

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN

POSGRADO EN TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL – TRABAJO FINAL PARA
OBTENER EL TÍTULO DE POSGRADO EN TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL

CASO DE ESTUDIO: TRANSFORMACIÓN DIGITAL FISCALIZACIONES ATyR -BPS

Por

Cr. Pablo Ernesto Araújo Berazategui

TUTOR: Prof. Daniel Sarro

Montevideo
URUGUAY
2025

Página de Aprobación

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba el Trabajo Final:

Título: TRANSFORMACIÓN DIGITAL FISCALIZACIONES ATyR -BPS

Autor: Cr. Pablo Ernesto Araújo Berazategui

Tutor: Daniel Sarro

Posgrado: TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL

Puntaje

Tribunal

Profesor:

Profesor:

Profesor:

FECHA.....

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad de la República, por toda la infraestructura que nos ha brindado para el desarrollo de la investigación.

A la Dirección del Posgrado que atendió mis requerimientos, brindando a su vez apoyo logístico y humano al servicio de mis necesidades.

Al tutor Profesor Daniel Sarro, quien con sus sugerencias de lineamientos generales, propuestas específicas, las cuales fueron atinadas y certeras, contribuyó a “moldear” el presente trabajo.

A los compañeros de trabajo que aportaron su punto de vista del tema, amigos y docentes, por el intercambio de conocimientos.

A todas las demás personas que fueron relevantes para esta investigación, como los delíveries y choferes entrevistados, que brindaron desinteresadamente información, además de su conocimiento y tiempo dedicado que fueron pilares fundamentales para el resultado obtenido, enriqueciendo el análisis realizado.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo exponer tres grandes problemas que emerge de los adelantos tecnológicos y que forman parte, cada vez con mayor incidencia, en las Relaciones Laborales que integra la actividad económica y comercial en el Uruguay. Desde el punto de vista de la administración tributaria (Fiscalizaciones de empresas) por parte del Banco de Previsión Social no sería un aspecto negativo en sí mismo si no fuera que las características de estas modalidades y prácticas adoptadas por los contribuyentes, erosionan la eficacia de los objetivos buscados por el Área de Fiscalizaciones. En otras palabras no puede cumplirse con un aspecto fundamental que tiene que ver con la equidad tributaria, al no cumplir eficazmente con el contralor fiscal. La constatación y verificación de la información de interés fiscal y laboral son el insumo esencial para cumplir con la misión de contralor. Acceder a la verdad material se ve obstaculizada en la tarea inspectiva en las modalidades de teletrabajo, el trabajo mediante el uso de plataformas digitales y las prácticas de resguardo de información en repositorios virtuales. El procedimiento a utilizarse básicamente radica en dos bloques análisis diferentes. Por un lado en cuanto a las modalidades teletrabajo y plataformas digitales se analiza la normativa vigente, en base a los puntos de vistas de los actores involucrados, entrevistas a personas claves cuya información echa luz sobre la problemática mencionada, desarrollando propuestas de posibles soluciones mediante procedimientos y el uso de la tecnología informática como herramientas posibles. Por otro lado para contrarrestar la barrera de acceso que a la información resguardada en repositorios virtuales, se realiza un análisis profundo de las potestades del fiscalizador y de las obligaciones del contribuyentes, conjuntamente con la

opinión de la doctrina, la evidencia arrojada por la jurisprudencia en el marco de los derechos individuales y generales que evidencian tensiones en la práctica fiscalizadora. El éxito radica en lograr un procedimiento que minimice vulnerar los derechos individuales del contribuyente que maximice el acceso a la información fiscal eficazmente.

Palabras claves:

- Información de interés fiscal
- Verdad Material
- Derechos individuales
- Interés general
- tecnología

TABLA DE CONTENIDO

1 INTRODUCCIÓN	1
1.1 EL DISEÑO EN LA ORGANIZACIÓN ATENDIENDO LA TRANSFORMACIÓN PROPUESTA.....	5
2 DESARROLLO.....	7
2.1 MARCO TEORICO	7
2.1.1 La Organización en el marco del Modelo de Psicología Social.....	7
2.1.2 El Modelo de Identidad de la Organización	11
2.1.3 Base normativa relevante para el caso de estudio	16
2.1.4 Metodología para el diseño	25
2.2 CONDICIONES DESEABLES DE LA ORGANIZACIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS TEORIAS ABORDADAS.....	27
2.2.1 Dominio de los propósitos - Racionalidad dominante - Alineamiento.....	32
2.2.2 Dinamica de los propósitos.....	32
2.2.3 Capacidades existentes.....	33
2.2.4 Tecnologías.....	33
2.2.5 Recursos	34
2.2.6 Dominio de las relaciones.....	34
2.3 OPERATIVA EN MODALIDAD DE PLATAFORMAS DIGITALES Y SU EFECTO EN LAS FISCALIZACIONES	45
2.3.1 Caso de estudio: Pedidos Ya	45
2.3.2 Caso de estudio: UBER.....	56
2.3.3 Nueva normativa recientemente aprobada	62
2.4 TELETRABAJO	65
2.4.1 Normativa aplicable	65
2.5 EL ACCESO A INFORMACIÓN DE INTERES FISCAL EN REPOSITORIOS VIRTUALES EN LA RED – INFORMACION EN LA “NUBE”.....	69
2.5.1 El origen de las atribuciones de la administración tributaria.....	69
2.5.2 Alcance de las potestades tributarias	70
2.5.3 Jurisprudencia aplcable	71

3 CONCLUSIONES.....	71
3.1 Alcance propuesto de las facultades del fiscalizador	72
3.2 Modalidad de trabajo a distancia y su desafío de contralor.....	73
3.3 Perspectiva de las RRLL mediante el uso de plataformas digitales y su protección social en Uruguay	74
3.4 vinculación de las conclusiones arribadas y las teorías abordadas que la sustentan ..	80
3.4.1 Tensiones Generales en el Área.	80
3.4.2 Información de interés fiscal en repositorios virtuales.....	81
3.4.3 RRLL mediante el uso de plataformas digitales.....	82
3.4.4 RRLL mediante el teletrabajo	82
3.5 Alcance del trabajo	82
3.6 Limitantes del diseño y sugerencias.....	84
3.6.1 Nuevo escenario planteado Fiscalización B.P.S foco plataformas digitales.....	95
3.6.2 Nuevo escenario planteado Fiscalización B.P.S foco en teletrabajo.....	97
3.7 reflexiones finales	99

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BPS: Banco de Previsión Social

BSE: Banco de Seguros del Estado

MTSS: Ministerio de Trabajo de Seguridad Social

DGI: Dirección General Impositiva

IMM: Intendencia Municipal de Montevideo

CTU: Código Tributario Uruguayo

To: Período de tiempo por el cual la incidencia tecnológica en las Fiscalizaciones era baja

T1: Período de tiempo por el cual la incidencia tecnológica en las Fiscalizaciones era media

T2: Período de tiempo por el cual la incidencia tecnológica en las Fiscalizaciones era media

RRLL: Relaciones Laborales

RRHH: Recursos Humanos.

CESS: Contribuciones Especiales Seguridad Social

A.T.y.R: Asesoría Tributaria y Recaudación – Banco de Previsión Social

PCM: Partida de Cumplimiento de Metas

SCJ: Suprema Corte Justicia

TCA: Tribunal de lo Contencioso Administrativo

KPIs: Key Performance Indicators: Indicadores Claves de Desempeño. Son métricas cuantificables que las empresas y equipos utilizan para medir que tan efectivos son en alcanzar sus objetivos estratégicos.

API: Application Programming Interface: Interfaz de Programación de Aplicaciones. Suele reportar diferentes estados que componen las horas de conexión, como pueden ser tiempos de conexión (Logged –in time), tiempos de espera (Wait time), tiempos de compromiso/Activo (Engaged time).

1 INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se focaliza en una situación problemática que nace de las dinámicas del mercado laboral en respuesta, principalmente a los adelantos tecnológicos que en forma significativa impactan en los actores económicos. Este trabajo se focaliza en tres ejemplos de lo expresado. Dos de ellos son modalidades de relaciones de trabajo entre los actores económicos (empresas – empleados), como lo son el Teletrabajo y el trabajo mediante plataformas digitales, y la tercera responde a un cambio de gestión de la información a través de nuevas prácticas de administración del resguardo de la información, que ha ido mutando con el paso de los años por parte de las organizaciones. En este sentido las entidades pasaron de resguardar y archivar documentación en soporte físico, que en sus comienzos, en pleno siglo XX eran habituales, a utilizar soportes informáticos, especialmente las distintas versiones de Office que se expandieron sobre el fin del dicho siglo. Luego y hasta la fecha, las entidades comenzaron a cambiar los repositorios físicos a virtuales, a través de la utilización de la “nube” o repositorios ubicados en distintos espacios virtuales contratados para tales fines.

Estas nuevas prácticas y modalidades en las relaciones laborales, impactan negativamente en la eficacia de las fiscalizaciones realizadas, tendiente a la obtención de información de interés fiscal con el fin de cumplir con el cometido de contralor. Es por lo antes expuesto que podemos definir el problema como ***“El desafío de la eficacia de la información fiscal en tiempos de teletrabajo, plataformas digitales y repositorios virtuales.”***

El trabajo de campo del fiscalizador de BPS, consiste en constatar la actividad del contribuyente, atendiendo a la verdad material de los hechos, develando las características de la actividad, su interacción con sus clientes y proveedores, haciendo foco en los RRHH utilizados para ello. Al concurrir al domicilio fiscal del contribuyente, el procedimiento inspectivo establece varias etapas que deben ser llevadas a cabo para que el procedimiento sea efectivo y a su vez, otorgue las debidas garantías al fiscalizado. Dentro de estas etapas se encuentra el relevamiento de empleados presentes en el lugar y de bienes muebles abocados a la actividad, entre ellos, podemos identificar los sistemas informáticos que se encuentren operando en el momento de la inspección. Cuando los contribuyentes mantienen las relaciones laborales bajo la modalidad de teletrabajo, impacta negativamente en los procedimientos inspectivos descriptos anteriormente, básicamente por dos motivos. Primero porque al no encontrarse físicamente al empleado en el local de la empresa, no se cumpliría con el relevamiento de los mismos, aspecto muy importante para llegar a la verdad material y la segunda tiene que ver con el hecho, que los sistemas informáticos utilizados para controlar la actividad de los empleados, que utiliza la empresa, son muy sofisticados, singulares, y de muy difícil acceso para el fiscalizador. El desenlace exitoso o no de la inspección, en estos casos, puede depender (en muchos casos) de la voluntad y buena fe del contribuyente para brindar y exponer la información de interés fiscal, siendo ésta crucial para la realización de la inspección. Por otra parte en cuanto a la modalidad de trabajo mediante el uso de plataformas digitales, en relación a la tarea de fiscalización, generó distintos desafíos desde que llegó al país. Vale decir que la normativa previa a la recientemente aprobada no contemplaba su regulación, evidenciando falta de seguridad jurídica. Prueba de ello era el planteo que realizaron de parte de quienes brindan estas plataformas, por el cual establecían que su papel en el mercado laboral, no cumplían (al menos en Uruguay) con las condiciones para atribuirseles el rol de empleador. Es decir, con actividad real en el territorio nacional, por el contrario, se aducía por parte de sus

voceros, que las entidades responsables de las plataformas, eran intermediarias que brindan la posibilidad de que se realice una actividad real entre el repartidor y los usuarios. Este servicio que brinda la plataforma, no es más que un medio que posibilita el intercambio de servicios, percibiendo un canon por tal motivo.

Vale aclarar que utilizaré un enfoque diacrónico que tiene tres momentos marcados que no tienen una fecha exacta.

Se define el período inicial t_0 , por el cual los adelantos tecnológicos no tenían un impacto significativo en la tarea de adquirir información de interés fiscal del contribuyente por parte de Fiscalizaciones. En este período de tiempo, los procedimientos inspectivos de trabajo de campo y en lo que refiere a la documentación de interés fiscal, básicamente se trataba de soporte físicos (archivos, biblioratos, papeles de trabajo, etc.) Y si bien los sistemas digitales de almacenamientos existían, se trataban en su inmensa mayoría en los paquetes de software Office, alojados en el disco de los PC del contribuyente. Vale aclarar que el Área capacitó en varias oportunidades y en forma satisfactoria el manejo de Office, a todos los funcionarios a los efectos de dar respuesta a esta realidad existente en este período.

Se establece un siguiente período (t_1), la cual se inicia pasada la primera década del siglo XXI. Este período culmina con el inicio de la pandemia de SARS COV 2 (marzo de 2020). A lo largo de este período, las tareas de fiscalizaciones externas desarrolladas en los domicilios fiscales de los contribuyentes, comenzaron a tornarse más complejas a raíz de la aparición de nuevos dispositivos de almacenamiento de información, como prácticas administrativas de los contribuyentes (pendrive o disco portátiles), así como espacios contratados a empresas multinacionales (nubes), donde corporativamente los contribuyentes subían información de interés fiscal que no se podía acceder sin autorización y clave mediante. Si bien se trató de

atenuar la brecha tecnológica en el 2016, realizándose una capacitación masiva de todos los fiscalizadores de varios cursos de actualización, entre ellos Informática forense, dictada por técnicos informáticos de la UDELAR, la misma no fue efectiva. Quizás la diversidad etarea existente en el Área y la existencia de motivaciones eterogéneas, fueron los factores que impidieron que la capacitación lograra cumplir con sus cometidos a todos por igual. Es decir la preponderancia o significación que representaba el fin buscado (el acceso a la información de interés fiscal ante el acontecimiento que implica el avance tecnológico), no impactó de forma homogénea en toda el Área, teniendo diferentes interpretaciones y grados de relevancia entre los distintos funcionarios.

Por otra parte, en cuanto a la modalidad de teletrabajo, se constató que una de las disposiciones para evitar los contagios en el período de pandemia, en los hechos, obligó a la utilización de esta modalidad de RRL, lo cual impactó en empresas y ramas de actividades de la Economía en las cuales su utilización era incipiente o nula.

Finalmente, se establece un tercer período t2, que abarca el período posterior a marzo 2020 (pandemia y pos-pandemia). Vale aclarar que en este período la modalidad de trabajo a distancia, que la nueva realidad impuso en el mercado laboral en el período mas crítico de la pandemia, transcurrido ésta, lejos de retornar a la situación anterior, el teletrabajo se posicionó como una alternativa muy efectiva que se disponía para mantener la actividad sin violar la normativa sanitaria, ahorrando costos económicos en tiempos de crisis. Por otra parte, en cuanto a la problemática de las plataformas digitales, podemos afirmar que si bien ya había grandes empresas instaladas en el mercado laboral, como UBER y Pedidos YA, se ha observado que a partir de la pandemia y la creciente inmigración de extranjeros particularmente, Venezolanos,

Cubanos y de Puerto Rico, aumentó significativamente la oferta de esta modalidad de las RRL en Uruguay.

1.1 EL DISEÑO EN LA ORGANIZACIÓN ATENDIENDO LA TRANSFORMACIÓN PROPUESTA

Para contextualizar la propuesta de diseño organizacional para esta transformación digital que dé respuesta al problema solución, se realiza tomando en cuenta dos factores importantes: la evolución tecnológica y la evolución normativa que las concierne, teniendo en cuenta sus cometidos fundamentales.

La transformación digital propuesta esta contextualizada en la “dirección” que la sociedad en su conjunto está tomando. Por un lado la tecnología ha brindado herramientas virtuales de repositorios de información que las organizaciones han adoptado su uso. Por otro lado, se verifica de la realidad, que empresas altamente tecnificadas están utilizando en forma creciente la modalidad de trabajo a distancia “teletrabajo”. Sumado a esta “tecnodigitalización” del trabajo, se afianza en el mundo y Uruguay no es la excepción, las empresas que utilizan plataformas digitales como UBER, Pedido Ya, entre otras. Es por ello que los países que tienen este dilema están introduciendo incipientes normativas que traten de regular de alguna forma estas nuevas relaciones, que el siglo XXI nos plantea como desafíos. En este sentido, en Uruguay se ha promulgado la Ley N° 19.978 (2021) y su reglamento mediante el decreto N°86/022 (2022) en cuanto a la modalidad del teletrabajo y Ley 20396 (2025) y Decreto 145/025 (2025) que intenta regular la actividad mediante el uso de plataformas digitales.

Fiscalizaciones como Área encargada de controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, en el marco de las actividades comerciales verificadas entre los actores económicos,

tiene un desafío enorme al necesitar y requerir información de interés fiscal en una nueva modalidad de RRL, sin disponer de las herramientas y procedimientos necesarios para su fin.

Más allá que pueda llegarse a una solución de carácter tecnológica digital, se deberá contextualizar dicha solución en el marco jurídico vigente, y en caso de ser necesario se deberá proponer nueva legislación. En la interacción con el contribuyente surgen distintos derechos que pueden confrontarse y deben ser evaluados en cada caso particular. Estas son: información de interés fiscal vs información privada. Este problema prevalece independientemente de la resolución de la situación –problema, dado que ambos derechos coexisten y su resolución depende de la interpretación de quien esté juzgando y de las características de cada caso en particular. Secreto de las actuaciones vs secreto profesional o secreto bancario. En este caso surgen por el hecho de acceder, por parte del funcionario fiscalizador a información crítica del contribuyente que puede estar sujeto a mecanismos de protección para evitar su divulgación. Estos mecanismos, que están reglamentados, imponiéndose sanciones en caso de incumplimiento, debe abordarse en forma concomitante con la obligación, que recae en el funcionario público, con el deber de guardar secreto de las actuaciones (so pena de destitución) por parte de funcionario fiscalizador. Artículo 47 del Código Tributario (1974) referido al secreto de las actuaciones-

2 DESARROLLO

2.1 MARCO TEORICO

2.1.1 La Organización en el marco del Modelo de Psicología Social

En este capítulo se hará una descripción del Área de Fiscalizaciones desde el punto de vista de los modelos de Schvarstein, L (1992). *Psicología social de las organizaciones*. Paidós. Etkin, J.R. y Schvarstein, L (1989). *Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós.

INSTITUCIONES: Algunas de ellas son la Política, Economía, Justicia Social, Seguridad Social, Acción Social (educar al contribuyente con el fin de establecer una cultura de contribución responsable).

Podríamos expresar que identificamos como un instituyente a partir del t2, la autogestión del contribuyente, que surge de una combinación entre el proceso general y natural de la tecnología que lleva a realizar todos los trámites en forma virtual y que fue acelerado por la pandemia y que <<vino para quedarse>>. Como se mencionó, el instituyente que atraviesan el Área que inciden en el diseño de la transformación propuesta es *la autogestión* que va de la mano con el desarrollo tecnológico y los efectos de cultura sanitaria originada a raíz de la pandemia, el

trabajo a distancia que impactan directamente en toda la Organización, en los procedimientos, procesos y la propia cultura Organizativa.

ORGANIZACIONES: Banco de Previsión Social – Área de Fiscalizaciones.

GRUPOS: Los grupos identificados en marco de esta situación-problema son La Gerencia de Área, Técnicos en Asesoría Legal y sector de contribuyentes que desarrollan su actividad o parte de ella bajo la modalidad de teletrabajo, plataformas digitales y aquellos que utilizan repositorios de información de interés fiscal en la nube.

SUJETOS: Acotados a aquellos funcionarios fiscalizadores externos que realizan actividades de control a los contribuyentes mencionados en la situación problemática.

ROLES: Debemos clarificar la situación de los roles y en este caso segmentarlo a la parte impactada por la transformación propuesta. El rol del funcionario fiscalizador, en cuanto a la tarea de campo radica en la obtención de información de interés fiscal, la cual surge de diferentes fuentes (digital, soporte físico, declaraciones de trabajadores y contribuyentes, contribuyentes clientes, entre otros), siguiendo procedimientos establecidos en la normativa vigente, entre los que se destacan los artículos 68 y 70 del Código Tributario y Ley 16.713 (Gobierno de Uruguay, 1995) y los lineamientos que establecen los Principios de actividad, verdad material entre otros. La situación problema se focaliza particularmente en la ineficacia en el acceso en aquellas fuentes digitales de información alojados en sitios virtuales “clouds o nubes”, falta de declaraciones de trabajadores por teletrabajar desde sus hogares y la falta de certeza jurídica que eche luz a la RRLL bajo la modalidad de plataformas digitales. En base a lo antes expuesto y en cuanto a adjudicación y la asunción de este rol se visualiza una tensión

inherente; yaqué la información a obtener surge de una única fuente (contribuyente) vs información de dos fuentes contrapuestas (contribuyente vs trabajador).

Esta tensión mencionada que tiene su origen en la relación adjudicación/asunción de roles, y debe ser resuelto en el dominio de las relaciones mediante el poder productor, que es ejercido por una estructura jerárquica piramidal. En otras ocasiones, esta tensión ha llegado a desembocar en conflictos, que han sido la base para afianzar procedimientos estandarizados que se utilizan ante casos similares en posteriores fiscalizaciones.

Por otra parte tenemos el rol que realiza la Gerencia de Área en cuanto a la situación planteada, tiene que ver con implementar, asegurar, y controlar los planes y procedimientos de fiscalización externa, en sintonía con la normativa legal y reglamentaria vigente, en el marco de cumplimiento de los cometidos del Área.

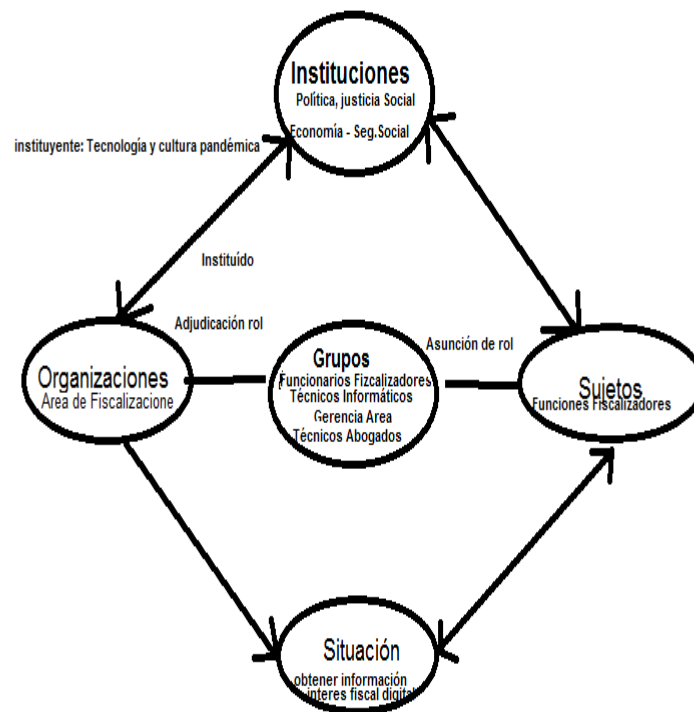
Los técnicos perteneciente a la Asesoría Legal, (abogados tributarios), en cuanto a sus roles, focalizado en la situación-problema, es brindar asesoramientos legales mediante consultas o dictámenes, en los cuales se otorga una interpretación jurídica a los casos específicos y en la problemática abordada en el presente trabajo, en el marco de lo establecido en el Artículo 68 del Código Tributario –Facultades de la Administración- (1974).

Por último consideramos el rol de los Contribuyentes fiscalizados por los funcionarios inspectivos. Dicho rol se enmarca en lo establecido por el Artículo 70 del Código Tributario – Obligaciones de los Particulares-. En el marco de la situación planteada surge la obligación por parte del contribuyente en facilitar al fiscalizador los equipos informáticos, brindar las

correspondientes claves y asesoramientos de acceso a la información de interés fiscal, con el fin de cumplir con las obligaciones emanadas del mencionado Artículo 70, (1974).

FIGURA 1

Modelo Psicología Social (Fiscalizaciones)



Nota: Se contextualiza el modelo, identificando los elementos que interactúan entre sí, bajo la perspectiva de la situación-problema analizada en el presente trabajo. En la misma se muestra las características del modelo aplicado a la organización analizada. Schvarstein, L (1992). Psicología social de las organizaciones.

