



CAMARA NACIONAL  
DE COMERCIO Y  
SERVICIOS DEL  
URUGUAY



---

# La informalidad en Uruguay: diagnóstico y propuestas

---

Marcelo Brasca, Carla Di Paula,  
Joaquín Días y Marcos Lorenzelli

Universidad Católica del Uruguay

Julio 2009

## **Nota**

El presente trabajo fue encargado por Uruguay al Futuro, el Centro de análisis y propuestas de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios.

Se agradecen los comentarios recibidos del Consejo Asesor de Uruguay al Futuro sobre versiones anteriores del presente documento, así como los aportes surgidos en las discusiones del Grupo de Empleo de la Universidad Católica del Uruguay. El contenido del documento, sin embargo, es de exclusiva responsabilidad de los autores y no involucra la opinión de ninguna de las instituciones mencionadas en esta nota.

## Índice

Nota	2
Índice	3
Resumen ejecutivo	4
1. Introducción	8
2. Antecedentes	11
2.1. La comparación internacional y los dos determinantes del producto informal	11
2.2. La experiencia internacional de prevención y control de la evasión tributaria	13
2.3. Simulaciones en torno a la reducción de la informalidad en el Uruguay	14
3. La composición del producto informal uruguayo	16
3.1. El trabajo informal en el Uruguay	16
3.2. El producto informal en el Uruguay	19
4. Entendiendo la informalidad en el Uruguay	26
4.1. Consideraciones preliminares	26
4.2. Distintos enfoques sobre informalidad y definición operativa	27
4.3. Potenciales orígenes alternativos de la informalidad	31
4.4. El enfoque ortodoxo y la legislación	32
4.5. Legislación y evasión	48
5. Propuestas para la reducción de la informalidad y la evasión	51
5.1. Resumen de conclusiones de la sección 4	51
5.2. Propuesta respecto de las llamadas “empresas informales”	52
5.3. Propuestas referidas a la evasión	53
5.4. Propuestas de redefinición del Marco General en relación a los tributos	54
6. Conclusión	55
7. Bibliografía	56
8. Anexos	57

## Resumen ejecutivo.

El principal propósito del presente trabajo es formular propuestas encaminadas a la reducción de la producción informal en el Uruguay. La economía informal puede definirse, siguiendo una definición corriente (Schneider 2007), como el conjunto de las actividades económicas no registradas oficialmente. Dado que toda actividad económica registrada está, en mayor o menor medida, sujeta al cumplimiento de obligaciones tributarias, el tamaño del sector informal en buena parte de la literatura se concibe como una función del peso de las obligaciones tributarias (del tamaño del Estado) sobre la actividad económica privada. Esta visión de la informalidad estará presente en este trabajo, en particular porque constituye el fundamento del procedimiento de medición agregada de la producción informal que se utilizará.

Las comparaciones internacionales en relación al tamaño del sector informal, sin embargo, obligan a relativizar la hipótesis del peso del Estado como la única causa fundamental del tamaño del producto informal. En efecto, los estudios de Schneider (en particular Schneider (2007)) muestran la existencia de una fuerte correlación negativa entre el tamaño del producto informal y el grado de desarrollo de la economía (PBI per capita), el cual, evidentemente, no está necesariamente negativamente correlacionado con el tamaño del Estado. Desde esta perspectiva, puede formularse la hipótesis de que hay dos determinantes básicos del tamaño del producto informal: peso e ineficiencia estatal, por un lado, y nivel de desarrollo económico, por otro.

Los dos determinantes del tamaño del sector informal referidos pueden considerarse, respectivamente, determinantes de corto y de largo plazo. En efecto, para un nivel dado de productividad de las unidades económicas y dotación de capital físico y humano de las personas, es decir, en una visión relativamente de corto plazo, puede afirmarse que el peso (y la eficiencia) del Estado será el determinante principal del tamaño del sector informal, mientras que en el largo plazo, en la medida que el desarrollo económico cambie los niveles de productividad y el nivel (y la distribución) de capital físico y humano en la población, también cambiarían, en nuestro argumento, los beneficios netos de la formalización y, en consecuencia, el tamaño del sector informal. La visión implícita en este argumento es que los incentivos a la formalización (las ganancias derivadas de la formalización) aumentan con el nivel de desarrollo económico.

Dentro del conjunto de actividades informales es necesario distinguir, por tanto, entre aquellas que debido a su baja productividad no están en condiciones de enfrentar los costos de la formalización, aun cuando éstos sean muy reducidos, y aquellas que se realizan a espaldas de las estadísticas oficiales con el fin principal de beneficiarse, en forma ilegal o *quasi*-ilegal, de las ventajas competitivas que de ello se derivan. El tipo de propuestas de reducción de la informalidad será diferente en uno y otro caso.

La distinción precedente obliga a estudiar en primer lugar la composición del Producto informal en el Uruguay, así como las características que reviste uno y otro sector. En relación a la economía informal de baja productividad nuestras propuestas de reducción consisten en proponer ajustes a los incentivos microeconómicos que contribuyen a la informalidad, y poner el énfasis en la capacitación y el desarrollo de instrumentos de apoyo a empresas de baja productividad, en línea con las políticas que ya se vienen implementando en el país (MEF-Uruguay Fomenta 2009). En relación a la informalidad que denominaremos ilegal o *quasi*-ilegal, la línea principal de actuación estatal propuesta es la coercitiva. La experiencia internacional al respecto, en particular el caso chileno, sugiere que nuestro país, más allá de la disposición manifiesta a perseguir este tipo de actividades, no dispone de herramientas coercitivas suficientemente profesionalizadas.

En relación al peso del Estado en la economía como factor explicativo de la informalidad debido a

la carga tributaria, la formulación de propuestas dirigidas a la reducción del gasto público (como condición de cualquier reducción tributaria) exigiría la realización de un estudio comprensivo de la composición del gasto y una valoración de sus componentes. En la medida que tal estudio excede el alcance del presente trabajo, nos limitaremos a sugerir que existe, presumiblemente, un margen no despreciable para mejorar la eficiencia del gasto en diversas aplicaciones, y con ello, indirectamente, lograr ahorros fiscales que podrían habilitar reducciones de la carga tributaria.

Pasemos ahora a la caracterización del Producto informal. En base al estudio del Instituto Nacional de Estadística sobre el empleo informal (Benedetti 2007), realizado con datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, la economía informal de baja productividad, en el Uruguay, puede caracterizarse en los siguientes términos. Los trabajadores asalariados y cuentapropistas informales, que representan en 2006 el 41,5% del total de trabajadores, trabajan mayormente en micro y pequeñas empresas localizadas en la calle, en viviendas de terceros o en la propia, constituyen una porción mayoritaria del empleo en los sectores de la construcción y el servicio doméstico, y una porción importante del comercio al por mayor y menor y de restaurantes y hoteles, se concentran en los extremos etéreos de la población, son mayormente cuentapropistas, tienen bajo nivel educativo y niveles de ingreso también bajos (en promedio, un tercio de los ingresos individuales de los trabajadores formales). La cota superior de la contribución de estos trabajadores al Producto, tomando en cuenta su productividad relativa, puede estimarse en 18%. Una estimación razonable sería situar la contribución de esta forma de informalidad (informalidad de baja productividad) entre un 10 y un 15% del PBI total.

Una vez que disponemos de la estimación anterior, la composición del Producto informal de acuerdo a la distinción entre informalidad de baja productividad e informalidad legal y *quasi*-ilegal puede establecerse, indirectamente, estimando el Producto informal agregado como porcentaje del Producto total y luego restando lo producido por la informalidad de baja productividad. En este trabajo hemos realizado la estimación del Producto informal agregado mediante el método de la demanda de circulante. Este método consiste en estimar en forma econométrica una ecuación de demanda de circulante en que los factores explicativos son de dos tipos: factores que explican la demanda de circulante de la economía formal, y factores determinantes de la informalidad. Entre los primeros se cuentan la evolución del PBI, del IPC y de la tasa real de interés, mientras que el factor explicativo del tamaño del Producto informal es el porcentaje del gasto total del Estado con respecto al PBI.

Nuestras estimaciones pueden resumirse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1:** El PBI informal uruguayo por períodos.

Período	% PBI informal (promedio)
1965-1968	5,7
1969-1981	22,1
1982-1986	29,8
1987-2007	33,3

De acuerdo a estas estimaciones podemos establecer que la economía informal ilegal o *quasi*-ilegal produce entre el 20 y el 25% del Producto informal total en el Uruguay en la actualidad. Las actividades comprendidas en lo que hemos denominado economía ilegal o *quasi*-ilegal incluyen (sin pretensión taxativa) la evasión tributaria, el contrabando, el narcotráfico y el lavado de dinero.

La metodología empleada permite la realización de comparaciones internacionales, así como la comparación con otros estudios realizados para nuestro país, en particular a partir del trabajo de Schneider (2007). En efecto, Schneider (2007) estima que el PBI informal uruguayo representa, en

2004/2005 un 49,2% del PBI oficial, es decir, un 33% del PBI total (informal más oficial). Nuestra estimación es que en 2004 el PBI informal representa el 33% del PBI total. Adicionalmente, para el período 1999-2005, la estimación de Schneider (2007) da un PBI informal del 50,9%, en promedio, del PBI oficial, es decir, casi un 34% del PBI total. Nuestra estimación promedio para el mismo período es que el PBI informal representa el 33,3% del PBI total. Los resultados son también similares a los obtenidos para Guissarri y Victorica (2006) para la economía argentina: los autores estiman que el PBI informal representa, en promedio en Argentina, el 35,86% del PBI total durante el período 1985-2004.

En relación a la comparación internacional, el trabajo de Schneider (2007) establece que en el período 2004/5 el sector informal, como porcentaje del PBI total (informal más oficial), representa el 26,9% en los países en desarrollo, el 28% en 28 países en transición, y el 12,9% en 21 países de la OCDE. Para América Latina, las estimaciones arrojan, para el mismo período, un PBI informal del 29,7% en promedio. De dichas estimaciones se desprende que nuestro país muestra en la actualidad niveles sumamente altos de Producto informal, superiores al promedio de América Latina y al promedio de todos los países en desarrollo. Para complementar la comparación, señalemos que la estimación de Schneider (2007) muestra un PBI informal en Chile, en el período 2004/5, del 16,3% del PBI total.

A partir del trabajo del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT 2008) sobre políticas regionales de combate a la evasión tributaria, se puede suponer que el éxito chileno con respecto a la reducción de la informalidad se debe especialmente al desarrollo de herramientas de control y prevención de la evasión, es decir, al combate a la informalidad ilegal o *quasi*-ilegal. La experiencia chilena es, a nuestro juicio, el principal ejemplo a seguir a la hora de formular propuestas de reducción de la informalidad en nuestro país.

En forma adicional a la estimación agregada del total y de la composición del Producto informal en el Uruguay, el análisis de la legislación, tributaria y de otro tipo, que regula las actividades empresariales y laborales, permite establecer una serie de circunstancias que, indirectamente, generan incentivos a la informalidad de las actividades económicas. Ambos tipos de estudio, el agregado y el que estamos comentando en este párrafo, constituyen los fundamentos a partir de los cuales hemos formulado la serie de propuestas que siguen, y que, como hemos dicho al principio, representan el objetivo fundamental del presente trabajo.

- **Propuestas respecto a la economía informal de baja productividad:**

1. Profundizar las políticas públicas de capacitación que eleven la productividad de los respectivos trabajadores-empresarios.
2. Fomentar esquemas asociativos, que permitan a las empresas de baja productividad acceder a mercados con mayor sofisticación y capacidad adquisitiva que sus mercados actuales.
3. Retomar la senda de la unificación y la simplificación de trámites (de inscripción, obtención de documentación y de mantenimiento de datos) entre los distintos organismos del Estado.
4. Generalizar a otros canales de desarrollo de actividad laboral la norma, que tímidamente aparece en el Monotributo, que permite a algunos jubilados trabajar formalmente y cobrar su jubilación.
5. Buscar indicadores de condicionalidad alternativos al ingreso en relación a los programas de Asignaciones Familiares y Tarjeta Alimentaria, en la medida que la situación actual genera incentivos no deseados al ocultamiento de ingresos.

6. Eliminar el complemento de Cuota Mutua, ya que funciona como un impuesto al trabajo que grava en mayor medida a las empresas que intensivamente contratan a personas de bajos ingresos.

7. Dar mayor sistematicidad a los tres regímenes especiales existentes para micro y pequeñas empresas (literal E, monotributo y trabajador independiente), bajar los costos tributarios de cada uno de ellos, y bajar el importe mínimo a pagar por el IRAE (o dividir a la mitad la actual primera franja y cobrar por ella un costo mensual que sea sensiblemente inferior a los \$ 1.790 que actualmente hay que pagar por el régimen del Literal E), de modo que una parte de los actuales literal E se pasen al régimen general.

- **Propuestas referidas a la evasión:**

1. Creación, dentro de la órbita del Poder Judicial y del TCA, de varios juzgados especializados en materia tributaria, cada uno de ellos dotados de suficientes recursos.

2. Creación de un organismo con participación de la DGI, el BPS y la Aduana, con una dirección común encargada de la coordinación interinstitucional, con el objetivo de identificar, investigar y fiscalizar operativas en negro, con especial hincapié en empresas muy poco formales y de tamaño mediano o grande. En este punto se aplica particularmente el aprovechamiento de la experiencia chilena mencionada más arriba, y de la Guardia di Finanza de Italia, sin llegar al nivel de fuerza militar que tiene esta última.

3. Respecto del tema del mal uso de la ley de sociedades por parte de algunos empresarios con la finalidad de evadir impuestos, establecer criterios más específicos para tipificar las situaciones de mal uso y profesionalizar la actuación de los organismos de prevención y control.

4. La Aduana debería procesar una reforma en el mismo sentido que la DGI y el BPS, aprovechando la experiencia de los aciertos y errores de las anteriores reformas.

- **Propuestas de redefinición del Marco General en relación a los tributos.**

1. IVA generalizado y lo más uniforme posible, salvo en algunos de los casos que siguen.

2. Sustituir IMESI por IVA.

3. Simplificar el modo de liquidar las retenciones del IRPF, eliminando costos administrativos para los contribuyentes y para la administración tributaria.

4. Rediseñar el IRAE, como un tributo que toma el valor liquidado del IVA como base, de modo tal que su cálculo resulte de aplicar unos pocos ajustes al IVA.

5. Con estas medidas se especializa, en parte, el control de la DGI sobre el IVA, y se potencia fuertemente su fiscalización, obteniéndose como subproducto el control del IRAE.

## 1. Introducción.

El principal propósito del presente trabajo es formular propuestas encaminadas a la reducción de la producción informal en el Uruguay. Las razones por las que se considera necesario formalizar las actividades productivas que contribuyen al Producto informal son diversas, y pueden ser agrupadas en tres grandes categorías. En primer lugar, la producción informal está asociada en buena medida a la informalidad laboral, lo cual implica ausencia de derechos para los trabajadores, en particular en relación a la seguridad social; este fenómeno, evidentemente, tiene consecuencias negativas desde el punto de vista del bienestar de la población. En segundo lugar, las actividades informales compiten en condiciones ventajosas con las actividades formalizadas, lo cual constituye un factor de inequidad; la explicación de tal inequidad se vincula a la tercera razón por la cual la informalidad es valorada negativamente. En efecto, las actividades informales no contribuyen al financiamiento del Estado, mientras que se benefician, al menos parcialmente, de los bienes públicos que éste provee. Ello implica, por su parte, pérdida de recursos fiscales y, por tanto, sub provisión de bienes públicos (tercera razón).

La economía informal puede definirse, siguiendo una definición corriente (Schneider 2007), como el conjunto de las actividades económicas no registradas oficialmente. Dado que toda actividad económica registrada está, en mayor o menor medida, sujeta al cumplimiento de obligaciones tributarias, el tamaño del sector informal en buena parte de la literatura se concibe como una función del peso de las obligaciones tributarias (del tamaño del Estado) sobre la actividad económica privada. Esta visión de la informalidad estará presente en este trabajo, en particular porque constituye el fundamento del procedimiento de medición agregada de la producción informal que se utilizará.

Las comparaciones internacionales en relación al tamaño del sector informal, sin embargo, como se verá en la sección siguiente, obligan a relativizar la hipótesis del peso del Estado como la única causa fundamental del tamaño del Producto informal. En efecto, los estudios de Schneider (en particular Schneider (2007)) muestran la existencia de una fuerte correlación negativa entre el tamaño del Producto informal y el grado de desarrollo de la economía (PBI per capita), el cual, evidentemente, no está negativamente correlacionado con el tamaño del Estado. Desde esta perspectiva, puede formularse la hipótesis de que hay dos determinantes básicos del tamaño del Producto informal: peso e ineficiencia estatal, por un lado, y nivel de desarrollo económico, por otro.

Los dos determinantes del tamaño del sector informal referidos pueden considerarse, respectivamente, determinantes de corto y de largo plazo. En efecto, para un nivel dado de productividad de las unidades económicas y dotación de capital físico y humano de las personas, es decir, en una visión relativamente de corto plazo, puede afirmarse que el peso (y la eficiencia) del Estado será el determinante principal del tamaño del sector informal, mientras que en el largo plazo, en la medida que el desarrollo económico cambie los niveles de productividad y el nivel (y la distribución) de capital físico y humano en la población, también cambiarían, en nuestro argumento, los beneficios netos de la formalización y, en consecuencia, el tamaño del sector informal. La visión implícita en este argumento es que los incentivos a la formalización (las ganancias derivadas de la formalización) aumentan con el nivel de desarrollo económico.

Todo lo dicho implica una visión compleja de la informalidad: la dimensión de la informalidad puede considerarse doblemente asociada al nivel de desarrollo económico: por un lado es un determinante del desarrollo (un freno, por las razones mencionadas al principio) y por otro una resultante del mismo. Una política integral encaminada a disminuir la presencia del sector informal en la economía debería abordar simultáneamente los determinantes de corto y de largo plazo. Sin



embargo, es claro que en el corto plazo, por definición, serán más efectivas las políticas cuyo foco esté constituido por los determinantes de corto plazo, es decir, el peso y la eficiencia del Estado.

Ahora bien, en la medida que una parte de las personas que realizan su actividad económica en el sector informal lo hacen debido a una incapacidad de hacer frente a las condiciones de la formalización por razones de baja productividad, es necesario, desde el punto de vista del bienestar, tener en cuenta los efectos de las políticas de reducción del sector informal sobre el empleo y los ingresos. Dicho de otro modo, el despliegue de acciones coercitivas destinadas a la reducción de la informalidad debería evitar dejar sin fuente potencial de ingresos a las personas que realizan informalmente su actividad económica por razones de baja productividad.

Las reflexiones precedentes obligan a afinar el diagnóstico en relación a la composición de las actividades económicas que contribuyen al Producto informal. En efecto, dentro del conjunto de actividades informales será necesario distinguir entre aquellas que, debido a su baja productividad, no están en condiciones de enfrentar los costos de la formalización, aun cuando éstos sean muy reducidos, y aquellas que se realizan a espaldas de las estadísticas oficiales con el fin principal de beneficiarse, en forma ilegal o *quasi*-ilegal, de las ventajas competitivas que de ello se derivan. El tipo de propuestas de reducción de la informalidad será diferente en uno y otro caso.

En relación a la informalidad de baja productividad, la idea fundamental es proponer ajustes a los incentivos microeconómicos que contribuyen a la informalidad. Adicionalmente, se propone poner el énfasis en la capacitación y el desarrollo de instrumentos de apoyo a empresas de baja productividad, en línea con las políticas que ya se vienen implementando en el país (MEF-Uruguay Fomenta 2009). En relación a la informalidad que denominaremos ilegal o *quasi*-ilegal, la línea principal de actuación estatal propuesta es la coercitiva. La experiencia internacional al respecto, en particular el caso chileno, sugiere que nuestro país, más allá de la disposición manifiesta a perseguir este tipo de actividades, no dispone de herramientas coercitivas suficientemente profesionalizadas.

La consideración del peso del Estado en la economía como factor explicativo de la informalidad debido a la carga tributaria, que supone costos altos a la formalización, merece un comentario explícito. Es necesario tener en cuenta, en primer lugar, que toda reducción de ingresos fiscales deberá ir acompañada de una reducción equivalente del gasto público (nuestro país no se caracteriza, estructuralmente, por mostrar superávit fiscal). En la medida que la formulación de propuestas dirigidas a la reducción del gasto público exigiría la realización de un estudio comprensivo de la composición del gasto y una valoración de sus componentes, tal cosa, evidentemente, excede por completo el alcance del presente trabajo. En su lugar, nos limitaremos a sugerir que existe, presumiblemente, un margen no despreciable para mejorar la eficiencia del gasto en diversas aplicaciones, y con ello, indirectamente, lograr ahorros fiscales que podrían habilitar reducciones de la carga tributaria.

Adicionalmente, algunas de las propuestas que aquí presentaremos van precisamente en la dirección contraria a la reducción del gasto público, en particular la propuesta de mejorar las herramientas coercitivas con que cuenta el Estado para la prevención y el control de las actividades informales ilegales y *quasi*-ilegales. Ello, sumado al argumento del párrafo anterior, obliga a que las propuestas contenidas en el presente trabajo no versen sobre reducciones de impuestos, salvo en casos puntuales de poca importancia en términos de ingresos fiscales y, presumiblemente, significativo impacto desde el punto de vista de los incentivos a la formalización laboral.

La estructura del presente trabajo responde en buena medida al razonamiento que venimos de presentar en esta introducción. La sección 2 está destinada a reunir, como antecedentes del trabajo, diversos estudios acerca de la informalidad que fundamentan los argumentos del presente razonamiento. En efecto, en la sección 2 nos referiremos (a) al marco para la comparación

internacional representado por el trabajo de Schneider (2007), de donde surge la hipótesis acerca de los dos determinantes de la informalidad, (b) a la experiencia regional, en particular chilena, acerca de la necesidad de profesionalizar las herramientas estatales de prevención y control de la evasión, y (c) a un estudio realizado por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR (Estrades y Terra 2008), en que a través de la simulación de la efectividad de algunas medidas clásicas de reducción de la informalidad, se concluye que la coerción aplicada a los actividades informales de baja productividad puede ocasionar pérdidas de bienestar (empleo e ingresos) para los trabajadores de menor calificación.

La sección 3 está destinada a delimitar, en la medida que las herramientas utilizadas lo permiten, el peso relativo de las actividades informales de baja productividad y de las actividades informales ilegales y *quasi*-ilegales en el total del Producto informal. La estrategia descriptiva incluye la utilización de procedimientos directos e indirectos de estimación de la producción informal. En relación al método directo, nos basaremos en el amplio estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística sobre el trabajo informal, hecho con datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. Tal estudio permite, a nuestro juicio en forma concluyente, caracterizar y dimensionar las actividades informales de baja productividad.

El método indirecto de medición del Producto informal que utilizaremos es el que se basa en la estimación econométrica de una ecuación explicativa de la demanda de circulante, desarrollado por Tanzi (1982). Este método, partiendo del supuesto de que la economía informal, a diferencia de la economía formal, utiliza mayormente dinero en efectivo en sus transacciones, permite realizar una estimación agregada de la producción informal. Disponer de una tal estimación nos permitirá establecer la composición del Producto informal entre actividades de baja productividad y actividades ilegales y *quasi*-ilegales. Adicionalmente, la estimación por el método del circulante permite la elaboración de una serie anual extensa de Producto informal, y la realización de comparaciones internacionales tomando en cuenta estimaciones realizadas para otros países. El trabajo de Schneider (2007), ya mencionado, será de particular importancia a este respecto. Adicionalmente, las estimaciones realizadas por Schneider (2007), que versan sobre un período incluido en nuestro estudio e incluyen el caso uruguayo, dan resultados prácticamente idénticos a los nuestros y están hechas con la misma metodología. Ello, evidentemente, constituye si no una validación de nuestros resultados (ambos estudios se basan en los mismos supuestos), al menos una prueba de consistencia de los procedimientos. La sección 3, en conjunto, puede caracterizarse como una aproximación agregada al fenómeno de la informalidad en el Uruguay.

La sección 4, en contraste, consiste en un estudio microeconómico de la informalidad en el Uruguay, en que se pone el énfasis en el conjunto de normativas, tributarias y de otro tipo, que directa o indirectamente generan incentivos a la realización de actividades económicas en la esfera informal. Teniendo en cuenta la división de la producción informal entre actividades de baja productividad y actividades ilegales y *quasi*-ilegales, se abordarán separadamente los incentivos a la informalidad en uno y otro caso.

En la sección 5 se presentan las propuestas concretas de reducción de la informalidad que, como dijimos al principio, constituyen el principal objetivo del trabajo. La justificación de tales propuestas descansa en el conjunto de análisis presentados en las secciones 2, 3 y 4. La sección 6 se destina a una breve conclusión, mientras que los anexos contienen referencias a la normativa analizada en la sección 4.

## **2. Antecedentes.**

### **2.1. La comparación internacional y los dos determinantes del Producto informal.**

El tamaño de la producción informal ha sido estimado recientemente para 145 países por Schneider (2007). El estudio de Schneider (2007) presenta una discusión sobre las causas fundamentales de la economía informal, una descripción del método de estimación basado en la demanda de circulante, y los resultados de las estimaciones sobre la magnitud de la economía informal.

En relación con las causas fundamentales de la economía informal, Schneider (2007) señala la carga impositiva y de las contribuciones a la seguridad social, la intensidad de la regulación (en el mercado de trabajo, barreras al comercio internacional y restricciones sobre la actividad de extranjeros), y el deterioro de los servicios públicos como consecuencia de la erosión de los ingresos fiscales causada por el crecimiento del sector informal.

Los dos primeros factores son utilizados en la estimación del tamaño del sector informal por medio del método indirecto de la demanda de circulante. Este método supone que las actividades informales utilizan dinero metálico en sus transacciones con el propósito de no ser detectadas, con lo cual un incremento en el tamaño del sector informal aumentará la demanda de dinero en la economía. Estimando una ecuación de demanda de emisión en poder del público en que los factores convencionales de demanda de dinero (ingreso, tasa de interés, inflación, etc.), son controlados, la participación de los dos factores mencionados (carga impositiva e intensidad de la regulación) en la demanda de dinero puede interpretarse como representativa de la demanda de dinero por parte del sector informal; a partir de esta estimación puede estimarse luego la magnitud del PBI informal. Más adelante desarrollaremos formalmente esta metodología, al momento de describir nuestra estimación del Producto informal en el Uruguay.

