

**AGEV\_OPP**

*Dirección de Presupuestos, Control  
y Evaluación de la Gestión*

---

# Manual del Escenario Base Simulador de Políticas Públicas Versión 2014.3.0

Marzo 2018

Equipo de Microsimulaciones y Análisis estadístico



## Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>1. PREPARACIÓN DE LA BASE .....</b>	<b>7</b>
1.1. Variables sociodemográficas.....	7
1.2. Ingreso nominal.....	8
1.2.1. Universo objetivo .....	8
1.2.2. Estimación de aportes e impuestos directos .....	10
1.2.3. Iteración de ingresos .....	14
<b>2. DEFINICIÓN DEL ESCENARIO BASE POR POLÍTICA.....</b>	<b>14</b>
2.1. Transferencias .....	16
2.1.1. Asignaciones Familiares (AFAM) .....	16
2.1.2. Tarjeta Uruguay Social (TUS).....	21
2.1.3. Otras Transferencias.....	23
2.2. Seguro Nacional de Salud .....	24
2.2.1. Beneficiarios .....	24
2.2.2. Ingresos del SNS .....	27
2.2.3. Egresos del SNS .....	28
2.2.4. Imputación de cuota mutual .....	31
2.3. Impuestos directos .....	34
2.3.1. Impuesto a la Renta de las Personas Físicas - rentas laborales (IRPF cat. II) .....	34
2.3.2. Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IAS) .....	38
2.4. Impuestos indirectos .....	39

<b>3. INGRESOS DE LOS HOGARES EN EL ESCENARIO BASE.....</b>	<b>43</b>
<b>4. ANEXOS.....</b>	<b>46</b>
Anexo 1 -Tablas para la construcción del ingreso nominal correspondiente al año 2014 .	46
Anexo 2 - Captación AFAM-PE.....	51
Anexo 3 – Focalización de AFAM-PE y TUS en base al ICC .....	53
Anexo 4 - Modificaciones en la reglamentación de IRPF cat. II no incluidas en el escenario base .....	59
Anexo 5 - Modificaciones en la reglamentación de IASS no incluidas en el escenario base .....	63
Anexo 6 – Tasas vigentes de IVA en escenario base-legislación 2018 .....	64

## Introducción

El Simulador de Políticas Públicas, es una herramienta de evaluación ex ante que permite conocer el impacto de distintas alternativas de diseño de política sobre un conjunto de variables socioeconómicas. Para medir este impacto, se compara una situación inicial de los valores de esas variables, denominada “escenario base”, con una situación alternativa generada a partir de un cambio de política simulado.

El presente documento busca sintetizar las decisiones metodológicas tomadas para la construcción de ese escenario base del Simulador en su Versión 2014.3.0. Este manual es además complementario a otros que explican las alternativas a simular en el diseño de políticas así como los productos finales que permite obtener el SPP (Manual de Ingreso de Parámetros y Manual de Resultados). En esta versión del simulador se utiliza la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2014 y la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005-06 (ENGIH) realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), teniendo en cuenta la legislación vigente para el año 2018. Esto último implica que el punto de partida, el escenario base, **representará el estado de situación de las políticas a marzo 2018.**

Las decisiones metodológicas aquí tomadas, buscan compatibilizar dos objetivos del simulador: ser una herramienta útil para el diseño de política y a su vez que los resultados sean coherentes y se aproximen a los indicadores oficiales de pobreza, desigualdad y en términos de recaudación y gasto, a los datos administrativos.

Teniendo en consideración estos dos objetivos, las decisiones tomadas para la construcción del escenario base intentan no alterar en forma significativa el concepto y las variables de ingresos utilizadas por el INE para el cálculo de las estadísticas oficiales. Sin embargo, tal como se mencionó, no debe perderse de vista la idea de que el simulador resulte útil para evaluar el diseño alternativo de políticas. En términos generales esto último implica recurrir a determinadas “correcciones” que buscan que los resultados que surjan de la simulación respondan a los cambios de diseño y no a elementos vinculados con el relevamiento de información de la ECH.

La construcción del escenario base requiere de una preparación de la base de datos a utilizar, que implica por un lado la construcción de nuevas variables y por otro “la corrección” de algunas variables originales de la ECH. El capítulo 1, mostrará cómo se realiza esta preparación. En la primera parte del mismo se señalan variables generales y en la segunda se detalla la construcción del ingreso nominal que es una variable que constituye un insumo clave para las simulaciones.

Asimismo, en la construcción del escenario base, se toman distintas decisiones metodológicas que buscan que las simulaciones a realizar sean coherentes y pertinentes en el universo de posibilidades de simulación que ofrecen. Es por esto que en el capítulo 2 se mostrará las definiciones específicas tomadas para cada política que integra el SPP. En este capítulo también se busca mostrar el grado de captación de la política que logra el simulador (nivel de cobertura, recaudación y gasto que refleja).

Respecto a esto último es importante señalar que si bien el presente manual hace referencia a la capacidad del Simulador de captar las políticas analizadas con la legislación 2018, hay que

tener en cuenta que siendo 2014 el año de la Encuesta, esta capacidad se ve limitada por el estado de situación del momento de la Encuesta. Por lo tanto, el **manual del escenario base de la versión 2014.0.1** del SPP (versión que trabaja con la ECH 2014 y la legislación de ese mismo año) puede resultar un mejor indicador de la capacidad del Simulador de reflejar cada una de las políticas en cuanto a su cobertura, recaudación y/o gasto.

Finalmente en el capítulo 3 se resumen todas las modificaciones realizadas al ingreso del hogar que estima el INE, y que determinan el ingreso que tienen los hogares en el escenario base, variable a partir de la cual se construyen todas las variables socioeconómicas que hacen al escenario base y sobre la cual se estiman los impactos de las simulaciones realizadas.

## 1. Preparación de la base

### 1.1. Variables sociodemográficas

En este apartado se detalla la construcción de variables utilizadas como insumo para diferentes políticas tanto en el escenario base como en las simulaciones. Una primera aclaración que corresponde realizar es que una vez elegida la ECH como fuente de información, el análisis se restringe a todas las personas comprendidas en la encuesta excepto aquellas que manifiestan ser personal de servicio doméstico del hogar. Esto surge a partir de la consideración de que estas personas no forman parte del núcleo familiar<sup>1</sup>.

Una vez filtrada la encuesta, se realizan correcciones en las relaciones de parentesco, las parejas a la interna del hogar y el estado civil buscando solucionar inconsistencias en las declaraciones realizadas por los individuos. Estos ajustes son necesarios ya que las relaciones de parentesco definen en parte los individuos con derecho a cobertura de salud y las deducciones vigentes en IRPF cat. II.<sup>2</sup>

Luego de realizar estas correcciones, se construyen variables de características personales: algunas ya relevadas en la ECH como edad, sexo, condición de actividad, etc., y otras variables adicionales como el nivel educativo alcanzado y el Índice de Carencias Críticas (ICC) que se explica brevemente a continuación. Para una definición esquemática de las variables, a las que no se realizan ajustes importantes, puede consultarse el diccionario de variables del Simulador.

La cantidad de años de educación se construye teniendo en cuenta las respuestas de los individuos respecto a los niveles culminados y su asistencia actual a algún centro educativo. Para la educación media técnica se decidió imputar los años teniendo en cuenta los requisitos exigidos para realizar los cursos. En el caso de individuos que declaran haber asistido a cursos que tenían como requisito haber culminado la enseñanza secundaria completa, se suman 12 años a los que declare haber completado en educación técnica. Si el requisito es ciclo básico, liceo o UTU se adicionan 9 años a los que se declararon completados mientras que si el requisito es enseñanza primaria completa, se adicionan 6.

Para el caso de las personas que declaran haber asistido a más de un centro de educación terciaria se toma en cuenta el centro en el que declara haber aprobado mayor cantidad de años. A estos años se le suman 12 años por concepto de educación primaria y secundaria.

---

<sup>1</sup>De esta forma no se tienen en cuenta 27 observaciones por declararse como personal doméstico, por lo que finalmente se trabaja con 131.830 observaciones (personas) que corresponden a 48.583 hogares.

<sup>2</sup>A modo de ejemplo, si la persona identificada con el número 1 del hogar declara que tiene pareja y ésta es la identificada con el número 4, mientras que la respuesta correspondiente al número 4 indica que no tiene pareja, se imputa a la número 4 que efectivamente tiene pareja y es la identificada con el número 1. Esto mismo se realiza con la pregunta de estado civil: si un individuo de la encuesta declara que su estado civil es casado y en la respuesta correspondiente su pareja no indica lo mismo, se imputa "casado" a los dos integrantes de la pareja. Aspectos similares se corrigen para todos los vínculos familiares a la interna del hogar.

Finalmente, a las personas que declaran tener formación de posgrado, se le suman los 12 años por concepto de educación primaria y secundaria, más los años declarados en educación terciaria (tanto de grado como posgrado). Por último, se establece un límite máximo de años aprobados en educación (22 años).

Una vez definidas las variables educativas se procede a estimar el ICC para cada hogar. Este índice se estima a través de un modelo probit, y representa la probabilidad de que el hogar pertenezca al primer quintil de ingresos, en base a variables que reflejan su situación en términos de educación, vivienda, confort y composición del hogar. Se utiliza como aproximación a un concepto de vulnerabilidad. Cuánto más cercano a 1 el ICC, se considera que el hogar es más vulnerable. Para su construcción se utilizan los parámetros oficiales establecidos por el Ministerio de Desarrollo Social vigentes en el año 2014.

En síntesis, la elaboración de este conjunto de variables es un insumo para establecer un escenario base en relación a los cuatro módulos que posee el simulador. A continuación se detallan las decisiones para la construcción del ingreso nominal, para luego pasar a detallar los criterios utilizados para establecer un escenario base coherente con la legislación vigente al año 2018.

## 1.2. Ingreso nominal

La construcción del ingreso nominal se realiza con el objetivo principal de realizar estimaciones de partidas no declaradas en la ECH pero necesarias para el SPP: Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) categoría II, Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) y aportes al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).

El objetivo de esta etapa es lograr obtener un ingreso nominal para cierto universo objetivo a partir de los ingresos líquidos declarados en la ECH. Dicho universo objetivo está compuesto por todos los trabajadores formales, debido a que son potenciales contribuyentes del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas para rentas de trabajo (IRPF categoría II) y con posible cobertura FONASA; y para los que perciben jubilaciones y pensiones, debido a que son potenciales contribuyentes del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) y beneficiarios FONASA a la vez.

Cabe aclarar, que para la construcción del ingreso nominal se aplica la **legislación vigente en 2014** (año de realización de la encuesta utilizada) pues el ingreso declarado en términos líquidos se corresponde con esa legislación, y por lo tanto para obtener el vector en términos nominales debe aplicarse la misma.

### 1.2.1. Universo objetivo

La primera etapa consiste en identificar y clasificar a todas las personas que son potenciales receptoras de un ingreso nominal, es decir, trabajadores, jubilados y pensionistas que declaren percibir ingresos líquidos.

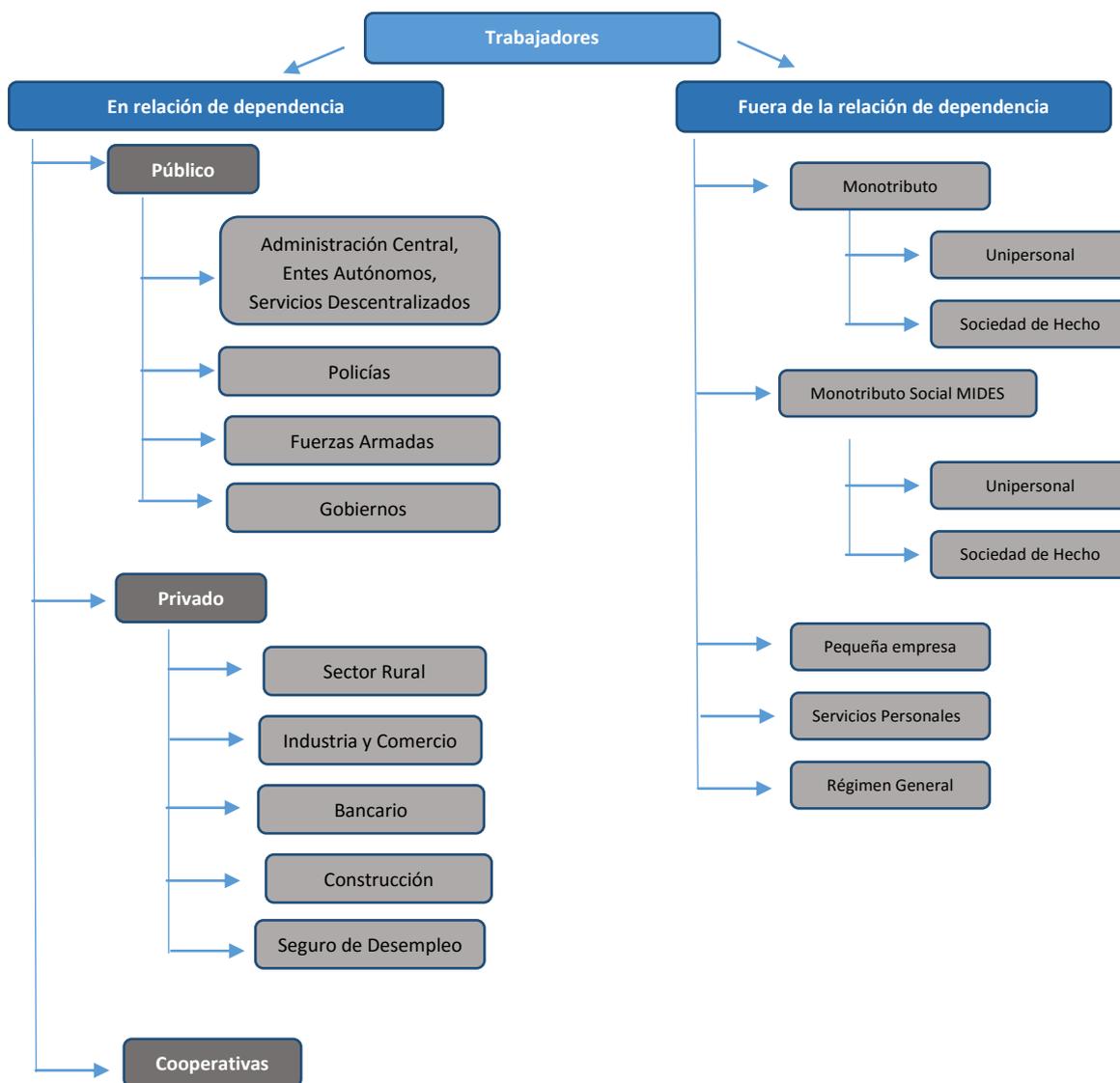
### Clasificación de trabajadores

En primer lugar, es importante aclarar que para todas las categorías de trabajadores se exige que los mismos declaren aportar al menos a una caja de jubilaciones (BPS, BPS-AFAP,

policial, militar, profesional, notarial, bancaria), en cualquiera de las ocupaciones: principal y/o secundaria. De esta manera se consideran únicamente a los trabajadores formales.

Tanto en la primera como segunda ocupación se clasifica a los trabajadores en las siguientes categorías: asalariados públicos, asalariados privados, cooperativistas e independientes. Cada una de estas categorías de trabajadores se desagrega según los diferentes aportes a la seguridad social, información relevante para la construcción del ingreso nominal.

*Figura 1 Clasificación de trabajadores*



En el caso del sector público se desagrega en cuatro grupos: fuerzas armadas, policías, gobiernos departamentales<sup>3</sup>, y el resto del sector público (administración central, entes autónomos y servicios descentralizados). A su vez el sector privado se desagrega entre el sector rural, industria y comercio, bancario, construcción y los trabajadores que se encuentran en seguro de desempleo.

Se identifican como trabajadores independientes a aquellos que declaran ser cuentapropistas con o sin local o patrones. En la primera ocupación estos se desagregan en las siguientes sub-categorías: monotributo unipersonal, monotributo sociedad de hecho, monotributo social MIDES unipersonal, monotributo social MIDES sociedad de hecho, pequeña empresa, servicios personales y régimen general (ver Figura 1). Dada la información disponible en la ECH para la segunda ocupación sólo se lograron construir tres categorías: monotributo y pequeña empresa, servicios personales y régimen general.

## Clasificación de jubilados y pensionistas

En relación a la identificación de jubilados y pensionistas, los mismos se clasificaron de acuerdo a si ha recibido ingresos por transferencias provenientes de algunas de las siguientes cajas: BPS (caja industria y comercio, caja civil y escolar, rural y servicio doméstico), unión postal, policial, militar, profesional, bancaria, AFAP, otra caja.

### 1.2.2. Estimación de aportes e impuestos directos

Dado el universo definido, la construcción del ingreso nominal consiste en estimar todas las partidas no declaradas que componen el ingreso nominal: aportes a la seguridad social, aportes de salud y pago de impuestos directos.

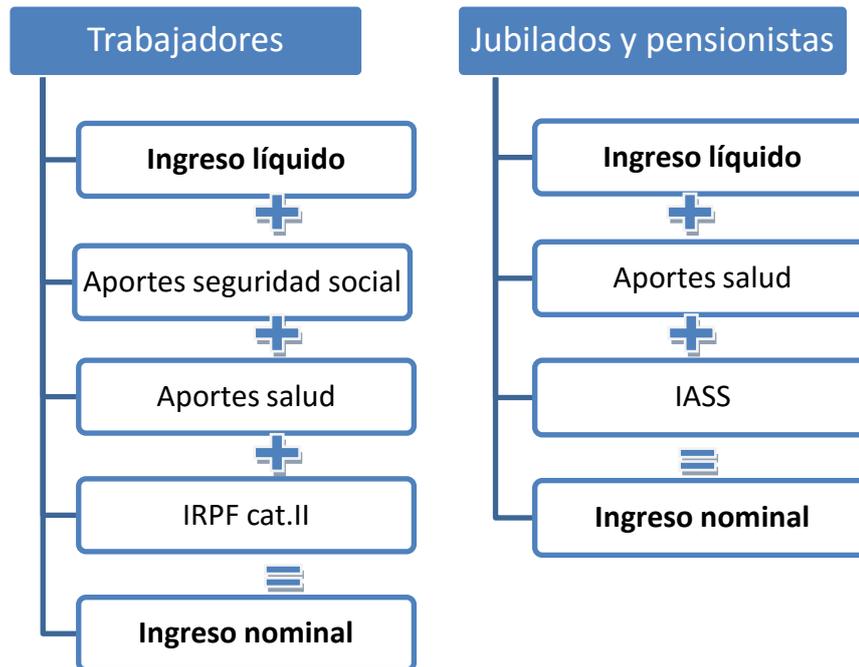
La estimación del ingreso nominal de los trabajadores comienza a partir de los ingresos líquidos declarados en la encuesta, los cuales se someten a un proceso de “gross-up” (proceso de elevación de ingresos líquidos a nominales). Esto involucra la estimación de los aportes a la seguridad social en primer lugar, luego de los aportes a la salud y por último la estimación de impuestos directos (IRPF cat. II e IASS). Para un mayor detalle de la composición de ingresos líquidos ver Tabla A 1- 1 Composición de ingresos líquidos gravados por aportes a la seguridad social y Tabla A 1- 2 del anexo 1.