2.1.2 El Modelo de Identidad de la Organización

En el marco de este modelo, podemos definir al Área de Fiscalizaciones de la siguiente manera:

2.1.2.1 Propósitos: En cuanto a la “razón de ser”, encontramos en este dominio una lógica fundamental que son las razonabilidades. Tres de ellas, tienen un valor relativo que varían según las circunstancias. En ese sentido podemos afirmar que estas tres razonabilidades determinan propósitos dominantes que se alternan circunstancialmente dependiendo del

contexto. El propósito político, social y económico. Concretamente podemos establecer para cada uno de ellos, las siguientes razonabilidades:

Político - Controlar y fiscalizar determinado sector o rama de actividad que esté alineado con la implementación de políticas del Área o más aún del propio Organismo que materializa sus definiciones políticas a través de su misión.

Social - Intensificar los controles, haciendo foco en las necesidades de determinados contribuyentes de una rama de actividad en el que se advierta dificultades y vulnerabilidades de los actores del sistema (contribuyente/trabajador), en virtud de los avatares que emergen de las dinámicas impredecibles que amenazan su existencia en la economía.

Económico - Ante el aumento de actividad de un grupo de contribuyentes o rama de actividad que coyunturalmente puede verificarse por el motivo que fuera, se debe controlar la conducta, a los efectos de evitar la evasión tributaria, la competencia desleal y el desempleo estructural.

Vale aclarar que existe un sin número de otros propósitos vinculados a esta dimensión, pero los tres propósitos dominantes mencionados anteriormente no siempre están alineados y de hecho, se visualizan varias tensiones al primar uno sobre los demás, las cuales desarrollaremos al referirnos en la siguiente dimensión.

2.1.2.2 Relacionamiento: Este dominio está asociando a la lógica de poder. Como expresamos más arriba estamos en presencia de una estructura de poder clásica piramidal. El Área está conformada por un Gerente de Área, cuatro Gerentes de Departamento, casi una veintena de Jefaturas y alrededor de 120 fiscalizadores.

Las características particulares de los fiscalizadores en su relación de trabajo, se debe tomar en cuenta para pensar en el diseño de una transformación. En ese sentido hay que expresar que la tarea inspectiva, no obedece a una lógica tradicional de funcionario público. Ellos tienen independencia técnica y autonomía para desarrollar su actividad. Existe un sistema de producción cuantitativa y cualitativa trimestral. Siendo ellos mismos quienes planifican y organizan las actividades, supervisados por el Jefe de la unidad quien controla los desvíos y brinda asesoramiento técnico y administrativo. Los fiscalizadores trabajan en parejas, o incluso en tríos dado que no es aconsejable realizar la tarea de campo solitariamente. Tienen un régimen de marcas especial en el Organismo, es decir no se les exige que vayan a la oficina todos los días con régimen de 8 horas. La motivación y la confianza en su pareja inspectiva y sus compañeros, jefes y jerarquías que los respalden, son valores extremadamente importantes para desarrollar esta actividad en forma equilibrada, eficiente y eficazmente, dado que la falta de éstos, pueden generar tensiones, rispideces o situaciones inesperadas que socaba la productividad del trabajo inspectivo.

En el diseño deberá tomarse en cuenta estas características de trabajo, haciendo énfasis en el trabajo de equipo, líderes positivos y comunicación asertiva, que son las claves para el éxito del diseño.

Las tensiones surgidas por los propósitos no alineados (que fueron explicitadas en el dominio de los propósitos), son resueltas por la dimensión socio política; es decir, existe tensión entre estrategia política vs equidad tributaria y social; estrategia política vs renuncia a incremento de la recaudación; equidad tributaria y social vs renuncia a incremento de la recaudación.

Estas tensiones se resuelven mediante el uso productivo del poder, en el marco de la planificación estratégica impulsada por el Directorio del Banco de Previsión Social. Dependiendo de las características de la realidad socio-económico-político que se esté transitando, la resolución de éstas tensiones se volcará hacia uno u otro lado de la balanza. Cabe mencionar respecto a este puzzle de tensiones, que a los efectos de los objetivos del presente trabajo, la jerarquización de las mismas tiene un efecto significativo, en virtud de que sea cual sea el propósito que predomine (político-social-económico), la situación problema puede o no ser atendida con la prioridad necesaria y de esa forma, tener mayores o menores probabilidades de éxito una propuesta de diseño para resolverla. En otras palabras, las tensiones políticas deberían atenderse en primera instancia de tal forma que los actores tomadores de decisiones estén alieneados a una propuesta de solución de la situación problema, independientemente si hay necesidades económicas o sociales. Estas últimas tensiones deberán ser gestionadas en segunda instancia.

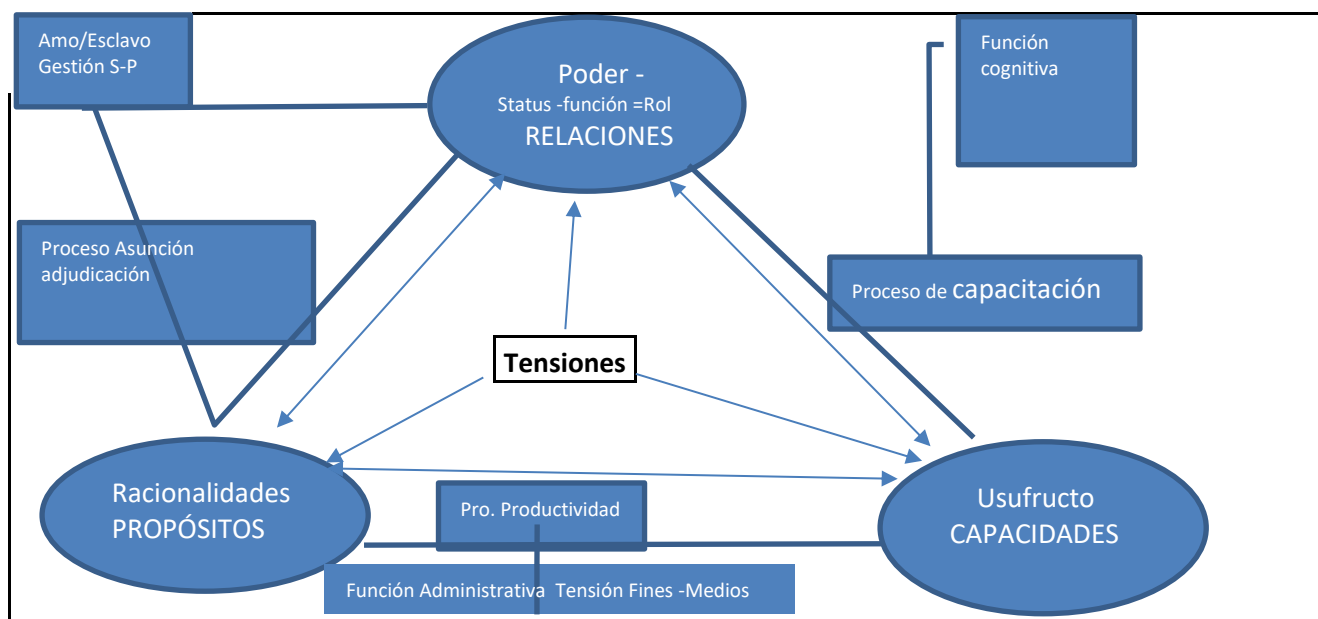
2.1.2.3 Capacidades: En cuanto a este dominio y al usufructo de sus capacidades existentes podemos expresar que el Área cuenta con una dotación de RRHH que si bien está relativamente bien capacitados en materias inherentes a Seguridad Social, CESS, Prestaciones Sociales y otros temas generales que atañen a la tarea, sin embargo, estas políticas de capacitación no mitigan la problemática abordada en este trabajo. Vale aclarar que los procesos de capacitación asociado a la función cognitiva del personal del Área, al igual que todo el Organismo, se encuentra inmerso en una política general de “carrera horizontal” y “carrera vertical”. Esta política es un incentivo extrínico, monetario para todos los funcionarios que mediante su capacitación en distintas materias vinculadas alguna Área del BPS, puede ir ascendiendo de grado dentro de su escalafón. Se dictan un determinado número de cursos obligatorios y otros opcionales en forma “on line” durante 4 años y si se alcanza una nota determinada, al quinto año se asciende al grado

siguiente. Además este ascenso estaba acompañado por un sistema de evaluación de desempeño que se venía realizando por todos los funcionarios del Organismo. La conjunción de las dos notas era lo que determinaban el ascenso. Hace unos años que por decisión del Directorio de ese entonces, se suprimió la evaluación de desempeño, solo quedando vigente los cursos antes mencionados para ascender de grado dentro del cargo. Para la carrera vertical, se prevé concursos de oposición y méritos, que están supeditados a las necesidades de vacantes por distintas causas.

En resumen, la capacitación al personal del Área ha tenido mayor o menor énfasis a lo largo del tiempo referidos a las tareas de campo de fiscalizaciones (t_0 y t_1), los cuales han sido muy productivos (trabajo en equipo, negociación, atención al cliente, ley de inclusión financiera, modelos psicológicos para el abordaje en contextos de estrés, etc.) Se puede expresar que estos cursos en el momento t_0 eran suficiente pero a partir del momento t_1 comenzaron a ser insuficientes, agrandándose la brecha en t_2 , no pudiéndose “aggiornar” los conocimientos necesarios respecto a los adelantos tecnológicos que los contribuyentes iban incorporando.

FIGURA 2

Modelo de Identidad de las Organizaciones (Fiscalizaciones)



Nota: Este grafico muestra las relaciones de los dominios que caracterizan la identidad de las organizaciones y que evidencia las tensiones que surgirán. En el presente análisis tomará relevante importancia la interrelación entre los dominios de las Relaciones y el Usufructo de las capacidades, haciendo foco en la problemática analizada en el marco temporal t2 = pos pandemia y surgimiento de normativa teletrabajo. Etkin, J.R. y Schvarstein, L (1989). Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio. Buenos Aires: Paidós.

2.1.3 Base normativa relevante para el caso de estudio

En cuanto a la normativa vigente puede decirse que es muy vasta y variada, hay áreas de abordaje que la normativa es suficiente y clara y no remite prácticamente a situaciones ambiguas, pero en lo que refiere a la situación-problema que estamos abordando encontramos algunos “grises” que es necesario “echar luz” y que puede incidir posteriormente como una tensión de diseño en cuanto al alcance de la solución planteada. Lo primero que debemos expresar es que en materia de atribuciones que disponen los fiscalizadores para acceder a

sistemas de información digital del contribuyente surge del Código Tributario en su Artículo 68 Ley 14.306 (1974), se expresa:

(Facultades de la Administración).- La Administración dispondrá de las más amplias facultades de investigación y fiscalización y especialmente podrá:

A) Exigir a los contribuyentes y responsables la exhibición de los libros, documentos y correspondencia comerciales, propios y ajenos, y requerir su comparecencia ante la autoridad administrativa para proporcionar informaciones.

B) Intervenir los documentos inspeccionados y tomar medidas de seguridad para su conservación.

C) Incautarse de dichos libros y documentos cuando la gravedad del caso lo requiera y hasta por un lapso de treinta días hábiles; la medida será debidamente documentada y solo podrá prorrogarse por los órganos jurisdiccionales competentes, cuando sea imprescindible para salvaguardar los intereses de la Administración. ()*

D) Practicar inspecciones en bienes muebles e inmuebles detentados u ocupados, a cualquier título, por los contribuyentes y responsables.

Sólo podrán inspeccionarse domicilios particulares con previa orden judicial de allanamiento.

E) Requerir informaciones a terceros pudiendo intimarles su comparecencia ante la autoridad administrativa cuando ésta lo considere conveniente o cuando aquéllas no sean presentadas en tiempo y forma. ()*

F) Solicitar la constitución de garantía suficiente respecto de los créditos determinados cuyo adeudo esté endiente.

G) Intervenir o incautarse de los bienes muebles cuando éstos carezcan de los elementos externos de contralor o de las estampillas, sellos o cuños de valor que acrediten el correcto pago del tributo.

Cuando sea necesario para el cumplimiento de las diligencias precedentes, la Administración requerirá orden judicial de allanamiento.

Como puede apreciarse, no hay alusión alguna a medios electrónicos o digitales. La interpretación que se ha hecho por parte de contribuyentes y la administración tributaria ha generado un tema de debate. Dependiendo del “cristal con el cual uno quiera verlo” se puede concluir de forma antagónica. Por un lado se puede expresar que la normativa que regula y otorga las facultades al fiscalizador para realizar su tarea de campo, es anacrónica y apuntaba literalmente a otro contexto histórico cuando fue narrada, pero que en su espíritu la intención del legislador fue abarcar todos los medios de documentación disponibles del contribuyente, siendo ésta la posición de la administración. Por otra parte si hacemos una interpretación literal, podríamos establecer que el fiscalizador no tiene potestades para obtener información digital y excedería sus facultades, siendo ésta la posición mayormente adoptada por los contribuyentes. Ahora bien esto genera una tensión de información en cuanto a su abordaje, conservador vs veraz. Vale mencionar que ésta tensión fue resuelta a nivel normativo y en ese sentido, el Artículo 62 de la Ley 18.083 (2007), Reforma Tributaria, incluyó expresamente los archivos digitales dentro de las facultades del Artículo 68 del Código Tributario Ley 14306 (1974). Código Tributario.- Interpretase que el literal A) del artículo 68 del Código Tributario, faculta a la Administración a exigir a los contribuyentes y responsables la exhibición de la información contable propia y ajena, así como las bases de datos informatizadas, programas, registros y archivos informáticos, necesarios para fiscalizar el pago de los tributos.

Más allá de la solución normativa, la jurisprudencia, mediante Sentencias del T.C.A, ha tomado diversas posturas en la interpretación legal y su alcance en relación a esta controversia a lo largo de los años. Es decir, en los períodos t0 y t1 existieron Sentencias que establecieron que la

obtención de información de interés fiscal mediante archivos informáticos, vulneraba derechos del contribuyente, anulando los actos administrativos. Sin embargo en período t1 y t2 otras Sentencias reconocieron la no vulnerabilidad y preservación de los derechos del contribuyente, (derecho de reserva de a la información privada, secreto profesional o bancario), en la aplicación de los procedimientos de relevamiento utilizados por el BPS. Factiblemente éste cambio de postura del Tribunal fue motivado por la creación de procedimientos protocolizados de abordaje de PC que guarda garantías al contribuyente, en cuanto a la integridad, seguridad y veracidad de la información recabada pero sobre todo, en la pertinencia y oportunidad de la misma; garantías que han sido avalados por sentencias del TCA.

Podríamos establecer entonces, que mediante la utilización de los procedimientos actuales no existirían problemas o restricciones a la solución del problema planteado, pero remitiéndonos a desafíos tecnológicos vinculados a los períodos t0 y t1. En un contexto de teletrabajo, plataformas digitales y repositorios en la red, los procedimientos son ineficaces y no dan respuesta a la situación-problema.

Como procesos fundamentales vinculados entre este dominio y al de los propósitos tenemos la productividad, que en este caso esta expresado en indicadores de irregularidades detectadas por el Área sobre los contribuyentes fiscalizados, el monto de las irregularidades, la evolución de la evasión entre otros indicadores. Si focalizamos este proceso de productividad exclusivamente a la situación problema, podemos establecer que existe una relación directa entre aumento de productividad cuando aumenta la obtención de información de interés fiscal. Por lo tanto su evolución en los períodos t0 y t1, la productividad ha sido, al menos constantes o crecientes, en la medida que el proceso de acceso a la información de interés fiscal fue exitoso. Puede

asegurarse que en el momento t2, la productividad no ha sido la esperada por los motivos descriptos, en relación a estos contribuyentes concretamente.

Por otro lado tenemos el Artículo 70 del Código Tributario (1974), el cual debemos analizarlo como las responsabilidades que debe tener un contribuyente frente a una fiscalización.

Artículo 70 Ley 14.306 (1974).

(Obligaciones de los particulares).- Los contribuyentes y responsables están obligados a colaborar en las tareas de determinación, fiscalización e investigación que realice la Administración; y en especial deberán:

A) Llevar los libros y registros especiales y documentar las operaciones gravadas en la forma establecida por la ley, el reglamento o las resoluciones de los organismos recaudadores.

B) Inscribirse en los registros pertinentes, a los que aportarán los datos necesarios y comunicarán oportunamente sus modificaciones.

C) Conservar en forma ordenada los libros y demás documentos y registros durante el término de prescripción del tributo, según lo dispuesto por las normas pertinentes.

D) Facilitar a los funcionarios fiscales autorizados, las inspecciones o verificaciones en cualquier lugar, domicilios, establecimientos industriales o comerciales, oficinas, depósitos y medios de transporte.

E) Presentar o exhibir en las oficinas fiscales ante los funcionarios autorizados las declaraciones, informes, comprobantes de legítima procedencia de mercaderías, y toda documentación relacionada con hechos generadores de obligaciones tributarias, y formular las ampliaciones o aclaraciones que les fueren solicitadas.

F) Comunicar cualquier cambio en su situación que pueda dar lugar a la alteración de su responsabilidad tributaria.

G) Concurrir a las oficinas fiscales cuando su presencia sea requerida.

Al igual que el artículo 68, éste Artículo 70 presenta los mismos inconvenientes de anacronismos que plantean problemas de interpretación, ante las nuevas formas de gestión que son utilizadas por parte de los contribuyentes. La eficacia en los procedimientos inspectivos, tomando en cuenta los períodos ya establecidos en el presente trabajo, a medida que avanzamos por t0, t1 y llegando a t2, se ve, cuanto menos afectada negativamente. Las interpretaciones literales de cada inciso, respecto a las interpretaciones más abstractas tendientes a intepretar la intención del legislador, se polarizan. En otras palabras, establecer las oblicaciones que aseguren eficazmente el procedimiento de contralor llevado a cabo en la inspección, se tornan heterogeneas, dependiendo del interlocutor que lo analice, mostrando brechas de diferencias cada vez mas asentuadas.

Por otra parte, si hablamos del Teletrabajo, esta modalidad de RRLl que como se expresó en la presentación del trabajo, la Pandemia global de SARS COV 2, provocó que se expandiera en forma acelerada, dado que es una modalidad que cumplía con las exigencias del procolo sanitario que fue impuesto en nuestro país en los años 2020-2021. La realidad confirmó una sensación que se expresaba en esos tiempos de incertidumbre; “el teletrabajo llegó para quedarse”. Esto motivó la necesidad de el Estado Uruguayo, tuviera que legislar una modalidad que involucraba un sector del mercado laboral que ya había dejado de ser insipiente. La Ley 19.978 (2021) llegó para tratar de regular aspectos que las normas laborales vigentes no abarcaban. En ese sentido los aspectos más relevantes que se abordó en dicha Ley fueron: la formalización voluntaria y escrita de la modalidad, la garantía de igualdad de derechos laborales para teletrabajadores, la reversibilidad para cambiar de modalidad, la obligación de proveer o costear las herramientas y equipos, el derecho fundamental a la desconexión y al respeto de la intimidad y seguridad. Si bien algunos aspectos no tienen un efecto tangible en el presente trabajo, otros en cambio, explícitos o implícitamente, impactan negativamente en la efectividad

de las fiscalizaciones. La determinación de la jornada laboral del teletrabajador, sus descansos intermedios, descansos semanales, el concepto de horas extras o descansos trabajados, incentivos por rendimientos, primas por asiduidad u otras son ejemplos de problemas que se presentan al intentar fiscalizarse y cuyas respuestas no son sencillas de responder.

A su vez, el Decreto N° 86/22 (2022), sobre teletrabajo en Uruguay reglamenta la Ley N° 19.978 (2021), estableciendo el pacto por escrito, el derecho a la desconexión, la obligación de la distribución de herramientas y el pago de salarios, el registro de asistencia, el derecho a la capacitación y el deber de brindar seguridad e higiene laboral. Este decreto otorga mayor claridad y especificidad a la ley, facilitando su aplicación y complementando el marco normativo existente. En ese sentido y en relación al tema que nos compete, se establece la importancia del derecho a la desconexión, garantizando que el teletrabajador no sufra una invasión de su vida privada y que pueda descansar adecuadamente fuera de su horario laboral.

Se crea un registro de asistencia y horario, que debe ser descrito brevemente en el contrato de teletrabajo o en cuanto a la delimitación de su jornada laboral, se establece que los teletrabajadores tienen la posibilidad de distribuir su jornada dentro de un horario de funcionamiento y necesidades de la empresa, observando los descansos intermedios y semanales, así como la desconexión.

Esta última disposición provoca que en los hechos esta modalidad de trabajo suprima la existencia de las horas extras introduciendo cambios paradigmáticos en este sentido.

En resumen tanto la Ley como el Decreto que lo reglamenta, intentan echar luz sobre una modalidad de trabajo que carecía de criterios claros, con el fin de otorgar garantías, tanto a empleados como empresarios, sin embargo, estas normas no son efectivas, ni brindan

herramientas a la administración tributaria para poder ejercer eficazmente su rol de contralor, basado en el Principio de la Primacía de la Realidad, dejando planteado mas dudas que certezas.

Por último, en cuanto a la modalidad de trabajo mediante plataformas digitales, como ya expresamos anteriormente, tenemos dos grandes restricciones que imposibilitan una eficaz forma de realizar los cometidos de contralor por parte del Área de Fiscalización. Por un lado, se pone en duda por parte de los interlocutores que proveen estas plataformas, la existencia de actividad empresarial en el territorio Uruguayo, aduciendo que la actividad económica se realizan por parte de los empresas prestadoras de servicios (deliveries) y los consumidores finales o clientes, calificándose como intermediarios que brindan un servicios (plataforma digital) por las que cobran un canon por su utilización y cuyas reglas y paramétricas son dictadas por la empresa matriz radicada en el exterior. Aduciéndose, en ese sentido, que todas las normas, decisiones estratégicas, comerciales y de gestión de personal vienen laudadas desde el país de origen por la casa matriz.

Esto implica que en el proceso inspectivo, cuando hay situaciones a esclarecer, dudas o cualquier tipo de definiciones que se pretende contraponer con la información brindada por los trabajadores, no se pueda contrastar objetivamente en forma agil. Esto se agrava si tenemos en cuenta que el acceso a la plataforma es restringido para el funcionario inspector, desconociendo éste, las paramétricas y las reglas implícitas que enmarcan la relación laboral entre estas empresas que brindan sus servicios mediante plataformas y los trabajadores.

El otro aspecto que esta modalidad ha tenido a lo largo de su historia, no solo en Uruguay, sino en todos los países donde se encuentran radicados, tiene que ver con la dependencia o

independencia de estos trabajadores. Es un aspecto que no es sencillo de definir, existiendo indicios para ambos extremos. Desde que estas plataformas han desembarcado en Uruguay, la administración tributaria ha mantenido intentos de llegar a la verdad material para definir cuál es el vínculo laboral entre los deliveries y las empresas que proveen estas plataformas, y en ese sentido hemos transitado por posturas cuasi antagónicas.

Por un lado de la parte empresarial se aducía que no había relación de dependencia, de hecho se les exige que dispongan de empresa propia y provean del vehículo. Por lo que solo hay un vínculo singular entre quien presta el servicio (trabajador) y el consumidor del servicio, cobrando la empresa un canon por suministrar y administrar la plataforma que es el medio para efectivizar el servicio.

Muy distinta es la postura de aquellos que han presentado demandas judiciales en materia laboral y si bien los primeros años las Sentencias alternaban dando razones a unos (trabajadores) y a otros (empresa administradora de la plataforma), en los últimos años, la tendencia es que las Sentencias favorecieron a los trabajadores, concluyendo que existía relación de dependencia. En cuanto al trabajo que nos compete, definir la clase de trabajador (dependiente o independiente) es crucial para determinar sus obligaciones y derechos y por ende determinar los controles a desplegar sobre ellos en base a la normativa vigente.

Vale decir, que esta última controversia normativa fue la que propició su regulación mediante la Ley 20396 (2025) y Decreto 145/025 (2025) que introducen cambios paradigmáticos al establecer estándares mínimos de protección laboral universales para todos los trabajadores de plataformas, obligar a la transparencia algorítmica y al derecho de explicación, reconocer la

portabilidad de la reputación digital, garantizar la seguridad y salud laboral, y facultar la negociación colectiva para trabajadores autónomos.

2.1.4 Metodología para el diseño

Objetivo del diseño. El objetivo del diseño es lograr que el funcionario fiscalizador desarrolle adecuadamente su rol de contralor, en la tarea de campo, independientemente de las características de los contribuyentes, prescindiendo de la modalidad de trabajo que utilice. Atendiendo especialmente a las modalidades de trabajo a distancia, plataformas digitales o aquellos que dispongan medios de almacenamiento de la información de interés fiscal, en repositorios virtuales.