En relación a los resultados de las estimaciones de Schneider (2007), se encuentra que en el período 2004/5 el sector informal, como porcentaje del PBI oficial, representa el 36,7% en los países en desarrollo, el 38,8% en 28 países en transición, y el 14,8% en 21 países de la OCDE. Los resultados ilustran la relación negativa existente entre el nivel de desarrollo relativo de los países y el tamaño de su Producto informal. Schneider (2007), sin embargo, proporciona una explicación alternativa basada en el tipo de equilibrio que se establece entre la carga impositiva y regulatoria y el respeto a la ley, por un lado, y la recaudación fiscal y la calidad de los servicios públicos, por otro: el tamaño del sector informal dependerá del tipo de equilibrio existente en cada país: los países desarrollados estarían en un “buen” equilibrio, con un peso impositivo y regulatorio bajo y un alto respeto a la ley y baja corrupción, lo cual da lugar a un alto nivel de recaudación fiscal y de calidad de los servicios públicos, todo lo cual, a su vez, daría lugar a bajos niveles de informalismo. Los países en desarrollo, por el contrario, estarían en un “mal” equilibrio con altos niveles de informalismo.

La pregunta que podemos plantear es acerca de los determinantes de un buen o mal equilibrio. El tema, por supuesto, se vincula a la literatura sobre el desarrollo económico: puesto de forma simplificada, ¿es suficiente cambiar las reglas para promover el desarrollo, o la efectividad de las reglas depende de características culturales y educativas de la población? La hipótesis explicativa que proponemos considerar tiene que ver con el nivel de capital humano (educación) de la población como factor determinante de la elección entre pertenecer al sector formal o informal de la economía. En esta estrategia explicativa, un “buen” o “mal” equilibrio podría entenderse más como una consecuencia del nivel educativo de la población, y consecuentemente del desarrollo económico relativo del país, que como una decisión de política económica. Una discusión exhaustiva de este punto, claramente, excede los alcances del presente trabajo. En lo que sigue nos limitaremos a proponer algunos argumentos en favor de la hipótesis de los dos determinantes del

tamaño de la producción informal.

La consideración simultánea del peso del Estado y el nivel de desarrollo económico de un país como determinantes del tamaño del sector informal puede hacerse plausible si se analizan en mayor profundidad los beneficios y los costos que para una unidad económica se derivan de la pertenencia al sector formal de la economía. Desde el punto de vista de los costos, el tamaño del Estado determina el peso de las obligaciones tributarias sobre la actividad de las unidades económicas, aun cuando una adecuada evaluación de los incentivos a la informalidad que se derivan del peso estatal también debe considerar, como señala Schneider (2007), aspectos de eficiencia del Estado, tanto en relación a la registración y al control de las actividades económicas formales (cuanto más burocrática sea esta actividad mayor será el incentivo a la informalidad), como en relación a la detección y la persecución de las actividades informales (la ineficiencia en este aspecto disminuye el costo de la informalidad, dado que disminuye la probabilidad de ser castigado).

La relación entre el grado de desarrollo de la economía de un país y el tamaño del sector informal se vincula a la productividad de las unidades económicas y la dotación de activos (capital físico y capital humano) por parte de las personas. En relación a la productividad de las unidades económicas, es razonable pensar que cuanto menor sea el grado de desarrollo económico de un país, un porcentaje mayor de sus unidades productivas tendrá un nivel de productividad lo suficientemente bajo como para que sus actividades sean inviables ante la presencia de obligaciones tributarias no nulas; dicho de otro modo, cuanto menos desarrollado un país, los ingresos derivados de la actividad de sus unidades económicas, incluyendo los beneficios empresariales, serán, en mayor medida, ingresos de subsistencia.

Desde el punto de vista de los activos personales, la idea básica es que cuanto menos activos en términos de capital físico y humano tenga una persona que es titular de una unidad económica, en menor medida podrá beneficiarse del carácter formal de su actividad. En relación al capital físico una de las ventajas básicas que se derivan del carácter formal de una unidad económica es el acceso a mercados, en particular al mercado de crédito. Debido a imperfecciones del mercado de crédito, relacionadas a la naturaleza misma de las actividades financieras, el acceso al crédito es una función del capital físico del demandante: una persona sin capital físico, con independencia del carácter formal o informal de su actividad económica, no tendrá acceso al mercado de crédito. Una posible respuesta a esta problemática es el desarrollo de instrumentos e instituciones de microfinanzas.

En relación al capital humano la idea básica es que la capacidad de hacer frente a las obligaciones derivadas de la formalidad (la capacidad de beneficiarse de la formalidad) es, en buena medida, una función del tamaño o escala de la unidad productiva<sup>1</sup>. De Paula y Scheinkman (2007) señalan que cuanto mayor el tamaño de una unidad productiva mayor serán las demandas que su conducción plantee en términos de capacidades gerenciales, es decir, de capital humano. En la medida en que una persona con capacidades gerenciales limitadas esté en condiciones de gerenciar sólo unidades productivas de reducido tamaño, y que la posibilidad de formalización esté positivamente correlacionada con el tamaño de la unidad productiva, esa persona estará, por decirlo así, condenada a gerenciar unidades productivas informales. El porcentaje de trabajadores informales por tamaño de unidad productiva empleadora, como veremos en la sección siguiente, sugiere que la hipótesis acerca de la relación entre formalidad y tamaño de la unidad productiva no está desencaminada.

En base a los argumentos que venimos de presentar, y en la medida que el menor desarrollo económico relativo de un país implique un mayor número de personas cuyo nivel de capital físico y humano sea insuficiente para beneficiarse del carácter formal de sus actividades económicas, tenemos una explicación plausible acerca de la correlación negativa entre desarrollo económico

---

<sup>1</sup> Esa es la razón de que se hayan desarrollado, en Uruguay y en la región, regímenes especiales de tributación para pequeños y medianos contribuyentes.

relativo y tamaño del sector informal, según documentan las comparaciones internacionales de Schneider (2007). De esta discusión, adicionalmente, se puede concluir que el fortalecimiento de las empresas y personas de baja productividad por la vía de la capacitación, así como el apoyo de gestión y técnico a este tipo de actores, constituye un componente fundamental de una estrategia integral de reducción de la informalidad que pretenda incidir sobre lo que hemos denominado determinantes de largo plazo.

## **2.2. La experiencia internacional de control y prevención de la evasión.**

La mayoría de los países de la región han implementado cambios y ajustes a sus mecanismos de prevención y control de la evasión tributaria. Algunos países, como Brasil, han centrado su accionar en una adecuación de la legislación vigente, innovando en aquellos vacíos legales que no permitían la implementación de nuevos instrumentos de prevención y control; otros, como Chile o Argentina, han puesto en funcionamiento un modelo integral asociado a un determinado perfil de riesgo de evasión.

Más allá de la forma de motorizar los cambios y ajustes que cada país considera pertinente, existe una visión común de la moderna administración tributaria. En efecto, se observa en todos los casos que la idea por detrás de las reformas es el fortalecimiento de la relación fisco – contribuyente a partir de tres conceptos básicos:

- servicios (información, asesoría, instrumentos informáticos, etc.) brindados a los contribuyentes;
- amplia difusión de las acciones de control ante incumplimientos detectados;
- implementación de todas las acciones que hagan posible una mayor percepción de equidad por parte del contribuyente

De esta manera se pretende lograr una mayor adhesión voluntaria al sistema tributario vigente y, por ende, un mejor cumplimiento de las normas y una aproximación de la recaudación efectiva a la recaudación potencial. La minimización de la evasión lograda de esta manera es además costo–efectiva, en la medida que los mecanismos de prevención y control resultan menos onerosos.

En los casos en los cuales se ha podido cuantificar los impactos de estos cambios, las conclusiones resultan alentadoras. Chile, por ejemplo pasó de un 21% de evasión a fines de los noventa a una evasión estimada del 12% en el año 2005 (CIAT 2008), lo cual constituye un resultado sumamente alentador<sup>2</sup>. El caso de Chile resulta, por lo tanto, paradigmático; en él pueden detectarse dos factores fundamentales:

a) el apoyo en amplios consensos nacionales, lo cual permite concretar adecuaciones e innovaciones legislativas tendientes al incremento de la recaudación tributaria, modernizar el sistema tributario chileno y fortalecer los organismos de control;

b) cambios y ajustes basados en estudios sistemáticos, que permiten detectar con un mínimo margen de error los principales sectores evasores, lo cual permite concentrar los planes de control sobre los mismos.

Por otro lado, otro rasgo del sistema chileno que vale la pena resaltar, y que está presente en otros países de la región, como Argentina, es una muy eficiente coordinación entre los principales agentes

---

<sup>2</sup> Chile es el país de América Latina con menor producción informal: 19,4% en el período 2004-5, en que la producción informal promedio de América Latina alcanza al 42,2% del PBI registrado (Schneider 2007).

fiscalizadores: recaudadores de impuestos, aduana y, en el caso Argentino, los organismos de la seguridad social. Estas dos experiencias regionales serán tomadas como referencia al momento de proponer una adecuación de las herramientas de prevención y control de que dispone nuestro país.

La acción coordinada en todos los casos, e incluso integrada en los mejores ejemplos, como Chile, ha permitido un trabajo más efectivo, una economía de recursos, e innovaciones legislativas y reglamentarias en relación a responsabilidades y competencias de los diferentes agentes del sistema. En cuanto a lo operativo, el modelo de prevención y control implementado se basa en el comportamiento social del contribuyente y en las áreas de riesgos asociadas al mismo. A partir de este conocimiento se establecen diferentes procedimientos y procesos que tienden a facilitar el cumplimiento voluntario y facilitar la fiscalización del mismo.

Por otro lado, estos procedimientos han demostrado ser más efectivos cuando sus acciones elevan la percepción de los contribuyentes de la capacidad de control y sanción que tienen los agentes correspondientes. En todos los casos el riesgo del contribuyente al evadir y eludir sus obligaciones tributarias debe ser visto como alto.

La forma de hacer costo-eficiente un sistema como el descrito es articular los diferentes procesos según las características de los contribuyentes y su comportamiento frente a las normas, combinando el grado de cobertura o alcance de la fiscalización y costo de la misma. De esta manera, los controles masivos, que por definición son de alto alcance, deben ser muy sencillos y realizados a partir del instrumental informático que permite muy amplias posibilidades en cuanto al cruce de información. Por otro lado, los controles selectivos, por su naturaleza de alto costo, deben concentrarse en los contribuyentes más riesgosos en los cuales la percepción de delito tributario es alta.

Finalmente, facilitar el cumplimiento tributario del contribuyente es otra de las medidas que en la experiencia de la región ha sido evaluada como muy positiva, más aun cuando se combinan con sistemas eficientes de control y sanción, que den la idea de equidad al contribuyente y alto riesgo ante comportamiento no esperado.

Entre las principales medidas implementadas pueden anotarse: la facilidad en el llenado de formularios, que en la mayoría de los casos se han reducido al mínimo; información y asesoramiento permanente por parte de la administración en diferentes lugares próximo al contribuyente; y el uso de la informática como medio de comunicación entre el contribuyente y el fisco.

### **2.3. Simulaciones en torno a la reducción de la informalidad en el Uruguay.**

Estrades y Terra (2008), basándose en un modelo de equilibrio general computable para la economía del Uruguay, llevan a cabo simulaciones acerca de los efectos de dos políticas de reducción del empleo informal: rebajas impositivas a la contratación de empleo formal y aumento de controles a la informalidad.

El trabajo de Estrades y Terra (2008) se restringe a la informalidad de baja productividad. La consideración de sus resultados, por tanto, constituye un elemento a tomar en cuenta en relación a las propuestas destinadas a la reducción de la informalidad en ese segmento.

La rebaja impositiva cuyo efecto sobre la informalidad se simula es una rebaja de 20% sobre los impuestos al trabajo, es decir, básicamente, los aportes patronales. El resultado de las simulaciones muestra que, en el mejor de los casos (aquel en que la rebaja afecta a la contratación de trabajadores poco y nada calificados en todos los sectores formales de la economía, y en que la caída de la

recaudación fiscal es compensada con un aumento de impuestos a las ganancias del capital), la reducción del empleo informal lograda es del 0,74%. Cuando la menor recaudación no se compensa con aumento de impuestos a las ganancias del capital, 20 puntos porcentuales de reducción de los aportes patronales sólo dan lugar a una reducción del empleo informal de 0,50%.

Las políticas de aumento de los controles a la informalidad resultan más eficientes que las políticas de rebajas impositivas. En efecto, en el caso de un aumento de controles sobre el sector informal, al que se supone un 85% de eficacia, el empleo informal se reduce 3,61%. La razón es que la probabilidad de detección de la situación informal, a la cual va asociada una multa, hace que la informalidad pase a tener un costo esperado.

Desde el punto de vista del bienestar, sin embargo, las políticas de aumento de controles tienen efectos negativos, ya que los salarios de los trabajadores poco calificados y nada calificados disminuyen, aun en el sector formal, como consecuencia de que ahora ese tipo de trabajadores resulta más caro. Este resultado, sin embargo, se debe a que el modelo de Estrades y Terra (2008) no admite desempleo. Si se admitiera desempleo, en lugar de caída de salarios podríamos tener aumento del desempleo entre los trabajadores de menor calificación, lo cual también representa una repercusión negativa en términos de bienestar. En suma, los resultados muestran que las políticas de controles “no deben ser aplicadas como políticas para combatir la informalidad”<sup>3</sup> de los trabajadores de baja productividad.

---

<sup>3</sup> Estrades y Terra (2008), pág. 32.

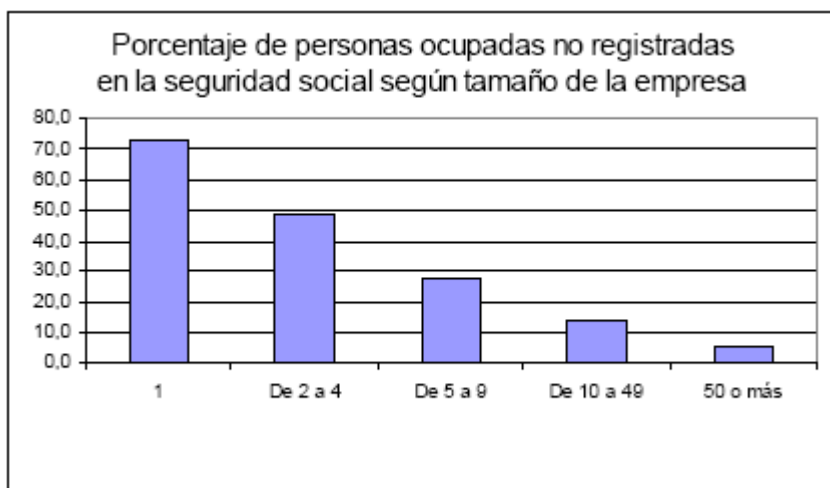
### 3. La composición del Producto informal uruguayo.

#### 3.1. El trabajo informal en el Uruguay.

El informe temático del INE “El Empleo Informal en el Uruguay”, realizado con datos de la ECHA 2006 por Enrico Benedetti, considera trabajadores informales a aquellos no registrados en la seguridad social en su ocupación principal o única. El universo del informe está representado por los trabajadores asalariados y los cuentapropistas. Bajo la hipótesis de la menor productividad de los trabajadores informales, hipótesis que el estudio del INE permite confirmar y cuantificar, las estimaciones nos permitirán realizar una cuantificación de la dimensión del Producto informal producido por unidades de baja productividad. Asimismo, el estudio del INE nos permitirá tener una idea sectorial de la informalidad de baja productividad, a diferencia de la estimación por el método del circulante, que constituye una estimación agregada.

De acuerdo a los datos de la ECHA 2006, el porcentaje de trabajadores informales en el total del país urbano se ubica en el año 2006 en 41,5% (Benedetti 2007). Desde el punto de vista del tamaño de la unidad productiva empleadora, el gráfico siguiente da una idea clara de la asociación entre el empleo informal y las micro y pequeñas empresas.

**Gráfico 1<sup>4</sup>:**



Igualmente ilustrativo es el siguiente gráfico, en que se presenta el porcentaje de trabajadores informales de acuerdo al lugar donde se realiza el trabajo.

<sup>4</sup> Benedetti 2007, pg. 6.

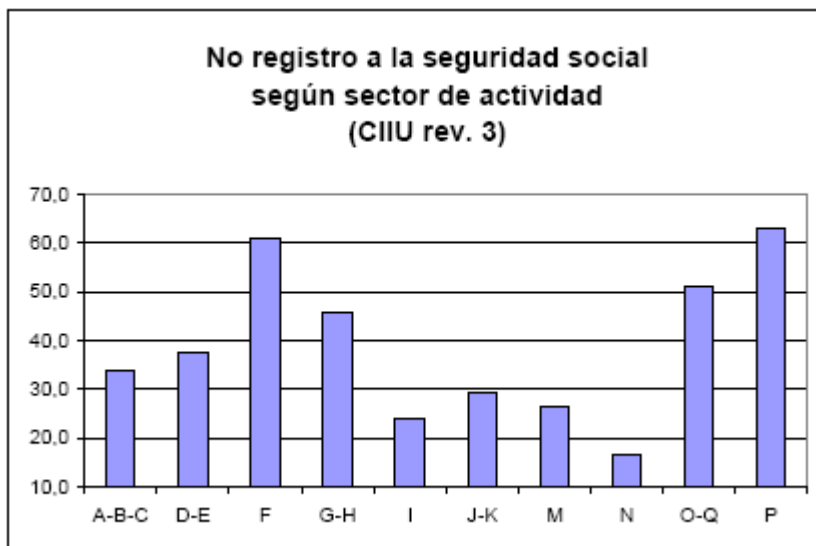


**Gráfico 2<sup>5</sup>:**



Desde el punto de vista del sector de ocupación los resultados se presentan en el gráfico 3. Se destaca el alto nivel de informalidad en los sectores construcción y servicio doméstico, mientras que lo contrario ocurre en salud, educación, transporte y servicios financieros, servicios a empresas y servicios profesionales.

**Gráfico 3<sup>6</sup>:**



<sup>5</sup> Ibíd. pg. 7.

<sup>6</sup> Ibíd. pg. 8.

- A : Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura
- B : Pesca
- C : Explotación de minas y canteras
- D : Industrias Manufactureras
- E : Suministro de Electricidad, Gas y Agua
- F : Construcción
- G : Comercio al por mayor y al por menor; Reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos
- H : Hoteles y Restoranes
- I : Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones
- J : Intermediación Financiera
- K : Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler
- L : Administración Pública y Defensa; Planes de seguridad social de afiliación obligatoria
- M : Enseñanza
- N : Servicios Sociales y de Salud
- O : Eliminación de desperdicios, aguas residuales, saneamiento y Actividades similares
- Q : Organizaciones y Órganos Extraterritoriales
- P : Hogares Privados con Servicio Doméstico

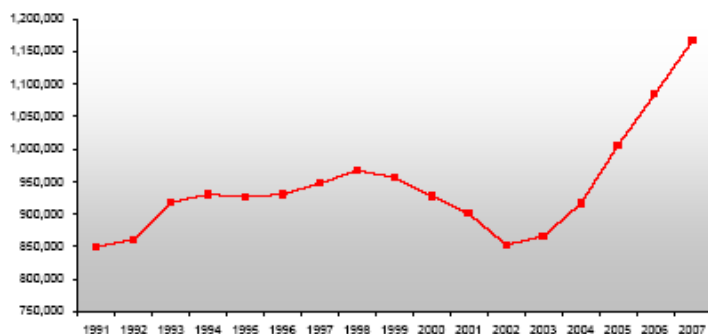
Otras conclusiones que surgen del estudio que estamos comentando son: la informalidad se concentra en los extremos etéreos de la población (menores de 20 años y mayores de 64); en el caso de los mayores de 64 la mayoría de los trabajadores informales cobran una jubilación. Desde el punto de vista de la categoría de la ocupación los cuentapropistas sin local son los que presentan mayor porcentaje de informalidad (93,6%), seguidos de los cuentapropistas con local (66,8%), los miembros del hogar no remunerados (63,4%) y los trabajadores asalariados (28,7%). La informalidad se relaciona inversamente con la antigüedad en el empleo, y también con el nivel educativo: mientras 2/3 de las personas con educación primaria son informales, solo 1/4 de las personas con educación terciaria lo son. Por último, los ingresos de los trabajadores formales triplican a los ingresos de los informales.

En conjunto, la visión acerca del empleo informal en 2006 muestra que los trabajadores informales trabajan mayormente en micro y pequeñas empresas localizadas en la calle, en viviendas de terceros o en la propia, constituyen una porción mayoritaria del empleo en los sectores de la construcción y el servicio doméstico, y una porción importante del comercio al por mayor y menor y de restaurantes y hoteles, se concentran en los extremos etéreos de la población, son mayormente cuentapropistas, tienen bajo nivel educativo y niveles de ingreso también bajos.

Los datos resultantes de la ENHA 2006 pueden ser complementados con datos del Boletín Estadístico 2008 del Banco de Previsión Social, a efectos de tener un panorama más actual:

#### Gráfico 4: Total de Cotizantes al Banco de Previsión Social<sup>7</sup>:

(En puestos de trabajo) (1) (2) (3)



Promedio Mensual Año		
Año	Total	Variac.
1991	849,256	
1992	860,934	1.4%
1993	918,128	6.6%
1994	929,885	1.3%
1995	926,809	-0.3%
1996	929,995	0.3%
1997	946,880	1.8%
1998	966,533	2.1%
1999	956,622	-1.0%
2000	927,742	-3.0%
2001	901,046	-2.9%
2002	852,878	-5.3%
2003	865,943	1.5%
2004	916,147	5.8%
2005	1,005,143	9.7%
2006	1,063,841	7.8%
2007	1,166,716	7.6%

Podemos observar que en 2007 el total de cotizantes a la seguridad social aumentó en más de 82 mil personas. Dado que el número de personas ocupadas tuvo un crecimiento muy similar, podemos concluir que el porcentaje de trabajadores informales en 2007 se mantuvo levemente por encima del 40%.

Pasemos ahora a la estimación de la producción de los trabajadores informales como porcentaje del Producto total. El dato fundamental es que las remuneraciones de los trabajadores informales representan, en promedio, un tercio de las remuneraciones de los trabajadores formales. Asumiremos que la remuneración, en ambos sectores, guarda relación con la productividad; así, la productividad de un trabajador informal será un tercio de la productividad de un trabajador formal. Dos supuestos adicionales son necesarios para llevar a cabo la estimación referida. Por un lado, el supuesto de que la relación entre la productividad del capital en el sector informal y la productividad del capital en el sector formal es la misma que la relación entre las productividades de los trabajadores informales y formales. Por otro, que el Producto que se obtiene del trabajo de los trabajadores informales no es registrado por las estadísticas oficiales (es decir, que tales trabajadores están empleados en empresas informales).

Con los supuestos referidos, podemos concluir que el Producto informal producido por las unidades económicas informales de baja productividad tiene una cota superior del 18% del Producto total (formal e informal) en el Uruguay<sup>8</sup>. Ahora bien, si relajamos algunos de los dos supuestos anteriores, lo cual a nuestro juicio resultaría más realista, tendremos una estimación del PBI informal generado por la economía informal de baja productividad en el entorno del 10 al 15% del PBI total.

### 3.2. El Producto informal en el Uruguay.

En esta sección llevaremos a cabo una estimación del tamaño de la economía informal en el Uruguay basándonos en el método del circulante, también denominado método de la demanda de dinero por motivo transacción, desarrollado por Tanzi (1982).

Existen numerosos métodos para estimar el tamaño y la evolución de la economía informal, algunos directos y otros indirectos. Entre los primeros se encuentra el método de encuesta y el método fiscal, los cuales utilizan ya sea cuestionarios bien diseñados y muestras basadas en respuestas voluntarias (el primero), o auditorías fiscales u otros métodos que detectan discrepancias entre el

<sup>7</sup> BPS 2008, pág. 23.

<sup>8</sup>  $40 * 1 + 60 * 3 = 220$ ;  $40 / 220 = 18$ .

ingreso declarado que paga impuestos y el percibido realmente (el segundo). En el presente documento ya hemos hecho uso del método directo, a través del trabajo del INE respecto al empleo informal.

Entre los métodos indirectos o de discrepancias macroeconómicas, que intentan medir la magnitud de la economía informal en términos de PIB, se encuentran: i) la discrepancia entre el ingreso y el gasto nacional; ii) la discrepancia entre la fuerza laboral oficial y la efectiva; iii) el método del consumo de energía; iv) el enfoque de las transacciones, basado en el supuesto de existencia de una relación constante en el tiempo entre el volumen de transacciones de una economía y el PIB oficial y v) el método de la demanda por circulante, que estima en forma econométrica una función de demanda de dinero como aproximación para medir el tamaño de la economía informal en un determinado período de tiempo.

A los efectos de la presente investigación se estimará la magnitud de la economía informal siguiendo el último método. La literatura en que nos hemos basado para la formulación y la implementación del método del circulante incluye el trabajo de Schneider (2006) y su actualización (Schneider 2007), el trabajo de Guissarri y Victorica (2006), que consiste en una estimación de la economía informal en Argentina, el trabajo de Rodríguez Jiménez (2006), con estimaciones de la economía informal en Méjico, y el trabajo de Graziani (1989) con estimaciones para Uruguay. Asimismo, se tuvo en cuenta el trabajo de Ahumada, Alvaredo y Canavese (2005), en que se propone un método de corrección de errores en la estimación del PBI informal cuando la elasticidad ingreso de la demanda de dinero es diferente de 1.

De acuerdo a los resultados obtenidos por Schneider (2007), el sector informal en Uruguay asciende a 49.2% del PIB oficial en el año 2004/2005. Por su parte Caño-Guiral (2005), quien efectuó una medición del informalismo en Uruguay en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales, cuantificando la informalidad desde dos ángulos -en puestos de trabajo y en remuneraciones-, arribó a estimaciones de 33% y 31% respectivamente.

