarse tasas de reemplazo altas y montos jubilatorios bajos, debido a la existencia de mínimos, y a que en los últimos años la persona puede haber aportado por importes inferiores a los presentados a lo largo de su carrera laboral, o haber cotizado por pocos meses en los años anteriores a la jubilación. Asimismo, haber estado en varios períodos en subsidio por desempleo (cuyo importe es asignación computable) puede provocar que la tasa disminuya². Por otra parte, una tasa efectiva baja no necesariamente significa importes jubilatorios bajos en términos absolutos, ya que puede obedecer a que es calculada respecto de un sueldo referencia muy elevado que podría incluso recibir el impacto de máximos jubilatorios.

3. Situación a nivel internacional

A efectos de tener algún punto de referencia, resulta útil analizar las tasas efectivas de otros países. La OCDE (2019) periódicamente realiza estimaciones de este indicador para los países miembros y otros de referencia. Para ello calcula tasas efectivas para una carrera laboral completa (desde los 22 años hasta la edad normal de pensión en cada país), utilizando como denominador todos los sueldos percibidos durante la misma.

² La OCDE (2018) estima para sus países miembros que un afiliado que haya estado en su carrera laboral en total 5 años desempleado, ve reducida su jubilación en un 6,3%.

Gráfico 1 - Tasas efectivas de reemplazo a la edad de retiro - países seleccionados, año 2018



Fuente: OECD (2019).

Con ese procedimiento se obtiene que la tasa efectiva promedio de la OCDE es de 49%. En el gráfico 1 se puede observar para los países de la OCDE y otros de referencia las tasas efectivas calculadas con la metodología mencionada.

En los extremos se observa a Sudáfrica con 17,2% con la menor tasa y a India con 83,4% con la mayor. Ninguno de estos dos países pertenece a la OCDE. Dentro de este organismo también existen variaciones significativas que van del 21,7% (correspondiente a Reino Unido) al 79,5% (Italia). Al analizar los países latinoamericanos seleccionados, se observa a México con la tasa más baja (25,7%), y a Argentina con la más alta (71,2%).

4. Metodología empleada

4.1 Base de datos utilizada

Para el análisis de la tasa efectiva en BPS se trabajó con todas las altas de jubilación del año 2019, que ascienden a 30.801, e incluyen a afiliados tanto del régimen mixto como del de transición, ambos establecidos en la Ley 16.713. En la tabla 1 se desagregan por régimen las altas de 2019.

Tabla 1 - Cantidad de altas jubilatorias de 2019 por régimen

Régimen	Altas
Mixto	15.333
Transición	15.468
Total	30.801

Fuente: elaboración propia en base al listado de altas de BPS.

En 2019, prácticamente una mitad de las altas correspondieron al régimen mixto y la otra al de transición. Se debe recordar que el régimen mixto fue obligatorio para aquellos que tenían menos de 40 años en abril de 1996, por lo que las primeras cohortes que se jubilan por la causal común (la causal mayoritaria) lo harían a partir de 2016. Por lo tanto, a partir de ese año aumentan cada vez más las jubilaciones por dicho régimen, y las de transición tienden a disminuir (aunque se debe tener en cuenta el efecto al alza que causa la Ley 19.590, Ley de los Cincuentones).

Se dispone de toda la actividad laboral registrada en BPS de estas altas incluyendo sueldos anteriores a abril de 1996, cuando empezó a funcionar la historia laboral en ese organismo.

4.2 Sueldos promedio utilizados

Los sueldos fueron actualizados a diciembre de 2019, utilizando el Índice Medio de Salarios (IMS) calculado por el INE. A efectos del cálculo de los sueldos promedio no se consideraron los meses en los que el afiliado no realizó aportes al BPS.

La Oficina del Actuario Jefe de la Social Security Administration (SSA) de Estados Unidos establece que esta es la mejor práctica para calcular tasas efectivas de reemplazo para sistemas de pensiones nacionales, debido a que, de esta forma, se refleja adecuadamente para la población general el estándar de vida relativo de un trabajador a lo largo de su vida laboral (Goss, Clingman, & Wade, 2014; OCDE, 2014). Es importante mencionar que si se actualizara por el Índice de Precios al Consumo (IPC), las tasas efectivas resultantes serían mayores a las aquí expuestas, debido a dos razones: 1) los precios usualmente crecen más lentamente que los salarios (Steuerle, Spiro, & Carasso, 2000), 2) para el cálculo del haber jubilatorio del BPS, los sueldos del afiliado se actualizan por IMS.

Una vez actualizados los sueldos, se calculó para cada afiliado con alta jubilatoria en 2019, el sueldo promedio mensual de los últimos 3 años, incluido el aguinaldo. Para ello se tomó dentro de los 5 años anteriores a su retiro, los sueldos correspondientes a los últimos 36 meses aportados. También se obtuvo el sueldo promedio mensual de toda la vida laboral formal de la persona.

4.3 Altas jubilatorias e importe jubilatorio

Al igual que los sueldos, los importes de todas las jubilaciones también fueron actualizados a diciembre de 2019 por IMS. En el caso del régimen mixto, se consideró tanto la jubilación que le corresponde al afiliado por BPS como la que le corresponde por haber aportado a una AFAP.

A efectos de desagregar las tasas efectivas, se identificaron aquellas jubilaciones que estuvieran a los montos mínimos establecidos por la Ley 16.713 o por decretos³

4.4 Cálculo de la tasa efectiva

Se calculan CUATRO tasas efectivas:

- 1)
$$\text{Tasa individual 3 últimos años} = \frac{\text{importe de la jubilación}}{\text{sueldo prom. 3 últimos años}}$$
- 2)
$$\text{Tasa individual toda la vida laboral} = \frac{\text{importe de la jubilación}}{\text{sueldo prom. toda la vida laboral}}$$
- 3)
$$\text{Tasa promedio del sistema últimos 3 años} = \frac{\sum \text{importes jubilatorios}}{\sum \text{sueldos prom. últimos 3 años}}$$
- 4)
$$\text{Tasa promedio del sistema toda la vida laboral} = \frac{\sum \text{importes jubilatorios}}{\sum \text{sueldos prom. toda la vida laboral}}$$

Las dos primeras tasas se calculan para cada alta jubilatoria, y luego se obtiene la distribución y la mediana de las mismas. Se descarta el uso del promedio simple, debido a que es altamente sensible a la existencia de valores atípicos, y en el caso de la tasa efectiva, por razones que se exponen más adelante, existen incluso tasas por encima del 1000%.

La tercera y cuarta tasa se calculan sumando todos los montos jubilatorios de las altas, lo que se divide entre la suma de los sueldos promedio del período correspondiente. Se expondrá principalmente la tasa promedio del sistema, que constituiría un promedio ponderado por importes monetarios. A dicha tasa, por efectos prácticos, se la denominará indistintamente tasa promedio del sistema o simplemente tasa promedio. De todas maneras, también se expone en ciertos casos la distribución de las tasas individuales y su mediana.

Estas tasas se desagregan por un conjunto de variables clave, y también se calculan otras que se detallarán más adelante.

