

SEPTIEMBRE 2024

Comentarios de Seguridad Social N°115

Asesoría General en Seguridad Social



WWW.BPS@GUB.UY



Índice

EXONERACIONES Y TASA DE APORTE JUBILATORIO PROMEDIO. PERIODO 2006 A 2023.

ACTUALIZACIÓN	5
1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. MARCO NORMATIVO DE LAS PRINCIPALES EXONERACIONES Y SU EVOLUCIÓN	8
2.1 Industria y comercio	8
2.2 Civil.....	9
2.3 Construcción	10
3. EVOLUCIÓN DE EXONERACIONES Y TASA DE APORTACIÓN PROMEDIO	10
3.1 Industria y comercio	11
3.2 Civil.....	14
3.3 Construcción	16
3.4 Todas las aportaciones	17
4. CONSIDERACIONES FINALES	19

LA ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO RESULTADOS PARA EL PERÍODO 2004 – 2023.

ACTUALIZACIÓN	21
1. INTRODUCCIÓN	23
2. EGRESOS	24
3. INGRESOS.....	27
4. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA FINANCIERA	35
4.1 Composición de los ingresos.....	36
4.2 Desagregación de las contribuciones de afiliados y del Estado	38
5. SÍNTESIS	39

ASIGNACIONES FAMILIARES.

ACTUALIZACIÓN	41
1. INTRODUCCIÓN	43
2. DESCRIPCIÓN DEL BENEFICIO	44
3. OBJETIVO	47
4. EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS.	47
5. EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS SEGÚN RÉGIMEN LEGAL.	49
6. BENEFICIARIOS SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA.	50
7. EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS SEGÚN NIVEL DE LA PRESTACIÓN DECRETO - LEY N° 15.084.....	52
8. BENEFICIARIOS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO.	54
9. EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DECRETO LEY N° 15.084 SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD DEL ATRIBUTARIO.	56
10. POBLACIÓN Y ASIGNACIONES FAMILIARES	57
11. CONSIDERACIONES FINALES.....	59

**EXONERACIONES Y
TASA DE APORTE JUBILATORIO PROMEDIO**

Periodo 2006 a 2023

Actualización

Exoneraciones y tasa de aporte jubilatorio promedio

Periodo 2006 a 2023

Actualización

Asesoría Económica y Actuarial

Setiembre 2024

Resumen:

Se analiza la evolución de los importes que BPS deja de percibir como consecuencia de la exoneración de aportes patronales jubilatorios en el período 2006 a 2023, para las aportaciones de industria y comercio, civil y construcción. Asimismo, se evalúa como estas exoneraciones impactan en la tasa de aporte promedio de esas aportaciones.

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

1. Introducción

En el presente informe se analiza la evolución de las exoneraciones de aportes jubilatorios patronales al Banco de Previsión Social, así como la tasa promedio de aportes jubilatorios por tipo de aportación para el período 2006-2023.

Para cumplir con este objetivo, se parte de los informes anuales de recaudación por punto que ha realizado la presente Asesoría en función de datos proporcionados por la Asesoría Tributaria y Recaudación (ATYR), actualizando los valores a diciembre de 2023 por el Índice Medio de Salarios Nominal.

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

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

Cabe señalar que en el año 2021 se promulgó la Ley N°19.942 que tuvo por objetivo mitigar los efectos económicos de la pandemia provocada por el COVID-19, concediendo exoneraciones del 50% y 100% (según correspondiera) de los aportes jubilatorios patronales y a la seguridad social devengados entre el 1° de enero y el 30 de junio de 2021 a las empresas que realizaran ciertas actividades (detalladas en el artículo 2 de la Ley N°19.942), y también a aquellas cuyos ingresos en el último ejercicio no superasen los 10.000.000 UI y que tuvieran hasta 19 empleados dependientes. Esta exoneración fue compensada a BPS a través del Fondo Solidario COVID-19 (fondo creado por la Ley N° 19.874), por lo que no implicó una resignación de recursos para BPS, por lo tanto en el presente informe se excluyen del análisis por no considerarse pérdidas por exoneraciones.

2. Marco normativo de las principales exoneraciones y su evolución

La Ley N° 18.083 (Ley de reforma tributaria) introdujo cambios significativos en las exoneraciones a partir de julio 2007, lo que implica analizar brevemente la situación normativa en forma anterior y posterior a dicho momento. Puede decirse que la exoneración consiste en la dispensa legal del pago total o parcial de la obligación tributaria. Es total cuando la liberación del pago comprende a la totalidad de los aportes patronales, y parcial si la liberación del pago incluye solo algunos conceptos, porcentajes de algunos de ellos o los aportes de algún integrante de la empresa¹.

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

2.1 Industria y comercio

Situación hasta junio de 2007

Empresas de radiodifusión AM y FM

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

Actividades de la industria manufacturera

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

Transporte de carga

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

Transporte de pasajeros urbano y suburbano

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

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

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

¹ BPS. (2004). Exoneraciones de aportes patronales del Banco de Previsión Social. En Comentarios de Seguridad Social N° 2. Montevideo: BPS

Instituciones de enseñanza privada

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

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

Situación desde julio de 2007

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

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

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

2.2 Civil

La aportación civil ha presentado tasas de aporte patronal jubilatorio diferenciales según el organismo de que se trate. Esto se analiza en mayor profundidad al calcular la tasa de recaudación por punto². Gran parte de estas tasas fueron modificadas con la reforma tributaria, así como algunas de las exoneraciones que presentaba.

Situación hasta junio de 2007

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

Situación desde julio de 2007

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

² Recaudación por punto de aportes jubilatorios. En Comentarios de Seguridad Social N° 114. Montevideo: BPS.

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

Con estos cambios y con la eliminación de exoneraciones del artículo 90 mencionado, se suprimieron prácticamente todas las exoneraciones vigentes en la aportación civil.

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

2.3 Construcción

En la construcción se aplica una tasa global sobre la base de presupuesto de mano de obra, que se denomina Aporte Unificado de la Construcción (AUC). Este aporte unificado incluye varios conceptos: aportaciones patronales y personales para la jubilación, parte de los aportes al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), el Seguro de Accidentes de Trabajo del Banco de Seguro del Estado (BSE), así como las cargas salariales (licencia, aguinaldo y salario vacacional). En el año 2020 por decreto 108/2020 se incluyó en la tasa un porcentaje para financiar una partida extraordinaria abonada en marzo de 2020 como consecuencia de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19. Para el presente informe, sólo se tomarán en cuenta las contribuciones patronales jubilatorias de este aporte unificado.

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

3. Evolución de exoneraciones y tasa de aportación promedio

Al existir empresas e instituciones exoneradas de aportes patronales jubilatorios, BPS deja de percibir dichos tributos (ya sea en forma total o parcial). Estos importes que se resignan son los que se consideran en este apartado como pérdidas de recaudación por concepto de exoneraciones. A partir de agosto 2023 la Ley N.º 20,130 de Reforma Jubilatoria en el artículo 211 establece la compensación de dichas pérdidas a cargo de Rentas Generales.

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

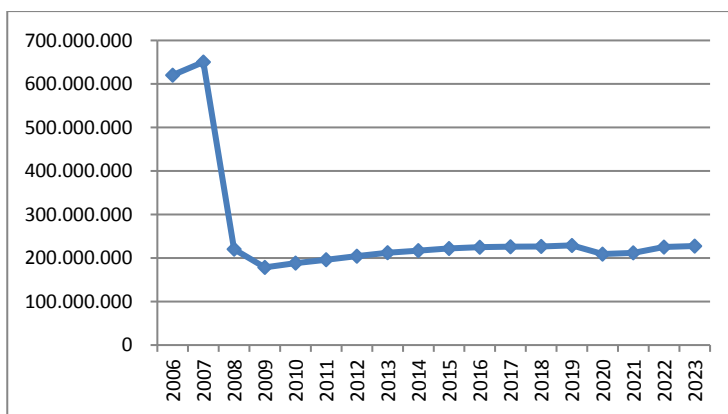
Se presenta a continuación, por tipo de aportación, la estimación de las pérdidas por exoneraciones de aportes jubilatorios patronales y las tasas promedio de aportación desde el 2006 hasta 2023. Se expone únicamente a los tipos de aportación industria y comercio, civil y construcción. El servicio doméstico y la aportación rural se excluyen por las razones ya mencionadas.

3.1 Industria y comercio

En el cuadro y gráfico que se adjunta se puede observar la evolución de las pérdidas por exoneración del período 2006 al 2023.

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

Año	Industria		
	Monto	Var. %	Var. % acum
2006	620.225.337	-	-
2007	650.182.326	4,8%	4,8%
2008	220.240.872	-66,1%	-64,5%
2009	178.507.242	-18,9%	-71,2%
2010	188.363.967	5,5%	-69,6%
2011	195.984.339	4,0%	-68,4%
2012	204.256.195	4,2%	-67,1%
2013	212.151.317	3,9%	-65,8%
2014	216.990.726	2,3%	-65,0%
2015	221.964.702	2,3%	-64,2%
2016	224.905.124	1,3%	-63,7%
2017	226.113.782	0,5%	-63,5%
2018	226.560.101	0,2%	-63,5%
2019	228.890.778	1,0%	-63,1%
2020	209.042.133	-8,7%	-66,3%
2021	211.914.436	1,4%	-65,8%
2022	225.369.286	6,3%	-63,7%
2023	227.420.367	0,9%	-63,3%



⁽¹⁾ Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2023 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio de diciembre 2023 (\$39,30).

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

Las pérdidas por exoneraciones en el 2008 pasaron a ser un tercio de lo que eran antes de la reforma tributaria, y continuaron disminuyendo en términos reales de salarios hasta 2009 inclusive. Si se compara

2008 y 2006 (el 2007 no se toma en cuenta debido a que la reforma entra en vigencia en julio de ese año) la reducción de los montos resignados en valores constantes fue de 400 millones de dólares, de los cuales 220,8 millones (un 55,2%) fue debido a la eliminación de las exoneraciones a la industria manufacturera.

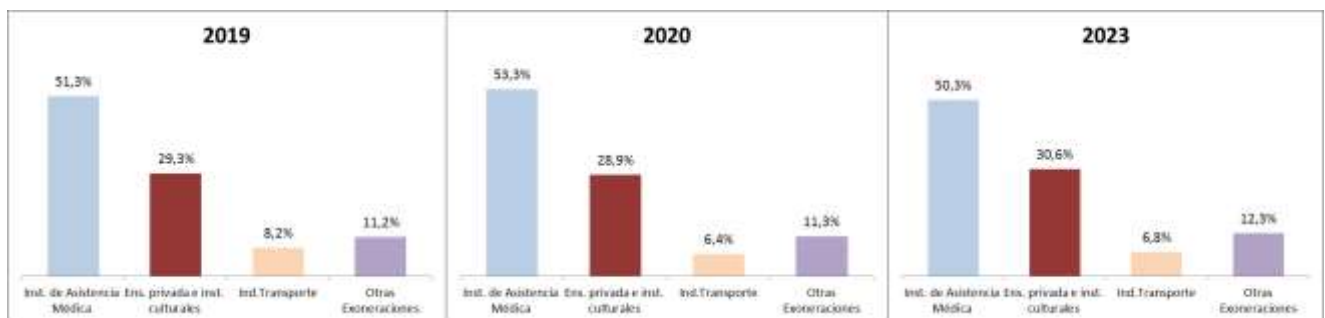
Del 2010 hasta el 2019 la recaudación no percibida como consecuencia de las exoneraciones ha aumentado en valores constantes, pero en general a tasas decrecientes, alcanzando en 2019 los 228,9 millones de dólares. En el año 2020 se observa una disminución del 8,7% de las pérdidas por exoneración con respecto al año anterior, la que se explica principalmente como efecto del impacto de la pandemia por COVID-19. En los años 2021 y 2022 dichas exoneraciones presentan un aumento del 1,4% y 6,3% respectivamente con respecto al año anterior, siendo la correspondiente a 2022 del orden de los 225,4 millones de dólares. Estos aumentos podrían estar asociados a la reapertura y el retorno a la actividad total o parcial de varias empresas a partir de abril de 2021, acompañado de una disminución de empleados amparados al subsidio por desempleo.

Para el año 2023, se observa un incremento en las exoneraciones muy inferior respecto al de 2022. Esto se debe principalmente al hecho de que post pandemia la cantidad de puestos cotizantes del sector presentan una cierta estabilidad. Es decir, que si bien se observa un incremento en los puestos cotizantes este es menor respecto al aumento que presento en 2022.

Por otra parte, si se examina el período en estudio (2006-2023) se observa que hubo un descenso acumulado de las pérdidas por exoneración de aportes jubilatorios patronales de 63,3% en términos reales.

Al analizar las causales más importantes de exoneraciones, no se observan cambios significativos en la composición de las mismas en los años: 2019, 2020 y 2023, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico N°1 – Estructura por causal de las pérdidas del BPS por exoneraciones de aportes patronales jubilatorios en industria y comercio. Años 2019, 2020 y 2023.

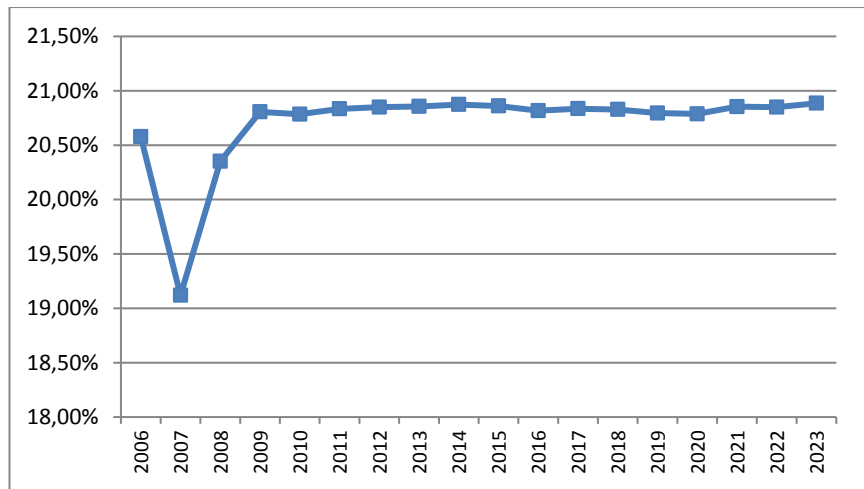


En el 2023, al igual que en los años 2019 y 2020, se aprecia que las instituciones de asistencia médica, y la enseñanza privada e instituciones culturales son las causales más relevantes, representando aproximadamente el 50% y el 30% respectivamente del total de exoneraciones. La tercera causal de importancia es la industria del transporte, que representa un 6,8% del total de pérdidas por exoneración en el año 2023. La representación de esta causal en el total, fue de aproximadamente 1,4 puntos porcentuales menos con respecto a 2019.

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

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

Año	Industria
2006	20,58%
2007	19,12%
2008	20,35%
2009	20,81%
2010	20,78%
2011	20,83%
2012	20,85%
2013	20,86%
2014	20,87%
2015	20,86%
2016	20,82%
2017	20,84%
2018	20,83%
2019	20,79%
2020	20,79%
2021	20,85%
2022	20,85%
2023	20,88%



La tasa promedio (que incluye aporte jubilatorio personal y patronal) disminuye en el año de introducción de la reforma tributaria. En forma posterior al 2007 la tasa promedio se incrementa, quedando relativamente estable desde el 2009 en el entorno del 20,8%, nivel levemente superior al anterior a la reforma.

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

Es de destacar el hecho de que la tasa promedio del 2009 en adelante es superior a la anterior a la reforma, ya que se redujo la tasa de aporte patronal en 5 puntos. Esto podría estar indicando que el efecto mencionado de la eliminación de causales de exoneración fue más fuerte que el de la rebaja de la tasa. Al respecto cabe resaltar que en el 2006, año anterior a la reforma, la tasa de aporte promedio si no hubieran existido exoneraciones hubiera sido de 27,5%, pero debido a las mismas fue de 20,58%. Esa diferencia de 6,92 puntos porcentuales se debe a las exoneraciones, las que provocan que la tasa promedio sea un 74,8% de la que debería ser si éstas no existieran. Del 2009 en adelante, la tasa promedio, si no hubiera liberaciones de pago, sería de 22,5%, sin embargo se encuentra en el entorno del 20,8%. En el 2022 fue de 20,85%, lo que implica

que hay solamente una pérdida de 1,65 puntos porcentuales de la tasa promedio, la cual representa un 92,7% de la tasa de aporte jubilatorio si no hubieran exoneraciones.

Para el 2023 la tasa promedio tuvo un leve aumento pasando a ser de 20,88%, disminuyendo un año más la pérdida de la tasa promedio pasando a representar el 92,8% de la tasa de aporte jubilatorio sin exoneraciones.

