

# Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización

## Apuntes para su fortalecimiento

---

Documento elaborado a pedido del Consejo Directivo de FECOVI como insumo para la evaluación de alternativas de financiamiento del FNVyU.

Montevideo, marzo 2025

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: LA VIVIENDA COMO ASUNTO COLECTIVO	3
UNA MIRADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA: MÁS ALLÁ DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN	4
EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN	10
Recursos del Fondo Nacional de Vivienda asociados a la masa salarial	10
Recursos del Fondo Nacional de Vivienda asociados al recupero de préstamos	14
APUNTES SOBRE ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO	15
COMENTARIOS FINALES	20
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES	21
ANEXOS	23
I - Redacción original del artículo 81 de la ley 13.728 de 1968	23
II- Normativa en relación al componente de aportes patronales y personales	25
III- Resumen de propuestas alternativas de financiamiento realizadas desde diversos espacios	28

## INTRODUCCIÓN: LA VIVIENDA COMO ASUNTO COLECTIVO

Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho. (Artº 1, Ley 13.728)

Estas palabras que dan inicio a la ley de vivienda han sido repetidas casi como un mantra para invocar el derecho a la vivienda en Uruguay. Por eso, vale la pena detenerse en ellas y colmarlas de sentido. En primer lugar, se sitúa a la familia como sujeto de derecho, como unidad de referencia. Esto tiene sentido, ya que la vivienda es, por excelencia, el **espacio primario de reproducción de la vida** y la responsabilidad de su resolución suele estar asociada a la idea de familia. La ley, aunque no escapa por completo del sesgo familista, es novedosa al aclarar inmediatamente que no refiere a una visión monolítica de familia, sino a aquella que, de hecho, conviva establemente bajo un mismo techo, medie o no relación de parentesco (Artº 7, Ley 13.728). Esta aclaración es importante porque sirve de marco para alojar la diversidad de arreglos y formas en que las personas comparten cobijo. Las normativas de menor grado que la ley muchas veces han tensionado esta visión volviendo a miradas familistas sobre el asunto. Se habla también de **vivienda adecuada** y la ley norma luego esos pisos mínimos que serán el contorno de actuación de la producción habitacional. Esta combinación de reconocimiento a las diversas formas de conformación de los hogares y umbrales constructivos adecuados ponen un cerco a la producción estatal de tipo monocultivo elemental, aunque no la blindan. Recientemente asistimos a un movimiento de reducción de la exigencia de mínimo habitacional, con la inclusión de monoambientes de 25 metros cuadrados dentro de lo que se entiende como vivienda adecuada (ley 19.996 de 2021) y pasible de producción tanto pública como privada. Es importante que la evaluación de políticas tenga una mirada holística sobre los modos de intervención y supere la clásica mirada vivandista de contar *soluciones habitacionales*.

En este primer artículo, la ley instala la idea de que el acceso a la vivienda no puede depender de la capacidad adquisitiva del hogar, imponiendo un **freno al carácter mercantil de la vivienda**. Esta puntualización viene a reconocer el carácter de mercancía que prima para la vivienda en el sistema capitalista y en las dificultades de acceso que eso implica para los hogares de menores recursos. En esta tensión entre la vivienda como mercancía y la vivienda como espacio para la reproducción de la vida, la ley se decanta por garantizar el derecho a la vivienda. Para dar garantía a estas premisas, **obliga al Estado a crear las condiciones para hacer efectivo su cumplimiento**. Como parte de esta garantía, la ley generó un mecanismo de financiamiento que dotaba a la administración pública de un flujo permanente de recursos que le permitiera hacer frente a las necesidades materiales que habían sido documentadas unos años previos por parte del equipo de la CIDE (1966) en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974). Las modificaciones sucesivas han ido debilitando la recaudación y modificando a su vez el

sentido distributivo de las contribuciones, obturando la posibilidad de dar respuesta como sociedad a una problemática central de la vida de las personas que habitan el país. Revisitar esta secuencia de movimientos normativos para volver a exigir un mayor involucramiento público en la atención de la cuestión habitacional del país es la intención central de este documento.

El trabajo inicia con una descripción del estado actual del financiamiento público, ampliando la mirada desde el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVyU) a toda el área programática de vivienda que recibe recursos que no se administran a través del fondo. Se incluye también en este análisis al gasto tributario como forma de gasto estatal. La renuncia fiscal en el área de vivienda y desarrollo urbano es mayor que la inversión directa en la materia, por tanto urge una mirada más atenta sobre el asunto. Luego de este primer panorama, el texto se centra en las principales fuentes de recursos del FNVyU, revisando el sentido de su creación, las modificaciones sucedidas en estos casi sesenta años, las propuestas que existen desde diversos espacios para generar alternativas de financiamiento y una estimación de sus posibles implicancias. El documento cierra con una serie de apuntes, que se desprenden de todo el análisis anterior, sobre alternativas de financiamiento que mejoren la recaudación y el sentido distributivo de la misma.

## UNA MIRADA A LA INVERSIÓN PÚBLICA: MÁS ALLÁ DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN

Actualmente, el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVyU) se compone principalmente de cuatro fuentes de financiamiento:

- a) subvención por activos y pasivos que otorga el MEF por la renta afectada que con anterioridad a la reforma tributaria de 2007 aportaban trabajadores y jubilados del BPS (se ajusta por la variación del índice medio de salarios),
- b) 1% del aporte patronal del Estado (Entes del Estado, de los Municipios y de la Administración Central.),
- c) recaudación directa por recupero de préstamos;
- d) retorno por colocaciones financieras y la venta de terrenos, además de los aportes adicionales que puedan recibirse desde rentas generales (MVOT 2020).

En total, en 2023<sup>1</sup> la ejecución del FNVyU alcanzó los 306 millones de dólares. Un indicador que se suele utilizar para medir el esfuerzo relativo de un país en relación a determinada área es lo que se conoce como **prioridad macroeconómica**, que se determina como la relación entre ese gasto y el Producto Interior Bruto del País, tomado como medida de la

---

<sup>1</sup> Se toma como referencia el año 2023 porque se encuentra ya disponible toda la información oficial de ejecución presupuestal y de indicadores macroeconómicos, tributarios y salariales.

riqueza generada en el país. La relación entre la **ejecución del FNVyU y el PIB es de 0,40% para 2023**. Sin embargo, la política habitacional del país tiene hoy día otras fuentes de recursos que no se canalizan a través del FNVyU. Si consideramos todos los recursos del **área programática**, la ejecución del 2023 fue de 372 millones de dólares, lo que equivale a **0,48% del PIB**. Esta distinción es relevante, porque existen áreas de la política habitacional que se financian históricamente por fuera de la contabilidad del FNVyU como es parte del financiamiento a MEVIR, a la ANV, a la Política de Alquileres de CGN y más recientemente lo que se deriva a los fideicomisos financieros de los Programas Avanzar y Sueños en Obra.

Otra forma de gasto público es la que se conoce como **gasto tributario** y refiere a aquel gasto que el Estado realiza por la vía de la exoneración impositiva, es decir aquel que deja de recaudar porque otorgó exoneraciones totales o parciales de algún tributo. En el caso de la vivienda, existen exoneraciones de larga data, como la exoneración del IVA a los arrendamientos o a las actividades de MEVIR (1972), a los intereses de préstamos hipotecarios para vivienda (2002). Y otras más recientes, como las generadas en el marco de la Ley de Vivienda de Interés Social de 2011 (Ley 18.725, ahora nombrada de Vivienda Promovida, LIVIS<sup>2</sup>). El conjunto de estas exoneraciones son bien relevantes desde el punto de vista cuantitativo, y **en su conjunto llegan a representar 0,52% del PIB**. Es decir, el gasto tributario en vivienda es mayor que la ejecución directa en vivienda: en 2023 se ejecutaron 372 millones de dólares y se hizo una renuncia fiscal de 400 millones de dólares. La parte de esa renuncia fiscal que corresponde a la **LIVIS** es de 106 millones de dólares, un **29% de la ejecución presupuestal directa del área programática de vivienda**. Por cada \$100 que se invierten en vivienda pública se dejan de recaudar \$29 por *vivienda promovida*.

El problema no son las exoneraciones tributarias en sí mismas, sino, cuál es la actividad que se está estimulando y finalmente a qué sujetos termina por beneficiar. Cuando analizamos la ejecución presupuestal directa en vivienda podemos visualizar cuáles son las políticas que se están implementando, qué objetivos y marcos de acción tienen, cuáles son los resultados concretos que se obtienen y a qué población terminan afectando. Por ejemplo, la Garantía de Alquiler del Estado tiene un sujeto definido, un reglamento y sus metas y resultados pueden ser verificables en las rendiciones de actuación del ministerio. La exoneración de IVA al arrendamiento de inmuebles carece de todos estos elementos de direccionamiento y fiscalización de la política, un alquiler de \$12.000 tiene la misma exoneración de IVA que uno de \$120.000. En el ejemplo más reciente de la LIVIS, las exoneraciones no han logrado hasta ahora el cometido declarado de *facilitar el acceso a la*

