

ANÁLISIS DESAFILIACIÓN LEY N° 19.590

Periodo 2018 – 2022

Cra. Nadya Camerosano

Ec. Roberto Ayuto

Análisis Desafiliación Ley Nº 19.590

Periodo 2018 – 2022

Cra. Nadya Camerosano

Ec. Roberto Ayuto

Asesoría Económica y Actuarial

Mayo 2023

[Resumen](#)

La ley Nº 19.590 vigente desde abril de 2018, permite que cierto grupo de personas se desafilie del régimen de ahorro individual y pase al régimen de transición administrado por el BPS. Del estudio surge que durante el período 2018-2022 se asesoró a un total de 84,286 personas, de las cuales el 44% optó por desafiliarse. Se observa que las personas de 58 años y hombres fueron los grupos más propensos a desafiliarse. En la decisión de desafiliarse influyeron la edad, el sexo, la deuda, el tipo de aportación, el saldo acumulado en la AFAP entre otras variables.

Palabra Clave: Ley Nº 19.590, Desafiliación, Asesorados y Desafiliados, Cambio de Régimen, Régimen Mixto, Régimen Transición³

1. Introducción

La Ley N.º 19.590¹, conocida comúnmente como *Ley de desafiliación de cincuentones*, entra en vigencia en abril de 2018. Esta ley establece que cierto colectivo se podrá desafiliar del régimen de ahorro individual establecido en la Ley N.º 16713, pasando al régimen de transición administrado por BPS, debiendo recibir un asesoramiento obligatorio por parte del organismo.

En este documento describiremos el alcance de Ley, incluyendo el colectivo amparado, plazos y efectos de la desafiliación. Asimismo, analizaremos los principales resultados una vez finalizado el proceso de asesoramiento. Se incorpora al estudio un breve análisis de los jubilados actuales que optaron por desafiliarse, ya que esto se estudiara en profundidad en otro documento.

2. Marco Teórico Ley Nº 19,590

El artículo 1 de la Ley comienza definiendo el **colectivo amparado**, el que establece que se podrán desafiliar del régimen de ahorro las personas que:

- Contaban con 50 o más años de edad al 1º de abril de 2016.
- A la fecha de entrada en vigencia de la Ley Nº 16.713 hubieran quedado obligatoriamente comprendidas en el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio (literales B y C) del art 7; es decir, personas que tuvieran ingresos en el segundo nivel establecido por la ley (entre 5.000 – 15.000) o que tuvieran ingresos superiores pertenecientes al tercer nivel y que optaran por aportar voluntariamente al régimen de ahorro individual.

¹ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19590-2017>

- No estuvieran jubiladas por el régimen de ahorro individual.

No obstante, el artículo 17 establece que quienes hayan quedado obligatoriamente comprendidos en el régimen mixto y que se encontraran jubilados por dicho régimen podrán renunciar a la misma y percibir una jubilación servida por el régimen de transición.

La desafiliación es retroactiva, se podrá realizar una sola vez y tendrá carácter irrevocable.

Para acceder a la misma se requiere **asesoramiento** obligatorio por parte de BPS, el que se brinda en una única oportunidad. El asesoramiento se realizó en tres etapas por tres años consecutivos según la edad del afiliado al 1 de abril de 2016:

- Etapa 1: va desde la fecha de vigencia de la ley (2018 a 2019) e incluye a las personas que tenían 56 años o más.
- Etapa 2: comienza una vez transcurrido un año desde la vigencia de la ley (2019 a 2020) e incluye a los de 53 a 55 años.
- Etapa 3: va desde los dos años de la fecha de vigencia de la ley (2020 a 2021) e incluye aquellas personas de 50 a 52.

Una vez asesoradas las personas contaban con 90 días para tomar la decisión, de no formalizarse la decisión o de no comparecer el interesado a recibir el asesoramiento, el trámite quedaba sin efecto.

2.1 Efectos de la desafiliación

La desafiliación implica cambiar de régimen jubilatorio, del régimen mixto al régimen de transición. La jubilación que percibirá quien se desafilie corresponderá al 90% de la jubilación que le correspondería por el régimen de transición.

El cambio de régimen implica que el afiliado no perciba dos jubilaciones, una por el régimen solidario de BPS y otra por el régimen de ahorro individual, pasando a percibir una jubilación administrada íntegramente por BPS. El afiliado se desvincula de la AFAP, debiendo ésta transferir el saldo de la cuenta de ahorro individual a BPS. Por otro lado, dado que la persona pasa al régimen de transición administrado íntegramente por BPS, pasa a aportar por la totalidad de su sueldo al organismo.

Comparación entre Régimen Mixto y Régimen de Transición propuesto por Ley Nº 19.590

Concepto	Mixto	Transición
Sistema	Jubilación BPS y AFAP	Única Jubilación BPS
Asignación computable	Para BPS esta topeada hasta franja 1	100% del sueldo sin tope
Distribución	Se distribuye dependiendo del nivel de sueldo	100% a BPS
Materia Gravada	Hasta Franja 3	100% del salario sin tope
Máximo Jubilatorio BPS (valores 2022)	59,174	78,755 (90% tope transición)
Máximo Jubilatorio AFAP	No tiene	No aplica

Dado que los cambios son retroactivos, la persona debe reintegrar los aportes personales no vertidos a BPS que surgen al cambiarse de régimen. Esta deuda se genera por los aportes personales no realizados correspondientes a las asignaciones computables del tercer nivel previsto por el literal C) del artículo 7 de la Ley N° 16.713². El pago de los adeudos se realizará sin multas y recargos, convertidos al valor de la UR de cada mes en el que se debió realizar el aporte (Ley N° 19.590 art. 14).