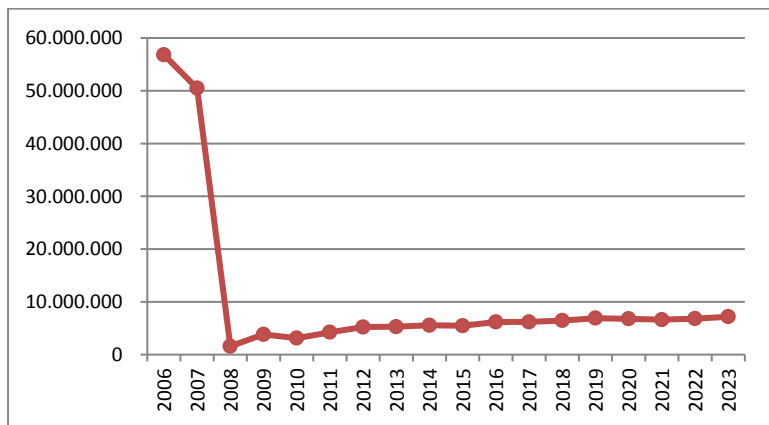
Posteriormente a la reforma tributaria se han creado otras causales de exoneraciones (cooperativas sociales, régimen de aportación gradual, partidos políticos, entre otros), pero parecería que no han tenido efectos significativos a la baja en la tasa promedio de aporte.

3.2 Civil

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

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

Año	Civil		
	Monto	Var. %	Var. % acum
2006	56.804.311	-	-
2007	50.495.031	-11,1%	-11,1%
2008	1.579.055	-96,9%	-97,2%
2009	3.834.010	142,8%	-93,3%
2010	3.113.106	-18,8%	-94,5%
2011	4.234.077	36,0%	-92,5%
2012	5.229.265	23,5%	-90,8%
2013	5.288.518	1,1%	-90,7%
2014	5.560.519	5,1%	-90,2%
2015	5.463.577	-1,7%	-90,4%
2016	6.184.824	13,2%	-89,1%
2017	6.204.203	0,3%	-89,1%
2018	6.459.125	4,1%	-88,6%
2019	6.915.247	7,1%	-87,8%
2020	6.792.535	-1,8%	-88,0%
2021	6.623.099	-2,5%	-88,3%
2022	6.820.087	3,0%	-88,0%
2023	7.184.553	5,3%	-87,4%



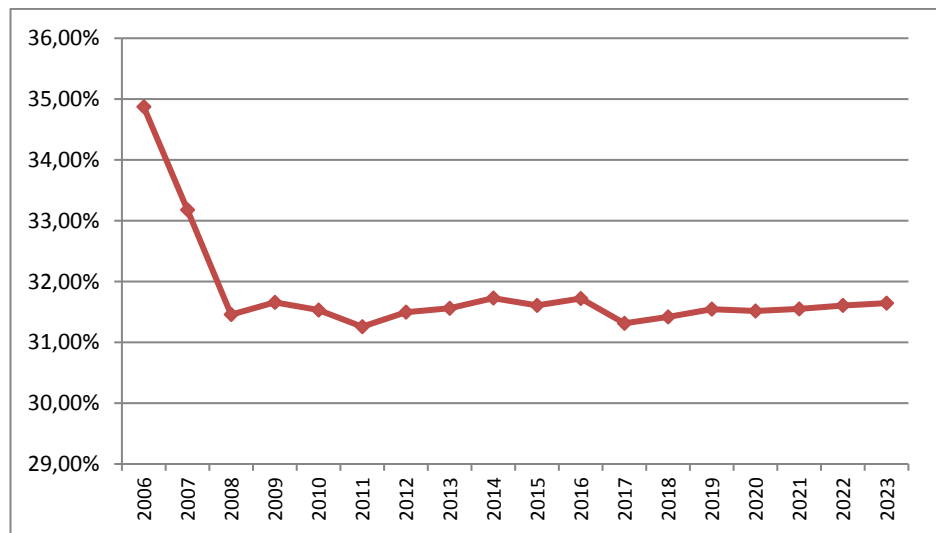
⁽¹⁾ Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2023 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario de diciembre 2023 (\$39,30).

A diferencia de la aportación industria, en civil ya se observa un descenso en 2007 de las pérdidas estimadas. En 2008 el cambio es más intenso que en industria, ya que en civil hay un descenso del 96,9% de estas pérdidas. En noviembre de 2008 comienza a entrar en vigencia la exoneración de aportes patronales jubilatorios de la UDELAR sobre las retribuciones con cargo a recursos con afectación especial (Decreto N° 531/2008). Esta exoneración se ve con mayor claridad al año siguiente, donde se produce un incremento del 142,8% en términos reales. Del 2010 en adelante no se producen variaciones tan significativas como en los años 2008 y 2009, observándose una pérdida por exoneración de 7,2 millones de dólares en 2023, el último año considerado.

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

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

Año	Civil
2006	34,87%
2007	33,18%
2008	31,46%
2009	31,66%
2010	31,53%
2011	31,26%
2012	31,50%
2013	31,56%
2014	31,73%
2015	31,61%
2016	31,72%
2017	31,31%
2018	31,42%
2019	31,54%
2020	31,52%
2021	31,55%
2022	31,61%
2023	31,64%



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

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

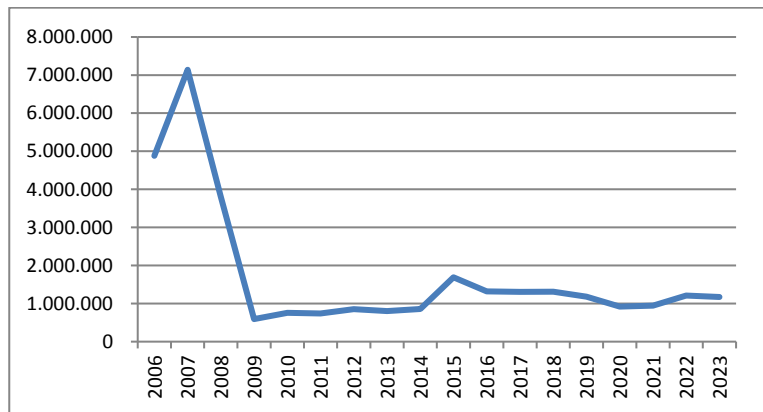
3.3 Construcción

En la aportación construcción se observa un descenso de los importes que se resignan por exoneraciones en el 2008 y 2009. Posteriormente presentan una mayor estabilidad hasta el 2014 inclusive. En el 2015 se observa un nuevo aumento, para luego quedar en el entorno de 1,2 millones de dólares hasta el año 2019. Ese incremento es consecuencia de que en el 2015 crecieron los montos gravados de las obras realizadas en instituciones culturales (artículo 69 de la Constitución) y en sociedades de asistencia médica sin fines de lucro, quiénes están exonerados de los aportes jubilatorios patronales. En 2020 se observa un descenso como efecto del impacto de la pandemia de COVID-19, luego del cual se presentan dos años de crecimiento. En 2023, se observa un leve incremento, alcanzando en el periodo acumulado unas pérdidas por exoneración de 76% en términos reales.

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

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

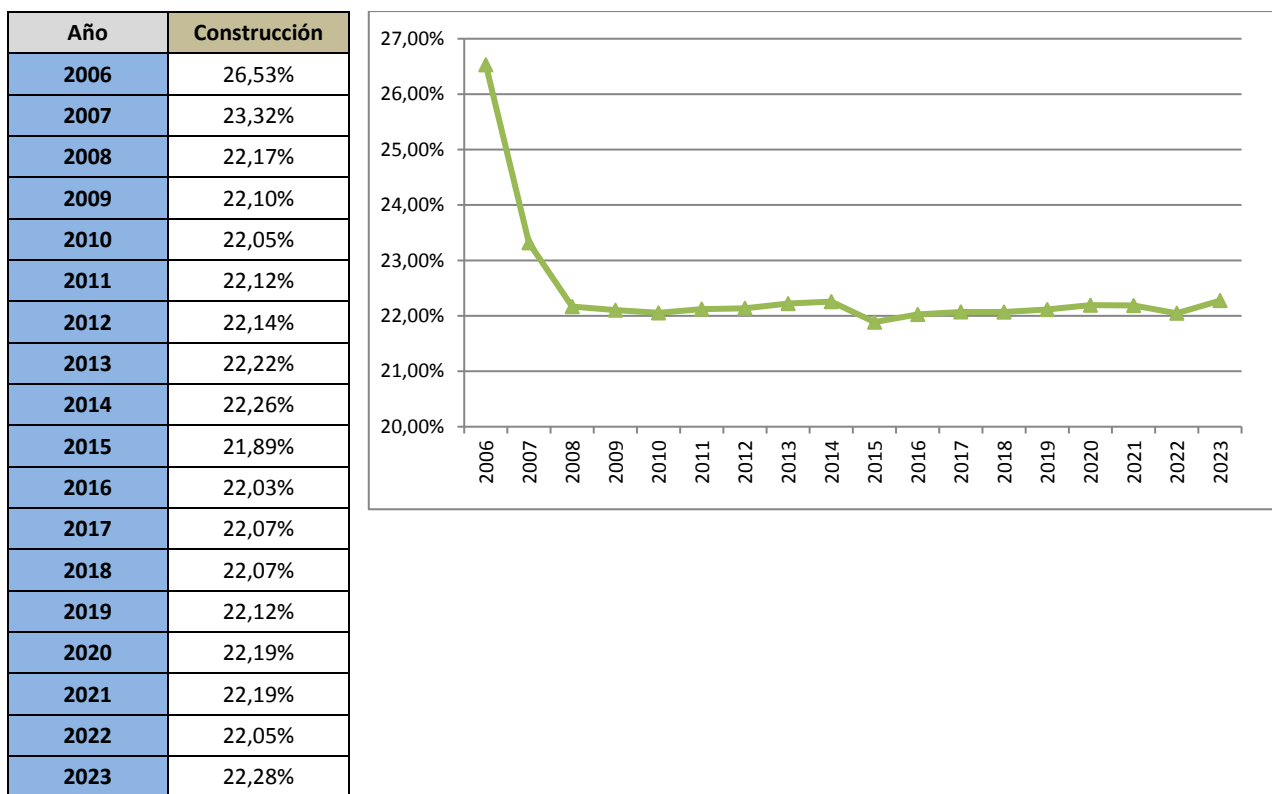
Año	Construcción		
	Monto	Var. %	Var. % acum
2006	4.880.851	-	-
2007	7.139.437	46,3%	46,3%
2008	3.807.204	-46,7%	-22,0%
2009	592.924	-84,4%	-87,9%
2010	755.519	27,4%	-84,5%
2011	738.726	-2,2%	-84,9%
2012	854.458	15,7%	-82,5%
2013	802.613	-6,1%	-83,6%
2014	856.876	6,8%	-82,4%
2015	1.688.710	97,1%	-65,4%
2016	1.318.571	-21,9%	-73,0%
2017	1.308.355	-0,8%	-73,2%
2018	1.312.707	0,3%	-73,1%
2019	1.182.929	-9,9%	-75,8%
2020	919.760	-22,2%	-81,2%
2021	947.299	3,0%	-80,6%
2022	1.209.246	27,7%	-75,2%
2023	1.172.089	-3,1%	-76,0%



⁽¹⁾ Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2023 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario de diciembre 2023 (\$39,30).

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

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



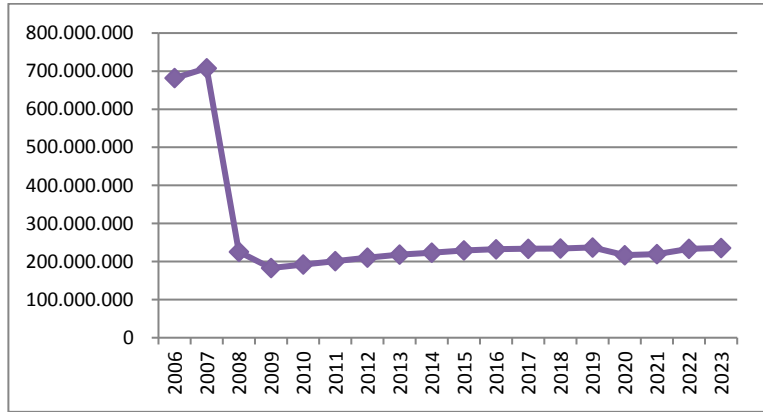
La tasa disminuye en el 2007 y 2008. Del 2008 en adelante no sufre oscilaciones significativas y permanece estable en 22%, salvo en el 2015 que se produce una disminución. Este decremento es consecuencia de que en ese año los montos gravados y la recaudación del sector disminuyen, mientras que las exoneraciones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

3.4 Todas las aportaciones

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

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

Año	Total ⁽²⁾		
	Monto	Var. %	Var. % acum
2006	681.910.499	-	-
2007	707.816.795	3,8%	3,8%
2008	225.627.130	-68,1%	-66,9%
2009	182.934.175	-18,9%	-73,2%
2010	192.232.592	5,1%	-71,8%
2011	200.957.142	4,5%	-70,5%
2012	210.339.918	4,7%	-69,2%
2013	218.242.448	3,8%	-68,0%
2014	223.408.121	2,4%	-67,2%
2015	229.116.989	2,6%	-66,4%
2016	232.408.519	1,4%	-65,9%
2017	233.626.341	0,5%	-65,7%
2018	234.331.933	0,3%	-65,6%
2019	236.988.954	1,1%	-65,2%
2020	216.754.428	-8,5%	-68,2%
2021	219.484.833	1,3%	-67,8%
2022	233.398.619	6,3%	-65,8%
2023	235.777.009	1,0%	-65,4%



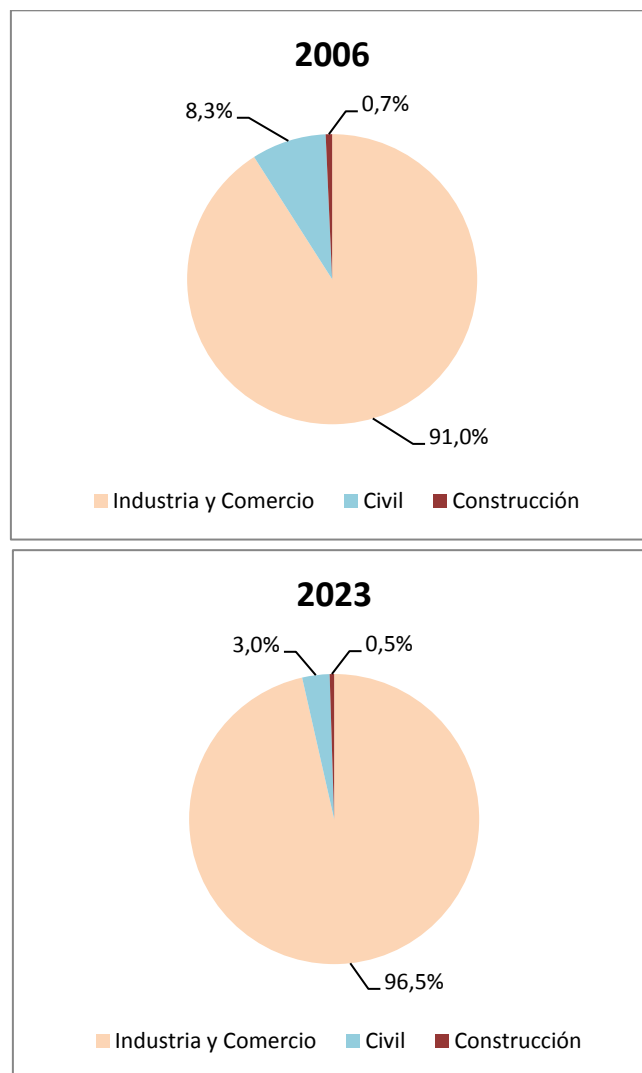
⁽¹⁾ Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2023 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario de diciembre 2023 (\$39,30).

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

Se observa una evolución similar a la de la aportación Industria y Comercio en virtud de que, como ya se verá más adelante, es la aportación con mayores pérdidas absolutas por exoneraciones. Comparando 2008 con 2006 (por similares razones a las expuestas en industria y comercio), las pérdidas por exoneraciones descienden en 456 millones de dólares en términos reales de salarios, de los cuales casi 400 millones son de industria y comercio (87,7%). Del 2010 al 2019, al igual que sucedía en industria, las pérdidas crecen en términos constantes, pero generalmente a tasas decrecientes. En el año 2020 se produce una caída del 8,5% de las pérdidas por concepto de exoneración de aportes patronales jubilatorios con respecto al año anterior. En 2021, 2022 y 2023 se producen aumentos del 1,3%, 6,3% y 1% respectivamente, totalizando las exoneraciones de 2023 un monto de 235,8 millones de dólares.

Resulta interesante analizar la estructura por aportaciones del total de pérdidas por exoneraciones antes expuesto. Es decir, examinar cuanto representan los importes resignados de cada tipo de aportación en el total. En el siguiente gráfico se muestra dicha estructura para los años 2006 y 2023.