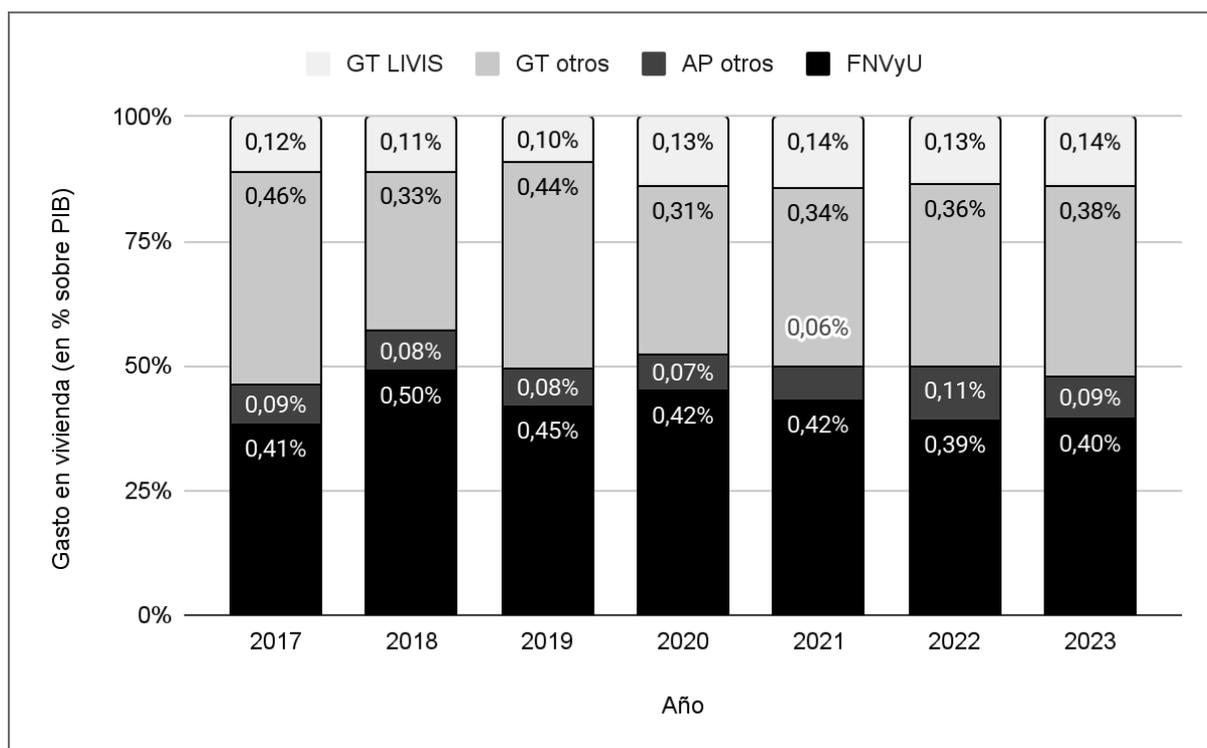
---

<sup>2</sup> Se establece la promoción de la inversión privada en Viviendas de Interés Social a partir del otorgamiento de exoneraciones impositivas, tanto durante el período de construcción, especialmente a través de la exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA), como en la etapa de comercialización mediante la exoneración del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE), el Impuesto al Patrimonio (IPAT) y el Exoneración del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (ITP) y el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

vivienda a los sectores de ingresos bajos, medios y medios-bajos. Muy por el contrario, las condiciones comerciales de las viviendas promovidas sólo son accesibles para los estratos de mayores ingresos: el precio de venta promedio para 2024 de viviendas de dos dormitorios fue de 162.434 dólares (ANV, 2025).

El siguiente gráfico muestra cómo se compone el gasto público en vivienda entre la ejecución del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo (FNVyU), otros componentes del área programática de vivienda (AP otros), el gasto tributario asociado a la ley de vivienda promovida (GT LIVIS) y otros componentes de gasto tributario vinculados a vivienda y desarrollo urbano (GT otros). Se puede observar con claridad el peso del gasto tributario, hay una parte importante del esfuerzo social que realizamos como sociedad que no está siendo dirigido hacia la resolución de la problemática social de los sectores que más lo necesitan.

### Composición total del gasto en vivienda 2017-2023 (incluye gasto tributario)



Fuente: elaboración propia en base a datos BCU, OPP, DGI

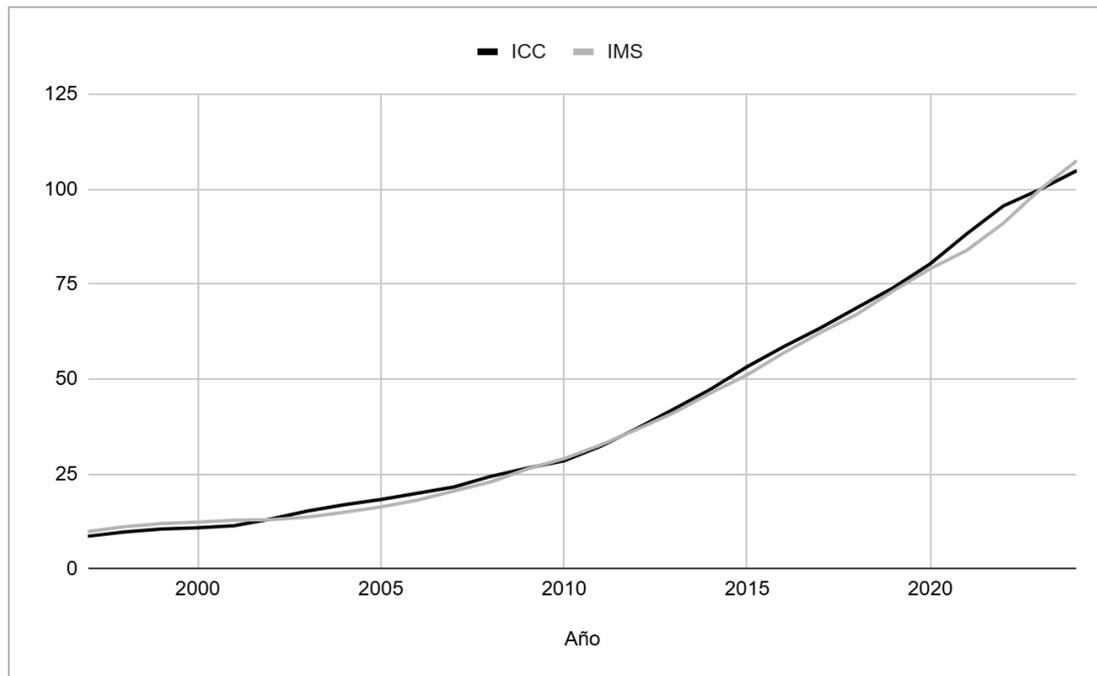
Nota: Para el año 2022 se deducen de la ejecución del área programática (\$16.272.468.000) los casi dos mil millones de pesos no ejecutados en el Plan Avanzar, según surge de la Exposición de motivos de la Rendición de Cuentas del ejercicio 2022.

Si atendemos exclusivamente la **ejecución directa**, que es la forma habitual de observar el gasto público, desde 2011 la misma ronda en promedio el medio punto porcentual del PIB,

con un aumento puntual en 2018, y en menor medida en 2019, debido a refuerzos por única vez que se realizaron en esos años<sup>3</sup>.

**La mayor parte del financiamiento del FNVyU proviene de fuentes vinculadas a la evolución salarial:** el recupero de los préstamos está valuado en unidades reajustables (que evoluciona con el índice medio de salarios -IMS-), el aporte patronal estatal depende de la masa salarial pública, la compensación que realiza el MEF se ajusta por IMS. Estos tres componentes suponen un **95% de la recaudación del FNVyU**, por lo que el financiamiento a la vivienda está prendido a lo que ocurra en materia salarial, tanto a nivel público como privado. La **evolución del IMS en relación al ICC** es bastante armónica, aunque en épocas de menor crecimiento económico el poder de compra de la UR se rezaga en relación a los costos de la construcción. Algunos programas públicos con fondos valuados en unidades reajustables, como el de cooperativas de vivienda, resuelven este problema otorgando partidas complementarias para cubrir esta eventual desvalorización de la UR. Pero esto no existe a nivel del financiamiento central, lo que tendría sentido para garantizar al menos un mantenimiento de los recursos, dado que **más del 90% de la ejecución de la cartera es en construcción**.

### Evolución del Índice de Costo de la Construcción y del Índice Medio de Salarios (1996-2023)

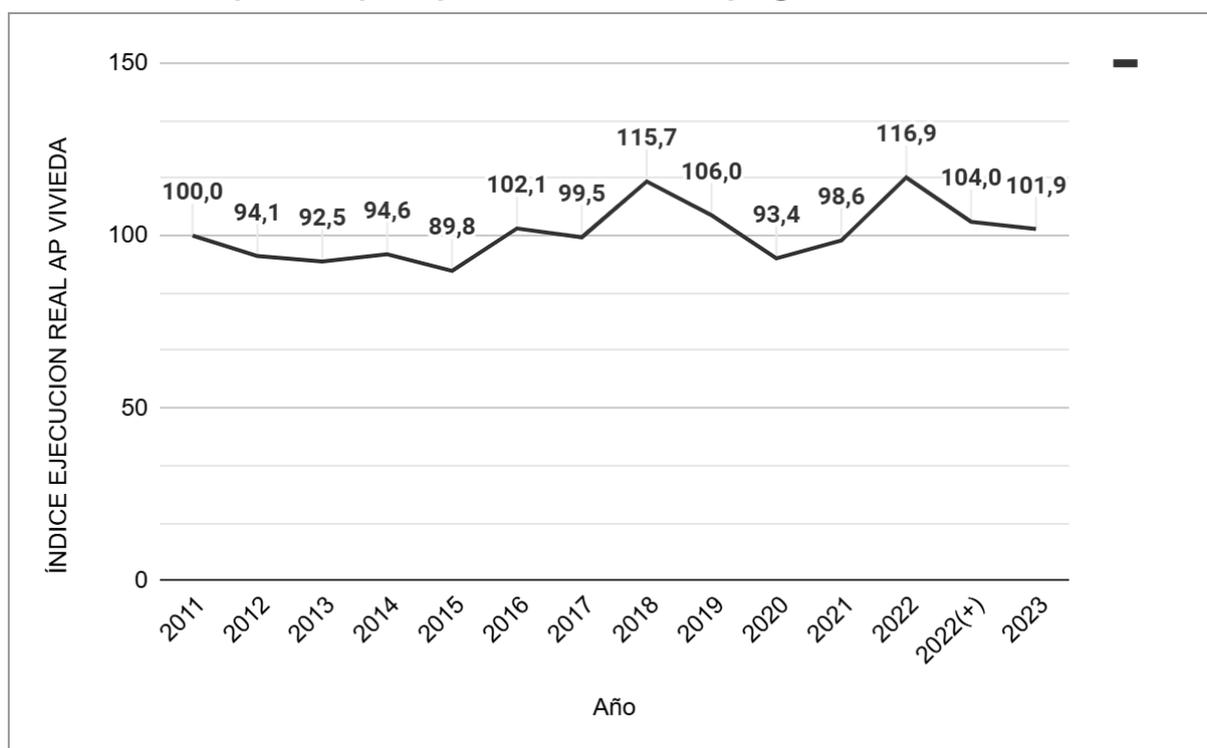


Fuente: elaboración propio en base a datos del INE

<sup>3</sup> Parte de esa mayor asignación se explica por un refuerzo presupuestal por única vez de 800 millones de pesos solicitado explícitamente para “viabilizar el financiamiento de obras en marcha organizadas mediante el régimen cooperativo” (Rendición de cuentas, ejercicio 2018). Para 2019 también se solicitó un incremento para el programa cooperativas, esta vez por 300 millones.