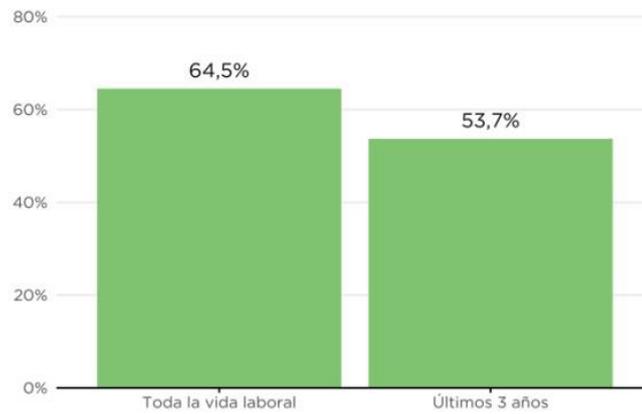
5. Resultados

5.1 Tasa efectiva promedio del sistema

En el gráfico 2 se expone el promedio del sistema de las tasas efectivas de las altas de 2019.

³ Ver Camerosano (2019) para más detalles de los mínimos jubilatorios del BPS

Gráfico 2 - Tasa efectiva promedio del sistema - altas jubulatorias de 2019



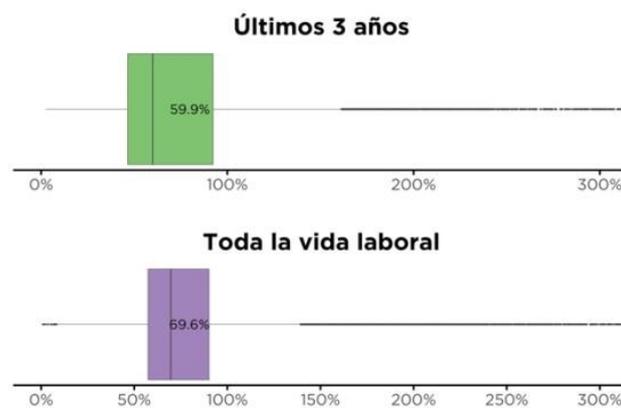
Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

En 2019 el monto jubulatorio de las altas representó en promedio un 53,7% del sueldo promedio de los últimos 3 años de esos afiliados, y un 64,5% del correspondiente a toda la vida laboral.

Si se analiza toda la vida laboral, la tasa es mayor debido a que es más probable que al considerar más años existan sueldos menores a los existentes en los últimos 3 años.

Al examinar las tasas de cada una de las altas (fórmulas 1 y 2), se observa cierta dispersión de las mismas, tal como se expone en el gráfico 3.

Gráfico 3 - Diagrama de caja de tasas efectivas de altas jubulatorias de 2019



Nota: solo se exponen las tasas inferiores al 300% a efectos de una mejor visualización. Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

En el diagrama de caja precedente se observa la distribución de las tasas efectivas para los dos períodos analizados. Para su mejor visualización, en ninguno de los dos casos se exponen los valores por encima de

300% (1745 casos en los últimos 3 años, y 730 en toda la vida laboral). Dichos casos corresponden todos a mínimos jubilatorios.

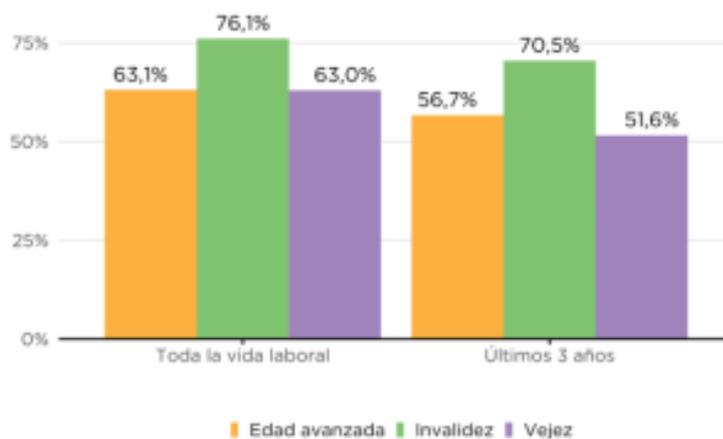
La línea vertical dentro de cada caja representa la mediana, cuyo valor se expone a su lado. Al igual que como sucedía con el promedio del sistema, la mediana de toda la vida laboral (69,6%) es superior a la de los 3 últimos años (59,9%). Se observa que la distribución de las tasas de toda la vida laboral está más concentrada que la de los últimos 3 años. Esta última presenta una mayor variabilidad debido a la mayor dispersión de los salarios de cotización promedio en dicho período.

Por su parte, los límites de las cajas indican los valores correspondientes al 25% y al 75% de la distribución de las tasas de reemplazo analizadas. Por ejemplo, en el caso de las tasas de reemplazo en relación con el sueldo de los últimos tres años de actividad, se observa que 25% de las altas tienen una tasa de reemplazo inferior a 46,4%, al tiempo que 25% tiene una tasa de reemplazo superior a 92,3%.

5.2 Tasa efectiva promedio del sistema por causal

Resulta de interés desagregar esta tasa por las tres causales de jubilación de la Ley 16.713: vejez, invalidez y edad avanzada.

Gráfico 4 - Tasa efectiva promedio del sistema por causal - altas jubilatorias de 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

La tasa efectiva de invalidez es la mayor de las 3 causales. La correspondiente a la causal edad avanzada es mayor a la de vejez si se analizan los últimos 3 años, pero es prácticamente igual al considerar toda la vida laboral.

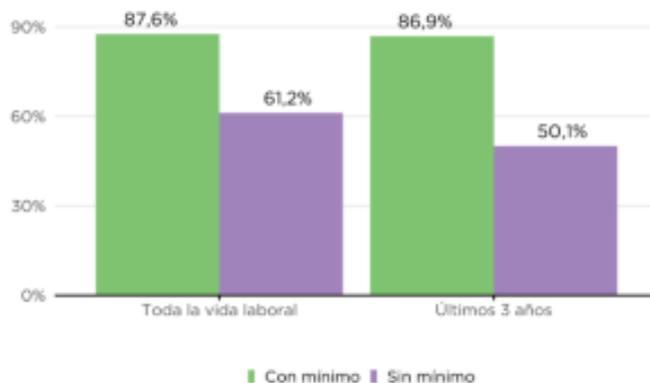
Analizando los importes de las jubilaciones, se observa que los correspondientes a la causal vejez son superiores al resto de las dos causales, la sigue invalidez, y por último está edad avanzada que presenta las jubilaciones más bajas. El mismo orden se da con los sueldos promedio. De este análisis se deduce que hay mayores brechas entre la jubilación y el sueldo promedio para la causal vejez que para las otras causales, por eso presenta tasas más bajas.

Por otra parte, es importante destacar también que las causales edad avanzada e invalidez tienen una mayor proporción de altas a mínimo que vejez, lo cual también provoca que las tasas de estas dos causales sean mayores.

5.3 Tasa efectiva promedio del sistema según si la jubilación está a mínimo o no

Por lo anteriormente mencionado, resulta importante desagregar la tasa efectiva promedio en función de si la jubilación es a mínimo o no, ya que esto distorsiona los resultados debido a que las tasas pueden tomar valores muy elevados (incluso de más del 1000%).

