

La evolución de las actividades informales en el Uruguay. DGI - 14 de agosto de 2009.

La DGI no cuenta con una medida global de la informalidad, pero sí dispone de varios indicadores que se complementan y permiten monitorear la evolución de este fenómeno. Con estos indicadores es posible captar los dos tipos de informalidad que generalmente se reconocen:

- Empresas que no son económicamente viables: empresas de reducido tamaño en términos de cifra de negocios y de ocupación a las que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) las denomina de “baja productividad”.
- Empresas con actividad al margen de la legalidad fiscal¹: se vincula con el incumplimiento de deberes formales y sustanciales e implica un menor pago de impuestos, esto es evasión.

Debe destacarse que las actividades informales y las formales no constituyen compartimentos estancos, existen vinculaciones entre ambas lo que hace más compleja la identificación del fenómeno de la informalidad. Por ejemplo, hay unidades económicas informales que operan de manera funcional a los intereses de unidades económicas insertas en la formalidad, en el sentido de que son utilizadas por estas últimas como herramienta para reducir los costos o como canales de distribución de la producción formal en el mercado informal.

Los indicadores de la DGI que la captan son:

- Número de inicios de contribuyentes de reducida dimensión económica
- Evasión en el Impuesto al Valor Agregado

El primero de estos indicadores es la evolución en el número de contribuyentes que inician actividades en los regímenes de exoneración del IRAE (Literal E del Artículo 52 del Título 4 y Monotributo). Éste reviste importancia ya que nos indica el pasaje de la “informalidad” a la “formalidad”, o dicho de otra forma, el ingreso al sistema formal de las empresas denominadas de baja productividad.

El segundo indicador es la evasión en el IVA, en el entendido que el no cumplimiento de los deberes formales provoca un menor pago de impuestos. El resultado de la evasión nos indica el monto no recaudado por las actividades fuera del ámbito formal.

1 - Contribuyentes comprendidos en el Monotributo y en el Literal E). Número de inicios

Estos sistemas de tributación promueven el ingreso de contribuyentes al ámbito formal a través de exoneraciones de IRAE, un mecanismo de determinación del tributo sumamente simplificado y unos montos fijos y reducidos de carga tributaria (tributación únicamente al BPS o cuota mínima de IVA + tributación al BPS).

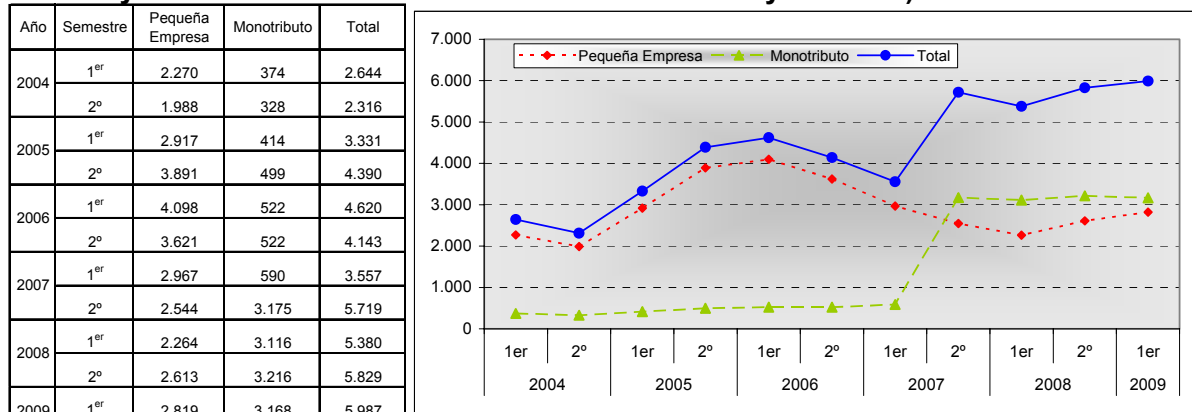
Con la entrada en vigencia del Nuevo Sistema Tributario se introdujeron modificaciones que implicaron una mayor flexibilidad para el ingreso al régimen de Monotributo, y algunas exigencias adicionales para los contribuyentes que quieran ampararse en la exoneración establecida en el Literal E) del Artículo 52 del Título 4 (ya

1 Dr. José Luis Tortuero – Universidad Complutense de Madrid - 2008

que se había observado un uso de este instrumento para propósitos de evasión)². De cualquier forma ambas continúan siendo “la puerta de entrada” a la formalidad para una gran cantidad de empresas de reducida dimensión económica, especialmente del sector comercio y servicios.