Si observamos la **inversión pública “medida en ladrillos”**, es decir, la inversión corriente corregida por la evolución del índice de costo de la construcción, vemos que la misma se ha mantenido **prácticamente estable desde 2011**, con picos sólo atribuibles a elementos extraordinarios: el refuerzo presupuestal de 2018 y 2019 y en 2022 el cómputo que se realizó al Programa Avanzar sin que fuera ejecutado<sup>4</sup>, por eso se presenta también la ejecución de 2022 sin considerar ese importe. El pico a la baja de 2020 es el resultado del decreto 090/20 que dispuso, previo al desenlace de la emergencia por el COVID-19, topes de ejecución, entre otros del 85% del nivel de inversiones del año 2019.

### Evolución de la ejecución presupuestal real del área programática vivienda 2011-2023



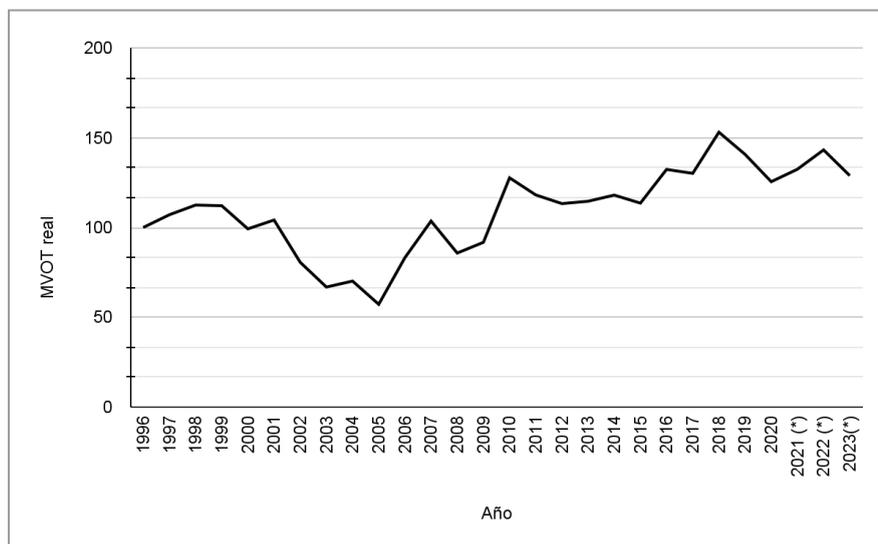
Fuente: ejecución deflactada por el ICC, elaboración propia en base a datos INE y Ejecución presupuestal de Nota: (+) Para el año 2022 se deducen de la ejecución del área programática (\$16.272.468.000) los casi dos mil millones de pesos no ejecutados en el Plan Avanzar, según surge de la Exposición de motivos de la Rendición de Cuentas del ejercicio 2022. Rendiciones de Cuenta 2011-2023

La mirada funcional a los gastos del Estado que permite la clasificación por áreas programáticas comienza en 2011 y no tenemos aún reconstruida esta mirada para años previos. Sin embargo, para una **mirada más larga** podemos tomar la **ejecución del MVOT** como indicador, que excluye algunos elementos considerados dentro de la actual área programática e incluyo otros que no lo están pero que en la mirada gruesa dan una idea de la importancia relativa de la inversión pública en la materia. Esta mirada más larga permite visualizar que **recién en 2010 se recupera el nivel de ejecución de fines de los 90**. La

<sup>4</sup> Casi dos mil millones de pesos no ejecutados en el Plan Avanzar, según surge de la Exposición de motivos de la Rendición de Cuentas del ejercicio 2022.

recesión de inicios de siglo implicó una caída muy grande en los recursos del área que costó, y aún cuesta, recuperarse.

### Evolución de la ejecución presupuestal real del MVOT 1996-2023



Fuente: ejecución deflactada por el ICC, elaboración propia en base a datos INE y Ejecución presupuestal de MVOT en OPP. Nota: (\*) de 2021 a 2023 incluye ejecución del Ministerio de Ambiente para hacerlo comparable con los años previos.

Para visualizar esta mirada larga en relación a la riqueza generada en el país en esos años, podemos volver al indicador de **prioridad macroeconómica**. Vemos aquí que el efecto de la crisis de inicios de siglo tardó en recuperarse, pese al mayor dinamismo de la economía a partir de 2005. Recién en 2010 retoma la importancia relativa de fines de los 90 y de 2015 en adelante mejora un poco pero aún no ha habido un salto cuantitativo suficiente para lograr los avances que la temática habitacional requiere. Como veremos más adelante al analizar los cambios en la recaudación del FNVyU, la **recaudación de fines de los años 90 ya estaba menguada** en relación al espíritu original de la ley del 68, que fue socavado en los 80, durante el período de la dictadura cívico militar y no terminó nunca de recuperarse.

### Ejecución presupuestal MVOT/PIB 1996-2023

Período	Ejecución/PIB
1996-1999	0,44%
2000-2004	0,38%
2005-2009	0,36%
2010-2014	0,45%
2015-2019	0,49%
2020-2023	0,48%

Fuente: elaboración propia en base a datos BCU y Ejecución presupuestal de MVOT en OPP. Nota: de 2021 a 2023 incluye ejecución del Ministerio de Ambiente para hacerlo comparable con los años previos.

## EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN

A continuación, haremos un repaso de las principales fuentes de recursos del FNVyU, analizando las transformaciones sufridas desde su creación, su importancia relativa, las propuestas de modificaciones que hay de parte de diversos actores y sus implicancias. A este apartado le seguirá uno final de consideraciones sobre posibles caminos a recorrer para robustecer el presupuesto público.

### Recursos del Fondo Nacional de Vivienda asociados a la masa salarial

El FNVyU, inicialmente nombrado como Fondo Nacional de Vivienda, fue creado con la Ley 13.728 “Plan Nacional de Vivienda” como forma de consignar un presupuesto permanente para las acciones de la política habitacional ([ver redacción original en Anexo](#)). El mismo dispuso diversas fuentes de financiamiento, entre las que se destaca la creación de un **impuesto específico de cargo patronal del 1% sobre las retribuciones que se paguen en el país tanto en la función pública como en la privada y una contribución también del 1% que realizarían las cajas jubilatarias sobre los aportes de sus afiliadas/os**. Es decir, se planteaba un financiamiento tripartito al FNV de patronos privados, del Estado como empleador y de trabajadoras y trabajadores. Este esquema reposa sobre la estructura formal de empleo del país y, por tanto, su senda de recaudación también está asociada a las dinámicas del mercado laboral.

Si bien este mecanismo garantizaba un piso mínimo de recaudación con la vocación de realizar un esfuerzo contributivo distribuido entre estos agentes, valen algunas consideraciones en relación a sus implicancias, sus vaivenes y las propuestas de modificaciones que hemos relevado. En esta primera parte nos centraremos en el financiamiento derivado de los componentes de aportes sobre masa salarial.

**1.1. Sobre el aporte patronal privado:** los gravámenes patronales privados sobre el empleo son un modo de captación de recursos provenientes de la actividad empresarial, que **afectan la estructura de costos**. Tienen el problema de que afectan sectorialmente de modo muy dispar, gravando en términos relativos mucho más a los sectores intensivos en mano de obra. En este sentido, un gravamen que tome como base imponible la ganancia y no la masa salarial resultaría más progresivo.

La **eliminación primaria del aporte patronal privado data de 1980** y tuvo como justificativo discursivo un cambio distributivo en la forma de obtener estos recursos: de una afectación directa empresarial a la financiación desde rentas generales. Esto puede ser bueno o malo según cómo se obtengan los recursos de rentas generales. En ese entonces, la propuesta fue que provengan de un suba en la tasa de IVA. La apuesta por un financiamiento a través del IVA tiene, implícitamente, un carácter regresivo porque se trata de un impuesto indirecto que no grava a sujetos concretos en función de su capacidad

contributiva (que pague más quién tiene más), sino que grava una actividad concreta (el consumo). Más allá de estas consideraciones sobre la justicia distributiva de este cambio, como no se aplicó una afectación a la recaudación del IVA tal compensación no se materializó en la práctica, lo que sólo supuso una pérdida de recursos (COVIP, 1985).

**>> El FNVyU no recibe financiamiento por este concepto.**

→ **Propuestas de modificación:** tanto desde la FUCVAM como desde los insumos resultantes del III Congreso del Pueblo se propone la restitución de este aporte patronal privado (FUCVAM, 2024; III Congreso del Pueblo, 2024).

→ **Estimación de impacto:** según datos del BPS, en 2023 la masa salarial imponible declarada por los contribuyentes fue de 21.619,2 millones de dólares (BPS, 2024 a). La restitución de un 1% de aporte patronal supondría un monto aproximado de **122 millones de dólares<sup>5</sup>, lo que equivale al 40% de la recaudación del FNVyU** del mismo año.