Gráfico N°2 – Estructura por tipo de aportación de las pérdidas del BPS por exoneraciones de aportes patronales jubilatorios. 2006 y 2023.



Se observa que la estructura por aportación muestra variaciones de un año a otro. La aportación Industria y Comercio es la que presenta una mayor pérdida por exoneración, siendo en el año 2006 su participación en el total del 91% y aumenta a 96,5% en 2023. Le sigue la aportación Civil la cual presenta un descenso en su participación, pasando del 8,3% al 3% en 2023. Por último, la aportación Construcción presenta proporciones sobre el total del 0,7% y 0,5%, para los años 2006 y 2023 respectivamente.

4. Consideraciones finales

Las exoneraciones implican una resignación de la recaudación, y en el presente informe se estimó la evolución de los importes resignados por las exoneraciones de aportes jubilatorios patronales en el periodo 2006 a 2023. Muchas de estas exoneraciones fueron eliminadas por la Ley N° 18.083, que introdujo la reforma tributaria en Uruguay en el 2007. Como consecuencia de ello, las pérdidas por exoneraciones en el 2008 de las tres aportaciones consideradas (en términos constantes de salarios) representaban aproximadamente un tercio de los importes resignados en 2006, disminuyendo en 456 millones de dólares a valores constantes. Del 2010 al 2019, las pérdidas por exoneración de aportes jubilatorios crecieron en

términos constantes pero a tasas decrecientes. En el año 2020 se produce una caída de las pérdidas por este concepto para luego presentar en los años 2021, 2022 y 2023 un leve aumento, dejándose de percibir 235,8 millones de dólares en el último año de estudio por concepto de exoneraciones de aportes patronales jubilatorios. Los importes resignados son en mayor parte de la aportación industria y comercio, la cual representa el 96,5% del total en 2023.

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

LA ECUACION DE EQUILIBRIO FINANCIERO

Resultados para el período 2004 – 2023

Actualización

La ecuación de equilibrio financiero

Resultados para el período 2004 – 2023

Actualización
Asesoría Económica y Actuarial
Setiembre 2024

Resumen

La ecuación de equilibrio financiero para un sistema de reparto surge de igualar ingresos y egresos anuales y desagregar los componentes de cada uno. De esta forma se plantea la ecuación de equilibrio del sistema, expresada como la relación económica, la relación demográfica y la tasa de equilibrio del sistema.

La relación demográfica se calcula como el cociente entre activos y pasivos. La relación económica se deduce a través del cociente pasividad y salario. Finalmente, la tasa de aporte equilibrio del sistema es aquella que aplicada a la masa salarial permite igualar ingresos y egresos anuales del sistema.

En este artículo se analiza la evolución de cada componente de la ecuación de equilibrio en el periodo 2004-2023. Para ello, es necesario analizar la estructura de egresos del subsistema IVS y la estructura del financiamiento de dicho sistema.

Palabras Clave: *Ecuación de equilibrio del sistema de reparto, seguridad social, financiamiento de la seguridad social, tasa de equilibrio financiero, relación económica, relación demográfica.*

1. Introducción

El análisis financiero del sistema de invalidez, vejez y sobrevivencia (I.V.S.), en el corto, mediano y largo plazo, se efectúa a través de la ecuación de equilibrio, la que permite visualizar la tendencia que tendrán las principales variables involucradas.

Los sistemas financieros tienen como objetivo la búsqueda del equilibrio global entre ingresos por aportes y egresos por prestaciones en un horizonte de tiempo predeterminado.

En un régimen técnico financiero de reparto puro o simple como el uruguayo, el equilibrio entre ingresos y egresos se logra en períodos muy breves.

Este equilibrio se obtiene en los hechos, mensualmente. No obstante, a los efectos del análisis se tomarán períodos anuales.

En la modalidad más simplificada, el equilibrio financiero se puede expresar en la siguiente ecuación:

$$\text{Ingresos} = \text{Egresos}$$

En los años 2020, 2021 y parte del 2022, la situación sanitaria por Covid que vive el País ha obligado a agregar nuevos elementos de estudio en el análisis financiero del organismo. Esta situación provocó cambios en los ingresos del organismo, ya sea por la caída de cotizantes con la consecuente caída en los aportes y la masa salarial, así como también la exoneración de aportes, medida tomada por el gobierno como ayuda a algunos sectores. Debido a esta situación es que en Abril del 2020 se aprueba la Ley Nº19.874 que crea el Fondo Solidario COVID-19, que entre otras cosas busca atender la caída en la recaudación del Banco de Previsión Social derivada de la reducción de actividad económica. Si bien en el año 2021 los cotizantes se recuperan levemente respecto a la caída sufrida en 2020, aun se observa el impacto de la pandemia por Covid. Para el año 2022 esta recuperación eleva los niveles de cotizantes a valores pre-pandemia. Según Decreto Nº 108/023 se estableció el 31 de diciembre de 2022 como fecha de finalización del Fondo Solidario COVID-19.

2. Egresos

A los efectos del presente análisis nos limitaremos al estudio de los riesgos IVS (invalidez, vejez y sobrevivencia) contributivos, por lo que excluirémos las pensiones no contributivas por vejez e invalidez. Los egresos los podemos determinar teniendo en cuenta el número promedio de jubilaciones existentes y la jubilación promedio anual. Debemos tener en cuenta además, los egresos por los gastos de funcionamiento, los cuales los reflejaremos en un coeficiente de ajuste. Con este trabajaremos más adelante, por lo que nos limitaremos en este momento a expresar los egresos de acuerdo con la primera definición:

$$\text{Egresos} = \text{Número Promedio de Jubilaciones} \times \text{Jubilación Promedio}$$

En términos generales se entiende que el total de pasividades está dado por la suma de las jubilaciones más las pensiones. Sin embargo, a los efectos de poder trabajar con elementos comparables, expresamos a las pensiones en unidades de jubilaciones. Esta definición mide a las pasividades totales en término de "jubilaciones equivalentes". Es decir que utilizaremos la siguiente definición:

$$\text{Jubilaciones equivalentes pagas} = \text{N}^\circ \text{ de jubilaciones pagas} + (\text{N}^\circ \text{ de pensiones} \times \text{Pensión promedio} / \text{Jubilación Promedio})$$

AÑO	Jubilaciones Pagas	Variación Acumulada (*)	Jubilaciones Equivalentes	Variación Acumulada (*)
2004	366.245		479.981	
2005	365.618	-0,17%	482.677	0,56%
2006	364.867	-0,38%	484.365	0,91%
2007	359.617	-1,81%	480.297	0,07%
2008	357.454	-2,40%	478.597	-0,29%
2009	362.120	-1,13%	484.309	0,90%
2010	378.767	3,42%	504.037	5,01%
2011	392.917	7,28%	521.020	8,55%
2012	405.210	10,64%	534.115	11,28%
2013	413.130	12,80%	542.487	13,02%
2014	421.317	15,04%	552.124	15,03%
2015	430.104	17,44%	561.672	17,02%
2016	438.061	19,61%	570.242	18,81%
2017	445.760	21,71%	577.867	20,39%
2018	451.261	23,21%	582.675	21,40%
2019	460.448	25,72%	591.193	23,17%
2020	467.305	27,59%	597.177	24,42%
2021	471.507	28,74%	600.070	25,02%
2022	473.572	29,30%	601.813	25,38%
2023	480.068	31,08%	607.386	26,54%

Fuente: RING de Prestaciones

(*) Cada año respecto al 2004

Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a revisiones en los datos de las series rurales

Desde el año 2004 hasta el año 2008, las jubilaciones pagas han tenido un comportamiento decreciente y las jubilaciones equivalentes han decrecido levemente (0,29%). Esta situación se ha revertido a partir del año 2009, seguramente por la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395 (Flexibilización de acceso a las jubilaciones), en donde tanto las jubilaciones pagas como las equivalentes han tenido un importante crecimiento con respecto al año base.

La diferencia en términos absolutos entre el número de jubilaciones pagas en el año 2023 con respecto al año 2004 es de 113.823 jubilaciones más, lo que representa un incremento del 31,08%. Así mismo, las jubilaciones equivalentes crecieron con respecto al año 2004 en 127.405 lo que representa un incremento del 26,54%.

	Pasividad Promedio Anual (*)			
	En términos de IMS		En términos de IPC	
	\$	U\$S	\$	U\$S
2004	414.002	10.664	246.710	6.355
2005	409.713	10.554	253.369	6.527
2006	398.360	10.261	257.373	6.630
2007	388.987	10.020	263.514	6.788
2008	391.814	10.093	279.249	7.193
2009	392.240	10.104	299.576	7.717
2010	392.434	10.109	311.101	8.014
2011	381.291	9.822	315.735	8.133
2012	381.211	9.820	330.203	8.506
2013	385.749	9.937	342.905	8.833
2014	381.843	9.836	351.660	9.058
2015	387.081	9.971	362.158	9.329
2016	382.286	9.847	363.474	9.363
2017	385.075	9.919	380.965	9.813
2018	388.725	10.013	385.281	9.924
2019	386.165	9.947	388.182	9.999
2020	389.604	10.036	384.916	9.915
2021	396.406	10.211	385.101	9.920
2022	392.020	10.098	379.512	9.776
2023	387.740	9.988	387.740	9.988

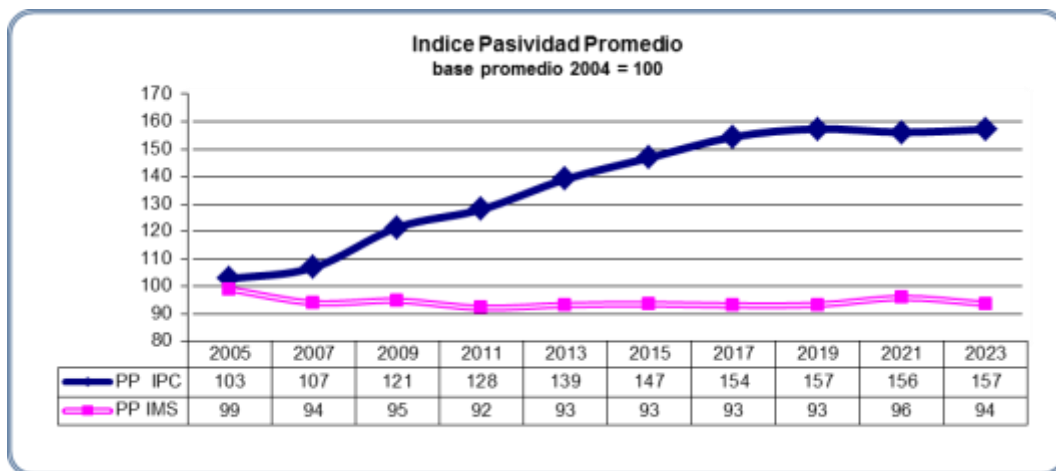
(*) Valores Constantes. Base IPC, IMS promedio año 2023. Expresados en dólares promedio año 2023 tc= 38.82

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos de Repartición Finanzas

Por otra parte, la jubilación equivalente promedio anual de 2023, se ubica en el entorno de los U\$S 9.988¹. En términos absolutos ha tenido un decrecimiento con respecto al año 2004 de U\$S 676 si el deflactor que utilizamos es el IMS, lo que en términos relativos nos está indicando un descenso del orden del 6,3%, como consecuencia del momento en que se otorgan los aumentos², a la Ley N° 18.395 de Flexibilización de jubilaciones y al aumento del peso de las nuevas jubilaciones del régimen mixto.

En cambio, si utilizamos como deflactor al IPC, la jubilación equivalente promedio se ha incrementado en U\$S 3.633 lo que en términos relativos sería un aumento del 57,2% con respecto al año 2004, alcanzando mayor poder adquisitivo, esto se explica por el ajuste de las pasividades que en el periodo analizado ha estado durante casi todo el período por encima de la inflación, excepto en 2020 y 2022, generando aumentos reales en término de precios en cada revaluación.

Si elaboramos un índice con estos comportamientos obtenemos:



El comportamiento diferente de los índices mencionados, también se ve reflejado en los egresos por pago de pasividades. Es así que existe un crecimiento en los egresos por pago de pasividades del orden del 18,52% cuando los expresamos en términos de IMS, y un 98,88% si los expresamos en términos de IPC.

¹ Tipo de cambio promedio año 2023 1 USD = \$ 38,82

² Hay que recordar que las pasividades se reajustan con el incremento de salarios del año anterior, por lo cual se presenta un desfase entre el crecimiento de las pasividades y el salario

	Total Egresos I.V.S (*)			
	En términos de IMS		En términos de IPC	
	\$ (**)	U\$S (**)	\$ (**)	U\$S (**)
2004	198.713	5.119	118.416	3.050
2005	197.759	5.094	122.295	3.150
2006	192.952	4.970	124.663	3.211
2007	186.829	4.813	126.565	3.260
2008	187.521	4.830	133.648	3.443
2009	189.965	4.893	145.087	3.737
2010	197.801	5.095	156.806	4.039
2011	198.660	5.117	164.504	4.237
2012	203.610	5.245	176.366	4.543
2013	209.264	5.390	186.022	4.792
2014	210.825	5.431	194.160	5.001
2015	217.413	5.600	203.414	5.240
2016	217.996	5.615	207.268	5.339
2017	222.522	5.732	220.147	5.671
2018	226.501	5.834	224.493	5.783
2019	228.298	5.881	229.491	5.911
2020	232.662	5.993	229.863	5.921
2021	237.871	6.127	231.088	5.953
2022	235.923	6.077	228.395	5.883
2023	235.508	6.066	235.508	6.066

(*) Valores Constantes. Base IPC, IMS promedio año 2023. Expresados en dólares promedio año 2023 tc=38.82

(**) Expresado en millones

Fuente: Informe de Ingresos y Egresos de Repartición Finanzas

3. Ingresos

Los ingresos destinados al subsistema IVS provienen:

- De las contribuciones personales y patronales sobre la masa salarial
- De las contribuciones del Estado, que comprenden los ingresos provenientes de la afectación al organismo de diferentes impuestos y la Asistencia Financiera en caso de ser necesaria.

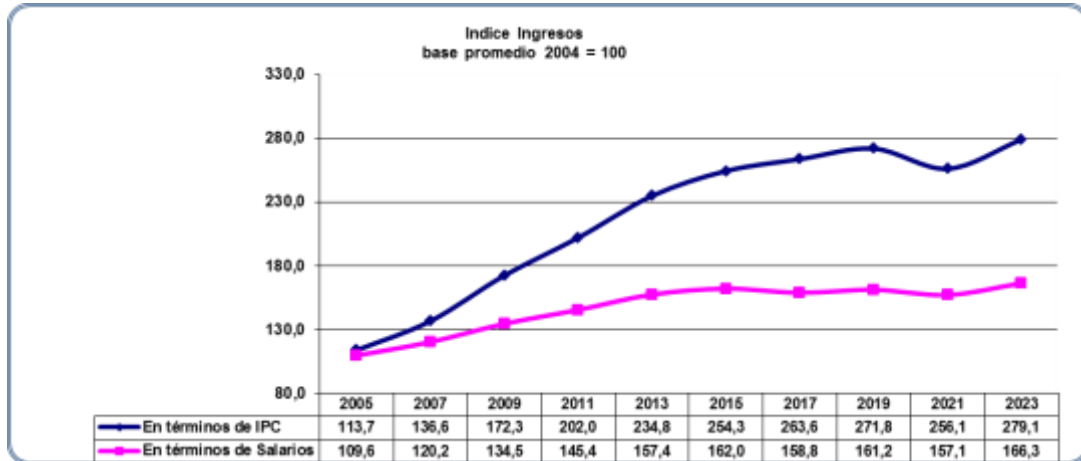
La suma de estos ingresos constituye el total de recursos disponibles para financiar el total de egresos de IVS.

En los años 2020, 2021 y 2022 se incorpora el ingreso asociado a la emergencia sanitaria provocada por la pandemia por Covid 19. Producto de esta situación es que el Estado ha creado un Fondo Covid a través del cual se otorgan contribuciones que buscan mitigar los efectos por la baja de aportes, ya sea por la caída de cotizantes así como también producto de exoneración de aportes para algunos sectores de la economía. Este fondo tuvo como fecha de finalización el 31 de diciembre de 2022.

A los efectos de comparar los ingresos provenientes de las distintas fuentes, es necesario expresarlos en términos de una de ellas. Siendo los de mayor cuantía los provenientes de la masa salarial, es conveniente convertir las contribuciones estatales en términos de aportación sobre masa salarial. De esta forma, las variables determinantes de los ingresos se reducen a: la tasa de aporte (que incluye aportes personales, patronales y contribución del Estado), el sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema y el número de activos cotizantes.

$$\text{Ingresos} = \text{Sueldo anual promedio} \times \text{número cotizantes} \times \text{tasa de aporte}$$

Al observar la evolución de los ingresos expresados en términos de IPC o en términos de salarios encontramos:



Al comparar los ingresos anuales en valores constantes del año 2023 respecto a los del año 2004, en términos de Índice de Precios al Consumo (IPC) observamos que han aumentado un 179,1%, y al expresarlos en términos de Salario (IMS) se han incrementado en un 66,3%.

