



# COMENTARIOS DE SEGURIDAD SOCIAL N° 123

**Mayo 2025**

**Asesoría General en Seguridad Social**



[WWW.BPS@GUB.UY](http://WWW.BPS@GUB.UY)

---

## RELACIÓN ACTIVO COTIZANTE – PASIVO. Período 1995 – 2024

<b>Actualización .....</b>	<b>1</b>
1. Introducción .....	3
2. Importancia del factor activo - pasivo .....	4
3. Datos históricos.....	4
3.1 - Evolución de los puestos activos cotizantes .....	4
3.2. - Evolución de las pasividades .....	7
3.3. - Relación activo cotizante - pasivo .....	9
4. Conclusiones .....	13

## EXONERACIONES Y TASA DE APORTE JUBILATORIO PROMEDIO. Período 2006 a 2024.

<b>Actualización .....</b>	<b>15</b>
1. Introducción.....	17
2. Marco normativo de las principales exoneraciones y su evolución.....	18
2.1 Industria y comercio .....	18
2.2 Civil .....	19
2.3 Construcción .....	20
3. Evolución de exoneraciones y tasa de aportación promedio .....	20
3.1 Industria y comercio .....	21
3.2 Civil .....	24
3.3 Construcción .....	26
3.4 Todas las aportaciones .....	27
4. Consideraciones finales .....	29

## TRAYECTORIA DE LOS COTIZANTES DEL SECTOR TURÍSTICO EN URUGUAY

<b>Autores: Ec. Micaela Antunez y Ec. Martín Naranja .....</b>	<b>31</b>
1. Introducción .....	33
2. Contexto.....	34
3. Metodología.....	34
4. Análisis Descriptivo .....	35
5. Densidad de Cotización .....	38
6. Trayectorias Laborales .....	39
7. Probabilidad de Permanencia .....	43
8. Cobertura por Desempleo .....	45
9. Comentarios Finales.....	46
Bibliografía .....	47



**RELACIÓN**  
**ACTIVO COTIZANTE – PASIVO**  
**Período 1995 – 2024**

Actualización



# RELACIÓN ACTIVO COTIZANTE – PASIVO

## Período 1995 – 2024

### Actualización

Actuaría e Investigaciones Económicas  
Mayo 2025

#### Resumen:

*El análisis financiero del sistema I.V.S., se efectúa a través de la ecuación de equilibrio, la cual tiene dentro de sus componentes a la relación demográfica. Frecuentemente nos referimos a ella como el coeficiente de dependencia del sistema. Este coeficiente mide la proporción que existe entre los trabajadores que efectúan aportes al sistema de seguridad social y las personas que reciben una prestación del mismo. El objetivo del trabajo es visualizar la evolución de este coeficiente desde el año 1995 a la fecha, analizando la diferente evolución de sus componentes.*

**Palabras claves:** Evolución: cotizantes, pasivos, relación activo/pasivo, envejecimiento

## 1. Introducción

El análisis financiero del sistema 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.

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

$$T * S * N = J * P * z$$

Siendo:

T - Tasa de aportes

S - Sueldo medio anual de los cotizantes del subsistema

N - Número de activos cotizantes

J - Número de pasividades

P - Monto de la pasividad promedio

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

Trabajando con la ecuación de equilibrio financiero, despejando la tasa de aporte global de equilibrio se obtiene:

$$T = \frac{z * (P/S)}{(N/J)}$$

Siendo  $N/J$  la relación demográfica de la ecuación, que expresa la proporción de cotizantes activos respecto al número de jubilados equivalentes totales.

Es decir que la tasa media de aporte quedaría determinada por la intervención de dos factores: la relación activo/pasivo y la relación entre el salario y la pasividad.

Analizaremos en este trabajo, la relación puesto activo cotizante – pasivo. Veremos la evolución de los cotizantes, la de los pasivos y por último, la evolución de la relación en sí misma.

## 2. Importancia del factor activo - pasivo

Definimos como la relación demográfica del sistema el cociente entre los trabajadores que efectúan aportes al sistema de seguridad social, y las personas que reciben una prestación del mismo.

Uno de los factores que inciden negativamente sobre esta relación es el envejecimiento de la población. Existe un descenso significativo de la tasa de natalidad concomitantemente con un descenso de la tasa de mortalidad, lo que hace que la esperanza de vida aumente<sup>1</sup> y en consecuencia se incremente la relación de dependencia de los mayores de edad. El comportamiento de estas variables, llevará en el largo plazo, a que el crecimiento de la población sea nulo.

En el largo plazo la relación activo-pasivo se reducirá, dado el distinto ritmo de crecimiento de los factores demográficos, lo que implicará desde el punto de vista previsional, que la proporción de potenciales pasivos cuyas prestaciones deban ser financiadas por los activos, sea persistentemente creciente. Consecuentemente la relación demográfica del sistema será cada vez más reducida, lo que hará que la tasa de equilibrio del sistema sea creciente.

En el corto plazo la relación activo pasivo está condicionada a otros factores como las condiciones del mercado de trabajo, la captación de informales y a las condiciones de acceso a la jubilación.

Debido a la especificidad que presenta nuestro sistema previsional, una persona puede cotizar por más de un trabajo o cobrar más de una prestación, por lo cual, el coeficiente definido en el presente análisis, considera el cociente entre puestos cotizantes y prestaciones equivalentes.

## 3. Datos históricos

### 3.1 - Evolución de los puestos activos cotizantes

Nos referiremos al total de puestos cotizantes del BPS, privados y públicos.

---

<sup>1</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) – Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2013).

**Cuadro 1 – Evolución de puestos cotizantes al BPS 1995-2024**

AÑO	Puestos	Variación
	Cotizantes (*)	Acumulada
1995	926.809	
1996	929.995	0,3%
1997	946.880	2,2%
1998	966.533	4,3%
1999	945.794	2,0%
2000	915.014	-1,3%
2001	880.926	-5,0%
2002	828.297	-10,6%
2003	845.921	-8,7%
2004	902.924	-2,6%
2005	992.091	7,0%
2006	1.063.682	14,8%
2007	1.149.923	24,1%
2008	1.230.960	32,8%
2009	1.266.259	36,6%
2010	1.329.109	43,4%
2011	1.388.233	49,8%
2012	1.440.521	55,4%
2013	1.464.054	58,0%
2014	1.477.130	59,4%
2015	1.468.660	58,5%
2016	1.452.624	56,7%
2017	1.458.494	57,4%
2018	1.454.201	56,9%
2019	1.455.481	57,0%
2020	1.411.198	52,3%
2021	1.427.889	54,1%
2022	1.488.622	60,6%
2023	1.510.639	63,0%
2024	1.540.444	66,2%

(\*) Promedio anual.

Fuentes:

Hasta 2004: Cotizantes del sector privado (excepto rural) elaborados en base a consolidados mensuales de Recaudación ATYR.

Cotizantes del sector público y rural: Centro de Servicios de Desarrollo de Recaudación - ATYR.

Desde 2004 hasta 2016: DW de nominada.

Desde 2017: Metadata cotizantes de CSDA – ATYR

En 1995, año previo a la reforma previsional, el BPS tenía 926.809 puestos cotizantes.

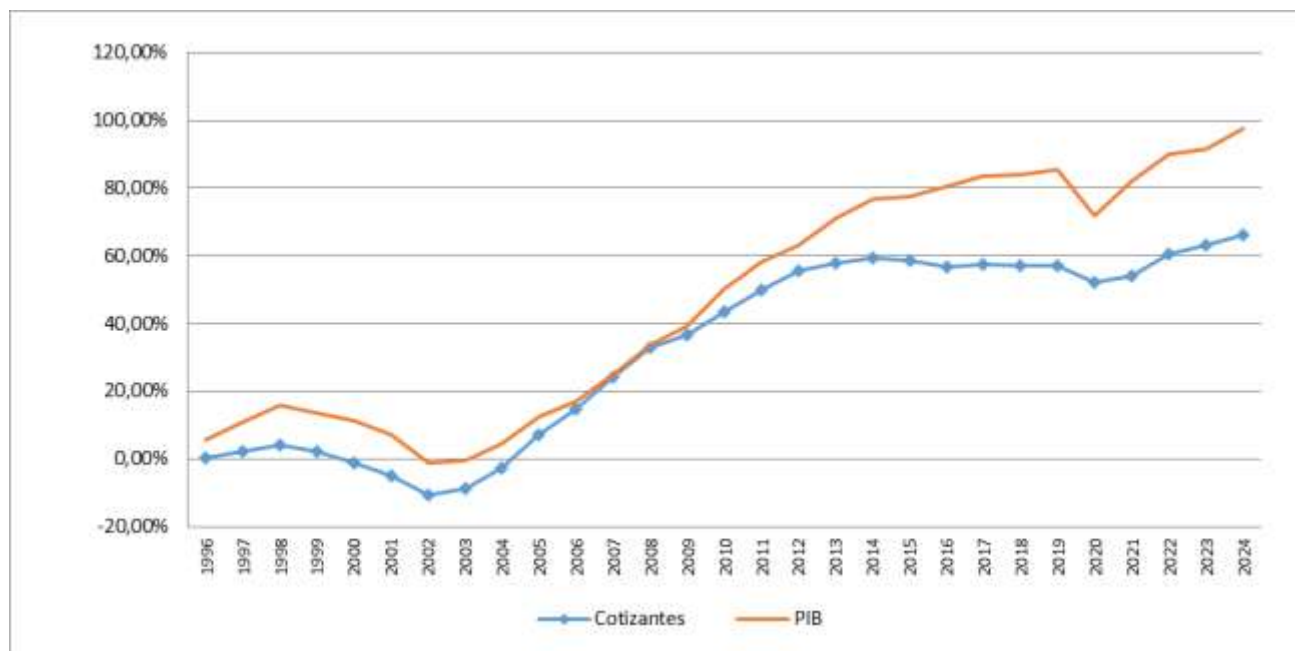
Desde 1995 hasta 1998 se observa un incremento acumulado del 4,3%, este aumento de los puestos cotizantes, podría ser el efecto inducido por la difusión de la obligatoriedad de la recaudación nominada, así como de la necesidad de registros en Historia Laboral para acreditar años efectivos de aportación en el sistema de seguridad social implementado por la Ley N° 16.713 a partir del 1° de abril de 1996.

En el período comprendido entre los años 1999 y 2002, observamos un decrecimiento de los puestos cotizantes, llegando en este último año a totalizar 828.297 cotizantes, siendo este comportamiento atribuible a la recesión de la economía en ese período.

A partir de ese momento, se revierte la situación y comienza nuevamente un crecimiento de los puestos cotizantes, el cual llega en promedio en el año 2014 a 1.460.205 cotizantes, lo que está significando un aumento del 57,6% con respecto al año base. Si bien a partir de dicho año los cotizantes comienzan a disminuir levemente, en el año 2017 se produce un mínimo aumento de los mismos alcanzando los 1.452.035 cotizantes, mientras que en el año 2018 se mantienen prácticamente estables con respecto al 2017, alcanzando 1.452.202 puestos cotizantes. En el año 2019 se evidencia nuevamente un decrecimiento del 0,5% respecto al 2018, alcanzando 1.445.636 puestos cotizantes. En el año 2020 dicha tendencia continúa observándose dándose un descenso del 2,4% con respecto al 2019, totalizando en 1.411.198 la cantidad de puestos cotizantes. Dicho descenso se atribuye principalmente a la emergencia sanitaria decretada a partir de Marzo de dicho año como consecuencia de la pandemia por Covid 19, donde se registró el cierre e inactividad de empresas y una reducción del nivel de actividad en general. A partir del año 2021 comienza a evidenciarse un aumento en los puestos cotizantes, en el año 2022 los cotizantes alcanzaron un aumento de 5,5% respecto a 2020, y en 2024 se alcanza la cantidad de 1.540.444 de cotizantes, siendo el mayor número de todo el periodo de estudio.

La evolución de los cotizantes está relacionada, entre otras cosas, con la evolución de la economía. Si observamos la variación acumulada del PIB en el período 1996 – 2024, vemos que su comportamiento es acompañado en términos generales por la evolución de los cotizantes.

**Gráfico 1 – Evolución de PIB y puestos cotizantes. 1996-2024**



Luego de la crisis del año 2002, se produce un importante aumento de los puestos cotizantes, este crecimiento podría atribuirse a diferentes razones, entre las cuales podemos citar: la mejora en el nivel de actividad económica que llevó a aumentar el empleo y la creación de nuevos puestos de trabajo; la convocatoria de los Consejos de Salarios que propició la formalización de trabajadores no registrados; la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS); y por último a cambios en la gestión inspectiva del Organismo.