Los fondos acumulados que las AFAP deben transferir en caso de desafiliación, formaran parte de un fideicomiso celebrado entre BPS y la Corporación Nacional para el Desarrollo, siendo BPS el beneficiario de dicho fideicomiso. El organismo comenzara a recibir los beneficios de este a partir del sexto año de constituido (2024), recibiendo transferencias anuales pagaderas semestralmente por un plazo de 20 años (Ley N° 19.590 art. 9 a 13).

En los casos que la persona se encontrara jubilada por una actividad por el régimen mixto y aun continúe en actividad por otras tareas podrá desafiliarse, esto implicara la reliquidación de la jubilación en curso de pago conforme a lo establecido al régimen de transición al que se incorpora con vigencia a la fecha de desafiliación.

3. Objetivo

El objetivo de este artículo es analizar lo sucedido con la Ley N.º 19.590 en el periodo 2018 – 2022, una vez que todas las etapas se han cumplido. Se busca identificar las principales variables que rigieron el proceso de desafiliación, así como también brindar una primera aproximación al costo de las jubilaciones en curso de pago.

4. Metodología

Para realizar dicho análisis se trabaja con información de asesorados, desafiliados y de jubilaciones en curso de pago de los desafiliados. Se trabaja con datos hasta diciembre 2022, utilizando el software R para procesar los datos.

- Información de asesorados y desafiliados

Incluye el total del universo asesorado, en el periodo mayo 2018 a diciembre 2022.

En dicha base se identifican 84.286 personas distintas y 93 variables asociadas a ellas.

Dentro de las variables fundamentales para el análisis encontramos: fecha de nacimiento, fecha de asesoramiento, figura de asesoramiento, sexo, ahorro en AFAP, datos de las distintas proyecciones realizadas para las jubilaciones de régimen mixto y jubilaciones de transición, entre otras.

Asimismo, se cuenta con información asociada a los desafiliados, como fecha de desafiliación y deuda, entre otras.

² C) Tercer nivel (Ahorro voluntario).- Por el tramo de asignaciones computables que excedan de \$ 15.000 (quince mil pesos uruguayos), el trabajador podrá aportar o no a cualesquiera de las entidades administradoras referidas en el inciso anterior.

- Información de jubilados desafiliados en curso de pago

Esta base incluye 18.852 personas jubiladas en curso de pago.

Las principales variables a utilizar incluyen: fecha desde que se paga la prestación, monto de la misma, figura bajo la cual fue asesorado, monto de la deuda, entre otras.

4.1 Limitaciones de la información

Si bien las bases de datos presentan variables de suma importancia para el análisis, se identifican algunas limitaciones.

Las principales para este estudio serían las siguientes:

- No se cuenta con información de deuda para aquellos que no se desafiliaron.
- No se cuenta con información de sueldos para no desafiliados
- En la base jubilados en curso de pago, no se cuenta con información de cual sería la jubilación que hubiera obtenido la persona por el régimen mixto. Por ello se utiliza para la estimación del costo los datos proyectados para la edad en la cual la persona se jubiló.

5. Resultados

En este capítulo se presentan los principales resultados extraídos en dos apartados.

El primer apartado presenta un análisis detallado de aquellos asesorados y desafiliados, mientras que el segundo apartado presenta información de jubilados en curso de pago que se desafiliaron por la Ley N° 19.590.

5.1 Asesorados y desafiliados

La población objetivo se estimó en 140.882 asesorados potenciales, de los cuales se presentaron en el periodo 2018 – 2022, 84.286 personas, representando esto el 60%.

Tabla 1: Asesorados y desafiliados, por tipo de asesorado

Asesorados potenciales	Asesorados que se presentaron	% Asesorados
140.882	84.286	60%

En este periodo se desafiliaron 36.729, representando 44% de los asesorados.

Tabla 2: Asesorados y desafiliados, por tipo de asesorado

Afiliado	Asesorados	Desafiliados	% Desafiliados
Activo	73.015	32.983	45%
Jubilado	11.271	3.746	33%
Total	84.286	36.729	44%

Los asesorados y desafiliados se pueden descomponer en dos grandes grupos: activos y jubilados. Los asesorados activos, representan el 86,6% de los asesorados totales y el 89,8% de los desafiliados totales.

Estos dos grandes grupos de afiliados, activos y jubilados, se clasificaron según figura, según los datos que se debían obtener para realizar el asesoramiento.

Dentro de los activos existen 5 grupos:

- Activo con causal: Persona no jubilada que configura causal jubilatoria (puede estar en actividad o no)
- Activo con causal incapacidad: Persona no jubilada que cuenta con un dictamen médico y configura causal jubilatoria por incapacidad pero la misma no fue otorgada aún.
- Activo sin causal: Persona no jubilada sin configuración de causal jubilatoria (puede estar en actividad o no)
- AFAP activo con causal: Persona que cobra renta AFAP y se encuentra en actividad configurando causal jubilatoria.
- AFAP activo sin causal: Persona que cobra renta AFAP y no configura causal jubilatoria.

El grupo de jubilados se clasifica también en 5 categorías:

- Jubilado: Persona que se encuentra jubilada tanto de régimen solidario como de ahorro obligatorio (percibe jubilación BPS y Renta AFAP).
- Jubilado activo con causal: Persona que percibe una jubilación por BPS pero mantiene actividad abierta (actividad abierta por otra afiliación o docente de la misma).
- Jubilado AFAP activo con causal: Persona que percibe Renta AFAP pero mantiene actividad abierta (actividad abierta por otra afiliación o docente de la misma)
- Jubilado incapacidad sin AFAP: Persona que percibe jubilación de incapacidad por BPS pero a la fecha no está cobrando la Renta AFAP.
- Jubilado sin renta AFAP: Persona que percibe jubilación común o edad avanzada por BPS pero a la fecha no está cobrando la Renta AFAP.

