

ÍNDICE DE BUROCRACIA en Uruguay

2022

Por Agustín Iturralde, Ramiro Correa,
Martín Blanco y Sabrina Riveiro



ATLAS NETWORK
Center for Latin America



Adam Smith Center
for Economic Freedom



CENTRO DE ESTUDIOS
PARA EL DESARROLLO



1. Estructura productiva

En este apartado del documento planteamos la estructura productiva de la economía uruguaya para el año 2021. Los datos utilizados provienen del sistema de cuentas nacionales elaborados por el Banco Central del Uruguay (BCU).

En el cuadro 1 presentamos la división tradicional de la economía en el sector primario, secundario y terciario. Al mismo tiempo se ha calculado el peso relativo de cada uno de estos sectores con respecto al PIB de la economía uruguaya.

Cuadro 1.

Sector	VAB 2021	Peso relativo con respecto al PIB
Primario	114339	7,45%
Secundario	318890	20,77%
Terciario	1102354	71,78%

Como se observa, la economía uruguaya sigue las tendencias mundiales de la gran mayoría de las economías de mercado. Por un lado tenemos al sector terciario (71.78%) que es el preponderante, seguido por el sector secundario (20.77%) y luego con el menor peso relativo encontramos al sector primario (7.45%).

2. Actividad económica representativa de la pequeña empresa por sector

Siguiendo con nuestro análisis, hemos ingresado al interior de cada uno de los sectores económicos dividiéndolos en distintas actividades económicas. Cabe aclarar que hemos seguido las actividades económicas definidas en el sistema de cuentas nacionales aplicado por el BCU. Los resultados se observan en el cuadro 2.

Cuadro 2.

Sector	Actividad	VAB Actividad 2021	Peso relativo dentro del sector
Primario	Agropecuaria, pesca y minería	114339,00	100,00%
	Industria Manufacturera	185016,47	58,02%
Secundario	Energía eléctrica, gas y agua	49814,58	15,62%
	Construcción	84059,03	26,36%
Terciario	Comercio, alojamiento y suministro de comidas y bebidas	229601,70	20,83%
	Transporte y almacenamiento, Información y comunicaciones	158828,04	14,41%
	Servicios financieros	95498,94	8,66%
	Actividades profesionales y arrendamiento	124689,38	11,31%
	Actividades de administración pública	83720,62	7,59%
	Salud, educación, actividades inmobiliarias y otros servicios	410014,96	37,19%

En el cuadro 2 vemos la división de los sectores económicos en distintas actividades económicas. Al mismo tiempo, tenemos el peso relativo de cada actividad económica con respecto al sector al que pertenece.

En base a estos resultados, podemos determinar cuáles son las actividades económicas más representativas dentro de cada sector económico. Esto nos permitirá acercarnos a la definición de la empresa representativa sectorial. Por lo tanto, concluimos que las actividades más representativas por sector son las siguientes:

- Sector primario: Actividad Agropecuaria
- Sector secundario: Industria Manufacturera y Construcción.
- Sector terciario: por un lado, tenemos Comercio, alojamiento y suministro de comidas y bebidas, por otro lado tenemos Salud, educación, actividades inmobiliarias y otros servicios, y finalmente tenemos Transporte y almacenamiento, Información y comunicaciones.

2.1. La caracterización y el peso de las empresas en la economía uruguaya

A continuación, se plantea la clasificación de las empresas de la economía uruguaya en función de su tamaño siguiendo la legislación vigente.

-Microempresa: son las empresas que contratan hasta 4 personas y cuyas ventas anuales (descontado el impuesto al valor agregado) no superan las 2.000.000 de unidades indexadas.

-Pequeña empresa: son las que ocupan no más de 19 personas y cuyas ventas anuales (descontado el impuesto al valor agregado) no superan las 10.000.000 de unidades indexadas.

-Mediana empresa: Son las que no ocupan más de 99 personas y cuyas ventas anuales (descontado el impuesto al valor agregado) no superan las 75.000.000 unidades indexadas.

Definiremos a las Mipymes como el conjunto de micro, pequeñas y medianas empresas. En base a los datos de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) para el año 2020, encontramos que en Uruguay existen 189.820 Mipymes activas. Dentro de este grupo, tenemos que el 85,23% son microempresas, 12,01% son pequeñas y 2,36% son medianas.