Para lograr el éxito del objetivo, antes mencionado, la metodología debe estar contextualizado en la Organización que debe motivar las acciones. Es por ello que debemos describir las características existentes, explicitando las condiciones deseadas, en el contexto de las teorías mencionadas y que conforman el marco teórico.

En ese sentido desde el punto de vista de los modelos de Schvarstein, L (1992). *Psicología social de las organizaciones*. Paidós. Etkin, J.R. y Schvarstein, L (1989). *Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós., se buscará exponer las condiciones y características deseadas que la Organización, en este caso el Área de Fiscalizaciones, necesitará adoptar para que se propicie una transformación organizacional con las mayores probabilidades de éxito. Se expondrá teóricamente la resolución de las principales tensiones de los modelos descriptos.

Por otro lado se analizará la normativa existente, que involucra la problemática del presente trabajo. Se pretende identificar las ventajas y debilidades que estas normas plantean, atendiendo

a las tensiones generadas principalmente con la coexistencia de derechos de los contribuyentes y las potestades que la administración posee. Se evidenciará este enfrentamiento de derechos, en el ejercicio de la práctica y se recogerá las opiniones de la doctrina inspectiva laboral, las determinaciones de la administración tributaria y la jurisprudencia existente, para poder arribar, si ello es posible, a respuestas que esclarezcan la problemática abordada.

Se tomarán en cuenta investigaciones realizadas, en la evolución que han tenido en el mercado laboral y en el escenario económico uruguayo, en relación con estas dos modalidades de trabajo y su impacto en los derechos y obligaciones de los actores involucrados (empresa - empleado - administración fiscal).

Para ello, se entiende pertinente realizar investigación de campo que podrían consistir en análisis de entrevistas ya realizadas o realización de entrevistas a actores claves que puedan echar luz sobre temas controversiales que se expndrán en el presente trabajo.

Se sugiere, en una segunda etapa del diseño, es decir, una vez que se verifiquen las condiciones adecuadas, vale decir, que las tensiones emergentes del diseño se gestionen favorablemente. Dichas condiciones se analizarán oportunamente en las conclusiones. En esta segunda etapa, se deberá trabajar en los siguientes enfoques: un perfil tecnológico y en este punto es medular obtener una visión de actores con expertiz en tecnologías de la información que puedan dar, desde su punto de vista, las ventajas y restricciones que podríamos encontrar en el mercado tecnológico ante este tipo de actores económicos, altamente tecnificados en relación a las posibilidades que tiene la administración tributaria para acceder a la información de interés fiscal emanados de software a los cuales no puede accederse libremente por parte del Fisco.

Paralelamente se entiende importante, analizar las comunicaciones existente en el Área, identificando los canales (formales e informales), sus interlocutores y su grado de asertividad.

Realizar un análisis del personal existente en el Área, a los efectos de evaluar las características etareas, las capacidades existentes en relación a los desafíos que plantea las soluciones propuestas. En este sentido, se evaluará la necesidad de implementar capacitaciones, las cuales se evaluará, Qué, Cómo, Cuándo y a Quiénes capacitar en función del análisis realizado.

Se tendrá que tomar en cuenta que el alcance del diseño propuesto es de nivel *focal*, dado que el problema a resolver atañe únicamente en el Área del Organismo que tiene la responsabilidad de obtener dicha información de interés fiscal. Solamente Fiscalizaciones ATyR es quien utiliza dicho insumo.

Por último se plantearan distintas agendas de trabajo, donde se explicitará en forma práctica y estableciendo cronogramas de trabajo para poder abordar las distintas etapas de la transformación propuesta. Para ello es factible realizar entrevistas con personal clave del Área de Fiscalización, Área de Informática y Legal. Así como realizar entrevistas o cuestionarios con funcionarios inspectores claves que aborde la perspectiva de quien debe realizar la tarea con el cambio propuesto.

En ese sentido se entiende adecuado trabajar sobre un Plan piloto de implantación del equipo “lanza” monitoreando los resultados. Proceso de retroalimentación hasta lograr los objetivos deseados.

2.2 CONDICIONES DESEABLES DE LA ORGANIZACIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS TEORIAS ABORDADAS.

En el punto 1.1 se hizo una descripción del Área objeto de la transformación, explicitando las características y especificidades cuya utilidad es contextualizar el caso de análisis.

Posteriormente en el capítulo de Análisis (2.1.2), se estableció una evaluación del Área en el marco de los aspectos más relevantes de las teorías de Leonardo Schvarstein, referenciadas “ut-supra”.

En este contexto, según el Schvarstein (1991), define las relaciones dialógicas como un concepto que nos permite entender, como desde el paradigma de la complejidad, coexisten de manera simultánea y antagónica conceptos de pares. El autor, en la mencionada obra, aduce que la relación entre estos pares es concurrente, complementario y antagónico y están siempre presente en la organización en forma manifiesta o latente.

En el siguiente cuadro, se muestran las relaciones dialógicas en el Área de Fiscalizaciones, donde se evidencian los siguientes rasgos de identidad, que se expresan en pares antagónicas:

FIGURA 3

Relaciones Dialógicas en la Organización (Fiscalizaciones)

PARÁMETRO		RELACIONES DIALÓGICAS		
Identidad esquema				
Relación dialógica		información segmentada	verdad material de los hechos	X
Capacidades Existentes				
Grado de formalización		bajo	Alto	X
Normativa		Específica	General	X
Relaciones				
Controles		Resultados	Procedimientos	X

Nota: Este grafico muestra la interacción entre dos polos, de los parámetros que se requiere gestionar las tensiones, que a juicio del suscrito coexisten en Fiscalizaciones. Adaptado de *Psicología Social de las organizaciones: Nuevos aportes* (p.45), por L. Schvarstein, 1991, Paidós.

En el diseño propuesto, se entiende necesario priorizar la verdad material de los hechos sobre la información posible a obtener mediante el aporte del contribuyente. Por el lado de las capacidades, entendemos que es necesario que los funcionarios enfrentados a este tipo de desafíos, deben estar altamente formados, con los conocimientos adecuados para desarrollar la función. Además la normativa aplicable no debería centralizarse específicamente en materia de CESS y Seguridad Social sino además nutrirse de otras ramas del Derecho que pueden aportar

luz sobre posibles conflictos de derechos en juego. Es por ello que ante casos donde no alcanza con circunscribirse a normas tributarias para resolverlos, se debe contextualizar con normativa disponible y aplicable, de otras fuentes.

Por último en cuanto a las relaciones, estableceremos preferencia por controles por procedimientos y no por resultados. Más allá de la independencia técnica de los funcionarios fiscalizadores, en cuanto a la situación problema deberíamos establecer procedimientos claros y concretos que aseguren el cumplimiento de los derechos del contribuyente y de la administración tributaria.

Una vez detectados mis factores críticos y delineados el campo debo dar paso a detectar las variables que se ponen en tensión en relación con el diseño dado, y la resolución de estas tensiones da lugar al marco para especificar el diseño. En otras palabras, es detectar principalmente los factores críticos, que se tensionan (contraponen entre sí) y que deben ser resuletas para no generar crisis en el diseño propuesto en las etapas subsiguientes.

En este sentido y específicamente para el Área de Fiscalizaciones se desarrolla la Parametrización del campo identidad y caracterización de parámetros en el siguiente gráfico:

FIGURA 4*Parametrización del campo de la identidad organizacional (Fiscalizaciones)*

PARAMETROS	TENSIONES	PERFILES			TENSIONES
PROPOSITOS					
Racionalidad dominante	Definidos			X	Alternantes
Alineamiento de los Propósitos	Bajos	X			Altos
Dinámica de los propósitos	corto plazo		X		Largo plazo
CAPACIDADES					
Cultura Organizacional	Homogénea			X	Heterogénea
Estructura Formal	Jerárquica	X			Autogestión
Tecnologías	Actuales	X			Nuevas
Recursos	Asignados	X			Extraordinarios
RELACIONES					
Poder	Centralizado		X		Descentralizado
Características de los integrantes	Supervisión Directa			X	Técnicamente independientes
Gestión de RRHH	Trabajo individual			X	Trabajo en equipos
Comunicaciones	atemporales	X			Asertivas
Alcance	Focal	X			Global

Nota: El gráfico describe la identidad organizacional a través de la tensión entre lo que la organización “dice ser” (identidad declarada) y lo que la organización “hace” (identidad actuada), permitiendo analizar su coherencia respecto al diseño buscado que resuelva la situación problema analizada. Adaptado de *Psicología Social de las organizaciones: Nuevos aportes* (p.176), por L. Schvarstein, 1991, Paidós

2.2.1 Dominio de los propósitos - Racionalidad dominante - Alineamiento

Entiendo que en el diseño propuesto, y tomando en cuenta las tres racionalidades dominantes que se alternan en este dominio; política, económica y social, las cuales fueron descriptas en el modelo de identidad. En este caso dos de las racionalidades tendrían la misma fuerza y estarían alineadas y la tercera debería ceder predominio en la medida que no esté alineada. La función de fiscalización es una función técnicamente independiente, que no obedece a intereses particulares o sectoriales. El accionar del fiscalizador debe estar únicamente fundamentado en las normas existentes para hacerlas cumplir. La racionalidad política algunas veces puede no estar alineado a la premisa que motiva el accionar del fiscalizador. Por lo que entiendo sería aconsejable en este caso, marcar como la racionalidad dominante la social (justicia contributiva para todos los contribuyentes) luego la económica (no renunciar a la recaudación correspondiente a estos contribuyentes que se encuentra en la situación-problema). Por lo que se entiende aconsejable que la Organización tenga un alineamiento “alto” de los propósitos, situación que muy difícilmente pueda darse en el tiempo.

2.2.2 Dinamica de los propósitos

En cuanto a los propósitos cuya racionalidad son dominantes, entiendo que alternan con cierto grado de estabilidad. Al estar sujeto a cambios en el directorio en el cual son cargos electos políticamente, es dable sostener que estos propósitos se mantienen al menos en el mediano plazo de 5 años.

2.2.3 Capacidades existentes

En cuanto a la cultura de la Organización, debo detenerme en las características funcionales del Área, que a juicio del suscrito, se aprecia una cultura heterogénea. Los fiscalizadores están agrupados por secciones de aproximadamente 10 y promediamente 4 o 5 secciones por Gerencia, por lo que cada Gerencia dispone entre 30 y 40 funcionarios que tienen tareas geográficamente dispersas. Más precisamente, una que se dedica al interior del país, otra aborda las fiscalizaciones de pequeños y medianos contribuyentes en Montevideo, otra que se focaliza en grandes contribuyentes y aportación especial abocado a Montevideo e interior y otra que se encarga de los procesos internos de fiscalización. A esto se agrega que el fiscalizador trabaja en parejas o tríos con la suficiente autonomía como para no interactuar todo el tiempo entre sus pares. Agregado a esto está el hecho de ir a la oficina necesariamente dos veces a la semana con una hora de marca. Característica que no favorece una cultura organizativa de pertenencia, más allá de compartirse, en toda el Área, valores como la ética, responsabilidad e integridad. Como consecuencia de ello, se puede decir, a juicio del suscrito, que esa particularidad de asistencia alternada obligatoria de los funcionarios inspectores, determina tensiones como el individualismo vs colectivismo, predominando la primera. A su vez la relaciones laborales entre compañeros que no interactúan circunstancialmente, por no coincidir, determina otra tensión que podemos definir como relaciones afectivas cercanas vs distante, predominando la distante, por la características de trabajar en equipos independientes y no concurrir todos los días a la oficina. Estas características determina la cultura organizacional específica del Área.

2.2.4 Tecnologías

Es importante en este diseño que tiene su característica en una transformación digital, poder dar solución a la contradicción existente entre el sistema técnico vinculado al dominio de las capacidades y al sistema social vinculado al dominio de las relaciones y los propósitos. En otras

palabras, esta tensión se reduce a la siguiente frase; como el fiscalizador cumple con lo que hay que hacer con las capacidades existentes. La solución a esta contradicción se establecerá mediante la incorporación de funcionarios técnicos informáticos, que propongan los requerimientos necesarios de hardware y software y el procedimiento necesario para lograr obtener la información de interés fiscal, en una modalidad de teletrabajo.(sistema técnico). Por otra parte una vez obteniendo el Know-How, se debería capacitar a los funcionarios fiscalizadores que se determine por parte de la Gerencia de Área y así desempeñarse satisfactoriamente en la tarea de campo (Sistema social). Deberá adecuarse el entorno tecnológico a las nuevas tecnologías y programas adquiridos para desarrollar la tarea.

2.2.5 Recursos

En este aspecto es necesario contar con los recursos necesarios y para ello se propone una metodología de proyectos que pueda establecerse mediante los recursos humanos propios del Organismo. (Personal informático interno abocado a este nuevo proyecto). Por otra parte una vez cuantificado los recursos para la adquisición de software o hardware necesarios por parte de los técnicos informáticos se solicitará una partida extraordinaria a la Gerencia General justificando la importancia de su inversión.

2.2.6 Dominio de las relaciones

2.2.6.1 Poder

En el Área contamos con varios centros de poder, determinados básicamente por las cinco Gerencias de Departamento, la Gerencia de Área. Más allá del Área, el poder ejercido por la Dirección Técnica y en última instancia la Gerencia General y Directorio. Estos centros de poder coordinan y negocian, conjugando los intereses emergentes. Se considera por parte del

suscrito, que el propósito de esta propuesta de transformación es compatible por todos los centros de poder del Área y la Dirección Técnica.

2.2.6.2 Características de los Integrantes.

En este contexto es interesante analizar de que forma puede insidir el nuevo diseño en la relación dialéctica necesidad –satisfacción; siendo éste motor de la motivación de sus integrantes. Habida cuenta que para la tarea es fundamental contar con personal altamente motivado. Este factor es primordial por las características de la tarea inspectiva, que como se explicitó es técnicamente independiente con una gran autonomía, siendo determinante en el resultado de la inspección, la capacidad de desenvolverse, flexibilidad, poder de convicción, carácter y otras cualidades que son altamente supeditados por la motivación, al interactuar con el contribuyente.

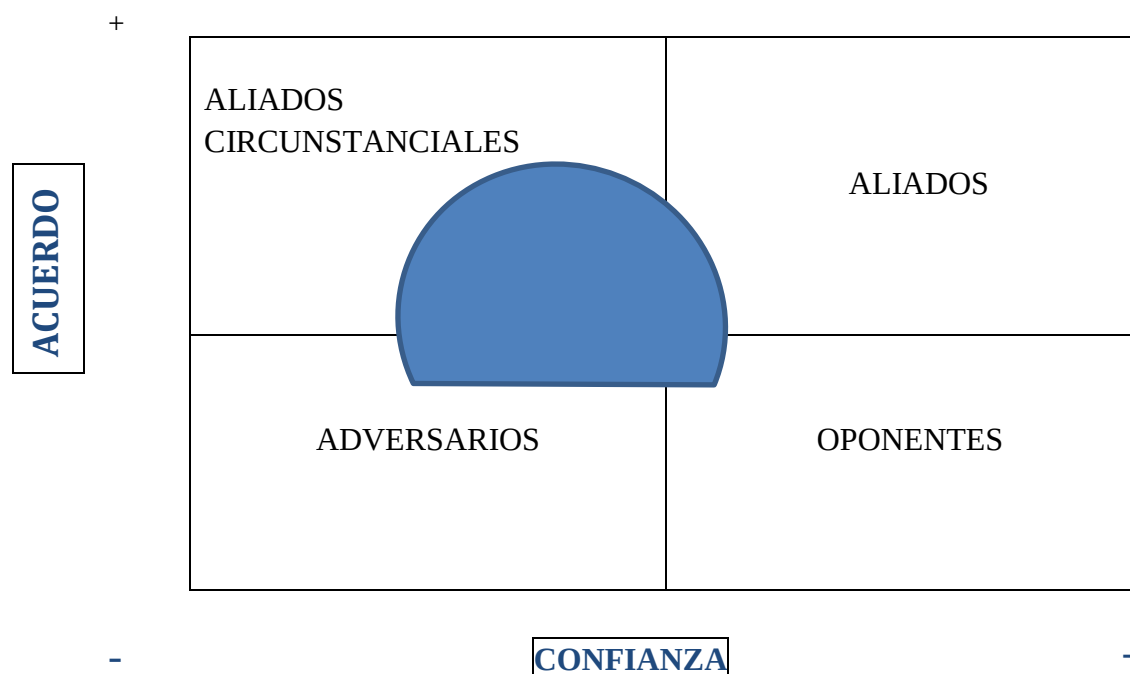
Un aspecto a considerar es la franja etárea de los funcionarios involucrados en el proceso de transformación, es decir que tan próximo se encuentre el funcionario de su retiro laboral, dado que ello dará una pauta lógica de las adhesiones a la incorporación de nuevos conocimientos.

Se suma a esta resistencia de los funcionarios próximo a su retiro, el hecho de agregar nuevos conocimientos y habilidades que desafía el status quo al incorporar nuevos conocimientos para lograr desempeñar el mismo rol. Es decir cómo les facilitará o dificultará la tarea, será determinante para ver la postura que tomen frente al cambio, convirtiéndose en aliados o adversarios del diseño propuesto.

Para ello, se aconseja utilizar la Matriz de Acuerdo y Confianza (Peter Block) en los funcionarios fiscalizadores afectados, los jefes y Gerentes involucrados.

FIGURA 4

Matriz de Acuerdo y Confianza de Peter Block



Nota: El gráfico clasifica a los actores organizacionales (Fiscalización), según su nivel de acuerdo y confianza que tengan en el diseño de la propuesta de cambio. Adaptado de *The Empowered Manager: Positive Skills at Work* (p.142), por P. Block, 1987, Jossey – Bass.

En la medida que los integrantes se localicen en el ángulo superior derecho de la gráfica, mostraría un escenario ideal, caso contrario en la medida que tenga muchos integrantes cuyos roles conlleven poder de decisión en la parte baja de la gráfica, implicaría un escenario donde deberíamos trabajar sobre ellos para lograr que la propuesta no fracase antes de comenzar. Esto puede implicar tratar de convertir adversarios en aliados circunstanciales, convenciéndolos, de que el proyecto es viable y genera beneficios para el Área y por ende para ellos mismos. Por otra parte, si hay oponentes con poder decisorio, en la medida de lo posible, la estrategia mas acertada no es tratar de sumarlos, dado que ellos son quienes se oponen fehacientemente a esta propuesta y difícilmente se logre este cometido, por lo que se sugiere, mantenerlos excluidos de toda participación en el proyecto, en la medida de lo posible, dado que no solo no sumarían

valor al mismo, sino por lo contrario, buscarían la oportunidad para boicotearlo, con sus acciones y omisiones. En un análisis primario, por las características del Área, ya descritas anteriormente, el suscrito tiende a concluir que gran parte de los actores serían clasificados como “aliados circunstanciales” en virtud que la confianza tiene una relación directa con el compromiso y como ya se explicó, la cultura organizacional (Fiscalizaciones), es desarraigada y distante en términos generales.

2.2.6.3 Gestión de Recursos Humanos

Es especialmente relevante en esta etapa del diseño, entender las políticas, las normas y los sistemas de selección y promoción, disciplina, de capacitación de evaluación de desempeño, de compensaciones, beneficios e incentivos no monetarios.

En este aspecto el Organismo (BPS) utiliza un mecanismo mixto de gestión, por un lado una política general de gestión de RRHH en la cual se puede establecer los siguientes:

Sistema de selección y promoción que establece cursos obligatorios a los funcionarios que quiera avanzar en la carrera horizontal (subir de grado dentro de su escalafón) y concursos de oposición y méritos para la carrera vertical (cambio de escalafón y grado).

Reglamento administrativo que establece un sistema de obligaciones, derechos y sanciones que ha sufrido cambios recientemente, tornandose más rígido y estricto en cuanto a las faltas, leves, semi-graves y graves.

La capacitación continua está establecida por los cursos de la carrera horizontal donde se establece dos cursos obligatorios y dos opcionales, vinculados en mayor o menor medida con algún cometido del Organismo. Cada cuatro años de cursos, se sube un grado, representando una mejora económica.

Se otorga una compensación por cumplimiento de metas (PCM) que se abona semestralmente a todos los funcionarios del Organismo y está asociado al cumplimiento institucional y sectorial de determinadas metas establecidas anualmente. Como se expresó, existió hasta hace poco tiempo un sistema de evaluación de desempeño (no 360°) que funcionó durante unos 5 años y que por decisiones políticas, fue suprimido. Por otro lado tenemos la gestión de RRHH en el Área específicamente. Acá debemos hacer algunas puntualizaciones del sector que lo hacen único en el Organismo.

Por un lado debemos establecer que los funcionarios fiscalizadores trabajan en un régimen de producción trimestral. Es decir se debe rendir cuenta cada tres meses y evaluarse si cumplen las metas establecidas. Ya se explicó en la introducción de este trabajo, la función autónoma que cumple el funcionario inspector. Esto marca una diferencia en cuanto al régimen horario, respecto al resto de los funcionarios del Organismo. Son ellos quienes administran su tiempo, generalmente cuando realizan las visitas a los contribuyentes, cuando realizar los análisis de la documentación y con los métodos que ellos consideren más adecuados, siempre en un marco de un procedimiento inspectivo que todos deben conocer y que se imparte como conocimiento básico cuando ingresan a la función. No están obligados a marcar horario todos los días en régimen de 8 horas, exigiéndose una permanencia mínima en la oficina en determinados días de la semana, a los efectos de la gestión y coordinación de las actuaciones con los superiores o para atender citados, recepcionar a los contribuyentes por cualquier motivo que se requiera.

Económicamente además del sueldo y de los beneficios antes descriptos para todos los funcionarios del Organismo, se estable una partida económica que se abona trimestralmente en caso de llegar a las metas antes descriptas. También se abona una partida por riesgo en la tarea, inherente a los posibles conflictos que pueden llegar a episodios de violencia.

Por otra parte es importante establecer que no existe un escalafón específico para el fiscalizador. En el Área coexisten funcionarios fiscalizadores que se encuentran en el escalafón administrativo, técnico y profesionales. La política de ingreso a la función está abierta a funcionarios profesionales, técnicos y administrativo. Si bien no se cumple con la premisa igual función – igual remuneración, ante la falta de un escalafón inspectivo, se intentó mitigar estas diferencias. En este sentido, se estableció que aquellos funcionarios administrativos se les abonen una compensación extra para equiparar un piso mínimo equivalente al grado técnico. A juicio del suscrito, esta situación sigue siendo un problema no resuelto, dado que aquellos funcionarios administrativos y técnicos, perciben una remuneración inferior a los profesionales realizando la misma función. El escalafón inspectivo es un viejo reclamo que no ha tenido respuesta por parte de la Administración y que sería una medida que solucionaría estas inequidades salariales ante la misma función.

Estas inequidades, que son reclamos recurrentes, debería resolverse mediante la función socio política, donde el Directorio en su ejercicio natural de toma de decisiones debiera evaluar la pertinencia o no en función del presupuesto asignado al Área.

Por otra parte, es importante establecer que el Área atravesó un período de recortes presupuestales (post pandemia) donde se han suprimido determinadas partidas que se abonaban por el ejercicio de la función y que ha socavado la motivación de toda el Área en General, pero

la más relevante tiene que ver con el descenso en los funcionarios inspectores, dado que, al igual que en todo el Estado, existe una política de reducir la plantilla de funcionarios públicos, no reponiéndose en la misma proporción de las vacantes generadas.

Es importante trabajar en el aspecto motivacional antes de implementar este diseño, y para ello sería aconsejable, aplicar metodología de Indagación Apreciativa, involucrando al diseño de esta transformación a los líderes positivos del Área que pueden ser identificados por su capacidad técnica y poder de convencimiento. Es importante establecer que por las características del trabajo técnico, se establecen reuniones informales y debates periódicos entre los funcionarios inspectores y los jefes para definir criterios de situaciones atípicas, operativos, conformando equipos de trabajo, que son altamente efectivos. Más esporádicamente se establecen reuniones de coordinación entre los Gerentes y los Jefes para establecer criterios más generales de acción. Estas instancias informales y formales podrían ser los canales que posibiliten el acercamiento del proyecto a todos los funcionarios.