En el método del circulante, para poder cuantificar el exceso de dinero circulante ocasionado por las transacciones informales, se estima una ecuación econométrica de demanda de dinero en el tiempo. Los factores explicativos de la demanda de dinero en la economía van, potencialmente, desde factores convencionales como la evolución del ingreso real, la evolución de precios al consumo y la tasa real de interés, los cuales serán usados como controles, hasta otras variables, como el gasto del Gobierno o la regulación estatal, las cuales, como hemos discutido más arriba, pueden considerarse como los principales factores que impulsan a los agentes a trabajar en la economía informal.

En el presente trabajo hemos estimado una función de demanda de dinero en que la variable dependiente es el logaritmo de la emisión en poder del público a precios constantes de 1983. Las variables explicativas del modelo son (todas en logaritmos): el PBI a precios de 1983, el IPC, el cociente M2/M1 como aproximación de la tasa real de interés (Guissarri y Victorica 2006) y el cociente entre gastos totales del Gobierno y PBI, tomando las dos variables a precios de 1983; adicionalmente se incluye una constante. Las primeras tres variables explicativas del modelo funcionan como controles de la demanda convencional de dinero, mientras que la última variable, el gasto total del Gobierno como porcentaje del PBI, representa, por hipótesis, el factor causante de la informalidad, es decir, explica la demanda de dinero para transacciones por parte del sector informal de la economía.

El hecho de tomar logaritmos de todas las variables hace que los coeficientes puedan interpretarse como elasticidades de la demanda de dinero respecto a la variable en cuestión. Teóricamente, los signos esperados de los coeficientes son los siguientes: PBI (+), IPC (-), M2/M1 (-) y % de

Gasto/PBI (+). Los datos disponibles permitieron estimar la ecuación de demanda de dinero para el período 1965-2007. Todas las series temporales de datos tienen como fuente al BCU y al INE.

La estimación del modelo en logaritmos evidenció la existencia de autocorrelación en los residuos, es decir, de un patrón dinámico no capturado por el modelo. El paso siguiente fue la estimación del modelo en diferencias, con lo cual logramos resolver el problema de autocorrelación. El test de normalidad para la distribución de los residuos no permite rechazar la hipótesis de distribución normal. Los coeficientes del modelo en diferencias también se interpretan como elasticidades, pero ahora son elasticidades entre los cocientes de las variables respecto a sus valores del período anterior. Esta nueva interpretación de los coeficientes debe ser tomada en cuenta, evidentemente, al momento de proceder a estimar, indirectamente, el PBI informal.

En el Cuadro 1 presentamos los resultados de la estimación del modelo en diferencias. La variable AR1 representa un rezago de la variable dependiente, es decir, el logaritmo de la emisión en poder del público a precios de 1983 (las demás variables son fácilmente identificables en el Cuadro 1). Podemos observar que el modelo tiene un poder explicativo superior al 90%, que los signos de los coeficientes son los esperados y que el coeficiente de la variable AR1 es significativamente igual a 1. Adicionalmente, el estadístico Durbin-Watson muestra que el problema autorregresivo ha sido resuelto.

**Cuadro 1:** Estimación de la demanda de dinero.

Dependent Variable: LNEMISION  
 Method: Least Squares  
 Date: 06/02/09 Time: 12:03  
 Sample: 1965 2007  
 Included observations: 43  
 White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DLNGASTO	0.538916	0.126661	4.254804	0.0001
DLNPBI	1.134335	0.243312	4.662066	0.0000
DLNIPC	-0.109121	0.060916	-1.791330	0.0812
DLNM2M1	-0.247750	0.132318	-1.872379	0.0689
AR1	1.000987	0.002586	387.0986	0.0000
R-squared	0.916633	Mean dependent var		9.232812
Adjusted R-squared	0.907857	S.D. dependent var		0.291412
S.E. of regression	0.088458	Akaike info criterion		-1.903629
Sum squared resid	0.297344	Schwarz criterion		-1.698839
Log likelihood	45.92803	Hannan-Quinn criter.		-1.828109
Durbin-Watson stat	2.182011			

Una vez obtenido el modelo para estimar la demanda de circulante, se procede a obtener el PIB informal de la siguiente manera: (a) con la ecuación estimada se calcula el logaritmo del cociente de la emisión en poder del público por razones convencionales con respecto a su valor del período anterior, omitiendo para el cálculo la variable explicativa del sector informal (dlnGasto); (b) a partir del resultado anterior se construye una serie de emisión en poder del público por motivos convencionales (en el año en que la variable gasto del Gobierno como porcentaje del PBI asume el menor valor, 1967, se supone que toda la emisión está en manos del sector formal, es decir, no existe sector informal); (c) restando la emisión formal calculada a la emisión total observada, obtenemos la emisión en poder del sector informal; por último (d) siguiendo a Ahumada et al.

(2005), obtenemos al PBI informal mediante la siguiente relación:

$$PBI_{inf} = PBI_f * (C_{inf} / C_f)^{1/\beta}, \text{ donde:}$$

$PBI_{inf}$  y  $PBI_f$  son, respectivamente, el PBI informal y el registrado,  $C_{inf}$  y  $C_f$  son, respectivamente, la demanda de dinero del sector informal y del sector formal, y  $\beta$  es la elasticidad ingreso de la demanda de dinero.

Siguiendo el método especificado obtenemos una serie de PBI informal como porcentaje del PBI total (formal e informal). En el Cuadro 2 hemos presentado dicha serie junto con la serie de gasto total del Gobierno como porcentaje del PBI, es decir, la variable hipotéticamente explicativa del tamaño del sector informal<sup>9</sup>.

---

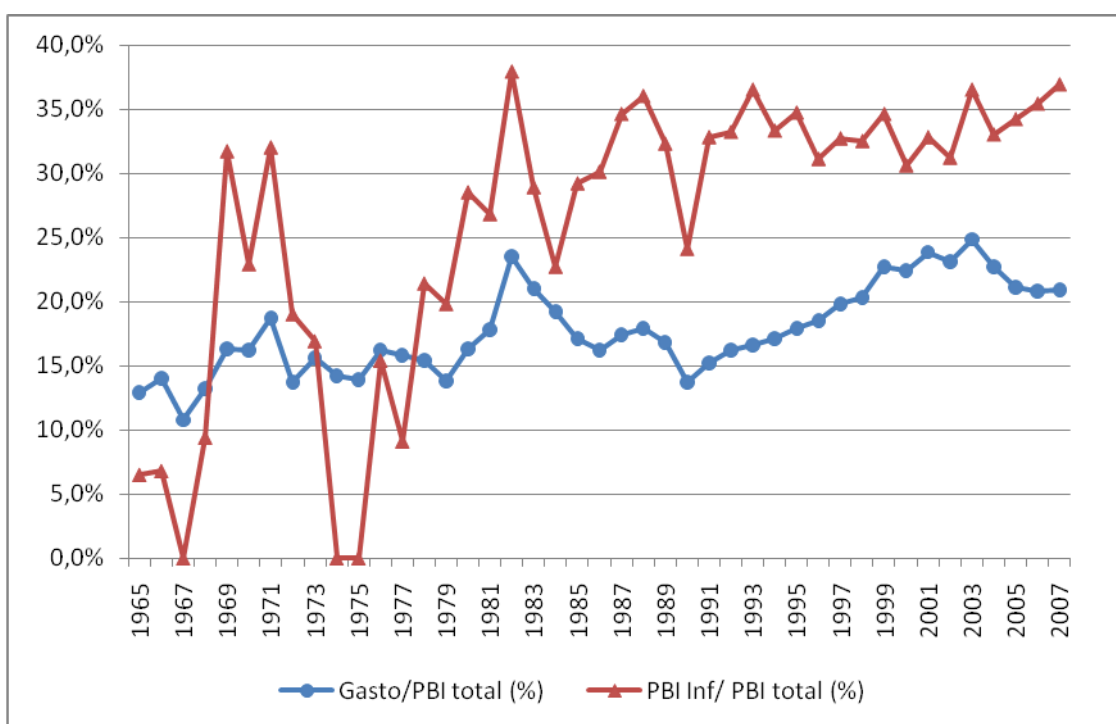
<sup>9</sup> Debemos señalar que en los años 2005 a 2007 hemos deducido del total de circulante en poder del público el circulante inyectado en la economía por la vía del Ingreso Ciudadano. La razón es que ese circulante no es demanda del sector informal, de modo que su inclusión en la demanda de circulante agrandaría artificialmente la estimación de la producción informal para esos años (37, 41 y 41%, respectivamente).

**Cuadro 2:** PBI informal como porcentaje del PBI total (formal e informal) y gasto del Gobierno como porcentaje del PBI formal.

<b>Año</b>	<b>% Gasto/pbi</b>	<b>% pbi inf</b>
1965	12,9	6,5
1966	14,0	6,8
1967	10,8	0,0
1968	13,2	9,4
1969	16,3	31,7
1970	16,2	22,9
1971	18,7	32,0
1972	13,7	19,0
1973	15,6	16,9
1974	14,2	nc
1975	13,9	nc
1976	16,2	15,4
1977	15,8	9,1
1978	15,4	21,4
1979	13,8	19,8
1980	16,3	28,5
1981	17,8	26,8
1982	23,5	37,9
1983	21,0	28,9
1984	19,2	22,7
1985	17,1	29,2
1986	16,2	30,1
1987	17,4	34,6
1988	17,9	36,0
1989	16,8	32,3
1990	13,7	24,1
1991	15,2	32,8
1992	16,2	33,2
1993	16,6	36,5
1994	17,1	33,3
1995	17,9	34,7
1996	18,5	31,1
1997	19,8	32,7
1998	20,3	32,5
1999	22,7	34,6
2000	22,4	30,6
2001	23,8	32,8
2002	23,1	31,2
2003	24,8	36,5
2004	22,7	33,0
2005	21,1	34,2
2006	20,8	35,4
2007	20,9	36,9

Hay que señalar que los años 1974 y 1975 arrojan resultados negativos debido a los valores atípicamente bajos de la variable emisión en poder del público a precios de 1983. Asimismo, las fluctuaciones que presentan las estimaciones en la etapa inicial de la muestra pueden deberse a problemas de empalme de la información: las estimaciones para los tramos recientes de la muestra evidencian mayor uniformidad. Los datos del Cuadro 2 se presentan, a continuación, gráficamente:

**Gráfico 5:** Evolución del PBI informal y del Gasto del Gobierno como porcentaje del PBI total.



Podemos observar que, debido a la hipótesis en que se basa la construcción del PBI informal, es decir, a que éste está determinado por el peso del Estado en la economía, la serie de PBI informal construida y la variable gasto del Gobierno como porcentaje del PBI formal muestran tendencias similares: ambas series crecen a lo largo del período considerado, al tiempo que, mayormente, aumentan y disminuyen en sintonía.

Ahora bien, de acuerdo a un argumento de Guissarri y Victorica (2006), y siempre bajo los supuestos de esta estrategia explicativa acerca del tamaño del sector informal, dado que los comportamientos que están detrás del fenómeno de la informalidad “responden a condiciones estructurales (...) [que] no están sujetas a los avatares coyunturales que requiere la estimación estadística (...) lo que debe evaluarse son las tendencias de las estimaciones y no los valores particulares.”<sup>10</sup>. Con este criterio hemos dividido el período en tramos, de acuerdo al siguiente cuadro.

<sup>10</sup> Guissarri y Victorica (2006), pag. 8.



**Cuadro 3:** El PBI informal uruguayo por períodos.

Período	% PBI informal (promedio)
1965-1968	5,7
1969-1981	22,1
1982-1986	29,8
1987-2007	33,3

El promedio del sector informal en el período inicial, 1965-1968, recoge la hipótesis de que en 1967 el sector informal es inexistente, ya que es el año en que la variable gasto del Gobierno como porcentaje del PBI asume el menor valor. A partir del segundo tramo se observa una tendencia creciente del sector informal, que replica el comportamiento del gasto del Gobierno como porcentaje del PBI.

Señalemos, por último, la coincidencia de nuestra estimación con los resultados de Schneider (2007). En efecto, Schneider (2007) estima que el PBI informal uruguayo representa, en 2004/2005 un 49,2% del PBI oficial, es decir, un 33% del PBI total (informal más oficial). Nuestra estimación es que en 2004 el PBI informal representa el 33% del PBI total. Adicionalmente, para el período 1999-2005, la estimación de Schneider (2007) da un PBI informal del 50,9%, en promedio, del PBI oficial, es decir, casi un 34% del PBI total. Nuestra estimación promedio para el mismo período es que el PBI informal representa el 33,3% del PBI total<sup>11</sup>.

Pasemos ahora al tema de la composición del Producto informal en el Uruguay. Para ello nos concentraremos en el año 2006, para el cual tenemos una estimación de la producción de los trabajadores informales (10 a 15%) y una estimación del Producto informal como porcentaje del Producto total (35,4%). Se puede afirmar, por tanto, que la informalidad ilegal o *quasi*-ilegal produce entre un 20% y un 25% del Producto informal total en el Uruguay en la actualidad.

Ahora bien, podemos preguntarnos, en este punto, en qué consisten las actividades que hemos denominado ilegales y *quasi*-ilegales. De acuerdo a Guissarri y Victorica (2006), la globalización ha implicado un aumento de las actividades ilegales de carácter internacional, de forma tal que ha aumentado la brecha, en la mayoría de los países y en particular en la región, entre la economía informal de baja productividad, tal como la miden las estadísticas por los métodos directos, y el PBI informal. Nuestra postura es que las actividades ilegales y *quasi*-ilegales, en Uruguay, están representadas por las siguientes categorías, ordenadas en función de su contribución supuesta al Producto informal: evasión tributaria, contrabando, narcotráfico y lavado de dinero (la enumeración no pretende ser taxativa).

Es claro que conocer en detalle la forma como operan estas actividades requeriría el despliegue de actividades de investigación que van más allá del alcance del presente trabajo. Esta propia reflexión, sin embargo, nos proporciona un ejemplo del tipo de tareas que deberían desarrollar los organismos encargados del control y la prevención de informalidad de origen ilegal y *quasi*-ilegal, y las demandas, en términos de profesionalización, que el desempeño de tales tareas plantea. La propuesta que se hace en el punto 5.3.02 del presente trabajo<sup>12</sup> se relaciona con estas consideraciones.

<sup>11</sup> Los resultados son también similares a los obtenidos para Guissarri y Victorica (2006) para la economía argentina: los autores estiman que el PBI informal representa, en promedio en Argentina, el 35,86% del PBI total durante el período 1985-2004.

<sup>12</sup> Pág. 50.

## **4. Entendiendo la informalidad en el Uruguay.**

### **4.1. Consideraciones preliminares.**

4.1.01. La informalidad es un fenómeno que se asocia a la existencia de un marco normativo que genera una carga muy pesada para las empresas y a un conjunto de factores que en principio se denomina genéricamente “culturales”. Asimismo quienes pertenecen al sector informal básicamente se caracterizan por omitir total o parcialmente una parte sustancial de las obligaciones legales. De este modo, cuando el sector informal alcanza una participación elevada en el PBI, distorsiona el funcionamiento de los mercados y limita la capacidad del Estado para cumplir los roles que debe desempeñar dentro de una economía moderna.

4.1.02. La informalidad distorsiona el funcionamiento de los mercados porque pone en situación asimétrica a empresas que compiten entre sí. Mientras las empresas formales contratan personal para poder liquidar impuestos, cumplir regulaciones y realizar trámites, además de pagar por esos impuestos, regulaciones y trámites, las empresas informales se dedican al corazón de su negocio, sin enfrentar las rigideces ni los costos del marco normativo.

4.1.03. Adicionalmente, la informalidad limita la capacidad del Estado para cumplir sus roles, porque en la misma medida en que el sector informal crece, le retacea recursos al Estado, incumple sus reglas y no le brinda información. Estos tres elementos (recursos, reglas e información) son los pilares sobre los que se sustenta la actividad del Estado. Hay que recordar que el Estado en las economías de mercado tiene un rol central a cumplir y que de su éxito o fracaso depende en buena medida el bienestar general. Entre las funciones básicas que se verán resentidas por la presencia de un sector informal grande se cuenta la provisión directa o indirecta de bienes públicos, la regulación del uso de los recursos comunes, la defensa de la competencia y el desarrollo de los valores políticos que la sociedad demande en cada momento.

4.1.04. El resto de la presente sección se organiza de acuerdo al siguiente esquema:

En el Apartado 4.2 se presentan tres puntos de vista sobre el tema: uno vinculado a la posición de la OIT, otro que surge de un trabajo del departamento de investigaciones económicas del Banco Mundial y un tercero con un trabajo realizado en la órbita de la CEPAL. El análisis de los tres enfoques tiene la finalidad de precisar los límites del presente estudio, para lo cual se finaliza presentando la definición operativa sobre la cual se va a estructurar el análisis de esta sección.

En el Apartado 4.3 se discute si existen posibles fuentes de informalidad más allá de las que son atribuibles a la existencia de un conjunto de obligaciones (incluidas las tributarias) más o menos pesado.

En el Apartado 4.4 se analizará el marco de la legislación tributaria, de seguridad social y aduanera, con el propósito de identificar normas que estimulen el desarrollo de este tipo de actividades. Asimismo se analizará otro tipo de legislación y normativa nacional que pueda estar provocando la generación de actividades informales.

En el Apartado 4.5 se analizará también el marco de la legislación tributaria, de seguridad social y aduanera, en busca de posibles normas que estimulen o faciliten ya no la informalidad sino la evasión. Asimismo se analizará otro tipo de legislación y normativa nacional que pueda estar provocando o facilitando que algunas empresas evadan tributos.

Los elementos aportados por los apartados 4.4 y 4.5 constituirán el fundamento de buena parte de las propuestas para reducir la informalidad que se harán en la sección final del presente trabajo.

## 4.2. Distintos enfoques sobre informalidad y definición operativa.

4.2.01. Enfoque de la OIT. La OIT presenta dos puntos de vista diferentes; en uno de ellos parece concluirse que la causa principal de la informalidad es el orden jurídico: el “término «economía informal» hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos. Las labores de la OIT deben tener en cuenta las dificultades conceptuales que se derivan de esa gran diversidad.”<sup>13</sup>

En otras definiciones la OIT cambia el acento en el origen de la informalidad y establece<sup>14</sup> que la informalidad se presenta a partir de unidades económicas unipersonales o pluripersonales, familiares o no, pero en cualquier caso de un número muy pequeño de personas. Estas unidades orientan su producción de bienes y servicios al mercado (la producción para la autosubsistencia no es la dominante), los cuales son producidos en un régimen de baja productividad fruto de escasa o nula incorporación de capital físico, bajos niveles de división del trabajo, empleo de mano de obra no especializada y aplicación de tecnologías atrasadas. Esta ecuación repercute en bajas remuneraciones reales a los factores trabajo y capital que emplean estas unidades económicas, lo cual lleva a que omitan su inclusión en registros públicos y, a partir de allí, que tanto las empresas como los trabajadores queden fuera del amparo de la ley y de los costos que se asocian a toda actividad formal. A modo de resumen para este segundo punto de vista, la OIT encuentra que la escala de este tipo de emprendimientos, y las características de los mismos, dan como resultado actividades de muy baja productividad que hacen inviable cumplir con el cúmulo de obligaciones legales asociadas a la actividad empresarial y laboral. De este modo terminan siendo informales con todo el desamparo y las limitaciones para el desarrollo que ello implica, pero logran evitar los costos asociados a la formalidad<sup>15</sup>.

4.2.02. Enfoque del trabajo de investigación del Banco Mundial. El economista Jefe del Banco Mundial, Guillermo Perry, junto a otros autores, realizaron un trabajo<sup>16</sup> donde identifican dos tipos de causas que llevan a una unidad económica a quedar en la informalidad. La primera de estas causas es la de “escape” y la segunda es la de “exclusión”. De acuerdo a la primera causa, el escape se produce cuando una persona opta por la flexibilidad e independencia que le puede brindar la actividad no regulada. De acuerdo a la segunda causa, la exclusión, hay una situación en la cual las personas y empresas no se pueden formalizar por la cantidad de regulaciones y costos asociados a la actividad formal. En este caso la actividad en el sector informal es básicamente una solución no deseada por estos agentes económicos, que no encuentran otro modo de trabajar y obtener un cierto nivel de ingresos.

---

<sup>13</sup> Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal de La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 90.ª reunión, 2002.

<sup>14</sup> Glosario de la OIT y ACTRAV-OIT Definición ampliada de trabajo informal.

<sup>15</sup> La discusión presentada en la introducción del presente trabajo puede entenderse en los términos de los dos enfoques de la OIT. Más adelante incluiremos los dos enfoques de OIT dentro de lo que llamaremos enfoque ortodoxo, para diferenciarlo del enfoque de CEPAL. La característica definitoria del enfoque ortodoxo es el individualismo metodológico, es decir, la explicación de la informalidad como decisión individual del agente informal (sea por razones de baja productividad, sea a los efectos de evitar los costos de la formalización, aun en condiciones ajenas a la baja productividad). El enfoque que denominamos ortodoxo, por tanto, no implica que la causa única de la informalidad sea el peso del Estado, sino que incluye también el componente de baja productividad.

<sup>16</sup> Perry et al. (2007).

4.2.03. Enfoque del trabajo de investigación de CEPAL. Este trabajo<sup>17</sup> comienza planteando tres enfoques sobre el tema de la informalidad, y centra su análisis sobre el tercero de ellos. Primero plantea el enfoque más ortodoxo, que es el que más difusión alcanza en los medios académicos, y según el cual el origen principal de la informalidad se encuentra en el marco legal que regula la actividad de las empresas y de los trabajadores, con la carga tributaria y administrativa que todo ello implica.

Un segundo enfoque apunta a la cada vez mayor interdependencia con el comercio internacional y a la evolución de los modos de organizar la producción, todo lo cual, según este enfoque, ha aumentado la inestabilidad de la demanda. Según Michael Piore y Charles Sabel (1984) las empresas han mantenido su competitividad tercerizando, y a veces deslocalizando, muchas actividades que antes desarrollaban internamente. Esta estrategia llevó a que muchas veces surgieran pequeñas unidades económicas que proveían dichos servicios, a las que por su escasa dimensión se les volvía muy gravoso permanecer formalizadas.

Finalmente se presenta el enfoque estructuralista, desarrollado originalmente en el ámbito de la CEPAL, entre otros por Raúl Prebisch y Aníbal Pinto. Textualmente dice<sup>18</sup> “el sector informal tiene su origen en la especialización del comercio internacional y en el consiguiente funcionamiento imperfecto del sector formal, que es incapaz de emplear y capacitar adecuadamente a la mano de obra. El sector informal constituye una suerte de refugio o estrategia de subsistencia para los grupos marginados, y contribuye a reforzar, si no a generar, la exclusión y las tensiones sociales. Así, desde el punto de vista macroeconómico el sector informal dificulta el crecimiento económico y aumenta las disparidades de salarios. Por lo tanto los estructuralistas, como alternativa a las políticas de flexibilización y legalización ortodoxas, son partidarios de aplicar políticas industriales y de producción ajustadas a la realidad, que fomenten el cambio estructural y la absorción de mano de obra por el sector formal para acelerar el crecimiento de la economía”.

4.2.04. Del análisis de estos tres enfoques, y asumiendo que cada uno de ellos aporta parte de la verdad, se pueden extraer algunas conclusiones respecto de las características y causas del fenómeno. El primer enfoque OIT sienta en el banco de los acusados a la ley como causal principal de la informalidad “por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos”; en su segundo enfoque la OIT pone como causa principal la escala de las empresas informales y su baja productividad, todo lo cual las empuja a la informalidad. Por su parte, en el trabajo del Banco Mundial se identifican dos tipos de informalidad, una llamada de “escape”, en la cual el agente opta por la informalidad, y una segunda, seguramente la más típica, la informalidad por “exclusión”, donde el agente se vuelve informal por razones similares a las identificadas por la OIT: productividad insuficiente y formalidad costosa. De este modo el enfoque de “informalidad por exclusión” del Banco Mundial parece resumir las posiciones de los dos puntos de vista de la OIT.

El trabajo de CEPAL, finalmente, luego de repasar el enfoque ortodoxo (al cual en líneas generales se puede asimilar el del Banco Mundial-OIT), y el punto de vista de Piore y Sabel (igualmente asimilable al enfoque ortodoxo), desarrolla su propio modelo, donde cambia el enfoque microeconómico que presenta el enfoque ortodoxo y centra su atención en el funcionamiento estructural de las economías que muestran altos niveles de informalidad. Según este punto de vista la demanda por empleo formal en las economías en vías de desarrollo que dependen fuertemente de la exportación de bienes al mercado mundial, queda básicamente determinado por el dinamismo de la economía internacional y el cambio tecnológico, que se supone se da primero y de modo más intenso en el sector formal. Siendo esto así, cuando la demanda mundial crece por debajo de la tasa

---

<sup>17</sup> Cimoli et al. (2006).

<sup>18</sup> *Ibíd.*

de crecimiento de la población económicamente activa, y cuando el cambio tecnológico es fuerte, hay un crecimiento de la población económicamente activa que no integra el sector formal (lo cual en principio no quiere decir que se integre al sector informal). De este modo ese dinamismo de la demanda externa que empuja al sector formal “genera” oferta de trabajo fuera del sector formal dependiendo de la relación entre tasa de crecimiento de la población económicamente activa más cambio tecnológico menos demanda mundial. A su vez, la demanda de trabajo del sector informal crece en función del crecimiento de la demanda del Producto del respectivo sector (la cual es lógico pensar que crece también con la mejora del Producto del sector formal) y decrece con las mejoras en la productividad del sector informal.