AÑO	Cotizantes	Tasa de aporte	Sueldo Promedio Anual IPC(1)	Ingresos IPC (1)	Sueldo Promedio Anual IMS(2)	Ingresos IMS (2)
			U\$S	U\$S (**)	U\$S	U\$S (**)
2004	915.184	25,16%	7.999	1.842	13.424	3.091
2005	983.709	25,34%	8.402	2.095	13.586	3.387
2006	1.052.851	24,87%	8.891	2.328	13.762	3.603
2007	1.117.029	23,12%	9.743	2.516	14.383	3.715
2008	1.185.961	23,54%	9.925	2.771	13.926	3.888
2009	1.215.390	24,05%	10.859	3.174	14.218	4.156
2010	1.281.501	23,94%	10.948	3.358	13.810	4.236
2011	1.342.301	23,79%	11.653	3.721	14.073	4.493
2012	1.402.073	23,74%	12.198	4.060	14.083	4.687
2013	1.442.928	23,74%	12.627	4.325	14.205	4.865
2014	1.460.205	23,76%	13.269	4.604	14.408	5.000
2015	1.454.036	23,70%	13.594	4.684	14.530	5.007
2016	1.437.030	23,73%	13.716	4.677	14.426	4.919
2017	1.452.035	23,56%	14.195	4.856	14.348	4.908
2018	1.452.202	23,70%	14.359	4.943	14.487	4.987
2019	1.445.636	23,76%	14.580	5.007	14.505	4.981
2020	1.411.198	23,90%	13.758	4.641	13.925	4.698
2021	1.427.889	23,83%	13.862	4.716	14.269	4.855
2022	1.488.622	23,67%	13.818	4.869	14.273	5.029
2023	1.510.639	23,72%	14.348	5.141	14.348	5.141

(**) Expresado en millones

(1) Valores Constantes. Base IPC promedio año 2023, expresados en dólares promedio año 2023 tc= \$38,82

(2) Valores Constantes. Base IMS promedio año 2023, expresados en dólares promedio año 2023 tc= \$38,82

Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a cambios en la metodología de conteo.

Fuentes: - Consolidado de Recaudación ATYR.

- Hasta 2019 - DW de nominada, desde 2020 - metadata cotizantes de CSDA - ATYR

El mayor incremento de la masa salarial, con respecto a los ingresos, lo podemos atribuir a la disminución de la tasa promedio de aportación que en el año 2004 fue 25,16% y en el año 2023 fue de 23,72%³.

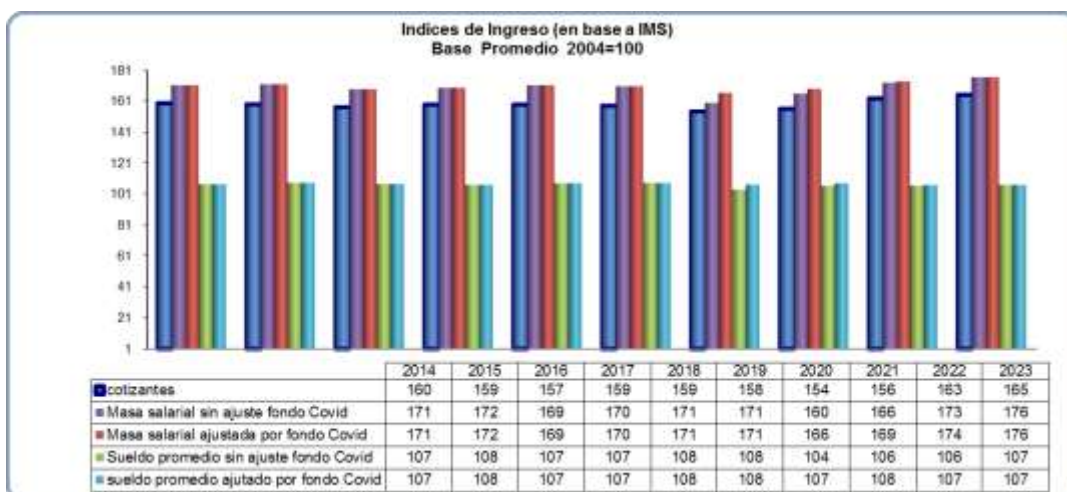
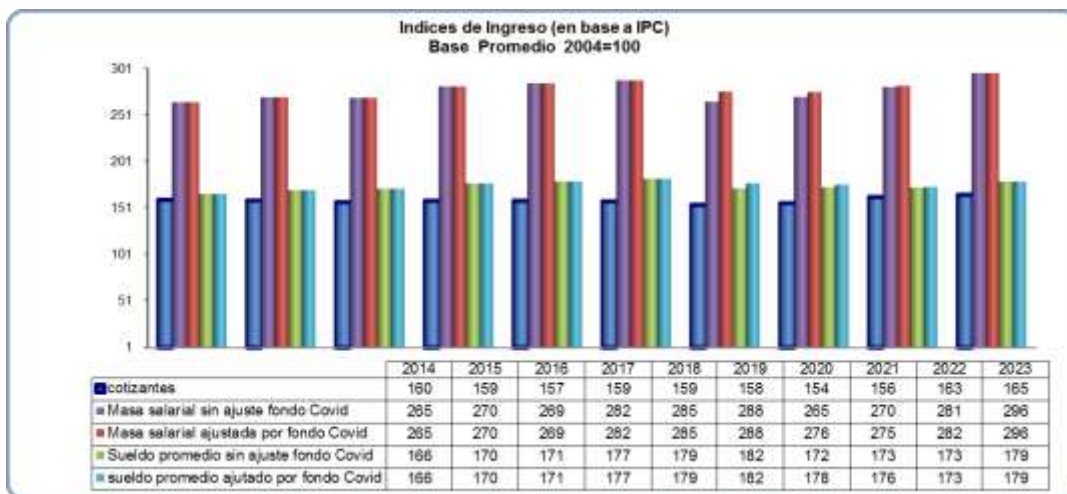
³ Tasa de aportación promedio estimada a partir de la recaudación total. Incluye aporte patronal Rural.

Los ingresos del año 2023 respecto al año 2004, en términos de IPC expresados en dólares promedio del año, han crecido en términos absolutos en 3.299 millones de dólares, equivalente en términos relativos al 179,1%. Este incremento, lo podemos atribuir por un lado a que los cotizantes se han incrementado en 65.1% respecto al año 2004, por otro al aumento del sueldo promedio de aportación en 79,4%. La consecuencia del comportamiento de estas variables se ha visto reflejada en el incremento de la masa salarial, que pasó de 7.321 millones de dólares en el año 2004 a 21.674 millones en 2023. En términos relativos estamos hablando de un crecimiento del 196% de la masa salarial. Si comparamos el año 2023 respecto al año 2022 observamos un aumento de la masa salarial para el último año de estudio de 5,4%, esto se explica por el aumento en los puestos de trabajo.

Los ingresos del año 2023, en términos de IMS expresados en dólares promedio del año, han tenido un crecimiento del 66,3% en relación al año 2004, lo que en términos absolutos son 2.050 millones de dólares. Este crecimiento lo podemos atribuir sobre todo al importante aumento de los puestos cotizantes, el cual ha significado la captación de 595,5 mil puestos de trabajo en el período de referencia.

El crecimiento de los Ingresos en términos constantes respecto a la evolución del IMS en el periodo (2004-2023) es muy inferior al crecimiento de los ingresos respecto a la evolución del IPC. Esta diferencia se debe al crecimiento real del salario en dicho periodo.

Si elaboramos un índice del comportamiento de estas variables obtenemos los siguientes gráficos:



Al considerar el gráfico de índices en base al IPC se puede observar que la masa salarial crece por el efecto combinado de crecimiento de los cotizantes y del salario promedio en términos de IPC, en cambio la masa salarial en base al IMS crece fundamentalmente por efecto del crecimiento de los cotizantes.

La situación sanitaria que vivió el país tuvo como consecuencia una caída en los cotizantes y por lo tanto en los aportes que recibe el organismo para los años 2020 y 2021. Sin embargo, hacia el segundo trimestre del año 2021, la economía presentó una recuperación, lo que se reflejó en el aumento de los cotizantes y por ende de la masa salarial en 2021 respecto al año 2020. Esta recuperación continuó en el año 2022, posicionando los cotizantes y la masa salarial, en valores similares a los que se presentaban previos a la pandemia. En 2023 este crecimiento continúa.

Resulta interesante presentar la masa salarial y el sueldo promedio con y sin ajuste por Fondo Covid, el cual afecta el periodo 2020-2022, años en que estuvo vigente dicho fondo.

La masa salarial en 2023 presenta un ascenso tanto en términos de IMS como de IPC, alcanzando el mayor índice de todo el periodo en estudio en ambos casos.

Con respecto a la evolución del sueldo promedio, el mismo asciende tanto en términos de precios como de salarios respecto al año 2022, pero todavía sin alcanzar valores previos a la pandemia.

Tasa de Equilibrio y Relaciones Básicas

El equilibrio financiero para un sistema de reparto se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales.

$$a * S * N = P * p * z$$

Siendo:

a - Tasa de aportes

S - Sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema

N - Número de puestos cotizantes

P - Número de pasividades

p - Monto de la pasividad promedio

z - Coeficiente de ajuste de egresos que corresponde a los gastos de funcionamiento

La ecuación anterior la podemos expresar de la siguiente manera:

$$p / S * z = a * N / P$$

Si a p/S y a N/P las llamamos "c" y "r" respectivamente, obtenemos:

$$c * z = a * r$$
$$a = (c / r) * z$$

“c” es la relación económica de la ecuación, representando la proporción de la prestación promedio de pasividad (incluye jubilaciones y pensiones) respecto del salario promedio de cotizantes.

“r” es la relación demográfica de la ecuación que representa la relación entre el número de activos cotizantes y el número de pasivos.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 16.713, el Banco de Previsión Social actúa como agente de retención de los aportes para el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio. Recauda esos aportes y los debe transferir a las AFAP.

Esto nos lleva a replantear la ecuación de equilibrio. Por un lado, tenemos la recaudación total, la cual desde la vigencia de la ley incluye las transferencias a las AFAP, y por otro debemos sumarle a los egresos la parte de recaudación que debemos transferir.

$$a * S * N = P * p * z + TRA$$

Siendo TRA = Transferencias AFAP

Veamos la evolución de estas relaciones para el período considerado. Se presentan dos cuadros con estas relaciones, uno que incorpora, para los años 2020 a 2022, al cálculo de salario y a la masa salarial el aporte asociado al Fondo COVID y otro que no incorpora dicho aporte.

Cuadro con ajuste Fondo COVID:

AÑO	RELACION ACTIVO/ PASIVO	RELACION PASIV/ SALARIO (*)	TASA DE EQUILIBRIO (*)
2004	1,91	79,4%	47,11%
2005	2,04	77,7%	43,35%
2006	2,17	74,6%	39,37%
2007	2,33	69,7%	34,83%
2008	2,48	72,5%	34,50%
2009	2,51	71,1%	33,66%
2010	2,54	73,2%	34,79%
2011	2,58	69,8%	33,42%
2012	2,63	69,7%	32,95%
2013	2,66	70,0%	32,86%
2014	2,64	68,3%	31,67%
2015	2,59	68,6%	32,84%
2016	2,52	68,3%	33,71%
2017	2,51	69,1%	33,82%
2018	2,49	69,1%	34,00%
2019	2,45	68,6%	34,37%
2020	2,36	69,3%	35,58%
2021	2,38	70,2%	35,92%
2022	2,47	70,4%	34,77%
2023	2,49	69,6%	33,93%

(*) Se incorpora al cálculo de salario y a la masa salarial el aporte asociado al Fondo COVID para el período 2020-2022.

Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a cambios en la metodología de conteo.

Cuadro sin ajuste Fondo COVID:

AÑO	RELACION ACTIVO/PASIVO	RELACION PASIVO/SALARIO	TASA DE EQUILIBRIO
2004	1,91	79,4%	47,11%
2005	2,04	77,7%	43,35%
2006	2,17	74,6%	39,37%
2007	2,33	69,7%	34,83%
2008	2,48	72,5%	34,50%
2009	2,51	71,1%	33,66%
2010	2,54	73,2%	34,79%
2011	2,58	69,8%	33,42%
2012	2,63	69,7%	32,95%
2013	2,66	70,0%	32,86%
2014	2,64	68,3%	31,67%
2015	2,59	68,6%	32,84%
2016	2,52	68,3%	33,71%
2017	2,51	69,1%	33,82%
2018	2,49	69,1%	34,00%
2019	2,45	68,6%	34,37%
2020	2,36	72,1%	37,02%
2021	2,38	71,6%	36,59%
2022	2,47	70,7%	34,93%
2023	2,49	69,6%	33,93%

Nota: Las diferencias con publicaciones anteriores se deben a cambios en la metodología de conteo.

La relación *activo/pasivo*, tiene un comportamiento creciente desde el año 2004 al 2013 y en el año 2014 comienza a disminuir hasta 2021 donde comienza nuevamente un ascenso. En el último año de estudio se observa un crecimiento respecto al 2022, siendo la relación activo/pasivo en 2023 de 2,49, lo que supone un crecimiento de 0,5% respecto a 2022. El crecimiento de la relación activo pasivo hasta el año 2013 está relacionada al crecimiento de los cotizantes del sistema. En 2015 y 2016 se registra una caída de los cotizantes que genera una caída de la relación activo/pasivo. El crecimiento observado en 2023 puede ser explicado por el aumento de los cotizantes. Los cotizantes aumentan en mayor proporción que las jubilaciones equivalentes.

La relación *pasividad/salario* surge de la comparación entre el monto de la jubilación equivalente promedio, y el sueldo promedio de los activos cotizantes. Esta relación presenta un comportamiento oscilante a lo largo del período analizado en el caso de no tomar en cuenta el ajuste fondo Covid, entre los años 2004 – 2007 la misma desciende, incrementándose en el año 2008, a partir de dicho año esta relación tiene un comportamiento oscilante hasta 2019. En el año 2020 comienza un descenso hasta 2023, último año en estudio.

Si tomamos en cuenta el ajuste por Fondo Covid la relación *pasividad/salario* aumenta en el periodo 2020-2022, descendiendo en 2023.

La variación de esta relación se debe a la evolución que han tenido la pasividad y el salario promedio en el período considerado. Al analizar la relación *pasividades/salario* para ambos casos (con ajuste y sin ajuste del Fondo Covid) se observa que esta tuvo un descenso respecto al año anterior, debido a que el sueldo promedio ha tenido una suba y por tanto la relación entre el promedio de jubilaciones y salarios disminuye.

Es importante destacar que esta variable mide la relación entre la pasividad y el salario “promedio” de aporte al BPS, no es la tasa de reemplazo legal vigente.

La *tasa de equilibrio* es aquella que, aplicada sobre la masa salarial, permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema. Es decir, es la tasa que se debería aportar si el sistema se autofinanciara. En el periodo 2004-2009 está en continuo decrecimiento, pasando del 47,11% al 33,66%, luego tiene un pequeño crecimiento en el año 2010, ubicándose en 34,79%. Este incremento en la tasa lo podemos atribuir al mayor crecimiento de los egresos que los ingresos en el año. No debemos olvidarnos que, si bien es muy importante el crecimiento de los puestos cotizantes, no menos importante es la entrada en vigencia la Ley N° 18.395 (Flexibilización de las Jubilaciones), la cual ha hecho que aumentaran significativamente las altas de pasividades.

En el período 2010 – 2014 la tasa de equilibrio ha descendido, alcanzando en 2014 un guarismo del 31,67%. Resulta importante analizar el comportamiento que ha tenido la tasa de equilibrio según se tenga en cuenta o no el ajuste por el Fondo Covid. En cualquiera de los casos vemos que se mantiene la tendencia creciente que se observa desde el año 2014 hasta 2020, aunque en diferente proporción. La principal diferencia surge en 2021, donde la tasa de equilibrio desciende si no tomamos en cuenta el ajuste Fondo Covid, en cambio sí incorporamos al cálculo de la masa salarial y de los salarios los aportes del Fondo Covid dicha tasa aumenta. En ambos casos la tasa desciende en el periodo 2022-2023 hasta llegar a 33,93% el último año.