A modo de resumen, en el siguiente diagrama se muestra el proceso de elevación de ingresos netos (líquidos) a ingresos brutos (nominales), discriminando si se trata de un trabajador formal o de un jubilado o pensionista.

---

<sup>3</sup>Debido a la información disponible en la ECH, la desagregación del sector público en gobiernos departamentales solo se puede realizar en la primera ocupación.

Figura 2 Esquema de construcción de ingreso nominal



### Estimación de aportes a la seguridad social

Los aportes a la seguridad social que realizan los trabajadores considerados en este ejercicio son los aportes jubilatorios y al Fondo de Reversión Laboral (FRL). Para estimar dichos montos con la mayor precisión posible es que se consideran las categorías de trabajadores construidas anteriormente. A partir de dicha clasificación de trabajadores se determinan en primer lugar las tasas de aporte, luego las bases imponibles<sup>4</sup>, y por último, se calculan los montos estimados de aportes a la seguridad social como el producto de la tasa de aporte por el monto imponible. Adicionalmente se suma el aporte a la caja profesional<sup>5</sup> y notarial<sup>6</sup> a los trabajadores independientes que declaran realizar aportes jubilatorios a las cajas notarial y profesional.

### Estimación de aportes al Seguro Nacional de Salud

Una vez estimados los aportes a la seguridad social se determinan los aportes a salud, tanto los correspondientes al Seguro Nacional de Salud (SNS) como los realizados a cajas paraestatales como la policial, militar o cajas de auxilio<sup>7</sup>, puesto que también son montos a

<sup>4</sup>Ver tasas de aporte a la seguridad social en *Tabla A 1- 3* del anexo 1.

<sup>5</sup>Ver aporte a caja profesional y FRL profesionales en *Tabla A 1- 4* del anexo 1.

<sup>6</sup>Ver mínimo previsional anual de caja notarial y FRL de notarios en *Tabla A 1- 5* del anexo 1.

<sup>7</sup>Debido a la información disponible en la ECH 2014 es posible únicamente identificar a los trabajadores que aportan a la caja notarial.

deducir en IRPF cat.II. Para lo anterior, en primer lugar se identificó la cobertura de salud de cada trabajador según su categoría<sup>8</sup>.

Una vez identificada la cobertura se construye el monto efectivo de aportes como el producto de las tasas de aporte y la base imponible. La base imponible depende de si el trabajador es dependiente o independiente. En relación a las tasas de aporte al SNS, las mismas dependen de: el tipo de trabajador (dependiente/independiente), su ingreso nominal, la tenencia de hijos o cónyuge a cargo<sup>9</sup>. Las tasas de aporte por seguro sanitario de las cajas paraestatales (policial y militar) se detallan en la Tabla A 1- 8 del anexo 1. En el caso de los individuos que declaran realizar aportes a la caja notarial, una parte de sus aportes por seguro de salud se vierten a dicha caja y otra a FONASA. Según lo dispuesto en la Ley 18.731 el 3,5% del aporte personal básico<sup>10</sup> se vierte al FONASA y el resto a la caja notarial, mientras que el aporte personal adicional por hijos, cónyuges o concubinos a cargo se vuelca íntegramente al FONASA.

Vale una aclaración para los trabajadores que perciban exclusivamente ingresos provenientes de la prestación de servicios personales fuera de la relación de dependencia, tanto en la primera como en la segunda ocupación. Estos deberán realizar al menos un aporte mínimo mensual de un Costo Promedio Equivalente (CPE), es decir, si el aporte como porcentaje de su ingreso no supera 1 CPE entonces se le adicionará un complemento hasta cubrir la diferencia con el CPE para el SNS (Artículo 12 de la Ley 18.731 y artículo 24 del Decreto 221/011).

En el caso de los monotributistas unipersonales (común o social MIDES) que no declaren tener derecho a FONASA realizan un aporte al SNS de 8% de una BPC (Base de Prestaciones Contributivas). Por otro lado, los trabajadores independientes que aporten sobre un ficto pero que estén cubiertos por FONASA por otra actividad en relación de dependencia, también aportarán una tasa del 8% sobre un ficto de 1 BPC.

Por último, al igual que en el caso de los trabajadores, el aporte al SNS de jubilados y pensionistas se estima como el producto entre la tasa de aporte al SNS y la base imponible<sup>11</sup>.

## Estimación de impuestos directos

Luego de construido un primer ingreso nominal a partir del ingreso líquido y los aportes a la seguridad social y salud, se realiza una estimación del pago de IRPF cat. II teniendo en cuenta los tramos de este ingreso nominal primario y las tasas vigentes en 2014, tanto de renta como de deducciones<sup>12</sup>:

---

<sup>8</sup>Ver tipo de cobertura sanitaria por categoría de trabajador en Tabla A 1- 6 del anexo 1.

<sup>9</sup>Ver base imponible y tasas de aporte al SNS por categoría de trabajador en Tabla A 1- 7 del anexo 1.

<sup>10</sup> Si el individuo tiene una tasa básica de aporte del 3%, esta se vierte totalmente al FONASA. Aquellos individuos que tengan una tasa básica del 4,5% vierten a FONASA un 3,5% y el 1% restante se vuelca a la caja notarial.

<sup>11</sup>Ver base imponible y tasas de aporte al SNS por tipo de jubilado/pensionista en Tabla A 1- 9 del anexo 1.

<sup>12</sup>En el capítulo 2 y en los anexos 4 y 5, puede conocerse con más detalle la estimación de los impuestos directos correspondientes al escenario base, y también por qué no se aplican algunas opciones de tributación que se corresponden con la legislación 2014 (crédito fiscal por alquiler, tributación por núcleo familiar, etc.).

*Tabla 1 Tramos y tasas IRPF cat. II*

<b>Tramos de IRPF (BPC anuales)</b>	<b>Tasa</b>	<b>Tramos de deducciones (BPC anuales)</b>	<b>Tasa</b>
0-84	0%	0-36	10%
84-120	10%	36-96	15%
120-180	15%	96-516	20%
180-600	20%	516-816	22%
600-900	22%	816-1296	25%
900-1380	25%	Más de 1296	30%
Más de 1380	30%		

El procedimiento de construcción del IASS para los pasivos es similar al del IRPF con la excepción de que no existen las deducciones. Los tramos y las tasas de imposición 2014 se presentan a continuación:

*Tabla 2 Tramos y tasas IASS*

<b>Tramos en BPC anuales</b>	<b>Tasa</b>
0-96	0%
96-180	10%
180-600	20%
Más de 600	25%

### 1.2.3. Iteración de ingresos

La etapa anterior permite obtener un primer ingreso nominal a partir de la suma del ingreso líquido y los aportes e impuestos estimados. Sin embargo, debido a que las tasas de aportes y pago de impuestos se aplican a ingresos nominales es necesario iterar sucesivamente el ingreso nominal e ir obteniendo nuevas estimaciones de aportes e impuestos.

Se aplican las tasas mencionadas en el punto anterior a un nuevo ingreso nominal, y se realiza la iteración hasta que la diferencia entre dos estimaciones de ingreso nominal sea menor a un peso.

*Figura 3 Iteración de ingreso nominal*



## 2. Definición del escenario base por política

A continuación se exponen las distintas decisiones metodológicas tomadas para la construcción del escenario base en cada política incluida en el simulador. Las mismas implican decisiones de cobertura, opciones de tributación, etc.

Como se mencionó anteriormente, se trabaja sobre la ECH 2014, pero aplicando la legislación 2018. Esto implica que para analizar los resultados obtenidos con la nueva regla de política (2018), no se cuente con un dato administrativo sobre el cual realizar una comparación. Por este motivo, se señalarán diversas fuentes de información sobre las cuales se analizan los resultados del Simulador, que irán cambiando en función del tipo de modificaciones que sufrió cada política entre el período 2014-2018 (cobertura, tasas, egresos, montos). A continuación puede verse un resumen de estas modificaciones y las fuentes que se han elegido para comparar los resultados.

*Tabla 3 Modificaciones en reglas de política 2014-2018*

	<b>Cobertura</b>	<b>Monto</b>	<b>Tasas</b>	<b>Egresos</b>	<b>Dato de referencia</b>
<b>Transferencias</b>					
AFAM-PE	No se modifica	No se modifica	----		Dato administrativo 2014
TUS	No se modifica	Incorporación de complemento para menores de 0 a 3 años	----		Dato administrativo 2014
<b>Seguro Nacional de Salud</b>	Ingreso de todos los jubilados y pensionistas (excepto Militares y Policiales)	-----	Se transfiere la totalidad del aporte de los activos y pasivos de la cajas de auxilio al FONASA	Valor Metas, FNR, cápita y sustitutivo de ticket	Datos Administrativo o BPS 2017 y Dato administrativo SINADI-AES- MSP 2017
<b>Impuestos directos</b>					
IRPF	No se modifica	-----	Tramos y tasas de rentas y deducciones		Rendición de cuentas 2015
IASS	No se modifica	-----	Tramos y tasa de renta		
<b>Impuestos indirectos</b>					
IVA	No se modifica	-----	*de exento a mínima: carne ovina, de cerdo y ave. *de básica a mínima: adquisición de tarjeta de crédito. * de mínima a básica: agua corriente y comidas en colegios		Dato administrativo 2017 DGI

Es importante señalar que todas las modificaciones que implican cambios en montos o valores nuevos, serán llevadas a pesos 2014 en el escenario base para mantener la relación entre los distintos componentes de ingresos de los hogares y los costos/recaudación de las políticas. Por otro lado, aquellos montos que cambian anualmente por el simple hecho de ajustarse a variaciones de índices (índice de Precios al Consumo (IPC), Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), índice de Precios de Alimentos y Bebidas (IPAB), Unidad Reajutable (UR)), serán mantenidos a valores 2014 (estos valores coinciden con los de la Versión 2014.0.1).

Como se señaló al inicio del documento, si bien aquí se analizará la capacidad del Simulador de captar cada política con la legislación 2018, esta capacidad se ve afectada por no coincidir el año de la encuesta con el año de la legislación aplicada. Por lo tanto, para un análisis más completo de la capacidad del Simulador de reflejar las políticas en cuanto a su cobertura, recaudación o gasto, se recomienda ver el manual del escenario base de la versión 2014.0.1, versión en la que coincide el año de la encuesta con la legislación aplicada (2014).

## 2.1. Transferencias

### 2.1.1. Asignaciones Familiares (AFAM)

A continuación se analizan las decisiones y la legislación vigente referente a Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE). No existen en 2018 modificaciones en la cobertura del programa respecto a 2014, y por lo tanto el análisis que se expone a continuación coincide con el expuesto en el Manual del Escenario Base de la Versión 2014.0.1. Asimismo, tampoco se modificaron los montos en 2018, más allá del ajuste dado por la evolución de la UR y el IPC, por lo tanto se mantienen los valores 2014 de la transferencia.

Si bien el SPP permite realizar simulaciones solamente de AFAM-PE, es importante recordar que hoy en día este sistema no contributivo convive con el de AFAM Contributivas.

Las AFAM-PE están establecidas por la Ley 18.227 y se dirigen a niños y adolescentes menores de 18 años y embarazadas que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En el caso que sea beneficiaria una persona con discapacidad, mientras no perciba otras prestaciones de la seguridad social, la asignación puede extenderse más allá de los 18 años. De acuerdo al diseño de la política vigente, se consideran vulnerables a los hogares cuyo ICC sea mayor o igual a un determinado umbral y cuyo ingreso per cápita no supere cierto tope establecido. A su vez, para poder acceder efectivamente a la transferencia se exigen contraprestaciones relativas a asistencia al sistema educativo (salvo personas con discapacidad), controles de salud y tenencia de cédula de identidad.

Las AFAM Contributivas se rigen por la Ley 15.084, siendo beneficiarios los hijos menores de 18 años de trabajadores formales, jubilados o pensionistas del BPS, siempre que su ingreso más el de su pareja (si también es formal, jubilado o pensionista del BPS) no supere un determinado tope. Las contraprestaciones exigidas son similares a AFAM-PE.

De acuerdo a la normativa vigente, estas dos asignaciones no pueden percibirse de forma simultánea por lo que, si bien el SPP no brinda la posibilidad de realizar simulaciones de AFAM Contributivas, es necesario tenerlas en cuenta y realizar algunos ajustes que se detallarán en los apartados siguientes<sup>13</sup>.

En este bloque se presentan los criterios utilizados para identificar a los beneficiarios de ambos tipos de asignaciones en la ECH, así como para la imputación de los montos que reciben por estas transferencias.

### Identificación de beneficiarios

La identificación de los beneficiarios se realiza según lo declarado en la ECH, siendo necesario distinguir quiénes perciben AFAM-PE y quiénes AFAM Contributiva. Si bien la Encuesta pregunta si la asignación es percibida por el Plan de Equidad/MIDES, puede no ser tan sencillo para la persona identificar un tipo u otro de prestación, ya que ambas son pagadas a través de

---

<sup>13</sup> El SPP sí permite seleccionar a los beneficiarios de AFAM Contributiva del escenario base como nuevos beneficiarios de AFAM-PE simuladas, unificando de esta manera ambos sistemas.

BPS. Sin embargo la frecuencia y forma de cobro también es preguntada en la ECH y estos aspectos difieren según el tipo de asignación: en el caso de AFAM-PE el cobro es mensual y se realiza en un local de cobro, mientras que la AFAM Contributiva se cobra cada dos meses y junto con el sueldo.

Debido a la subcaptación que se obtiene cuando se utiliza únicamente la pregunta sobre el tipo de AFAM percibida<sup>14</sup>, se definen los siguientes criterios para la clasificación de las asignaciones:

Son perceptoras de la transferencia AFAM-PE las personas que, según su declaración en la ECH, cumplan con al menos uno de los siguientes criterios:

- Cobran asignación familiar de forma mensual y separado del sueldo
- Cobran asignación familiar y son desocupados, inactivos o trabajador informal
- Declaran cobrar asignación familiar del plan de equidad

De esta manera, se identifican como potenciales<sup>15</sup> hogares beneficiarios de AFAM-PE a aquellos donde haya al menos una persona que, según los criterios establecidos anteriormente, percibe esta transferencia. La identificación de los hogares que reciben AFAM Contributiva surge como un residuo de los hogares AFAM-PE. Esto significa que para determinar si un hogar es beneficiario de AFAM Contributiva debe cobrar asignaciones familiares y no haber sido clasificado como AFAM-PE de acuerdo a los criterios definidos anteriormente.

Considerando la normativa vigente, no se permite que una persona sea beneficiaria de ambos sistemas de asignaciones familiares. En todos los hogares donde se identifique a un perceptor de AFAM-PE, todo el hogar es clasificado como potencial beneficiario de esta asignación, imposibilitando que existan beneficiarios de AFAM Contributiva<sup>16</sup>.

Una de las decisiones más relevantes tomada para la construcción del escenario base es la identificación de los menores beneficiarios. Luego de identificados los potenciales hogares beneficiarios de cada una de las AFAM, se tienen en cuenta las condiciones de edad y asistencia a centros educativos definidas por la legislación (son las mismas para ambos sistemas) para determinar qué miembros del hogar son beneficiarios de cada transferencia. No se consideran las condiciones relativas a controles de salud ni tenencia de cédula de identidad debido a que la ECH no permite realizar un control preciso de estos requisitos.

---

<sup>14</sup>En base a la pregunta de si recibe las asignaciones por el plan de equidad/MIDES (g255) habría 151.527 personas que cobran AFAM PE mientras que aplicando los criterios definidos se llega a 179.045.

<sup>15</sup> La identificación final de hogares beneficiarios se explica más adelante, ya que deben cumplirse condiciones adicionales para ser beneficiario de la transferencia.

<sup>16</sup>Si bien en la mayoría de los hogares que declaran percibir tanto AFAM-PE como Contributiva es posible identificar qué menores serían beneficiarios de cada una de estas prestaciones en base a las relaciones de parentesco, realizar esta identificación no es consistente con el criterio del “deber ser” utilizado para identificar a los beneficiarios dentro del hogar.

Esto implica de alguna forma un “deber ser” a la interna del hogar, ya que se determinan los beneficiarios y la cantidad de asignaciones de acuerdo a la legislación y no al número y tipo de asignaciones declaradas en la ECH. De esta manera, se consideran beneficiarias a todas las personas del hogar que cumplen con las condiciones de edad y asistencia establecidas en la ley, aunque no estén percibiendo la transferencia realmente. Por el contrario, no se consideran beneficiarias a las personas que no cumplan las condiciones, aunque en los hechos declaren estar percibiendo la transferencia. En el anexo 2 se presentan en detalle las diferencias de captación que se originan al aplicar el deber ser a la interna del hogar en lugar de mantener lo declarado. Cabe aclarar que parte de estas diferencias se explican por el hecho de que la gestión del programa en realidad no es a nivel de hogar sino de atributario (persona que tiene a su cargo a los beneficiarios), por lo que dentro de un mismo hogar podría haber menores en distinta situación por responder a distintos atributarios.

El principal motivo por el cual se toma esta decisión es la necesidad de identificar plenamente a las personas beneficiarias dentro de los hogares, ya que los parámetros para realizar simulaciones involucran características personales como edad o asistencia educativa. De esta forma, a la interna del hogar se evita que eventualmente en una simulación se identifique como nuevos beneficiarios a personas que ya en el escenario base cumplían las condiciones para ser beneficiarias o que pasen a ser no beneficiarias como consecuencia de la simulación aquellas personas que ya en el escenario base no cumplían las condiciones para ser beneficiarias.

Por lo tanto, las condiciones utilizadas en el escenario base (a partir de la información disponible en la ECH) para ser beneficiario AFAM son únicamente las de edad y asistencia a centros educativos:

- Preescolares: únicamente se exige que tengan entre 0 y 4 años.
- Primaria: entre 5 y 16 años, que asisten a educación preescolar o primaria.
- Secundaria: entre 11 y 17 años, que asisten a educación secundaria.