La siguiente tabla presenta los asesorados y desafiliados según figura, lo que nos permitirá comprender mejor las características de los desafiliados.

Tabla 3: Asesorados y desafiliados, por figura

Figura	Asesorados	Desafiliados	% Desafiliados
Activo con causal	17.848	8.131	46%
Activo con causal incapacidad	167	26	16%
Activo sin causal	54.972	24.813	45%
Afap activo con causal	27	13	48%
Afap activo sin causal	1	0	0%
Jubilado	9.163	2.966	32%
Jubilado activo con causal	849	411	48%
Jubilado Afap activo con causal	285	109	38%
Jubilado incapacidad sin Afap	295	38	13%
Jubilado sin renta Afap	679	222	33%
Total	84.286	36.729	44%

Si observamos la distribución de asesorados según figura, se evidencia que la figura mayoritaria corresponde a los activos sin causal, representando el 65,2% del total de asesorados, seguido por activos con causal, los que representan un 21,2% y por jubilados los que alcanzan un 10,9% del total de asesorados.

La estructura de desafiliados respeta el comportamiento de los asesorados, representando 67,6%, 22,1% y 8,1%, los activos sin causal, activos con causal y jubilados, respectivamente.

Si analizamos el porcentaje de desafiliados dentro de cada figura se observa que los activos AFAP con causal y el jubilado activo con causal se desafilian el 48% del total de asesorados de cada una de esas figuras. Luego le siguen los activos con causal, de los cuales se desafilian el 46% de los asesorados, seguido por los activos sin causal con un 45% de desafiliados. Si consideramos lo que sucede dentro de la figura jubilado, el guarismo de desafiliados asciende al 32% de los asesorados.

Cada una de las figuras analizadas se asesoran en tres etapas que duran aproximadamente un año. Como se mencionó anteriormente, las etapas se establecen según la edad del afiliado a abril de 2016.

Tabla 4: Asesorados y desafiliados activos por etapa

Etapa	Activos	% Activos	Activos desafiliados	% Desafiliados Activos
1	33.796	46%	15.363	45%
2	22.511	31%	10.941	49%
3	16.708	23%	6.679	40%
Total	73.015	100%	32.983	45%

En la primera etapa se asesoran el 46% de los activos, en la etapa 2 el 31% y en la última etapa el 23% restante.

Los activos desafiliados se distribuyen en porcentajes similares a los asesorados, ya que se desafilian 47%, 33% y 20%, en la etapa 1, 2 y 3 respectivamente.

Si analizamos la relación de desafiliados con los asesorados de cada etapa, en la primera etapa se desafilia el 45% de los asesorados. Recordemos que este grupo incluye a aquellos que tienen 56 años o más a abril de 2016, por lo que serían principalmente activos con causal, lo que les permite a estas personas tener una idea

más certera de la edad a la cual se piensan retirar y de la jubilación a obtener. Asimismo, estas personas tienen menos años de ahorro, por lo que el cambio de régimen podría resultarles conveniente.

Al analizar la etapa 2, el 49% de los asesorados se desafilian, este grupo incluye a los desafiliados entre 53 y 55 años a abril 2016, integrándose principalmente por activos sin causal.

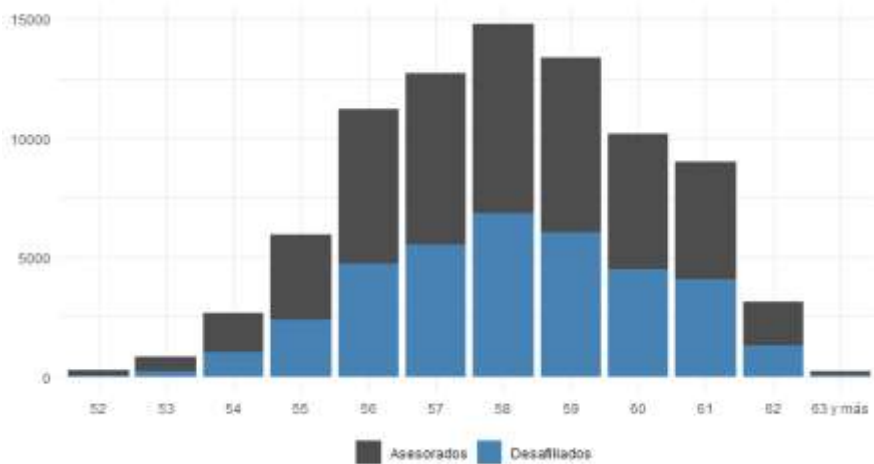
El último grupo incluye a las personas más jóvenes, y se desafilia solo el 40% de los asesorados.

Tabla 5: Asesorados y desafiliados jubilados por etapa

Etapa	Jubilados	% Jubilados	Jubilados desafiliados	% Desafiliados Jubilados
1	10.767	96%	3.650	34%
2	356	3%	62	17%
3	148	1%	34	23%
Total	11.271	100%	3.746	33%

Los jubilados, por definición, se encuentran comprendidos principalmente en la etapa 1, agrupando esta el 96% de los jubilados asesorados, 10.767, y el 97% de los jubilados desafiliados, 3.650.