**1.2 Sobre el aporte patronal público:** el aporte patronal estatal del 1% sobre las retribuciones de la función pública no se vio modificado en ningún momento desde la creación de la ley y no forma parte de ninguna de las propuestas de modificación del FNVyU. Las **afectaciones dispares a nivel sectorial** de un impuesto patronal sobre la masa salarial también afectan al empleo público, por lo que los organismos estatales están haciendo esfuerzos contributivos bien distintos, asociados a su estructura de funcionamiento. A modo de ejemplo, la Administración Nacional de Educación Pública es el organismo que mayores recursos vierte por este concepto, representando más de un quinto del total de la recaudación de aporte patronal estatal. Es decir, **parte de lo que se computa como gasto educativo en realidad es destinado al financiamiento de la vivienda**, opera por esta vía una duplicación de la imputación del mismo dinero. Que sea un aporte estatal no significa que sea inocuo desde un punto de vista distributivo y este modo de proceder no se termina de despejar a la hora de rendir cuentas sobre el uso funcional de los recursos públicos.

**>> El aporte estatal por este concepto financia más de un quinto de la ejecución del FNVyU.**

→ **Propuestas de modificación:** no se tiene conocimiento de propuestas sobre este punto.

**2. Sobre el aporte personal:** este aporte, creado desde el inicio de la ley, gravaba con el 1% a las retribuciones sujetas a aportes contributivos en las cajas de jubilaciones y pensiones. Inicialmente se consideraron al BPS, CJPPU, Caja Notarial y Caja de Jubilaciones Bancarias, en 1973 se extiende esta exigencia todas las cajas paraestatales.

---

<sup>5</sup> La recaudación no es equivalente al 1% de la masa salarial porque existen diversas exoneraciones parciales y totales de aportes patronales. Se toma para esta estimación el “valor punto de aportación” que refiere al monto de recaudación que representa un uno por ciento de la tasa de aporte sobre las retribuciones gravadas. Se considera sólo la aportación privada porque la pública ya está contenida en el aporte patronal público al FNVyU.

El **aporte porcentual implica un esfuerzo proporcional al ingreso laboral, pero no tiene carácter progresivo**, por su propia conformación y porque para los sectores de ingresos más bajos los ingresos laborales son la única, o al menos la principal fuente de ingresos, por lo que todos sus haberes se encuentran gravados en esta cuantía.

**En 1980, en el mismo acto que se elimina el aporte patronal privado se elimina la contribución que hacía el BPS al FNVyU**, argumentando también su compensación con fondos provenientes del aumento de la tasa básica del IVA. En 1982, se crea el Impuesto a la Renta Personal (IRP), que será luego la base para la restitución de este aporte personal del 1%. **En 2006, la reforma tributaria** elimina el IRP y lo sustituye por el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), un impuesto más robusto en cuanto a su alcance porque incluye también las rentas del capital (IRPF categoría I) y progresivo en cuanto a su formulación tributaria ya que fija mínimos no imponibles (menos de tal ingreso no se paga IRPF) y a su vez grava con mayores tasas los ingresos más elevados. Con este cambio, en vez de tomar la base de este nuevo impuesto para calcular el aporte personal de 1%, se decide sustituir esta fuente de ingresos del FNVyU por una partida compensatoria que provenga de rentas generales ([ver normativa en anexo](#)). Esta compensación se hace sobre la base del promedio de recaudación de los últimos 36 meses y se va ajustando por IMS. Es decir, incorpora una actualización de precios, a través del IMS, pero no de cantidades (aumento del empleo) ya que deja fija la base de actualización en el promedio de los tres años previos a la reforma. El promedio de cotizantes al BPS para esos 36 meses base (2004-2006) fue de 983.915, en tanto que los cotizantes a 2023 ascienden a 1.510.639, lo que supone un crecimiento de 53,5% (BPS, 2024 b), que no tiene una contrapartida de aumento de la compensación.

Con la eliminación del IRP se eliminó también la base sobre la que se imputaba el aporte de jubilados y pensionistas, cuyo destino está afectado exclusivamente para la provisión de viviendas para pasivos con ingresos menores a un umbral, hoy fijado en 12 UR (establecido en 1987 por el artículo 7 de la Ley 15.900). Del mismo modo que ocurre con la compensación de aportes de activos/as, la actualización sólo opera por IMS, sin considerar el aumento en la cantidad de pasividades. El aumento en la cantidad de prestaciones de jubilaciones y pensiones entre el período base y 2023 fue de 11% (BPS, 2024 b).

### **>> La compensación conjunta representa más de la mitad de los recursos del FNVyU.**

→ **Propuestas de modificación:** en 2022 el Frente Amplio presentó un proyecto de ley que implica eliminar este componente de compensación que realiza actualmente el MEF y sustituirlo por dos fuentes de ingreso (Distribuidos: 1227/2022 y 79/2025<sup>6</sup>, Carpeta 804/2022). De un lado, de lo recaudado a través de la creación de una sobretasa del 25%

---

<sup>6</sup> En marzo/2025 volvió a ingresar el proyecto de ley al parlamento.

del Impuesto al Patrimonio (IP) y de otro, de una partida de Rentas Generales. La propuesta aspira a garantizar un piso mínimo del 2% de la masa salarial del país, como estaba previsto originalmente en los puntos A y B del Artículo 81 de la Ley. La partida de Rentas Generales compensaría el faltante para llegar a ese 2% entre el aporte patronal público (que permanecería incambiado) y el resultante de la sobretasa del IP.

→ **Estimación de impacto:** según datos del BPS, en 2023 la masa salarial imponible declarada por los contribuyentes fue de 21.619,2 millones de dólares (BPS, 2024 a). El equivalente al 2% de ese monto son 432 millones de dólares. El aporte patronal estatal para ese año fue de 67 millones de dólares por lo que restan 365 millones para llegar al 2% de la masa salarial.

La recaudación del IP para 2023 fue de 30.145 millones de dólares (dato de recaudación de DGI expresados en dólares del 2023<sup>7</sup>). Asumiendo que aplicar una sobretasa del 25% sobre el IP representa un aumento equivalente al 25% de la actual recaudación, por este concepto se obtendrían 194 millones de dólares<sup>8</sup>. Es decir, desde rentas generales se deberían adicionar 171 millones de dólares para lograr los 432 millones, equivalentes al 2% de la masa salarial pública y privada. Lo que supone un refuerzo adicional de 205 millones desde rentas generales y terminaría con una recaudación del FNVyU de 511 millones de dólares. Esta recaudación es 67% superior a la recaudación efectiva del 2023 y equivale a 0,66% del PIB del mismo año. Si adicionamos las restantes fuentes de financiamiento del área programática de vivienda se llegaría una ejecución de 0,75% del PIB.

#### Información base para estimaciones (en millones de dólares de 2023)

PIB 2023	77.244
Área Programática vivienda 2023(AP)	372
FNV 2023	306
Masa salarial pública y privada 2023	21.619
2% de masa salarial	432
Recaudación IP 2023	194

<sup>7</sup> El valor anual corriente se convirtió a dólares usando el tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual 2023 USD = \$U 38,82.

<sup>8</sup> Si no se aplica la sobretasa del 25% a la sobretasa del IP que aplica al agro entonces

**Estimación de impacto de proyecto de ley del FA (en millones de dólares de 2023)**

Fuente de ingreso	FNVyU 2023	FNVyU propuesta FA	Financiamiento adicional
Aporte patronal estatal	67	67	0
Aporte Rentas Generales	161	171	11
Sobretasa IP	0	194	194
<b>Sub-total</b>	<b>228</b>	<b>432</b>	<b>205</b>
Recupero de préstamos	68	68	0
Intereses por depósitos	10	10	0
Otros ingresos	1	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>306</b>	<b>511</b>	<b>205</b>
% PIB	0,40%	0,66%	0,27%
% AP / PIB	0,48%	0,75%	0,27%

Fuente: elaboración propia en base a datos de BCU (PIB bases trimestrales), Rendición de Cuentas Ejercicio 2023 (FNVyU), BPS “Recaudación por punto de aportes jubilatorios” (masa salarial, BPS: 2024, a), TC interbancario promedio anual 38,82.

## Recursos del Fondo Nacional de Vivienda asociados al recupero de préstamos

**Sobre el recupero de préstamos:** este componente está asociado al retorno de los préstamos que se conceden en el marco de políticas de vivienda financiadas con fondos del FNVyU y representa más de un quinto de los ingresos del fondo. Estos préstamos están valuados en unidades reajustables y su recupero se realiza también en esta moneda, lo que permite garantizar el recupero en valores actualizados. Esto se dispuso en la ley de vivienda como forma de sortear el grave problema de desfinanciamiento del BHU en épocas de altas inflación y préstamos sin indexación. Según luce en la RRCC del ejercicio 2023, **el recupero del programa Cooperativas de vivienda representó el 65% del total de recuperos**. Por tanto, una parte importante del financiamiento proviene del repago cooperativo. En 2023 operó una **rebaja en la tasa de interés de los préstamos** de esta política para las cooperativas buenas pagadoras. Esta rebaja implicó una disminución del 27%-28%, por lo que es esperable que se reduzca la cuantía de esta fuente de ingresos. No en la misma proporción, porque muchas de las cuotas se encontraban subsidiadas<sup>9</sup> antes de esta rebaja y no se estaba cobrando por éstas el 100% del importe. Si bien la ley de vivienda indica que

<sup>9</sup> Existe desde 2008 un mecanismo de subsidio a la cuota que atiende la capacidad económica del hogar en relación al monto de la cuota y que puede subsidiar hasta el 100% de la misma (capítulo V de la ley de vivienda en la redacción dada por la ley 19.588 de 2017)

el fondo debe llevar una contabilidad por cuentas, en la que se distingan préstamos y subsidios (Artº 86), esto no ocurre en la práctica y no se presenta esta información desagregada tampoco en la rendición de cuentas del ministerio. Por esto no es posible estimar ahora el efecto de esta rebaja.

