

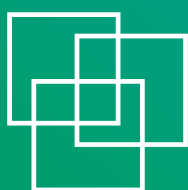


Organización
Internacional
del Trabajo

Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social

**Oscar Cetrángolo
Ariela Goldschmit
Juan Carlos Gómez Sabaíni
Dalmiro Morán**

**Nº 4 Documento de Trabajo
Oficina de la OIT en Argentina**



Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y ampliación de la protección social. 1a. ed.
Buenos Aires : Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2013. 77p. (Documentos de trabajo, N° 4)

13.01.3

Economía informal, empleo informal, trabajador independiente, sistema tributario, protección social,
Argentina, pub OIT.

ISSN: 2310-4619 (impreso)

ISSN: 2310-4627 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo 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.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o a: Oficina de país de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org o biblioteca_bue@oit.org.ar

Visite nuestro sitio en la red: www.oit.org.ar

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres, mujeres y otras identidades es una de las preocupaciones de la OIT. Sin embargo, aún no hay acuerdo entre los lingüistas y especialistas en el tema sobre la manera de hacerlo en castellano.

En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español “o/a” para visibilizar la existencia de ambos sexos, en algunas oportunidades se ha optado por emplear el genérico tradicional masculino, entendiendo que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Documento de trabajo N° 4

Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social

Oscar Cetrángolo, Ariela Goldschmit, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán

Noviembre 2013

Oficina de País de la OIT para la Argentina

Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social

Oscar Cetrángolo, Ariela Goldschmit, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán ^(*)

Resumen

La evidencia empírica muestra la existencia de una estrecha relación entre la informalidad laboral y el empleo independiente ya que una porción importante de la informalidad se concentra en este tipo de ocupación, especialmente en el caso de los cuentapropistas. Entre las políticas públicas implementadas para facilitar la transición a la formalidad de este grupo de trabajadores se destaca la introducción de regímenes tributarios simplificados. Argentina ha sido un país pionero en la región a partir de la puesta en vigencia del Régimen Monotributo en 1998. Este documento evalúa el desempeño de esta herramienta en términos tributarios, de formalización laboral y como instrumento para proveer a los trabajadores independientes una cobertura efectiva de la protección social. Asimismo, se presenta un análisis prospectivo sobre ciertos aspectos del régimen simplificado que deberían ser reconsiderados en aras de lograr que el Monotributo funcione como un verdadero régimen de transición hacia el régimen tributario y de la seguridad social general. Entre estos aspectos se destacan: la revisión de los parámetros del sistema para evitar situaciones de enanismo en términos tributarios y de desfinanciamiento e inequidades dentro del sistema de pensiones y de salud; preservando los incentivos para la formalización y garantizando el acceso a la protección social entre los trabajadores independientes.

Palabras claves: economía informal, informalidad laboral, trabajadores independientes, régimen tributario simplificado, protección social, Argentina.

JEL: H20, H55, J46, O17

(*) Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Fabio Bertranou (OIT), Luis Casanova (OIT), Linda Deelen (OIT), Daniel Contartese (MTEySS), Eduardo Lepore (MTEySS), Ximena Mazorra (MTEySS), Diego Schleser (MTEySS) y José Salim (AFIP).

Contenido

Introducción.....	4
1. Caracterización de la informalidad en Argentina.....	5
1.1. Definiciones y situación actual de la informalidad y el empleo independiente.....	5
1.2. Evolución previa del empleo independiente y la informalidad laboral.....	11
2. Aspectos conceptuales sobre protección social y situación tributaria de los trabajadores informales.....	15
2.1. Fundamentos básicos de los regímenes de tributación simplificada.....	17
2.2. Consideraciones sobre la cobertura de salud	19
2.3. Consideraciones sobre la cobertura previsional.....	23
2.4. Informalidad y desigualdad territorial	26
3. Tratamiento tributario de los pequeños contribuyentes en América Latina.....	28
4. La tributación sobre el empleo independiente en Argentina	34
4.1. Evolución histórica del Monotributo.....	34
4.2. Principales características y aspectos técnicos del régimen de Monotributo en la actualidad	37
4.3. Principales resultados observados a partir de la aplicación del Monotributo.....	40
5. La dinámica tributaria de los trabajadores independientes	50
5.1. El caso del IVA	50
5.2. El caso del Impuesto a las Ganancias	53
5.3. El caso de los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social	58
6. Conclusiones y recomendaciones.....	62
Referencias	69
Anexo estadístico.....	72

Índice de cuadros y gráficos

Esquema 1. Ocupados según tipo de ocupación, IV trimestre de 2012	7
Gráfico 1. Ocupados según tipo de ocupación, 2003-2012.....	7
Gráfico 2. Trabajadores independientes según registro de la actividad económica, 2005	9
Gráfico 3. Evolución del empleo y la desigualdad del coeficiente de GINI del Ingreso per cápita familiar, en Argentina, 1974-2011	12
Gráfico 4. Tasas de empleo, informalidad y cantidad de monotributistas, 2003-2013.....	14
Gráfico 5. Cobertura previsional, informalidad y presión tributaria en América Latina	15
Cuadro 1. Aportes al sistema de salud del régimen de Monotributo.	22
Gráfico 6. Aportantes al SIPA según régimen previsional.....	24
Gráfico 7. Comparación entre haber mínimo previsional y aporte del Monotributo.....	25
Gráfico 8. Diferencias entre grupos de provincias, según desarrollo económico, presión tributaria e indicadores sociales	27
Cuadro 2. Regímenes especiales para pequeños contribuyentes en países de América Latina	30
Cuadro 3. Recaudación tributaria de regímenes simplificados en América Latina - Año 2010 (países seleccionados).....	33
Gráfico 9. Evolución de la cantidad de contribuyentes inscriptos en el Monotributo - Años 1998-2013.....	41
Cuadro 4. Estructura de contribuyentes en el Monotributo según ingresos brutos - Enero de 2013.....	42
Cuadro 5. Evolución de las recategorizaciones en el Monotributo (en porcentajes)	44
Gráfico 10. Evolución de la recaudación mensual del Régimen de Monotributo - Período 1998-2013 (en millones de pesos).....	46
Cuadro 6. Recaudación anual del Monotributo - Años 1999-2012.....	47
Cuadro 7. Relación entre pagos y contribuyentes activos en el Monotributo - Desde 2007 a 2013 (cuatrimestral)	49
Cuadro 8. Comparación entre los pagos anuales al Monotributo y al IVA - Abril de 2013	51
Cuadro 9. Comparación entre los pagos anuales al Monotributo y al IVA - Abril de 2013	52
Cuadro 10. Comparación entre el Impuesto a las Ganancias y el Monotributo - Abril de 2013.....	55
Cuadro 11. Beneficio anual por pago de impuesto sustitutivo de IVA y Ganancias - Abril de 2013	57
Cuadro 12. Comparación entre la carga impositiva de un autónomo y un monotributista.....	61
Gráfico 11. Cantidad de cotizantes en el Régimen de Autónomos y en el Monotributo previsional	60

Introducción

Los problemas de informalidad no son nuevos ni exclusivos para Argentina. Hace tiempo que la informalidad es un rasgo distintivo de las economías latinoamericanas, que está por detrás de los inconvenientes productivos y distributivos que las caracterizan. Adicionalmente, la informalidad es fuente de evasión y baja recaudación tributaria, a la vez que explica las deficiencias de cobertura en la protección social contributiva.

En efecto, diversos motivos hacen necesario el abordaje integral del fenómeno, con el fin de diseñar políticas públicas eficaces (Bertranou *et al.*, 2013). El empleo informal genera serias consecuencias tanto para los trabajadores y sus familias, como también para la sociedad en general. Por un lado, el empleo informal dificulta el reconocimiento de derechos laborales y está asociado con la pobreza en sus diversas manifestaciones. Además, los trabajadores informales generalmente no cuentan con la protección necesaria frente a los diversos riesgos sociales, como pueden ser los accidentes laborales y el desempleo. Por otro lado, a nivel más agregado, la informalidad laboral afecta la equidad, la eficiencia, la capacidad del Estado para recaudar recursos, el alcance de la seguridad social, la productividad y el crecimiento (OIT, 2002).

Más allá de las causas que explican su existencia y magnitud, la política tributaria ha sido uno de los principales canales a través de los cuales los distintos países de la región han intentado llevar adelante procesos de formalización laboral, específicamente con la introducción de regímenes tributarios simplificados para trabajadores independientes y empresas pequeñas (PyMES). Argentina no ha sido la excepción en cuanto a estas tendencias, sino que, por el contrario, se ha convertido en país pionero en la región a partir de la puesta en vigencia del Régimen del Monotributo en 1998. Este régimen fue concebido con la finalidad prioritaria de combatir la evasión impositiva, liberar a la administración tributaria del control de gran cantidad de pequeños contribuyentes y reducir la informalidad laboral. Habiendo transcurrido 15 años desde su creación, resulta necesario evaluar cuál ha sido el desempeño de la medida, sobre todo, en cuanto a los resultados obtenidos en términos de ingresos tributarios y de formalización efectiva de contribuyentes, así como en relación con la protección social.¹

¹ Al momento de finalizar este informe se introdujo una modificación en las escalas del Régimen de Monotributo que consiste en el incremento de todos los tramos de facturación en un 100% (según Resolución General N° 3529/2013), sin que se modifiquen los montos de impuesto establecidos para cada tramo. El estudio ha sido elaborado con las escalas previas, lo que deberá ser tenido en cuenta, de manera especial, en relación con el análisis del Capítulo V. No obstante, este cambio normativo no modifica sustancialmente -de hecho, refuerza y reafirma- las conclusiones del informe, las que se vinculan con las implicancias que debe tener este tipo de instrumento como herramienta de transición hacia un régimen impositivo general, como así también las implicancias en materia de protección social, tanto en términos de cobertura como de financiamiento, para los trabajadores independientes. En el Anexo estadístico se presenta un cuadro adicional con las nuevas escalas. Adicionalmente, hacia finales de octubre de 2013 se incrementó el componente del monotributo destinado al seguro de salud (Obras Sociales); este pasó de \$100 a \$146.

El presente informe se organiza en seis capítulos, además de esta introducción y un anexo estadístico. En el primero, se describen las principales características que definen la informalidad y el empleo independiente en Argentina. El segundo capítulo introduce un grupo de aspectos conceptuales indispensables, referidos a la relación entre informalidad y tributación, cobertura previsional y de salud. A continuación, otro breve pero indispensable capítulo revisa la experiencia reciente de los regímenes simplificados en los países de América Latina. El cuarto capítulo profundiza el análisis tributario y el tratamiento específico del Monotributo en Argentina, describiendo además el conjunto de regímenes complementarios que rigen para determinados pequeños contribuyentes, mientras que en el capítulo quinto se discuten las cuestiones dinámicas del Monotributo, con especial énfasis sobre los incentivos que intervienen al momento de la registración formal y la movilidad de contribuyentes entre los distintos regímenes tributarios aplicables. El capítulo final presenta un grupo de conclusiones y recomendaciones para el diseño de una reforma.

1. Caracterización de la informalidad en Argentina

El mercado laboral argentino, al igual que ocurre en el resto de América Latina, se caracteriza por su elevada informalidad. Teniendo en cuenta que el objeto de este documento es el análisis de los regímenes tributarios simplificados que, fundamentalmente, intentan reducir la informalidad en el empleo independiente, este capítulo introducirá los aspectos que deben ser abordados en primer término, es decir, ciertas definiciones básicas, junto con la situación actual de la informalidad y el empleo independiente, además de su evolución previa.

1.1. Definiciones y situación actual de la informalidad y el empleo independiente

Sabiendo que la diferencia entre trabajo formal e informal ha sido fuente de controversias y que sus respectivas definiciones han mutado en el tiempo, conviene comenzar señalando el último acuerdo alcanzado durante la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos de Trabajo (CIET), realizada en 2003. Según el documento acordado, se considera que los trabajadores asalariados son informales cuando su vínculo laboral no está sujeto a la legislación laboral, fiscal y de la seguridad social. En cambio, los patrones, los cuentapropistas y los trabajadores de cooperativas se definen como informales cuando se desempeñan en el sector informal de la economía (Husmanns, 2004). Como señala la OIT en su 90ª Conferencia General de 2002, la economía informal absorbe a trabajadores que, de otro modo, no tendrían actividad ni ingresos, sobre todo en los países en desarrollo que cuentan con una importante fuerza laboral en rápida expansión. También se conoce que la mayoría de las personas no se incorpora a la economía informal por elección, sino por la necesidad de sobrevivir.

El empleo informal, entonces, se compone de:

- *los trabajadores por cuenta propia y empleadores dueños de su propia empresa en el sector informal;*
- *los trabajadores familiares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal.* El carácter informal de estos puestos de trabajo se debe al hecho de que los trabajadores familiares no suelen tener contratos escritos y explícitos de empleo, además de que, por lo general, sus empleos no están sujetos a legislación laboral, seguridad social, reglamento, convenios colectivos, etc.;
- *los empleados que tienen empleos informales, ya sea vinculados con empresas del sector formal o del sector informal, o se trate de trabajadores domésticos asalariados en los hogares.* Según la 17ª CIET se considera que los empleados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, por ley o en la práctica, no está sujeta a la legislación laboral nacional, al pago de impuestos sobre las ganancias, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo,
- *los miembros de cooperativas de productores informales,* cuyo carácter informal se ajusta a las características de la cooperativa de la que son miembros:
- *y los trabajadores por cuenta propia dedicados a la producción de bienes exclusivamente destinados al propio uso final de su hogar.*

La evidencia empírica muestra la existencia de una estrecha relación entre la informalidad y el empleo independiente, ya que una porción importante de la informalidad se concentra en este tipo de ocupación, especialmente en el caso de los cuentapropistas. Los trabajadores independientes son aquellos individuos ocupados que trabajan para su propia actividad económica o unidad productiva. Como señala Ruffo (2011), estos ocupados se diferencian de los asalariados en que son ellos mismos los que deben declarar su actividad a la administración tributaria y quienes deben categorizarse según sus niveles de ingresos. Desde un punto de vista legal, la informalidad dentro del trabajo independiente está vinculada con que tanto los trabajadores como sus respectivas unidades productivas se encuentran fuera del conjunto de las normas y los reglamentos establecidos para regular el desarrollo de las actividades económicas y laborales. De esta manera, en el concepto de economía informal, vinculado con el trabajo independiente, se reproduce la heterogeneidad propia de ese tipo de trabajo, que permite coexistir trabajadores por cuenta propia, realizando actividades de subsistencia, con otros trabajadores calificados, que realizan actividades en forma no asalariada y que generan ingresos que denotan cierta capacidad contributiva (Bertranou, 2007). En consecuencia, la gran diversidad de los trabajadores independientes se traduce en una muy desigual distribución de ingresos, junto con riesgo y vulnerabilidad como características del sector.

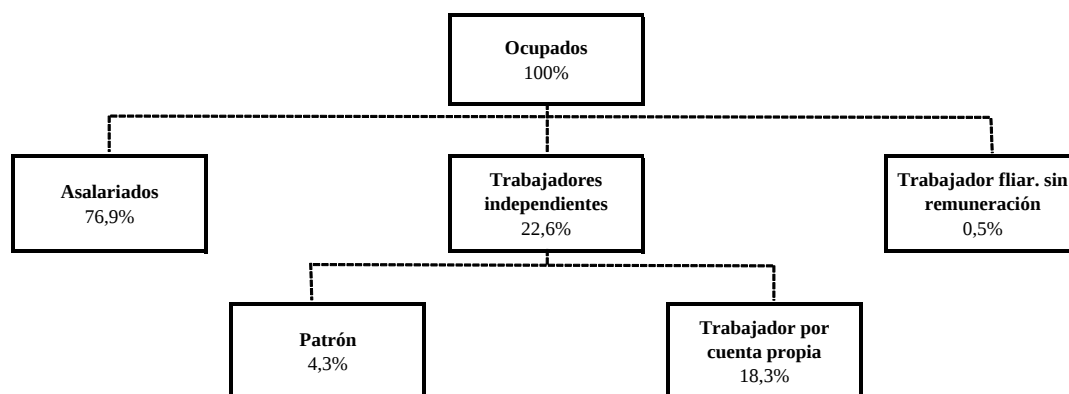
En Argentina, los trabajadores independientes han representado aproximadamente un cuarto del total de los ocupados en las áreas urbanas del país durante los últimos años, lo que sugiere que el

trabajo autónomo representa una importante fuente de ingreso para un conjunto significativo de trabajadores y sus familias.

Según datos al cuarto trimestre de 2012, el empleo independiente representa el 22,6% del total de los ocupados, constituyendo los patrones el 4,3% y el restante 18,3%, los trabajadores por cuenta propia. Como se desprende de la lectura del Gráfico 1 esta participación cayó más de dos puntos porcentuales entre 2003 y 2008, dato que puede ser considerado relevante, si se toma en cuenta el corto período de tiempo transcurrido. El empleo independiente no solo es notable por su magnitud en términos de empleo sino también como fuente de ingreso de los hogares (a pesar de que, en promedio, los trabajadores por cuenta propia reciben un ingreso inferior y más volátil que los trabajadores asalariados). Los ingresos obtenidos a partir del empleo por cuenta propia y de los patrones representan el 10% y el 5,7% del ingreso total de los hogares, respectivamente, ubicándose por debajo de los ingresos del empleo asalariado registrado (49%), de los ingresos previsionales (14%) y de los ingresos del empleo asalariado no registrado (11,2%). Más allá del subgrupo de los patrones y profesionales (que resulta de menor relevancia), la evidencia para Argentina manifiesta que existe un fenómeno de doble exclusión, ya que, por un lado, estos trabajadores quedan excluidos del sector formal de la economía y, por otro lado, también quedan excluidos del trabajo asalariado (al menos en forma temporal).

Esquema 1. Ocupados según tipo de ocupación, IV trimestre de 2012

(Aglomerados urbanos)

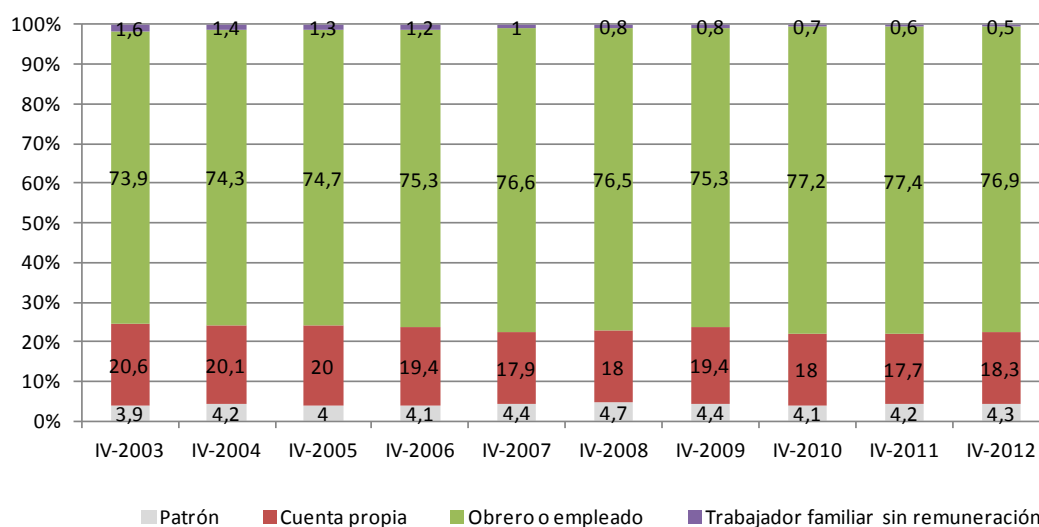


Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC.

Como señala Jiménez (2011), la distribución de las remuneraciones por hora correspondiente a los trabajadores independientes presenta una mayor dispersión que la de los trabajadores asalariados. Así se observa que los patrones obtienen ingresos medios por hora mayores que los percibidos por los cuentapropistas y los asalariados, mientras que el ingreso medio por hora de los cuentapropistas profesionales supera al percibido por los trabajadores de oficio y los de subsistencia. A la vez, los

independientes obtuvieron, en promedio, ingresos laborales por hora inferiores en un 30% al de los asalariados, durante el período 1985-2009, en el Gran Buenos Aires. Por otra parte, también es interesante notar que la brecha de ingreso entre los independientes y los asalariados aumenta en las recesiones y disminuye en los años de recuperación económica, lo que probablemente se encuentre asociado con la mayor estabilidad que caracteriza a los salarios percibidos por los asalariados formales (Jiménez, 2011).

Gráfico 1. Ocupados según tipo de ocupación, 2003-2012



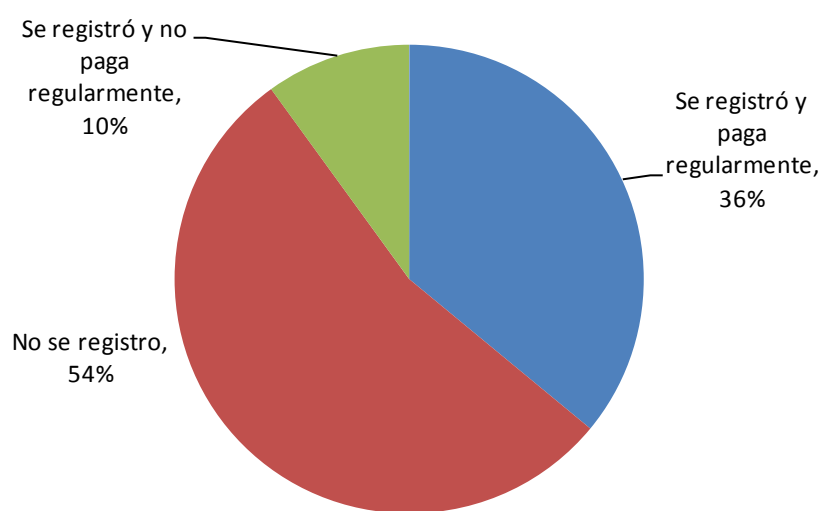
Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH-INDEC.

En términos generales, el esquema de movilidad laboral de los trabajadores independientes (formales e informales; patrones y cuentapropistas) muestra que las transiciones hacia (y desde) el empleo asalariado formal son menores que las que se observan entre el empleo asalariado informal y el empleo asalariado formal. Asimismo, se aprecia que para el caso de los trabajadores independientes la antigüedad laboral es mayor que entre los trabajadores asalariados informales, al tiempo que los primeros presentan una menor rotación laboral. No obstante, los datos de registro del SIPA confirman un elevado nivel de movilidad entre el empleo independiente formal y el empleo asalariado formal: entre 1994 y 2009, casi un 50% del total de los trabajadores inscriptos como independientes también estuvo registrado como asalariado formal. Asimismo, también se observa entre los trabajadores independientes formales que este tipo de inserción laboral suele ser relativamente corta (en promedio de menos de 2 años) y que el porcentaje de trabajadores con cotizaciones regulares se ubica en torno al 55% (lo que implica que entre los registrados hay una baja densidad de cotizaciones) (Ruffo, 2011).

Según los datos relevados por el Módulo de Informalidad de la EPH, algo más de la mitad de los trabajadores independientes no ha declarado su actividad económica (se trata del 54% del total de

este conjunto). Adicionalmente, un 10% de los independientes que sí se registraron en algún momento, luego no pagan sus contribuciones en forma regular. Por lo tanto, si se suman estos dos conceptos, habría que contar un 64% de trabajadores independientes que no cumplen con sus respectivas obligaciones tributarias. Además, entre ellos, la gran mayoría ni siquiera se encuentra inscripta en algún registro público, situación que termina definiéndolos como trabajadores informales (Contartese *et al.*, 2011).²

Gráfico 2. Trabajadores independientes según registro de la actividad económica, 2005



Fuente: EPH-INDEC.

Respecto de la composición y las características del empleo independiente, es posible afirmar que la mayoría de los individuos se desempeña como cuentapropista no profesional y pertenece al sector informal. El empleo no asalariado constituye una inserción laboral mayormente masculina, lo cual puede deberse a que las oportunidades para evolucionar desde un trabajo por cuenta propia hacia una microempresa no siempre se presentan del mismo modo para mujeres y para hombres. Otro rasgo para destacar consiste en que los trabajadores independientes tienen, en promedio, mayor edad y menor nivel educativo que los trabajadores en relación de dependencia (Maurizio, 2011).