Durante el período 2015 - 2019 se verifica un deterioro en el mercado de trabajo<sup>2</sup> lo que estaría explicando la caída registrada en la cantidad de puestos cotizantes. Si bien los indicadores de empleo registran una caída en estos últimos cuatro años esto no implicó una caída del PBI.

En cuanto al año 2020, se registra un descenso tanto de los cotizantes como del PBI, ambos están relacionados principalmente a la emergencia sanitaria debido a la pandemia por COVID-19 mencionada anteriormente.

En el periodo 2021-2024, se evidenció un aumento de los cotizantes y del PBI, lo cual confirma una recuperación de la actividad económica.

### 3.2. - Evolución de las pasividades

En primer lugar, debemos aclarar que utilizaremos el concepto de pasividades y no de pasivos, para compatibilizarlo luego con el concepto de puestos cotizantes. Sabemos que un pasivo puede tener más de una pasividad, así como un activo puede ocupar más de un puesto de trabajo. Al utilizar el concepto de pasividades y puestos cotizantes estaremos comparando conceptos equiparables.

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, expresaremos a las pensiones en unidades de jubilaciones. Es decir que utilizaremos la siguiente definición:

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

Veamos entonces, en la siguiente tabla, la evolución de la variable definida.

<sup>2</sup> La tasa de empleo en 2019 registró una caída acumulada de 6,2% respecto a 2014, según el Instituto Nacional de Estadística.

**Cuadro 2 – Evolución de jubilaciones equivalentes 1995-2024 (\*)**

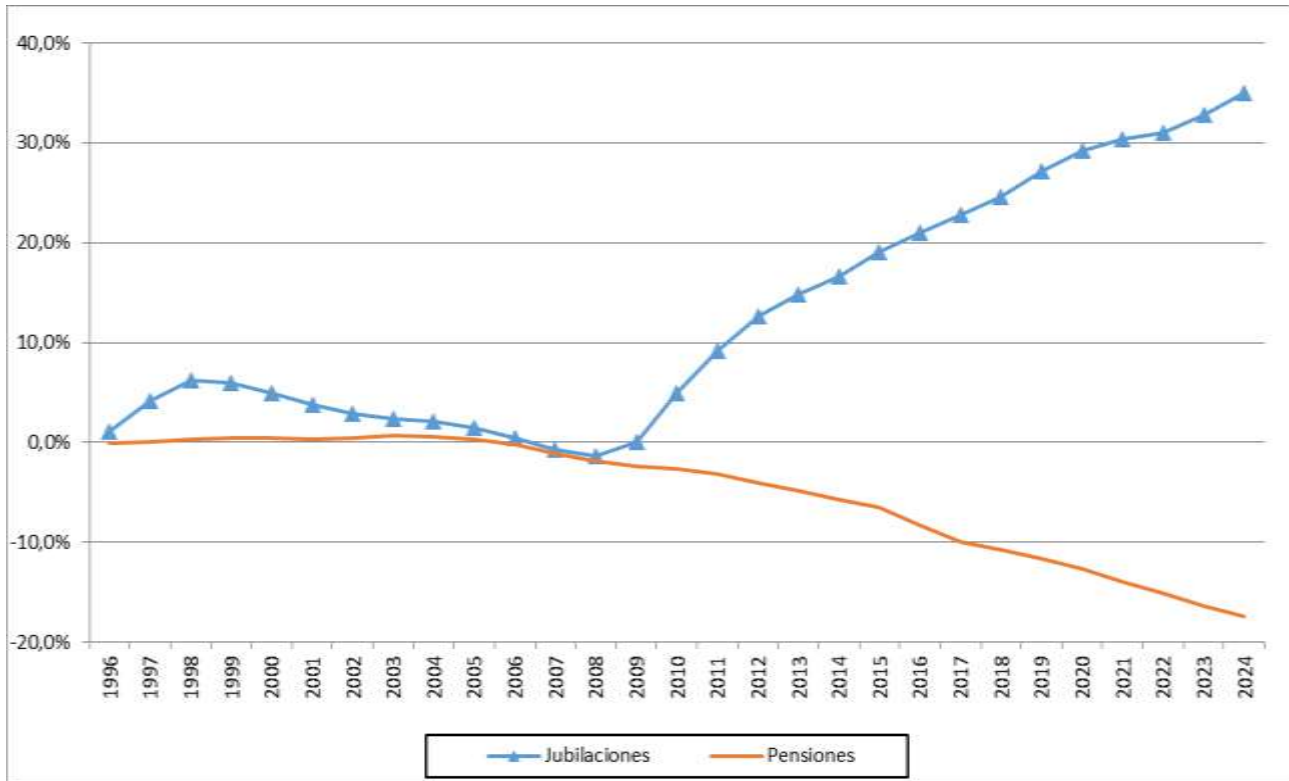
AÑO	Jubilaciones	Variación
	Equivalentes	Acumulada
1995	440.675	
1996	452.546	2,7%
1997	475.718	8,0%
1998	485.664	10,2%
1999	486.936	10,5%
2000	484.072	9,8%
2001	479.808	8,9%
2002	471.193	6,9%
2003	481.015	9,2%
2004	479.981	8,9%
2005	482.677	9,5%
2006	484.365	9,9%
2007	480.297	9,0%
2008	478.597	8,6%
2009	484.309	9,9%
2010	504.037	14,4%
2011	521.020	18,2%
2012	534.115	21,2%
2013	542.487	23,1%
2014	552.124	25,3%
2015	561.672	27,5%
2016	570.242	29,4%
2017	577.867	31,1%
2018	582.675	32,2%
2019	591.193	34,2%
2020	597.177	35,5%
2021	600.070	36,2%
2022	648.771	47,2%
2023	607.386	37,8%
2024	615.217	39,6%

(\*) Promedio anual

En el periodo 1995-1999 se alcanza una variación acumulada del 10.5%, luego la variable comienza a tener un comportamiento oscilante hasta el año 2009, a partir del cual presenta un comportamiento creciente, llegando al año 2024 con 615.217 jubilaciones equivalentes, lo que significa un incremento del 39,6% con respecto al año 1995.

En la siguiente gráfica podemos observar la variación acumulada de jubilaciones y pensiones, tomando como base el año 1995.

**Gráfico 2 – Evolución de jubilaciones y pensiones. 1996- 2024**



El gráfico muestra que el número de jubilaciones ha sido afectado en los primeros años, por el aumento significativo de las altas ocurridas a partir de 1996, asociado al cambio de comportamiento de los trabajadores en actividad con causal jubilatoria configurada, inducido probablemente por el efecto de la entrada en vigencia de la Ley N° 16.713, y a los retiros incentivados por la reforma del Estado.

A partir del año 2000 el número de jubilaciones decrece hasta el año 2008, esto podría explicarse por las modificaciones en las condiciones exigidas para acceder a la jubilación introducidas por la Ley N° 16.713, entre ellas podemos mencionar el aumento en los años de servicios necesarios para configurar causal, el aumento de la edad de retiro la cual se iguala para ambos sexos, ubicándose en 60 años para la causal común y 70 años para edad avanzada, la incorporación de requisitos previos para el acceso a la Jubilación por invalidez, entre otros.

Vinculada a la entrada en vigencia de la Ley N°18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones en el año 2009 se verifica un crecimiento del número de jubilaciones.

Por otro lado las pensiones también presentan un descenso a partir del año 2004 que continúa hasta el presente año de estudio, el cual podríamos asociar al descenso de las pensiones vitalicias generadas con causales anteriores al Acto 9, y a la disminución de las pensiones de viuda/o por Acto 9.

### 3.3. - Relación activo cotizante - pasivo

La relación activo cotizante - pasivo, incluye dos clases de actores: por un lado aquellos que costean el subsistema, y por el otro los que se benefician del mismo. Es decir, esta relación define la cantidad de activos cotizantes existentes o necesarios para financiar a cada pasivo.

Esta relación puede ser definida de tres maneras:

Definición N° 1

**PUESTOS ACTIVOS COTIZANTES/PASIVIDADES IVS**, definiendo a esta última como:

*NÚMERO DE JUBILACIONES + NUMERO DE PENSIONES + NÚMERO DE PENSIONES A LA VEJEZ E INVALIDEZ*

La crítica que se le hace a esta definición, es que se incluyen las pensiones a la vejez e invalidez. Esta es una prestación no contributiva, por la cual no existen cotizaciones personales ni patronales que la financien.

Definición N° 2

**PUESTOS ACTIVOS COTIZANTES/PASIVIDADES IVS** definiendo a esta última como:

*NÚMERO DE JUBILACIONES + NÚMERO DE PENSIONES*

Esta definición mezcla el número de pensiones con el número de jubilaciones. La crítica que se le efectúa es que estaríamos sumando prestaciones que no son comparables, ya que una pensión no equivale a una jubilación.

Definición N° 3

**PUESTOS ACTIVOS COTIZANTES/JUBILACIONES EQUIVALENTES** definiendo a esta última como:

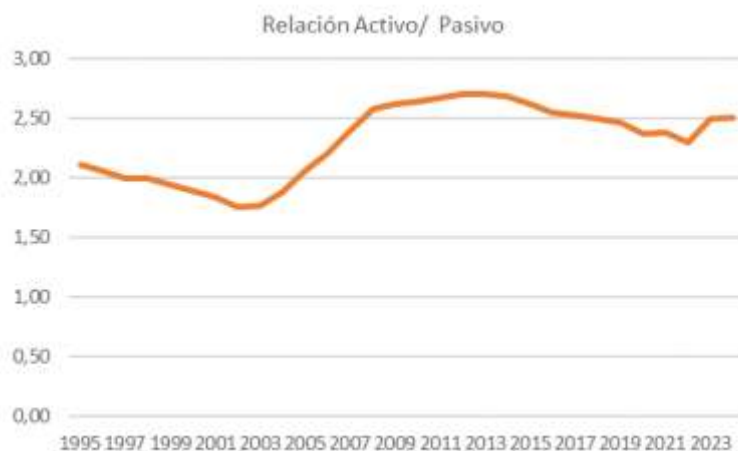
*NÚMERO DE JUBILACIONES + (NÚMERO DE PENSIONES X PENSIÓN PROMEDIO/JUBILACIÓN PROMEDIO)*

En esta definición, las pensiones se expresan en términos de jubilaciones, a efectos de poder sumar conceptos comparables.

Utilizando esta última definición, por considerarla más conveniente desde el punto de vista técnico, se analizará la evolución del coeficiente, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3 – Evolución de la relación activo/pasivo. 1995-2024**

Año	Activo/ Pasivo	Var Acum
1995	2,10	
1996	2,06	-2%
1997	1,99	-5%
1998	1,99	-5%
1999	1,94	-8%
2000	1,89	-10%
2001	1,84	-13%
2002	1,76	-16%
2003	1,76	-16%
2004	1,88	-11%
2005	2,06	-2%
2006	2,20	4%
2007	2,39	14%
2008	2,57	22%
2009	2,61	24%
2010	2,64	25%
2011	2,66	27%
2012	2,70	28%
2013	2,70	28%
2014	2,68	27%
2015	2,61	24%
2016	2,55	21%
2017	2,52	20%
2018	2,50	19%
2019	2,46	17%
2020	2,36	12%
2021	2,38	13%
2022	2,29	9%
2023	2,49	18%
2024	2,50	19%



Se observa entonces, una disminución sostenida de la relación activo/pasivo hasta el año 2003. En el año 1995 existían 2,1 activos para financiar a un pasivo, mientras que en el año 2003 había 1,76 activos para financiar a un pasivo. Desde el año 2004 hasta el 2013 sube la relación, llegando en este último año a 2,66 activos para financiar un pasivo. A partir de 2014 esta relación comienza a decrecer hasta 2020 inclusive. A partir del año 2021 esta relación vuelve a presentar un crecimiento alcanzando en el último año los 2,50 cotizantes por cada pasivo.

Para encontrar las razones de esta relación parece necesario analizar cada uno de sus componentes.

A partir del año 2004 ambos factores de la relación, puestos cotizantes y jubilaciones equivalentes se comportan en forma diferente.

