



Organización
Internacional
del Trabajo

► **Experiencias de regímenes simplificados
que unifican tributos y aportes a la
seguridad social en América Latina:
Principales lecciones aprendidas**

Ariela Goldschmit
Oscar Cetrángolo

OIT Cono Sur
Informes Técnicos / 52

2025

Experiencias de regímenes simplificados que unifican tributos y aportes a la seguridad social en América Latina: Principales lecciones aprendidas

Ariela Goldschmit¹ y Oscar Cetrángolo²

► Resumen

En economías caracterizadas por su elevada informalidad, como es habitual en los países de América Latina, ha resultado difícil alcanzar elevados niveles de cumplimiento tributario y, simultáneamente, ampliar la cobertura de la seguridad social contributiva. Este informe analiza la experiencia de algunos países de América Latina que han desarrollado un esquema tributario simplificado para pequeños contribuyentes que incorpora algunas contribuciones para la seguridad social. El esquema, generalmente conocido como monotributo, si bien ha logrado la incorporación de un grupo significativo de trabajadores independientes a los esquemas de protección social de sus países, ha encontrado obstáculos en asegurar un paso a la formalización completa entre los monotributistas y ha significado la entrada de subsidios directos o indirectos a la población afiliada. En cuanto no se ha constituido como una fuente importante de recaudación, el monotributo debe entenderse principalmente como un instrumento de extensión subsidiada de la cobertura de seguridad social. Estos esquemas se han transformado en un esquema que puede ser considerado como semi contributivo y no como un paso en el tránsito a la formalización, lo que guarda una estrecha relación con las características del diseño y las condiciones del entorno macroeconómico. Si bien este acceso a la seguridad social implica un subsidio implícito, su costo fiscal puede ser menor al que resulta de la permanencia de estos trabajadores en la informalidad completa.

Palabras clave: Seguridad social, protección social, monotributo, América Latina.

Códigos JEL: E26; H26, H55, J46, O17

1. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (UBA-CONICET).

2. Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (UBA-CONICET).

*Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las visiones de la Organización Internacional del Trabajo.

Experiences with Simplified Tax Regimes that Combine Social Security Contributions in Latin America: Key Lessons Learned

Ariela Goldschmit y Oscar Cetrángolo

▶ Abstract

In economies characterized by high levels of informality, as is common in Latin American countries, it has been difficult to achieve high levels of tax compliance while simultaneously expanding the coverage of contributory social security. This report analyzes the experience of some Latin American countries that have developed a simplified tax scheme for small taxpayers which incorporate some contributions to social security. The scheme, generally known as the monotributo, while it has succeeded in incorporating a significant group of self-employed workers into their countries' social protection systems, has encountered obstacles in ensuring a full transition to formalization among monotributistas and has resulted in the introduction of direct or indirect subsidies for the affiliated population. Since it has not become a significant source of revenue, the monotributo should be understood primarily as a subsidized instrument for extending social security coverage. These schemes have evolved into what can be considered semi-contributory systems rather than a step toward full formalization, which is closely related to their design features and the macroeconomic conditions in which they were developed. Although access to social security through these schemes implies an implicit subsidy, their fiscal cost may be lower than the cost of these workers remaining in complete informality.

Key words: Social security, social protection, monotax, Latin America.

JEL Codes: E26; H26, H55, J46, O17



© Organización Internacional del Trabajo 2025
Primera edición 2025
Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Véase: creativecommons.org/licenses/by/4.0. El usuario podrá reproducir, compartir (copiar y redistribuir), adaptar (mezclar, transformar y desarrollar el contenido de la obra original), conforme a los términos detallados en la licencia. El usuario deberá citar claramente a la OIT como fuente del material e indicar si se han introducido cambios en el contenido original. No está permitido reproducir el emblema, el nombre ni el logotipo de la OIT en traducciones, adaptaciones u otras obras derivadas.

Atribución de la titularidad - El usuario deberá indicar si se han introducido cambios y citar la obra como sigue: Ariela Goldschmit y Oscar Cetrángolo; *Experiencias de regímenes simplificados que unifican tributos y aportes a la seguridad social en América Latina: Principales lecciones aprendidas*, Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2025, © OIT.

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una traducción de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta traducción no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la traducción.*

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta adaptación no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una adaptación oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la adaptación.*

Materiales de terceros - Esta licencia Creative Commons no se aplica a los materiales incluidos en la presente publicación que, aunque no son de la OIT, están protegidos por derechos de autor. Si el material se atribuye a una tercera parte, el usuario que utilice dicho material será el único responsable de obtener las autorizaciones necesarias del titular de los derechos y de responder ante cualquier reclamación por vulneración de los derechos de autor.

Toda controversia derivada de la presente licencia que no pueda ser resuelta de manera amistosa será sometida a arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por el laudo arbitral resultante de dicho arbitraje, que resolverá con carácter definitivo dicha controversia.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a: rights@ilo.org. Puede obtenerse información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

ISBN: 9789220423844 (web PDF)

DOI: <https://doi.org/10.54394/MCXU1871>

Las denominaciones empleadas en las publicaciones y las bases de datos de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Véase: www.ilo.org/descargo-de-responsabilidad.

Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación incumben solamente a su autor o autores y no reflejan necesariamente las opiniones, puntos de vista o políticas de la OIT.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Edición y producción: Sonia Alvarez S.
Diseño y diagramación: Paulina Manzur M
Impreso en Chile

ÍNDICE DE CONTENIDO

Resumen ejecutivo	02
1. Introducción	07
2. Antecedentes en la región	10
▶ 2.1. Simplificación del régimen tributario	11
▶ 2.2. Incorporación de las contribuciones para la seguridad social a los regímenes tributarios simplificados	16
3. El monotributo en Argentina	19
▶ 3.1. Principales características	19
▶ 3.2. Acceso a la protección social	22
▶ 3.3. Resultados en términos de cobertura y recaudación	23
4. El monotributo en Uruguay	28
▶ 4.1. Principales características	28
▶ 4.2. Acceso a la protección social	32
▶ 4.3. Resultados en términos de cobertura y recaudación	33

5. Principales lecciones aprendidas a partir de esquemas de monotributo existentes y su aplicación a otros países	35
▶ 5.1. Resumen de experiencias en la región	36
▶ 5.2. Eventual aplicación de un monotributo en Paraguay	43
▶ 5.3. Eventual aplicación de un monotributo en Chile	49
6. Lecciones aprendidas y reflexiones finales	54
7. Referencias bibliográficas	58

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los rasgos estructurales que definen a las economías de América Latina y que constituye el eje central de las dificultades para ampliar el acceso a los diferentes componentes de la protección social y su financiamiento es la informalidad de sus economías y, en particular, sus mercados laborales (OIT, 2021a). La búsqueda de soluciones para la ampliación de derechos, el fortalecimiento de los esquemas contributivos de seguridad social y la consolidación de los pisos de protección social es una preocupación central para la Organización Internacional del Trabajo, los gobiernos y los actores sociales en la región (OIT, 2021b). En ese sentido, el *Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)* establece normas mínimas y principios de sostenibilidad y buena gobernanza para las nueve ramas de la seguridad social allí definidas. A su vez, la *Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (núm. 202)* complementa el anterior brindando pautas para el establecimiento de sistemas de seguridad social integrales. Se trata de promover esquemas de protección social que aseguren cobertura universal y prestaciones adecuadas en un marco de sostenibilidad financiera, económica y fiscal, guiadas por consideraciones relativas a la igualdad de género y el diálogo social, en un marco coherente que permita la transición desde la economía informal a la economía formal. Más recientemente, la *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)* reconoce que la alta incidencia de la informalidad es un obstáculo no solo para garantizar los derechos de las personas trabajadoras sino también para el desarrollo de empresas sostenibles, y la sostenibilidad financiera del Estado (OIT, 2015).

Los sistemas de seguridad social contributivos enfrentan desafíos estructurales asociados a importantes brechas de cobertura (concentrada en trabajadores de pequeñas y medianas empresas y trabajadores independientes) y a su sostenibilidad financiera y económica. A estos desafíos estructurales se le suman aquellos propios de las dinámicas del futuro del trabajo que tienden a aumentar la prevalencia de relaciones no estándar de trabajo, disminuyendo la capacidad contributiva de las personas trabajadoras.

En este marco, algunos países de la región han incorporado distintos regímenes simplificados de tributación con el fin de atraer a ciertas empresas y grupos de trabajadores a la formalización y lograr ampliar la cobertura de la seguridad social. Dependiendo de su diseño, estos regímenes pueden tener efectos que es necesario anticipar considerando la experiencia internacional de otros regímenes simplificados. En particular, un régimen tributario simplificado que incorpore el pago de contribuciones a la seguridad social sobre los salarios, conocido como monotributo, puede ser una alternativa para aumentar la cobertura de trabajadores por cuenta propia y trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), de tal manera de fomentar la inclusión en la seguridad social de trabajadores y trabajadoras de los sectores mencionados. Existe, asimismo, la posibilidad de que estos trabajadores accedan a beneficios y prestaciones diferenciadas, proporcionales a su capacidad de cotización.

Sin embargo, no deben soslayarse ciertos efectos negativos que puedan generar estos regímenes, tanto para trabajadores como empresas en términos de los efectos directos que estas medidas implicarían para la inclusión de más trabajadores a la seguridad social; de los incentivos o desincentivos que puedan generar para crecer; posibles fragmentaciones y segmentaciones del mercado, y eventuales abusos del régimen.

Como se verá, la factibilidad y resultados de la aplicación de un régimen de este tipo en cada caso dependerán no solo de su diseño sino, muy especialmente, de las condiciones de partida, el entorno macroeconómico y laboral y la organización de sus sistemas de protección social. Se verá que no existe un diseño único e ideal de monotributo a ser aplicado en los diferentes países.

Teniendo en cuenta estos recaudos, este informe tiene por objetivo actualizar el estado de situación y desempeño de los regímenes simplificados implementados en países como Argentina y Uruguay que, junto a otras experiencias internacionales, permitirá sugerir adecuaciones y propuestas de mejoras no solo en esos países sino en otros que puedan prever la incorporación de regímenes simplificados que incorporen el pago de contribuciones sobre los salarios.

No se trata de sugerir que políticas como las encaradas por esos países puedan ser aplicadas con similar diseño y de manera indiscriminada en cualquier contexto. En todo caso, se intenta evaluar si algunos aspectos presentes en estas experiencias puedan servir para mejorar los alcances de la protección social y la formalización

del empleo bajo contextos diferentes. Con ese objetivo, aquí serán consideradas las condiciones para aplicar un esquema del tipo de monotributo a dos países de la región sumamente diferentes en los aspectos mencionados: Chile y Paraguay. Se espera contribuir a la discusión sobre la aplicabilidad de estos regímenes en otros países.

La elección de esos dos países intenta ofrecer consideraciones relacionadas con situaciones sumamente diversas, pero representativas de los desafíos que se observan dentro de la región. Paraguay presenta niveles de informalidad laboral superiores al 60% y, en consecuencia, la cobertura de la protección social resulta muy baja, con limitado espacio fiscal y con problemas estructurales tanto en su sistema de pensiones como de seguridad social en salud. En cambio, Chile es una economía con un nivel de informalidad menor al 30% y un nivel de cobertura de la protección social elevado. Sin embargo, teniendo en cuenta que la informalidad resulta particularmente elevada en ciertos grupos de trabajadores (independientes y las pequeñas empresas, por ejemplo), en ambos países se está desarrollando un debate para introducir reformas orientadas a mejorar y normalizar la situación de dichos sectores de la economía. En Chile este esfuerzo ocurre bajo la denominada “Ruta del emprendimiento” que incluye la consideración de un régimen especial de cotización y beneficios para grupos específicos de trabajadores y empresas y la simplificación y conjunción de regímenes tributarios y de aportes a la seguridad social como parte de la agenda del pacto fiscal para el desarrollo³.

Por tal motivo resulta sumamente relevante contribuir al debate y análisis de las políticas en discusión a los fines de poder evaluar posibles efectos de estas medidas sobre el mercado de trabajo y anticipar comportamientos no deseados mediante la consideración de la experiencia de otros regímenes simplificados.

3. <https://www.hacienda.cl/subsecretaria/noticias/ministerio-de-hacienda-propone-a-las-empresas-de-menor-tamano-bateria-de-https://garantiamercadopublico.cl/recursos/monotributo-en-chile-formalizacion-de-las-pymes-y#:~:text=¿Qué%20es%20el%20Monotributo%3F,contribuyentes%2C%20como%20autónomos%20y%20microempresarios>

2. ANTECEDENTES EN LA REGIÓN

La mitad de las personas trabajadoras en América Latina y el Caribe se desempeñan en la economía informal (OIT, 2023). El problema es estructural, multidimensional y persistente. No se trata de una dificultad reciente, sino que, en mayor o menor medida, ha caracterizado a lo largo del tiempo a la totalidad de los países de la región. Afecta principalmente a determinados grupos poblacionales, como mujeres, jóvenes, personas que pertenecen a determinados grupos étnicos y migrantes. También afecta más a las personas menor nivel educativo, a las que trabajan en actividades agropecuarias y de bajo valor añadido, a trabajadores pobres, a las empresas de menor tamaño, a trabajadores independientes, a personas en nuevas formas de empleo, tanto en zonas rurales como urbanas (Maurizio, 2021).

Se trata de uno de los problemas de mayor complejidad que deben enfrentar las políticas públicas de los países de la región. Un gran número de trabajadores desarrolla sus actividades en condiciones precarias, con bajos e irregulares ingresos, sin protección legal, sin acceso a los beneficios de la seguridad social y sin protección frente a contingencias (como accidentes laborales, enfermedad, maternidad, desempleo, invalidez, vejez y sobrevivencia). Ello se ve potenciado por nuevas formas de relaciones en el mercado de trabajo.

Pese al crecimiento económico y los esfuerzos en políticas públicas realizados por los países, los resultados en materia de transición hacia la formalidad no son satisfactorios, y la informalidad se agrava cuando el crecimiento se ralentiza (OIT, 2024). Esta situación ha determinado serias dificultades para que tanto la política tributaria como la protección social pueda alcanzar a esos sectores. Con relación a la primera de esas temáticas, ello ha motivado la necesidad de incorporar esquemas donde la simplificación de normas legales y trámites administrativos posibilite la rápida normalización frente al fisco de un grupo muy importante de pequeños contribuyentes. Este camino ha sido compartido por casi todos los países de la región. Además, y con distintos diseños y estrategias, algunos países han incorporado a esta simplificación tributaria la correspondiente a los aportes a la seguridad social con el objetivo de crear un régimen de transición que amplíe la cobertura de la seguridad social y promueva el tránsito a la formalización completa y la cobertura universal (Cetrángolo, 2022).

▶ 2.1. Simplificación del régimen tributario para independientes y micro, pequeñas y medianas empresas

La incorporación y desarrollo de los regímenes tributarios simplificados en países de América Latina ha buscado facilitar el pago de impuestos a personas y empresas mayormente informales que presentan alguna de las siguientes características (Bertranou y Goldschmit, 2024):

- i. tienen bajos ingresos;
- ii. representan una cantidad importante de los potenciales contribuyentes, lo que dificulta la fiscalización;
- iii. tienen una pobre estructura organizacional, y
- iv. su movilidad de entrada y salida a la actividad económica es alta.