Sin embargo, como señala Jiménez (2011), este panorama general esconde fuertes discrepancias en relación con el nivel de calificación que se observa en el interior del conjunto de los trabajadores

² Adicionalmente, se puede señalar que de acuerdo con el Módulo de Informalidad del Gran Buenos Aires (2005), el principal instrumento mediante el cual los trabajadores independientes cumplen con sus obligaciones previsionales es el régimen del Monotributo. Además, el uso de este régimen es mayor entre los cuentapropistas formales que entre los patrones formales. No obstante, se observa que, para 2005 en el Gran Buenos Aires, casi un 40% de estos últimos se encontraba inscripto en el régimen del Monotributo.

independientes, ya que allí conviven trabajadores con muy baja escolarización junto a otros que acreditan calificación profesional. Además, el autoempleo tiene una mayor incidencia en sectores productivos que exhiben, en general, un mayor grado de precariedad laboral, como el sector de la construcción y el de los servicios de reparaciones. En efecto, según Bertranou y Casanova (2013), en 2012 el mayor porcentaje de independientes informales se concentró en los sectores del comercio, la construcción y la industria, donde se reúnen dos tercios del trabajo independiente, con una incidencia del cuentapropismo de oficio y de subsistencia superior al 75%.

Como se ha mencionado, en promedio, los trabajadores independientes obtienen ingresos horarios significativamente inferiores a los de los asalariados, aun controlando esta evidencia mediante las características individuales y familiares. Asociado con este rasgo, al menos parcialmente, se observa que la tasa media de pobreza e indigencia de los cuentapropistas resulta ser más alta que la de los otros grupos de trabajadores. De hecho, los menores ingresos laborales que obtienen los trabajadores independientes y, en especial, los cuentapropistas se combinan con una mayor inestabilidad laboral, lo que redundando en una fuerte vulnerabilidad frente a los riesgos sociales, dada la dificultad que estos trabajadores tienen para acceder a esquemas contributivos o no contributivos de protección social. Asimismo, se observa que aquellos individuos que alguna vez fueron cuentapropistas no profesionales rotan entre este tipo de ocupación, los puestos asalariados no registrados en la seguridad social y el desempleo. Esta evidencia parece contribuir a la hipótesis de la segmentación laboral (Bertranou y Maurizio, 2011; Jiménez, 2011 y Contartese *et al.*, 2011).

A la hora de indagar sobre cuáles son las motivaciones que manifiestan los individuos para trabajar de manera independiente, se observa que solo los cuentapropistas profesionales se refieren a aspectos relacionados con el futuro de su actividad o la oportunidad de establecer un negocio, mientras que tanto los cuentapropistas de oficio (42%) como los de subsistencia (69%) señalan como más importante el hecho de no haber podido conseguir trabajo en relación de dependencia (Bertranou y Maurizio, 2011).

En suma, la mayor parte de los trabajadores independientes informales se encuentra en situación de exclusión porque no puede acceder a un trabajo formal, lo que estaría indicando que el hecho de ser independiente no parece responder a una elección voluntaria sino a una restricción para conseguir un trabajo en relación de dependencia.

1.2. Evolución previa del empleo independiente y la informalidad laboral

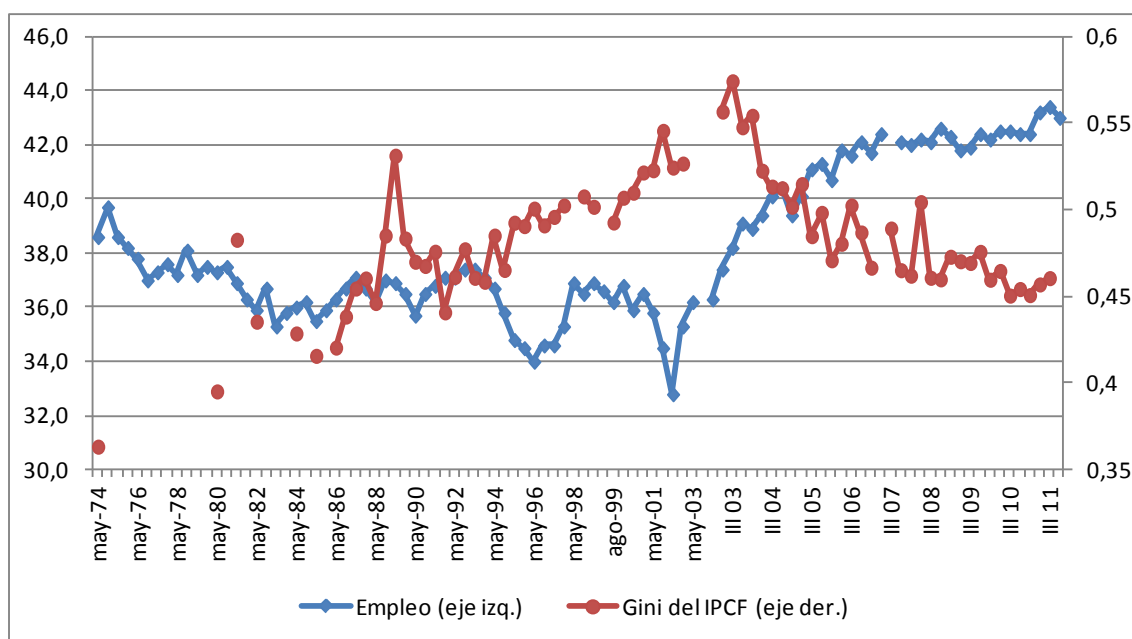
Tomando como punto de partida el año 1974, considerado como un momento de pleno empleo y muy buenos indicadores de equidad distributiva, de manera previa al grave deterioro que se desató posteriormente, es posible distinguir seis períodos en la evolución del mercado laboral argentino (Gráfico 3). En especial, poniendo énfasis en los objetivos del presente documento, se hará mención a la temática del empleo independiente. Como resulta obvio, la siguiente periodización está estrechamente relacionada con la evolución macroeconómica.³

1. Desde 1974 hasta inicios de los años ochenta: período caracterizado por la caída de las remuneraciones medias reales (8%) al inicio del mismo y su posterior recuperación parcial (Beccaria y Gonzales, 2006), crecimiento de la desigualdad y, en menor medida, de la incidencia de la pobreza. Se registró un leve crecimiento del peso de los trabajadores por cuenta propia, y los independientes tuvieron un incremento en su participación de cuatro puntos porcentuales.
2. 1983-1987: período signado por el regreso de los gobiernos democráticos, de elevada volatilidad macroeconómica e intentos de estabilización. La evolución del empleo y los salarios reales dependió de las alternativas del programa macroeconómico (Plan Austral). La participación del empleo independiente se mantuvo estable.
3. 1988-1991: período de fracaso de planes de estabilización, crisis político-económica asociada al cambio de gobierno y episodios de hiperinflación. Se produjo un fuerte deterioro de los salarios reales, y la pobreza creció de manera significativa. Los porcentajes de independientes y de cuentapropistas se incrementaron en 6 pp. aproximadamente. En este contexto de estancamiento y extrema volatilidad macroeconómica, las actividades por cuenta propia se presentaron, para muchos trabajadores con escasas oportunidades en el sector formal de la economía, como un “refugio” contra el desempleo (Jiménez, 2011).
4. 1991-2001: vigencia del plan de Convertibilidad. Se destaca el elevado nivel de desempleo abierto, aunque existe un nivel más estable de remuneraciones reales pero un sendero creciente en la desigualdad. Entre 1991 y 1998, el porcentaje de autónomos y de cuentapropistas en el GBA cayó en 6 pp., la desocupación aumentó y el empleo agregado se estancó o cayó.

³ Se tomó como base lo desarrollado en las periodizaciones que presentan Beccaria y Gonzáles (2006) y Beccaria (2007).

5. 2001-2003: crisis y abandono de la Convertibilidad. Se aprecia un importante aumento de la desocupación y caída de los salarios reales.
6. Desde 2003: período poscrisis. Recuperación de la mayoría de los indicadores hasta aquí analizados. El porcentaje de autónomos y cuentapropistas sobre el total de los ocupados muestra una suave tendencia decreciente hasta el cuarto trimestre de 2007. Luego se verifica un leve incremento en la participación de los trabajadores independientes.

Gráfico 3. Evolución del empleo y la desigualdad del ingreso (medida por el coeficiente de GINI del Ingreso per cápita familiar), en Argentina, 1974-2011



Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC.

Como rasgo general debe notarse que la participación de los trabajadores independientes no se ha modificado sustancialmente en el largo plazo. No obstante, es posible identificar cambios entre los períodos. En particular, debe observarse que al momento del abandono del régimen de Convertibilidad, la situación distributiva y, en particular, del empleo se encontraba en un punto crítico, como consecuencia de un deterioro que databa ya de tres décadas pero que había sido especialmente marcado durante los años noventa. En esa coyuntura, el empleo y las remuneraciones reales alcanzaron un primer impacto sumamente negativo. No obstante, la fase de crecimiento económico iniciada hacia fines de 2002 permitió un importante acrecentamiento, tanto del empleo como de las remuneraciones reales y la distribución del ingreso (Beccaria, 2007).

Si se presta atención a lo sucedido en la última etapa (Gráfico 4), puede apreciarse que la tendencia a la mejora laboral y distributiva abarcó la totalidad del período iniciado hacia fines de 2002, pero

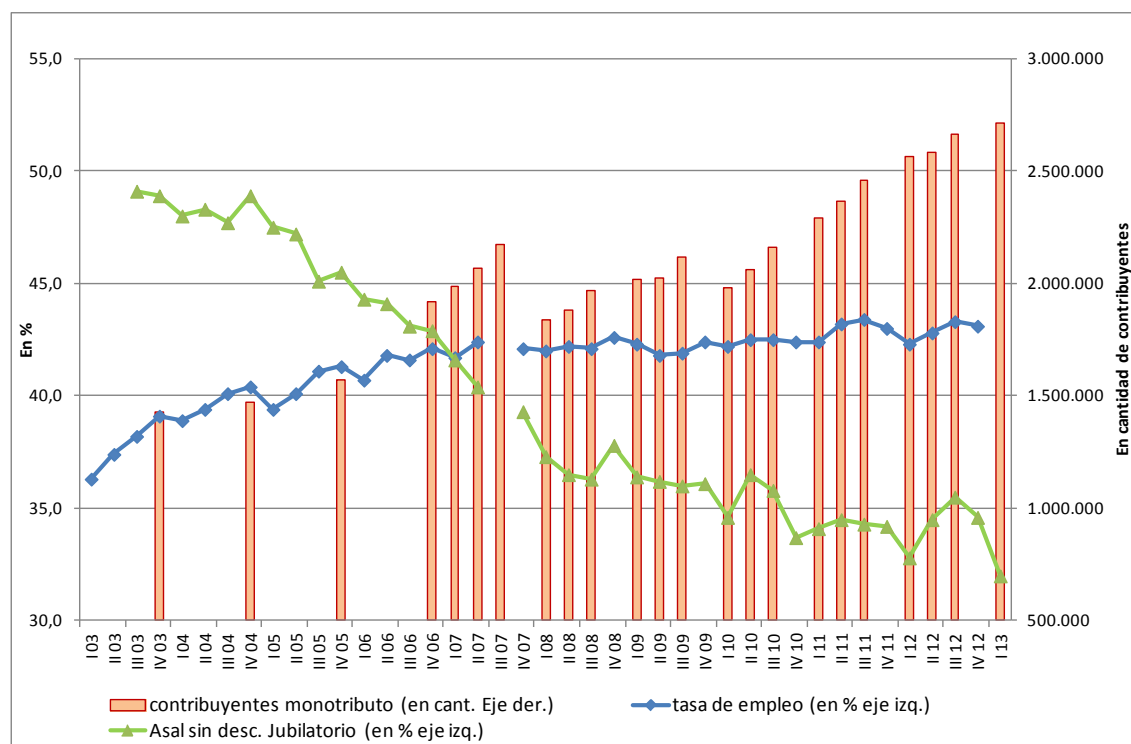
fue particularmente intensa durante los primeros años.⁴ Luego se observó cierta declinación de la tasa de expansión del empleo, derivada de la reducción de la elasticidad empleo-producto y también el progresivo agotamiento de la capacidad instalada en el aparato productivo. La aceleración del proceso inflacionario constituyó otro factor que atentó contra la mejora en los ingresos laborales reales durante los últimos años. En el mismo gráfico, es posible observar la caída en el porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio y el incremento en la cantidad de monotributistas, temas que serán analizados en este documento.

Por otra parte, los últimos dos períodos introducidos anteriormente pueden ser desagregados en cuatro fases, que se diferencian respecto de la evolución de la tasa de empleo (Maurizio y Beccaria, 2013):

1. octubre de 2001 a mayo de 2002: con la contracción del empleo, como producto de los efectos rezagados del colapso de la Convertibilidad;
2. mayo de 2002 a fines de 2002: cuando se generaron nuevos puestos de trabajo, la mayoría derivados de la puesta en marcha y expansión del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, pero también cuando el empleo “genuino” o neto, de políticas de empleo detuvo su caída;
3. fines de 2002 hasta mediados de 2007: de acelerado crecimiento ocupacional, donde la tasa de empleo genuino creció 8 puntos porcentuales;
4. y desde mediados de 2007: con desaceleración del ritmo de crecimiento de la tasa de ocupación.

⁴ En el mismo gráfico se presenta la evolución de los monotributistas, que será comentada más adelante.

Gráfico 4. Tasas de empleo, informalidad y cantidad de monotributistas, 2003-2013



Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC y la AFIP.

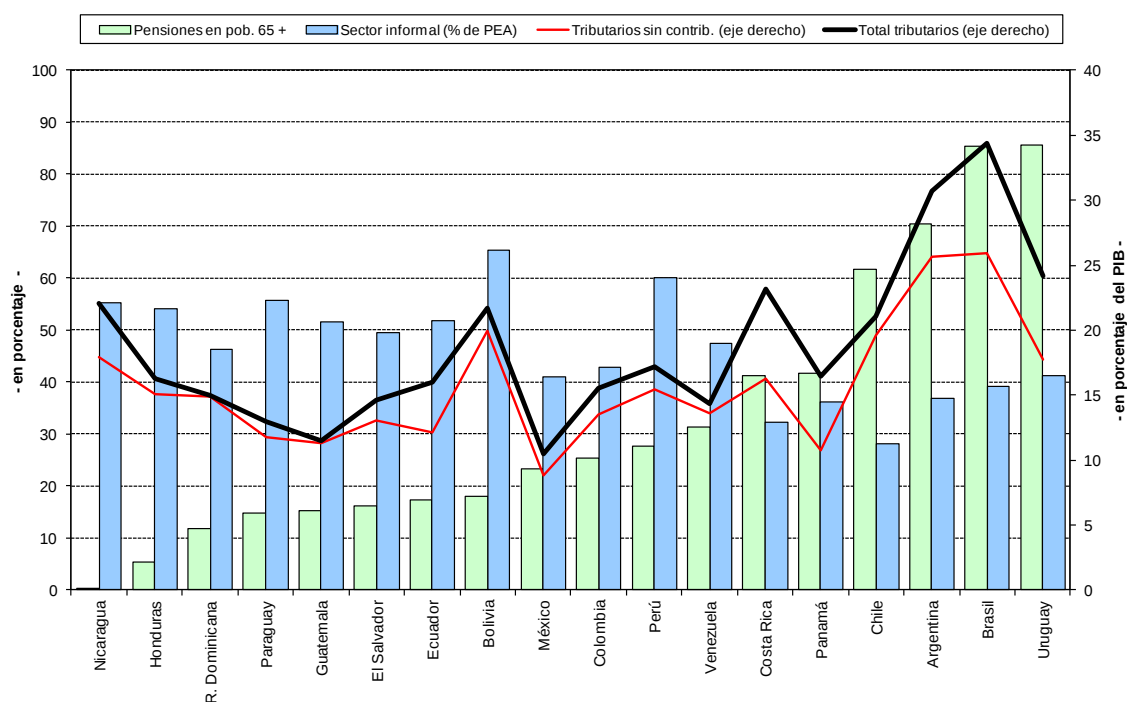
En esos años, el aumento de los ingresos reales se verificó en todos los grupos de trabajadores, definidos de acuerdo con su categoría ocupacional, aunque con diferentes intensidades. Dentro del conjunto de los asalariados, si bien a lo largo del período 2003-2010 el aumento del poder adquisitivo de los salarios registrados en la seguridad social fue algo mayor que en el caso de los trabajadores no registrados (33% y 28%, respectivamente), se advierten similitudes en la dinámica de las remuneraciones medias de ambos grupos, durante la mayor parte del lapso analizado. En el caso de los trabajadores independientes, en cambio, puede sostenerse la idea de que el contexto favorable de expansión económica tuvo que haber beneficiado sus actividades y, por lo tanto, haber afectado positivamente sus ingresos (Maurizio y Beccaria, s/f).

La recuperación de los ingresos laborales medios ha sido acompañada por una reducción en la desigualdad de la distribución, tal como lo indica la evolución del Índice de Gini en esos años. Los datos disponibles para el coeficiente de Gini muestran la mejora que ha operado en las condiciones de desigualdad del país, desde el punto más elevado registrado en 2002. No obstante, los niveles de desigualdad recién han logrado retrotraerse a los vigentes a comienzos de los años noventa, ubicándose por encima de los registros de mediados de los setenta e incluso de los de mediados de los años ochenta. En efecto, la situación distributiva ha sufrido importantes retrocesos en cada una de las crisis macroeconómicas que atravesó el país (1982, 1989-1990 y 2001-2002), tal como se desprende de la lectura del Gráfico 3 (Cetrángolo y Goldschmit, 2013).

2. Aspectos conceptuales sobre protección social y situación tributaria de los trabajadores informales

Conociendo que el empleo independiente engloba un heterogéneo grupo de situaciones, en este documento interesa abordar su relación con la informalidad y la falta de protección social, así como la participación de sus trabajadores como contribuyentes del sistema tributario tradicional. Como introducción al tema, el Gráfico 5 expone, para los países de la región de América Latina, el vínculo entre informalidad, recaudación tributaria y cobertura de la seguridad social. Allí, como era de esperar, se nota una relación inversa entre la participación del sector informal en la PEA y el alcance de la protección social. A la vez, se aprecia cómo la mayor formalidad posee cierta relación con la carga tributaria, en especial, con la recaudación de aportes y contribuciones sobre los salarios para financiar la seguridad social.⁵ No obstante, también es importante subrayar que muchos de los países de la región obtienen una porción importante de su financiamiento público a partir de fuentes no tributarias, lo que reduce la necesidad de los Estados de recurrir a la aplicación de impuestos (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007).

Gráfico 5. Cobertura previsional, informalidad y presión tributaria en América Latina



Fuente: Carmelo Mesa Lago (2009), en *Serie Políticas Sociales*, N° 150, Santiago de Chile, CEPAL y CEPASTAT.

⁵ Debe notarse que, para el caso de Argentina, la cobertura previsional se encuentra actualmente en un nivel más elevado que el que se muestra en el gráfico, debido a reformas posteriores al período tomado como referencia. Sin embargo, aquí se optó por presentar los datos de la fuente consultada, para no afectar la comparabilidad entre países.

Son varios los motivos por los cuales la falta de cobertura del sistema de seguridad social representa una preocupación fundamental para las políticas laborales y sociales. Por un lado, resulta evidente que la falta de cotizaciones afecta a los ingresos del sistema (y también a la recaudación tributaria), mientras, por otro lado, se comprueba que los trabajadores que no realizan aportes regulares no cuentan con cobertura frente a riesgos sociales. En Argentina en particular, tal como se desprende del Capítulo I, los trabajadores independientes se caracterizan por presentar un elevado nivel de no registro en la seguridad social.

Ante tal panorama, sin duda la formalización de este tipo de empleo reviste ciertas dificultades, entre las que se destacan principalmente dos. En primer lugar, que los ingresos que perciben los trabajadores independientes son variables y, por lo tanto, es difícil distinguir entre el flujo que permite mantener la actividad de las ganancias. En segundo lugar, es de conocimiento compartido que la fiscalización del trabajo autónomo es dificultosa y además poco rentable desde el punto de vista tributario (Bertranou y Saravia, 2009). Debido a estos obstáculos en el diseño de políticas destinadas a la formalización de los trabajadores independientes se ha avanzado con instrumentos de seguridad social y de política tributaria y, en particular, con la introducción de regímenes simplificados.

Estos regímenes simplificados plantean, a la vez, algunos interrogantes en relación con el impacto que podrían alcanzar sobre la equidad horizontal y sobre el incremento real del empleo formal y la recaudación previsional y tributaria (neta de efectos desplazamiento). En consecuencia, es imprescindible profundizar el estudio de este tipo de regímenes de modo de hallar lineamientos que permitan formalizar el empleo, brindar seguridad social y mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La OIT señala la incapacidad de las economías de América Latina para generar la cantidad suficiente de puestos de trabajo formales que requiere el crecimiento de la fuerza de trabajo (Jiménez, 2011). Frente a la escasez o inexistencia de mecanismos de protección social que otorguen ingresos a aquellos individuos que no acceden a un puesto asalariado, algunos trabajadores deben emprender algún tipo de actividad independiente que les permita generar ingresos. Sin embargo, desde otra perspectiva, también se esgrime que el autoempleo representa la elección de aquellos individuos con mayor capacidad emprendedora y gerencial, menos adversos al riesgo, quienes deciden no trabajar para terceros sino hacerlo de manera independiente.

Desde el punto de vista de la seguridad social, los trabajadores independientes generan un desafío relevante para la política pública. La detección y el control de las contribuciones son más complejos y requieren el desarrollo de cierta institucionalidad específica que gestione regímenes destinados a ellos. Por otro lado, debido a que gran parte de los trabajadores independientes percibe bajos

ingresos, por su incapacidad de generar una inserción más plena y de carácter asalariado, su capacidad contributiva se ve fuertemente menoscabada. En el presente capítulo, serán introducidos conceptos básicos acerca de los regímenes simplificados de tributación y sobre su impacto en la cobertura de salud, pensiones y tributación. Luego, se completa el estudio con una introducción a las disparidades territoriales, en materia de informalidad, tributación y protección social.

2.1. Fundamentos básicos de los regímenes de tributación simplificada

En los últimos años, se ha incrementado el interés de la política tributaria sobre lo que se denominan “pequeños contribuyentes”, grupo numeroso y heterogéneo de agentes económicos que incluye tanto a las empresas de reducido tamaño como a los trabajadores independientes en general. Esta tendencia representa una respuesta lógica que viene detrás de la persistente atención que se ha dado al grupo de los “grandes contribuyentes”, en décadas pasadas, aunque también refleja una mayor toma de conciencia acerca de los peligros que supone una atención inadecuada de la tributación de los pequeños contribuyentes. En ese sentido, se ha enfatizado la relación existente entre la informalidad y el tamaño de las empresas, la cual ha conducido a concentrarse más en el tratamiento impositivo como elemento fundamental, para contrarrestar, o al menos para no intensificar, los efectos del fenómeno de la informalidad sobre la economía (ITD, 2007).

Adicionalmente, Gómez Sabaíni y Morán (2012) han señalado que, si bien se reconoce que la informalidad responde a múltiples causas, provoca numerosas consecuencias y admite distintos enfoques de análisis, el aspecto tributario se erige como uno de los factores más relevantes en torno a la naturaleza del fenómeno. Así, si la informalidad es concebida como el resultado de una evaluación racional (costo-beneficio) de los agentes económicos, el nivel y la estructura de los ingresos tributarios pueden incidir sobre el tamaño de la economía informal a través del efecto que ejercen los impuestos sobre las decisiones individuales para pertenecer al sector formal de la economía.

A la vez, las causas de la informalidad pueden estar relacionadas con aspectos estructurales de una economía donde cierta parte de la población termina siendo excluida involuntariamente del sector formal del trabajo (tal como se ha observado en reiteradas ocasiones en América Latina). En ese caso, la tributación también resulta ser un factor central, pues constituye uno de los principales instrumentos para incidir sobre la distribución del ingreso de la población, ya sea a través de su impacto directo o, indirectamente, a partir de la posibilidad que brinda de obtener los recursos necesarios que aseguren una adecuada provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado.

Por lo tanto, más allá de otros argumentos esgrimidos para justificar un tratamiento tributario preferencial sobre los pequeños contribuyentes,⁶ parece existir consenso acerca de que la principal motivación para la implementación de regímenes especiales de tributación simplificada, sobre todo en América Latina, radica en integrar –y mantener– dentro de la base tributaria gran parte de los ingresos generados por estos contribuyentes que conforman el núcleo del sector informal (OCDE, 2008).