Gráfico 5 - Tasa efectiva promedio del sistema según si el alta tiene mínimo o no - altas jubilatorias de 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

Se observa que en el caso de los mínimos las tasas son más altas, lo cual se puede visualizar mejor en los siguientes diagramas de caja.

Gráfico 6 - Diagrama de caja de tasas efectivas de altas de 2019 según si el alta tiene mínimo o no



Nota: se exponen solamente las tasas inferiores al 300% a efectos de una mejor visualización.

Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

Se aprecia que las tasas de las altas sin mínimo están más concentradas en tasas más bajas que las altas con mínimo. Las tasas de altas a mínimo presentan una variabilidad significativa con una distribución sesgada hacia tasas más altas, siendo frecuentes los valores por encima del 100%, mientras que para los que no tienen mínimo dichos valores son en general atípicos (lo cual está marcado en el gráfico con los puntos negros).

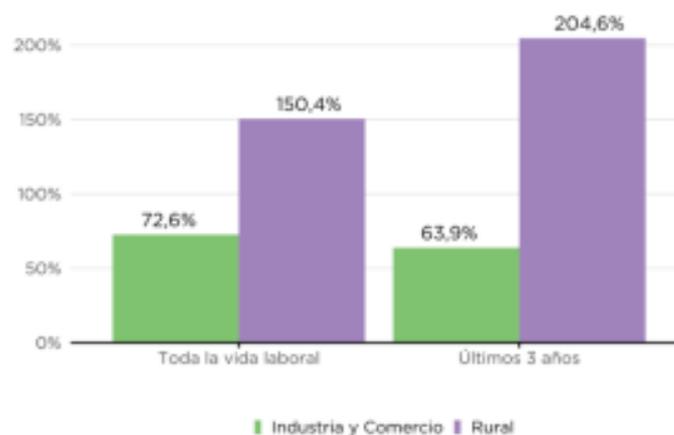
De todas formas, se debe recordar que esto no significa que en términos absolutos que las jubilaciones con mínimo sean superiores a las sin mínimo. Justamente, en este caso ocurre lo contrario debido a que estas últimas están por encima del mínimo.

Los casos de mínimo con tasas significativamente superiores al 100% son sueldos bajos de aportación, resultando el mínimo jubilatorio superior al sueldo promedio de cotización del trabajador.

Con respecto a estos casos, resulta importante mencionar el caso especial de los patrones rurales, quienes tienen un sistema de aporte especial, ya que las empresas agropecuarias aportan por las hectáreas de tierra explotadas, y los contratistas rurales por el montepío de sus dependientes. Esto lleva a que realicen un aporte global que tiene un mínimo, y sobre este aporte se calcula la asignación computable de estos patrones, que es un porcentaje del mismo. De este modo, esa asignación ficta es baja resultando posteriormente en una jubilación mínima.

Cabe destacar que este sueldo ficto suele ser significativamente menor que la primera categoría ficta de los patrones de industria, e incluso inferior al sueldo ficto correspondiente a los monotributistas. Todo lo anteriormente explicado lleva a que los patrones rurales tengan una tasa efectiva significativamente mayor que los de industria, tal como lo muestra el gráfico 7.

Gráfico 7 - Tasa efectiva promedio del sistema para patrones de industria y rurales - altas jubilatorias de 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

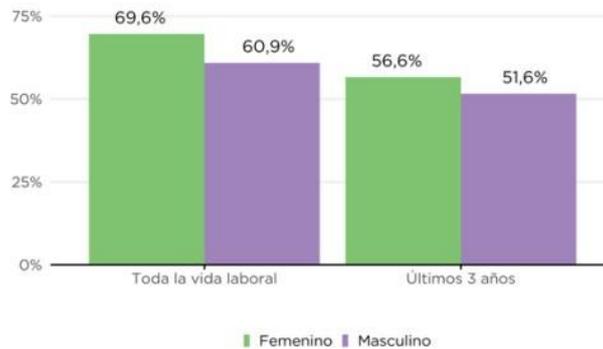
La tasa efectiva promedio de los patrones de industria es de 63,9% si se considera el sueldo promedio de los 3 años, y de 72,6% al tomar los sueldos de toda la vida laboral. En cambio, la tasa efectiva del patrón

rural es más del triple que la de industria si se toma el sueldo promedio de los 3 últimos años, y más del doble si se considera toda la carrera laboral.

5.4 Tasa efectiva promedio del sistema por sexo

Al desagregar por sexo, se observa que las mujeres tienen una tasa efectiva promedio superior a la de los hombres.

Gráfico 8 - Tasa efectiva promedio del sistema por sexo - altas jubilatorias de 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

Con respecto a los últimos 3 años, la tasa promedio del sistema de las mujeres es 5 puntos porcentuales superior a la de los hombres, y de 9 si se analiza toda la carrera laboral.

En este caso, tanto la jubilación promedio como el sueldo promedio de las altas masculinas son superiores a las altas femeninas. Por lo tanto, existe una mayor brecha entre el sueldo promedio y la jubilación para los hombres que para las mujeres.

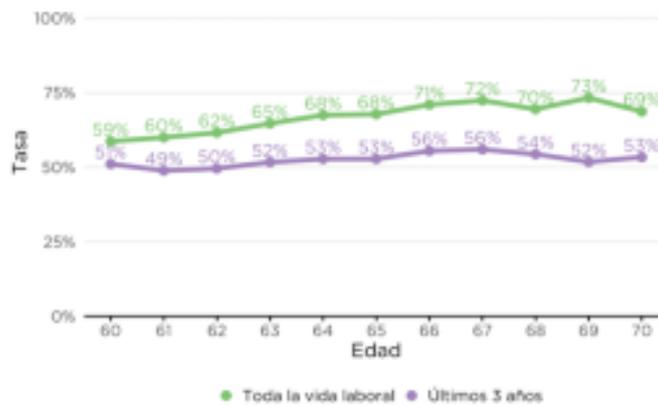
Esto podría deberse a varios motivos, entre los cuales se pueden mencionar:

- 1) La proporción de mujeres con altas a mínimo es superior a la de los hombres.
- 2) El reconocimiento de años de servicios por cada hijo puede llevar a aumentar la tasa de reemplazo de la mujer.
- 3) Al tener los hombres sueldos más elevados, se ven más afectados por la existencia de topes jubilatorios en el régimen de transición.

5.5 Tasa efectiva promedio del sistema por edad, para la causal vejez

Se examina solamente la tasa efectiva para las altas por vejez entre los 60 y 70 años, debido a que es la única causal en la que se adiciona a las tasas de reemplazo legales un porcentaje por cada año que el afiliado postergue su retiro. El resultado obtenido refleja que para el caso de toda la vida laboral, en general, la misma aumenta al incrementarse la edad. En el caso de los 3 últimos años, las tasas promedio son más estables, permaneciendo en el entorno de 49 y 56%. Por otra parte, la brecha entre los promedios de uno y otro período también aumenta a mayor edad de retiro.