La aplicación de estos regímenes suele implicar la sustitución de algún gravamen del sistema tributario vigente en cada país. De allí puede derivarse una clasificación de regímenes simplificados según sustituyan un único impuesto (regímenes unitarios), que generalmente es el IVA o el Impuesto sobre las Rentas, o bien reemplazan dos o más obligaciones tributarias simultáneamente (regímenes integrados) (González et al., 2009). Esta simplificación actuaría como incentivo para la adhesión al régimen al reducir la carga administrativa que genera el cumplimiento tributario en contribuyentes de escasa envergadura, ayudando a facilitar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Particularmente en América Latina, los regímenes de tributación simplificada se hallan ampliamente difundidos y, por lo general, se aplican sobre personas físicas que realizan actividades económicas, aunque en países como Brasil, Costa Rica, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay se extienden o se focalizan exclusivamente en personas jurídicas de tamaño económico reducido (micro, pequeñas y medianas empresas) (Cuadro 1).

▶ Cuadro 1

América Latina (15 países). Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes

Países	Denominación	Año de inicio	Impuestos incluidos en el régimen
Argentina	Monotributo y sus regímenes complementarios.	1998	Sustituye a impuestos nacionales (Impuesto a las Ganancias e IVA) y a los aportes previsionales. Además, incluye un seguro de salud obligatorio (obra social).
Bolivia	Régimen Tributario Simplificado (RTS)	1997	Sustituye el IVA, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas y el Impuesto a las Transacciones.
	Sistema Tributario Integrado (STI)	1996	Sustituyen el Régimen Complementario del IVA.
	Régimen Agropecuario Unificado (RAU)		
Brasil	Régimen Especial Unificado de Recaudación de Tributos y Contribuciones sobre las Micro y Pequeñas Empresas (Simples Nacional)	2007	Sustituye dos impuestos federales (Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas, Impuesto sobre los Productos Industrializados), un impuesto estadual (Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios), un tributo municipal (Impuesto sobre los Servicios) y las contribuciones a la Seguridad Social (PIS/PASEP, COFINS, CSLL y CPP).
	Régimen Especial para Microemprendedores Individuales (SIMEI)	2009	Sustituye la contribución personal a la Seguridad Social, el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios y el Impuesto sobre los Servicios (los dos últimos, en caso de que corresponda) y, además, exime del pago de los tributos comprendidos en el Simples.

Chile	Régimen Simplificado del ISR (minería, comercio, industria y pesca)	2007	Sustituyen exclusivamente al ISR.
	Régimen de Renta Presunta (agropecuario)		
	Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes		Sustituyen exclusivamente al IVA.
	Régimen de Cambio de Sujeto del Impuesto al Valor Agregado		
Colombia	Régimen Simplificado del Impuesto sobre las Ventas	1983	Sustituye al Impuesto sobre las Ventas.
	Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS)	2013	Sustituyen al ISR.
	Monotributo	2016	
Costa Rica	Régimen de Tributación Simplificada para Comerciantes Minoristas y Bares	1996	Sustituye el Impuesto General a las Ventas (tipo IVA) y el ISR.
Ecuador	Régimen Simplificado (RISE)	2008	Sustituye al IVA y al ISR.
Guatemala	Régimen de Pequeño Contribuyente	1992	Sustituye al IVA y al ISR.
		(ref. 2012)	
Honduras	Régimen Simplificado del Impuesto sobre Ventas	2003	Sustituye al Impuesto sobre las Ventas.
México	Régimen Simplificado para empresas (agroganadero, pesca y autotransporte)	2003	Sustituye al IVA, al ISR y el Impuesto Especial de Producción y Servicios (IEPS).
	Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)	2014	Implica una reducción decreciente del ISR y las contribuciones patronales de seguridad social.
Nicaragua	Régimen Especial de Estimación Administrativa para Contribuyentes por Cuota Fija	2003	Sustituye al IVA y al ISR.
Paraguay	Régimen Simplificado para Pequeñas Empresas (RESIMPLE)	2019	Sustituye al Impuesto sobre la Renta empresariales.
	Régimen Simplificado del IMAGRO	2007	Sustituye al IMAGRO.

Perú	Régimen Único Simplificado (RUS)	2004	Sustituye al Impuesto General a las Ventas, al ISR y al Impuesto de Promoción Municipal.
	Régimen Especial de Renta (RER)		Sustituye al ISR.
República Dominicana	Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) basado en compras	2009	Sustituyen al ISR y al ITBIS.
	Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) basado en ingresos		
	Procedimiento Simplificado para el Impuesto sobre las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios		
Uruguay	Monotributo	2007	Sustituyen a todos los impuestos nacionales vigentes con excepción de los que gravan la importación más los aportes previsionales al Banco de Previsión Social.
	Monotributo Social MIDES	2012	
	Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa (reemplazó al Impuesto a la Pequeña Empresa, el cual estuvo vigente desde 1991 hasta 2007)	2007	Brindan la opción de acceso a un seguro de salud optativo. Sustituye al IVA y las contribuciones previsionales, estando exentos del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE) y del Impuesto al Patrimonio Empresarial.

Fuente: Cetrángolo, et al. (2018) sobre la base de Pecho Trigueros (2012) y legislación tributaria de los países.

La mayoría de estos regímenes prevén la adhesión voluntaria y la autocategorización, y están dirigidos principalmente a los sectores de comercio y prestación de servicios donde las posibilidades de fiscalización y control por parte de las administraciones tributarias es más débil. En algunos casos también puede alcanzar a otros sectores (industria manufacturera, la producción de artesanías, la ganadería, la agricultura, el transporte de personas, entre otros).

Al no contarse con información fehaciente de las actividades de estos contribuyentes, las administraciones tributarias deben definir las cuotas a pagar recurriendo a mecanismos indirectos que, a partir de la información disponible que muchas veces es brindada por los propios contribuyentes, permite determinar el monto de las obligaciones tributarias. Entre estas técnicas, denominadas “presuntivas”, aplicadas en la región se destaca la denominada “cuota fija”: el pago de una suma determinada de dinero que establece la legislación por categoría, que reemplaza una o más obligaciones tributarias para el contribuyente y que debe abonarse, generalmente, de forma mensual. Esta técnica permite la máxima simplificación en la liquidación del impuesto y, por lo tanto, reduce significativamente el costo indirecto administrativo del cumplimiento de las obligaciones fiscales. Otros pocos países de la región aplican la técnica presuntiva de un porcentual fijo sobre los ingresos brutos del contribuyente, aunque en estos casos las administraciones tributarias enfrentan mayores dificultades de control.

Existen varios criterios para establecer umbrales y limitar la aplicación de los regímenes simplificados. En América Latina la variable más utilizada para definir la incorporación a estos esquemas es el ingreso del contribuyente (ingresos brutos o ventas totales), aunque también se observan otras restricciones para acotar la aplicación de estos esquemas: la cantidad de tierra bajo explotación, el número de establecimientos, el consumo de electricidad, el número de empleados y el capital disponible. En Argentina, Colombia y Perú se aplica más de un criterio simultáneamente. En lo que hace a los aspectos formales, la mayoría de los países coincide en exigir dos obligaciones: la presentación periódica de una declaración jurada de ingresos y la realización de procesos de facturación. Adicionalmente, cada país tiene regulaciones específicas en función de los requisitos del impuesto.

Debe mencionarse que si bien la recaudación proveniente de estos esquemas resulta muy poco significativa, (Pecho Trigueros, 2012), se suele destacar la utilidad de estos regímenes simplificados como herramientas para viabilizar la transición de una gran cantidad de contribuyentes que desarrollan sus actividades económicas en la economía informal hacia su inclusión efectiva en el régimen general de tributación vigente en cada país (Gómez Sabaini y Morán, 2012). En efecto, puede pensarse que, ante escenarios de desaceleración de las economías como los evidenciados en el marco de la pandemia por COVID-19, estos regímenes han permitido sostener a un gran número de pequeños contribuyentes en condiciones de formalidad. Al estar en el ámbito de la formalidad, las unidades económicas pueden acceder más fácil y

directamente a otros programas de apoyo y promoción económica, particularmente en los contextos de crisis y desaceleración económica (Bertranou y Goldschmit, 2024).

► 2.2. Incorporación de las contribuciones para la seguridad social a los regímenes tributarios simplificados

Hacia fines del siglo pasado comenzó a discutirse en algunos países de la región la posibilidad de incorporar el pago de contribuciones para algunas prestaciones de la seguridad social como parte de los regímenes tributarios simplificados. De esta manera, se logró ampliar los alcances de la protección social hacia sectores hasta ese momento excluidos y, eventualmente, podría funcionar como incentivos adicionales a la formalización. Estos esquemas son usualmente conocidos como monotributo, aunque la denominación en cada país puede ser diferente.

En las secciones siguientes se ofrecerá una breve descripción de los dos regímenes de monotributo que pueden ser utilizados como modelos para otros países. Para los casos de Argentina y Uruguay serán presentados los antecedentes y diseño de cada esquema, así como sus aspectos positivos y limitaciones. Asimismo, teniendo en cuenta que resulta necesario incorporar algunas referencias a las particulares condiciones del esquema desarrollado en Brasil, el recuadro 1 ofrece algunas referencias relevantes de ese caso.

► **RECUADRO 1**

Los regímenes SIMPLES y SIMEI en Brasil

El SIMPLES Nacional fue creado en el año 2006 con el objetivo de estimular la formalización y el cumplimiento de las Pymes de manera sencilla. Este régimen permite a la población objetivo de micro y pequeñas empresas de Brasil la posibilidad de realizar un pago mensual unificado que incluye contribuciones a la seguridad social y pago de impuestos (8 en total)⁴, beneficiándose de un subsidio estatal para acceder a diferentes beneficios de seguridad social. El monto a pagar varía según los ingresos brutos acumulados en los doce meses anteriores al período de referencia y el sector de actividad económica de la empresa.

A partir del 1 de enero de 2018, los límites previstos para acceder al SIMPLES se ubicaron entre R\$ 30.000 (alrededor de US\$ 5.200) y R\$ 400.000 (alrededor de US\$ 70.000) multiplicados por el número de meses entre el inicio de la actividad y el final del año calendario respectivo. El esquema no es obligatorio y las Pymes pueden permanecer allí por tiempo indefinido siempre que se ajusten a los parámetros establecidos. Los beneficios incluyen la incorporación al sistema de protección social, incluido el acceso a prestaciones de vejez, invalidez y supervivencia, prestaciones de maternidad, prestaciones de enfermedad y subsidio familiar por muerte o prisión. La inclusión de tributos correspondientes a los gobiernos subnacionales es una característica distintiva del SIMPLES. Sin embargo, cabe señalar que esto añade complejidad al funcionamiento del mismo, ya que requiere la coordinación y firma de convenios entre diferentes niveles de gobierno.

Adicionalmente, desde el 1 de enero de 2009 también está vigente el denominado Régimen de Microempreendedores Individuales (SIMEI), con el fin de facilitar su incorporación a la formalidad. El microempresario individual (MEI), según la Ley Complementaria 123 debe cumplir con los siguientes requisitos: i) ser elegible para el SIMPLES Nacional y cumplir con sus requisitos; ii) ejercer profesionalmente una actividad económica organizada para la producción o circulación de bienes o servicios; iii) poseer un solo establecimiento; iv) no participar en otra empresa como propietario, socio o administrador; v) no estar constituido en forma de startup; vi) no contratar más de un empleado, el cual sólo podrá recibir 1 salario mínimo.

El MEI se beneficia de un subsidio del Estado al realizar un pago fijo mensual, que incluye R\$ 5 para el ISS municipal y R\$ 1 para el ICMS estatal. Está exento de otros impuestos como IRPJ, PIS, Cofins e IPL. Por su parte, el aporte al Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) asciende al 5% del valor del salario mínimo nacional, mientras que en un plan

4. El régimen contempla impuestos a nivel federal (Impuesto a la Renta de las Personas Jurídicas (IRPJ), Contribución para Programas de Integración Social y Formación de Patrimonio de los Servidores Públicos (PIS/PASEP), Contribución Social sobre la Ganancia Neta (CSLL), Contribución para el Financiamiento de Seguridad Social (COFINS), Impuesto a los Productos Industrializados (IPI) y Contribución Patronal a Pensiones (CPP)), impuestos estatales (Impuesto a la Circulación de Bienes y Prestación de Servicios (ICMS)) e impuestos municipales (Impuesto a los Servicios (ISS)).

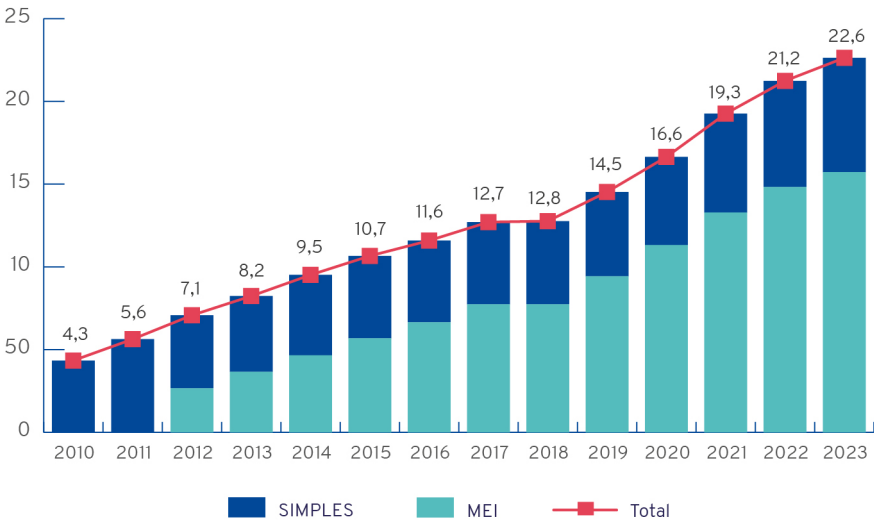
completo el aporte asciende al 20%, lo que implica un subsidio de 15 puntos en el aporte que, en la medida en que no exista transferencias adicionales desde el Tesoro al sistema de seguridad social, se trata de un subsidio cruzado dentro del mismo esquema de seguridad social. En materia de prestaciones, obtienen todos los beneficios de la seguridad social, como jubilación ordinaria, invalidez, pensiones y en el caso de las mujeres, apoyo al parto.

Los últimos datos disponibles muestran que el SIMPLES se ha expandido en forma constante desde su creación, alcanzando un total de 22,6 millones de beneficiarios en 2023, siendo los MEI los que han contribuido en mayor medida a dicho incremento (ascendiendo a 15,7 millones en 2023) (Gráfico 1).

Sin embargo, debe señalarse que las contribuciones reducidas (sujetas al subsidio estatal) amplían los desequilibrios actuales en el sistema de seguridad social. En el caso del MEI, los estudios indican un déficit de R\$ 435,7 billones (87,1 billones de dólares) en 75 años, considerando solo el número de contribuyentes registrados en 2018 (da Cunha Portal, 2024).

► Gráfico 1

Brasil (2010-2023). Evolución de la cantidad de contribuyentes del SIMPLES y SIMEI. (en millones).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de <https://www8.receita.fazenda.gov.br>

3. EL MONOTRIBUTO EN ARGENTINA

▶ 3.1. Principales características

En Argentina el esquema, denominado “Monotributo”, dirigido especialmente a los pequeños contribuyentes (ya sean trabajadores independientes o micro-emprendedores) fue introducido en julio de 1998. Comprende a las personas físicas que se dediquen a la venta de cosas muebles, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria, los integrantes de cooperativas de trabajo, las sucesiones indivisas, así como las sociedades de hecho y las irregulares en los términos de la Ley General de Sociedades (Número 19.550) siempre que no tengan más de tres socios.