En el periodo 2004 – 2008 mientras los puestos cotizantes aumentaron en promedio un 6,7% anual, las jubilaciones equivalentes disminuyeron en 0,1% anual. A partir de 2009 y hasta 2014, los puestos cotizantes continúan creciendo a un menor nivel, de 2015 y hasta 2019 los puestos cotizantes en general disminuyen, y

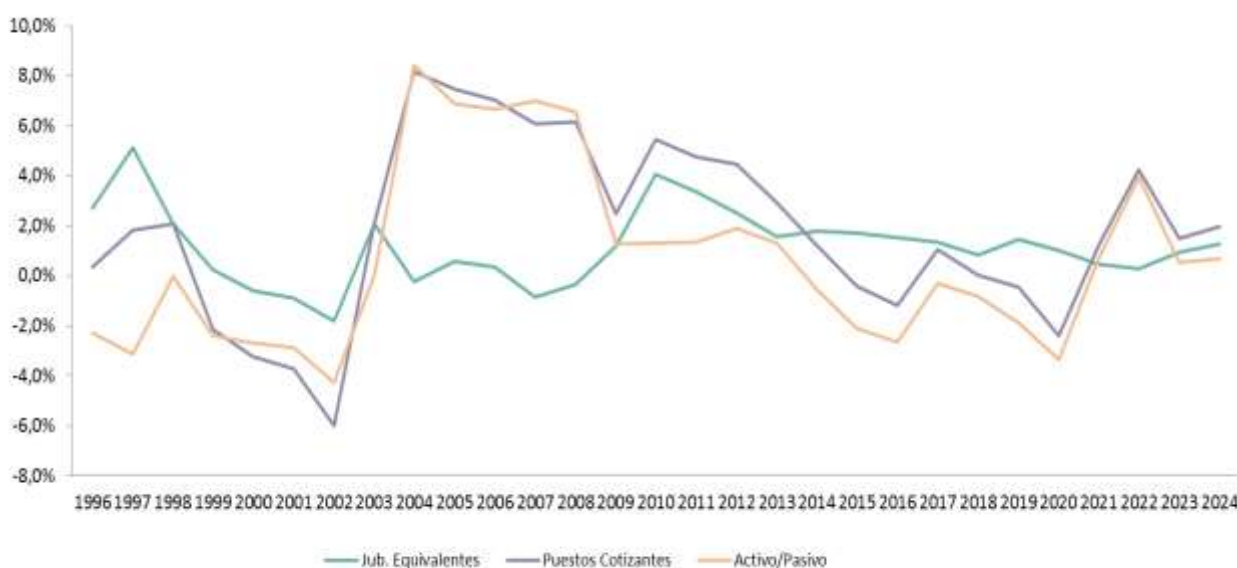
en el 2020 se produce un decremento significativo a raíz del descenso de actividad provocado por el COVID-19. A partir del año 2021 se observa una recuperación de los puestos cotizantes, que se produce principalmente con la reapertura y el retorno a la actividad total o parcial de varias empresas. En 2024 el número de cotizantes alcanza los 1.540.444 puestos, el mayor registrado en todo el periodo.

Al analizar las jubilaciones equivalentes, se observa que a partir de 2009 aumentan como consecuencia de la Ley N° 18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones, a un ritmo de 1,6% anual en promedio.

En el año 2024, los puestos cotizantes presentan un aumento de 2%, mientras que las jubilaciones equivalentes lo hacen en un 1,3% con respecto al año anterior, por lo que la relación activo-pasivo en este último año presenta un incremento respecto al año 2023, alcanzando una cifra de 2,50.

Para poder observar el comportamiento de los factores que intervienen en la relación activo/pasivo, graficamos los valores de las variaciones anuales de los puestos cotizantes y las jubilaciones equivalentes, y agregamos la variación acumulada de la propia relación activo/pasivo.

**Gráfico 4 – Variación anual de jubilaciones equivalentes, puestos cotizantes y relación activo-pasivo. 1996-2024**



Del gráfico anterior se desprende que, en general, desde el año 1996 hasta el 2003 las jubilaciones equivalentes tienen un crecimiento mayor al de los puestos cotizantes, llevando a que la relación activo-pasivo disminuya hasta ese año. A partir del año 2004, se da un crecimiento explosivo de los cotizantes, haciendo que el ratio puestos cotizantes-jubilaciones equivalentes aumente considerablemente hasta el 2008 inclusive.

En el período 2009-2024, si bien los puestos cotizantes siguen creciendo hasta el año 2014, no lo hacen al mismo ritmo que en el período reseñado anteriormente. Además, en este período se da un crecimiento significativo de las jubilaciones equivalentes, disminuyendo la brecha con el incremento de cotizantes pero

sin sobrepasar al mismo. Como consecuencia de los hechos mencionados, la relación activo-pasivo crece ligeramente hasta el 2013, mientras que desde el año 2014 a 2020 el crecimiento de las jubilaciones equivalentes supera al de los puestos cotizantes, y por lo tanto la relación disminuye. En el año 2021, se observa un ligero crecimiento de la relación activo pasivo respecto al año anterior. En el año 2023 y 2024 esta relación presenta un incremento del 0,5% y 0,7% respectivamente, explicado por aumentos de mayor proporción de los puestos cotizantes respecto al aumento de las jubilaciones equivalentes.

## 4. Conclusiones

La relación demográfica de la ecuación expresa la proporción de puestos cotizantes activos respecto al número de jubilaciones equivalentes totales.

Diversos factores inciden sobre esta relación:

La evolución de los puestos activos cotizantes, en el período estudiado, ha tenido un crecimiento sostenido hasta el año 1998 causado por la entrada en vigencia de la Ley N° 16.713 y por el nivel favorable de actividad económica. A partir del año 1999, como consecuencia de la recesión de la economía, los activos cotizantes disminuyen, llegando a mínimos históricos en el 2002 y 2003 respectivamente.

Luego del período de recesión, los puestos de trabajo comenzaron a crecer acompañando el proceso de reactivación económica. A partir de este momento, se ha revertido la situación y ha comenzado un crecimiento constante de los puestos cotizantes. Este crecimiento fue explosivo del 2004 al 2008, moderado del 2009 al 2014, mientras que a partir de 2015 comienzan a mostrar un leve descenso llegando en 2020 a los 1.411.198 puestos. A partir del año 2021 y hasta el final del período, los cotizantes vuelven a incrementarse alcanzando la cifra de 1.540.444 puestos en promedio, equivalente a un aumento del 66,2% respecto al año 1995 y un aumento de 2% respecto al año 2023. Este aumento en los puestos cotizantes se explica por una reactivación de la actividad económica respecto a lo ocurrido en 2020 producto de la pandemia por Covid-19.

En cuanto a la evolución de las pasividades, se puede decir que ciertas medidas tomadas por la Ley N° 16.713 llevaron a que el número de prestaciones descendiera de forma gradual a medida que se iban sustituyendo las pasividades del régimen anterior por las nuevas. Dentro de estas medidas, encontramos, aumentos de los requisitos para reconocer las actividades computables, de la edad jubilatoria mínima de retiro de las mujeres y del número mínimo de años de actividad requeridos para generar causal jubilatoria. La situación antes mencionada se ha dado hasta el año 2008. A partir del año 2009 las pasividades comenzaron a crecer con respecto al año base, por la aplicación de la Ley N° 18.395 de flexibilización de acceso a las jubilaciones, la cual ajustó los requisitos para acceder a la jubilación.

El comportamiento de los puestos activos cotizantes y de las jubilaciones equivalentes ha mejorado la relación demográfica del sistema hasta el año 2013 inclusive. A partir de dicho año el índice comienza un descenso hasta el año 2020. En el año 2021, se observa un leve aumento de la relación activo pasivo respecto al año anterior. A partir del año 2022 esta relación aumenta, llegando a que 2,50 activos financien un pasivo en el último año de estudio. Este nivel al que ha llegado el ratio se debe a que en estos años el crecimiento de los

puestos cotizantes fue superior a la variación de las jubilaciones equivalentes. Por último, cabe destacar que la relación activo pasivo del 2024 es superior a la relación activo pasivo del inicio del estudio (1995) en un 19,1%.

**EXONERACIONES Y  
TASA DE APORTE JUBILATORIO PROMEDIO  
Período 2006 a 2024**

Actualización



# EXONERACIONES Y TASA DE APOORTE JUBILATORIO PROMEDIO

## Período 2006 a 2024

### Actualización

Actuaría e Investigaciones Económicas

Mayo 2025

#### 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 2024, 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.*

**Palabras claves:** 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 2006-2024.

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 2024 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.

Se excluye del análisis las exoneraciones correspondientes a las tasas de aporte patronal especial asociadas a aquellos que desempeñan actividades que computan servicios bonificados.

## 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 empresa<sup>3</sup>.

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).

---

<sup>3</sup> BPS. (2004). Exoneraciones de aportes patronales del Banco de Previsión Social. En Comentarios de Seguridad Social N° 2. Montevideo: BPS

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

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

### **Instituciones de enseñanza privada**

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

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

#### Situación desde julio de 2007

A partir del mes mencionado 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 punto<sup>4</sup>. 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

---

<sup>4</sup> Recaudación por punto de aportes jubilatorios. En Comentarios de Seguridad Social N° 114. Montevideo: BPS.

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:

- 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.

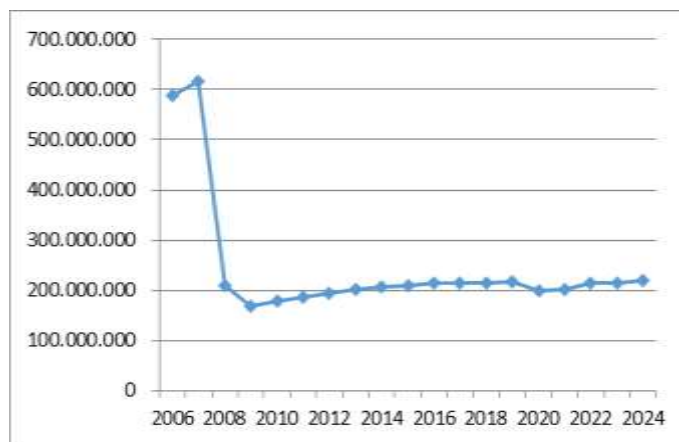
Se presenta a continuación, por tipo de aportación, la estimación de las pérdidas por exoneraciones de aportes jubilatorios patronales y las tasas promedio de aportación desde el 2006 hasta 2024. Se expone únicamente a los tipos de aportación industria y comercio, civil y construcción. El servicio doméstico 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 2024.

**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	587.842.026	-	-
2007	616.234.895	4,8%	4,8%
2008	208.741.618	-66,1%	-64,5%
2009	169.186.991	-18,9%	-71,2%
2010	178.529.075	5,5%	-69,6%
2011	185.751.571	4,0%	-68,4%
2012	193.591.536	4,2%	-67,1%
2013	201.074.437	3,9%	-65,8%
2014	205.661.169	2,3%	-65,0%
2015	210.375.443	2,3%	-64,2%
2016	213.162.339	1,3%	-63,7%
2017	214.307.891	0,5%	-63,5%
2018	214.730.906	0,2%	-63,5%
2019	216.939.894	1,0%	-63,1%
2020	198.127.589	-8,7%	-66,3%
2021	200.849.923	1,4%	-65,8%
2022	213.602.266	6,3%	-63,7%
2023	215.546.255	0,9%	-63,3%
2024	218.379.638	1,3%	-62,9%



<sup>(1)</sup> Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2024 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio de diciembre 2024 (\$44).

Se observa una disrupción en el año 2008, como consecuencia de la reducción de las exoneraciones establecida por la Ley N° 18.083. Se debe tener presente que dicha ley entró en vigencia en julio de 2007, comenzándose a recaudar los tributos con las nuevas tasas y derogaciones de exoneraciones a partir de

agosto 2007. Por este motivo es que en dicho año no se observa el efecto de la rebaja de exoneraciones en forma tan marcada, además de la gradualidad de dichas rebajas, en especial las correspondientes a la industria manufacturera.

Las pérdidas por exoneraciones en el 2008 pasaron a ser un tercio de lo que eran antes de la reforma tributaria, y continuaron disminuyendo en términos reales de salarios hasta 2009 inclusive. Si se compara 2008 y 2006 (el 2007 no se toma en cuenta debido a que la reforma entra en vigencia en julio de ese año) la reducción de los montos resignados en valores constantes fue de 379,1 millones de dólares, de los cuales 209,3 millones (un 55,2%) fue debido a la eliminación de las exoneraciones a la industria manufacturera.