Por otra parte, no se consideran como beneficiarios de AFAM a quienes declaran recibir asignación prenatal o por discapacidad ya que a partir de la ECH no puede identificarse cuál es el integrante del hogar beneficiario de dicha transferencia. Debido a esto, no sería posible realizar algunas de las simulaciones que implican modificaciones en las características personales de los beneficiarios, por lo que no se incluyen en el escenario base.<sup>17</sup>

Si aplicando los criterios mencionados anteriormente resulta que no hay ningún menor de edad beneficiario en el hogar, dicho hogar no es identificado finalmente como beneficiario de AFAM. Por lo tanto, los hogares beneficiarios serán aquellos donde haya alguna persona que declara

---

<sup>17</sup> Cuando se realiza una simulación considerando características personales de los beneficiarios, como por ejemplo un incremento de montos manteniendo las condiciones de edad y asistencia vigentes, la imposibilidad de identificar a los beneficiarios por discapacidad implica que en la nueva selección sólo resultarán seleccionados los beneficiarios con discapacidad si cumplen las condiciones establecidas, y serán tratados como beneficiarios sin discapacidad, aunque éste no sea el objetivo del usuario.

percibir AFAM y cuentan con al menos un beneficiario según las condiciones de edad y asistencia definidas anteriormente.

Por lo tanto, la identificación de los beneficiarios del escenario base tiene en cuenta por un lado una identificación de hogares potenciales beneficiarios de acuerdo a la respuesta de los individuos en la ECH, y una selección de menores beneficiarios de acuerdo a las condiciones de edad y asistencia vigentes en la legislación. Se siguieron estos criterios ya que se entiende que permite realizar simulaciones por características de edad y sexo de los beneficiarios (por lo que es necesario realizar el “deber ser” a la interna del hogar) pero sin alejarse demasiado de la cobertura actual de la política.

Estas decisiones para la construcción del escenario base deben tenerse en cuenta a la hora de interpretar los resultados de las simulaciones, ya que en el escenario simulado siempre se supondrá focalización perfecta del nuevo diseño, es decir, que todos quienes cumplen las condiciones para recibir la política finalmente lo hacen. Este punto se profundiza en el Manual de Resultados. Asimismo, en el anexo 3 se presenta una aproximación a las discrepancias que surgen entre el escenario base construido con hogares beneficiarios de acuerdo a su declaración en la ECH respecto a un escenario dónde la identificación de hogares se realice a partir del ICC.

## Imputación de montos

Una vez identificados los hogares y beneficiarios que reciben AFAM para cada uno de los sistemas, se calcula el monto que percibiría cada hogar de acuerdo a la legislación vigente, sin tener en cuenta el monto que surge de lo declarado por los individuos. Por lo tanto, se resta del ingreso total declarado por el hogar, el monto por concepto de AFAM y se imputa el monto correspondiente según el número de menores que cumplen las condiciones para ser beneficiarios. Este ajuste se realiza para que los montos sean consistentes con la identificación de beneficiarios presentada anteriormente (clasificación del tipo de AFAM percibida, deber ser a la interna del hogar, etc.) y para corregir posibles errores de declaración. De esta forma se busca que los impactos de las simulaciones reflejen únicamente cambios en el diseño de la política.

En el caso de AFAM-PE los montos corresponden a los valores oficiales de 2014 y representan \$1.096 para el monto base y \$470 para el complemento liceal. Para estimar el monto total que percibe el hogar se aplica la escala de equivalencia de 0,6 establecida en la legislación correspondiente. Esta escala es el factor al que se eleva la cantidad de beneficiarios que recibe el monto base por un lado y el monto complementario por otro. Esto significa que el monto que recibe un hogar es menos que proporcional a la cantidad de beneficiarios del mismo. La imputación de montos se realiza a nivel de hogar (la escala de equivalencia se aplica a este nivel) y no a nivel de tributario, por lo que nuevamente aquí el escenario base se aleja de la verdadera aplicación de la política.

Por otra parte, para determinar el monto de la AFAM Contributiva se intenta replicar las condiciones establecidas por ley, que indican montos diferenciales según nivel de ingreso del padre, madre o tutor de los menores y su pareja. Por lo tanto, se tienen en cuenta los ingresos nominales (por trabajo y jubilaciones y pensiones) del integrante del hogar que cobra la transferencia y su pareja. En este caso los montos por cada asignación familiar son equivalentes a 0,37 Unidades Reajustables (UR) mensuales si el ingreso nominal total de la

pareja es mayor a 27,9 UR y 0,74 UR si el ingreso es menor 27,9 UR. Este criterio se utiliza únicamente para determinar los montos, pero no implica que se establezca un tope de ingreso para determinar si recibe la transferencia o no.

Al igual que en la identificación de beneficiarios, para la imputación de montos es necesario realizar algunas puntualizaciones respecto a las asignaciones prenatales y por discapacidad. Debido a que no se identifican los beneficiarios de este tipo de asignaciones, tampoco se imputa el monto según la legislación vigente sino que se mantiene el monto imputado por el INE correspondiente a la cantidad de AFAM por discapacidad y prenatales declaradas por el hogar. Esto es importante ya que en el escenario base se puede estar sobreestimando el monto que recibe un hogar por asignaciones familiares: si por ejemplo un hogar declara cobrar una asignación por discapacidad, se mantiene el monto correspondiente a esa AFAM imputado por el INE, pero dado que la ECH no permite identificar a las personas con discapacidad, si dicho beneficiario es menor de edad y cumple las condiciones de asistencia, se le imputará el monto como beneficiario sin discapacidad de acuerdo al “deber ser”, sobreestimando de esta forma el monto recibido por el hogar.

### Ajuste del escenario base

En la Tabla 4 se presenta un resumen de los resultados de estas decisiones y se muestran los niveles de captación de AFAM-PE así como de AFAM Contributiva.

*Tabla 4 Cobertura AFAM - Beneficiarios y costo*

	Dato administrativo (*)	Escenario base	% de captación (base/adm.)
<b>Beneficiarios AFAM PE</b>	379.902	371.194	97,7%
<b>Beneficiarios AFAM PE sin prenatal y disc.</b>	362.829	360.934	99,5%
<b>Beneficiarios AFAM contr.</b>	119.972	122.474	102,1%
<b>Beneficiarios AFAM contr. sin prenatal y disc.</b>	119.132	120.261	100,9%
<b>Beneficiarios total AFAM (sin prenatal y disc.)</b>	481.961	481.195	99,8%
<b>Costo de la política (AFAM PE mill. \$)</b>	4.241	3.826	92,7%
<b>Costo de la política (% del PIB)</b>	0,32%	0,29%	

(\*) Fuente: Observatorio Social - DINEM (MIDES), Boletín estadístico 2015 (BPS) y Prestaciones de actividad 2015 (BPS). Para llegar al dato sin prenatales ni por discapacidad se deduce un 0,7% al total de AFAM Contributivas, dato que surge del informe de BPS “Prestaciones y servicios para personas con discapacidad” de 2015.

Se puede observar que la estrategia utilizada para identificar a los beneficiarios de Asignaciones Familiares en la construcción del escenario base tiene como resultado una sub-captación de los beneficiarios no contributivos mientras que se observa una sobre-captación de los contributivos. Esto implica que en términos generales, el total de beneficiarios está relativamente bien captado, aunque existen diferencias menores respecto al tipo de asignación que reciben.

El gasto en asignaciones familiares del plan de equidad de acuerdo al dato administrativo es superior a los 4.200 millones de pesos, lo que representa 0,32% del PIB. Mientras que el costo de acuerdo al SPP es levemente inferior (aproximadamente 3.900 millones de pesos).

### 2.1.2. Tarjeta Uruguay Social (TUS)

La Tarjeta Uruguay Social (TUS) es una tarjeta prepaga utilizada para la adquisición de alimentos, artículos de higiene personal y del hogar, así como productos y servicios que contribuyen al proceso de inclusión e integración social. La población objetivo de esta política no está definida a nivel de personas como en el caso de AFAM, sino que se dirige a los 60.000 hogares más vulnerables. Dado que no se presentan modificaciones entre 2014 y 2018 de la población objetivo, los resultados de cobertura se comparan con los datos administrativos de 2014.

El monto que se acredita en la TUS depende de la cantidad de menores y mujeres embarazadas en el hogar, estableciéndose 4 franjas: uno, dos, tres y cuatro o más menores y/o embarazadas. Desde 2012 se otorga el monto equivalente a la presencia de un menor o embarazada a aquellos hogares vulnerables sin integrantes menores de edad o embarazadas. También a partir de ese año se duplica el monto otorgado a los 30.000 hogares más vulnerables. En mayo de 2016 la transferencia se incrementó para aquellos hogares con embarazadas y menores de 0 a 3 años de edad, ya que se sustituyó la transferencia en especie de leche fortificada que se entregaba a estos beneficiarios por la transferencia monetaria equivalente. Los resultados de costo de la política se compararán con el dato administrativo 2014, ya que si bien este dato no incluye el complemento para menores de 0 a 3 años, el dato administrativo de 2016 (con el complemento) responde a la cantidad de tarjetas otorgadas ese año, la cual difiere de manera significativa de la cantidad otorgada en 2014.

### Identificación de beneficiarios

Para identificar a los hogares beneficiarios de TUS en el escenario base se tiene en cuenta la declaración de los hogares en la ECH, por lo tanto, se considera hogar beneficiario a todos los que declaran cobrar esta transferencia.

Asimismo, dado que la ECH no recaba información sobre el tipo de monto que cobran los hogares (simple o doble), es necesario establecer un procedimiento para identificar, dentro de los hogares beneficiarios, cuáles reciben cada tipo de monto.

El criterio utilizado se basa en el monto declarado por el hogar en la ECH. En primer lugar se estima el monto simple y doble que cobraría cada hogar beneficiario de TUS de acuerdo al número de menores del hogar. Siguiendo el criterio utilizado por el MIDES, para la construcción de este monto se consideran solamente los menores de edad beneficiarios de AFAM-PE y los que no asisten al sistema educativo, ya que el requisito de asistencia no es exigido para cobrar la TUS.

Para determinar si finalmente el hogar será identificado como beneficiario de TUS o de TUS doble, se calculan las distancias relativas entre los montos estimados anteriormente y el monto declarado y se selecciona al valor que minimice esta distancia. Por lo tanto se identifican como hogares beneficiarios de TUS doble a aquellos donde el monto declarado se acerca más al monto que deberían recibir por la TUS duplicada.

Esta identificación de beneficiarios explicada anteriormente debe tenerse en cuenta a la hora de interpretar los resultados de las simulaciones, ya que en el escenario simulado siempre se supondrá focalización perfecta del nuevo diseño. Este punto se profundiza en el Manual de Resultados. Asimismo, en el anexo 3 se presenta una aproximación a las diferencias que surgen por identificar a los hogares beneficiarios de acuerdo de su declaración en la ECH y un escenario dónde la identificación se realice a partir del ICC.

## Imputación de montos

Una vez identificados los hogares beneficiarios, el monto se imputa de acuerdo a los valores vigentes establecidos por el MIDES. Tal como fue mencionado para el caso de AFAM, con esta decisión se busca que los impactos de las simulaciones reflejen únicamente cambios en el diseño de la política.

Como el monto transferido se fija de acuerdo a la cantidad de menores en el hogar, el primer paso para determinar los montos consiste en calcular el número de menores que viven en hogares beneficiarios de TUS. La información de la ECH no permite identificar a las mujeres embarazadas, por lo que no son tenidas en cuenta para determinar esta cantidad. Este cálculo toma en cuenta a todos los menores que al momento de la encuesta viven en el hogar. Nuevamente siguiendo la lógica del “deber ser” presentada para AFAM, se considera a todos los menores del hogar, aunque éste no perciba la transferencia realmente por todos ellos y no se consideran menores que no estén en el hogar, aunque en los hechos el hogar podría estar recibiendo una transferencia por ellos.

Una vez determinada la cantidad de menores de cada hogar se procede a imputar los montos de acuerdo a la escala vigente para 2014 (Tabla 5).

*Tabla 5 Monto mensual de TUS de acuerdo a número de menores en el hogar (2014)*

Número de menores	Monto simple (\$)
0 ó 1	736
2	1.117
3	1.420
4 ó más	1.980

Tal como se observa en la Tabla 5, los hogares seleccionados sin presencia de menores reciben el monto equivalente al de un hogar con un solo menor. Por otra parte, se imputan los montos duplicados a los hogares identificados como beneficiarios de TUS doble.

Asimismo, en la versión SPP 2014.3.0 se incorporó en el escenario base el monto correspondiente al complemento que recibe cada menor de 0 a 3 años (no es posible sumar este monto en el caso de embarazadas ya que la ECH no permite identificarlas). Este monto, que en 2018 es de \$241, fue deflactado por IPAB (Índice de Precio de Alimentos y Bebidas no alcohólicas) para llevarlo a valores de 2014. Como resultado, se imputa un monto de \$178 por cada beneficiario de TUS de entre 0 y 3 años.

## Ajuste del escenario base

Se observa una buena captación en términos de costo total de la política, con montos similares a los datos administrativos. Sin embargo a nivel de hogares beneficiarios se aprecia una subcaptación respecto a los datos administrativos.

Cabe recordar que el costo captado en el escenario base incluye el complemento para los menores de 0 a 3 años, equivalente a 58 millones de pesos (a pesos 2014), el cual no está contemplado en el dato administrativo.

*Tabla 6 Cobertura TUS - Beneficiarios y costo*

	<b>Dato administrativo (*)</b>	<b>Escenario base</b>	<b>% captación (base/adm.)</b>
<b>Hogares beneficiarios TUS</b>	62.213	53.851	86,6%
<b>Hogares beneficiarios TUS duplicada</b>	27.417	20.093	73,3%
<b>Costo de la política (mill. \$)</b>	1.448	1.312	90,6%
<b>Costo de la política (% del PIB)</b>	0,11%	0,10%	

(\*) Fuente: Promedio de beneficiarios en el año 2014. Observatorio Social (MIDES)

### 2.1.3. Otras Transferencias

El SPP permite simular transferencias no vigentes como la Renta básica universal, el Ingreso mínimo garantido y Transferencias por tramos de ingreso. En ese módulo denominado "Otras transferencias", es posible eliminar transferencias vigentes al simular las nuevas.

Entre las transferencias que se pueden eliminar se encuentran: AFAM PE, AFAM Contributiva, TUS, Pensión por vejez (incluye Asistencia a la Vejez) y Pensión por invalidez. Por ende, si bien el simulador no permite realizar modificaciones a las pensiones mencionadas, cuando se elige simular una política que implica la eliminación de estas pensiones, se verá reflejada la eliminación en los costos que arroje la nueva política simulada. Resulta entonces relevante conocer los niveles de captación de estas políticas. Cabe aclarar que la única modificación que se realiza a la información original relevada por el INE sobre estas dos pensiones es no considerar las que provienen de una institución distinta a BPS, por lo que la captación del SPP coincide prácticamente con la captación de ECH.

*Tabla 7 Cobertura Pensiones no contributivas - Beneficiarios y costo*

	Dato administrativo (*)	Escenario base	% captación (base/adm.)
<b>Beneficiarios pensión invalidez + pensión vejez</b>	88.875	62.836	70,70%
<b>Costo de la política (mill. \$)</b>	7.115	5.138	72,21%
<b>Costo de la política (% del PIB)</b>	0,53%	0,38%	

(\*) Fuente: MIDES - BPS

## 2.2. Seguro Nacional de Salud

### 2.2.1. Beneficiarios

El escenario base del SNS se construye no sólo a partir de la información que brindan los individuos en la ECH sino también teniendo en cuenta la legislación vigente. No se consideran beneficiarios simplemente a quienes declaran serlo, sino que se definen los mismos a partir de un proceso de identificación que se detalla a continuación.

**A partir de la legislación correspondiente al año 2018** y con la información disponible en la ECH 2014 se pueden definir cuatro tipos de beneficiarios del SNS<sup>18</sup>:

- Trabajadores
- Jubilados y pensionistas
- Menores a cargo
- Cónyuges a cargo

### Trabajadores

Para identificar a los trabajadores beneficiarios se considera la ocupación principal y la secundaria de forma independiente. Dentro de cada ocupación se identifican cuatro tipos de trabajadores beneficiarios del SNS: asalariados del sector público, del sector privado, cooperativistas y trabajadores independientes. Para todos los tipos de trabajadores deben cumplirse dos condiciones necesarias aunque no suficientes para ser considerados beneficiarios del seguro:

- Declarar tener derecho a algún servicio de salud a través de FONASA
- Realizar aportes a la seguridad social, excluyendo a los que realizan aportes a cajas del exterior del país

<sup>18</sup> Como se señaló al inicio del documento y de esta sección, para un mejor análisis de la capacidad del Simulador de captar las políticas analizadas debe consultarse el manual del escenario base de la versión 2014.0.1, donde coincide el año encuesta con la legislación aplicada.

En el caso de los trabajadores asalariados del sector público no se consideran beneficiarios a los municipales, policías y militares, ya que los mismos no se encuentran amparados por el sistema<sup>19</sup>.

En el caso de los independientes se consideran beneficiarios a los:

- Cuentapropistas o patrones monotributistas (común o social) cuya naturaleza jurídica sea empresa unipersonal
- Cuentapropistas o patrones con hasta cinco empleados cuya empresa tribute como pequeña empresa o régimen general
- Cuentapropistas o patrones cuya empresa tribute como servicios personales.

Asimismo, también se identifican como beneficiarios a los trabajadores que perciban ingresos por seguro de desempleo, que declaren tener cobertura FONASA a través de algún prestador de salud.

## Jubilados y pensionistas

Se identifican cuatro tipos de jubilados (declaran ser jubilados como condición de actividad) y cuatro tipos de pensionistas (declaran ser pensionistas como condición de actividad) beneficiarios del seguro:

- Perciben jubilación/pensión de BPS<sup>20</sup>
- Perciben jubilación/pensión de caja bancaria
- Perciben jubilación/pensión de caja profesional
- Perciben jubilación/pensión de caja notarial

Todos estos tipos de jubilados y pensionistas son considerados beneficiarios, pues a partir de julio 2016 ingresaron al Seguro Nacional tal como lo establecía la Ley 18.731.

## Menores a cargo

Se identifican dos tipos de menores a cargo beneficiarios del SNS: los hijos de los beneficiarios del seguro y los hijos del cónyuge si este no es trabajador, jubilado o pensionista beneficiario. En ambos casos se les exige ser menores de 18 años.<sup>21</sup>

Es importante señalar que en ambos casos se utiliza la construcción de las relaciones de parentesco y de las parejas dentro del hogar (casadas o en unión libre) realizadas en pasos previos. De esta manera se puede identificar a los hijos de los trabajadores, jubilados y/o pensionistas, y adicionalmente a los hijos de sus cónyuges.

---

<sup>19</sup> En la ocupación secundaria no se puede identificar a los municipales por no contar con la información apropiada en la ECH.

<sup>20</sup> Incluida la jubilación/pensión correspondiente a AFAPs.

<sup>21</sup> La reglamentación incluye como posibles beneficiarios a cargo a los discapacitados a cargo sin importar su edad. A pesar de ello, éstos no se consideran por no ser posible hacer una correcta captación a partir de la información en la ECH.