Gráfico 9 - Tasa efectiva promedio del sistema de causal vejez por edad (60 a 70) - altas jubilatorias de 2019



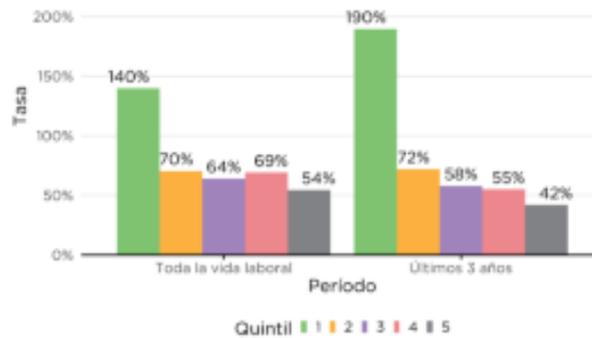
Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

Este aumento en la tasa efectiva podría deberse a que los importes jubilatorios aumentan a mayor edad de retiro como consecuencia del incremento mencionado de las tasas legales con la edad. De hecho, tanto la media simple como la mediana de estas tasas para esta causal crecen al aumentar la edad del alta (ver Anexo 1).

5.6 Tasa efectiva promedio del sistema por quintil

Se clasifican las altas en quintiles según los sueldos promedio de cada período analizado. Es decir: cuando se examina la tasa efectiva de los últimos 3 años por quintil, se utilizan los salarios promedio de ese período para crearlos, y se hace lo mismo para toda la carrera laboral. Realizando dicho cálculo se observa que, en general, la tasa efectiva disminuye al ir de los quintiles de sueldos más bajos hacia los más altos, para los dos intervalos estudiados.

Gráfico 10 - Tasa efectiva promedio del sistema por quintil de sueldos promedio - altas jubilatorias de 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

En el primer quintil (que es el de menores salarios) las tasas son superiores al 100% debido a que prácticamente todas las altas del mismo están a mínimo. Ya en el segundo quintil se observa una disminución considerable, debido a que decrecen las altas a mínimo. Los quintiles 3 y 4 no presentan diferencias significativas si se consideran los últimos 3 años, siendo el último quintil (el de mayores salarios) el de menores tasas efectivas promedio. Con respecto a esto último, es importante señalar que existen topes a la jubilación de transición, y que en el régimen mixto no es obligatorio realizar aportes por los montos salariales que estén por encima del nivel 3 (\$ 173.539 a valores de 2019 ⁴)

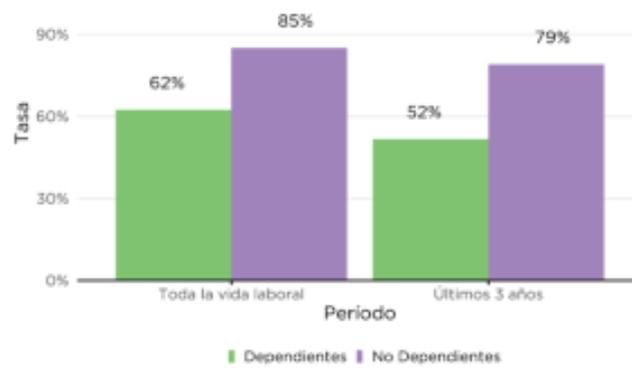
Las tasas efectivas del primer quintil no solo presentan una mayor dispersión que el resto, sino que la mayor parte de sus altas tienen tasas superiores al 100%. Esto se observa en el Anexo 2, donde se puede deducir que más del 88% de las altas del primer quintil tienen tasas efectivas por encima del 100% si se considera el sueldo promedio de los 3 últimos años, y más del 76% en el caso de toda la vida laboral. En cambio, en el resto de los quintiles, prácticamente el 90% o más de las altas tienen tasas inferiores al 100%.

5.7 Dependientes y no dependientes

Se mencionó que en el caso de los trabajadores no dependientes (patrones) los mínimos elevan las tasas efectivas de modo considerable, siendo significativamente superiores las de la aportación rural que las de industria. Resta comparar sus tasas con la de los trabajadores dependientes.

⁴ \$ 15.000 a valores de la fecha de promulgación de la Ley 16.713

Gráfico 11 - Tasa efectiva promedio del sistema por relación de dependencia - altas jubilariorias de 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

La tasa efectiva de los patrones es superior a la de los dependientes en 27,3 puntos porcentuales si se consideran los sueldos de los 3 últimos años y de 22,6 al analizar toda la carrera del trabajador.

La existencia de jubilaciones mínimas es la principal explicación de esta diferencia ya que, como fue mencionado, los no dependientes suelen aportar sobre sueldos fictos que en general les permiten obtener una jubilación mínima. De hecho, el 57,8% de altas de 2019 de patrones son jubilaciones mínimas, mientras que dicho guarismo es del 28,1% para los dependientes.

En caso de no considerar los mínimos, la tasa efectiva de los patrones disminuye significativamente, bajando 25 puntos porcentuales si se considera el promedio de los últimos 3 años, y 15,8 puntos cuando se analiza toda la vida laboral del patrón (ver anexo 3). En cambio, la tasa efectiva promedio de los dependientes permanece prácticamente igual (desciende aproximadamente 2 puntos porcentuales en ambos períodos). Por lo tanto, la brecha de tasas entre dependientes y patrones se reduce, pasando a ubicarse en 4,2 puntos porcentuales para los últimos 3 años y en 8,6 para toda la carrera.

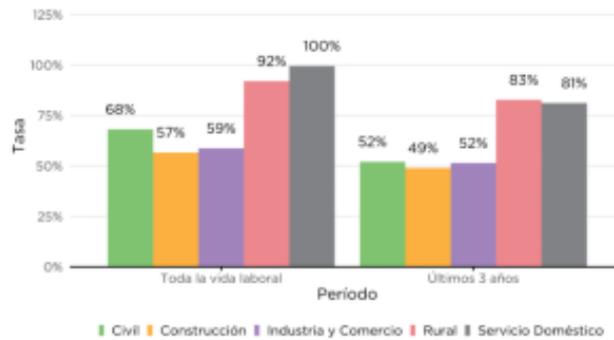
³\$15.000 a valores de la fecha de promulgación de la Ley 16.713.

Es importante mencionar que en el caso de los patrones, la tasa efectiva no refleja necesariamente la sustitución de la prestación por el ingreso que perciben, sino que muestra la relación con los montos por los que aportan (en general fictos).

5.8 Tipo de aportación

Si bien ya se analizaron las tasas de industria y rural, se hizo solo para los patrones. En el siguiente gráfico se expone la tasa promedio del sistema en función del tipo de aportación, considerando tanto dependientes como patrones.