Sobre esta tasa es donde la Ley N°16.713 hace sentir su influencia, como consecuencia de las transferencias AFAP. Si la calculamos bajo el supuesto de la no existencia de transferencias, llegamos a:

AÑO	Tasa de Equilibrio Sin Transferencias	Tasa de Equilibrio Con Transferencias sin ajuste COVID	AÑO	Tasa de Equilibrio Sin Transferencias	Tasa de Equilibrio Con Transferencias con ajuste
2004	42,08%	47,11%	2004	42,08%	47,11%
2005	38,43%	43,35%	2005	38,43%	43,35%
2006	34,45%	39,37%	2006	34,45%	39,37%
2007	30,05%	34,83%	2007	30,05%	34,83%
2008	29,38%	34,50%	2008	29,38%	34,50%
2009	28,31%	33,66%	2009	28,31%	33,66%
2010	29,22%	34,79%	2010	29,22%	34,79%
2011	27,69%	33,42%	2011	27,69%	33,42%
2012	26,98%	32,95%	2012	26,98%	32,95%
2013	26,75%	32,86%	2013	26,75%	32,86%
2014	25,45%	31,67%	2014	25,45%	31,67%
2015	26,57%	32,84%	2015	26,57%	32,84%
2016	27,11%	33,71%	2016	27,11%	33,71%
2017	27,15%	33,82%	2017	27,15%	33,82%
2018	27,33%	34,00%	2018	27,33%	34,00%
2019	27,74%	34,37%	2019	27,74%	34,37%
2020	30,19%	37,02%	2020	29,01%	35,58%
2021	29,88%	36,59%	2021	29,33%	35,92%
2022	28,21%	34,93%	2022	28,08%	34,77%
2023	27,16%	33,93%	2023	27,16%	33,93%

Como consecuencia de la consideración dentro de los egresos de las transferencias a las AFAP, surge la siguiente ecuación:

$$\text{Masa salarial} * \text{tasa de aporte} = \text{Egresos por prestaciones} + \text{Transf. AFAP}$$

De donde:

$$\text{Tasa de aporte} = \frac{\text{Egresos por prestaciones} + \text{Transf. AFAP}}{\text{Masa Salarial}}$$

Pero como ya dijimos, en el régimen uruguayo existen las contribuciones de los afiliados activos, los impuestos afectados y la asistencia financiera del Estado que cubre los déficits existentes, incluyéndose en el periodo 2020-2022 el Fondo Covid analizado a lo largo del documento. Si desagregamos todos estos conceptos en función de la masa salarial llegamos a:

Cuadro sin ajuste Fondo Covid sobre la masa salarial:

AÑO	Tasa de Equilibrio (*)	Tasa de Aportación Promedio (*)	Impuestos Afectados (*)	Asistencia del Estado (*)	Fondo Covid (*)	Compensaciones por Exoneraciones y Aporte Rural (*)
2004	47,11%	25,16%	11,35%	10,60%		
2005	43,35%	25,34%	10,95%	7,05%		
2006	39,37%	24,87%	10,47%	4,03%		
2007	34,83%	23,12%	10,07%	1,64%		
2008	34,50%	23,54%	10,96%	0,00%		
2009	33,66%	24,05%	9,61%	0,00%		
2010	34,79%	23,94%	9,87%	0,98%		
2011	33,42%	23,79%	9,25%	0,39%		
2012	32,95%	23,74%	8,92%	0,29%		
2013	32,86%	23,74%	8,62%	0,50%		
2014	31,67%	23,76%	7,81%	0,10%		
2015	32,84%	23,70%	8,01%	1,13%		
2016	33,71%	23,73%	8,28%	1,70%		
2017	33,82%	23,56%	8,48%	1,78%		
2018	34,00%	23,70%	8,67%	1,63%		
2019	34,37%	23,76%	8,71%	1,90%		
2020	37,02%	23,90%	9,48%	2,67%	0,97%	
2021	36,59%	23,83%	10,07%	2,25%	0,45%	
2022	34,93%	23,67%	9,62%	1,54%	0,11%	
2023	33,93%	23,72%	8,76%	0,76%		0,69%

(*) Expresada en porcentaje de la masa salarial

Cuadro con ajuste Fondo Covid sobre la masa salarial:

AÑO	Tasa de Equilibrio (*)	Tasa de Aportación Promedio (*)	Impuestos Afectados (*)	Asistencia del Estado (*)	Compensaciones por Exoneraciones y Aporte Rural (*)
2004	47,11%	25,16%	11,35%	10,60%	
2005	43,35%	25,34%	10,95%	7,05%	
2006	39,37%	24,87%	10,47%	4,03%	
2007	34,83%	23,12%	10,07%	1,64%	
2008	34,50%	23,54%	10,96%	0,01%	
2009	33,66%	24,05%	9,61%	0,00%	
2010	34,79%	23,94%	9,87%	0,98%	
2011	33,42%	23,79%	9,25%	0,39%	
2012	32,95%	23,74%	8,92%	0,29%	
2013	32,86%	23,74%	8,62%	0,50%	
2014	31,67%	23,76%	7,81%	0,10%	
2015	32,84%	23,70%	8,01%	1,13%	
2016	33,71%	23,73%	8,28%	1,70%	
2017	33,82%	23,56%	8,48%	1,78%	
2018	34,00%	23,70%	8,67%	1,63%	
2019	34,37%	23,76%	8,71%	1,90%	
2020	35,58%	23,90%	9,11%	2,57%	
2021	35,92%	23,83%	9,88%	2,21%	
2022	34,77%	23,67%	9,58%	1,53%	
2023	33,93%	23,72%	8,76%	0,76%	0,69%

(*) Expresada en porcentaje de la masa salarial

La tasa de aportación promedio de los afiliados alcanzó en el año 2004 al 25,16% sobre la masa salarial, el excedente de la tasa de equilibrio sobre la tasa de aportación estuvo constituido por los impuestos afectados, 11,35%, y la asistencia financiera, 10,6%, expresados como porcentajes de la masa salarial.

La evolución de esta tasa depende de las distintas tasas de aporte patronal y distintas exoneraciones que existieron en el período.

En el año 2023 la tasa de aportación promedio ascendió con respecto al año anterior, ubicándose en 23,72%.

Los impuestos afectados, que en el año 2004 representaban el 11,35% de la masa salarial, presentan una evolución decreciente hasta el año 2014, excepto en el año 2008 y 2010. A partir del año 2015 el peso de los impuestos como porcentaje de la masa se incrementa hasta alcanzar en el año 2021 el 10,07%, mientras que si incorporamos el aporte del Fondo Covid a la masa salarial, el porcentaje de impuestos afectados en el año 2021 alcanza un 9,88%. Para el año 2023, los impuestos afectados se ubican en 8,76%.

El aumento sostenido de la recaudación y de los impuestos afectados al organismo desde el año 2004, debido al importante crecimiento de los puestos cotizantes y al aumento en la recaudación del IVA y de los nuevos impuestos afectados al organismo, motiva la disminución paulatina de la Asistencia Financiera en el período estudiado. Esto llevó a que, en los años 2008 y 2009, no sólo no se precisara Asistencia, sino que hubo un superávit financiero.

Desde el año 2010, volvió ser necesaria la Asistencia Financiera, lo que podría estar asociado al importante crecimiento de los egresos por la entrada en vigencia de la Ley N° 18.395 de Flexibilización de las Jubilaciones.

Cabe destacar que en el año 2014 la entrada en vigencia la Ley N°19.162 de Revocación de Opciones AFAP, ocasionó que hubiera transferencias monetarias significativas de las AFAP hacia BPS como consecuencia de las revocaciones, lo cual generó una baja de la asistencia financiera en ese año. A partir de 2015 asociado a un crecimiento de los egresos del BPS superior al crecimiento de los ingresos el porcentaje de asistencia financiera respecto a la masa salarial aumenta.

Si se analiza para el año 2023 el peso de la asistencia financiera sobre la masa salarial se observa que la misma representó 0,76%.

Para el periodo 2020-2022 se observa que los importes destinados a cubrir aportes no recibidos que ingresan a través del Fondo Covid, representan un 0,97%, 0,45% y 0,11% de la masa salarial para 2020, 2021 y 2022 respectivamente.

La Ley N° 20.130 a partir de agosto de 2023 establece una compensación por los aportes no recibidos por exoneraciones de aporte patronal y por el régimen especial de aportación rural. En 2023 esta compensación represento un 0,69% de la masa salarial.

4. Análisis de la Estructura Financiera

La doctrina en materia de financiación de la Seguridad Social analiza, además del sistema financiero, el concepto de estructura financiera o fuentes de financiamiento.

La estructura de las fuentes de financiamiento de un sistema de Seguridad Social se basa en el origen de sus recursos y en la dimensión de esas distintas fuentes.

En el caso uruguayo los recursos provienen: de los aportes personales y patronales, de los impuestos afectados al organismo y la asistencia financiera del Estado.

4.1 Composición de los ingresos

Para poder apreciar la dimensión y la estructura de estos recursos, partiremos de la siguiente relación simple de ingresos, la cual iremos desagregando.

Según el *concepto* de los ingresos podemos dividirlos en Ingresos por contribuciones de los cotizantes activos, e Ingresos por Contribuciones del Estado.

$$I = IC + CE$$

Donde: I = Ingreso Total

IC = Ingresos por contribuciones de activos

CE = Contribuciones del Estado

Esta relación puede ser visualizada para el año 2023 en el siguiente cuadro:

Ingresos 2023 (**) - según concepto		
	U\$S (*)	
Ingresos por contribuciones	5.140,55	69,90%
Contribuciones del Estado	2.213,99	30,10%
Total	7.354,54	100%

(*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2023 = \$38.82

(**) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR e Informes repartición Finanzas

El total de ingresos necesarios para obtener el equilibrio en el año 2023 asciende a 7.354,5 millones de dólares. Esta suma es la que cubre los egresos para las prestaciones IVS contributivas, los gastos de administración del organismo y las transferencias a las AFAP.

El 69,90% de esos ingresos provienen de las contribuciones efectuadas por los cotizantes activos y el 30,10% corresponde a las Contribuciones del Estado, impuestos afectados y Asistencia Financiera.

Bajo tal óptica, al considerar la evolución - 2004 al 2023 - de la proporción de dicha relación, se puede afirmar la existencia de un incremento sostenido hasta el año 2014 de la participación de los recursos provenientes de las contribuciones directas de los afiliados en detrimento de las Contribuciones del Estado (Impuestos afectados y Asistencia Financiera). A partir del año 2015 las contribuciones del estado aumentan su proporción en la estructura de financiamiento. Este aumento se explica debido a la baja registrada en el número de cotizantes y, a que los valores registrados en el año 2014 se veían afectados por la entrada en vigencia de la Ley N° 19.162, entre otros factores. La Asistencia Financiera representa el déficit del sistema IVS, en el año 2004 la misma rondaba el 22% de nuestros ingresos, decreciendo hasta no necesitar de ella por dos años consecutivos (2008 y 2009). En el año 2023, la Asistencia Financiera representó el 2,24% de los ingresos.

Las contribuciones totales efectuadas por los activos cotizantes las podemos dividir según el *destino* de las mismas; por un lado, tenemos las que serán afectadas al régimen solidario, y por otro las que se destinarán al régimen de ahorro.

Ingresos (**) por Contribuciones 2023 - Según destino		
	U\$S (*)	
Régimen Solidario	3.673,11	71,45%
Régimen Ahorro	1.467,45	28,55%
TOTAL	5.140,55	100,00%

(*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2023 = \$38.82

(**) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR y Gerencia de distribución y Rezagos

Se puede apreciar que, del ingreso por concepto de contribuciones de activos, el 71,45% quedó en el Organismo en el año 2023 y el 28,55% fue transferido a las AFAP en concepto de aportes al sistema de ahorro.

No obstante, lo expuesto, para considerar desde un punto de vista global la importancia relativa de las Contribuciones del Estado, es preciso considerar exclusivamente los aportes de los afiliados activos con destino al régimen solidario, tal como se expresa en el siguiente cuadro.

Ingresos (**) del BPS 2023 - según concepto		
	U\$S (*)	
Contribuciones del Régimen Solidario	3.673,11	62,39%
Contribuciones Estatales		
Por impuestos	1.898,46	32,25%
Por Asistencia Financiera	164,99	2,80%
Por Compensaciones	150,53	2,56%
TOTAL	5.887,09	100,00%

(*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2023 = \$38.82

(**) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR e Informes repartición Finanzas

Al tener en cuenta el destino de los ingresos, la estructura de éstos se modifica. Las contribuciones de activos afectadas al régimen solidario se acotan a 3.673,11 millones de dólares y representan el 62,39% de los ingresos de BPS.

Las contribuciones estatales se dividen en contribuciones a través de impuestos afectados y por asistencia financiera, en la estructura de ingresos del BPS representan un 32,25% los impuestos afectados un 2,80% de Asistencia Financiera y 2,56% de Compensaciones por exoneraciones y aportación Rural.

4.2 Desagregación de las contribuciones de afiliados y del Estado

Desagregaremos ahora, los ingresos por contribuciones de activos y las contribuciones del Estado según el concepto que incluyen las mismas. Por lo que podemos plantear la siguiente relación:

$$IC = AE + AP$$

Donde:

IC = Ingresos por contribuciones de activos

AE = Aporte patronal general

AP = Aporte personal

El régimen general de aportación al B.P.S. está constituido por contribuciones patronales y personales sobre la nómina de salarios (reales y fictos).

Es interesante plantear la desagregación de estos conceptos, a los efectos de poder visualizar la importancia relativa de cada uno de ellos. En el siguiente cuadro se expresan los valores correspondientes al ejercicio 2023.

Ingresos (**) por Contribuciones 2023 - según concepto		
	U\$S (*)	
Aporte Personal	3.251,10	63,24%
Aporte Patronal	1.889,45	36,76%
Total	5.140,55	

(*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2023 = \$38.82

(**) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR, Informe de Ingresos y Egresos Repartición Finanzas

El régimen general establece una tasa patronal del 7,5%, así como una tasa de aporte personal del 15% sobre la masa salarial. Se puede apreciar que el sistema se financia con una aportación personal, superior a la patronal, que en términos generales alcanza al 63,24% del total.

Si consideramos los aportes exclusivos al régimen solidario, deduciendo del aporte personal que figura en el cuadro anterior, las transferencias a las AFAP del período, obtenemos:

Ingresos (**) por Contribuciones al Régimen Solidario 2023 - según concepto		
	U\$S (*)	
Aporte Personal	1.783,65	48,56%
Aporte Patronal	1.889,45	51,44%
Total	3.673,11	

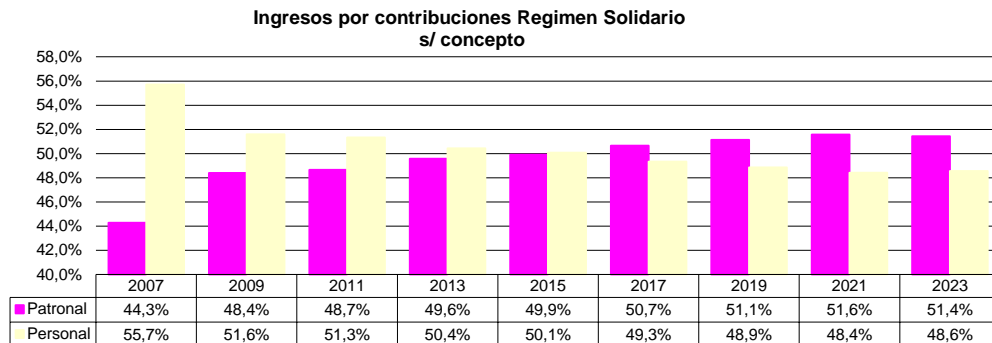
(*) TC Interbancario Vendedor promedio año 2023 = \$38.82

(**) Expresado en millones de dólares

Fuente: Consolidado Recaudación ATYR, Informe de Ingresos y Egresos Repartición Finanzas

El aporte patronal representa el 51,44% de los ingresos por contribuciones y el aporte personal se ha ubicado en el 48,56% del total.

Si consideramos la evolución de la estructura de estos ingresos apreciaremos que:



Hasta el año 2006, los ingresos por contribuciones se encontraban en el entorno del 50% correspondiente al aporte patronal y el 50% restante al aporte personal. En julio de 2007 entra en vigencia la ley de reforma tributaria (N° 18.083) la cual, en términos generales, derogó todas las exoneraciones y reducciones de aportes patronales, pero bajó la tasa de aporte patronal del 12,5% al 7,5%. En ese año el 44,3% de los ingresos por contribuciones correspondieron al aporte patronal, y el 55,7% por aporte personal. Esto, en mayor parte, lo podemos atribuir al descenso en la tasa de aportación, ya que el efecto de la eliminación de las exoneraciones no fue en forma inmediata.

A partir del año 2008, se observa un incremento en la estructura de ingresos de los aportes patronales, efecto que podríamos atribuir a la eliminación de las exoneraciones, a la regularización de empresas no dependientes y el crecimiento del régimen mixto. Desde el año 2016 al último año de estudio los aportes patronales representan más del 50% de los ingresos, siendo en 2023 el 51,4%.

5. Síntesis

El equilibrio financiero para un sistema de reparto se obtiene cuando se igualan los Ingresos y los Egresos anuales. El presente estudio se ha realizado a través del análisis de la ecuación de equilibrio del sistema, expresada esta como: la relación demográfica, la relación económica y la tasa de equilibrio.