2.2 Selección de la empresa representativa sectorial

En base al cuadro 2, en dónde presentamos la proporción de pequeñas empresas por sector de actividad económica, (obtenido de las estadísticas del Banco Central) hemos podido determinar dichas actividades sobre las que trabajaremos, las cuáles presentamos a continuación:

- 1- Producción agropecuaria, caza y actividades de servicios conexos
- 2- Fabricación de prendas de vestir
- 3- Actividades especializadas de la construcción
- 4- Comercio por menor, excepto el comercio de vehículos automotores y motocicletas
- 5- Transporte por vía terrestre, transporte por tuberías
- 6- Actividades inmobiliarias

Una vez definido las empresas que se mejor representaban al sector productivo uruguayo, se procedió a realizar entrevistas y encuestas con distintos empresarios de dichos sectores, a la vez que con gestores, para poder estimar las horas dedicadas a los distintos trámites que realizan dichas empresas

3.Resultados

Al analizar los resultados obtenidos las empresas uruguayas destinan en promedio 438,6 horas a realizar todas las actividades relacionadas con los trámites. Una mirada más detallada, al ponderar los pesos relativos por sector, presentados en el cuadro 1, nos permite visualizar que se destina en promedio 405,2 horas, una cantidad bastante menor. Todo lo anterior se puede visualizar en el cuadro 3 presentado a continuación.

Cuadro 3.

Grupo de Trámites	Primario	Secundario	Terciario	Promedio	Prom. Pond.
Administración del Empleo	139,6	110,2	224	157,9	194,1
Administración de Operaciones	132,1	195,2	147,9	158,4	156,5
Otros	311	16,9	38,8	122,2	54,5

Como se observa en la tabla, la empresa del sector primario dedica 582,7 horas a los distintos trámites burocráticos. Dentro de estos, los trámites específicos, dentro del grupo Otros, representan más del doble que la suma de los otros dos grupos de trámites, con lo cual se puede afirmar que ahí radica la mayor dificultad.

Por otro lado las empresas del sector secundario destinan en promedio 322,3, que son la menor cantidad global entre los tres sectores, con mayor preponderancia del sector administración de operaciones. En tanto las empresas terciarias dedican 410,7 horas a los diversos trámites existentes, donde se destaca la cantidad destinada a la burocracia referida a la administración del empleo.

Como comentario final de esta parte, resulta llamativo como el grupo de trámites preponderante dentro de cada sector sea distinto para cada uno. Esto implica que la mayor burocracia que enfrenta cada sector diverge entre los diversos sectores.

3.1 Adm. Empleo

Al hablar del grupo que corresponde a la Administración del empleo, el sector terciario es el que más horas le dedica a dichos trámites. Sobre todo, destaca la diferencia dentro de los sub-grupos Contratación y despido, e Informes de Trabajo.

Es de destacar sobre todo el tiempo dedicado a la generación de Informes de Trabajo, donde por ser sectores terciarios, con mucho trato con el consumidor final y existir salarios

más variables, como por ejemplo, ingresos por comisión en el caso de las inmobiliarias, estas requieran de los Informes de trabajo para hacer el cálculo correcto de los honorarios mensuales.

Cuadro 4. 1 Vista por Sectores Sub-grupo Adm. Empleo

	Primario	Textil	Construcción	Secundario	Supermercado	Inmobiliaria	Turismo	Terciario
Salarios, Impuestos y contribuciones	102,7	67,0	126,0	85,4	86,0	188,0	130,0	147,1
Contratación y Despido	17,0	9,4	8,9	9,3	19,0	50,0	44,0	39,9
Informes de Trabajo	20,0	10,9	25,6	15,5	33,5	32,0	55,0	37,0
Total Grupo: Administración del Empleo	139,6	87,3	160,5	110,2	138,5	270,0	229,0	224,0

La cantidad de horas dedicadas por el sector terciario, como es el de mayor peso, también explica porque es mayor el promedio ponderado que el simple. En ese sentido, al considerar los promedios ponderados, solo dicho sector se encuentra por encima de ese valor, y eso se repite para cada sub-grupo, con lo cual podemos afirmar que la burocracia de este tipo es la más pesada para estas actividades.