Gráfico 1: Asesorados y desafiliados, por edad³



Como mencionamos en el marco teórico, la Ley N° 19.590 permite asesorarse y por tanto desafiliarse al colectivo que tiene 50 o más años de edad al 1º de abril de 2016, dado que el asesoramiento comienza en el año 2018, el colectivo tendrá 52 o más años al momento de concurrir.

Se evidencia que el grupo mayoritario comprende a las personas de 58 años, de las cuales se presentan 14.805, en este grupo se desafilia el 46,3%.

Luego le siguen los de 59 y 57 años con 13.351 y 12.712 respectivamente, desafiliándose el 45,3% y 43,5%. En términos generales, hasta los 55 años se desafilia menos del 40%, a partir de esa edad la proporción es creciente hasta los 58 años, luego los porcentajes descienden levemente, siendo a 44% a los 60 y 45,5% a los 61.

³ Se calculan las edades al momento del asesoramiento.

Al observar la apertura por sexo se asesoraron 46.377 hombres y 37.909 mujeres, representando 55% y 45% cada sexo respectivamente.

Tabla 6: Asesorados y desafiliados, por sexo

Sexo	Asesorados	Desafiliados	% Desafiliados
Masculino	46.377	21.114	46%
Femenino	37.909	15.615	41%
Total	84.286	36.729	44%

Los desafiliados por sexo masculino ascienden a 21.114 representando el 57,5% del total de desafiliados, mientras que del sexo femenino se desafilian 15.615. Al analizar dentro de cada sexo, se desafilian 46% de los asesorados hombres y 41% de las asesoradas mujeres.

Si se analiza la distribución por sexo y por figura, los hombres activos asesorados representan el 55,7% del total de asesorados, mientras que en los desafiliados este colectivo representa el 57,6%.

Tabla 7: Activos asesorados y desafiliados, por sexo

Sexo	Asesorados Activos	Desafiliados Activos	% Desafiliados Activos
Masculino	40.703	18.996	47%
Femenino	32.312	13.987	43%
Total	73.015	32.983	45%

En cuanto a los jubilados, se asesoran el mismo porcentaje de hombres que de mujeres, pero dentro de los desafiliados jubilados, los hombres representan el 56,5%.

Tabla 8: Jubilados asesorados y desafiliados, por sexo

Sexo	Asesorados Jubilados	Desafiliados Jubilados	% Desafiliados Jubilados
Masculino	5.674	2.118	37%
Femenino	5.597	1.628	29%
Total	11.271	3.746	33%

Si se considera la causal de los jubilados que se asesoran, se evidencia que 6.623 corresponden a jubilados por causal común (incluye vejez y edad avanzada) y 4.648 por imposibilidad física, representando el 58,8% y 41,2% respectivamente.

Tabla 9: Jubilados asesorados y desafiliados por causal

Causal	Asesorados	Desafiliados	% Desafiliados
Común	6.623	2.849	43%
Imposibilidad física	4.648	897	19%
Total	11.271	3.746	33%

Dentro del grupo de jubilados por causal común, se desafilia el 43%, 2.849 jubilados, mientras que, de los jubilados por imposibilidad física, se desafilian 897 representando el 19% de los asesorados de ese grupo.

El menor guarismo de desafiliados en los jubilados por invalidez se puede explicar por la forma de cálculo de la jubilación de ahorro, la cual se calcula como una prestación definida⁴, generando esto que los montos jubilatorios obtenidos sean mayores a los de la jubilación común de ahorro y por lo tanto que no sea tan conveniente cambiar de régimen.

En el siguiente cuadro se desglosan los desafiliados teniendo en cuenta dos variables fundamentales al momento de tomar la decisión: la deuda y la diferencia de jubilación a obtener.

Tabla 10: Desafiliados según deuda y diferencia entre jubilaciones mixta y de transición

Afiliado	Con Deuda	Personas	Mediana ⁵	
			Deuda en pesos sobre cuotas	Diferencia entre jubilación de transición y mixta
Activo	Si	16.296	3.051	12.836
Activo	No	16.687	0	1.945
Jubilado	Si	1.959	3.087	10.047
Jubilado	No	1.787	0	2.852

Montos expresados en pesos actualizados por IMS promedio de 2022.

De los 32.983 desafiliados activos, 16.687 no tienen deuda y 16.296 si la tienen, representando aquellos que se desafilian y tienen deuda el 49,4% del total de activos desafiliados. Si observamos la mediana de la deuda de este grupo de desafiliados cada cuota de la misma asciende a 3.051 pesos a valores de 2022.

Otra variable de suma importancia al momento de tomar la decisión es la mayor jubilación a obtener, cabe aclarar que para elaborar este cuadro se considera la primera edad en la cual se estima jubilación, pudiendo no ser esta la edad a la que efectivamente se retire el desafiliado.

Al analizar la diferencia para el grupo de desafiliados sin deuda, la mediana de la diferencia⁶ entre la jubilación de transición a obtener al cambiarse de régimen y la jubilación del régimen mixto⁷ asciende a 1.945 pesos a valores de 2022.

Por otro lado, la mediana de la diferencia entre la jubilación de transición y la jubilación del régimen mixto⁸ para el grupo con deuda asciende a 12.836 pesos a valores de 2022, siendo esta sensiblemente mayor a la observada para el grupo sin deuda. Asimismo, este monto es superior a la deuda que debería pagar este grupo por cuota, lo que podría explicar la decisión de desafiliarse.

⁴ Prestación definida, es un régimen donde las tasas de reemplazo son fijas e independientes de los aportes realizados. La variable de ajuste es la tasa de aportes sobre los salarios computables.