La relación demográfica se expresa a través del cociente *activo/pasivo*, y tiene un comportamiento creciente en el período 2004 - 2013. Es así que, el coeficiente de dependencia del sistema ha pasado de 1,91 activos que efectúan aportes por cada persona que recibe una prestación en el año 2004, a 2,66 en el año 2013. Este nivel al que ha llegado el ratio, se debe fundamentalmente al crecimiento registrado de los puestos activos cotizantes, los cuales han tenido un incremento del 57,7% en este período 2004 – 2013, lo que representó la captación de 527,7 mil nuevos puestos cotizantes. En el periodo 2014 a 2020, la relación activo pasivo cae hasta alcanzar una relación de 2,36 activos que financian a cada pasivo, generándose este deterioro por una caída en los cotizantes a partir de 2015 y por el crecimiento de las jubilaciones en todo el periodo. Para los tres últimos años de estudio se visualiza un aumento del indicador, mostrando una gran recuperación en 2023 alcanzando 2,49 activos para financiar cada pasivo, esta recuperación sitúa al indicador en valores similares a años pre-pandemia.

Por otro lado, la relación económica expresada a través del cociente *pasividad/salario*, en el período 2004 – 2023, tiene un comportamiento oscilante siempre en el entorno del 70%, atribuible a que las pasividades se reajustan con el incremento de salarios del año anterior, por lo cual se presenta un desfase entre el crecimiento de las pasividades y el salario.

La *tasa de equilibrio*, la cual definimos como aquella que aplicada sobre la masa salarial permite igualar los ingresos y egresos anuales del sistema, ha tenido un comportamiento decreciente hasta el año 2014 (exceptuando 2010), siendo en el año 2004 igual al 47,11% de la masa salarial llegando a 31,67% en el año 2014. A partir de 2015 la tasa de equilibrio aumenta hasta alcanzar en el año 2020 el 37,02% de la masa salarial. En 2021 comienza un descenso, alcanzado en 2023, último año en estudio, el 33,93%

La importancia de este comportamiento radica en cómo afecta esto a la Asistencia Financiera que recibe el organismo para poder hacer frente a sus obligaciones.

La entrada en vigencia de la Ley N° 18.395 de Flexibilización de acceso a las Jubilaciones, ha impactado en las altas de jubilaciones, las cuales han incrementado significativamente.

Si bien en el período se ha dado un aumento sostenido de la recaudación por contribuciones y de los impuestos afectados, los egresos han crecido más que los ingresos, por lo cual se ha necesitado de Asistencia Financiera. De todas formas, se debe destacar que la Asistencia Financiera recibida se mantiene en niveles bajos si hacemos una comparación histórica. Para el último año de estudio la asistencia financiera representó un 0,76% de la masa salarial. Si comparamos el 2023 respecto al 2022, se observa una disminución de dicha asistencia del 47,8% en términos de precios. Esta disminución se asocia a una nueva fuente de ingreso a partir de la Ley N° 20.130 que desde agosto de 2023 establece que una compensación por los aportes no recibidos por exoneraciones y por el régimen de aportación rural.

Desde el punto de vista de la estructura financiera, se puede afirmar que en el período 2004 a 2014 se ha dado un incremento sostenido de las contribuciones directas de los afiliados en detrimento de la participación de los recursos provenientes de las Contribuciones del Estado (Impuestos Afectados y Asistencia Financiera). En el período 2015 a 2023 la participación en la estructura financiera de las contribuciones directas ha ido disminuyendo a partir de un aumento de la asistencia financiera que en el año 2023 alcanzó el 2,24% de los ingresos de IVS contributivos.

Se puede apreciar, en el último año estudiado, del ingreso al BPS por concepto de contribuciones de activos, el 71,45% quedó en el organismo y el 28,55% fue transferido a las AFAP, en concepto de aportes al sistema de ahorro. Es decir que en el sistema mixto es prevalente el sistema de reparto.

ASIGNACIONES FAMILIARES

Actualización

Asignaciones familiares

Actualización

Asesoría Económica y Actuarial

Setiembre 2024

Resumen

En el siguiente documento se analiza la evolución de la cantidad de beneficiarios que perciben Asignaciones Familiares en el periodo 2009-2024, considerándose el comportamiento de éstos a través de diferentes variables asociadas a la prestación.

Palabras clave: Asignaciones Familiares, beneficiarios Decreto-Ley N° 15.084, Beneficiarios Ley N° 18.227- Plan de Equidad, AFAM, AFAMPE.

1. Introducción

En su origen la Asignación Familiar fue una prestación en dinero bajo la forma de complemento salarial que se le daba a todo empleado de la actividad privada que prestara servicios remunerados a terceros y que tuviera hijos o menores a su cargo. En el transcurso del tiempo este beneficio se fue extendiendo a otros colectivos, se consagra la protección especial al menor con discapacidad, y se comienza a hacer foco en núcleos familiares de hogares de menores recursos.

Actualmente coexisten varias leyes relativas a las Asignaciones Familiares, las que tienen distintas características y poblaciones objetivo:

- Decreto-Ley N° 15.084, Asignaciones Familiares.
- Ley N° 18.227, Sistema de Asignaciones Familiares a menores en situación de vulnerabilidad socioeconómica servidas por el BPS.
- Ley N° 17.474, Asignación Familiar prenatal en el embarazo gemelar múltiple.
- Ley N° 18.850, Pensión mensual y Asignación Familiar especial para hijos de víctimas fallecidas por violencia doméstica.

Características aplicables a los cuatro regímenes de asignaciones familiares:

- Es un beneficio al que no se puede renunciar ni ceder, ser embargado o retenido para saldar ningún tipo de deudas, salvo las generadas por la propia prestación. (Decreto-Ley N° 15.084, art.9).
- Los beneficiarios no podrán percibir más de una asignación familiar por cada menor a cargo. Si la prestación es generada por ambos cónyuges, se debe optar por quién la va a percibir. Si un atributario genera derecho por actividad pública y privada, también deberá elegir a través de qué actividad percibirá la prestación.
- Es una prestación percibida por las personas que ejerzan la tenencia de los beneficiarios.

2. Descripción del beneficio

Decreto-Ley Nº 15.084

La asignación familiar definida por el Decreto-Ley Nº 15.084 de 28 de noviembre de 1980 es una prestación en dinero que se sirve a todo empleado de la actividad privada (generante) que preste servicios remunerados a terceros y tenga hijos o menores a su cargo.

Son beneficiarios niños y adolescentes hijos o menores a cargo de los generantes mencionados, en las siguientes condiciones:

- Desde la comprobación del embarazo (prenatal), quedando condicionado el pago al control del mismo.
- Hasta los 14 años de edad si concurren a Centros Educativos primarios.
- Hasta los 15 años inclusive si perciben pensión por invalidez y están estudiando.
- Hasta los 16 años de edad hijos de atributarios fallecidos, privados de libertad o con discapacidad para toda tarea remunerada que continúan en educación primaria.
- Hasta los 18 años si siguen cursando estudios secundarios o superiores.
- De por vida o hasta que perciban otra prestación en el caso de discapacidad física o psíquica que impida su normal incorporación a cualquier tipo de actividad remunerada, siempre que hayan iniciado el trámite antes de cumplir 18 años de edad.

En todos los casos los atributarios deberán comprobar la inscripción y concurrencia asidua de los beneficiarios a los institutos docentes, los que estarán obligados a expedir la certificación respectiva. (Artículo 5 inciso 2 Decreto-Ley Nº 15.084)

Generan el derecho:

- Empleados de la actividad privada que brinden servicios remunerados a terceros. La empresa en la que el empleado trabaje debe estar comprendida en alguno de los sectores de afiliación de BPS (Industria y Comercio, Rural, Servicio Doméstico, Construcción).
- Jubilados o pensionistas de todas las cajas que no fueran estatales.
- Pequeños productores rurales que se encuentren al día con los aportes al BPS y cuyo predio no supere las 200 hectáreas de productividad básica.
- Personal dependiente (no profesional) con aportación a la Caja Notarial y Caja Bancaria.
- Trabajadores amparados a los distintos Subsidios del BPS (Enfermedad, Desempleo, Maternidad).
- Trabajadores a domicilio.

En cuanto al pago ésta es una prestación en dinero mensual cuyo pago es bimestral. Se sirve hasta con un año de retroactividad desde la fecha de presentación, siempre y cuando se cumplan con las condiciones establecidas.

El monto se determina teniendo en cuenta la suma de los ingresos salariales del generante y cónyuge o concubino.

- Primera franja: 0,0982 BPC por beneficiario (**\$606**). Están incluidos en esta categoría aquellos generantes cuya suma de ingresos salariales se encuentran en el tramo de 7,4012 BPC (\$ 45.717) hasta 12,3380 BPC (\$ 76.212).
- Segunda franja: 0,1963 BPC por beneficiario (**\$ 1.213**). Están incluidos en esta categoría aquellos generantes cuya suma de ingresos salariales se encuentren por debajo de 7,4012 BPC (\$ 45.717) y generantes cuya suma de ingresos salariales se encuentren en el tramo de 7,4012 BPC (\$45.717) hasta 12,3380 BPC (\$76.212) para beneficiarios que padezcan incapacidad física o psíquica.
- Tercera franja: 0,3926 BPC por beneficiario (**\$ 2.425**). Están incluidos en esta categoría aquellos generantes cuya suma de ingresos salariales se encuentren por debajo de 7,4012 BPC (\$ 45.717) para beneficiarios que padezcan incapacidad física o psíquica.

Estos montos corresponden a los topes nominales para familias con hasta dos beneficiarios (hijos o menores a cargo).

El tope se incrementa en 1,2338 BPC (\$ 7.621,18) por cada beneficiario adicional. En este caso, el monto a percibir será el de la segunda franja (\$ 606 a 1/2024) por mes y por beneficiario.

Quienes perciben ingresos salariales superiores no generan derecho al cobro del beneficio pero mantienen el derecho a la asistencia materno-infantil.

Aquellos beneficiarios que padezcan una discapacidad física o psíquica que impida su incorporación a todo tipo de tarea remunerada y que no reciban otra prestación de BPS, percibirán el doble del monto correspondiente por el régimen legal, siempre que presenten certificado de la Comisión Honorario del Patronato del Psicópata y hayan iniciado el trámite antes de cumplir 18 años de edad. Aquellos beneficiarios que sean pensionistas por invalidez, siempre que estén estudiando, y hasta los 15 años de edad inclusive, percibirán Asignación Familiar con el mismo valor que se percibiría por un beneficiario sin pensión.

[Ley N° 18.227](#)

La Ley N° 18.227 conocida como Asignaciones Familiares Plan de Equidad, de 22 de diciembre de 2007, define una prestación en dinero que percibe mensualmente un núcleo familiar en el que hay menores a cargo y que esté en situación de vulnerabilidad socioeconómica. La vulnerabilidad se establece no solo a partir de ingresos, sino que considera las condiciones habitacionales y el entorno, la composición del hogar, las características de sus integrantes y la situación sanitaria.

Se define "hogar" como persona o grupo de personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y que constituyen una familia o unidad similar a la familia. Se provee cobertura independientemente de si el generante del derecho se encuentra en situación de empleo formal o informal. La mencionada ley deroga las Leyes N° 17.139 de 16/07/1999 y N° 17.758 de 4/05/2004 de las Asignaciones Familiares para Hogares de Menores Recursos, las que se mantienen en régimen de transición durante el año 2008.

Son beneficiarios menores que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, los menores internados en régimen de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o instituciones con convenio por el mismo, en las siguientes condiciones:

- Todos los niños a partir de la constatación fehaciente del embarazo (prenatal) y hasta los 14 años (cursando primaria).
- Hasta los 16 años cuando no ha completado primaria por enfermedad o por residir en zonas rurales a más de 5km del centro educativo más cercano.
- Hasta los 18 años si cursa estudios superiores a los primarios o si es beneficiario de Pensión invalidez.
- De por vida en caso de discapacidad (sin derecho a pensión invalidez), sujeto a control cada 3 años. Deben solicitarlo antes de cumplir los 18 años, con certificado de la Comisión Honoraria del Patronato del Psicópata.

Es requisito para los mayores de 4 años y hasta la mayoría de edad presentar certificado de concurrencia normal a clases expedida por la institución educativa a la que asiste el menor.

El pago en esta Ley pasa a ser mensual, dejando de ser un monto fijo en relación con el ingreso. Se fija por la relación entre: beneficiarios en el hogar, nivel educativo en curso y existencia o no de discapacidades. El monto es fijo para beneficiarios que padezcan discapacidad física o psíquica y para beneficiarios internados en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o instituciones con convenio.

Esta prestación se paga desde el momento en que se realiza la solicitud.

Valores mensuales básicos a 01/2024:

- \$ 2.457,02 por el primer beneficiario (en gestación, menor de 5 años y escolares).
- \$ 1.053,02 (complemento) por el primer beneficiario cursando nivel intermedio.
- \$ 3.510,04 por beneficiarios con discapacidad.
- \$ 2.457,02 por cada beneficiario internado en régimen de tiempo completo en establecimientos del INAU o instituciones con convenio con este.

Ley Nº 17.474

La Ley Nº 17.474 de mayo de 2002 está enfocada en aquellos núcleos donde se presenta un embarazo gemelar múltiple (tres o más hijos).

Son beneficiarios los hijos en gestación o aquellos ya nacidos que provengan de un embarazo gemelar múltiple. Para poder percibir la prestación, los beneficiarios en edad escolar o liceal deberán estar inscriptos y concurrir asiduamente a instituciones de enseñanza estatales o privadas.

Este régimen de asignación familiar se basa en el Decreto-Ley Nº 15.084, por lo que el cálculo y el pago se establecen de la misma forma que las asignaciones regulares: el pago es bimestral y el monto se determina teniendo en cuenta la suma de los ingresos salariales de atributario y cónyuge o concubino.

El beneficio se percibe independientemente de la existencia de una relación laboral formal de los padres o tutores, pero de existir el mismo, se mantiene la primera franja del Decreto-Ley Nº 15.084 y se eleva el tope de la segunda a 69,765 UR. Los montos a percibir están diferenciados de acuerdo a la edad de los beneficiarios:

- Desde la constatación del embarazo y hasta los cinco años (inclusive) corresponde el triple de lo que correspondería de aplicar las franjas y topes según régimen general.
- Desde los seis y hasta los doce años (inclusive) corresponde el doble de lo que correspondería de aplicar las franjas y topes según régimen general.
- Desde los trece años y hasta los dieciocho se paga simple según lo que correspondería de aplicar las franjas y topes según régimen general.

Además de la prestación en dinero, la Ley Nº 17.474 prevé la atención médica de los beneficiarios. Establece que tendrán derecho a recibir atención médica rutinaria domiciliaria, desde su nacimiento hasta los tres años de edad, a través de la cobertura de instituciones de salud pública o privada. Asimismo tendrán prioridad en la atención en consultorio hasta los nueve años de edad cualquiera sea la cobertura de salud.

Ley Nº 18.850

La Ley Nº 18.850 establece una asignación familiar especial para los hijos de personas fallecidas como consecuencia de un hecho de violencia doméstica ejercido contra ellas. Para acceder a esta prestación debe haber un dictamen del Juez competente donde consten los hechos de violencia ejercidos contra la víctima y que provocaron su muerte y haber recaído auto de procesamiento respecto al imputado como victimario.

Son beneficiarios hijos solteros y menores de 21 años de edad, salvo que se trate de mayores de 18 años con medios de vida propios. En caso de tratarse de hijos con discapacidad absoluta para todo trabajo, se abonará el beneficio incluso a mayores de 18 años de edad, salvo que se trate de mayores de 21 años con medios de vida propios.

También son beneficiarios los hijos adoptivos, siempre que hayan convivido con la víctima durante un plazo no menor a cinco años.

Esta asignación familiar especial es una prestación en dinero equivalente al importe que percibe un estudiante de Primaria, Educación Media o menor con discapacidad, según corresponda, de acuerdo a los valores establecidos para la Ley Nº 18.227 (Plan de Equidad). La asignación se depositará en el Banco República Oriental del Uruguay en una cuenta a nombre del beneficiario, a cuyos fondos podrá acceder una vez alcanzada la mayoría de edad.

3. Objetivo

El objetivo de este informe es analizar el beneficio de Asignaciones Familiares a través de variables claves como lo son zona geográfica, nivel de la prestación, nivel educativo, rama del tributario, sexo y edad. Focalizaremos nuestro estudio en el Decreto-Ley Nº 15.084 y Ley Nº 18.227 en el período 2009 y el primer semestre de 2024.

4. Evolución de los beneficiarios.

Consideraremos en el siguiente cuadro la cantidad total de beneficiarios promedio en el periodo 2009 - 2024 y sus respectivas variaciones.