4.2.05. En resumen, los antecedentes estudiados discuten dos tipos principales de casuales: a) las vinculadas a la microeconomía de este tipo de unidades productivas de baja productividad y b) las vinculadas a condiciones estructurales de la economía en lo relativo a su capacidad de inserción internacional y organización interna de la producción. En los dos tipos de escenarios se vuelve necesario operar a nivel microeconómico y macroeconómico. En el escenario ortodoxo parece necesario intervenir sobre el gasto público y la regulación para que se vuelvan más eficientes y pesen menos en la espalda de las pequeñas empresas. Por otro lado, hay que diseñar la tributación de modo tal que se dificulte su evasión y resulte más neutral. En el escenario estructuralista, se vuelve necesario operar sobre el modo como se vincula el sector productivo con el resto del mundo a través del comercio exterior, estimular la conformación de las cadenas de producción en el sector formal, y en general sobre la productividad a través de la formación de capital humano.

4.2.06. Hacia una definición operativa de informalidad. La ley suele establecer un conjunto de obligaciones que regulan la actividad de las empresas y las relaciones de trabajo entre ellas y sus empleados. Dicho conjunto de obligaciones, suele comprender, entre otras obligaciones:

- a) registro de la empresa al inicio de sus actividades y de ciertos acontecimientos expresamente definidos por la ley, como cambios en la integración de sus órganos de dirección y contralor, si existieran, cambios de domicilios, giros, etc.;
- b) registro de altas y bajas de los empleados, cambios en sus horarios y modificaciones de sus remuneraciones, etc.;
- c) solicitud de documentación para facturar, obligación de facturar, obligación de declarar los ingresos y, para la mayoría de las empresas, obligación de declarar gastos, activos, pasivos, acreedores, deudores, etc.;
- d) solicitud de permisos para el desarrollo de ciertas actividades y registro de otras operaciones (por ejemplo exportaciones e importaciones);
- e) obligación de pagar los importes declarados a los respectivos organismos de la Administración Tributaria encargados de la recaudación; y, finalmente,
- f) obligación de retener tributos a terceros, declararlos y pagarlos.

4.2.07. Definición Operativa. Definiremos como empresas en situación de informalidad a aquellas empresas que omiten total o parcialmente el cumplimiento de estas obligaciones. Cuando se está en la hipótesis de omisión parcial de las obligaciones, en especial se destaca el caso de incumplimiento de las obligaciones de naturaleza tributaria. En todos estos casos se entiende que la empresa informal, más allá del nivel de productividad que alcance, genera competencia desleal hacia las empresas que compiten con ella en los mismos segmentos del mercado.

4.2.08. Esta definición nos permite distinguir a las empresas informales en sentido estricto de aquellas otras que por ejemplo "se limitan" a evadir impuestos administrados por la Dirección General Impositiva, el Banco de Previsión Social o la Dirección Nacional de Aduanas.

4.2.09. Cuando en el curso de este trabajo se haga referencia a las empresas que omiten la totalidad

de las formalidades o una parte sustancial de ellas, se las denominará empresas informales, y cuando se haga referencia a empresas que incumplen con la normativa en materia tributaria en cuanto pagan menos carga tributaria que la que les corresponde de acuerdo a la Ley, se las denominará empresas evasoras.

4.2.10. Esta distinción es importante porque ambos tipos de situaciones generan resultados distintos en potencial de crecimiento de ambos tipos de empresas y en el tipo de daño que las mismas son capaces de generar a las empresas que compiten con ellas desde la formalidad. La distinción, asimismo, da cuenta de los dos grandes factores explicativos de la producción informal, tal como hemos expuesto anteriormente.

4.2.11. Empresas informales. Este tipo de empresas compite deslealmente con las pequeñas empresas formales. La razón de ello es que su carga tributaria es baja (aunque no inexistente), no tienen costos de administración vinculados a la liquidación de tributos ni a la tramitación de regulaciones de distintos tipos, no se ven limitados por disposiciones que regulan sus horarios, ni requisitos en cuanto al modo de producir, etc. Se pueden proveer a menor costo cuando comercializan bienes que provienen de circuitos en negro y del contrabando. Asimismo, si bien se exponen a eventuales reclamaciones de sus trabajadores, puede contratar trabajadores en negro con los cuales pueden acordar beneficios inferiores a los previstos por ley, o a los laudos definidos por los correspondientes Consejos de Salarios. Todo este conjunto de “beneficios”, que obtienen por estar fuera del marco normativo, les asegura una importante capacidad de competencia, si bien no les asegura buenos ingresos. El resultado, como consecuencia, puede ser el empobrecimiento del respectivo sector formal sin asegurar bienestar a los competidores informales.

4.2.12. Asimismo hay que destacar que las empresas que definimos como informales quedan acotadas en su potencial de crecimiento por su capacidad para captar ahorro público, acceder legalmente al comercio exterior y al mercado de las compras públicas; y ven limitadas sus posibilidades de proveer a empresas formales. Es por esta razón que la mayoría de estas empresas se orienta a proveer bienes y servicios a los consumidores finales.

4.2.13. Finalmente, este conjunto de limitaciones funciona como una de las principales barreras para la proliferación del sector informal de la economía, dado que al recortarles potencial de crecimiento estimula a los empresarios informales a evaluar positivamente el formalizarse como medio para poder crecer. Dicho de otro modo, la formalización encierra beneficios potenciales.

4.2.14. Empresas Evasoras. Todas estas limitaciones se desvanecen cuando se está frente a una empresa que organiza un esquema de evasión que le permite funcionar como si cumpliera con todas sus obligaciones tributarias y no tributarias. En resumen, el conjunto de barreras mencionado en el punto 2.12 funciona como una especie de “reserva de mercado” a favor de las empresas formales, colándose a veces en este grupo las empresas que hemos definido como evasoras, y que a priori son imposibles de distinguir por parte de la Administración. Es por esta razón que este segundo tipo de empresas compite en forma desleal con otra categoría de empresas formales. Generalmente las empresas que evaden recurren, entre otras posibilidades, a alguna de las siguientes estrategias: a) arman un circuito en negro desde su provisión hasta su expedición, b) aprovechan asimetrías en la legislación, c) se aprovechan de regímenes legales especiales que se desvirtúan en su aplicación y d) violan el esquema de facturar-declarar-pagar en alguna de sus etapas, en la expectativa de que no sean descubiertos y que, en caso de ser descubiertos, funcionará algún mecanismo de limitación de la responsabilidad<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> En este grupo de empresas se consideran comprendidos a quienes trabajan 100% en negro con una combinación de capital y trabajo propio de empresas medianas o grandes: por ejemplo contrabandistas y algunos tipos de empresas informales medianas y grandes.

### 4.3. Potenciales orígenes alternativos de la informalidad.

4.3.01. En situaciones normales, donde el Estado no está ausente, éste se vincula con las personas de dos modos: por un lado es un proveedor de ciertos bienes y servicios, y por otro se lo percibe ejerciendo el poder de coacción al cobrar impuestos e imponer el cumplimiento de un conjunto de regulaciones. En el desarrollo de la mayoría de las actividades productivas y de intercambio no se “necesita” al Estado. Si una persona se sirve de algún bien o servicio público para el desarrollo de su actividad, el mismo ya está allí porque ya fue provisto. En este caso normal, esa persona percibe directamente parte de los beneficios de la existencia del Estado, y puede presumir que las promesas de futuras compensaciones (como lo es la normativa de la seguridad social) también serán cumplidas. Al mismo tiempo, en la situación normal las personas también perciben (y sufren) al Estado coactivo, pero su nivel de rechazo al mismo se ve matizado en parte por el grado de percepción de legitimidad de las normas aplicadas, por la eficiencia del Estado al producir bienes y servicios públicos, por la credibilidad de sus promesas, y por el grado de conciencia ciudadana, entendida esta como la conciencia de que la vida en sociedad implica soportar ciertos sacrificios a cambio de un beneficio general que más que compensa los esfuerzos particulares. Sin embargo, el factor determinante para el grado final de cumplimiento de tal cúmulo de obligaciones es la capacidad del Estado de fiscalizar el cumplimiento de dicha normativa y penalizar los apartamientos de la misma.

4.3.02. Resumiendo, el caso normal se caracteriza por: a) la percepción de legitimidad de la acción estatal que existe en la población, b) un cierto grado de eficiencia del Estado al producir bienes y servicios, c) credibilidad en las promesas estatales, d) conciencia ciudadana, y e) capacidad estatal para fiscalizar y penalizar. Ahora cabe preguntarse qué sucede en ciertas zonas donde la presencia del Estado es débil o inexistente.

4.3.03. Si se analizan zonas geográficas urbanas, suburbanas o rurales donde la presencia del Estado es débil, se percibirá que las personas continúan viviendo, produciendo e intercambiando bienes y servicios, aún con las dificultades propias de cada situación, y todo ello sin necesitar al Estado. En estas zonas todas las características de la situación normal desaparecen: a) la acción estatal no es percibida como legítima, b) el grado de eficiencia es bajo o nulo (no hay adecuada provisión de servicios públicos), c) hay un nivel de descreimiento tal que se piensa que las promesas son solo promesas de períodos electorales, d) la conciencia ciudadana se refugia y se reduce al entorno inmediato del individuo, solo allí se practica, y e) la capacidad de fiscalizar y penalizar decae fuertemente, incluso hasta el punto de implicar riesgo de vida para los agentes públicos. Para ilustrar estos conceptos se recurrirá a algunos ejemplos.

4.3.04. Supóngase una feria en el centro de la capital, donde el grueso de las transacciones se realiza en la informalidad, donde hay gente fuera de nóminas, y donde es probable que una parte importante de los productos vendidos provengan de un circuito en negro o del contrabando. ¿Usted se imagina a la Administración Tributaria, en cualquiera de sus versiones, arremetiendo contra quienes no facturan, contra quienes no están en nómina, o contra quienes venden productos que han adquirido en negro o de contrabandistas? ¿Tiene idea del tipo de reacción colectiva que han de enfrentar esos agentes públicos? Y si hay reacción, ¿qué sigue, enviar la policía a detener a decenas de ciudadanos, los cuales ante la opinión pública solo estaban procurándose los ingresos necesarios para alimentar sus familias? Y siguiendo los razonamientos que seguramente se oírían en programas de radio o en el ómnibus, ¿por qué emplean a la policía para eso en vez de mandarla a detener ladrones y asesinos?. Este tipo de consideraciones frena, en la cabeza de las autoridades, la decisión de intervenir, y desde ese mismo momento la informalidad gana una baldosa más en las plazas de la ciudad.

4.3.05. Supóngase un área roja, donde a veces ni la policía ingresa. Supóngase que allí día a día una

persona abre su negocio de venta de alimentos y bebidas y lo cierra a la noche. O, alternativamente, que los distribuye desde un carrito, o que vende casa por casa ropa que lleva en un bolso. ¿Qué necesitaron del Estado ese almacenero, ese vendedor de chorizos y quien vende ropa, para concretar las ventas del día? Y si no entra la policía, ¿acaso ingresará allí la administración tributaria o un inspector para clausurar un negocio por problemas bromatológicos o por no facturación de sus operaciones?. Es claro que no: esa gente trabaja en un “mercado” que se ordena de acuerdo a sus propios códigos internos, donde se respeta la propiedad de común acuerdo, y donde quienes violen ese acuerdo recibirán condenas “informales”. La inseguridad existente en el desarrollo de estos tipos de actividad, en todo caso, ya está descontada por los respectivos empresarios. Y si contratan a un empleado, ¿ingresará un inspector del Ministerio de Trabajo en busca de la planilla de trabajo?. En la mayoría de los casos vistos en este punto, la respuesta será NO, porque en los hechos el Estado ha renunciado a su poder de imperio en esa área, y sus habitantes no le reconocen ningún servicio útil en estos aspectos, con lo cual está deslegitimado de facto para intervenir y exigir lo que la ley entiende que deben hacer las personas con sus empresas.

4.3.06. Supóngase un apicultor que coloca unas colmenas en una quinta en acuerdo con el propietario de la misma. Ese apicultor llega hasta la quinta por un camino público, coloca sus colmenas y luego de un período volverá a mantener la colmena y retirar la miel; mientras, las abejas siguen colaborando en la polinización de los frutales. ¿Qué necesitaron del Estado ese apicultor y el quintero?. En realidad todo lo que necesitaron ya estaba instalado (la carretera y el camino de acceso) y para la operación comercial en sí ninguna de las partes necesitó la intervención del Estado; por lo tanto tomaron aquello que el Estado les ofrecía y realizaron su negocio. Claramente el granjero debe estar inscripto en más de un registro público, y algún seguimiento de su actividad siempre existirá, con lo cual se podrá obtener información de él, liquidarle tributos y eventualmente cobrarle compulsivamente algún tributo no pagado, alguna multa por registros tardíos, etc. Pero si analizamos al apicultor, esta persona pudo haber obtenido con su trabajo y habilidad sus colmenas, sin sentir la necesidad de registrarlas, sin bienes registrados a nombre propio, y puede permanecer totalmente invisible para las oficinas de registros y recaudadoras.

4.3.07. En resumen, ciertas situaciones sociales pueden generar como resultado una presencia débil o nula del Estado, con lo cual su capacidad de acción queda bloqueada por la dimensión social del fenómeno o por la imposibilidad de estar presente en áreas más alejadas. Entonces es posible que el fenómeno de la informalidad, una vez iniciado por la causa que sea, adquiera dinámica propia y se reproduzca de una manera muy difícil de controlar. En el caso de las ferias la causa que profundiza el fenómeno de la informalidad es la concentración de informales aun en pleno centro de actividad formal de la ciudad. En el caso de las zonas “rojas”, la ausencia del Estado vuelve absolutamente natural el hecho de que la gente actúe sin recurrir a él, porque el contrato “de impuestos por servicios públicos” es incumplido por ambas partes. Finalmente en las áreas rurales, hay muchas actividades de muy difícil fiscalización, razón por la cual si se le suma que también allí el contrato de “impuestos por servicios públicos” es incumplido, entonces se encontrará una tendencia natural a la informalidad.

#### **4.4. El enfoque ortodoxo y la legislación.**

4.4.01. Introducción. En este Apartado se recurrirá a la distinción establecida entre empresas informales y empresas evasoras, comenzándose por analizar el marco normativo específico para pequeñas empresas existente en la legislación tributaria (interna, de seguridad social y aduanera). Luego, sobre el final del Apartado, se analizará el impacto de: (a) la legislación en materia de cobertura de la seguridad social; (b) de cobertura de la asistencia social; (c) las políticas salariales y (d) el comercio regional y las políticas aduaneras en el fenómeno de la informalidad.

4.4.02. Empresas Informales y marco normativo.



Repasando el enfoque ortodoxo en su versión OIT o el del Banco Mundial en su versión de informalidad por exclusión, se concluye que la informalidad se presenta cuando emprendimientos económicos de escasa dimensión y baja productividad (sean o no unipersonales) enfrentan un marco normativo tal que se vuelve muy poco redituable o antieconómico trabajar dentro del mismo. Es por esta razón que se debe analizar el referido marco normativo y evaluar los costos que el mismo puede generar para la referida unidad.

En el Uruguay existe un conjunto opcional de normas específicas para empresas de pequeña dimensión económica, que es la puerta de entrada por la cual la ley tributaria espera captar a este tipo de contribuyentes. En particular, del Texto Ordenado de 1996, se analizará en el punto 4.4.04 el artículo 52 literal E del IRAE y el régimen de IVA Ficto del artículo 30 de la ley 18.083; en el punto 4.4.05 se verá el Monotributo; en el punto 4.4.06 se estudia el Régimen General para trabajadores dependientes e independientes, y en el punto 4.4.07 el IMEBA. Asimismo, en cada uno de los anteriores puntos se analizará la normativa en materia de seguridad social y aduanera en cuanto les pueda corresponder. Finalmente se analizará el efecto que ciertas políticas sociales y laborales pueden estar generando sobre este tipo de empresas (o trabajadores independientes) al momento de “optar” por la informalidad. Inicialmente se presentará el régimen general y luego los regímenes tributarios antes mencionados. Luego, en el punto 4.4.08, se analizarán los efectos que la legislación en materia de seguridad social, políticas salariales y asistencia social pueden estar generando. Finalmente en el punto 4.4.09 se expondrán algunas conclusiones.

4.4.03. Régimen General. El régimen general de tributación está compuesto por el IRAE, el IRPF y la tributación que corresponde a la legislación social y aduanera si fuera el caso. El IRAE es del 25% de los resultados fiscales de las empresas con un impuesto por mes mínimo que no baja de \$ 2.240. A ello hay que sumarle un IRPF del 7% de las utilidades que se retiren si los ingresos anuales superan los 4.000.000 de unidades indexadas. El régimen de aportación al BPS se compone del 7,5% de los salarios nominales, más el 0,125% de Fondo de Reconversión Laboral, más un 5% de aportación al Fonasa, a lo cual hay que sumarle la diferencia entre el 8% de los salarios nominales y el número de trabajadores multiplicado por el importe del Complemento de Cuota Mutual. En el caso de algunos sectores de actividad, varía el régimen de aportación al BPS (a modo de ejemplo actividades agropecuarias y de la construcción).

Alternativamente, si se está ante trabajadores independientes, los mismos están alcanzados por el IRPF y el régimen general de seguridad social.

4.4.04. Régimen Artículo 52 literal E del IRAE<sup>20</sup> e IVA ficto de la ley 18.083<sup>21</sup>. El artículo 52 literal E del IRAE prevé que aquellas personas o empresas que en ciertas circunstancias facturen menos de \$ 573.492 (pesos quinientos setenta y tres mil cuatrocientos noventa y dos) anuales quedarán exoneradas del IRAE. Al mismo tiempo, el artículo 30 de la ley 18.083, establece un régimen de Iva Ficto, en el cual quedan incluidos los contribuyentes comprendidos en el artículo anterior, debiendo realizar un pago mínimo mensual de \$ 1.730<sup>22</sup> (pesos mil setecientos treinta) por concepto de Impuesto al Valor Agregado, y en caso de surgir excedentes de la liquidación del IVA, estos no darán derecho a crédito. Si bien hay pocas restricciones para poder incorporarse a este régimen, no todas las empresas pueden ingresar al mismo. Es así que están excluidas del artículo 52 literal E del Título 4 del IRAE las siguientes categorías de contribuyentes: a) los transportistas terrestres profesionales de carga, los que tributarán por el régimen general del IRAE, b) quienes obtengan rentas derivadas de la actividad agropecuaria, que tributarán por el IRAE o por el IMEBA, y c) quienes deban tributar por el IRPF, tengan o no la opción de tributar por el IRAE.

---

<sup>20</sup> Ver ANEXO A.

<sup>21</sup> Ver ANEXO B.

<sup>22</sup> Valor al 01/01/2009.

Asimismo, hay que destacar que las ventas de estas empresas a contribuyentes que tributan IRAE e IVA no son deducibles por estas últimas (según lo establecido en el artículo 19 del IRAE y 9 del IVA), lo cual les limita el acceso al mercado de proveedores de otras empresas formales. Esto le establece una limitación hasta cierto punto similar a la que “sufren” las empresas informales. Las empresas pequeñas que trabajan en el marco del Literal E del artículo 52 del IRAE, cuando venden sus productos a otras empresas lo hacen más caro que un contribuyente tipo del IRAE, porque el adquirente no puede deducir ni el IVA ni el costo del IRAE. Por otra parte, cuando la empresa del Literal E del artículo 52 adquiere bienes y servicios, se provee a un costo mayor que sus competidores comunes, porque no puede deducir de los \$ 1.730 que paga a la DGI, ni el IVA compras, ni disminuir tal importe en función de las compras que haga a quienes son contribuyentes del IRAE, del IRPF, del IMEBA o del Impuesto a la Renta de los No Residentes.

A esta carga tributaria hay que sumarle lo que pueda corresponderle al empresario por BPS según se describe en el punto 4.4.03, teniendo en cuenta que si se está dentro del primer año de actividad esta carga tributaria se reduce al 25%, a lo largo del segundo año se reduce al 50%, y recién a lo largo del tercer año alcanza el 100%<sup>23</sup>. Respecto del IRPF, no le corresponde tributar de acuerdo al literal C del artículo 27 del IRPF, dado que el límite de ingresos al cual hace referencia esta exoneración es de 4.000.000 de unidades indexadas, lo cual supera ampliamente los \$ 573.492 de las empresas que pueden quedar incluidas en este régimen. Respecto del régimen aduanero, estas empresas están comprendidas dentro del régimen general.

Como conclusión inicial se puede determinar que el costo de operar en este tipo de sistema asciende a \$ 1.730 mensuales, más los costos de aportación patronal (que son similares a los del régimen general), y todo ello en un marco en el cual conviven a) la limitación de deducir el IVA compras, b) la limitación de deducir costos de insumos, y c) la limitación parcial de acceder al mercado de provisión de empresas formales porque se impide a estas deducir importes similares a los que podría deducir si compraran sus insumos de una empresa incluida en el régimen general<sup>24</sup>, lo cual obliga a las empresas del literal E a vender casi a un 40% más barato que los precios de mercado IVA incluido. Por otra parte si se analiza la situación de una empresa literal E compitiendo con otra del régimen general para proveer bienes y servicios a los consumidores finales<sup>25</sup>, en general se puede apreciar una ventaja competitiva de origen fiscal a favor de la del Literal E.

De este modo, y suponiendo que el resto de las características de las empresas del literal E y de las comunes son idénticas salvo en el régimen tributario, este último tiende a “especializar” a los literales E en venderle a los consumidores finales, al tiempo que las empresas comunes incluidas en el régimen general tienden a especializarse en proveer a otras empresas, dando claras señales de falta de neutralidad en el sistema tributario.

A esto hay que agregar que este tipo de empresa, por la dimensión de su giro, ya sea que se encuentren en el régimen del literal E o en el régimen general, normalmente puede funcionar sin comprometer niveles elevados de capital propio, lo cual, llegado el caso, le quitará respaldo a la administración tributaria si quiere recuperar tributos impagos.

4.4.05. Régimen del Monotributo. Este impuesto<sup>26</sup> prevé un régimen para aquellos contribuyentes que simultáneamente cumplen las siguientes características: a) básicamente prestación de servicios, b) unipersonales hasta con un socio, sociedades de hecho con dos socios, o empresa familiar de hasta 3 socios, c) ventas anuales, al contado o a crédito, solo a consumidores finales, d)

---

<sup>23</sup> Norma 5.3.8 del Manual de Materia Gravada y Asignaciones computables del BPS.

<sup>24</sup> Ver ANEXO C.

<sup>25</sup> Ver ANEXO D.

<sup>26</sup> Ver ANEXO E.

unipersonales con ingresos de hasta \$ 344.095 (pesos trescientos cuarenta y cuatro mil noventa y cinco) anuales y otros de hasta \$ 573.492 (pesos quinientos setenta y tres mil cuatrocientos noventa y dos) y e) activos menores a \$ 286.746 (pesos doscientos ochenta y seis mil setecientos cuarenta y seis) y locales menores a 15 metros cuadrados. En estas hipótesis el contribuyente no deberá pagar nada a la DGI (salvo que se trate de impuestos a la importación, caso en el cual quedan comprendidas dentro del régimen general).

Respecto de sus obligaciones con la Seguridad Social hay que distinguir si se trata de dependientes del monotributista o del patrón y su cónyuge. Respecto de los dependientes tributan por el régimen general (punto 4.4.03). Respecto del patrón y eventualmente su cónyuge, estos tributarán, sobre una Base de Prestaciones y Contribuciones (hoy \$ 1.944) cada uno, las tasas del régimen general por concepto de aportes personales y patronales. Para tener derecho a cobertura de salud, deberán completar el valor de una cuota mutual cada uno, una vez deducido el valor del 8% de la BPC que ha contribuido cada uno.

Este régimen es similar en muchos aspectos al régimen visto en el punto 4.4.04 donde se analizó el régimen del Literal E del Artículo 52 del IRAE y del IVA ficto del artículo 30 de la ley 18.083. La única gran diferencia es que acota aun más las posibilidades de desarrollo de este tipo de empresas, y a cambio de eso les reduce la carga tributaria en \$ 1.730 mensuales, y fija en niveles mínimos la aportación patronal, la cual como se dijo se calcula sobre una BPC (hoy \$ 1.944).

4.4.06. Régimen general para trabajadores dependientes e independientes. El IRPF exonera a los trabajadores dependientes que ganen menos de \$ 163.296 (pesos ciento sesenta y tres mil doscientos noventa y seis por año) y a los trabajadores independientes que facturen hasta \$ 233.280 (doscientos treinta y tres mil doscientos ochenta) anuales, que no tengan ningún tipo de deducción admitida. A partir de dichos montos los ingresos quedan gravados por tramos a una escala creciente que pasa por las tasas del 10%, 15%, 20%, 22% y hasta 25%, admitiéndose deducciones por los aportes efectuados al sistema de seguridad social y salud, por número de hijos y por núcleo familiar.

Respecto del régimen de Seguridad Social para los trabajadores dependientes, los mismos están alcanzados por el régimen general (4.4.03), mientras que los trabajadores independientes deben tributar mensualmente los aportes del régimen general que correspondan a un salario ficto mínimo de 11 Bases Fictas de Contribución, lo cual al día de hoy representa un salario ficto de \$ 4.251 (pesos cuatro mil doscientos cincuenta y uno). De todos modos pueden optar libremente por tributar importes mayores de acuerdo a una escala de 10 categorías que alcanza hasta 60 BFC (\$ 23.188).

Estas personas entran también dentro del régimen general de importaciones, con la diferencia de que varía el régimen del IVA de acuerdo a lo establecido por el literal B del artículo 8 del Título 10 del Texto Ordenado 1996 con las modificaciones de la ley 18.083, donde se establece que pagarán un 50% más de IVA cuando no sean contribuyentes de este impuesto. Respecto de los trabajadores independientes, están comprendidos dentro del régimen general del IVA que grava la circulación interna de bienes y servicios, y tributan a la DGI de un modo similar a los profesionales universitarios.

4.4.07. Régimen IMEBA. Este impuesto grava, a tasas relativamente bajas, la primera enajenación a cualquier título realizada por los productores a quienes se encuentren comprendidos en el IRAE, a Administraciones Municipales y a Organismos Públicos<sup>27</sup>. En ciertas hipótesis los contribuyentes pueden optar por que este tributo quede como pago definitivo, o alternativamente tributar por el IRAE, caso en el cual estos pagos se toman a cuenta de dicho tributo. Como se verá, este esquema

---

<sup>27</sup> Ver ANEXO F.

genera una situación mucho más uniforme a nivel de mercado que la que se origina con el literal E del artículo 52 y el régimen general de IVA e IRAE.

