

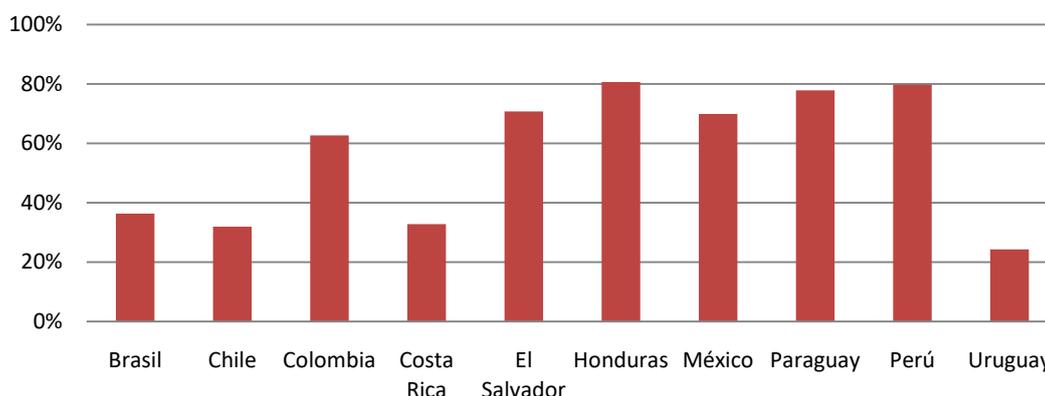
Informalidad de trabajadores no dependientes y normativa reciente para su reducción en Uruguay

El mercado laboral uruguayo presenta reducidos niveles de informalidad en comparación histórica y con respecto a otros países de América Latina (ver Gráfico 1). De todas formas, la informalidad se mantiene en guarismos significativos alcanzando a aproximadamente la cuarta parte de los trabajadores. Esta cifra se ha mostrado estable en los últimos años, luego de experimentar un fuerte descenso entre 2005 y 2014.

Este guarismo promedio de informalidad se compone de un panorama heterogéneo para diferentes trabajadores. Al subdividir el análisis por distintos colectivos, se encuentra que la informalidad en los trabajadores independientes resulta muy elevada en relación al promedio del mercado laboral. En este sentido, los trabajadores independientes constituyen un grupo de particular interés donde todavía resulta necesario avanzar desde la política pública procurando ampliar los niveles de cobertura del sistema de seguridad social en Uruguay.

La importancia de incorporar a los trabajadores independientes a la seguridad social no solo surge de sus implicancias presentes, sino que también es relevante por el potencial crecimiento de los trabajadores independientes en un mercado laboral crecientemente más flexible como consecuencia de diversas modalidades de penetración tecnológica en el mercado laboral (por ejemplo el trabajo vinculado a Aplicaciones).

Gráfico 1. Tasa de informalidad en América Latina - 2017¹



Fuente: CEPALSTAT.

¹ Los datos para Honduras y México corresponden a 2016.

Si bien en Uruguay todavía no se percibe con claridad un crecimiento del empleo independiente u otras formas no estándar de empleo, es una tendencia que se observa a nivel internacional en diferentes países². Por ejemplo, si bien las plataformas digitales tienen menor presencia en América Latina y el Caribe que en Europa, América del Norte o Asia, muchas empresas de trabajo basadas en estas plataformas ya tienen presencia en los países de la región (CEPAL/OIT, 2019).

Teniendo en cuenta estas preocupaciones, en los últimos años el Estado uruguayo ha avanzado en la creación y modificación de ciertos regímenes de aportación de los trabajadores no dependientes. De esta forma surge la creación del nuevo régimen de Monotributo – y sus modificaciones posteriores – así como el Monotributo social MIDES, ambos dirigidos a incluir a los trabajadores independientes en el sistema formal.

