



# **Pymes y Seguridad Social**

**Regímenes tributarios de Pymes y  
contribuciones especiales de Seguridad Social  
en Uruguay**



Julio de 2021

## **Pymes y Seguridad Social**

# **Regímenes tributarios de Pymes y contribuciones especiales de Seguridad Social en Uruguay**

Julio de 2021

©2021 PNUD Uruguay

**Autor:** Gustavo Viñales Guillama

**ISBN:** 978-92-95114-15-9

Este trabajo es el resultado del estudio realizado en el marco del *Proyecto: URU/20/006 – Proyecto: 00123606* desarrollado en el Laboratorio Fiscal y Tributario Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), bajo el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Según las normas aplicadas por el PNUD en todo el mundo, los autores de estas investigaciones gozan de completa independencia editorial, y aplican criterios de objetividad e imparcialidad en sus análisis.

El autor desea agradecer los aportes y comentarios sobre versiones preliminares de Carlos Grau, Fernando Lorenzo, Augusto Souto y Gonzalo Zunino.

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidos en este informe no reflejan necesariamente las opiniones del PNUD, las Naciones Unidas, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros. Se agradece la difusión y reproducción en cualquier medio, con indicación de la fuente.

Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura de esta publicación, se ha optado por el uso genérico de la voz masculina, sin que ello implique discriminación de género.



## **Resumen ejecutivo**

El trabajo procura analizar de forma integral los vínculos entre los regímenes tributarios de las Pymes y la Seguridad Social. En particular, la interrelación existente entre los ingresos de los trabajadores cotizantes a la seguridad social, los impuestos que les son aplicables y las contribuciones directas al sistema de seguridad social. El análisis conjunto de estas dimensiones resulta fundamental, ya que permite determinar quiénes soportan mayores cargas tributarias y de qué manera los tratamientos heterogéneos de los cotizantes en los distintos regímenes existentes generan asimetrías que difícilmente pueden justificarse a partir de criterios de equidad y eficiencia. Estas situaciones generan dos preocupaciones centrales: i) relacionada con las contribuciones al sistema que realizan las Pymes y los trabajadores autónomos, que difieren claramente de las realizadas por otras categorías de cotizantes y contribuyentes; ii) relacionada con las prestaciones y subsidios que no perciben, o que en algunos casos resultan marcadamente insuficientes para los trabajadores independientes constituidos como Pymes y trabajadores autónomos, referidos fundamentalmente al acceso al seguro por desempleo, al subsidio por inactividad parcial y al seguro de enfermedad.

## Índice

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introducción .....                                                                                                             | 1  |
| 2. Regímenes simplificados de contribuciones especiales a la seguridad social .....                                               | 2  |
| a) Trabajadores no dependientes y socios con actividad .....                                                                      | 2  |
| b) Monotributo (Ley 18.083).....                                                                                                  | 4  |
| c) Monotributo Social MIDES (Ley 18.874).....                                                                                     | 5  |
| d) Categorías fictas y bases imponibles reales de aportación .....                                                                | 6  |
| 3. Prestaciones de seguridad social con regímenes simplificados de aportes .....                                                  | 8  |
| a) Subsidio por desempleo.....                                                                                                    | 8  |
| b) Subsidio por maternidad y paternidad .....                                                                                     | 9  |
| c) Subsidio por enfermedad.....                                                                                                   | 9  |
| 4. El caso uruguayo y el contexto regional .....                                                                                  | 10 |
| 4.1 Pymes y trabajadores autónomos en cifras .....                                                                                | 11 |
| 4.2 Diferencias de imposición entre empleados dependientes y patronos de empresas<br>unipersonales y/o sociedades personales..... | 13 |
| 5. Hacia un enfoque integrado .....                                                                                               | 18 |
| 6. Resumen y consideraciones finales .....                                                                                        | 19 |

## 1. Introducción

La reforma del Sistema de Seguridad Social se ha convertido en un eje prioritario en la agenda de gobierno, particularmente a través de la creación de la Comisión de Expertos en Seguridad Social, creada por la Ley de Urgente Consideración (Ley N° 19.889, de julio de 2020) que desarrolla sus actividades en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que se le ha encomendado elaborar un diagnóstico sobre la situación del sistema de seguridad social uruguayo y elevar a consideración del Poder Ejecutivo recomendaciones para su reforma.

Dada la visibilidad que adquiere la discusión sobre estos temas, es previsible que aumente el interés de la opinión pública y se incremente la movilización por parte de diversos grupos sociales, dirigentes políticos, dirigentes empresariales, analistas económicos privados, representantes sindicales y actores diversos de la sociedad civil, directamente vinculados a la seguridad social. De hecho, la mayoría de estos actores da por descontado que en el transcurso de los próximos años se producirán ajustes y adecuaciones en el Sistema de Seguridad Social del país.

La mayor parte de los posicionamientos de estos actores, hasta el presente, han estado vinculados a posibles ajustes paramétricos para el acceso a los beneficios ofrecidos por los distintos componentes del sistema, entre los que se consideran incrementos en las edades mínimas de retiro, cambios en causales para el acceso a las prestaciones y reducciones en las tasas de remplazo, que alcanzarían, en particular, a las jubilaciones y pensiones servidas por el sistema de reparto administrado por el Banco de Previsión Social (BPS).

Son escasos los trabajos que abordan estos temas de forma integral (véase Zunino, et al, 2019<sup>1</sup>), pero no existen antecedentes de estudios que hayan analizado la interrelación existente entre los beneficios que perciben los cotizantes a la seguridad social, con los impuestos que les son aplicables y las contribuciones especiales al sistema de seguridad social (CESS) que realizan al BPS. El análisis conjunto de estas dimensiones resulta fundamental, ya que permite determinar quiénes soportan mayores cargas tributarias y de qué manera los tratamientos heterogéneos de los cotizantes en los distintos regímenes existentes generan asimetrías que, difícilmente, pueden justificarse a partir de criterios de equidad y eficiencia. La existencia de excepciones al régimen general y exoneraciones que benefician de forma específica a determinadas actividades hacen que el funcionamiento del sistema genere distorsiones relevantes sobre la asignación de recursos e introduzca sesgos de diversa naturaleza en las formas de organización de las actividades empresariales y en las modalidades de contratación de mano de obra en la producción de bienes y servicios.

Las asimetrías existentes generan dos preocupaciones centrales. La primera está relacionada con los aportes que realizan las Pymes y los trabajadores autónomos, que difieren claramente de las realizadas por otras categorías de cotizantes y contribuyentes. La segunda tiene relación con las prestaciones y subsidios que no perciben, o que en algunos casos resultan marcadamente insuficientes, estos trabajadores independientes constituidos como Pymes y las empresas unipersonales (trabajadores autónomos) referidos, fundamentalmente, en el acceso al seguro por desempleo, al subsidio por inactividad parcial, al seguro de enfermedad, etc.

---

<sup>1</sup> Zunino, G., Caporale, F., Souto, A. & Pereira, M. (2019) *Presente y Futuro del Sistema de Seguridad Social en Uruguay. Desafíos ante la transición demográfica y el cambio tecnológico*. Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas CINVE

A partir de estas consideraciones, en este trabajo se procura poner la atención en estas dos dimensiones que afectan a estos actores en su relación con el sistema de Seguridad Social, dado que, en épocas de crisis, o en circunstancias de baja importante de la actividad económica, cómo la que se está atravesando como consecuencia de la emergencia sanitaria del Covid-19, la realidad pone en evidencia las debilidades del régimen vigente. Por un lado, la baja o nula cobertura que recibe un conjunto muy importante de trabajadores formalizados y, por otro lado, las dificultades para estos trabajadores (Pymes y autónomos que tiene mínimo capital en sus emprendimientos) para hacer frente a las obligaciones tributarias por concepto de CESS.

## **2. Regímenes simplificados de contribuciones especiales a la seguridad social**

Para analizar el régimen vigente de aportes por concepto de CESS, en sentido amplio, para empresas unipersonales y patronos de sociedades personales, se deben considerar, principalmente, tres situaciones.

- a) En primer término debe tenerse en cuenta la situación de los trabajadores no dependientes y socios con actividad, reglados por la Ley de la Seguridad Social N° 16.713 de setiembre de 1995 y su Decreto reglamentario N° 113/996, de abril de 1996. En la normativa vigente se regula la situación de aquellas personas físicas que por sí solas, conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no, ejerzan una actividad lucrativa no dependiente, amparada por el BPS, considerando su situación en tanto ocupen personal o no, pues sus aportes dependerán de si tienen personal dependiente o no.
- b) En segundo término, es necesario considerar la situación de aquellos trabajadores que realizan actividades empresariales de reducida dimensión económica, bajo el régimen de Monotributo, creado en los artículos 70 al 84 de la Ley de Reforma Tributaria N° 18.083 de diciembre de 2006. Se encuentran comprendidos en este régimen, exclusivamente, las empresas unipersonales, incluidas aquellas en las que el titular ejerza la actividad con su cónyuge o concubino colaborador y siempre que tales empresas no tengan más de un dependiente; las sociedades de hecho integradas por un máximo de dos socios, sin dependientes; y 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.
- c) En tercer término, se deben considerar a aquellos trabajadores alcanzados por el denominado Monotributo Social MIDES, creado en la Ley N° 18.874 de diciembre de 2011, para aquellas personas que integren hogares que se encuentren por debajo de la línea de pobreza que determina el INE, o integrantes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica en los términos a los que refiere el art. 2° de la Ley N° 18.227, que producen y comercializan bienes y prestan servicios, no tengan personal dependiente y operen bajo las formas de emprendimientos personales y/o emprendimientos asociativos integrados por un máximo de cinco socios.