A los hijos de beneficiarios no se les exige que declaren tener derecho a algún servicio de salud a través de FONASA, debido a que es obligatorio que sean beneficiarios del seguro.

Al igual que en el caso de los trabajadores, los hijos de sus cónyuges deben declarar tener derecho a algún servicio de salud a través de FONASA para ser considerados beneficiarios del seguro. Sin embargo, todos los hijos de cónyuges de jubilados y/o pensionistas se consideran beneficiarios. Se tomó esta decisión por la base de datos utilizada (ECH 2014) y la imposibilidad de identificar cuáles de todos los jubilados y pensionistas que terminaron de incorporarse en el año 2016 hubieran dado amparo a los hijos de sus cónyuges.

Vale aclarar que en cualquiera de los casos anteriores no se consideran menores a cargo a los beneficiarios del sistema si el individuo obtuvo el derecho a algún servicio de salud a través de FONASA por sí mismo, es decir, si el menor es trabajador o pensionista que genera el derecho.

### Cónyuge a cargo

Para definir el cónyuge, en primer lugar se identifican las parejas en el hogar (casadas o en unión libre). Será cónyuge a cargo aquel individuo que no obtuvo ese derecho:

- por sí mismo (no es trabajador, jubilado y/o pensionista beneficiario)
- por sus padres
- por el cónyuge de alguno de sus padres;

y por último, su cónyuge tenga derecho a algún servicio de salud a través de FONASA por sí mismo (es generador del derecho).

En el caso de los cónyuges de los trabajadores se les exige además que declaren tener derecho de atención en algún servicio de salud a través de FONASA. Sin embargo, todos los cónyuges de jubilados y/o pensionistas se consideran beneficiarios, debido a la imposibilidad de identificar cuáles de todos los jubilados y pensionistas que terminaron de incorporarse en el año 2016 hubieran dado amparo a sus cónyuges.

### Captación de beneficiarios

A continuación se detalla el nivel de captación de beneficiarios del Seguro Nacional de Salud (Tabla 8). Para ello se compara los datos administrativos del MSP para el año 2017, con las estimaciones puntuales realizadas a partir del Simulador de Políticas Públicas que resultan de aplicar la legislación 2018 (que coincide con la 2017) en la ECH 2014. Como ya se señaló en términos de cobertura esto último implica el ingreso de todos los jubilados y pensionistas.

*Tabla 8 Captación de beneficiarios SNS*

	Dato Administrativo (*)	Escenario Base	Captación
<b>Total</b>	2.566.402	2.407.502	94%

(\*) Fuente: SINADI- AES- MSP. Datos correspondientes al ejercicio 2017

## 2.2.2. Ingresos del SNS

Los ingresos al FONASA se componen principalmente por los aportes que realizan los asegurados: trabajadores dependientes e independientes y pasivos (jubilados y pensionistas).

Los aportes personales se estiman de acuerdo a lo establecido en la sección 1.2 (ingreso nominal) donde se detalla las tasas de aporte por cobertura sanitaria y la base imponible sobre la cual se aplica tanto para activos como pasivos (ver Tabla A 1- 7 y Tabla A 1- 9 del anexo 1).

Por último, el otro elemento que forma parte de los ingresos del sistema es los aportes patronales que realizan los empleadores por sus empleados en relación de dependencia, en la siguiente tabla se registran las tasas correspondientes.

*Tabla 9 Tasas de aportes patronales realizados por los empleadores por sus empleados en relación de dependencia*

	General (%)	Sector Construcción (%)
<b>Tasa aporte patronal</b>	5	9

Nota: Hay sectores que se encuentran exonerados del pago de aportes patronales: agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca, explotación de minas y canteras, transporte de pasajeros, agencia de viaje, educación y cultura.

## Captación de ingresos

A continuación se muestran los niveles de captación de ingresos (en millones de pesos) por concepto de aportes personales y patronales, entre lo reportado por BPS en 2017 (legislación de aportes que coincide con la del año 2018) y las estimaciones puntuales del escenario base del SNS arrojadas por el Simulador de Políticas Públicas.

*Tabla 10 Captación de aportes al SNS*

	Escenario Base (1)	Dato Administrativo (2)	Captación
<b>Aportes</b>			
<b>Trabajadores *</b>	38.093	40.479	94%
<b>Pasivos**</b>	4.907	6.131	80%
<b>Total</b>	43.000	46.609	92%

Fuente: Elaboración propia en base al INE y al informe de ingresos y egresos de FONASA de BPS 2017.

Notas:

(1) Millones de pesos corrientes 2014

(2) Dato administrativo mensual del 2017 deflactado por IMS, millones de pesos 2014.

\*Aportes personales de trabajadores, aportes personales adicionales de trabajadores, aporte personal y patronal de trabajadores no dependientes, bancos y notarial. Aportes realizados por los empleadores por sus empleados en relación de dependencia.

\*\*Aportes de pasivos, aportes de trabajadores en seguro de desempleo.

### 2.2.3. Egresos del SNS

De acuerdo a la información disponible en la ECH 2014 se estiman los siguientes componentes de egresos: cápitas, metas asistenciales, sustitutivo de tickets y Fondo Nacional de Recursos (FNR). Estos componentes representan transferencias monetarias que realiza el FONASA a los prestadores de salud por cada asegurado, y se detallan a continuación. El valor de las cápitas resulta de multiplicar el valor de las cápitas por la estructuras de cápitas reglamentada. Ésta última varía de acuerdo a la edad y sexo del beneficiario (ver Tabla 11).

A continuación se presentan los valores y partidas vigentes a enero 2018 llevados por el Índice de Precios al Consumo (IPC) a valores de **enero 2014**. Esto se debe a que el costo asociado al Seguro Nacional de Salud surge de la diferencia entre ingresos y egresos del SNS y los ingresos responden a salarios en pesos 2014. No realizar este ajuste en los valores de los componentes de los egresos, implicaría alterar la relación ingresos y egresos, más allá de los cambios en esta relación que se dan por los cambios en la legislación vigente (cambios de cobertura, aportes y cambios en términos reales de los valores de los componentes).

*Tabla 11. Estructura de cápitas, enero 2018*

<b>Hombre</b>	
<b>&lt;1</b>	6,4513
<b>1 a 4</b>	1,8886
<b>5 a 14</b>	1,1192
<b>15 a 19</b>	1,0852
<b>20 a 44</b>	1,0000
<b>45 a 64</b>	2,0572
<b>65 a 74</b>	3,9528
<b>&gt;74</b>	5,2049
<b>Mujer</b>	
<b>&lt;1</b>	5,5109
<b>1 a 4</b>	1,7797
<b>5 a 14</b>	1,0103
<b>15 a 19</b>	1,4429
<b>20 a 44</b>	2,1403
<b>45 a 64</b>	2,5152
<b>65 a 74</b>	3,4385
<b>&gt;74</b>	4,2948

Fuente: Decreto N° 455/016.

*Tabla 12. Valor y Estructura de cápitas, enero 2018 a precios de enero 2014*

<b>Valor Cápita</b>	740,35
---------------------	--------

Fuente: Decreto N° 14/018 e INE.

Las metas asistenciales son una herramienta de gestión y atención que buscan mejorar la calidad de las prestaciones fortaleciendo los procesos asistenciales a través de estímulos económicos (JUNASA 2014).

A continuación se hace una breve referencia de las **cuatro metas asistenciales del año 2018**:

- Meta 1: Salud del niño, niña y mujer. Busca promover el control de los recién nacidos y de los niños en el primer, segundo y tercer año de vida, el control de las embarazadas y la entrevista de situaciones de violencia doméstica.
- Meta 2: Disminución de las complicaciones de la hipertensión arterial, reducción de la mortalidad precoz por enfermedades cardiovasculares, y el reporte de indicadores.
- Meta 3: a partir de enero de 2017 se eliminó la meta 3.
- Meta 4: Cargos médicos de alta dedicación. Busca impulsar la contratación de cargos de alta dedicación por parte de las instituciones en especialidades de medicina general, medicina familiar, pediatría, ginecología, medicina intensiva de adultos y pediátrica y neonatología y medicina interna.
- Meta 5: Capacitación y mejora de la calidad asistencial. A través de la capacitación del personal de los servicios de salud (médico y no médico) busca promover la mejora de la calidad asistencial, como por ejemplo: desarrollo profesional médico continuo, capacitación para la implementación de la historia clínica digital y actividades de fortalecimiento del primer nivel asistencial cuando correspondiere, entre otras.

Para asignar el valor de cada meta asistencial a cada individuo en primer lugar se toma de los valores por afiliado FONASA a pagar cuando la institución cumple con las metas propuestas (ver tabla 13).

*Tabla 13 Valor metas asistenciales, enero 2018 a precios de enero 2014*

<i>Meta 1</i>	69,27
<i>Meta 2</i>	28,69
<i>Meta 3</i>	0
<i>Meta 4</i>	31,73
<i>Meta 5</i>	49,32

Fuente: Decreto N° 14/018 e INE.

Lo que recibe cada institución por cada beneficiario del sistema por concepto de metas depende del cumplimiento de las mismas, es decir, el monto de egresos del SNS por concepto de metas depende del valor estipulado para cada meta y del cumplimiento de cada una en cada institución. De acuerdo a la última rendición de cuentas de JUNASA disponible (año 2016) el sector privado recibió el 89% del monto máximo a pagar por metas asistenciales, mientras que el sector público recibió el 35% aproximadamente.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores el monto de egresos del SNS por concepto de metas asistenciales para cada beneficiario se obtiene aplicando dichas proporciones de cumplimiento promedio al monto máximo de la meta (distinguiendo entre sector público y privado).

El sustitutivo de tasas o tickets se corresponde al pago que realiza la JUNASA a las IAMC<sup>22</sup> por cada pasivo beneficiario del sistema que tenga derecho de atención en esa institución. El objetivo de este pago es que todos los pasivos beneficiarios del sistema afiliados a IAMC puedan acceder sin costo (sólo deben abonar el valor de un timbre profesional) a: 3 consultas médica por mes, análisis básicos de laboratorio por semestre, una radiografía y un electrocardiograma anual, y dos medios tickets de medicamentos o análisis clínicos por mes.

*Tabla 14 Valor Sustitutivo de Tickets, enero 2018 a precios de enero 2014*

Sustitutivo de tickets	163,7
------------------------	-------

Fuente: Decreto N° 14/018 e INE.

Por último, se imputa a cada beneficiario del sistema el valor correspondiente al Fondo Nacional de Recursos (FNR), monto promedio del valor de la cuota del FNR para el año 2018 deflactados por IPC (171 pesos 2014).

No se pueden estimar los niveles de captación de egresos por concepto de cápitás, metas, sustitutivo de tickets y FNR, por no contar con un dato administrativo que se corresponda con los componentes de egresos vigentes en 2018.

## Devoluciones

Otro componente de los egresos del SNS son los reintegros de aportes o devoluciones. Estas se estiman como la diferencia entre el vector de aportes a FONASA sin topear (resultado de multiplicar la tasa de aporte por la base imponible) y el vector de aportes a FONASA topeado. Este tope de aportes a FONASA viene dado por la siguiente ecuación:

$$\text{Tope Anual de aportes a FONASA} = 1,25 * \text{CPE} * (1 + \text{Cantidad Personas a cargo}) * 12$$

El vector de aportes a FONASA topeado surge de comparar los aportes personales realizados en el año al FONASA por los meses que la persona fue beneficiario, con el tope anual de aportes a FONASA, es decir, la suma del Costo Promedio Equivalente (CPE) mensual por el generante y a quienes atribuye amparo (menores o mayores con discapacidad y cónyuge o concubino) incrementado en un 25%.

Si, Base Imponible Anual \* Tasa de aporte a FONASA  $\leq$   $1,25 * \text{CPE} * (1 + \text{Cantidad Personas a cargo}) * 12$ , entonces:

$$\text{Aporte a FONASA topeado} = \text{Base Imponible Anual} * \text{Tasa de aporte a FONASA}$$

<sup>22</sup>El pago por concepto de sustitutivo de tickets corresponde solo para beneficiarios del sistema con derecho de atención en las IAMC, no para aquellos con derechos en el sector público o en seguros integrales.

Si, Base Imponible Anual \* Tasa de aporte a FONASA > 1,25\*CPE\*(1 + Cantidad Personas a cargo)\*12, entonces:

$$\text{Aporte a FONASA topeado} = 1,25 * \text{CPE} * (1 + \text{Cantidad Personas a cargo}) * 12$$

Es importante señalar que no se puede estimar su captación por no contar con la información necesaria, en este caso el último dato que se tiene es del año 2017 que corresponde a las devoluciones del año 2016 año que no coincide con la legislación 2018 para todo el año (la totalidad de los pasivos ingresan en el segundo semestre 2016).

#### 2.2.4. Imputación de cuota mutual

Como parte del análisis del SNS se estima el beneficio neto que tiene el individuo que pertenece al seguro. Este surge de la diferencia entre el beneficio bruto de pertenecer al seguro, cuota mutual (valor de mercado de la cobertura en salud privada), y el costo, aportes al SNS. Por lo tanto, para analizar el SNS tanto en el escenario base como en el simulado, se requieren dos cosas: imputar la cuota mutual a los individuos que hagan un aporte de salud (o alguien lo haga por ellos) y estimar el monto de aporte por concepto de servicio de salud.

El INE realiza una imputación de la cuota mutual que se “corrige” desde OPP con el objetivo de que el simulador resulte útil para evaluar el diseño alternativo de políticas. Se realizan las correcciones siguiendo dos objetivos ya comentados anteriormente: que el simulador sea una herramienta útil para el diseño de política y que los indicadores de pobreza y desigualdad se alejen lo menos posible de los oficiales.

A continuación se explicita la imputación realizada por el INE, la realizada por OPP, y por último, se comparan los resultados que surgen al imputar de una u otra forma.

#### Imputación cuota mutual INE

El INE imputa una cuota mutual a aquellos individuos que tienen derecho de atención en algún servicio de salud pública o privada, cuando la misma implica un pago por parte de un empleador, trabajador o pasivo. A continuación se detallan los beneficiarios a los cuales el INE les imputa la cuota mutual.

##### *Militares y policías*

En primer lugar, el INE imputa la cuota mutual a todas aquellas personas que cumplan estas dos condiciones de forma conjunta:

1. tiene derecho vigentes de salud en el hospital militar o policial a través de un miembro del hogar y no tiene derecho vigente de salud en: MSP (a excepción de aquellas que tienen el derecho por bajos recursos o pagando arancel), IAMC o seguro privado, exceptuando aquel que tiene el derecho porque un miembro del hogar paga la cuota correspondiente a la mutualista o al seguro.
2. el miembro del hogar que otorga el derecho de salud vigente trabaja (en su ocupación principal y/o secundaria) en establecimientos que se dediquen a las siguientes actividades:

- Actividades de servicio secundario de transporte por vía acuática
- Actividades de servicio secundario de transporte por vía aérea
- Actividades de investigación
- Actividades de la administración pública en general
- Relaciones exteriores
- Actividades de defensa
- Actividades de mantenimiento del orden público y de seguridad
- Actividades de planes de seguridad social de afiliación obligatoria
- Enseñanza secundaria de formación general
- Enseñanza superior
- Actividades de hospitales

En segundo lugar, asigna cuota mutual a **todas** aquellas personas que declaran tener derecho vigentes de salud en el hospital militar o policial y no tiene derecho vigente de salud en: MSP (a excepción de aquellas que tienen el derecho por bajos recursos o pagando arancel), IAMC o seguro privado, exceptuando aquel que tiene el derecho porque un miembro del hogar paga la cuota correspondiente a la mutualista o al seguro.

#### *Beneficiarios del SNIS*

En primer lugar, el INE imputa la cuota mutual a todas aquellas personas que cumplan estas cuatro condiciones de forma conjunta:

1. tiene derecho vigentes de salud en MSP, IAMC o seguro privado a través de FONASA por un miembro del hogar
2. es asalariado privado o público, cooperativista, patrón, cuenta propia con o sin local, miembro del hogar no remunerado o trabajador de un programa social de empleo (ocupación principal y/o secundaria)
3. realiza aportes a la caja de jubilaciones (ocupación principal y/o secundaria)
4. tiene más de 13 años

Por otro lado, asigna cuota mutual a **todas** aquellas personas que declaran tener derecho vigente de salud en MSP, IAMC o seguro privado a través de FONASA ya sea por un miembro del hogar o fuera del mismo.

#### *Empleador*

En este caso el INE imputa la cuota mutual a todas aquellas personas que tengan derecho de salud vigente en una IAMC o seguro privado porque el empleador de un miembro del hogar paga la cuota correspondiente. Por otro lado, el INE imputa efectivamente la cuota mutual siempre que el individuo no tenga derecho de atención en MSP o de tenerlo sea por bajos recursos o pagando arancel.

En el primer caso (IAMC), se exige que el individuo no tenga derecho de atención en algún seguro privado médico o de tenerlo sea porque el empleador de un miembro del hogar paga la cuota correspondiente. Mientras que en el caso del seguro privado se exige que el individuo no tenga derecho de atención en IAMC o de tenerlo sea porque el empleador de un miembro del hogar paga la cuota correspondiente.

## ASSE

El INE imputa la cuota mutual a todas aquellas personas que tengan derecho de salud vigente en MSP a través de un miembro del hogar (no FONASA) y que no tenga derechos en IAMC o seguro privado y si lo tienen que sea porque el empleador de un miembro del hogar paga la cuota correspondiente.

### *Otro hogar*

Por último, se imputa la cuota mutual a aquellas personas que declaran tener derecho de salud vigente en MSP, IAMC o seguro privado a través de un individuo no FONASA que no vive en el hogar.

Vale aclarar que a cada persona nunca se le imputa más de una vez la cuota mutual, es decir, si el individuo tiene derecho por más de una actividad se le imputa la cuota una sola vez.

## Imputación cuota mutual OPP

En la imputación de OPP a diferencia del INE, se imputa la cuota mutual a aquellos individuos que tienen derechos vigentes de salud y realizan algún aporte (o alguien que vive con ellos aporte por el) para obtener ese derecho. Este es el caso de los beneficiarios del SNS y los trabajadores, jubilados o pensionistas policías y/o militares, que aportan a la caja policial y militar respectivamente.

Para poder calcular ese beneficio neto, se necesita contar con información completa de la cobertura, es decir, no sólo quien la recibe sino quien genera el derecho y cuáles son los ingresos a gravar por ese derecho. Por este motivo, se excluyen del análisis las coberturas generadas mediante vínculos interhogar, y sólo se consideran los vínculos intrahogar para las mismas.

### *Militares y policías*

Se imputa la cuota mutual a los trabajadores, jubilados y pensionistas policiales y militares y a todas las personas que ellos amparen.