Para poder optar por el mismo hay que:

- a) estar comprendido en los numerales 2 (no sociedades anónimas o en comandita por acciones) o 3 (asociaciones agrarias, las sociedades agrarias y las sociedades civiles con objeto agrario) del literal A artículo 3° del IRAE,
- b) estar comprendido en le literal B del artículo 3° del IRAE, o sea obtener rentas empresariales derivadas de actividades agropecuarias destinadas a obtener productos primarios, vegetales o animales,
- c) en cualquiera de los dos casos anteriores, solo podrán hacer uso de la opción quienes en el ejercicio no superen (para el conjunto de sus establecimientos) el límite de ingresos que fije Poder Ejecutivo. Desde el 1° de Enero del 2009, este límite se ubica en 2.000.000 de unidades indexadas a fecha de cierre, según lo establecido por el artículo 9 del Decreto 150/2007, lo cual equivale a \$ 3.752.600 (pesos tres millones setecientos cincuenta y dos mil seiscientos).

En cuanto al régimen a la seguridad social de las explotaciones agropecuarias, el régimen general de aportación por sus dependientes coincide con el régimen general, al tiempo que el régimen de aportación patronal difiere sustancialmente. Antes que nada hay que establecer que este régimen que se va a describir incluye la aportación patronal y personal del patrón más la aportación patronal por los dependientes. Este régimen tiene una aportación mínima de \$ 699 (pesos seiscientos noventa y nueve) por la superficie del establecimiento medida en términos de equivalente Coneat. Este valor sufrirá algunos ajustes dependiendo de otras características de la explotación y de algunas opciones que eventualmente pueda tomar el patrón, como ser su inclusión en la cobertura del sistema de salud. En cuanto al régimen del IRPF, están exentos porque el límite de ingresos fijado por el Poder Ejecutivo para empezar a tributar IRPF es de 4.000.000 de unidades indexadas por año, cifra que supera al límite de 2.000.000 de unidades indexadas, que es el que rige para que una empresa agropecuaria pueda tributar por IMEBA. Respecto del régimen aduanero, estas empresas están comprendidas dentro del régimen general.

En el caso de las explotaciones agropecuarias hay que destacar que, salvo los casos en que el contribuyente sea exclusivamente un arrendatario de campo, la administración tributaria puede llegar a contar con activos que respalden el cobro de tributos impagos. Pero más allá de estas consideraciones, el tamaño que pueden alcanzar las empresas dentro de este régimen las pone fuera del objeto en el que se pretende focalizar en este aparte del trabajo.

#### 4.4.08. Estimación de Costos de los regímenes especiales para pequeñas empresas.

Del análisis de los puntos 4.4.03 hasta el 4.4.07, surge que el legislador ha pensado en la situación de las pequeñas empresas que se integran a la economía y ha diseñado distintas soluciones para ellas, dejándoles la opción de integrarse al régimen general. Con algunos cambios, este esquema ha regido en nuestro país desde hace varios años. De esto se concluye que todos los regímenes especiales que se han creado nunca impiden que el contribuyente opte por el régimen general, con lo cual le dejan la opción de inclinarse por el conjunto de reglas que más le convenga.

En todo caso estamos pensando en empresas que generan un bajo valor agregado anual, dado que los topes en ingresos no superan nunca los \$ 573.492 en el sistema del Literal E, el mismo importe o \$ 344.095 en el caso del Monotributo, \$ 163.296 en el caso de trabajadores dependientes y \$ 233.280 en el caso de trabajadores independientes. En el caso de las explotaciones rurales que se pueden amparar en el IMEBA, dicho tope se eleva hasta los \$ 3.752.600, permitiendo de ese modo una capacidad mayor de generar valor agregado.

Las pequeñas empresas tienen que cumplir un conjunto de trámites para su inscripción y funcionamiento normal bastante similar al de empresas de mayor porte, lo cual les implica un costo fijo elevado en términos relativos. La constitución de la sociedad, si es que existe, y la inscripción en DGI, BPS, BSE y MTSS, lleva su tiempo y tiene un costo en sí misma. A su vez, tiene asociado un costo significativo de aprendizaje, si es que se decide eludir la contratación de gestores.

Una estimación de los costos mensuales, originados en disposiciones legales, a los cuales se ve enfrentada una pequeña empresa, se presenta en el Cuadro 1:

Cuadro 1	Literal E	Literal E	Monotributo	Monotributo	Trab. Indep	Trab Dep
			.(5)	.(5)		.(6)
<b>Ingreso Máximo</b>	573.492	573.492	344.095	344.095	233.280	163.296
<b>IRAE</b>	-	-	-	-	-	-
<b>IRPF</b>	-	-	-	-	-	-
<b>IMEBA</b>	-	-	-	-	-	-
<b>IVA</b>	20.760	20.760	-	-	-	-
<b>BPS Patronal Mínimo</b>	.(1) 11.606	15.826	5.275	5.275	11.606	-
<b>Complemento cuota mutual</b>	.(2) 9.024	9.024	9.024	9.024	9.024	-
<b>Dependientes</b>	-	1	-	1	-	1
<b>BPS Patronal por los Obreros</b>	.(3) -	7.289	-	7.289	-	20.616
<b>BPS Personal de los Obreros</b>	.(3) -	11.330	-	11.330	-	32.047
<b>Complemento cuota mutual</b>	.(4) -	5.121	-	5.121	-	-
<b>Líquido de los Obreros</b>	-	48.188	-	48.188	-	131.249
<b>Costo total</b>	41.390	117.537	14.299	86.226	20.630	183.912
<b>Ingreso bruto por mes</b>	47.791	47.791	28.675	28.675	19.440	13.608
<b>Ingreso neto por mes</b>	44.342	37.996	27.483	21.489	17.721	10.937
<b>Quita mensual</b>	3.449	9.795	1.192	7.186	1.719	2.671
<b>Porcentaje de Quita</b>	7,8%	25,8%	4,3%	33,4%	9,7%	24,4%
<b>Peso de las cargas sociales respecto del Salario Mínimo Líquido del Trabajador</b>				49,3%		
.(1) La BFC de \$386,47 se usa en el cálculo. Las tasas son las siguientes : $(15\%+7,5\%+0,125\%*2)$ y 11,15,5,5 y 11. BFC						
.(2) Se calcula sobre un valor vigente de \$ 752						
.(3) Se calcula sobre el Salario Mínimo Nacional, 13 meses y cargas sociales de 7,5%+ 5% y 0,125%						
.(4) Se calcula sobre el Salario Mínimo Nacional, 13 meses y cargas sociales de 15%+ 4,5% y 0,125%						
.(5) Se toma la opción de Monotributista individual						
.(6) Se analiza este caso para ver motivos que empujan a la gente a contratar en negro.						

En el Cuadro 1 se puede observar que el costo de las pequeñas empresas oscila entre 4,3% en el caso del Monotributo sin dependientes, y el mismo caso con dependientes, cuando alcanza un porcentaje del 30,7% de los ingresos netos de tributos y costo de un dependiente según el caso. Cabe destacar que: i) ese porcentaje es sobre los ingresos máximos, ii) que no se considera la existencia de costos por compra de insumos, mercaderías o suministros, y iii) que dado que los costos tributarios son fijos, en la medida que el ingreso efectivo caiga, los costos se vuelven mucho más gravosos para las pequeñas empresas.

#### 4.4.09. Seguridad social e incentivos a la informalidad

En general, todos los sistemas de cobertura de jubilaciones y pensiones a la vejez existentes en nuestro país impiden a sus beneficiarios continuar trabajando dentro de la misma órbita del respectivo sistema, salvo en el caso del Monotributo, cuando el haber jubilatorio sea igual o menor

a 3 BPC (\$ 5.832) y el promedio de ingresos del hogar también sea igual o menor a 3 BPC<sup>28</sup>. Por ejemplo un profesional jubilado no puede seguir ejerciendo como profesional y cobrar jubilación al mismo tiempo, pero sí podría trabajar como dependiente en la órbita de la Caja Bancaria o del Banco de Previsión social. Otro ejemplo es el de un jubilado policial o militar, que no puede continuar en actividad pero puede trabajar por ejemplo en una empresa de seguridad en la órbita del Banco de Previsión Social.

De este modo, si a una persona jubilada los ingresos le resultaran insuficientes, le quedan solo tres alternativas: i) permanecer en la situación en que carece de ingresos suficientes, ii) renunciar al cobro de la jubilación para volver al mercado laboral, como trabajador o como empresario, corriendo el riesgo de que la nueva actividad afecte los promedios de ingresos que luego se emplearán para determinar su jubilación futura, y iii) reingresar al mercado en negro con lo cual sigue cobrando su jubilación y no se ve afectado su futura jubilación.

La única escapatoria legal a este dilema es el régimen del Monotributo en las hipótesis antes mencionadas. Para evaluar la disyuntiva a la cual se enfrenta esta persona, se elabora el Cuadro 2, que se presenta a continuación.

<b>Cuadro 2</b>	<b>Literal E</b>	<b>Literal E</b>	<b>Monotributo</b>	<b>Monotributo</b>	<b>Trab. Indep</b>	<b>Trab Dep</b>
<b>Dependientes</b>	0	1	0	1	0	1
<b>Ingreso Máximo</b>	573.492	573.492	344.095	344.095	233.280	183.912
<b>Jubilaciones BPS promedio baja (1)</b>	69.984	69.984	69.984	69.984	69.984	69.984
<b>Costo tributario total (ver Cuadro 1)</b>	(41.390)	(112.183)	(14.299)	(80.872)	(20.630)	(55.266)
<b>Jubilaciones BPS promedio baja (1)</b>	(69.984)	(69.984)	(69.984)	(69.984)	(69.984)	(69.984)
<b>Ingreso Neto</b>	532.102	461.309	329.796	263.223	212.650	128.646
<b>Porcentaje de Quita</b>	-17,3%	-28,3%	-20,4%	-36,4%	-29,9%	-49,3%

.(1) Se toman los 3 tramos de menores ingresos del total de 5 del Cuadro 1 página 15 del informe "Comentarios de Seguridad Social Nº 21 Octubre - Diciembre 2008", los cuales acumulan más del 70% de las jubilaciones y se toma el valor central del rango que es igual a 3 Bases de Prestaciones y Contribuciones, o sea \$5,832 y se lo anualiza, con lo cual se llega a \$ 69,984.

En el Cuadro 2 se puede apreciar un cálculo de la ecuación económica a evaluar, cuando las hipótesis de acceso al Monotributo no se verifican. Esto implica, por un lado, considerar como ingreso la jubilación más el producto de la nueva actividad económica, y por otro lado, considerar como costos un impuesto a la jubilación del 100%, al cual hay que agregarle la carga tributaria que corresponda a la nueva actividad económica. En este caso, el porcentaje de quita varía entre un 17% en el caso del Literal E sin dependiente y un 49% si el jubilado decide volver a la actividad como un trabajador dependiente, según se puede apreciar más abajo en el Cuadro 2. Cabe resaltar que los mencionados "Porcentajes de Quita", al igual que en el punto 4.4.08, se calculan: i) sobre los ingresos máximos, ii) sin considerar la existencia de costos por compra de insumos, mercaderías o suministros, y iii) que dado que los costos "tributarios" son fijos, en la medida que el ingreso efectivo caiga, los costos se vuelven mucho más gravosos para las pequeñas empresas.

#### 4.4.10. Políticas Sociales e incentivos a la informalidad.

Muchos de los esquemas de políticas de asistencia social fijan como condición para amparar a

<sup>28</sup> Artículo 74 de la ley 18.083, ver ANEXO F.

determinadas personas que las mismas, o su grupo familiar, perciba ingresos menores a determinado monto, y si se supera dicho monto se pierde el respectivo beneficio. Con la finalidad de poder tener un panorama de dicho conjunto de condicionalidades se elaboraron 5 Tablas que presentan los principales programas de asistencia en materia de Vivienda, Alimentación, Salud, Educación y Otros<sup>29</sup>.

Luego de ello se elabora el Cuadro 3, donde se realiza un ejercicio sobre la situación que enfrenta una familia tipo integrada por una pareja y dos hijos menores, uno cursando primaria y el otro cursando secundaria.

<b>Tabla 1: Vivienda</b> condicionalidades en ingresos promedio entre antes y ahora: suben			
<b>Antes de 2005</b>			
Servicio	Condicionalidad	equivalente pesos grupo familiar	Institución
principales programas	condicionalidad principales para el acceso a los mismos	para un grupo familiar 4 personas	organismo responsable
Adquisición de vivienda usada	De 0 a 60 UR mensuales	23.188	MVOTMA
Refacción y ampliación de vivienda	De 0 a 60 UR mensuales	23.188	MVOTMA
Lotes con servicios	Ingresos mensuales inferiores a 30 UR	11.594	MVOTMA
Núcleos básicos evolutivos	Ingresos mensuales inferiores a 30 UR	11.594	MVOTMA
Fondo de Garantía de Alquileres	Personas mayores con entre 30 y 75 UR de ingresos mensuales	28.985	MVOTMA
Credimat	Ingresos familiares inferiores a 100 UR	38.647	MVOTMA
Cooperativas de vivienda	Integrantes que tengan en su totalidad ingresos menores a 60 UR mensuales por núcleo familiar	23.188	MVOTMA
SIAV	Ingresos familiar mensual entre 30 y 75 UR	28.985	MVOTMA
MEVIR	Personas cuyo ingreso familiar se encuentra entre 10 y 20 UR	7.729	MVOTMA
Soluciones habitacionales	Los topes de ingresos que perciba a nivel individual por todo concepto el aspirante no podrán superar las XX UR (No se pudo encontrar el valor, si bien se sabe que iba dirigido a población por debajo de la línea de pobreza)	¿?	BPS
Realojamiento PIAI	0 a 60 UR	23.188	OPP/IM
<b>De 2005 a la actualidad</b>			
Servicio	Condicionalidad		Institución
Fondo de Garantía de Alquileres	Ingreso líquido inferior a las 100 UR	38.647	MVOTMA/CGN
Préstamo para refacción y mejora a través del BHU	Núcleo familiar con ingresos de hasta 75 UR	28.985	MVOTMA
Credimat	Ingresos familiares líquidos menores a 100 UR, considerando al jefe de hogar y su conyugue (nominal, menos aportes legales)	38.647	MVOTMA
Compra de vivienda usada	ingreso líquido del núcleo familiar de entre 25 y 60 UR	23.188	MVOTMA
Compra de vivienda nueva	ingreso líquido del núcleo familiar de entre 25 y 60 UR	23.188	MVOTMA
MEVIR	Núcleo familiar con hasta un promedio de 15 UR mensuales.	5.797	MVOTMA
Préstamos individuales para mantenimiento, refacción, ampliación y reformas (A través de BHU)	Núcleos familiares de todo el país con ingresos de hasta 75 UR	28.985	MVOTMA
Cooperativas de vivienda	los socios/as integrantes de la cooperativa no pueden superar las 60 unidades reajustables de ingreso familiar mensual	23.188	MVOTMA
Soluciones habitacionales	Los topes de ingresos que perciba a nivel individual por todo concepto el aspirante no podrán superar las 12 U.R.	18.551	BPS
PIAI	0 a 60 UR	23.188	MVOTMA/IM

<sup>29</sup> Elaborado por la Lic. Jimena Fernández Bonelli.

<b>Tabla 2: Alimentación</b> condicionalidades en ingresos promedio tanto antes como ahora son escasas			
Antes de 2005			
Servicio	Condicionalidad	equivalente pesos grupo flia	Institución
principales programas	condicionalidad principales para el acceso a los mismos	para un grupo fliar 4 personas	organismo responsable
SAAC (Comedores) – Hasta 2001	Sistema de comedores para personas de bajo recursos – Estudio socioeconómico.		MTSS/INDA
AIPP	En convenio con ONGs – Entrega de canasta – Sin condicionamientos		MTSS/INDA
PNCA	Recibir prestaciones del BPS en la categoría	3.310	MTSS/INDA
PAEC	Personas de escasos recursos. Los mismos son evaluados caso a caso por asistentes sociales		MTSS/INDA
Programa de Alimentación Escolar	El P.A.E. atiende todas las escuelas de tiempo completo, así como todas las escuelas de contexto crítico. Los demás centro escolares donde funcionan comedores se determinan a partir de indicadores tales como hacinamiento, nivel educativo de la madre, desocupación de los padres teniéndose en cuenta además los datos obtenidos en el Censo Nacional de Talla Escolar realizado por la ANEP en el año 2002.		ANEP/CODICEN
CAIF	Transferencia económica para recursos nutricionales – Niños pertenecientes a hogares por debajo de la línea de pobreza, según estudio de asistente social	20.300	MTSS/INDA Y OT.
De 2005 a la actualidad			
Servicio	Condicionalidad		Institución
Programa de Alimentación Escolar	El P.A.E. atiende todas las escuelas de tiempo completo, así como todas las escuelas de contexto crítico. Los demás centro escolares donde funcionan comedores se determinan a partir de indicadores tales como hacinamiento, nivel educativo de la madre, desocupación de los padres teniéndose en cuenta además los datos obtenidos en el Censo Nacional de Talla Escolar realizado por la ANEP en el año 2002.		ANEP/CODICEN
Programa Alimentario Nacional (PAN) – Modalidad Riesgo Nutricional	Sin condicionamientos		MTSS/INDA
Programa Alimentario Nacional (PAN) – Modalidad Riesgo Social	Tarjeta magnética – Población por debajo de la línea de indigencia (Plan Equidad)	5.915	MTSS/INDA/MIDES
Sistema Nacional de Comedores a partir de 2001 (Ex SAAC)	Gratuito para embarazadas, menores preescolares, desocupados, lactantes – Pago para estudiantes, jubilados y población en general. En todo los casos, la condicionalidad económica surge de un estudio socioeconómico que realizan trabajadores sociales		MTSS/INDA
Instituciones AIPP	En convenio con ONGs – Entrega de canasta – Sin condicionamientos		MTSS/INDA
Enfermos Crónicos (PAEC)	Personas de escasos recursos. Los mismos son evaluados caso a caso por asistentes sociales		MTSS/INDA
Pensionistas (PNCA)	Recibir prestaciones del BPS en la categoría	3.310	MTSS/INDA/BPS
CAIF	Transferencia económica para recursos nutricionales – Niños pertenecientes a hogares por debajo de la línea de pobreza, según estudio de asistente social	20.300	MTSS/INDA Y OTROS

Como se puede apreciar, en materia de Alimentación, a diferencia de lo que sucede en Vivienda, el acceso a la asistencia pública está básicamente NO condicionado.



<b>Tabla 3: Salud</b> condicionalidades en ingresos promedio entre antes y ahora: bajan			
<b>Antes de 2005</b>			
Servicio	Condicionalidad	equivalente pesos grupo flia	Institución
principales programas	condicionalidad principales para el acceso a los mismos	para un grupo fliar 4 personas	organismo responsable
Asistencia gratuita y bonificada en centros del MSP/ASSE	1) Camé gratuito de asistencia, para personas con ingreso mensual no superior a 25 UR; 2) Camé bonificado de asistencia (ingresos no superior a 43.5 UR mensuales); 3) Camé materno infantil (por la sola condición de la mujer, atención gratuita); 4) Camé gratuito de asistencia vitalicio (pasivos mayores de 65 años, atención gratuita)	38.647	MSP/ASSE
DISSE	Trabajadores sector privado – Sin condicionamiento		BPS/IAMC
Programa ampliado de inmunizaciones	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Camé de control de crecimiento y desarrollo del niño	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa Promoción de Salud	Grupos vulnerables(mujer, niñez, ancianidad) – Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa Aduana	Materno-infantil de sector público – Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa Prioritario de salud bucal	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa Prioritario de salud ocular	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa Prioritario de salud mental	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa Prioritario de Cáncer	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa ETS / SIDA	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa prioritario de salud de hidatidosis	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa prioritario de enfermedad de chagas	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa prioritario del adulto mayor	Mayores de 65 en situación de riesgo – Sin condicionamiento		MSP/ASSE
Seguro por enfermedad	Sin condicionamientos		BPS
Subsidio por maternidad	Trabajadora del sector privado o desempleada en seguro de paro – Sin condicionamientos		BPS
Subsidio por enfermedad	Sin condicionamientos		BPS
Fondo Nacional de Recursos	Sin condicionamientos		MSP
<b>De 2005 a la actualidad</b>			
Servicio	Condicionalidad		Institución
Sistema Nacional Integrado de Salud (Ley 18.211)	Trabajadores sectores público y privado; hijos menores de 18 años; jubilados. Sin condicionamientos		ASSE/IAMC/BPS
Asistencia gratuita y bonificada en centros de ASSE	2 tipos de camé dan derecho a atención gratuita en el marco del FONASA: el vitalicio y el gratis (corresponde a los trabajadores -y sus hijos menores- que dentro del SNIS optan por atenderse en ASSE). Existen además 2 tipos de camés bonificados		ASSE/BPS
Programa Nacional de Inmunizaciones	Sin condicionamientos		MSP
Programa de atención a la niñez			
Programa Aduana	Materno-infantil de sector público – Sin condicionamientos		ASSE
Programa de Salud Bucal	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa de atención a usuarios de drogas	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa prioritario ITS/SIDA	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa Aduana			
Programa Nacional de Salud Mental	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa Nacional de Salud Ocular	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa Nacional de Control de Cáncer	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa Prioritario de Atención a la salud de la niñez	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Programa Nacional del Adulto Mayor	Sin condicionamientos		MSP/ASSE
Fondo Nacional de Recursos	Sin condicionamientos		MSP
Casas asistidas	Hogares por debajo de la línea de pobreza (Plan de Equidad)	20.300	ASSE/MDES
Hospital de ojos	Población por debajo de la línea de pobreza (Plan de Equidad)	20.300	ASSE/MDES

Como se puede apreciar, la introducción del Sistema Nacional de Salud bajó el nivel de condicionalidades para acceder a la Salud, con lo cual indirectamente eliminó incentivos a la informalidad.

<b>Tabla 4: Educación</b> condicionalidades en ingreso promedio tanto antes como ahora son nulas			
<b>Antes de 2005</b>			
Servicio	Condicionabilidad	equivalente pesos grupo flia	Institución
principales programas	condicionalidad principales para el acceso a los mismos	para un grupo fliar 4 personas	organismo responsable
CAIF	Niños de 0 a 6 años, (CAIF nació en 1988, y preescolares obligatorio a partir de los 4 años data de hace unos años apenas) focalizando en población con dificultades socioeconómicas		INAU y otros
Educación primaria	Ninguna de sus modalidades incluye condicionamientos económicos. Ni siquiera las Escuelas de Tiempo Completo de Contexto Crítico, porque se define por otros criterios que el del ingreso del núcleo familiar, más allá que suele coincidir con hogares por debajo de la línea de pobreza		ANEP/CODICEN
Educación secundaria (básico/medio/UTU)	Igual que para el caso de Educación primaria		ANEP/CODICEN
Escuelas de tiempo completo	niños escolares provenientes de familias con carencias, incluyendo socio-económicas		ANEP/CODICEN
Programa de educación bilingüe	niños que asisten a escuelas de tiempo completo		ANEP/CODICEN
<b>De 2005 a la actualidad</b>			
Servicio	Condicionabilidad		Institución
CAIF	Niños de 0 a 3 años, focalizando en población con dificultades socioeconómicas		INAU y otros
Educación primaria	Ninguna de sus modalidades incluye condicionamientos económicos. Ni siquiera las Escuelas de Tiempo Completo de Contexto Crítico, porque se define por otros criterios que el del ingreso del núcleo familiar, más allá que suele coincidir con hogares por debajo de la línea de pobreza		ANEP/CODICEN
Educación secundaria (básico/medio/UTU)	Igual que para el caso de Educación primaria		ANEP/CODICEN
Escuelas de tiempo completo	niños escolares provenientes de familias con carencias, incluyendo socio-económicas		ANEP/CODICEN
Programa de Aulas Comunitarias	Adolescentes de hasta 16 años – Forma parte del Plan de Equidad que está dirigido a población por debajo de la línea de pobreza – Pero no es una condición con la que hay que cumplir		MIDES-ANEP/CODICEN-ONGs
Programa de Maestros Comunitarios	Escuelas de contexto crítico		MIDES/ANEP-CODICEN
Estrategia de recreación en las escuelas	Población por debajo de la línea de pobreza (Plan de Equidad) – Pero no es una condición con la que hay que cumplir.		MIDES/ANEP-CODICEN

En la educación, al igual que tradicionalmente lo ha sido en la alimentación y actualmente es en la salud, el acceso a los servicios públicos no está condicionado. De este modo se puede apreciar que estos tres tipos de políticas públicas de asistencia social no focalizan el gasto en función de restricciones explícitas en materia de ingresos de los beneficiarios.

La ausencia de focalización tiene un costo, que es que los servicios que se ofrecen de modo universal restan recursos que se podrían concentrar en los sectores más necesitados, pero al mismo tiempo disminuyen los incentivos a la informalidad. Dicho de otro modo, existe un *trade-off* entre condicionalidad vía ingresos e incentivos a la informalidad. La priorización de objetivos de política, evidentemente, determina la selección de los instrumentos.