De hecho, desde su inserción en los sistemas tributarios tradicionales, los regímenes simplificados han buscado facilitar la incorporación de pequeños contribuyentes a la dimensión tributaria de la formalidad, garantizando el cumplimiento voluntario de las principales obligaciones tributarias y reduciendo, al mismo tiempo, el efecto regresivo que los costos de cumplimiento (relativamente fijos) pueden introducir incluso en impuestos con alícuotas planas o lineales. Asimismo, esta adaptación del diseño y la administración tributaria en función del tamaño, con el propósito de alcanzar la inclusión en el sistema tributario, implica reconocer el riesgo de sobrecargar a las Administraciones Tributarias con un gran número de pequeños contribuyentes cuyo aporte a la cifra total de ingresos es muy acotado.

La experiencia también demuestra que la implementación de los regímenes simplificados debe ser cuidadosa, puesto que podrían generar resultados contrarios a los deseados. Así, en contextos de elevada informalidad y donde se percibe un riesgo implícito bajo para las acciones de evasión impositiva, un régimen simplificado para pequeños contribuyentes debería constar de tasas impositivas reducidas y requisitos de conformidad realmente favorables, como para lograr atraer a los contribuyentes de menores ingresos. Sin embargo, esas laxas condiciones de entrada podrían transformarse en fuertes barreras de salida, puesto que las empresas que se encuadren en estos esquemas tendrían un incentivo para permanecer dentro del régimen especial, aun teniendo la capacidad de registrarse dentro del régimen general de tributación. Este ejemplo ilustra de qué modo la aplicación deficiente de los regímenes simplificados podría ser perjudicial, tanto en materia de ingresos tributarios (si permite disminuir la carga tributaria de los contribuyentes del régimen general), como de eficiencia económica (si incentiva actitudes de “enanismo fiscal” en las empresas) y de equidad distributiva (si brinda ventajas legales a contribuyentes que se aprovechan de los beneficios brindados por el régimen simplificado).

⁶ De acuerdo con estos enfoques, un tratamiento diferenciado aplicado sobre los pequeños contribuyentes puede estar justificado por las relativamente mayores restricciones de financiamiento que los mismos deben enfrentar, por la necesidad de promover su importante contribución al empleo y la innovación, o por razones distributivas y de eficiencia. No obstante, estos fundamentos distan mucho de ser contundentes ya que, en la mayoría de los casos, la mejor respuesta a las imperfecciones del mercado difícilmente pueda canalizarse a través de medidas tributarias relacionadas con el tamaño de los contribuyentes.

Si bien, en términos generales, los países comparten inquietudes similares sobre esta problemática, debe admitirse que existen diferencias importantes tanto dentro del propio conjunto de los “pequeños contribuyentes” de un mismo país –en el que quedan comprendidos desde las personas físicas dedicadas a una actividad lucrativa de jornada reducida hasta las empresas pequeñas– como entre los conjuntos de los distintos países entre sí. En consecuencia, resulta claro que no puede haber un único enfoque dedicado a la tributación de los pequeños contribuyentes que sea aplicable a todos los países. De hecho, la práctica en este ámbito varía sensiblemente, incluso en los países que están en un estadio de desarrollo bastante similar.

La tarea de diseñar sistemas tributarios simplificados es intrínsecamente compleja, ya que los factores relacionados con la normativa y la administración se conjugan más estrechamente que cualquier otro aspecto del diseño tributario. Por último, debe enfatizarse que en la evaluación que cada agente económico hace respecto de su participación en la economía formal también se deben incorporar los beneficios que pueda lograr en materia de protección social. En las secciones siguientes se analizarán estos aspectos en relación con las coberturas de salud y pensiones.

2.2. Consideraciones sobre la cobertura de salud

Las dificultades para garantizar una cobertura de salud a los trabajadores informales son parte de un problema más general, que se relaciona con los obstáculos que presenta la meta de consolidar esquemas de cobertura universal y equitativa de salud en Argentina, un rasgo que comparten muchos países de la región. Cobertura universal en salud significa que toda la población posee acceso apropiado y a un costo asequible a prestaciones de salud vinculadas con la promoción, prevención, cura y rehabilitación de la salud. Desde esta perspectiva, la cobertura universal implica equidad de acceso y protección financiera (OMS, 2005). Si las personas sufren dificultades financieras o se les impide utilizar los servicios porque tienen que pagar por ellos en el momento de usarlos, resulta imposible alcanzar el objetivo de la cobertura universal. La manera de disminuir los pagos directos consiste en que los gobiernos fomenten el prepago y la asunción de riesgos de manera colectiva (OMS, 2005).

Como señala Cetrángolo *et al.* (2013), desde el punto de vista del financiamiento existen –en términos generales– dos opciones para alcanzar la cobertura universal: una, mediante rentas generales (es decir, a partir de impuestos) y la otra, a través de la seguridad social contributiva. Debido a las crecientes dificultades del mercado de trabajo, como el avance de la informalidad y el desempleo, señaladas en el Capítulo I, resulta obvio que el sujeto de la política de salud ya no puede ser exclusivamente el trabajador formal. Y tampoco existen razones para justificar diferentes coberturas de salud para diversos grupos sociales en virtud de su relación con el mercado de

trabajo. Por lo tanto, resulta necesario pensar una cobertura a la que tengan igual derecho de acceder los trabajadores formales e informales, los desocupados y la población no activa económicamente.

En este sentido, uno de los ejes del debate acerca del financiamiento en los países más desarrollados se relaciona con las ventajas o desventajas de los sistemas públicos de salud financiados con impuestos, en comparación con los seguros sociales de salud financiados a partir de las contribuciones de los trabajadores.⁷ En Argentina, al igual que en muchos países de América Latina, ha predominado el desarrollo de un sistema híbrido, donde la provisión de servicios de atención de la salud está a cargo de una variada gama de instituciones y mecanismos para el financiamiento y la regulación. En este tipo de esquema conviven un subsector público (esencialmente financiado con impuestos generales), la seguridad social (financiada con contribuciones sobre la nómina salarial) y el subsector privado (organizado a partir de seguros privados o pagos directo de bolsillo). En consecuencia, y con sumo cuidado en el uso de los términos, no se podría hablar de un auténtico “sistema de salud”, dada la ausencia de coordinación entre las partes que conforman su organización. Pero más allá de esta precisión semántica, lo que resulta claro es que la falta de coordinación y articulación atenta contra el uso eficiente de los recursos y el logro de niveles aceptables de equidad en los servicios brindados.

Actualmente, en Argentina y en otros países de la región, la única cobertura para la población sin capacidad de contribución suele correr por cuenta del Estado. La seguridad social cubre a los trabajadores formales (y, a menudo, a sus dependientes, de acuerdo con la organización de cada sistema en particular) y cuenta con su propia red de hospitales y prestadores. Finalmente, el sector privado cubre generalmente a la población de más altos ingresos y desarrolla una estructura de proveedores propios. No obstante, en muchas oportunidades, los sectores de más bajos recursos, sin seguro y con dificultades para acceder a la oferta pública de servicios, deben afrontar sus necesidades más urgentes mediante pagos de bolsillo en el sector privado, lo que además de representar una carga onerosa para estos hogares constituye un importante factor de inequidad.

Sabiendo que la estructura de financiamiento del sistema de salud no es neutra desde la perspectiva de la equidad, la existencia de una doble institucionalidad asociada con la provisión pública y la seguridad social ha desarrollado efectos negativos sobre el financiamiento y la prestación de los servicios. Pues, además de promover la duplicación de funciones y de recursos, se generan sistemas de salud diferenciados entre los distintos estratos sociales. A la vez, las dificultades para regular al subsector privado de salud, que en el caso de la región representa una proporción significativa del gasto total, ha sido un factor agravante.

⁷ Una presentación reciente de este debate se puede encontrar en Wagstaff, A. (2009).

Mientras más importante sea el subsistema público, mayor será la redistribución implícita en el funcionamiento del sistema de salud y más homogénea será la cobertura. Por el contrario, el mayor peso del financiamiento de bolsillo será acompañado de una menor redistribución y una consecuente inequidad. En cambio, cuanto más desarrollada esté la seguridad social en la provisión y el financiamiento de la salud, es posible que en principio mayor sea la brecha de cobertura entre los trabajadores formales y el resto de la población que solamente tenga acceso al sector público, no obstante, esto solo será cierto dependiendo del grado de articulación que se logre entre la seguridad social y la provisión pública, además del nivel de financiamiento del sector público.

Como consecuencia, niveles elevados de informalidad, como los que se ha visto que caracterizan a la Argentina, representan una limitación a la expansión de la cobertura universal ya que condicionan la capacidad de recaudar recursos de la seguridad social con destino a la salud y reducen el número de ciudadanos con acceso a la seguridad social. Ante este panorama, se manifiesta como relevante la introducción de esquemas simplificados de recaudación de impuestos destinados a los pequeños contribuyentes. De hecho, parece existir consenso en que la principal motivación para aplicar estos regímenes especiales en países de América Latina radica en la necesidad de garantizar el cumplimiento voluntario tanto de las obligaciones tributarias como de las contribuciones a la seguridad social por parte de los contribuyentes (Cetrángolo *et al.*, 2013). De este modo, los países logran avanzar en la formalización de los trabajadores independientes a la vez que fomentan su protección social, obligándolos a tomar cobertura en materia de salud y a contribuir al sistema previsional.

En el diseño de un sistema simplificado, una cuestión clave se vincula con la definición del monto que alcanzarán los aportes realizados al sistema de salud por parte de los afiliados. En este sentido, la evolución de las cotizaciones fijas del Monotributo (tanto para el beneficiario titular, como los aportes adicionales para cada uno de los integrantes del grupo familiar primario), cuyo destino es el Sistema Nacional del Seguro de Salud, se muestra en el Cuadro 1. Mediante sus aportes, los contribuyentes acceden a la cobertura médico asistencial asegurada en el Programa Médico Obligatorio (PMO) y provista a través del Sistema de obras sociales. En este esquema, los monotributistas pueden optar por la elección de las obras sociales inscriptas en el régimen de Monotributo y, además, cuentan con la posibilidad de unificar aportes con otros miembros del grupo familiar o de acceder a planes superadores o complementarios de PMO, realizando aportes adicionales voluntarios por encima de la cápita del Monotributo.

Cuadro 1. Aportes al sistema de salud del régimen de Monotributo

(montos mensuales, en pesos)

Período	Titular	Adherente	Promedio SANO
Previo abril de 2008	24,4	22,2	48,1
Abr-2008 a dic-2008	37,0	31,0	48,1
Dic-2008 a dic-2009	46,8	39,0	48,1
Ene-2010 a jun-2012	70,0	70,0	78,3 hasta abril de 2011 y 101,6 luego
Jul-2012 en adelante	100,0	100,0	101,6

Nota: En octubre de 2013 se modificó el aporte al seguro de salud, ubicándose en \$146 (Resolución General de la AFIP N° 3533)

Fuente: elaboración propia sobre la base de AFIP y Decretos N° 1901/2006, 330/2010 y 488/2011

El Sistema de obras sociales presenta un esquema de subsidio para los trabajadores de menores salarios (o que tienen un grupo familiar extendido), que consiste en la existencia de un Subsidio Automático Nominativo de Obras Sociales (SANO), el cual, según el Decreto N° 1901/2006, transfiere a las obras sociales un monto equivalente a la diferencia entre la suma de aportes y contribuciones correspondiente a un trabajador y el costo de las cápitas ajustadas por riesgo de su grupo familiar (siempre que resulten mayores a aquella). Por otra parte, estas diferencias son cubiertas mediante el financiamiento proveniente del Fondo Solidario de Redistribución (FSR).⁸ Los monotributistas, si bien aportan un 10% de la cápita mensual (\$10) a ese fondo, no perciben recursos del SANO. La cápita del Monotributo resulta compatible con los valores de aquella matriz para la población de ambos sexos menor a los 65 años, lo que podría generar algún efecto de selección adversa para la población mayor de esa edad.

Vale destacar que, como contraprestación de su contribución al FSR, los monotributistas pueden acceder a los reintegros contemplados en la Resolución N° 1561/2011 para enfermedades de baja incidencia y alto costo (también llamadas catastróficas) del Sistema único de reintegros (SUR - exAdministración de Programas Especiales) y, además, las obras sociales en las cuales se encuentren afiliados perciben el Subsidio Único de Mitigación de Asimetrías (SUMA), según el Decreto N° 1609/2012.⁹

De esta forma, el impacto financiero del componente de salud del Monotributo estará dado por el valor de la cuota establecida con relación al costo del PMO (que se supone implícita en los valores

⁸ El Fondo Solidario de Redistribución capta una porción de los aportes y contribuciones para las obras sociales (que crece a medida que los salarios son más elevados) y la redistribuye con diferentes criterios.

⁹ El SUMA es un subsidio que reparte alrededor de un tercio del FSR por mes y está destinado a compensar a las obras sociales de menores ingresos por afiliado y a aquellas otras con menos de 5.000 afiliados.

de la matriz del SANO). Luego, en la medida en que el valor del aporte resulte inferior a la cuota que establezca la matriz del SANO, ello implicará un subsidio a los contribuyentes monotributistas dentro de la matrícula de cada obra social. A esta altura es importante destacar que la experiencia argentina muestra una preocupación por mantener la cuota para salud de los monotributistas en un nivel similar al SANO, con el fin de lograr que no haya costo fiscal por esa incorporación.

No obstante, más allá del costo financiero, debe tenerse en consideración que es prioritario alcanzar la cobertura universal en salud. En este sentido, la estipulación de un componente de salud obligatorio en el Monotributo (con independencia de la suficiencia de su monto fijo en términos de cobertura) representa un avance importante en dirección de alcanzar la cobertura universal, ya que abre las puertas a que grupos habitualmente excluidos pasen a estar protegidos.

2.3. Consideraciones sobre la cobertura previsional

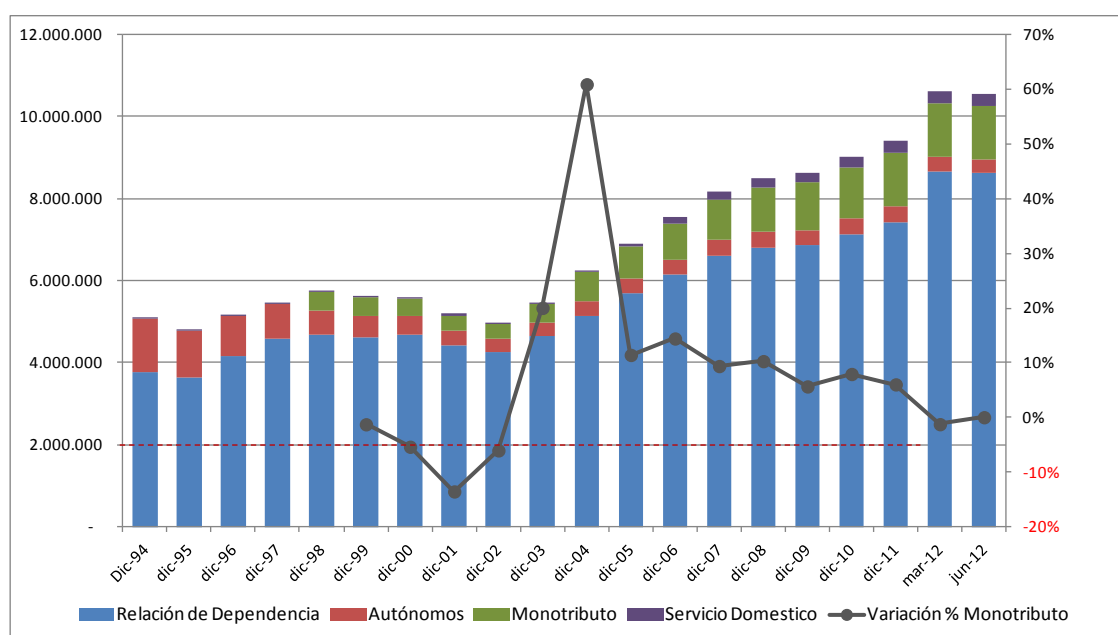
Esta temática es bastante similar a lo desarrollado para el caso de la cobertura de salud. No obstante, a diferencia de lo que sucede en ese caso, hay en materia de pensiones cierta tradición en la literatura y en la experiencia internacional, que justifica la existencia de prestaciones vinculadas con los aportes. Tratándose de esquemas que se desarrollaron con el propósito, entre otros objetivos, de suavizar el consumo de las personas, evitando saltos abruptos en su comportamiento luego del abandono de la actividad, existen fuertes argumentos en favor de mantener una relación coherente entre las contribuciones y las prestaciones. No obstante, por las mismas razones que se expusieron en relación con la cobertura de salud, ha sido cada vez más evidente la necesidad de incorporar, dentro del menú prestacional, beneficios básicos no contributivos que garanticen ingresos a aquellos que alcanzaron la pasividad sin una historia contributiva que les asegure un beneficio previsional.

Un 12% de los trabajadores que aportan al SIPA lo hacen bajo el régimen simplificado de Monotributo, mediante cotizaciones subsidiadas, lo que les otorga el derecho de percibir en el futuro una jubilación mínima que no alcanzarían teóricamente a financiar (Bertranou, 2009; Bertranou y Casali, 2007). Por otra parte, debe aclararse que si la condición de monotributista es parcial dentro de la vida laboral de una persona, el beneficio que logre al momento de su retiro dependerá de la cantidad de años alcanzados bajo esa condición y, de manera mucho más importante, de la oportunidad de su situación de monotributista dentro de la totalidad de su vida laboral.

Al estar determinado el haber jubilatorio a partir del aporte realizado durante los últimos diez años de una trayectoria laboral, podría presentarse el caso de un trabajador que aportara durante 20 años

como monotributista, y que solo en sus últimos diez se desempeñara como trabajador en relación de dependencia, lo que le permitiría acceder a una jubilación máxima. Mientras, en el otro extremo de las posibilidades, podría ubicarse el ejemplo de un trabajador con aportes elevados durante los primeros 20 años de su trayectoria laboral, pero que se desempeñara como monotributista durante los últimos diez, razón por la cual solo alcanzaría una jubilación mínima. Estos posibles casos, sin duda representan inequidades y son fuente de incentivo para aportar lo menos posible durante los 20 primeros años de trabajo.

Gráfico 6. Aportantes al SIPA según régimen previsional



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Programación Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

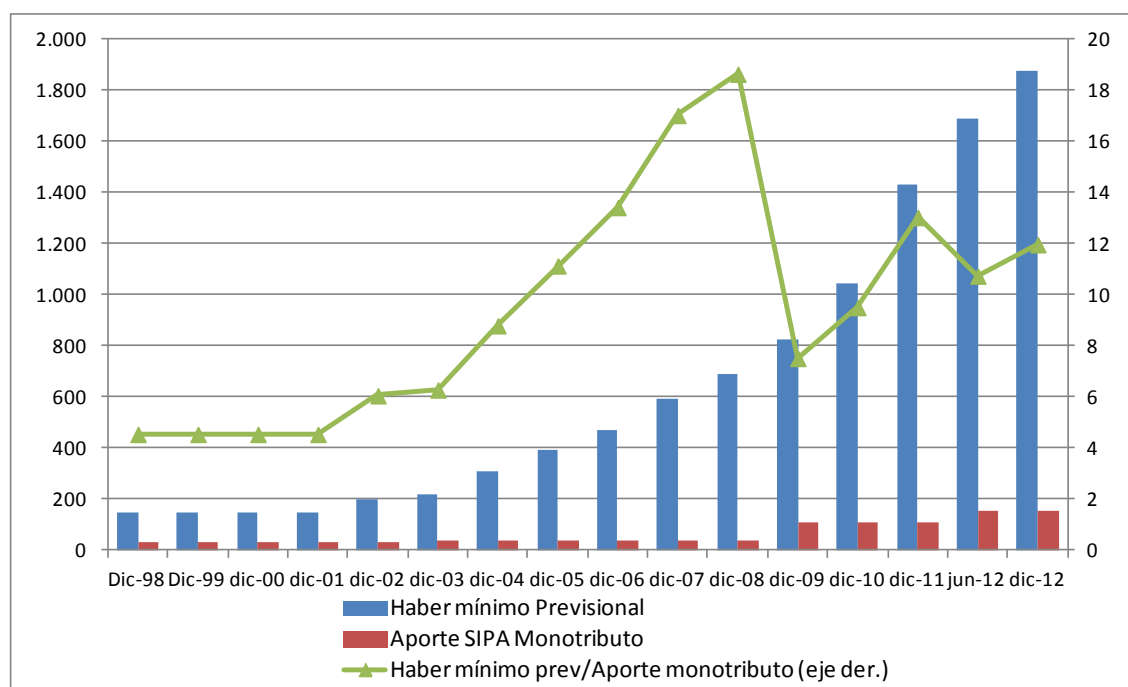
Como señalan Bertranou *et al.* (2011), la legislación establece que por medio de un aporte que no guarda relación con la escala de ingresos, los monotributistas tienen derecho a la Prestación Básica Universal (PBU), pero dado que siempre esta es inferior a la jubilación mínima terminarán percibiendo esta última prestación. Como se observa en el Gráfico 7, entre diciembre de 2001 y junio de 2011 el aporte previsional mensual aumentó de \$35 a \$110 (+214%), mientras que la PBU pasó de \$200 a \$580 (+190%), aunque en realidad la jubilación por la que se está aportando (la mínima) aumentó un 514%, al pasar de \$200 a \$1228, en tanto que, en 2012, el aporte del Monotributo ascendió a \$157 y el haber jubilatorio mínimo se ubicó en \$1687.^{10,11} Este fenómeno

¹⁰ A septiembre de 2013 la jubilación mínima se ubica en \$2477. Por su parte, el aporte previsional del régimen del Monotributo se ubica en \$157.

¹¹ Bajo estas condiciones, un esquema donde el Monotributo se consolide como una alternativa permanente y puedan existir trabajadores que ingresen la totalidad de sus aportes como monotributistas, puede ser sostenible en el mediano plazo solo si existen 12 aportantes al Monotributo por cada jubilado exmonotributista.

manifiesta que existe un “desacople” entre la evolución de las prestaciones y la evolución de los aportes. Sin embargo, esto último no se registra en el caso de los trabajadores en relación de dependencia, para quienes, desde la sanción de la Ley de Movilidad de las Prestaciones, a medida que se incrementan las jubilaciones también asciende la remuneración sujeta a los aportes.

Gráfico 7. Comparación entre haber mínimo previsional y aporte del Monotributo



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Programación Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

De manera adicional, debe remarcarse que no existe en el caso del Monotributo un pilar de aportes voluntario que opere de manera adecuada. Los monotributistas pueden realizar, de manera voluntaria, un aporte mensual de \$33 para tener derecho a la Prestación Adicional por Permanencia (PAP). No obstante, dado que la PAP se computa sobre una remuneración de \$300, la suma de la PAP y la PBU no supera la jubilación mínima, por lo tanto, no existe incentivo para realizar aportes de manera voluntaria por encima de los valores fijados en el esquema simplificado.

Por otra parte, los trabajadores autónomos representan el 3% del total de los aportantes al SIPA. De este total, cerca de un 60% aporta para recibir una prestación equivalente a la jubilación mínima. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los aportes que realizan son bajos, en relación con la estimación acerca de la capacidad contributiva de estos trabajadores a ese régimen (Bertranou, 2009), si bien la renta presunta podría aumentarse si se les aplicaran las alícuotas con reducción de contribuciones patronales, es decir, las mismas que están vigentes para los trabajadores en relación de dependencia. No obstante, contrariamente a lo que sucede con los monotributistas, los

autónomos enfrentan ajustes automáticos de los parámetros que definen los montos de sus cotizaciones, de acuerdo con los cambios que genera la movilidad previsional.

Por último, un comentario que debe incorporarse a esta reflexión, toda vez que se evalúen los mecanismos de adhesión del empleo informal y del conjunto de los desocupados a la cobertura previsional, se refiere a la persistencia de esquemas de emergencia mediante los cuales, de manera recurrente, el sistema argentino reconoce años de aportes no realizados para alcanzar el beneficio. Este tema no corresponde de manera directa a la temática aquí estudiada, sin embargo, deberá ser tenido en cuenta.¹²

2.4. Informalidad y desigualdad territorial

La mayor incidencia del empleo independiente se registra en las regiones más pobres del país. Esta evidencia parece sugerir que tales actividades se desarrollan como mecanismo de respuesta frente a la debilidad en la generación de ocupaciones asalariadas. Este hecho marca fuertes disparidades a lo largo y ancho del país y coloca a algunas regiones y localidades en situación más vulnerable.