Cuadro 4.2. Promedios Adm. Empleo

	Promedios	Prom. Pond
Salarios, Impuestos y contribuciones	111,7	131,0
Contratación y Despido	22,0	31,8
Informes de Trabajo	24,2	31,3
Total Grupo: Administración del Empleo	157,9	194,1

3.2 Adm. Operaciones

En este grupo de trámites el sector que mayores dificultades presenta es el secundario, sobre todo en los niveles de Impuestos administrativos y Salud y seguridad. En el segundo caso, es principalmente debido a los requerimientos de la Construcción, derivados de las mayores posibilidades de sufrir lesiones.

En el caso de los impuestos administrativos, este es elevado por la actividad textil, que lo que aumenta sustancialmente los resultados son los trámites de importación y son, entre todas las empresas consultadas, la única empresa que los realiza. Este punto se enmarca en las restricciones que impone el país a importar o comprar en el exterior.

Como punto a destacar tenemos que los impuestos que son globales a toda la economía, independientemente de su actividad, se encuentran muy estandarizados y accesibles, dedicando a dichos trámites horas similares en todas las empresa, con diferencias por su nivel de facturación, que simplemente implica en estos casos más labores de procesamiento de datos, por razones obvias.

4.3 Vista por sectores Sub-grupo Adm. Operaciones

	Primario	Textil	Construcción	Secundario	Supermercado	Inmobiliaria	Turismo	Terciario
Impuestos Administrativos	129,8	200,0	116,0	173,8	156,2	123,2	98,2	127,7
Desperdicios	0,0	0,0	6,0	1,9	52,0	0,0	0,0	15,0
Vehículos	2,3	0,0	1,1	0,3	3,6	3,8	6,9	4,3
Salud y Seguridad	0,0	8,0	44,0	19,2	3,0	0,0	0,0	0,9
Total Grupo: Administración de Operaciones	132,1	208,0	167,1	195,2	214,8	127,0	105,1	147,9

Al ver los promedios ponderados vemos que el sector secundario está por debajo de los mismos tanto en Desperdicios como en Vehículos, es decir que el principal inconveniente burocrático que tiene, son los impuestos administrativos.

Cuadro 4.4 Promedios Adm. Operaciones

	Promedios	Prom. Pond
Impuestos Administrativos	143,8	137,4
Desperdicios	5,6	11,1
Vehículos	2,3	3,3
Salud y Seguridad	6,7	4,6
Total Grupo: Administración de Operaciones	158,4	156,5

3.3 Otros

Al analizar el comportamiento de la categoría Estadística, Legal y Específico, debemos hacer notar que hay Actividades económicas, como inmobiliarias, con escasa cantidad de horas dedicadas a esto. Esto se da tanto porque no tienen trámites específicos a realizar, pero sobre todo, al igual que todos los sectores de la economía, no dedican casi horas a tramitar cambios fiscales, ya que muy raramente se da en Uruguay cambios grandes en materia de regulación transversal a todos los sectores. Eso se puede notar, por ejemplo, al ver las calificaciones internacionales de deuda del país, donde se destaca continuamente la gran institucionalidad que tiene el país, que no tiene cambios significativos independientemente del gobierno de turno.

Una vez señalado esto, como se puede ver en el Cuadro 4.5, si hay dos actividades que dedican abundante tiempo a lidiar con trámites específicos sectoriales, como la ganadería, del sector primario y el transporte de turistas, del sector terciario. Y en un tercer nivel encontramos también a la construcción.

Cuadro 4.5 Vista por sectores Sub-grupo Otros

	Primario	Textil	Construcción	Secundario	Supermercado	Inmobiliaria	Turismo	Terciario
Estadística, Legal y Específico	311,0	5,0	43,0	16,9	15,0	6,0	158,0	38,8
Total Grupo: Otros	311,0	5,0	43,0	16,9	15,0	6,0	158,0	38,8

Por otra parte, al comparar el promedio ponderado y el promedio simple, el primero es significativamente más bajo, ya que lo más elevado corresponde al sector primario, que tiene el menor peso ponderado.

En este caso, es necesario destacar nuevamente el enorme peso que tiene para el sector primario los trámites específicos, resultando más del doble que cualquiera de los otros grupos de trámites.

