RESUMEN EJECUTIVO

Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento

Pablo Casalí, Maribel Jiménez, Eduardo Lépore, Lucía Ortega, Mariana Alvarez

La participación del trabajo independiente en la estructura ocupacional de Argentina es importante en comparación con países más desarrollados, y engloba situaciones de inserción laboral heterogéneas, puesto que abarca desde patrones en grandes y pequeñas empresas hasta cuentapropistas que son pequeños comerciantes, albañiles y vendedores ambulantes. La diversidad en este segmento de ocupados también se observa en términos de protección social, del nivel de ingresos y de otras variables relevantes. De hecho, existe una estrecha relación entre la informalidad y el empleo independiente, pues una proporción importante de este fenómeno se concentra especialmente entre los cuentapropistas.

La seguridad social para este colectivo de trabajadores está comprendida en Argentina por dos regímenes contributivos en el ámbito nacional: el Régimen General de Autónomos y el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. A la cobertura previsional brindada por estos sistemas, se agrega la dispuesta por las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales, creadas en el ámbito provincial. Estos regímenes definen la cobertura y la cotización de los trabajadores independientes a la seguridad social para su protección frente a diversas contingencias que difieren de aquellas establecidas para los trabajadores en relación de dependencia.

En este contexto, este documento tiene por objeto realizar una caracterización socioeconómica de largo plazo de los trabajadores independientes, observando en particular su inserción en la seguridad social durante los últimos veinte años. Además, identifica los principales problemas en materia de cobertura y financiamiento de los beneficios dispuestos por la legislación vigente, con la finalidad de delinear algunas recomendaciones para el fortalecimiento de la seguridad social para estos trabajadores.

Los resultados muestran que la participación de los trabajadores independientes en el empleo total no muestra cambios significativos en la última década y comprende alrededor del 25% del empleo total. Sin embargo, su evolución a largo plazo evidencia un comportamiento contracíclico, reduciéndose en las fases de crecimiento e incrementándose en las crisis económicas. Esto parece estar en línea con la hipótesis que considera al empleo independiente como un “refugio” frente al deterioro de la situación económica y del empleo asalariado. No obstante, es notable la relativa estabilidad del trabajo independiente frente a los importantes cambios estructurales producidos en la economía argentina.

Cuando se examinan las características actuales de este grupo de trabajadores, se aprecia una gran heterogeneidad, así como perfiles claramente diferenciados con relación al empleo asalariado. De este modo, el empleo independiente es en gran parte masculino, superando los porcentajes que exhiben los asalariados, con excepción de los cuentapropistas de oficio, entre quienes existe una mayor presencia de mujeres. La composición de edad también difiere, predominando una participación más alta de adultos mayores de 50 años y un menor porcentaje de jóvenes entre los independientes en comparación con los asalariados. El nivel educativo de los cuentapropistas es más bajo que el de los asalariados. Otra diferencia se encuentra en la inserción sectorial de los trabajadores independientes, en particular la de los cuentapropistas, que se ubican principalmente en ramas como comercio y construcción, las cuales tienen un mayor peso relativo en comparación con el que presentan en el total de los asalariados.

El análisis de los ingresos y de la pobreza muestra amplias diferencias en el trabajo independiente con respecto a los trabajadores en relación de dependencia, que se mantienen durante todo el período analizado. Además, resulta preocupante la tendencia creciente que se aprecia en la incidencia de la pobreza moderada y extrema en los últimos años del período. Por su parte, las transiciones laborales de los trabajadores independientes durante 2003-2016 indican que quienes abandonan esta categoría ocupacional se dirigen sobre todo hacia el empleo asalariado no registrado. El espacio de opciones laborales de estos ocupados, en especial el de los cuentapropistas no profesionales, se acota a puestos en relación de dependencia precarios o a otros empleos independientes, probablemente de baja calidad.