Sobre la base de un conjunto de indicadores seleccionados, es posible identificar un agrupamiento de provincias con características comunes y, a la vez, apreciar las diferencias estructurales que se presentan entre jurisdicciones con relación a la informalidad. De este modo, es sencillo comprobar la asociación fuertemente positiva que existe entre mayor desarrollo económico (es decir, mayor producto por habitante), mayor presión tributaria y mejores indicadores sociales (se relevan índices de informalidad y población sin seguro de salud). Desde esta perspectiva, es posible agrupar a las jurisdicciones en los siguientes tres conjuntos, en línea con el agrupamiento de provincias desarrollado por Cetrángolo *et al.* (2011), y tomando como referencia el Índice de Desarrollo Humano de las jurisdicciones (IDH) que elabora el PNUD y la posición de cada una de ellas en un ranking nacional.

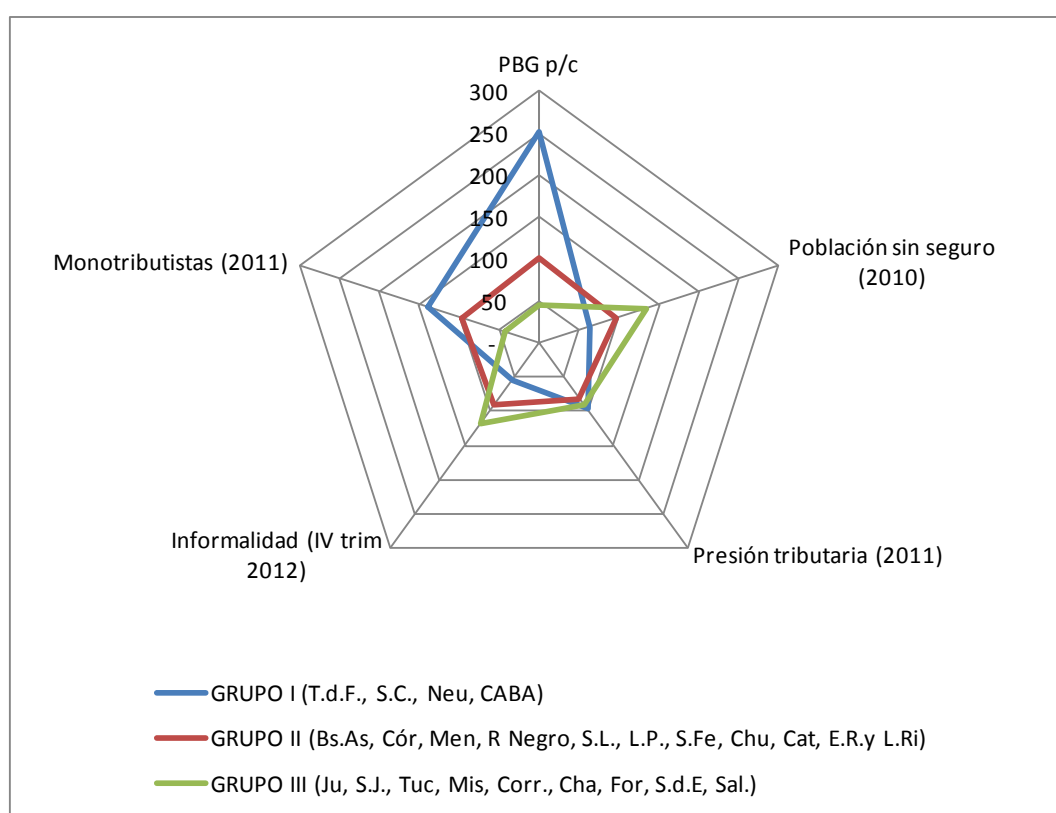
- *Grupo I, de elevado IDH, producto por habitante y mejores indicadores sociales.* Aquí se encuentran la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias patagónicas de Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén, con muy baja densidad poblacional, aunque también muestran una elevada proporción de monotributistas.
- *Grupo II, de niveles medios de IDH y valores promedio para los indicadores presentados.* En este grupo se reúnen cuatro provincias que explican la mitad de la generación del producto y cerca del

¹² Para un desarrollo más exhaustivo de este tema, véase Bertranou *et al.* (2011)

60% de la población del país (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza), junto con las provincias de San Luis, Río Negro, La Pampa, Chubut, Entre Ríos, La Rioja y Catamarca.

- *Grupo III, de reducido IDH, menor desarrollo relativo y peor performance para la mayoría de los indicadores sociales relevados.* Integran este grupo de mayores problemas Jujuy, San Juan, Tucumán, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa, Santiago del Estero y Salta, que presentan baja proporción de monotributistas en la población.

Gráfico 8. Diferencias entre grupos de provincias, según desarrollo económico, presión tributaria e indicadores sociales



Notas: el PBG p/c (Producto Bruto Geográfico per cápita) surge de una estimación a partir de cálculos realizados por un Convenio entre la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y la Oficina en Buenos Aires de la CEPAL, para 2005. La población sin seguro se refiere a la población sin seguro de salud según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. La presión tributaria corresponde a los recursos tributarios provinciales. La informalidad se refiere a los asalariados sin descuento jubilatorio. El dato sobre monotributistas corresponde a la asignación de contribuyentes por provincia en función de la recaudación del tributo por jurisdicción política.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, AFIP y CEPAL.

Resumiendo, es posible afirmar que en el país conviven situaciones de extrema disparidad, una ciudad capital de gran desarrollo y concentración poblacional, regiones más aisladas de escasa población y elevado producto, frecuentemente asociado con la disponibilidad de recursos no tributarios provenientes de la explotación de alguna riqueza natural –como el petróleo–¹³ y localidades dispersas de escasa población y bajo desarrollo. En este diagnóstico también se comprueba que las jurisdicciones que presentan mayores IDH y Producto Bruto Geográfico (PBG) tienen menor grado de informalidad y mayor proporción de monotributistas. Estos factores, como se ha dicho, se traducen en diferencias de nivel social, informalidad laboral y cobertura en la seguridad social, según cada región. En el Gráfico 8 se ilustran las desigualdades descritas entre los tres grupos de provincias mencionados.

3. Tratamiento tributario de los pequeños contribuyentes en América Latina

Con el fin de facilitar la evaluación de las reformas implementadas en Argentina, a la luz de la experiencia de otros países y teniendo en cuenta la importancia del fenómeno de la informalidad en toda América Latina, en este capítulo se trabajarán algunas cuestiones referidas al tratamiento tributario de los pequeños contribuyentes a lo largo de la región.

En América Latina, los regímenes de tributación simplificada se hallan ampliamente difundidos. De hecho, con excepción de El Salvador, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, todos los países de la región han implementado algún sistema de tratamiento tributario diferencial sobre los pequeños contribuyentes (véase el Cuadro 2). Además, en algunos casos, se aplican simultáneamente varios de estos esquemas, tal como sucede en el Estado Plurinacional de Bolivia (3), Chile (4), México (3), Perú (2) y Uruguay (2). Sin embargo, a pesar de su conocimiento y amplia difusión, en todas las circunstancias el problema genérico de la tributación simplificada es el mismo y se focaliza sobre cómo clasificar a los pequeños contribuyentes en distintas categorías –definidas por alguna noción de tamaño– y en determinar de qué forma (si corresponde) imponer sobre ellos alguno o varios de los gravámenes del régimen general de tributación vigente en cada uno de los países.

Es importante subrayar que los esquemas simplificados de la región se aplican fundamentalmente sobre personas físicas que realizan actividades económicas, aunque en algunos casos también se extienden a ciertos tipos de personas jurídicas. Así es como sucede en Brasil, Costa Rica, Chile, México y Perú. Aunque más allá de este detalle, todos ellos prevén la adhesión voluntaria y la

¹³ Como factor adicional que explica las diferencias de recursos entre jurisdicciones, debe mencionarse que las provincias con menor densidad poblacional son, adicionalmente, las que cuentan con mayores ingresos no tributarios provenientes de regalías por explotación de recursos no renovables, en especial, las patagónicas.

autocategorización de los contribuyentes, y están dirigidos principalmente a los sectores del comercio y la prestación de servicios.

La aplicación de estos regímenes suele implicar la sustitución de algún otro gravamen del sistema tributario general que, al menos para los casos de la región, se refiere primordialmente al Impuesto al Valor Agregado y, en menor medida, al Impuesto sobre la Renta. No obstante, en países como Argentina, Brasil y Uruguay, también se incluyen otros impuestos nacionales y las contribuciones a la seguridad social.

Para cumplir con las obligaciones tributarias encuadradas en el régimen simplificado, se suelen utilizar técnicas presuntivas, siendo la denominada “cuota fija” la de mayor aceptación entre los países de la región. Esta técnica, basada en el pago —generalmente de forma mensual— de una suma fija de dinero establecida por la legislación según categorías, 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, adecuándose mejor a la realidad socioeconómica de los países de América Latina. En cambio, unos pocos estados de la región aplican la técnica presuntiva de un porcentual fijo sobre los ingresos brutos del contribuyente, aunque en este caso las administraciones tributarias enfrentan mayores dificultades de control a la hora de determinar el nivel de facturación de los aportantes en contextos de elevada informalidad.

Cuadro 2. Regímenes especiales para pequeños contribuyentes en países de América Latina

Países	Denominación	Año de inicio	IVA	Ganancias	Previsión	Salud	Otros
Argentina	Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo)	1998	X	X	X	X	
Bolivia	1) Régimen Tributario Simplificado (RTS), 2) Sistema Tributario Integrado (STI), 3) Régimen Agropecuario Unificado (RAU).	RTS: 1997 STI: 1996 RAU: 1996	X				Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas e Impuesto a las Transacciones.
Brasil	Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuciones (SIMPLES)	1997	X		X		Todos los impuestos federales (IRPJ, IPI, IE, Renta, ITR, CPMF)
Chile	1) Régimen Simplificado del Impuesto a la Renta (minería, comercio, industria y pesca), 2) Régimen de Renta Presunta (agropecuario), 3) Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes, 4) Régimen de Cambio de Sujeto del Impuesto al Valor Agregado.	2007	X	X			
Colombia	Régimen Simplificado	1983	X				
Costa Rica	Régimen de Tributación Simplificada	1996	X	X			
Ecuador	Régimen Simplificado (RISE)	2008	X	X			

Guatemala	Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes	1997	X	X			
Honduras	Régimen Simplificado del Impuesto sobre Ventas	2003	X				
México	1) Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS), 2) Régimen Intermedio, 3) Régimen Simplificado para empresas (agro-ganadero, pesca y autotransporte).	2003		X	X		Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU)
Nicaragua	Régimen Especial de Estimación Administrativa para Contribuyentes por Cuota Fija	2003	X	X			
Paraguay	Impuesto a la Renta de Pequeños Contribuyentes (IRPC)	2007			X		
Perú	1) Régimen Único Simplificado (RUS) y 2) Régimen Especial de Renta (RER).	2004	X	X			
Rep. Dominicana	Procedimiento Simplificado de Tributación (PST)	2009			X		Impuesto sobre las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS)
Uruguay	1) Impuesto a la Pequeña Empresa (IPE) para PyMEs y 2) Monotributo para individuos.	El IPE en 1991 y el Mono-tributo en 2007	X	X	X	X	

Fuente: elaboración propia sobre la base de González (2009) y Fuentes Castro *et al.* (2011)

En cuanto a la diferenciación de los pequeños contribuyentes, existen varios criterios para establecer umbrales y limitar la aplicación de los regímenes simplificados. En América Latina, la variable más utilizada es el ingreso del contribuyente (ingresos brutos o ventas totales), aunque también se observan otras restricciones para acotar la aplicación de estos esquemas, determinadas por la cantidad de tierra bajo explotación, el número de establecimientos, el consumo de electricidad, el número de empleados y el capital disponible. En algunos países de la región, como Argentina, Colombia y Perú se aplica más de un criterio simultáneamente (González, 2009).

Un hecho a destacar, a pesar de la escasa e incompleta información estadística disponible, está dado por los escasos niveles de recaudación alcanzados por la tributación simplificada, los que en algunas situaciones representan ingresos que se encuentran muy por debajo de los costos que implica su administración. En ese sentido, el promedio de recaudación de estos regímenes en los países latinoamericanos es actualmente cercano al 1% de los ingresos tributarios totales, aunque la mayoría se ubica incluso por debajo de ese valor.

Según Fuentes Castro (2011), el país que más recauda a partir de la aplicación de estos esquemas simplificados es Brasil, mediante el “Simples”, tanto en relación con el PIB como con la recaudación total. Luego Argentina, a través del “Monotributo”, también supera el promedio regional de recaudación tributaria (Cuadro 3). Sin embargo, en gran parte de los estados de la región y aun en algunos casos donde existe más de un régimen simplificado simultáneamente, como en Chile o México, la recaudación tributaria obtenida mediante la implementación de estos mecanismos es claramente reducida. Esta situación, a pesar de que muchos de los regímenes simplificados se encuentran en vigencia desde hace más de una década, no parece haberse modificado sustancialmente a lo largo de los últimos años.

En general, el bajo nivel de recaudación de estos regímenes en toda la región es consecuencia, entre otros, de los siguientes factores: 1) la inclusión de los pequeños contribuyentes de muy acotado nivel económico, 2) la “cuota fija”, que suele ser de un bajo nivel económico y tiene un alto grado de morosidad, y 3) en aquellos países que aplican el régimen sobre la base de los ingresos, el alto nivel de evasión.

Cuadro 3. Recaudación tributaria de regímenes simplificados en América Latina. Año 2010
(países seleccionados)

Países	En % de la recaudación total	En % del PIB
Argentina (1)	1,07	0,33
Bolivia (2)	0,80	0,01
Brasil	6,21	0,97
Chile (2)	0,04	0,01
Ecuador	0,07	0,01
México	0,20	0,02
Paraguay (2)	0,11	0,01
Perú (2)	0,42	0,06
Uruguay	0,04	0,00

Notas: (1) corresponde al Monotributo impositivo y previsional (AFIP). Se tomó como referencia la recaudación total a nivel de Gobierno general (incluye provincias). (2) En los países marcados se considera la recaudación conjunta de todos los regímenes simplificados en vigencia.

Fuente: Fuentes Castro *et al.* (2011), “Estudio de Evasión Fiscal en el Régimen de Pequeños Contribuyentes”, sobre la base de cifras oficiales de cada país.

Precisamente, y aunque solo hay estimaciones para un caso testigo que es el de México, en los países de la región los pequeños contribuyentes suelen presentar tasas de evasión más altas que las de los contribuyentes de mayor tamaño, en gran parte debido a que el costo que representa el cumplimiento de las obligaciones tributarias es proporcionalmente más alto para los primeros y, por supuesto, debido al elevado nivel de informalidad que se advierte en las economías latinoamericanas. De allí que, aun cuando la recaudación generada sea muy poco significativa, en los países de América Latina 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.

Sobre la base de estas consideraciones generales, en la siguiente sección se analizan los principales aspectos relacionados específicamente con el régimen tributario simplificado aplicado a los trabajadores independientes y demás pequeños contribuyentes en Argentina, sistema que se denomina con el nombre genérico de Monotributo.

4. La tributación sobre el empleo independiente en Argentina

Como pudo apreciarse en las primeras secciones de este documento, la informalidad laboral y el empleo independiente se han expandido desde la década del setenta y han determinado desafíos de difícil solución para el sistema tributario argentino. En adición a la tendencia general de mediano plazo, durante los momentos de crisis, muchos contribuyentes buscaron vías de escape para seguir operando, por ejemplo, realizando maniobras de evasión fiscal o desenvolviéndose en el sector no registrado de la economía.

Ante este panorama, hacia fines de los años noventa, inspirada en la reciente experiencia que había tenido lugar en Brasil con la aplicación del método SIMPLES y, esencialmente, con el fin de dar respuesta a la insatisfactoria situación que se generaba con aquellos trabajadores responsables no inscriptos en el IVA, cobró fuerza la idea de implementar un régimen simplificado. En ese sentido, el Monotributo argentino fue concebido como un instrumento de política tributaria tendiente a incluir en el sistema formal a aquellos pequeños contribuyentes (principalmente autónomos, como profesionales, empresarios, comerciantes, cuentapropistas, etc.) que no estaban ingresando sus impuestos, ya sea porque nunca se habían registrado en el sistema o porque se habían automarginado del mismo.

4.1. Evolución histórica del Monotributo

El Régimen del Monotributo fue introducido en el sistema tributario argentino en julio de 1998 a partir de la sanción de la Ley N° 24.977, aunque recién comenzó a regir plenamente en octubre de ese año. Desde sus orígenes, la estructura básica de este régimen contempló la posibilidad de que los pequeños contribuyentes (aquellos con hasta un monto máximo de ingresos brutos anuales) cumplieran con sus principales obligaciones tributarias y previsionales a través del pago “simplificado” de determinada suma fija de dinero. Sin embargo, a lo largo de los casi 15 años de vigencia de este esquema, el propio concepto de monotributista y los parámetros básicos que regulan su situación han venido cambiando sustancialmente por lo que, a efectos de facilitar la sistematización de la gran cantidad de modificaciones que se han introducido, resulta conveniente identificar una serie de etapas que el Monotributo reconoce en cuanto a su contenido legal y a sus efectos.

La primera etapa se inaugura en el momento en que se define al pequeño contribuyente, se establecen las distintas categorías y los parámetros a considerar (tanto monetarios como físicos), se estipula que el impuesto integrado sustituirá los pagos del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto a las Ganancias, y se especifican los montos a pagar por cada categoría. Simultáneamente,

se crea un régimen especial para pequeños contribuyentes agropecuarios y se adoptan disposiciones especiales destinadas a los autónomos profesionales (eliminando el régimen de responsables no inscriptos en IVA, para el resto de los contribuyentes). En paralelo, se crea el régimen especial de recursos de la seguridad social para pequeños contribuyentes, donde el Monotributo previsional reemplaza el aporte de los autónomos del régimen general, en el caso de los trabajadores independientes, y se permite a los empleadores monotributistas inscribir cierto número de empleados en el régimen simplificado en lugar de continuar haciéndolo en el régimen general, bajo ciertas condiciones.

La segunda etapa se sucede cuando el Gobierno asumido en diciembre de 1999 realiza una reforma integral del sistema tributario, que incluye modificaciones al régimen simplificado y también al régimen general de la seguridad social, entre otros. Las medidas destinadas a modificar el Monotributo (Ley N° 25.239), que comenzaron a regir en abril de 2000, estuvieron orientadas básicamente a transformar el componente previsional y, en forma paralela, se creó el régimen especial de seguridad social para empleados del servicio doméstico.

La tercera etapa se inicia con la reforma integral al régimen simplificado que se plasmó en la Ley N° 25.865 de enero de 2004 (si bien sus disposiciones entraron en vigencia a partir del 1° de julio de ese año). Esta Ley sustituyó el Anexo de la Ley N° 24.977 anulando el régimen simplificado para pequeños contribuyentes agropecuarios y dividiendo al Monotributo general en dos categorías: por un lado, la prestación de servicios o locaciones y, por otro, el resto de las actividades. Esta norma derogó también el régimen especial de seguridad social para pequeños contribuyentes eventuales establecido por el Decreto N° 1401 de 2001 y dispuso que los empleadores monotributistas debían ingresar por la totalidad de sus trabajadores en relación de dependencia, los aportes y contribuciones previstos en el régimen general. A la vez, creó el Monotributo para pequeños contribuyentes eventuales y para los asociados a cooperativas de trabajo, y adoptó normas especiales destinadas a los pequeños contribuyentes inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. También se concretó la exención de los monotributistas del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, algo que ya había sido dispuesto por una norma anterior.

Finalmente, se eliminó del Impuesto al Valor Agregado la categoría de Responsable no Inscripto, con lo cual el Monotributo quedó como el único régimen dedicado a los pequeños contribuyentes.¹⁴

¹⁴ Con anterioridad al nacimiento del Monotributo, el régimen del IVA permitía que un responsable del gravamen tomase la condición de “no inscripto”, en la medida en que el monto de sus ventas o prestaciones de servicios no superasen los \$144.000, lo cual eximía a los contribuyentes de presentar las posiciones mensuales del impuesto resultantes de su actividad. Desde octubre de 1998, esta posibilidad se limitó solo a los profesionales con un monto de facturación por servicios brindados comprendido entre \$36.000 y \$144.000 anuales. Y, más tarde, la reforma de 2004 derogó totalmente el régimen de Responsable no Inscripto en el IVA y estableció un límite máximo de \$72.000 para los profesionales que

Por último, una cuarta etapa se inició en enero de 2010, cuando entró en vigencia la Ley N° 26.565, sancionada el 25 de noviembre de 2009. Esta reforma del régimen del Monotributo incluyó, entre otras modificaciones, un aumento del monto de ingresos brutos obtenidos por las actividades que corresponden al esquema hasta los \$200.000 anuales, unificando los montos máximos de los ingresos brutos y los parámetros físicos (además de que se agregó como parámetro nuevo, los alquileres devengados). Por otra parte, se eliminó la que hasta ese entonces era la primera categoría (A), cuyo monto de ingresos brutos se fijaba hasta \$12.000 anuales y, por otro lado, se extendió el monto máximo de ingresos brutos hasta \$300.000 anuales, únicamente en el caso de la venta de cosas muebles, con la obligación de mantener una cantidad mínima de trabajadores registrados. Asimismo, se aumentó el monto fijo del Monotributo previsional para todas las categorías, tanto para los aportes a la Seguridad Social (\$110) como para la cobertura de salud a través de las obras sociales (\$70), y se brindó la posibilidad de extender esta última a los miembros del grupo familiar del contribuyente (mediante el aporte de \$70 adicionales por cada uno de ellos). En otro orden, se creó el Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente –en reemplazo del Régimen Simplificado para Pequeños Trabajadores Eventuales– con un límite máximo de \$24.000 de ingresos brutos anuales, el mismo que se aplicó al Monotributo social. Mientras tanto, se otorgaron nuevas facultades a la AFIP para agilizar la consideración futura de eventuales cambios en el Monotributo.

Más allá de este conjunto de reformas, que marcó varios puntos de inflexión en la evolución histórica del régimen simplificado, se ha podido constatar que la Ley inicial del Monotributo fue modificada o complementada, hasta el presente, en numerosas oportunidades, ya sea a través de leyes, decretos, resoluciones o resoluciones generales –tanto de la AFIP como de la Superintendencia de Servicios de Salud–, lo que pone de manifiesto la inestabilidad del sistema. Este proceso de continuos cambios constituye un serio impedimento para poder evaluar los efectos del sistema en relación con la captación de un mayor número de contribuyentes o la reducción de la informalidad laboral existente, así como también resulta complicado evaluar los incentivos que el régimen genera en los distintos universos de contribuyentes, lo cual se dificulta todavía más si se considera la escasa disponibilidad de información estadística relacionada con el Monotributo y con los contribuyentes involucrados.

optaran por incorporarse al Monotributo. En la siguiente sección se presentarán las características del régimen al momento de ser redactado el presente informe.

4.2. Principales características y aspectos técnicos del régimen de Monotributo en la actualidad

Como ya fuera comentado, el Monotributo constituye un régimen tributario simplificado dirigido especialmente a los pequeños contribuyentes, sean estos trabajadores independientes o microemprendedores. En ese sentido puede decirse que, a la fecha de realización de este documento, la definición del pequeño contribuyente mantiene los principios generales de las leyes anteriores relacionadas con este régimen especial. Específicamente, comprende a las personas físicas que realicen venta de cosas muebles, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria, los integrantes de cooperativas de trabajo y las sucesiones indivisas, así como también a las sociedades de hecho y las irregulares, según los términos de la Ley N° 19.550, en la medida que no tengan más de tres socios.

Al respecto, tanto para adherirse como para permanecer dentro del ámbito del Monotributo, existe un conjunto de requisitos que los contribuyentes deben satisfacer en función de los ingresos brutos anuales declarados, ciertas magnitudes físicas (como la superficie afectada a la actividad y la 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 que paga cada contribuyente se determina sobre la base de dichos parámetros. En todos los casos, la adhesión al régimen es de carácter voluntario y prevé la autocategorización por parte de sus inscriptos, si bien esta queda sujeta a la fiscalización del ente recaudador. Además, los monotributistas deben categorizarse cada cuatro meses y, cuando los parámetros superen o sean inferiores a los límites de la categoría en la que se encuentran incluidos, cada contribuyente deberá recategorizarse. Como ya se dijo, los monotributistas pueden tener empleados, sin límite de cantidad, pero están obligados a presentar las declaraciones mensuales y los pagos de acuerdo con la normativa vigente del régimen general de empleadores.