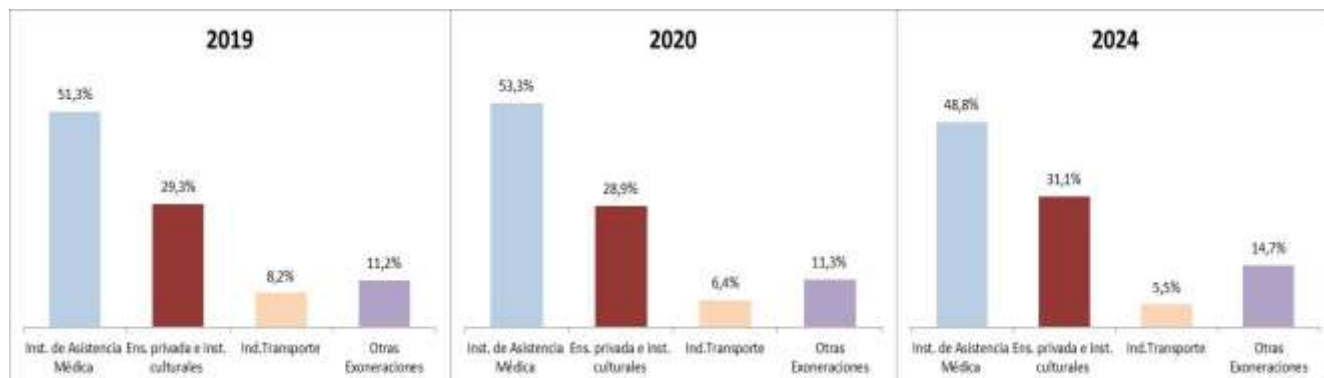
Del 2010 hasta el 2019 la recaudación no percibida como consecuencia de las exoneraciones ha aumentado en valores constantes, pero en general a tasas decrecientes, alcanzando en 2019 los 216,9 millones de dólares. En el año 2020 se observa una disminución del 8,7% de las pérdidas por exoneración con 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 213,6 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 los años 2023 y 2024, 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 (2006-2024) se observa que hubo un descenso acumulado de las pérdidas por exoneración de aportes jubilatorios patronales de 62,9% 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 2024, 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 2024.**



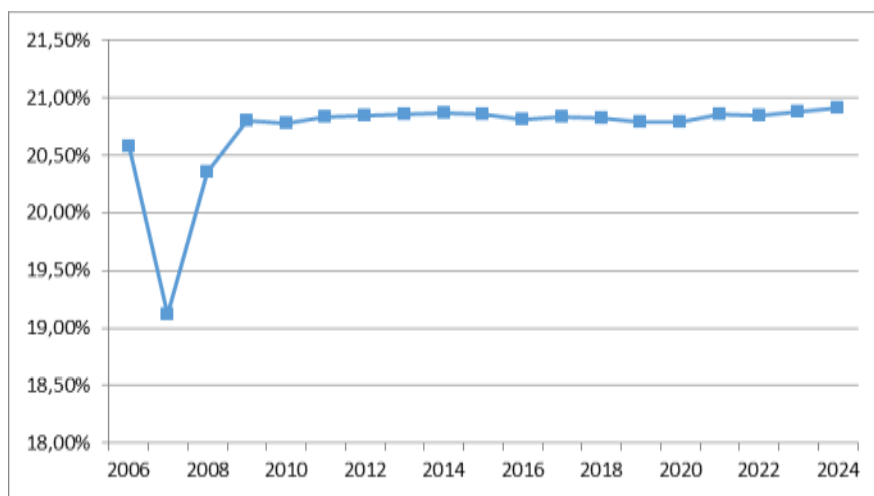
En el 2024, al igual que en los años 2019 y 2020, se aprecia que las instituciones de asistencia médica, y la enseñanza privada e instituciones culturales son las causales más relevantes, representando

aproximadamente el 50% y el 30% respectivamente del total de exoneraciones. La tercera causal de importancia es la industria del transporte, que representa un 5,5% del total de pérdidas por exoneración en el año 2024. La representación de esta causal en el total, fue de aproximadamente 2,7 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%
2024	20,92%



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, alcanzando 20.9% en el último año de estudio, 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 2024 fue de 20,92%, lo que implica que hay solamente una pérdida de 1,58 puntos porcentuales de la tasa promedio, la cual representa un 92,97% de la tasa de aporte jubilatorio si no hubieran exoneraciones.

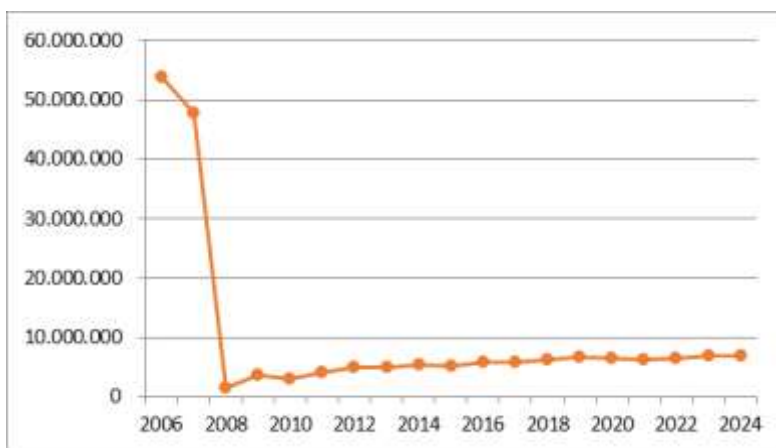
Posteriormente a la reforma tributaria se han creado otras causales de exoneraciones (cooperativas sociales, régimen de aportación gradual, partidos políticos, entre otros), pero parecería que no han tenido efectos significativos a la baja en la tasa promedio de aporte.

### 3.2 Civil

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

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

Año	Civil		
	Monto	Var. %	Var. % acum
2006	53.838.434	-	-
2007	47.858.576	-11,1%	-11,1%
2008	1.496.609	-96,9%	-97,2%
2009	3.633.828	142,8%	-93,3%
2010	2.950.564	-18,8%	-94,5%
2011	4.013.007	36,0%	-92,5%
2012	4.956.234	23,5%	-90,8%
2013	5.012.393	1,1%	-90,7%
2014	5.270.192	5,1%	-90,2%
2015	5.178.311	-1,7%	-90,4%
2016	5.861.901	13,2%	-89,1%
2017	5.880.268	0,3%	-89,1%
2018	6.121.880	4,1%	-88,6%
2019	6.554.187	7,1%	-87,8%
2020	6.437.882	-1,8%	-88,0%
2021	6.277.293	-2,5%	-88,3%
2022	6.463.995	3,0%	-88,0%
2023	6.809.432	5,3%	-87,4%
2024	6.886.064	1,1%	-87,2%



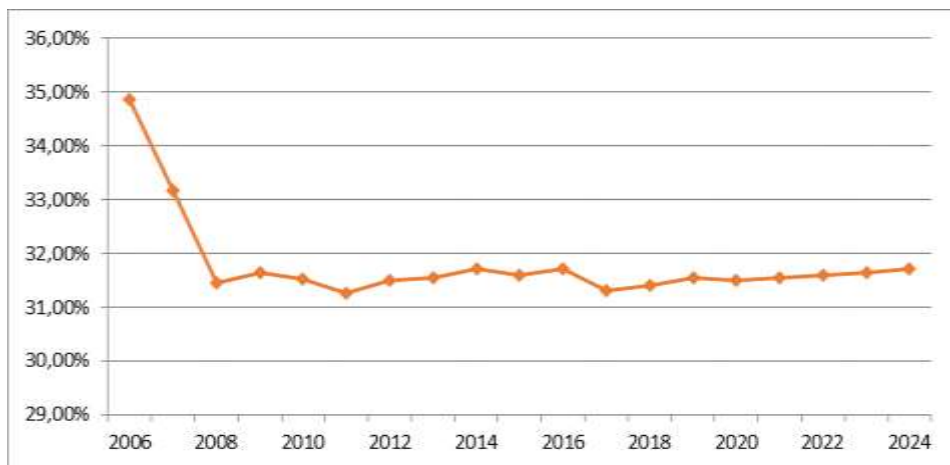
<sup>(1)</sup> Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2024 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario de diciembre 2024 (\$44).

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 6,9 millones de dólares en 2024, 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%
2024	31,73%



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%).

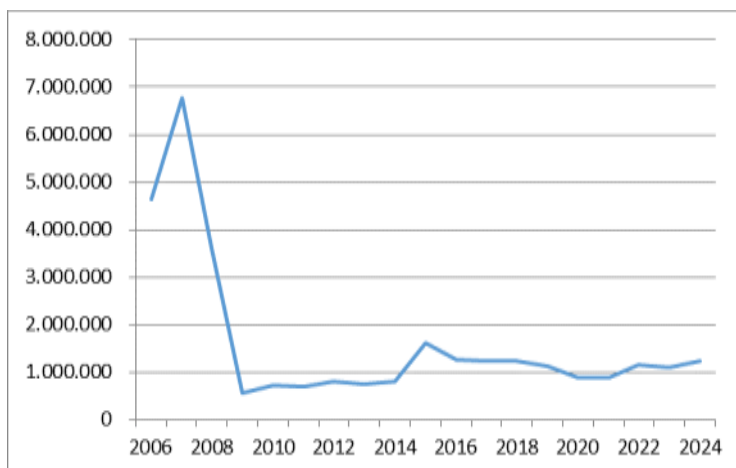
### 3.3 Construcción

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, quienes 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 y uno de descenso. En 2024, se observa un aumento, alcanzando en el periodo acumulado unas pérdidas por exoneración de 73,2% 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	4.626.011	-	-
2007	6.766.672	46,3%	46,3%
2008	3.608.421	-46,7%	-22,0%
2009	561.966	-84,4%	-87,9%
2010	716.072	27,4%	-84,5%
2011	700.156	-2,2%	-84,9%
2012	809.845	15,7%	-82,5%
2013	760.707	-6,1%	-83,6%
2014	812.137	6,8%	-82,4%
2015	1.600.539	97,1%	-65,4%
2016	1.249.726	-21,9%	-73,0%
2017	1.240.043	-0,8%	-73,2%
2018	1.244.168	0,3%	-73,1%
2019	1.121.165	-9,9%	-75,8%
2020	871.738	-22,2%	-81,2%
2021	897.838	3,0%	-80,6%
2022	1.146.109	27,7%	-75,2%
2023	1.110.892	-3,1%	-76,0%
2024	1.238.435	11,5%	-73,2%

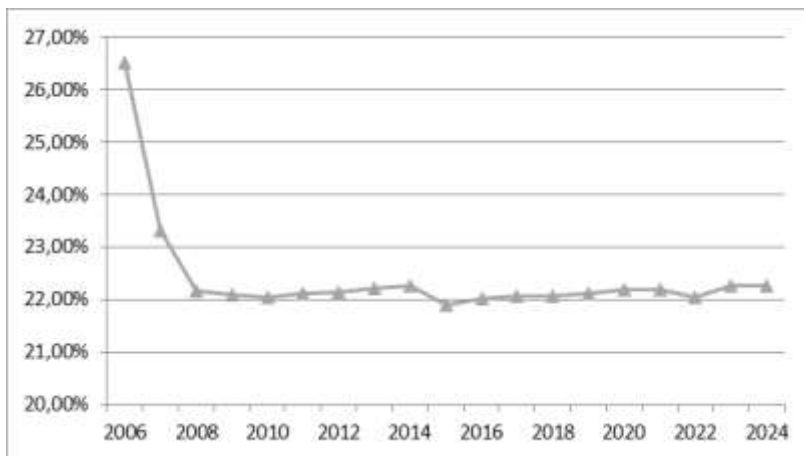


<sup>(1)</sup> Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2024 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario de diciembre 2024 (\$44).