Se trata de un régimen simplificado integrado que reemplaza, con una cuota fija mensual, el pago de los impuestos a las ganancias (renta) e IVA, al que se adicionan los aportes personales para la seguridad social (para las componentes de previsión y salud). Tanto para adherirse como para permanecer en el ámbito del Monotributo los contribuyentes deben satisfacer algunos requisitos en función de los ingresos brutos anuales declarados, ciertas magnitudes físicas (superficie afectada a la actividad y energía eléctrica consumida anualmente) y el precio unitario de las ventas, obras, locaciones o prestaciones de servicios realizadas.

Precisamente, el monto de la cuota mensual para cada contribuyente se determina sobre la base de dichos parámetros y se obtiene de la suma de dos componentes para las 11 categorías definidas: i) un componente tributario, el cual se encuentra dentro del rango de US\$3 a US\$800 mensuales, y ii) un componente de seguridad social, que incluye la porción correspondiente a los aportes personales al sistema de pensiones (que aumenta según la categoría del contribuyente y varía entre US\$11 y US\$93) y el aporte a la cobertura de salud (que varía entre US\$15 y US\$52) (Cuadro 2). Este nivel de aporte implica un subsidio implícito para cubrir los beneficios correspondientes, como será explicado más abajo.

La adhesión al régimen es de carácter voluntario y prevé la autocategorización por parte de los contribuyentes. Además, los monotributistas deben categorizarse cada seis meses y, cuando los parámetros superen o sean inferiores a los límites de la categoría en la que se encuentran incluidos, deberán recategorizarse. Los adheridos al régimen simplificado pueden tener empleados, sin límite de cantidad, y están obligados a presentar las declaraciones mensuales y los pagos de acuerdo con la normativa vigente del régimen general de empleadores.

El Monotributo, a su vez, se complementa con sistemas especiales relacionados con sectores económicos, la naturaleza de los trabajadores o su situación en relación con los programas de ayudas estatales. Estos sistemas son el Sistema de Monotributo Promovido, el Monotributo Social y el Régimen Simplificado Especial.

El Sistema Monotributo Promovido es un régimen de inclusión social y promoción del trabajo independiente dirigido a trabajadores que necesitan una mayor promoción de su actividad para lograr su inserción en la economía formal y el acceso a la igualdad de oportunidades. Este régimen exime del pago del componente tributario y permite realizar aportes a la jubilación mediante el pago de una cuota mensual del 1% del ingreso bruto mensual, durante los primeros 36 meses desde el ingreso al régimen, que luego pasa a ser del 2,5%, existiendo un subsidio cruzado al interior del sistema previsional.

El Monotributo Social, por su parte, es un régimen complementario dirigido específicamente a trabajadores en condición de vulnerabilidad social; se trata de aquellos hogares e individuos con pocos activos materiales y no materiales. Requiere la aprobación de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y apunta a reconocer la realización de actividades productivas, comerciales y de servicios dentro de la economía social y popular. A diferencia del Monotributo común, en el Monotributo Social se subsidia el 100% del pago de los componentes tributario y previsional, y el 50% del componente de salud.

El Régimen Simplificado Especial se encuentra destinado a los pequeños productores agrícolas siempre que su actividad principal recaiga exclusivamente en el cultivo de tabaco, caña de azúcar, yerba mate, té u otras hojas que se utilizan para preparar infusiones; y sea su única fuente de ingresos, exceptuando los provenientes de asignaciones familiares, jubilaciones, pensiones no contributivas y/o programas de inclusión social. Este régimen exime a sus beneficiarios de pagar el impuesto integrado, debiendo abonar únicamente las cotizaciones previsionales previstas disminuidas en un 50 % por todas las actividades.

► Cuadro 2

Categorías del monotributo a agosto 2024

Categoría	Ingresos brutos	Sup. Afectada	Energía eléctrica consumida anualmente	Alquileres devengados anualmente	Precio unitario máximo para venta de cosas muebles	Impuesto integrado	Aportes al sistema previsional	Aportes salud	Total
A	\$ 6.450.000	Hasta 30 m2	Hasta 3330 Kw	\$ 1.500.000	\$ 385.000	\$ 3.000	\$ 9.800	\$ 13.800	\$ 26.600
B	\$ 9.450.000	Hasta 45 m2	Hasta 5000 Kw	\$ 1.500.000	\$ 385.000	\$ 5.700	\$ 10.780	\$ 13.800	\$ 30.280
C	\$ 13.250.000	Hasta 60 m2	Hasta 6700 Kw	\$ 2.050.000	\$ 385.000	\$ 9.800	\$ 11.858	\$ 13.800	\$ 35.458
D	\$ 16.450.000	Hasta 85 m2	Hasta 10000 Kw	\$ 2.050.000	\$ 385.000	\$ 16.000	\$ 13.044	\$ 16.400	\$ 45.444
E	\$ 19.350.000	Hasta 110 m2	Hasta 13000 Kw	\$ 2.600.000	\$ 385.000	\$ 30.000	\$ 14.348	\$ 20.000	\$ 64.348
F	\$ 24.250.000	Hasta 150 m2	Hasta 16500 Kw	\$ 3.100.000	\$ 385.000	\$ 42.200	\$ 15.783	\$ 23.000	\$ 80.983
G	\$ 29.000.000	Hasta 200 m2	Hasta 20000 Kw	\$ 3.600.000	\$ 385.000	\$ 76.800	\$ 22.096	\$ 24.000	\$ 123.696
H	\$ 44.000.000	Hasta 200 m2	Hasta 20000 Kw	\$ 4.500.000	\$ 385.000	\$ 220.000	\$ 30.935	\$ 29.800	\$ 280.735
I	\$ 49.250.000	Hasta 200 m2	Hasta 20000 Kw	\$ 4.500.000	\$ 385.000	\$ 437.500	\$ 43.309	\$ 36.800	\$ 517.609
J	\$ 56.400.000	Hasta 200 m2	Hasta 20000 Kw	\$ 4.500.000	\$ 385.000	\$ 525.000	\$ 60.632	\$ 41.300	\$ 626.932
K	\$ 68.000.000	Hasta 200 m2	Hasta 20000 Kw	\$ 4.500.000	\$ 385.000	\$ 735.000	\$ 84.885	\$ 47.200	\$ 867.085

Fuente: AFIP

De manera adicional, en los últimos años algunos gobiernos subnacionales adhirieron al régimen, incorporando impuestos provinciales en el Monotributo Unificado que simplifica y unifica trámites nacionales y provinciales para el pago de impuestos. Este sistema está destinado a los ciudadanos monotributistas de las provincias de Entre Ríos, Mendoza, Córdoba, San Juan, Jujuy, Salta, Río Negro, Buenos Aires y Neuquén que se encuentran alcanzados por el impuesto sobre los Ingresos Brutos⁵ de las administraciones tributarias provinciales adheridas y por la contribución municipal y/o comunal (Bertranou y Goldschmit, 2024).

► 3.2. Acceso a la protección social

Como se ha mencionado, los monotributistas tienen acceso a cobertura de seguridad social en salud y pensiones. En cuanto a la salud, la organización del aseguramiento social en Argentina es sumamente fragmentada tanto institucionalmente como en su financiamiento, generando una gran heterogeneidad en los derechos a la cobertura de la salud por parte de las políticas públicas, alejándose de lo que se entiende como seguro social. Sus aportantes tienen acceso a la cobertura mínima de asistencia médica garantizada por el Sistema de Seguridad Social del país (Programa Médico Obligatorio -PMO-), únicamente para los aportantes directos. En el caso del grupo familiar se requiere un aporte adicional por cada familiar incorporado. Para recibir prestaciones deben estar al día con el pago del tributo establecido por la AFIP. Estos pueden optar por las obras sociales⁶ inscriptas en el régimen de Monotributo, por unificar aportes con otros miembros del grupo familiar o por acceder a planes superadores o complementarios al PMO realizando aportes adicionales voluntarios por encima de la cuota del Monotributo. El acceso a la cobertura total del PMO es progresivo, pudiendo acceder en forma inmediata a todas las prestaciones del nivel ambulatorio y de urgencias y emergencias.

En cuanto al sistema de pensiones, la legislación establece que los monotributistas tienen derecho a recibir el beneficio de pensión mínima. De esta

5. Ingresos Brutos (IIBB) es un tributo que aplican las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre los ingresos obtenidos por las empresas involucradas en actividades comerciales, industriales, agrícolas, financieras o profesionales. El nivel de la alícuota aplicada depende de la normativa establecida en cada jurisdicción y de actividad involucrada, y varía entre 1,5% y 5%.

6. Instituciones de la seguridad social proveedoras de servicios de salud vinculadas a los sindicatos de cada sector de actividad. Debe señalarse que en momentos en que este informe fue redactado, el sistema de obras sociales en Argentina está siendo objeto de importantes reformas.

forma, se genera un “desacople” entre la evolución de las prestaciones y la evolución de los aportes previsionales de los monotributistas. En efecto, bajo los parámetros actuales y considerando los complementos estatales a la cotización en la forma de subsidios financiados por el Tesoro (agosto de 2024), se necesitarían alrededor de 19 trabajadores monotributistas para contribuir a financiar una pensión mínima, mientras que en el régimen general se requieren aproximadamente tres aportantes por cada pasivo. Este es un claro ejemplo del importante subsidio implícito en los casos de trabajadores que se desempeñan como monotributistas a lo largo de toda su trayectoria laboral, afectando la sostenibilidad del sistema de pensiones contributivo.

De manera adicional debe notarse que a partir del Decreto 593/2016 una parte sustancial de los inscriptos al monotributo en las categorías B a la H pueden acceder a las asignaciones familiares formales, que incluyen la asignación familiar prenatal, la asignación familiar por hijo o hijo con discapacidad y la asignación familiar por ayuda escolar anual, cuyo monto dependerá de la categoría a la que cada titular esté aportando.

En cuanto a los regímenes complementarios, cabe señalar que los inscriptos en el Monotributo Social gozan de los mismos beneficios que otorga el Monotributo general teniendo que aportar únicamente el 50 por ciento del monto correspondiente al seguro de salud por su persona y por cada familiar adicional. Teniendo en cuenta que los seguros de salud en Argentina no están a cargo del Estado, el restante 50 por ciento es transferido por este a la obra social elegida por el monotributista.

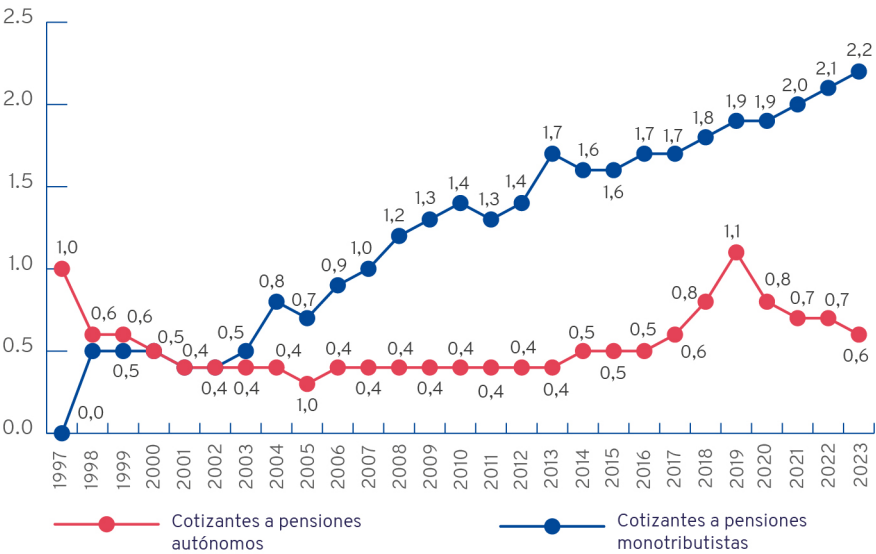
► 3.3. Resultados en términos de cobertura y recaudación

El número de contribuyentes al monotributo en Argentina se ha incrementado fuerte y sostenidamente a lo largo de los años (Gráfico 2). Este comportamiento responde a causas diversas, incluso la generalización de esta alternativa para incrementar de manera menos burocrática la dotación de personal en la Administración Pública tanto nacional como provincial y municipal, y se ha consolidado como opción accesible para una gran cantidad de trabajadores y emprendedores. Sin duda, la simplicidad y el relativamente bajo costo que implica para los contribuyentes –con respecto a lo que sucedería al registrarse en el régimen general de impuestos– ha podido incentivar un sobredimensionamiento del mismo, que actualmente cuenta con más de 4,8 millones de contribuyentes activos. Así,

esta situación podría considerarse como una creciente “monotributización” de un segmento relevante de las ocupaciones, que a la vez podría considerarse como una “formalización precaria” al continuar presentando características propias del empleo precario y vulnerable con alta rotación, bajos ingresos y acceso a prestaciones de la seguridad social que en la práctica son limitadas o fuertemente subsidiadas (Bertranou, 2019).

► Gráfico 2

Argentina (1997-2023). Evolución de la cantidad de cotizantes al sistema de pensiones en monotributo y autónomos (en millones)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

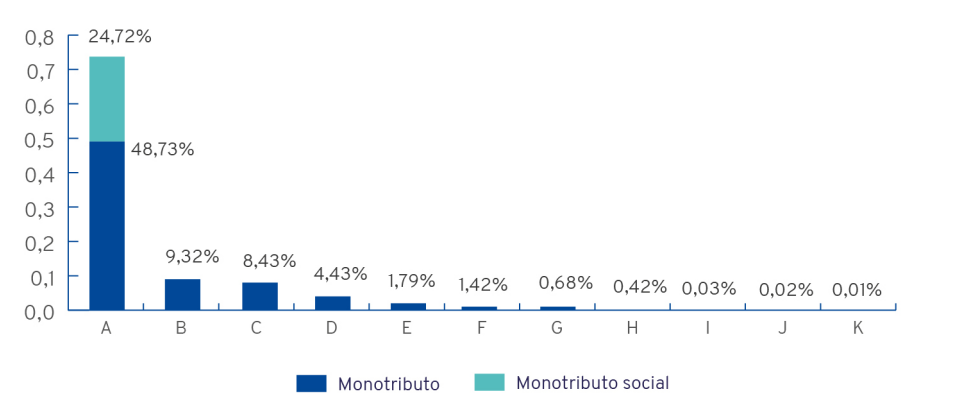
Adicionalmente, en el gráfico se puede comprobar la absorción de cotizantes autónomos en un primer momento con la introducción del monotributo. A partir de allí, resulta imposible saber qué proporción de los nuevos monotributistas se hubieran formalizado bajo el régimen de autónomos. Seguramente la evolución de los cotizantes al monotributo contemple situaciones diversas, incorporando trabajadores informales y trabajadores previamente autónomos. De todos modos, como indicador de la pérdida de importancia del régimen de autónomos basta decir que antes de la introducción del monotributo, en 1997, los aportantes a ese régimen representaban el 18% del total, y en el 2024 su participación cayó al 4%, mientras

que los aportantes monotributistas alcanzaron el 23% del total de aportantes al SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino).

En cuanto a la composición del tributo, la información oficial permite comprobar que, del total de inscriptos activos, más de 3,7 millones (más del 75 por ciento) se hayan inscriptos en el régimen general desarrollando actividades de locación y/o prestación de servicios o venta de bienes muebles, mientras que el resto (1.238.664 o el 24,7 por ciento) se encuadran en el Monotributo Social.