**>> El recupero de los préstamos representa cerca de un quinto de los recursos del FNVyUyU y las cooperativas aportan al 65% de ese recupero.**

→ **Propuestas de modificación:** el movimiento cooperativo reivindicó durante mucho tiempo que opere la rebaja al 2% en la tasa de interés. La misma fue otorgada a partir de abril de 2023 por el MVOT para las cooperativas consideradas “buenas pagadoras”.

→ **Estimación de impacto:** sin información detallada sobre los subsidios anteriores a la rebaja no es posible estimar el impacto de esta medida. Analizando la recaudación de los últimos años vemos que de 2011 a 2023, la misma tuvo un crecimiento real promedio anual de 10% si consideramos todo el período y de 13% si excluimos el año 2020 en que el MVOT otorgó a las cooperativas la posibilidad de no pagar algunas cuotas en el marco de la emergencia sanitaria (descontando la suba de la UR). Analizando el cambio de recaudación entre 2022 y 2023, que tuvo nueve de los doce meses a cuotas con intereses rebajados, vemos que **la recaudación se mantuvo prácticamente incambiada** (nuevamente, descontando la suba de la UR). Esto **no quiere decir que el descuento en la tasa de interés no haya tenido efectos recaudatorios**, porque sino deberíamos haber esperado una suba real como el resto de los años, pero esta baja recaudatoria es, probablemente por el efecto de las cuotas ya subsidiadas, mucho menor que el 27%-28% de baja en el monto de las cuotas.

## **APUNTES SOBRE ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO**

Luego de repasar la estructura y parte la historia reciente de la inversión en vivienda, de las modificaciones de las principales fuente de recaudación del FNVyU y de las actuales alternativas de financiamiento propuestas, dejamos a continuación una serie de apuntes para nutrir la búsqueda de vías de robustecer la inversión pública en vivienda.

→ **Garantizar un piso mínimo de inversión:** dada la volatilidad del financiamiento público, en especial la baja en momentos de menor crecimiento económico, tiene sentido intentar asegurar un piso mínimo de recursos. Esto colabora en realizar una **planificación de más largo aliento** que pueda trascender mandatos de gobierno y pensarse como política nacional. Dados los actuales problemas habitacionales del país, ese piso mínimo debe ser sustancialmente mayor al actual, de modo de ir revirtiendo el déficit habitacional. Para brindar una idea de esta problemática, se estima que es necesaria la construcción de más

de 50 mil nuevas viviendas (déficit cuantitativo<sup>10</sup>), y que cerca de la mitad del parque habitacional del país presenta insuficiencias materiales (déficit cualitativo<sup>11</sup>). A esto hay que añadir las nuevas necesidades netas por crecimiento en la cantidad de hogares y obsolescencia de viviendas. Existe un antecedente reciente de estimación de esta cuantía en el trabajo de Altamirano (2019) que señala que **aún multiplicando por dos veces y media la actual financiación pública no alcanza para atender en diez años el rezago y las nuevas necesidades habitacionales**. Más allá de la necesidad de afinar este análisis para discutir cuáles son los criterios tomados para realizar estas estimaciones, el orden de magnitud descrito sirve como indicador grueso de la necesidad de reforzar recursos. La promesa de campaña del actual gobierno fue lograr **“el objetivo de duplicar los recursos destinados a vivienda” (Frente Amplio, 2024)**.

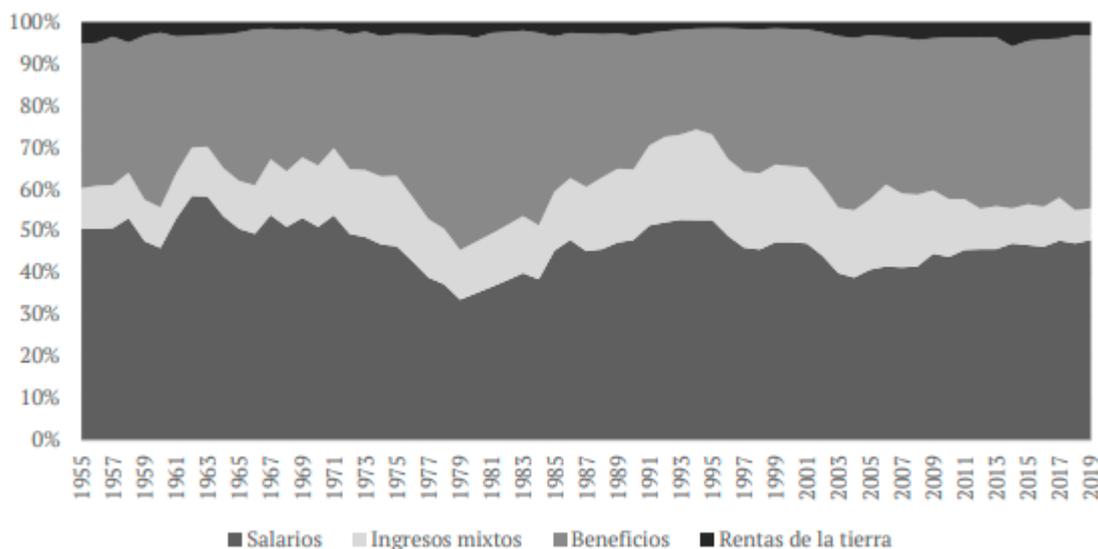
Sobre la necesidad de garantizar un mayor presupuesto existe consenso entre diversas organizaciones, pero se difiere en relación a **qué indicador tomar para medir este esfuerzo**. Algunas lo vinculan con la masa salarial del país, como fue el espíritu original de la ley de 1968 y otros al PIB. En el período de redacción de la ley de vivienda, la fijación de un financiamiento prendido a la masa salarial se debió en parte a que esta fue la fuente de financiamiento elegida: la aportación personal y patronal sobre la masa salarial. Hoy, la **estructura tributaria del país es más robusta y brinda espacio para modos de financiamiento potencialmente más justos y progresivos**. Además, el **peso de la masa salarial** sobre el ingreso total del país es menor que en la década del 60 y realizando una mirada larga sobre su evolución vemos que la misma se retrae en términos relativos en momentos de menor crecimiento económico. Un financiamiento de la política habitacional atado a la evolución salarial resulta procíclico, tal como ocurre hoy, con el 95% de los recursos del FNVyU dependientes del salario.

---

<sup>10</sup> Este dato es tomado del Plan Quinquenal de Vivienda 2011-2015 y se construye a partir de los datos del Censo 2011. Considera que existe déficit cuando: se habita una vivienda sin permiso del propietario; se habita una vivienda deficitaria por el tipo de materiales, se comparte la vivienda con otro hogar. El nuevo Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024, adopta un enfoque diferente que no se detiene en determinar los déficit cuanti y cuali. Para caracterizar la problemática se centra en los hogares que presentan Necesidades Básicas Insatisfechas en vivienda (más de 84 mil), en aquellos que se localizan en zonas con riesgo de inundación (23 mil en zonas de riesgo medio y alto) y en aquellos que ocupan su vivienda de forma insegura, sea porque lo hacen sin permiso del propietario o porque no son propietarios del suelo (60 mil hogares)..

<sup>11</sup> Agrupa viviendas clasificadas como “deteriorada” (situación coyuntural mala pero situación estructural buena), “precaria” (situación estructural mala pero estado de conservación coyuntural bueno) y “crítica” (problemas tanto estructurales como coyunturales). (Reporte Uruguay 2017; MIDES, OPP).

## Distribución funcional del ingreso, 1955 – 2019



Fuente: Marmissolle, P., Siniscalchi, S. y Willebald, H. (2023)

Fijar un **piso mínimo de inversión atado al Producto Interior Bruto** permite garantizar una misma proporción del esfuerzo productivo nacional, independiente de cómo se procese la puja distributiva. Es decir, independiente de que la masa salarial crezca o disminuya. Esto no resuelve el problema del ciclo económico, porque ante la baja en el PIB también caería el financiamiento a la vivienda. Sin embargo, **la historia de la inversión en vivienda muestra que en el pasado esa caída en la inversión ha sido siempre más que proporcional a la caída del producto**, por lo que garantizar un porcentaje del PIB parece mejorar la posición de la política habitacional en relación a su situación actual. De cualquier modo, para **asegurar la capacidad productiva de la inversión, podría pensarse un mecanismo complementario de garantía que implique un x% del PIB y un refuerzo complementario si este importe resulta menor, en términos reales**, que la inversión pasada. Mecanismo como el que hoy opera para el Programa Cooperativas de Vivienda para atender la potencial desvalorización de la UR frente al ICC.

→ **Hacer más justa y progresiva la fuente de financiamiento:** una vez acordado que se necesitan más recursos, la pregunta elemental que surge es de dónde obtenerlos y sobre esto es necesario afinar un poco la lupa. Los avances normativos, de formalización, digitalización y de capacidad de fiscalización hacen posible mejorar las formas de tributación y avanzar sobre algunas nuevas. En este sentido, si la estructura tributaria del país se robustece, como ha venido ocurriendo, **tiene sentido que los recursos provengan de Rentas Generales y que se deje al sistema tributario en su globalidad la tarea de obtener los recursos de los sujetos con capacidad contributiva**. Esto no va en detrimento de **afectaciones especiales**, como se proponen en relación al impuesto al patrimonio o al impuesto a las transmisiones patrimoniales, pueden ser **camino que se transiten en**

**paralelo, o a dos ritmos.** Pero el telón de fondo de cualquier escenario debería ser lograr una estructura tributaria que grave más a quienes tienen más y de una distribución funcional de los recursos que destine más a quienes más lo necesitan. Por ejemplo, la propuesta de **afectar parte del ITP a vivienda** tendría mayor sentido si antes se revisa la estructura de este impuesto que hoy no tiene un carácter progresivo (la tasa impositiva no depende del monto heredado).