CUADRO 1:

Evolución en la cantidad de beneficiarios de Asignaciones Familiares (*)

	Total	Variación
2009	561.905	-
2010	570.176	1,5%
2011	559.331	-1,9%
2012	536.543	-4,1%
2013	508.000	-5,3%
2014	499.897	-1,6%
2015	500.256	0,1%
2016	490.312	-2,0%
2017	486.700	-0,7%
2018	471.560	-3,1%
2019	464.824	-1,4%
2020	456.361	-1,8%
2021	445.111	-2,5%
2022	451.870	1,5%
2023	466.390	3,2%
2024	469.784	0,7%

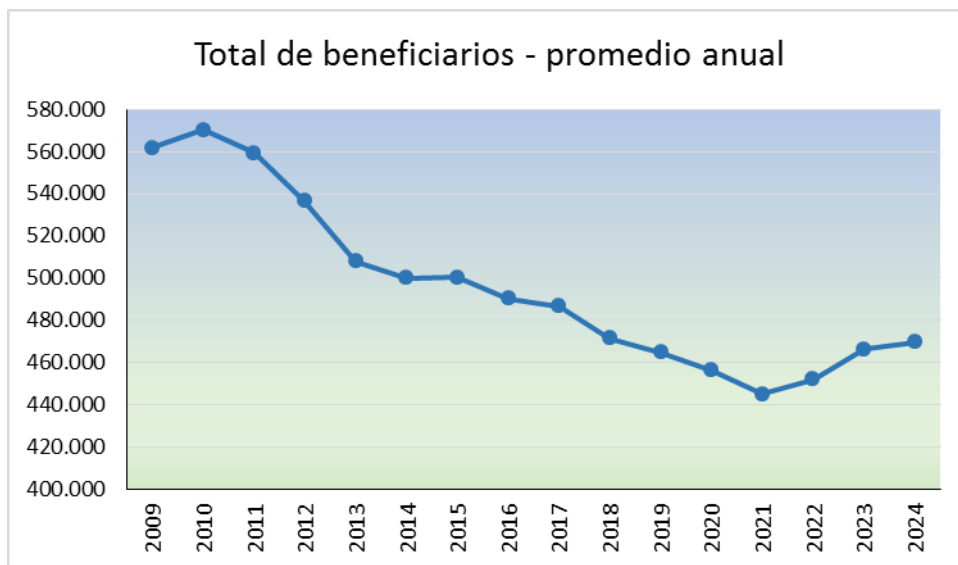
(*) Ley Nº 15.084 y Nº 18.227

(1) Promedio Enero a Junio de 2024

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

Al observar los datos obtenidos en el cuadro 1, en relación a la variación del número de beneficiarios promedio de cada año respecto al inmediato anterior se verifica una tendencia decreciente hasta 2021, siendo la mayor variación negativa registrada de -5.3 % en el año 2013. En tanto el periodo 2022 - 2024 presenta un crecimiento, alcanzando en 2023 los valores previos a la pandemia por COVID 19.

La disminución en las asignaciones familiares podría estar vinculada a la reducción de los nacimientos, lo que reduce el tamaño de las cohortes de menores en la población y al aumento de los ingreso de los hogares por encima de los topes de acceso establecidos para la prestación.



Se visualiza en el gráfico la tendencia decreciente nombrada anteriormente hasta 2021, alcanzando en dicho año el menor número, llegando a totalizar 445.111 beneficiarios. A partir de 2022, año en que se levanta el estado de emergencia nacional sanitaria como consecuencia de la pandemia originada por el virus del COVID 19 se produce un aumento, alcanzando 466.390 beneficiarios en promedio en 2023. En el primer semestre de 2024 el promedio registrado fue de 469.784 beneficiarios, un crecimiento equivalente al 5,5% respecto a 2021.

5. Evolución de los beneficiarios según régimen legal.

A continuación se expondrá la evolución del promedio anual de los beneficiarios por régimen legal según Decreto-Ley Nº 15.084 y Ley Nº 18.227.

CUADRO 2:

Evolución de la cantidad de beneficiarios según Régimen Legal

	Total	Ley Nº 15.084	Ley Nº 18.227
2009	561.905	198.092	363.814
2010	570.176	168.528	401.648
2011	559.331	143.532	415.799
2012	536.543	129.535	407.008
2013	508.000	120.801	387.199
2014	499.897	119.972	379.924
2015	500.256	115.153	385.103
2016	490.312	106.075	384.237
2017	486.700	98.950	387.750
2018	471.560	91.765	379.795
2019	464.824	85.737	379.087
2020	456.361	80.539	375.822
2021	445.111	73.815	371.296
2022	451.870	67.495	384.374
2023	466.390	60.003	406.387
2024 (1)	469.784	56.043	413.741

(1) Promedio Enero a Junio de 2024

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

La disminución del total de beneficiarios hasta 2021 es consecuencia principalmente de la baja de los beneficiarios del Decreto-Ley Nº 15.084. Los beneficiarios de la Ley Nº 18.227 muestran un ascenso hasta 2011, con pequeñas oscilaciones posteriores tendientes a la baja hasta 2021, y un incremento de 2022 hasta el final del período.

Asimismo, podría existir un trasiego de una ley hacia otra, consecuencia de beneficiarios que estuvieran cobrando por el Decreto-Ley Nº 15.084 y cumplieran con las condiciones de la Ley Nº 18.227.

A su vez, el número promedio total decreciente de beneficiarios en el periodo 2009-2021 se podría deber al aumento en los salarios registrado en los últimos años, haciendo que se superen las franjas de ingreso que deben poseer generante y cónyuge o concubino para tener derecho al cobro de Asignación (Decreto-Ley Nº 15.084). En cuanto a los beneficios que otorga la Ley Nº 18.227, parecería que la menor cantidad de hogares

en situación de vulnerabilidad socioeconómica influenciaría en la disminución de beneficiarios que la misma ha tenido desde el año 2011 al 2021. En cambio, en el período 2022-2024 el aumento de los beneficiarios totales, como resultado del aumento en la Ley N° 18.227, podría ser consecuencia de la crisis económica generada por la pandemia por COVID 19, con el consiguiente aumento de los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

CUADRO 2.1:

Participación de cada Ley en el total

	Participación en el total	
	Ley N° 15.084	Ley N° 18.227
2009	35,3%	64,7%
2010	29,6%	70,4%
2011	25,7%	74,3%
2012	24,1%	75,9%
2013	23,8%	76,2%
2014	24,0%	76,0%
2015	23,0%	77,0%
2016	21,6%	78,4%
2017	20,3%	79,7%
2018	19,5%	80,5%
2019	18,4%	81,6%
2020	17,6%	82,4%
2021	16,6%	83,4%
2022	14,9%	85,1%
2023	12,9%	87,1%
2024 (1)	11,9%	88,1%

(1) Promedio Enero a Junio de 2024

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

Cuando analizamos la participación en el periodo del total de los beneficiarios, ésta sufre modificaciones. Al inicio del periodo de análisis el Decreto-Ley N° 15.084 tenía en promedio un total de 198.092 beneficiarios, lo que se traducía en una participación del 35,3% en el total del año; al final del periodo la participación es de 11,9% (56.043 beneficiarios). En sentido inverso, el régimen de Plan de Equidad (Ley N° 18.227) incrementa su participación dentro del total en forma constante, desde un 64,7% (363.814 beneficiarios promedio) hasta llegar a tener al fin del periodo una participación del 88,1% (413.741 beneficiarios).

6. Beneficiarios según zona geográfica.

Se analizará en el siguiente cuadro la evolución de los beneficiarios promedio desagregados según zona geográfica, luego se presentará su apertura según régimen legal al que pertenezcan.

CUADRO 3:
Evolución y estructura de los beneficiarios según zona geográfica

	Total		Variaciones		Participación en el total	
	Montevideo	Interior	Montevideo	Interior	Montevideo	Interior
2009	185.429	376.476	-	-	33,0%	67,0%
2010	184.635	385.541	-0,4%	2,4%	32,4%	67,6%
2011	178.632	380.698	-3,3%	-1,3%	31,9%	68,1%
2012	168.237	368.306	-5,8%	-3,3%	31,4%	68,6%
2013	159.167	348.833	-5,4%	-5,3%	31,3%	68,7%
2014	156.129	343.768	-1,9%	-1,5%	31,2%	68,8%
2015	155.171	345.086	-0,6%	0,4%	31,0%	69,0%
2016	153.028	337.284	-1,4%	-2,3%	31,2%	68,8%
2017	157.244	329.456	2,8%	-2,3%	32,3%	67,7%
2018	146.057	325.503	-7,1%	-1,2%	31,0%	69,0%
2019	141.833	322.992	-2,9%	-0,8%	30,5%	69,5%
2020	139.593	316.768	-1,6%	-1,9%	30,6%	69,4%
2021	135.577	309.534	-2,9%	-2,3%	30,5%	69,5%
2022	136.375	315.495	0,6%	1,9%	30,2%	69,8%
2023	144.553	321.837	6,0%	2,0%	31,0%	69,0%
2024 (1)	147.995	321.789	2,4%	0,0%	31,5%	68,5%

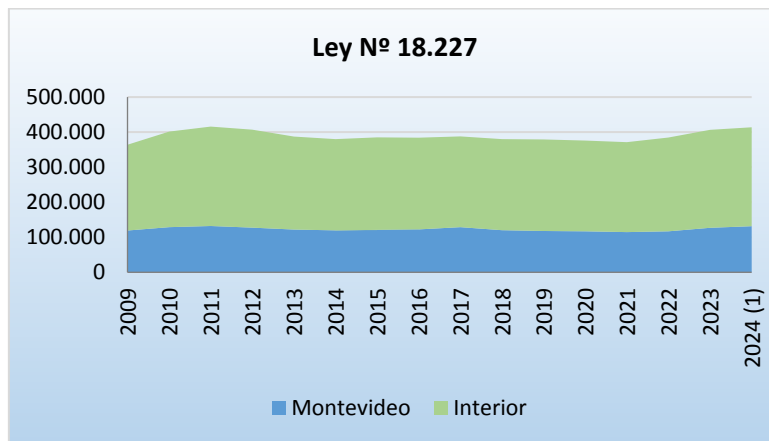
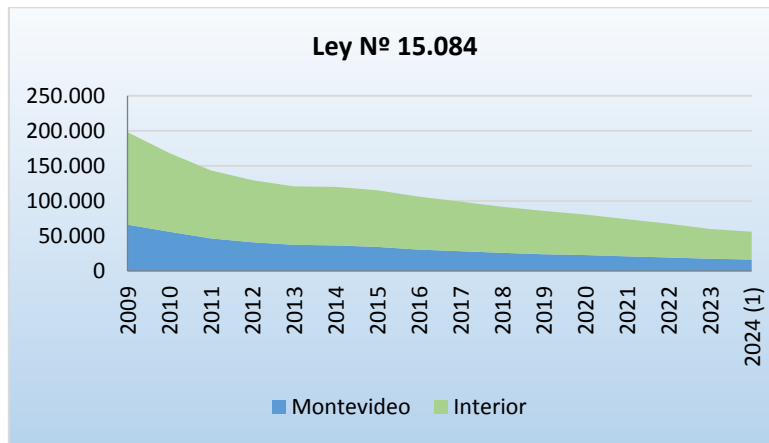
Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

(1) Promedio Enero a Junio de 2024

En relación a la evolución de la cantidad de beneficiarios por zona geográfica en el total, se observa que tanto Montevideo como el Interior del país presentan una tendencia decreciente a lo largo del periodo hasta 2021, en tanto en el período 2022-2024 (en concordancia con lo que sucede en el total de beneficiarios) se produce un crecimiento en ambas zonas geográficas.

Surge del cuadro que los beneficiarios promedio de ambas zonas geográficas tienen mayoritariamente variaciones negativas. Los beneficiarios de Montevideo presentan decrecimientos en todo el periodo estudiado, siendo 2018 el año con mayor descenso (-7,1%). Se exceptúan 2017, 2022, 2023 y 2024, donde en 2023 se da el mayor crecimiento del periodo de un 6%. En tanto, en el caso de los beneficiarios del Interior se observan crecimientos en los años 2010, 2015, 2022, 2023 y 2024, siendo la mayor variación positiva en 2010 (2,4%) y la mayor negativa en 2013 (-5,3%). Si comparamos el año 2024 respecto 2009, los beneficiarios de Montevideo presentan una variación acumulada de -20,2%, lo que representa 37.434 beneficiarios menos, para los beneficiarios del Interior la variación acumulada es de -14,5% (54.688 beneficiarios menos).

En los siguientes gráficos se muestran los beneficiarios promedio por zona geográfica según el régimen legal al que pertenecen.



Del análisis surge que en relación a la variación del número de beneficiarios promedio de cada año respecto al inmediato anterior, se observan para el Decreto-Ley Nº 15.084 decrecimientos en todos los años (con excepción del año 2014 en interior que se mantiene el número de beneficiarios), siendo 2011 el año con mayor variación negativa para Montevideo (17,0%) y 2010 para Interior (14,8%). Por el contrario, la Ley Nº 18.227 presenta en 2023 su mayor variación positiva en Montevideo (8,6%) y 11,7% en 2010 para Interior, registrándose la mayor variación negativa en Montevideo en el año 2018 (-6,9%) y en el Interior del país en el año 2013 (-5,1%).

7. Evolución de los beneficiarios según nivel de la prestación Decreto - Ley Nº 15.084.

En el siguiente cuadro se presentan los beneficiarios promedio del Decreto-Ley Nº 15.084 según el nivel de la prestación que perciben. No se considera en este análisis la Ley Nº 18.227 porque esta no se divide en niveles, la misma tiene un monto básico (\$ 2.363 para el 2024) el cual varía según el número de beneficiarios del hogar, nivel educativo y existencia o no de discapacidad.

El nivel de la prestación dependerá de 2 factores: la suma de los ingresos salariales del generante y cónyuge o concubino y si el beneficiario padece una discapacidad física o psíquica.

Así es que se presentan 3 niveles de la prestación (valor de la BPC a enero 2024):

- Primera franja: 0,0982 BPC por beneficiario (\$606). Están incluidos en esta categoría aquellos generantes cuya suma de ingresos salariales se encuentran en el tramo de 7,4012 BPC hasta 12,3380 BPC.
- Segunda franja: 0,1963 BPC por beneficiario (\$ 1.213). Están incluidos en esta categoría aquellos generantes cuya suma de ingresos salariales se encuentren por debajo de 7,4012 BPC y generantes cuya suma de ingresos salariales se encuentren en el tramo de 7,4012 BPC hasta 12,3380 BPC para beneficiarios que padezcan incapacidad física o psíquica.
- Tercera franja: 0,3926 BPC por beneficiario (\$ 2.425). Están incluidos en esta categoría aquellos generantes cuya suma de ingresos salariales se encuentren por debajo de 7,4012 BPC para beneficiarios que padezcan incapacidad física o psíquica.

CUADRO 4:

Beneficiarios promedio según nivel de la prestación Decreto-Ley N° 15.084

	1º franja	2º franja	3º franja
2009	53.988	142.987	1.116
2010	50.738	116.883	907
2011	46.939	95.881	712
2012	44.985	83.924	625
2013	40.520	79.643	638
2014	40.923	78.412	638
2015	38.167	76.387	600
2016	35.658	69.840	578
2017	34.540	63.882	528
2018	32.204	59.061	501
2019	30.417	54.858	462
2020	25.366	54.717	456
2021	24.024	49.464	328
2022	23.684	43.534	278
2023	21.039	38.698	266
2024 (1)	19.226	36.551	267

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

(1) Promedio Enero a Junio de 2024

Del análisis del cuadro se concluye que la franja con mayor cantidad de beneficiarios es la 2º, es decir la franja donde los generantes tienen menor nivel de ingresos (para el caso de beneficiarios sin discapacidad). En todo el periodo en promedio, la participación de estos beneficiarios en el total es de 66.2%, lo que muestra que más de la mitad de los beneficiarios pertenecen a hogares con niveles de ingreso inferiores a \$45.717 (7,4012 BPC valor a 01/01/2024).

Si se considera la variación acumulada del año 2024 respecto al 2009 esta es decreciente en las tres franjas de la prestación (-64,4%, -74,4% y -76,1% correspondientes a 1º, 2º y 3º franja respectivamente) lo que equivale a 34.763, 106.437 y 849 beneficiarios menos por nivel.

Si analizamos la evolución “con” y “sin” discapacidad, en 2024 del total de los beneficiarios promedio sólo el 0,6% son beneficiarios que padecen alguna discapacidad física o psíquica. Este porcentaje ha variado en todo el período entre un 0,7% y 0,5%.

8. Beneficiarios según nivel educativo.

Se presenta en el siguiente cuadro los beneficiarios promedio por nivel educativo, teniendo en cuenta además la existencia o no de una discapacidad.