Cuadro 4.6 Promedios Otros

	Promedios	Prom. Pond
Estadística, Legal y Específico	122,2	54,5
Total Grupo: Otros	122,2	54,5

4. Consideraciones y reflexiones finales

Como es la primera vez que Uruguay participa del IB, no podemos obtener conclusiones respecto de años previos, pero sí podemos hacer un análisis comparativo con respecto a los resultados obtenidos en el IB de los países que participaron en la edición anterior. Al comparar los promedios ponderados, Uruguay dedica 405,2 horas a los trámites, como se muestra en el cuadro 3, que lo posiciona en la menor cantidad de horas de América Latina respecto a 2020, con cerca de 100 horas menos que México y aproximadamente 150 menos que Colombia. Esto refleja una buena posición para Uruguay. Sin embargo como diferencia se debe destacar que en estos países la mayoría de las horas se destinan a los trámites de administración de operaciones y empleo mientras que Uruguay destina más horas que dichos países a lo que denominamos como trámites específicos.

En este sentido podemos afirmar que lo que respecta a tiempo destinado en la administración del empleo y operación se encuentra altamente estandarizado, los problemas comienzan a verse en los procedimientos o trámites particulares y especiales de cada sector. Esto se ve de forma clara por ejemplo, en los trámites que se les son exigidos a los productores ganaderos.

Por otra parte, al comparar los resultados obtenidos con los de un país desarrollado como España, podemos ver que los pequeños empresarios españoles dedican aproximadamente 140 horas menos a la burocracia. Lo anterior nos demuestra que Uruguay aún tiene espacios de mejora para alcanzar niveles que se acerquen a los del primer mundo.

La tercerización de servicios contables y de gestión como norma.

Una de las principales conclusiones que debemos destacar es que todas las empresas por pequeñas que sean deben contratar gestores para poder realizar los trámites y cumplir con las regulaciones. Las empresas entrevistadas afirman que los trámites suelen llevar mucho tiempo y ser engorrosos en los procesos por lo que prefieren tercerizar el servicio en otras empresas que ya tienen el know how o que por economías de escala les resulta rentable el servicio. Complementando lo anterior, ya se ha internalizado la necesidad de contratar dicho servicio, y los empresarios lo tienen en consideración a la hora de calcular sus costos, pero sigue siendo un desembolso relevante, sobre todo para las empresas pequeñas.

Por otra parte, en lo que consta de seguros para los empleados, notamos que las empresas tienen la obligación de contratar un seguro aparte para sus empleados, contra los accidentes de trabajo. Cabe destacar que este es el único seguro exigido y creemos que esto se debe en gran medida a la existencia del Banco de Previsión Social. Este banco cobra el 15% y el 7.5% del salario al empleado y al empleador respectivamente a cambio de prestaciones en caso de enfermedad, baja por maternidad, etc.

En lo que respecta a limpieza de residuos, la mayoría de las empresas entrevistadas no requieren de contratar este servicio. Las empresas que necesitan de este servicio

pertenecen a sectores específicos. Tanto empresas del sector terciario como los supermercados o del sector secundario como la construcción.

La centralización de trámites en Montevideo.

Es interesante resaltar el caso de las empresas que manipulan alimentos, dichas empresas sufren la no existencia de una habilitación a nivel país para la manipulación de alimentos. Dicha regulación se debe realizar de forma departamental, esto implica que aquellos emprendimientos que quieran vender en más de un departamento deberán obtener una habilitación en cada uno de ellos. Lo mismo ocurre con las habilitaciones de bromatología, al no existir una habilitación nacional. Lo anterior resulta en que los empresarios deban incurrir en un costo extra en cada departamento en donde desarrollen su actividad.

Por otra parte nos topamos con trabas muy puntuales a nivel sectorial. Por ejemplo en el sector turístico se han detectado problemas a la hora de recibir pagos desde Brasil. En concreto, se les impone una retención del 33% para realizar transferencias directas por el pago de servicios uruguayos. Esto es un problema no menor considerando que los ciudadanos brasileños representan cerca del 20% del turismo en Uruguay. Esto implica que ocasionando que las empresas uruguayas deban crear empresas en otros países para realizar una triangulación de modo de recibir las transferencias sin dichas retenciones, y si bien es costoso mantener una empresa en otro país, dicho costo es menor al del impuesto aplicado por transferencias directas de Brasil.