Este informe indaga sobre el tema de la informalidad en colectivos independientes al tiempo que describe y analiza los instrumentos existentes para su incorporación al sistema de seguridad social. El informe se organiza de la siguiente manera: primero se realiza una descripción de la informalidad en el Sistema de Seguridad Social uruguayo haciendo foco en el antedicho colectivo, y luego se presentan los nuevos regímenes que amparan a parte de los trabajadores no dependientes así como una breve exposición de su evolución.

Informalidad en el Sistema de Seguridad Social

El nivel de cobertura de los trabajadores activos de un sistema de seguridad social se puede medir a través de diferentes indicadores. Uno de los indicadores más habituales se basa en el ratio entre la cantidad de cotizantes (o aportantes) al sistema y la población ocupada.

Según datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), para el año 2018, el valor de este indicador asciende a 0.754³. Esto significa que aproximadamente un 25% de los trabajadores de la economía uruguaya son informales y por lo tanto no realizan aportes a ninguno de los subsistemas de seguridad social existentes.

El déficit de cobertura a la seguridad social en trabajadores activos se encuentra mayoritariamente focalizado en los individuos más jóvenes, los trabajadores con bajos niveles de capacitación y los trabajadores independientes⁴. Este último grupo es de particular relevancia en el análisis de la cobertura del sistema dado que actualmente cerca del 28% de los trabajadores de la economía ejercen empleo no dependiente, proporción que ha oscilado en el rango de 29% a 26% desde 2006 hasta la actualidad (ver Gráfico 2). No obstante, cabe destacar que este porcentaje es inferior al promedio de América Latina

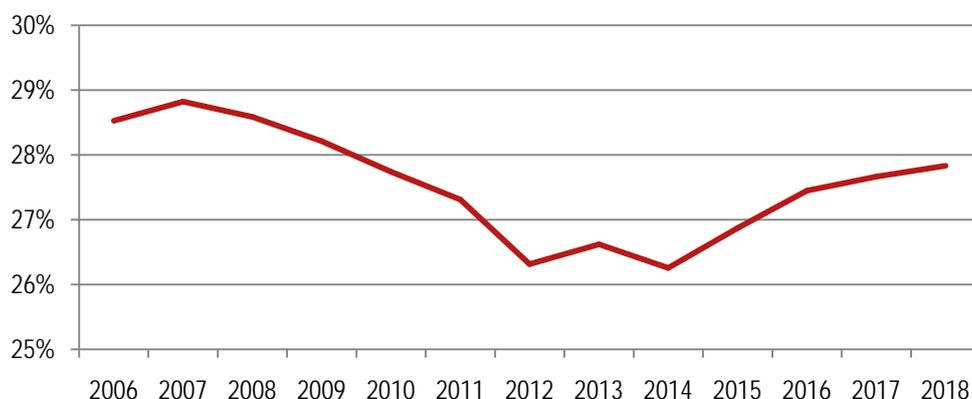
² Ver Presente y Futuro de la Seguridad Social en Uruguay, Capítulo 4, por un resumen al respecto. [Link](#).

³ Este guarismo difiere de los indicadores de cobertura activa presentados en otros informes del Observatorio debido a su diferente forma de construcción. En este caso se utiliza como única fuente la Encuesta Continua de Hogares del INE y se considera únicamente a los trabajadores activos. En otros informes, se tomó la información de BPS sobre cotizantes, donde se incluye, por ejemplo, a los trabajadores desempleados que reciben el seguro por desempleo.

⁴ Se considera trabajadores no dependientes a los trabajadores por cuenta propia con y sin local e inversión, miembros de cooperativas de trabajo y patrones.

donde la proporción de trabajadores independientes alcanza el 40% en 2017/2018 (OIT, 2019).