<b>Tabla 5: Otros</b> condicionalidades en ingreso promedio entre antes y ahora: suben fuertemente			
<b>Antes de 2005</b>			
Servicio	Condicionalidad	equivalente pesos grupo filia	Institución
principales programas	condicionalidad principales para el acceso a los mismos	para un grupo filiar 4 personas	organismo responsable
Asignaciones familiares (Régimen General)	Sin condicionamientos		BPS
Asignaciones familiares (Régimen Especial) – L.17.139 y L.17.758	Ingresos mensuales, monetarios o no monetarios, que no superen los 3 SMN	13.323	BPS
PROJOVEN	Jóvenes de hogares de bajos ingresos que no completaron la educación formal		MTSS/INJU
PROCAL (Programa de capacitación laboral)	Trabajadores en seguro de paro, prioritariamente los más vulnerables frente al mercado en función de indicadores que se relacionan con nivel de ingreso		MTSS/DINAE
Centros del INAU	Niños y jóvenes adolescentes en diferentes modalidades de hogares, provenientes generalmente de hogares por debajo de la línea de pobreza. Pero no es una condicionalidad		INAU
Préstamos sociales	jubilados y pensionistas que perciban hasta 10 BPC (\$ 17.750 - Agosto 2008)	17.750	BPS
<b>De 2005 a la actualidad</b>			
Servicio	Condicionalidad		Institución
Asignaciones familiares	Hogares por debajo de la línea de pobreza con niños y adolescentes	20.300	BPS
Programa de atención a los sin techo	Dentro del Plan de Equidad – Por debajo de la línea de pobreza	20.300	MIDES
Refugios nocturnos	Dentro del Plan de Equidad – Por debajo de la línea de pobreza	20.300	MIDES
Centros diurnos	Dentro del Plan de Equidad – Por debajo de la línea de pobreza	20.300	MIDES
Asistencia a la vejez	Dentro del Plan de Equidad – Subsidio a adultos entre 65 y 69 años en situación de pobreza extrema		MIDES
Programa de Agentes socioeducativos (acompañamiento adolescentes padres y madres)	Dentro del Plan de Equidad – Por debajo de la línea de pobreza	20.300	MIDES
Centros del INAU	Niños y jóvenes adolescentes en diferentes modalidades de hogares, provenientes generalmente de hogares por debajo de la línea de pobreza. Pero no es una condicionalidad	20.300	INAU
Projovent	Jóvenes de hogares de bajos ingresos que no completaron la educación formal		MTSS/INJU

En este aspecto de las políticas de asistencia social ha habido un mayor condicionamiento a partir de la entrada en vigencia del Plan de Equidad. Este mayor grado de condicionamiento va a permitir focalizar en mayor medida los recursos, pero al mismo tiempo y dada las características de liquidez de las Asignaciones Familiares, implica un incentivo a la informalidad.

A continuación estos resultados se resumen en el Cuadro 3, donde se plantea el caso para la familia tipo que se ha mencionado con anterioridad. Para ello se suma en los ingresos de dicha familia aquello que es capaz de obtener del Estado en la hipótesis de cero ingreso, al tiempo que dicho importe luego se computa dentro de las “Quitas” en la medida que por obtener ingresos mayores se dejan de percibir los respectivos beneficios. En particular no se toman los beneficios asociados a la vivienda, porque la misma nunca se le quita si luego de obtenida la familia mejora sus ingresos. Finalmente el análisis se hace para el conjunto de condicionalidades vigentes. Según se vio en la Tabla 2, no hay condicionalidades importantes en materia de Alimentación; en la Tabla 3 se puede ver que la cobertura en materia de Salud es básicamente no condicionada, al igual que lo que sucede en la Educación Primaria, como surge de la Tabla 4. Finalmente, en la Tabla 5 aparece fuertemente condicionado el acceso al beneficio de las Asignaciones Familiares.

<b>Cuadro 3</b>		<b>Literal E</b>	<b>Literal E</b>	<b>Monotributo</b>	<b>Monotributo</b>	<b>Trab. Indep</b>	<b>Trab Dep</b>
		0	1	0	1	0	1
<b>Dependientes</b>		0	1	0	1	0	1
<b>Ingreso Máximo</b>		573.492	573.492	344.095	344.095	233.280	183.912
<b>Asistencia Social Condicionada</b>	.(1)	24.252	24.252	24.252	24.252	24.252	24.252
<b>Costo tributario total (ver Cuadro 1)</b>		(41.390)	(112.183)	(14.299)	(80.872)	(20.630)	(55.266)
<b>Asistencia Social Condicionada</b>	.(2)	(24.252)	(24.252)	(24.252)	(24.252)	(24.252)	(24.252)
<b>Ingreso Neto</b>		532.102	461.309	329.796	263.223	212.650	128.646
<b>Ingreso Neto Mensual</b>		44.342	38.442	27.483	21.935	17.721	10.721
<b>Porcentaje de Quita</b>		-11,0%	-22,8%	-10,5%	-28,5%	-17,4%	-38,2%
<p>.(1) La asistencia económica por los 2 hijos se forma así: Asignaciones Familiares \$700 por el 1º y a \$361 por el 2º más \$300 por el hijo que cursa secundaria más \$660 * 12 meses de la tarjeta alimentaria. = (700+361+300+660)*12 = \$24.252</p> <p>.(2) Valor anual de las 2 Asignaciones Familiares que se pierden si ingreso familiar supera \$19,440 mes, mientras que la Tarjeta Alimentaria se pierde cuando el grupo familiar supera la línea de indigencia unos \$1.500 por persona = \$ 6.000.</p>							

Del análisis de este Cuadro surge claramente que en las 4 primeras hipótesis de máximos ingresos (del total de 6 regímenes descritos), la familia pierde el ingreso por Asignaciones Familiares, y en todos los casos la familia pierde el derecho a la Tarjeta Alimentaria. De este modo es que surge el incentivo a que se subdeclaren ingresos, o directamente uno de los miembros de la pareja permanezca en negro. Finalmente, el “Porcentaje de Quita” varía entre un 11% en el caso del Literal E y Monotributo (ambos sin dependiente) y un 38% si la persona decide incorporarse a la actividad como un trabajador dependiente. Asimismo, cabe resaltar que los mencionados “Porcentajes de Quita”, al igual que en el punto 4.4.08 y 4.4.09, no consideran costos de producción, se calculan sobre los ingresos máximos, y dado que la Quita no varía con el volumen de actividad en la medida que el ingreso efectivo caiga, los costos se vuelven mucho más gravosos para las pequeñas empresas.

#### 4.4.11. Política Salarial e Incentivos a la Informalidad

La política salarial se instrumenta a partir de un conjunto de pautas que luego son seguidas al momento de fijar los Salarios Mínimos Nacionales en distintas actividades (general, rural y doméstico), o al establecer los laudos de los Consejos de Salarios. En la práctica tanto los salarios mínimos como los consejos de salarios fijan retribuciones mínimas para cada categoría laboral, que impiden que una empresa, que desee mantenerse dentro de la formalidad en materia laboral, pague por debajo de los mismos.

La política salarial así definida tiene varios potenciales efectos en materia de estímulos a la informalidad.

- a) En la medida que los salarios mínimos o los consejos de salarios fijen remuneraciones para cada categoría laboral por encima de lo que sería el respectivo salario de equilibrio, entonces habrá un cierto número de trabajadores de relativa baja productividad que no encontrarán trabajo en su ocupación natural. Más allá de que conseguirán un amparo mínimo en las políticas sociales, querrán generar ingresos con lo cual se mostrarán dispuestos a trabajar fuera del marco formal, y si la situación se vuelve muy desesperada, quizás una parte de ellos incurra en actividades ilegales. Debe quedar claro también que la ausencia de este tipo de políticas salariales y la existencia de la más absoluta libertad de contratación no asegura que existan salarios que satisfagan las necesidades del trabajador, aunque podría eliminar una de las causales de desempleo.

- b) Es probable que los trabajadores menos calificados provengan de los sectores más desfavorecidos, con lo cual, en la medida en que la política salarial sin quererlo, termine discriminando en su contra, contribuye a alimentar un círculo vicioso: en situaciones de pobreza suele haber un mayor número de personas con baja calificación, baja calificación se asocia a desempleo originado por salarios mínimos elevados y desempleo vuelve a alimentar la pobreza. En el punto 4.2.05 se presentó el enfoque de CEPAL para abordar el fenómeno de la informalidad. Dicho enfoque plantea que para reducir el fenómeno de la informalidad que prospera desde estos enclaves informales, de acuerdo con la dinámica del modelo que desarrolla, y “para generar un dinamismo virtuoso que favorezca al mismo tiempo el incremento del empleo formal y el crecimiento de la producción y la productividad, tendrían que producirse simultáneamente el cambio estructural y la aplicación cada vez mayor de medidas para estimular los encadenamientos, difundir conocimientos y formar capital humano”<sup>30</sup>. Aquí queda claramente definido un campo de acción para las políticas públicas: capacitar a las personas es el modo de volverlas más productivas y ese es el modo genuino de incrementar sus ingresos.
- c) La pobreza tiende a generar áreas socialmente deprimidas que tienden a profundizar la marginación de sus habitantes y a desarrollar un conjunto de valores que desconoce la legitimidad estatal porque entre otras razones, el Estado ha fallado en su auxilio. Aquí se tiene una de las semillas de lo que es la cultura de la informalidad y que en parte es el origen del tipo de situaciones que se describen en el punto 4.3.03.
- d) Algunos tipos de pequeñas empresas, al no contar con la posibilidad de contratar ciertos tipos de trabajadores de baja calificación a bajo costo, enfrentan el dilema de (i) perderse las ganancias de eficiencias asociadas a la especialización en los primeros niveles de división del trabajo, quedando atrapadas en un área de baja eficiencia económica, y por ende pierden competitividad frente a empresas de mayor porte o (ii) alternativamente contratar trabajo en negro.
- e) Otro tema importante, vinculado al costo para las pequeñas empresas y la informalidad laboral, es la carga tributaria vinculada a la seguridad social. La carga tributaria genera una brecha entre lo que la empresa paga por el trabajador y lo que el trabajador recibe. Las empresas, y sobre todo las de menor dimensión económica, para las cuales las cargas laborales pesan en términos relativos mucho más, tienen que pagar casi un 50% (ver Cuadro 1, “Peso de las cargas sociales respecto del Salario Mínimo Líquido del Trabajador”) sobre el líquido que cobra el trabajador por concepto de cargas sociales (en el régimen normal la presión de las cargas sociales para la seguridad social llega al 40%), lo cual constituye un fuerte incentivo a que ambas partes decidan dividir dicho importe. En el caso de trabajos con remuneraciones bajas se producen cuatro fenómenos que generan fuertes estímulos a la informalidad: (a) cuando un trabajador necesita su salario para vivir, el valor de cada peso extra es mayor cuanto menor es el salario, con lo cual el valor que percibe en el presente el trabajador de bajos ingresos por no formalizar su relación de laboral es mayor que el que pueden percibir trabajadores con mejores salarios; (b) la carga tributaria de la seguridad social, en el caso de trabajadores con salarios bajos, es porcentualmente mayor que en el caso de trabajadores con ingresos medios o altos (en particular el Complemento de Cuota Mutua); (c) como ya se vio en el punto 4.4.08 y 4.4.09, muchas veces la formalización de una relación laboral puede tener otros costos asociados para el trabajador, y (d) desde el punto de vista de la empresa, sobre todo si esta es pequeña, la presión tributaria tiende a ser especialmente alta (ver Cuadro 1: con un dependiente, entre un 24% de los ingresos literal E

---

30

Cimoli et al. (2006), pág. 12.

o casi 31% de los ingresos Monotributo).

- f) La existencia de las políticas de salarios mínimos para cada tipo de actividad impide la subdeclaración debido a las posibilidades de control que adquiere la administración, con lo cual la disyuntiva en este tipo de trabajos se reduce a estar en blanco o estar en negro, disminuyendo el número de subdeclaraciones. Esto paradójicamente termina desprotegiendo aún más al trabajador, dado que no queda registrado ni siquiera por un importe que le resulte tolerable. Al respecto cabe destacar que por ejemplo en el caso de los profesionales universitarios o los trabajadores independientes, se les reconoce flexibilidad al momento de aportar, lo cual permite adoptar aquella categoría que se adapta mejor a las necesidades del momento.

#### 4.4.12. Comercio Regional, política aduanera e incentivos a la informalidad.

Deben existir pocas cosas que incentiven más a una persona a realizar un esfuerzo sostenido que una diferencia importante de precios en un producto entre dos ciudades cercanas. Es ese el motor que mueve al comercio y que arbitra los mercados.

La conformación geográfica de nuestro país, con fronteras extensas y sin grandes accidentes geográficos, con la zona donde se concentra más de la mitad de la población de Argentina, y con una frontera similar con Brasil, a la cual hay que agregar los fenómenos de Rivera/Santana do Livramento y Chuy/Chui, hace que el fenómeno del contrabando sea accesible para muchas personas, y que pueda ser desarrollado en distintas escalas. A eso hay que sumar el hecho de que dado que nuestro país apuesta a ser puerto regional y a desarrollar zonas francas, se ve más expuesto a “fugas” desde dichos puertos y áreas hacia el interior del territorio nacional. Pero en todo caso, este tipo de “fugas” sin lugar a dudas requiere de niveles mayores de sofisticación y de organización a los que se requieren para ser un contrabandista de los que tradicionalmente van a Buenos Aires o a las ciudades de frontera de Argentina y Brasil.

¿En cuantos pasos fronterizos se puede cruzar la frontera con Argentina y con Brasil? Y si se dejan de lado los pasos fronterizos, acaso no existen ríos que pueden ser fácilmente cruzados o líneas invisibles que dividen la tierra que pueden ser cruzadas.

Cuando la política económica o la legislación aduanera generan diferenciales de precios a un lado y otro de la frontera, no debe quedar ninguna duda de que aparecerán personas comprando de un lado y vendiendo del otro. Y si a ello sumamos que nuestro país tiene una carga tributaria pesada y que los procedimientos de importación suelen ser caros y engorrosos (o se perciben de ese modo), entonces las condiciones están dadas para que algunas personas opten por el contrabando como modo de vida.

Pero una vez que la mercadería entra de contrabando, debe ser comercializada, y para ello difícilmente se pueda recurrir al circuito de la economía formal. Entonces es que se forman cadenas de distribución donde los eslabones son más o menos informales, cuando no es el propio contrabandista quien se dedica a la distribución del producto que ha “importado”. Cabe destacar que en este aspecto, la mercadería contrabandeada se comporta de modo similar a la mercadería producida en negro. Ambas requieren de circuitos informales de comercialización.

Para poner a funcionar un puesto de ropa en una feria no se necesita más que dos valijas de ropa, y dos valijas de ropa surtida y acorde con los viajeros, no debe ser muy difícil pasar “normalmente” por la aduana como ropa propia. Mucho más si se piensa en ropa que raramente se comercializa “envasada”. Más detectable ha de ser el contrabando de alimentos, porque la gente normalmente no viaja con dos valijas de alimentos, y en ese caso es aún menos probable que los lleve todos en su

envase original. A su vez, uno puede pensar que normalmente puede viajar con un notebook, un celular, una afeitadora, etc., y todo ello cruzará una y otra vez la frontera sin ningún tipo de registro que impida que una y otra vez solo ingrese ese tipo de bienes. Cuando se dice “normalmente”, se está asumiendo que no existe ningún acuerdo con los funcionarios de aduanas, o a lo sumo la tolerancia que eventualmente puede mostrar el aduanero hacia una persona que por sus características no quiere penalizar o que conoce porque vive en la misma ciudad o barrio.

En resumen, Uruguay sufrirá las consecuencias del contrabando hormiga mientras existan asimetrías en las políticas económicas y tributarias entre él y sus dos grandes vecinos. Y como es muy difícil pensar en posibilidades de coordinación de dichas políticas, entonces por lo menos tendremos contrabando hormiga.

#### 4.4.13. Comentarios.

- a) Del análisis de los puntos 4.4.03 hasta el 4.4.07 surge que el legislador ha pensado en la situación de las pequeñas empresas que se integran a la economía y ha diseñado distintas soluciones para ellas, dejándoles la opción de integrarse al régimen general. Con algunos cambios, este esquema ha regido en nuestro país desde hace varios años. De esto se concluye que todos los regímenes especiales que se han creado nunca han de dificultar la integración de las empresas al mundo formal porque si dichas formas jurídicas no les resultan útiles siempre pueden recurrir al régimen general.
- b) En todo caso estamos pensando en empresas que generan un bajo valor agregado anual, dado que los topes en ingresos no superan nunca los \$ 573.492 en el sistema del Literal E, el mismo importe o \$ 344.095 en el caso del Monotributo, \$163.296 en el caso de trabajadores dependientes y \$233.280 en el caso de trabajadores independientes. En el caso de las explotaciones rurales que se pueden amparar en el IMEBA, dicho tope se eleva hasta los \$ 3.752.600, permitiendo de ese modo una capacidad mayor de generar valor agregado.
- c) Las pequeñas empresas tienen que cumplir un conjunto de trámites para su inscripción y funcionamiento normal, bastante similar al de empresas de mayor porte, lo cual les implica un costo fijo elevado en términos relativos. La constitución de la sociedad, si es que existe, y la inscripción en DGI, BPS, BSE y MTSS, lleva su tiempo y tiene un costo en sí misma. A su vez, tiene asociado un costo significativo de aprendizaje, si es que se decide eludir la contratación de gestores.
- d) Tanto el régimen general como los regímenes especiales para pequeñas empresas resultan muy caros para la dimensión económica de este tipo de unidades. A ellos se agrega los costos provenientes de las cargas a la seguridad social, por el propio patrón y por los dependientes, lo cual dificulta seriamente la operativa de muchas de las empresas de pequeña dimensión.
- e) Hay un conjunto de factores asociados a la legislación sobre jubilaciones y asistencia social que operan como “paratributos”, debido a que se pierden beneficios si uno obtiene ingresos más o menos pequeños en el sector formal de la economía, lo cual vuelve más difícil la decisión de operar dentro de la formalidad.
- f) Hay un segundo conjunto de factores que estimulan a que al menos una parte de la actividad este en negro, y ello se debe a que se pueden obtener insumos a un mejor precio adquiriéndolos fuera del marco de la ley: (a) servicios laborales contratando trabajadores en negro y (b) bienes contrabandeados o producidos en negro.
- g) Una vez que una empresa tiene parte de su actividad en negro, se produce un fenómeno interno y otro fenómeno externo a la misma. El fenómeno interno es que la empresa necesitará “completar” parte del circuito en negro para dar coherencia a la parte que eventualmente mantenga en blanco. El fenómeno externo es que este tipo de empresas se vuelve el canal de distribución predilecto para empresas que producen y distribuyen en negro o contrabandean productos. La razón de que se produzca el fenómeno que aquí se

denomina “fenómeno interno”, es simplemente una razón de supervivencia: si la empresa tiene una parte de su actividad en blanco y la misma presenta incoherencias se arriesga a que sea detectada. La razón del llamado “fenómeno externo” es que los proveedores “mayoristas” de productos en negro necesitan canales de distribución aptos para vender productos en negro, y eso solo lo pueden hacer fácilmente otras empresas igual de informales.

- h) La informalidad, al igual que otros problemas de naturaleza social, se vuelve más difícil de resolver en la misma medida en que crece. Cuando crece el tamaño del problema, se hace más que proporcionalmente difícil la resolución del mismo con los instrumentos tradicionales. En general, el conjunto de instrumentos coactivos con que cuenta el Estado está diseñado para neutralizar un número relativamente pequeño de irregularidades. Cuando el tamaño del problema sobrepasa la capacidad del instrumento hay que replantearse el problema por completo y en particular redefinir las reglas de juego. Si ello no se hace y se persiste en un régimen dual, con reglas que obligan y se aplican sólo a unos y no a otros, entonces el Estado sufre un proceso de pérdida de legitimidad que agrava aún más la situación. Hasta cierto punto este problema puede ser asimilado a la teoría de la ventana rota<sup>31</sup>.

#### **4.5. Legislación y evasión.**

4.5.01. Introducción. En esta sección nuevamente se volverá a analizar el marco normativo que define la legislación tributaria (interna, de seguridad social y aduanera) y no tributaria, con la finalidad de identificar aquellas normas que puedan estar estimulando o facilitando la actividad de empresas evasoras (punto 4.2.14). Este segundo tipo de empresas no tiene características específicas, razón por la cual se analizará el régimen general de tributación y otras normas que puedan resultar funcionales a este segundo tipo de informalidad.

4.5.02. Motivación. En principio en esta sección se parte de un modelo de empresa evasora que difiere de las que se analizaron en el Apartado 4 y llamamos empresas informales. En este caso el motivo primordial para volverse informal suele ser de naturaleza diferente: (a) maximizar las utilidades a costo del fisco y (b) intentar que la empresa sobreviva a crisis propias o de carácter general a costo del fisco. Como se puede apreciar, la motivación es bien distinta a la que da origen a las empresas informales del Apartado 4. Allí la persona que ingresa en la informalidad lo hace para generarse un ingreso que más o menos satisface sus necesidades familiares, pero difícilmente le permita salir de esa situación. Tiene distintos techos (punto 4.2.12) que le impiden crecer en el mercado dentro de la misma actividad sin contar que son empresas de baja productividad. En el caso de las empresas evasoras, no tienen los respectivos techos, pueden alcanzar una escala que les permita intentar ser competitivas, y aún así deciden competir deslealmente o no han podido superar una crisis.

4.5.03. Oportunidades para la Evasión. Las principales oportunidades para concretar la evasión al fisco se pueden asociar a:

- a) la ley tributaria y el régimen tributario general,
- b) la legislación en materia de sociedades,

---

<sup>31</sup> “La teoría de ‘La Ventana Rota’ se debe a los criminólogos James Q. Wilson y George Kelling que argumentaron que las faltas y delitos son el resultado inevitable del desorden. Si una ventana esta rota y se deja sin reparar, la gente que pasa va a concluir que a nadie le importa y que nadie esta a cargo de ella. Estos criminólogos concluyen que en una ciudad, problemas relativamente menores como el graffiti, el desorden público y hasta los limosneros agresivos, son los equivalentes a esas ventanas rotas y que propician a realizar crímenes más serios.”  
<http://www.planeta.com/ecotravel/mexico/oaxaca/graffiti.html>



- c) el régimen de los funcionarios encargados del control tributario,
- d) la disposición de recursos con que cuenta la administración tributaria y
- e) la posibilidad de intercambio de datos dentro del Estado.

Estos temas se irán abordando en los siguientes puntos, profundizándose el análisis de cada uno de ellos.

4.5.04. Régimen Tributario General. El esquema general de tributación se arma sobre los siguientes mecanismos:

- i. el contribuyente se registra,
- ii. el contribuyente genera documentos con determinadas formalidades,
- iii. el contribuyente documenta el acaecimiento de los hechos generadores del tributo,
- iv. el contribuyente declara a la Administración el importe de los hechos generadores,
- v. el contribuyente paga el respectivo importe,
- vi. la Administración controla a) y b); y
- vii. la Administración puede inspeccionar coherencia entre c), d) y e) y su consistencia con la realidad de los hechos económicos.

Respecto de esto cabe destacar que el sistema aplicado en Uruguay no presenta diferencias importantes con lo que es de uso a nivel internacional.

Por otra parte los principales tributos que alcanzan la actividad empresarial son el IRAE, el IRPF, el IVA y el Impuesto al Patrimonio en la órbita de la DGI, mientras que el BPS administra los aportes personales y patronales a la seguridad social junto al FONASA; y finalmente en la Aduana los principales tributos son los componentes arancelarios y el IVA de importación.

En cada uno de los tributos propiamente dichos, las oportunidades para la evasión se asocian a la presencia de: (a) regímenes asimétricos, ya sea por la presencia de tasas diferenciales o de exoneraciones, y (b) normativa complicada y de difícil contralor masivo.

Pero más allá de las peculiaridades de cada tributo, los modos típicos de evasión fiscal se centran en: (a) falta de inscripción en los registros fiscales, (b) falta de presentación de la declaración, (c) declaración incorrecta (ocultamiento de la base imponible), y (d) no pago de las obligaciones tributarias declaradas. Por su parte las principales maniobras para eludir el pago de tributos en el impuesto a la renta son: (a) transferir renta a otro sujeto pasivo que tenga una tasa marginal menor, (b) la postergación del momento de pago del tributo, a través de la manipulación de la fecha de la operación, y (c) el arbitraje impositivo que consiste en beneficiarse de las diferencias existentes en los precios de una misma mercancía en distintos lugares.

Respecto de estos temas cabe decir que con la Reforma Tributaria del 2006 el sistema tributario nacional se cerró bastante, de modo tal que muchas debilidades que tenía fueron desapareciendo, con lo cual, por este lado, se entiende que el texto legal ha evolucionado en la dirección correcta desde el punto de vista de minimizar las posibilidades de evasión y elusión. Un ejemplo de esto es la generalización del IVA en el sector de salud y en el sector construcción, lo cual colaboró fuertemente a cerrar este impuesto e indirectamente genera recaudación por el lado del IRAE y en aportes al BPS. Asimismo hay que destacar la simplificación que surge de la eliminación de varios

tributos, aunque el régimen de retenciones que se ha implementado para el IRPF y extendido para el IVA genera cargas administrativas importantes y seguramente han de dificultar su fiscalización.

Demás esta decir que el texto legal no puede evitar circuitos totalmente en negro, los cuales pueden seguir subsistiendo. Si las empresas han decidido operar en las sombras, el modo en que sean definidos los tributos no les afecta. En todo caso, cuanto mayor la presión tributaria más se benefician, y los únicos cambios de la legislación tributaria que los puede afectar son cambios en las penas que eventualmente les puedan ser impuestas de acuerdo al Código Tributario o al Código Penal y la generalización de tributación indirecta como el IVA. En definitiva solo pueden ser removidos a fuerza de fiscalización por parte de los organismos de la Administración Tributaria o afectados por el IVA compras en cuanto no lo pueden descontar.

4.5.05. Legislación en materia de sociedades. En esta materia el sistema nacional sigue presentando algunas debilidades. Por ejemplo, si una sociedad anónima genera un pasivo con el fisco, y luego no paga, el fisco podrá recurrir contra los activos de la sociedad y contra los bienes de los directores. Sin embargo, si la sociedad y los directores son insolventes, el daño ya está hecho, porque la empresa ya compitió deslealmente y el fisco no puede recaudar los tributos devengados.

4.5.06. El régimen de los funcionarios encargados del control tributario. En este punto, al igual que en el anterior, las reformas que se comenzaron a introducir en la DGI desde el año 2003 están dando sus frutos. La exclusividad es una herramienta clave para lograr la especialización de los funcionarios y asegurar la independencia del contribuyente fiscalizado.