Se define como trabajador policial (militar) a aquella persona que declara ser asalariado público y aportar a la caja policial (militar), jubilado policial (militar) al que declara ser jubilado y percibe ingresos por concepto de jubilación de la caja policial (militar), y por último, pensionista policial (militar) al que declara ser pensionista y percibe ingresos por concepto de pensión de la caja policial (militar). Notar que esto implica último implica que a quienes declaren tener asistencia en el militar/policial y no sean ni vivan con un trabajador, jubilado o pensionista policial (militar), no se les imputará la cuota mutual.

Las personas que ellos amparen serán aquellas que declaran tener derecho de atención en el hospital militar o policial a través de un miembro del hogar y que ese miembro del hogar sea trabajador, jubilado o pensionista policial (militar).

## Beneficiarios del SNIS

Se imputa la cuota mutual a los trabajadores, jubilados y pensionistas beneficiarios del SNS y sus personas a cargo (hijos, hijos del cónyuge y cónyuges) definidos anteriormente en este documento (ver sección 2.2.1 Beneficiarios).

## 2.3. Impuestos directos

En esta sección se describen las principales definiciones metodológicas para la construcción del escenario base de IASS e IRPF cat. II siguiendo la legislación vigente en el año 2018. Cabe acalarar que la legislación del año 2018 es la misma que la del año 2017, y responde a cambios que se votaron en la rendición de cuentas que tuvo lugar en junio 2016, y que empezaron a regir a partir de enero 2017.

Como los informes de cierre de campaña que realiza la DGI tienen lugar en el segundo semestre del año, y en estos se presenta la recaudación correspondiente al año anterior, aún no se cuenta con datos administrativos correspondientes a la recaudación de impuestos directos del año 2017. Por lo tanto, los resultados obtenidos se comparan con las estimaciones de recaudación presentadas por el MEF en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2015 (capitulo capítulo VII). Estas estimaciones surgen de realizar una simulación sobre los microdatos de DGI 2014 y para este análisis se tomarán las variaciones porcentuales indicadas en el mismo. Estas variaciones representan cuanto aumenta la recaudación con la nueva regla de política (legislación 2018) respecto a la legislación 2014<sup>23</sup>.

A partir del ingreso nominal estimado con los ingreso del ECH 2014 (para conocer detalles de la construcción de este ingreso ver sección 1.2), se estima el monto pago por impuestos directos para los trabajadores, jubilados y pensionistas presentes en la ECH.

### 2.3.1. Impuesto a la Renta de las Personas Físicas - rentas laborales (IRPF cat. II)

#### Individuos sujetos a IRPF cat. II

El primer paso consiste en identificar al conjunto de sujetos pasivos de IRPF cat. II o potenciales contribuyentes del impuesto. Este grupo está conformado en primer lugar por todos los trabajadores dependientes por alguna de sus ocupaciones. En nuestro caso, dada la información disponible en la ECH se tiene en cuenta a todos los trabajadores dependientes por la primera y segunda ocupación.

---

<sup>23</sup> Como se señaló al inicio del documento y de esta sección, para un mejor análisis de la capacidad del Simulador de captar las políticas analizadas debe consultarse el manual del escenario base de la versión 2014.0.1, donde coincide el año encuesta con la legislación aplicada

A su vez también se incluye a los trabajadores independientes que tributan IRPF categoría II en la ocupación principal y/o la secundaria. Se incluye a todos los ocupados en servicios personales (profesionales, y no profesionales en sectores como administración, informática, actividades de agentes comerciales y corredores, entre otros). Se excluye como sujetos pasivos de IRPF cat. II a los monotributistas, a los sujetos a régimen general y a las pequeñas empresas.

## Rentas incluidas en el escenario base y escala de rentas

A partir del ingreso nominal estimado se crea el ingreso imponible para el impuesto para el conjunto de trabajadores detallado anteriormente. Se tiene en cuenta el ingreso nominal de cada una de las ocupaciones siempre que sea potencial contribuyente del impuesto por esa ocupación. Dentro de las partidas gravables se incluyen los salarios y jornales, los viáticos, pagos atrasados, propinas, salario vacacional, aguinaldo e ingresos en especie gravados por el IRPF cat. II.

De acuerdo a la legislación vigente, el ingreso imponible para el pago del impuesto lo componen el 100% del ingreso nominal estimado para los trabajadores dependientes y el 70% para independientes, es decir que se aplica una reducción de la base imponible del 30% para independientes como concepto de gastos y créditos incobrables (Ley 18.083, Título 7, Capítulo III, artículo 34).

Al ingreso imponible construido de esta forma se aplica el esquema de franjas y tasas para rentas vigente en el año 2018 para la liquidación individual (Ley N° 19438 Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2015, vigente a partir del ejercicio 2017):

*Tabla 15 Tramos y tasas de IRPF cat.II para rentas (liquidación individual 2018)*

Tramos de IRPF (BPC anuales)	Tasa
0-84	0%
84-120	10%
120-180	15%
180-360	24%
360-600	25%
600-900	27%
900-1380	31%
Más de 1380	36%

Es importante señalar que por ley 19.321 y decreto 154/15 se modificó la base imponible del IRPF cat. II, separando al aguinaldo y al salario vacacional de la base imponible general. Estas partidas se liquidan de forma independiente de las restantes rentas de trabajo y se le aplica

una tasa proporcional equivalente a la máxima alcanzada por el resto de las rentas gravadas (sueldos, jornales, viáticos, propinas, etc.). A su vez, si el monto a pagar de IRPF sin las partidas de aguinaldo y salario vacacional es menor o igual a cero luego de las deducciones, no se aplica la tasa máxima alcanzada a dichas partidas, y el monto a pagar es cero.

## Deducciones incluidas en el escenario base y escala de deducciones

Las deducciones consideradas originalmente por la legislación (ley 18.083, Título 7, cap. III, art. 38) incluyen los aportes jubilatorios, aportes por salud y deducciones por menores de edad. Por lo tanto, en el escenario base se considera en primer lugar como deducciones los aportes jubilatorios tanto a BPS como a las diferentes cajas que conforman el sistema (caja policial, militar, etc.).

También se incluyen como partidas deducibles el monto total realizado por aportes al sistema de salud, incluyendo aportes personales y aportes por cónyuge o hijos a cargo cuando corresponda. En este caso se consideran los aportes realizados al FONASA como al resto de los subsistemas. En el caso de los aportes a FONASA se utilizan los aportes a FONASA topeados, es decir luego de la devolución, debido a que este es el monto de aportes efectivo al SNS. Otra de las partidas consideradas como deducibles son los gastos por educación, vivienda y salud de hijos menores a cargo. Se considera por lo tanto un deducción de 13 BPC anuales por hijo a cargo del contribuyente del impuesto (el monto fue fijado en 13 BPC anuales por el art. 8 de la ley 18.341).

Los hijos de los contribuyentes se estiman a partir de la construcción de las relaciones de parentesco, logrando de esta forma identificar únicamente a los hijos de los potenciales contribuyentes del impuesto que viven en el hogar. Por otra parte, debido a no contar con información suficiente en la ECH para identificar a los individuos con discapacidad no se aplica el monto diferencial vigente por ley.

Si existe solo un informante o potencial contribuyente de IRPF cat. II en el hogar, se le aplica el 100% del monto a deducir por todos los hijos identificados en el hogar. Si, por el contrario, existen en el hogar dos potenciales contribuyentes del impuesto con hijos a cargo, la legislación prevé la posibilidad de que uno de los padres realice el 100% de la deducción o se dividan el monto a deducir en partes iguales. Dado que no se cuenta con información sobre quién aplica efectivamente la deducción, se decidió imputar a los menores de la manera que resulte más conveniente para el hogar, es decir, reduciendo el monto de IRPF a pagar del hogar<sup>24</sup>.

Luego de contar con el monto a deducir se aplican el esquema de franjas y tasas vigentes en 2018:

---

<sup>24</sup> Esto implica simular los tres escenarios posibles para cada pareja: en el primer escenario el integrante "a" de la pareja se queda con la totalidad de las deducciones por hijo, en el segundo lo hace el integrante "b" y en el tercero se reparten las deducciones en partes iguales entre los dos. El escenario que reduzca el IRPF a pagar de la pareja, será el elegido como forma de asignación de deducciones de menores.

*Tabla 16 Tramos y tasas de IRPF cat. II para deducciones (liquidación individual 2018)*

<b>Tramos de renta (BPC anuales)</b>	<b>Tasa</b>
0-180	10%
180-en adelante	8%

### Cálculo del monto a pagar

Luego de estimados los montos de rentas y deducciones, se calcula el monto a pagar para cada uno de los potenciales contribuyentes de IRPF cat. II restando al monto que surge del esquema de tasas para IA renta imputable el monto de deducciones vigentes en el escenario base (legislación 2018).

### Construcción del escenario base

Por último, hay que destacar que existen de acuerdo a la legislación aspectos no incluidos en el escenario base. Como se explica en el anexo 4, esta exclusión se justifica por diferentes razones. Por ejemplo, la liquidación por núcleo familiar se trata de una opción de liquidación opcional y que además no se encuentra identificada en la ECH. Por lo tanto únicamente podemos aproximarnos a los potenciales beneficiarios de esta liquidación, que representan un número mayor a las cifras administrativas.

Algo similar ocurre con la deducción por compra de vivienda y el crédito fiscal por alquiler, ya que los beneficiarios de estas deducciones no están identificados en la ECH, y a partir del SPP se sobreestima tanto los montos como el número de beneficiarios respecto a los datos administrativos. Por lo tanto, se decidió excluirlos del escenario base. En todos los casos, pueden existir diferentes razones que expliquen las divergencias entre los datos administrativos y los que surgen de las estimaciones del SPP: limitaciones de la fuente de información (ECH en este caso), problemas de acceso a la información de los agentes que no aplican los beneficios vigentes, o costos de transacción.

En todos los casos, este tipo de deducciones (como la de cuota de vivienda), créditos (alquiler de vivienda) y modalidades de liquidación (núcleo familiar) son posibles simulaciones a realizar en el SPP. Teniendo en cuenta estas consideraciones, en la Tabla 5 17 se muestran los contribuyentes en el escenario base y la recaudación estimada a partir de la Versión 2014.3.0 del SPP (que implica aplicar la legislación vigente en 2018 sobre la ECH 2014). Estos resultados se comparan con las estimaciones de recaudación presentadas por el MEF en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2015 (capítulo capítulo VII).

Según la rendición de cuentas, con el cambio de legislación la recaudación de IRPF II aumentaría un 27%, lo que representa un recaudación de 33916 millones de pesos a valores 2014 (siguiendo el dato de recaudación del Informe de Cierre de Campaña 2014 de DGI). Los

resultados obtenidos con el Simulador, indica que la recaudación aumenta un 22%, lo que representa una recaudación de 26.315 millones de pesos corrientes 2014.

*Tabla 17 Recaudación IRPF cat. II (escenario base)*

	Rendición de cuentas	Escenario base	% Escenario base/ Rendición de cuentas
<b>Millones de pesos</b>	33.913	26.315	78%
<b>Millones de dólares</b>	1.473	1.143	78%
<b>% del PIB</b>	2,5%	2,0%	78%

### 2.3.2. Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS)

#### Individuos sujetos a IASS

El primer paso para la determinación del punto de partida de las simulaciones de IASS es definir el universo de informantes (o potenciales contribuyentes) sujeto a este impuesto. En este caso, todos los individuos que reciben jubilaciones y pensiones de cajas estatales o para-estatales son potenciales contribuyentes de IASS. Por lo tanto, se incluye a todos los individuos con un ingreso por jubilaciones y pensiones mayor a 0.

#### Rentas incluidas en el escenario base y escala de rentas

A partir del ingreso nominal estimado (sección 1.2) se crea el ingreso imponible para el conjunto de individuos sujetos a IASS. Se tiene en cuenta el ingreso por todas las cajas: BPS, caja militar, policial, profesional, notarial, bancaria y AFAP; excluyendo únicamente los ingresos por pasividades provenientes del extranjero. Para el cálculo del IASS se toma como monto imponible el 100% del ingreso nominal.

La estructura de franjas y tasas es la que se presenta en la Tabla 18, respetando la estructura del impuesto vigente en 2018

*Tabla 18 Tramos y tasas de IASS para rentas (2018)*

Tramos de IASS (BPC anuales)	Tasa
0-96	0%
96-180	10%
180-600	24%
Más de 600	30%

## Construcción del escenario base

El monto a pagar por concepto de IASS en el escenario base surge directamente de aplicar las franjas y tasas anteriores al monto imponible ya que en la legislación vigente no existen deducciones.

La única modificación en el escenario base respecto a la legislación vigente es la no inclusión en el escenario base de los créditos fiscales por alquiler por las mismas razones que en el caso de IRPF categoría II. Una discusión sobre este punto se encuentra en el anexo 5. Sin embargo, nuevamente la principal restricción surge por no poder identificar exactamente a los beneficiarios de este crédito en la ECH y que las estimaciones a través del SPP sobreestiman el impacto de esta medida. De todas formas, nuevamente existe la posibilidad de simular este tipo de beneficio fiscal.

Teniendo en cuenta la no incorporación de este crédito fiscal, en la *Tabla 19* se presenta la recaudación estimada a partir del escenario base en la Versión 2014.3.0 del SPP. Los datos de la Rendición de cuentas indican un aumento de 12% sobre la recaudación, dato que coincide con el aumento encontrado en el Simulador.

*Tabla 19 Recaudación IASS (escenario base)*

	<b>Rendición de cuentas</b>	<b>Escenario base</b>	<b>% Escenario base/ Rendición de cuentas</b>
<b>Millones de pesos</b>	6.433	4.434	69%
<b>Millones de dólares</b>	279	193	69%
<b>% del PIB</b>	0,5%	0,3%	69%

## 2.4. Impuestos indirectos<sup>25</sup>

### Impuesto al Valor Agregado

En esta sección se presenta brevemente el procedimiento utilizado para realizar la imputación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a la ECH a partir de información de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH); paso previo para lograr determinar el escenario base de IVA.

---

<sup>25</sup> En esta sección se presenta una breve síntesis de la metodología utilizada para la imputación de los impuestos indirectos. Ésta, se encuentra basada en la consultoría realizada por Martín Sanguinetti para OPP que incluía, entre otras cosas, una imputación de este tipo de impuestos.

Cabe aclarar que si bien se replica la legislación vigente en 2018, no se reflejan las exoneraciones y reducciones de IVA vinculadas al Programa de Inclusión Financiera (compras realizadas con tarjetas de prestaciones sociales, con tarjetas de débito o crédito).

### Construcción del escenario base

En primer lugar, corresponde mencionar las dificultades que existen para imputar los impuestos al consumo debido a la falta de encuestas periódicas de gasto e ingresos de los hogares. Esta limitación sumada a que se realiza en forma independiente a la encuesta continua de hogares implica esfuerzos metodológicos importantes para trasladar la información comprendida en la encuesta de gastos de 2005-2006 a la ECH. En primer lugar porque utilizar canastas de consumo con un lapso de tiempo importante implica dejar de lado cambios relevantes en las preferencias de los individuos y manejar información desactualizada. En segundo lugar, porque dado que los individuos encuestados son distintos (ENGIH y ECH) se debe buscar alguna forma de “*matchear*” la información de las encuestas.

La decisión metodológica utilizada hasta el momento consiste en trasladar las tasas medias de pago de IVA por decil desde la ENGIH a la ECH. Por lo tanto, en primer lugar se obtiene la tasa media por decil de ingreso para Montevideo e Interior que surge de la ENGIH y se aplican estas tasas al ingreso relevado en la ECH.

Dado que la estructura de impuestos en 2005-2006 es distinta a la de 2018, en primer lugar hay que reconstruir la legislación vigente de impuestos indirectos en el año 2005-06 y sustituirla por la vigente en 2018. El objetivo es obtener un vector de gasto en consumo sin impuestos para cada uno de los hogares de la ENGIH, por lo que hay que tener en cuenta las tasas vigentes en 2005-06 de IVA, IMESI y COFIS (impuesto eliminado por la reforma tributaria de 2007).

De esta forma, se parte del vector de gasto declarado en cada producto por los hogares encuestados en la ENGIH 2005-06, que incluye todos los impuestos ya que se trata del nivel de gasto considerando precios al consumidor. Al reconstruir la legislación vigente en esos años es posible deducir del gasto final el COFIS, IVA e IMESI hasta obtener el gasto sin impuestos. En todos los casos se supone un traslado de 100% al precio final que paga el consumidor, por lo que el valor sin impuestos en la ENGIH se obtiene de la siguiente forma:

$$\text{Valorconsumo s/IVA} = \frac{\text{consumo final}}{(1 + \text{IVA}_{2006})}$$

$$\text{Valorconsumo s/COFIS} = \frac{\text{valor consumo s/IVA}}{(1 + \text{COFIS}_{2006})}$$

$$\text{Valorconsumo s/impuestos} = \frac{\text{valorconsumo s/COFIS}}{(1 + \text{IMESI}_{2006})}$$

Luego de obtener el gasto en consumo sin impuestos para todos los hogares de la ENGIH se debe imputar la estructura impositiva vigente en 2018 para la construcción del escenario base. Por lo tanto, se tiene en cuenta además de la eliminación del COFIS, las modificaciones en las tasas de IMESI e IVA entre 2005-06 y 2018. En el caso del IVA, se tiene en cuenta en primer lugar el cambio en las tasas básica y mínima (de 23 a 22 la tasa básica y de 14 a 10 la tasa mínima), y cambios en el tratamiento de algunos productos específicos.

A pesar de que no se incluye el IMESI como política a simular, sí debe reconstruirse la política vigente para poder imputar correctamente el monto de IVA vigente en 2018:

$$\text{Valor consumo sin IVA} = \text{valor consumo s/impuestos} * (1 + \text{IMESI}_{2014})$$

Por último se aplica la nueva estructura de IVA

$$\text{Valor consumo} = \text{valor consumo s/IVA} * (1 + \text{IVA}_{2018})$$

De esta forma se obtiene el gasto en IVA y el gasto en consumo de cada uno de los hogares encuestados en la ENGIH, de acuerdo a la estructura de impuestos en 2018. Luego de obtener el monto de IVA de acuerdo a la nueva legislación, se debe imputar el gasto en este impuesto en la ECH. Como se mencionó anteriormente, esto se realiza a partir de una imputación por decil para Montevideo e Interior, de forma de introducir al menos algún tipo de variabilidad en canastas de consumo que suelen ser diferentes entre regiones.

Además, corresponde mencionar que previo al cálculo de las tasas medias se excluyen de la encuesta los artículos que los hogares consumen y fueron adquiridos como transferencia de otros hogares. Una vez realizado este filtro se elimina a dos hogares que no tienen consumo al excluir estas transferencias. Finalmente también se excluye el consumo de bienes y/o servicios clasificados bajo los siguientes rubros: inversiones, egresos financieros, otros y transferencias imputadas.