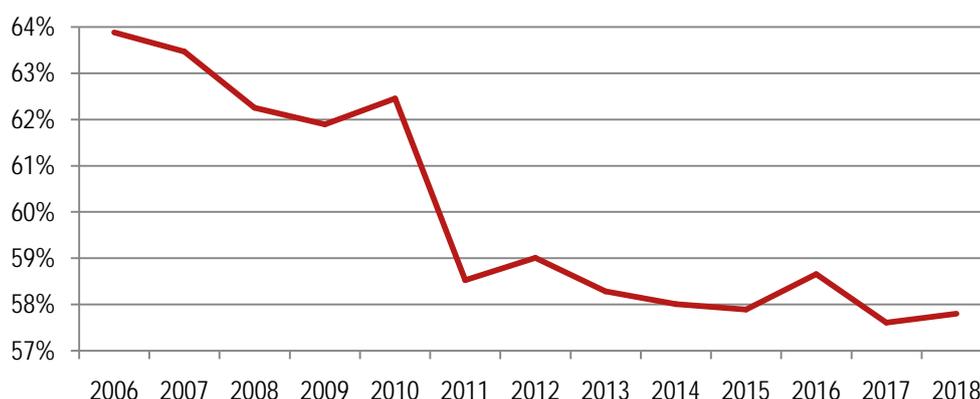
Gráfico 2. Proporción de trabajadores no dependientes, 2006 – 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las ECH.

Si se analiza la tendencia que ha seguido la informalidad en los trabajadores independientes, se observa que si bien la proporción de trabajadores informales en este grupo se encuentra muy por encima del promedio de la economía, ha experimentado un constante descenso en el período 2006 – 2018 alcanzando un acumulado de 6 puntos porcentuales aproximadamente. Según datos de las ECH para estos años, la informalidad de los no dependientes ha caído desde un 64% en 2006 a un 58% en 2018, donde cabe destacar un precipitado descenso en el año 2011 (ver Gráfico 3).

Gráfico 3. Evolución de la informalidad en los trabajadores independientes, 2006 – 2018

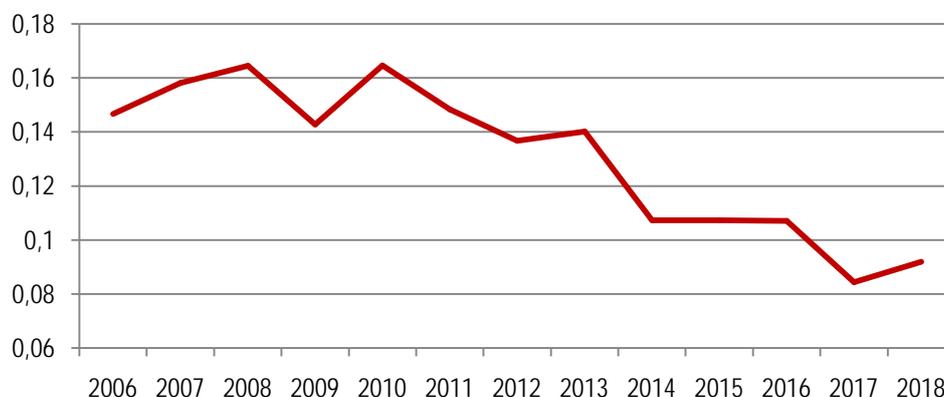


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las ECH.

Dentro de los trabajadores independientes, es posible diferenciar el análisis entre los patrones y los cuentapropistas. En cuanto a los primeros, estos presentan niveles de informalidad significativamente inferiores tanto respecto al nivel general del mercado laboral como a los trabajadores por cuenta propia (ver Gráfico 4). Esto significa que la alta

informalidad que se observa para el total del colectivo de trabajadores independientes no se debe a los individuos que cuentan con personal dependiente, dada la alta proporción de cotizantes dentro de este subgrupo.