⁵ La mediana es el valor que ocupa el lugar central de los datos cuando estos están ordenados de mayor a menor. Difiere del promedio ya que la mediana siempre está en el lugar central, mientras que el promedio se puede ver desplazado hacia un lado u otro según los valores extremos.

⁶ Las diferencias mencionadas son mensuales.

⁷ Incluye jubilación del régimen solidario y jubilación del régimen de ahorro individual.

⁸ Cuando existe deuda, a los **efectos del asesoramiento**, la jubilación de ahorro que integra la jubilación del régimen mixto, se estima bajo el supuesto de que la deuda se deposita en la cuenta de ahorro individual, de forma que ambas jubilaciones sean comparables al momento de tomar la decisión.

Realizando el análisis para el colectivo de jubilados desafiliados se observa que, de los 3.746 jubilados desafiliados, 1.787 no tienen deuda y 1.959 si la tienen, representando el 47,7% y 52,3% respectivamente.

Para aquellos que no tienen deuda la mediana de la diferencia entre la jubilación de transición y la jubilación mixta que asciende a 2.852 pesos mensuales a valores de 2022.

Mientras que para los que tienen deuda, la mediana de la diferencia entre el monto de la jubilación del régimen de transición y la jubilación correspondiente al régimen mixto asciende a 10.047 pesos mensuales a valores de 2022, y el valor de la mediana de deuda a 3.087 por cuota. Nuevamente se observa la conveniencia de desafiliarse al observar la diferencia de jubilación a obtener y la deuda generada.

Analizando desde la perspectiva de los desafiliados según tramo total de deuda, el 51% de los activos que se desafilian no tienen deuda, mientras que en los jubilados este porcentaje asciende a 48%.

Tabla 11: Desafiliados según tramos de deuda

Tramo de deuda	Activos	% Activos	Jubilados	% Jubilados
Sin deuda	16.687	50,6%	1.787	47,7%
Hasta \$10.000	4.020	12,2%	562	15,0%
\$10.000 a \$50.000	5.077	15,4%	612	16,3%
\$50.000 a \$100.000	2.315	7,0%	218	5,8%
\$100.000 a \$300.000	2.865	8,7%	285	7,6%
\$300.000 a \$1.000.000	1.714	5,2%	216	5,8%
Más de \$1.000.000	305	0,9%	66	1,8%
Total	32.983	100,0%	3.746	100,0%

Montos expresados en pesos actualizados por IMS promedio de 2022.

Si observamos los tramos de deuda hasta los \$ 100.000, los activos desafiliados en estos tramos acumulan 34%, siendo este guarismo en los jubilados 37%.

En ambas figuras, hasta los 100.000 pesos de deuda, se acumulan el 85% de los desafiliados. Este comportamiento es esperable, dado que a menor deuda se espera un mayor número de desafiliados.

Tabla 12: Deuda promedio y mediana entre quienes tienen deuda y están desafiliados, en UR y pesos

Afiliado	Promedio deuda en UR	Mediana deuda en UR	Promedio deuda en pesos	Mediana deuda en pesos
Activo	91	26	131.747	38.059
Jubilado	108	21	157.428	30.479

Montos expresados en pesos actualizados por IMS promedio de 2022.

Tal como se explicó anteriormente, el pago de los adeudos se realizará sin multas y recargos, convertidos al valor de la UR de cada mes en el que se debió realizar el aporte.

Si analizamos entonces la deuda en UR de los afiliados activos, en promedio esta asciende a 91 UR, mientras que la mediana de la misma es 26 UR, esto deja de manifiesto que existen casos de valores extremos que alteran el valor promedio, ya que el 50% de los casos se acumula en un valor considerablemente menor.

Para comprender mejor los montos mencionados, se analiza la deuda en pesos, aquí se puede observar claramente como el valor central de la deuda para los activos se sitúa en 38.059 pesos y 30.479 para los jubilados. El valor promedio es casi 3,5 veces mayor en los activos y supera en 5 veces en los jubilados.

Tabla 13: Días que pasan desde la fecha de agenda a la desafiliación

Desafiliado el mismo día	Activos	% Activos	Jubilados	% Jubilados
Si	17.475	53%	2.743	73%
No	15.508	47%	1.003	27%
Total	32.983	100%	3.746	100%

Analizando la demora en la toma de decisión sobre si desafiliarse o no, se observa que el 53% de los desafiliados activos toman la decisión el mismo día, mientras que en los jubilados este porcentaje es 73%. Es esperable que la proporción de jubilados sea mayor en el corto plazo, dado que al estar en goce de esta prestación, la proyección de la jubilación de transición a obtener es más certera que para cualquier otra figura.

Tabla 14: Cantidad de días para la toma de decisión (tramos), desafiliados

Días	Activos	% Activos	Jubilados	% Jubilados
[0,5]	18.435	56%	3.006	80%
(5,10]	797	2%	118	3%
(10,30]	2.355	7%	227	6%
(30,90]	11.396	35%	395	11%
Total	32.983	100%	3.746	100%

Si bien las personas cuentan con 90 días para tomar la decisión, los activos o bien la toman en los primeros 5 días (56%) o entre los 30 y 90 días (35%). La demora puede estar explicada por la edad a la que el activo piense retirarse, decisión que impactara sobre el monto a percibir y/o la deuda que deba afrontar. En la tabla 15 se evidencia que, dentro de los activos, se asesoraron cotizantes por todos los tipos de aportación, siendo el mayor número de asesorados los que corresponden a Industria y Comercio (52%), seguido por civil (43%).