En ese sentido, se entiende que podría utilizarse como una oportunidad estratégica, es decir, utilizar la característica de trabajo en equipos, dado que esto favorece naturalmente la comunicación asertiva, el intercambio de información y sobre todo la confianza y motivación entre las parejas inspectivas y los jefes. Esta práctica, puede utilizarse como un conductor natural para introducir los nuevos conocimientos emanados del presente diseño.

Vale decir, para cerrar este análisis de Gestión de RRHH en el Área, que estar al tanto de las características de ascenso, incentivos económicos, capacitación, etc. genera valiosos insumos para gestionar eficazmente los RRHH afectados a esta transformación y poder diseñar tomando en cuenta éstas características.

2.2.6.4 Comunicación

Este es un punto muy importante que se debe conocer para establecer la comunicación en el Área y para ello debemos ahondar en los siguientes tensiones.

Especificación y ambigüedad: Como consecuencia de la independencia técnica de la tarea, existen demasiadas obviedades no explícitas en cuanto a la información aplicable a la función inspectiva. Podemos ver problemas en cuanto a la existencia de determinaciones generales que se aplican en una Gerencia y que se dan por obvias, que están difundidas al resto del Área, hecho que no necesariamente se cumple y cuando se advierte el hecho se corrige tardíamente. Se debería tender a la especificación y para ello sería aconsejable, disponer de reuniones programadas semanalmente llevando una agenda de temas que un interlocutor debería encargarse de comunicarlo a todas las partes.

Grados de formulación: Alto vs bajo. Se entiende que en el Área podría mejorarse en ese aspecto, dado que, a mi juicio, hay un grado intermedio en cuanto a la formulación de la comunicación. En ese sentido, en el Área coexisten de igual forma los canales formales como informales. Se entiende que los líderes naturales juegan un papel importante en estar atentos a los rumores para poder llevarlos formalmente a los canales formales en la medida que sean necesarios y contribuyan con resoluciones ya sea de conflictos técnicos como humanos.

En este capítulo, debemos considerar un aspecto muy importante, que toma mayor relevancia en organizaciones grandes y estructuras formales establecidas y tiene que ver con la temporalidad de las comunicaciones. En ese sentido, podemos visualizar que las comunicaciones, en algunas oportunidades, se efectiviza mucho tiempo después que ocurren los acontecimientos. Los cambios en los planes o procedimientos, en ocasiones son

comunicados cuando éstos ya están operando. Si bien existe la intención de preveer con anticipación que las comunicaciones lleguen antes al receptor que el acontecimiento propiamente dicho, en ocasiones esto no se logra con éxito en toda el Área al mismo tiempo. Eso provoca muchas veces errores de procedimientos por desconocimiento de cambios en ellos o en los criterios autorizados.

Esta circunstancia descrita debería evaluarse previamente y aprovechar la oportunidad de trabajar en este diseño de transformación para mejorarlos, mediante mecanismos que aseguren la comunicación asertiva, oportuna y que fluyan por los canales adecuados. Cuando se dan estas circunstancias descritas anteriormente, estamos en presencia de una improbabilidad de la comunicación, siendo en este caso, un problema de comunicación pragmática, ya que toca el aspecto sociopolítico en virtud que en ocasiones, la comunicación en el Área no logra un lineamiento definido y claro. Es a raíz de esto, que en el diseño previamente debemos incentivar una gestión participativa y de gestión de política para levantar estas improbabilidades.

Por otra parte para contrarrestar las improbabilidades de comunicación, se podría utilizar los instrumentos de comunicación utilizados en Indagación Apreciativa, como por ejemplo, utilizar reuniones, al comienzo del diseño, talleres para involucrar a más interesados o incluso realizar eventos, fuera de la organización, para lograr mayor involucramiento y compromiso de los integrantes del Área.

2.2.6.5 Toma de decisiones

Este proceso es relevante para determinar la metodología y los procedimientos que se utilizan para resolver los problemas. El grado de involucramiento de los directamente o indirectamente

involucrados. Debemos hacernos preguntas tales ¿Como se resuelven los conflictos cuando hay intereses contrapuestos? ¿Cuál es el estilo de negociación?

Debemos tomar en cuenta aspectos como la propensión de quienes son responsables por las decisiones a convocar a los participantes e involucrarlos en el proyecto de cambio.

En el Área se puede establecer que hay un nivel medio, en la mencionada propensión. Existe un grado inversamente proporcional entre el grado de decisiones estratégicas y la participación de los actores involucrados que fueron convocados a participar. Si bien es loable que las decisiones estratégicas de alto nivel sean resueltas entre pocos agentes de decisión, (Gerentes y Asesores), es aconsejable que estas decisiones sean consistentes a medida que bajan a través de la jerarquía. Ante un cambio, o una transformación propuesta que involucra nuevos conocimientos, procedimientos, coordinación y controles, se entiende aconsejable que existan reuniones periódicas de coordinación, de puesta punto, evaluación y corrección de desvíos en el cronograma de la implementación. Estas actividades son cruciales para que las decisiones, tomadas en tiempo y forma cumplan con la efectividad buscada.

Además, la cantidad de información que se necesita para tomar decisiones en este caso es alta. Se necesitan datos cualitativos y cuantitativos que son insumos para tomar alternativas de solución.

2.2.6.6 Controles

Es importante determinar el tipo de control que se efectúa en el Área en lo referente a las fiscalizaciones realizadas. En ese sentido podemos establecer que existe un sistema mixto de controles por procedimiento y por resultados. El trabajo a producción tiende naturalmente a que la modalidad del trabajo se efectúe por resultados, pero a su vez, el cuidado de utilizar la normativa adecuada, ajustada al caso, la utilización de Actas y controles necesarios obligan a

medir la calidad a través de controles por procedimiento. Como la transformación digital propuesta en este diseño, debe contener pasos precisos para llegar a un resultado deseado.

Los controles de este diseño deberían ser mayoritariamente por procedimientos, aunque se entiende que pueden utilizarse controles por resultados para que se asegure que los procedimientos estén bien diseñados y sean eficaces para el objetivo ulterior, la obtención de la información de interés fiscal.

2.2.6.7 Situación – Punto de vista

El diseño que se propone, se efectuó enfatizándose en el foco en la situación planteada. Por lo que previamente se efectuó preguntas sobre el problema y su interpretación que el operador (el suscrito) le da al problema como tal. Por lo tanto es importante tener presente que definir la situación problemática implica un punto de vista asociado a una interpretación, a una asimilación del hecho que el individuo interpreta en base a su estructura cognitiva.

Tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, se debe considerar que el tipo de problema representa para quien lo interpretó (el suscrito) una situación que requiere un determinado tipo de solución que se propone en el diseño. Es decir, en otras palabras, las preguntas que el suscrito tuvo que realizarse previamente a la formulación de este diseño propuesto tuvieron que ver con el hecho de la situación objeto de análisis fuera un problema conservativo- sin cambio en la estructura o un problema inovativo - con cambio en la estructura o ir mas allá y pensar si se estaba frente a un problema destructivo o cambio de paradigma cuando hay un cambio en la identidad de la organización.

El suscrito, antes estas interrogantes, se inclinó por definir el problema como **innovativo**, dado que implica un cambio en la estructura del Área, implicando agregar nuevos procesos, procedimientos, nuevos conocimientos que no implican un cambio en los propósitos. A su vez las relaciones de poder no varían porque los roles se mantienen invariantes por la incorporación de la información de interés fiscal de éstos contribuyentes. Tampoco cambiaran las capacidades, maneniéndose la misma cultura organizacional, la normativa imperante y los recursos deberían ajustarse a cumplir con los propósitos.

2.3 OPERATIVA EN MODALIDAD DE PLATAFORMAS DIGITALES Y SU EFECTO EN LAS FISCALIZACIONES

Es importante establecer en este apartado, que para entender mejor la normativa recientemente aprobada en el país, se debe analizar la evolución en el tiempo y de las características de la actividad realizada bajo esta modalidad. En segundo término, se debe aclarar que se realiza foco en dos grandes plataformas, que son Pedidos Ya y Uber, que por ser las plataformas mas preponderantes en el mercado local, no implica que sean las únicas, Es bien sabido de la existencia de otras plataformas digitales que realizan actividades tanto en Uruguay, como a su vez, de personas que son empleadas por aquiellas (mediante plataformas instaladas en otros países), prestando variados servicios a todo el mundo, en lo que en la jerga laboral se conoce como “trabajo invisible”. Se entiende que estas dos plataformas nombradas, son representativas de esta modalidad donde puede estudiarse el comportamiento de las RRLL en el mercado laboral en el Uruguay del siglo XXI.

2.3.1 Caso de estudio: Pedidos Ya

El ingreso de las plataformas y en particular, la compañía de repartos “Pedidos Ya” protagonizan y es actor principal de uno de los cambios más paradigmáticos en la regulación tradicional del trabajo, tirando abajo pilares clásicos de las RRL. Sin embargo, considerar que toda revolución tecnológica viene necesariamente de la mano de cambios positivos para los actores sociales y en particular en las RRL, es un error, que la verdad material a través de estos años, en los que han tenido actividad en el país, nos ha revelado.

2.3.1.1 Indicios y alarmas de situaciones irregulares en el sector

Como informó el periódico La Diaria (2021), en aquel año 2021 la empresa pasa a formar parte del Grupo 19, subgrupo 09 de los Consejos de Salario. El Sindicato Único de Repartidores (SINUREP), aspiraban a lograr acuerdos nunca antes pensados para esta actividad. Pero solamente se logró pautar para los trabajadores dependientes de la empresa que en esa instancia fue de 57 empleados, dejando fuera de sus resultancias a los cerca de 1800 repartidores, contratados como prestadores de servicios unipersonales. Vale establecer que uno de las reivindicaciones mas relevantes para SINUREP era la discusión sobre las categorías de trabajo, cuidados, la informalidad del sector y la seguridad en el tránsito. Según estimaciones del sindicato, el sector de repartidores abarca aproximadamente a 12000 trabajadores, de los cuales, un tercio corresponde al mercado bajo la modalidad de plataformas digitales. Según información aportada por el SINUREP se considera que hay cuatro empresas que dominan el mercado de los repartos, las cuales son PedidosYa, Rappi, Uber Flash y Rapiboy, donde las primeras dos abarcan el 70% del negocio.

Un problema que reporta el sindicato y que afecta la informalidad del sector, especialmente mediante una práctica difundida en la actividad que se hace llamar “alquiler de cuenta”. La práctica consiste en la apertura de la cuenta en la aplicación, por parte de un trabajador, la consecuente registro de la empresa, requisito exigido por PedidosYa, no siendo ellos quienes

efectivamente realizan el trabajo, cobrándoles una comisión a estos trabajadores que se presumen son inmigrantes que no disponen de documentación legal como ciudadano.

Este extracto de la prensa del momento (*La Diaria*, 2021), provocó inquietudes en el Organismo Previsional, en cuanto a la presunta vulnerabilidad del sector y la falta de protección social que se reclamaba por un colectivo cada vez más visible. En su momento se realizó, actuaciones tendientes a constatar dichas irregularidades y conocer una actividad relativamente inédita, en cuanto a la determinación de los derechos y obligaciones de cada actor en la constatación de la actividad personal remunerada.

2.3.1.2 Encuestas

Paralelamente el suscrito, al comenzar el presente posgrado, tenía definido uno de los problemas a resolver y es por esta razón, que a lo largo de dos años, realicé aleatoriamente encuestas casuales con repartidores en forma anónima. Mi intención radicaba en obtener información en un aspecto que se presumía como un hecho, pero no existían datos reveladores concretos y que tiene que ver con *las características del vínculo entre esta actividad en particular y Sistema Previsional Uruguayo*, pero, haciendo énfasis en sus obligaciones y no en sus derechos. Es por ello que confeccioné preguntas tendientes a su registro, como, cuando y las condiciones en las que se desarrollaba la tarea. Posteriormente definí homogeneizar la muestra en forma anual, dado que este proceso de encuestas aleatorias fue realizado durante 2023-2024 por lo que se entendió pertinente desglosar por año, para reflejar de alguna forma una muestra que compartiera las mismas características temporales.

FIGURA 5*Relevamiento de Situación Registral: Repartidores (año 2023 - muestra 23)*

Indicador	Clasificación	Cantidad
Población Total	Repartidores Relevados	23
Formalidad inicial	Con empresa unipersonal registrada (*)	17
	Sin empresa registrada (*)	6
Cumplimiento BPS	Al día (*)	9
	En mora o clausurados (*)	8
Régimen Tributario	Pequeña Empresa (*)	16
	Monotributista (*)	1
Informalidad Crítica	Alquiler de cuenta o cuenta Familiar (*)	4

Nota: El gráfico recoge en un universo de 23 casos relevados, una “foto” de las posibles diferentes situaciones de irregularidad detectadas a lo largo del año 2023 respecto a la normativa vigente en materia de obligaciones tributarias frente al B.P.S. (*) Representan afirmaciones espontáneas de parte, ante las preguntas realizadas por el suscrito.

En el año 2024, el suscrito, retomó las investigaciones espontáneas, reformulando algunas preguntas, con el fin de tratar de obtener información más precisa, En ese sentido se continuó con el relevamiento de personal, realizado en varios puntos de Montevideo.

FIGURA 6

Relevamiento 2 Situación Registral: Repartidores (año 2024 - muestra 16)

Indicador	Clasificación	Cantidad
Población Total	Repartidores Relevados	16
cumplimiento Tributario	Al día (IVA Mínimo) (*)	1
	En mora (Desde 2019/2020) (*)	7
Relación de Dependencia	Empleado (Delivery Hero Logistics) (*)	1
Régimen Declarado	IVA Mínimo (Pequeña Empresa) (*)	6
	Monotributista (*)	2
Informalidad Crítica	Alquiler de cuenta o cuenta Familiar (*)	9

Nota: El gráfico recoge en un universo de 16 casos relevados aleatoriamente de varios puntos de la ciudad de Montevideo haciendo foco en las diferentes situaciones de irregularidad detectada a lo largo del año 2024 respecto a la normativa vigente en materia de obligaciones tributarias frente al B.P.S. (*) Representan afirmaciones espontáneas de parte, ante las preguntas realizadas por el suscrito.

2.3.1.3 Proceso de vinculación del repartidor en la empresa

El repartidor ingresa a la web de Repartos Ya cuyo dominio es repartosya.com.uy, allí selecciona una ciudad y el tipo de vehículo en el que prestará su servicio: moto o bicicleta. Al momento del registro se le pide un mail, la dirección y número de celular, Cédula de identidad, tarjeta de RUT y certificado de BPS. Si el vehículo elegido es moto debe agregar además matrícula de vehículo, SOA y libreta de conducir. La aplicación no permite avanzar en el proceso de registro si no se completa el RUT u otro dato solicitado. Una vez validados los datos el repartidor está apto para prestar servicios. Para validar los datos se corrobora que el número de RUT se corresponda con la persona, no se analiza el tipo societario. Una vez validados los

datos se le solicita que firme el contrato y por último se le solicita que se agende para retirar el equipamiento y el material publicitario.

El repartidor utiliza la aplicación roadrunner. Al descargarse esta aplicación se le pide que cree un usuario y al darse de alta le pide una selfie. Si el repartidor cambia de dispositivo al sistema le salta una alerta de cambio de IP y se le vuelve a pedir una selfie para seguir usando la aplicación. Si se detecta que la foto no coincide se le da la baja automáticamente

El contrato de arrendamiento de servicios establece que el repartidor deberá presentar en la última semana de cada mes su factura a la empresa. La empresa no realiza inspecciones ni controles respecto a las obligaciones de los repartidores (ridders) ¹

2.3.1.4 Funcionamiento del servicio

En cuanto al funcionamiento del servicio, el contrato establece que el repartidor tendrá un “Usuario Rider” en la aplicación tecnológica puesta a disposición de la empresa, la cual será instalada en su teléfono celular. La empresa presentará semanalmente, a través de la aplicación, su oferta de necesidades que estime tendrá para la semana siguiente, a fin de que el repartidor pueda seleccionar el tiempo y horarios en que desea recibir y aceptar solicitudes de entrega a través de la aplicación móvil. Asimismo, en dicha oportunidad junto con la oferta, la empresa comunicará los precios aplicables para dicha semana. La oferta de necesidades que estime Pedidos Ya semanalmente, constituye una estimación de servicios que podrían requerirse o no y no constituye un compromiso firme de servicios disponibles para el repartidor. ²

2.3.1.5 Otras disposiciones de la empresa

¹ Fuente de varios repartidores que fueron coincidentes en esta temática, obteniéndose respuestas homogéneas.

² Fuente del contrato de arrendamiento, Anexo 2- Capítulo 4.4

El contrato establece que el uso de la aplicación es personal e intransferible, quedando prohibido que el repartidor permita el acceso a la misma a cualquier tercero, considerándose el incumplimiento de esta obligación como causal de resolución del contrato.

En lo relativo a la regulación del servicio prestado por el repartidor el contrato establece que se afectará a la prestación del servicio una bicicleta y/o moto de propiedad del repartidor que se encuentre habilitado para su uso y tenencia, y de la que tenga libre poder de disposición y respecto de la cual cuente con los permisos y autorizaciones correspondientes. En el caso de que este vehículo pertenezca a un tercero el repartidor debe declarar que cuenta con la autorización expresa del propietario de dicho vehículo para poder usar y explotar el mismo.

El repartidor está obligado a estar conectado a la aplicación desde su teléfono celular en los horarios comprometidos de acuerdo a su disponibilidad; tener operativo y con carga suficiente el teléfono celular donde consta la aplicación; responder ante cualquier reclamo por accidentes en los que se vea involucrado que no sea cubierta por su seguro durante la prestación del servicio y contar con todas las registraciones tributarias necesarias para la prestación del servicio.

Sobre el cumplimiento de normas tributarias el contrato establece que el repartidor será responsable del cumplimiento de las normas que le sean aplicables en el marco de su actividad. Éste debe hacerse cargo del cumplimiento de las obligaciones impositivas o de cualquier otra naturaleza que le pudieran corresponder de acuerdo con la normativa aplicable. Se obliga además a exhibir a la empresa la documentación que acredite el cumplimiento de las obligaciones antes indicadas siempre que ésta lo requiera.

El repartidor puede optar por suscribir un contrato de exhibición de material publicitario. De acuerdo a dicho contrato la empresa le entrega en comodato una mochila con el logo de Pedidos

Ya, un equipo de lluvia con el logo de Pedidos Ya, una campera con el logo de Pedidos Ya, dos remeras con el logo de Pedidos Ya, 1 kit de higiene (por motivo de pandemia), una funda de celular y para el caso de bicicletas un casco y un juego de luces

2.3.1.6 Efectos de la implementación de la nueva normativa en las RRLL

En la actualidad (2025), podemos acceder a información contemporánea de la evolución de la empresa y en tal sentido se ha realizado un ciclo de entrevistas a lo largo del mencionado año, en el programa No toquen nada emitido en la emisora Del Sol FM, que ilustran las RRLL entre la empresa, los trabajadores y su vinculación con el Estado.

Entrevista 1: El presidente de la unión de trabajadores de Pedidos Ya, Sr Yornel Morales y el Licenciado en RRLL Sr. Matías Carrasco (2025).

I. Contexto y Caracterización del Sector

Tras la reciente aprobación de la Ley y su Decreto Reglamentario en Uruguay, que establecen mínimos de protección para el trabajo en plataformas, el sector se encuentra en una etapa de redefinición de sus relaciones laborales. Actualmente, se estima la existencia de entre 1.800 y 3.500 repartidores, con una fuerte base migratoria que representa entre el 70% y 80% del total (Carrasco & Morales, 2025). La modalidad contractual predominante es la unipersonal (Literal E), donde el trabajador asume los costos operativos y de herramientas, calculados en una inversión inicial de hasta \$14.000 (Carrasco & Morales, 2025).

II. Gestión Algorítmica y Control de Jornada

La empresa ejerce la organización del trabajo mediante un algoritmo de ranking (niveles 1 al 4). Este sistema segmenta la oferta de turnos, permitiendo que solo el Grupo 1 acceda de manera prioritaria a las franjas horarias de mayor demanda (Carrasco & Morales, 2025). Según las declaraciones de los representantes sindicales, las métricas para alcanzar los niveles superiores

exigen una disponibilidad de entre 10 y 12 horas diarias, incluyendo el cumplimiento de "horas especiales" en horario nocturno durante los fines de semana (Carrasco & Morales, 2025).

III. *Negociación Colectiva y Transparencia*

Desde la perspectiva de las Relaciones Laborales, se sostiene que los Convenios 87 y 98 de la OIT amparan el derecho a la negociación colectiva de todos los trabajadores, independientemente de su estatus de dependencia (Carrasco & Morales, 2025).

En este marco, se denuncia una falta de transparencia en la liquidación de haberes, específicamente en:

Pedidos agrupados: Fallas sistémicas que omiten pagos por retiro y entrega en establecimientos coincidentes.

Propinas digitales: Discrepancias documentadas donde el repartidor percibe solo una fracción (aprox. 30%) de lo otorgado por el cliente (Carrasco & Morales, 2025).

Incentivos: Cambios unilaterales en el sistema de logros, aplicados sin previo aviso tras instancias de negociación (Carrasco & Morales, 2025).

IV. *Realidad Económica del Repartidor*

A pesar de la convivencia de cinco tipos de contratos con tarifas de hasta \$20 por kilómetro y el paso a sistemas de medición vial real, el ingreso neto del trabajador se ve comprometido. Un repartidor del nivel máximo, con una carga horaria de 70 horas semanales, factura entre \$38.000 y \$40.000 brutos, cifra que no deduce gastos de combustible, alimentación ni amortización del vehículo (Carrasco & Morales, 2025).

Entrevista 2: El Gerente General de Pedidos Ya, Juan Muxi y Gerente Legal de Pedidos Ya, Rodrigo Turturielo (2025).

I. Evolución Institucional y Modelo de Ecosistema

PedidosYa se define como un ecosistema tecnológico compuesto por tres pilares: usuarios, comercios y repartidores, operando bajo la matriz global de Delivery Hero desde 2014. Con 16 años de trayectoria y presencia en 15 países, la organización ha diversificado su rubro hacia servicios de cadetería ad hoc y el supermercado digital (PedidosYa Market). La empresa sostiene que su propuesta de valor radica en la optimización de los canales digitales preexistentes mediante tecnología propietaria.

II. Encuadre Normativo y Relaciones Laborales

Desde la visión gerencial, se opta por el modelo de independencia del repartidor por encima de la dependencia tradicional. Bajo la nueva normativa vigente en Uruguay, la empresa afirma estar sujeta a los controles del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y del Banco de Previsión Social (BPS), cumpliendo con los mínimos legales que incluyen capacitación y seguro de accidentes del Banco de Seguros del Estado (BSE) tanto para trabajadores dependientes como independientes.

Respecto a los ámbitos de diálogo, la gerencia manifiesta su disposición a utilizar las instancias tripartitas en el MTSS como un mecanismo de resolución cuando las negociaciones bipartitas no alcancen acuerdos. Se reconoce que la sostenibilidad del negocio depende del equilibrio entre las partes, lo que incluye la posibilidad de revisar cambios unilaterales en la plataforma si estos afectan la estabilidad del ecosistema.

III. Gestión de la Demanda: El Sistema de Grupos

La empresa rechaza la noción de un sistema de "premios y castigos", definiendo su estructura operativa como un sistema de grupos diseñado para organizar la toma de horas de conexión y proteger la rentabilidad del repartidor.

Objetivo técnico: El algoritmo busca minimizar los tiempos de entrega, optimizando el valor del tiempo del repartidor al asegurar que exista una demanda de pedidos suficiente para cada hora de conexión disponible.

Métricas de clasificación: La pertenencia a los grupos (del 1 al 5) se basa en métricas objetivas y variables semanalmente: volumen de pedidos entregados, cumplimiento de compromisos de conexión previos y presencia en franjas de alta demanda.

Carga horaria: Mientras que el promedio general de conexión se sitúa entre 36 y 37 horas semanales, los integrantes del Grupo 1 suelen superar las 48 horas. La gerencia enfatiza que, al no existir límites legales de jornada para trabajadores independientes, es el propio repartidor quien define su nivel de dedicación horaria dentro de las opciones disponibles.