### ***a) Trabajadores no dependientes y socios con actividad***

El artículo 20 y siguientes del Decreto 113/996, establecen que las personas físicas que por sí solas, conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no, ejerzan una actividad lucrativa no dependiente y ocupen personal, efectuarán su aportación ficta patronal sobre la base del máximo salario abonado por la empresa; se considera como máximo salario, el del trabajador que tenga el mayor monto imponible gravado de la empresa.

Los socios integrantes de las Sociedades Colectivas, de Responsabilidad Limitada, en Comandita y de Capital e Industria, tengan o no la calidad de administradores, que desarrollen actividad de cualquier naturaleza dentro de la empresa, y los socios gestores de las sociedades accidentales, efectuarán su aportación ficta patronal al BPS, sobre la base del máximo salario abonado por la empresa o la remuneración real de la persona física correspondiente, según cual fuere mayor. En ningún caso la aportación podrá ser inferior al equivalente a quince veces el valor de la Base Ficta de Contribución (BFC).

Los trabajadores no dependientes, que no ocupen personal, tendrán como base de cálculo para sus aportaciones y para los beneficios de la Seguridad Social, 10 categorías de sueldos fictos, desde la 1ª. Categoría correspondiente a 11 BFC, la 2ª. Categoría para 15 BFC y hasta, la categoría 10ª a la que corresponden 60 BFC.

Los trabajadores no dependientes podrán elegir libremente la categoría de sueldos fictos por la que aportarán. Pueden cambiar de categoría, comunicando durante el mes de enero de cada año, ya sea para aumentar o disminuir la contribución preexistente. A este respecto, coincidiendo con lo expresado por Joaquín Serra, quien fuera Director General de la Dirección General Impositiva de 2015 a 2020<sup>2</sup>, nuestra experiencia indica que, en la inmensa mayoría de los casos, los trabajadores no dependientes, han optado por aportar sobre la categoría mínima de 11 BFC.

**Cuadro 1 Régimen de aportes de trabajadores no dependientes y socios con actividad**

| Integrantes de:                               | Sin Personal                                                                                                           | Con Personal                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Unipersonales (con o sin cónyuge colaborador) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sueldo ficto. Mínimo 1ª. Categoría 11 BFC</li> </ul>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sueldo ficto. Mínimo 2ª. Categoría 15 BFC</li> <li>Máximo salario</li> </ul>                            |
| Sociedades de hecho                           |                                                                                                                        |                                                                                                                                                |
| Sociedades irregulares                        |                                                                                                                        |                                                                                                                                                |
| SRL                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Remuneración real</li> <li>Sueldo ficto. Mínimo 2ª. Categoría 15 BFC</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Remuneración real</li> <li>Máximo salario</li> <li>Sueldo ficto. Mínimo 2ª. Categoría 15 BFC</li> </ul> |
| Sociedades colectivas                         |                                                                                                                        |                                                                                                                                                |
| Sociedades en comandita                       |                                                                                                                        |                                                                                                                                                |
| Sociedades capital e industria                |                                                                                                                        |                                                                                                                                                |
| Gestor sociedad accidental                    |                                                                                                                        |                                                                                                                                                |

Fuente: BPS - Material Resumido – Asesoría Tributaria y Recaudación – octubre 2014

| Categoría | Sueldo Ficto – BFC | Monto gravado (pesos) |
|-----------|--------------------|-----------------------|
| 1ª.       | 11                 | 14.209                |
| 2ª        | 15                 | 19.377                |
| 3ª        | 20                 | 25.835                |
| 4ª        | 25                 | 32.294                |
| 5ª        | 30                 | 38.753                |
| 6ª        | 36                 | 46.504                |
| 7ª        | 42                 | 54.254                |
| 8ª        | 48                 | 62.005                |
| 9ª        | 54                 | 69.756                |
| 10ª       | 60                 | 77.506                |

Fuente: BPS - [bps.gub.uy/6665/industria-y-comercio.html](https://bps.gub.uy/6665/industria-y-comercio.html)

<sup>2</sup> Serra, J. (2020). *BPS: Regímenes especiales y otras causales jubilatorias*. La Diaria, 14 de noviembre 2020, pá.18.

Cuando una misma persona física participe en calidad de no dependiente, en la integración de más de una empresa, deberá aportar sólo por aquella en la cual le corresponda el mayor monto gravado (según las categorías o sueldo mayor o remuneración real).

**b) Monotributo (Ley 18.083)**

El régimen especial creado en oportunidad de la Reforma Tributaria con vigencia en 2007 establece la oportunidad para quienes realicen actividades empresariales de reducida dimensión económica, de optar por pagar en sustitución de las CESS generadas por su propia actividad y de todos los impuestos nacionales vigentes, excluidos los que gravan la importación, una prestación tributaria unificada, que se denominó Monotributo.

Podrán optar por este régimen los sujetos que cumplan simultáneamente con las siguientes condiciones:

- Los ingresos derivados de la actividad no superen en el ejercicio el 60% del límite establecido en el literal E) del art. 52 del Título 4 del TO 1996 (183.000 UI), para las empresas unipersonales. Para los restantes sujetos, el límite ascenderá al 100% del referido monto (IVA Mínimo – Pequeñas Empresas, 305.000 UI).
- Desarrollen actividades de reducida dimensión económica, no realizando la explotación de más de un puesto o de un pequeño local, simultáneamente.
- 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.
- Enajenen bienes y presten servicios exclusivamente a consumidores finales.

Asimismo, el régimen, prevé exclusiones para aquellos casos de 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, aun cuando permanezca inactivo; las sociedades de hecho cuando alguno de sus socios tenga simultáneamente la calidad de socio o director de una sociedad anónima; y quienes presten servicios personales fuera de la relación de dependencia, ya sea en forma individual o societaria.

El tributo será recaudado por el BPS y la totalidad del producido respectivo estará destinada al pago de contribuciones de seguridad social, referidos a la actividad del o de los trabajadores titulares.

**Cuadro 2**

**Régimen de aportes del Monotributo**

| Integrantes del Monotributo           | Sueldo Ficto – BFC        | Monto gravado: valor enero 2021 |
|---------------------------------------|---------------------------|---------------------------------|
| Unipersonal sin dependiente           | 5                         | 6.459                           |
| Unipersonal ambos cónyuges/concubinos | 5 (por cónyuge/concubino) | 6.459                           |
| Sociedad de hecho                     | 5 (por socio)             | 6.459                           |

Fuente: BPS - [bps.gub.uy/6668/monotributo-ley-18083.html](https://bps.gub.uy/6668/monotributo-ley-18083.html)



### c) **Monotributo Social MIDES (Ley 18.874)**

El régimen de monotributo social administrado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) está previsto, únicamente, para aquellos trabajadores autorizados a la inclusión en este régimen, en tanto cumplan todas las condiciones enumeradas, tales como ser personas que integren hogares que se encuentren por debajo de la línea de pobreza o integrantes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que producen y comercializan bienes y prestan servicios, no tengan personal dependiente y operen bajo las formas de emprendimientos personales y/o emprendimientos asociativos integrados por un máximo de cinco socios, aceptados de forma previa y exclusiva por parte del MIDES. Anualmente, este ministerio revisará la calificación otorgada informando al BPS las modificaciones en la situación de los sujetos, que den mérito a la pérdida de los derechos que la ley prevé.

Será condición para estar incluido en el régimen, el cumplimiento de las contraprestaciones que el MIDES determine, entre otras, la concurrencia asidua a la escuela u otros centros de estudio habilitados de los hijos y otros menores a cargo de las personas físicas que no hayan completado el ciclo escolar, controles de salud periódicos, asistencia a instancias de capacitación que no impliquen un costo para los contribuyentes, así como la inexistencia de trabajo infantil ilegal en el núcleo familiar.

Podrán optar por el régimen de Monotributo Social Mides, los sujetos que cumplan simultáneamente con las siguientes condiciones.

- Los ingresos derivados de la actividad no superen en el ejercicio el 60% del límite establecido en el literal E) del artículo 52 del Título 4 del TO 1996 (183.000 UI), para los emprendimientos personales. Para los restantes sujetos, el límite ascenderá al 100% del monto establecido (IVA Mínimo – Pequeñas Empresas, 305.000 UI).
- El monto mensual del Monotributo Social Mides resultará de aplicar el equivalente a la contribución a la seguridad social por actividad empresarial sin dependientes, sobre la base de un sueldo ficto de 5 BFC. Este monto se deberá por cada uno de los integrantes de los sujetos que integren los emprendimientos asociativos.
- El monto a pagar será igual al Monotributo de la Ley 18.083, con la diferencia que desde su creación se estableció un sistema gradual dónde deberán pagar el 25% durante los primeros 12 meses de actividad registrada, los siguientes 12 meses, un 50%, por otros 12 meses, un 75% y de ahí en más, el 100% del tributo. La totalidad del producido respectivo estará destinado al pago de contribuciones de seguridad social recaudadas por el BPS y referidos a la actividad de los sujetos comprendidos.