Las modificaciones mencionadas, implicaron un ingreso masivo de contribuyentes en el Monotributo (a partir de julio de 2007) ya que se flexibilizaron las condiciones para tributar en éste régimen, también implicaron un pasaje de contribuyentes ya inscriptos a este régimen, situación también prevista en la Ley. En la siguiente gráfica se puede apreciar la evolución en el número de inicios de empresas de cada uno de estos tipos:

Cuadro y Gráfico 1: Número de inicios - Monotributos y Literal E)



Fuente: D.G.I. Número de inicios contribuyentes Literal E) Artículo 52 Título 4
B.P.S. Número de inicios contribuyentes del Monotributo

El número de inicios de ambos tipos de empresas ha venido creciendo desde la vigencia del Nuevo Sistema Tributario. En el segundo semestre de 2007 se observa un importante salto en los inicios de los contribuyentes comprendidos en el Monotributo, los que promediaban las 500 aperturas por semestre, en el primer semestre de 2009 fueron 3.168 inicios.

El total de empresas que iniciaron en el primer semestre de 2009, en los dos sistemas considerados conjuntamente, fue de más del doble que los inicios del primer semestre de 2004, por ejemplo.

Recientemente el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de Ley a través del cual se promueve aún más el ingreso de contribuyentes al sector formal. El mismo consiste en el pago reducido de la cuota de IVA Mínimo, un 25% en el primer ejercicio, un 50% del valor de la cuota en el segundo ejercicio y recién a partir del tercer ejercicio el pago total de la cuota de IVA mínimo. La cuota de IVA mínimo en la actualidad asciende a \$1.730, con este ajuste al sistema se promueve el ingreso de empresas al ámbito formal, con una carga tributaria aún menor en los dos primeros ejercicios.

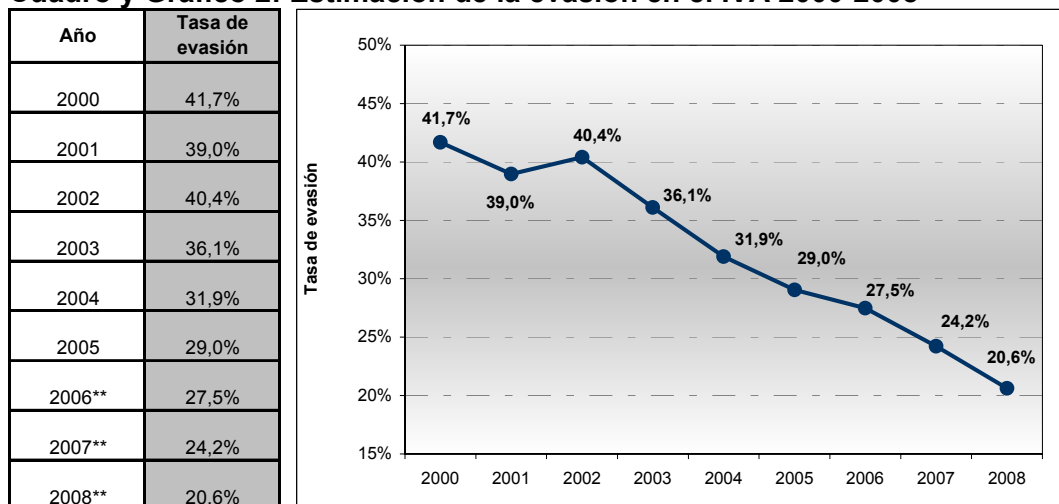
² A través de la denominada “Regla Candado” en el IRAE, se exige como requisito para deducir un gasto, en la determinación de la renta fiscal, que el vendedor esté gravado por algún tipo de imposición a la renta.

2 - Evasión en el Impuesto al Valor Agregado

Para la Administración Tributaria la informalidad es el incumplimiento de deberes formales y sustanciales e implica un menor pago de impuestos, esto es, evasión. La DGI valúa el impacto de la evasión tributaria en el estudio de Evasión en el IVA³.

Para el año 2008 las estimaciones indicaron que la evasión del IVA en el Uruguay se situó en un **20,6%** de la recaudación potencial del impuesto, algo menos de la mitad del valor estimado para el año 2000. En el siguiente gráfico se puede observar la evolución que ha tenido este indicador a lo largo de estos últimos años.