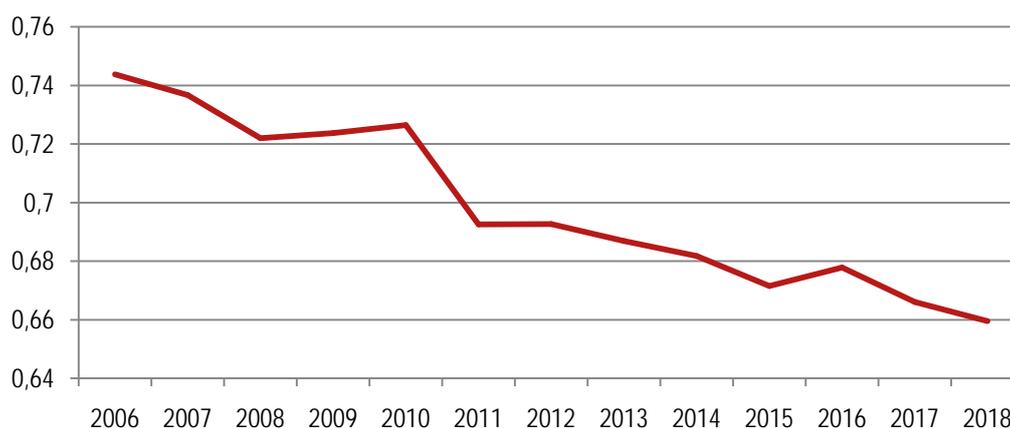
Gráfico 4. Evolución de la informalidad en los patrones, 2006 – 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las ECH.

Dejando de lado los patrones, se analiza la tendencia que ha seguido el porcentaje de trabajadores por cuenta propia que son informales (ver Gráfico 5). Se define a este colectivo como aquellos trabajadores que no cuenten con personal dependiente, pudiendo tener local y habiendo hecho inversión o no. La informalidad de los cuentapropistas ha disminuido en el período considerado (2006 – 2018), presentando una caída de 8 puntos porcentuales en el análisis punta a punta. Al igual que para el total de los trabajadores no dependientes, dentro de la tendencia global a la baja destaca una importante caída de la informalidad en el año 2011.

Gráfico 5. Evolución de la informalidad en los trabajadores por cuenta propia, 2006 – 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las ECH.

Cabe destacar que si bien se ha observado una caída significativa, la informalidad de este grupo de trabajadores se mantiene en guarismos elevados. Por tanto, **resulta interesante realizar una caracterización de estos cuentapropistas en la economía uruguaya** a los efectos de contar con una mirada más detallada de este grupo que continúa presentando problemas de cobertura.

Para comenzar, se encuentra que existe una mayor proporción de hombres que de mujeres desarrollan este tipo de empleo, donde un 60% de estos trabajadores son de género masculino. Por otra parte, se observa que la mayor parte de los cuentapropistas presenta como mayor nivel educativo alcanzado la secundaria incompleta (41,6%) seguido de primaria completa (24,9%), grupos que nuclean a aproximadamente dos tercios de estos trabajadores (ver Tabla 1). Igual proporción de cuentapropistas pertenecen al primer y segundo quintil de ingresos, mientras que el tercio restante se divide en partes similares entre los trabajadores pertenecientes al tercer, cuarto y quinto quintil (ver Tabla 2). Para finalizar, si se analiza la distribución de los cuentapropistas por grupo etario, se encuentra que si bien existe una mayor concentración de trabajadores en el centro de la distribución, no hay mayores diferencias en la proporción cada subgrupo en el total (ver Tabla 3).

Si bien es importante profundizar en el tema, este diagnóstico nos sugiere que una proporción muy significativa de los trabajadores por cuenta propia son trabajadores con bajo nivel de instrucción, baja productividad y bajos salarios, donde el desempeño laboral en carácter independiente posiblemente no haya sido una opción deliberada. Dada estas características, se torna incluso más importante procurar la incorporación de este colectivo al sistema de seguridad social.

Tabla 1. Composición de los cuentapropistas por nivel educativo, 2018

Sin instrucción	0,4%
Primaria Incompleta	6,6%
Primaria Completa	24,9%
Secundaria Incompleta	41,6%
Secundaria Completa	9,9%
Superior Incompleta	7,9%
Superior Completa	8,8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH de 2018.