IV. Transparencia Operativa y Reclamos

Frente a las denuncias de errores en el sistema, la gerencia sostiene que la plataforma es accesible y cuenta con equipos dedicados a la revisión técnica de reclamos individuales. En cuanto a las remuneraciones accesorias, se afirma que el sistema está configurado para que el repartidor perciba la totalidad de la propina generada por el usuario a través de la interfaz digital.

FIGURA 7

Cuadro comparativo sobre visión de los actores (Enfoque Fiscalización BPS)

Eje de Análisis	Hallazgos del Gremio (Riesgo inspectivo)	Alegatos de la empresa (Postura contribuyente)
Naturaleza del vínculo	indicios de subordinación por control de ranking y métricas de cumplimiento	Modelo de independencia basado en la libertad de conexión del repartidor
Jornada laboral	Excesiva (70 hs) para mantener nivel, lo que contradice la naturaleza de "autónomo"	No existen límites para independientes, el promedio es de 36 -37 hs semanales.
Base imponible (propinas)	Denuncia de retenciones indebidas. Posible ocultación de materia gravada.	Aseguran vertimiento total. Cumplimiento de la normativa de propina digital.
Costos de explotación	Traslado total del riesgo y costo al trabajador (nafta, vehículo, BSE)	Cumplimiento de mínimos legales (Seguro BSE y capacitación) según nueva Ley
Transparencia CESS	Opacidad en el cálculo de km y bonificaciones que afecta la base de aportación.	Sistema abierto a revisiones; disposición al diálogo en ámbitos tripartitos.

Nota: El gráfico manifiesta la brecha existente entre las visiones de los actores, que evidencia un escenario pasible de existencia de irregularidades ante la falta de contralores fiscales por parte de Fiscalizaciones de BPS. Fuente: Muxi, J., & Turturiello, R. (2 de octubre de 2025). Análisis del modelo de negocio y marco legal de las plataformas en Uruguay [Entrevista de radio]. No toquen nada, Del Sol FM. y Carrasco, M., & Morales, Y. (18 de septiembre de 2025). Análisis de la instancia tripartita y el sistema de métricas en PedidosYa [Entrevista de radio]. No toquen nada, Del Sol FM

2.3.2 Caso de estudio: UBER

Desde que la plataforma UBER llegó al país, (mediados de octubre del año 2015), generó una disputa en el mercado de transporte de personas, puntualmente el conflicto se generó con la Unión de Trabajadores del Taxi, a raíz de la competencia desleal que se generaba entre ambas. Vale decir que la plataforma arribó por la vía de los hechos, comenzando a operar sin ningún tipo de regulación estatal y sin tributar ningún tipo de impuestos o tasas al Estado. Ese fue el motivo fundamental del crecimiento vertiginoso en el mercado laboral. Esta asimetría tributaria

en este sector, motivó que la Administración Tributaria, iniciara acciones de oficio, tendientes a conocer las características de esta actividad por la cual se estaba brindando un servicio de transporte donde cualquier persona con un vehículo propio, cumpliendo determinadas condiciones, tenía la posibilidad de iniciar una actividad rentada sin las restricciones y regulaciones que el mercado del taxímetro exigía a cualquier emprendedor con la intención de ingresar al mercado.

Vale aclarar un aspecto metodológico, que se diferencia del estudio realizado respecto a Pedidos Ya. En la actividad de alquiler de vehículos, veremos en este capítulo, la existencia de una mayor presencia del Estado mediante la incorporación de regulaciones nacionales y departamentales. Es por ello, el suscrito entiende que no es necesario disponer de una muestra numerosa de choferes, para que la misma, sea representativa de la realidad, a diferencia de la actividad de repartidores mediante plataformas digitales, en la cual se verifica realidades muy diversas y heterogeneas en sus RRLL y su vínculo con la plataforma digital.

Es por ello que se toma realiza una única muestra reducida de 3 choferes de UBER, que coincidentemente confirman las respuestas en forma homogénea y la cual se establece un resumen de los mismo.

En cuanto al control de los documentos necesarios al momento de realizar el contrato entre el chofer y UBER BV, se nos informó que no se verifica en ningún organismo del Estado que los documentos presentados por el chofer sean válidos. Los únicos controles que se realizan, y exclusivamente a nivel virtual, son: que el documento ingresado corresponda con las versiones conocidas de dichos documentos, que los datos que figuran en el documento concuerden con los ingresados en otros documentos, así como el vencimiento de dichos documentos. Se

argumentó en estas entrevistas, que el control que les efectúa y que resulta más útil y relevante es el sistema de *evaluación entre el chofer y el pasajero*, que se debe realizar luego de cada viaje o al tomar un nuevo servicio. Por ejemplo, en el caso que el vehículo no corresponda con el ingresado en los sistemas, el pasajero realiza esa observación y UBER BV inmediatamente observa al chofer.

2.3.2.1 Características de la actividad

En relación a los choferes declaró que el proceso de admisión de los mismos es manejado por UBER BV y comienza con la aceptación de la documentación. La desvinculación de los mismos se puede dar a solicitud de los propios choferes o por parte de UBER BV, basándose en el sistema de calificaciones. En estos casos UBER BV no paga indemnizaciones a los choferes porque consideran que no son empleados de la empresa. Por otra parte, UBER BV exige a cada conductor que cuente con seguro SOA sobre su vehículo y que el teléfono del chofer tenga el servicio de GPS encendido. No se les proporciona celulares ni otros dispositivos, así como tampoco el recorrido a seguir en cada viaje. También se aclaró que puede haber más de un chofer vinculado al mismo vehículo, para lo cual se debe realizar los mismos pasos de ingreso de documentación hasta ser aceptada. Cada chofer debe loguearse con su usuario; aunque el dinero puede girarse a la misma cuenta bancaria, en la liquidación aparece discriminado cada chofer y sus viajes.

En relación a la tarifa, se declaró por los 3 entrevistados que la misma es fijada por UBER BV, no existe una tarifa global única. En ese sentido, la tarifa fijada para los usuarios depende del tiempo y la distancia de cada viaje. Existe una tarifa dinámica, es un algoritmo de la empresa basado en el ratio entre oferta y demanda del servicio, si existe mayor demanda se aplica un coeficiente mayor sobre la tarifa básica.

Consultada sobre la forma de cobro al pasajero y el pago al chofer, se manifestó que “el usuario -pasajero- para acceder a la aplicación debe registrar una tarjeta internacional, la cual es chequeada por UBER BV”. Además “el usuario chofer debe ingresar al momento de registrarse una cuenta bancaria en pesos uruguayos”. Cuando el cliente utiliza el servicio, UBER BV administra el pago a cada chofer: cobra a la tarjeta internacional del pasajero y, semanalmente, gira a cada chofer el 75% de la tarifa, quedándose con el 25% de cada viaje por concepto de comisión por el servicio de uso de la plataforma (aplicación). “No existe la posibilidad de que el chofer cobre la totalidad del servicio y pague a UBER BV el 25%; esto es automático”. Agregó además que: “en los casos de promociones de viajes gratis, los choferes reciben el 75% de la tarifa que correspondería, quien se hace cargo de estos costos es UBER BV”.

En referencia al servicio de asistencia a los usuarios de la plataforma declaró que “es realizado por un grupo de personas que no necesariamente está en el país. Es un servicio de 24 horas”. Expresan además en formá contundente que todos los choferes no son considerados empleados de UBER y ellos deben pagar sus impuestos.

En cuanto a los controles fiscales, los tres choferes coinciden en establecer que no se les efectúa ningún control a los choferes en cuanto a sus impuestos. La plataforma deslinda toda responsabilidad en ese aspecto.

2.3.2.1 Regulación

En base a lo expresado, desde su génesis, se advirtió una asimetría tributaria entre esta actividad realizada por las empresas operadas bajo plataformas digitales y la actividad tradicional desarrollada por el taxímetro. Desde la gremial única del taxi, se alzaron reclamos por esta práctica que tildaban de “competencia desleal”, visualizándose en la prensa de la época (2015-2017) episodios de violencia entre trabajadores del taxi y los choferes de estas empresas que

operaban sin ningún tipo de regulación. Esta situación promovió que La Dirección General Impositiva aprobó una resolución que define las condiciones para las plataformas y los choferes de las empresas Uber, Easy Go y Cabify. La resolución N.º 1810/2017 establece, entre otras condiciones, que, a partir del 1º de mayo del 2017, estas empresas están obligadas a brindar información periódica a la DGI relativa a los choferes y a los montos que operan; los choferes también deberán inscribirse como empresas.

2.3.2.2 Documentación y requisitos

Registro de empresa: Es obligatorio tener una empresa registrada (Unipersonal o SRL) y presentar el comprobante a Uber para que apruebe los documentos con el RUT.

Aportes a la seguridad social: Los conductores deben realizar aportes correspondientes a su empresa registrada a través del BPS y la DGI.

2.3.2.3 Liquidación de impuestos

La plataforma de Uber reporta los ingresos de los conductores a la DGI. Los choferes deben declarar sus ingresos y gastos en sus declaraciones impositivas personales, utilizando los formularios y resúmenes de impuestos que Uber proporciona.

2.3.2.4 Retención de impuestos

Uber retiene una porción de las obligaciones tributarias mensuales de los conductores, que luego se descuenta de sus impuestos. Los conductores deben subir el comprobante de pago de sus obligaciones tributarias a la plataforma de Uber para que se agreguen los montos retenidos a sus ganancias.

2.3.2.5 Inscripción fiscal

La DGI puso a disposición de los choferes un instructivo que ofrece varias opciones de tributación para inscribirse como empresa. Las disposiciones de esta resolución rigen a partir del 1 de mayo de 2017.

2.3.2.6 Sistemas de tributación

Uber pone a disposición de los choferes opciones para registrar su empresa, como la Unipersonal Literal E y la S.R.L., entre otras.

2.3.2.7 Creación de cupos – Intendencia Municipal de Montevideo

Paralelamente, la Intendencia de Montevideo, (IMM) ante el aumento de oferta de servicios de alquiler de autos bajo la modalidad de plataformas y teniendo en cuenta los requisitos de admisión y costo que representa operar un taxi en la ciudad de Montevideo, incorporó para aquellos, un sistema de cupos para poder operar y controlar de alguna forma el exceso de oferta de este servicio que pudiera distorsionar la viabilidad económica en la actividad del taxi. En ese sentido la reglamentación de Uber en Montevideo establece un cupo máximo de 4.000 permisarios, según el decreto 37.089 de 2019. La Intendencia de Montevideo se encarga de habilitar estos permisos tras un llamado público, verificando que los aspirantes cumplan con los requisitos legales y técnicos para operar a través de las aplicaciones, como Uber y Cabify.

En el último proceso de inscripción en octubre de 2024, se sortearon 200 cupos de un total de 6.274 inscriptos.

2.3.2.8 Requisitos principales para los permisarios

Tener entre 18 y 65 años.

Contar con licencia de conducir vigente de categoría A (con al menos dos años de antigüedad) o de las categorías B, C, D, E o F.

Tener un seguro de responsabilidad civil (SOA) vigente.

Presentar un certificado de antecedentes penales (CAPe).

Cumplir con los requisitos técnicos del vehículo, como tener un empadronamiento en Montevideo y estar en buen estado.

2.3.3 Nueva normativa recientemente aprobada

Recientemente, La ley uruguaya de plataformas digitales (Ley 20.396 promulgada el 13/02/2025). Hay que acalarar que hasta éste momento no ha habido ningún tipo de regulación, desde el punto de vista de las RRL. Se pasan a expresar las principales novedades que introducen estas normas:

Derechos mínimos: Se establecen condiciones minimas para los trabajadores del sector, independientemente de la calificación del trabajador en dependiente o independiente, literalmente establecido en su Artículo 1 y 3.

Transparencia algorítmica:

Las plataformas deben informar a los trabajadores sobre el uso de sistemas automatizados de monitoreo y toma de decisiones, respetando (en su utilización) el principio de igualdad y el de no discriminación. Se explicita en Artículo 4 el detalle de la información que se debe informar a todo trabajador.

En el artículo 5 se especifica más aún que información debe revelarse a los efectos de dar cumplimiento a la transparencia algorítmica, mencionada anteriormente. Se entiende importante desarrollar críticamente estos dos artículos, los cuales se hará en las conclusiones.

Derecho a la explicación:

Según lo establecido en el Artículo 7, los trabajadores pueden solicitar una explicación sobre decisiones algorítmicas que afecten su empleo y reciben una respuesta escrita en 48 horas.

Portabilidad de la reputación:

En su Artículo 8, se garantiza la intangibilidad de la reputación digital del trabajador y su derecho a acceder a sus datos personales. Sin embargo existe un límite temporal para solicitar la información que vincula al trabajador y ese plazo es de un año.

Seguridad y salud laboral:

En su artículo 10, las plataformas están obligadas a evaluar riesgos laborales, implementar medidas preventivas y proporcionar capacitación en seguridad.

En el capítulo III de la Ley, se establecen las condiciones laborales para los trabajadores dependientes, en las cuales refeenciamos los Artículos 14 a 16.

Tiempo de Trabajo:

La Ley considera como “tiempo de trabajo” todo el tiempo por el cual el trabajador está a disposición de la empresa, es decir a partir del logueo hasta su desconexión de la plataforma, exceptualdo el período en el que el trabajador está en modo “pausa”.

Límite semanal de trabajo:

Se establece que el trabajador dependiente no podrá exceder de las 48 horas semanales en una misma plataforma digital

Retribución mínima:

Se establece en su Artículo 16 que el salario para el trabajador podrá ser establecida por tiempo de trabajo (hora), producción o destajo, estableciéndose las características de cada una de las mencionadas modalidades.

En el capítulo IV de la Ley, se focaliza en las condiciones del trabajo autónomo, las cuales se referencian en los Artículos 17 a 19

Cobertura de seguridad social para autónomos:

En el artículo 18, los trabajadores autónomos pueden optar por el régimen de monotributo, obteniendo cobertura de seguridad social.

Negociación colectiva para autónomos:

Se reconoce el derecho de los trabajadores autónomos a la libertad sindical y a la negociación colectiva para mejorar sus condiciones, tal como expresa en su Artículo 19.

Por su parte la reglamentación de la Ley llega a través del Decreto N° 145/2025 del 08/07/2025. Vale establecer que la reglamentación no innova en casi ningún aspecto respecto a la Ley que reglamenta, se expone a continuación algunos aspectos que son profundizados o que no son considerados literalmente en la Ley 20.396

En dicha reglamentación se establece en su Artículo 1 la definición de plataformas digitales y su circunscripción geográfica de influencia, dejando claramente establecido el ámbito subjetivo y espacial de la Ley que reglamenta.

Por otra parte en su Artículo 10 en relación en las condiciones del trabajo autónomo, establece la obligación, para este tipo de trabajadores, emanada del Artículo 58 de la Ley 16.074. Este Artículo regula las condiciones necesarias para el cálculo adecuado el Seguro por Accidentes Laborales y en ese sentido, los patronos tienen la obligación de presentar toda la documentación requerida por el Banco de Seguros del Estado para determinar los jornales y otros datos relevantes para la ley. Dicha información deberá ser suministrada por la titular de la plataforma y tendrá vinculación con el siniestro, contando con un plazo de 72 horas para brindar esa información al BSE.

2.4 TELETRABAJO

2.4.1 Normativa aplicable.

Uruguay no se quedó atrás para darle un marco jurídico a esta modalidad. La Ley 19.978 de Teletrabajo, aprobada en 2021 y reglamentada en 2022, establece las bases para la relación laboral a distancia entre empleadores y trabajadores. Estos son sus principales puntos:

Voluntariedad y Formalización:

El teletrabajo debe ser pactado de forma voluntaria y por escrito entre el empleador y el trabajador. Esto formaliza una modalidad que antes podía no estar regulada, asegurando el consentimiento de ambas partes.

Igualdad de Derechos y No Discriminación:

Los teletrabajadores gozan de los mismos derechos y condiciones de trabajo que los presenciales. La ley prohíbe expresamente que el teletrabajo sea un motivo de discriminación por origen, sexo, edad, orientación sexual, entre otros factores

Reversibilidad del Acuerdo:

Ambas partes, trabajador y empleador, pueden acordar volver a la modalidad de teletrabajo o a la modalidad presencial, siempre mediante acuerdo escrito.

Provisión de Herramientas y Equipos:

Se establece que el empleador deberá proveer las herramientas, insumos y servicios necesarios para el teletrabajo. Si no se llega a un acuerdo sobre la provisión, el empleador se hace cargo de los equipos, servicios y los costos de su funcionamiento, reemplazo y mantenimiento.

Derecho a la Desconexión y a la Intimidad:

Se reconoce el derecho a la desconexión, con un período mínimo entre jornadas laborales, y el derecho a no responder comunicaciones durante los tiempos de descanso. También se protege la intimidad del teletrabajador.

Seguridad e Higiene Laboral:

La ley obliga al empleador a verificar las condiciones de salud y seguridad en el teletrabajo, incluso solicitando la intervención de la Inspección General del Trabajo.

Fomento del Empleo Inclusivo:

La ley reconoce el teletrabajo como una herramienta necesaria para generar empleo y facilitar el acceso a puestos de trabajo a personas con responsabilidades familiares, personas con discapacidad o a quienes cuidan de otros.

Contrato y Aspectos Específicos:

El contrato de trabajo debe regular aspectos específicos como la modalidad del teletrabajo (total, parcial o híbrido), los lugares desde donde se prestará el servicio, los horarios, los tiempos de descanso y el sistema de control horario.

Cobertura de accidentes:

Si ocurre un accidente durante la jornada laboral remota, aplica la cobertura de la Ley de Accidentes de Trabajo.

Compensación de gastos:

La ley no impone reembolsos obligatorios por internet o luz, pero muchas empresas acuerdan apoyos económicos para cubrir estos costos.

Por su parte el Decreto N° 86/22 sobre teletrabajo en Uruguay reglamenta la Ley N° 19.978, estableciendo el pacto por escrito, el derecho a la desconexión, la obligación de la distribución de herramientas y el pago de salarios, el registro de asistencia, el derecho a la capacitación y el deber de brindar seguridad e higiene laboral. Este decreto otorga mayor claridad y especificidad a la ley, facilitando su aplicación y complementando el marco normativo existente.

2.5 EL ACCESO A INFORMACIÓN DE INTERES FISCAL EN REPOSITORIOS VIRTUALES EN LA RED – INFORMACION EN LA “NUBE”.

Esta tercer problemática se diferencia de las dos anteriormente analizadas, básicamente por dos aspectos bien claros:

No se trata de una modalidad de RRL como lo son la utilización de plataformas digitales o el propio teletrabajo, sino una práctica de gestión administrativa que es propiciada por las ventajas operativas que brinda los adelantos tecnológicos al servicio de la actividad empresarial.

No hay normativa reciente que condicione el escenario de trabajo y pauten las obligaciones y derechos de los contribuyentes frente a la administración fiscal, en este caso Fiscalizaciones ATyR perteneciente al B.P.S.

Dicho esto, se entiende por parte del suscrito, que el análisis de este problema radica en realizar una exposición por un lado de las postestades atribuidas a la los fiscalizadores en relación al cumplimiento de su rol de contralor, que obedeciendo a un interes general, se le ecomendó constitucionalmente al B.P.S y además, dicha exposición, se hará en el marco normtivo vigente, es decir analizando el Artículo 68 y 70 del Código Tributario Uruguayo CTU conjutamente con otras normas que consagran derechos individuales o particualres como los enumerados en el Artículo 7 de la Constitución de la República y la reciente Ley de Datos Personales (Ley N.º 18.331) y la Jurisprudencia en la materia.

2.5.1 El origen de las atribuciones de la administración tributaria

Principios tienen las cosas y en ese sentido debemos mencionar Las atribuciones de fiscalización consisten en la potestad de las autoridades para controlar el cumplimiento de leyes, reglamentos y obligaciones por parte de personas físicas o jurídicas, mediante inspecciones, auditorías y verificaciones. Estas acciones buscan verificar la veracidad de la información presentada, el correcto cumplimiento de normativas (tributarias, laborales, sanitarias, etc.) y detectar posibles infracciones o fraudes.

Estas facultades obedecen al interes general que se fundamenta en el bien común, es decir se fundamenta precisamente porque aprovecha y beneficia a todos los integrantes de la sociedad o comunidad. Llevado al caso que nos ocupa, el bien común se refleja en el hecho de asegurar el cumplimiento de las obligaciones, genera beneficios para toda la sociedad, dado que la mayoría de las políticas públicas se financian con lo recaudado por las de los impuestos y tributos.

2.5.2 Alcance de las potestades tributarias

Como estable Bon, L (2018) en la 2da Jornada de Derecho Aduanero, En el Artículo 7 de la Constitución de la República, se establecen derechos individuales tales como la vida, el honor, la libertad, la seguridad, el trabajo y la propiedad. Es importante destacar que estos derechos no pueden ser suprimidos a menos que las leyes lo establezcan por razones de interes general. Estos derechos, según parte de la doctrina, no pueden ser limitados, salvo casos excepcionalmete y asumiendo que el CTU carece de atributos para limitar derechos. En cambio hay quienes opinan lo contrario, donde la interpretación que se realiza del mencionado Artículo es que se habilita a limitar derechos fundamentales, si la referida resctricción proviene de una disposición normativa legal y en ese sentido el CTU cumple dicha exigencia y la misma (CTU) ha sido dictada por razones de interés general.

2.5.3 Jurisprudencia aplicable

Es de destacar en primera instancia que para la SCJ y el TCA han entendido que la materia tributaria es una de las que recoge, sin dudas, el interés general, así por ejemplo tenemos la Sentencia del TCA N° 725/014. “Resulta inconcluso, que si se habilita la divulgación de este tipo de información a particulares, con fines privados, no pueden esgrimirse objeciones para la información al fisco, quien persigue un fin público y de interés general, como lo es el correcto cumplimiento de la obligación de contribuir con las cargas públicas.”

Vale decir que existe jurisprudencia que reconoce las facultades de la administración tributaria en su rol fiscalizador, mas allá de las atribuciones legales contenidas en CTU, en ese sentido vale referencia la Sentencia TCA N° 584/2015 que en resumidos términos expuso: “Si no fuera suficiente lo dispuesto por la Ley, cabe invocar la teoría de los “poderes implícitos” de amplia recepción en el Derecho Público. Como enseña nuestra mejor doctrina, cuando se otorga legalmente competencia a un órgano público, implícitamente se le otorgan los medios para hacerla cumplir. Dependen para su existencia de un poder expreso al que adhieren, por el cual existen y al cual sirven en ejercicio de una competencia. (CAGNONI, José Anibal: ¿Qué son los poderes implícitos?, Revista de Derecho Público, N°33,2008, págs.195/197).”

3 CONCLUSIONES

El presente trabajo abordó los desafíos que enfrentan las fiscalizaciones realizadas por el Banco de Previsión Social en un contexto de profundas transformaciones tecnológicas del mercado laboral. A partir del análisis del teletrabajo, del trabajo mediante plataformas digitales y de las

nuevas prácticas de resguardo de la información en repositorios virtuales, se puso de manifiesto la existencia de un desfasaje entre la realidad tecnológica actual y los mecanismos tradicionales de control fiscal.

3.1 ALCANCE PROPUESTO DE LAS FACULTADES DEL FISCALIZADOR

Si se analiza las atribuciones del fiscalizador, haciendo foco en las potestades que otorga el Artículo 68 del Código Tributario (1974), se concluye que las mismas han quedado anacrónicas. Este problema se intentó mitigar, como ya se expresó, con la inclusión artículo 62 de la Ley 18.083 (2007). En ella se incluyó expresamente los archivos digitales dentro de las facultades del Artículo 68 antes mencionado, pero ésta, no ha sido una herramienta eficaz para acceder a los repositorios virtuales.

Como se estableció en el desarrollo de este trabajo, la fiscalización en entornos digitales, se ha perfeccionado y adaptado a las nuevas tecnologías, dando las debidas garantías al fiscalizado a lo largo de los períodos t1 y t2 hecho que fue avalado por la jurisprudencia mencionada. Sin embargo, en t3 el escenario digital fue cambiando, llevando la fiscalización a zonas grises, vulnerables y pasibles de revocación, por la invocación de derechos individuales fundamentales.