Gráfico 12 - Tasa efectiva promedio del sistema por tipo de aportación - altas jubilatorias de 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

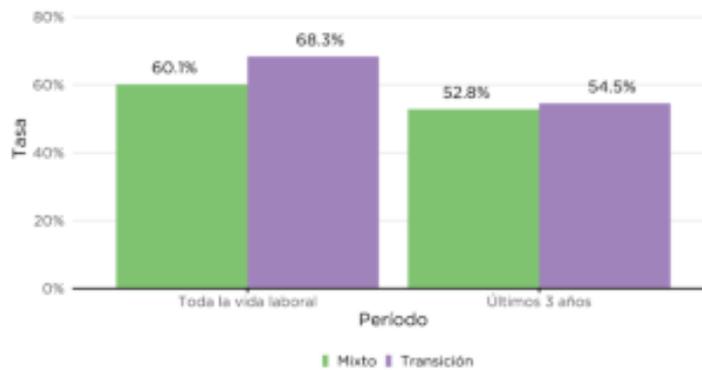
La aportación construcción es la que tiene siempre una menor tasa efectiva, mientras que rural y doméstico son las que presentan mayores tasas.

Gran parte de las diferencias entre las mismas se explican por las altas a mínimo. Al respecto, cabe mencionar que la aportación servicio doméstico y rural son las que tienen mayor porcentaje a mínimo (más del 75% de las altas), al ser las únicas dos aportaciones en las que hay más altas a mínimo que sin mínimo. Si no se consideran estos mínimos, las brechas anteriormente expuestas disminuyen, especialmente en las aportaciones rural y doméstico por la causa antes mencionada. Esto se puede observar en el Anexo 4, donde se visualiza que hay menores diferencias entre las aportaciones, particularmente en los últimos 3 años. Cuando se analiza toda la carrera laboral la brecha es algo mayor.

5.9 Por régimen jubilatorio

Al describir la metodología se mencionó que prácticamente la mitad de las altas de 2019 corresponden al régimen mixto, y la otra mitad al de transición. Se analiza entonces, la tasa promedio del sistema para cada régimen.

Gráfico 13 - Tasa efectiva promedio del sistema por régimen- altas jubilatorias de 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

Para ambos períodos la tasa efectiva del régimen mixto es inferior a la del régimen transición. No obstante, al considerar los últimos 3 años, la diferencia no es tan significativa (1,7 puntos porcentuales). Al tener en cuenta toda la carrera laboral del afiliado, la tasa del mixto es 8,2 puntos porcentuales inferior a la de transición.

El régimen mixto presenta tanto jubilaciones promedio como sueldos promedio inferiores a los de transición. Pero la diferencia de la jubilación promedio de transición y mixto es superior a la diferencia entre sueldos promedio, lo cual genera que la tasa efectiva del régimen mixto sea menor.

Vale destacar que la comparación precedente refiere a colectivos distintos y, por lo tanto, tienen características diferentes. En particular, por el propio diseño de los regímenes, el de transición abarca a personas de mayor edad. Además, el régimen de transición comprende al colectivo que realizó la desafiliación del régimen de ahorro individual a partir de la Ley 19.590, que tiende a tener características particulares en términos de ingresos a lo largo del ciclo de vida.

En tal sentido, los datos expuestos no significan que un régimen arroje mejores resultados que otro.

Es importante destacar que el régimen mixto, y por lo tanto la aportación a las AFAP, comenzó a partir de 04/96. Si se considera una carrera laboral que inicie a los 20 años, estas personas en promedio tenían 22 años posibles de trabajo antes del 96, y, por otra parte, tuvieron como máximo 24 años para acumular ahorro en una AFAP. Esto provoca dos grandes efectos en el importe jubilatorio resultante para estos afiliados.

Por un lado, por los meses anteriores a abril de 1996 los afiliados del régimen mixto hicieron aportes por todo su sueldo (incluso por encima del nivel 3). Sin embargo, solo se les considera para el cálculo de su haber jubilatorio del BPS las asignaciones computables hasta el nivel 1 de la ley (\$57.846 a 2019⁵). Por lo

⁵ \$55.000 a valores de la fecha de promulgación de la Ley 16.713

tanto, por esos meses no se les toma en cuenta el importe del sueldo que superó dicho nivel, lo cual sí ocurre en transición.

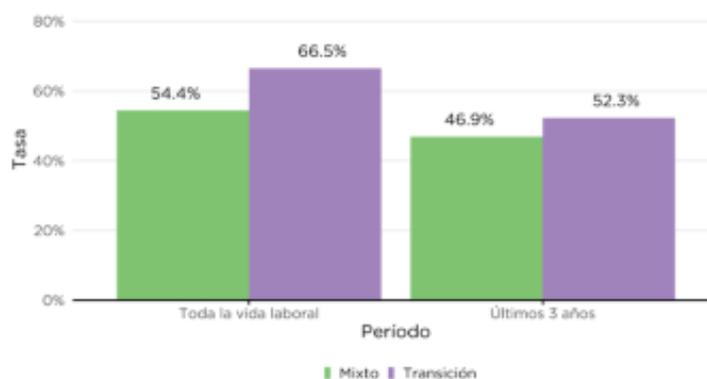
Por otra parte, al no haber el régimen mixto llegado aún a su madurez, no hay ninguna persona que tenga una trayectoria laboral completa (entre los 20 y 60 años, por ejemplo) desde abril de 1996 en adelante. Eso comenzaría a ocurrir recién en el año 2036. En ese caso, las personas habrán podido aportar al régimen de capitalización individual durante toda su vida laboral, lo cual supone una mayor jubilación por AFAP (por mayores aportes y mayor período de capitalización de los mismos), y por ende, una mayor jubilación total.

De los dos efectos antes mencionados, se deduce que los aportes realizados en el régimen mixto por encima del nivel 1 antes de abril de 1996, no redundaron en una mayor jubilación, ya que no fueron considerados para la jubilación por parte del BPS, ni se efectuaron aportes a la AFAP por los mismos. En el caso de transición, dichos aportes sí contribuyeron a una mayor jubilación.

Estos efectos mencionados, sumados al hecho de que en el régimen mixto el aporte a una AFAP por los montos superiores al nivel 3 es voluntario (y obligatorio al BPS en el de transición), han llevado a que existan casos en los que para un mismo importe jubilatorio el sueldo promedio de toda la carrera laboral de las altas del régimen mixto sean mayores a los de transición. Esto ocurre principalmente con las jubilaciones de 40.000 pesos en adelante, tal como puede observarse en el Anexo 5, donde se expone el sueldo promedio e importe jubilatorio de las altas sin mínimo.

Resulta importante destacar que hay una mayor proporción de altas a importe mínimo en el sistema mixto. Esto puede visualizarse al analizar las tasas promedio por régimen de las altas sin mínimo.

Gráfico 14 - Tasa efectiva promedio del sistema por régimen sin considerar jubilaciones a mínimo - altas jubilatorias de 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

Al remover las altas a mínimo, disminuye la tasa promedio del sistema en ambos regímenes y para los dos períodos analizados. Sin embargo, las tasas del mixto presentan una mayor disminución al no considerar los mínimos, por lo que aumenta la diferencia entre la tasa promedio entre el régimen mixto y el de

transición (se incrementa en 3,7 puntos porcentuales para los últimos 3 años, y 3,9 si se consideran los sueldos de toda la vida laboral).

5.10 Tasa efectiva del régimen mixto

Debido a que es el régimen actualmente vigente, se efectúa un análisis más profundo del régimen mixto.