Tabla 2. Composición de los cuentapropistas por quintil de ingresos, 2018

Primer quintil	43.7%
Segundo quintil	21.3%
Tercer quintil	13.1%
Cuarto quintil	10.8%
Quinto quintil	11.2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH de 2018.

Tabla 3. Composición de los cuentapropistas por grupos de edad, 2018

Entre 25 y 29 años	10%
Entre 30 y 34 años	11%
Entre 35 y 39 años	14%
Entre 40 y 44 años	16%
Entre 45 y 49 años	15%
Entre 50 y 54 años	13%
Entre 55 y 59 años	12%
Entre 60 y 64 años	10%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH de 2018.

La incorporación de este colectivo al sistema de seguridad social claramente ha sido una preocupación para la política pública en los últimos años. En efecto, la reducción de los niveles de informalidad observados en el sistema en los últimos 15 años se encuentran vinculados a la dinámica económica general, pero también a la difusión de información entre los agentes involucrados y a políticas específicas desarrolladas para facilitar la inclusión de los colectivos más afectados. Claros ejemplos de estas políticas han sido la creación del nuevo régimen de Monotributo en 2007 con la Ley de Reforma Tributaria (Ley N° 18.083), la ampliación de su alcance en 2011 (Decreto N° 66/011) y la creación del Monotributo Social MIDES (Ley N° 18.874) en el año 2012.

Si bien un análisis propiamente dicho respecto a la evaluación de impacto de estas políticas requeriría de un procedimiento metodológico más elaborado, las modificaciones a la normativa tributaria de la seguridad social parecen ser una causa relevante del descenso de la informalidad de los trabajadores no dependientes observada en cada uno de los años anteriormente mencionados. Las tres políticas han estado dirigidas a que una mayor cantidad de trabajadores que realizan actividades no dependientes puedan cotizar en el sistema, formalizando así su situación laboral.

¿Han sido suficientes estas políticas? Si bien visualmente se puede apreciar el impacto de estas normativas sobre la informalidad de los colectivos independientes, es evidente que la informalidad en estos trabajadores sigue siendo muy elevada. Esta alta informalidad no solo representa un menor ingreso por cotizaciones en la actualidad, sino que potencialmente se transformará en déficit de cobertura en la etapa pasiva o en la necesidad de otorgar pensiones no contributivas.

En este sentido, es muy importante seguir trabajando para la incorporación de los trabajadores independientes al sistema, máxime en un contexto de potencial crecimiento del colectivo que pueda surgir como consecuencia del impacto tecnológico en el mercado laboral.

Normativa reciente de los regímenes de aportación de trabajadores no dependientes

Formalmente, los trabajadores no dependientes son aquellas personas físicas que por sí solas, conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no, ejercen una actividad lucrativa no dependiente, asumiendo el riesgo e imprimiendo su dirección a las tareas allí desarrolladas.

Las empresas de los trabajadores no dependientes pueden adoptar distintas formas jurídicas entre las que se encuentran: unipersonales (un único titular), sociedades de hecho (dos o más socios sin contrato), y sociedades personales con contrato (como Sociedades de Responsabilidad Limitada, Colectivas, Capital e Industria, en Comandita, entre otras). Los aportes personales que realizan estas empresas dependen de si ocupan o no personal dependiente y si optan o no por el régimen de monotributo (para lo que se deben cumplir ciertas condiciones).⁵

Monotributo

El monotributo es un impuesto aplicado a las actividades empresariales de reducida dimensión económica y algunos servicios prestados en espacios públicos o en la vía pública, es decir, es un régimen que se encuentra orientado a los pequeños contribuyentes. El pago de este tributo sustituye a las contribuciones especiales de seguridad social y exonera el pago de todos los impuestos nacionales, excluyendo los que gravan las importaciones. De esta forma, quienes se encuentren dentro del régimen de monotributo pueden acceder a los mismos derechos de seguridad social que los trabajadores dependientes, exceptuando el seguro de desempleo.