De acuerdo con la citada Ley N° 26.565 de 2009 y según la resolución general de la AFIP N° 3334 de mayo de 2012, actualmente el Régimen de Monotributo presenta la estructura de categorías y criterios que se resume en el Cuadro A del Anexo estadístico.¹⁵ Para determinar el componente impositivo, el régimen consta de 11 categorías comprendidas entre los \$24.000 y 300.000 de ingresos brutos anuales, aunque en el caso de locaciones y/o prestaciones de servicios el límite máximo es de \$200.000. En cambio, el componente previsional que integra la cuota mensual a pagar lo constituye un monto fijo para todas las categorías, que comprende los aportes realizados al Sistema Integrado Previsional Argentino - SIPA (\$157) y al Sistema Nacional de Seguro de Salud, a

¹⁵ Con posterioridad al cierre de este informe, el Gobierno en funciones decidió modificar los valores de los ingresos de las respectivas escalas del régimen simplificado (para más detalles, consúltese el Cuadro B del Anexo estadístico).

través de las Obras Sociales (\$100).¹⁶ Por otra parte, en el caso de que quienes adhieran al Monotributo constituyan sociedades, estas deberán ubicarse a partir de la categoría “D” (hasta \$ 48.000), en cuyo caso el impuesto integrado se determina adicionando un 20% más del correspondiente a los trabajadores independientes, por cada uno de los socios que integren la sociedad.

Como ha sido mencionado, el régimen general de Monotributo es complementado por una serie de regímenes especiales que se vinculan, en algunos casos, con sectores económicos; en otros, con el carácter de los trabajadores; a veces, con la relación que el monotributista tiene con un determinado tipo de sociedad o bien, con su situación frente a los programas de ayuda estatal. A continuación se describe brevemente cada uno de estos regímenes.

➤ *Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente*

Este régimen, como ya se expresó, reemplazó al Régimen Simplificado para Pequeños Trabajadores Eventuales y está dirigido a trabajadores independientes mayores de 18 años que desarrollen exclusivamente una actividad independiente (que no incluya ser importadores o prestar algún servicio para la importación), que no posean local propio ni se constituyan como empleadores y cuya actividad sea la única fuente de ingresos. La suma tope para formar parte de este Régimen es de \$24.000 de ingresos brutos anuales. Los pequeños contribuyentes comprendidos en esta caracterización están exentos del pago del impuesto integrado y deberán efectuar el pago de una “cuota de inclusión social” destinada a la cotización previsional, cuyo monto asciende a \$110 mensuales. También pueden optar por el régimen de cobertura de la salud, mediante la adhesión a una obra social y el pago mensual de \$70, más igual monto por cada miembro del grupo familiar que quiera incorporarse.

➤ *Régimen simplificado para Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Monotributo social)*

Este esquema ha sido diseñado específicamente para trabajadores en condición de vulnerabilidad social, es decir, para aquellos hogares e individuos que por su menor disponibilidad de activos materiales y no materiales quedan expuestos a sufrir alteraciones bruscas y significativas en sus niveles de vida. Las personas alcanzadas por esta situación deben inscribirse en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, donde, luego de ser aprobados por la AFIP, son habilitados para aportar únicamente el 50% del monto correspondiente a las obras sociales

¹⁶ Están exceptuados de realizar aportes previsionales los siguientes sujetos: las personas menores de 18 años, los trabajadores autónomos, los monotributistas que además se encuentren en relación de dependencia y aporten a algún régimen nacional o provincial, las sucesiones indivisas continuadoras de sujetos adheridos al Monotributo, y los profesionales universitarios que aporten obligatoriamente a los regímenes provinciales.

que corresponda al resto de los monotributistas, y la misma deducción se aplica para los miembros del grupo familiar, mientras el restante 50% es aportado por el Ministerio de Desarrollo Social.

➤ *Régimen Especial para Trabajadores Asociados a Cooperativas de Trabajo*

Se prevé un régimen especial para los asociados de las cooperativas de trabajo, siempre y cuando sus ingresos brutos anuales no superen los \$24.000. En estos casos, las personas pagan las cotizaciones para la seguridad social como los demás monotributistas, pero están exentas del componente impositivo. Si este tipo de monotributistas reúnen las condiciones de prestación de servicios y de ingresos previstos para los monotributistas eventuales, también pueden inscribirse en dicho régimen. No obstante, debe tenerse en cuenta que existen restricciones al objetivo de la cooperativa de trabajo, por ejemplo, que no debe tratarse de una empresa de servicios eventuales ni de temporada ni brindar servicios propios de las agencias de colocación, entre otras actividades.

➤ *Régimen Simplificado para Trabajadores del Servicio Doméstico*

Establecido por la Ley N° 26.063/05, este esquema ha sido diseñado para atender la informalidad entre los trabajadores de casas particulares, con el fin de garantizarles el acceso a la salud y la jubilación, mediante los aportes que efectúa el trabajador y las contribuciones que efectúa el empleador (aclarando que no se considera el pago de impuestos). Los montos establecidos varían según la cantidad de horas semanales trabajadas,¹⁷ aunque para hacerse acreedores al sistema de salud y al aporte jubilatorio mínimo, los trabajadores deben cancelar mensualmente un monto de \$135.¹⁸ Además, este régimen prevé un incentivo para el dador de trabajo, el cual consiste en una autorización para deducir del Impuesto a las Ganancias anual la suma de los haberes y las contribuciones a la seguridad social efectuados, hasta una suma equivalente a \$12.960 para el último ejercicio.

¹⁷ Desde el período fiscal mayo de 2013: menos de 12 horas semanales trabajadas, \$8 de aportes mensuales y \$12 de contribuciones (\$20 en total); de 12 a menos de 16 horas, \$15 y \$24 respectivamente (\$39); 16 o más horas semanales, \$100 de aportes y \$35 de contribuciones (\$95 en total).

¹⁸ El monto que resta para alcanzar los 135 pesos puede ser completado por el trabajador doméstico o bien por el empleador que desee asumir voluntariamente ese costo. Si una persona trabaja en varias casas simultáneamente puede sumar los montos de los aportes y contribuciones de cada lugar.

4.3. Principales resultados observados a partir de la aplicación del Monotributo

Como se ha mencionado, el propósito fundamental que motivó la introducción de un régimen simplificado en el sistema tributario argentino ha sido la formalización de un conjunto heterogéneo y muy numeroso de contribuyentes, mediante el registro de sus operaciones y de los ingresos derivados.

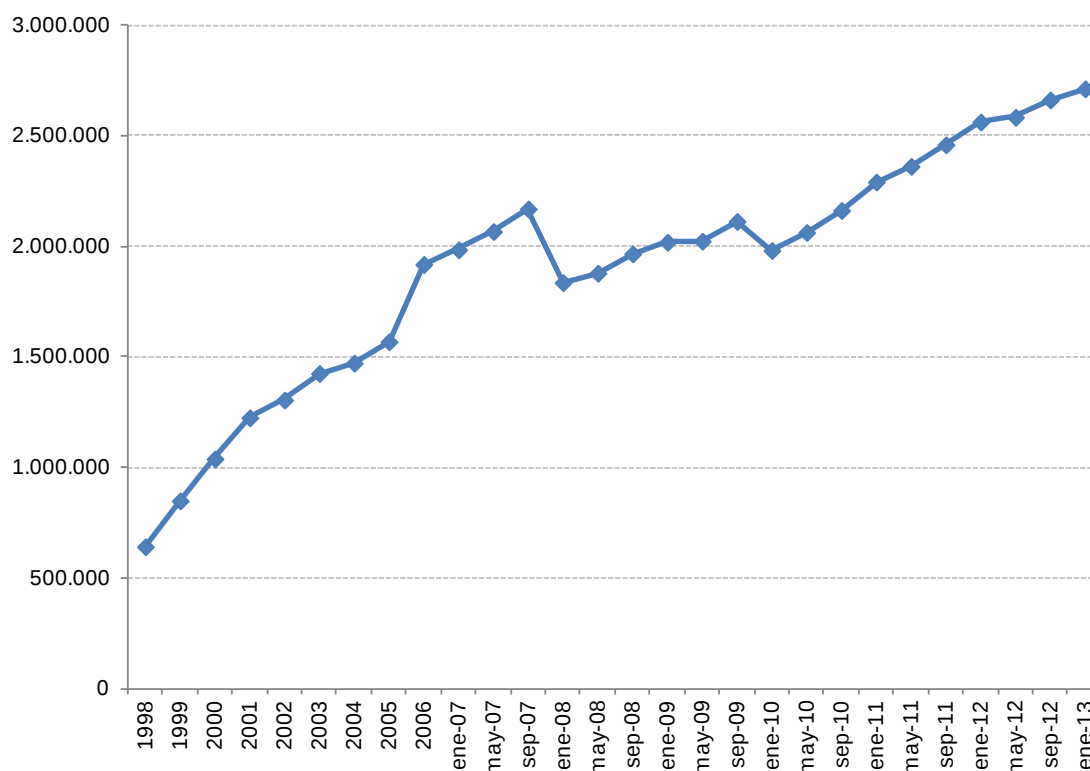
En ese sentido, el desempeño y los resultados del Monotributo deben ser evaluados en función de su capacidad para lograr, a un costo razonable, la inserción en el sector formal de la economía de un gran número de trabajadores independientes y empresas pequeñas que se desenvuelven –ya sea por elección o por necesidad, temporal o permanentemente– en la informalidad. Si bien la disponibilidad estadística actual impone límites concretos, tanto la cantidad de contribuyentes y la estructura de categorización, como la movilidad de los trabajadores en torno al régimen simplificado (entradas, recategorizaciones y salidas) y la recaudación tributaria obtenida, constituyen todos aspectos relevantes al momento de llevar a cabo el análisis del desempeño y el impacto del Monotributo.

1) Evolución de contribuyentes en el esquema

En primer lugar debe señalarse que el número de contribuyentes inscriptos en el Monotributo ha mostrado un gran crecimiento desde su introducción en 1998. Si bien en sus primeros años de vigencia el ciclo recesivo de la economía argentina atentó contra la consolidación del régimen, en tanto generaba escasos recursos tributarios, ello no fue en desmedro de la cantidad de contribuyentes activos, la cual se incrementó año tras año. Debe notarse que, especialmente a partir de 2004, asciende la cantidad de contribuyentes y la regularidad en los pagos, lo que se asocia con la recategorización y además con la moratoria implementada ese mismo año. Luego, el caudal de contribuyentes del Monotributo acompañó la recuperación económica del país, acumulando más de 2 millones de inscriptos durante 2007, para mantenerse en torno a ese valor hasta que entró en vigencia la reforma del año 2009 (Ley N° 26.565). A partir de entonces, nuevamente se observó una tendencia de sostenido crecimiento y consolidación del sistema, que llegó a contar con un total de más de 2,7 millones de contribuyentes inscriptos (incluyendo todos los subregímenes) hacia enero de 2013.¹⁹

¹⁹ Este número incluye a la totalidad de los monotributistas. Desafortunadamente, no se dispone de información oficial que permita diferenciar la porción correspondiente al “Monotributo social”. Este dato habría brindado una idea más clara acerca de si el crecimiento del régimen en los últimos años ha sido producto de una mayor formalización de las categorías más bajas o bien de un aumento de inscriptos en todas las categorías del régimen simplificado.

Gráfico 9. Evolución de la cantidad de contribuyentes inscriptos en el Monotributo - Años 1998-2013



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

Además de la cantidad de contribuyentes, en segundo lugar resulta interesante analizar la estructura del Monotributo y la categorización de los trabajadores, según su nivel de ingresos brutos.²⁰ Al respecto, las estadísticas disponibles han permitido constatar algunos hechos sobresalientes respecto de la evolución de las categorías del régimen y la cantidad de contribuyentes que se encuentran involucrados. En enero de 2005, por ejemplo, con 1,3 millones de inscriptos, la estructura del Monotributo se dividía en un 67,4% de trabajadores que se desempeñaban en locaciones de servicios, un 28,7% en venta de cosas muebles y otras actividades, mientras un resto de 3,9% se reunía bajo la figura del Monotributo eventual. En ese momento, la primera categoría del régimen se establecía para ingresos brutos anuales de hasta \$12.000 e incluía al 46% de los monotributistas (más un 2,4% en actividades primarias). Si bien la estructura por tipo de actividad no se modificó sustancialmente hasta la reforma de finales de 2009, sí pudo observarse una reducción paulatina en la participación relativa de la categoría más baja (para todas las actividades) hasta que esta se ubicó por debajo del 35% del total de los inscriptos.

²⁰ En rigor, la categorización responde a una serie de parámetros adicionales pero el monto de ingresos brutos es indudablemente el más importante y representativo.

Más tarde, en enero de 2010 entró en vigencia la Ley N° 26.565 y desapareció la figura de Monotributo eventual aunque, desde ese momento, fue creciendo fuertemente el número de contribuyentes inscriptos en los regímenes complementarios del Monotributo, las actividades primarias, las asociaciones cooperativas y los trabajadores promovidos. Luego, desde enero de 2010 hasta enero de 2013, estos tres últimos grupos pasaron de 78.000 a casi 530.000 contribuyentes, lo cual representa el 19,5% del total de los inscriptos en el régimen. Al igual que en años anteriores, la participación relativa de la primera categoría (ahora hasta \$24.000) ha ido decreciendo debido a la falta de actualización de los tramos y al aumento generalizado y sostenido de precios y salarios.

Estos últimos factores provocan un efecto ambiguo sobre la estructura y la magnitud –léase “cantidad de contribuyentes”– del Monotributo ya que, por una parte, la caída en términos reales de los parámetros monetarios de cada tramo propicia el movimiento de los contribuyentes hacia niveles superiores para, en última instancia, provocar su salida hacia el régimen general de impuestos. Pero, por otra parte, también favorece la entrada de un número creciente de contribuyentes a la categoría más baja del régimen. Esta situación podría conducir a un incremento excesivo y no deseado de la cantidad de pequeños contribuyentes inscriptos en el sistema o, aun, a un elevado “error de inclusión” del Monotributo. Al respecto, en la próxima sección se discuten algunos de los incentivos que podrían influir sobre el comportamiento tributario de los monotributistas.

Cuadro 4. Estructura de contribuyentes totales en el Monotributo según ingresos brutos - Enero de 2013

Ingresos brutos hasta...	Locaciones y/o prestaciones de servicios	Venta de cosas muebles	Activ. primaria, asoc. cooperativa y trab. promovido	TOTAL	ESTRUCTURA
\$ 24.000	762.571	190.437	529.746	1.482.754	54,7%
\$ 36.000	219.332	71.067	n.a.	290.399	10,7%
\$ 48.000	187.752	73.031	n.a.	260.783	9,6%
\$ 72.000	247.062	69.574	n.a.	316.636	11,7%
\$ 96.000	93.473	31.326	n.a.	124.799	4,6%
\$ 120.000	81.990	25.011	n.a.	107.001	3,9%
\$ 144.000	51.270	23.206	n.a.	74.476	2,7%
\$ 200.000	36.105	14.783	n.a.	50.888	1,9%
\$ 235.000	n.a.	2.818	n.a.	2.818	0,1%
\$ 270.000	n.a.	1.500	n.a.	1.500	0,1%
\$ 300.000	n.a.	953	n.a.	953	0,0%
TOTAL	1.679.555	503.706	529.746	2.713.007	100,0%
ESTRUCTURA	61,9%	18,6%	19,5%	100,0%	n.a.

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

En el Cuadro 4 se presenta, más detalladamente, la composición del régimen a enero de 2013. Allí puede comprobarse que, sobre un total de 2,7 millones de monotributistas, más de la mitad (cerca de 1,5 millones) se ubica en la categoría más baja (B) y, de ellos, aproximadamente la mitad se desempeña en locaciones y/o prestaciones de servicios, el 36% se relaciona con actividades primarias, asociaciones cooperativas y trabajo promovido (quienes se concentran en su totalidad en la categoría más baja)²¹ y solo un 13% se refiere a contribuyentes dedicados a la venta de cosas muebles, si bien la participación relativa de estos últimos crece a medida que también se consideran las categorías de mayores ingresos brutos. Contrariamente, las últimas tres categorías del régimen (que incorporan requisitos mínimos de empleados a cargo) apenas concentran el 0,2% del total de los contribuyentes.

Asimismo, si bien no se dispone de información actualizada y detallada sobre las adhesiones anuales al Monotributo, Gómez Sabaíni y Geffner (2006) señalaron que, para el período 1998-2006, cerca del 90% de las nuevas inscripciones al régimen se han concentrado en las tres categorías más bajas de ingresos brutos, además de existir indicios que habilitan a suponer el mantenimiento de esta tendencia. También vale agregar que casi la totalidad de adhesiones está referida a personas físicas, principalmente en actividades de servicios u oficios, tanto comerciales como profesionales.

Como fuera señalado, luego de efectivizada la adhesión al régimen, los monotributistas deben analizar su categorización cada cuatro meses y, si los parámetros superan o son inferiores a los límites establecidos para la categoría que se encuentran cursando, deben cambiarse de situación, recategorizándose. Adicionalmente, desde marzo de 2011 según Resolución General N° 3067 de AFIP se incorpora en forma obligatoria el régimen especial de emisión y almacenamiento electrónico de comprobantes originales (o régimen de factura electrónica) para los monotributistas de las categorías H en adelante, como mecanismo de control de la facturación de los contribuyentes de mayores ingresos. En el Cuadro 5 se exponen algunos datos sobre la evolución de las recategorizaciones cuatrimestrales para los meses de enero del período 2005-2009.

²¹ Aunque algunas estimaciones dan cuenta de una relevancia muy significativa, no se ha podido contar con información oficial para determinar la incidencia de los monotributistas sociales dentro de este grupo ni dentro del conjunto total de los inscriptos en el régimen, un dato que hubiera sido muy útil para analizar la contribución del Monotributo al proceso de formalización laboral.

Cuadro 5. Evolución de las recategorizaciones en el Monotributo (en porcentajes)

Concepto	Enero 2005	Enero 2006	Enero 2007	Enero 2008	Enero 2009
Cambios de categoría	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Categoría superior	79,8	82,3	86,7	87,6	79,0
Categoría inferior	17,9	14,4	10,8	9,2	13,4
Eventuales	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
Eventuales a categorías regulares	0,6	0,6	0,8	0,6	0,4
IVA Responsable Inscripto	1,5	2,5	1,5	2,4	7,1

Fuente: elaboración propia sobre la base de Farías (2009), a partir de datos de la Dirección de Estudios de la AFIP.

Si bien no se dispone de estadísticas más actualizadas, durante gran parte de los años que lleva en vigencia el Monotributo (por lo menos hasta 2010), se han observado algunas características sobre el comportamiento de los contribuyentes dentro del régimen simplificado que merecen ser destacadas. A continuación, se presentan estos rasgos.

- Una gran mayoría de las recategorizaciones (80% o más) se dieron hacia una categoría superior, lo cual puede asumirse como una tendencia normal, dado el aumento en el nivel de actividad y de los precios durante los últimos años y, además deseable, en la medida que significa una progresiva transición de los pequeños contribuyentes hacia el régimen general de tributación. No obstante, no existen datos que permitan comprobar si los recategorizados son efectivamente todos los que deberían haberlo hecho.
- Un porcentaje mucho menor de contribuyentes se ha recategorizado hacia categorías inferiores a las que se encontraban originalmente. Si bien estas acciones pueden darse en los casos donde el flujo de ingresos es muy variable o en aquellos donde existió una sobrevaloración en el cálculo de los ingresos a obtener, este tipo de movimientos dentro del régimen parece estar lejos de encontrar justificativos, puesto que el contexto macroeconómico favorable, el aumento general de precios en la economía y la falta de una adecuada actualización de los parámetros que definen las categorías hacen más factible un proceso de recategorización hacia categorías superiores, debido al aumento promedio de los ingresos brutos (nominales) acumulados.
- Existe un monto levemente creciente pero muy reducido de salidas del Monotributo, lo cual permite presumir una elevada barrera de salida para los contribuyentes que pasarían a tributar bajo el régimen general. Para tener una idea de este fenómeno, basta considerar el número de monotributistas que se transformaron en Responsables Inscriptos en el IVA en

enero de 2009 (6254), en relación con los más de 2 millones de pequeños contribuyentes inscriptos en el Monotributo en ese mismo momento. Aun sin datos disponibles para los años más recientes, es de esperar que las mejoras en la fiscalización de los contribuyentes (sobre todo de las categorías más elevadas) y los procedimientos de “baja automática” propicien un aumento en el número de salidas del Monotributo en la medida que estas sean congruentes con la realidad económica de los contribuyentes.

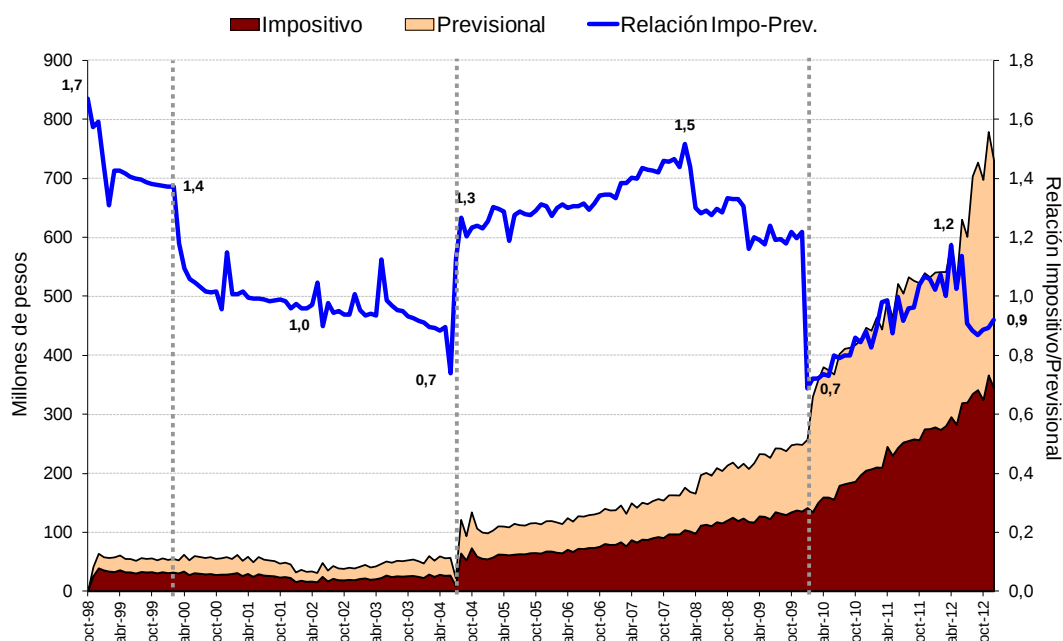
2) Recaudación del régimen de Monotributo

Debe considerarse que, al exigir el pago de una suma fija para satisfacer el cumplimiento de determinadas obligaciones impositivas, el Régimen de Monotributo genera un monto de ingresos tributarios para el Estado.²² En ese sentido, cuando se analiza la evolución de la recaudación obtenida a través del Monotributo, claramente se pueden distinguir los efectos de las sucesivas modificaciones introducidas a lo largo de los últimos 15 años. En particular, tal como se manifiesta en el Gráfico 10, las reformas de 2004 y de 2009 provocaron una considerable ganancia recaudatoria (en términos nominales), respecto de la situación previa a la implementación de cada una de ellas. Sin embargo, debe reconocerse que este fuerte incremento en la recaudación también se explica a partir de un favorable contexto de crecimiento económico²³ y se encuentra influenciado por el efecto de la inflación, al menos a partir de 2008, lo que requiere tomar estos valores con cierta cautela.

²² En el caso particular de Argentina, la recaudación obtenida por el componente tributario se destina en un 70% a la Nación, mientras el restante 30% se coparticipa con las provincias, a través de transferencias no condicionadas.

²³ Salim (2006) ha encontrado una elevada correlación entre la recaudación del Monotributo y la evolución del PIB.