4.5.07. La disposición de volúmenes adecuados de recursos en la administración tributaria. Al respecto cabe decir que desde el año 2003, y a partir de un programa de cooperación internacional de la Unión Europea, la DGI ha podido actualizarse y acompañar el desarrollo que a partir de la ley 16.713 de 1995 había iniciado el BPS. Este enfoque ha permitido que ambas administraciones cuenten con presupuestos más adecuados. Sin embargo, esto no quiere decir que a la fecha se cuente con todo el potencial necesario en materia de procesamiento de datos. En parte es una restricción importante el hecho de que si bien la Administración puede estar informatizada, también se requiere en contrapartida niveles similares de parte de los contribuyentes. Quizás haya que pensar en apoyar informáticamente a los contribuyentes antes avanzar en el desarrollo e implantación de la factura electrónica.

4.5.08. La posibilidad de intercambio de datos dentro del Estado. En este campo se sigue atrasado. Si bien hay obligación de que las empresas sean identificadas con un número único, en cada organismo siguen empleándose además del RUT otras numeraciones. En la materia es de destacar que el BPS sigue empleando sobre todo el número de empresa. Asimismo, es indicativo del estado de cosas, que la transición iniciada a fines del año 2001 para unificar el trámite de actualización de datos del contribuyente ante el BPS y la DGI, aún no ha finalizado. Desde hace siete años el contribuyente llena un único formulario que es leído por funcionarios de ambos organismos, quienes lo ingresan por separado. Nos estamos perdiendo la oportunidad de ahorrarnos uno de los dos puestos de trabajo.

4.5.09. Comentarios. En el tema de evasión se ha mejorado si bien queda bastante por hacer. En particular, la administración debe orientarse más hacia los “grandes informales” que no constan en registros y son responsables de generar los mayores circuitos en negro. Al respecto la Administración debe empezar a desarrollar sistemas de inteligencia para detectarlos y quizás requiera normativa específica para combatir estas modalidades de evasión y contrabando. Cuando se menciona a “grandes informales” es para distinguirlos de los informales definidos en el punto 4.2.11 y tratados en el Apartado 4.4. La referencia son aquellos que producen en negro volúmenes importantes o introducen bienes desde países fronterizos, desde los puertos o desde zonas francas.

## **5. Propuestas para la reducción de la informalidad y la evasión.**

En la formulación de propuestas se tratará por separado a las empresas informales (punto 4.2.11) y a las empresas evasoras (punto 4.2.14). En el primer caso, se analizarán propuestas tendientes a limitar los motivos que empujan a las personas a la informalidad al mismo tiempo que se harán algunas propuestas en el área tributaria. En el segundo caso, se plantearán soluciones para alguno de los problemas analizados y se finalizará con un comentario general.

### **5.1. Resumen de conclusiones de la sección 4.**

En el punto 4.4.08 se trató el caso de los pequeños emprendimientos y se planteó básicamente los siguientes temas: (a) las empresas típicamente informales generan poco valor agregado y su productividad es baja, (b) enfrentan un costo fijo de trámites pesado y (c) los Porcentajes de Quita sobre los máximos ingresos posibles oscilan entre el 4,3% y el 33,4% (Cuadro 1).

En el punto 4.4.09 se llegó a la conclusión de que las personas jubiladas del BPS cuyos ingresos les resultaran insuficientes solo tiene dos alternativas económicas: (a) incorporarse al Monotributo si su ingreso es menor a \$5.832 o (b) ingresar informalmente al mercado. Cualquier otra alternativa dispara sus costos al punto que el Porcentaje de Quita varía entre un 17% y un 49% de los ingresos máximos por categoría.

En el punto 4.4.10 se aborda el tema de las políticas sociales y su incidencia en la informalidad. En este caso se llega a la conclusión de que las condicionalidades en materia de Tarjeta Alimentaria y de Asignaciones Familiares también generan incentivos a la informalidad, debido a que el Porcentaje de Quita varía entre el 11% de los ingresos máximos y el 38% de los mismos.

Del punto 4.4.11 se trata el tema de las políticas de salarios mínimos. Aquí se pueden sacar las siguientes conclusiones: (a) estas políticas discriminan contra los trabajadores menos calificados, (b) estimula la formación de “círculos viciosos”, donde la falta de trabajo lleva a la pobreza y ella a la falta de capacitación, (c) puede estar correlacionada con la aparición de enclaves marginales, (d) las empresas que no contratan trabajadores para cumplir con la ley pierden la posibilidad de ganar eficiencia, (e) la carga tributaria de la seguridad social es más que proporcional para personas con bajo poder adquisitivo, de modo que la informalidad para empresas pobres se vuelve muy atractiva, (f) la mayoría de las veces, cuando la empresa no tiene capacidad económica, queda atrapada en el dilema de contratar en blanco o en negro, dejando de lado la posibilidad (también mala, pero no tanto) de sub declarar.

En el punto 4.4.12 se aborda el tema del comercio regional y del informalismo, llegándose a la conclusión de que el contrabando “hormiga” será el fenómeno más difícil de controlar.

En el punto 4.5.04 se plantean las ventajas que se han obtenido de la revisión de la legislación efectuada con la ley 18.083 de Reforma Tributaria, destacándose la generalización del IVA y la eliminación de varios tributos. En el mismo punto se deja constancia que este tipo de cambio legislativo no afecta a quienes han decidido actuar 100% en negro, sobre todo si su escala es más o menos importante, porque para ellos el cambio del marco legal en estos aspectos no es una variable relevante.

En el punto 4.5.05 se aborda el problema de las sociedades que se insolventan para no pagar tributos y cuyos directores son tan insolventes como la misma sociedad o han sido nombrados en carácter de testaferros.

En los puntos 4.5.06 y 4.5.07 se hace referencia al régimen de contratación de los recursos humanos

en la DGI, BPS y Aduanas, y a la dotación de recursos materiales en cantidades adecuadas. Finalmente en el punto 4.5.08 se destaca la necesidad de un adecuado intercambio de datos dentro de la órbita estatal.

## **5.2. Propuestas respecto de las llamadas “empresas informales”.**

5.2.01. Respecto de la característica de baja productividad, se plantea como propuesta central el modelo de focalizar políticas públicas de capacitación que eleven la productividad de los respectivos trabajadores-empresarios. Al respecto se cree que de algún modo debemos llevar a la UTU al encuentro de estos tipos de empresarios ya sea en lo que son las tareas propias de su oficio, como en lo que son los aspectos generales de administración de cualquier empresa. Alternativamente, se entiende que con una adecuada coordinación y un buen régimen de incentivos, se puede lograr que las Universidades públicas y privadas brinden apoyo a estas empresas con alumnos avanzados guiados por un tutor, que les presten asesoramiento en ciertas áreas de funcionamiento. Esta propuesta está alineada tanto con lo que es la teoría económica ortodoxa en materia de determinantes de la productividad, como con el enfoque estructuralista propuesto por la CEPAL.

5.2.02. También vinculado a la característica de baja productividad, cabe plantear que si las características del sector al cual pertenece este tipo de empresas lo permitiera, sería deseable fomentar esquemas asociativos que les permitan acceder a mercados con mayor sofisticación y capacidad adquisitiva que sus mercados actuales ya sea dentro de fronteras o en el exterior. En este caso la propuesta está alineada con el enfoque propuesto por el trabajo de CEPAL en el sentido de formar “cadenas” productivas que le permitan a estas empresas acceder a mercados (punto 4.2.05).

5.2.03. Respecto del costo de los trámites de inscripción, obtención de documentación y mantenimiento de datos, hay que retomar la senda de la unificación y simplificación de trámites entre los distintos organismos, cuando realmente no es posible su eliminación, A modo de ejemplo ya se citó el trámite de inscripción y modificación de estado ante DGI y BPS, el cual actualmente se hace en un único formulario, pero frente al contribuyente siguen existiendo dos funcionarios, uno de cada organismo, cada uno de los cuales ante una consulta del contribuyente recurre a la interpretación de su propio organismo. Eso delata que en realidad no existe una inscripción única, sino que siguen existiendo dos registros paralelos. Asimismo, la información contenida en la planilla de trabajo del MTSS, seguramente y sin mayores reformas, pueda ser recabada por el BPS en las nóminas mensuales, y brindada electrónicamente al MTSS, con el consiguiente abaratamiento de costos en dinero y en tiempo. En resumen, habría que hacer un modelo común de los datos que los distintos organismos pretenden de la empresa. Luego habría que hacer un análisis crítico de para qué se quieren tales y cuales datos, de modo de exigir el menor número posible. Finalmente, solicitárselos a la empresa una única vez por acto o por mes, minimizando los costos de envío de los mismos. Este punto está claramente alineado al conjunto de propuestas del enfoque ortodoxo.

5.2.04. Profundizar y generalizar el camino iniciado con el Monotributo, en cuanto permite que trabajen los jubilados que ganan menos de \$5.832. Esta propuesta no implica una generalización del monotributo. Acá se propone profundizar dicha norma eliminando o aumentando sustancialmente los topes fijados por el artículo 74 de la ley 18.083, lo cual implica que se permita que trabajen sin perder derecho a seguir cobrando su jubilación personas cuyos ingresos provenientes del BPS o de otro instituto de Seguridad Social superen 3 BPC, y tampoco se impongan topes al ingreso de los restantes miembros del hogar. Asimismo se propone generalizar, en el sentido de que un jubilado pueda integrarse al mercado de trabajo como si estuviera en actividad, ya sea en carácter de trabajador dependiente, trabajador independiente, patrón o socio, bajo cualquier forma societaria, sin perder en ningún caso el derecho a seguir cobrando su jubilación. En resumen, se propone generalizar a otros canales de desarrollo de actividad laboral, la norma que tímidamente aparece en

el Monotributo y que permite a algunos jubilados trabajar formalmente y cobrar su jubilación.

5.2.05. Si bien claramente se perdería un elemento que permite focalizar el gasto en Asignaciones Familiares y Tarjeta Alimentaria, es igualmente claro que los límites de ingreso existentes para obtener dichas prestaciones son un incentivo a que las personas oculten sus ingresos, para lo cual una de las estrategias posibles es permanecer total o parcialmente en la informalidad. Al respecto se propone que la condicionalidad que se exija para acceder a estos programas tome en cuenta indicadores distintos de los ingresos del potencial beneficiario. Reconocemos, sin embargo, la dificultad en identificar indicadores alternativos, en base a los cuales establecer la condicionalidad necesaria a la focalización.

5.2.06. En materia de políticas de salarios mínimos, nos limitamos a señalar los incentivos a la informalidad que de ahí se derivan. En la medida que la política salarial involucra otras consideraciones, y se dilucida en la órbita de los Consejos de Salarios, la realización de propuestas concretas a ese respecto queda fuera de nuestras competencias.

5.2.07. El complemento de Cuota Mutual funciona como un impuesto al trabajo que grava en mayor medida a las empresas que intensivamente contratan a personas de bajos ingresos, es decir, las grava más que a aquellas otras empresas que en promedio contratan personal más caro. Esta norma debe ser eliminada, teniendo en cuenta que su eliminación seguramente genere oportunidades de aprovecharse de los beneficios del sistema de salud a través de formas de relación laboral ficticias de baja tributación. De todos modos este problema debería ir disminuyendo en la medida que en la teoría y en la práctica el Sistema Nacional de Salud tienda a cubrir al 100% de la población. Igualmente vale la pena recalcar que esta solución implica pérdida de ingresos fiscales que por razones de responsabilidad fiscal deben cubrirse o con tributos sustitutivos o con reducción de gasto público.

5.2.08. Respecto de la carga tributaria asociada a cada uno de los regímenes tributarios disponibles para este tipo de empresas, se entiende que el tema hay que abordarlo desde tres puntos de vista. Primero, existe la impresión de que en esta área se pudo haber aprovechado la reforma tributaria para darle mayor sistematicidad a los tres regímenes especiales (literal E, monotributo y trabajador independiente): casos en que aplican, definición clara de beneficios tributarios, y eventualmente eliminación de alguno de ellos. Segundo se podrían bajar estos costos tributarios sujeto a determinadas reducciones del gasto público. Tercero, se podría bajar el importe mínimo a pagar por el IRAE, o dividir a la mitad la actual primera franja y cobrar por ella un costo mensual que sea sensiblemente inferior a los \$ 1.790 que actualmente hay que pagar por el régimen del Literal E; de este modo quizás buena parte de los actuales literal E se pasen al régimen general.

### **5.3. Propuestas referidas a la evasión.**

5.3.01. Creación, dentro de la órbita del Poder Judicial y del TCA, de varios juzgados especializados en materia tributaria, cada uno de ellos dotados de suficientes recursos.

5.3.02. Creación de un organismo con participación de la DGI, el BPS y la Aduana, con una dirección común, encargada de la coordinación interinstitucional, con capacidad de actuar 24 horas al día 7 días a la semana, identificando, investigando y fiscalizando operativas en negro, con especial hincapié en empresas muy poco formales y de tamaño mediano o grande. Dichos sectores deberán estar constituidos por profesionales de distintas áreas y tener disponible apoyo policial. Su personal deberá pertenecer a cada uno de los organismos, con todas las restricciones propias de la exclusividad. Este personal debería rotar periódicamente y participar en tareas con horarios variables y extensos, que pueden incluir guardias, seguimiento de vehículos sospechosos, etc. En este punto se aplica particularmente el aprovechamiento de la experiencia chilena mencionada más arriba y de la Guardia di Finanza de Italia, sin llegar al nivel de fuerza militar que tiene esta última.

Se entiende que la anterior organización debería contar con la participación de representantes del sector privado (de las gremiales de empresarios y trabajadores) de modo tal que puedan canalizar denuncias y hacer alguna forma de seguimiento de las mismas, sin violentar en ningún momento el principio del secreto tributario ni quedar exentos de las responsabilidades que les puedan caber en hipótesis de denuncias injustificadas.

5.3.03. Respecto del tema del mal uso de la ley de sociedades por parte de algunos empresarios con la finalidad de evadir impuestos, las propuestas se vinculan a la profesionalización y sofisticación de las herramientas de prevención y control. El mal uso que se da a la ley de sociedades pasa entre otras modalidades por constituir una sociedad anónima, operar a través de ella, y un buen día dejar de pagar impuestos cuando la misma quede insolvente y tenga a su frente a un testaferro. Mientras tanto se continúa la actividad con una nueva sociedad anónima. Este tipo de casos debería ser parte del objeto de trabajo de la organización cuya creación se propuso en el punto anterior. Además hay que avanzar en los siguientes sentidos: (i) establecer criterios objetivos de determinación de existencia de grupo económico y de empresa sucesora; (ii) definir específicamente como delito este tipo de conducta, (iii) diseñar algún tipo de mecanismo que permita develar quién ha cobrado utilidades en la hipótesis que se está analizando, previa autorización judicial, y (iv) analizar mecanismos de seguimiento cercano de la actividad de empresas nuevas que inician su actividad con ciertas características que pueden indicar que se está en presencia de una sociedad que en un futuro cercano finalizará volviéndose insolvente con adeudos tributarios. Respecto de este último punto, la Administración tributaria debería comportarse como un “buen banquero” al otorgar un crédito: debería analizar el patrimonio propio de la sociedad, el patrimonio propio de sus directores, el comportamiento de los mismos en el pasado, etc.; conocidos todos esos indicadores, se debería poder exigir anticipos de renta, aún dentro del primer año de funcionamiento, o garantías suficientes.

5.3.04. La Aduana debería procesar una reforma en el mismo sentido que la DGI y el BPS, aprovechando la experiencia de los aciertos y errores de las anteriores reformas.

#### **5.4. Propuestas de redefinición del Marco General en relación a los tributos.**

5.4.01. IVA generalizado y lo más uniforme posible, salvo en los casos que siguen.

5.4.02. Sustituir IMESI por IVA, incluso a tasas mayores al 22%. Esta propuesta no implica subir el precio al público de los bienes gravados por estos tributos, sino simplemente cambiar un tributo por otro, de modo tal que las empresas formales que tengan este tipo de insumos puedan descontar el IVA compras a diferencia de las empresas informales. En caso de sustituirse IMESI por IVA al 22%, la norma tendría un costo fiscal, y como corresponde a una política fiscalmente responsable, éste debería ser cubierto o con reducciones de gastos posibilitadas por ganancias de eficiencia o por la reducción de la provisión de algún servicio público, como se mencionó al principio de este trabajo, o con la elevación de algún otro tributo. Este criterio se aplica igualmente ante la pérdida de ingresos fiscales involucrada en otras propuestas del presente trabajo, como la eliminación del complemento de cuota mutual mencionada en el punto 5.2.07.

5.4.03. Simplificar el modo de liquidar las retenciones del IRPF, eliminando costos administrativos para los contribuyentes y para la administración tributaria.

5.4.04. Rediseñar el IRAE, como un tributo que toma el valor liquidado del IVA como base, de modo tal que su cálculo resulte de aplicar unos pocos ajustes al IVA. Si bien esta propuesta de IRAE sustitutivo no grava la renta, tampoco el IRAE actual grava la verdadera renta de una empresa.

5.4.05. Con esta serie de medidas se especializa, en parte, el control de la DGI sobre el IVA, y se potencia fuertemente su fiscalización, obteniéndose como subproducto el control del IRAE.

## 6. Conclusión.

La producción informal (no registrada) en el Uruguay tiene dos fuentes fundamentales: la economía informal de baja productividad (compuesta básicamente por micro y pequeñas empresas), y la economía ilegal y *quasi*-ilegal.

En relación a la economía informal, dada la sensibilidad que su combate tiene en términos de pobreza y bienestar, las propuestas de este trabajo se encaminan a la reestructuración de incentivos en diversas áreas, de forma de favorecer la formalización sin poner en riesgo las fuentes de empleo e ingresos de las personas que están en la informalidad. El objetivo es incorporar a las personas que están en la informalidad a los sistemas de protección social y mejorar su productividad. Adicionalmente, y como herramienta fundamental de mediano y largo plazo, se recomienda poner el énfasis en el mejoramiento de los niveles de capital humano, es decir, de capacitación, de modo tal que las personas queden en condiciones de beneficiarse de las ganancias potenciales de la formalización.

En relación a la evasión y, más en general, a la ilegalidad, se propone una estrategia orientada hacia la profesionalización de las herramientas de prevención y control. A este respecto la experiencia regional, en particular de Chile, constituye una referencia de utilidad para el diseño de las instituciones e instrumentos de prevención y control. Como se ha destacado al interior del documento, es necesario que la estrategia de prevención y control de actividades ilegales cuente con amplios consensos políticos y sociales, de manera que su implementación no enfrente problemas de legitimidad, y que se sirva de medios altamente profesionalizados, de modo que las acciones de prevención y control puedan adquirir los grados de sofisticación y eficiencia que aseguren su efectividad.

Si hubiera que caracterizar la propuesta dual que se está realizando, diríamos que ante las personas informales de baja productividad y bajo nivel de ingresos la estrategia debería ser integradora, mientras que frente a las personas que se dedican a la ilegalidad en detrimento de la cooperación social, la sociedad y el Estado deberían dar claras señales en el sentido de que tales actividades no son aceptadas.

## 7. Bibliografía.

Ahumada, H., F. Alvaredo y A. Canavese (2007): “Monetary Methods to Measure the Size of the Shadow Economy: A Critical Assessment”. *Review of Income and Wealth*, Vol. 53, No. 2, pp. 363-371.

Banco de Previsión Social (2008): “Boletín Estadístico 2008”.

Benedetti, E. (2007): “Empleo Informal en el Uruguay”, *INE Informe Temático Encuesta de Hogares Ampliada 2006*.

Caño-Guiral, M. (2005): Una medición cuantitativa de la informalidad en el Uruguay en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales. *Programa Redel*, Documento de Trabajo 2005.

CIAT - Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (2008): “Evasión tributaria”, *Serie Temática Tributaria CIAT*, 2.

Cimoli, M., A. Primi y M. Pugno (2006): “Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad: como restricción estructural” *Revista del la CEPAL*, Abril 2006.

de Paula, A. y J. Scheinkman (2007): “The Informal Sector”, *Penn Institute for Economic Research*, Working Paper 07-033.

Estrades, C. y M. I. Terra (2008): “Políticas contra la informalidad en mercados de trabajo segmentados: un análisis de equilibrio general aplicado a Uruguay”. *dECON*, Doc. No. 04/08.

Graziani, C. (1989): “La demanda de circulante y la economía informal. Algunas estimaciones para el caso uruguayo”, *Revista de Economía*, Vol IV, No 1, Banco Central del Uruguay; Montevideo.

Guissarri, A. y M. Victorica (2006): “La informalidad en al Argentina una vez más”, *CEMA Working paper* 332.

Ministerio de Economía y Finanzas – Uruguay Fomenta (2009): “Conjunto de Medidas de Apoyo a las Mipymes”. ([http://www.presidencia.gub.uy/web/decretos/2009/03/03\\_2009.htm](http://www.presidencia.gub.uy/web/decretos/2009/03/03_2009.htm)).

Perry G., W. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason y J. Saavedra-Chanduvi (2007): “Informalidad: Escape y Exclusión” Banco Mundial.

Piore, M. y C. Sabel (1984): *La segunda ruptura industrial*, Madrid, Alianza Editorial.

Rodríguez Giménez, A. (2006): “Cuantificación del tamaño de la economía informal en México. Una estimación a través del método monetario, de insumos físicos y modelos estructurales”, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.

Schneider, F. (2006): *Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do We Really Know?*, *IZA DP*, No. 2315.

Schneider, F. (2007): “Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries”. *The Open Access, Open Assessment E-Journal*, No. 2007-9.

Tanzi, V. (1982) (ed.): *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington (Mass.), Lexington.



## 8. Anexos.

### ANEXO A.

#### **Texto Ordenado 1996 con las modificaciones de la ley 18.083 Título 4º IRAE**

#### **CAPÍTULO IX**

#### **EXONERACIONES**

**Artículo 52º.- Rentas exentas.-** Estarán exentas las siguientes rentas:

.....  
E) Las obtenidas por los contribuyentes cuyos ingresos no superen anualmente el monto que establezca el Poder Ejecutivo<sup>32</sup>. Sin perjuicio de lo establecido precedentemente, facúltase al Poder Ejecutivo a considerar el número de dependientes u otros índices que establezca la reglamentación, a efectos de determinar la existencia de una reducida capacidad económica que justifique la inclusión en la exoneración aludida.

Quedan excluidos de la exoneración establecida en el presente literal:

1. Los transportistas terrestres profesionales de carga.
2. Quienes obtengan rentas derivadas de la actividad agropecuaria.
3. Quienes hayan optado por tributar el IRAE en aplicación del artículo 5º de este Título<sup>33</sup>.
4. Quienes obtengan rentas no empresariales, ya sea en forma parcial o total. A tales efectos se considerará la definición de empresas dada por el numeral 1 del literal B) del artículo 3º del presente Título<sup>34</sup>.

Los contribuyentes cuyos ingresos no superen el monto referido en este literal, podrán optar por no quedar comprendidos en el mismo, tributando consecuentemente el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas y el Impuesto al Valor Agregado por el régimen general.

Cuando se haya dejado de estar comprendido en este literal, sea de pleno derecho o por haber hecho uso de la opción, no se podrá volver a estarlo por el lapso que establezca la reglamentación.

#### **Decreto 150/2007 reglamentario del IRAE**

#### **SECCIÓN II - PEQUEÑAS EMPRESAS**

**Artículo 122º.- Pequeñas empresas.-** Los contribuyentes quedarán comprendidos en la exoneración establecida en el literal E) del artículo 52º del Título que se reglamenta, mientras el monto de sus ingresos en el ejercicio no supere las U.I. 305.000 (trescientas cinco mil Unidades Indexadas).

A tales efectos se comparará el monto de las ventas brutas menos devoluciones, bonificaciones y descuentos, el valor en plaza de los bienes adjudicados o dados en pago a socios o accionistas y las ganancias por diferencias de cambio, con el que resulte de convertir las Unidades Indexadas a pesos por la cotización vigente al inicio del ejercicio. La comparación referida precedentemente, determinará la situación fiscal aplicable al contribuyente a partir de ese momento.

Quienes no hubiesen obtenido ingresos se considerarán comprendidos en la exoneración, salvo que anteriormente hayan superado el antedicho límite o que hayan optado por no aplicar la exoneración.

**Artículo 123º.- Inicio de actividades.-** Los contribuyentes que inicien actividades y estimen que no superarán el límite establecido en el artículo anterior, no deberán realizar los pagos mensuales a que refiere la Sección II del Capítulo VII.

**Artículo 124º.- Fin de la exoneración.-** Cuando en el transcurso del ejercicio el monto de los ingresos devengados supere el límite establecido en el artículo 122º, los contribuyentes de este impuesto dejarán de estar exonerados.

<sup>32</sup> Desde el 01/01/2009 el importe al que se hace referencia alcanza a \$ 573.492,00

<sup>33</sup> **Artículo 5º.- Rentas comprendidas en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas. Opción e inclusión preceptiva.-** Quienes obtengan rentas comprendidas en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) podrán optar por tributar dicho impuesto o el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE).

<sup>34</sup> **Artículo 3º.- Rentas empresariales.-** Constituyen rentas empresariales:.....

**B)** En tanto no se encuentren incluidas en el literal anterior, las derivadas de:

**1.** Actividades lucrativas industriales, comerciales y de servicios, realizadas por empresas. Se considera empresa toda unidad productiva que combina capital y trabajo para producir un resultado económico, intermediando para ello en la circulación de bienes o en la prestación de servicios. **En relación a este apartado, se entenderá que no existe actividad empresarial cuando:**

**i) El capital no esté activamente dirigido a la obtención de la renta sino a facilitar la actividad personal del titular de los bienes.**  
**ii) En el caso de la prestación de servicios, la actividad personal se desarrolle utilizando exclusivamente bienes de activo fijo aportados por el prestatario. Asimismo, se entenderá que no existe intermediación en la prestación de servicios cuando el sujeto que genera la renta con su actividad personal es asistido por personal dependiente.**

***En tal caso deberán liquidar el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas por las rentas devengadas correspondientes a los ingresos que en ese ejercicio hubieran superado el tope referido. Deberán asimismo continuar liquidando este impuesto por al menos tres ejercicios. Por el mismo lapso deberán permanecer liquidando el tributo quienes hayan optado por tributar por el régimen general.***

***Nota:*** Este inciso fue sustituido por el Decreto N° 208/007 de 18.06.007, art. 9°. (D.Of. 26.06.007).

**Artículo 125°.- Formalidades.-** Los contribuyentes comprendidos en la exoneración que se reglamenta deberán cumplir las siguientes formalidades:

- a)** Quienes no tengan establecimiento fijo deberán tener a disposición de la Dirección General Impositiva los comprobantes de estar al día con el tributo en el lugar donde desarrollen su actividad.
- b)** Deberán documentar sus operaciones de acuerdo con lo establecido por el Decreto N° 597/988 de 21 de setiembre de 1988. En la citada documentación deberán dejar constancia de que se encuentran comprendidos en la antedicha exoneración.
- c)** Deberán exigir que se establezca, en las facturas de los bienes y servicios que adquieran, el siguiente texto: "bienes y/o servicios adquiridos por contribuyentes del literal E artículo 52° Título 4".
- d)** Los vendedores de tales bienes y servicios deberán repetir el texto referido en todas las vías de su factura, las que deberán ser emitidas de conformidad a lo establecido por el artículo 43 del Decreto N° 597/988 de 21 de setiembre de 1988.