Tabla 15: Asesorados y desafiliados activos, por tipo de aportación

Aportación	Asesorados	Desafiliados	% Desafiliados
Industria y Comercio	38.162	16.130	42%
Civil	31.187	15.047	48%
Construcción	2.074	1.252	60%
Rural	1.226	429	35%
Servicio Doméstico	366	125	34%
Total	73.015	32.983	45%

Los desafiliados se comportan como los asesorados, representando los desafiliados de Industria y Comercio el 49% y los de Civil el 46% de los desafiliados totales, ambas aportaciones acumulan el 95% de los desafiliados.

De la relación entre los desafiados y asesorados se desprende que, el 60% de los asesorados por Construcción se desafilian, luego le siguen los de aportación Civil con el 48% y los de Industria y Comercio con el 42%. El comportamiento de construcción se podría explicar por la deuda, ya que el 88% de los que se desafilian en esta aportación no mantienen deuda pudiendo esto favorecer la decisión de desafiarse.

Otra variable significativa al momento de analizar los asesorados activos es la relación de dependencia. El comportamiento de los asesorados y desafiados es levemente mayor a favor de los dependientes que en los cotizantes en general, representando los dependientes asesorados un 94% y los desafiados un 95%.

Tabla 16: Asesorados y desafiados activos, por relación de dependencia

Relación de dependencia	Asesorados	Desafiados	% Desafiados
Dependiente	68.428	31.383	46%
No Dependiente	4.587	1.600	35%
Total	73.015	32.983	45%

Los desafiados dependientes representan un 46% de los asesorados en esta categoría, mientras que los no dependientes representan un 35%.

Las siguientes tres tablas que completan este apartado se encuentran relacionadas con las AFAP.

La siguiente tabla presenta la distribución de asesorados según artículo 8.

Tabla 17: Asesorados y desafiados, por artículo 8

Afiliado	Artículo 8	Asesorados	Desafiados	% Desafiados
Activo	Si	58.232	26.793	46%
Activo	No	14.783	6.190	42%
Jubilado	Si	8.773	2.924	33%
Jubilado	No	2.498	822	33%
Total	-	84.286	36.729	44%

Los asesorados activos con opción de artículo 8, representan el 69% del total de asesorados, mientras que este porcentaje en los jubilados es 10.4%. Los desafiados se comportan de manera similar, siendo los desafiados activos con artículo 8 el 72.9% de los desafiados.

Dado que el efecto de esta Ley implica cambiar de régimen, de mixto a transición, en caso de desafiación, las AFAP deberán transferir los fondos acumulados de los activos. En el caso de los pasivos ya jubilados por AFAP, será el Banco de Seguros quien deberá transferir los fondos.

Tabla 18: Monto transferido desde las AFAPs (en millones de pesos)

Afiliado	Transferencia AFAP ahorro	Transferencia AFAP BSE	Total	% Total
Activo	80.261	96	80.357	91%
Jubilado	1.740	6.504	8.244	9%
Total	82.001	6.600	88.601	100%

Montos expresados en pesos actualizados por IMS promedio de 2022.

Los afiliados activos transfieren al fideicomiso 80.261 millones de pesos a valores de IMS promedio 2022, mientras que por los pasivos que, aún no se han jubilado por AFAP, se transfieren 1.740 millones de pesos. Por jubilados por AFAP, el BSE transfiere 6.504 millones de pesos a valores de 2022. La transferencia asociada a los activos representa más del 90% del total transferido.

Tal como se menciona en el capítulo 2, estos fondos formaran parte de un fideicomiso celebrado entre BPS y la Corporación Nacional para el Desarrollo, siendo BPS el beneficiario de dicho fideicomiso.

Al 31/12/2022 el fideicomiso presenta los siguientes activos.

Tabla 19: Detalle de los activos por moneda (en millones de pesos)

Moneda	Total	%
UI	43.083	44%
UP	28.212	29%
UY	16.905	17%
US	9.330	10%
BRL	0	0%
Total general	97.529	100%

Fuente: Informe mensual de FSS de diciembre 2022

BPS comenzara a recibir los beneficios de este a partir del sexto año de constituido (2024), recibiendo transferencias anuales pagaderas semestralmente por un plazo de 20 años.

Actualmente, los activos se encuentran en 5 monedas, siendo las dos mayores la inversión en UI (44%) y en UP (29%), ambas monedas acumulan más del 70% del total de los activos.

El siguiente cuadro presenta la información por deciles, elaborados en base al ahorro en AFAP de los desafiliados activos.

Tabla 20: Desafiliados activos, por tramos de ahorro previo en AFAP

Decil	Asesorados	Desafiliados	% Desafiliados	Mediana		
				Ahorro	Deuda	Dif. entre jub. trans. y mixta
1	7.302	1.366	19%	7.614	0	0
2	7.301	3.365	46%	380.643	0	543
3	7.302	2.893	40%	861.23	0	1.313
4	7.301	2.490	34%	1.271.386	0	2770
5	7.302	2.437	33%	1.675.841	0	3.885
6	7.301	2.877	39%	2.089.804	0	3.647
7	7.301	4.555	62%	2.469.716	0	6.073
8	7.302	5.481	75%	3.061.735	14.666	10.954
9	7.301	5.256	72%	4.051.130	57430	16.909
10	7.302	2.263	31%	5.759.629	172.487	15.567

Montos expresados en pesos actualizados por IMS promedio de 2022.

Se observa que el decil 1 es el que presenta el menor número de desafiados, esto se puede explicar por el poco ahorro acumulado, lo que implica que tanto la jubilación del régimen mixto como la de transición no presenten diferencias.

En cuanto a la deuda, hasta el decil 7 no existe deuda por aportes, en este sentido el mayor porcentaje de desafiados se presenta en el decil 7 (62%) y en el decil 2 (46%).

