

ÍNDICE DE BUROCRACIA Uruguay 2025

FIU | FLORIDA
INTERNATIONAL
UNIVERSITY

CED CENTRO DE ESTUDIOS
PARA EL DESARROLLO

Reporte

Uruguay es un país pequeño en términos demográficos y territoriales, con una población estimada en 3,4 millones de habitantes y una superficie de 176.215 km². Su economía se caracteriza por un alto grado de urbanización, estabilidad institucional y predominancia del sector servicios. En términos de estructura productiva, el Producto Interno Bruto (PIB) se distribuye de la siguiente forma: el 7,06% corresponde al sector primario (agricultura, ganadería y pesca), el 18,85% al sector secundario (industria y construcción), y el restante 74,08% al sector terciario, que abarca actividades como el comercio, servicios financieros, profesionales, educativos, turísticos y de comunicación.

El análisis se centra en empresas medianas, definidas legalmente como aquellas que emplean entre 20 y 99 personas y registran un determinado volumen de ventas anuales. Este segmento representa aproximadamente el 20,82% del empleo formal en Uruguay, por lo cual resulta clave para el dinamismo económico y la generación de empleo.

La economía uruguaya exhibe una elevada formalidad relativa, lo cual supone un marco jurídico e institucional robusto, pero también un entramado normativo que puede representar una carga administrativa significativa para las empresas. En este contexto, la presente medición del Índice de Burocracia Empresarial busca cuantificar el tiempo y los recursos que las empresas deben destinar a trámites administrativos vinculados tanto a la apertura como al funcionamiento regular de su actividad económica. Para este estudio se consideraron las actividades productivas más relevantes para cada sector, a saber:

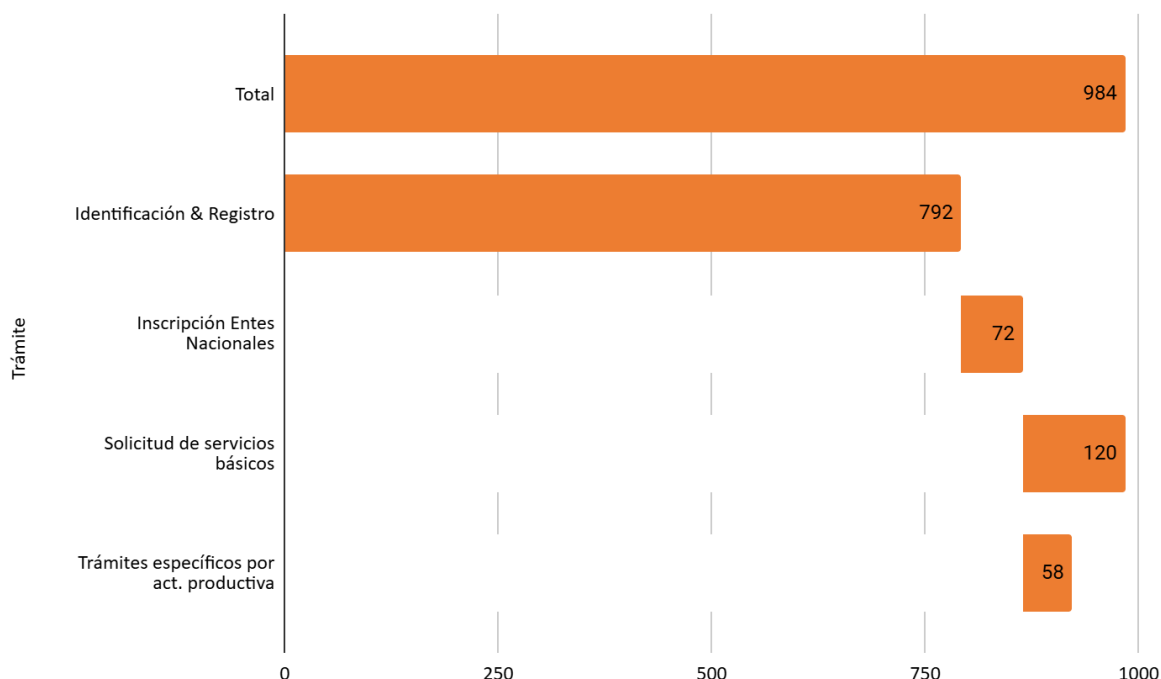
- Primario: agricultura y ganadería
- Secundario: fabricación de alimentos y bebidas, fabricación de productos químicos, fabricación de textiles, actividades especializadas en la construcción
- Terciario: comercio al por mayor y por menor, servicio de alimentos, servicios de comunicación, servicios legales y servicios de apoyo a las empresas e inmobiliaria