**Cuadro 3**

**Régimen de aportes del Monotributo MIDES**

| <b>Integrantes del Monotributo</b> | <b>Sueldo Ficto - BFC</b> | <b>Monto gravado: valor enero 2021</b> |
|------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------|
| Emprendimientos personales         | 5                         | 6.459                                  |
| Emprendimientos asociativos        | 5 (por socio)             | 6.459                                  |

Fuente: BPS - [bps.gub.uy/6667/monotributo-social-mides-18874.html](https://bps.gub.uy/6667/monotributo-social-mides-18874.html)

#### **d) Categorías fictas y bases imponibles reales de aportación**

El sistema de aportes de CESS para las categorías previamente analizadas de empresas unipersonales y patronos de sociedades personales, en términos generales, se aplica a partir del monto gravado o base imponible determinada, por las tasas de aportes correspondientes, el aporte personal del 15% y el aporte patronal del 7,5%. Las bases imponibles o monto gravado, resultan del mayor valor que surge entre el valor de las BFC del aporte ficto mínimo correspondiente para cada categoría analizada, del mayor salario nominal de la empresa, o del salario real fijado para el patrón.

Como se ha analizado en la sección anterior, para las empresas unipersonales que no tienen personal dependiente aplica la Categoría 1, mínima, de 11 BFC (\$14.209) y para las unipersonales con personal y los socios de sociedades personales aplican cómo mínimo la Categoría 2 correspondiente a 15 BFC (\$19.377). El régimen incluye hasta 10 categorías que alcanzan el máximo de 60 hasta BFC, mientras que los monotributistas aplican una categoría mínima de aporte sobre 5 BFC (\$6.459).

La experiencia indica que, en la mayoría de los casos, los trabajadores no dependientes (patronos de unipersonales o socios), optan por aportar sobre la categoría mínima exigida para la figura correspondiente, sea monotributista, unipersonal o socio de sociedad personal, es decir, 5 – 11 o 15 BFC. Las cifras obtenidas por parte del BPS, a enero de 2021, confirman plenamente los datos de nuestra experiencia y arrojan los siguientes resultados.

En el Cuadro 4 se presenta información sobre estructura de aportaciones por categorías de los 146.618 patronos de industria y comercio con aportes (no incluye unipersonales como patronos de actividades de los hogares en calidad de empleadores).

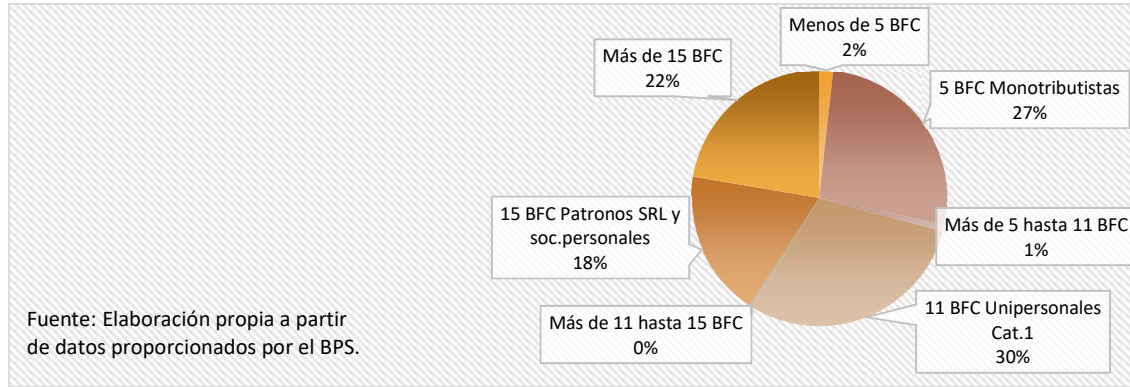
**Cuadro 4 Estructura de aportes de patronos de Pymes (enero 2021)**

| <b>Tramos de aportes – BFC</b>                     | <b>Personas (patronos)<br/>enero 2021</b> | <b>%</b>       |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------|
| Menos de 5 BFC                                     | 2.563                                     | 1,75%          |
| 5 BFC mínimo Monotributistas                       | 39.033                                    | 26,62%         |
| Más de 5 hasta 11 BFC                              | 1.265                                     | 0,86%          |
| 11 BFC mínimo Unipersonales Cat.1                  | 43.278                                    | 29,52%         |
| Más de 11 hasta 15 BFC                             | 598                                       | 0,41%          |
| 15 BFC mínimo Patronos SRL y Sociedades personales | 27.137                                    | 18,51%         |
| Más de 15 BFC                                      | 32.744                                    | 22,33%         |
| <b>Total</b>                                       | <b>146.618</b>                            | <b>100,00%</b> |

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el BPS

**Gráfico 1**

**Aportes de patronos de Pymes por categorías de BFC (enero 2021)**



Si se avanza en el análisis detallado de la información disponible, en particular en lo que refiere a los montos gravados o bases imponibles, sobre los que se realizan los aportes de CESS, puede apreciarse que: i) 39.033 monotributistas, que representan el 27% del total, aportan por su mínimo correspondiente, es decir, sobre \$6.459; ii) 43.278 patronos de unipersonales que representan un 30% del total, aportan sobre el mínimo correspondiente a la Categoría 1, es decir, sobre \$14.209; iii) 27.137 patronos de unipersonales con personal o socios de sociedades personales, que representan el 18% del total, aportan por su mínimo correspondiente, sobre \$19.377.

Esto significa que más del 75% de los contribuyentes de CESS como Pymes, para las diferentes categorías analizadas (monotributistas, unipersonales y socios de sociedades personales), tributan por la categoría mínima que les corresponde, según las BFC fijadas para cada caso.

Con una participación del 3% sobre el total, queda la suma de casos entre las categorías de 0 a 5 BFC, de entre 5 y 11 BFC, o de entre 11 y 15 BFC, que pueden explicarse por diversos motivos.

Si se analizan cuántas personas aportan por un monto gravado mayor al mínimo correspondiente por categorías de BFC, es decir por el mayor entre el sueldo superior de la empresa o por el sueldo real fijado como patrón, se observa que en esa situación se encuentran 32.744 patronos, que alcanzan al 22% del total.

La información sobre el promedio de los montos gravados o bases imponibles de este conjunto de contribuyentes de CESS que aporta por arriba de los mínimos de BFC según las distintas figuras, indica que tan sólo 7.536 patronos aportan por un sueldo nominal de \$50.000 o superior (en un intervalo que agrupa personas con remuneración promedio desde \$51.084 hasta \$252.102). Esto significa, que, del total de 146.618 personas, patronos de industria y comercio registrados a enero de 2021, el 5% de ese total, tan sólo unas 7.536 personas, aportan CESS como patronos por un salario nominal superior a los \$50.000.

### 3. Prestaciones de seguridad social con regímenes simplificados de aportes

Las prestaciones de seguridad social servidas por el BPS suelen dividirse en contributivas y no contributivas, dependiendo de la existencia o no de aporte previo por parte de los beneficiarios. Existe otra clasificación que se basa en criterios de ocupación laboral de la población a la que van dirigidas las prestaciones, diferenciando, en este caso, entre prestaciones de pasividad y prestaciones de actividad.

Entre las prestaciones no contributivas, se destacan, por su importancia relativa, la pensión a la vejez y la pensión por invalidez. La principal prestación económica en la etapa pasiva, la jubilación, es una prestación contributiva consistente en una suma de dinero abonada de forma mensual, a la cual accede todo trabajador que configure la causal jubilatoria.

El informe de Prestaciones elaborado por el BPS<sup>3</sup> clasifica las prestaciones de actividad según la relación que reportan con los ingresos del trabajador, diferenciando las prestaciones sustitutivas de las complementarias. Dentro de las prestaciones sustitutivas, más relevantes, importa destacar en mayor medida para nuestro análisis, las posibilidades reales de acceso, la suficiencia y el nivel de cobertura, en los subsidios por desempleo, los subsidios por maternidad y paternidad, y los subsidios por enfermedad, para las categorías analizadas de no dependientes, titulares de unipersonales (con cónyuge colaborador si correspondiere), monotributistas y socios en sociedades personales de Pymes. Son las prestaciones que permiten evitar quiebres definitivos por ceses transitorios de actividad por alguno de esos motivos, se tratan de prestaciones diseñadas para mitigar los efectos de cierres o interrupciones transitorios de la actividad laboral. En épocas normales de actividad, los casos de quiebres son invisibles a los ojos de las mayorías, en épocas de crisis, cómo la actual, producto de la pandemia por Covid-19, se torna evidente el problema de baja cobertura para un número muy grande de trabajadores en formas de contrato no dependiente, aún dentro de la formalidad del sistema.

En la práctica, para estas categorías de trabajadores no dependientes encontramos muchas situaciones de nula o baja cobertura, en virtud de las propias características de la normativa vigente o de los bajos niveles de aportes realizados a través de los regímenes fictos, con una elevada concentración de trabajadores en las categorías mínimas de aportación.

#### *a) Subsidio por desempleo<sup>4</sup>*

El informe de prestaciones del BPS establece que el subsidio por desempleo tiene por objetivo cubrir las necesidades básicas de las personas que involuntariamente queden desempleadas e incentivarlas a conseguir un nuevo empleo. Esta prestación contributiva consiste en un subsidio monetario temporal, definido como porcentaje del salario percibido cuando la persona se encontraba trabajando. El acceso a este beneficio ocurre siempre y cuando se esté ante una situación de desocupación forzosa no imputable a la capacidad laboral o voluntad del trabajador.

Son beneficiarios y tienen derecho a este subsidio los trabajadores de la actividad privada, socios cooperativistas, contratos a término del Poder Ejecutivo y otros organismos con aporte civil, trabajadores dependientes que a su vez sean titulares de empresas SRL o SA en calidad de directores o socios sin actividad, trabajadores con multiempleo, incluyendo también a trabajadores que sean profesionales, entre otros (con las excepciones y especificaciones que la normativa establece).