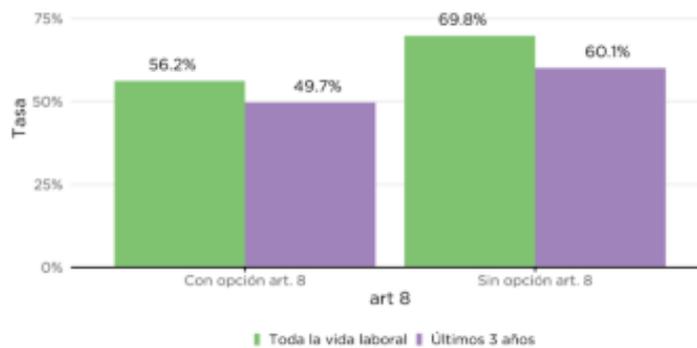
5.10.1 Opción del artículo 8

El artículo 8 de la Ley 16.713 permite una distribución especial de los aportes entre BPS y AFAP, e implica una bonificación a la jubilación por BPS en caso de ejercerla⁶.

Por lo tanto, resulta de interés analizar la tasa efectiva para quienes realizaron la opción en relación con aquellos que no la realizaron.

Al igual que en el caso anterior, se debe tener presente que se trata de colectivos diferentes y, por lo tanto, pueden tener características distintas en términos de sector de aportación, niveles de ingreso, participación de altas a mínimo; entre otras.

Gráfico 15 - Tasa efectiva promedio del sistema del régimen mixto según opción del art. 8 – altas jubilatorias de 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

La tasa promedio del sistema para los que no ejercieron la opción del artículo 8 es del 60,1% y 69,8% si se considera el sueldo promedio de los últimos 3 años o de toda la vida. En el caso de los afiliados del régimen mixto que sí optaron, las mismas son del orden del 49,7% y 56,2% respectivamente.

Que las tasas efectivas de los que optaron por el artículo 8 sean inferiores que las que no ejercieron dicha opción, no significa que las jubilaciones de los primeros sean menores. De hecho, el monto de las jubilaciones de los afiliados con artículo 8 fue superior al de los que no optaron: el promedio jubilatorio

⁶ El artículo 8° de la Ley N° 16.713 permite distribuir una mayor proporción de los aportes al sistema de ahorro. Asociado a dicha distribución, el artículo 28 de la misma ley bonifica los aportes realizados al sistema de reparto hasta un 50%. Por ejemplo, para un salario por debajo del nivel 1 de la Ley N° 16.713, sin artículo 8° no tendría aporte al sistema de ahorro pero realizando la opción de este artículo, la mitad de los aportes se destinan al sistema de reparto y la otra mitad al de ahorro. Además, en este último caso, en el sistema de reparto los aportes realizados se bonifican en un 50%.

de los primeros fue de 26.479 pesos, mientras que los que no contaban con dicho artículo tuvieron un promedio de 16.663.

En el caso de los que ejercieron la opción, hay una mayor brecha entre jubilación y salario. El salario promedio de ambos períodos de estos afiliados es prácticamente el doble que el correspondiente a los que no ejercieron la opción, mientras que la jubilación es 1,6 veces mayor.

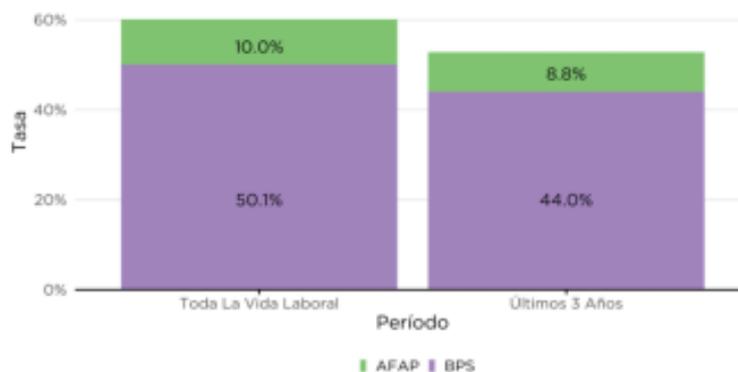
Un aspecto a destacar es que entre los que no optaron existe una mayor proporción de jubilaciones a mínimo que en aquellos que sí ejercieron la opción del artículo 8 (52,6% contra 35,8% respectivamente). Si no se consideran estos mínimos, la diferencia entre estos dos grupos disminuye considerablemente (en el entorno de 6,5 puntos porcentuales para ambos períodos).

Es importante resaltar que del análisis efectuado no debe deducirse que para un individuo en particular sea mejor realizar una opción que otra, ya que se está analizando dos grupos de personas distintos con diferentes trayectorias laborales. Al respecto, ya se mencionó que el sueldo promedio de los que optan es mayor que el de quienes no lo hacen. Para analizar si es conveniente o no la opción para un afiliado sería necesario estudiar la trayectoria individual, y analizar cómo cambiaría su importe jubilatorio en función de dicha opción, lo cual escapa al alcance de esta nota.

5.10.2 Composición de la tasa efectiva del régimen mixto

Resulta de interés analizar la composición de la tasa efectiva del régimen mixto, es decir, cuántos puntos porcentuales de la misma corresponden a la jubilación generada por BPS y cuántos a la que se obtiene por haber aportado a una AFAP. En el gráfico 13, se expuso que la tasa efectiva del régimen mixto es de 52,8% para el sueldo promedio de los últimos 3 años, y de 60,1% si se considera toda la vida laboral. En el gráfico 16 se desagregan estas tasas.

Gráfico 16 - Composición de la tasa efectiva promedio del régimen mixto - altas jubilatorias de 2019



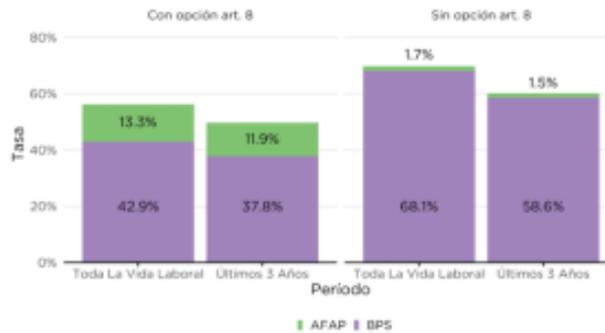
Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

Se observa que la tasa efectiva del régimen mixto sobre el sueldo promedio de los últimos 3 años se compone de 44 puntos porcentuales de la jubilación generada por los aportes al BPS, y 8,8 puntos de la generada a partir del sistema de capitalización individual. En el caso de toda la vida laboral, dentro de los

60,1 puntos de la tasa efectiva, 50,1 corresponden a la jubilación por el sistema de reparto, y los otros 10 puntos corresponden a la jubilación generada por los aportes a las AFAP.

Es posible desagregar el análisis efectuado precedentemente en función de si el afiliado ejerció o no la opción del artículo 8.