Trámites de apertura¹

El proceso de apertura de una empresa mediana en Uruguay supone una carga burocrática considerable que se manifiesta tanto en el tiempo requerido como en la complejidad y multiplicidad de trámites exigidos por diversas entidades estatales. Según los relevamientos realizados, iniciar una empresa en el país insume, en promedio, 984 horas de trabajo, lo que equivale a unos 41 días corridos. Esta cifra contempla el cumplimiento efectivo de los trámites necesarios para que una empresa mediana pueda operar en condiciones de legalidad plena.

¹ Todos los trámites de apertura analizados rigen a nivel nacional.

Figura 1.



La apertura formal implica presentarse ante distintos organismos públicos nacionales y departamentales. Entre las instituciones con mayor protagonismo en este proceso se encuentran la Dirección General Impositiva (DGI), responsable de la inscripción tributaria y la asignación del régimen fiscal correspondiente; el Banco de Previsión Social (BPS), donde se registra a la empresa como empleadora y se afilia a los trabajadores; y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), ante el cual se declara el inicio de actividades laborales. A estas entidades se suman otras con funciones específicas según la naturaleza jurídica o sectorial de la empresa, como la Dirección Nacional de Registros para el registro de estatutos y escrituras públicas.

A su vez, la mayoría de estos trámites exigen la presentación de varios documentos, tales como estatutos sociales, certificados, documentos de identidad de los socios, constancias de domicilio, contratos de arrendamiento, planos de las instalaciones y comprobantes de pagos de tasas. Un elemento problemático es que en muchas ocasiones la misma documentación debe presentarse en más de una institución, dado que los sistemas de información de los organismos públicos no siempre están integrados ni operan de forma interoperable.

En el caso del sector terciario, la carga varía de manera sustantiva entre actividades. Empresas orientadas a la prestación de servicios profesionales o digitales suelen enfrentar una menor carga administrativa inicial, circunscribiéndose a los registros básicos ante DGI, BPS y eventualmente alguna habilitación municipal. Por el contrario, actividades comerciales presenciales, como el comercio minorista o los servicios gastronómicos, deben cumplir con múltiples exigencias relativas a salubridad, seguridad e inspecciones bromatológicas.

Trámites de funcionamiento

Una vez que una empresa logra completar su proceso de apertura y comienza a operar formalmente, se enfrenta a un conjunto persistente y no menor de obligaciones administrativas para mantener su actividad en regla. Estas exigencias, que conforman lo que se denomina “trámites de funcionamiento”, representan una carga continua que insume tiempo, recursos humanos y, en muchos casos, servicios profesionales tercerizados.