Cuadro y Gráfico 2: Estimación de la evasión en el IVA 2000-2008



Fuente: Boletín Estadístico de la DGI – 2008

La tasa de evasión en el IVA ha venido decreciendo a lo largo de todo el período de análisis, desde un 41,7% en 2000 hasta un 20,6% en el 2008, por lo que podría afirmarse que la informalidad a la cual la misma está asociada también ha venido decreciendo. El estudio de la evasión en el IVA capta tanto la evasión proveniente de la informalidad total (empresas no inscriptas por ejemplo), como la evasión proveniente de las actividades parcialmente formales (por ejemplo, empresas inscriptas que subfacturan).

El crecimiento de la actividad económica, las acciones de la Administración Tributaria, y las reducciones en las alícuotas del impuesto se reconocen como los principales factores que explican estos resultados.

3 – Estimación del total de ventas no declarado a partir del estudio de evasión en el IVA

Los valores expuestos en el Cuadro 3 y representados en el Gráfico 3 son resultados obtenidos partir de la estimación de la evasión en el IVA.

El referido cuadro tiene dos partes. Un cálculo que se desprende directamente de los resultados del estudio de evasión en el IVA y una estimación de las ventas no declaradas bajo una hipótesis considerada “de máxima”, en el sentido de que

³ Estimación de la evasión en el Impuesto al Valor Agregado mediante el método del consumo 2000-2008. DGI. Asesoría Económica. Mayo 2009

comprende un supuesto de comportamiento extremo respecto a las ventas exentas no declaradas.

Cuadro 3

Año	Resultados del estudio de evasión en el IVA			Estimación de las ventas no declaradas bajo una hipótesis de máxima	
	(1) Tasa de evasión	(2) Evasión / PIB	(3) Ventas gravadas no declaradas / PIB	(4) Ventas exentas no declaradas / PIB	(5) Total de ventas no declaradas / PIB
2000	41,7%	5,0%	23,4%	23,7%	47,0%
2001	39,0%	4,6%	21,7%	21,7%	43,3%
2002	40,4%	4,9%	23,0%	22,0%	45,0%
2003	36,1%	4,6%	22,6%	17,0%	39,6%
2004	31,9%	4,3%	20,6%	15,4%	35,9%
2005	29,0%	3,9%	18,6%	14,0%	32,6%
2006*	27,5%	3,7%	17,9%	13,7%	31,6%
2007*	24,2%	3,1%	16,3%	10,4%	26,7%
2008*	20,6%	2,6%	14,7%	7,7%	22,4%

(*) - Cifras preliminares en virtud de que esta condición tienen estos años en las CCNN

A continuación se explican los resultados del Cuadro 3 presentado.

1) *Tasa de evasión*. Es el cociente entre la evasión en el IVA (medida ésta como la diferencia entre la recaudación potencial y la recaudación efectiva) y la recaudación potencial del impuesto. Como se ha informado en publicaciones anteriores y también en la sección anterior de este informe, la recaudación potencial del IVA fue estimada mediante el método del consumo, utilizando para ello, entre otras fuentes, la información de CCNN, que releva la actividad económica contemplando el fenómeno de la informalidad. Por consiguiente, la recaudación potencial estimada comprende no solamente la emergente de la actividad formal sino también la de la informal.

2) *Evasión / PIB*. Muestra cuánto representa la evasión en el IVA como porción del PIB. Este PIB corresponde al de la última revisión de las CCNN que, como ya se señaló, contiene una estimación de la actividad informal.

3) *Ventas gravadas no declaradas / PIB*. Esta variable muestra a cuánto corresponde la evasión en el IVA en términos de ventas gravadas no declaradas. Por ejemplo, si en 2008 la evasión en el IVA representó 2,6% del PIB, ésta fue consistente con un monto de ventas gravadas con IVA y no declaradas equivalentes al 14,7% del PIB.

Hasta aquí los resultados presentados surgen directamente de la estimación de evasión en el IVA que la DGI viene realizando sistemáticamente desde hace algunos años. Lo que sigue son estimaciones de las ventas exentas no declaradas y del total de ventas no declarado bajo una hipótesis particular.

La hipótesis es que la porción de las ventas exentas de IVA que no se declara es igual a la porción de ventas gravadas con IVA que no se declara. La porción *real* de las ventas exentas no declarada *no es observable* a través de la estimación de la evasión en el IVA, ya que no existe un elemento de contraste. En el caso de las ventas gravadas, el elemento de contraste es la recaudación efectiva del impuesto. Pero para las ventas exentas, por definición, no hay una recaudación asociada.