---

<sup>3</sup> <https://www.bps.gub.uy/bps/file/13637/37/prestaciones.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.bps.gub.uy/4802/subsidio-por-desempleo.html>

No tienen derecho a este subsidio los trabajadores no dependientes, autónomos o titulares de empresas unipersonales, monotributistas y patronos de Pymes.

**b) *Subsidio por maternidad y paternidad***<sup>5</sup>

El informe de prestaciones del BPS establece que los subsidios por maternidad, por inactividad compensada por paternidad y por medio horario para cuidados parentales, son prestaciones brindadas por el BPS que sustituyen el salario no generado durante la licencia maternal, paternal y el período en que cumplen medio horario laboral para cuidados de hijos e hijas. Son prestaciones contributivas, en dinero y que se proporcionan a corto plazo.

El subsidio por maternidad es una prestación que sustituye al salario no generado por la trabajadora durante el período de licencia maternal. Tienen derecho a este subsidio las trabajadoras dependientes de la actividad privada; socias cooperativistas; trabajadoras no dependientes y cónyuges y concubinas colaboradoras de industria y comercio y rural (con hasta un dependiente); trabajadoras con aportación civil en régimen de contrato a término; entre otras (con las excepciones y especificaciones que la normativa establece).

En el caso de las trabajadoras no dependientes, el monto se calcula considerando sus asignaciones computables en virtud del aporte realizado en los doce meses previos al inicio de la licencia maternal; para tener derecho al subsidio deben estar al día con los aportes a la seguridad social.

El subsidio por inactividad compensada por paternidad es una prestación sustitutiva del salario no generado por el trabajador durante los días que le correspondan por licencia paternal. Son beneficiarios los trabajadores dependientes de la actividad privada; socios cooperativistas; trabajadores no dependientes y cónyuges y concubinos colaboradores de industria y comercio y rural (con hasta un dependiente); trabajadores con aportación civil en régimen de contrato a término.

En el caso de los trabajadores no dependientes, el monto se calcula tomando los aportes de los doce meses previos al inicio del subsidio paternal.

**c) *Subsidio por enfermedad***<sup>6</sup>

El subsidio por enfermedades una prestación económica contributiva que consiste en una suma de dinero que paga el BPS en forma mensual a aquella persona trabajadora que, por razones médicas, está imposibilitada de trabajar, ya sea por enfermedad o por recomendaciones de medicina preventiva, como puede ser el caso de las embarazadas, por lo que es una prestación sustitutiva. Tienen derecho a ampararse al subsidio por enfermedad los trabajadores dependientes de la actividad privada, trabajadores no dependientes y cónyuges o concubinos colaboradores (con hasta cinco dependientes), siempre que se encuentren al día con los aportes al sistema de seguridad social, trabajadores con aportación civil contratados por Presidencia de la República y ministerios, entre otros.

Los patronos unipersonales, cónyuges colaboradores o monotributistas (común o Mides) de industria y comercio, percibirán el 70% del valor ficto patronal o categoría por la cual aporta efectivamente al mes del último día trabajado.

---

<sup>5</sup> <https://www.bps.gub.uy/10385/subsidios-por-maternidad-y-paternidad.html>

<sup>6</sup> <https://www.bps.gub.uy/4774/subsidio-por-enfermedad.html>

## 4. El caso uruguayo y el contexto regional

Es frecuente que los dirigentes políticos y los líderes de opinión, refieran a las micro, pequeñas y medianas empresas, “las Pymes”, cómo el motor de la actividad económica, destacando que este tipo de emprendimientos es responsable de la mayor parte de la generación del empleo. A partir de este fundamento se proponen periódicamente, estrategias y propuestas que pretenden promover y dinamizar la actividad de las mismas, partiendo de la base que ellas pueden realizar una contribución importante al desarrollo productivo.

A pesar de ello, en Uruguay y en la mayoría de los países de la región, persisten múltiples problemas reales que obstaculizan el desarrollo de las Pymes. Las dificultades de acceso a financiamiento en condiciones adecuadas, el limitado acceso a tecnologías que mejoren sus procesos productivos, las insuficiencias de capital humano y la debilidad de las instituciones de apoyo y promoción, que muchas veces operan de forma dispar en diferentes zonas del territorio, hacen que la tradicional apelación a la importancia de las Pymes no se corresponda con un diseño eficaz de los sistemas de estímulo que pretenden impulsar su actividad.

Las dificultades estructurales que enfrentan las Pymes y que condicionan su sostenibilidad, su competitividad y en muchos casos su propia existencia, se pretenden compensar a través de soluciones parciales, que recurren de manera intensiva a herramientas tributarias. En muchos países, incluido Uruguay, la estrategia de apoyo a las empresas de menor tamaño relativo se materializa a través de regímenes impositivos simplificados, con exoneraciones parciales, con mecanismos de pago gradual y con acceso a refinanciamientos periódicos para impuestos y cargas sociales impagos.

En general, las políticas aplicadas, buscan enfrentar las brechas estructurales que traban el desarrollo de este tipo de empresas a través de acciones que suelen fundamentarse en problemas circunstanciales o coyunturales de crisis, pero que luego permanecen de forma indeterminada en el tiempo o bien resuelven, parcialmente, una cara visible del problema, por ejemplo el costo o peso del aporte tributario en un momento, pero sin considerar su contrapartida en los bienes y servicios públicos recibidos posteriormente en el tiempo, sea en forma directa, caso concreto de las prestaciones contributivas y no contributivas de la seguridad social, o en forma indirecta, vía capacitación, financiación o mecanismo para su mejor desarrollo.

En la guía de políticas para Pymes de América Latina y el Caribe<sup>7</sup> (OCDE/CAF, 2019), que considera datos de encuestas de hogares y que ofrecen una imagen más veraz acerca de las empresas más pequeñas del espectro y de la población auto-empleada, se establece que el 99.5% de las empresas de América Latina son Pymes. En conjunto, éstas representan el 60% del empleo productivo formal de la región, aunque son responsables, apenas, de una cuarta parte del valor de la producción total de las economías de la región.

Acerca de la situación en Uruguay, la mencionada publicación, refiere a que, *“Si bien Uruguay no cuenta con una estrategia explícita respecto a las PYMEs, el país ha puesto en marcha un proceso para vincular sus programas de apoyo a este sector con el Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (2017-2021) del país, que se desarrolló durante el período 2016-2017 en el marco del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (Transforma Uruguay). Aunque ha logrado un avance importante en la fase de elaboración y planificación de la*

---

<sup>7</sup> OECD/CAF (2019), América Latina y el Caribe 2019: Políticas para PYMEs competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur, OECD Publishing, Paris.

*estrategia, aún se encuentra en una fase continua de desarrollo de una nueva arquitectura institucional para apoyar la ejecución de Transforma Uruguay. El plan estratégico también debe reforzarse con la introducción tanto de objetivos cuantitativos y cualitativos explícitos como de mecanismos eficaces de monitoreo y evaluación (M&E)” (OCDE/CAF, 2019).*

El modelo de *Transforma Uruguay* fue creado por la Ley N°19.472 de diciembre de 2016, que creó el denominado Sistema Nacional de Competitividad. Esta norma fue derogada en la reciente Ley de Presupuesto Nacional, Ley N°19.924 de diciembre de 2020, que en su artículo 73 establece la derogación de los artículos 1° a 12, 18, 19 y 23 de la Ley N°19.472, y sus modificativas, estableciendo que todas las referencias normativas efectuadas al Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad o a la Secretaría de Transformación Productiva y Competitividad, se entenderán realizadas a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La política sobre Pymes ha pasado a concentrarse institucionalmente, en la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), creada por la Ley N°18.602, de noviembre 2009.

Por tanto, y más allá de valoraciones sobre la propia herramienta de *Transforma Uruguay* que puedan tener los diversos actores del ecosistema uruguayo, sean actores políticos, empresariales o sociales, lo cierto es que los anclajes institucionales están muy lejos de ser todo lo sólidos que se debería aspirar a consolidar, si es que se pretende desarrollar y hacer competitivas, a la red de empresas que representan más del 90% del entramado productivo del Uruguay.

En paralelo a estas debilidades institucionales, referentes a los problemas estructurales de las Pymes, se presentaron cambios con impactos tributarios, por ejemplo, en el artículo 228 de la Ley N°19.889 Ley de Urgente Consideración, para aquellos contribuyentes que inicien actividades a partir del 1/1/2021 y queden comprendidos en el régimen de tributación del Literal E). Estos contribuyentes ya tenían un sistema gradual de aportación a DGI y BPS, pues fue modificado parcialmente el régimen que estaba vigente por la Ley N°18.568 de setiembre 2009.

A manera de síntesis, puede establecerse que el sistema político uruguayo, en general, más allá de las orientaciones ideológicas o de partidos políticos, no ha logrado consolidar institucionalmente un esquema de políticas públicas coherente que contribuya al desarrollo sostenible de las Pymes. La mirada de corto plazo ha impedido que se lograra una verdadera política de estado que apunte el funcionamiento de la parte más densa del tejido empresarial uruguayo.