Gráfico 10. Evolución de la recaudación mensual del Régimen de Monotributo - Período 1998-2013 (en millones de pesos)



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

Como ya fuera explicado, el Monotributo consta de dos componentes que finalmente llegan al contribuyente bajo el formato de una única cuota fija. Al respecto, es necesario subrayar que los puntos de inflexión que marcaron las principales reformas del Monotributo no solo se reflejaron en la recaudación sino que también impactaron sobre la estructura interna del régimen simplificado.

En el Gráfico 10 se presenta la evolución, a lo largo del tiempo, de la relación que se da entre la recaudación de los componentes impositivo y previsional. Si bien ambos aportes responden a distintas obligaciones tributarias y no existe un valor “ideal” para establecer la relación, se pueden resaltar algunos cambios ocurridos y las tendencias observadas. Por ejemplo, partiendo de un valor de 1,7 en favor del componente impositivo, puede apreciarse que la relación se redujo paulatinamente –especialmente desde la reforma de 2000 (mediante la Ley N° 25.239) – hasta alcanzar un valor de 0,7, en junio de 2004. Como consecuencia de la reforma introducida en ese momento, la recaudación del componente impositivo pasó a ser de 1,3 veces de lo recaudado en concepto de Monotributo previsional, razón que se mantuvo dentro del rango 1,2-1,5 hasta enero de 2010, cuando las modificaciones contenidas en la reforma de fines de 2009 llevaron dicha relación a un valor de 0,7. A partir de entonces, la recaudación nominal del componente impositivo ha crecido más rápidamente que la correspondiente al componente previsional y se ha observado un sostenido incremento en la relación entre ambos, hasta alcanzar un valor cercano a 1,2, para luego retornar a valores inferiores a la unidad desde mediados de 2012, gracias al aumento de los montos fijos destinados al sistema previsional y de salud (Obras sociales).

Más allá de estas consideraciones, puede afirmarse que, tal como suele observarse en la gran mayoría de los regímenes simplificados implementados en América Latina, los ingresos tributarios generados por la aplicación del Monotributo son muy reducidos en términos relativos, ya sea como porcentaje del PIB o como proporción de la recaudación nacional total. En el Cuadro 6 puede apreciarse que si bien las principales reformas señaladas propiciaron un aumento de los recursos tributarios, la recaudación del régimen no superó el 0,25% del producto sino hasta 2010, como consecuencia del aumento en la cuota fija del componente previsional, que alcanzó un 0,36%, en 2012, equilibrando la proporción entre los dos componentes del Monotributo.

Al analizar la recaudación total neta obtenida por el Estado nacional, puede observarse que la participación del régimen simplificado ha mostrado cierta oscilación en torno a un valor muy pequeño (0,8%-1,4%), si bien aquí la tendencia decreciente se encuentra influenciada por el hecho de que el Monotributo constituye un impuesto de suma fija que, sobre todo en contextos de relativamente elevada inflación como los de los últimos años, requiere una actualización periódica en los montos fijos exigidos como pago de las obligaciones tributarias.

Cuadro 6. Recaudación anual del Monotributo - Años 1999-2012

(en porcentajes del PIB y en porcentajes de los ingresos tributarios nacionales netos)

Año	En porcentajes del PIB			En porcentajes de la recaudación nacional neta		
	Impositivo	Previsional	Total	Impositivo	Previsional	Total
1999	0,14	0,10	0,23	0,81	0,58	1,39
2000	0,12	0,11	0,24	0,72	0,65	1,38
2001	0,11	0,11	0,23	0,67	0,67	1,34
2002	0,07	0,07	0,15	0,44	0,46	0,90
2003	0,08	0,08	0,15	0,39	0,41	0,80
2004	0,11	0,10	0,21	0,51	0,46	0,97
2005	0,14	0,11	0,25	0,63	0,50	1,13
2006	0,13	0,10	0,23	0,58	0,44	1,02
2007	0,13	0,09	0,22	0,53	0,38	0,91
2008	0,13	0,10	0,23	0,50	0,38	0,88
2009	0,14	0,11	0,25	0,51	0,42	0,93
2010	0,15	0,19	0,33	0,51	0,65	1,16
2011	0,16	0,17	0,33	0,55	0,57	1,13
2012	0,18	0,18	0,36	0,56	0,58	1,14

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DNIAF (MECON) y la AFIP. Aquí se tomó como referencia la recaudación total neta del Gobierno central (sin incluir provincias ni municipios).

3) Monotributo y formalización

Dado que el objetivo prioritario de este tipo de regímenes simplificados consiste en viabilizar un proceso de formalización económica que permita la incorporación paulatina de los pequeños contribuyentes al régimen tributario general, los magros resultados alcanzados en materia recaudatoria no deberían ponderarse en demasía y, aunque escuetos, los montos de recaudación obtenidos deben incluirse en el conjunto de beneficios que se derivan de la aplicación del Monotributo, considerado parte de una estrategia de política tributaria que busca reducir los niveles de informalidad —y evasión impositiva— en la economía argentina.

Si se piensa en los costos que implica la existencia y la dinámica del Monotributo, en principio debe aclararse que estos son más difíciles de cuantificar. Por un lado, los costos operativos (de gestión, control y fiscalización) que lleva a cabo la AFIP, como agencia de recaudación, son sensiblemente menores a aquellos en que debería incurrir si dichos contribuyentes se encuadraran en el régimen general de tributación. De hecho, dados los elevados niveles de informalidad que se observan en América Latina, esta es una de las principales razones por las cuales la adopción de regímenes simplificados se ha convertido en una práctica ampliamente difundida en los países de la región.²⁴

Por otro lado, si bien el costo fiscal inicial, determinado por la pérdida de ingresos en concepto de IVA, Ganancias y Autónomos de los contribuyentes inscriptos que adhirieron al Monotributo, pudo haber sido compensada con la recaudación del régimen simplificado (Salim, 2006), todavía existe un costo asociado con su aplicación que, con el correr de los años, puede haber resultado más elevado si bien esto es difícil de medir. Esta posible pérdida se refiere al costo generado por actitudes de “enanismo fiscal”, elusión y evasión impositiva que el Monotributo podría propiciar por la existencia de ciertos incentivos perversos que actúan como barreras de salida del mismo hacia el régimen general, situación en la que el régimen simplificado deja de ser un “puente intermedio” entre ambos regímenes y se convierte en “refugio” de contribuyentes, lo cual puede traducirse en pérdidas de recaudación mas allá de también afectar la equidad del sistema tributario.²⁵

Si bien la información disponible no permite determinar cuál es la gravedad del problema, la relación entre los pagos realizados y los contribuyentes activos puede brindar una idea aproximada

²⁴ Adicionalmente, podrían ser considerados los menores costos administrativos que deben afrontar los contribuyentes.

²⁵ Para evitar este tipo de actitudes, la AFIP ha dispuesto, por ejemplo, que aquellos monotributistas que soliciten la baja o pasen a formar parte del régimen general de impuestos por exceder los parámetros o por decisión propia no pueden volver a optar por el Monotributo hasta que transcurran tres años (Ley N° 26.565 de 2009).

acerca del nivel de incumplimiento tributario que existe en el Monotributo,²⁶ independientemente de si parte de estos adherentes justifican o no su permanencia en el ámbito del régimen simplificado.

Al respecto, Farías (2009) demostró que dicha relación comenzó siendo del 99% en 1998 pero luego cayó fuertemente hasta solo un 26,5% en 2002, para luego volver a crecer por encima del 60% en el período 2005-2007, en gran parte gracias a la reforma de 2004. Tal como se puede observar en el Cuadro 7, las mejoras en la administración tributaria y en la fiscalización de los monotributistas condujeron a que esta ratio se elevara por encima del 85%, para el caso del Monotributo impositivo, a partir de enero del 2008, manteniéndose en un rango de 80%-90% hasta la actualidad, lo cual indudablemente representa un resultado que merece ser destacado. En el caso del componente previsional, en cambio, la relación entre los pagos y los contribuyentes activos es considerablemente menor pero esto se debe a que una parte de los monotributistas están exceptuados de su pago por diferentes razones, entre las que se cuentan la de ser empleados en relación de dependencia que a la vez tienen otra actividad, ser profesionales que aportan a Cajas de jubilación provinciales o determinado tipo de jubilados que aun se desempeñan en alguna actividad.

Cuadro 7. Relación entre pagos y contribuyentes activos en el Monotributo - Desde 2007 a 2013 (cuatrimestral)

Mes	Contribuyentes activos	Cantidad de pagos			
		Impositivo	Relación % Pagos/Activos	Previsional	Relación % Pagos/Activos
Ene-07	1.985.148	1.273.334	64,1	904.244	45,6
May-07	2.067.629	1.340.205	64,8	957.189	46,3
Sep-07	2.169.829	1.378.549	63,5	971.762	44,8
Ene-08	1.836.428	1.565.666	85,3	1.106.337	60,2
May-08	1.879.259	1.696.054	90,3	1.149.174	61,2
Sep-08	1.966.434	1.678.272	85,3	1.170.081	59,5
Ene-09	2.019.095	1.615.009	80,0	1.136.577	56,3
May-09	2.024.242	1.692.988	83,6	1.174.604	58,0
Sep-09	2.113.479	1.833.974	86,8	1.275.340	60,3
Ene-10	1.981.981	1.799.292	90,8	1.196.615	60,4
May-10	2.063.562	1.695.032	82,1	1.141.358	55,3
Sep-10	2.162.795	1.854.878	85,8	1.230.974	56,9
Ene-11	2.291.722	1.874.687	81,8	1.225.332	53,5
May-11	2.362.527	2.036.802	86,2	1.333.604	56,4
Sep-11	2.460.159	2.070.494	84,2	1.355.972	55,1
Ene-12	2.563.175	2.048.679	79,9	1.326.583	51,8
May-12	2.584.475	2.357.090	91,2	1.536.662	59,5
Sep-12	2.662.782	2.187.285	82,1	1.422.780	53,4
Ene-13	2.713.007	2.247.329	82,8	1.454.411	53,6

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

²⁶ Si bien se contempla un procedimiento de bajas automáticas, el número de contribuyentes activos puede estar sobredimensionado, ya que existe cierto rezago en el registro de algunos contribuyentes que podrían haber cesado sus actividades sin declararlo a la Administración Tributaria.

5. La dinámica tributaria de los trabajadores independientes²⁷

Luego de describir los resultados alcanzados por el Monotributo, especialmente en cuanto a la cantidad de contribuyentes que involucra, resulta de particular interés analizar la existencia de ciertos incentivos monetarios que pudieran estar afectando las decisiones de los contribuyentes, hasta determinar, en gran parte, la movilidad de estos entre el Monotributo y los regímenes generales de tributación (IVA y Ganancias) y el régimen previsional de autónomos. Al respecto, si a ello se suma la simplificación administrativa y la mayor facilidad de cumplimiento tributario, es factible pensar que el ahorro fiscal resultante por la inclusión dentro del Monotributo podría llevar a muchos contribuyentes a incurrir en acciones de evasión impositiva (a través de la subdeclaración de ingresos), situación que retardaría o incluso impediría su “normal” y deseada transición hacia el régimen tributario general.

5.1. El caso del IVA

En primer lugar, se debe mencionar que el carácter sustitutivo del régimen simplificado implica que los inscriptos en el Monotributo estarán exentos del IVA en las operaciones que lleven a cabo y, además, las compras que estos realicen así como las prestaciones que contraten no les generarán crédito fiscal, por lo que no podrán discriminar el IVA en la factura, ni tampoco podrán imputarlo contra el impuesto a ingresar. Es decir que, en todos los casos, estos contribuyentes son tratados como consumidores finales. Como parte de la misma caracterización, las ventas o locaciones que los monotributistas realicen no les generan débito fiscal.

En segundo lugar, visto desde la óptica de aquellos que realicen compras o contraten la prestación de servicios brindados por los monotributistas, dichas transacciones no generan crédito fiscal para el comprador, por lo que el sistema interrumpe la cadena de débitos y créditos y genera un proceso de acumulación del gravamen al no permitir la deducción del crédito fiscal. Esta circunstancia, además de generar una ganancia recaudatoria por el crédito fiscal no utilizado, pone a ciertos monotributistas en una situación desventajosa frente a los Responsables Inscriptos en el IVA, y podría llevar a la conveniencia por parte de algunos pequeños contribuyentes de tener que inscribirse en el régimen general del IVA, a fin de no perder competitividad frente a otros contribuyentes que ya poseen esa condición.

Sin embargo, también debe considerarse que el régimen de Monotributo representa un ahorro de recursos para el pequeño contribuyente, no solo en términos de costos administrativos, por la

²⁷ Los cálculos realizados en esta sección están basados en la estructura de las escalas vigentes hasta el mes de agosto de 2013. Como ya fuera señalado, las recientes modificaciones efectuadas en el diseño del Monotributo no afectan sino que refuerzan las conclusiones alcanzadas en este trabajo.

mayor simplicidad de los trámites formales que implica, sino también –y esto es aún más importante– por el monto del impuesto pagado finalmente. Para ilustrar esta idea, se realizó una estimación teórica del beneficio que perciben los contribuyentes por dejar de pagar el IVA y adherirse al Monotributo.

Con este fin, se consideraron dos casos representativos pero diferentes: en el primer ejemplo, la actividad del contribuyente tiene un 70% de valor agregado, algo que suele aproximarse al caso de los proveedores de servicios (véase el Cuadro 8) y, en el segundo ejemplo, el valor agregado representa el 30% de los ingresos brutos, situación que se asemeja más a las actividades de producción y comercialización de bienes (véase el Cuadro 9). En ambos casos, se considera el supuesto de que todas las compras y ventas están gravadas, a fin de simplificar el análisis.

En el caso del supuesto del 70% de valor agregado (Cuadro 8), el ahorro porcentual es indudablemente elevado y llega a casi el 87% para el primer tramo, para luego disminuir hasta el 71,4% y el 60,3%, según la actividad, para el séptimo tramo (hasta \$144.000). Luego se observa una marcada merma en el ahorro relativo, a partir de la categoría I, que llega a valores porcentuales de 34,7%, para la prestación de servicios, y a 49,4%, para la venta de cosas muebles, aunque en el último caso el ahorro fiscal continúa reduciéndose hasta solo un 26,5%, para la categoría más alta (hasta \$ 300.000). Estos guarismos decrecientes manifiestan que el efecto es progresivo y que beneficia proporcionalmente más a los contribuyentes de menores ingresos.

Cuadro 8. Comparación entre los pagos anuales al Monotributo y al IVA - Abril de 2013

Supuestos: valor agregado 70% de ingresos brutos, todas las compras y ventas gravadas

(en pesos)

Cate- goría	Ingresos Brutos hasta \$	Débitos t=21%	Compras 30%	Créditos t=21%	Saldo IVA	Monotributo Impositivo		Ahorro por diferencia de impuestos		Ahorro / IVA	
						Loc. De Servicios	Venta C. Muebles	Loc. De Servicios	Venta C. Muebles	Loc. De Servicios	Venta C. Muebles
B	24.000	5.040	7.200	1.512	3.528	468	468	3.060	3.060	86,7%	86,7%
C	36.000	7.560	10.800	2.268	5.292	900	900	4.392	4.392	83,0%	83,0%
D	48.000	10.080	14.400	3.024	7.056	1.536	1.416	5.520	5.640	78,2%	79,9%
E	72.000	15.120	21.600	4.536	10.584	2.520	2.328	8.064	8.256	76,2%	78,0%
F	96.000	20.160	28.800	6.048	14.112	4.800	3.720	9.312	10.392	66,0%	73,6%
G	120.000	25.200	36.000	7.560	17.640	6.600	4.860	11.040	12.780	62,6%	72,4%
H	144.000	30.240	43.200	9.072	21.168	8.400	6.060	12.768	15.108	60,3%	71,4%
I	200.000	42.000	60.000	12.600	29.400	19.200	14.880	10.200	14.520	34,7%	49,4%
J	235.000	49.350	70.500	14.805	34.545	---	24.000	---	10.545	---	30,5%
K	270.000	56.700	81.000	17.010	39.690	---	28.200	---	11.490	---	28,9%
L	300.000	63.000	90.000	18.900	44.100	---	32.400	---	11.700	---	26,5%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la legislación del Monotributo y el IVA.

Si suponemos el caso opuesto, de una actividad con 30% de valor agregado (Cuadro 9), el ahorro porcentual disminuye bastante pero continúa siendo importante para los primeros tramos (69% para el primero y 60% para el segundo), mientras decrece fuertemente hasta la categoría H y luego se transforma en “desahorro” para las categorías I, J, K y L (a partir de \$ 200.000), por lo que los contribuyentes de los tramos superiores, dados los supuestos mencionados y desde el punto de vista del costo fiscal, tendrían un incentivo claro para tributar en el régimen general del IVA. Esto significa que, si bien el efecto de la existencia del Monotributo es progresivo, la decisión de tributar en uno u otro régimen (si solo se considera la situación del contribuyente frente al IVA) depende crucialmente del supuesto de valor agregado adoptado.

Cuadro 9. Comparación entre los pagos anuales al Monotributo y al IVA - Abril de 2013

Supuestos: valor agregado 30% de ingresos brutos, todas las compras y ventas gravadas

(en pesos)

Cate- goría	Ingresos Brutos hasta \$	Débitos t=21%	Compras 70%	Créditos t=21%	Saldo IVA	Monotributo Impositivo		Ahorro por diferencia de impuestos		Ahorro / IVA	
						Loc. De Servicios	Venta C. Muebles	Loc. De Servicios	Venta C. Muebles	Loc. De Servicios	Venta C. Muebles
B	24.000	5.040	16.800	3.528	1.512	468	468	1.044	1.044	69,0%	69,0%
C	36.000	7.560	25.200	5.292	2.268	900	900	1.368	1.368	60,3%	60,3%
D	48.000	10.080	33.600	7.056	3.024	1.536	1.416	1.488	1.608	49,2%	53,2%
E	72.000	15.120	50.400	10.584	4.536	2.520	2.328	2.016	2.208	44,4%	48,7%
F	96.000	20.160	67.200	14.112	6.048	4.800	3.720	1.248	2.328	20,6%	38,5%
G	120.000	25.200	84.000	17.640	7.560	6.600	4.860	960	2.700	12,7%	35,7%
H	144.000	30.240	100.800	21.168	9.072	8.400	6.060	672	3.012	7,4%	33,2%
I	200.000	42.000	140.000	29.400	12.600	19.200	14.880	-6.600	-2.280	-52,4%	-18,1%
J	235.000	49.350	164.500	34.545	14.805	---	24.000	---	-9.195	---	-62,1%
K	270.000	56.700	189.000	39.690	17.010	---	28.200	---	-11.190	---	-65,8%
L	300.000	63.000	210.000	44.100	18.900	---	32.400	---	-13.500	---	-71,4%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la legislación del Monotributo y el IVA.

Según los cálculos realizados, los contribuyentes del tramo superior para locaciones de servicios comienzan a perder los incentivos de permanecer en el Monotributo recién a partir de un supuesto de valor agregado inferior al 46% (categoría I), mientras que para las actividades de venta de cosas muebles, este punto de inflexión se encuentra en un supuesto de valor agregado del 52% (categoría L), y luego hay que ir disminuyendo este porcentaje aún más para que lo mismo le suceda a los tramos inferiores. Si bien en el segundo caso este supuesto puede considerarse aceptable, en el caso de las prestaciones y/o locaciones de servicios esas magnitudes parecen estar distantes de la realidad para este tipo de contribuyentes, lo que permite concluir que existe un claro incentivo a tributar en el Monotributo en lugar de en el régimen general del IVA. Por otra parte, debe reconocerse que el hecho de que este incentivo sea decreciente según el nivel de ingresos brutos declarados ante la AFIP podría estimular maniobras de subdeclaración de ingresos (lo que se conoce como “enanismo fiscal”), ya no solo para ingresar y permanecer dentro del Monotributo en lugar de adherir al

régimen general de tributación sino, además, para ubicarse en las categorías más bajas, donde el ahorro relativo es mayor para los contribuyentes monotributistas.

Adicionalmente, debe considerarse que el Monotributo, como régimen de tributación simplificada, implica menores costos administrativos y de conformidad para el contribuyente. En el caso del IVA, en cambio, los responsables inscriptos en el régimen general del gravamen deben presentar una declaración jurada mensualmente donde consten todos los débitos y créditos generados por las operaciones registradas, lo cual no siempre resulta sencillo de realizar adecuadamente.²⁸ Estos costos de cumplimiento tributario o “costos de entrada” al régimen general de tributación pueden ser muy elevados, especialmente para los trabajadores independientes con bajos niveles de calificación técnica, un obstáculo que actúa como incentivo para encuadrarse dentro del Monotributo, aun cuando esta elección no fuera la correcta de acuerdo con el nivel de ingresos brutos y otras características de los contribuyentes (Gómez Sabaíni y Geffner, 2006).

El único hecho que podría relativizar esa motivación radica en la imposibilidad que tienen los clientes de los monotributistas que tributan en el régimen general de considerar las compras que les realizan a ellos como créditos del IVA, lo cual podría influir en la decisión de esos monotributistas de pasarse o no al régimen simplificado, debido al riesgo de perder clientes que prefieran realizar transacciones con otros contribuyentes que sí estén inscriptos en el régimen general. Ello depende, a la vez, de la proporción del crédito fiscal no utilizado que sea cargado al precio final por parte de los monotributistas.

5.2. El caso del Impuesto a las Ganancias

Ya se ha mencionado en este documento que la Ley de Monotributo establece la exención del pago del Impuesto a las Ganancias sobre todos los ingresos obtenidos de las actividades de sus pequeños contribuyentes, así como de las operaciones que provengan de una empresa o explotación unipersonal que posea un sujeto inscripto en el mismo régimen simplificado. Sin embargo, las obligaciones relacionadas con el gravamen sobre las ganancias subsisten cuando un sujeto posee el carácter de monotributista por determinadas actividades pero, al mismo tiempo, mantiene otra actividad realizada en relación de dependencia que no ha sido incorporada al Monotributo, por la cual tributa en el régimen general.

Por otra parte, los compradores, locatarios o prestadores de servicios que realicen actividades no recurrentes con monotributistas podrán computar como gastos el monto de dichas compras en sus

²⁸ Asimismo, al estar en el régimen general del IVA, el Responsable Inscripto debe utilizar facturas A y B (según a quién se las emita), lo que implica tener que demostrar patrimonialmente ante la AFIP la solvencia suficiente para que le otorguen una autorización para emitir dichos comprobantes.

declaraciones juradas, si bien el monto de estas deducciones está sujeto a determinados límites. En este sentido, las normas indican que se podrá deducir como gasto en relación con cada proveedor monotributista solo hasta el 10% del total de las compras efectuadas a ese proveedor, y además se establece un límite máximo general para el conjunto de los proveedores monotributistas del 30% del total,²⁹ no pudiendo imputarse el monto no deducido en los períodos siguientes.

Es evidente que así como el Monotributo causa un desincentivo para que los contribuyentes del régimen general realicen transacciones con los monotributistas por la imposibilidad de deducir los créditos del IVA de las compras de bienes o servicios a estos últimos, igual efecto se produce para esos compradores en la liquidación del Impuesto a las Ganancias, todos elementos que atentan contra el desarrollo del régimen simplificado.

Por el contrario y aun considerando esos elementos adversos al desarrollo del régimen, debe mencionarse la posibilidad que se brinda a un grupo amplio de contribuyentes de sustituir el pago de IVA y Ganancias por un impuesto integrado o Monotributo impositivo, lo que constituye una facilidad para la incorporación al sistema, aunque este beneficio no resulta ser igual para todos los niveles de ingreso.

Con el fin de poder comparar el monto de impuesto resultante entre ambos gravámenes, el Cuadro 10 expone un ejercicio teórico que compara el monto de impuesto resultante, en ambos casos, para un trabajador autónomo tipo (casado con dos hijos), partiendo de la escala de ingresos brutos del Monotributo y suponiendo que dicho trabajador, ya sea prestador de servicios o productor de bienes, tiene un 30% de costos, es decir, asumiendo un porcentaje de ingreso neto del 70% del total.

²⁹ En el año 2004 el Poder Ejecutivo, a través del Decreto N° 806 redujo los límites indicados del 10% al 2% y del 30% al 8%.

Cuadro 10. Comparación entre el Impuesto a las Ganancias y el Monotributo - Abril de 2013.