**Artículo 126°.- Opción.-** Los contribuyentes cuyos ingresos no superen el monto referido en el presente Capítulo, podrán optar por no quedar comprendidos en el mismo en cualquier momento del ejercicio. A tales efectos deberán realizar la comunicación pertinente en el Registro Único de Contribuyentes.

## ANEXO B.

Ley 18.083

### REGIMEN DE IVA FICTO PARA PEQUEÑAS EMPRESAS

Artículo 30. Pagos mensuales.- Los contribuyentes comprendidos en el literal E) del [artículo 52 del Título 4 de este Texto Ordenado](#), realizarán un pago mínimo mensual de \$ 1.380 (mil trescientos ochenta pesos uruguayos) por concepto de Impuesto al Valor Agregado. De surgir un excedente en la liquidación de este último impuesto, el mismo no dará derecho a crédito. El monto que antecede está expresado a valores de 1º de enero de 2006 y será actualizado de igual manera a la dispuesta en el [artículo 93 del Título](#) referido.

Decreto 220/98 con modificaciones del Decreto 207/2007 reglamentario de IVA

**Artículo 106º.- Pagos mensuales.- Los contribuyentes comprendidos en el literal E) del artículo 52 del Título 4 del Texto Ordenado 1996 y quienes inicien actividades y estimen que los ingresos del primer ejercicio no superarán el límite referido en dicha norma, realizarán un pago mensual de \$ 1.470 (mil cuatrocientos setenta pesos uruguayos) como monto fijo por concepto de Impuesto al Valor Agregado. El monto que antecede está expresado a valores de 1º de enero de 2007 y será actualizado de igual manera a la dispuesta en el artículo 93º del citado Título.**

**Los citados contribuyentes no deberán facturar ni liquidar el Impuesto al Valor Agregado correspondiente a sus operaciones en tanto sus ingresos no superen el límite establecido en el artículo 122º del Decreto N° 150/2007 de 26 de abril de 2007.**

**Cuando se haya dejado de estar comprendido en el literal E) referido, sea de hecho o de derecho, se deberá liquidar el Impuesto al Valor Agregado de acuerdo al régimen general considerando las operaciones de compras y ventas ocurridas a partir de dicho momento. En tales casos deberá continuarse liquidando este impuesto por el régimen general por al menos tres ejercicios.**

**Nota:** Este artículo fue sustituido por Dto.207/007 de 18.06.007, art. 14º. Vigencia: 01.07.007. (D.Of.26.06.007)

**Artículo 106º bis.- Límite de pequeñas empresas.- Quienes se encuentren amparados en el literal E) del artículo 52º del Título 4 del Texto Ordenado 1996 y quienes inicien actividades y estimen que los ingresos del primer ejercicio no superarán el límite referido en dicha norma, dejarán de pagar la obligación mensual por concepto del Impuesto al Valor Agregado dispuesta por el artículo anterior, a partir del mes en que sus ingresos superen dicho límite. Los pagos efectuados hasta el mes anterior por concepto de la referida obligación, no darán derecho a devolución.**

**ANEXO C.**

Si se supone dos empresas con idéntica función de producción, que disponen de idéntica tecnología, dotación de capital y recursos humanos, entonces se analizará un ejemplo de los diferentes resultados que alcanzan si una optó por estar incluida en el régimen general y la otra optó por ampararse en el literal E del artículo 52 del IRAE al momento de proveer a una empresa incluida en el régimen general del IRAE.

<b>LITERAL e ART 52</b>		<b>COMUNES DEL IRAE</b>	
compras por	20.000	compras por	20.000
iva compras	4.400	iva compras	4.400
pago impuestos por	1.730	pago impuestos por	4.400 .(3)
irae	-	irae	5.000 .(4)
ventas por	30.000 .(1)	ventas por	40.000
iva ventas	-	iva ventas	8.800
ganancia	3.870 .(2)	ganancia	15.000 .(5)
	30.000	61,5% .(6)	48.800
	UTILIDAD .(7)		UTILIDAD .(8)
	.=0,615*premerivainc-insivainc-1730		.= (premersioniva - inssiniva)*0,75
	.=1,22*(0,615*premersiniva-inssiniva)-1730		.= (premersioniva - inssiniva)*0,75

En el cuadro anterior, las referencias quieren decir lo siguiente:

- .(1) Los 30.000 pesos a los que la empresa literal E puede vender a una empresa del régimen general corresponden a 48.800 a los que la empresa del régimen general se proveería de otra empresa similar, deducido el IVA y deducido el importe deducible del irae. Con lo cual  $30.000 = 48.800 / 1.22 * 0.75$
- .(2) La ganancia de 3.870 surge de hacer  $30.000 - 1.730 - 4.400 - 20.000$
- .(3) El IVA a pagar de 4.400 surge de hacer los  $8.800 - 4.400$
- .(4) El irae a pagar de 5.000 surge de hacer  $(40.000 - 20.000) * 0.25$
- .(5) La ganancia de 15.000 surge de hacer  $40.000 - 20.000 - 5.000$
- .(6) El porcentaje surge de hacer  $30.000 / 48.800$
- .(7) “premerivainc” significa precio de la mercadería IVA incluido  
“insivainc” significa insumos IVA incluido
- .(8) “premersioniva” significa precio de la mercadería sin IVA  
“inssiniva” significa insumos sin IVA

En estas hipótesis, y considerando solo estos aspectos, siempre estará mejor posicionada la empresa común que la del literal E para proveer a los a otras empresas del régimen común.

**ANEXO D.**

Si se supone dos empresas con idéntica función de producción, que disponen de idéntica tecnología, dotación de capital y recursos humanos, entonces se analizará un ejemplo de los diferentes resultados que alcanzan si una optó por estar incluida en el régimen general y la otra optó por ampararse en el literal E del artículo 52 del IRAE al proveer de bienes y servicios a un consumidor final.

<b>LITERAL e ART 52</b>		<b>COMUNES DEL IRAE</b>	
compras por	20.000	compras por	20.000
iva compras	4.400	iva compras	4.400
pago impuestos por	1.730	pago impuestos por	4.400 .(3)
irae	-	irae	5.000 .(4)
ventas por	48.800 .(1)	ventas por	40.000
iva ventas	-	iva ventas	8.800
ganancia	22.670 .(2)	ganancia	15.000 .(5)
	48.800	100,0% .(6)	48.800
	UTILIDAD .(7)		UTILIDAD .(8)
	.=premerivainc-insivainc-1730		.= (premersiniva - inssiniva)*0,75
	.=1,22*(premersiniva-inssiniva)-1730		.= (premersiniva - inssiniva)*0,75

En el cuadro anterior, las referencias quieren decir lo siguiente:

- .(1) Los 48.800 pesos a los que la empresa literal E puede vender a un consumidor final son similares a los que la empresa del régimen general se proveería al mismo cliente.
- .(2) La ganancia de 22.670 surge de hacer  $48.800 - 1.730 - 4.400 - 20.000$
- .(3) El IVA a pagar de 4.400 surge de hacer  $8.800 - 4.400$
- .(4) El irae a pagar de 5.000 surge de hacer  $(40.000 - 20.000) * 0.25$
- .(5) La ganancia de 15.000 surge de hacer  $40.000 - 20.000 - 5.000$
- .(6) El porcentaje surge de hacer  $48.800 / 48.800$
- .(7) “premerivainc” significa precio de la mercadería IVA incluido  
“insivainc” significa insumos IVA incluido
- .(8) “premersiniva” significa precio de la mercadería sin IVA  
“inssiniva” significa insumos sin IVA

En estas hipótesis, y considerando solo estos aspectos, casi siempre estará mejor posicionada la empresa literal E que la empresa común para proveer a los consumidores finales. Para que esto no sucediera, el margen entre el precio de venta y el costo los insumos sin IVA debería ser menor a 3.681 pesos.

ANEXO E.  
Ley 18.083  
**MONOTRIBUTO**

**ARTÍCULO 70°.- Alcance subjetivo.-** Quienes realicen actividades empresariales de reducida dimensión económica, y cumplan con las condiciones establecidas en los artículos siguientes, podrán optar por pagar en sustitución de las contribuciones especiales de seguridad social generadas por su propia actividad, y de todos los impuestos nacionales vigentes, excluidos los que gravan la importación, una prestación tributaria unificada, que se denominará Monotributo.

Estarán comprendidos en la definición a que refiere el inciso anterior exclusivamente los siguientes sujetos:

- A) Las empresas unipersonales, incluidas aquellas en las que el titular ejerza la actividad con su cónyuge o concubino colaborador, siempre que tales empresas no tengan más de un dependiente.
- B) Las sociedades de hecho integradas por un máximo de dos socios, sin dependientes.
- C) Las sociedades de hecho integradas exclusivamente por familiares con hasta un cuarto grado de consanguinidad o un segundo de afinidad, siempre que el número de socios no supere a tres y la sociedad no tenga dependientes.

Facúltase al Poder Ejecutivo a incluir en lo dispuesto por el presente artículo a aquellos sujetos que tengan más dependientes que los establecidos en los literales anteriores, en atención a la naturaleza zafral de su actividad.

**ARTÍCULO 71°.- Alcance objetivo.-** Podrán optar por el régimen a que refiere el artículo anterior los sujetos a que refiere dicho artículo que cumplan simultáneamente con las siguientes condiciones:

- A) Los ingresos derivados de la actividad no superen en el ejercicio el 60% (sesenta por ciento) del límite establecido en el literal E) del artículo 52 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, para los sujetos comprendidos en el literal A) del artículo anterior. Para los restantes sujetos, el límite ascenderá al 100% (cien por ciento) del monto establecido en el referido literal.
- B) Desarrollen actividades de reducida dimensión económica, no realizando la explotación de más de un puesto o de un pequeño local, simultáneamente.
- C) Ejercen una única actividad sujeta a afiliación patronal; salvo en el caso de los productores rurales, en la hipótesis en que complementen los ingresos derivados de la producción de bienes en estado natural de su establecimiento, con la enajenación en forma accesoria de otros bienes agropecuarios, en estado natural o sometidos a algún proceso artesanal.
- D) Enajenen bienes y presten servicios exclusivamente a consumidores finales. El Poder Ejecutivo podrá establecer excepciones a esta condición, teniendo en cuenta la naturaleza de los bienes enajenados y de los servicios prestados.

El Poder Ejecutivo determinará el alcance de los conceptos "reducida dimensión económica" y "pequeño local", pudiendo establecer limitaciones a la inclusión, vinculadas a elementos objetivos propios de cada actividad tales como la superficie ocupada, la capacidad instalada, el consumo de energía eléctrica, de agua, de telecomunicaciones, etc.

**ARTÍCULO 72°.- Exclusiones.-** Sin perjuicio de la limitación general establecida en el literal C) del artículo anterior, no podrán estar incluidos en el régimen del Monotributo:

- A) Los titulares de empresas unipersonales o sus cónyuges o concubinos colaboradores, cuando alguno de ellos sea simultáneamente socio de cualquier tipo de sociedad personal, o tenga la calidad de director de una sociedad anónima, aún cuando permanezca inactivo.
- B) Las sociedades de hecho cuando alguno de sus socios tenga simultáneamente la calidad de socio o director a que refiere el literal anterior.
- C) Quienes presten servicios personales fuera de la relación de dependencia, ya sea en forma individual o societaria.

**ARTÍCULO 73°.- Régimen de adecuación.-** Los contribuyentes que a la fecha de la vigencia de la presente ley, se encuentren comprendidos en las hipótesis a que refieren los artículos precedentes, y estén tributando por un régimen distinto, podrán solicitar la inclusión en el régimen de Tributo Único dentro del plazo que establezca el Poder Ejecutivo. El Banco de Previsión Social autorizará la inclusión, luego de que el solicitante acredite fehacientemente a juicio de este organismo y de la Dirección General Impositiva, el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley.

Los contribuyentes comprendidos en el régimen de tributación establecido en los artículos 590 a 601 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, dispondrán de un plazo de noventa días para adecuar su estructura y su operativa a los requisitos establecidos precedentemente, para quedar incluidos de pleno derecho en el presente régimen. Vencido ese plazo, sin que se produjera tal adecuación, se registrarán por el régimen general de tributación.

**ARTÍCULO 74°.- Compatibilidad.-** Declárase compatible la actividad desarrollada por los titulares de empresas unipersonales, sus cónyuges o concubinos colaboradores, o los socios de sociedades personales, bajo las condiciones establecidas en los artículos 72 y 73 de la presente ley, con la percepción de jubilación servida al amparo del régimen de Industria y Comercio, cuando los referidos sujetos cumplan simultáneamente con las siguientes condiciones:

A) Tengan un haber jubilatorio menor o igual a 3 BPC (tres Bases de Prestaciones y Contribuciones).

B) Integren hogares en los que el ingreso promedio para cada integrante de dicho núcleo sea igual o inferior a 3 BPC (tres Bases de Prestaciones y Contribuciones). A tales efectos se considerarán todos los ingresos, salvo los originados por la percepción del Ingreso Ciudadano, las Asignaciones Familiares y el Seguro por Desempleo, motivado por el despido del trabajador.

**ARTÍCULO 75°.- Determinación del Monotributo.-** El monto mensual del Monotributo resultará de aplicar la suma de las alícuotas correspondientes a los tributos recaudados por el Banco de Previsión Social vigentes, con exclusión del denominado complemento de cuota mutual, sobre un sueldo ficto equivalente a 5 BFC (cinco Bases Fictas de Contribución).

La existencia de cónyuge o concubino colaborador, en el caso de las empresas unipersonales, o de socios, determinará una aportación patronal adicional idéntica por la actividad de cada uno de tales integrantes.

El Monotributo no sustituye a los tributos aplicables sobre las remuneraciones de los dependientes, los cuales se regularán por las normas existentes a la vigencia de la presente ley.

El Poder Ejecutivo podrá aumentar el sueldo ficto en una escala de 6 a 10 BFC (seis a diez Bases Fictas de Contribución), teniendo en cuenta las actividades desarrolladas, la dimensión del local y otros índices similares.

**ARTÍCULO 76°.- Recaudación y afectación del tributo.-** El tributo será recaudado por el Banco de Previsión Social (BPS), quien dispondrá los aspectos referidos a la forma de liquidación, declaración y percepción del mismo en un plazo de treinta días a partir de la vigencia de la presente ley.

Sin perjuicio de ello, la Dirección General Impositiva tendrá las más amplias facultades de contralor sobre los contribuyentes del Monotributo, a efectos de determinar si los mismos cumplen con las condiciones de exclusión de los tributos administrados por este organismo.

La totalidad del producido respectivo estará destinada al pago de contribuciones de seguridad social recaudadas por el BPS, y referidos a la actividad del o de los empresarios titulares.

**ARTÍCULO 77°.- Asignación computable.-** Para los afiliados optantes por el presente régimen, la respectiva asignación computable será equivalente al sueldo ficto establecido en el artículo 78.

**ARTÍCULO 78°.- Prestaciones.-** Los afiliados optantes conservarán la totalidad de derechos emergentes de su inclusión y afiliación al sistema de seguridad social.

De cumplirse con las condiciones para el acceso al Seguro Social por Enfermedad (Decreto- Ley N° 14.407, de 22 de julio de 1975, modificativas y concordantes) deberán abonar el complemento por cuota mutual respectivo.

A estos efectos, la existencia de cónyuge o concubino colaborador no altera el carácter unipersonal de la empresa.

Sin perjuicio de lo preceptuado en los incisos precedentes, los afiliados podrán optar por no ingresar al Seguro Social por Enfermedad, opción que ejercerán al momento de efectuar su registro ante el organismo.

**ARTÍCULO 79°.- Régimen de contralor.-** Los contribuyentes incluidos en el presente régimen, deberán exhibir en el lugar donde desarrollen su actividad, y a solicitud de los organismos fiscalizadores competentes, la siguiente documentación:

A) Justificativo de inscripción ante la Dirección General Impositiva y el Banco de Previsión Social, ubicado en lugar visible al público.

B) Último recibo de pago de los tributos que graven su actividad.

C) Documentación respaldante de las existencias y procedencia de las mercaderías.

**ARTÍCULO 80°.- Sanciones.-** Ante el incumplimiento de alguno de los extremos establecidos en el artículo anterior, y sin perjuicio de las sanciones por infracciones tributarias que correspondan, se establece que la Dirección General Impositiva o el Banco de Previsión Social, podrán disponer la incautación de las mercaderías en existencia, quedando en tales casos dicha mercadería en depósito y bajo la responsabilidad del servicio que dispuso la medida. De procederse a lo expuesto, los funcionarios actuantes deberán labrar un acta dando cuenta a la autoridad administrativa.

Si en un plazo de quince días, el contribuyente acreditase que al momento de la incautación se encontraba al día con sus obligaciones y poseía la documentación requerida, podrá disponerse la respectiva devolución, siendo en tal caso de cargo del contribuyente los gastos causados por el procedimiento. No cumpliéndose en plazo con lo referido precedentemente, la Administración respectiva podrá disponer la venta en remate público de la mercadería incautada y el depósito de la suma resultante, deducidos los gastos causados, en la cuenta Tesoro Nacional, a la orden del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

**ARTÍCULO 81°.- Otorgamiento y renovación de permisos.-** Los Gobiernos Departamentales deberán exigir la documentación a que refieren los literales A) y B) del artículo 79 de la presente ley, al momento de otorgar y renovar todo tipo de permisos referidos al ejercicio de las actividades incluidas en la presente ley, debiendo remitir anualmente al Banco de Previsión Social los datos de los permisarios.

**ARTÍCULO 82°.- Contralor.-** Facúltase al Banco de Previsión Social (BPS) y a la Dirección General Impositiva (DGI)

a requerir de los entes autónomos y servicios descentralizados, la información que consideren relevante para la determinación de controles en cuanto a la capacidad contributiva de los contribuyentes que se amparen en el régimen previsto en el artículo 73 de la presente ley.

Los emisores de tarjetas de créditos deberán informar mensualmente al BPS y a la DGI los montos totales de las operaciones realizadas por los contribuyentes de este tributo. Facúltase al Poder Ejecutivo a reglamentar la remisión de información similar, cuando se utilicen otros medios de pago.

**ARTÍCULO 83°.- Obstaculización al ejercicio de las funciones fiscalizadoras.-** Cuando en el curso de las actuaciones de contralor a que refiere la presente ley, se verificasen actos colectivos tendientes a obstaculizar el ejercicio de las funciones fiscalizadoras, se configurará respecto a los responsables de los mismos, el ilícito previsto en el artículo 111 del Código Tributario.

**ARTÍCULO 84°.- Derogación.-** Deróganse los artículos 590 a 601 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, sobre la actividad comercial en la vía pública.

**ARTÍCULO 85°.- (Aportación de productores rurales artesanales).-** A partir de la vigencia de la presente ley, estarán incluidas en el régimen de aportación rural a la seguridad social de las empresas comprendidas en la Ley N° 15.852, de 24 de diciembre de 1986, y sus normas modificativas, las actividades de transformación artesanal que realicen los productores de reducida dimensión económica, sobre bienes agropecuarios de su propia producción. Para estar amparados por el régimen a que refiere el inciso anterior, deberán cumplirse conjuntamente las siguientes condiciones:

**A)** Los productores que desarrollen la actividad artesanal verifiquen las condiciones subjetivas establecidas para el Monotributo.

**B)** Los ingresos derivados de la actividad artesanal, así como los ingresos totales derivados de la suma de la actividad agropecuaria más la actividad artesanal, excluido en este último caso el Impuesto al Valor Agregado, no superen respectivamente los límites que establezca el Poder Ejecutivo. Dichos límites podrán ser diferenciales en virtud de la naturaleza de las explotaciones y del valor agregado incorporado en la etapa artesanal.

**Nota:** Ver Decreto N° 496/007 de 17.12.007, art. 14°. (D.Of. 26.12.007)

**C)** Los productores sean contribuyentes del Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios por los ingresos derivados de la producción agropecuaria.

**ARTÍCULO 86°.- (Inclusión opcional).-** Los productores comprendidos en el artículo anterior, podrán optar, en relación a los ingresos derivados de su producción artesanal, por:

**A)** Quedar incluidos en la exoneración del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) establecida en el literal E) del artículo 52 del Título 4 de este Texto Ordenado, en cuyo caso deberán tributar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) mínimo a que refiere el artículo 30 del Título 10 del Texto Ordenado 1996. Dicha prestación mínima se tributará conjuntamente con los aportes rurales al Banco de Previsión Social en las condiciones que establezca la reglamentación.

**B)** Quedar incluidos en el régimen general de liquidación del IRAE y del IVA.

.....  
**ARTÍCULO 113°.- Vigencia.-** Las disposiciones de esta ley para las que no se haya establecido una vigencia específica, regirán desde el 1° de julio de 2007. El Poder Ejecutivo establecerá mecanismos de adecuación de los montos anuales a que refieren las diversas escalas, deducciones y exenciones, en aquellos casos en que el período de liquidación se vea reducido en virtud de la fecha de vigencia de la presente ley. Asimismo, podrá realizar otras adecuaciones que a tales efectos resulten pertinentes.



## ANEXO F.

### IMEBA

Artículo 1°.- Grávase la primera enajenación a cualquier título, realizada por los productores, a quienes se encuentren comprendidos en el Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio, a Administraciones Municipales y a Organismos Estatales, de los siguientes bienes:

- A) Lanas y cueros ovinos y bovinos.
- B) Ganado bovino y ovino.
- C) Ganado suino.
- D) Cereales y oleaginosos.
- E) Leche.
- F) Productos derivados de la avicultura.
- G) Productos derivados de la apicultura.
- H) Productos derivados de la cunicultura.
- I) Flores y semillas.
- J) Productos hortícolas y frutícolas.
- K) Productos cítricos.
- L) Productos derivados de la ranicultura, helicultura, cría de ñandú, cría de nutrias y similares.
- M) Otros productos agropecuarios que determine el Poder Ejecutivo".

Nota: Los numerales L) y M) fueron agregados por Ley N° 18.083 de 27.12.006, art. 10°. Nuevo sistema Tributario. (D. Of.: 18.01.007). Vigencia: 01.07.007.

Estarán gravadas además las exportaciones de bienes comprendidos en los literales A) a M) del inciso primero realizado por los productores. Nota: Este inciso 2° fue sustituido por Ley N° 18.083 de 27.12.006, art. 11°. Nuevo sistema Tributario. (D. Of.: 18.01.007). Vigencia: 01.07.007.

Quedarán gravadas asimismo, la manufactura, afectación al uso propio o enajenación de bienes de su propia producción o importados que realicen los contribuyentes del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio. El monto pagado por concepto de la prestación a que refieren los incisos anteriores, será imputado como pago a cuenta por quienes opten por liquidar el Impuesto a las Rentas Agropecuarias.

Por su parte, los sujetos pasivos que obtengan las rentas a que hace referencia el último inciso del literal A) del artículo 2° del Título 4 de este Texto Ordenado, imputarán dicho monto como pago a cuenta del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio. En los casos no previstos precedentemente, el impuesto de este Título tendrá carácter definitivo.

El Poder Ejecutivo podrá instrumentar un régimen de excepciones en base a elementos que permitan una caracterización de los productores agrarios.

Fuente: Ley 16.736 de 5 de enero de 1996, artículo 655° (Texto parcial).

Ley 18.083 de 27 de diciembre de 2006, artículo 10° y 11°. (D.Of.: 18.01.007).

### Imeba en la ley del IRAE

**Artículo 6°.- Rentas agropecuarias. Opción.-** Quienes obtengan las rentas a que refiere el numeral 2 del literal B) del artículo 3° de este Título, podrán optar por tributar este impuesto o el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA), sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final de este artículo. En todos los casos, los referidos contribuyentes deberán liquidar un mismo impuesto por todas las explotaciones agropecuarias de que sean titulares.

No podrán hacer uso de la opción referida en el inciso anterior, los sujetos comprendidos en los numerales 1, 4, 5, 6 y 7 del literal A) del artículo 3° de este Título, los que deberán tributar preceptivamente el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas.

Deberán tributar este impuesto y no podrán hacer uso de la opción los contribuyentes cuyos ingresos en el ejercicio superen el límite que fije el Poder Ejecutivo, el que queda facultado para establecer topes diferenciales en función del tipo de explotación. A tales efectos no se computarán los ingresos derivados de enajenaciones de activo fijo. Una vez verificada la inclusión en el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE), deberá liquidarse obligatoriamente este impuesto por un número mínimo de ejercicios de acuerdo a lo que establezca la reglamentación. Sin perjuicio de lo establecido precedentemente, facúltase al Poder Ejecutivo a considerar la naturaleza de la explotación, el número de dependientes u otros índices que establezca la reglamentación, a efectos de determinar la existencia de empresas que por su dimensión económica se consideren excluidas de la opción que regula el presente artículo.

Los contribuyentes del IMEBA que obtengan rentas derivadas de enajenación de bienes de activo fijo afectados a la explotación agropecuaria, de pastoreos, aparcerías y actividades análogas, y de servicios agropecuarios, liquidarán preceptivamente el IRAE por tales rentas, sin perjuicio de continuar liquidando IMEBA por los restantes ingresos.

**Fuente:** Ley 18.083 de 27 de diciembre de 2006, artículo 3°. (D.Of.: 18.01.007)