Desde el punto de vista de las *Pymes y la Seguridad Social*, en general, la situación admite el mismo tipo de consideraciones. La realidad uruguaya ilustra acerca de las dificultades estructurales en la articulación entre los sistemas de aportes por CESS con las contraprestaciones recibidas de parte del propio sistema de seguridad social. Para paliar los problemas existentes se ha recurrido, nuevamente, al otorgamiento de facilidades tributarias para aquellas pequeñas empresas que inicien actividades. Estos mecanismos, son quizás, el ejemplo más elocuente del predominio de una perspectiva cortoplacista y de escaso impacto real, sobre la que se pretende alertar en este trabajo.

#### **4.1 Pymes y trabajadores autónomos en cifras**

En Uruguay, el Decreto 504/007 establece la definición de Pymes a efectos administrativos, estableciendo las diferentes categorías de unidades económicas como micro, pequeña o mediana empresa, en función del número de personal ocupado, conjuntamente con su facturación anual, conforme a determinados límites cuantitativos que se establecen para cada una de las categorías.

- MICROEMPRESAS: son las que ocupan no más de 4 personas y cuyas ventas anuales no superan el equivalente a 2 millones de UI.
- PEQUEÑAS EMPRESAS: son las que ocupan no más de 19 personas y cuyas ventas anuales no superan el equivalente a 10 millones de UI.
- MEDIANAS EMPRESAS: son las que ocupan no más de 99 personas y cuyas ventas anuales no superan el equivalente a 75 millones de UI.

Se entiende como personal ocupado a estos efectos, tanto a aquellas personas empleadas en la empresa, como a sus titulares y/o a los socios por los cuales se realicen efectivos aportes al BPS. Se entiende como facturación anual las ventas netas excluido el IVA, luego de devoluciones y/o bonificaciones. La Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (MIEM – Dinapyme), será el órgano competente para la acreditación de una unidad económica en alguna de las tres categorías individualizadas.

**Cuadro 5 Categorías formales de empresas de menor tamaño relativo en Uruguay**

| Criterio                                |               | Micro     | Pequeña    | Mediana    |
|-----------------------------------------|---------------|-----------|------------|------------|
| Empleo - N° empleados                   |               | 1 a 4     | 5 a 19     | 20 a 99    |
| Volumen de ventas                       | hasta UI      | 2.000.000 | 10.000.000 | 75.000.000 |
|                                         | (*) hasta USD | 221.219   | 1.106.095  | 8.295.709  |
| (*) Al 31/3/21 UI \$4,8875 USD \$44,187 |               |           |            |            |

**Cuadro 6 Estructura empresarial de Uruguay por tramos de personal ocupado**

| Empresas según estrato de tamaño (marzo 2021) |                    |                         |
|-----------------------------------------------|--------------------|-------------------------|
|                                               | Número de empresas | % del total de empresas |
| Sin dependientes                              | 140.150            | 50,4%                   |
| 1 a 4                                         | 106.326            | 38,2%                   |
| 5 a 19                                        | 23.911             | 8,6%                    |
| 20 a 99                                       | 6.472              | 2,3%                    |
| más de 99                                     | 1.276              | 0,5%                    |
| <b>Total</b>                                  | <b>278.135</b>     | <b>100,0%</b>           |

Fuente: elaboración propia, en base a datos del <https://observatorio.bps.gub.uy/#/empresas>

A partir de los datos publicados por el Observatorio BPS en cifras<sup>8</sup>, se aprecia que en Uruguay, siguiendo la tendencia regional para ALC, el 99,5% del número total de empresas corresponde a la suma de Pymes y trabajadores auto-empleados, organizados bajo formas de empresas unipersonales sin empleados dependientes.

<sup>8</sup> <https://observatorio.bps.gub.uy/#/empresas>



De forma complementaria, es importante tener en cuenta los rasgos más salientes del universo de empresas existentes en la actualidad en Uruguay. Entre las 278.135 empresas inscriptas a marzo 2021 en el BPS, se observa que:

- a) 211.004 correspondían a **empresas unipersonales**, una cifra superior a los tres cuartos del total, un 75.9%;
- b) 51.351 son contribuyentes de **Monotributo**, una cifra que representa el 18.5%.
- c) 67.866 corresponden a **actividades de los hogares en calidad de empleadores**, una cifra que representa casi un cuarto del total, del 24.4%.
- d) 122.810 **se concentran en Montevideo** un 44.2%, mientras el restante 55.8% se distribuye entre todos los departamentos del Interior del país.

#### **4.2 Diferencias de imposición entre empleados dependientes y patronos de empresas unipersonales y/o sociedades personales**

Cómo se establecía en la introducción de este trabajo, son escasos, o inexistentes, los estudios sobre las Pymes que ponen foco en las características de los sistemas tributarios en sentido amplio, incluyendo a las CESS. Para analizar de forma integral la problemática de las *Pymes y la Seguridad Social*, debemos incluir la necesaria interrelación que debe existir entre los ingresos de los trabajadores cotizantes a la seguridad social, con los impuestos que les son aplicables más las contribuciones especiales (directas) que tributan al sistema de seguridad social. La consideración conjunta de estas dimensiones es una de las claves que arroja evidencia acerca de quiénes soportan mayores cargas tributarias y de qué manera los tratamientos heterogéneos de los cotizantes en los distintos regímenes existentes generan asimetrías, que no son neutras. De hecho, la forma que asume en la práctica la articulación entre tributación y seguridad social, incide de forma directa en la selección de las modalidades de contratación laboral (dependientes *versus* no dependientes), en las formas jurídicas de adopción por parte de los trabajadores autónomos y no dependientes, y aunque menos visible, en la capacidad de generar ahorro voluntario como cobertura para las etapas de inactividad. En general, puede afirmarse que el funcionamiento conjunto de los regímenes tributarios simplificados con las coberturas de seguridad social existentes en Uruguay, difícilmente, pueden justificarse a partir de criterios de equidad y eficiencia.

Esta situación, aunque pueda resultar obvio decirlo, no se discute o afecta únicamente a Uruguay, dado que la contracara de estas asimetrías entre sistemas de aportes implementados en regímenes simplificados *versus* el régimen general, provocan una disputa o tensión permanente entre, la promoción de sistemas que procuran mejoras en los niveles de formalización de la economía, con la elusión tributaria que estos regímenes especiales pueden habilitar.

El informe “Impuestos sobre los Salarios 2020” (OECD, 2020), realizado para los países de la OCDE<sup>9</sup>, se establece que, por diversos factores, una proporción cada vez mayor de trabajadores obtienen ingresos fuera de las relaciones tradicionales entre empleados y empleadores. Existe preocupación de que la creciente proporción de formas atípicas de empleo en algunos países, pueda estar impulsada indebidamente por incentivos incorporados en los sistemas tributarios. Por ello se plantea como prioridad, reflexionar sobre la evidencia presentada por la tributación de los empleados estándar frente a la de los trabajadores no estándar, que necesariamente conduce a

---

<sup>9</sup> OECD (2020), *Taxing Wages 2020*, OECD Publishing, Paris

varias consideraciones para los formuladores de políticas públicas. En primer lugar, se concluye y se recomienda, la necesidad de evaluar y reevaluar los sistemas tributarios para garantizar que se mantengan al día con los cambios en el mercado laboral.

Este tema es de suma importancia en el análisis para Uruguay y los países de la región, en la medida en que los regímenes simplificados para Pymes existen y se han creado bajo fundamentos técnicos (económicos y políticos) que los justifican y que son absolutamente válidos para atender las asimetrías en las posibilidades de desarrollo que enfrentan las empresas de menor tamaño relativo. Desde un punto de vista conceptual, resulta absolutamente razonable que existan regímenes tributarios especiales, dados los bajos costos de cumplimiento que ellos implican para los contribuyentes y dada la facilidad de gestión y administración de los mismos para las administraciones tributarias. Cabe precisar, sin embargo, que la preservación de la actividad formal, junto al sentido de pertenencia al sistema que implica contribuir a partir de cierta capacidad contributiva, deben compatibilizarse con los derechos y los beneficios que otorga a los trabajadores, el sistema de protección social existente.

Las transformaciones que se producen, cada vez con más frecuencia y con mayor intensidad, en el funcionamiento de las empresas y en los vínculos laborales, plantean la necesidad de realizar revisiones paramétricas en los regímenes tributarios y en los esquemas de aportación a la seguridad social. Los regímenes simplificados, aún con fundamentos técnicos para su existencia, suelen requerir temporalmente, revisiones paramétricas respecto del régimen general, producto de cambios parciales corrientes en los sistemas tributarios. Es normal que bajo mecanismos de promoción fiscal para formalizar o facilitar el cumplimiento voluntario de emprendedores y Pymes de diversos sectores de actividad, se van modificando parámetros que aumentan las brechas en los arbitrajes entre los regímenes simplificados *versus* el régimen general, tanto para impuestos como para contribuciones de seguridad social; por ello, estos sistemas simplificados requieren permanente revisión - esto se discute a nivel internacional y en particular en el ámbito de las Administraciones Tributarias - dado los efectos adversos en la posible generación de casos denominados como “enanismo fiscal”, para ampararse en una presión fiscal menor a la que podría corresponder en función de los ingresos reales, o en situaciones que provocan fraccionamientos artificiales en empresas como forma de elusión tributaria.