Si bien este régimen se encontraba vigente desde 2001, la reforma tributaria aprobada en 2007 introdujo cambios que flexibilizaron los requisitos de acceso, normativa que fuera ampliada mediante decreto de en el año 2009. Además, desde 2011 se incluyen en el régimen nuevas actividades, extendiendo la cobertura a otros trabajadores independientes.

Actualmente, se encuentran comprendidas por este régimen: las empresas unipersonales (incluidas aquellas que cuentan con un cónyuge o concubino colaborador) que no cuenten con más de un dependiente, las sociedades de hecho integradas por dos socios y siempre que no cuenten con personal dependiente, y las sociedades de hecho integradas exclusivamente por familiares con un máximo de tres socios y sin trabajadores dependientes. Excepciones a la cantidad de dependientes se pueden dar exclusivamente en períodos de zafra para cada actividad debidamente estipulados en la normativa reglamentaria. Por último, los jubilados también pueden ser monotributistas en tanto no ejerzan actividad por la cual configuraron causal jubilatoria.

⁵ En el Anexo se presentan la tasa de aporte personal y patronal, la materia gravada, el sueldo básico jubilatorio y la tasa de reemplazo vigentes para las empresas unipersonales y los regímenes de monotributo y monotributo social MIDES.

A su vez, para que estos individuos puedan optar por el régimen es necesario que los ingresos de la actividad no superen los \$737.033 anuales (a 2019), que desarrollen actividades de reducida dimensión económica, no realizando la explotación de más de un puesto o pequeño local (superficie ocupada menor a 15 metros cuadrados) en forma simultánea, que ejerzan una única actividad sujeta a afiliación patronal y que enajenen bienes y presten servicios exclusivamente a consumidores finales.⁶

Tanto la cantidad de empresas como la cantidad de personas en nómina del régimen general de monotributo más que se duplicó desde 2006 a 2007, mismo año en donde cambia la normativa (Ley de Reforma tributaria). Además, se registran en los años 2009 y 2011 significativos incrementos en estas dos cantidades, que nuevamente coinciden con las modificaciones al régimen. Más allá de estos fuertes aumentos, en general, la cantidad de monotributistas ha tenido una tendencia creciente a lo largo de todo el período considerado, presentando una tendencia similar para la cantidad de empresas y personas en nómina dadas las restricciones de personal dependiente (ver Tabla 4).

Tabla 4. Evolución de la cantidad de monotributistas, 2006 – 2018

	Cant. de empresas en nómina	Cant. de personas en nómina
2006	2,556	2,925
2007	6,217	6,753
2008	10,259	11,320
2009	13,061	14,347
2010	15,625	17,356
2011	19,108	21,132
2012	20,998	23,145
2013	22,825	25,139
2014	23,878	26,213
2015	25,046	27,470
2016	25,076	27,516
2017	26,287	28,900
2018	25,199	27,705

Valores a diciembre de cada año, excepto 2018 con valores a agosto.

Fuente: BPS (2019).

Monotributo social MIDES

El monotributo social MIDES, o simplemente monotributo social, es un régimen de aportes unificado con funcionamiento análogo al régimen general de monotributo. Este nuevo

⁶ Algunas excepciones a estas condiciones son: beneficios por el cobro de operaciones a través de medios electrónicos que permite al monotributista un ingreso mayor al tope estipulado, mayor superficie del local en la producción de ladrillos (no se cuenta el área destinada a secado y acopio), exclusión de los productores rurales en la condición de una única actividad sujeta a afiliación patronal, y, la posibilidad de venta a otros agentes que no sean consumidores finales en el caso de las actividades artesanales.

régimen fue creado por Ley en 2011 (Ley N° 18.874) bajo propuesta del Ministerio de Desarrollo Social y se encuentra vigente desde 2012. Con su creación se buscaba, al igual que en el caso del régimen general, disminuir los niveles de informalidad que afectan al colectivo de los trabajadores independientes, comprendiendo a los individuos más vulnerables y de menores ingresos (por debajo de la línea de pobreza).