En el anexo 6 se puede encontrar el detalle de las tasas vigentes para el año 2018, para cada agrupación de productos realizada en el SPP a partir de la información disponible en la ENGIH.

*Tabla 20 Gasto en IVA (Como % del ingreso, por decil Montevideo e Interior)*

<b>Decil</b>	<b>Montevideo</b>	<b>Interior</b>
1	11,78%	12,80%
2	10,06%	10,89%
3	10,42%	10,61%
4	9,98%	10,29%
5	10,20%	10,26%
6	9,80%	9,81%
7	9,59%	10,01%
8	8,93%	9,73%
9	8,58%	9,56%
10	6,70%	8,81%

La Tabla 20 muestra los ratios de gasto en IVA sobre ingreso obtenidos en la ENGIH a partir de la legislación 2018, utilizados para imputar el IVA pagado por los hogares en la ECH 2014. Esto implica en primer lugar suponer que no existieron cambios en los patrones de consumo entre 2005-06 y 2018, y que dichos patrones de consumo se determinan fundamentalmente por el ingreso. A su vez, también se requiere suponer que la estructura de consumo es homogénea dentro de cada decil de las diferentes regiones del país.

Estos ratios se trasladan desde la ENGIH a la ECH, y al aplicarlos al ingreso de la ECH representan el monto de IVA del escenario base del SPP. Este esfuerzo de imputación de IVA en la ECH tiene como objetivo lograr aproximarse al impacto distributivo conjunto de los impuestos indirectos con el resto de las políticas incluidas en el SPP, que utilizan actualmente dicha fuente de datos.

De todas formas, al realizar simulaciones sobre IVA, las modificaciones de tasas o tratamientos de productos se realizan en la ENGIH obteniendo como resultado nuevas tasas medias de IVA por decil y región. Luego se trasladan los nuevos ratios de gasto en IVA al ingreso de la ECH para la estimación de los impactos de la simulación.

Dado que la legislación de IVA que afrontan los hogares se corresponde con la legislación del 2018 y ésta es la misma que en 2017, se utiliza el dato administrativo 2017 para analizar la captación del impuesto llevado a pesos corrientes 2014 a través del IPC.

Para hacer esta comparación, en primer lugar se debe aplicar al monto de recaudación que surge de DGI el porcentaje del total de IVA que corresponde a consumo de los hogares (58,3%, último dato disponible correspondiente a 2012 de acuerdo al informe “Estimación de Evasión en el Impuesto al Valor Agregado mediante el método del consumo 2010-2012” DGI, 2013). Teniendo en cuenta este ajuste, el SPP capta cerca de 96% de la recaudación.

Sin embargo, hay que considerar también que las cifras del SPP representa un valor potencial de recaudación ya que no tiene en cuenta la evasión en este impuesto. De acuerdo a DGI (2013), la evasión en 2012 fue de 13,4% (último dato disponible), por lo que si se ajusta los montos de recaudación del SPP considerando esta evasión promedio, la captación sería aproximadamente del 83% de los datos administrativos.

*Tabla 21 Recaudación de IVA (a pesos 2014)*

	<b>Administrativo (*)</b>	<b>Escenario base</b>	<b>Escenario base considerando evasión</b>
<b>Millones de pesos</b>	73675	70490	61.044
<b>Captación</b>		96%	83%

(\*) Fuente: DGI. Datos correspondientes al ejercicio 2017 sólo consumo hogares

### 3. Ingresos de los hogares en el escenario base

Una vez realizadas las modificaciones y correcciones mencionadas en los apartados anteriores, se pasa a la construcción del “ingreso antes” ( $y_{antes}$ ), que representa el ingresos de los hogares antes de realizar simulaciones. Cabe recordar que las modificaciones introducidas al ingreso que surge de la ECH tienen por detrás el doble objetivo de generar simulaciones consistentes con el cambio de diseño simulado, así como no alejarse de las estadísticas oficiales para obtener resultados interpretables de acuerdo a los valores oficiales de pobreza y desigualdad. Por lo tanto, en términos generales, lo que se realiza implica modificar algunas de las partidas que incluye el INE para llegar a un concepto de ingreso líquido del hogar consistente con la construcción del escenario base desarrollado anteriormente.

Por lo tanto, se toma el que utiliza el INE para las estadísticas oficiales (HT11) y se modifican únicamente las variables o montos de las políticas incluidas en el SPP que necesitan ajustes para llegar al escenario base:

$$\begin{aligned}
 Y_{antes} = & HT11 \\
 & - (Monto AFAM PE_{INE} + Monto AFAM contr_{INE} + Monto TUS_{INE} \\
 & + Monto cuota mutual_{INE} + Monto devoluciones salud_{INE}) \\
 & + (Monto AFAM PE_{OPP} + Monto AFAM contr_{OPP} + Monto TUS_{OPP} \\
 & + Monto cuota mutual_{OPP} + Monto devoluciones salud_{OPP})
 \end{aligned}$$

Siendo:

*Monto AFAM PE<sub>INE</sub>* : Monto de la asignación familiar del Plan de equidad imputado por el INE

*Monto AFAM PE<sub>OPP</sub>*: Monto de la asignación familiar del Plan de equidad imputado por OPP

*Monto AFAM contr<sub>INE</sub>*: Monto de la asignación familiar contributiva imputado por el INE

*Monto AFAM contr<sub>OPP</sub>*: Monto de la asignación familiar contributiva imputado por OPP

*Monto TUS<sub>INE</sub>* : Monto de la Tarjeta Uruguay social imputado por el INE

*Monto TUS<sub>OPP</sub>*: Monto de la Tarjeta Uruguay social imputado por OPP

*Monto cuota mutual<sub>INE</sub>*: Monto de la cuota mutual imputado por el INE

*Monto cuota mutual<sub>OPP</sub>*: Monto de la cuota mutual imputado por OPP

*Monto devoluciones salud<sub>INE</sub>*: Monto de devoluciones de aportes al SNS imputado por el INE

*Monto devoluciones salud<sub>OPP</sub>* : Monto de devoluciones de aportes al SNS imputado por OPP

A los ingresos que como consecuencia de la corrección pasan a ser negativos, se les imputa 0 en esta variable.

El ingreso antes (Yantes) construido anteriormente es el utilizado para estimar el impacto de todas las simulaciones que afecten el ingreso disponible (transferencias e impuestos directos). Para un mayor detalle de los posibles resultados que pueden obtenerse se puede consultar el manual de resultados.

Por último, para incorporar el efecto de los impuestos indirectos se define un nuevo concepto de ingreso (ingreso post-fiscal) que surge de restar los montos pagados por impuestos indirectos al ingreso antes. Este concepto busca incorporar al análisis del impacto distributivo del Estado el efecto de los impuestos indirectos, en este caso al IVA. Este ingreso puede definirse como:

$$Y_{postfiscal} = Y_{antes} - IVA$$

Como se explica en el manual de resultados, el conjunto de impactos de las simulaciones realizadas en IVA se aplican sobre este nuevo concepto de ingreso (ingreso post-fiscal).

## 4. Anexos

### Anexo 1 - Tablas para la construcción del ingreso nominal correspondiente al año 2014

*Tabla A 1- 1 Composición de ingresos líquidos gravados por aportes a la seguridad social*

<b>Dependientes</b>	<b>Independientes</b>	<b>Seguro de desempleo</b>
Retiro para gasto del hogar + distrib de utilidades/12 + Retiro de productos para consumo propio	Retiro para gasto del hogar + distrib de utilidades/12 + Retiro de productos para consumo propio	Ingresos por seguro de desempleo
Sueldos y jornales + hs extras, comisiones, incentivos	Sueldos y jornales + hs extras, comisiones, incentivos	
Viáticos	Viáticos	
Monto hogar constituido		
Aguinaldo		
Propinas		
Ficto vivienda		

*Tabla A 1- 2 Ingresos líquidos gravados únicamente por IRPF cat II*

<b>Otros ingresos de dependientes</b>	<b>Otros ingresos de independientes</b>
Pagos atrasados	Retiro de productos para consumo propio
Boletos transporte recibidos	Recibo por medianería o aparecería
Monto recibido por almuerzos o bebidas	Recibo por pastoreo
Monto "otras"	Recibo por ganado a capitalización
Monto tickets alimentación	
Monto estimado retribución en especie	
Salario vacacional (trabajadores privados excepto construcción)	

*Tabla A 1- 3 Tasas de aporte a la seguridad social por condición de actividad*

Condición de actividad	Rama de actividad	Aportes a la seguridad social		Base imponible
		Ap. Jubilatorio	FRL	
<b>Público</b>	Administración Central, entes autónomos y servicios descentralizados	15,0%	0%	100% Ingreso nominal
	FFAA	13,0%	0%	100% Ingreso nominal
	Policías	15,0%	0%	100% Ingreso nominal
	Gobiernos departamentales	15,0%	0%	100% Ingreso nominal
<b>Privado</b>	Industria y comercio	15,0%	0,125%	100% Ingreso nominal
	Rural	15,0%	0,125%	100% Ingreso nominal
	Construcción	17,9%	0,125%	100% Ingreso nominal
	Bancario	17,5%	0,125%	100% Ingreso nominal
<b>Cooperativista</b>		15,0%	0,125%	100% Ingreso nominal
<b>Trabajadores no dependientes</b>	Monotributo	22,5%	0%	5 BFC
	Pequeña empresa	22,5%	0%	11 BFC
	Régimen general	22,5%	0%	11 BFC
	Servicios personales	15,0%	0%	70% Ingreso nominal

*Tabla A 1- 4 Montos de aporte a caja profesional y FRL de profesionales*

Antigüedad (en años)	Categoría	Caja Profesional	FRL
<b>Hasta 4</b>	1	2236	17
<b>Entre 4 y 7</b>	2	4229	32
<b>Entre 7 y 10</b>	3	5993	45
<b>Entre 10 y 13</b>	4	7518	57

<b>Entre 13 y 16</b>	5	8802	67
<b>Entre 16 y 19</b>	6	9860	75
<b>Entre 19 y 22</b>	7	10688	81
<b>Entre 22 y 25</b>	8	11272	85
<b>Entre 25 y 28</b>	9	11627	88
<b>Más de 28</b>	10	11740	89

*Tabla A 1- 5 Montos de aporte a caja notarial y FRL de notarios*

<b>Antigüedad (en años)</b>	<b>Mínimo previsional anual</b>	<b>Antigüedad (en años)</b>	<b>FRL</b>
<b>Hasta 1</b>	36989	<b>Hasta 3</b>	34
<b>Entre 1 y 2</b>	41072	<b>Entre 3 y 6</b>	64
<b>Entre 2 y 3</b>	45602	<b>Entre 6 y 9</b>	91
<b>Entre 3 y 4</b>	50636	<b>Entre 9 y 12</b>	114
<b>Entre 4 y 10</b>	54919	<b>Entre 12 y 15</b>	133
<b>Entre 10 y 15</b>	59422	<b>Entre 15 y 18</b>	149
<b>Entre 15 y 20</b>	62797	<b>Entre 18 y 21</b>	162
<b>Entre 20 y 25</b>	66364	<b>Entre 21 y 24</b>	171
<b>Más de 25</b>	54919	<b>Entre 24 y 27</b>	176
		<b>Más de 27</b>	178

*Tabla A 1- 6 Cobertura de salud de acuerdo a categoría del trabajador*

<b>Categoría de trabajador</b>		<b>Cobertura</b>		
<b>Dependientes</b>	Sector público	Administración Central, entes autónomos y servicios descentralizados	SNS-FONASA	
		FFAA	Sanidad militar	
		Policías	Sanidad policial	
		Gobiernos departamentales	Sin cobertura SNS-FONASA	
	Sector privado	Industria, Comercio y Rural	SNS-FONASA	
		Construcción		
		Bancario		
	Cooperativistas		SNS-FONASA	
	<b>Independientes</b>	Monotributo	Monotributo Unipersonal	SNS-FONASA
			Monotributo Sociedad de hecho	Sin cobertura SNS-FONASA
Monotributo Social MIDES Unipersonal			SNS-FONASA	
Monotributo Social MIDES Sociedad de hecho			Sin cobertura SNS-FONASA	
Pequeña empresa			SNS-FONASA	
Régimen general			SNS-FONASA	
Servicios personales			SNS-FONASA	

*Tabla A 1- 7 Base imponible y tasas de aporte al SNS para trabajadores dependientes e independientes*

Tipo de beneficiario	Base Imponible	Intervalos de BPC		Tasa básica (%)	Tasa adicional por hijo (%)	Tasa adicional por cónyuge (%)
		Mínimo	Máximo			
<b>Trabajadores dependientes</b>	100% ingreso nominal	0	1,25	-	-	-
		1,25	2,5	3%	0%	2%
		2,5	-	4,50%	1,50%	2%
<b>Trabajadores independientes servicios personales</b>	70% de facturación sin IVA	0	2,5	3%	0%	2%
		2,5	-	4,50%	1,50%	2%
<b>Trabajadores independientes no servicios personales</b>	6,5 BPC*	-	-	9,50%	1,50%	2%

Notas:

- Trabajadores independientes no servicios personales: monotributo, pequeña empresa y régimen general.

- Monotributo: sólo aquellos que son empresa unipersonal (no soc. de hecho)

- Monotributo: sin cónyuge colaborador debido a no poder identificarlo en la ECH

- Pequeña empresa y reg. gral: cuentapropia y patrones con menos de 5 empleados.

\*Los trabajadores independientes que aporten sobre un ficto y estén cubiertos por FONASA por otra actividad en relación de dependencia aportarán una tasa del 8% sobre un ficto de 1 BPC.

*Tabla A 1- 8 Tasas de aporte para trabajadores de cajas para-estatales*

	Tasa
<b>Sanidad Policial</b>	4,0%
<b>Sanidad Militar</b>	6,5%

*Tabla A 1- 9 Base imponible y tasas de aporte al SNS para jubilados y pensionistas*

Ingreso nominal	Base imponible	Tasa básica	Adicional por hijos	Adicional por cónyuge
<b>Hasta 2,5 BPC</b>	100% Ingreso nominal	3,0%	0,0%	2,0%
<b>Más de 2,5 BPC</b>	100% Ingreso nominal	4,5%	1,5%	2,0%

## Anexo 2 - Captación AFAM-PE

En la Tabla A2-1 se presentan las diferencias entre la cantidad de asignaciones que surgen luego de aplicar el “deber ser” a la interna del hogar y la cantidad declarada en la ECH. En ambos casos se parte de los hogares identificados como beneficiarios de AFAM-PE según los criterios definidos en el apartado 2.1.1.

*Tabla A2 - 1. Cantidad de AFAM-PE según ECH y deber ser a la interna del hogar*

Tipo de AFAM-PE	AFAM declaradas (variable g_151)	Deber ser a la interna del hogar	Diferencia entre deber ser y g_151	Administrativo(*) (Promedio 2014)
Preescolares	108.317	120.151	<b>11.834</b>	105.232
Escolares	148.354	150.347	<b>1.993</b>	175.343
Secundaria	85.071	90.436	<b>5.365</b>	82.254
<b>Total de asignaciones</b>	<b>341.742</b>	<b>360.934</b>	<b>19.192</b>	<b>362.829</b>

(\*) Fuente: DINEM-MIDES. Los datos administrativos corresponden al nivel educativo por el cual el beneficiario efectivamente cobra y no necesariamente al nivel educativo al que asiste.

En las diferentes categorías las asignaciones captadas con el deber ser a la interna del hogar son más que las declaradas en la ECH. A pesar de que el neto de beneficiarios es mayor en 19.192, las diferencias de captación son mayores ya que aplicando el deber ser se ganan y se pierden beneficiarios a nivel hogar, en relación a lo declarado. A continuación por lo tanto se presentan estas diferencias por tipo de asignación familiar: preescolar, primaria y secundaria.

*Tabla A2 - 2. Hogares según cantidad de AFAM-PE preescolar (declaradas y deber ser)*

Deber ser a la interna del hogar	AFAM declaradas (variable g151_1)					Total de hogares
	0	1	2	3	4	
0	1.129.287	2.917	434	50	0	1.132.688
1	9.110	56.394	1.481	128	34	67.147
2	1.219	3.701	14.357	490	30	19.797
3	193	512	794	2.134	101	3.734
4	64	31	32	200	225	552
<b>Total de hogares</b>	<b>1.139.873</b>	<b>63.555</b>	<b>17.098</b>	<b>3.002</b>	<b>390</b>	<b>1.223.918</b>

En la diagonal principal de la Tabla A2-2 se ubican los hogares en donde las asignaciones por preescolares atribuidas según el deber ser coinciden con las asignaciones declaradas en la ECH. Por ejemplo, 14.357 hogares declaran percibir dos AFAM-PE por preescolares y aplicando el deber ser se encuentra que en ese hogar hay únicamente dos niños de entre 0 y 5 años que cumplen con los requisitos de asistencia correspondientes.

De la diagonal principal hacia arriba se observan los hogares en donde la cantidad de asignaciones declaradas en la ECH superan a las correspondientes de acuerdo al deber ser. Por ejemplo, 490 hogares declaran percibir 3 asignaciones por preescolares pero aplicando el deber ser se obtiene que hay sólo dos beneficiarios, por lo que en cada uno de estos hogares hay una AFAM-PE declarada en la ECH que “se pierde” por aplicar el deber ser. Estas AFAM perdidas totalizan 6.425 en el caso de AFAM-PE a preescolares.

El caso inverso es el de los hogares por debajo de la diagonal principal, en donde las asignaciones que surgen del deber ser son más que las declaradas, totalizando 18.259 AFAM que “se ganan”. Por ejemplo, en 3.701 hogares se declara una sola asignación mientras que según el deber ser hay dos, por lo que en cada uno de estos se gana una asignación.

*Tabla A2 -3. Hogares según cantidad de AFAM-PE primaria (declaradas y deber ser)*

Deber ser a la interna del hogar	AFAM declaradas (variable g151_2)								
	0	1	2	3	4	5	6	7	Total de hogares
0	1.114.495	5.052	558	51	0	0	0	0	1.120.156
1	6.700	56.798	4.071	372	61	0	0	0	68.002
2	1.353	2.985	21.203	1.439	169	31	0	0	27.180
3	185	497	711	4.935	351	45	27	0	6.751
4	24	30	85	459	885	31	0	0	1.514
5	0	0	32	0	104	81	23	0	240
6	0	0	23	0	0	0	26	0	49
7	0	0	0	0	0	0	0	26	26
<b>Total de hogares</b>	1.122.757	65.362	26.683	7.256	1.570	188	76	26	1.223.918

Análogamente, para el caso de las AFAM-PE a beneficiarios en edad escolar, por aplicar el deber ser se incluyen 15.758 asignaciones que no están declaradas, mientras que se pierden

13.765. En este caso por lo tanto, mientras el neto es sólo de 1.993 beneficiarios más por aplicar el deber ser a la interna del hogar, las diferencias de captación por hogar son mayores.