Como corolario del análisis realizado en el capítulo 2.5, en el cual centramos nuestra atención en el alcance de las atribuciones del Artículo 68 del C.T.U, se entiende oportuno cerrar con una pregunta que el Dr. Leonardo Bon, realizó en el contexto de su ponencia, (Bon, L (2018) en la 2da Jornada de Derecho Aduanero) “De prescindir del Artículo 68 del CTU, cabría hacerse la siguiente pregunta: ¿sería posible la existencia de la función fiscalizadora en el Organismo?” La respuesta a esta pregunta, la que el suscrito comparte, se basa en tener presente las atribuciones que se les otorga a la administración tributaria. La función de fiscalizar es corolario

de la función de recaudar los tributos y/o rentas impuestas al Poder Ejecutivo, por el Artículo 168 numeral 18 de la Constitución de la República.

Por lo expuesto, se entiende que aún sin la existencia del mencionado artículo, la administración tributaria tendría las potestades intactas, y de hecho si analizamos el carácter taxativo del Artículo 68, el interprete (legislador) en lugar de otorgarle mas facultades, se las restringe a los incisos numerados únicamente.

Se comparte las reflexiones, vertidas por el Dr. Bon, L (2018) en la mencionada ponencia, donde establece rotundamente que la interpretación del Artículo 68 no debe restringirse únicamente a los literales expresados taxativamente (interpretación estricta), sino que las potestades de las facultades del fiscalizador va más allá de un listado restrictivo enumerado.

3.2 MODALIDAD DE TRABAJO A DISTANCIA Y SU DESFÍO DE CONTRALOR.

Por otra parte, no es menor el efecto generado por la modalidad del teletrabajo en el mercado laboral y las normas tradicionales que hasta ahora otorgaba certeza jurídica. En ese sentido, Los efectos que se visualiza en Uruguay, se alinea a la tendencia mundial, provocando cambios de paradigmas en las RRLT tradicionales. Vale decir que estos cambios, se han acentuados en el mercado laboral Uruguayo, dando paso a nuevas relaciones de actividad entre patrono-empleado que está cambiando las reglas de juego. Paradigmas instauradas en las RRLT, como lo son la Ley N° 5.350 (1915), referido al establecimiento de las 8 horas como régimen general o Ley N° 15.996 (1988), Horas Extras o Ley N° 19.996 (2014) sobre Responsabilidad

Empresarial, son temas de debates que aún no están claramente laudadas y que se complejiza aún más, por la variada casuística existente.

3.3 PERSPECTIVA DE LAS RRLL MEDIANTE EL USO DE PLATAFORMAS DIGITALES Y SU PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY

En cuanto al tercer tema abordado en el presente trabajo, se desprende del gráfico FIGURA 5 que desde que estas plataformas arribaron al Uruguay, la falta de regulación llevó a este sector de la economía a carecer prácticamente de la protección social que el Estado Uruguayo brinda, bajo RRLL regulados. En ese sentido, este relevamiento realizado, arroja datos reveladores para ese entonces, que confirman las advertencias de las organizaciones sindicales sobre la precariedad en el sector. Los resultados exponen una profunda brecha en el cumplimiento tributario, donde la formalidad parece ser una condición transitoria y una ausencia crítica de controles estatales que permitan regular las obligaciones de seguridad social. Especial relevancia cobra la detección de la modalidad de “alquiler de cuentas”, una práctica que no solo ratifica la informalidad estructural, sino que vulnera el acceso a derechos laborales básicos y desvirtúa los mecanismos de fiscalización actuales. Al profundizarse el análisis, durante el 2024 se continuó con la encuesta aleatoria en otros puntos de Montevideo, (FIGURA 6), donde se observa un agravamiento de las irregularidades detectadas en relación a las encuestas del año 2023. En esta muestra de 16 repartidores, la precariedad se acentuó de una forma alarmante: la gran mayoría de quienes poseían registros tributarios, presentaban moras de larga data (2019 y 2020), lo que indica que la formalización fue un evento aislado y no sostenido. Lo más crítico es el incremento exponencial en el alquiler de cuentas, que afectó a más del 50% de los relevados. Estos hallazgos consolidan la tesis de que el sistema actual facilita una informalidad estructural, donde el control es casi inexistente y la desprotección del trabajador es la norma. Sin lugar a dudas esta situación constatada en el 2023/2024 en la investigación realizada por el suscrito, otorga indicios confirmatorios de lo que se reivindicaba por parte de los actores involucrados

directamente (trabajadores y sindicato), en cuanto a la evidente precariedad de sus derechos laborales y de seguridad social. Esta evidente desprotección, generó la suficiente presión social que se tradujo en la reciente normativa que agrupa a este sector de actividad de la economía.

Es importante exponer el escenario planteado al momento de la vigencia de la nueva normativa. Para ello, se analiza el cuadro comparativo (Figura 7) planteado desde el punto de vista del fiscalizador, es decir analizando críticamente la posibilidad de contralor que, bajo este escenario dispone Fiscalizaciones de BPS.

Desde esta perspectiva, el foco no está solo en el conflicto de partes, sino en la naturaleza jurídica de la relación de trabajo, la correcta determinación de la materia gravada y la suficiencia de las C.E.S.S.

Desde la óptica del contralor de las CESS, la situación planteada entre el Gremio y la Empresa revela una tensión crítica en la calificación de los sujetos pasivos. El análisis de las declaraciones de ambas partes permite identificar los siguientes puntos de relevancia inspectiva;

Presunción de Dependencia vs. Independencia:

Mientras la Gerencia sostiene un modelo de independencia basado en la "voluntad" del repartidor, los indicadores de control algorítmico (ranking, métricas de aceptación y cumplimiento horario) sugieren la existencia de una subordinación técnica y económica. Para un fiscalizador, el hecho de que el "Grupo 1" deba cumplir jornadas de hasta 70 horas semanales para mantener su estatus podría interpretarse como un indicio de dependencia encubierta bajo una formalidad de Literal E.y la realización de trabajo en exceso (horas extras), sin embargo, la

nueva normativa admite la coexistencia del trabajador independiente o dependiente, pero no prohíbe su cuestionamiento.

En definitiva, aceptar normativamente ambas relaciones jurídicas, no inhibe de cuestionarlas en base a indicios y recalificarlas en caso de existir convicción de ello. Si bien hoy, la única vía para hacerlo es a través de la vía judicial, se entiende pertinente adecuar la normativa para que el BPS disponga de dicha potestad, dado que de ello dependerá de los derechos y obligaciones tributarias que se le otorgará a este tipo de trabajadores (independientes o dependientes).

Materia Gravada y Propinas:

Existe una discrepancia sustancial sobre las propinas. Mientras la empresa afirma que se vierten íntegramente, el gremio denuncia una retención del 70%. Desde el rol de contralor, cualquier suma percibida por el trabajador en ocasión del trabajo constituye materia gravada. La falta de transparencia en este flujo no solo afecta al trabajador, sino que implica una posible evasión de aportes al sistema de seguridad social sobre partidas que tienen naturaleza salarial.

Riesgos de Defraudación en Gastos Operativos:

El modelo traslada todos los costos (nafta, mantenimiento, seguro) al repartidor. Desde la fiscalización, esto reduce artificialmente la base imponible sobre la cual se calculan las CESS en comparación con un trabajador dependiente, donde la empresa debería hacerse cargo de dichas herramientas de trabajo.

Además es importante destacar que la coexistencia de cinco tipos de contratos y la variabilidad de las tarifas por kilómetro dificultan la determinación fehaciente de los ingresos reales. Sería

aconsejable una auditoría de los sistemas algorítmicos para verificar si la "autonomía" es real o si el algoritmo actúa como un capataz digital, lo que obligaría a la recalificación de oficio de estos trabajadores al régimen de dependencia, con la consecuente reliquidación de aportes patronales y personales omitidos.

Se entiende por parte del suscrito, la importancia de focalizar el análisis en el caso PedidosYA y no así en Uber Thecnology, mas allá que le cabe los preceptos vertidos por el suscrito en cuanto a los efectos en la aplicación de la nueva normativa. Sin embargo, se interpreta por parte del suscrito, que la existencia de una regulación tributaria mas homogénea intra plataforma (no se denota situaciones heterogéneas visibles entre los choferes) y además, como se evidencia en el análisis existe una presencia estatal mucho mas evidente (DGI e IMM) por la cual, se entiende que su efecto en cuanto a la magnitud de irregularidades, sea sensiblemente menor que en el sector de repartidores en modalidad de plataformas digitales.

En ese sentido es importante destatar el rol que tuvo el gremio del Taxi, generando presión en las organizaciones gubernamentales, argumentándose que para la realización de la misma tarea, asumían una carga impositiva mucho mayor que las que se asumía por los emprendedores de la plataforma digital. Se denunciaba por parte del gremio, en esos primeros años, la existencia de competencia desleal en el sector de alquiler de vehículos que volvía insostenible la viabilidad económica de la actividad del taxi. Esto desencadenó que tanto la DGI como la IMM, regulara, pocos años después de su ingreso al país de la actividad de los alquileres de vehículos mediante plataformas.

Independientemente de lo expuesto anteriormente, esta regulación, no exhime a Uber del problema de que sus trabajadores (independientes) están inmersos en la misma “zona gris” y

que la justicia laboral ha demostrado, antes los fallos por los que ha recalificado la naturaleza del vínculo laboral de algunos choferes. Las regulaciones que se han realizado en la materia y que se expresaron en el presente análisis, no abarcaron un aspecto crucial y determinante y que a la luz de los hechos aún sigue sin regularse adecuadamente. Ese aspecto es que estamos abordando en el presente trabajo y tiene que ver con la regulación de las RRLI emergentes en esta modalidad de trabajo y los derechos y obligaciones que en materia tributaria se desprenden de tal actividad. En otras palabras abarcar en forma integral un marco regulatorio que incluya no solo la regulación del mercado laboral de este sector, sino su protección social a través de sus derechos y obligaciones en materia de CESS.

Vale decir, además, que la solución parlamentaria y su adecuación reglamentaria que regula la actividad del trabajo mediante plataformas digitales, a juicio del suscrito, no da respuestas a problemas de fondo. Es un tema de debate, dado que se permite, bajo esta modalidad, el trabajo de relación de dependencia concomitantemente con trabajadores independientes, realizando las mismas tareas en las mismas condiciones.

Este hecho, erosiona la certidumbre jurídica, que genera dualidad de criterios y que ha provocado en Uruguay definiciones ambiguas. En este sentido la normativa establece, que quienes quieran ingresar a esta modalidad de trabajo, deberán registrar una empresa, que lo direcciona como una actividad independiente (requisito indispensable), coexistiendo con Sentencias Laborales donde se reconoce la relación de dependencia.

En cuanto a la eficacia en la obtención de la información fiscal, independientemente de la calificación que se le otorgue al trabajador (dependiente o independiente) presenta problemas de acceso para su contralor a los efectos de determinar la actividad laboral y verdad material.

Básicamente la razón fundamental para acceder a la misma, tiene que ver con la dependencia de la voluntad de quienes gestionan estas plataformas, por ser altamente tecnificados y si bien la nueva normativa establece legitimidad legal y la obligación de brindar transparencia, la normativa no es clara al respecto.

La dificultad para acceder a la información de interés fiscal constituye el eje central del problema analizado. La desvinculación física entre el trabajador y el establecimiento del empleador, la intermediación algorítmica de las plataformas digitales y la localización remota de los datos en servidores externos limitan la capacidad del fiscalizador para constatar la verdad material de los hechos. Esta situación compromete la eficacia del contralor y afecta el principio de equidad tributaria, al generar asimetrías en el tratamiento de los contribuyentes.

Si bien la normativa vigente ha avanzado en la regulación de nuevas modalidades laborales, como el teletrabajo y el trabajo mediante plataformas digitales, no ha incorporado de forma suficiente las herramientas necesarias para garantizar un acceso eficaz a la información digital. En este sentido, se evidencia la necesidad de una actualización normativa que contemple expresamente las implicancias de la digitalización en la tarea fiscalizadora.

Las propuestas formuladas apuntan a fortalecer las potestades del fiscalizador mediante la incorporación de obligaciones específicas para los contribuyentes, el desarrollo de protocolos de fiscalización digital, la capacitación continua de los funcionarios y el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional e internacional. Estas medidas permitirían mejorar la eficacia del control sin vulnerar los derechos y garantías fundamentales.

3.4 VINCULACIÓN DE LAS CONCLUSIONES ARRIBADAS Y LAS TEORÍAS ABORDADAS QUE LA SUSTENTAN

Para realizar esta vinculación, en primer término, considerando la parametrización expuesta en la figura 4, se expondrá las características de la Organización (Fiscalizaciones Atyr) en términos de análisis de tensiones generales, asociados a los tres problemas planteados. En un segundo termino, se expone las conclusiones arribadas por parte del suscrito por el cual se conectará a través de un análisis de causa – efecto cada hito o concepto arribado en el marco de las teorías que encuadra el presente trabajo.

Para ello se clasifica, para cada situación problema, las tensiones que emergen, sus causas, como se resuelven y el efecto que causa en la resolución del diseño propuesto en el presente trabajo.

3.4.1 Tensiones Generales en el Área.

El efecto de que los propósitos tengan un alineamiento bajo, es una característica común en sector público. Implica que los propósitos en este tipo de organización cambien de dirección con el tiempo por multiples factores, sin embargo el principal tiene que ver con los cambios recurrentes de políticas, lo que convierte a los propósitos generalmente en dinámicas de mediano plazo.

Por otra parte, en relación al dominio de las capacidades, se explicó que la cultura organizacional es heterogénea por causas inhrenetes a la actividad y esto no es una característica deseable, cuando se propone un cambio, una transformación que insume involucramiento, confianza y compromiso. Esto se aprecia además, en la figura 4 (Matriz de Acuerdo y Confianza de Peter Block), donde se expresa que en el área, a juicio del suscrito,

predominan aliados circunstanciales con poder medio-bajo, lo cual no es un escenario favorable para impulsar una transformación innovativa como se ha definido.

La comunicación y el manejo de la información no son fluidos y además en muchas oportunidades, carece de asertividad y se muestran atemporales, lo que se deberá poner foco previamente en un plan de comunicación y hacer una evaluación de los canales formales e informales que el Área utiliza.

Por último, el alcance de las atribuciones del fiscalizador, luego de exponer las tensiones evidentes nos llevan a concluir que la tensión interés gral vs derechos individuales no puede resolverse, sino que quedará supeditado al caso concreto donde se deberá utilizar el buen criterio y razonabilidad para invocar el interés general aplicado. Esta conclusión es válida para los tres temas abordados en el presente trabajo.

3.4.2 Información de interés fiscal en repositorios virtuales

Vimos en el apartado anterior el origen del problema de las atribuciones del fiscalizador (Interés general vs interés particular). Ahora bien, en el marco de la vinculación con las teorías abordadas, esta tensión se origina en la interacción entre los dominios de poder y del usufructo de las capacidades. La función cognitiva que implica como se interpreta la información, como se procesa y se asimila por parte del individuo es determinante para resolver esta tensión. Como expresamos la forma de resolverla es el buen criterio que se debe aplicar por parte de cada intérprete y este hecho implica que su resolución es un análisis particular, considerando el caso concreto.

3.4.3 RRLl mediante el uso de plataformas digitales

A juicio del suscrito, se puede apreciar que la solución normativa propuesta para este sector de actividad y en conexión con las teorías que abordamos, el principal cambio o propósito revelado mediante las normas es la regulación de los derechos aplicable sin importar la calificación del vínculo laboral, buscando mitigar las asimetrías de poder y las precariedades existentes en el modelo de plataformas. Si bien la ley establece un piso de protección, la ambigüedad en la relación laboral (dependencia vs. autonomía) aún deja la puerta abierta a litigios y cuyo análisis dependerá de la voluntad del trabajador en presentar la demanda a nivel judicial.

3.4.4 RRLl mediante el teletrabajo

La brecha existente en cuanto a lo que el Área ofrece como herramientas de conocimientos tecnológicos y lo que se necesita para afrontar la situación problema se ha vuelto la tensión más relevante a resolver en el período más reciente t2. Es en este último momento donde visualizamos la tensión inherente a esta función entre la estructura de significación que el Área considera sobre los adelantos tecnológicos vs la transformación digital que realmente están adoptando los contribuyentes. Se interpreta por parte del suscrito que esta tensión se ha “roto” y se ha vuelto, en la mayoría de las veces, inexplicable por parte de los actores al momento de su interacción y causa de este presente trabajo. Ejemplo de ello es la carencia que los servicios inspectivos tienen al abordar las situaciones planteadas en el presente trabajo.

3.5 ALCANCE DEL TRABAJO

El presente trabajo, realizado por el suscrito, comprende el un diseño de la solución propuesta que abarca las siguientes etapas:

- Evaluación y diagnóstico de la Organización (Fiscalizaciones A.T.y.R), en relación a la situación –problema.
- Marco teórico, que respalda y encuadra el presente análisis, por el cual se toma como base tres fuentes: A) Modelo de Psicología Social Schvarstein, L. (1992). Psicología social de las organizaciones. Paidós. B) Modelo de Identidad Etkin, J. R. y Schvarstein, L. (1989). Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio. Buenos Aires: Paidós y C) Normativa específica en materia tributaria, teletrabajo y plataformas digitales.
- Trabajo de campo: Encuentos tendientes de realizar un diagnóstico de las condiciones del vínculo entre trabajadores y las plataformas digitales (PedidosYa y UBER), investigaciones realizadas en información de periódicos, entrevistas radiales, informaciones de Organismos Públicos, publicaciones de la doctrina que brindan distintos enfoques de la problemática abordada, etc.
- Conclusiones: En esta primera fase del diseño, se efectúan evaluaciones de las posibles resoluciones de las tensiones evidenciadas en el diseño, proponiendo alternativas para abordar, siempre que las condiciones estén dadas en la Organización (Fiscalizaciones), en una siguiente fase.

Como pendiente de este diseño quedan fases que implican un compromiso por parte del Área con la visibilización de la situación problema. Para ello se deberá trabajar en aspectos vitales como disponer de aliados que promuevan el cambio, aliados con poder y con mayor grado de

confianza que los circunstanciales que problemamente sean los que hoy en día sean los predominantes.

Se deberá conformar grupos de trabajos con referentes (líderes naturales) que involucren a mas personas, fiscalizadores, informáticos, abogados tributaristas, todos ellos que aporten sus expertis con el fin de lograr un plan de trabajo.

En este plan de trabajo se sugiere realizar un plan piloto, que sea la “punta de lanza” para evaluar, por la via de los hechos resultados esperados e ir corrigiendo y adaptando procedimeintos en el proceso.

Establecer un cronograma de implantación, en la cual deberá capacitarse al personal correspondiente.

Evaluar y corregir este cronogramade impantación en función de lo planeado.

3.6 LIMITANTES DEL DISEÑO Y SUGERENCIAS.

Vale aclarar, respecto a este punto de análisis, una limitación al alcance del trabajo que no pudo realizarse, y refiere a la postura de la Asesoría Legal del Organismo (ATyR – BPS) en cuanto a diferentes cuestionamientos referentes a la colisión de derechos que se expuso en el desarrollo. Se entiende por porte del suscrito exponer en estas conclusiones, a modo ilustrativo las cuestiones que muestran cabalmente las tensiones a resolver por la colisión de derechos que se contraponen.

Tema: Análisis crítico de los artículos 68 y 70 del CTU y la colisión doctrinaria entre interés general y derechos particulares (art. 7 de la Constitución), con enfoque práctico para la actuación fiscalizadora del BPS, especialmente en el acceso a información digital resguardada en la nube.

I. Introducción Institucional

Este cuestionario se elabora con el propósito de recabar la opinión jurídica de la Asesoría Letrada de A.T.y.R en relación con la aplicación de los artículos 68 y 70 del Código Tributario Unificado (CTU), especialmente en contextos donde la información de interés fiscal se encuentra alojada en repositorios digitales resguardados mediante claves de acceso. La finalidad es fortalecer la actuación de los fiscalizadores del BPS y garantizar un equilibrio adecuado entre las facultades de contralor y los derechos constitucionales de los contribuyentes.

II. Cuestionario Ampliado con Enfoque Pragmático

A. Marco constitucional y conflicto doctrinario

- 1. ¿Cómo interpreta la Asesoría la relación entre interés general y derechos individuales (artículo 7 de la Constitución) cuando el fiscalizador solicita acceso a información digital resguardada en la nube, cuya apertura depende del suministro de claves por parte del contribuyente?*
- 2. Desde una perspectiva práctica, ¿implica la negativa del contribuyente a proporcionar acceso a repositorios digitales una violación a deberes legales, o puede justificarse en derechos de privacidad, secreto empresarial o protección de datos personales?*

3. *¿Qué lineamientos doctrinarios o jurisprudenciales considera más relevantes para resolver el conflicto entre la necesidad de obtener información para el contralor de CESS y las objeciones del contribuyente basadas en derechos individuales?*

B. Análisis del Artículo 68 del CTU (facultades de fiscalización)

4. *En el contexto concreto donde el contribuyente almacena documentación laboral, contable o de nómina en plataformas digitales protegidas con credenciales, ¿considera la Asesoría que el artículo 68 habilita al fiscalizador a **exigir el acceso** a dichos repositorios en tiempo real?*
5. *¿Qué **límites jurídicos** identifica la Asesoría al solicitar contraseñas o al requerir al contribuyente que abra directamente la información? ¿Debe el fiscalizador abstenerse de manipular dispositivos o ingresar credenciales personalmente?*
6. *¿Qué pautas recomienda para garantizar que la actuación fiscalizadora—incluyendo la verificación digital— se mantenga dentro de los principios de **razonabilidad**,*

proporcionalidad y legalidad, evitando alegaciones posteriores de violación de la intimidad o acceso indebido a datos no pertinentes?

Nota: Vale decir al contestar esta pregunta que el fiscalizador no cuenta con información previa al ingreso al sitio virtual, a los efectos de realizar una evaluación de razonabilidad y proporcionalidad. Siendo éste un análisis ex post.

C. Análisis del Artículo 70 del CTU (resistencia, ocultamiento y sanciones)

7. *En caso de negativa expresa a facilitar acceso a un repositorio digital, ¿considera la Asesoría que esta conducta constituye “**resistencia a la fiscalización**” en los términos del artículo 70?*

8. *¿Es jurídicamente válido activar los mecanismos del artículo 70 cuando el contribuyente argumenta razones de seguridad informática o confidencialidad para rechazar el acceso?*
*¿Debe el fiscalizador solicitar una **alternativa de acceso supervisado**?*

9. *¿Cuáles son los criterios para determinar cuándo corresponde documentar formalmente la **negativa**, iniciar un procedimiento sancionatorio o elevar el caso a Asesoría Letrada?*

D. Rol del fiscalizador y garantías jurídicas

10. *¿Qué garantías jurídicas amparan al fiscalizador cuando el contribuyente se niega a proporcionar acceso a la documentación digital?
¿Debe interpretarse que el artículo 68 otorga respaldo suficiente?*

11. *¿Cómo debe proceder el fiscalizador para **dejar constancia escrita** de la negativa, de manera que posteriormente pueda activarse el procedimiento del artículo 70 sin vulnerar garantías del contribuyente?*

12. *¿Qué recomendaciones sugiere la Asesoría para minimizar conflictividades en inspecciones donde la información crítica se encuentra totalmente digitalizada y sin respaldo físico?*

Nota: Existe Jurisprudencia del T.C.A (205/2016) por el cual se respalda por parte del Tribunal el procedimiento informático realizado por B.P.S. Las recomendaciones solicitadas están direccionadas a dar respuestas ante los reparos del contribuyente en cuanto a sus derechos particulares emanados del Art 7 de la Constitución y Ley Protección de datos Personales (Ley 18.331).