Para estar incluido dentro del monotributo social es necesario que los titulares vivan en hogares que se encuentren debajo de la línea de pobreza establecida por el INE o integren hogares que se encuentre en situación de vulnerabilidad socioeconómica definida por la Ley N° 18.227⁷. Las empresas podrán ser individuales o asociativas, sin personal dependiente aunque podrá haber hasta cuatro o cinco familiares en el caso de las asociativas. Además, se establece el mismo tope de ganancias que para el régimen general así como estar haciendo uso de solo un local (menor a 15 metros cuadrados) simultáneamente.

Cabe destacar además que será condición para estar incluido dentro del régimen el cumplimiento de las contraprestaciones que el MIDES determine. Entre estas se encuentran la concurrencia asidua a la escuela u otros centros habilitados de los hijos o menores a cargo de quienes no hayan terminado el ciclo de educación primaria, controles de salud periódicos, asistencia a instancias de capacitación sin costo para los titulares y la inexistencia de trabajo infantil ilegal en el núcleo familiar.

Al analizar la cantidad de monotributistas sociales, se observa que tanto la cantidad de empresas como la cantidad de personas en nómina ha tenido una tendencia creciente, presentando un acelerado incremento a lo largo del período 2012 – 2018. Analizando de punta a punta, en 6 años que transcurrieron desde la creación de este régimen, ambas cantidades se han multiplicado por 13 y 12 veces respectivamente para empresas y personas (ver Tabla 5).

Tabla 5. Evolución de la cantidad de monotributistas sociales, 2012 – 2018

	Cant. de empresas en nómina	Cant. de personas en nómina
2012	393	460
2013	709	788
2014	1,252	1,389
2015	2,194	2,426
2016	3,223	3,515
2017	4,626	4,999
2018	5,695	6,087

Valores a diciembre de cada año, excepto 2018 con valores a agosto.

Fuente: BPS (2019).

⁷ Según el Artículo 2 de la Ley 18.227, la determinación de los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica se hará conforme a criterios estadísticos, teniéndose en cuenta, entre otros factores, los ingresos del hogar, las condiciones habitacionales y del entorno, la composición del hogar, las características de sus integrantes y la situación sanitaria.

Referencias

BPS, 2019. *Monotributo año 2019. Actualización*. Asesoría General en Seguridad Social. Comentarios de Seguridad Social N° 63.

CEPAL/OIT, 2019. *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral*. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 20 (LC/TS.2019/31). Santiago de Chile.

CINVE, 2018. *Cobertura del Sistema de Seguridad Social en el Uruguay: Situación actual y Evolución reciente*. Informe N° 1 – 2018. Observatorio de la Seguridad Social.

CINVE, 2019. *El Sistema de Seguridad Social en Uruguay. Desafíos ante la transición demográfica y el cambio tecnológico*. Observatorio de la Seguridad Social.

OIT, 2019. *Rotación ocupacional e informalidad laboral: El caso de los trabajadores independientes en América Latina*. OIT Cono Sur. Informes Técnicos.

Normativa consultada

Ley N° 17.296 – Presupuesto nacional de sueldos y gastos e inversiones. Ejercicio 2000 2004.

Ley N° 18.083 – Ley de Reforma Tributaria.

Ley N° 18.227 – Nuevo sistema de asignaciones familiares a menores en situación de vulnerabilidad servidas por el BPS.

Ley N° 18.874 – Creación del monotributo social MIDES. Establécese su alcance y aplicación.

Decreto N° 199/007 – Reglamentación de la Ley 18.083, relativo al monotributo.

Decreto N° 365/009 – Modifica reglamentación del monotributo.

Decreto N° 66/011 – Monotributo. Modificaciones.

Texto ordenado tributario de la Seguridad Social. Banco de Previsión Social. Versión enero 2016.