Se obtiene entonces:

4) *Ventas exentas no declaradas / PIB*. La hipótesis subyacente para estimar estas ventas exentas no declaradas es considerada una hipótesis de *máxima*. El fundamento para esta consideración es doble:

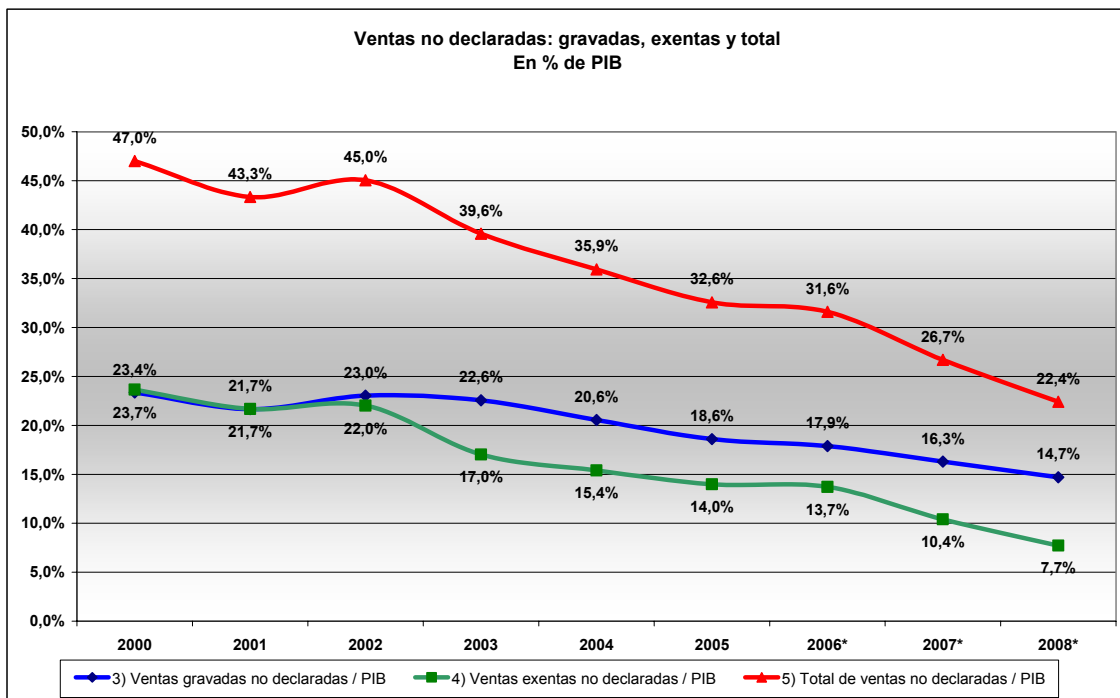
Primero, la mayor parte de los bienes y servicios no gravados con IVA circulan por canales formales de la economía; los principales son: enseñanza, agua corriente (antes de la Reforma Tributaria, todo el consumo, después de ésta, el menor a 15 metros cúbicos), combustibles (excepto el gasoil), y, antes de la Reforma Tributaria, los tabacos y cigarrillos y los servicios de salud.

Segundo, que al tratarse de bienes y servicios no gravados, por definición, el premio por evadir (la tasa impositiva) es nulo y por lo tanto el estímulo a la subdeclaración es considerablemente menor.

5) *Total de ventas no declaradas / PIB*. Es la suma de los valores de 3) y 4). Por construcción, la hipótesis de máxima recién comentada influye en este resultado.

El gráfico 3 ilustra la evolución de las ventas gravadas no declaradas y la estimación de las ventas exentas no declaradas y del total de ventas no declaradas, todas magnitudes referidas en porcentaje del PIB.

Gráfico 3



Se observa que las ventas no declaradas, expresadas como porción del PIB, tienen una evolución notoriamente *decreciente* el período 2000 – 2008 que es el comprendido por este estudio. En efecto, los valores de 2008 están en el entorno de la mitad de los valores del año 2000, lo cual es consistente con algo que ya se destacó en informes recientes: en ese período la tasa de evasión en el IVA se redujo a la mitad.

Teniendo en cuenta las observaciones realizadas, la estimación del total de ventas no declaradas debe considerarse como un cálculo pesimista, ya que, como se señaló, proviene de suponer una hipótesis sobre el comportamiento de las ventas exentas que seguramente no sea el observable en la realidad. Por lo tanto, el total de ventas no declaradas debe ser, en la realidad, ostensiblemente inferior al resultante de esta estimación.