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**

Año	Construcción
2006	26,53%
2007	23,32%
2008	22,17%
2009	22,10%
2010	22,05%
2011	22,12%
2012	22,14%
2013	22,22%
2014	22,26%
2015	21,89%
2016	22,03%
2017	22,07%
2018	22,07%
2019	22,12%
2020	22,19%
2021	22,19%
2022	22,05%
2023	22,28%
2024	22,25%



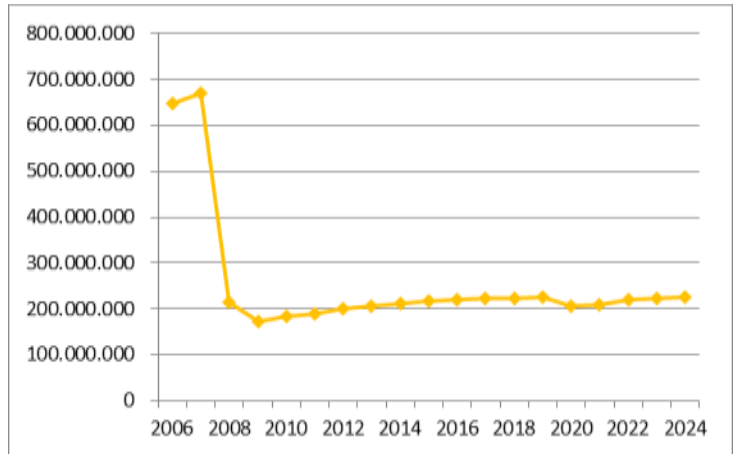
La tasa disminuye en el 2007 y 2008. Del 2008 en adelante no sufre oscilaciones significativas y permanece estable en 22%, salvo en el 2015 que se produce una disminución. Este decremento es consecuencia de que en ese año los montos gravados y la recaudación del sector disminuyen, mientras que las exoneraciones 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 <sup>(2)</sup>		
	Monto	Var. %	Var. % acum
2006	646.306.471	-	-
2007	670.860.143	3,8%	3,8%
2008	213.846.648	-68,1%	-66,9%
2009	173.382.785	-18,9%	-73,2%
2010	182.195.711	5,1%	-71,8%
2011	190.464.733	4,5%	-70,5%
2012	199.357.615	4,7%	-69,2%
2013	206.847.536	3,8%	-68,0%
2014	211.743.498	2,4%	-67,2%
2015	217.154.294	2,6%	-66,4%
2016	220.273.966	1,4%	-65,9%
2017	221.428.203	0,5%	-65,7%
2018	222.096.954	0,3%	-65,6%
2019	224.615.247	1,1%	-65,2%
2020	205.437.209	-8,5%	-68,2%
2021	208.025.054	1,3%	-67,8%
2022	221.212.370	6,3%	-65,8%
2023	223.466.579	1,0%	-65,4%
2024	226.504.137	1,4%	-65,0%



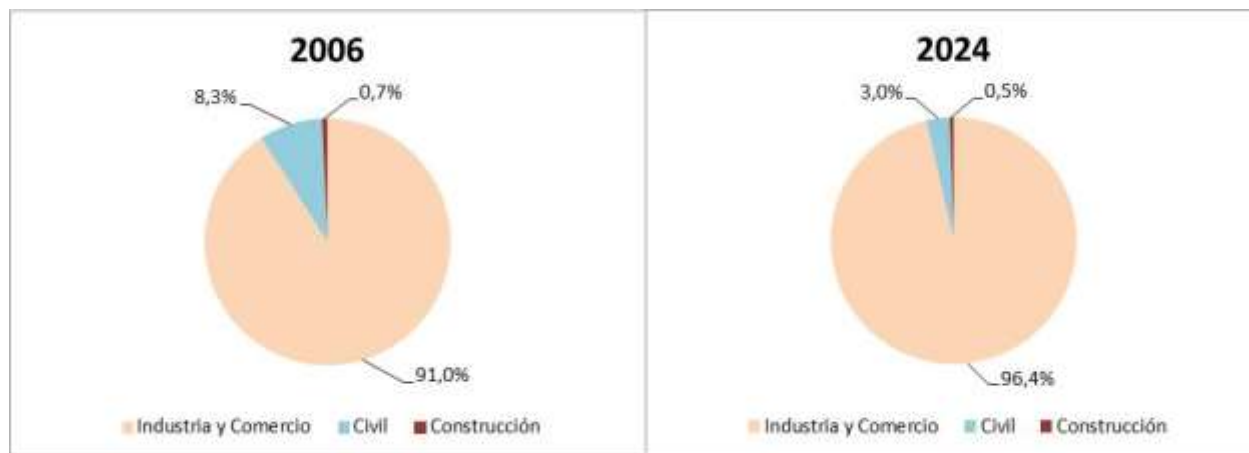
<sup>(1)</sup> Los valores corrientes mensuales se actualizaron a diciembre de 2024 utilizando el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN), y se expresaron en dólares con el tipo de cambio interbancario de diciembre 2024 (\$44).

<sup>(2)</sup> 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 432,5 millones de dólares en términos reales de salarios, de los cuales 379,1 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, 2023 y 2024 se producen aumentos del 1,3%, 6,3%, 1% y 1,4% respectivamente, totalizando las exoneraciones de 2024 un monto de 226,5 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 2024.

**Gráfico N°2 – Estructura por tipo de aportación de las pérdidas del BPS por exoneraciones de aportes patronales jubilatorios. 2006 y 2024.**



Se observa que la estructura por aportación muestra variaciones entre los dos años analizados. 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 96,4% en 2024. Le sigue la aportación Civil la cual presenta un descenso en su participación, pasando del 8,3% al 3% en 2024. Por último, la aportación Construcción presenta proporciones sobre el total del 0,7% y 0,5%, para los años 2006 y 2024 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 2024. 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 432 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, 2023 y 2024 un leve aumento, dejándose de percibir 226,5 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 96,4% del total en 2024.

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.



# **TRAYECTORIA DE LOS COTIZANTES DEL SECTOR TURÍSTICO EN URUGUAY**

Ec. Micaela Antunez  
Ec. Martín Naranja



# TRAYECTORIA DE LOS COTIZANTES DEL SECTOR TURÍSTICO EN URUGUAY

Actuaría e Investigaciones Económicas

Mayo 2025

Ec. Micaela Antunez

Ec. Martín Naranja

## Resumen

*Este estudio analiza las trayectorias laborales de las personas que cotizan en actividades vinculadas al sector turístico en Uruguay, poniendo especial énfasis en los efectos de la estacionalidad sobre la continuidad en la cotización y el acceso a mecanismos de protección social. A partir de información proveniente del Banco de Previsión Social, se observa que una proporción significativa de trabajadores del sector se desempeña bajo modalidades zafrales, con períodos intensivos de actividad durante la temporada alta y discontinuidades a lo largo del resto del año. El análisis incorpora la estimación de probabilidades condicionadas de mantener una trayectoria laboral estable, considerando variables como sexo, edad, vínculo funcional, giro de actividad y zona geográfica. Asimismo, se examina el amparo al subsidio por desempleo como estrategia de compensación frente a la pérdida estacional de ingresos.*

**Palabras claves:** turismo, cotizantes, trayectoria laboral, cobertura en seguridad social

## 1. Introducción

El turismo es un fenómeno social, cultural y económico que implica el desplazamiento de personas fuera de su entorno habitual, ya sea con fines personales o de negocios. Las fluctuaciones que afectan estos flujos repercuten significativamente en la demografía empresarial y en el nivel de empleo de los países, al afectar directa e indirectamente la demanda de bienes y servicios (Organización Mundial del Turismo, 2022).

En Uruguay la actividad turística históricamente ha enfrentado desafíos estructurales relacionados con su carácter estacional y su alta dependencia de los países limítrofes. Según la Cámara de Comercio y Servicios 2024, factores tales como la devaluación del peso y la reducción del salario real en Argentina han impactado negativamente durante los últimos años en el flujo de turistas y sus patrones de gasto en el país.

Adicionalmente, la pandemia de COVID-19 ha perjudicado sensiblemente al sector tanto a nivel mundial como nacional a partir de una disminución de arribo de turistas internacionales y de contracción de sus ingresos, tendencia que se ha visto revertida a partir del año 2022 (Ministerio de Turismo, 2022).

Pero el turismo no solo crea empleo y demanda bienes y servicios directamente relacionados con la actividad, sino que también tiene un impacto positivo en otros sectores de la economía local. A través del efecto multiplicador, los ingresos que generan los visitantes se recirculan en la comunidad, beneficiando a empresas que no están directamente vinculadas al turismo. Tal como señalan diversos estudios, cuando el

sector turístico se integra más profundamente en la economía nacional, su capacidad para dinamizar otros sectores se amplifica, fortaleciendo el desarrollo económico local (Smith, 2007).

En este escenario, el sistema de seguridad social debe acompañar a las empresas vinculadas al turismo a enfrentar el reto de mantener su capacidad para generar empleo, protegiendo el patrimonio cultural y natural, y procurando la inclusión social. Tal como señala la ONU Turismo, el sector tiene el potencial de promover el desarrollo territorial, así como el empoderamiento de mujeres y jóvenes, además de ser un motor clave para la sostenibilidad mediante sinergias con sectores como la agricultura, el desarrollo rural y la innovación digital.

Por lo que el rol de la actividad turística toma cada vez más relevancia en el proceso de diversificación de la matriz productiva del país, ya que debido a su creciente impacto económico así como a las externalidades positivas que genera, repercute de forma cada vez más significativa en el sistema de protección social.

## 2. Contexto

A la vez que la Organización Mundial del Turismo junto con CAF, MINTUR y Uruguay Natural (2024), destacan al Uruguay como el país de América del Sur “que más turistas internacionales recibe en relación con el tamaño de su población” el sector turístico uruguayo denota una notoria recuperación tras la pandemia del COVID-19, que se ha traducido en un incremento del 55,5% en el número de visitantes en 2023 respecto a 2022, lo cual ha permitido acercarse a las cifras históricas de 2017.

Sin embargo, aunque el sector turístico es una de las principales fuentes de empleo en Uruguay y su impacto en el sistema de seguridad social es significativo, la densidad de cotización de las personas empleadas en esta actividad puede ser baja debido a los efectos de la zafra y la informalidad.

Es por ello que se torna sustantivo evaluar la incidencia de esta dimensión, con el objetivo de aportar información al diseño de políticas que incrementen los recursos financieros provenientes de dicha actividad y mejoren la cobertura en seguridad social de quienes se desempeñan en este sector.

## 3. Metodología

Históricamente, la investigación sobre la fuerza laboral en el turismo se ha centrado principalmente en el enfoque organizacional, dejando de lado en muchos casos el análisis del contexto social, económico, cultural y político de sus trabajadores. Además, tal como señalan Baum et al. (2020), existe una percepción errónea de que el estudio sobre la fuerza laboral turística se limita únicamente al sector alojamiento, lo que ha llevado a una atención insuficiente a las dinámicas laborales en su totalidad.

Es por ello que, en el presente estudio se delimitó como actividad formal a la desempeñada bajo el amparo del Banco de Previsión Social, por lo que se pone foco sobre las personas que, habiendo sido registradas ante

el instituto, se desempeñaron en todas las actividades vinculadas al turismo, según el criterio establecido por la cuenta satélite de turismo.<sup>1</sup>

A partir de allí y en base a los datos administrativos del BPS, se analizaron las trayectorias laborales de estos cotizantes buscando proporcionar información detallada sobre la continuidad laboral de las personas que se desempeñan en el sector, así como las dinámicas propias del turismo.

Se trabajó sobre el criterio de alta y baja temporada, de forma de reflejar las diferencias generadas por la estacionalidad del sector en nuestro país. El estudio longitudinal parte de la temporada alta 2023 que comprende los meses de diciembre 2022 a abril 2023, dónde se determinan los cotizantes de la temporada estival, para luego darles seguimiento en los registros durante el resto de la temporada, es decir entre mayo 2023 y noviembre 2023 y finalmente estudiar lo ocurrido en la temporada alta 2024, que abarca los meses de diciembre 2023 a abril 2024. Este análisis permitió segmentar la cotización y dimensionar el efecto de su estacionalidad así como estudiar la frecuencia de los aportes a la seguridad social durante el período bajo estudio.

#### 4. Análisis Descriptivo

A pesar de la recuperación que experimentó el sector luego de la pandemia, en 2023 hubo un 6% menos de puestos que en 2019, empero de ello el impulso de la última temporada fue destacado. (Antúnez, 2024).

De todos modos, la mejoría del sector fue notoria durante la temporada 2023, que especialmente con el aumento en el arribo de turistas argentinos, impulsó la demanda de servicios en diversas áreas como alojamiento, gastronomía y transporte. Esta recuperación no solo se reflejó en el crecimiento del número de visitantes, sino también en la mejora del empleo en el sector, que experimentó un repunte tras los desafíos previos.

Del análisis de los datos administrativos del BPS en base a la metodología antes expuesta surge que 119.502 personas cotizaron en empresas vinculadas al turismo durante la temporada alta 2023, es decir entre diciembre 2022 y abril 2023.