Una particularidad observada con el correr de los años es la elevada concentración de los monotributistas en las categorías más bajas de ingresos brutos declarados. En el gráfico 3 se presenta la estructura de contribuyentes del monotributo por categorías. Allí se puede verificar que más del 70% reporta una facturación anual de hasta \$ 6.450.000 (aproximadamente US\$ 6.200 según el tipo de cambio oficial a octubre de 2024) (incluye a la totalidad de los inscriptos en el Monotributo Social y a una importante porción de los monotributistas convencionales). El peso relativo de las demás categorías, en cuanto a la cantidad de monotributistas que engloban, es decreciente a medida que se consideran mayores ingresos brutos: solo el 2,5 por ciento superan el umbral de los \$ 24.250.000 (US\$ 23.400), esto es, las seis categorías más altas.

► **Gráfico 3**
Argentina (octubre de 2024). Estructura de contribuyentes del Monotributo según categoría

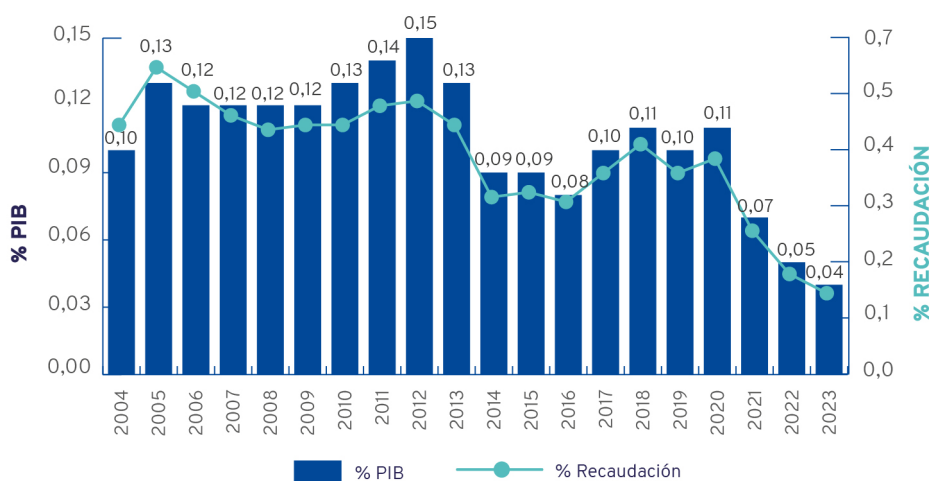


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de AFIP.

Por otro lado, en cuanto a los recursos fiscales que se obtienen de este régimen, cabe señalar que los ingresos generados son muy limitados en términos relativos (Gráfico 4), ubicándose en alrededor de 0,04 por ciento del PIB en 2023 y cerca de 0,2 por ciento del total nacional. Debe señalarse que en el Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional que acompaña el Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional se realizó un cambio metodológico en el cálculo de gastos tributarios, donde se estima que los correspondientes a la pérdida de contribuciones sobre el salario por este régimen se ubica en el entorno a 0,4% del PIB.

► Gráfico 4

Argentina (2004-2023). Evolución de la recaudación del régimen de Monotributo



Fuente: Elaboración propia basada en datos de AFIP.

Nota: La recaudación total corresponde al Gobierno central (incluye contribuciones de la seguridad social e impuestos coparticipados; no así tributos subnacionales de provincias y municipios).

Entre los efectos del régimen, resulta relevante resaltar que una parte de la expansión de la cobertura de la seguridad social puede ser resultado de efectos de sustitución de regímenes generales por regímenes simplificados que presentan una menor carga tributaria y previsional. Al ofrecer condiciones muy favorables para atraer a los contribuyentes de menores ingresos, también puede actuar como un incentivo para que los individuos y las empresas dentro de estos esquemas

permanezcan indefinidamente dentro del régimen especial incluso si pudieran pagar impuestos bajo el régimen general (una especie de “enanismo fiscal”). En el caso argentino, esto se ve agravado por el costo desproporcionado para los contribuyentes en términos de impuestos generales, especialmente el IVA. Esto indicaría que la introducción y permanencia de este esquema requiere considerar la situación de la política tributaria y el entorno macrofiscal en que se desenvuelve.

Si bien en un principio, el atractivo de adherirse al monotributo consistía en los beneficios que el trabajador independiente recibiría en el corto plazo al conseguir cierta “legalidad” frente al fisco y, consecuentemente, lograr una mejor posición frente a trámites ante los gobiernos, el sector financiero y otros, esa situación, que podría haber sido considerada transitoria, rápidamente se modificó. La inclusión de contribuciones a la seguridad social y el costo marginal para los monotributistas de abandonar el esquema generó una presión para el mantenimiento del esquema. Para los gobiernos, los intentos por restringir el ingreso o permanencia en el esquema (y, en una economía con elevadas tasas de inflación, los atrasos en la actualización de las escalas) hubiese significado enfrentar un significativo costo político.

El caso argentino ilustra que estos esquemas no pueden considerarse como la solución exclusiva a los problemas de cobertura, sino sólo como un complemento que puede resultar extremadamente útil en determinadas situaciones. Si bien originalmente no fue diseñado como un régimen permanente donde los trabajadores pudieran adherirse durante toda su vida laboral, dada su progresiva expansión y mayor alcance, los costos fiscales que esto representa y su impacto en la sostenibilidad del sistema de pensiones, deben evaluarse cuidadosamente.

4. EL MONOTRIBUTO EN URUGUAY

▶ 4.1. Principales características

La implementación del Monotributo en Uruguay tomó como referencia las experiencias que hasta ese momento ya se habían iniciado en países vecinos (Argentina y Brasil). La Ley 17.296 de 2001 (Art. 590 a 601) estableció la creación del régimen simplificado aplicable a determinadas empresas unipersonales de reducida dimensión económica que desarrollaran actividad comercial en la vía pública y en espacios públicos, tanto ambulantes como estables. Además, estos contribuyentes debían cumplir con algunas condiciones adicionales, entre ellas:

- a) Ocupar como máximo a cuatro personas, incluyendo al titular de la empresa unipersonal y su cónyuge colaborador si corresponde.
- b) No superar en los ingresos del ejercicio derivados de su actividad comercial el límite establecido para la Pequeña Empresa (305.000 Unidades Indexadas)⁷.
- c) Realizar las ventas de bienes y prestaciones de servicios al contado, sin la utilización de tarjetas de crédito, órdenes de compras o similares, ni el otorgamiento de financiación propia.
- d) No explotar más de un puesto en forma simultánea.

Los beneficios del régimen permitían sustituir los aportes propios al Banco de Previsión Social (BPS) y todos los impuestos nacionales vigentes, exceptuando los de importación, por un aporte único resultante de aplicar las tasas previsionales vigentes sobre una Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC).

7. Lo que equivale a alrededor de US\$ 47.000. El valor de la UI a enero 2024 asciende a UR \$ 5,8743. Su valor cambia diariamente según el índice de inflación y los ajustes que se realizan en el mercado financiero.

En 2006 se introdujeron en la Ley de Reforma Tributaria algunas modificaciones tendientes a flexibilizar la normativa en cuanto a las condiciones exigidas, con el objetivo de lograr la inclusión de una mayor proporción de trabajadores. Entre las modificaciones se destacan las siguientes:

- la eliminación de la restricción del lugar de desarrollo de la actividad (incluyéndose a locales pequeños);
- el tipo de actividades consideradas (se incluyeron algunas actividades de producción artesanal);
- el tipo de sociedades (se amplió la cobertura a las sociedades de hecho y no sólo a las unipersonales familiares);
- las condiciones de venta (se habilitó la venta a crédito);
- el límite máximo de facturación; en el caso de algunas actividades, la posibilidad de vender no sólo al consumidor final sino también a empresas y al Estado; y
- cambios respecto a la cantidad de dependientes (se permitió la contratación de hasta un dependiente, y hasta tres empleados en determinadas actividades zafrales).

Luego, en 2011, se amplió el número de actividades incluidas en este régimen, a partir del Decreto del Poder Ejecutivo N° 66, incorporándose los siguientes sectores de actividad: cuidadores de bicicletas, automóviles y motos; limpiavidrios de inmuebles y automotores; guías de turismo; paradas de taxis; paseadores y entrenadores de mascotas; servicios de utilización de espacios radiales en radioemisoras del interior; servicios de apoyo a los pescadores artesanales, tales como lavado de embarcaciones y arreglos de artes de pesca; servicios sexuales; y producción de ladrillos y bloques. Mientras que en diciembre de 2021, el Decreto 399/021, habilitó a las empresas monotributistas a realizar ventas a los organismos estatales, con excepción de los entes autónomos y servicios descentralizados (Asesoría General en Seguridad Social, 2023).

Según la Ley 18.083 del año 2006 (reglamentada por el Decreto 199/07), en Uruguay el Régimen de Monotributo en su formato actual está dirigido a determinados sujetos que realizan actividades económicas y de reducida dimensión económica como son: i) las empresas unipersonales, incluso aquellas conformadas por matrimonios con no más de un trabajador empleado; ii) las sociedades de hecho

integradas por hasta un máximo de dos socios y sin trabajadores en relación de dependencia. Ello incluye trabajadores independientes y pequeñas empresas.

Del grupo de contribuyentes que conforman los sujetos mencionados sólo podrán optar por el régimen simplificado aquellos que cumplan simultáneamente con las siguientes condiciones:

- A. Los ingresos derivados de la actividad no superen en el ejercicio:
 - para empresas unipersonales, el 60% del límite establecido en la legislación (lit. E del Art. 52 Título 4 del Texto Ordenado 1996) ó 183.000 Unidades Indexadas (U.I.), que a 2024 equivalen a alrededor de US\$ 28.000;
 - para sociedades de hecho, el límite ascenderá al 100% del monto mencionado, o sea unas 305.000 UI, que para el año 2024 equivalen a alrededor de US\$ 47.000.
- B. Desarrollen actividades de reducida dimensión económica, y no realicen la explotación en forma simultánea de más de un puesto (ubicado en la vía pública o en espacios públicos) o de un pequeño local (dispuesto en sitios cerrados o cercados, dentro de predios públicos o privados).
- C. Ejercen una única actividad sujeta a afiliación patronal; salvo los productores rurales que complementen los ingresos derivados de la producción de bienes en estado natural provenientes de su establecimiento, con la enajenación en forma accesorio de otros bienes agropecuarios, en estado natural o sometido a algún proceso artesanal.
- D. Enajenen bienes y presten servicios exclusivamente a consumidores finales.

La adhesión al régimen implica un subsidio a las contribuciones de la seguridad social y de todos los impuestos nacionales, donde el aporte se define como un monto fijo resultante de aplicar la suma de las alícuotas correspondientes a los tributos recaudados por el Banco de Previsión Social vigentes (30,625%), con exclusión del denominado complemento de cuota mutua, sobre un sueldo ficto

equivalente a 5 Bases Fictas de Contribución (BFC)⁸. El aporte mensual mínimo de los monotributistas, sus cónyuges/parejas colaboradoras y los socios es actualmente de 1.851 pesos uruguayos o aproximadamente US\$ 50 por persona. Esto representa un 57% del aporte mínimo mensual a la seguridad social bajo el régimen de Empresa unipersonal (Aguar et al, 2023).

De manera adicional, existe en Uruguay el Monotributo Social MIDES (Ministerio de Desarrollo Social), el cual fue aprobado en diciembre de 2011 (Ley 18.874) que consiste en un régimen especial para emprendimientos personales o asociativos (integrados por hasta cuatro socios o cinco en el caso de estar integrados exclusivamente por familiares), al cual pueden acceder las personas que integran hogares por debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Pueden desarrollar cualquier tipo de actividad de producción o venta de bienes y prestación de servicios, tanto para consumidores finales como para empresas u organismos del Estado, en todo el territorio nacional, aunque no pueden desarrollar la actividad de venta en más de un puesto en forma simultánea. Como requisitos formales, en ningún caso podrán tener empleados dependientes y los límites de facturación anual son idénticos a los del Régimen General de Monotributo.

A diferencia del caso argentino, en este caso el pago se hace en forma progresiva, el 25% durante los primeros doce meses de actividad registrada, 50% en los siguientes doce meses y 75% en los terceros doce meses. El objetivo de la medida es viabilizar los emprendimientos los primeros tres años, para así darle la posibilidad de afianzarse⁹.

El conjunto de instrumentos tributarios dirigidos específicamente a los pequeños contribuyentes en Uruguay se completa con el Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa, que está dirigido a toda pequeña empresa radicada en Uruguay que desarrolle alguna actividad comercial o industrial con utilización concreta de capital y trabajo, cuya facturación anual no supere cierto límite establecido por la norma y se actualiza periódicamente. A dichos contribuyentes se les exige un pago mínimo mensual en concepto del Impuesto al Valor Agregado, cuyo

8. El valor de la BFC es UR\$ 1.638,35 a valores de enero 2024, por lo que 5 BFC corresponden a UR\$ 8191,75 (cerca de US\$ 216).

9. En marzo de 2021 la Ley N° 19.942 aprobó nuevas medidas para atenuar los efectos económicos de la pandemia. Allí se establece que las empresas que iniciaron sus actividades como monotributo (régimen general) el 1° de enero de 2021 pueden realizar sus aportes en forma gradual según la siguiente escala, el 25% durante los primeros doce meses de actividad registrada, un 50% en los segundos doce meses y recién al tercer año pagarán la totalidad del aporte.

monto se actualiza todos los años, y Contribuciones Especiales de Seguridad Social. En cambio, quedan exentos del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE) y del Impuesto al Patrimonio Empresarial.

► 4.2. Acceso a la protección social

En Uruguay, los monotributistas tienen acceso a los mismos beneficios que un trabajador dependiente, con excepción del seguro por desempleo, accediendo a la pensión mínima al momento de jubilarse. Siendo los aportes mensuales al BPS de UR\$ 1.851 y la pasividad mínima de UR\$ 18.840 a enero de 2024, se requieren más de 10 monotributistas para financiar la pensión de un trabajador que se jubile habiendo permanecido inscripto en el monotributo durante toda su vida activa.

En cuanto a la prestación del seguro de salud por parte del Estado, la misma es de carácter opcional para el contribuyente, lo que se haya especialmente relacionado con las características que adopta la provisión de la salud en Uruguay. Para acceder a la cobertura del FONASA deben aportar sobre la base de 6,5 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC). Sin embargo, aquellos que no hacen la opción por la cobertura del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), están obligados a aportar adicionalmente un 8% sobre una Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) por concepto de seguro de enfermedad. Tomando en consideración esto, los valores de aportes se establecen en función de las distintas alternativas que se presentan (con o sin cónyuge, con o sin hijos, aporte o no a la Salud (Asesoría General en Seguridad Social, 2023)¹⁰.

Por su parte, el Monotributo Social MIDES permite la provisión de una cobertura previsional a sus integrantes, a partir de la aplicación de un subsidio a los aportes al BPS. Además, los adheridos al régimen tienen la posibilidad de optar por la cobertura médica a través de Fondo Nacional de Salud (FONASA), haciéndose cargo del pago adicional, beneficio que alcanza al emprendedor, sus hijos menores a cargo o mayores con discapacidad y al cónyuge o concubino sin cobertura dentro del sistema y con 1 o más hijos a cargo.

De manera adicional, el MIDES exige a los inscriptos en este régimen cumplir con ciertas contraprestaciones, entre otras, concurrencia asidua a la escuela u otros

10. El detalle de los aportes vigentes a 2024 para las distintas categorías del Monotributo puede consultarse en <https://www.bps.gub.uy/6668/>

centros de estudios habilitados de los hijos menores a cargo, controles de salud periódicos y asistencia a instancias de capacitación (Asesoría General en Seguridad Social, 2023).