Se advierte que la cobertura prestacional de los trabajadores independientes presenta diferencias de alcance según el régimen de inscripción. En particular, los trabajadores encuadrados en el Régimen General de Autónomos no disponen de la cobertura que brindan los regímenes de asignaciones familiares y de obra social para el caso de los adheridos al Monotributo. Además, en ningún caso los trabajadores independientes están comprendidos en el seguro por desempleo y por riesgos de trabajo que protegen a quienes están bajo una relación de dependencia. Asimismo, se destaca que el régimen de Monotributo introducido desde 1998 se ha convertido en una herramienta efectiva para que pequeños contribuyentes por cuenta propia desarrollen actividades económicas dentro del sector formal de la economía mediante el pago de una cuota acotada de las principales obligaciones tributarias. Sin embargo, resulta importante advertir la necesidad de evitar que el Monotributo se transforme en una "trampa" en la que los contribuyentes se vean incentivados a permanecer indefinidamente a fin de aprovechar sus ventajas, evitando su transición hacia el Régimen General de Autónomos.

Uno de los principales problemas que ocasiona una importante pérdida en la cobertura efectiva de la seguridad social es la elevada informalidad que caracteriza al conjunto de los trabajadores independientes. Las estimaciones obtenidas muestran un crecimiento de la tasa de informalidad de los independientes entre 2003 y 2016. Estos resultados ponen de manifiesto los desafíos que aún persisten para incrementar los niveles de formalización de estos trabajadores. Otro elemento que afecta la cobertura de los independientes está determinado por la irregularidad y discontinuidad en los pagos de cotizaciones, así como la imposibilidad de adecuar los pagos a los ciclos de actividad económica, lo que en muchos casos provoca la interrupción de las prestaciones o del derecho a estas.

En cuanto a los esquemas de cotizaciones y el financiamiento de la seguridad social, se advierte que las escalas de ingresos brutos que definen las categorías en el Régimen General de Autónomos no cuentan con mecanismos de actualización automática y su última modificación data del año 2006. Por esta razón, las cotizaciones de los trabajadores autónomos se han visto reducidas considerablemente en términos reales desde entonces. Asimismo, las rentas de referencia no son representativas de la capacidad contributiva real de los aportantes, reflejándose en haberes que superan el 100% de las remuneraciones de referencia en las categorías más bajas, aun si el monto de la prestación previsional es el mínimo. Además, en el caso del Monotributo el aporte previsional no guarda relación directa con la escala de ingresos. Sumado a esto, la subdeclaración de ingresos de los trabajadores independientes impacta en la categoría en la que se inscriben, teniendo por resultado una menor cotización a la seguridad social.

Por lo antedicho, las bases de cotización tienden a divergir de la real capacidad contributiva, mientras que la tasa de cotización de los trabajadores autónomos es superior a la de los trabajadores en relación de dependencia por los mismos conceptos. Por último, el esquema de cotizaciones de ambos regímenes resulta en un elevado costo de financiamiento de las prestaciones previsionales,

observándose, para la mayoría de las categorías, subsidios implícitos notoriamente superiores a los de los trabajadores en relación de dependencia.

Respecto al nivel de las prestaciones, los haberes teóricos del Régimen Simplificado son inferiores al haber mínimo jubilatorio. En el caso de los autónomos, el 93% realiza cotizaciones en categorías cuyo cálculo del haber resulta en la jubilación mínima. Por lo tanto, se obtiene una concentración de beneficios previsionales en el haber mínimo.

Finalmente, del análisis expuesto se extraen un conjunto de recomendaciones para un abordaje integral de las problemáticas presentadas:

• La progresiva incorporación de nuevas tecnologías de la comunicación y de la información en los procesos de trabajo y de producción, en conjunción con el dinamismo de las actividades de servicios – especialmente en los sectores de los cuidados personales y de la llamada "economía del conocimiento", exigen **adecuar la seguridad social para los trabajadores independientes a las nuevas realidades del mundo del trabajo**.