Entre ellos 4 de cada 10 son mujeres, lo que denota una diferencia con lo observado a nivel internacional dónde más de la mitad de las personas empleadas en turismo son mujeres (Organización Internacional del Trabajo, 2019). En este sentido, se debe tener presente que las cifras internacionales contemplan tanto la actividad formal como informal y que a pesar de que el turismo ha sido identificado como una vía clave para la inclusión laboral femenina, esta inserción muchas veces ocurre con alta informalidad además de

---

<sup>1</sup> A partir del documento "Empleo turístico en Uruguay ante la actual coyuntura elaborado por la Mag. Silvia Altmark, Grupo de Investigación en Economía y Estadísticas de Turismo (GIEET), Instituto de Estadística (IESTA) - FCEA – UDELAR se trabajó con la siguientes actividades turísticas adaptadas para la Cuenta Satélite de Turismo de Uruguay, actualizada según la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIU) a 4 dígitos del año 2011 : 1. Alojamiento: Hoteles y otros: 5510; 5511; 5513; 5519; 5520. Inmobiliarias: 6810; 6820 2. Restaurantes, bares y cantinas: 5610; 5630. 3. Transporte: Servicio de pasajeros vía terrestre: 4911; 4922; 5221 Servicio de pasajeros vía acuática: 5011; 5021; 5222 Servicio de pasajeros vía aérea: 5110; 5223 4. Servicios Financieros: 6612 5. Alquileres de bienes de equipos de transporte y recreación: 7710; 7721 6. Agencias de viajes y actividades complementarias: 7911; 7912; 7990. 7. Servicios culturales: 9102; 9103 8. Servicios de esparcimiento: 9321; 9329 9. Servicios turísticos diversos: 9200.

producirse en condiciones precarias, de escasa protección social y concentrada en ocupaciones de menor remuneración.

Sin embargo, si se analizan los resultados que surgen de los registros administrativos del Banco de Previsión Social con los publicados por el Ministerio de Turismo (2020), basados en la Encuesta Continua de Hogares 2019, es posible presumir que las y los cotizantes del sector, poseen una propensión a la informalidad similar. Estos resultados sugieren que la participación femenina en el mercado laboral turístico, podría estar afectada por barreras estructurales propias del entorno local.

**Tabla 1) Porcentaje de cotizantes vinculados al sector turismo de la temporada alta 2023 discriminados por sexo**

Sexo	Porcentaje
Femenino	43,2
Masculino	56,8
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos administrativos del BPS

En este contexto es importante tener en consideración la estacionalidad característica de este sector, la cual da lugar a la creación de empleos temporales y a tiempo parcial que, en gran medida, son ocupados por mujeres pero también por jóvenes que encuentran en ellos una puerta de entrada al mercado laboral y una oportunidad de formación en áreas tales como la atención al cliente, la comunicación y el trabajo en equipo.

El turismo es un sector clave para la generación de empleo juvenil ya que brinda oportunidades laborales flexibles, que en muchos casos permiten conciliar la inserción en el mercado laboral con otras actividades como por ejemplo el estudio.

**Tabla 2) Porcentaje de cotizantes vinculados al sector turismo de la temporada alta 2023 discriminados por edad**

Edad	Porcentaje
hasta 29	29,5
30-39	23,6
40-49	21,9
50-59	17,2
60 y más	7,8
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a registros administrativos del BPS

A la luz de estas consideraciones no sorprende que la representación juvenil en las actividades vinculadas al turismo (29,5%) supere ampliamente el 20,9% observado en el agregado de las diferentes actividades inscriptas ante BPS según BPS en Cifras. Este hallazgo se encuentra en línea con lo expresado por la Organización Mundial del Trabajo (2019), que afirma que los jóvenes poseen mayor representación en el empleo turístico que en el total del mercado de trabajo. En este sentido se reafirma la importancia del sector como primera experiencia laboral y como forma de inclusión de los y las trabajadoras jóvenes en el mercado laboral formal.

Por otro lado, el turismo representa un importante motor económico, especialmente en regiones menos desarrolladas o rurales. Las actividades vinculadas al turismo en general requieren una cantidad significativa de mano de obra, en muchos casos con baja calificación, lo que lo convierte en una herramienta clave para la generación de empleo. Además, a través del efecto multiplicador, su desarrollo beneficia no solo a las empresas turísticas sino también al resto de los sectores, contribuyendo positivamente al crecimiento de la economía local y nacional (Smith, 2007).

En este sentido, el potencial del turismo como herramienta de desarrollo territorial es sumamente significativo. Su capacidad para descentralizar las oportunidades de negocio y crear empleo a nivel local, incluso en zonas remotas, lo tornan una actividad de gran interés socioeconómico.

Según Vidal y Márquez (2007), debido a que el turismo tiende a concentrarse en un número limitado de atractivos específicos como playas, montañas o parques recreativos, una de las claves para el desarrollo territorial radica no solo en diversificar la oferta turística, sino también en promover su distribución espacial y temporal, extendiéndola a lo largo del país y desestacionalizándola.

En línea con ello, se analiza a los cotizantes vinculados al turismo en base a la clasificación establecida por el Ministerio de Turismo que desagrega el territorio nacional en cinco zonas turísticas<sup>2</sup>.

**Tabla 3) Porcentaje de cotizantes vinculados al sector turismo de la temporada alta 2023 discriminados por zona geográfica**

Zona geográfica	Porcentaje
Centro sur	3,7
Corredor de los pájaros pintados	10,0
Este	23,3
Metropolitana	59,6
Norte	3,5
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos administrativos del BPS

Como resultado se obtiene que, seis de cada diez cotizantes de la temporada alta 2023 provienen de la zona Metropolitana, mientras que la zona Este emplea a poco más de dos y el Corredor de los Pájaros Pintados uno.

Según lo publicado por el Ministerio de Turismo en su anuario 2019, las regiones más visitadas por los turistas fueron la Metropolitana (36,1%), seguida por la región Este (30,1%) y el Corredor de los Pájaros Pintados

(18,4%), a la vez que el aporte de las empresas turísticas de la capital al PIB del país es de 42.1% (División Turismo IMM, 2023), por lo que los resultados obtenidos para la zona Metropolitana son coherentes.

<sup>2</sup> Las zonas geográficas fueron establecidas en base al criterio del MINTUR a partir del cual Centro Sur está compuesto por Flores, Durazno, Florida y San José, Corredor de los Pájaros Pintados por Salto, Paysandú, Rio Negro, Colonia y Soriano, Este por Rocha, Maldonado, Lavalleja, Cerro Largo y Treinta y Tres, Metropolitana por Montevideo y Canelones y Norte por Artigas, Rivera, y Tacuarembó.

Adicionalmente, el informe Empleo Turístico en Montevideo 2023 elaborado por la Intendencia de Montevideo (División Turismo IMM, 2023), afirma que “el mercado laboral turístico en Montevideo es predominantemente local (97,9%), con una mínima influencia de trabajadores de otros departamentos o países. Lo que sugiere una fuerte correlación entre oferta y demanda laboral dentro del mismo territorio”.

Se puede inferir la existencia de un contingente de cotizantes domiciliados en la capital y departamentos linderos que se traslada temporalmente al resto del territorio para desempeñarse en actividades vinculadas al turismo en temporada alta, debido a que en otras zonas del país hay más demanda de trabajadores que oferta que se ajusta con mano de obra proveniente de la zona metropolitana.

## 5. Densidad de Cotización

La contratación temporal dificulta la acumulación de conocimientos específicos del puesto y obstaculiza los procesos de formación continua. Esto no solo repercute en las condiciones laborales del personal, sino que también puede incidir negativamente en la calidad de la experiencia turística ofrecida y, en consecuencia, en la imagen del país como destino. En este contexto, la protección social y la estabilidad laboral deben considerarse no solo como derechos fundamentales, sino también como factores estratégicos para el desarrollo sostenible del sector.

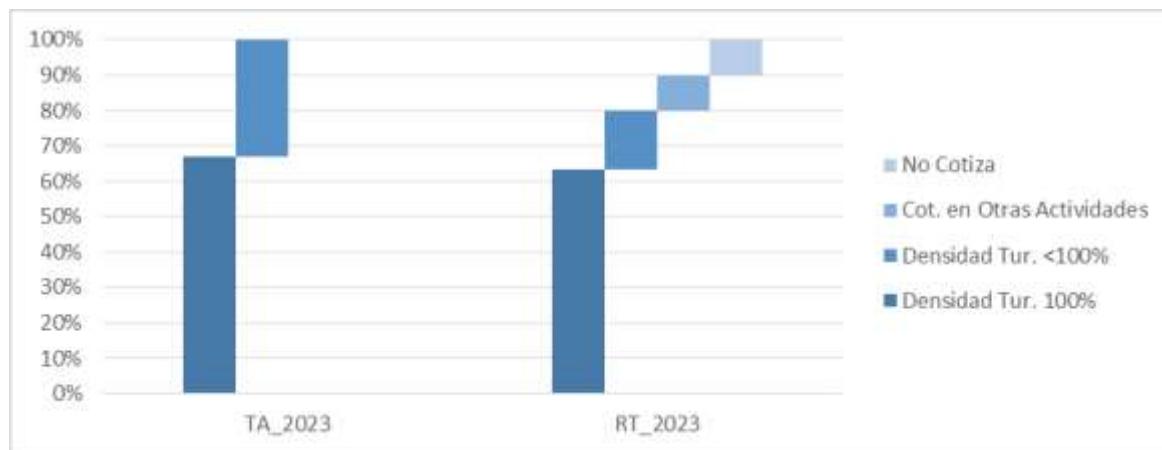
La baja densidad de cotización en los sistemas de seguridad social limita el acceso efectivo a la protección social, particularmente para quienes se desempeñan en regímenes laborales zafrales. En el caso del sector turístico, como señalan Cantera y Saavedra (2020), esta modalidad de empleo presenta particularidades frente a otros sectores temporales, ya que sus trabajadores tienden a estar más calificados, muestran una mayor proporción de mujeres y presentan niveles de formalización relativamente más altos. Sin embargo, la estacionalidad sigue generando una alta rotación y discontinuidad en las trayectorias laborales, lo que impacta negativamente en el ejercicio de los derechos de protección social de los y las trabajadoras del turismo.

En este contexto el cálculo de la densidad de cotización se vuelve un instrumento complementario, que permite profundizar en el estudio multidimensional del sector. Para ello se utilizó lo propuesto por Bene, N. (2021)<sup>3</sup>, acotando el análisis al período bajo estudio y a la actividad turística.

---

<sup>3</sup> Densidad = (meses aportados/meses potenciales de aportación), Bene, N. (2021). Densidad de cotización al Banco de Previsión Social. Asesoría General en Seguridad Social. Comentarios de Seguridad Social N° 77.

**Gráfica 1) – Densidad de cotización en actividades vinculadas al turismo durante la temporada 2023**



Fuente: elaboración propia

Nota: TA\_2023= Temporada Alta 2023 y RT\_=Resto de la Temporada 2023

Tal como se mencionó en el apartado anterior, durante la temporada alta 2023 (TA\_2023), que abarca desde diciembre 2022 a abril 2023 cotizaron ante el BPS 119.502 personas en actividades vinculadas al turismo. Pero solamente 7 de cada 10 de estas personas cotizaron la totalidad del período, es decir que 79.950 contaron con una densidad del 100% en actividades vinculadas al turismo.

Entre quienes cotizaron en la temporada alta, un 80% (95.423 personas) registró cotización en el sector durante el resto de la temporada (RT\_2023). Al analizar la densidad dentro de dicho período, se observa que 75.733 personas alcanzaron una densidad de cotización completa en actividades vinculadas al turismo, es decir un 63% entre quienes cotizaron en la temporada alta.

Estos resultados, denotan la importancia de conocer con mayor profundidad las particularidades del empleo en el sector turístico y su exposición a distintos tipos de riesgo. Para ello, se realizó un estudio de las trayectorias laborales en el sector, a efectos de comprender como se compone la cotización según su grado de permanencia en relación a la estacionalidad turística nacional.

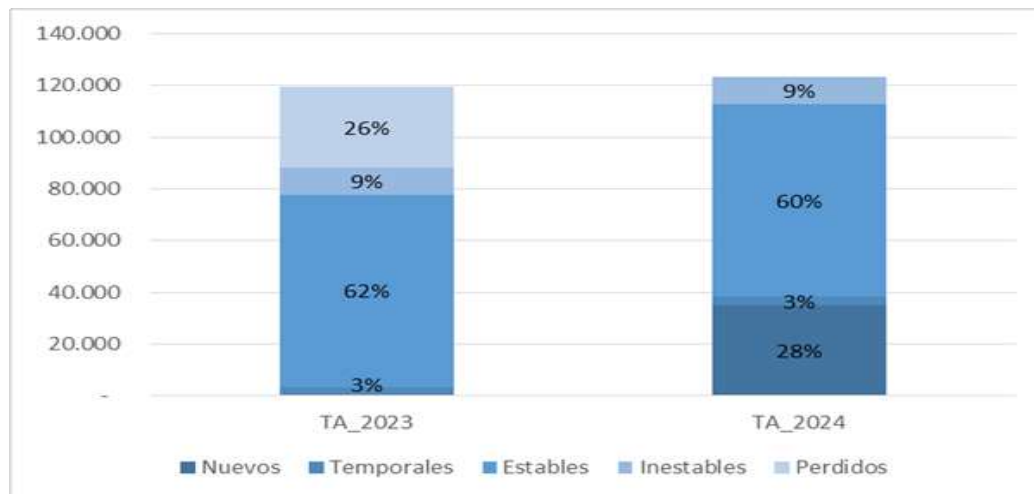
## 6. Trayectorias Laborales

Dado que durante la temporada alta, la oferta de bienes y servicios por parte de empresas vinculadas al turismo aumenta significativamente, es esperable que al finalizar este período, quienes se desempeñan en el sector, vean mermados sus ingresos, migren a otros sectores de actividad, se amparen al subsidio por desempleo o queden fuera del sistema.