Tanto para el régimen general como para el Monotributo Social, según el relevamiento realizado por Aguiar et al. (2023), el acceso a mecanismos de protección social es una motivación relevante para adherir al monotributo, pero secundaria. Se valora el acceso a la jubilación, aunque el monto final (el mínimo nacional) es considerado insuficiente. Quienes han sido madres valoran las prestaciones asociadas a la maternidad. Pero el Monotributo no incluye seguro de desempleo, los pagos en caso de enfermedad son muy bajos y el acceso a los servicios de salud a través del SNIS implica un pago adicional, que se considera demasiado alto y que pocos monotributistas logran sostener.

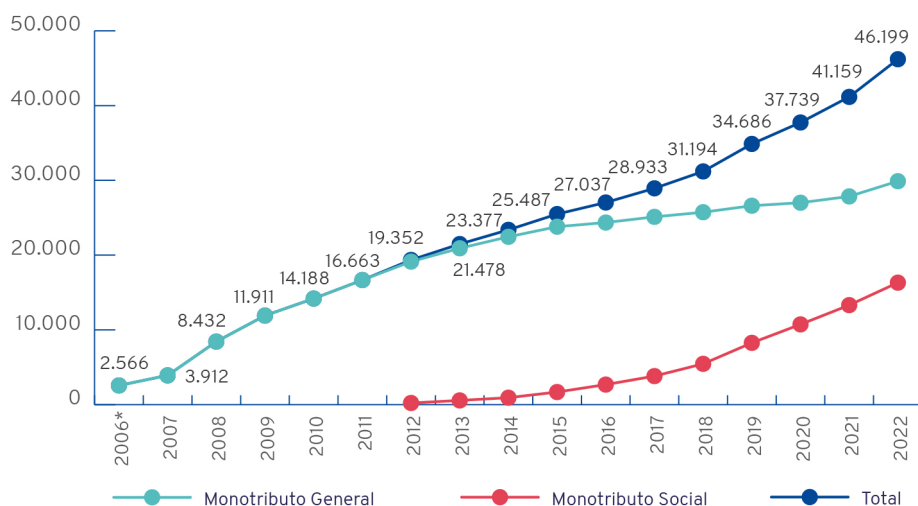
► 4.3. Resultados en términos de cobertura y recaudación

El Monotributo ha resultado ser una herramienta eficaz para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Uruguay, así como para la extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores independientes, en especial, las mujeres. Los estudios demuestran que su puesta en marcha alcanzó a los grupos de bajos ingresos de la población (OIT, 2015).

Tal como puede observarse en el gráfico 5, la cantidad de monotributistas en Uruguay pasó de 2.566 en diciembre 2006 a 49.420 en diciembre de 2022. El incremento total del Monotributo en ese último año (respecto del anterior) alcanzó el 12,2%, y se explica en mayor medida por el incremento del Monotributo Social. En efecto, la evolución de los últimos años muestra un crecimiento más dinámico del Monotributo Social, alcanzando a representar el 35,3% del total de las empresas monotributistas en el año 2022 (Asesoría General en Seguridad Social, 2023).

► Gráfico 5

Uruguay (1998-2022). Evolución de la cantidad de beneficiarios en Monotributo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Asesoría General en Seguridad Social (2023)

El sector “Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y de las motocicletas”, ha sido históricamente el de mayor peso dentro de las empresas del régimen, representando 43,1% en 2022, mostrando un crecimiento de 21,8% entre los años 2020-2022. Le siguen en importancia “Otras actividades de servicio” (17,6%), “Industrias manufactureras” (12,2%), “Actividades administrativas y de servicios de apoyo” (7,4%) y “Construcción” (4,7%) (Asesoría General en Seguridad Social, 2023).

Si se analiza las personas ocupadas en el esquema del monotributo ello implica en la actualidad un 2% de los trabajadores del país y un 40% de los trabajadores por cuenta propia sin empleados, representando las mujeres un 57% del total (Aguar et al. 2023).

Si bien la valoración general del régimen en el país es positiva, lo que se condice con el crecimiento de los aportantes al mismo, algunos de los aspectos criticados tienen que ver con las limitaciones de la protección social que ofrece y la posible consolidación de un “régimen de seguridad social de segunda” con menores beneficios y condiciones que no ayudan, necesariamente a superar la

precariedad laboral y desde el cual es difícil avanzar hacia el régimen general con mejor protección social (a través de aportes considerablemente mayores) (Aguilar et al. 2023). Sin embargo, no debe perderse de vista que se trata de un caso particular dentro de la región, donde el entorno macroeconómico e institucional del país se encuentra muy fortalecido y donde los niveles de informalidad se ubican en niveles reducidos (26,9% en 2023 según ILOStat).

5. PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS A PARTIR DE ESQUEMAS DE MONOTRIBUTO EXISTENTES Y SU APLICACIÓN A OTROS PAÍSES

Desde el punto de vista de la protección social, la introducción de este tipo de esquemas simplificados que contemplen aportes a la seguridad social responde a la necesidad que tienen los países de cumplir con los derechos a la seguridad social incorporado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1944. Más recientemente, la *Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (núm. 202)* ofrece pautas esenciales para la promoción de esquemas que aseguren cobertura universal y prestaciones adecuadas en un marco de sostenibilidad financiera, económica y fiscal, con la coherencia necesaria que permita la transición desde la economía informal a la economía formal. Precisamente, la *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)* profundiza sobre este aspecto central para el efectivo cumplimiento de estos derechos de manera sostenible (Cetrángolo, 2022).

En este sentido cobra interés la revisión de esquemas simplificados que contemplan prestaciones sociales encarada en este documento. A continuación, se presentará un resumen de las características salientes de las experiencias

en la región y las posibilidades de aplicación a otros países. Para esto último se evaluarán las condiciones para su instrumentación en dos casos diferentes, tanto por la situación de su economía y mercado laboral como por la conformación de sus esquemas de protección social. En primer lugar, será considerada la pertinencia de su aplicación en un caso con elevada informalidad y baja cobertura relativa de la protección social, como Paraguay. Luego, ese caso será confrontado con Chile, un caso de relativamente baja informalidad y elevada cobertura de la protección social.

► 5.1. Resumen de experiencias en la región

Se ha visto que, a partir de una idea general, la definición del sistema y sus características pueden variar en cada caso, y su aplicabilidad dependerá, asimismo de las condiciones en las cuales se pretenda introducir una reforma de este tipo. Luego de haber analizado los tres esquemas de monotributo que se han desarrollado en la región y antes de evaluar la posibilidad de su aplicación a otros países resulta conveniente resumir los rasgos principales que presentan los tres casos estudiados.

Los tres países donde se desarrollaron los esquemas simplificados conocidos como monotributo en América Latina corresponden a economías de ingreso medio alto (Argentina y Brasil) e ingreso alto (Uruguay). Resulta importante señalar las diferencias en la importancia del trabajo informal en cada caso, donde se destaca la mayor proporción de trabajo decente en Uruguay y los indicadores elevados de informalidad en Argentina. En este caso se conjugan factores estructurales con los efectos de una prolongada crisis económica con volatilidad macroeconómica y un largo período de estancamiento. Aun cuando no fuera objeto de análisis en la sección previa, conviene considerar la efímera existencia de un esquema de monotributo en Colombia, que debió ser eliminado al poco tiempo de ser inaugurado, cuyos detalles se presentan en el recuadro 2.

▶ RECUADRO 2

La experiencia del monotributo en Colombia

En Colombia fue introducido un régimen de monotributo en la reforma tributaria de 2016 con el objeto de impulsar la formalidad en la economía mediante la reducción de cargas formales, sustanciales y la facilitación del cumplimiento de las obligaciones tributarias. El mismo estaba dirigido especialmente a comerciantes al por menor, que tengan negocios como tiendas, peluquerías, ferreterías, charcuterías, carnicerías, servitecas; tiendas de tecnología, deportivas, de ropa y accesorios; venta de electrodomésticos, librerías, papelerías, droguerías y comercio online en establecimientos con un área inferior o igual a 50 m² e ingresos brutos anuales entre \$44.602.600 (US\$ 10.600) y \$111.506.500 (US\$ 26.600). Sin embargo, el esquema fue aplicado entre los años 2017 y 2018 sin éxito y con una muy reducida participación y luego dejó de estar vigente. Existen diferentes factores que explican la discontinuidad de este esquema entre los que destaca el hecho de que el régimen de monotributo era considerado demasiado complejo y limitado en comparación con otras opciones y los beneficios otorgados no eran suficientes, lo que llevó a una escasa demanda.

Este régimen había sido previsto como un impuesto anual voluntario y alternativo con respecto al impuesto sobre la renta; incluyendo, asimismo, el acceso a algunas prestaciones de la seguridad social. El valor mensual del impuesto oscilaba entre \$43.000 (en torno a US\$ 10) y \$85.000 (US\$ 20) dependiendo del volumen de los ingresos del contribuyente que se clasifican en tres categorías.

Los contribuyentes podían acceder a dos esquemas. Por un lado, el “Monotributo BEPS”. Se trataba de un esquema que fue integrado como parte de las reformas al sistema de protección de las personas mayores en el año 2012 y estaba destinado a quienes tuvieran ingresos inferiores a un salario mínimo y se encontraran afiliados al sistema subsidiado de salud. Para atender la situación de aquellas personas con capacidad de ahorro limitada y que no consiguieran acceder a un beneficio del Sistema General de Pensiones, se introdujeron los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Este sistema, reglamentado mediante Decreto núm. 604/2013, consiste en un incentivo equivalente al 20% de los aportes de aquellos trabajadores cuyos ahorros no alcancen para financiar una pensión (por ser inferior al salario mínimo). En este caso, los monotributistas no ingresaban al sistema previsional general (como ocurre en el caso de Argentina y Uruguay), sino a un esquema semicontributivo especial para trabajadores que no podían mantenerse permanentemente en la formalidad. Entre los beneficios otorgados por el Monotributo BEPS estaban el acceso a un seguro por muerte, auxilio funerario, cobertura para enfermedad grave e incapacidad.

Alternativamente, el “Monotributo Riesgos Laborales” estaba dirigido a quienes hayan realizado al menos 8 cotizaciones a salud y pensión y se encontraran afiliados a una ARL (Administradora de Riesgos Laborales). En este caso una parte de la tarifa del monotributo se destinaba al aporte de riesgos laborales sobre el ingreso de un salario mínimo.

Con el objeto de ilustrar similitudes y diferencias entre los diferentes casos, el cuadro 3 resume sus rasgos principales y alguna información del contexto donde se desarrollaron. Allí se presenta en forma resumida algunas variables de los esquemas simplificados en Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay junto con información clave de las características del mercado de trabajo. Puede observarse que en todos los casos la informalidad representa una problemática relevante, pero en los casos de Argentina y Colombia resulta más grave, involucrando más del 50% del empleo. Con relación a la estructura del mercado de trabajo, se observa que los trabajadores independientes participan con más de un cuarto del empleo, alcanzando en Colombia al 44,5% del total. Ello da cuenta de la relevancia de contar con esquemas que impulsen la formalización y faciliten el acceso a la protección social para esta población.

Tanto en Argentina como en Brasil los esquemas instrumentados poseen un mayor grado de maduración lo que se refleja en una elevada proporción de inscriptos en los regímenes. Ello podría también estar señalando la existencia de incentivos a la permanencia en los regímenes y la subdeclaración de ingresos, teniendo en consideración los reducidos niveles de aportes en comparación con el régimen general.

En cuanto a las prestaciones incorporadas, debe destacarse que tanto en Brasil como en Uruguay no se contempla la cobertura de salud (en el caso de Uruguay los aportes son de carácter voluntario mientras que en Brasil no se consideran) atento a la configuración de los esquemas de salud en ambos países. Al contar con sistemas que garantizan la cobertura universal de toda la población no resulta atractivo incorporar dichas prestaciones. Diferente es la situación del caso argentino ya que la organización fragmentada del sistema de salud y la precaria cobertura a cargo del sector público brinda incentivos a la incorporación de la seguridad social en salud entre las prestaciones del monotributo.

► Cuadro 3
Comparativo esquemas simplificados

	Argentina	Brasil	Colombia	Uruguay
PIB por habitante (US\$ PPA) (2023-Banco Mundial)	30.082	21.107	21.448	34.424
Carga tributaria (% del PIB) (2022-BID-CEPAL-CIAT)	29,6	33,3	19,7	26,6
Sistema previsional				
Esquema	Reparto	Reparto	Reparto	Mixto
Cobertura no contributiva:	PUAM (>70 años)	Prest. No continua	>65 años con necesidades	>70 años con necesidades
Sistema de salud	Fragmentado	Pública uniforme con organización descentralizada	Régimen subsidiado por el Estado	Mixto con cobertura uniforme
Cobertura no contributiva				
Fuerza laboral (en miles) (2023-ILOStat):	14.163	107.852	25.209	1.858
Tasa de empleo informal (%) (2023-ILOStat):	50,5	37,0	55,9	31,8
% de trabajadores independientes (incluye autoempleados y empleadores) (2023-ILOStat):	25,4	29,8	44,5	26,9
Esquema simplificado	Monotributo	SIMEI	Monotributo	Monotributo
Año de incorporación	1998	2009	2016 (discontinuado en 2018)	2007

Población objetivo	Trabajadores independientes o microemprendedores	Microemprendedores individuales	Trabajadores independientes y pequeños establecimientos	Trabajadores independientes y pequeñas empresas
Cantidad de inscriptos	4,36 mill. (ene 2022)	22,6 mill. (2023)	s/d	0,049 mill. (dic 2022)
Tipo de contribución sobre ingresos	Entre US\$ 29 y US\$ 945	5% del salario mínimo	Entre US\$ 10 y US\$ 20	US\$ 50
Nivel de aportes	Entre US\$ 29 y US\$ 945	5% del salario mínimo	Entre US\$ 10 y US\$ 20	US\$ 50
Financiamiento público	Implícito en prestaciones recibidas	Implícito en prestaciones recibidas	Implícito en prestaciones recibidas	Implícito en prestaciones recibidas
Duración	Sin límite	Sin límite	Sin límite	Sin límite
Prestaciones incorporadas	Jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares y cobertura de salud	Prestaciones de vejez, invalidez y supervivencia, prestaciones maternidad, prestaciones de enfermedad y subsidio familiar	Esquema semicontributivo especial incluyendo un seguro por muerte y cobertura para enfermedad grave e incapacidad	Pensión mínima y seguro de salud voluntario (mediante un aporte adicional)
Recaudación (en % del PIB) 2023	0,04	1,21	s/d	0,0

Fuente: Elaboración propia

Para completar la descripción y evaluación de estos esquemas resulta indispensable considerar el tipo de subsidio que incorporan y su costo para los fiscos y/o la sostenibilidad de los esquemas de seguridad social. Como se trata de subsidios implícitos, la evaluación del eventual costo fiscal de cada esquema resulta sumamente compleja.

Conviene comenzar señalando que en los regímenes tributarios simplificados que no incorporan las contribuciones para la seguridad social, el subsidio implícito resulta difícil de estimar ya que no puede ser considerado como la diferencia entre lo que debería pagar el trabajador si fuera formal y lo que efectivamente paga como cuota fija al esquema simplificado. Para que ello fuera consistente se debiera

suponer que se elimina la informalidad laboral, lo que, claramente, no resulta razonable. Más aún, tal vez debiera ser considerado como un beneficio fiscal (sin duda poco significativo) si se supusiera que de no existir el régimen simplificado esos trabajadores no pagarían ningún impuesto.