Esta situación se plantea a nivel internacional, en el caso del Reino Unido, el denominado Informe Mirrlees (2011) sobre el “Diseño de un sistema tributario óptimo”<sup>10</sup>, respecto de este tema se interroga, ¿promoción de empresas o elusión fiscal? y responde:

*La imposición de las empresas en el RU (Reino Unido) durante la última década pone de manifiesto la existencia de una tensión entre el deseo de los gobiernos de estimular ciertas actividades asociadas con tipos (tasas o alícuotas) particulares de pequeñas empresas y su preocupación por proteger la base imponible del IRP (impuesto sobre la renta personal) cuando muchas pequeñas empresas se aprovechan de deducciones impositivas inadecuadamente focalizadas.”*

---

<sup>10</sup> Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Bludell, R., Bond, S., Chote, R., Grammie, M., Johnson, P., Myles, G. & Poterba, J. (2011). *Diseño de un sistema tributario óptimo*. Informe Mirrlees. Institute for Fiscal Studies. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.

Posteriormente, en la misma línea, para el caso de los trabajadores autónomos, establece:

*“... la misma tensión subyace en una gama de legislación compleja anti-elusión que se ha introducido o ampliado en años recientes con objeto de evitar que ciertos tipos de pequeñas sociedades se beneficien de ciertos rasgos generales del sistema impositivo. Ejemplos importantes de esta legislación son las medidas dirigidas a las “sociedades de servicios personales” o las “sociedades de servicios gestionados”, donde un individuo que, en otro caso, podría estar empleado por una empresa más grande, crea, por el contrario, una pequeña sociedad que vende el mismo servicio a un solo cliente, obteniendo con ello un ahorro sustancial en CSS (contribuciones de seguridad social)”.*

A efectos de poder visualizar mejor algunas de las implicaciones que resultan de las diferencias de imposición entre empleados dependientes *versus* autónomos de empresas unipersonales y/o socios de sociedades personales en regímenes de Pymes, en este trabajo presentamos, para los sistemas vigentes y aplicables en Uruguay, un análisis comparativo de imposición tributaria aplicando impuestos a la renta personal y/o el correspondiente régimen simplificado de tributación para Pymes, más los aportes por contribuciones especiales de seguridad social que corresponden a los aportes personales y patronales. Los resultados del análisis que se presentan en el Cuadro 7, ponen en evidencia las grandes diferencias de presión fiscal existentes en Uruguay, según la forma jurídica adoptada en el vínculo de trabajo y los tratamientos dispares que tiene los cotizantes a la seguridad social.

El ejercicio permite visualizar y comparar la carga tributaria medida como proporción de los ingresos, de los impuestos más las contribuciones especiales de seguridad social (aportes personales y patronales), para cuatro escenarios, definidos según el vínculo jurídico o forma de contratación (dependiente *versus* no dependientes) y comparables en función de ingresos brutos. Los escenarios dependen de las obligaciones tributarias, en algunos casos con opciones que ofrecen los regímenes aplicables, en particular refiere a qué y cómo tributan en cada caso. El ejercicio realizado permite determinar cuál es la carga tributaria para cada categoría de análisis: empleado dependiente, autónomo de servicios personales con opción por liquidar impuestos a la renta personal en IRPF o en régimen de IRAE ficto, y por último, el caso de la actividad independiente que tributa en régimen de pequeña empresa o de IRAE ficto, distinguiendo escenarios según los límites de ingresos previstos en la normativa tributaria vigente y aplicable.

Para la determinación de los ingresos, se consideraron cuatro situaciones, que refieren a los máximos anuales previstos en los regímenes de tributación: Caso 1 se consideran ingresos máximos por año hasta 305.000 UI; Caso 2 ingresos máximos por año hasta 2.000.000 UI; Caso 3 ingresos máximos por año hasta 3.000.000 UI; Caso 4 ingresos máximos por año hasta 4.000.000 UI.

El análisis de los resultados obtenidos permite determinar que, para todos los casos considerados, la opción de empleado dependiente es la más gravosa, tanto en materia de contribuciones especiales a la seguridad social, como en términos de impuestos a la renta personal (por IRPF sin opción de liquidar por regímenes fictos alternativos).

Adicionalmente, el ejercicio permite observar que, para todos los niveles de ingresos comparados, la carga tributaria conjunta es más alta para los trabajadores autónomos de servicios personales que tributan por IRPF que para aquéllos que optan tributar por el régimen de IRAE ficto. Los casos que presentan una menor carga conjunta son los que corresponden al régimen de “empresa” Pyme

(articulada como combinación de capital y trabajo) para cada opción de régimen simplificado en el impuesto a la renta, optimizando, además, las contribuciones especiales de seguridad social, ya que los aportes no se encuentran vinculadas al nivel de ingresos de la empresa.

#### Supuestos utilizados en simulación de presión tributaria conjunta según diferentes regímenes

- Régimen de Pequeña Empresa – Literal E) artículo 52 Título 4 - Impuesto IVA mínimo - funciona como un impuesto unificado, exonera IRAE y paga IVA mínimo fijo mensual. Pago mensual año 2021 \$4.380. Tope de ingresos anual 2021 - \$1.459.425 - 305.000 UI al inicio del ejercicio.
- Autónomos y PYME pagan Seguridad Social con Ficto Cat. 1
- Regímenes de liquidación ficta en el IRAE: a tales efectos, la renta neta se determinará deduciendo los sueldos de dueños o socios admitidos 11 BPC por mes. Artículo 32 del Decreto 150/07.

- Contribuyentes IRPF - rentas de trabajo (independiente y autónomos). Artículo 64 Decreto 150/07.

| Ingresos  |             |            |
|-----------|-------------|------------|
| Más de UI | Hasta UI    | % de renta |
| -         | 2.000.000   | 48%        |
| 2.000.000 | 3.000.000   | 60%        |
| 3.000.000 | en adelante | 72%        |

- Contribuyentes IRAE que combinan capital y trabajo. Artículo 64 del Decreto 150/07.

| Ingresos  |             |            |
|-----------|-------------|------------|
| Más de UI | Hasta UI    | % de renta |
| -         | 2.000.000   | 13%        |
| 2.000.000 | 3.000.000   | 36%        |
| 3.000.000 | en adelante | 48%        |

- Aportes Anual FONASA \$51.630 (3.442\*12\*1.25) aplicado para deducciones IRPF
- BPC (2021) - \$4.870,00
- IRAE – tasa 25%
- Dependientes: Topes AFAP Ley 16.713, valor vigente tope C \$202.693 (sueldos + aguinaldo)

**Cuadro 7 - Simulación de presión tributaria conjunta según los diferentes regímenes (valores 2021)**

| <b>Casos s/ingresos anuales</b>  |             | <b>305 mil UI</b> |               |           |  |
|----------------------------------|-------------|-------------------|---------------|-----------|--|
| Status                           | Dependiente | Autónomo IRPF     | Autónomo IRAE | PYME      |  |
| Valor Producido en pesos         | 1.459.425   | 1.459.425         | 1.459.425     | 1.459.425 |  |
| Aportes Patronales               | 109.457     | 12.788            | 12.788        | 12.788    |  |
| Ingreso / Salario Bruto          | 1.349.968   | 1.446.637         | 1.446.637     | 1.446.637 |  |
| Aportes Personales – Empleados   | 218.914     | 25.576            | 25.576        | 25.576    |  |
| Subtotal                         | 1.131.054   | 1.421.061         | 1.421.061     | 1.421.061 |  |
| IRPF                             | 190.337     | 100.726           |               |           |  |
| IRAE                             |             |                   | 68.880        | 52.560    |  |
| Total Contribuciones             | 328.371     | 38.364            | 38.364        | 38.364    |  |
| Total Impuestos                  | 190.337     | 100.726           | 68.880        | 52.560    |  |
| Total Contribuciones & Impuestos | 518.708     | 139.090           | 107.244       | 90.924    |  |
| Ingresos Netos en pesos          | 940.717     | 1.320.335         | 1.352.181     | 1.368.501 |  |
| % sobre Producto                 | 35,54%      | 9,53%             | 7,35%         | 6,23%     |  |

| <b>Casos s/ingresos anuales</b>  |             | <b>2 millones UI</b> |               |           |  |
|----------------------------------|-------------|----------------------|---------------|-----------|--|
| Status                           | Dependiente | Autónomo IRPF        | Autónomo IRAE | PYME      |  |
| Valor Producido en pesos         | 9.570.000   | 9.570.000            | 9.570.000     | 9.570.000 |  |
| Aportes Patronales               | 197.626     | 12.788               | 12.788        | 12.788    |  |
| Ingreso / Salario Bruto          | 9.372.374   | 9.557.212            | 9.557.212     | 9.557.212 |  |
| Aportes Personales – Empleados   | 395.251     | 25.576               | 25.576        | 25.576    |  |
| Subtotal                         | 8.977.123   | 9.531.636            | 9.531.636     | 9.531.636 |  |
| IRPF                             | 2.726.177   | 1.722.191            |               |           |  |
| IRAE                             |             |                      | 999.273       | 161.898   |  |
| Total Contribuciones             | 592.877     | 38.364               | 38.364        | 38.364    |  |
| Total Impuestos                  | 2.726.177   | 1.722.191            | 999.273       | 161.898   |  |
| Total Contribuciones & Impuestos | 3.319.054   | 1.760.555            | 1.037.637     | 200.262   |  |
| Ingresos Netos en pesos          | 6.250.946   | 7.809.445            | 8.532.363     | 9.369.738 |  |
| % sobre Producto                 | 34,68%      | 18,40%               | 10,84%        | 2,09%     |  |