Es importante señalar que **ninguno de los dos mecanismos, fijar un monto “x” o afectar un tributo específico, labran en piedra la garantía de recursos.** Por ejemplo, el pasaje en 1980 de afectación especial a financiamiento desde rentas generales terminó en un vaciamiento presupuestal y en 1992 se terminó de consolidar la eliminación del aporte patronal privado sin contrapartida alguna. La custodia última de recursos frente a los recortes que pretendan realizar las administraciones ha sido siempre el involucramiento activo y presión social de la población organizada sobre el uso de los recursos comunes.

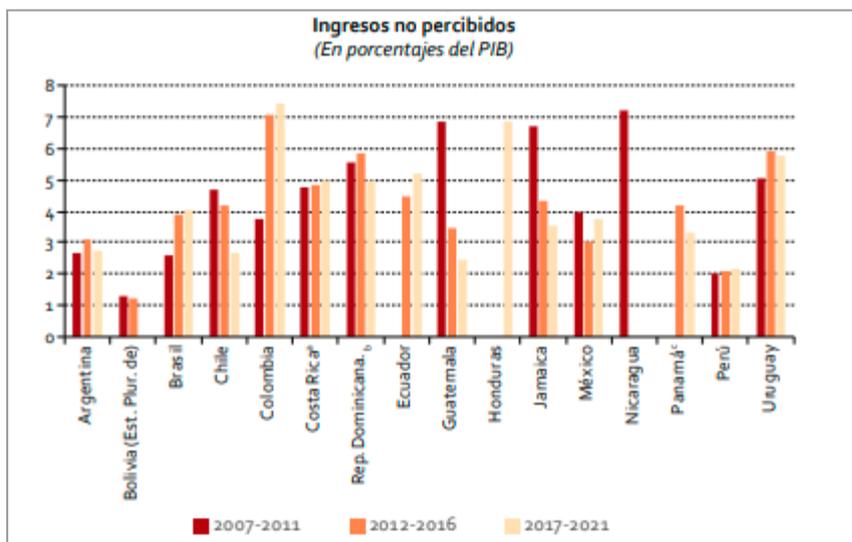
- **Revisar la aportación patronal estatal:** esta forma de financiamiento implica un trasiego de dinero a la interna del Estado que no tiene mayor fundamento dada la actual estructura de financiación del FNVyU. Tiene además el problema de afectar muy desigualmente las distintas reparticiones estatales en función del peso relativo de las remuneraciones en su estructura de costos, en particular el área educación hace una contribución mayor tanto en términos absolutos como relativos. Además, esta forma de aportación genera una especie de ficción contable que hace duplicar el cómputo de recursos públicos: los aportes se computan como gasto en las áreas de donde provienen y también en el área de vivienda como ingreso del FNVyU.
- **Revisar las exoneraciones tributarias:** el gasto tributario disminuye los recursos disponibles para la ejecución de políticas públicas. Si esto está bien direccionado, puede ser un modo valioso de acción estatal, pero cuando no lo está se vuelve un modo de captación privada de recursos por parte de los agentes que se benefician de esto. En 2023, el **gasto tributario en Uruguay significó 6,8%<sup>12</sup> del PIB**, este es un valor elevado en sí mismo y en relación a los países de la región. Por tanto, una posible vía de aumentar los recursos públicos es revisar las exoneraciones existentes, las vinculadas directamente a la vivienda, que hoy superan la ejecución presupuestal del área, y todas en general. Varias organizaciones proponen una sobretasa del Impuesto al Patrimonio para afectar directamente al FNVyU. Este impuesto, que grava el stock de capital, tiene una exoneración tributaria que supera su recaudación: **en 2023 por cada peso recaudado se exoneró un peso y medio.** Una sobretasa a este impuesto es conceptualmente compartible, ya que es un impuesto que grava la riqueza. Sin embargo, puede que no tenga el efecto distributivo deseado. **Revisar los activos exentos de IP** puede ser un camino con

---

<sup>12</sup> Dato tomado del Informe de Gasto Tributario 2023 (DGI).

mayor sentido de justicia, aunque también sin dudas más espinoso, por tanto, complementario o paralelo a la creación de una sobretasa<sup>13</sup>.

### Gasto tributario en la región



Fuente: Redonda, von Haldenwang y Berg (2023)

- **Direccionar exoneraciones tributarias hacia la vivienda social:** la exoneración tributaria, bien dirigida, cumple una función de estímulo relevante. Lograr abaratar por la vía impositiva la producción social de vivienda es una senda que hace tiempo reclama el movimiento cooperativo. A modo de ejemplo, en 2023 la exoneración de IVA que aplica a MEVIR fue equivalente al 25% del financiamiento que tuvo desde la Administración Central. Es otra forma de decir, que ese dinero que se ejecutó “rindió” por 1,25. Esto mismo podría extenderse a otros programas de producción de vivienda social, como es el caso de las cooperativas, la construcción para realojos o la producción por licitación. Hoy en día, existe sólo para MEVIR y para la LIVIS. Sin embargo, por todo lo que ya hemos expresado, en el caso de la LIVIS ese esfuerzo fiscal no deriva en ser multiplicador del gasto en vivienda social (la exoneración de IVA en la LIVIS fue equivalente al 21% de la ejecución pública del área programática de vivienda).
- **Revisar la tenencia de suelo e inmuebles en abandono:** un componente muy relevante de la política habitacional tiene que ver con el acceso al suelo y al espacio construido. Este no sólo es un elemento importante en términos económicos sino que lo es en relación a la forma y calidad de la política. Avanzar en formas de reapropiación de espacios que se encuentren vacantes

<sup>13</sup> En el caso del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales las exoneraciones son mucho menores, del orden del 11% de la recaudación del impuesto.

o en desuso es un modo de hacerse de recursos y de redistribución. Esto puede ser por la vía fiscal, gravando este tipo de tenencias para desestimular su existencia o por la vía jurídica avanzando sobre mecanismos de expropiación a favor de la hacienda pública.

## **COMENTARIOS FINALES**

Este trabajo pretende aportar en la comprensión de las bases materiales de la política habitacional como medio para mejorar la calidad y profundidad de la discusión política. Intenta ordenar información existente, recuperando la historicidad del quehacer estatal en la materia y haciendo un esfuerzo por leer los vaivenes normativos y presupuestales a la luz de los contextos económicos y las pujas distributivas de cada momento. El documento se centra exclusivamente en la financiación del sistema, con la intención de lograr una mirada robusta sobre el asunto y servir de base para elaboraciones más amplias y diversas sobre la cuestión habitacional.

Se nutre para eso del acumulado de trabajo junto a la FECOVI y de los aportes de diversas organizaciones vinculadas a las luchas por el derecho a la vivienda. Esperamos se siga leudando con los aportes, críticas y comentarios que pueda generar, para seguir dando sentido y acción colectiva al modo de resolver uno de los soportes centrales para la reproducción de nuestras vidas.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES

Altamirano, Gonzalo (2019): Documento de trabajo Uruguay 2020-2030: necesidades en el sector de la vivienda. Centro de Estudios Económicos de la Industria de la Construcción.

ANV (2025): Informe de precios de viviendas promovidas - Ley 18.795, enero 2025. Agencia Nacional de Vivienda

BPS (2024, a): Recaudación por punto de aportes jubilatorios año 2023. Asesoría General en Seguridad Social. [Comentarios de Seguridad Social N° 114, Agosto 2024](#)

BPS (2024, b): [Boletín Estadístico 2024](#). Asesoría general en seguridad social. Asesoría económica y actuarial, BPS.

CESS (2021): Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo. Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS).

CINVE (2024): Observatorio de la seguridad social. Agosto 2024

DGI (2024): Informe de recaudación de diciembre de 2023

FUCVAM (2024): Ante un nuevo escenario electoral. Derecho a la vivienda, al suelo y a la ciudad.

III Congreso del Pueblo (2024): Documento de las comisiones.

Marmissolle, P., Siniscalchi, S. y Willebald, H. (2023). “Distribución funcional del ingreso en Uruguay (1908 – 2019). Metodología de cálculo y construcción de las series”. Serie Documentos de Trabajo, DT 12/2023. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

MEF: Rendiciones de Cuentas Ejercicios 2011-2023

MVOT (2020): Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2020.

Parlamento del Uruguay (2022): FONDO NACIONAL DE VIVIENDA. Se crea una sobretasa sobre el impuesto al patrimonio. Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por los señores Senadores Oscar Andrade, Charles Carrera, Daniel Caggiani, Daniel Olesker, Uruguay Russi y Alejandro Sánchez. (Distribuido N° 1227/2022).

Redonda, von Haldenwang, y Berg, (2023) “Evaluación de gastos tributarios: marcos conceptuales y experiencias internacionales”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/129), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Terra, Juan P., La Vivienda, Colección “Nuestra Tierra” N° 38, Montevideo, 1969.

Vivienda en Diálogo (2024): Plataforma social sobre problemas y propuestas para la efectivización del derecho a la vivienda adecuada y digna.

## ANEXOS

### I - Redacción original del artículo 81 de la ley 13.728 de 1968

#### Artículo 81

**Créase el Fondo Nacional de Vivienda que se integrará con los siguientes recursos:**

A) El producido de un **impuesto permanente del 1 % (uno por ciento) a todas las retribuciones nominales sujetas a montepío**, tanto en la función pública como en la actividad privada. El impuesto será de cargo del empleador, no pudiendo ser trasladado.

B) Con una contribución del Banco de Previsión Social, de la Caja de Jubilaciones Bancarias, de la Caja de Jubilaciones de Profesionales Universitarios, de la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones, equivalente al **1 % (uno por ciento) del total de las aportaciones a cargo de sus respectivos afiliados y de sus empleadores**, que a cada una de ellas le corresponda percibir <sup>14</sup>.

B) La **amortización de los préstamos** efectuados con los recursos previstos en los incisos A) y A') y el 2 % (dos por ciento) de los intereses de los mismos.