Supuestos: Trabajador autónomo, casado con dos hijos

(en pesos)

Cate- goría	Ingresos Brutos hasta \$	Ingreso Neto 70%	Total Deduc- ciones	Ingreso Gravado	Impuesto Anual	Monotributo Impositivo		Ahorro por diferencia de impuestos		Ahorro / Ganancias	
						Loc. De Servicios	Venta C. Muebles	Loc. De Servicios	Venta C. Muebles	Loc. De Servicios	Venta C. Muebles
B	24.000	16.800	65.664	0	0,00	468	468	-468,00	-468,00	n/a	n/a
C	36.000	25.200	65.664	0	0,00	900	900	-900,00	-900,00	n/a	n/a
D	48.000	33.600	65.664	0	0,00	1.536	1.416	-1.536,00	-1.416,00	n/a	n/a
E	72.000	50.400	65.664	0	0,00	2.520	2.328	-2.520,00	-2.328,00	n/a	n/a
F	96.000	67.200	65.664	1.536	138,24	4.800	3.720	-4.661,76	-3.581,76	-3372,2%	-2591,0%
G	120.000	84.000	65.664	18.336	2.067,04	6.600	4.860	-4.532,96	-2.792,96	-219,3%	-135,1%
H	144.000	100.800	65.664	35.136	5.381,28	8.400	6.060	-3.018,72	-678,72	-56,1%	-12,6%
I	200.000	140.000	65.664	74.336	14.970,72	19.200	14.880	-4.229,28	90,72	-28,3%	0,6%
J	235.000	164.500	65.664	98.836	21.939,16	---	24.000	---	-2.060,84	---	-9,4%
K	270.000	189.000	65.664	123.336	29.667,60	---	28.200	---	1.467,60	---	4,9%
L	300.000	210.000	65.664	144.336	37.017,60	---	32.400	---	4.617,60	---	12,5%

Nota: n/a: no aplica.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la ley de Monotributo y del Impuesto a las Ganancias.

De la lectura del Cuadro 10, surge una serie de observaciones. Por una parte, bajo los supuestos hechos, los ingresos obtenidos por los monotributistas de las cuatro primeras categorías no estarían alcanzados por el Impuesto a las Ganancias, ya que un trabajador autónomo con hasta \$72.000 anuales de ingresos y un 30% de gastos obtiene un ingreso neto que resulta ser inferior a las deducciones anuales admitidas (sumando el mínimo no imponible, la deducción especial y las cargas de familia por cónyuge y dos hijos). Esto implica que el Monotributo constituiría para estos casos una carga adicional.

Por otra parte, se puede apreciar que, para las categorías intermedias del Monotributo, el Impuesto a las Ganancias que se debe pagar termina siendo muy inferior al pago correspondiente de los monotributistas, lo que constituiría un desincentivo para ingresar al régimen simplificado.

Por último, recién en las últimas dos categorías (aunque, en rigor, también se aplica a la categoría I), el régimen simplificado aparece como una opción ventajosa para los contribuyentes, siendo el beneficio o ahorro de impuestos obtenido creciente en la medida que el mismo se va trasladando a los niveles superiores de ingresos brutos, lo que le otorga al Monotributo un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos resultados son altamente sensibles a los supuestos considerados, tanto en función del valor agregado de cada actividad como de las deducciones contempladas en el Impuesto a las Ganancias, en cada caso. Por ello, el ejercicio anterior se realizó para diferentes hipótesis, pudiéndose comprobar que el incentivo para incluirse dentro del

Monotributo aumenta cuanto mayor es el valor agregado en la actividad por la cual tributa el contribuyente, es decir, cuando los costos de hacerlo (pago del Monotributo impositivo) son menores que los beneficios (impuesto a las ganancias que se deja de ingresar).

Aun suponiendo un valor agregado superior al 90% para el caso de un trabajador autónomo, casado y con dos hijos, el incentivo se presenta solo para las categorías más altas del régimen especial, mientras que para las categorías de menores ingresos brutos el pago mensual del impuesto integrado es percibido como una pérdida, ya que en el régimen general esos contribuyentes no pagarían Impuesto a las Ganancias. De manera contraria, a medida que decrece el valor agregado, los contribuyentes de menores ingresos comienzan a perder ese incentivo, hasta que el mismo desaparece completamente para un valor agregado inferior al 32%. En síntesis, puede afirmarse que el Monotributo beneficia a las actividades con mayor valor agregado y, además, que ese beneficio es más alto cuanto mayor sea el ingreso del contribuyente. Por lo tanto, se ratifica la conclusión de que, desde el punto de vista de la equidad del sistema tributario, el Monotributo impositivo tiene efectos claramente regresivos sobre la distribución del ingreso.

Por otro lado, si el trabajador no tiene cargas de familia y/o es soltero –que suele ser el caso de los trabajadores más jóvenes– las deducciones permitidas disminuyen, aumentando el ingreso gravado y, por ende, el Impuesto a las Ganancias anual que debe pagar. De esa manera, el incentivo a tributar en el Monotributo resulta mayor, ya que el beneficio para cada tramo de ingresos aumenta en relación con un trabajador tipo (casado con dos hijos). Este análisis permite concluir que los trabajadores jóvenes forman parte del grupo de los beneficiados por el régimen simplificado.

Del mismo modo que ocurre con el caso del IVA, a los beneficios obtenidos por la reducción de los menores impuestos ingresados debe sumarse otra serie de beneficios adicionales que estimulan la adopción del Monotributo. En primer lugar, el contribuyente deja de presentar su declaración jurada anual y ya no se busca obtener información en torno a su nivel de ingreso, algo que la AFIP ha intentado solucionar al disponer la obligación de presentar una declaración jurada informativa cuatrimestral, aunque solo para las categorías F a L y para todos los monotributistas que revistan la calidad de empleadores, independientemente de la categoría que ocupen.³⁰ En segundo lugar, como ya fuera enfatizado, las dificultades para el control de los niveles de categorización les permiten a los contribuyentes subcategorizarse, pagando un impuesto aún más reducido a la vez que se deja de ingresar el Impuesto a las Ganancias.

³⁰ Según la Resolución General AFIP N° 2746/2010 y modificatorias, los contribuyentes obligados a esta presentación deberán proporcionar, para cada cuatrimestre calendario, datos relacionados con las operaciones realizadas, principales clientes y proveedores, datos referidos al consumo de energía eléctrica y del local o establecimiento en el que se desarrolla la actividad, entre otros.

Finalmente, como se dijera con anterioridad, al optar por el Monotributo el contribuyente percibe un doble incentivo desde el punto de vista tributario: la excepción simultánea del pago del Impuesto a las Ganancias y del pago del IVA.³¹ Por ello, al momento de tomar la decisión de tributar en uno u otro régimen, debe analizarse lo que se deja de pagar por ambos impuestos para compararlo con lo que se ingresará mediante una única cuota fija mensual en el impuesto integrado del Monotributo.

Para reflexionar sobre este tipo de decisión, el Cuadro 11 considera el caso de un trabajador autónomo, casado, con dos hijos y cuya actividad le deja un ingreso neto o valor agregado de 70%, donde todas las compras y las ventas están gravadas por el impuesto al valor agregado. Como puede apreciarse claramente, bajo estos supuestos los incentivos totales para pasarse de régimen son muy importantes y bastante parejos entre tramos, lo cual indicaría que el efecto final sobre la distribución del ingreso no es progresivo ni regresivo, sino proporcional.

Cuadro 11. Beneficio anual por pago de impuesto sustitutivo de IVA y Ganancias - Abril de 2013. Supuesto de valor agregado de 70% de los ingresos brutos

Supuestos: Trabajador autónomo, casado con dos hijos. Todas las compras y ventas gravadas

Cate- goría	Ingresos Brutos hasta \$	Saldo IVA	Saldo Ganancias	Total Imp. Rég. Gral.	Monotributo Impositivo		Ahorro por diferencia de impuestos		Ahorro / Ganancias	
					Loc. De Servicios	Venta C. Muebles	Loc. De Servicios	Venta C. Muebles	Loc. De Servicios	Venta C. Muebles
B	24.000	3.528	0,00	3.528,00	468	468	3.060,00	3.060,00	86,7%	86,7%
C	36.000	5.292	0,00	5.292,00	900	900	4.392,00	4.392,00	83,0%	83,0%
D	48.000	7.056	0,00	7.056,00	1.536	1.416	5.520,00	5.640,00	78,2%	79,9%
E	72.000	10.584	0,00	10.584,00	2.520	2.328	8.064,00	8.256,00	76,2%	78,0%
F	96.000	14.112	138,24	14.250,24	4.800	3.720	9.450,24	10.530,24	66,3%	73,9%
G	120.000	17.640	2.067,04	19.707,04	6.600	4.860	13.107,04	14.847,04	66,5%	75,3%
H	144.000	21.168	5.381,28	26.549,28	8.400	6.060	18.149,28	20.489,28	68,4%	77,2%
I	200.000	29.400	14.970,72	44.370,72	19.200	14.880	25.170,72	29.490,72	56,7%	66,5%
J	235.000	34.545	21.939,16	56.484,16	---	24.000	---	32.484,16	---	57,5%
K	270.000	39.690	29.667,60	69.357,60	---	28.200	---	41.157,60	---	59,3%
L	300.000	44.100	37.017,60	81.117,60	---	32.400	---	48.717,60	---	60,1%

Nota: n/a: no aplica.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la ley de Monotributo, del IVA y del Impuesto a las Ganancias.

Siguiendo la metodología utilizada en un documento elaborado por Gómez Sabaíni y Geffner (2006), se ha replicado el ejercicio anterior para diferentes hipótesis de valor agregado y se pudo observar cómo cae la importancia del ahorro o beneficio para todos los tramos, dada la alta sensibilidad del Impuesto a las Ganancias a los supuestos sobre esa variable. Sin embargo, la magnitud del beneficio por lo que se deja de ingresar en concepto de IVA es tan grande, que recién

³¹ En rigor, también debería agregarse el beneficio adicional que representa, para las empresas monotributistas, la exención del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (1,0% sobre el valor de los activos empresariales).

a partir de supuestos de valor agregado inferiores al 40% comienzan a caer los incentivos para pasarse al Monotributo, mientras estos desaparecen completamente para el caso de las categorías más bajas si se asume un porcentaje de valor agregado inferior al 10%. Dado que estos supuestos se alejan de la realidad de los pequeños contribuyentes, parece razonable concluir que el impuesto integrado ha brindado un incentivo claro, aunque muy variable, para pasarse del régimen general al simplificado.

5.3. El caso de los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social

Si incorporarse al Monotributo representa algún indiscutible beneficio económico por sobre los regímenes generales de IVA y Ganancias, ese lo constituye el ahorro derivado de los menores aportes previsionales que ingresan los monotributistas, respecto de los que les hubiese correspondido ingresar bajo la condición de ser trabajadores autónomos.

Los autónomos son trabajadores independientes (de acuerdo con la Ley N° 24.241) y se agrupan en cinco categorías, según cuáles sean sus ingresos mensuales. Teniendo en cuenta que no reciben sueldos mensuales, el aporte destinado a fines jubilatorios se determina sobre la base de una renta presunta, a la que se le aplica un 32% de aportes correspondiente a cargas para el sistema previsional (27%) y para el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI). Luego, estos valores de referencia son modificados, según lo establecido por la Ley N° 26.417 de Movilidad Jubilatoria, en los meses de marzo y setiembre de cada año.

Tras la última actualización (establecida por la Resolución General N° 3334/12 de la AFIP), todos los monotributistas –independientemente de la categoría en la que se ubiquen dentro del régimen– deben pagar una cuota mensual de \$157, en concepto de Monotributo previsional, para acceder a una cobertura previsional básica. En cambio, los trabajadores inscriptos en el régimen general de autónomos enfrentan una carga impositiva mucho mayor. De acuerdo con la Resolución General N° 3453/13 de la AFIP, desde marzo de 2013 los autónomos deben pagar mensualmente un mínimo de \$401,62 (personas físicas, profesionales y productores de seguros con ingresos anuales hasta \$20.000, comerciantes hasta \$25.000, afiliados voluntarios y menores de 21 años).³² Para la segunda categoría, donde se concentra el grueso de los contribuyentes que integran este régimen en la actualidad, el monto fijo a pagar es de \$562,26, cuando los ingresos anuales de las mismas figuras legales superen los límites mencionados. Las categorías superiores, por otra parte, comprenden a directores, administradores y conductores de sociedades comerciales o civiles y a socios de sociedades de cualquier tipo, a los que se les exige el pago mensual de \$803,24 (por ingresos anuales

³² Las amas de casa pueden optar por un aporte reducido previsto en la Ley N° 24.828 (\$138,06).

hasta de \$15.000), \$ 1285,19 (por ingresos anuales entre de \$ 15.001 y \$ 30.000) y \$1767,13, para ingresos superiores.³³

En el Cuadro 12 se puede observar que, más allá de la categoría en la que se encuentre un contribuyente autónomo, el ahorro mensual por la inscripción en el Monotributo nunca es inferior al 61% (e incluso es creciente para las categorías superiores del régimen). Dicho de otro modo, esto implica que el contribuyente que tributa como autónomo debe abonar más de 2,5 veces lo que tributaría a través del Monotributo.

Cuadro 12. Comparación entre la carga impositiva de un autónomo y un monotributista

(en pesos)

Categoría Autónomo	Impuesto mensual		Diferencia absoluta	Relación Mono/Auto	Ahorro fiscal (difer.relativa)
	Autónomo	Monotributo			
I	401,62	157,00	244,62	39,1%	60,9%
II	562,26	157,00	405,26	27,9%	72,1%
III	803,24	157,00	646,24	19,5%	80,5%
IV	1.285,19	157,00	1.128,19	12,2%	87,8%
V	1.767,13	157,00	1.610,13	8,9%	91,1%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la legislación específica.

Este significativo ahorro, que se eleva hasta el 91% en el caso de la categoría más alta de los autónomos, podría sumarse al que ya obtienen los monotributistas por estar exentos del régimen general de IVA y Ganancias. Sin embargo, el hecho de que este incentivo resulte suficiente como para que los trabajadores autónomos “se escondan” dentro del Monotributo es una tarea difícil de determinar con precisión, dada la escasa información disponible sobre el comportamiento efectivo de los autónomos y los monotributistas.

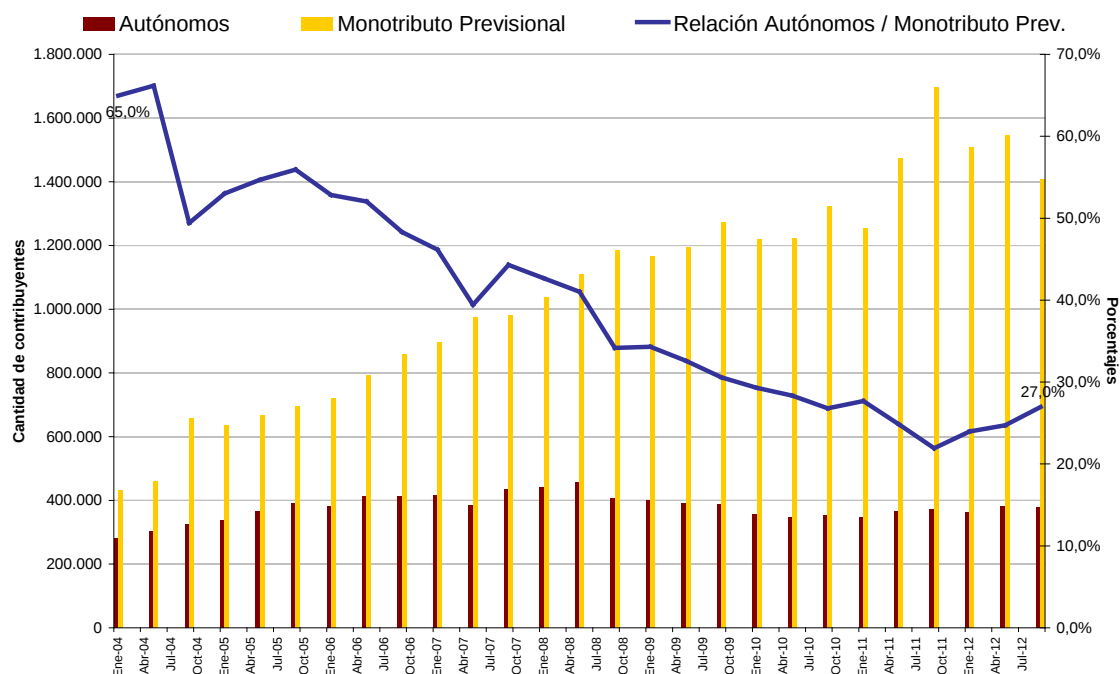
Además, del mismo modo que se comentó en relación con el Impuesto a las Ganancias, el hecho de que el Monotributo previsional represente un monto fijo, independiente de los ingresos gravados de cada contribuyente, torna totalmente regresivo al sistema, ya que, a mayor nivel de ingresos, mayores serán los ahorros que obtendrán los sujetos por la adopción del régimen simplificado, en lugar de adoptar la correspondiente inscripción como trabajadores autónomos.

Por otra parte, cuando se toma en consideración el número de cotizantes en ambos regímenes previsionales, es posible advertir la disímil evolución en el volumen de los grupos. Mientras que el

³³ A la vez, los trabajadores autónomos que realicen actividades penosas o riesgosas por las cuales les corresponda un régimen previsional preferencial, deberán ingresar mensualmente un importe adicional del 3% sobre los valores comentados.

régimen simplificado de Monotributo mostró un considerable incremento a lo largo de la última década, ya que llegó a triplicarse el número de inscriptos activos en el componente previsional³⁴ (1,4 millones), en el régimen de autónomos se evidenció un aumento muy leve durante el mismo período (con oscilaciones), permaneciendo su matrícula por debajo de los 400.000 contribuyentes activos. En términos relativos al total de cotizantes al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA),³⁵ la participación del régimen de autónomos osciló entre 2004 y 2012 alrededor de un valor de 5-6% (4,8% en setiembre de 2012), lo que contrasta notablemente con el componente previsional del Monotributo, el cual pasó de representar el 8,8% al 17,7% del total, en idéntico período de tiempo.

Gráfico 11. Cantidad de cotizantes en el Régimen de Autónomos y en el Monotributo previsional



Fuente: elaboración propia sobre la base de información de la AFIP.

Lo hasta aquí analizado ha determinado que la relación entre ambos regímenes, en cuanto a su tamaño y al alcance de los contribuyentes (como proporción de autónomos sobre el total de monotributistas aportantes al SIPA), haya descendido fuertemente desde un 65%, en enero de 2004, hasta un 27%, en setiembre de 2012 (véase el Gráfico 11). Si bien no es concluyente de manera estricta, esta brecha en la magnitud de ambos regímenes, cuando ambos están destinados principalmente para un mismo amplio grupo de trabajadores independientes, estaría brindando indicios de una tendencia hacia el fortalecimiento del Monotributo (a pesar de ser concebido como

³⁴ A fin de evitar duplicaciones, la categoría de Monotributo no incluye trabajadores monotributistas que además realizaron aportes en relación de dependencia o pagos de autónomos.

³⁵ Se excluyó a los cotizantes mixtos (AFIP, 1999-2012).

un régimen de permanencia transitoria hacia una “ideal” incorporación al régimen general de tributación), en detrimento del régimen de autónomos, aplicable a los responsables inscriptos en el IVA y en el Impuesto a las Ganancias.

Como puede deducirse, las ventajas que un pequeño contribuyente obtiene por ingresar y permanecer en el marco del Monotributo no se agotan en el aspecto financiero (por la menor carga tributaria a la que debe hacer frente), sino que también se basan en las prestaciones de seguridad social que este régimen simplificado permite gozar. Así, además del acceso a una futura jubilación, todo monotributista activo tiene derecho a una cobertura de salud (de carácter obligatorio) a cambio del pago de una suma fija, que actualmente equivale a \$100 para cada afiliación individual a una Obra social y por cada adherente.

En cambio, los trabajadores autónomos no están obligados a contratar un seguro de cobertura de salud pero, en caso de que optaran por hacerlo, este tendría un costo mínimo igual al del régimen del Monotributo o aún mucho mayor si el contribuyente prefiriera la prestación del servicio por parte de operadores privados. Por lo tanto, visto de este modo, el paso del Monotributo al régimen general (de autónomos) implicaría la pérdida de un derecho de acceso garantizado a una cobertura de salud, si bien queda a juicio del contribuyente la decisión de recibir ese servicio. Por constituir generalmente un bien meritorio que el Estado puede pretender que sea provisto, independientemente de las preferencias individuales, esta diferencia en la cobertura de salud entre regímenes puede añadir implicancias negativas en materia de equidad, al generar incentivos no deseados sobre el comportamiento tributario de los contribuyentes.

6. Conclusiones y recomendaciones

A lo largo del presente documento se han revisado las características y la evolución del régimen simplificado que ha sido incorporado en el sistema tributario argentino, las circunstancias en las que se ha desarrollado y su impacto sobre la cobertura de protección social, en especial, respecto de la salud y las pensiones. La informalidad es un rasgo distintivo de la economía argentina (al igual que en la mayor parte de los países de América Latina), que afecta la producción y distribución del ingreso y, de manera particular, es fuente de evasión y baja recaudación tributaria, a la vez que explica las deficiencias de cobertura en la protección social contributiva. Por su parte, el empleo independiente representa el 22,6% del total de los ocupados, representando los patrones a un 4,3% y los cuentapropistas, el restante 18,3%, con una distribución muy desigual a lo largo del territorio nacional. La evidencia empírica muestra la existencia de una relación estrecha entre informalidad y empleo independiente, ya que una porción importante de la informalidad se concentra en este tipo de ocupación, especialmente entre los trabajadores por cuenta propia.

Desde su introducción, los regímenes simplificados han buscado facilitar la incorporación de pequeños contribuyentes a la dimensión tributaria de la formalidad, garantizando el cumplimiento voluntario de las principales obligaciones tributarias, y buscando reducir, al mismo tiempo, el efecto regresivo que los costos de cumplimiento (relativamente fijos) pueden introducir incluso en impuestos con alícuotas planas o lineales. Asimismo, esta adaptación del diseño y la administración tributaria en función del tamaño, para alcanzar el objetivo de inclusión en el sistema tributario, implica reconocer el riesgo de sobrecargar a las Administraciones Tributarias con un gran número de pequeños contribuyentes, cuyo aporte a la cifra total de ingresos tributarios resulta muy acotado.

Argentina ha sido un país pionero en la región en la temática de llevar adelante procesos de formalización laboral mediante la introducción de regímenes tributarios simplificados para trabajadores independientes y empresas pequeñas. Pasados quince años desde la creación del Régimen de Monotributo, resulta interesante evaluar cuál ha sido su desempeño, sobre todo, en respecto de los resultados obtenidos en términos de ingresos tributarios y formalización efectiva de contribuyentes.

En este período, el régimen se ha mostrado inestable, ya que ha sufrido numerosas modificaciones. Este proceso de continuos cambios constituye un impedimento para poder evaluar adecuadamente los efectos del sistema respecto de la captación de un mayor número de contribuyentes o la reducción de la informalidad laboral existente, así como tampoco es posible sopesar de modo pertinente los incentivos que el régimen genera en los distintos universos de contribuyentes, lo cual se dificulta aún más si se considera la escasa disponibilidad de información estadística relacionada con el Monotributo y con los contribuyentes involucrados.

El número de contribuyentes inscriptos en el régimen simplificado que aquí es objeto de estudio ha manifestado un gran crecimiento desde su introducción en 1998. Hoy existen 2,7 millones de monotributistas. Más de la mitad de estos (es decir, cerca de 1,5 millones) se ubican en la categoría más baja, de los cuales aproximadamente la mitad corresponde a locaciones y/o prestaciones de servicios, el 36% se relaciona con actividades primarias, asociaciones cooperativas y trabajo promovido, y solo un 13% se refiere a contribuyentes dedicados a la venta de cosas muebles, si bien la participación relativa de estos últimos crece a medida que también se consideran las categorías de mayores ingresos brutos. Por el contrario, es muy reducida (0,2% del total) la cantidad de contribuyentes inscriptos en las últimas tres categorías del régimen, las cuales incorporan requisitos mínimos de empleados a cargo.

Es necesario resaltar que, en teoría, la caída en términos reales de los parámetros monetarios de cada tramo propicia el movimiento de los contribuyentes hacia niveles superiores y, en última instancia, su salida hacia el régimen general de impuestos. Pero, por otra parte, ese mismo fenómeno favorece la entrada de un número creciente de contribuyentes a la categoría más baja del régimen. Esto podría conducir a un incremento excesivo y no deseado de la cantidad de pequeños contribuyentes inscriptos en el sistema.