| <b>Casos s/ingresos anuales</b>  |             | <b>3 millones UI</b> |               |            |  |
|----------------------------------|-------------|----------------------|---------------|------------|--|
| Status                           | Dependiente | Autónomo IRPF        | Autónomo IRAE | PYME       |  |
| Valor Producido en pesos         | 14.355.000  | 14.355.000           | 14.355.000    | 14.355.000 |  |
| Aportes Patronales               | 197.626     | 12.788               | 12.788        | 12.788     |  |
| Ingreso / Salario Bruto          | 14.157.374  | 14.342.212           | 14.342.212    | 14.342.212 |  |
| Aportes Personales – Empleados   | 395.251     | 25.576               | 25.576        | 25.576     |  |
| Subtotal                         | 13.762.123  | 14.316.636           | 14.316.636    | 14.316.636 |  |
| IRPF                             | 4.448.777   | 2.928.011            |               |            |  |
| IRAE                             |             |                      | 2.004.123     | 1.142.823  |  |
| Total Contribuciones             | 592.877     | 38.364               | 38.364        | 38.364     |  |
| Total Impuestos                  | 4.448.777   | 2.928.011            | 2.004.123     | 1.142.823  |  |
| Total Contribuciones & Impuestos | 5.041.654   | 2.966.375            | 2.042.487     | 1.181.187  |  |
| Ingresos Netos en pesos          | 9.313.346   | 11.388.625           | 12.312.513    | 13.173.813 |  |
| % sobre Producto                 | 35,12%      | 20,66%               | 14,23%        | 8,23%      |  |

| <b>Casos s/ingresos anuales</b>  |             | <b>4 millones UI</b> |               |            |  |
|----------------------------------|-------------|----------------------|---------------|------------|--|
| Status                           | Dependiente | Autónomo IRPF        | Autónomo IRAE | PYME       |  |
| Valor Producido en pesos         | 19.140.000  | 19.140.000           | 19.140.000    | 19.140.000 |  |
| Aportes Patronales               | 197.626     | 12.788               | 12.788        | 12.788     |  |
| Ingreso / Salario Bruto          | 18.942.374  | 19.127.212           | 19.127.212    | 19.127.212 |  |
| Aportes Personales – Empleados   | 395.251     | 25.576               | 25.576        | 25.576     |  |
| Subtotal                         | 18.547.123  | 19.101.636           | 19.101.636    | 19.101.636 |  |
| IRPF                             | 6.171.377   | 4.133.831            |               |            |  |
| IRAE                             |             |                      | 3.296.073     | 2.147.673  |  |
| Total Contribuciones             | 592.877     | 38.364               | 38.364        | 38.364     |  |
| Total Impuestos                  | 6.171.377   | 4.133.831            | 3.296.073     | 2.147.673  |  |
| Total Contribuciones & Impuestos | 6.764.254   | 4.172.195            | 3.334.437     | 2.186.037  |  |
| Ingresos Netos en pesos          | 12.375.746  | 14.967.805           | 15.805.563    | 16.953.963 |  |
| % sobre Producto                 | 35,34%      | 21,80%               | 17,42%        | 11,42%     |  |

Fuente: Elaboración propia

## 5. Hacia un enfoque integrado

El desafío planteado en este documento no puede realizarse de forma consistente sin un análisis integral entre la carga tributaria de las Pymes, integrada por los impuestos a la renta más las contribuciones especiales de la seguridad social *versus* los beneficios sociales percibidos en el presente o generados para el futuro, en tanto derechos; que podrán prestarse a partir de necesidades efectivas, casos típicos, por ejemplo, de los seguros por desempleo o de inactividad parcial durante la etapa activa, además de las prestaciones jubilatorias en la etapa pasiva.

Desde una perspectiva moderna de la economía de la imposición, el Informe Mirrlees (2011), abona la idea de unificar el Impuesto sobre la Renta Personal (IRP) con las Cotizaciones a la Seguridad Social (CSS). Al respecto, y ante la oposición de sucesivos gobiernos a la integración de ambas clases de tributos, el Informe se expresa en el sentido de que *“... la razón principal es el llamado principio contributivo, la idea de que la Seguridad Social (SS) encarna una forma de seguro social en el que las contribuciones crean derecho a las prestaciones. Es cierto que la SS se originó como un pago a cambio de prestaciones específicas. Sin embargo, en la práctica, el vínculo entre las contribuciones y los derechos ahora es muy débil”*.

En Uruguay, para un grupo importante de trabajadores autónomos, patronos de Pymes y monotributistas, la relación de las contribuciones especiales de seguridad social con los beneficios recibidos, también, es muy débil. La debilidad de la relación, del vínculo directo entre ambas dimensiones, sin embargo, no se materializa si se considera el subsidio implícito que se obtiene en el caso de acceder a una jubilación. Esto ocurre, incluso, en los niveles contributivos correspondientes a la escala mínima para los aportes realizados a partir de remuneraciones fictas, durante periodos de actividad prolongados en la trayectoria activa de trabajo.

En paralelo, si se analiza la situación de la mayoría de los empleados dependientes de Uruguay, puede apreciarse que el mayor peso de la carga tributaria la representan las contribuciones especiales de la seguridad social, con una tasa de aporte personal del 15% sobre el salario nominal.

Naturalmente, desde la perspectiva de los beneficios, la calidad de trabajador dependiente le permite un acceso directo y con mayor cobertura a todas las prestaciones del sistema de seguridad social, contributivas y no contributivas, en la etapa pasiva (en caso de generar causal jubilatoria) y en la etapa activa, en que los dependientes acceden al seguro por desempleo, al subsidio por inactividad parcial y al seguro de enfermedad, entre otras prestaciones activas.

La economía política en Uruguay parece indicar que, todavía, no están dadas las condiciones para discutir sustantivamente sobre la posibilidad de unificar los impuestos a la renta personal y las contribuciones especiales de seguridad social, como lo han hecho países como Dinamarca y Nueva Zelanda. Sin embargo, las distorsiones existentes en la carga tributaria resultante de los regímenes tributarios especiales y los incentivos que sesgan las decisiones sobre las formas jurídicas en que se desarrollan las actividades laborales, debería llamar a la reflexión acerca de la necesidad de revisar los actuales parámetros del sistema de tributación de trabajadores no dependientes, autónomos, monotributistas, patronos y socios en sociedades Pymes. El esquema aplicado sobre estos contribuyentes es muy diferente al vigente para los empleados dependientes, tanto en lo que refiere a la carga tributaria integrada, como a las coberturas (activas y pasivas) y al nivel de los beneficios percibidos.

La opción de modificar los sistemas actuales de aportes fictos a la seguridad social no tiene, por cierto, una resolución sencilla. La tensión con los incentivos hacia una mayor formalización y hacia la

generación de empleo formal, plantea dilemas permanentes, que alcanzan niveles extremos en circunstancias como las actuales en que la recesión provocada por la pandemia del Covid-19 ha generado una crítica situación en el mercado de trabajo, afectando los niveles de empleo y las tasas de actividad.

Un dato positivo para avanzar en la dirección propuesta, es que hoy en día existen mejores bases de información que facilitarían la capacidad de contralor por parte de las Administraciones Tributarias de los países. Los trabajadores autónomos, las empresas unipersonales, los prestadores de servicios personales, tributan actualmente IRPF por sus ingresos reales. En Uruguay, la extensión que ha alcanzado la facturación electrónica, entre otros cambios de notable trascendencia para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes, abre oportunidades reales para avanzar hacia una mayor integración de la tributación sobre la renta personal y las contribuciones al sistema de seguridad social. Téngase en cuenta que, en la actualidad, Uruguay es el país de la región que tiene menores niveles de evasión tributaria.

Buscar mecanismos que procuren arbitrar y actualizar los parámetros de forma de limitar las brechas tributarias según las formas posibles de contratación del trabajo, dependiente *versus* independiente, deberían convertirse en prioridades fundamentales, tanto desde el punto de vista tributario, como desde la perspectiva de equidad que sirve de fundamento al sistema de seguridad social. Vincular carga tributaria total (impuestos más contribuciones a la seguridad social) con derechos a prestaciones contributivas y no contributivas, superando situaciones de baja o nula cobertura, más la adopción de jubilaciones mínimas de tipo Pilar 0, que por cierto contribuiría a superar las actuales dificultades para acceder a prestaciones pasivas por parte de algunos trabajadores sin causal jubilatoria, sólo podría asegurarse si se logra preservar el sistema de estímulos para la generación de empleo productivo y la formalización de las relaciones laborales, con herramientas que procuren evitar la evasión y la elusión tributaria.

Los desafíos que enfrenta Uruguay en esta materia interpelan de manera general a las políticas públicas y plantean dilemas relevantes para las políticas tributarias y de protección social. La importancia económica y social de las Pymes hace que la revisión de los sistemas de incentivos que las afectan se convierta en una prioridad. Las debilidades y distorsiones que caracterizan a la situación actual en esta materia, se ven amplificadas por los avances tecnológicos disruptivos que están alterando las formas del trabajo y los vínculos laborales y, es probable, que aceleren los procesos de articulación de los sistemas tributarios y las políticas de protección social, no a futuro, sino a corto y mediano plazo.

## **6. Resumen y consideraciones finales**

Previo a cualquier consideración final que involucre conclusiones sobre eventuales modificaciones en los regímenes vigentes en materia de seguridad social o del sistema tributario en su sentido más amplio, importa subrayar la relevancia que tienen las Pymes para el desarrollo económico y social.