Anexo. Características de los Regímenes Independientes del núcleo principal del sistema de seguridad social.

Tabla A1. Aportes, materia gravada, sueldo básico jubilatorio y asignación de la jubilación en los regímenes de Monotributo y Monotributo Social MIDES

	Unipersonal	Monotributo	Monotributo Social MIDES
Aporte personal	22,5% sobre las partidas que constituyan asignaciones computables.	22,5% sobre las partidas que constituyan asignaciones computables.	25% del aporte del monotributo del mes 1 al mes 12 50% del aporte del monotributo del mes 13 al mes 24 75% del aporte del monotributo del mes 25 al mes 36 100% del aporte del monotributo desde el mes 37
Aporte patronal	7,5% de las asignaciones computables. La existencia de un cónyuge o concubino colaborador determinará una aportación patronal adicional idéntica por la actividad de cada uno de los tales integrantes.	7,5% de las asignaciones computables.	
Materia gravada	Sin dependientes: Sueldo ficto de la categoría seleccionada con un mínimo de 11 BFC. Cada titular elegirá libremente la categoría por la que aportará y se mantendrá vigente como mínimo durante un año y hasta tanto el afiliado manifieste voluntad de modificarla. El afiliado podrá subir o bajar de categoría previo al 1 de enero de cada año, pudiendo elegir incluso una categoría superior a la máxima establecida (que corresponde a 60 BFC) siempre y cuando esta remuneración fuera expresada en BFC. ⁸ Con dependientes: El máximo monto que resulte entre el máximo salario abonado por la empresa (siendo este el del trabajador que tenga el mayor monto imponible gravado de la empresa) y la remuneración real de la persona física correspondiente, con un mínimo de 15 BFC.	Sueldo ficto equivalente a 5 BFC. El Poder Ejecutivo podrá aumentar el sueldo ficto en una escala de 6 a 10 BFC, teniendo en cuentas las actividades desarrolladas, la dimensión del local y otros índices similares.	Sueldo ficto equivalente a 5 BFC, independientemente del monto del tributo que el titular esté obligado a pagar en conformidad al tiempo de actividad registrada.
Sueldo básico jubilatorio	El mayor entre los 10 últimos años de servicios -limitado al promedio mensual de los 20 mejores años, incrementado en un 5%- y los 20 mejores años. Solo se toman en cuenta asignaciones computables hasta el monto de \$ 57.846. En el caso de quienes optaron por el artículo 8 de la Ley 16.713, se toma como asignación computable la menor cifra entre \$		

⁸ La escala de aportación es la siguiente: 11 BFC en la Categoría 1, 15 BFC en la Categoría 2, 20 BFC en la Categoría 3, 25 BFC en la Categoría 4, 30 BFC en la Categoría 5, 36 BFC en la Categoría 6, 42 BFC en la Categoría 7, 48 BFC en la Categoría 8, 54 BFC en la Categoría 9, 60 BFC en la Categoría 10.

57.846 y el monto por el que efectivamente se aportó, multiplicado por 1,5.

**Asignación
de la
jubilación
(tasa de
reemplazo)**

Común: 45% cuando se computen como mínimo 30 años de servicio. 1% adicional por cada año de servicio que exceda de 30, hasta los 35 años de servicio. 0,5% adicional por cada año de servicio que exceda los 35 al momento de configurarse el causal, con un tope de 2,5%. A partir de los 60 años de edad, 3% adicional por cada año de edad que se difiera el retiro después de haberse completado 35 años de servicio, con un máximo de 30%. De no contarse a dicha edad con 35 años de servicio, se adicionará un 2% por cada año de edad que supere los 60, hasta llegar a los 70 años de edad o hasta completar 35 años de servicio.

Por incapacidad total: 65% del SBJ.

Por edad avanzada: 50% del SBJ al configurarse causal; adicionando 1% por cada año que exceda la cantidad mínima de años de servicio, con un máximo de 14%.

Fuente: Elaboración propia.