Gráfico 17 - Composición de la tasa efectiva del régimen mixto según opción del artículo 8 – altas jubatorias de 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

5.10.3 Tasas efectivas sobre sueldos afectados a BPS y AFAP

Hasta ahora se han calculado siempre las tasas efectivas usando como numerador la jubilación total del alta, y como denominador el sueldo promedio total. En este apartado se calculan tasas efectivas específicas para el subsistema de reparto (BPS) y de capitalización individual (AFAP). Para ello, se usan las siguientes fórmulas:

$$1) \quad \text{Tasa BPS} = \frac{\sum \text{de importes de la jubilación BPS}}{\sum \text{sueldos afectados a BPS prom.}}$$

$$2) \quad \text{Tasa AFAP} = \frac{\sum \text{de importes de la jubilación AFAP}}{\sum \text{de sueldos afectados a AFAP prom.}}$$

Se observa que la jubilación por AFAP tiene una mayor participación en la tasa efectiva en aquellos afiliados que optaron por el artículo 8, debido a la mayor distribución de aportes hacia ese subsistema. En el caso de que no se ejerza la opción, la cuota parte de la tasa que es generada por la jubilación del subsistema de ahorro es ínfima debido a que solo aportan a las AFAP si su remuneración es superior al nivel 1 de la ley.

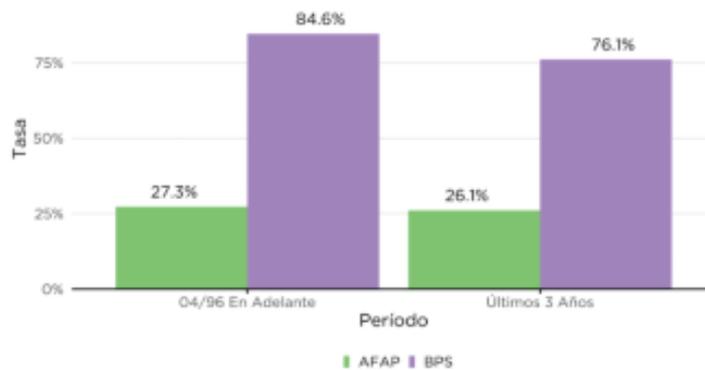
Nuevamente, se debe tener presente que las altas al sistema mixto que se están analizando corresponden a individuos que no han cumplido un ciclo completo de acumulación en el régimen de ahorro individual, lo cual explica, en parte, la alta participación relativa de la prestación del BPS frente a la del régimen de ahorro individual.

Se trata de analizar cuánto representa la jubilación obtenida por cada subsistema sobre el sueldo promedio afectado al mismo, en función de la distribución de aportes entre BPS y AFAP establecida en la Ley N° 16.713.

En este caso, se calculan las tasas sobre el sueldo promedio afectado a cada subsistema para los últimos 3 años, pero no para toda la carrera laboral. Este último se excluye porque los aportes a las AFAP comenzaron a realizarse a partir de abril de 1996. Por esta razón se utiliza en sustitución el sueldo promedio de abril de 1996 en adelante.

Cabe destacar que en ambos períodos para el cálculo de la tasa del BPS se consideran los importes de la jubilación por BPS, tanto de las altas que solo perciben dicha jubilación como los importes por BPS de aquellas que perciben una jubilación por BPS y AFAP. En el caso de la tasa de AFAP, solo se consideran los haberes jubilatorios y sueldos promedio de aquellas personas que perciben ambas jubilaciones.

Gráfico 18 - Tasas efectivas sobre sueldos promedio afectados a BPS y AFAP - altas régimen mixto 2019



Se observa que la jubilación que se obtiene por BPS representa un 76,1% del sueldo promedio afectado a BPS de los últimos 3 años, mientras que si se consideran todos los meses desde abril/96, esta tasa asciende a 84,6%. En cambio, para la jubilación por el régimen de ahorro, las tasas son de 26,1% y 27,3% del sueldo promedio afectado a la AFAP para los últimos 3 años y de abril/96 en adelante respectivamente.

Es importante destacar que hay mayor diferencia en las tasas entre períodos para las jubilaciones del subsistema de reparto (8,5 puntos porcentuales) que en el caso de las correspondientes a capitalización individual (1,2 puntos porcentuales).

6. Consideraciones finales

La tasa efectiva es un indicador con el cual se suele estudiar la suficiencia de un sistema de pensiones al permitir analizar en qué medida el monto de la prestación sustituye el ingreso salarial del trabajador. Es importante diferenciarla de la tasa legal de reemplazo, que es la que se aplica sobre el sueldo básico jubilatorio para obtener el importe de la jubilación.

En esta nota se obtuvo que para las altas jubilatorias de 2019 la tasa efectiva promedio del sistema fue de 53,7% si se considera el sueldo promedio de los últimos 3 años, y de 64,5% con el promedio de toda la vida laboral del afiliado.

Esta tasa promedio esconde situaciones heterogéneas entre los diferentes afiliados en función de su sexo, carreras laborales, régimen; entre otras variables. Por eso los resultados obtenidos no quieren ser una base para la toma de decisiones personales, sino que muestran el comportamiento global de determinado grupo con determinadas características. Esta heterogeneidad puede observarse mejor en el Anexo 6, donde se realiza un cuadro exponiendo las tasas promedio del sistema con una mayor apertura a la expuesta en las gráficas de esta nota.

Dentro de las variables analizadas, la que parecería incidir más sobre la tasa efectiva es si el alta jubilatoria es con importe mínimo o no. Los mínimos llevan a que existan varias altas en las que el monto jubilatorio sea mayor al sueldo promedio por el que aportó el afiliado, resultando en tasas superiores al 100%. Esto sucede con un 47,6% de las altas con mínimo si se consideran los últimos 3 años, y un 41,6% si se toma el sueldo promedio de toda la vida laboral. Estos porcentajes son tan solo de un 8,4% y un 6,5% respectivamente para las altas que no tienen mínimo.

El fenómeno antes señalado provoca que al desagregar las tasas efectivas por otras variables, aquellas categorías con mayor proporción de jubilaciones mínimas tiendan a presentar mayores tasas efectivas. Es de destacar este efecto en el caso de los patrones (especialmente los rurales), que generalmente aportan por un ficto que suele generarles el derecho a una jubilación mínima.

Por último, cabe resaltar que la tasa efectiva no es el único indicador de suficiencia de un sistema de seguridad social, debiendo complementarse con análisis de la protección que las pensiones brindan contra la pobreza.

7. Bibliografía

Arenas de Mesa, A. (2019). Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

Banco Mundial. (2020). Suficiencia y tasas de reemplazo en el sistema de pensiones. Apuntes sobre el sistema previsional del Uruguay N° 2.

Biggs, A. G., & Springstead, G. R. (2008). Alternate measures of replacement rates for social security benefits and retirement income. Social Security Bulletin Vol. 68 No. 2.

Camerosano, N. (2019). Impacto de la aplicación a las jubilaciones de los mínimos definidos por decreto. Comentarios de Seguridad Social N° 66.

Comisión Europea. (2018). The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU. Volume 1. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

Goss, S., Clingman, M., & Wade, A. (2014). Replacement Rates for Retirees: What Makes Sense for Planning and Evaluation? Actuarial note No. 55 - Social Security Administration.