• Con el objetivo de **incrementar la equidad en la cobertura de la seguridad social y su financiamiento**, es necesario desarrollar iniciativas que contribuyan a ampliar el alcance de la seguridad social para el conjunto de los trabajadores independientes, y sería apropiado que el esquema de cotizaciones a la seguridad social aplicado a los trabajadores independientes convergiera progresivamente con el de los trabajadores en relación de dependencia. Además, la determinación de los montos de las prestaciones de la seguridad social debe mantener una adecuada proporcionalidad con el esfuerzo contributivo realizado por los trabajadores independientes a lo largo de su vida activa.

• Es necesario **adaptar el nivel de las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores independientes a su capacidad contributiva**, vinculando la base de cotización de estos trabajadores con los ingresos declarados, estableciendo alícuotas de cotización según la capacidad contributiva de los aportantes y asegurando que las bases mínimas y máximas, así como los límites de ingresos brutos que definen categorías o tramos de aportes, se actualicen de acuerdo con la movilidad previsional u otro régimen adecuado de ajuste automático.

• También es importante **ajustar el diseño de los esquemas de cotización a la seguridad social en función de las especiales características de las actividades económicas independientes**. Para ello, sería recomendable tener en cuenta toda la carga tributaria que impacta en el ingreso de los trabajadores independientes a la hora de establecer los montos de cotización a la seguridad social, así como establecer mecanismos de recaudación que permitan adecuar los pagos a los ciclos de la actividad económica, incluyendo los periodos de baja o nula facturación. Además, es importante determinar aquellos mecanismos de inscripción y cotización a la seguridad social que permitan una transición gradual de los contribuyentes entre los regímenes de Monotributo y Autónomos. La unificación de ambos regímenes en cuanto a las obligaciones con la seguridad social constituye la opción más recomendable.

• Con el fin de **integrar la seguridad social para los trabajadores independientes en un marco normativo común de seguridad social**, es preciso establecer un régimen especial de registro y cotización a la seguridad social de los trabajadores independientes, aunque integrado en un marco legal general y considerando las particularidades de este colectivo de trabajadores, y unificar los regímenes de trabajadores en relación de dependencia y trabajadores independientes con respecto a los requisitos de acceso a los beneficios previsionales, tales como la edad mínima de jubilación y los años de servicio, así como la determinación del monto del haber según las disposiciones del Régimen General.

• Se impone también la necesidad de **perfeccionar los mecanismos de registro del trabajo independiente** (estableciendo, por ejemplo, bonificaciones de duración limitada en las cotizaciones que tengan en cuenta los ciclos económicos y promuevan la permanencia del contribuyente en el régimen una vez que haya finalizado el plazo de la bonificación), y un debido control y fiscalización de los aportes de este colectivo a la seguridad social. Además, la **prevención y la detección de prácticas fraudulentas en el uso de la figura del trabajo independiente para encubrir relaciones laborales de dependencia** es también un área clave en la fiscalización del trabajo y la seguridad social. La lucha contra la evasión y el fraude de la seguridad social debe también implicar una estrecha colaboración e intercambio de información de los organismos administradores entre sí y, en especial, con las agencias tributarias tanto en el nivel nacional como provincial.

• Por ello, es crucial **fortalecer las capacidades de gestión de los organismos administradores de la seguridad social para los trabajadores independientes**. Concretamente, es necesario impulsar la progresiva coordinación e integración de los múltiples regímenes y organismos del ámbito nacional y provincial que llevan adelante la administración de las distintas ramas de la seguridad social para trabajadores independientes. En particular, resulta prioritaria la articulación administrativa entre el régimen nacional y las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales, así como el desarrollo de sistemas de interoperabilidad de bases de datos y de acceso a la información. Por último, tanto la instrumentación de cambios paramétricos en los regímenes de seguridad social, así como la realización de modificaciones en sus criterios de diseño, cobertura y financiamiento, requieren de una adecuada valoración de los costos que dichos cambios suponen sobre los recursos de la seguridad social. La evaluación actuarial, así como el monitoreo sistemático de los impactos fiscales, constituyen funciones principales de los organismos administradores a fin de preservar la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social.