En relación con los recursos logrados, es claro que estos son escasos, a tal punto que pueden no llegar a cubrir los costos de administración tributaria del Monotributo, con una adecuada eficacia y eficiencia en el control y la fiscalización de los contribuyentes. No obstante, al igual que en otros países de la región, el objetivo de introducción de estos regímenes no ha sido el incremento de la recaudación. En todo caso, debe considerarse que el régimen simplificado constituye un “alivio” y un ahorro de recursos para la AFIP, en tanto la inclusión de sus contribuyentes dentro del régimen general de tributación demandaría indudablemente mayores esfuerzos operativos y la necesidad de mejorar la capacidad fiscalizadora de dicha agencia de administración tributaria. Es por esta razón que, muchas veces cuando alcanzan un tamaño sobredimensionado, se suele considerar a los regímenes simplificados como “vías de escape” para disimular falencias o debilidades en la administración tributaria de un país.

Ello es así porque el régimen simplificado tiende a incentivar el comportamiento evasivo de muchos contribuyentes, particularmente reflejado en actitudes de “enanismo fiscal” por medio de las cuales se busca evitar el cumplimiento de las normas generales y reducir el peso de la carga impositiva.

El notable crecimiento del número de contribuyentes incluidos dentro de este régimen simplificado admite varias consideraciones. Por un lado, en la medida que el ingreso de contribuyentes este representado por los “informales”, el resultado es positivo, puesto que es congruente con la

finalidad primaria por la cual se ha creado el régimen (la formalización de pequeños contribuyentes) y permitiría una transición más “suave” de estos trabajadores hacia el régimen general de tributación. Además, se obtiene información, básica pero útil, a través de un formulario, sobre un amplio y heterogéneo conjunto de contribuyentes.

Adicionalmente, debe remarcarse que una correcta implementación de un régimen simplificado mejora el nivel de cumplimiento tributario. En este sentido, la AFIP ha logrado importantes avances vinculados con la depuración del Monotributo, incrementando notablemente la cantidad de pagos recibidos en relación al número total de monotributistas inscriptos.

No obstante, para que la iniciativa tenga efectos sustantivos y duraderos sobre el sistema tributario, deberá prestarse atención al proceso de “salida” del Monotributo (o paso definitivo al régimen general de tributación y seguridad social), puesto que el mismo régimen podría convertirse en una “trampa” donde los pequeños contribuyentes se vieran incentivados a permanecer indefinidamente dentro del régimen para aprovechar sus ventajas, y eso es precisamente lo que debería evitarse, reduciendo la incidencia del “error de inclusión” que deviene de incluir en el régimen a contribuyentes formales que corresponderían al régimen general. En la evaluación que realiza cada contribuyente para entrar, permanecer y salir del régimen, inciden los costos que debe afrontar de manera efectiva, los costos que debiera afrontar si no existiera el régimen y quisiera formalizarse, su expectativa de ser detectado por la administración tributaria y los beneficios en términos de protección social (pensiones y salud).

De manera simétrica, desde el punto de vista de las políticas públicas, el régimen de Monotributo es una herramienta efectiva para lograr no solo el pago de una cuota “acotada” de las principales obligaciones tributarias que permiten desarrollar actividades económicas dentro del sector formal de la economía, sino que también le facilita al Estado la posibilidad de garantizar la provisión de cobertura previsional y de salud a un amplio conjunto de la población que, de otra manera, posiblemente no podría o no decidiría recibir esas prestaciones.

La evaluación del régimen debe extenderse sobre los resultados, virtudes y dificultades de la ampliación de cobertura de la protección social mediante el Monotributo. En materia de pensiones, existe cierta tradición en la literatura y en la experiencia internacional que justifica la existencia de prestaciones vinculadas con los aportes. No obstante, ha sido cada vez más evidente la necesidad de incorporar, dentro del menú prestacional, beneficios básicos no contributivos que aseguren ingresos a aquellos que alcanzaron la pasividad sin una historia contributiva que permitiese financiar un beneficio previsional. Teniendo en cuenta que se quieren conservar los incentivos de aportar a un sistema previsional un porcentaje de los ingresos laborales, con el objeto de acceder al derecho a un haber jubilatorio que guarde alguna relación proporcional con esos ingresos, los beneficios no

contributivos deberán ser necesariamente menores al mínimo haber contributivo. Siendo así, debe evaluarse, con sumo cuidado, el beneficio al que accede un monotributista que permanece en el sistema durante una parte sustantiva de su vida activa.

En cambio, en relación con la cobertura de salud, son más débiles las razones que justifican beneficios diferenciales por nivel o tipo de contribución. En Argentina, todo monotributista activo tiene derecho a una cobertura de salud (de carácter obligatorio) a cambio del pago de una suma fija que actualmente equivale a \$100 para cada afiliación individual a una Obra social y por cada adherente³⁶. La estipulación de un componente de salud obligatorio en el Monotributo (con independencia de la suficiencia de su monto fijo en términos de cobertura) representa un avance importante en pos de alcanzar la cobertura universal, abriendo las puertas a que grupos habitualmente excluidos de ese derecho sean incluidos. Resulta llamativo el hecho de que el paso del Monotributo al régimen general (autónomos) implique la pérdida del derecho de acceso garantizado a una cobertura de salud, quedando a juicio del contribuyente la decisión de recibir dicho servicio. Por constituir generalmente un bien meritorio que el Estado puede pretender que sea provisto independientemente de las preferencias individuales, esta diferencia entre regímenes, en cuanto a la cobertura de salud, puede añadir implicancias negativas en materia de equidad, al generar incentivos no deseados sobre el comportamiento tributario de los contribuyentes.

Para finalizar, en un intento de rescatar las principales recomendaciones que pueden extraerse del estudio realizado, a continuación se describen seis desafíos que se consideran prioritarios.

1. ***La adhesión al Monotributo debe ser entendida como una alternativa de corto plazo que no debe hacerse permanente.*** Desde el punto de vista tributario, se cree necesario poner énfasis en lograr que los contribuyentes no tomen su situación de monotributistas como permanente, sino que consideren la necesidad de hacer una transición efectiva *en un determinado período de tiempo* hacia el régimen general. Si esta fuera la condición, debe estar claramente definida la salida del régimen. En todo caso, deberá ser evaluada la posibilidad de que existan situaciones que justifiquen la permanencia en el régimen, pero considerándolas como una excepción.
2. ***Debe ser evaluado el costo fiscal de cada componente del régimen.*** Vinculado con el punto anterior, deben ser considerados y hacerse explícitos los recursos que gana o pierde el

³⁶ Este valor fue modificado a \$146 en octubre de 2013 según Resolución General de la AFIP N° 3533.

Fisco con cada componente.³⁷ Para ello, deberán mejorarse los registros del sistema. En el caso de la cobertura de salud, por ejemplo, el costo fiscal dependerá de la fijación de la cuota. En la medida en que esta sea similar al costo del PMO (o, en todo caso, del SANO) no existe costo adicional, salvo por el acceso a subsidios por parte del Fondo Solidario de Redistribución.³⁸ No obstante, es importante hacer dos aclaraciones. En primer lugar, que la existencia de una cuota única para todos los monotributistas no contempla los diferenciales de costo por edad y sexo, como los principales determinantes, por lo cual es aconsejable que las cuotas transferidas a la obra social elegida tengan un ajuste por riesgo. En segundo lugar, si se decidiera en algún momento que la cuota sea menor al costo de la cobertura para todos o para algún subgrupo de monotributistas, ello deberá hacerse de manera explícita. Por último, mucho más compleja es la situación del Monotributo previsional. Como se señaló, un trabajador que aporte durante 30 años como monotributista no logra financiar la prestación mínima que al día de hoy tiene derecho de recibir. Bajo los parámetros actuales, sería necesario que contribuyeran 12 monotributistas, para financiar la prestación de un jubilado. Por lo tanto, es claro que existe un costo fiscal cuya pertinencia debe ser adecuadamente cuantificada y evaluada. Dicho análisis debiera contemplar en forma integral los tres regímenes de trabajo (el de asalariados, el de autónomos y el Monotributo).

3. Los montos de las cuotas deben ser actualizados para evitar la erosión de su valor real.

Si no se actualizan los tramos del Monotributo en un contexto inflacionario con importantes aumentos salariales que se ubican en sintonía, un número mayor de contribuyentes ingresaría en este régimen y, en teoría, también más contribuyentes se recategorizarían hacia tramos superiores. Sin embargo, si no se actualizan simultáneamente los montos fijos exigidos en el Monotributo o si aumentan a una tasa menor a la que aumentan los ingresos brutos de los monotributistas (que guardan relación con el nivel de actividad y el nivel de precios), es esperable que crezcan los incentivos para permanecer en el Monotributo y evitar (a través de la subdeclaración de ingresos) pasar al régimen general, aun cuando esto fuese lo que correspondiera. Este fenómeno, donde ingresan al régimen simplificado muchos más contribuyentes de los que salen, podría llevar a un sobredimensionamiento del esquema con consecuencias negativas en materia de equidad horizontal, recaudación y calidad del sistema tributario.

³⁷ Ello, con independencia de cuestiones metodológicas que aconsejen o no considerar la recaudación que deja de ser ingresada al fisco como gasto tributario. En este caso, si el Monotributo se entiende como parte integrante del sistema tributario de referencia (por permanencia en el tiempo y a pesar de distanciarse de los estándares internacionales), entonces no constituye gasto tributario. Pero si se lo considera un régimen excepcional y una respuesta de administración tributaria en contextos de elevada informalidad –que tendería a reducirse a medida que se avance en la formalización de los contribuyentes hasta su eventual eliminación–, entonces sí sobresale la pérdida de recaudación potencial que el Estado “acepta sacrificar”, a costa de la consecución de otro objetivo de política como es la reducción del nivel de informalidad.

³⁸ La sola posibilidad de acceder a esos subsidios podría estar motivando la adhesión al régimen en los casos elegibles según la normativa vigente.

4. ***Debe mejorarse la administración del sistema.*** La administración tributaria debe controlar si el procedimiento de autocategorización de los monotributistas es el correcto, así como si las recategorizaciones son consistentes con la realidad económica de cada contribuyente. Sobre el primer aspecto, se observa una gran concentración en los primeros niveles y resulta extraña la existencia de grupos significativos de contribuyentes que se recategorizan hacia niveles inferiores, cuando por el solo transcurso del tiempo, el aumento del nivel de precios y la ausencia de reajustes de los parámetros de las categorías, este movimiento debería ser exactamente inverso. Esto hace presumir un encubrimiento en cuanto al nivel de ingresos declarado, en parte motivado por la ausencia sistemática de controles. Adicionalmente, para permitir una mejor administración del Monotributo, deberá evitarse la sucesión de modificaciones normativas.
5. ***Es aconsejable aprovechar la información recabada, para mejorar la evaluación y administración del Régimen.*** Se ha observado que luego de cada empadronamiento se genera una brecha entre el padrón de inscriptos y el de pagos. Además, existe falta de información respecto de si los que realizan pagos cada mes son los mismos contribuyentes que lo hacen de manera constante o bien si existe una alta rotación, donde unos contribuyentes dejan de ingresar el aporte mensual y otros los sustituyen, todo ello debido a que no existe una cuenta corriente de cada contribuyente del Monotributo. Por otra parte, y más allá del costo fiscal y de los incentivos a la evasión, la existencia del Monotributo brinda una excelente oportunidad para obtener cierta información fiscal (edad, domicilio real y fiscal, sexo, actividad declarada, ingresos declarados), la cual puede ser aprovechada para la evaluación y mejora del propio régimen, así como para el diseño de otros programas de políticas sociales. Si bien los datos vinculados con las actividades económicas podrían estar sesgados por subdeclaración de ingresos y actitudes evasivas, el resto de la información provista podría servir para analizar sistemáticamente el comportamiento efectivo de los monotributistas o, al menos, para inferir gran parte de las conductas a partir de sus principales características intrínsecas.
6. ***Debe prestarse especial atención al impacto del Monotributo previsional sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones.*** Habiéndose explicado que un 12% de los trabajadores que aportan al SIPA lo hacen bajo el régimen simplificado de Monotributo, los aportes en cuestión resultan muy inferiores a los que se requiere para financiar la prestación de servicios previsionales. Si bien es cierto que este problema no es exclusivo de los monotributistas, en un régimen que se encuentra en una etapa de transición, sin definición sobre sus parámetros en el largo plazo, el caso especial de los monotributistas requiere un tratamiento particular, debido a su relación con el esquema tributario y el mercado de trabajo. Si se considera al Monotributo como una etapa transitoria, debe comprenderse que los incentivos para transformarse en trabajadores autónomos son inexistentes, ya que estos deben

aportar un 32% de su ingreso presunto con pocas expectativas de lograr una prestación previsional superior a la que logran los monotributistas.³⁹ La situación actual queda claramente ilustrada por el hecho de que los trabajadores autónomos representan solo el 3% del total de los aportantes al SIPA (es decir, la cuarta parte de los monotributistas), y cerca de un 60% de ellos aporta para recibir una prestación equivalente a la jubilación mínima. En consecuencia, el replanteo del Monotributo previsional debiera considerar niveles y cantidad de aportes que eviten subsidios cruzados o, en todo caso, si es que estos van a permitirse que ello ocurra de manera explícita.

³⁹ De hecho, si la expectativa de largo plazo es lograr un haber equivalente al 64% del salario de referencia (45% por PAP y algo menos del 20% por PBU), el aporte debe ser equivalente al 50% del haber al que aspire un trabajador autónomo.

Referencias

- Beccaria, L. 2007. El mercado de trabajo luego de la crisis : avances y desafíos. En *Crisis, recuperación y nuevos dilemas : la economía argentina 2002-2007*. Santiago de Chile, CEPAL-Naciones Unidas.
- Beccaria, L. y Gonzales, M. 2006. Impactos de la dinámica del mercado de trabajo sobre la distribución del ingreso y la pobreza en Argentina. *Revista Problemas del Desarrollo*, Vol. 37, N° 146. Buenos Aires, julio-septiembre.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (s/f). Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina desde los noventa hasta el presente. Mimeo.
- Bertranou, F. 2007. Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay. Santiago de Chile, OIT-Chile.
- Bertranou, F. (coord.). 2009. Trabajadores independientes y protección social en América Latina. Santiago De Chile, OIT.
- Bertranou, F. y Casalí, P. 2007. Los trabajadores independientes y la Seguridad Social. En *Serie Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social, Año IV, N° 4*, Buenos Aires.
- Bertranou, F. y Casanova, L. 2013. Informalidad laboral en Argentina. Análisis de sus características, políticas públicas y desafíos. Oficina Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- Bertranou, F., Casanova, L. y Sarabia, M. 2013. Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. 2011. Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. Buenos Aires, CEPAL y OIT.
- Bertranou, F. y Maurizio, R. 2011. Hipótesis y evidencia empírica sobre el empleo independiente. En Bertranou, F. y Maurizio, R. (eds.) *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires, OIT.
- Bertranou, F. y Saravia, L. 2009. Trabajadores independientes y la protección social en América Latina: desempeño laboral y cobertura de los programas de pensiones. En Bertranou, F. (coord.). *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*. OIT-BPS.

- Cetrángolo, O., Bertranou, F., Casanova, L. y Casalí, P. 2013. El sistema de salud del Perú: situación actual y estrategias para orientar la extensión de la cobertura contributiva. Lima, Oficina Internacional del Trabajo.
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. 2013. Financing effective social policies and decentralization: Impact, Challenges and Reforms. Latin American cases: Argentina. CEPAL. Mimeo.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. 2007. La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta. (Serie Macroeconomía del Desarrollo; 60). Santiago de Chile, CEPAL.
- Contartese, D., Mazorra, X., Schachtel, L. y Schleser, D. 2011. La informalidad en el trabajo independiente: ¿escape o exclusión?. En Bertranou, F. y Maurizio, R. (eds.) *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires, OIT.
- Farías, G. 2009. Monotributo. Informe de consultoría. Mimeo, diciembre.
- Fuentes Castro, H., Zamudio Carrillo, A., Barajas Cortés, S. y Brown del Rivero, A. 2011. Estudio de evasión fiscal en el régimen de pequeños contribuyentes. Ciudad de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), octubre.
- Gómez Sabaíni, J.C. y Geffner, M. 2006. Efectos de las políticas tributarias sobre la informalidad en el mercado de trabajo .Informe elaborado para el Banco Mundial. Mimeo, mayo.
- Gómez Sabaíni, J.C. y Morán, D. 2012. Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad. (Serie Macroeconomía del Desarrollo; 124) Santiago de Chile, CEPAL, septiembre.
- González, D. 2009. La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL.
- Husmanns, R. 2004. Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment. (Working paper; 53), Geneva, International Labour Office, Policy Integration Department, Bureau of Statistics.
- International Tax Dialogue (ITD). 2007. Taxation of small and medium enterprises : Background paper for the International Tax Dialogue Conference, Buenos Aires, October.
- Jiménez, M. 2011. Caracterización del trabajo independiente en Argentina : un análisis descriptivo de largo plazo, 1974-2009. En Bertranou, F. y Maurizio, R. (eds.) *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires, OIT.
- Maurizio, R. 2011. Movilidad ocupacional de los trabajadores independientes en Argentina. Un análisis de su intensidad, características y determinantes. En Bertranou, F. y Maurizio, R. (eds.) *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires, OIT.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2008. Política fiscal e informalidad en América Latina : perspectivas económicas de América Latina 2009. París, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2002. El Trabajo Decente y la Economía Informal. 90º Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, OIT.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). 2007. Los trabajadores independientes y la seguridad social. (Serie de publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social, IV, 4) Buenos Aires, Secretaría de Seguridad Social, MTEySS; OIT.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A. y Saavedra-Chanduvi, J. 2007. Informality: Exit and Exclusion. Washington, D.C. , The World Bank.
- Ruffo, H. 2011. El trabajo independiente en los registros de la Seguridad Social. En Bertranou, F. y Maurizio, R. (eds.) *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires, OIT.
- Salim, J.A. y D'Angela, W.D. 2006. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes: Monotributo. Buenos Aires, Dirección de Estudios, AFIP, junio.
- Wagstaff, A. 2009. Social Health Insurance vs. Tax-Financed Health Systems - Evidence from the OECD. (Policy Research Working Paper; 4821). Washington, The World Bank.
- World Health Organization (WHO) 2005. Achieving universal health coverage: Developing the health financing system. (Policy Brief, 1) Geneva, WHO.

Anexo estadístico

Cuadro A. Estructura actual del Monotributo (valores vigentes desde el 01/07/2012)

Categoría	Ingresos Brutos	Actividad	Cantidad Mínima de Empleados	Sup. Afectada (*)	Energía Eléctrica Consumida Anualmente	Monto de Alquileres Devengados Anualmente	Impuesto Integrado			Aportes Obra Social (**)	Total	
							Locaciones y/o Prestaciones de Servicios	Venta de Cosas Muebles	Aportes al SIPA		Locaciones y/o prestaciones de servicios	Venta de Cosas Muebles
B	Hasta \$ 24.000	No excluida	No requiere	Hasta 30 m2	Hasta 3.300 KW	Hasta \$ 9.000	\$ 39		\$ 157	\$ 100	\$296	\$296
C	Hasta \$ 36.000	No excluida	No requiere	Hasta 45 m2	Hasta 5.000 KW	Hasta \$ 9.000	\$75		\$ 157	\$ 100	\$332	\$332
D	Hasta \$ 48.000	No excluida	No requiere	Hasta 60 m2	Hasta 6.700 KW	Hasta \$ 18.000	\$ 128	\$ 118	\$ 157	\$ 100	\$385	\$375
E	Hasta \$ 72.000	No excluida	No requiere	Hasta 85 m2	Hasta 10.000 KW	Hasta \$ 18.000	\$ 210	\$194	\$ 157	\$ 100	\$467	\$451
F	Hasta \$ 96.000	No excluida	No requiere	Hasta 110 m2	Hasta 13.000 KW	Hasta \$ 27.000	\$ 400	\$310	\$ 157	\$ 100	\$657	\$567
G	Hasta \$ 120.000	No excluida	No requiere	Hasta 150 m2	Hasta 16.500 KW	Hasta \$ 27.000	\$ 550	\$ 405	\$ 157	\$ 100	\$807	\$662
H	Hasta \$ 144.000	No excluida	No requiere	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 36.000	\$ 700	\$ 505	\$ 157	\$ 100	\$957	\$762
I	Hasta \$ 200.000	No excluida	No requiere	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 45.000	\$ 1.600	\$ 1.240	\$ 157	\$ 100	\$1.857	\$1.497
J	Hasta \$ 235.000	Unicamente Venta de Bs. Muebles	1	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 45.000	No aplicable	\$ 2.000	\$ 157	\$ 100	-	\$2.257
K	Hasta \$ 270.000	Unicamente Venta de Bs. Muebles	2	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 45.000	No aplicable	\$ 2.350	\$ 157	\$ 100	-	\$2.607
L	Hasta \$ 300.000	Unicamente Venta de Bs. Muebles	3	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 45.000	No aplicable	\$ 2.700	\$ 157	\$ 100	-	\$2.957

Notas: (*) este parámetro no deberá considerarse en ciudades de menos de 40.000 habitantes (excepto algunas excepciones). (**) Afiliación individual a Obra Social, sin adherentes. Por cada adherente adicional deberán ingresarse \$100.
Fuente: AFIP.

Cuadro B. Estructura actual del Monotributo (valores vigentes desde el 01/09/2013)

Categoría	Ingresos Brutos	Actividad	Cantidad Mínima de Empleados	Sup. Afectada (*)	Energía Eléctrica Consumida Anualmente	Monto de Alquileres Devengados Anualmente	Impuesto Integrado		Aportes al SIPA	Aportes Obra Social (**)	Total	
							Locaciones y/o Prestaciones de Servicios	Venta de Cosas Muebles			Locaciones y/o prestaciones de servicios	Venta de Cosas Muebles
B	Hasta \$ 48.000	No excluida	No requiere	Hasta 30 m2	Hasta 3.300 KW	Hasta \$ 18.000	\$ 39		\$ 157	\$ 100	\$296	\$296
C	Hasta \$ 72.000	No excluida	No requiere	Hasta 45 m2	Hasta 5.000 KW	Hasta \$ 18.000	\$75		\$ 157	\$ 100	\$332	\$332
D	Hasta \$ 96.000	No excluida	No requiere	Hasta 60 m2	Hasta 6.700 KW	Hasta \$ 36.000	\$ 128	\$ 118	\$ 157	\$ 100	\$385	\$375
E	Hasta \$ 144.000	No excluida	No requiere	Hasta 85 m2	Hasta 10.000 KW	Hasta \$ 36.000	\$ 210	\$194	\$ 157	\$ 100	\$467	\$451
F	Hasta \$ 192.000	No excluida	No requiere	Hasta 110 m2	Hasta 13.000 KW	Hasta \$ 45.000	\$ 400	\$310	\$ 157	\$ 100	\$657	\$567
G	Hasta \$ 240.000	No excluida	No requiere	Hasta 150 m2	Hasta 16.500 KW	Hasta \$ 45.000	\$ 550	\$ 405	\$ 157	\$ 100	\$807	\$662
H	Hasta \$ 288.000	No excluida	No requiere	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 54.000	\$ 700	\$ 505	\$ 157	\$ 100	\$957	\$762
I	Hasta \$ 400.000	No excluida	No requiere	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 72.000	\$ 1.600	\$ 1.240	\$ 157	\$ 100	\$1.857	\$1.497
J	Hasta \$ 470.000	Unicamente Venta de Bs. Muebles	1	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 72.000	No aplicable	\$ 2.000	\$ 157	\$ 100	-	\$2.257
K	Hasta \$ 540.000	Unicamente Venta de Bs. Muebles	2	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 72.000	No aplicable	\$ 2.350	\$ 157	\$ 100	-	\$2.607
L	Hasta \$ 600.000	Unicamente Venta de Bs. Muebles	3	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 72.000	No aplicable	\$ 2.700	\$ 157	\$ 100	-	\$2.957

Notas: (*) este parámetro no deberá considerarse en ciudades de menos de 40.000 habitantes (excepto algunas excepciones). (**) Afiliación individual a Obra Social, sin adherentes. Por cada adherente adicional deberán ingresarse \$100.

Fuente: AFIP.