E. Perspectiva interpretativa y doctrinaria

13. *Desde el punto de vista doctrinario, ¿la finalidad social y de interés general que persigue el contralor de CESS justifica requerir **acceso directo** a la información digital del contribuyente, incluso si ello implica invadir áreas mixtas (profesional-personal) del almacenamiento en la nube?*

14. *¿Existen límites constitucionales respecto a lo que puede exigirse al contribuyente en ámbitos digitales (por ejemplo, “entrega de la clave”) frente a alternativas menos invasivas?*

15. *¿Se considera necesaria una actualización normativa para regular específicamente la **fiscalización digital** y el acceso a repositorios en la nube para garantizar equilibrio entre interés general y derechos individuales?*

16. *A criterio de la Asesoría, la función fiscalizadora, podría llevarse a cabo por parte del Organismo prescindiendo del Artículo 68 del CTU?*

Nota: El contexto para contestar esta última pregunta radica en las potestades recaudatorias que el Artículo 168, numeral 18 de la Constitución le otorga al Poder Ejecutivo, en donde parte de la doctrina aduce que la función fiscalizadora es corolario de la función de Recaudación

F. Aplicación práctica a la actividad fiscalizadora

17. *¿Cuáles son los puntos más conflictivos detectados por la Asesoría en fiscalizaciones con documentación alojada exclusivamente en repositorios virtuales?*

18. *¿Qué pasos debe seguir el fiscalizador para evitar alegaciones de acceso ilegítimo, tales como:*

- *solicitar que el contribuyente manipule el dispositivo,*
- *delimitar la información pertinente,*
- *registrar capturas de pantalla solo con autorización, etc.?*

19 *¿Qué respaldo documental debe priorizarse para sustentar legalmente la actuación fiscalizadora ante negativas de acceso?*

III. Anexo Operativo para Fiscalizadores del BPS

Orientaciones prácticas:

- *Solicitar siempre que el contribuyente sea quien manipule el equipo y acceda a la información.*
- *Registrar en acta cada solicitud de acceso digital, incluyendo la respuesta del contribuyente.*
- *Especificar claramente el tipo de información requerida y su pertinencia.*
- *Evitar solicitar claves de acceso; preferir acceso supervisado.*
- *Dejar constancia detallada de cualquier negativa o conducta dilatoria.*
- *Relevar testigos cuando la situación lo amerite.*
- *Informar al contribuyente sobre las eventuales consecuencias previstas en el art. 70.*

IV. Referencias Doctrinarias y Jurídicas (Síntesis)

- *Principio de interés general en materia de seguridad social.*
- *Doctrina sobre razonabilidad en la actuación administrativa.*
- *Jurisprudencia sobre límites de la fiscalización en entornos digitales.*
- *Interpretación armónica del art. 7 de la Constitución con facultades de fiscalización.*

El suscrito entiende que este cuestionario, en la medida que sea respondido por los actores relevantes en el dilema a resolver (Administración Tributaria, doctrina aceptada y Contribuyentes), contribuiría de forma contundente en la resolución de situaciones cotidianas, echando luz y certezas a los interpretes (fiscalizadores o contribuyentes) que deban afrontar una fiscalización tributaria. Este cuestionario ayudaría en última instancia a fortalecer la razonabilidad y buen criterio que se estableció como mecanismos de resolución de la colisión del interés general y los derechos individuales.

Otra limitante que debemos exponer como una pilar a seguir desarrollando su análisis para arribar a conclusiones mas pragmáticas, tiene que ver con el efecto casi nulo que tuvo la nueva normativa que regula las RRLI mediante plataformas digitales sobre la eficacia de las fiscalizaciones que la Administración Tributaria (Fiscalizaciones de BPS).

Es por esta razón que se efectuó un documento de trabajo conjunto con varios Organismos a los efectos de exponer la ineficacia de la norma recientemente aprobada, la carencia de un enfoque de contralor fiscal que pudiera brindar herramientas para una eficaz fiscalización a este sector de contribuyentes y trabajadores.

I. INTRODUCCIÓN Y MARCO LEGAL

El presente documento aborda la necesidad de fortalecer la capacidad inspectiva del Banco de Previsión Social (BPS) ante la desmaterialización de las relaciones laborales. Se centra en el

control de la materia gravada y el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social en plataformas (Uber, PedidosYa) y el régimen de teletrabajo.

II. CUESTIONARIO ESTRATÉGICO PARA EL JERARCA CORRESPONDIENTE

Este bloque busca dar alternativas, hoja de ruta política y normativa de los Organismos de contralor (M.T.S.S y B.P.S) a la problemática planteada.

Capacidad Inspectiva y Algoritmos

Transparencia Técnica: *En el marco del Artículo 4 y 5 de la Ley Ley 20.396 ¿Qué mecanismos entiende usted, se debería implementar para que el fiscalizador (MTSS – BPS) acceda a los algoritmos de asignación de tareas, considerando que estos definen la jornada, aspectos salariales y la calificación laboral que la propia plataforma aplica al trabajador?*

Segmentación de Nóminas (Autónomos vs. Dependientes)

Control de Monotributo: *¿Cómo se identificará a aquellos trabajadores de plataformas digitales que, bajo la apariencia de autónomos, mantienen una dependencia económica y técnica que amerita el régimen general de aportes? Quisiera adelantar una respuesta a esta interrogante. En lo personal el hecho que la Ley admite la protección a trabajadores en general, tanto independientes como dependientes, no exime de la posibilidad de realizar un análisis de dependencia, para éstos trabajadores, por parte de B.P.S. Se entiende por parte del suscrito, que la Ley admite la coexistencia de trabajadores autónomos y dependientes pero no establece prohibiciones para su calificación.*

Si bien, hasta ahora, se ha verificado que únicamente ha sido tratado en la órbita judicial para abordar la calificación jurídica del trabajador en la empresa, se entiende que no existiría una prohibición normativa para que la Administración Tributaria realizara tal cometido. ¿Está de acuerdo con esta conclusión?

Equidad en el Tope Semanal: *¿Se considera necesario revisar que el límite de horas semanales no incentive el uso fraudulento de la figura del autónomo para evitar el pago de horas extras y aportes? En este sentido: ¿Considera que puede existir inequidad en el tratamiento de situaciones que de hecho pueden ser idénticas, pero que la Ley establece obligaciones distintas dependiendo si el trabajador es autónomo o dependiente? ¿Considera que debe corregirse normativamente a futuro?*

Coordinación con el BSE

Vinculación de Pólizas: *¿Es viable que lo establecido en el Artículo 10 de la Ley, en cuanto a la obligación de presentar información relevante a los jornales y otros datos relevantes ante el BSE para el cálculo de primas de accidentes sea vinculante para la declaración de salarios ante el BPS?*

Teletrabajo

Acceso a "Logs": *¿Cómo entiende usted, se efectivizará el acceso a los registros de conexión/desconexión para auditar la jornada real vs la declarada? ¿Considera que se necesitaría algún tipo de respaldo para evitar adulteraciones por parte de las empresas que brinden dicha información?*

III. PROTOCOLO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN (BPS-BSE-DGI)

Propuesta operativa para el cruce de datos en tiempo real.

Para que el fiscalizador de BPS actúe con eficacia, se propone la creación de una Matriz de Interoperabilidad:

FIGURA 8

Cuadro Matriz de Interoperabilidad (CMI) (Enfoque Fiscalización BPS)

Organismo Origen	Dato a Compartir	Aplicación en la Fiscalización (BPS)
BSE	Altas de pólizas de accidentes de trabajo en plataformas	Cruce de Actividad: Detectar trabajadores con seguro activo con diferencias o sin alta en BPS
DGI	Retenciones efectuadas por empresas de software y transporte	Control de Facturación: Cotejar el volumen de transacciones digitales vs. Masa salarial aportada
MTSS (Inspección)	Denuncias por falta de desconexión digital (Ley 19.978)	Auditoría de Jornada: Determinar omisión de aportes por horas extraordinarias.

Nota: El gráfico intenta establecer acciones prácticas que los distintos Organismos involucrados en el contralor de los trabajadres, bajo modalidad plataforma digital. Cada una de estas acciones y otras que pudieran surgir, manifiestan acciones concretas que se sugiere protocolizar mediante procedimientos coordinados con los Organismos involucrados

IV. PROCEDIMIENTO OPERATIVO POR PLATAFORMA

Caso A: Uber (Transporte de Pasajeros)

Acción del Fiscalizador: Solicitar a la plataforma el reporte de "KM en Viaje".

Criterio de Control: Verificar el listado anterior a los efectos de determinar el período de actividad respecto al registro de aportes como no dependientes. Se entiende que en el caso de Uber, los choferes son no dependientes realizando aportes como tales.

Caso B: PedidosYa (Delivery y Logística)

Acción del Fiscalizador: Auditoría de los turnos asignados.

Criterio de Control: En el caso de dependientes, se podrá controlar el máximo de horas semanales determinados por Ley. No pudiéndose aplicar dicho control para el autónomo.

V. GUÍA DE INDICADORES (KPIs) PARA EL MONITOREO

Métricas de éxito para la gestión a tomar en cuenta.

Índice de Formalización Digital: Porcentaje de trabajadores de Apps con aportes en BPS vs total de pólizas en BSE.

Tasa de Trabajadores dependiente/independiente: Número de trabajadores registrados en Monotributo / total de trabajadores de la plataforma.

Recaudación por Hora de Conexión: Masa salarial declarada dividida el total de horas de conexión activas reportadas por la API de las plataformas. Vale aclarar que las horas de conexión activas refieren al tiempo en el que el trabajador está bajo las órdenes del algoritmo. Si la plataforma ejerce control (por ejemplo, penalizando si no se aceptan viajes), ese tiempo de conexión debería considerarse jornada laboral a efectos de su análisis.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se recomienda la redacción de un Decreto Reglamentario que obligue a las plataformas a exponer una API de consulta para el BPS, permitiendo una fiscalización no invasiva pero constante, garantizando que el avance tecnológico no se traduzca en una pérdida de derechos para los trabajadores ni en una caída de la recaudación para el Estado.

3.6.1 Nuevo escenario planteado Fiscalización B.P.S foco plataformas digitales

Se ha realizado un análisis pormenorizado de las características del trabajo mediante plataformas digitales y se ha incorporado la normativa recientemente aprobada. Con estos elementos podemos establecer lo siguiente:

Si se pretende realizar una fiscalización, se deberá tomar en cuenta la naturaleza del vínculo laboral que el trabajador tiene con la plataforma digital. Los efectos de la normativa son distintos si se está en presencia de un trabajador dependiente o autónomo.

La clave del acceso a la información de interés fiscal, está asociado a la posibilidad de conocer las decisiones encripadas y que se manifiestan a través de los algoritmos de estas plataformas digitales, que pueden ser canalizadas mediante los Artículos 4,5 y 7 de la Ley 20.396.

La normativa analizada no contiene disposiciones específicas tendientes incluir a la administración tributaria en su rol de contralor, limitándose a regular las RRL del sector otorgando mínimos derechos a estos trabajadores.

Para aquellos trabajadores dependientes, se podrá realizar el control tiempo de trabajo, límite de horas semanales y salarios mínimos establecidos en los Artículos 14 a 16, que pudieran determinar la existencia de horas extras.

Para aquellos trabajadores autónomos, se podrá controlar su registro como monotributistas u otra naturaleza jurídica adoptada, conjuntamente con sus respectivos aportes a la seguridad social. Controlando a su vez los beneficios a los que tendrían acceso y sus incompatibilidades con la actividad efectiva.

Se mantiene el desafío de la constatación del trabajador realizando la actividad por las características del mismo, siendo asimilable a otras actividades donde se presinde el relevamiento al momento de la fiscalización.

3.6.2 Nuevo escenario planteado Fiscalización B.P.S foco en teletrabajo

Si bien la norma ofrece un marco sólido, todavía persisten desafíos prácticos para adaptarla a cada realidad, sobre todo en cuanto a fiscalización de horarios, equilibrio entre trabajo y vida personal, y acceso a la infraestructura adecuada para quienes viven en el interior. Por eso, más allá de la ley, las organizaciones deben fortalecer su cultura y procesos internos para garantizar que el teletrabajo sea realmente sostenible y respetuoso de los derechos de las personas.

En este sentido, la normativa aplicable, generó desafíos en la aplicación de los controles y es por ello que se sugiere que los puntos relevantes para el fiscalizador en esta materia serían:

Revisión del contrato de teletrabajo: Esto implicaría verificar que todos los contratos estén redactados de acuerdo con la Ley de Teletrabajo (Ley N° 19.882) y contengan cláusulas de: Modalidad de trabajo, (teletrabajo total o parcial); Horarios de trabajo y disponibilidad; Herramientas y equipo proporcionados por la empresa; Responsabilidades y obligaciones de ambas partes.

Control de la Jornada laboral: Asegurar que se respete el límite de las horas de trabajada por la Ley (semanales) incluyendo el derecho a la desconexión. Verificar que existan mecanismos (software u otro) de registros de horarios que evidencien la jornada laboral de cada trabajador.

Evaluación del sistema de comunicación: Implica examinar si la eempresa tiene un sistema de comunicación que garantice la conectividad y la posibilidad de interactuar con el equipo o supervisores, cumpliendo con el derecho de los trabajadores a mantenerse informados sobre la empresa.

Revisión de política de gastos:

Controlar que se reembolsen los gastos en los que incurren los teletrabajadores (para poder identificar aquellos gastos incurridos para el normal desarrollo de la actividad, como internet u electricidad de aquellos otros gastos que pudieran represntar incentivos u partidas o gratificaciones vinculadas a la productividad.

Acceso a los sistemas de controles a distancia que posee la empresa:

Se realiza una exposición de los mas frecuentes; Controles de logueo que expresa información de entrada y salida de los empleados; Registro de actividad que mediante la utilización de un software, se registra la actividad del usuario como el tiempo dedicado a las tareas específicas, acceso a las aplicaciones y el tiempo de inactividad. Esto puede ayudar a identificar si se está realizando horas extras.

El monitoreo de horas extras puede visualizarse también en un sistema de alertas automáticas que la empresa aplique por la cual se informe a los supervisores cuando un empleado excede las horas de trabajo establecidas, lo que le permitirá un seguimiento inmediato de las horas extras. También pueden existir informes periódicos, semanales o mensuales que detallen las horas trabajadas por cada empleado, diferenciando las horas regulares de las horas extras. Software de Gestión de Proyectos, mediante el acceso a estos software se puede tener acceso a sistema de mediciones que pueden ser la génesis de sistemas de recompensas e incentivos abonados por la empresa.

3.7 REFLEXIONES FINALES

En definitiva, el desafío consiste en lograr un equilibrio adecuado entre la protección de los derechos individuales y la satisfacción del interés general, asegurando que la transformación digital no se traduzca en una merma de la capacidad del Estado para ejercer sus funciones de contralor. La adaptación de los procedimientos y del marco normativo a la nueva realidad tecnológica resulta indispensable para preservar la equidad y la justicia en el sistema de seguridad social.

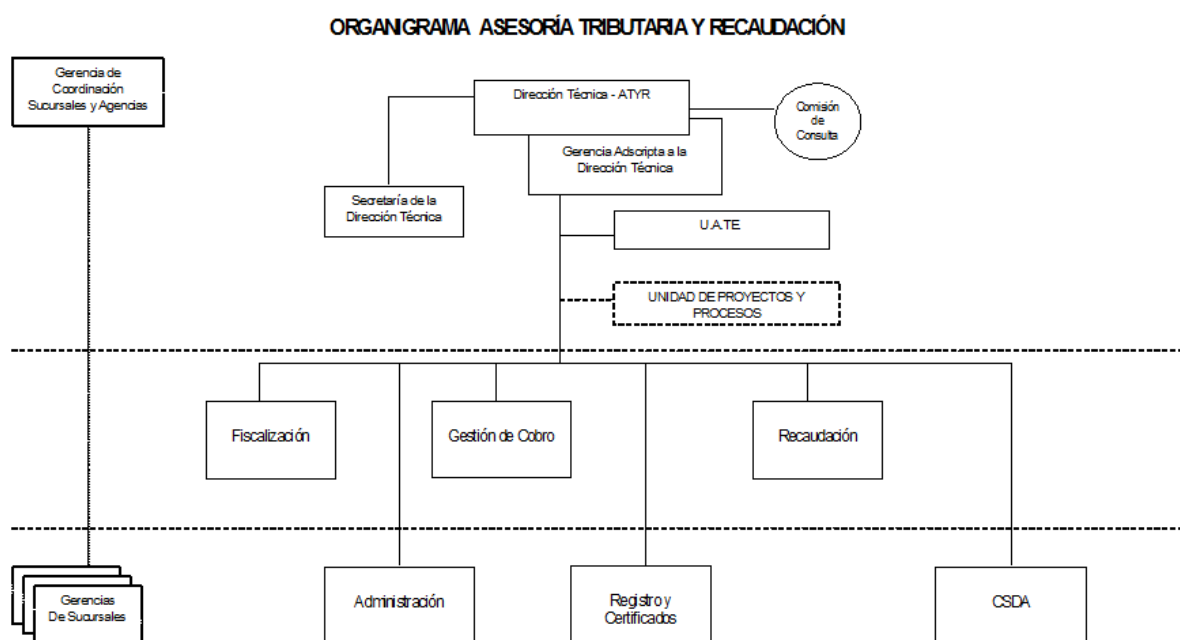
Se entiende por parte del suscrito, que este desafío insumirá un esfuerzo coordinado, donde se deberá poner foco en aspectos que Schvarstein definía en sus modelos como tensiones a resolver.

En ese sentido, Alinear los propósitos y darles la jerarquía necesaria para impulsar políticas tendientes a incentivar la capacitación del personal para afrontar los desafíos tecnológicos. Evaluar la normativa vigente y promover los cambios necesarios para respaldar la función del fiscalizador haciendo foco en la eficacia de la obtención de la información de interés fiscal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Schvarstein, L. (1992). *Psicología social de las organizaciones*. Paidós.
- Etkin, J. R. y Schvarstein, L. (1989). *Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Block, P.(1991). *The Empowered Manager: Positive Skills at Work*. Jossey-Bass.
- Código Tributario Uruguayo (1974). República Oriental del Uruguay.
- Ley N.º 18.083. (2007, 18 de enero). Reforma tributaria. Diario Oficial.
- Ley N.º 19.978. (2021, 20 de agosto). Teletrabajo. Diario Oficial.
- Decreto N.º 86/022. (2022, 17 de marzo). Reglamentación de la Ley de Teletrabajo. Diario Oficial.
- Ley N.º 20.396. (2025, 18 de febrero). Trabajo mediante plataformas digitales. Diario Oficial
- Decreto N.º 145/025. (2025, 8 de julio). Reglamentación del trabajo mediante plataformas digitales. Diario Oficial.
- Rosemberg, J. y Leiva, R. (Anfitriones). (18 de septiembre de 2025). “*Correr por tu vida y por la de tu familia*” [Episodio de Podcast de audio]. En No toquen nada, Del Sol FM.
<https://www.delsol.uy/notoquennada/entrevistas/el-trabajo-de-un-repartidor-correr-por-tu-vida-y-la-de-tu-familia>
- Rosemberg, J. y Leiva, R. (Anfitriones) (2 de octubre de 2025). *Entrevista a Muxi, J., y Turturiello, R.* [Episodio de Podcast de audio]. En No toquen nada, Del Sol FM.
<https://www.delsol.uy/notoquennada/ampliado/5301/programa-completo-del-02102025>
- Bon, L (2018, 11, 15). Facultades de la Administración Fiscal establecidas en el Artículo 68 del Código Tributario [Ponencia], 2da Jornada de Derecho Aduanero, Montevideo,

ANEXO 1



Este organigrama ilustra las relaciones de poder que se establece formalmente y funcionalmente en el Área a los efectos de poder visualizar posibles tensiones a resolver mediante la función socio-política. Por otra parte, se aprecian los canales formales de comunicación, la descripción de puestos de trabajo y los grupos de interés auspiciado por la estructura formal. A su vez, la estructura legitima las relaciones interorganizacionales entre los individuos y los grupos jerarquizándolo en función de los cargos establecidos. Es decir podemos ver la función de cada

rol en el Área, los canales de comunicaciones formales y las responsabilidades y derechos de cada puesto y la justificación de las decisiones tomadas.

ANEXO 2

Modelo genérico de un contrato de servicio que utiliza una de las plataformas digitales para fines ilustrativos.

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE SERVICIOS

En la ciudad de _____, el _____ entre
POR UNA PARTE: EMPRESA SUMINISTRADORA DE LA PLATAFORMA S.A. inscrita en el Registro Único Tributario de la Dirección General Impositiva con el número XXXXXXXXXXXX, representada en este acto por [SR.YYYYYYYY], con domicilio en -----
----- (en adelante “ZZZZ” o la “Empresa”); y POR
OTRA PARTE: _____

, titular de la cédula de identidad número _____, con domicilio en _____, inscripto en el Registro Único de Tributario de la Dirección General Impositiva con el número _____ (en adelante el “Prestador” y conjuntamente con la Empresa como las “Partes”) convienen la celebración del siguiente contrato.

PRIMERO: OBJETO

La Empresa contrata al Prestador para la prestación del servicio de mensajería consistente en la recogida y entrega, y/o compra de productos que las empresas adheridas a la plataforma digital “ZZZZZZZZZZ” pongan a disposición en la aplicación (el “Servicio”). Adicionalmente, en el marco de dicho Servicio, ZZZZ podrá solicitarle al Prestador que realice cobros por su cuenta y orden, o de terceros, según ésta se lo indique oportunamente.

SEGUNDO: PLAZO

El presente contrato tendrá una vigencia de 1 año, computable desde su firma por ambas partes, el cual será renovable, por el mismo período, automáticamente salvo que una de las Partes le avisé a la otra su intención de no renovar el Contrato, con una anticipación de al menos veinticuatro (24) horas a la fecha de vencimiento del Contrato.

TERCERO: PRECIO Y FORMA DE PAGO

3.1. Como contraprestación por la prestación del Servicio, la Empresa pagará al Prestador un precio por cada el/los Servicios, el cual será acordado oportunamente por las Partes,

conforme a los parámetros de precios establecidos por la Empresa, los que el Repartidor declara conocer y aceptar, y los que podrán modificarse previa comunicación al Prestador. Los precios se entenderán aceptados por el Prestador mediante su aceptación a la oferta de necesidades de la Empresa, comunicadas según se indica en el artículo CUARTO del presente. En caso que el Prestador no esté de acuerdo con las modificaciones, podrá rescindir el presente Contrato de forma inmediata, sin responsabilidad alguna. .

3.2. El Prestador deberá presentar, la última semana de cada mes, su factura a la Empresa, la que deberá cumplir con todos los requisitos legales vigentes en cuanto a su forma y emisión. Se deja expresa constancia de que, en caso de mediar observaciones a la factura presentada por el Prestador, la Empresa no efectuará pago alguno hasta tanto el Prestador presente la factura corregida, en un plazo de 5 días hábiles. Asimismo, en caso de que el Prestador no presente la factura correspondiente dentro del plazo indicado, se considerará como incumplimiento que habilitará a la Empresa a la resolución del presente Contrato, de acuerdo a lo indicado en el artículo 11.1.

3.3. Las Partes acuerdan que la Empresa podrá entregar anticipos de efectivo al Prestador, en cuyo caso, ZZZZ queda expresamente facultada para deducir del precio mensual que deba ser pago al Prestador

conforme a lo dispuesto en el presente Contrato, los importes que le hayan sido adelantados.

3.4. Los pagos se efectuarán mediante transferencia bancaria a la cuenta que el Prestador comunique oportunamente (en un plazo de 10 días desde la firma del presente contrato), dentro de los 10 primeros días hábiles de cada mes, descontando los anticipos, si hubiera. El comprobante de transferencia bancaria tendrá efecto de recibo y carta de pago. Si el Prestador tuviera alguna reclamación sobre el importe pagado por concepto de los Servicios, podrá efectuar su reclamo en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la fecha en que se hizo efectiva la transferencia. Si dentro del referido lapso el Repartidor no presenta reclamación alguna, se entenderá que ha aceptado de manera conforme los valores así depositados.

3.5. El Prestador podrá modificar su cuenta bancaria, debiendo notificarle dicho hecho a la Empresa por escrito, con una antelación mínima de 10 días hábiles. Si el Prestador no notifica correctamente dicho cambio, la Empresa abonará las facturas en la cuenta indicada en el punto 3.4. y el Prestador no tendrá nada que reclamar por tal concepto.

3.6. La Empresa podrá retener los pagos hasta tanto el Prestador demuestre cumplimiento con lo previsto en el artículo DÉCIMO CUARTO y lo previsto en el punto 6.1.8 del artículo SEXTO.

3.7. En caso que la Empresa solicite al Prestador que realice cobros por su cuenta y orden, el Prestador podrá imputar dichos cobros como adelanto anticipado del precio. Adicionalmente, ZZZZ podrá retener y compensar con cualquier deuda que tenga con el Prestador, los montos que el Prestador no le reintegre oportunamente en el marco del servicio de cobro.