Aquellos que pertenecen al decil 8, según el ahorro en AFAP, son los que presentan el mayor porcentaje de desafiados en los asesorados de ese decil, ascendiendo a 75%. Este grupo de personas tiene una mediana de ahorro de poco más de 3 millones de pesos, una mediana de deuda total de \$ 14.666 y una mediana de diferencia mensual de jubilación de \$10.954. Esta diferencia permitirá cubrir la deuda en menos de dos meses.

Para aquellos que pertenecen al siguiente decil (9), se desafilian un 72% de los asesorados de ese decil, y si bien presentan una mediana de deuda total en el entorno de \$57.400, la mediana de la diferencia de jubilación permitirá cubrir en menos de 4 meses esa deuda.

Finalmente, en el último decil solo se desafilian 31% de los asesorados, presentando estos una mediana de deuda total que supera los \$ 172.400.

5.2 Jubilados en curso de pago

Uno de los principales hallazgos del apartado anterior evidencia que en el periodo 2018-2022 se desafilieron 36.729 personas. De estos desafiados, 18.852⁹ personas se encuentran actualmente cobrando una jubilación por el régimen de transición, con las características dadas por la Ley Nº 19.590.

Tabla 21: Jubilados en curso de pago, por figura y año de jubilación

Figura	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Activo con causal	766	2.064	1.305	885	823	5.843
Activo con causal incapacidad	6	13	4	0	0	23
Activo sin causal	295	1.691	2.298	2.427	2.613	9.324
Afap activo con causal	0	7	4	0	0	11
Jubilado	2.319	504	48	12	9	2.892
Jubilado activo con causal	251	108	28	7	3	397
Jubilado afap activo con causal	66	38	4	1	0	109
Jubilado incapacidad sin afap	2	22	10	1	0	35
Jubilado sin renta afap	69	128	11	7	3	218
Total	3.774	4.575	3.712	3.340	3.451	18.852

Del total de jubilados que existen en curso de pago al 31/12/2022, el 20% (3.774) se están pagando desde el año 2018, el 24,3% (4.575) desde el año 2019, el 19,7% (3.712) desde el año 2020, el 17,7% desde el año 2021 (3.340) y el restante 18,3% (3.451) desde el año 2022.

⁹ No se consideran aquellos que se desafilieron y fallecieron antes del 31/12/2022. Solo se consideran los jubilados que a la fecha mencionada se encuentran en curso de pago.

El primer año de entrada en vigencia de la ley, de las 3.774 personas en curso de pago, el 71,7% corresponde a jubilados¹⁰ que se cambiaron de régimen, mientras que el restante 28,3% corresponde a activos, donde los activos con causal contribuyen con el 20,3% de ese porcentaje.

Para los años siguientes cambia este comportamiento, ya que los jubilados que se desafilian dejan de ser mayoría representando para 2019 el 17,5%, mientras que los activos representan el restante 82,5%. Esta proporción se conforma principalmente por un 37% asociado a los activos sin causal y un 45,1% a los activos con causal.

En los años 2020, 2021 y 2022, aquellos que se asesoraron bajo la figura activos representan más del 97% del total de los jubilados en curso de pago. En estos años se observa un crecimiento de los activos sin causal en detrimento de los activos con causal.

Para el último año de estudio los activos representan el 99,6% de los jubilados en curso de pago, siendo los activos sin causal el 75,7%.

Tabla 5: Costo global (en miles de pesos) y proporción respecto al egreso por jubilaciones

Año	Costo global anual	Total egreso jubilaciones	% sobre total
2018	227.652	161.299.329	0,14%
2019	1.527.254	163.576.054	0,93%
2020	2.486.126	167.809.301	1,48%
2021	3.351.242	172.035.228	1,95%
2022	4.163.527	170.947.325	2,44%
Total	11.755.801		

Montos expresados en miles de pesos actualizados por IMS promedio de 2022

La tabla 20 muestra que el costo por aquellas jubilaciones en curso de pago en el periodo 2018-2022 ascendió a \$ 11.755.8 millones de pesos a valores 2022. Este costo surge de la diferencia entre la jubilación de transición actual que perciben los desafiliados y la jubilación del régimen solidario¹¹ correspondiente al régimen mixto, que habría percibido a la edad que se jubiló si no se hubiera cambiado de régimen.

Como es de esperar, este costo es creciente por año representando el primer año el 0.14% del total de egresos por jubilaciones de ese año. En el último año de estudio el costo de estas jubilaciones representa el 2,44% del egreso total por jubilaciones de ese año.

6. Síntesis

En el periodo 2018 – 2022 se asesoraron 84.286 personas, de las cuales 73.015 fueron activos (86,6%) y 11,271 jubilados (13,4%).

Se desafiliaron 36.729 personas, representando esto el 44% de los asesorados. Los desafiliados activos ascendieron a 32.983, representando el 89,8% de los desafiliados totales, mientras que los desafiliados pasivos ascendieron a 3.746.

¹⁰ Incluye todas las categorías de jubilados.

¹¹ Ver apartado Metodología - Limitaciones

Esto indica que de los activos asesorados se desafiliaron el 45%, siendo este porcentaje en los pasivos 33%.

Tanto los activos como los pasivos se desagregaron en 5 categorías según los datos que se requerían para el asesoramiento. La tabla 3 muestra que las categorías con mayor número de asesorados son: los activos sin causal con 54.972 (65,2%), los activos con causal con 17.848 (21,2%) y los jubilados con 9.163 (10,9%). Se observan porcentajes similares para la distribución de desafiliados totales.