C) El **producido de la emisión y colocación de Obligaciones Hipotecarias Reajustables**, que emitirá el Banco Hipotecario del Uruguay. Estas obligaciones podrán tener su valor fijado en Unidades Reajustables, gozarán de un interés del 5 % (cinco por ciento) anual, serán emitidas dentro de los montos que autorice cada Plan Anual de Vivienda y gozarán de la garantía del puntal máximo de emisión previsto en el artículo 188.

D) Las **disponibilidades no necesarias para el rescate de las obligaciones hipotecarias** correspondientes a la amortización de los préstamos efectuados con los recursos previstos en el inciso C) de este artículo.

E) El **redescuento de hipotecas en el Banco Central del Uruguay** de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 26 de la ley N.º 13.608, de 8 de setiembre de 1967.

F) Los **préstamos que la banca privada efectúe al Fondo Nacional de Vivienda** por decisión del Banco Central del Uruguay, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.º de la ley N.º 13.330, de 30 abril de 1965 y en las condiciones que éste establezca.

G) Los **reintegros de subsidios** que correspondan.

H) El **producido del impuesto establecido en el artículo 199 de esta ley**, cuando el mismo grave los saldos de los préstamos hipotecarios constituídos en favor del Banco Hipotecario del Uruguay o de su Departamento Financiero de la Habitación y

---

<sup>14</sup> Se detalla en este apartado el modo de recaudación y contralor de ambos gravámenes.

que se hayan otorgado mediante la emisión de títulos hipotecarios o la colocación de fondos pertenecientes a terceros (artículos 197 y 198).

I) El **producido de los recursos a que hace referencia el inciso final del artículo 33** de la presente ley.

J) Los **reembolsos de los saldos de hipotecas vigentes que se produzcan por cancelaciones o amortizaciones extraordinarias**, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 206, cuando no se trate de colocaciones del capital propio del Banco Hipotecario del Uruguay o de su Departamento Financiero de la Habitación.

## **II- Normativa en relación al componente de aportes patronales y personales**

Se presenta a continuación un somero repaso de los principales vaivenes que tuvieron los componentes de aporte personal y patronal desde la creación de la ley:

**1968** (Ley 13.728): establece 1% de aportes patronales y 1% de aportes personales para todos, públicos y privados.

**1973** (Ley 14.104): amplifica la base imponible del aporte a retribuciones en efectivo, en especie y sueldos fictos y extiende el alcance de gravamen a todas las cajas de jubilaciones y pensiones.

**1980** (Decreto Ley 60/980): elimina el 1% de aporte patronal privado y el 1% de las contribuciones del BPS al FNV. Indica que ese dinero va a ser compensado con fondos de la suba de la tasa básica del IVA al 18%.

**1982** (Decreto Ley 15.294): se crea el Impuesto a las Retribuciones Personales, que será en el futuro la base de cálculo para contribuciones al FNV.

**1992** (Ley 16.237): elimina del texto de la Ley 13.728 el 1% de aporte patronal privado y para el 1% del aporte personal establece que se computa sobre el imponible para el cálculo del IRP (punto B). Menciona que esto no modifica la imputación de los usos de los fondos de jubilados (Ley 15.900, afectación para la inversión en vivienda para jubilados y pensionistas).

**2006** (Ley 18.083 y decreto reglamentario Dto 324/007): elimina el IRP y establece que los créditos afectados se carguen a rentas generales, esto aplica al punto B de la Ley de Vivienda (el 1% de aportes personales de públicos y privados). La compensación se hace sobre la base del promedio de recaudación de los últimos 36 meses y se irá ajustando por IMS.

### **Normativa sobre monto base y coeficiente de ajuste: Ley de Reforma tributaria de 2006 (Ley 18.083 Art 107) y Decreto Reglamentario (Dto 324/007, art 1 y 2)**

Esta ley elimina el IRP y establece que los créditos afectados se carguen a rentas generales, esto aplica al punto B de la Ley de Vivienda (el 1% de aportes personales de públicos y privados). La compensación se hace sobre la base del promedio de recaudación de los últimos 36 meses y se irá ajustando por IMS.

#### **[Ley 18.083 Artículo 109](#)**

Afectaciones.- Las afectaciones de tributos que hayan quedado sin efecto en virtud de las derogaciones establecidas por la presente ley serán compensadas al organismo

beneficiario con cargo a Rentas Generales. A tal fin se considerará el promedio actualizado de los tres últimos años, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación.

### [Decreto 324/007](#)

#### Artículo 1

A efectos del cálculo de la compensación, de cargo de Rentas Generales, dispuestas por el artículo 109 de la Ley No. 18.083 de 27 de diciembre de 2006, el promedio se calculará tomando como base los valores correspondientes a tributos afectados en los 36 (treinta y seis) meses anteriores a la entrada en vigencia de la referida norma legal.

#### Artículo 2

Los valores determinados según lo dispuesto en el artículo anterior se actualizarán aplicando la variación del Índice de Precios al Consumo a cada mes respecto al último mes considerado para el cálculo, con excepción a los correspondientes a afectaciones del impuesto creado por el artículo 25 de Decreto Ley N° 15.294 de 23 de junio de 1982, sus modificativas y complementarias, los que se actualizarán considerando el Índice Medio de Salarios.

Iguales coeficientes de actualización que los establecidos en el inciso precedente, serán utilizados a efectos de determinar al cierre del ejercicio, las partidas correspondientes al ejercicio siguiente.

### **Normativa sobre periodicidad del ajuste: Ley de Presupuesto de 2010-2014 (Ley 18.719, art 605) y modificativa 2022 sobre actualización (Ley 20.075 art 316)**

El Art 605 de la Ley de Presupuesto aclara que el dinero recaudado para el FNVyU se irá vertiendo al fondo cada dos meses (antes era cuatrimestral, [Ley 17.296, Art 405](#)). En la Rendición de Cuentas del año 2022 se agrega a este artículo de la Ley de Presupuesto que la actualización de las rentas afectadas por la derogación del ex IRP se va a hacer por IMS (este agregado se hace porque en enero de 2023 derogan todo el Decreto 324/007, Decreto 12/023)

### [Artículo 605](#)

Incrementátese en el Inciso 14 "Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente", los créditos para la ejecución de los proyectos de inversión incluidos en el Plan Quinquenal de Vivienda y Urbanización, fuente de financiamiento 1.5 "Fondo Nacional de Vivienda", en las unidades ejecutoras, programas, proyectos y ejercicios, según el siguiente detalle en moneda nacional:

A partir de la vigencia de la presente ley, los créditos presupuestales asignados con la financiación 1.5 "Fondo Nacional de Vivienda" se ajustarán bimestralmente en función de la

recaudación de los ingresos previstos en el artículo 81 de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, en la redacción dada por el artículo 1° de la Ley N° 16.237, de 2 de enero de 1992, y sus modificativas, con excepción de los establecidos en el literal d) del referido artículo. Los organismos recaudadores de los ingresos afectados a dicho Fondo deberán comunicar a la Contaduría General de la Nación y al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la recaudación mensual dentro de los quince días siguientes al mes de su percepción.

Los recursos que perciba dicho Fondo con cargo a Rentas Generales, por la derogación del impuesto afectado en el literal B) del artículo 81 de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, y modificativas, se actualizarán por el Índice Medio de Salarios. (\*)

Inciso final agregado/s por: Ley N° 20.075 de 20/10/2022 artículo 316.

### **III- Resumen de propuestas alternativas de financiamiento realizadas desde diversos espacios**

1. FUCVAM
2. Subcomisión de vivienda del III Congreso del Pueblo
3. Plataforma social “La vivienda en Diálogo”
4. Proyecto de ley del FA
5. Bases Programáticas de FA
6. COVIPRO

#### **1. Propuestas de la FUCVAM**

En el documento “Ante un nuevo escenario electoral. Derecho a la vivienda, al suelo y a la ciudad” presentado en agosto del presente año la FUCVAM realiza una serie de consideraciones, críticas y propuestas en relación al derecho a la vivienda, el suelo y la ciudad. Aunque muchas de ellas refieren a elementos estructurales de las políticas habitacionales, recogemos aquí únicamente aquellas que se espesan específica y explícitamente sobre la financiación del FNVyU:

“Que es necesario crear un verdadero Fondo Nacional de Vivienda con recursos suficientes y genuinos, propios y permanentes; y no sujeto a cambios y recortes, para así brindar la posibilidad de planificar políticas de Estado. Seguimos planteando que es necesario integrar al Fondo Nacional de Vivienda un leve aumento del Impuesto al Patrimonio, el redireccionamiento del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales y restablecer el aporte patronal al Fondo de Vivienda. Y si estas no fueran alternativas válidas, que se presenten otras propuestas. No se puede continuar con migajas presupuestarias. Desde hace treinta años, salvo alguna excepción, menos del 0,5 % del PBI es asignado para vivienda. Los recursos son un elemento esencial para que las políticas tengan un real impacto. Pero es fundamental que se usen de manera eficiente apelando a aquellas formas organizativas y de producción que la experiencia indica que dan mejores resultados.” (FUCVAM, 2024)

De este apartado se desprenden tres medidas concretas:

1. Leve aumento del Impuesto al Patrimonio
2. Redireccionamiento del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales
3. Restablecer el aporte patronal al Fondo de Vivienda

Las tres alternativas proponen financiamientos con afectación directa, las dos primeras a través de impuestos a la propiedad y la tercera sobre los ingresos patronales, aunque no traza, en este documento, una magnitud definida como horizonte

## **2. Insumos del trabajo en la subcomisión de vivienda del III Congreso del Pueblo**

En el marco de los proceso de deliberación del III Congreso del Pueblo, dentro de la Comisión “Estado de Bienestar y Políticas Sociales” se encuentra la Subcomisión Vivienda. Desde allí se generaron diálogos que generaron una serie de insumos para el proceso abierto del Congreso que aún continúa.