*Tabla A2 - 4. Hogares según cantidad de AFAM-PE secundaria (declaradas y deber ser)*

Deber ser a la interna del hogar	AFAM declaradas (variable g151_3)					Total de hogares
	0	1	2	3	4	
0	1.150.246	3.315	307	51	0	1.153.919
1	6.381	44.205	1.402	143	0	52.131
2	1.027	2.066	11.988	364	20	15.465
3	87	135	450	1.522	43	2.237
4	0	0	24	52	90	166
<b>Total de hogares</b>	1.157.741	49.721	14.171	2.132	153	1.223.918

Por último, en el caso de los beneficiarios que asisten a secundaria se incluirían 11.582 por aplicar el deber ser y se perderían 6.217 declaradas.

## Anexo 3 – Focalización de AFAM-PE y TUS en base al ICC

### Asignaciones Familiares – Plan de Equidad

La política de AFAM-PE está dirigida a niños y adolescentes que integran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica y que cumplan ciertas condiciones de asistencia al sistema educativo, controles de salud, etc. De acuerdo al diseño de la política vigente, para determinar qué hogares se consideran vulnerables, se aplica el ICC y un tope de ingreso. De esta manera, son potenciales beneficiarios de la transferencia los menores de edad que vivan en un hogar cuyo ICC sea mayor o igual a un determinado umbral y cuyo ingreso no supere el tope establecido.

En este sentido, a continuación se presentan las discrepancias que surgen entre el escenario base construido con hogares beneficiarios de acuerdo a su declaración en la ECH respecto a un escenario donde la identificación de hogares se realiza a partir del umbral ICC que se utiliza actualmente para seleccionar beneficiarios.

**Cabe aclarar que el análisis se hace aplicando la legislación 2014**, que es la que se corresponde con el año de la base de datos utilizada, y con el año de la información del dato administrativo utilizado. Esto implica que todo el análisis de este anexo se ha utilizando la **Versión 2014.0.1**

A continuación se presentan los resultados de simular la selección de hogares beneficiarios a partir del ICC.

*Tabla A3 – Beneficiarios AFAM - Escenario base, simulado y dato administrativo*

	<b>Dato administrativo (1)</b>	<b>Base</b>	<b>Simulado</b>	<b>Variación (%)</b>
<b>Beneficiarios AFAM PE (2)</b>	362.829	360.934	417.750	15,74
<b>Beneficiarios AFAM Contributiva (3)</b>	119.132	120.261	80.560	-33,01
<b>Beneficiarios total AFAM</b>	481.961	481.195	498.310	3,56

(1)Fuente: Observatorio Social (MIDES), Boletín estadístico 2015 (BPS) y Prestaciones de actividad 2015 (BPS).

(2) AFAM PE (Ley 18.227): los beneficiarios de la política vigente son los menores de 18 años y personas con discapacidad en hogares vulnerables. En el escenario base se toma como total de beneficiarios a los captados en la ECH sin incluir a quienes respondieron haber cobrado AFAM PE por discapacidad o prenatal. El dato administrativo también excluye a beneficiarios con discapacidad para que el dato sea comparable.

(3) AFAM Contributiva (Ley 15.084): los beneficiarios son los menores de 18 años y personas con discapacidad en hogares con algún trabajador formal. En el escenario base se toma como total de beneficiarios a los captados en la ECH sin incluir a quienes respondieron haber cobrado por discapacidad o prenatal. El dato administrativo excluye a las personas con discapacidad (se estima que representan el 0,7% del total en base a BPS) para que el dato sea comparable.

De acuerdo al escenario simulado por ICC hay 56.816 beneficiarios más de AFAM-PE que en el escenario base, mientras que los beneficiarios de AFAM Contributiva se reducen en 39.701. Esta disminución significa que hay 39.701 beneficiarios de AFAM Contributiva que, considerando solamente el ICC del hogar en el que viven, tendrían derecho a percibir AFAM-PE. Seguramente en algunos de estos casos el tope de ingreso (que no fue considerado en la simulación) esté restringiendo el acceso de estas personas a la AFAM-PE.

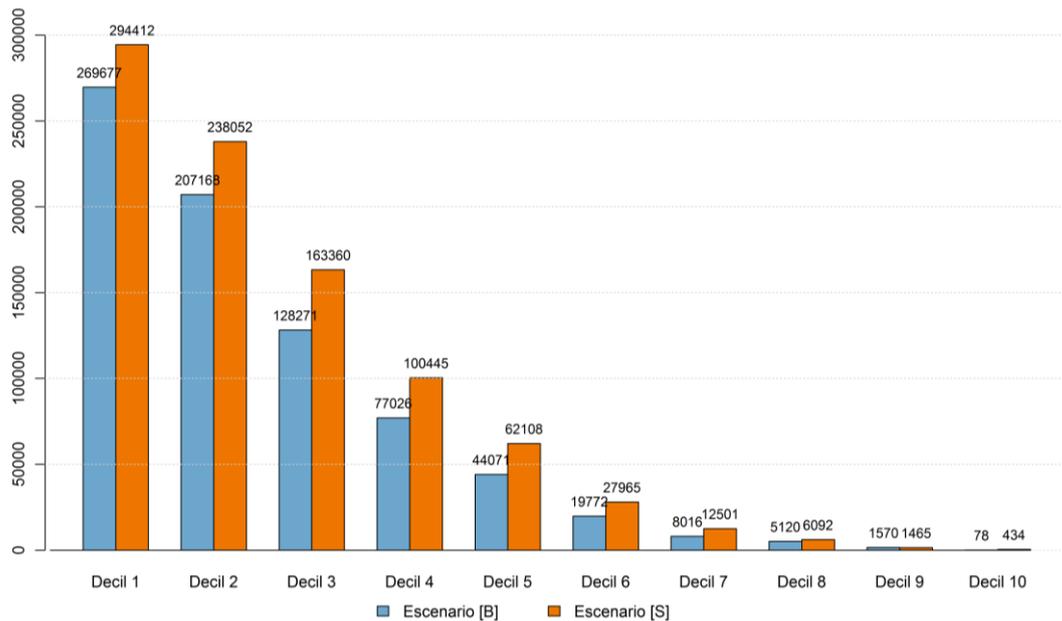
Cabe destacar también que la distinción entre AFAM-PE y AFAM Contributiva que se realiza en el escenario base es aproximada teniendo en cuenta la declaración de los individuos en la ECH (frecuencia, forma de cobro, condición de actividad, etc.), por lo que parte de las diferencias entre el escenario base y la identificación según ICC puede deberse a los problemas de esta distinción.

*Tabla A3 – 2 Beneficiarios nuevos, reelegidos, y descartados*

	<b>Total personas</b>
<b>Nuevos beneficiarios AFAM PE (cobran y antes no)</b>	115.400
<b>Beneficiarios AFAM PE que cobran en escenario base y simulado</b>	302.350
<b>Ex-beneficiarios AFAM PE (dejaron de cobrar)</b>	58.584
<b>Beneficiarios AFAM contributiva que pasaron a AFAM PE</b>	39.701

Los resultados presentados en la tabla A3-2 permiten analizar con más detalle las variaciones en la cantidad de beneficiarios. De los 360.934 beneficiarios del escenario base, 302.350 también serían beneficiarios en un escenario de selección de acuerdo a ICC. Los restantes 58.584 beneficiarios del escenario base viven en hogares cuyo ICC no llega al umbral establecido para acceder a la transferencia, por lo que en el escenario simulado dejarían de cobrar. Por otra parte, hay 115.400 beneficiarios nuevos, es decir, personas que según el ICC del hogar al que pertenecen podrían acceder a la transferencia pero que, considerando lo declarado en la ECH y los criterios seguidos en el escenario base, no lo hacen. Dentro de estos beneficiarios nuevos están los 39.701 que eran beneficiarios de AFAM Contributiva y pasarían a AFAM-PE.

*Gráfico A3 – 1 Personas en hogares con al menos un beneficiario AFAM-PE, por decil de ingreso*



Considerando como beneficiarias a todas las personas que viven en hogares donde hay al menos un beneficiario, el gráfico A3-1 permite observar la distribución de estas personas por decil de ingreso en el escenario base y simulado. El pasaje a un escenario de focalización

según ICC incrementa la cantidad de personas beneficiarias en todos los deciles de ingreso, a excepción del decil 9.

*Tabla A3 - 3 Principales indicadores agregados de pobreza y desigualdad del ingreso: total del país*

	Base	Simulado
<b>Incidencia de la pobreza (FGT - 0)</b>	10,42	10,39
<b>Brecha de pobreza (FGT - 1)</b>	2,74	2,76
<b>Severidad de la pobreza (FGT - 2)</b>	1,08	1,1
<b>Incidencia de la indigencia (FGT - 0)</b>	0,4	0,42
<b>Pobreza relativa</b>	17,14	17,3
<b>Índice de Gini</b>	0,3829	0,3823
<b>Índice de Gini (s/valor locativo)</b>	0,387	0,3865

FGT: índice de pobreza Foster GreerThorbecke

En cuanto a los principales indicadores de pobreza y desigualdad, tal como se observa en la tabla A3-3, no existen grandes variaciones entre el escenario base y el escenario simulado. Cabe aclarar que estos resultados son realizados con la legislación 2014.

### Tarjeta Uruguay Social

La Tarjeta Uruguay Social (TUS) está dirigida a hogares vulnerables, priorizando aquellos con menores de 18 años. Nuevamente, al igual que en el caso de AFAM PE, se simula un escenario de selección de hogares beneficiarios a partir de un umbral ICC, ya que si bien no es la única forma de acceder a la transferencia, los datos de la ECH no permiten tener en cuenta otros mecanismos. A continuación se presentan los resultados de simular este escenario de selección según ICC.

*Tabla A3 - 4 Beneficiarios TUS - Escenario base, simulado y dato administrativo*

	Dato administrativo (1)	Base	Simulado	Variación (%)
<b>Hogares beneficiarios TUS</b>	62.213	53.851	52.534	-2,45
<b>Personas en hogares beneficiarios TUS</b>	317.758	277.995	293.351	5,52

(1)Fuente: Observatorio Social, DINEM (MIDES), promedio anual 2014

En el escenario de focalización según ICC hay 1.317 hogares beneficiarios menos de TUS que en el escenario base, sin embargo el total de personas en hogares beneficiarios es superior en

15.356. Esto significa que aunque en términos netos haya menos hogares beneficiarios, los nuevos beneficiarios son hogares más numerosos que los que dejan de serlo.

*Tabla A3 - 5 Beneficiarios que reciben partida adicional por vulnerabilidad*

	Base	Simulado	Variación (%)	% en total beneficiarios (B)	% en total beneficiarios (S)
<b>Hogares (1)</b>	20.093	25.844	29	37	49
<b>Personas</b>	114.378	159.892	40	41	55

(1) En el escenario base se asigna monto doble a los hogares donde el monto declarado se aproxima más al monto doble que al simple. Ver Manual del Escenario Base.

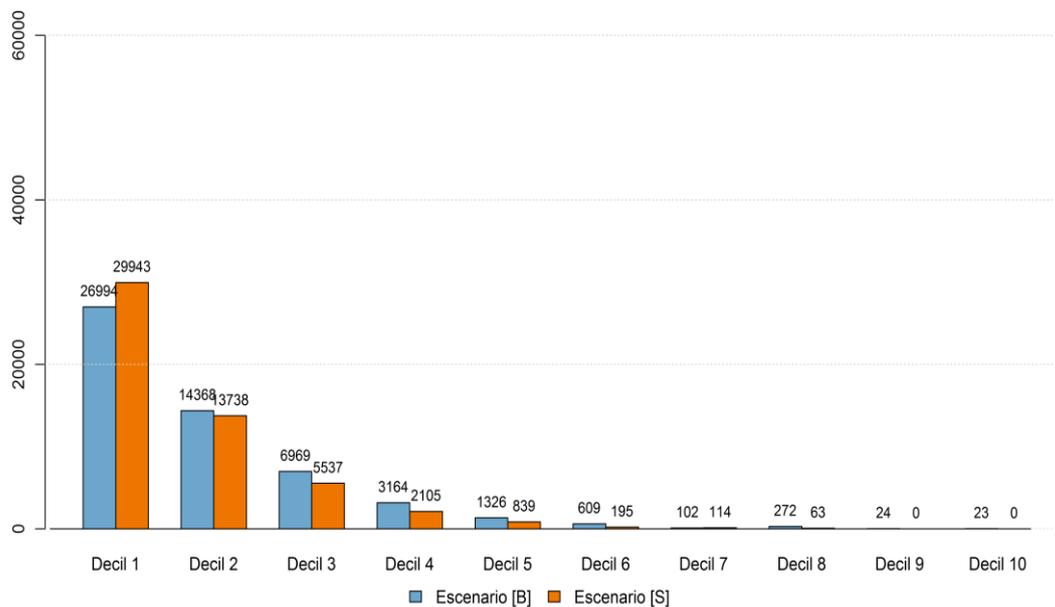
Para determinar qué beneficiarios reciben el monto duplicado en el escenario simulado, se utilizaron los umbrales de ICC establecidos a estos efectos. El resultado que se obtiene en la simulación es que 5.751 hogares más recibirían el monto doble, lo que representa un incremento del 29% con respecto al escenario base. A su vez, los hogares beneficiarios que reciben el monto duplicado alcanzarían a representar prácticamente la mitad de los beneficiarios totales de TUS.

*Tabla A3 - 6 Beneficiarios nuevos, reelegidos, y descartados*

	Personas	Hogares
<b>Nuevos beneficiarios TUS (cobran y antes no cobraban)</b>	119.541	23.062
<b>Beneficiarios TUS que cobran en el escenario base y el simulado</b>	173.810	29.472
<b>Ex-beneficiarios TUS (dejaron de cobrar)</b>	104.185	24.379
<b>Siguen recibiendo TUS pero con mayor monto</b>	46.091	7.400
<b>Siguen recibiendo TUS pero con menor monto</b>	22.521	4.274

Los resultados presentados en la tabla A3-6 permiten analizar con más detalle las variaciones en la cantidad de beneficiarios. De los 53.851 hogares beneficiarios del escenario base, 29.472 también serían beneficiarios en un escenario de focalización en base a ICC. Los restantes 24.379 beneficiarios del escenario base son hogares cuyo ICC no llega al umbral establecido para acceder a la transferencia, por lo que en el escenario simulado dejarían de cobrar. Por otra parte, hay 23.062 beneficiarios nuevos, es decir, hogares que según su ICC podrían acceder a la transferencia pero que considerando lo declarado en la ECH y los criterios seguidos en el escenario base, no lo hacen.

*Gráfico A3 – 2 Hogares beneficiarios de TUS por decil de ingreso*



El gráfico A3-2 permite observar la distribución de los hogares beneficiarios por decil de ingreso en el escenario base y simulado. El pasaje a un escenario de focalización según ICC incrementa la cantidad de hogares beneficiarios únicamente en el primer decil de ingreso (sin considerar el incremento mínimo que se da en el decil 7), mientras que en los restantes deciles la cantidad disminuye.

*Tabla A3 – 7 Principales indicadores agregados de pobreza y desigualdad del ingreso: total del país*

	Base	Simulado
<b>Incidencia de la pobreza (FGT - 0)</b>	10,42	10,43
<b>Brecha de pobreza (FGT - 1)</b>	2,74	2,74
<b>Severidad de la pobreza (FGT - 2)</b>	1,08	1,08
<b>Incidencia de la indigencia (FGT - 0)</b>	0,4	0,37
<b>Pobreza relativa</b>	17,14	17,15
<b>Índice de Gini</b>	0,3829	0,3826
<b>Índice de Gini (s/valor locativo)</b>	0,387	0,3866

FGT: índice de pobreza Foster Greer Thorbecke

En cuanto a los principales indicadores de pobreza y desigualdad, tal como se observa en la tabla A3-7, no existen grandes variaciones entre el escenario base y el escenario de focalización según ICC simulado.

## Anexo 4 - Modificaciones en la reglamentación de IRPF cat. II no incluidas en el escenario base

En esta sección se presentan los resultados que se obtienen a partir del SPP de diferentes componentes del IRPF cat. II vigentes en 2018 pero no incluidos en el escenario base. En todos los casos se justifica a partir de la comparación con los datos administrativos su no incorporación en el escenario base y posibles razones que explican las diferencias.

**Cabe aclarar que el análisis se hace aplicando la legislación 2014**, porque la información disponible sobre los impactos en la recaudación que representen la incorporación de estos componentes de carácter opcional, refieren a ese año, que coincide con el año de la encuesta utilizada. Para esto se utilizó la **Versión 2014.0.1 del Simulador**.

### Liquidación por núcleo familiar

A partir del año 2009 se incluyó la posibilidad de realizar la liquidación de IRPF cat. II por núcleo familiar (art. 2 ley 18.341). Esta liquidación es opcional, y pueden acceder a ella los cónyuges o concubinos reconocidos legalmente, siempre que uno de ellos sea contribuyente de IRPF.

A continuación se presentan las tasas vigentes para el año 2014, para los dos esquemas de núcleo familiar que existen:

*Tabla A4 - 1 Tributación por núcleo familiar: tramos y tasas de renta vigentes en 2014*

Ingresos mayores a 12SMN	
Tramos de IRPF (BPC anuales)	Tasa
0-168	0%
168-180	15%
180-600	20%
600-900	22%
900-1380	25%
1380 en adelante	30%
Ingresos menores a 12SMN	

<b>Tramos de IRPF (BPC anuales)</b>	<b>Tasa</b>
0-96	0%
96-120	10%
120-180	15%
180-600	20%
600-900	22%
900-1380	25%
1380 en adelante	30%

*Tabla A4 - 2 Tributación por núcleo familiar: tramos y tasas de deducciones vigentes en 2014*

**Ingresos mayores a 12SMN**

<b>Tramos de deducciones (BPC anuales)</b>	<b>Tasa</b>
0-12	15%
12-432	20%
432-732	22%
732-1212	25%
1212- en adelante	30%

**Ingresos menores a 12SMN**

<b>Tramos de deducciones (BPC anuales)</b>	<b>Tasa</b>
0-48	10%
48-84	15%
84-504	20%
504-804	22%
804-1284	25%
1284- en adelante	30%

Debido a las limitaciones de la ECH, que no identifica si los contribuyentes efectivamente liquidaron por núcleo familiar o individualmente, la opción que existe para incluir este tipo de liquidación es identificando como núcleos familiares a todas las parejas que tienen un monto a pagar de IRPF menor por núcleo familiar que si ambos integrantes del núcleo realizaran la liquidación individual. Es decir, utilizar un criterio de racionalidad perfecta, donde todas las parejas que se benefician de esta opción (pago menor por liquidación por núcleo que por liquidación individual) efectivamente la aplican.