En este sentido, los datos administrativos del BPS resultan especialmente valiosos, ya que permiten examinar la permanencia y evolución del sector en el mercado formal a través del análisis longitudinal. Para ello se partió de la cantidad de cotizantes de la temporada alta 2023, para luego estudiar su comportamiento durante el resto de la temporada 2023 y la temporada alta 2024 y de ese modo clasificarles en base a su trayectoria.

Desde allí es posible observar el papel que juega el trabajo en la construcción de la identidad de los y las trabajadoras del sector y la diferencia en los vínculos que establecen con el trabajo que desarrollan (temporal o permanente).

**Cuadro 1 – Trayectoria de los cotizantes de actividades vinculadas al turismo (dic-22 a abr-24)**



Fuente: elaboración propia

Como resultado del estudio de las trayectorias se obtuvo que, durante la temporada alta de 2024 un total de 123.158 personas cotizaron al BPS en actividades vinculadas al turismo. Entre ellas un 72%, es decir 88.267 personas, ya habían cotizado en la temporada alta de 2023, sin embargo, las realidades a lo largo del período bajo estudio pueden ser diversas. Es por ello que, a modo de síntesis de los hallazgos obtenidos, se identifican tres subgrupos de cotizantes clasificados según su trayectoria:

### Temporales

Quienes no registraron cotizaciones durante el resto del año pero retornaron a la actividad en la siguiente temporada alta son identificados como “trabajadores temporales”, y representan aproximadamente el 3% del total de cotizantes de la temporada alta 2023, lo que equivale a 3.304 personas. Este subgrupo está compuesto mayormente por mujeres (55,4%), y uno de cada tres se encuentra en el grupo etario de 19 a 24 años.

Estos resultados son consistentes con los hallazgos de Garazi (2020), quien sostiene que en el sector turístico los varones adultos tienden a participar de manera continua y a tiempo completo, mientras que jóvenes y mujeres suelen insertarse de forma temporal.

Garazi vincula esta modalidad con los roles de género tradicionalmente asignados a las mujeres, lo que contribuye a concebir su trabajo remunerado en el turismo como una actividad complementaria. Desde esta perspectiva, la estacionalidad del empleo turístico les permite dedicarse durante el invierno a tareas domésticas y de cuidados, reproduciendo así la división sexual del trabajo.

Por otro lado, la investigación de Pastoriza y Piblia (2023) introduce la idea de complementariedad entre la temporalidad del trabajo turístico y la formación educativa de las personas jóvenes, ya que la estacionalidad habilita a trabajar durante la temporada alta y estudiar el resto del año. Esta dinámica contribuye a explicar el perfil educativo relativamente alto del sector en comparación con otras actividades

zafrales. Muchos de quienes se incorporan al turismo se encuentran cursando estudios, y la flexibilidad del trabajo en este tipo

de actividades les permite conciliar empleo y formación, constituyendo en muchos casos su primera experiencia laboral. Además, esta inserción temprana facilita la continuidad de estudios terciarios o de especialización dentro del propio sector, favoreciendo así la construcción de trayectorias profesionales sostenidas en el ámbito turístico.

Al analizar la distribución de los trabajadores temporales según la actividad económica, se observa una fuerte concentración en dos grandes rubros: "Alojamiento y servicios de comida", que agrupa al 56,8%, y "Actividades inmobiliarias", con un 31,6% del total. Al profundizar el análisis a un nivel más desagregado (clasificación a tres dígitos), se destaca que un 38,9% de estos trabajadores se desempeña en "Restaurantes y otros servicios de comidas móviles", mientras que un 15,9% lo hace en "Actividades inmobiliarias con bienes propios o arrendados", proporción similar a la observada en las "Actividades inmobiliarias realizadas a cambio de una retribución o por contrato".

Por otra parte, del análisis de la distribución geográfica surge que la zona Este capta dos tercios del total de trabajadores temporales del sector, mientras que uno de cada cuatro se ubica en el área metropolitana. El primer hallazgo es consistente con el fuerte poder de atracción turística de Punta del Este y el resto de la costa Este y con los resultados publicados por la División Turismo de la Intendencia de Montevideo (IMM) en su informe Empleo Turístico en Montevideo 2023, Maldonado destaca por el peso relativo del sector turístico en su PIB departamental al alcanzar el 6,2%.

En lo que refiere a la zona Metropolitana, el citado informe de la IMM muestra que la capital alcanza una participación del sector turístico más reducida (4,2% en el PIB del departamento). Esta menor ponderación deriva de una economía más diversificada, con fuerte presencia del comercio, los servicios financieros y la administración pública que depende en menor medida de la generación de empleos turísticos temporales.

### Estables

Se identificó como "estable" a toda persona que cotizó en turismo de forma ininterrumpida desde la temporada alta 2023, hasta la temporada alta 2024. De este modo se halló que aproximadamente un 60% de los cotizantes de la temporada alta 2023 poseen este tipo de trayectoria, es decir 74.507 personas.

Dentro de este subgrupo, casi un 60% son hombres y el rango etario entre 39 a 49 años es el predominante, concentrando un 25% del total. A la vez que, un tercio de los trabajadores estables se desempeñan en el sector I - "Alojamiento y servicios de comida", 26,2% en H - "Transporte y almacenamiento" y 25,9% en L - "Actividades inmobiliarias". Mientras que al analizar por zona geográfica se observa que más de 60% se ubican en la zona Metropolitana.

Por otra parte, del análisis del vínculo funcional surge que, ocho de cada diez cotizantes estables son dependientes, siendo los restantes no dependientes.

Los resultados obtenidos se encuentran en línea con lo expuesto precedentemente acerca de la incidencia de la división sexual del trabajo en las trayectorias laborales del sector así como la capacidad que

demuestra la zona Metropolitana para generar empleos estables en el sector. Esto último puede vincularse a diversos factores, entre ellos un efecto más atenuado del componente estacional en la capital del país.

Adicionalmente, debe considerarse que la presencia masculina suele ser predominante en actividades como transporte de pasajeros vía terrestre. A la vez que, sectores como los servicios inmobiliarios y financieros registran una mayor participación femenina. Esta división sexual entre actividades entraña efectos sobre la estabilidad laboral de hombres y mujeres, dado que el Transporte refleja una actividad menos ligada a la estacionalidad del sector, según lo observado por División Turismo de la IMM en su informe Empleo Turístico en Montevideo 2023.

### Inestables

Los trabajadores inestables, son aquellos que habiendo cotizado en ambas temporadas altas presentan una trayectoria intermitente entre las mismas tratándose de una **categoría intermedia** entre los trabajadores estrictamente estacionales y aquellos con inserciones laborales estables dentro del sector turístico.

Estos trabajadores, que cotizaron en ambas temporadas altas pero presentan **trayectorias intermitentes en los meses intermedios**, no pueden ser caracterizados como puramente zafrales, ya que logran sostener la cotización más allá de los meses estivales. Sin embargo, su **densidad de cotización** aún no alcanza niveles suficientes para consolidar una estabilidad plena, tanto en términos de ingresos como de acceso continuo a la seguridad social.

Concentra 10.456 trabajadores y trabajadoras del sector que representan alrededor de un 9% del total inicial bajo estudio. Entre los cuales, nueve de diez son trabajadores dependientes, la mayoría son hombres (53%), un 27,3% adultos entre 30 y 39 años y un poco más de la mitad se desempeñó en el sector I- "Alojamiento y servicios de comida".

Si se desagrega el giro un nivel más es posible determinar que un tercio de este subgrupo se desempeñó en "Restaurantes y otros servicios de comidas móviles", 12,3% en "Actividades inmobiliarias realizadas a cambio de una retribución o por contrato" y 11,4% en "Actividades inmobiliarias con bienes propios o arrendados".

Al estudiar su distribución por zona geográfica, se observa que de cada diez personas con cotización inestable cinco pertenecen a la zona Metropolitana, cuatro al Este del país y una al Corredor de los Pájaros Pintados.

Finalmente, los trabajadores inestables pueden ser concebidos como una **franja transicional** dentro del mercado laboral turístico, es decir personas que, por motivos diversos tales como la formación en curso, restricciones familiares, naturaleza del empleo o estrategias personales o empresariales, no acceden aún a una ocupación continua en la actividad turística, pero que **muestran vínculos laborales más sostenidos** con el sector.

## Otros

Al analizar la temporada alta de 2024, se observa que de un total de 123.158 personas que cotizaron en actividades vinculadas al turismo, 34.891 son nuevos ingresos, es decir, no habían registrado cotizaciones durante la temporada 2023. Al mismo tiempo, 31.235 personas que sí lo habían hecho en 2023 no repitieron

su participación en la temporada siguiente. La diferencia neta entre estos dos subgrupos refleja un crecimiento del 3% en el empleo formal del sector turístico durante el período analizado.

Estos datos evidencian que, si bien la temporada alta del turismo genera un volumen importante de empleo formal, la continuidad en las cotizaciones varía significativamente una vez finalizado ese período.

Finalmente, dado que solo 6 de cada 10 trabajadores mantienen una vinculación sostenida con el sector durante toda la temporada es posible concluir que la dinámica laboral del sector se encuentra fuertemente marcada por la estacionalidad, la cual incide directamente en la estabilidad de las trayectorias laborales. Es por ello que en el próximo capítulo, se profundiza en el perfil de las personas que conforman estas trayectorias, considerando variables como sexo, edad, giro de actividad y zona geográfica, con el fin de aportar una comprensión más detallada del funcionamiento del mercado laboral turístico en Uruguay.

## 7. Probabilidad de Permanencia

De modo de procurar un mayor entendimiento del fenómeno a través del análisis condicionado de la cotización ininterrumpida y con el objetivo de completar el análisis de las trayectorias laborales dentro del sector turístico, se calculó la probabilidad de permanencia desagregada.

Este análisis permite no solo identificar qué características favorecen su continuidad, sino también aproximar a los determinantes de la intermitencia laboral y su impacto en la protección social del sector turístico.

Para comparar entre subgrupos la propensión a mantener la cotización en el sector formal turístico, identificando posibles brechas o factores asociados a trayectorias laborales más estables, se calculó la probabilidad condicional como la proporción de personas con trayectoria estable dentro de cada subgrupo de interés para el período bajo estudio, utilizando la siguiente fórmula<sup>4</sup>:

$$P(\text{Estable} | X) = \frac{\text{Número de personas estables con característica } X}{\text{Total de personas con característica } X}$$

(X representa las variables de segmentación consideradas: edad, giro, sexo, vínculo funcional y zona geográfica)

---

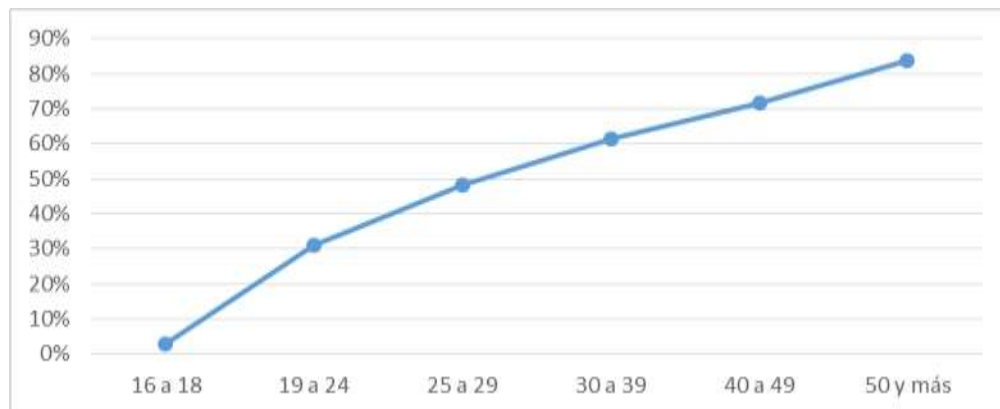
<sup>4</sup> Es importante tener en cuenta que este enfoque permite observar diferencias en la proporción de personas con trayectoria estable dentro de cada categoría analizando una sola variable a la vez, sin controlar por la influencia simultánea de otros factores.