Si bien dentro de este documento se presentan diversas apreciaciones y sugerencias en relación a la política habitacional, se traen aquí exclusivamente aquellas que refieren explícitamente al financiamiento del FNVyU.

### **“03. Las medidas urgentes**

a. Es necesario realizar un aumento importante en los recursos destinados a vivienda social, recuperando el equivalente a los previstos en la ley 13.728 (dos por ciento de la masa salarial total del país, además de los ingresos por retornos de préstamos). Prácticamente se duplicarían los recursos actuales, llegando al orden del 1% del PBI. Sólo así se podrá atender las prioridades urgentes sin desatender otros programas habitacionales importantes.

b. Se debe reconstituir un verdadero Fondo Nacional de Vivienda, con recursos propios y permanentes, no dependientes del presupuesto o de la rendición de cuentas, sino de impuestos específicos para ese destino, aplicados a sectores con capacidad contributiva y particularmente al patrimonio y la propiedad ociosos.

c. El FNV creado por la ley 13.728 financió la vivienda social con un esfuerzo tanto de los trabajadores como de los patrones, públicos y privados. Los trabajadores siguen aportando (vía el IRPF y su vertido al Fondo de Vivienda, por Rentas Generales) y el patrón Estado también, vía presupuesto, pero los patrones privados no tuvieron impuesto sustituto, simplemente fueron exonerados por la ley 16.237. La restauración del impuesto puede ser complementaria o alternativa al Proyecto de ley actualmente en discusión, de aumento del Impuesto al Patrimonio.” (III Congreso del Pueblo, 2024)

El texto refiere a la afectación de impuestos directos y hace mención al proyecto de ley, que asumimos es el de los senadores del Frente Amplio reseñado en el apartado anterior, también señala la restitución del aporte patronal privado derogado con la ley 16.237 de 1992.

## **3. Plataforma social “La vivienda en Diálogo” sobre problemas y propuestas para la efectivización del derecho a la vivienda adecuada y digna**

Desde el proyecto “Aportes al Plan Quinquenal de vivienda 2025-2029 en diálogo con actores sociales” de la Udelar se está desarrollando un proceso de trabajo con más de

veinte organizaciones civiles, sociales y gremiales vinculadas al campo de la vivienda y el hábitat<sup>15</sup>, del cual FECOVI formó parte. El objetivo central de este proceso es generar un espacio de diálogo y elaboración colectiva para aportar a la construcción del próximo Plan Quinquenal de Vivienda (2025-2029). En este marco, se sostuvieron en estos meses una serie de encuentros que derivaron en la elaboración colectiva del documento “Plataforma social sobre problemas y propuestas para la efectivización del derecho a la vivienda adecuada y digna” que presenta una serie de problemas y propuestas vinculadas a la temática habitacional.

Se trae aquí el punto que refiere específicamente a la financiación del FNVyU:

“Aumento sustantivo de la inversión pública en vivienda social: los recursos anuales del Fondo Nacional de Vivienda (FNV) deben ser llevados como mínimo a un monto igual al 2% de la masa salarial del país (los salarios de todos los trabajadores, públicos y privados), tal como se estableció en 1968 en la Ley de Vivienda. Esto debe hacerse mediante la asignación de recursos específicos y permanentes para el FNV. Para lograr esto, que implicaría aproximadamente duplicar los recursos actuales, se podría incrementar los impuestos a la riqueza; restituir el aporte patronal privado del 1% sobre las remuneraciones pagadas, derogado en 1992, así como redireccionar otros impuestos que no estén dedicados a políticas sociales.” (Vivienda en diálogo, 2024)

En línea con planteos anteriores, el texto ubica la aspiración presupuestal en el equivalente al 2% de la masa salarial del país y propone como mecanismos incrementar los impuestos a la riqueza, restituir el aporte patronal privado y redireccionar otros impuestos que hoy tengan como destino otras políticas sociales.

#### **4. Proyecto de ley presentado por senadores del Frente Amplio**

En 2022, los senadores del Frente Amplio Oscar Andrade, Charles Carrera, Daniel Caggiani, Daniel Olesker, Uruguay Russi y Alejandro Sánchez presentaron un proyecto de ley para modificar el financiamiento del FNVyU.

---

<sup>15</sup> ADASU - ANONG - CCU - CEDA-FEUU - CIEDUR - Ciudad Abierta - Colectivo Habitadas - Colectivo Somos Barrio - Comisión Derecho a la Ciudad - Coordinadora de Alojamientos Colaborativos (Coviviendo Angirú - Coop. Angà Irü -Carpe Diem - Mujeres con Historias) - COVIPRO - Familias Presentes - FECOVI - Federación PVS - FEUU - FUCVAM - IPRU -ITAC - Miles de Ciudades - Mundo Afro - NITEP - Olla Popular Juan Ramón Gómez - SUNCA

<b>Proyecto de Ley</b>									
<table border="1"> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;"><b>CAMARA DE SENADORES</b></td> </tr> <tr> <td>Recibido a la hora</td> <td>17:15</td> </tr> <tr> <td>Fecha</td> <td>17/10/22</td> </tr> <tr> <td>Carneta Nº</td> <td></td> </tr> </table>		<b>CAMARA DE SENADORES</b>		Recibido a la hora	17:15	Fecha	17/10/22	Carneta Nº	
<b>CAMARA DE SENADORES</b>									
Recibido a la hora	17:15								
Fecha	17/10/22								
Carneta Nº									
<p><b>Artículo 1.-</b> Créase una sobretasa de un 25% (veinticinco por ciento) sobre el Impuesto al Patrimonio, cuya recaudación será destinada al Fondo Nacional de Vivienda.</p> <p><b>Artículo 2.-</b> Sustitúyese el literal B) del artículo 81 de la ley No 13.728 de 17 de diciembre de 1968, en la redacción dada por los artículos 1 de la Ley No 16.237 de 2 de enero de 1992 y el artículo 227 de la Ley No 19.670 de 15 de octubre de 2018, por el siguiente:</p> <p>“B) El producido de la sobretasa de 25% sobre el Impuesto al Patrimonio.”</p> <p><b>Artículo 3.-</b> Agrégase al literal C) del artículo 81 de la ley No 13.728 de 17 de diciembre de 1968, en la redacción dada por los artículos 1 de la Ley No 16.237 de 2 de enero de 1992 y el artículo 227 de la Ley No 19.670 de 15 de octubre de 2018, el siguiente inciso:</p> <p>“Cuando los recursos anuales integrados al Fondo Nacional de Vivienda a partir de los literales A) y B) sean inferiores al 2% (dos por ciento) de la masa salarial del Sector Público y Privado, las partidas de Rentas Generales deberán complementar estos recursos para asegurar dicho monto.”</p>									

Fuente: Parlamento del Uruguay, Distribuido: 1227/2022, Carpeta 804/2022

Esta propuesta implica:

1. La creación de una sobretasa del 25% en el Impuesto al Patrimonio cuyo destino será el FNVyU (artículo 1º),
2. La eliminación de la actual subvención que desde la reforma tributaria de 2006 opera desde rentas generales para compensar el 1% de aportación personal contenido en el ítem B del artículo 81 (artículo 2º),
3. Incorpora una cláusula en la que desde rentas generales se compromete la integración de los créditos necesarios para que, junto a los ingresos por los ítems A y B del artículo 81 de la ley de vivienda, se alcance el equivalente al 2% de la masa salarial pública y privada.

Esta propuesta tiene como trasfondo, tal como se explicita en la exposición de motivos, recuperar el espíritu inicial de la ley de vivienda de dotar al FNVyU de contar con al menos el 2% de la masa salarial del país. Como forma de instrumentarlo, mantiene el financiamiento del 1% de aporte patronal sobre los salarios públicos, incorpora una fuente directa de financiamiento con cargo a un impuesto a la propiedad (IP) y deja a rentas general la tarea de compensar la diferencia que haga falta en cada ejercicio.

## 5. Bases Programáticas 2025-2030, Frente Amplio

En sus bases programáticas, el actual partido de gobierno se compromete a fortalecer el FNVyU mediante el robustecimiento de recursos vía directa y vía exoneración tributaria:

- “(...) se asume el compromiso de fortalecer el fondo nacional de vivienda y urbanismo con recursos propios y permanentes. La financiación del fondo estará basada en la profundización de la política tributaria que ha impulsado el Frente Amplio con el objetivo de duplicar los recursos destinados a vivienda. Asimismo, nos comprometemos a fortalecer la COAVI (Comisión Asesora de Vivienda) con el objetivo de garantizar que la opinión de los sectores de la sociedad civil organizada, sea tenida en cuenta a la hora de definir las políticas públicas de vivienda.
- Se tenderá a eliminar las cargas impositivas a la inversión en los programas de vivienda social con financiamiento público.” (Bases Programáticas 2025-2030, Frente Amplio)

## **6. Federación de Cooperativas de Vivienda de Propietarios**

En 2024, COVIPRO realizó en su sede una actividad a la que invitó a los entonces precandidatos a la presidencia y vicepresidencia por el Frente Amplio, Yamandú Orsi y Carolina Cosse, quienes asistieron junto a referentes de su equipo de trabajo en materia de hábitat y vivienda, tanto a nivel nacional como departamental. En ese marco, solicitaron a los representantes del FA a firmar una nota en la que “respaldan los siguientes reclamos”:

1. inversión mínima de 1% del PBI para las políticas de vivienda a implementarse en el próximo quinquenio,
2. exoneración del IVA a las compras de los materiales para las cooperativas de vivienda,
3. conformar y potenciar una Cartera Nacional de Tierras a la altura de las demandas del sistema.

La nota fue respaldada por toda la delegación, incluyendo las firmas de Yamandú Orsi, Carolina Cosse, Salvador Schelotto y Mauricio Zunino.

El pedido de elevar al 1% del PIB la inversión en vivienda supone más que duplicar el financiamiento actual, si consideramos todo el área programática de vivienda.