Pero muy diferente es la situación de los regímenes que sí incorporan las contribuciones para la seguridad social, como ocurre en Argentina, Brasil o Uruguay. En estos casos debiera considerarse el costo de las prestaciones de la seguridad social a las que accede el monotributista. Se deben distinguir las prestaciones contemporáneas al período de aporte (salud, por ejemplo) de los derechos a prestaciones futuras (previsión social). En estos últimos casos, no se trata de costos presentes para el fisco sino una deuda contingente que debe ser objeto de alguna previsión. Aquí prestaremos mayor atención a estos últimos casos, que resultan más complejos y donde la aproximación al nivel de subsidio y, en consecuencia, de su costo fiscal dependerá de las características de los esquemas de protección social en cada caso y, asimismo, de la condición de cada trabajador frente al mismo y de su historia laboral.

Como aproximación general, puede decirse que el costo del esquema para la previsión social dependerá de comparar los montos aportados al monotributo con la diferencia entre el haber que logra un pensionado que se adhirió al esquema frente a la prestación mínima que existe en cada caso para quienes no cumplen los requisitos establecidos por la normativa previsional de cada país. Por supuesto, en cada caso hay que considerar sus características particulares. Tomando el caso argentino como ejemplo, ya que resulta el que reúne las mayores complejidades, se puede decir que en su conformación actual (principios de 2025) se deben distinguir diversas situaciones particulares. A continuación, se ofrece una aproximación a algunos casos tipo, que servirán para comprender la complejidad de la estimación del monto del subsidio implícito:

- A. Trabajadores que hayan realizado la totalidad de sus aportes durante al menos 30 años al esquema de monotributo. En este caso, al cumplir la edad de retiro (60 años para las mujeres y 65 para los varones) tendrán derecho a un haber de jubilación equivalente al haber mínimo previsional. Si ese trabajador no hubiera aportado al monotributo durante ese período, al cumplir los 65 años obtendría una Prestación Universal para Adulto Mayor (PUAM), que equivale al 80% del haber mínimo previsional. En consecuencia, el costo fiscal sería la diferencia entre el valor actual del

20% del haber mínimo previsional menos el valor actual de los aportes realizados al monotributo. Es posible que el resultado no sea de costo sino de beneficio fiscal, dependiendo de la esperanza de vida del trabajador, el monto de aportes, las variaciones del haber mínimo y otros factores.

- B. En el caso de trabajadores que hayan transitado por el monotributo pero durante los últimos diez años de su vida laboral se hayan desempeñado en un puesto de trabajo formal, al momento de retiro el cálculo del haber previsional correspondiente tomará en cuenta los aportes realizados durante los últimos diez años. En ese caso, asumiendo que si no hubiera existido el monotributo el trabajador hubiera elegido mantenerse en la formalidad y realizado los aportes legales, el costo fiscal estaría determinado por la diferencia entre el valor actual los aportes que no realizó y los que hizo como monotributista.
- C. Si, en un caso similar al previo, pero para un trabajador que de no existir el monotributo hubiera permanecido como informal, el costo sería el valor actual de la diferencia entre los haberes efectivamente percibidos y la PUAM.
- D. Por su parte, cuando los trabajadores no logran completar los 30 años de aportes requeridos para su jubilación, la existencia de una pensión universal como la PUAM, implica que la ocurrencia de algunos aportes eventuales al monotributo durante la vida laboral de los trabajadores reporte un beneficio fiscal al Estado.

En lo que refiere a las prestaciones de salud, como se vio, el caso a tener en cuenta es el argentino, ya que para Brasil y Uruguay no existen mayores diferencias en las coberturas de los formales e informales. En ese caso, atento a la organización descentralizada del sistema de salud público en la Argentina con acceso universal y gratuito, los aportes al monotributo implican la incorporación de los trabajadores a la seguridad social dejando de depender de la cobertura pública exclusiva, ello redundando en un subsidio cruzado desde la seguridad social hacia a los gobiernos subnacionales.

Los casos que se han mantenido son los que corresponden a países del Cono Sur de América Latina, que fueron pioneros en la introducción de sistemas de seguro social contributivos y poseen una larga trayectoria de reformas tendientes a mejorar la cobertura de sus esquemas de salud y pensiones, aunque con diversos enfoques.

Cualquier propuesta de reforma dirigida a incorporar este tipo de esquemas en países como Chile o Paraguay debe comenzar por una evaluación de la situación del país con relación al mercado de trabajo, la protección social y el espacio fiscal para reformas. Debe considerarse la organización, cobertura y financiamiento de los componentes contributivos de la seguridad social. Precisamente, se trata de dos países muy disímiles tanto en cuanto a la cobertura de la seguridad social y la estructura del mercado de trabajo como en relación con el espacio fiscal disponible. Será a partir de cotejar cada alternativa de reforma con el punto de partida existente que se podrá evaluar las posibilidades de consolidar un sistema de protección social que cumpla con los requerimientos de los pisos de protección social, en coincidencia con la Recomendación 202 de la OIT.

En concreto, la evaluación de las posibilidades de replicar esquemas como los estudiados a otros países debe responder a las siguientes preguntas: ¿Cuál es la gravedad de la informalidad laboral en el país? ¿Se trata de un problema transitorio o estructural? ¿Cuál es la mejor manera de aumentar la cobertura de la protección social? ¿Existen en el país programas de cobertura mínima o universal de ingresos para la población adulta mayor? ¿Cuál es la cobertura de salud para los no asegurados? ¿Cuál es el costo fiscal (presente o contingente) de la introducción de un monotributo? ¿Existe espacio fiscal para afrontar esos costos? ¿Cómo se articula la solución para la cobertura de la protección social con la política y administración tributaria? En las siguientes secciones estos temas serán analizados para dos casos diferentes: Chile y Paraguay. En los casos en que se considere pertinente introducir un esquema de monotributo, se recomienda definir su alcance y características considerando las recomendaciones que, a partir de las experiencias revisadas, se presentan más adelante.

► 5.2. Eventual aplicación de un monotributo en Paraguay

Como se anticipó, Paraguay presenta una elevado nivel de informalidad laboral y baja cobertura de la protección social, razón por la que el debate de alternativas para mejorar la cobertura de los sectores excluidos ha cobrado un impulso especial, en particular durante las últimas décadas, cuando se ha destacado por ser de las economías de América Latina con mejor desempeño. La implementación de reformas económicas e institucionales, junto con los efectos positivos del super ciclo de *commodities* agrícolas y agroindustriales, confluyeron en un proceso virtuoso de crecimiento con estabilidad de precios y reducción de la pobreza durante las primeras dos décadas del nuevo milenio (Cetrángolo, 2022).

En materia de actividad económica, la tasa de crecimiento anual del PIB real de Paraguay entre el año 2000 y el 2019 ha sido de 3,3% en promedio, por encima de la media de América Latina de 3,2% (FMI WEO Database). El ingreso por habitante también mostró una mejora notoria, aunque, dado el acelerado crecimiento demográfico, resultó algo por debajo del promedio regional. El producto por habitante de Paraguay aumentó en promedio 1,7% por año entre 2000 y 2019, mientras el promedio regional fue cercano al 2% anual. Luego de la caída en la actividad durante la pandemia por COVID-19, la economía se recuperó y, durante el año 2023 su PIB en moneda constante creció un 4,7% (CEPAL, 2024). Este proceso virtuoso de crecimiento con estabilidad de precios contribuyó a una sensible reducción en la incidencia de la pobreza total. En efecto, el índice de pobreza (población en situación de pobreza total) ha pasado de un pico de 57,7% en 2002 a un mínimo de 22,7% en 2023.

En materia de política fiscal, Paraguay también ha mostrado un desempeño que, comparativamente, se destaca por su estabilidad en las últimas décadas. Debe tenerse en cuenta que la presión tributaria total (en porcentaje del PBI) para 2022 se encuentra entre las más bajas de la región, con 14,7% del PIB, comparado con un promedio regional simple que se ubica en 21,5% del PIB (OCDE-CEPAL-BID-CIAT, 2024). A su vez, en términos de su composición, Paraguay replica las características de la región. Esto es, una estructura tributaria mayormente volcada sobre la imposición al consumo de bienes y servicios, típicamente con sesgo más regresivo, relegando sensiblemente la tributación sobre las rentas. Paraguay enfrenta un serio desafío en materia de política tributaria, máxime en un contexto de consolidación fiscal y crecientes demandas de prestaciones sociales no contributivas. Vale aclarar que, adicionalmente, Paraguay recauda ingresos no tributarios provenientes de las represas hidroeléctricas binacionales (que ascendieron a 1,1% del PBI en 2021 según OCDE-CEPAL-BID-CIAT (2024)).

En síntesis, superada la crisis de la pandemia por COVID-19, Paraguay se encuentra en una situación propicia para encarar reformas que mejoren la cobertura de la protección social. En especial, existe un amplio margen para incrementar los recursos tributarios, aunque la historia fiscal del país es una muestra clara de las dificultades para introducir reformas que incrementen la carga tributaria, en especial la proveniente de impuestos con mayor impacto redistributivo.

Con relación al mercado laboral, la tasa de informalidad en la población ocupada (no agrícola) es cercana al 64% y ha fluctuado en torno a este nivel al menos

en los últimos tres años¹¹. En términos de la composición de la población ocupada, los empleados del sector privado y los trabajadores por cuenta propia representan más del 70% del total de la ocupación (cerca del 40% empleados del sector privado y 31% trabajadores por cuenta propia). Entre ambas categorías se ven diferencias significativas. Por ejemplo, mientras el 38,5% de los empleados del sector privado son ocupados formales, solamente el 21,2% de los trabajadores por cuenta propia están formalizados, lo que refleja una situación particularmente frágil del empleo independiente en Paraguay. Estos registros se han mantenido virtualmente estables (con leves subas y bajas alrededor de estos valores) al menos desde inicios de 2017¹². Algo similar ocurre en términos de ingresos, dado que los empleados del sector privado tienen ingresos por su ocupación principal que son en promedio 60% mayor al de los trabajadores por cuenta propia.

La informalidad se presenta de manera generalizada en la mayoría de los sectores económicos, aunque destacan, por su mayor peso, los siguientes: servicios comunales, sociales y personales; comercio, restaurantes y hoteles; y construcción. Asimismo, en términos de la incidencia de la informalidad por sector, se observa que la Construcción (92%), la agricultura y ganadería (86%) y el comercio, restaurantes y hoteles (66%), son los sectores con mayor tasa de empleo asalariado informal (Casalí 2018). La heterogeneidad productiva con pocas empresas de alta productividad y bajo empleo, y la mayoritaria presencia de empresas de menor tamaño junto con la significativa importancia del empleo informal, configuran un contexto que impone severos límites para la ampliación de la cobertura de la seguridad social contributiva en el país (Casalí y Velásquez, 2016).

Esto se traduce en una cobertura de la seguridad social muy acotada, siendo incluso de las más bajas de la región. Solo el 24,5% de la población está cubierta por la seguridad social (11 puntos porcentuales -pp- corresponden a la cobertura del sistema contributivo, mientras 13,5 pp responden a programas de cobertura no contributiva) (Montt, Schmidlin y Recalde, 2021)¹³. El promedio regional es sensiblemente superior y cercano a 61,4%, ubicando a Paraguay en un claro rezago en materia de cobertura de la protección social. La baja cobertura del sistema

11. De acuerdo con información del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (2022), <https://www.mtess.gov.py/observatorio/principales-indicadores-del-mercado-de-trabajo-al-1er-trimestre-2022>

12. Véase el Anexo Estadístico INE, Encuesta Permanente de Hogares continua 2022: Población ocupada por año y ocupación formal no agropecuaria, según categoría ocupacional en la ocupación principal. Años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 y 2022. <https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=3>

13. Se define como cobertura efectiva de la protección social al porcentaje de personas que cotizan a un régimen de seguro social o que reciben al menos una prestación.

responde principalmente al hecho de que está centrado en el trabajador asalariado formal, dejando por fuera al resto de las modalidades de ocupación que, en el caso de Paraguay, son muy significativas. No obstante, con la Ley 7.322/24 Paraguay aprobó recientemente la Ley de Pensión Universal para Adultos Mayores que aumenta, progresivamente, la cobertura de la pensión no contributiva a la población mayor de 65 años.

En particular, la cobertura de la previsión social resulta muy baja y presenta una elevada fragmentación. En términos de aportantes, en promedio el 60% del personal ocupado aporta a la caja de jubilaciones del Instituto de Previsión Social (IPS), mientras que cerca del 30% restante lo hace a otras cajas, en especial para empleados en diferentes áreas del sector público, predominando la “Caja Fiscal”. Entre las restantes, deben señalarse la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal, El Fondo de Jubilaciones y Pensiones para Miembros del Poder Legislativo, la Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios. Adicionalmente, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de ANDE¹⁴ y la Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del Personal de ITAIPU Binacional operan como esquemas previsionales complementarios (Montt y otros, 2021b).

Los distintos subsistemas muestran, asimismo, diferencias sustanciales en cuanto a sus parámetros principales, como la edad de retiro, tasa de sustitución (reemplazo) y base salarial para el cálculo de las prestaciones, y problemas comunes como deficiencias en materia de gestión y supervisión que incluyen la consideración de las mejores prácticas en materia de gobernanza y la gestión de la recaudación e inversión de los fondos jubilatorios (Casalí y Velásquez, 2016) ; Apella y Montt, 2024. Con el objeto de solucionar parcialmente los efectos de dicha fragmentación, en el año 2009, la Ley No. 3.856 estableció la acumulación del tiempo de servicios en las distintas Cajas de Jubilaciones y Pensiones existentes, lo cual representa un avance para asegurar la protección de los beneficios adquiridos por los aportantes a lo largo de los años, dentro del régimen contributivo. Posteriormente, en 2013, la Ley No. 4.933 permitió la incorporación de beneficiarios voluntarios y, en 2015, la Ley No. 5.407 amplió la cobertura legal hacia el trabajo doméstico.

Asimismo, dentro de los aportes al IPS, el porcentaje de aportantes a la previsión social de los 4 deciles de menores ingresos es virtualmente nulo (en promedio menor al 6%), mientras que más del 40% del decil de mayores ingresos

14. Administración Nacional de Electricidad.

realiza aportes (Serafini, 2021 ; Bai y Zelko, 2022). Por su parte, el sistema de pensiones también se destaca por su reducido porcentaje de aportantes que logra cumplir los requisitos para alcanzar la pensión. Se estima que apenas el 35% de los aportantes logra finalmente jubilarse con una jubilación completa o proporcional a los 65 años (Bai y Zelko, 2022). Esto estaría determinando un subsidio cruzado desde los sectores de empleo más informal a los formales y pone dudas sobre la sostenibilidad de mediano plazo si hubiera alguna modificación que permita la incorporación de algún esquema semicontributivo. Eventualmente, un régimen de monotributo con limitaciones de tiempo podría ser un mecanismo que le permitiría a trabajadores con historias laborales incompletas en la formalidad, completar los requisitos para lograr la cobertura. Por supuesto, debe contemplarse el financiamiento de esta medida que, sin duda, mejoraría la cobertura y la equidad del sistema.

Existen en Paraguay una serie de programas de protección de ingresos para sectores más vulnerables de diferentes grupos etarios financiados por rentas generales. Entre ellos, se debe mencionar la “Pensión Alimentaria”, destinada a otorgar una asistencia monetaria mensual a los ciudadanos paraguayos mayores de 65 años que viven en condiciones de pobreza y no reciben sueldo, pensión o jubilación pública o privada. Se trata de un programa transferido recientemente del Ministerio de Economía y Finanzas al Ministerio de Desarrollo Social y que, con la Ley de Pensión Básica Universal transitará progresivamente desde un esquema focalizado a uno universal.