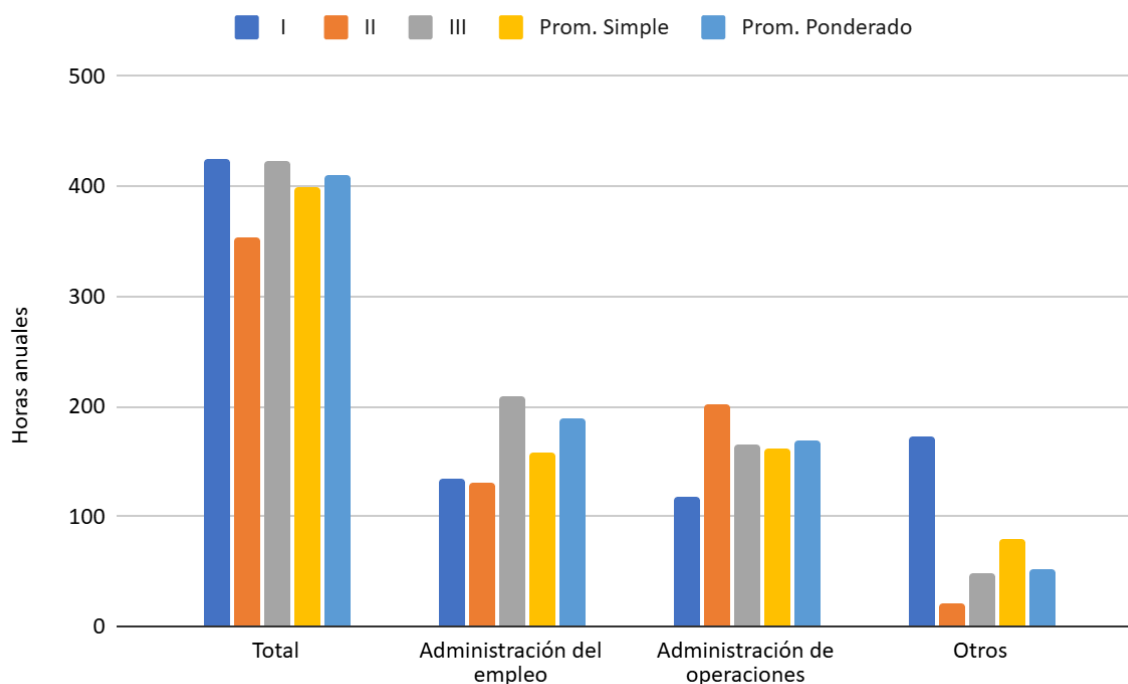
Según el relevamiento realizado, las pequeñas y medianas empresas en Uruguay destinan, en promedio, 400 horas anuales al cumplimiento de estos trámites, lo cual equivale a aproximadamente 50 jornadas laborales completas. Cuando se pondera esta estimación por la estructura sectorial del producto —es decir, considerando el peso relativo del sector primario, secundario y terciario en la economía—, la carga estimada asciende a 410 horas por año.

Los trámites de funcionamiento abarcan múltiples áreas de gestión. Entre las más relevantes se encuentran la administración del empleo —que incluye la declaración de altas y bajas laborales, la gestión de licencias y la atención a inspecciones del Ministerio de Trabajo—, el cumplimiento de obligaciones tributarias y previsionales ante DGI y BPS, la elaboración de informes laborales y estadísticas requeridas por organismos públicos, así como la gestión de operaciones cotidianas vinculadas a permisos, licencias, control de vehículos, disposiciones sobre salud y seguridad laboral, e informes técnicos exigidos por distintos entes reguladores. A esto se suman trámites de tipo legal o sectorial, como habilitaciones periódicas, auditorías, renovación de registros o presentación de documentación ante organismos de contralor específicos.

Figura 2

	Sector			Promedio/AVG	
	I	II	III	Simple	Ponderado
TOTAL (horas anuales)	425	354	423	400	410
Administración del empleo	135	131	209	158	189
Salarios, Impuestos y contribuciones	106	109	100	105	102
Contratación y Despido	12	6	63	27	49
Informes de Trabajo	17	17	46	27	38
Administración de operaciones	118	202	166	162	169
Impuestos Administrativos	108	184	156	149	158
Desperdicios	2	8	3	4	4
Vehículos	4	4	4	4	4
Salud y Seguridad	4	6	3	4	4
Otros	172	21	48	80	52
Estadística, Legal	4	3	18	8	14
Específico sector	168	18	30	72	37
Ponderación sectorial	7.06%	18.85%	74.08%		

Figura 3



El análisis por sector permite observar diferencias significativas en la carga administrativa. El sector primario, que incluye actividades agropecuarias y forestales, es el que presenta el mayor número de horas asignadas al cumplimiento de trámites: un promedio de 425 horas al año. Esta cifra se explica por la necesidad de responder a múltiples exigencias de trazabilidad, registros sanitarios, formularios ante el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), declaraciones ambientales y controles periódicos. Además, estas empresas suelen operar en el interior del país, donde los canales digitales de atención y la disponibilidad de oficinas descentralizadas son más limitados, lo cual agrega complejidad al proceso.

El sector terciario, que comprende actividades como el comercio, los servicios personales, profesionales y empresariales, dedica en promedio 423 horas anuales al cumplimiento de trámites de funcionamiento. Este sector, al ser intensivo en mano de obra, enfrenta una carga particularmente elevada en lo que refiere a la administración del empleo. Las tareas asociadas a la contratación y desvinculación de personal, la gestión de licencias, la elaboración de planillas salariales, representan una proporción significativa del tiempo destinado a trámites. Si bien existe una gran heterogeneidad dentro del sector —con actividades como la consultoría o los servicios legales que presentan cargas relativamente reducidas—, aquellas ramas que requieren plantillas numerosas, como los servicios gastronómicos o el comercio minorista, se ven particularmente afectadas por la complejidad y frecuencia de estas obligaciones. A esta carga asociada al empleo se suman otras exigencias específicas, como la necesidad de mantener habilitaciones sanitarias, controles bromatológicos y autorizaciones municipales, especialmente en establecimientos abiertos al público.