OCDE. (2014). Saving for retirement and the role of private pension provision in retirement readiness. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2019). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD.

Steuerle, C. E., Spiro, C., & Carasso, A. (2000). Measuring replacement rates at retirement. . Straight Talk on Social Security and Retirement Policy, 24, 1-2.

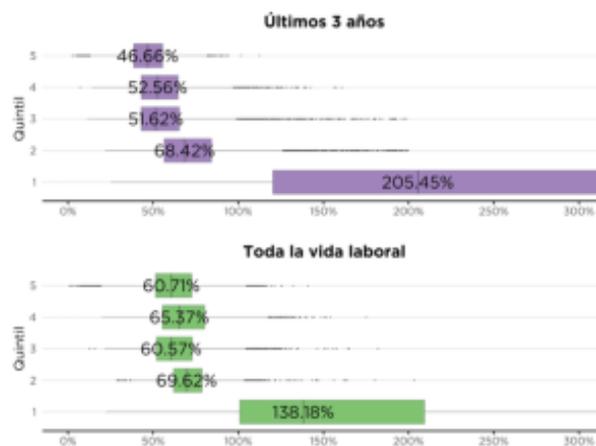
8. Anexos

Anexo 1 - Promedio simple y mediana de las tasas de reemplazo legales y de los montos jubilatorios - altas jubilatorias por vejez de 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

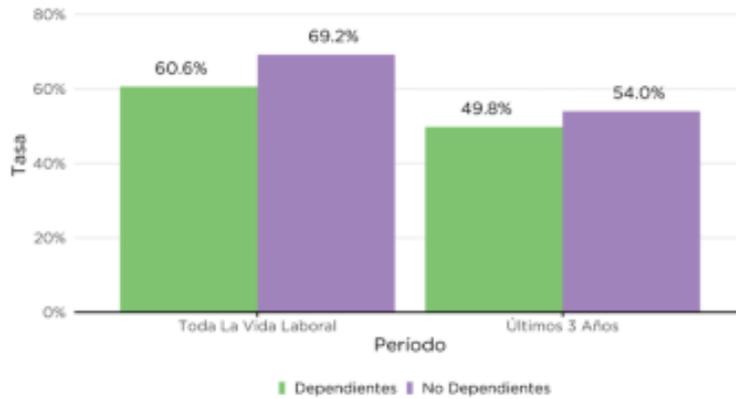
Anexo 2 - Diagrama de caja de tasas efectivas de altas jubilatorias de 2019 por quintil de salarios promedio



Nota: se exponen solo las tasas inferiores al 300% a efectos de una mejor visualización.

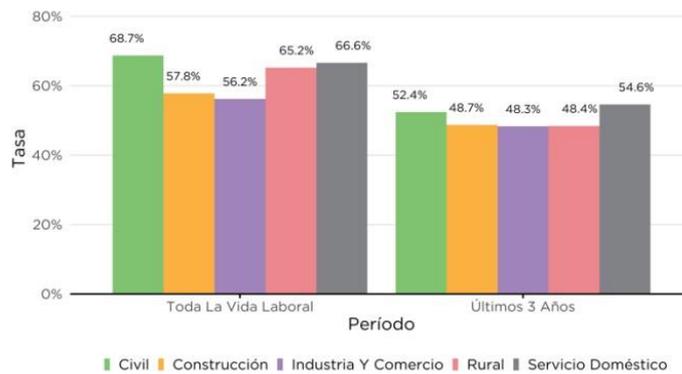
Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

Anexo 3 - Tasa promedio del sistema por dependientes/no dependientes sin considerar jubilaciones a mínimo - altas jubilatorias de 2019



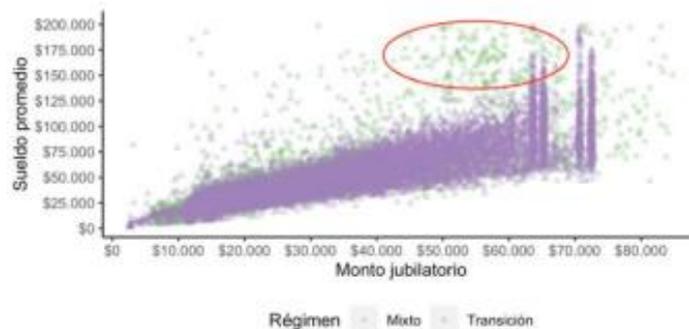
Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

Anexo 4 - Tasa efectiva promedio por tipo de aportación, sin considerar altas a mínimo - altas jubilatorias de 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

Anexo 5 - Sueldo promedio de toda la vida laboral e importe jubilatorio, sin considerar altas a mínimo - altas jubilatorias de 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de altas e Historia Laboral de BPS.

Nota: para una mejor visualización se removieron valores atípicos

Se observa en general que a mayor sueldo promedio, mayor importe jubilatorio. No obstante, los puntos dentro del círculo rojo del gráfico correspondientes a altas del régimen mixto tienen el mismo importe jubilatorio que algunas altas de transición, pero su sueldo promedio es mayor.

Cabe resaltar que hay puntos de transición que forman una línea recta vertical. Estos son casos de personas que cobran el tope de este régimen. Por otra parte, los puntos rojos que están luego de esas líneas verticales corresponden solo a jubilaciones del régimen mixto, debido a que el importe de la jubilación por AFAP no está topeado.

Anexo 6 - Tasa efectiva promedio del sistema desagregada por múltiples variables - altas jubilatorias de 2019

	/últimos 3 años			/toda la vida laboral		
	MIXTO		TRANSICIÓN	MIXTO		TRANSICIÓN
	Sin art. 8	Con art. 8		Sin art. 8	Con art. 8	
Industria y Comercio						
dependientes						
Con mínimo	68.2%	78.6%	72.7%	74.4%	73.6%	72.0%
Sin mínimo	49.7%	41.8%	51.0%	55.8%	45.9%	61.3%
no dependientes						
Con mínimo	89.8%	86.2%	95.2%	84.0%	80.5%	83.7%
Sin mínimo	54.6%	42.1%	59.4%	60.9%	49.6%	76.6%
Civil						
dependientes						
Con mínimo	44.0%	39.2%	35.4%	55.7%	46.8%	45.0%
Sin mínimo	51.2%	51.8%	52.7%	66.4%	65.3%	70.3%
Rural						
dependientes						
Con mínimo	64.8%	65.0%	70.2%	78.7%	77.3%	77.7%
Sin mínimo	43.2%	50.8%	52.4%	57.4%	57.6%	65.0%
no dependientes						
Con mínimo	319.8%	265.6%	441.1%	206.0%	179.4%	205.1%
Sin mínimo	43.3%	42.5%	43.0%	81.2%	61.7%	90.2%
Construcción						
dependientes						
Con mínimo	48.1%	48.7%	57.3%	47.8%	52.5%	49.4%
Sin mínimo	43.1%	51.1%	49.4%	52.8%	58.1%	59.0%
Servicio doméstico						
dependientes						
Con mínimo	86.8%	91.7%	97.0%	113.8%	120.2%	109.7%
Sin mínimo	51.6%	65.9%	53.6%	65.3%	62.1%	70.0%