## Edad

Si bien gran parte de los cotizantes del sector turístico logran mantener una trayectoria estable (62%), las perspectivas de mantener un empleo formal no son las mismas entre quienes cotizan en turismo.

Uno de los factores que generan diferencia en las trayectorias observadas es la edad, variable que guarda una relación casi directa con la probabilidad de contar con una cotización estable.

**Gráfico 2 – Probabilidad de cotización estable en AVT por edad**



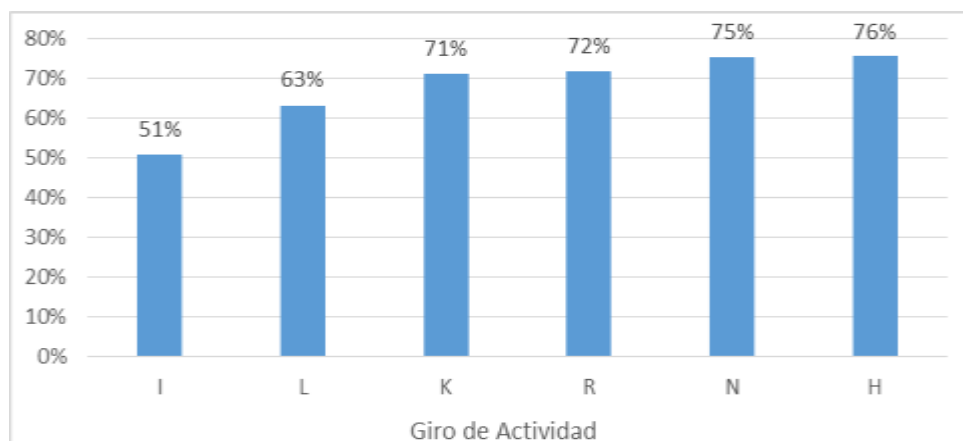
Fuente: elaboración propia

## Giro

En lo que refiere al análisis por giro de actividad se analizan los giros principales de la actividad según el criterio CIU, obteniendo una probabilidad de permanencia de 76% la actividad H- Transporte y la actividad N - Actividades administrativas y servicios de apoyo, 75%, son las actividades que destacan por su mayor probabilidad de continuidad, seguidas por R - Artes, entretenimiento y recreación (72%), K - Actividades financieras y de seguros (71%).

En el otro extremo, quienes cotizan en I - Alojamientos y Comida son quienes tiene la menor probabilidad de mantener una cotización estable (51%), seguidos por quienes se han desempeñado en L- Actividades inmobiliarias durante la temporada alta.

**Gráfico 3 – Probabilidad de cotización estable en AVT por giro**



Fuente: elaboración propia

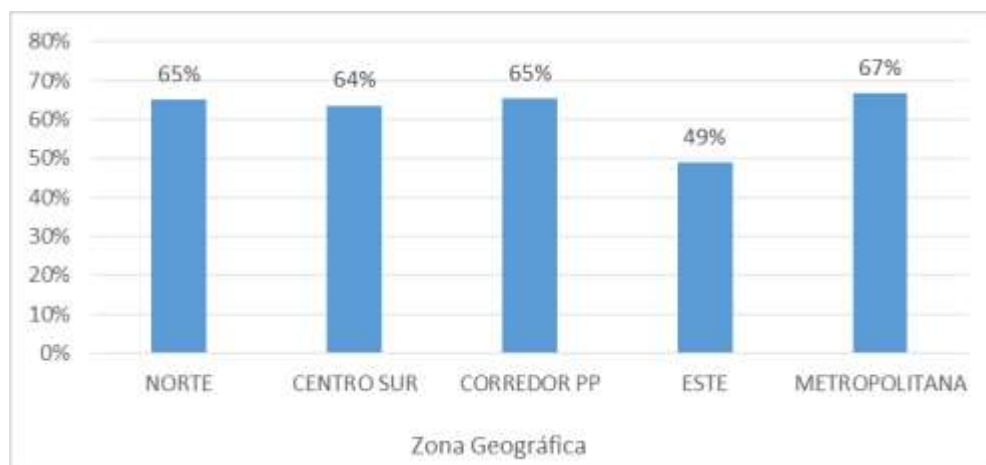
## Sexo

Los hombres del sector poseen una mayor probabilidad (65%) de continuar cotizando de forma ininterrumpida el resto del año y desempeñarse formalmente en el sector en la siguiente temporada alta, que las mujeres (59%).

## Zona geográfica

Al analizar la estabilidad laboral en las diferentes zonas geográficas, se observa que los cotizantes de la región Norte, Centro Sur y Corredor de los Pájaros Pintados muestran una probabilidad de trayectoria estable durante el período bajo estudio muy similar (64 – 65%).

**Gráfico 4 – Probabilidad de cotización estable en AVT por zona geográfica**



Fuente: elaboración propia

Por otra parte, quienes declaran domicilio en la zona Metropolitana (67%) son quienes cuentan con una mayor probabilidad de estabilidad en la cotización formal del sector, en contraposición con quienes se encuentran radicados al Este del país (49%).

## Vínculo Funcional

Al estudiar la trayectoria de las personas que han cotizado en actividades vinculadas al turismo durante el período bajo estudio, se observa que quienes han cotizado como Dependientes en la temporada alta, muestran una probabilidad sensiblemente menor de contar con una trayectoria estable (60%) que quienes lo han hecho como No dependientes (78%).

## **8. Cobertura por Desempleo**

La dinámica del sector turístico se caracteriza por una limitada capacidad de retener personal de forma continua, lo que contribuye a que los empleos generados en esta actividad sean mayormente temporales y concentrados en la temporada estival.

Ante la finalización de la zafra, una de las posibilidades a las que recurren los y las trabajadoras que quedan desempleados de manera involuntaria es el acceso al subsidio por desempleo. Esta prestación busca mitigar la pérdida de ingresos durante el período de inactividad laboral, brindando apoyo económico mientras la persona intenta reinsertarse en el mercado de trabajo.

Al analizar los registros correspondientes al resto de la temporada 2023 de mayo a noviembre, se observa que 7.847 personas, de un total de 119.502 que cotizaron en actividades vinculadas al turismo durante la temporada alta, accedieron al subsidio por desempleo otorgado por el Banco de Previsión Social. Esto representa aproximadamente un 7% del total de cotizantes del sector, lo que evidencia que una fracción del colectivo recurre a esta prestación como estrategia para atenuar los efectos de la estacionalidad en el empleo.

Entre quienes accedieron al beneficio, el 46% fueron mujeres, porcentaje levemente superior a su representación en el sector de actividad (43%). Se estima que esta sobrerrepresentación está vinculada con la mayor propensión por parte de los hombres a contar con una cotización estable así como a su mayor capacidad para reinsertarse en otras actividades.

En lo que refiere a la distribución espacial, el 48% de quienes se ampararon al subsidio por desempleo reside en la zona Metropolitana mientras que la región Este fue la segunda área geográfica en relevancia, concentrando el 35% de los casos.

Este patrón geográfico responde, en primer lugar, a la distribución territorial de la actividad turística en Uruguay. La zona Este, especialmente los departamentos de Maldonado y Rocha, concentra una importante parte del empleo turístico durante la temporada alta, dada su relevancia como destino costero. Por su parte, la zona Metropolitana, que incluye a Montevideo y Canelones, también presenta una significativa actividad vinculada al turismo, particularmente en rubros como alojamiento, gastronomía, transporte y eventos.

En cuanto a las causales que motivaron la solicitud del subsidio, se destaca que casi la mitad de las personas lo hizo por causal de despido, y un 32% accedió al beneficio como consecuencia de la suspensión de actividades laborales, guarismos similares al promedio del seguro de desempleo de toda la economía en el mismo período de análisis. La elevada proporción de despidos sugiere que, finalizada la temporada, muchas empresas optan por cesar los vínculos laborales en lugar de mantener al personal inactivo, mientras que la suspensión de actividades podría estar asociada a reducciones temporales de la demanda, cierres parciales o ajustes operativos. Esta dinámica refuerza la importancia de mecanismos de protección social para mitigar los efectos de la zafra y garantizar un flujo de ingresos para los trabajadores afectados. Quizás el subsidio de desempleo para este sector debería tener una consideración especial al momento de aplicarse a sabiendas que por sus particularidades los trabajadores del sector turismo van a utilizar este instrumento en algún momento de su actividad laboral; la normativa debería acompañar esta situación.

## 9. Comentarios Finales

La actividad turística en Uruguay se caracteriza por períodos de alta demanda en la temporada estival, con una significativa proporción de trabajadores contratados bajo modalidades zafrales, lo que se traduce en

que más de dos tercios de los trabajadores del sector cotizan de manera estable, mientras que un porcentaje relevante presenta trayectorias laborales inestables con interrupciones en sus aportes a la seguridad social.

De los hallazgos surge que el sector es una puerta de entrada al mercado laboral para jóvenes y que, en lo que refiere al ámbito formal, las mujeres están sobrerrepresentadas en los empleos temporales, lo que se vincula a factores estructurales y de roles de género.

En lo que refiere a la distribución territorial y en línea con el flujo de turistas, la zona Metropolitana concentra la mayor parte de los cotizantes del turismo, seguida por la zona Este.

Es esperable que ante este escenario, los y las trabajadoras del sector turístico recurran a distintas estrategias para sobrellevar la inestabilidad, incluyendo el amparo al subsidio por desempleo, la movilidad horizontal hacia otros sectores de actividad y o el desempeño de actividades en un marco de informalidad.

El análisis realizado pone en evidencia la complejidad del empleo turístico, fuertemente marcado por la estacionalidad pero también atravesado por dinámicas laborales diversas que dan lugar a trayectorias diferenciales según género, edad, zona geográfica, vínculo funcional y actividad.

Reconocer esta diversidad es clave para diseñar políticas públicas focalizadas, promover condiciones que favorezcan la transición desde la intermitencia hacia la estabilidad, mejorar las condiciones de trabajo de quienes se desempeñan en actividades vinculadas al turismo y fortalecer el desarrollo de un sector que denota un peso relativo cada vez más importante en la economía nacional.

## Bibliografía

- Altmark, S. (2021) "Empleo turístico en Uruguay ante la actual coyuntura." Grupo de Investigación en Economía y Estadísticas de Turismo (GIEET), Instituto de Estadística (IESTA) - FCEA – UDELAR.
- Altmark, S. (2003) "Proyecto mejora de la información turística hacia la Cuenta Satélite de Turismo de Uruguay (CSTU)". Serie DT (09/03).
- Antúnez, M. (2024, febrero). Evolución del sector empresarial turístico en Uruguay (parte II). Análisis de los puestos declarados por empresas afiliadas al Banco de Previsión Social a lo largo de las temporadas 2011-2023 (Comentarios de Seguridad Social N° 108). Asesoría General en Seguridad Social.
- Apella, I., & Zunino, G. (2020). Historias laborales y densidad de cotizaciones al sistema de pensiones de Uruguay. Banco Mundial.

- Bene, N. (2021). Densidad de cotización al Banco de Previsión Social (Comentarios de Seguridad Social Nº 77). Asesoría General en Seguridad Social.
- Castellanos, F. (2021). Turismo y desarrollo local en la microrregión Este de Colonia. Sistematización de proyectos 2018-2020. Universidad CLAEH.
- Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES). (2024). Monitor de actividad turística.
- Gallicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial, (1), 11–23.
- Ministerio de Turismo. (2022). Datos estadísticos del 1er trimestre y Semana de Turismo 2022.
- Naciones Unidas. (2021, junio 30). El impacto del COVID-19 en el turismo costará cuatro billones de dólares a la economía mundial. Noticias ONU.
- Naciones Unidas. (2022). Situación y perspectivas de la economía mundial 2022.
- Organización Mundial del Turismo (ONU Turismo), CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, Ministerio de Turismo de Uruguay (MINTUR) y Uruguay Natural. (2024). *Tourism doing business – investing in Uruguay*. UN Turismo.
- Patiño, A. (2018). Vínculos entre el turismo y el desarrollo local. Revista Iberoamericana de Ciencia, Investigación y Tecnología (RICIT), (12), 100–113.
- Saavedra, C., & Cantera, V. (2024). Zafralidad en Uruguay. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Smith, R. (2007). El turismo como motor de desarrollo local [Entrevista]. En Pensamiento Global para el Desarrollo Local (N.º 4, pp. 48–51). Programa Delnet – Centro Internacional de Formación de la OIT.
- Vidal, A., & Márquez, D. (2007). Turismo y territorio: el desarrollo local sostenible en el centro del debate. En A. Patiño (Coord.), Programa Delnet (N.º 4). Centro Internacional de Formación de la OIT.