CUADRO 5:

Beneficiarios promedio por nivel educativo, según existencia o no de discapacidad

	Sin discapacidad		Con discapacidad	
	Prenatal Preescolar y Escolar	Liceal y UTU	Prenatal Preescolar y Escolar	Liceal y UTU
2009	462.262	90.363	8.562	718
2010	436.576	123.312	9.647	640
2011	429.184	119.004	10.632	511
2012	412.967	112.281	10.830	466
2013	395.297	101.406	10.844	453
2014	373.372	115.275	10.843	407
2015	379.813	109.238	10.847	358
2016	372.679	106.408	10.906	319
2017	356.703	119.035	10.601	360
2018	344.507	115.757	10.953	343
2019	337.633	115.643	11.221	327
2020	327.174	117.711	11.178	298
2021	316.516	118.342	10.030	223
2022	320.935	119.968	10.773	194
2023	329.539	124.265	12.406	180
2024 (1)	317.446	138.317	13.831	190

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

Nota: Los beneficiarios del INAU de la Ley Nº 18.227 son asignados en su totalidad como escolares.

(1) Promedio Enero a Junio de 2024

Como se aprecia en el cuadro, al centrarnos en los beneficiarios sin discapacidad, los prenatales, preescolares y escolares tienen una tendencia decreciente hasta 2021 inclusive, para luego en 2022 y 2023 presentan crecimientos, siendo el mayor el registrado en 2023 (2,7%). En el último año se observa nuevamente un decrecimiento de 3,7% registrando un total de 317.446 beneficiarios. Para el caso de liceales y UTU estos presentan el mayor aumento en 2010 con un 36,5%; en el periodo 2011-2019 el comportamiento es variable, con aumentos y disminuciones dependiendo del año. A partir de 2020 y hasta el último año de estudio presentan un periodo de crecimiento, alcanzando en 2024 el mayor número de todo el periodo con 138.317 beneficiarios (equivalente a un crecimiento de 11,3% respecto a 2023).

Al mirar los beneficiarios con discapacidad, los prenatales, preescolares y escolares presentan mayoritariamente variaciones positivas, siendo la mayor en el año 2023 (15,2%), registrando un número de

12.406 beneficiarios. Para el año 2024 se registra un crecimiento de 11,5% respecto al año anterior lo que equivale a poco más de 13.800 beneficiarios, siendo el mayor número alcanzado en el período. Lo contrario ocurre con liceales y UTU, donde presentan mayoritariamente variaciones negativas, llegando en 2024 a 190 beneficiarios.

En los siguientes cuadros se hará la apertura de los distintos niveles educativos con y sin discapacidad según la ley a la que pertenezcan.

CUADRO 5.1:
Beneficiarios promedio según nivel educativo Decreto-Ley N° 15.084

	Sin discapacidad		Con discapacidad	
	Prenatal Preescolar y Escolar	Liceal y UTU	Prenatal Preescolar y Escolar	Liceal y UTU
2009	163.652	33.051	671	718
2010	111.849	55.526	512	640
2011	97.211	45.396	413	511
2012	90.005	38.694	370	466
2013	88.082	31.867	399	453
2014	86.115	33.018	433	407
2015	85.158	29.220	418	358
2016	78.646	26.692	419	319
2017	70.479	27.787	323	360
2018	65.105	26.016	301	343
2019	61.045	24.104	260	327
2020	56.224	23.765	252	298
2021	51.374	22.046	172	223
2022	47.019	20.136	147	194
2023	41.418	18.266	140	180
2024 (1)	37.294	18.437	122	190

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

(1) Promedio Enero a Junio de 2024

Al observar la variación acumulada del 2024 respecto al 2009, en todos los niveles de educación es decreciente, tanto con, cómo sin discapacidad. La mayor variación se presenta en preescolares con discapacidad (-81,8%), siendo 2024 uno de los años con menor cantidad de beneficiarios en todas las categorías.

CUADRO 5.2:

Beneficiarios promedio según nivel educativo Ley Nº 18.227

	Sin discapacidad		Con discapacidad (*)
	INAU y menores	Liceal	
2009	298.610	57.313	7.891
2010	324.728	67.786	9.135
2011	331.973	73.607	10.218
2012	322.962	73.587	10.459
2013	307.215	69.539	10.445
2014	287.257	82.257	10.410
2015	294.656	80.019	10.429
2016	294.033	79.716	10.488
2017	286.224	91.248	10.278
2018	279.401	89.741	10.652
2019	276.588	91.538	10.961
2020	270.951	93.946	10.926
2021	265.142	96.296	9.858
2022	273.916	99.832	10.626
2023	288.121	105.999	12.266
2024 (1)	280.152	119.880	13.709

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

(*) Incluye: INAU - Menores - Liceales - Mayores con discapacidad.

(1) Promedio Enero a Junio de 2024

Para el caso de los beneficiarios de la Ley Nº 18.227 los menores sin discapacidad son los únicos en presentar una variación acumulada negativa equivalente al 6,2%, variación que surge de comparar el año 2024 respecto a 2009. La mayor variación positiva se da en los liceales sin discapacidad (109,2%), lo que equivale a 62.567 beneficiarios más respecto a 2009.

Se puede observar como en contrapartida al Decreto-Ley Nº 15.084 donde la mayoría de los niveles educativos disminuyen en el último año, en el caso de la Ley Nº 18.227, salvo el nivel preescolar, todos presentan aumentos.

9. Evolución de los beneficiarios Decreto Ley Nº 15.084 según rama de actividad del atributario.

A continuación se estudiará la evolución del número promedio de beneficiarios del Decreto-Ley Nº 15.084 según la rama de actividad a la que pertenezca el atributario.

CUADRO 6:
Beneficiarios según rama del atributario (promedio anual)

	Industria y Comercio	Rural	Servicio Domestico	Otros (*)
2009	119.343	40.930	13.826	23.993
2010	103.382	34.471	11.578	19.096
2011	89.251	29.178	9.671	15.432
2012	81.638	25.741	8.723	13.432
2013	77.831	22.721	8.155	12.093
2014	78.928	20.627	8.419	11.998
2015	77.619	18.652	7.930	10.952
2016	72.581	17.002	7.275	9.217
2017	68.927	15.389	6.635	7.999
2018	64.653	14.040	6.103	6.970
2019	60.823	12.819	5.679	6.417
2020	57.747	11.766	5.257	5.770
2021	53.458	10.676	4.627	5.054
2022	50.729	8.473	3.912	4.381
2023	45.224	7.251	3.404	4.124
2024 (1)	42.714	6.396	3.184	3.749

Fuente: AGSS en base a RING de Prestaciones

(*) Incluye: Jubilado - Desocupado - Público

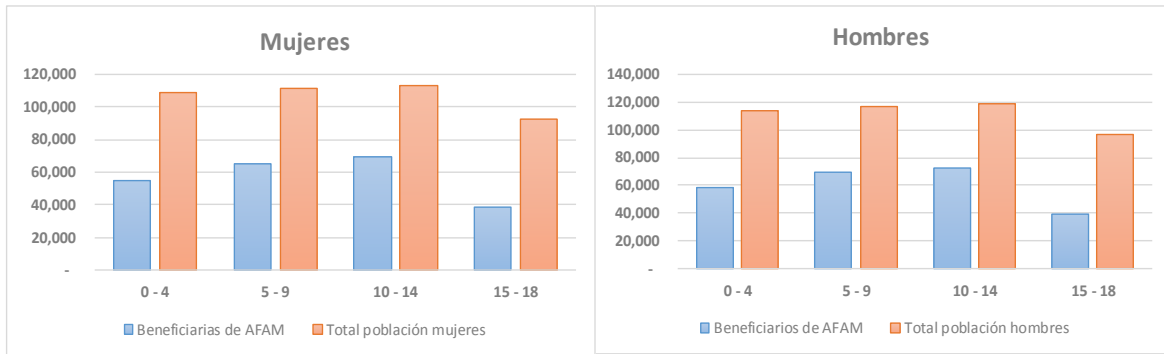
(1) Promedio Enero a Junio de 2024

Como se observa en el cuadro la mayor cantidad de beneficiarios se encuentran en la rama “Industria y Comercio”, esta es la única rama que viene aumentando su participación en el total, pasando de tener un peso del 60% en 2009 al 76% en 2024.

En relación a la variación del número de beneficiarios promedio de cada año respecto al inmediato anterior, en todas las ramas se observa una tendencia decreciente en la mayoría de los años, registrándose la mayor variación negativa en el año 2011 para Industria y Comercio y Servicio Doméstico (13,7% y 16,5% respectivamente) y para Rural y Otros en 2010 (15,8% y 20,4% respectivamente). En el año 2014, Industria y Comercio y Servicio Doméstico presentan su única variación positiva del periodo (1,4% Industria y Comercio y 3,2% Servicio Doméstico), en cambio en los rubros Rural y Otros se dan variaciones negativas en todos los años del periodo.

10. Población y asignaciones familiares

En el siguiente grafico se compara la cantidad de beneficiarios de Asignaciones Familiares y la población total discriminados por sexo y edad para el año 2024.

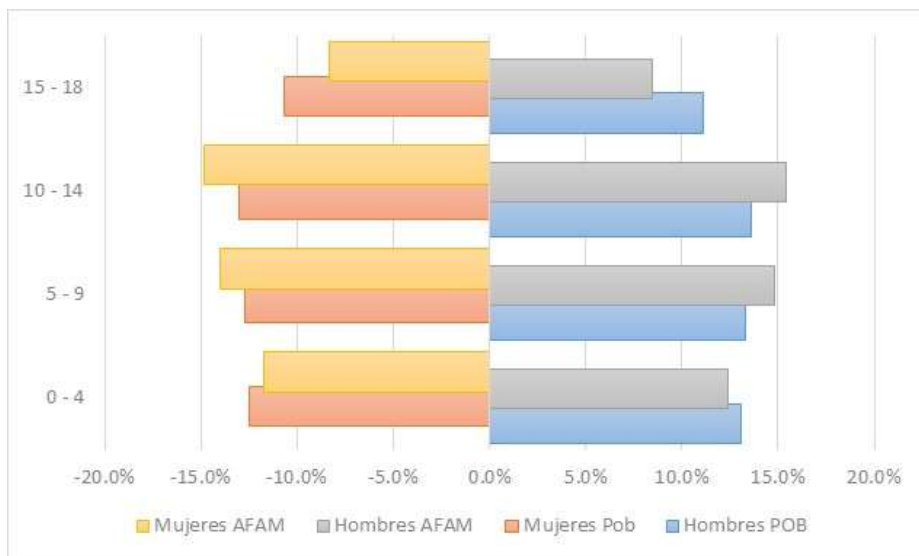


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Proyecciones de Población 2013
AGSS en base a RING de Prestaciones

Analizando el grafico por rango de edad, de 0 a 4 años, de un total de 108.882 mujeres 55.041 son beneficiarias de AFAM (50,6%), en tanto de los 114.169 hombres de la población 58.250 son beneficiarios (51,0%). Para el rango etario de 5 a 9 años hay en la población 110.969 mujeres de las cuales 65.557 cobran Asignaciones (59,1%), en el caso de los hombres de un total de 116.316, 69.667 son beneficiarios de AFAM (59,9%). Para el rango de 10 a 14 años, de las 113.220 mujeres y 118.410 hombres de la población hay 69.660 y 72.583 mujeres y hombres beneficiarios de AFAM respectivamente (61,5% y 61,3%). En el último grupo etario de 15 a 18 años, es donde menos cantidad de beneficiarios de Asignaciones se encuentran. De un total de 92.873 mujeres son beneficiarias 38.982 (42,0%), para el caso de los hombres, de un total de 97.170 son beneficiarios 39.750 (40,9%).

Al comparar ambas poblaciones, población total y beneficiarios de la prestación, se debe tener presente que en la población correspondiente a beneficiarios de Asignaciones Familiares no se incluyen las asignaciones asociadas a funcionarios públicos, adicionalmente dentro de la población total se incluyen menores que no perciben dicha prestación por pertenecer a hogares con mayores recursos.

En los siguientes gráficos se compara el peso que tienen los beneficiarios de Asignaciones Familiares por tramos de edad en el total de beneficiarios de Asignaciones en cada rango de edad. Igual comparación se realiza para la población menor de 18 años.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Proyecciones de Población 2013
AGSS en base a RING de Prestaciones

Del total de la población hasta 18 años, en el rango etario de 0 a 4 años los hombres representan el 13,1% y las mujeres el 12,5%. De considerar los beneficiarios totales de AFAM cuyas edades oscilan entre 0 y 4 años, los hombres representan el 12,4 %, en tanto las mujeres representan el 11,7%. En este intervalo la proporción es la más equitativa entre beneficiarios y población.

En el intervalo de edad de 5 a 9 años los hombres representan un 13,3% de la población total, en tanto las mujeres un 12,7%, en cambio para Asignaciones Familiares dicha proporción es mayor, siendo de un 14,8% para el caso de hombres y un 14,0% para las mujeres del total de beneficiarios.

Para el intervalo etario de 10 a 14 años en la población los hombres representan un 13,6% y las mujeres un 13%, mientras que la proporción de beneficiarios de AFAM del sexo masculino en el total de beneficiarios es 15,5% y del sexo femenino del 14,8%, por lo cual podemos concluir que en la edad de 10 a 14 años se capta un importante número de beneficiarios de AFAM en la población.

Para el cuarto rango de edad, de 15 a 18 años se da la situación inversa a lo analizado anteriormente, la proporción de beneficiarios de AFAM en el total de beneficiarios es de 8,5% y 8,3% para hombres y mujeres respectivamente, siendo menor a la proporción presentada por la población menor a 18 años (11,1% hombres y 10,7% mujeres).

11. Consideraciones finales

- Podemos concluir a través del presente artículo que en términos generales la cantidad promedio anual de beneficiarios de Asignaciones Familiares presenta un comportamiento decreciente en el periodo 2009-2024, pasando de 561.905 beneficiarios en 2009 a 469.784 beneficiarios en 2024, con una variación negativa acumulada del 16,4 %. La disminución en las asignaciones familiares podría estar vinculada a la reducción de los nacimientos, lo que reduce el tamaño de las cohortes de menores en la población. Sin embargo, a pesar de esta tendencia, en los últimos tres años se ha observado un aumento en la cantidad de beneficiarios.
- En la apertura según régimen legal al que pertenecen los beneficiarios, el Decreto-Ley N° 15.084 disminuye su participación en el total, pasando de tener una participación de 35,3% en 2009 a 11,9% en 2024. Lo contrario ocurre con los beneficiarios de la Ley N° 18.227, los cuales aumentan su participación en el total, 64,7% en 2009 pasando a 88,1% en 2024.
- Al considerar los beneficiarios según zona geográfica a la que pertenecen, el Interior del país viene acrecentando su participación en el total, pasando de 67% en el 2009 a 68,5% en el 2024. Para el caso de Montevideo la situación es la opuesta, la cantidad de beneficiarios decrece en el periodo estudiado, del 33,0% en 2009 al 31,5% en 2024.
- Al analizar a los beneficiarios por nivel de la prestación (Decreto-Ley N° 15.084) la mayor concentración se da en el 2º nivel, en promedio en todo el periodo estudiado del total de beneficiarios el 66,2% está incluido en el 2º nivel, lo que significa que o pertenecen a hogares cuyos generantes tienen ingresos inferiores a 7,4012 BPC equivalente a \$45.717 a enero 2024, o son

beneficiarios que padecen alguna discapacidad física o psíquica cuyos generantes tienen ingresos comprendidos en el tramo de 7,4012 BPC y 12,3380 BPC (\$45.717 - \$76.212).

- En cuanto al nivel educativo al que pertenecen los beneficiarios de Asignaciones Familiares se debe realizar la apertura según estos posean o no alguna discapacidad física o psíquica. Al comparar el año 2024 respecto a 2009 en los beneficiarios que no poseen ninguna discapacidad se da un decrecimiento de la categoría prenatales, preescolares y escolares, en cambio los beneficiarios liceales crecen. Para el caso de los beneficiarios que presentan algún tipo de discapacidad la situación es inversa, los beneficiarios prenatales, preescolares y escolares vienen en aumento en el periodo estudiado, en cambio los beneficiarios liceales disminuyen.
- De considerar el Decreto-Ley Nº 15.084 los beneficiarios según rama del atributivo, en el año 2024 un 76% pertenecen a Industria y Comercio, un 11% a Rural, un 6% a Servicio Doméstico y un 7% a "Otros" (incluye jubilado, desocupado y público).
- Al analizar la población total y los beneficiarios de AFAM por sexo y edad, se observa que en el rango de 10 a 14 años es donde se encuentran la mayor concentración de población para ambos sexos, el cual coincide con el rango de edades donde se encuentra la mayor cantidad de beneficiarios de Asignaciones. Esto se puede observar también en el peso relativo de cada rango respecto a la población y los beneficiarios totales. La población de 10 a 14 años tiene el mayor peso dentro de la población menor a 18 años (13,6% hombres y 13% mujeres), en tanto para los beneficiarios de Asignaciones el peso respecto a los beneficiarios totales es de 15,5% hombres y 14,8% mujeres en este rango.