3.8. Los Usuarios podrán entregar voluntariamente al Prestador sumas de dinero adicionales, que a su criterio consideren. En aquellos casos en que la entrega de dicha

suma se efectúe a través de medios de pago electrónico disponibles en la plataforma de ZZZZZZZZZZZZ, el Prestador autoriza a la Empresa para que los perciba por su cuenta y orden con el único objeto de entregárselas posteriormente.

CUARTO: FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO DEL PRESTADOR

- 4.1. A efectos de la prestación del Servicio, el Prestador tendrá un “Usuario Rider” en la aplicación tecnológica puesta a disposición por la Empresa (la “Aplicación”), la cual será instalada en el teléfono celular del Prestador. La Empresa presentará semanalmente, a través de la Aplicación, su oferta de necesidades que estime tendrá para la semana siguiente, a fin de que el Prestador pueda seleccionar, en base a sus posibilidades, capacidades y calidad de servicio, el tiempo y horarios en que desea recibir y aceptar solicitudes de entrega a través de la aplicación móvil. Asimismo, en dicha oportunidad junto con la oferta, la Empresa comunicará los precios aplicables para dicha semana siguiente. El Prestador acepta y reconoce que la oferta de necesidades que estime ReYa semanalmente, constituye una estimación de servicios que podrían requerirse o no y que no constituye un compromiso firme de servicios disponibles para el Prestador.
- 4.2. En caso de que el Prestador no pueda prestar los Servicios en los horarios de conexión a los que indicó en su aceptación a la oferta indicada en la sección 4.1. anterior, deberá notificarlo a la Empresa con una antelación previa de al menos veinticuatro (24) horas antes del comienzo de dichos horarios de conexión.
- 4.3. Una vez aceptada la oferta de necesidades a través de la Aplicación; el Prestador tendrá acceso a los pedidos disponibles, indicándose lugar de retiro y entrega de los pedidos. Una vez aceptado el pedido, el Prestador deberá dirigirse a dicho lugar en forma inmediata. En consecuencia, e igual forma, constituye obligación principal y necesaria para el perfeccionamiento de este Contrato, que el Prestador cuente con un teléfono celular con datos compatible con la Aplicación.
- 4.4. La Empresa podrá modificar o adaptar el volumen de su oferta de Servicios al Prestador en los casos que estime conveniente. En este sentido, el Prestador comprende y acepta que la Empresa podrá aumentar o disminuir el requerimiento de la prestación del Servicio cuando lo estime conveniente, o en los casos de fuerza mayor o casos fortuitos, sin que esto le genere derecho alguno al Prestador de percibir ningún pago de honorarios adicional o asegurado.
- 4.5. El uso de la Aplicación es personal e intransferible, quedando prohibido que el Prestador permita el acceso a la misma a cualquier tercero, considerándose el incumplimiento de esta obligación como causal de resolución del presente Contrato.
- 4.6. Queda absolutamente prohibido al Prestador, manipular, extraer copias, bloquear o afectar de cualquier forma o modo la Aplicación, considerándose el incumplimiento de esta obligación como causal de resolución del presente Contrato.
- 4.7. Para los propósitos de la adecuada coordinación de los aspectos técnicos de los servicios a ser prestados por el Prestador, la representación de la Empresa será sostenida por una persona designada específicamente a tales efectos, quien actuará como punto de contacto.

QUINTO: REGULACIÓN DEL SERVICIO DEL PRESTADOR

- 5.1. Las Partes acuerdan expresamente que el Prestador, en lo que respecta al ejercicio de los servicios aquí contratados, no estará sujeto a horario alguno, ni a cumplir un número de horas mínimas de prestación efectiva de servicios. Tampoco estará sujeto a subordinación de ninguna clase por parte de la Empresa. Para la prestación del servicio usará sus propios recursos y abonará sus gastos operativos.
- 5.2. El Prestador afectará a la prestación del Servicio una bicicleta y/o moto de su propiedad de la que se encuentre habilitado para su uso y tenencia, de la que tenga libre poder de disposición y respecto de la cual cuente con los permisos y autorizaciones correspondientes. En el caso de que el vehículo utilizado por el Prestador pertenezca a un tercero, el Prestador declara por el presente, que cuenta con la autorización expresa del propietario de dicho vehículo para poder usar y explotar el mismo.
El Prestador reconoce y acepta que por la naturaleza del Servicio, resulta condición esencial la titularidad y/o tenencia de un vehículo (moto o bicicleta), por lo que si no tuviera vehículo o estuviera imposibilitado de manejar, no podría ser contratado, y que si a futuro - por cualquier circunstancia - dejare de contar con el mismo, este Contrato quedaría resuelto sin responsabilidad por parte de la Empresa.
- 5.3. El Prestador se obliga a regirse por los estándares de calidad del Servicio establecidos en el Anexo A, los cuales podrán ser modificados de tanto en tanto por la Empresa previa comunicación al Prestador. En caso que el Prestador no esté de acuerdo con la modificación podrá rescindir el presente Contrato de forma inmediata sin penalidad de ningún tipo.

SEXTO: OBLIGACIONES DE LAS PARTES

6.1. El Prestador se obliga a:

- 6.1.1. Tener al día todos los permisos y habilitaciones de uso correspondientes al servicio, incluidos los aplicables al vehículo, a modo de ejemplo y sin que implique limitación: licencia de conducir, curso aprobado de INEFOP y cualquier otro permiso necesario, debiendo denunciar en forma inmediata, cualquier limitación o suspensión que tenga en su vigencia.
- 6.1.2. Mantener en buen estado técnico y de limpieza el vehículo y hacer su mantenimiento respectivo. Así como contar en su vehículo con un cajón o recipiente para el traslado de productos o mochila térmica, el cual deberá siempre estar dentro de los parámetros de higiene y estándar de calidad de la Empresa.
- 6.1.3. Utilizar todos los elementos de protección personal que sean exigidos por la ley, como portar casco y chaleco o campera anti-reflectivo.
- 6.1.4. Regirse por los estándares de calidad del Servicio establecidos en el Anexo A.
- 6.1.5. Cumplir con la prestación de servicios con la diligencia, el cuidado y esmero adecuado y en forma oportuna y eficiente. En particular, prestar el Servicio cumpliendo con las normas de tránsito y demás leyes aplicables. El Prestador reconoce y acepta que no podrá prestar el Servicio si se encuentra bajo los efectos del alcohol y/o drogas, ni cuando su licencia se le haya extraviado, le haya sido

robada o le haya sido suspendida o restringida de alguna forma por autoridad competente, o que haya expirado.

- 6.1.6. Pagar todas las multas de tránsito impuestas bajo su conducción.*
- 6.1.7. Entregar los pedidos a los Usuarios dentro de un tiempo prudente y en las mismas condiciones en las que fueron retirados desde el Establecimiento.*
- 6.1.8. Mantener, a su costo, todos los seguros exigidos por ley para su vehículo, incluyendo el “SOA”, y un seguro que cubra riesgo de incapacidad parcial o total y muerte. Será responsabilidad del Prestador el contratar, asumir el costo y mantener vigentes dichos seguros. Copia de estos seguros se anexan al presente documento como Anexo B, el cual es parte integral del mismo.*
- 6.1.9. Cubrir todos los gastos y costos de funcionamiento y mantenimiento del vehículo con el que brinde el Servicio (combustible, repuestos, etc.).*
- 6.1.10. Contar con disponibilidad de fondos para cancelar los pedidos en los comercios que sean abonados en efectivo por los Usuarios.*
- 6.1.11. Realizar a la Empresa el/los depósitos por las cobranzas en forma oportuna y en los lugares que la Empresa le indique.*
- 6.1.12. Siempre que acepte la oferta de necesidades indicada en el 4.1. del presente, estar conectado a la Aplicación desde su teléfono celular, en los horarios de conexión comprometidos de acuerdo a su disponibilidad. En caso que el Prestador no aceptará pedidos durante el momento de su conexión, la Empresa podrá pausar el usuario del Prestador hasta tanto confirme que está disponible.*
- 6.1.13. Tener operativo y con carga suficiente, el teléfono celular donde consta la Aplicación.*

El Prestador asume en forma expresa, la obligación de notificar con anticipación cualquier problema que tenga dicho dispositivo telefónico por cualquier causa, a los efectos de que procure su inmediata solución. El Prestador, asume la obligación de notificar cualquier inconveniente que afecte el normal desempeño del Servicio. A efectos de que ZZZZ pueda cumplir con sus obligaciones con sus clientes, ZZZZ se reserva el derecho de pausar la conexión del Prestador en caso que el Prestador no dé respuesta a confirmaciones de conexión.
- 6.1.14. Responder ante cualquier reclamo por accidentes en los que se vea involucrado que no sea cubierta por su seguro durante la prestación del Servicio.*
- 6.1.15. Contar con todas las registraciones tributarias necesarias para la prestación del Servicio.*
- 6.1.16. Mantener indemne a ZZZZ por cualquier reclamo de cualquier índole, sea fiscal, laboral, civil y comercial, derivado de la prestación de servicio.*

6.2. Por su parte, La Empresa se obliga a:

6.2.1. Pagar al Prestador el precio por sus servicios de la forma acordada en el presente Contrato.

6.2.2. Brindar al Prestador los lineamientos de servicio necesarios para la adecuada ejecución del mismo.

6.2.3. Suministrar toda la información que requiera el Prestador para la prestación del servicio.

6.2.4. Generar al Prestador un “Usuario Rider”.

SÉPTIMO: PROHIBICIONES

7.1. Le está prohibido al Prestador:

7.1.1. Portar armas de cualquier tipo durante la ejecución de los servicios previstos en el presente contrato.

7.1.2. Ingerir o tener alcohol o drogas durante la ejecución de los servicios contratados por el presente.

7.1.3. Utilizar el teléfono celular cuando está conduciendo el vehículo.

7.1.4. Presentarse como empleado, representante, agente o de cualquier otra forma ante el público, de forma tal que pueda interpretarse que el Prestador representa a o es empleado de la Empresa.

7.1.5. Aceptar solicitudes de entrega si no cuenta con licencia de conducir vigente, así como el correspondiente seguro.

7.1.6. Tener un trato inadecuado, irrespetuoso, violento, o amenazante -entre otros - con los
Usuarios o Establecimientos Comerciales.

OCTAVO: OBLIGACIÓN DE CONFIDENCIALIDAD

8.1. El Prestador se obliga a guardar secreto y mantener en estricta reserva y confidencialidad toda información de la que tome conocimiento en forma directa, indirecta o meramente circunstancial debido al cumplimiento del presente Contrato, tanto se vincule la misma con datos de la Empresa, sus controlantes, filiales y subsidiarias, sus directores, sus miembros, su personal, productos, clientes y negocios.

8.2. Se considerará información confidencial a efectos de este Contrato, los términos y condiciones del presente Contrato, toda información estratégica, económica, financiera, técnica, comercial, relativa a clientes, proveedores, insumos, transacciones o de cualquier otro tipo, que hubiera sido revelada, utilizada, recibida, procesada, oral o

escrita, electrónica, o en cualquier soporte, así como cualquier análisis, recopilación, estudio, resumen, extracto o documentación de todo tipo vinculado a la Empresa, sus filiales, subsidiarias, asociadas o cualquier empresa que forma parte de su grupo así como sus accionistas, directores y empleados, clientes, o cualquier otra información que por su naturaleza y/o por las circunstancias en las que llegue a su conocimiento, deba de buena fe estimarse como confidencial.

8.3. El Prestador se obliga a no utilizar la información referida en el numeral anterior en beneficio propio o de terceros, aun luego de finalizada la vigencia del presente Contrato, salvo que cuente con la autorización previa y por escrito de la Empresa, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera generarse frente a ésta, otras empresas relacionadas a la Empresa o terceros por los daños y perjuicios que se deriven de su acción u omisión.

8.4. Para el cumplimiento de los servicios contratados, la Empresa compartirá con el Prestador cierta información de los usuarios necesaria para que el Prestador preste su servicio. El Prestador reconoce y acepta que no podrá utilizar, reproducir, almacenar, enajenar, transferir, contactar directamente al usuario por un motivo diferente a la prestación del servicio, compartir ni de ninguna otra forma disponer, de forma total o parcial, dicha información.

NOVENO: NO EXCLUSIVIDAD

Las Partes declaran y reconocen que no existe obligación de exclusividad entre ellas. En tal sentido, el Prestador se encuentra facultado a prestar los servicios materia del presente Contrato a otros clientes, sean competidores o no de la Empresa y la Empresa se encuentra facultada a contratar los servicios materia del presente Contrato con otras personas y/o empresas.

DÉCIMO: TERMINACIÓN DEL CONTRATO

10.1. Rescisión unilateral: Sin perjuicio del plazo pactado, cualquiera de las Partes podrá rescindir este Contrato unilateralmente sin expresión de causa y sin responsabilidad mediando un preaviso por escrito de 10 días. Las Partes declaran en forma expresa que el preaviso de rescisión con 10 días de anticipación constituye un plazo suficiente para la finalización del Contrato y que de ninguna manera constituirá una terminación intempestiva del mismo, obligándose a no formular ningún tipo de reclamación por dicho concepto.

10.2. Otras causales de terminación: Serán causales de terminación del presente Contrato:
a) La terminación por mutuo acuerdo.
b) La resolución por incumplimiento conforme lo previsto en el artículo 11.1. c) La expiración del plazo del presente Contrato.

DÉCIMO PRIMERO: RESOLUCIÓN O SUSPENSIÓN DEL CONTRATO

11.1. El presente Contrato podrá rescindirse de pleno derecho (automáticamente y sin necesidad de participación ni mediación judicial alguna) por el incumplimiento de cualquiera de las partes de sus obligaciones bajo este Contrato.

11.2. A su vez, ante el incumplimiento, las Partes podrán optar por suspender el presente Contrato, hasta tanto, la parte que motive la suspensión cumpla con las obligaciones previstas en el presente Contrato, mediando previa intimación de la parte cumplidora a la incumplidora a subsanar el incumplimiento en un plazo de 24 horas hábiles, vencido del mismo el contrato queda terminado automáticamente.

DÉCIMO SEGUNDO: FUERZA MAYOR.

12.1. Ninguna de las PARTES será responsable por el incumplimiento de sus obligaciones, si dicha demora se debe a un caso fortuito o caso de fuerza mayor, y la parte afectada lo notifica a la otra parte dentro de las 48 horas, desde ocurrido el hecho.

12.2. Se entenderá por caso fortuito o fuerza mayor, sin que ello implique limitación alguna:

1. Casos fortuitos como inundaciones, explosiones, terremotos, incendios o cualquier desastre natural, entre otros.
2. Casos de fuerza mayor como guerras, acciones de cualquier gobierno o autoridad, acciones de terrorismo, comienzo de hostilidades, disturbios civiles, sabotaje, revoluciones, entre otros.

12.3. En caso de que se produzca o anticipe una demora o incumplimiento de alguna de las PARTES a causa de un hecho de caso fortuito o fuerza mayor, el cumplimiento de las obligaciones de la Parte afectada por el caso fortuito o por la fuerza mayor, será suspendido.

DÉCIMO TERCERO: RESPONSABILIDAD E INDEMNIDAD POR ACCIDENTES DE TRANSITO Y POR DAÑOS A TERCEROS

13.1. La Empresa no será responsable por los daños que ocasione el Prestador a terceros o como consecuencia de accidentes de tránsito, ni por daños personales o materiales, entre otras cosas, en los que incurra o provoque el Prestador, por detentar éste el señorío y guarda material del vehículo en forma plena y absoluta, siendo su responsabilidad, la de actuar en la especie con la diligencia de un buen padre de familia, cumpliendo a cabalidad con la normativa de tránsito.

13.2. El Prestador será el único responsable por los daños de cualquier naturaleza que sufra o provoque a terceras personas como consecuencia de hechos, actos u omisiones que le sean imputables directa o indirectamente.

13.3. El Prestador se obliga a indemnizar a la Empresa por daños y/o perjuicios que le cause durante la prestación del Servicio, por su culpa o negligencia. En tal sentido, el Prestador mantendrá indemne y libera de cualquier responsabilidad a la Empresa, que resulte de reclamo por parte de terceras personas por razón de la ejecución del presente Contrato.

DÉCIMO CUARTO: INDEPENDENCIA DE LAS PARTES

Las Partes declaran que la relación establecida en base al presente Contrato es una relación comercial entre partes independientes, sin que exista subordinación de clase alguna.

DÉCIMO QUINTO: CUMPLIMIENTO DE NORMAS TRIBUTARIAS

15.1. El Prestador será responsable del cumplimiento de las normas que le sean aplicables en el marco de su actividad. El Prestador se hará cargo del cumplimiento de las obligaciones impositivas o de cualquier otra naturaleza que le pudieran corresponder de acuerdo con la normativa aplicable.

15.2. Los perjuicios que pudiere causar a la Empresa el incumplimiento de cualquiera de dichas obligaciones por parte del Prestador, serán de cargo exclusivo de éste. El Prestador se obliga a exhibir a la Empresa la documentación que acredite el cumplimiento de las obligaciones antes indicadas, siempre que ésta se lo requiera.

DÉCIMO SEXTO: MORA

La mora en el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones pactadas se producirá automáticamente sin necesidad de interpelación judicial o extrajudicial de naturaleza alguna. Producida la mora la parte no incumplidora podrá iniciar de inmediato las acciones que el derecho le confiera

DÉCIMO SÉPTIMO: SUBCONTRATACIONES Y CESIONES

El Prestador no podrá subcontratar o ceder, en todo o en parte este contrato sin la autorización expresa y por escrito de la Empresa. Cualquier subcontratación y/o cesión realizada por el Prestador en contradicción de lo estipulado en esta cláusula, generará responsabilidad contractual para éste y no lo relevará de las obligaciones asumidas bajo este contrato.

DÉCIMO OCTAVO: COMUNICACIONES ENTRE LAS PARTES. JURISDICCIÓN Y LEY APLICABLE

18.1. Para todas las comunicaciones entre las Partes, a que pudiera dar lugar el presente contrato, las Partes aceptan como válidas las comunicaciones efectuadas por medio de correo electrónico a los siguientes correos:

*EMPRESA SUMINISTRADORA DE LA PLATAFORMA S.A.:
[plataforma@deliveries.com.uy] EL PRESTADOR:-----*

--

, o a los domicilios declarados como suyos en la comparecencia del presente Contrato.

18.2. Las Partes aceptan someter la interpretación y el cumplimiento del presente contrato a las leyes y los tribunales competentes en la ciudad de Montevideo.

En señal de conformidad se firman en dos ejemplares iguales.

Perfeccionamiento mediante firma electrónica: Las Partes reconocen y aceptan expresamente la firma electrónica de este Contrato mediante la plataforma xxxxxxxxx

EL PRESTADOR: EMPRESA SUMINISTRADORA ZZZZZZZZ S.A

ACLARACIÓN: SR YYYYYYYYYYY

ANEXO A

Estándares básicos de la calidad del servicio:

- 1) En caso de que el Prestador seleccione un determinado día y horario para prestar su servicio, debe loguearse al sistema el día seleccionado.*
- 2) En caso que el Prestador haya seleccionado una determinada franja horaria para prestar su servicio, debe loguearse al sistema a la hora acordada.*

ANEXO B

- Copia de libreta de conducir*
- Copia de "SOA"*
- Copia de libreta de propiedad*
- Constancia de curso INEFOP*
- Copia carné de manipulación de alimentos*
- Copia de seguros*

ANEXO C: PRECIOS

La presente política contempla todos los aspectos del precio a ser pago al Prestador como contraprestación por sus Servicios.

Los precios aquí establecidos son esencialmente variables y podrán modificarse de tiempo en tiempo de acuerdo a la oferta y necesidades de servicio de la Empresa, lo que es aceptado expresamente por el Prestador. En este sentido, el Prestador declara comprender y aceptar que el dinamismo y la variabilidad en el precio de sus Servicios es una condición esencial e inherente a su Contrato.

Toda modificación a la presente Política será debidamente notificada al Prestador al correo electrónico comunicado a la Empresa.

CONCEPTO	VEHÍCULO	TÉRMINOS
Precio por pedido retirado	Motocicleta: \$11 Bicicleta: \$20	El precio será pago por cada pedido retirado del establecimiento.
Precio por distancia al punto de retiro	Motocicleta: \$14 Bicicleta: \$11	Corresponde a un precio bruto por kilómetro informado desde donde te encuentras hasta el punto de retiro de la orden.
Precio por distancia al punto de entrega	Motocicleta: \$14 Bicicleta: \$11	Corresponde a un precio bruto por kilómetro informado desde el punto de retiro de la orden hasta el punto de entrega (o entre los sucesivos puntos de entrega).
Precio por pedido entregado	Motocicleta: \$10 Bicicleta: \$19	El precio será pago por cada pedido completado (retirado del establecimiento y entregado en tiempo y forma al usuario) portando el material publicitario entregado.
Precio por hora por exhibición de material publicitario	Motocicleta: \$20 Bicicleta: \$10	El precio será pago por cada hora completa hora completa que el prestador se encuentre activo y conectado a la aplicación XXXX realizando gestiones para la empresa utilizando el material publicitario.

Nota: El presente modelo de contrato se incluye con fines estrictamente académicos y no constituye la revelación de acuerdos privados ni información sensible de terceros. Los valores expresados en el presente contrato no son los vigentes. Los fines buscados es graficar en forma pragmática el tenor de los acuerdos de adhesión, que en términos generales realizan las empresas suministradoras de plataformas digitales con los riders que suministran efectivamente el servicio.

ANEXO 3

Modelo de formulario de intimación de información que podría utilizarse por parte del Área de Fiscalización del BPS en un procedimiento inspectivo con empresas con modalidad de RRLT mediante plataformas digitales y/o teletrabajo.

FORMULARIO DE REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN (FRI)

Banco de Previsión Social – Fiscalizaciones-ATyR

A. Identificación del Fiscalizador

- **Nombre:** _____
- **Matrícula:** _____
- **Fecha:** ____ / ____ / ____
- **Nº de Actuación / Expediente:** _____

B. Identificación del Empleador / Plataforma

- **Razón social:** _____
- **RUT:** _____
- **Domicilio fiscal:** _____
- **Representante legal:** _____
- **Teléfono / Email:** _____

C. Identificación del/los Trabajadores

DOCUMENTO / NOMBRE / FECHA DE INGRESO / MODALIDAD DECLARADA

D. Información Solicitada

1. Información Laboral General

- Copia de contrato / términos de uso.
 - Modalidad de prestación.
 - Políticas internas aplicables.
-

2. Registros de Jornada, Conexión y Actividad

- Teletrabajo (Ley 19.978)
 - Horas de conexión y desconexión.
 - Pausas y descansos.
 - Historial de actividad en software laboral.
 - Plataformas (Ley 20.396)
 - Horas de conexión diaria.
 - Horas efectivas en servicio.
 - Tiempos de espera.
 - Cantidad de servicios realizados.
-

3. Información Económica – Remuneraciones

- Solicitar detalle mensual y por servicio de:
 - Sueldo/tarifa base
 - Tarifas dinámicas
 - Bonificaciones
 - Propinas canalizadas
 - Penalizaciones/deducciones
 - Compensaciones por herramientas
-

4. Información Algorítmica / Sistema Digital

- Criterios de asignación de tareas
- Parámetros de cálculo de tarifas
- Sistema de reputación
- Motivos de suspensión o baja
- Informes técnicos del sistema

ANEXO 4

INSTRUCTIVO INTERNO PARA FISCALIZADORES DEL BPS

I. Objetivo

Establecer lineamientos para fiscalizar teletrabajo y plataformas digitales.

II. Marco Normativo

- Ley 19.978 – Teletrabajo
- Ley 20.396 – Plataformas

III. Principios

- Transparencia
- Primacía de la realidad
- Datos digitales como prueba

IV. Procedimiento de Fiscalización

1. Preparación
2. Solicitud formal (FRI)
3. Análisis de registros
4. Determinación del vínculo
5. Cálculo de diferencias
6. Informe final

V. Indicadores de Dependencia

- Penalizaciones
- Control horario
- Tarifas fijadas unilateralmente
- Obligación de disponibilidad

VI. Irregularidades Frecuentes

- Tarifas dinámicas no declaradas
- Dependencia encubierta

- Propinas omitidas
-

Nota: Vale aclarar que los Anexos 3 y 4 fueron elaborados utilizando herramientas de Inteligencia Artificial (IA).