El sector secundario, que incluye actividades industriales y de construcción, es el que presenta la menor carga burocrática estimada en términos relativos, con un promedio de 354 horas anuales. Sin embargo, esta cifra no debe interpretarse como indicativa de una menor complejidad

normativa. Por el contrario, las empresas de este sector enfrentan un conjunto importante de exigencias técnicas, sanitarias y de seguridad, especialmente en rubros como la fabricación de alimentos, productos químicos o textiles. En términos de distribución del tiempo, el grueso de las horas se concentra en la administración de operaciones, un componente que abarca el pago de impuestos, el manejo de desechos, la administración legal de un vehículo de la empresa y la seguridad dentro del ámbito laboral.

Comentarios Finales y Sugerencias

Del análisis realizado se desprende que el entramado burocrático que enfrentan las empresas en Uruguay, tanto al momento de su apertura como durante su funcionamiento regular, representa una carga significativa en términos de tiempo y recursos. Si bien existen diferencias por sector económico, pueden identificarse algunos patrones comunes que permiten esbozar un diagnóstico general del estado actual de la relación entre el sector privado y la administración pública en materia regulatoria.

En lo que refiere a los trámites más ágiles, se destacan aquellos vinculados a la inscripción tributaria y previsional, en particular ante la Dirección General Impositiva (DGI) y el Banco de Previsión Social (BPS). Estos organismos han implementado plataformas digitales relativamente eficientes y procedimientos estandarizados que permiten completar buena parte del proceso de forma remota. En contraposición, los trámites más lentos, complejos y demandantes siguen siendo aquellos que requieren habilitaciones técnicas específicas, inspecciones presenciales o aprobaciones por parte de múltiples organismos.

En varios casos, la complejidad técnica o la carga de tiempo asociada al cumplimiento de estos trámites lleva a que las empresas opten por tercerizar la gestión administrativa, recurriendo a estudios contables, gestores o consultores especializados.

Frente a este panorama, resulta imprescindible avanzar en una agenda de reformas que permita aliviar la carga administrativa sobre las empresas, sin comprometer los objetivos regulatorios de control sanitario, ambiental y laboral que justifican buena parte de los trámites actuales. En este sentido, se proponen cuatro líneas de acción que combinan criterios de racionalización normativa, innovación tecnológica y un rediseño institucional orientado a la eficiencia y la confianza.

En primer lugar, se recomienda llevar adelante una revisión integral del marco normativo vigente, con el objetivo de identificar y eliminar regulaciones, permisos y exigencias que hayan perdido su razón de ser o que no aporten valor público significativo. En muchos casos, las normas se han ido acumulando de forma fragmentada y sin una evaluación sistemática de su impacto, lo que genera redundancias, contradicciones o exigencias desproporcionadas.

En segundo lugar, se propone avanzar hacia una liberalización de las habilitaciones comerciales para actividades de bajo riesgo. En la actualidad, múltiples emprendimientos que no implican riesgo para la salud, la seguridad o el medio ambiente deben someterse a procesos de habilitación que insumen tiempo, recursos y validaciones innecesarias. En estos casos, se sugiere transitar hacia un modelo regulatorio basado en controles ex post, en lugar de exigir tantas autorizaciones previas.

En tercer lugar, se destaca la oportunidad de incorporar herramientas de inteligencia artificial y economía del comportamiento en la gestión de trámites y habilitaciones. La automatización inteligente de procesos administrativos puede contribuir no solo a acelerar los tiempos de respuesta, sino también a reducir los márgenes de discrecionalidad y errores en la evaluación de solicitudes. Asimismo, el diseño de plataformas que apliquen principios de behavioral insights —como la simplificación del lenguaje, el orden lógico de formularios y los recordatorios automáticos— puede mejorar significativamente la experiencia del usuario y aumentar los niveles de cumplimiento voluntario.

Estas propuestas, si bien ambiciosas, se alinean con experiencias internacionales exitosas y responden a una lógica de modernización del Estado y mejora del clima de negocios.