De acuerdo a la simulación, el número de parejas a las que le resulta conveniente la liquidación por núcleo familiar asciende a 91.250. Por lo tanto, el número de potenciales beneficiarios de este tipo de liquidación que surge del SPP es muy superior al que indican los datos administrativos (en 2011 declararon 18.410 núcleos, 21.500 en 2012, 22.567 en 2013 y 20.939 en 2014).

Por otra parte, la pérdida de recaudación por permitir este tipo de liquidación (que beneficia al grupo de contribuyentes que la aplica) sería cercana al 3% del total recaudado de acuerdo al SPP. Sin embargo, de acuerdo al informe del DGI, Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2012 – 2014, la incorporación de la liquidación por núcleo familiar provocó una pérdida de recaudación de 141,0 millones de pesos, lo que representa un 0,39% del total recaudado en ese año, cifra mucho menor a la estimada a partir del simulador.

Por lo tanto se decidió excluir del escenario base la liquidación por núcleo familiar, y por lo que todos los contribuyentes de IRPF cat. II lo hacen a través de la liquidación individual.

*Tabla A4 - 3 Núcleos familiares (simulados y dato administrativo)*

	Dato administrativo (DGI)	Simulación (SPP)	% Captación (Simulación / Adm.)
<b>Núcleos familiares informados</b>	20.939	91.257	435%
<b>Núcleos familiares contribuyentes</b>	18.426	71.970	390%
<b>Cambio en la recaudación</b>	-0,39%	-3,04%	779%

## Crédito fiscal por alquiler

A partir del ejercicio del año 2011 por la ley de presupuesto (ley 18719, artículo 811, y decreto 148/007 y resolución 702/012) existe la posibilidad de obtener un crédito fiscal del 6% de los pagos de alquiler del ejercicio para los contribuyentes tanto de IRPF como IASS. Esto consiste en una reducción directamente del total a pagar de impuesto, es decir, luego de aplicar las franjas de ingresos y deducciones.

A partir de la información de la ECH se puede identificar a los contribuyentes que son inquilinos pero no si efectivamente realizan la opción de utilizar este crédito fiscal. Simulando la aplicación del crédito a todos los inquilinos (sean alquileres con contrato como sin contrato)<sup>26</sup>, se obtienen más de 97.000 contribuyentes beneficiados.

Estas cifras son superiores a los datos administrativos que surgen de DGI: de acuerdo a los informes de cierre de campaña en 2011 se aplicaron 18.300 créditos fiscales de alquiler (entre liquidación individual y núcleos familiares), y se observa un crecimiento de la aplicación de este beneficio en los años siguientes (25.500 en 2012, 31.700 en 2013 y 37.500 en 2014). Por lo tanto, de acuerdo a la simulación realizada, únicamente un tercio de los potenciales beneficiarios estaría aplicando el crédito fiscal.

De acuerdo a los resultados del SPP 2014, la caída de la recaudación sería de 2,8%, lo que representaría 630 millones de pesos. Según los datos presentado por DGI en el informe cierre de campaña, la caída en la recaudación por esta medida fue cercana a 0,5% del total en 2011, mientras que estos porcentajes aumentaron a 0,69% en 2012, 0,8% en 2013 y 0,97% en 2014.

*Tabla A4 - 4 Créditos fiscales por arrendamiento (simulado y dato administrativo)*

	<b>Dato administrativo (DGI)</b>	<b>Simulación (SPP)</b>	<b>% Captación (Simulación / Adm.)</b>
<b>Créditos fiscales aplicados (individual y núcleos familiares)</b>	37.445	97.276	259%
<b>Cambio en la recaudación</b>	-0,97%	-2,79%	288%

## Deducción por cuota de vivienda

Por la ley 18.910 art. 5º se incluyó la posibilidad de incorporar a partir del ejercicio de 2012 como parte de las deducciones el pago de cuotas hipotecarias por un monto máximo de 36 BPC, siempre que la vivienda no tuviera un costo superior 794.000 UI.

Nuevamente la ECH no cuenta con información sobre la aplicación de estas deducciones por parte de los contribuyentes de IRPF por lo que es necesario realizar algunos supuestos para su aplicación. En el caso de la deducción por vivienda, se cuenta con información del monto estimado por pago de cuota de vivienda, pero no el monto estimado del costo de adquisición de la vivienda.

Si se simula la deducción a todos los individuos que realizan pagos de cuotas de vivienda, esto beneficia a cerca de 55.500 contribuyentes de IRPF cat. II. Sin embargo, los contribuyentes que aplicaron esta deducción eran sólo 17.400 en 2012, 22.800 en 2013 y 25.600 en 2014

<sup>26</sup> Cabe aclarar que para hacer efectivo el crédito por alquiler debe existir un contrato y quien haga uso del crédito debe figurar como titular del mismo.

aproximadamente (Cierre de campaña IRPF-IASS 2012, 2013 y 2014 DGI, deducciones para liquidación individual y núcleo familiar).

La deducción por cuota de vivienda genera de acuerdo a la simulación una caída de recaudación cercana al 2,7% del total, lo que representa cerca de 600 millones de pesos, una cifra muy superior a la pérdida de recaudación estimadas por la DGI para 2014 en Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2012 – 2014: 0,8% del total recaudado (266,8 millones de pesos).

*Tabla A4 - 4 Deducciones por cuota hipotecaria (simuladas y dato administrativo)*

	<b>Dato administrativo (DGI)</b>	<b>Simulación (SPP)</b>	<b>% Captación (Simulación / Adm.)</b>
<b>Deducciones por cuota hipotecaria (individual y núcleos familiares)</b>	25.636	55.564	216%
<b>Cambio en la recaudación</b>	-0,79%	-2,72%	344%

## Anexo 5 - Modificaciones en la reglamentación de IASS no incluidas en el escenario base

### Crédito fiscal por alquiler IASS

Como se comentó en la sección de IRPF, a partir del ejercicio del año 2011 por la ley de presupuesto (ley 18719, artículo 8 11, y decreto 148/007 y resolución 702/012) existe la posibilidad de obtener un crédito fiscal del 6% de los pagos de alquiler del ejercicio para los contribuyentes de IASS.

Nuevamente, a partir de la información de la ECH no es posible identificar a los que efectivamente aplican el crédito de alquiler. Si se simula la aplicación de este crédito a todos los inquilinos contribuyentes de IASS, el número de beneficiarios supera los 10.500. Sin embargo, de acuerdo al informe de cierre de campaña 2014, se aplicaron únicamente 3.500 créditos fiscales.

A su vez, de acuerdo a los resultados del SPP 2014, la pérdida de recaudación es aproximadamente 1,7% del total recaudado de IASS (80 millones de pesos); mientras que el monto de créditos fiscales efectivamente aplicados en 2014 es de 0,5% aproximadamente (Informe de cierre de campaña IRPF-IASS 2014).

Tabla A4 - 1 Crédito fiscal por arrendamiento IASS (simulado y dato administrativo)

	Dato administrativo (DGI)	Simulación (SPP)	% Captación (Simulación / Adm.)
<b>Créditos fiscales aplicados (individual y núcleos familiares)</b>	3.568	10.561	295%
<b>Cambio en la recaudación</b>	-0,49%	-1,67%	340%

## Anexo 6 - Tasas vigentes de IVA en escenario base-legislación 2018

Exentos	
Grupo de bienes	Detalle de bienes incluidos
leche	Leche común entera, envasada ,con vitaminas, con minerales
	Leche descremada, con vitaminas ,con minerales
	Leche de tambo no pasteurizada
	Leche en polvo
huevos	Huevos
estupefacientes	Estupefacientes: Marihuana, opio, cocaína y sus derivados
alquiler_vivienda_otros	Alquiler de vivienda que ocupa el hogar
	Alquiler de habitación como residencia principal
	Alquiler de vivienda para vacacionar
	Alquiler de otra vivienda secundaria
	Uso de vivienda que ocupa el hogar
	Uso de cochera o garaje
	Uso de vivienda para vacacionar
	Uso de otras viviendas secundarias
	Gastos comunes
kerosen_lena	Kerosen
	Leña

servicios_hogar	Doméstica con cama, servicio de
	Doméstica sin cama, servicio de
	Jardinero
	Cuidado de los niños
	Cuidado de adultos
	Chofer
	Cocinero
	Aportes al BPS del Servicio doméstico y otros para
	Servicio doméstico, otros
transporte_nafta	Nafta, para transporte personal
	Licencia de conducir
	Empadronamiento de vehículo
	Taxi , remise
	Ómnibus internacional, pasaje de
	Pasaje de avión
	Pasaje de barco
	Transporte escolar, servicio de
discos_cd_video	Discos, discos compactos y cassettes (audio y video)
	Cassettes de audio y video vírgenes
	Diskettes , CD y DVD vírgenes
	Alquiler videocasette
fertilizantes_semillas	Semillas para plantar
	Herbicidas
	Tierra , abono, turba y fertilizantes
deporte_cultura	Entradas a partidos de fútbol
	Entradas a otros espectáculos deportivos
	Club deportivo, gimnasio cuota
	Alquiler de canchas y equipamiento deportivo

	Gastos en esparcimiento, otros ( ferias, parque de)
	Boliches, recitales, cabaret entrada
	Asociaciones culturales, cuota
	Suscripción a cine, teatro
	Entradas cine, teatro, conciertos, ópera.
	Otros espectáculos de sonido, imagen y luces
	Museo, bibliotecas, galerías de arte, entrada
juegosdeazar	Lotería
	Quiniela
	Tómbola
	Pago de rifas
	Casino, maquinitas, slots
	Otros juegos de azar
libros_diarios_revistas	Libros infantiles
	Diccionarios, enciclopedias, atlas
	Novelas, ensayos, cuentos
	Álbumes, sobre de figuritas
	Libros de enseñanza
	Textos universitarios y de formación profesional
	Otros textos educativos, trabajos prácticos, apuntes
	Diarios
	Diario oficial
	Semanarios
	Suscripción a periódicos, semanarios
	Fascículos, revistas
	Suscripción a revistas
	Tarjetas ,postales, calendarios
	Impresos, otros (guías turísticas, mapas y planos c

	Cuadernos, cuadernolas
	Pago por materiales escolares (cuota pagada al jar
enseñanza	Enseñanza preescolar matrícula
	Enseñanza preescolar cuota mensual
	Enseñanza primaria, matrícula
	Enseñanza primaria, cuota mensual
	Enseñanza secundaria, matrícula
	Enseñanza secundaria, cuota mensual
	Enseñanza técnica, matrícula
	Enseñanza técnica cuota mensual
	Enseñanza post -secundaria no terciaria: Formación
	Enseñanza terciaria, universitaria matrícula
	Enseñanza terciaria, universitaria cuota mensual
	Enseñanza, cursos de actualización nivel terciario
	Enseñanza, maestrías ,doctorados
	Enseñanza, pago por derecho a exámenes.(no internacional)
	Cursos de música ,canto, baile, artes plásticas
	Cursos de educación no formal: cocina. corte, peluquería
	Enseñanza extracurricular: curso de operador PC, b
	Enseñanza extracurricular: cursos de computación,
	Enseñanza extracurricular: idiomas ,matrícula curso
	Enseñanza extracurricular: idiomas, cuota mensual
	Enseñanza extracurricular: idiomas, ex menes inter
	Enseñanza extracurricular: curso de enseñanza come
	Enseñanza extracurricular: clases particulares, de
tramites_certificados	Partidas del Registro Civil
	Trámite de la Cédula de identidad (incluye renovación)
	Trámite para obtención del pasaporte (incluye reno

	Certificado de buena conducta
	Trámite de Credencial Cívica
	Certificados, otros
	Timbres profesionales
	Patentes de perro
servicios_religiosos	Pagos por servicios de: celebraciones religiosas

Tasa mínima	
Grupo de bienes	Detalle de bienes incluidos
panes_cereales	Flauta grande o familiar
	Pan francés, o flauta común
	Baguette
	Pan catalán
	Felipe
	Marsellés
	Miñon
	Porteño
	Pan casero
	Galleta de campaña chica
	Galleta de campaña grande
	Harina de trigo
	Harina integral, salvado de trigo
	Harinas de maíz
	Fécula de maíz ,almidón de maíz
	Avena, salvado de avena, sémola, semolín, mazamorra
	Gofio
	Harina de arroz, de soja, de garbanzo, de mandioca, d

	Arroz común (blanco, integral, paraboiled medio gran
fideos_pastas	Fideos ,pastas ,capelletis secos y capas para lasa
	Pasta fresca sin relleno suelta o envasada
	Pasta fresca rellena, envasada
	Sorrentinos, romanitos, panzotis, raviolones, sueltos
	Ravioles, capeletis(unidades pequeñas),sueitos
	Lasañas rellena, para cocinar
carne_bovina	Nalga,vacío y bola de lomo
	Lomo
	Cuadril, asado de nalga, picaña, peceto,bife angosto
	Carne para milanesa
	Cadera, rueda
	Carne picada común
	Carne picada especial
	Carne picada magra
	Asado de tira
	Aguja, falda, paleta, matambre
	Osobuco, cogote, garrón
	Costillas con lomo
	Costilla redonda, costilla sin lomo
	Carnes de liebre, conejo y otros animales de caza
	Menudencias ,achuras de vaca, mondongo
Seso, molleja	
pescados_mariscos	Pescados frescos ,(no fileteado)
	Bifes:merluza, corvina,cazón,brótola,pejerrey,pesc
	Atún en rodajas,fresco y envasado al vacjo
	Bifes de pez espada, lomos de abadejo
	Bifes de salmón, salmón ahumado

	Pescado congelado fileteado (merluza, atún)
	Pescados congelados (no fileteados), otros
	Mejillones frescos con cáscara
	Pulpa de mariscos: mejillones,berberechos,almejas,c
aceite_grasas	Aceites comestibles todo tipo,(no de oliva ni de m
	Aceite de maíz
	Aceite de oliva
	Otros aceites:avellana,nuez
	Grasas vegetales,margarina
	Manteca
	Grasa animal comestible, vaca, capón, cerdo
condimentos_cafe_te	Azúcar blanco refinada
	Azucares, otros
	Sal común
	Otras sales,con gusto,modificada,sustitutos sin so
	Perejil
	Café, o cebada soluble instantáneo
	Cebada
	Caf, de filtro
	Té, en saquitos
	Té, suelto
	Té, en lata
	Yerba mate
medicamentos_salud	Medicamentos
	Vitaminas y similares
	Anticonceptivos orales, parches
	Anticonceptivos mecánicos (DIU)
	Productos farmacéuticos, otros (primeros auxilios

	Médico general (particular), consulta
	Médico especialista, (particular), consulta
	Servicios odontológicos, ortodoncista (particular)
	Análisis de sangre, orina, otros (particulares)
	Radiografías, tomografías, ecografías, centellograma
	Ultrasonido, endoscopia, fibroscopia (particulares)
	Servicio de enfermero, practicante, toma de presión
	Medicina no tradicional particular: Homeopatía
	Servicio de internación, intervención quirúrgica (
	Internación en clínica privada: tratamiento de adi
	Cuota mutual
	Cuota de seguros integrales de salud privados (MP,
	Cuotas por seguros de salud parciales (ANDA, otros
	Órdenes para consultas médicas
	Tickets de medicamentos
	Tickets de análisis clínicos y estudios especiales
	Arancel por atención médica (MSP, otros)
	Cuota por derecho de atención en Policlínica
	Cuota de Emergencia médico móvil
	Cuota por seguros odontológicos
boletos	Ómnibus local, boleto de
	Transporte interdepartamental (no esparcimiento)
	Transporte interdepartamental (esparcimiento)
turismo	Excursiones
	Paquetes turísticos al interior del país
	Hotel, pensión con o sin comida
	Hotel de alta rotatividad, motel
	Camping, alquiler de parcelas

	Cabaña alquiler de
	Albergue
	Internados, Hogares estudiantiles
frutas_verduras	Bergamota, naranja
	Limón
	Pomelo blanco y rosado
	Mandarina
	Melón
	Sandía
	Ciruela
	Durazno, damasco, pelón
	Kiwis
	Frutillas
	Bananas
	Manzanas,
	Peras
	Ananá fresco
	Uvas
	Acelga
	Espinaca
	Apio planta, apio gusto
	Apio tallos
	Lechuga
	Berro
	Coliflores y coles frescos
	Repollo
	Nabizas, nabos
	Puerros

Pepinos
Zapallitos y zucchini
Espárragos
Rabanitos
Brócolis
Repollitos de Bruselas
Tomate común, grande (americano, larga vida)
Tomate perita
Tomate cherry
Zanahorias
Ajos
Cebollas,cebollines,cebolla de verdeo
Zapallo criollo,calabaza y kabuti
Morrón
Aji catalán
Berenjena
Choclo fresco (sin conservar)
Alcauciles
Remolachas
Rúcula
Chauchas
Arvejas
Habas
Brotes de soja, alfalfa y brócoli
Champignon y otros hongos frescos
Escarola
Papas, papines
Boniatos

	Verduras frescas, otras
	Lentejas, lentejones, peladas o no
	Porotos de manteca, alubia, soja, frutilla, negros, pa
	Garbanzos
carne_ovina	Cordero entero, oveja entera
	Carne ovina, cortes de cordero y oveja
	Menudencias, achuras ovinas
carne_ave	Pollo entero, congelado o fresco ,con o sin menudos
	Pollo, cortes con hueso
	Pulpa de pechuga, supremas
	Pamplona de pollo, cruda
	Gallina entera
	Pavo entero
	Pavita entera
	Otras aves
	Menudos de ave, otros
carne_cerdo	Lechón y cerdo entero,
	Costillas de cerdo, pechito y asado de espinazo
	Carré, y pulpa de cerdo
	Partes del cerdo, otras(cortes traseros con hueso
tarjeta_de_crédito	Costo o renovación de tarjeta de crédito o débito

Tasa básica	
Rubros	Detalle de rubro
alimentos_bebidas_no_alcoholicas	Alimentos Y Bebidas No Alcohólicas
bebidas_alcoholicas_tabaco	Bebidas Alcohólicas, Tabaco Y Estupefacientes
vestimenta_calzado	Vestimenta Y Calzado
vivienda	Materiales para mantenimiento de la vivienda, consumo agua corriente,

	electricidad, etc
muebles_art_hogar	Muebles, artículos para el hogar y su conversación
salud	Gastos vinculados a la salud no gravados a tasa mínima
transporte	Transporte
comunicaciones	Comunicaciones
recreacion_cultura	Actividades culturales no alcanzadas por la exoneración
educacion	Gastos asociados a la educación que no son alcanzados por la exoneración (compra de útiles, túnica, etc)
restaurantes_alojamiento	Restaurantes Y Servicios De Alojamiento
diversos	Bienes Y Servicios Diversos