Con relación a la organización del sistema de salud, de acuerdo con la Ley 1.032/96, el Sistema Nacional de Salud (SNS) de Paraguay se constituye como un sistema donde los servicios de salud pueden ser brindados por el sector público y el sector privado. Dentro del sector público se encuentran el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la Sanidad Militar, la Sanidad Policial, la Universidad Nacional de Asunción, los servicios de las empresas descentralizadas Itaipú y Yacyretá, servicios de salud de gobiernos regionales y locales y el IPS. En el sector privado se encuentran instituciones prestadoras de salud privada, con y sin fines de lucro, que se financian con las primas de seguros privados voluntarios y con pagos de bolsillo (Casalí & Velásquez, 2016), El MSPBS se financia con recursos provenientes del Tesoro y sus servicios pueden ser utilizados por cualquier habitante en forma gratuita, independientemente de la tenencia de seguro (Resolución 140 de 2008 y Ley 5.099 de 2013). Por su parte, el IPS da cobertura a los trabajadores asalariados, al personal del servicio doméstico, a los maestros y catedráticos del sector privado y los que dependan del Ministerio de Educación. De forma facultativa incluye a los trabajadores independientes (IPS, 2013). Financia sus prestaciones por medio de

cotizaciones a cargo de los trabajadores (9% del salario), de los empleadores (14% sobre el salario de sus empleados) y del Estado (1,5%).

En este marco, el acceso a un seguro médico en la población refleja una precariedad significativa, a pesar de importantes avances en las últimas décadas. Solo el 28,1% de la población tiene acceso a un seguro médico (en el año 2019). Si bien es casi 10 puntos porcentuales (pp) mayor que el registro de hace dos décadas (18,9%), los datos muestran un estancamiento desde 2015. A su vez, en términos del tipo de seguro médico, del 28,1% de la población cubierta, cerca de 20 p.p. lo explica el IPS (que fue el componente que explicó la expansión durante los 2000s), dejando a los seguros privados individuales, familiares o laborales el restante 8% de la población. Asimismo, algo menos de la mitad de la población que accede a seguro médico a través del IPS, lo hace como familiar beneficiario (y no como titular), lo cual refleja la relevancia que todavía tiene para los hogares el hecho de contar con algún miembro titular de seguro de salud (Serafini 2021).

Entre los trabajadores independientes, el 31,3% de los empleadores poseen seguro médico mientras que esa proporción sólo alcanza al 12,5% en el caso de los trabajadores por cuenta propia (Dirección de Estudios Económicos, 2021). En consecuencia, puede decirse que en Paraguay las dificultades que enfrentaron los países pioneros en la introducción de un régimen de tributación y aporte a la seguridad social simplificado son mayores. La informalidad laboral es mayor y reconoce múltiples causas, y la cobertura de la protección social es muy inferior y se encuentra con un grado mayor de fragmentación. Adicionalmente, la disponibilidad actual de recursos tributarios requeridos para la expansión de la cobertura no contributiva es mucho más baja.

Teniendo en cuenta lo anterior, las alícuotas sobre los salarios para financiar las prestaciones de la seguridad social, si bien pueden parecer elevadas, resultan extremadamente bajas en comparación con las prestaciones que reciben aquellos que logran acceder a ellas. Pero resultan infinitas para quienes no logran ser cubiertos por la seguridad social.

En consecuencia, cualquier alternativa de reforma que se plantee debe comenzar analizando las particularidades del caso, tanto en relación al mercado de trabajo, la protección social, la fiscalidad y el entorno macroeconómico y evaluar los incentivos generados y la sustentabilidad del financiamiento involucrados en la propuesta.

► 5.3. Eventual aplicación de un monotributo en Chile

El caso chileno es muy diferente al paraguayo, tanto por las condiciones de economía y la estructura del mercado de trabajo como por la conformación de su sistema de protección social. A priori podría especularse que se trata de un caso en donde la introducción de un esquema del tipo aquí analizado tendría una justificación mucho menos sólida que en el caso del Paraguay. Se trata de una economía con un nivel de informalidad bajo (26,9% del total del empleo) con relación al promedio de la región y, en consecuencia, un nivel de cobertura de la protección social elevado, siendo que 75,3% de la población se encuentra cubierta por al menos un beneficio de la protección social. Eventualmente, podrían considerarse algunas similitudes con la situación del Uruguay en materia de desarrollo, mercado de trabajo y cobertura de la protección social.

En Chile, la informalidad resulta particularmente elevada en ciertos grupos de trabajadores, entre los cuales se destacan los trabajadores independientes y las pequeñas empresas. Por tal motivo, se está desarrollando un debate para introducir reformas orientadas a mejorar y normalizar la situación de dichos sectores de la economía bajo la denominada “Ruta del emprendimiento” que incluye la consideración de un régimen especial de cotización y beneficios para grupos específicos de trabajadores y empresas y la simplificación y conjunción de regímenes tributarios y de aportes a la seguridad social como parte de la agenda del pacto fiscal para el desarrollo¹⁵.

Con el objeto de evaluar el contexto en el cual podría ensayarse una reforma similar a la de los países analizados conviene encarar una rápida revisión de la situación del país en materia de actividad económica, espacio fiscal y mercado laboral. En primer lugar, al igual que Paraguay, pero desde una situación inicial muy diferente, la tasa de crecimiento anual del PIB real durante las primeras dos décadas de este siglo fue superior al promedio de la región y alcanzó 3,8% (FMI WEO Database). Luego, en el contexto de la pandemia por COVID-19 el producto

15. <https://www.hacienda.cl/subsecretaria/noticias/ministerio-de-hacienda-propone-a-las-empresas-de-menor-tamano-bateria-de>
<https://garantiamercadopublico.cl/recursos/monotributo-en-chile-formalizacion-de-las-pymes-y#:~:text=¿Qué%20es%20el%20Monotributo%3F,contribuyentes%2C%20como%20autónomos%20y%20microempresarios>

registró una abrupta caída en términos reales, de -6,14% y en 2021 se experimentó un rebote (+11,3% i.a.). El ingreso por habitante también mostró una mejora notoria, alcanzando los US\$ 32.204 ese mismo año (Dólares PPA según FMI WEO Database).

La baja tasa de crecimiento económico en 2023 (0,2%) limitó las posibilidades de volver a los niveles de empleo prepandemia. El entorno del bajo crecimiento económico se puede explicar, en parte, por las medidas tomadas para frenar la inflación desde fines de 2021 (restricciones de política monetaria y presupuestaria) y su impacto en el consumo y la inversión (de manera similar a lo que ocurrió a fines de los noventa y comienzos de los dos mil), con un consecuente efecto en el empleo en sectores relativamente más intensivos en mano de obra, como agricultura, construcción y comercio (Velasco y Reinecke, 2024).

En segundo término, Chile se ha caracterizado históricamente por tener una política fiscal responsable, la que se institucionalizó con la adopción de la regla de balance estructural en 2001 y con la Ley N° 20.128 de Responsabilidad Fiscal, en 2006. Sin embargo, las cuentas fiscales se han deteriorado en la última década, de la mano de incrementos de gasto y menores ingresos por cobre como porcentaje del PIB, lo que se ha visto reflejado en continuos déficits fiscales desde 2013 y un aumento significativo de la deuda. Este deterioro se profundizó con el manejo procíclico de la política fiscal en 2021 como reacción a la crisis sanitaria y económica del COVID-19. Esta expansión del gasto llevó a un significativo deterioro de las cuentas fiscales (Ministerio de Hacienda, 2022), que desde 2022 ha ido convergiendo a un déficit de 2,7% en 2023 (Ministerio de Hacienda, 2024).

En tercer lugar, en este contexto, la evolución del mercado laboral chileno en los últimos años ha estado fuertemente influenciada por la dinámica económica observada en los periodos de pre y postpandemia. Durante los tres años previos a la crisis sanitaria por COVID-19, el PIB y la ocupación experimentaron tasas de crecimiento de 2,0% y 2,2% promedio anual, respectivamente. Es decir, el crecimiento económico y de la ocupación tuvieron comportamientos relativamente similares, pero desde niveles comparativamente más bajos que los registrados durante las tres décadas precedentes. En cambio, en los años posteriores a 2020, la dinámica económica y de la ocupación estuvieron marcadas por la intensidad de la contracción experimentada en 2020, el efecto de rebote de 2021 y la progresiva desaceleración económica observada desde entonces. Así, la caída del PIB de 6,1% en 2020 tuvo un impacto más profundo en el mercado laboral, cuando la ocupación se contrajo 12,3%, mientras que en 2021, el fuerte efecto de rebote en lo económico (11,3%) no tuvo como correlato un incremento similar en la tasa de ocupación, que creció apenas 6,3%. Para los años 2022 y 2023, si bien la economía se desaceleró

de forma pronunciada, la ocupación siguió creciendo fuerte en 2022 (6,8%) y por encima de lo esperado en 2023 (2,4%) en un contexto de crecimiento del PIB casi nulo ese año. En consecuencia, la ocupación superó el nivel de prepandemia en 2023 (Velasco y Reinecke, 2024).

Con relación a la informalidad, el país registra una reducción desde 2020 por efectos de la destrucción proporcionalmente mayor de empleos informales respecto de los formales, en línea con lo que ocurrió en el resto de la región (CEPAL/OIT, 2023). En efecto, en el trimestre septiembre-noviembre de 2024, la tasa de ocupación informal alcanzó 26,9% (INE, 2024), ubicándose entre los niveles más bajos de la región junto con Uruguay. No obstante, la incidencia de la informalidad resulta dispar entre las diferentes categorías ocupacionales. Las mayores tasas de ocupación informal se registran en el caso de trabajadores por cuenta propia (69,2%) y personal de servicio doméstico (54,3%), mientras que los asalariados del sector público y privado registran tasas de apenas 11,3% y 15,1%, respectivamente para el tercer trimestre de 2024. Y son también los trabajadores por cuenta propia aquellos con mayor participación dentro de los ocupados informales, representando el 50,8% del total, lo que denota la necesidad de incorporar alternativas de políticas que brinden incentivos a su formalización.

Más allá de las especificidades destacadas del mercado laboral chileno, las características del sistema de protección social vigente en el país redundan en niveles elevados de cobertura. El porcentaje de población que accede a al menos un beneficio de la protección social asciende a 75,3% del total en 2022, por encima del promedio de la región de América Latina y el Caribe (61,2% en 2023) (según datos de ILOStat). De manera especial, debe señalarse que la población de bajos recursos que no logra cumplir los requisitos para incorporarse a la seguridad social contributiva tiene posibilidades de acceso al sistema público de salud y prestaciones básicas de pensiones para la población adulta mayor.

En particular, la cobertura de la previsión social alcanza al 71,6% de la personas en edad de retiro aunque, ciertamente, presenta una elevada fragmentación. El sistema se conforma a partir de 4 pilares: a) un pilar contributivo obligatorio basado en la capitalización individual del ahorro de cada trabajador en administradoras de fondos de pensiones (AFP); b) un pilar contributivo voluntario; c) un pilar solidario financiado por el Estado y dirigido a las personas mayores de 65 años en el 90% de los hogares según el índice de vulnerabilidad, y d) un pilar de seguro social que comenzará a ser incorporado luego de la reforma de enero de 2025, que corrige desigualdades de género por diferencias de sobrevivencia y un beneficio definido según años de aporte al sistema. El número total de afiliados al sistema

de capitalización asciende a 11,8 millones a noviembre de 2024. De ese total, 11,2 millones (94,5%) corresponde a trabajadores dependientes y apenas 0,6 millones (5,3%) a trabajadores independientes. Por su parte, aquí es importante señalar que los afiliados al sistema solidario suman un total de 2,5 millones a septiembre 2024.

En materia de salud, el sistema chileno se caracteriza también por su segmentación. Se encuentra dividido en distintos subcomponentes que se especializan en distintos grupos de la población y está conformado por un sistema segmentado (público y privado) de financiamiento, aseguramiento y provisión de servicios. El sistema se financia con una cotización del 7% de los salarios que puede destinarse, por elección, al sistema público (FONASA), o bien a las ISAPRES, que ofrecen seguros de salud, de acuerdo con una lógica de tipo individual. En el caso del sistema público se suman también recursos provenientes del sector público destinados a cubrir a la población que no cuenta con aportes a la seguridad social. Si bien la elección es libre, en la práctica el salario es el principal determinante, de modo que los individuos de ingresos medios-altos y altos tienden a elegir una ISAPRE para ampliar la canasta prestacional mediante aportes adicionales; los de ingresos medios, medios-bajos y bajos suelen elegir el FONASA, pues con su aporte no podrían obtener una mejor cobertura en ISAPRES (Escobar y Bitrán, 2014). Por su parte, las Fuerzas Armadas (FF.AA.), del Orden y Seguridad Pública cuentan con subsistemas de salud y jubilaciones propios. De manera adicional, un reducido sector de la población paga por la atención de la salud directamente de su bolsillo. Según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) en 2022 el FONASA aseguraba al 78,9% de la población chilena, las ISAPRES al 15,3% y las FF.AA. y del orden al 1,7%.

Dada esta configuración del sistema de protección social, la incorporación de un esquema simplificado que contemple aportes a la seguridad social debe evaluar los incentivos que genera a la población involucrada. En el caso de los trabajadores independientes en Chile, se distingue entre trabajadores que entregan boletas de honorarios y que por Ley 20.055 están obligados a realizar cotizaciones previsionales para pensiones, accidentes de trabajo y salud y maternidad y aquellos trabajadores por cuenta propia que ejercen sus actividades laborales sin registro de los servicios prestados y honorarios recibidos. Dentro de este último grupo encontramos por ejemplo a comerciantes, trabajadores feriantes, artistas, artesanos, suplementeros, taxistas, gasfiter, zapateros, pescadores, etc. En este último caso, mientras no entreguen boleta de honorarios por los servicios prestados con la cotización obligatoria extraída por defecto, carecen de afiliación al sistema previsional a través de sus 3 ítems (pensiones, seguridad laboral y salud), a menos que lo hagan de manera voluntaria.

En ese sentido, un esquema simplificado podría actuar como incentivo a cotizar para los trabajadores independientes que no declaran honorarios, siempre que los beneficios asociados al régimen resulten atractivos en relación con las prestaciones básicas no contributivas que ya perciben, tanto en salud (FONASA) como en pensiones (PGU), aunque no se encuentran cubiertos por riesgos laborales. De todos modos, resulta de suma importancia señalar que al momento de ser redactado este informe (principios de 2025) se están debatiendo reformas que seguramente afectarán la configuración de los pisos de protección social en riesgos de salud.