Adicionalmente, nos importa destacar otros dos aspectos: primero que, bajo los regímenes simplificados vigentes de contribuciones especiales de seguridad social, la gran mayoría de los trabajadores autónomos y patronos de sociedades Pymes, realizan aportes que difieren sustancialmente de los realizados por otras categorías de cotizantes y contribuyentes; lo segundo, tiene relación con las prestaciones y subsidios que no perciben, o bien que, en muchos casos resultan marcadamente insuficientes para mantener un ingreso mínimo, sean en la etapa activa para

rupturas transitorias de la actividad, o posteriormente en etapa pasiva, en un régimen jubilatorio contributivo.

Los datos muestran que, en concordancia con la situación predominante en la región, en función de la cantidad de personas ocupadas más las personas auto-empleadas bajo empresas unipersonales, el 99,5% del total de empresas corresponden a las categorías de Pymes. El total de empresas inscriptas en el BPS a marzo de 2021 alcanzarían las 278.135, de ese total, encontramos que 211.004 corresponden a empresas unipersonales, un porcentaje muy importante, del 75,9% sobre el total. Adicionalmente observamos que, ese sub-total de empresas unipersonales incluye 67.866 empleadores de actividades de los hogares, que corresponden en casi totalidad a servicio doméstico, en el cual no se efectúan aportes de CESS por el patrón, en tanto operan sólo como empleadores, sin realizar actividad el titular de la unipersonal. Por tanto, tenemos empresas unipersonales con actividades comerciales no domésticas con patronos aportando CESS por su propia actividad en calidad y en concepto de tales, en un total de 143.138, que representan el 51,5% del total de empresas registradas, pero dónde, además, más de un tercio de ese total de unipersonales de actividades económicas diversas no domésticas, 51.351 empresas, contribuyen apenas por el régimen simplificado más básico, los monotributistas.

En grandes números, puede establecerse que, del total de empresas inscriptas, aproximadamente una cuarta parte (25%) corresponde a las distintas formas de sociedades comerciales o de hecho, las restantes tres cuartas partes (75%), corresponden a empresas unipersonales. De estas tres cuartas partes (75%) de unipersonales, encontramos dos cuartas partes (50%) de empresas unipersonales (con y sin personal) por diversas actividades económicas no domésticas y, la restante cuarta parte (25%) son empleadores de actividades en el hogar, sin actividad ni aportes del patrón. A su vez, importa destacar que, del total de empresas unipersonales por actividades comerciales fuera del hogar, la tercera parte (33%) de ellas son monotributistas.

En este escenario, dados los regímenes de aportes simplificados al BPS que hemos analizado y los sistemas de prestaciones que les corresponden en cada caso, tenemos un universo muy importante de trabajadores autónomos y patronos de Pymes con o sin empleados, con remuneraciones reales declaradas por trabajo del patrón y/o los empleados, por debajo de los fictos mínimos establecidos en cada caso, que representan un total aproximado a las 114.000 personas (a enero 2021, correspondían 113.874 que aportaban por fictos de 5, 11 o 15 BFC y 32.744 personas que aportaban por encima de 15 BFC). Este conjunto de trabajadores autónomos aportan CESS en su actividad independiente por cifras que, para su etapa pasiva y aún en caso de alcanzar las condiciones objetivas de causal jubilatoria en años de edad y de actividad cotizada, no lograrán aportes que le permitirán aspirar a una jubilación que supere la mínima prevista; a esto debe agregarse que para su etapa activa no lograrán acceder al subsidio por desempleo y tendrán subsidios por enfermedad y por maternidad y/o paternidad, en sistemas de muy baja cobertura, calculadas como porcentaje del ficto o categoría del aporte correspondiente.

Nuevamente, en grandes números, del total de trabajadores autónomos, como patronos de unipersonales y/o socios de sociedades comerciales o de hecho, del orden de las 145.000 personas (se excluyen del total las unipersonales de empleadores sin actividad por empleados en actividades domésticas), más de tres cuartas partes (75%) pagan sobre el ficto mínimo correspondiente a su categoría, de 5, 11 o 15 BFC según corresponda a, monotributos, unipersonal o socio de una sociedad. La cuarta parte (25%) o menos, restante, paga sobre un ficto mayor al correspondiente para su categoría, o por un salario real, o por el mayor salario de la empresa (casos superiores al ficto); si observamos con más detalle, comprobamos que de esta cuarta parte (25%) que pagan por



encima del ficto correspondiente, por un salario real o el mayor de la empresa, más de tres cuartas partes (75%) tributan CESS por una base gravable o monto imponible de hasta los \$ 50.000 nominales y tan solo, una cuarta parte (25%) de ese grupo que paga por sobre el ficto, lo hace por un monto imponible por encima de los \$50.000 nominales. Expresado de forma aún más simple, del total de aproximadamente 145.000 trabajadores autónomos y/o patronos socios de sociedades, apenas un 5% lo hace sobre un monto imponible igual o mayor a los \$50.000 nominales, en valores reales de enero 2021.

Cómo mencionamos oportunamente, los regímenes de tributación simplificados, ya sea en materia de aportes y contribuciones especiales a la seguridad social o del régimen de impuestos, son de aplicación corriente en diversos países. Este tipo de instrumentos son recomendados a nivel internacional por su eficiencia y eficacia, derivadas, principalmente, de los bajos costos de cumplimiento para los contribuyentes, de la facilidad en la gestión para las Administraciones Tributarias y, de la siempre necesaria, aceptación social; no obstante, requieren una revisión periódica, de manera de evitar altos niveles de inequidad a partir de los desarbitrajes respecto del régimen general, o bien, la promoción no deseada de situaciones denominadas comúnmente como “enanismo fiscal”, que operan como desestimulo en el tránsito o la evolución natural de las empresas que crecen, hacia el sistema general de tributación, para evitar una mayor carga tributaria.

Aun evitando extraer conclusiones definitivas, Uruguay ha alcanzado una situación en que se vuelve necesaria la revisión crítica de los regímenes fictos de aportes tributarios de las Pymes. El proceso de reforma de su sistema de seguridad social, que se impulsa desde el Poder Ejecutivo, constituye una oportunidad para revisar el régimen de aportación correspondiente a las Pymes, considerando de forma conjunta los regímenes de aportación por contribuciones especiales de seguridad social y los regímenes simplificados de IVA y de impuestos sobre las rentas.

El abordaje del tema debería realizarse desde un enfoque integral, en que sean contemplados de forma equilibrada los criterios de eficiencia y equidad, que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de rediseñar el régimen tributario aplicado sobre las Pymes. La crisis económica y social derivada del Covid-19 generan un escenario propicio para avanzar en esta dirección, teniendo en cuenta el papel que están llamadas a cumplir las Pymes en el proceso de recuperación post-pandemia.

En cualquier caso y aun considerando las restricciones de economía política, que ciertamente existen, parece importante que en ocasión de la revisión del sistema de seguridad social se integre en el análisis la situación de las Pymes, considerando las intensas transformaciones que están teniendo lugar en el mercado de trabajo, derivadas del vertiginoso avance de los procesos de innovación tecnológico y del envejecimiento de la población.

Para avanzar en esta materia, aun manteniendo los sistemas contributivos fictos y de estimación presunta de ingresos personales, es posible aplicar tasas de aportes sobre montos imponibles derivados de los ingresos por ventas de bienes y servicios, vale decir, ya no sobre sueldos nominales fictos, sino sobre montos gravados estimados a partir de los ingresos de la Pyme en cuestión, de manera de correlacionar de forma más directa ingresos reales con aportes. Esto implica establecer un régimen en que las Pymes aporten en un sistema contributivo que establezca una relación más directa entre los ingresos efectivos y las contribuciones tributarias.

Esta solución de diseño tributario, superadora de las definiciones técnicas más estrictas de las contribuciones especiales como beneficio económico directo y proporcionado al contribuyente, permitirían incrementos de aportes por CESS ante aumentos en niveles de ingresos por ventas y

disminuciones de aportes ante descensos de ingresos de las mismas. Un sistema de este tipo permitiría, además, contemplar de mejor manera los casos extremos de ruptura de actividades sin la desafiliación al sistema, como los acontecidos durante la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del Covid-19. No debe perderse de vista, por otra parte, que en circunstancias de excepción, los sistemas rígidos o fijos de impuestos y contribuciones especiales a la seguridad social, estimulan el paso a la informalidad y generan adeudos tributarios que comprometen financieramente la actividad futura de las Pymes, que recordemos, encuentran uno de sus mayores problemas en el acceso al crédito en costo y condiciones razonables de mercado.

En el corto plazo, las Pymes son agentes imprescindibles como promotoras del empleo y la formalización del trabajo. En el mediano plazo son determinantes para el desarrollo económico sostenible de nuestros países.

En el marco de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular, debemos promover a las Pymes como herramientas que nos permitan transitar hacia la igualdad de género, la reducción de la desigualdad y la lucha contra el cambio climático. En el corto plazo, son agentes imprescindibles como promotoras del empleo y la formalización del mercado de trabajo.

La desafiante agenda de futuro obliga a investigar acerca de las formas en que se vinculan y se pueden fortalecer mutuamente los sistemas de tributación y sus vínculos directos en materia de derechos y prestaciones de la seguridad social. Estas instancias son, especialmente, propicias para reflexionar, aceptando posibles cambios de paradigmas en las herramientas de CESS más tradicionales, considerando, explícitamente, las transformaciones disruptivas en las formas de vincularse y contratar el trabajo, afectados cada vez más por las nuevas tecnologías y las comunicaciones a escala global.





**PNUD Uruguay**

Paraguay 1470 - Piso 5 - CP: 11100

Montevideo, Uruguay

Tel: (598) 2909 38 06

[www.uy.undp.org](http://www.uy.undp.org)