En cuanto a la distribución por etapa, los activos se distribuyen 46%, 31% y 23% en las etapas 1, 2 y 3 respectivamente. Por definición, casi la totalidad de los pasivos se asesoran en la etapa 1.

Los activos que se asesoran en la etapa 2 son los que presentan la mayor proporción de desafiliados, 49%.

Del análisis por edad, se desprende que el grupo mayoritario comprende a las personas de 58 años, de las cuales se presentan 14.805, en este grupo se desafilia el 46,3%.

En términos generales, hasta los 55 años se desafilia menos del 40%, a partir de esa edad la proporción es creciente hasta los 58 años, luego los porcentajes descienden levemente, siendo a 44% a los 60 y 45,5% a los 61.

Los hombres representan un 55% de los asesorados y un 57,5% de los desafiliados. Si analizamos dentro de cada sexo se desafilian un 46% de los hombres asesorados, mientras que en las mujeres este porcentaje asciende a 41%.

Del estudio de los jubilados por causal, se desprende que de aquellos jubilados por causal común se desafilia el 43%, 2.849 jubilados, mientras que, de los jubilados por imposibilidad física, se desafilian 897 representando el 19% de los asesorados de ese grupo.

En cuanto al análisis de los desafiliados activos se observa que el 49,4% tiene deuda, siendo la mediana del valor por cuota 3.051 pesos a valores de 2022. Por otro lado, este grupo de desafiliados presenta una diferencia de jubilación mediana, a la primera edad proyectada, de 12.836 pesos a valores de 2022. Aquellos que no tienen deuda muestran una diferencia mediana de jubilación considerablemente menor, en el entorno de los 1.900 pesos a valores de 2022.

En lo que respecta a los jubilados desafiliados, el 52,3% presentan deuda, ascendiendo el valor mediano por cuota a 3.087 pesos a valores 2022 y la diferencia mediana de jubilación a 10.047 pesos a valores de 2022. Esta diferencia para aquellos sin deuda asciende a 2.852 pesos a valores de 2022.

Al concentrarnos solo en los desafiliados por tramo de deuda, se observa que, tanto para los activos como para los jubilados, el 85% de los desafiliados tienen una deuda total por debajo de los \$ 100.000, incluyendo este porcentaje aproximadamente un 50% con deuda 0.

En lo que refiere al momento de la toma de decisión, el 56% de los desafiliados activos se desafilia entre el mismo día del asesoramiento y el quinto día, mientras que este porcentaje en los jubilados es 80%.

De la exploración de los asesorados y desafiliados activos por tipo de aportación surge que, dentro de los activos, se asesoraron y desafiliaron cotizantes por todos los tipos de aportación. Los desafiliados se comportan como los asesorados, representando los desafiliados de Industria y Comercio el 49% y los de Civil el 46% de los desafiliados totales, ambas aportaciones acumulan el 95% de los desafiliados. Al relacionar los desafiliados con los asesorados de cada aportación, se observa que aquellos de Construcción son los que se desafilian en mayor proporción, alcanzando el 60%.

En cuanto a la relación de dependencia de los asesorados activos, queda de manifiesto que casi la totalidad de los asesorados y desafiliados son dependientes, 94% y 95% del total. Este comportamiento difiere al analizar la proporción de desafiliados dentro de cada grupo, ya que en los dependientes se desafilia el 46% y en los no dependientes el 35%.

Con respecto a la información de AFAP, los asesorados por artículo 8 representan el 79,5% de los asesorados totales, siendo 69% los activos y el restante 10,4% jubilados. Un comportamiento similar se evidencia para los desafiliados.

Al describir el monto transferido desde las AFAPs, los afiliados activos transfieren al fideicomiso 80.261 millones de pesos a valores de IMS promedio 2022, mientras que por los pasivos que, aún no se han jubilado por AFAP, se transfieren 1.740 millones de pesos. Por jubilados por AFAP, el BSE transfiere 6.504 millones de pesos a valores de 2022. La transferencia asociada a los activos representa más del 90% del total transferido. A diciembre 2022, el fideicomiso tiene más de 97.500 millones de pesos, diversificados en 5 monedas. La moneda principal es la UI, en la cual se encuentra el 44% del total de los activos.

Al analizar los desafiliados activos por tramos de ahorro previo en AFAP, se observa que el decil 1 presenta el menor número de desafiliados (19%), que hasta el decil 7 no se observa deuda por aportes y que aquellos que pertenecen al decil 8 son los que presentan el mayor porcentaje de desafiliados en los asesorados de ese decil, ascendiendo a 75%.

En el apartado 2 de los resultados, se analizaron los jubilados en curso de pago, es decir aquellos que se desafiliaron y luego se jubilaron o que ya se asesoraron siendo jubilados. Estos son 18.852 personas que se jubilaron en distinto momento entre 2018 y 2022, siendo 2019 el año con mayor número de jubilados, 4.575, representando el 24,3% de los jubilados totales.

La composición por figura varía por año, el primer año el 71,7% corresponde a jubilados que se cambian de régimen. El segundo año, la mayor proporción corresponde a activos con causal 45,1%, mientras que a partir del tercer año predominan los activos sin causal, 61,9%. Desde 2021, los activos sin causal son más del 70% de los jubilados en curso de pago.

Finalmente, el costo por aquellas jubilaciones en curso de pago en el periodo 2018-2022 ascendió a \$ 11.755.8 millones de pesos a valores 2022. Este costo surge de la diferencia entre la jubilación de transición actual que perciben los desafiliados y la jubilación del régimen solidario que habría percibido a la edad que se jubiló si no se hubiera cambiado de régimen.