En este marco, cobra especial relevancia señalar que la problemática que ha sido abordada por el gobierno chileno durante los últimos meses se refiere, de manera específica, a la cotización para accidentes laborales y enfermedades profesionales. La propuesta denominada de “Monocotización” plantea un régimen simplificado y transitorio de cotización para aquellas personas trabajadoras independientes que tradicionalmente no han cotizado y carecen de protección contra riesgos por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales buscando promover su incorporación a la seguridad social. Consiste en un aporte reducido vinculado a un salario mínimo por un período de cuatro años de duración, de carácter excepcional y transitorio. El aporte establecido es reducido y atractivo para trabajadores independientes, estimado en un valor de US\$ 5 por mes. Ciertamente se trata de una propuesta que difiere de los casos de monotributo existentes en la región tanto por los riesgos a ser cubiertos (salud laboral, incluyendo prevención, curación, rehabilitación y licencias médicas) como por su diseño, al incorporar un período acotado de vigencia, para favorecer o incentivar la transición a la mayor formalización. De aprobarse el proyecto, para poder acceder a las prestaciones establecidas por Ley las personas deben encontrarse inscriptas en algún organismo administrador y haber realizado las cotizaciones correspondientes al mes anteprecedente a aquel en que ocurrió el accidente o tuvo lugar el diagnóstico de la enfermedad profesional, o haber pagado, a lo menos, seis cotizaciones, continuas o discontinuas, en los últimos doce meses anteriores a los mencionados siniestros.

En suma, las virtudes de incorporar un esquema simplificado de tributación en Chile que contemple aportes a la seguridad social debe evaluarse a la luz de los esquemas de protección social vigente. Si bien la informalidad laboral a nivel país es reducida en términos regionales, existen márgenes para formalizar trabajadores independientes donde la informalidad resulta más agravante. Ello generaría además efectos positivos en un contexto de espacio fiscal acotado.

6. LECCIONES APRENDIDAS Y REFLEXIONES FINALES

El objetivo principal del presente documento ha sido el análisis de alternativas de reformas que permitan la ampliación de la cobertura de la protección social mediante la introducción de esquemas simplificados de contribución que, aprovechando la existencia de experiencia acumulada en el terreno de sistemas tributarios simplificados, permita la incorporación (permanente o transitoria) de trabajadores independientes que, de otra manera, no podrían tener acceso a los servicios de la seguridad social contributiva tradicional. Se trata, en concreto, de evaluar la posibilidad de replicar esquemas conocidos como monotributo, que han sido desarrollados con diferente resultado en Argentina, Brasil y Uruguay, dentro de la región.

Varios son los instrumentos elaborados por la OIT que señalan la importancia de encontrar caminos alternativos para expandir la protección social. Deben mencionarse, entre otras, las disposiciones del *Convenio sobre seguridad social (norma mínima)*, 1952 (núm. 102), la *Recomendación sobre los pisos de protección social*, 2012 (núm. 202) y la *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal*, 2015 (núm. 204). En tal sentido, la resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2008 destaca que “...la protección social es un medio importante para reducir la pobreza y la vulnerabilidad, así como para mejorar la salud, la alimentación y la tasa de alfabetización de las poblaciones, y aumenta mucho las oportunidades de lograr un crecimiento sostenible y equitativo, bienestar y una elevada productividad”.

La experiencia recogida a partir de las dificultades y los logros obtenidos en países donde se ensayaron esquemas similares ha permitido identificar algunas condiciones que se deben cumplir con el objetivo de mejorar la formalización del mercado de trabajo y aumentar la cobertura de la protección social, sin afectar la consistencia macro fiscal de los países. En concreto, del análisis de los casos donde se ha desarrollado este tipo de iniciativas se pueden extraer algunas recomendaciones relacionadas con el contexto de las reformas y la formalización del empleo, el diseño de los esquemas, su impacto sobre la sostenibilidad fiscal y, en especial, de los esquemas de protección social y, finalmente, la necesidad de integrar estas políticas con otras iniciativas complementarias.

En primer lugar, solo en un contexto de crecimiento económico será posible tener cierto éxito en una mayor formalización de las economías, aunque, teniendo en cuenta las mutaciones que se experimentan en las funciones de producción y la incorporación de nuevas tecnologías, el crecimiento económico no resulta una condición suficiente. En ese sentido, será necesario tener un diagnóstico inicial sobre las posibilidades de formalización del empleo, tratando de diferenciar el comportamiento de los distintos sectores de actividad. Ello permitirá incorporar políticas diferenciales, entre las que se cuenta la posibilidad de estos esquemas. Debe tenerse en cuenta que a partir de esos diagnósticos es posible que se encuentren razones importantes para la introducción de regímenes impositivos simplificados, pero debe tenerse especial cuidado en la definición de su modalidad si se trata de incorporar a estos regímenes el pago de las contribuciones sobre los salarios para el financiamiento de la seguridad social, como se verá seguidamente.

En segundo lugar, resulta indispensable definir si los problemas de informalidad y, consecuentemente, baja cobertura son transitorios o permanentes. La mayor parte de los esquemas de monotributo incorporados inicialmente tenían por objeto atacar un problema que se entendía como transitorio y, en consecuencia, se pensaba el monotributo como un “puente” hacia la formalidad. No obstante, los esquemas analizados no incorporaron restricciones temporales, siendo su vigencia ilimitada. En todo caso se esperaba que los trabajadores utilizaran estos esquemas de manera transitoria, hasta lograr desarrollarse y formalizarse. Lamentablemente, aquel se trató de un supuesto optimista y los esquemas terminaron por consolidarse como relativamente permanentes, en especial en el caso argentino. Dependiendo de las expectativas sobre la evolución futura de los sectores, se recomienda que los eventuales nuevos monotributos tengan una definición clara de la duración para cada aportante. Ya sea mediante medidas de regulación y control, mediante el establecimiento de plazos máximos para permanecer en la situación especial o a través de otros mecanismos que sean apropiados para cada caso debe evitarse que el esquema simplificado se transforme en una situación permanente.

En tercer lugar, se considera necesario definir con mayor precisión el monto de los subsidios, así como evaluar con cuidado los costos fiscales de estos esquemas y su sostenibilidad financiera. Se recomienda definir los subsidios de manera explícita o, de no ser posible, tener una estimación y seguimiento de los subsidios implícitos. Para la consideración del espacio fiscal necesario será requerido, nuevamente, una clara definición de su diseño y contemplar no solamente la reducción de contribuciones sobre los salarios sino los eventuales pasivos contingentes que pueda generar la ampliación de cobertura mediante estos esquemas. Con relación a la previsión social,

no debieran comprometerse prestaciones que afecten la sostenibilidad de mediano plazo de los sistemas. Si existiera algún subsidio implícito en relación con estas prestaciones, es recomendable que, después de hacer el correspondiente estudio actuarial, se hagan explícitos esos subsidios provenientes del presupuesto público.

En cuarto lugar, y muy relacionado con lo anterior, la evaluación del impacto de estos esquemas sobre la cobertura de la protección social dependerá de la existencia de pisos de protección social consolidados en los sistemas de cada país. En casos donde existen políticas consolidadas de pisos de protección social, como Uruguay o Chile, el impacto de estos esquemas será importante solo para situaciones particulares. Eventualmente, la reforma propuesta en Chile es posible que siga ese camino. En cambio, el caso paraguayo muestra la necesidad de avanzar en el desarrollo de pisos de protección social con políticas que van mucho más allá de la introducción de un sistema de monotributo. De manera especial con relación a la cobertura de salud, lo ofrecido por estos esquemas debe ser entendido como parte de reformas más abarcadoras que tiendan a lograr en el mediano plazo cobertura universal y equitativa.

En quinto término, habiendo visto que el principal efecto de estos esquemas está concentrado en aumentar la cobertura de los sistemas previsionales y salud, se considera propicio evaluar la inclusión de protección frente a accidentes laborales, protección de ingresos frente a maternidad y otros componentes de la protección social que pueden hacer más atractiva la adhesión a estos esquemas.

En sexto lugar, no puede esperarse que la sola introducción de las facilidades incluidas en estos esquemas para los pequeños contribuyentes sea suficiente para formalizar el empleo y brindar cobertura de protección social. Solo puede ser considerada como parte de un grupo de reformas más amplio que incluya diversos sectores de las políticas públicas. La cobertura de la protección social no puede ser una medida aislada de otras reformas más amplias. Entre estas, no debe olvidarse que, dado que la situación actual en materia de cobertura y sostenibilidad de los seguros sociales contributivos dista de estar exenta de dificultades, un programa amplio de reformas debe contemplar también esos componentes, máxime cuando el desarrollo de eventuales esquemas simplificados, como los que aquí se discuten, pueden agravar la sostenibilidad financiera de los mismos.

Si el monotributo no logra articularse con los esquemas contributivos para trabajadores formales y las ventajas relativas de permanecer en este régimen (que debiera ser un puente a la formalidad) son demasiado grandes, puede generar que sean pocos los trabajadores a los que les conviene transitar ese puente y deciden

permanecer en el monotributo, a costa de no desarrollarse o hacerlo parcialmente al margen del cumplimiento completo de las normas. Como consecuencia, será esperable la aparición de fuertes inequidades horizontales donde, dependiendo el régimen laboral de cada caso, tendrá obligaciones tributarias distintas, accediendo a beneficios (de la seguridad social, por ejemplo) similares. La experiencia argentina ofrece importantes enseñanzas al respecto. En estos casos, se corre el peligro de consolidar sistemas tributarios y de protección social defectuosos, costosos e inequitativos. Es por ello que la introducción de este esquema deberá prestar especial atención a su diseño, toda vez que se quieran evitar estos problemas manteniendo sus ventajas en relación con la expansión de la protección social.

De todos modos, resulta crucial resaltar que la mayor formalización dependerá, obviamente de las posibilidades de que la economía resuelva sus problemas estructurales y, de manera específica, de la evolución del mercado de trabajo, las reformas tributarias y la cobertura de ingresos y riesgos de salud para la población que no logre acceder a los seguros contributivos.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguiar S., Coitiño, M., Matonti, C., Sanguinetti, M. y García A (2023). Monotributo y Monotributo Social en Uruguay: Apreciaciones de trabajadores y trabajadoras monotributistas, OIT Cono Sur – Informes Técnicos / 38 - 2023.

Apella I., y Montt G. (2024). El sistema de protección de ingresos a las personas mayores en Paraguay: Aportes para mejorar la cobertura, equidad y sostenibilidad, OIT Cono Sur - Informes Técnicos / 41 - 2024.

Asesoría General en Seguridad Social (2023). Monotributo en Uruguay. Actualización 2023, Comentarios de Seguridad Social N° 98, 2023.

Bai, H. y Zelko, B. (2022). La densidad de cotizaciones al IPS en Paraguay, OIT Cono sur - Informes Técnicos / 32 - 2022.

Bertranou, F. (2019). *Reexaminando la informalidad laboral y las políticas para su reducción en América Latina*. En Bertranou, F. y A. Marinakis (editores) “Reflexiones sobre el trabajo. Visiones desde el Cono Sur de América Latina en el Centenario de la OIT”. Santiago, Organización Internacional del Trabajo.

Bertranou, F. y A. Goldschmidt (2024). “Transición de la informalidad a la formalidad: alcances y limitaciones del monotributo como instrumento para la inclusión tributaria y en la seguridad social en Argentina” en Cetrángolo, O. y D. Morán (compiladores) Aportes al debate sobre la tributación en América Latina, Eudeba, Buenos Aires. También en: https://mpira.ub.uni-muenchen.de/121579/2/MPRA_paper_121579.pdf

Casalí, P., y Velásquez, M. (2016). *Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento*, OIT Cono Sur, Santiago de Chile.

Casalí, P., Cetrángolo, O. y Goldschmidt, A. (2017). *Paraguay: Protección social en salud: Reflexiones para una cobertura amplia y equitativa*. <https://labordoc.ilo.org>

Casalí, P., Vezza, E., Recalde, M. y Sanabria, D. OIT (2017). “Paraguay. Trabajadores independientes: caracterización y políticas para la formalización”, OIT Cono Sur - Informes Técnicos / 5 - 2017..

CEPAL (2024). Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2024, Santiago de Chile.

CEPAL/OIT (2023). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Hacia la creación de mejor empleo en la postpandemia. Número 28, junio. Santiago de Chile.

Cetrángolo, O. (2022). Consideraciones para la definición de un régimen tributario y de aporte a la seguridad social simplificado en Paraguay, OIT Cono Sur - Informes Técnicos / 35 - 2022.

Cetrángolo, O., J. C. Gómez Sabaini, A. Goldschmit y D. Morán (2018). “Regímenes Tributarios Simplificados”, en Salazar-Xirinachs, J. y Chacaltana, J. *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, Lima. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf

da Cunha Portal (2024). Experiencias de Brasil con subsidios de contribución. Webinar de la AISS, 14 de marzo de 2024.

Dirección de Estudios Económicos (2021), “Caracterización de Trabajadores Independientes”, *Nota Técnica DEE No 001/2021*, Ministerio de Hacienda, Asunción.

Escobar, L., y Bitrán, R. (2014). Chile: Las garantías explícitas en salud Planes de Beneficios en Salud de América Latina: Una comparación regional. Banco Interamericano de Desarrollo..

Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2012). *Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad*. Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 124. CEPAL, Santiago de Chile.

González, D., Martinoli, C. y Pedraza, J.L. (2009). *Sistemas tributarios de América Latina. Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social*. Proyecto EUROSociAL. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile-INE (2024). Boletín estadístico informalidad laboral, Edición Número 28.

IPS (2013). *Seguro Social del IPS. Carta Orgánica comentada. Edición conmemorativa de los 69 años de creación del Seguro Social y del IPS*, Instituto de Previsión Social, Asunción.

Maurizio, R. (2021). Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: Una recuperación insuficiente y desigual. OIT, Lima.

Ministerio de Hacienda (2022). Estado de la Hacienda Pública. Gobierno de Chile, Santiago.

Ministerio de Hacienda (2024). Estado de la Hacienda Pública. Gobierno de Chile, Santiago.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2022), *Principales Indicadores del Mercado de Trabajo al 1er. Trimestre 2022*, MTESS, Asunción.

OCDE-CEPAL-BID-CIAT (2024). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024, Santiago.

OIT (2015). Uruguay: Protegiendo a los trabajadores independientes mediante el régimen de Monotributo, Departamento de Protección Social de la OIT, Ginebra.

OIT (2021a). *Panorama laboral 2021 América Latina y el Caribe*. Lima. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_836196.pdf

OIT (2021b). *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia*. Lima. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_823638.pdf

OIT (2023). Panorama Laboral 2022 – América Latina y el Caribe. Lima.

OIT (2024). Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe 2024-2030, Lima.

Pecho Trigueros, M. (2012), “Regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina”, *Documento de Trabajo N2-2012*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Ciudad de Panamá.

Serafini, V. (2021). *El pilar contributivo de la protección social en Paraguay. Principales características y desafíos*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, PROCENCIA, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.

Velasco J. J. y Reinecke, G. (2024), ¿Cuán atípico es el desempeño del mercado laboral chileno? Datos e interpretaciones para el periodo de transición hacia la postpandemia, OIT.

SERIE INFORMES TÉCNICOS OIT CONO SUR

Esta serie, producida por la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, busca documentar y analizar temas prioritarios para el mundo del trabajo contemporáneo, con el objeto de aportar al desarrollo de conocimiento y al diálogo social, como parte del mandato de la OIT de promoción de la justicia social a través del trabajo decente.

[Revise aquí la serie completa](#)



Ultimos títulos de la serie:

Nº51	Desigualdad salarial de género en América Latina ¿Cuál es la brecha relevante por cerrar? Sonia Gontero, Javiera Ravest
------	--



Nº50	Trabajo, empleo, protección laboral y social en América Latina y el Caribe, 1994-2024 Fabio Bertranou, Sonia Gontero
------	---



Nº49	Empleo y condiciones laborales de las personas trabajadoras de plataforma digitales en Chile Sonia Gontero, Javiera Ravest
------	---



Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Tel: +56-2 2580-5500
E-mail: santiago@ilo.org
ilo.org/es/chile

Santiago de Chile

