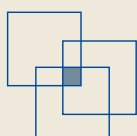


# MONOTRIBUTO EN AMÉRICA LATINA

Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay



# MONOTRIBUTO EN AMÉRICA LATINA

---

Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay



# MONOTRIBUTO EN AMÉRICA LATINA

---

Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay

**FORLAC**

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Organización Internacional del Trabajo  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

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](mailto: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.ifro.org](http://www.ifro.org)

puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

CETRANGOLO, Oscar; GOLDSCHMIT, Ariela, GOMEZ SABAINI, Juan Carlos & MORAN, Dalmiro. **Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay**. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, 2014. 86 p.

ISBN: 978-92-2-329106-8 (impreso)

ISBN: 978-92-2-329107-5 (web pdf)

*Economía informal, tributación, trabajador independiente, régimen de pensiones, seguridad social, programa de la OIT, países en desarrollo, Argentina, Brasil, Uruguay.*

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 o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [biblioteca\\_regional@ilo.org](mailto:biblioteca_regional@ilo.org)

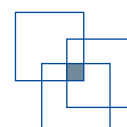
Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/americas](http://www.ilo.org/americas)

---

Impreso en Perú

## Índice

|                                                                                                                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Prólogo</b>                                                                                                                                              | <b>7</b>  |
| <b>Resumen Ejecutivo</b>                                                                                                                                    | <b>8</b>  |
| <b>Introducción</b>                                                                                                                                         | <b>13</b> |
| <b>1. La informalidad en América Latina</b>                                                                                                                 | <b>15</b> |
| <b>2. Protección social en América Latina. Financiamiento y cobertura, con especial referencia a los tres casos analizados</b>                              | <b>21</b> |
| 2.1 Salud                                                                                                                                                   | 21        |
| 2.2 Pensiones                                                                                                                                               | 24        |
| <b>3. La tributación simplificada para pequeños contribuyentes en América Latina</b>                                                                        | <b>27</b> |
| <b>4. El caso de los regímenes simplificados que incorporan las cargas para la seguridad social. Antecedentes, actualidad y características distintivas</b> | <b>33</b> |
| <b>4.1 Argentina: el Monotributo y sus regímenes complementarios</b>                                                                                        | <b>33</b> |
| 4.1.1 Evolución histórica del régimen                                                                                                                       | 33        |
| 4.1.2 Principales características y aspectos técnicos del régimen en la actualidad                                                                          | 35        |
| 4.1.3 Algunos efectos y resultados derivados del funcionamiento del régimen                                                                                 | 36        |
| <b>4.2 Brasil: el Simples Nacional y el Sistema para el Micro Emprendedor Individual (SIMEI)</b>                                                            | <b>44</b> |
| 4.2.1 Origen y reformas del régimen simplificado pionero en la región                                                                                       | 44        |
| 4.2.2 Aspectos técnicos fundamentales de los regímenes en vigencia                                                                                          | 45        |
| 4.2.3 Principales resultados y efectos asociados al SIMPLES/SIMEI                                                                                           | 48        |
| <b>4.3 Uruguay: Monotributo, Monotributo Social MIDES y el Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa</b>                                                | <b>53</b> |
| 4.3.1 Origen y evolución reciente del régimen                                                                                                               | 53        |
| 4.3.2 Descripción del Régimen de Monotributo actual y otros regímenes simplificados coexistentes                                                            | 55        |
| 4.3.3 Algunos resultados logrados a partir de su aplicación y vigencia                                                                                      | 58        |
| <b>5. Regímenes simplificados e informalidad: análisis, reflexiones y lecciones</b>                                                                         | <b>65</b> |
| 5.1 Hechos estilizados                                                                                                                                      | 65        |
| 5.2 Enseñanzas de los casos estudiados                                                                                                                      | 66        |
| 5.3 Reflexiones finales y conclusiones                                                                                                                      | 70        |
| <b>Bibliografía</b>                                                                                                                                         | <b>73</b> |
| <b>Anexo</b>                                                                                                                                                | <b>75</b> |





## Prólogo

---

La persistente informalidad es uno de los principales obstáculos que enfrenta América Latina para avanzar en la lucha contra la desigualdad en la distribución de los ingresos.

La informalidad tiene efectos negativos sobre el mercado de trabajo y sus actores, impone serios límites en los alcances de los sistemas de protección social y reduce el espacio fiscal para el financiamiento de las políticas públicas.

Pero además la informalidad significa para al menos 130 millones de latinoamericanos vivir con inestabilidad laboral, bajos salarios, malas condiciones de trabajo, sin protección ni derechos. Hay un vínculo evidente entre informalidad, pobreza y desigualdad.

Desde hace poco tiempo, algunos países de la región empezaron a desarrollar regímenes simplificados de tributación para cuentapropistas y pequeñas empresas para conseguir su incorporación en los registros tributarios.

Desde los años noventa, ciertos países de manera innovadora combinaron estos esquemas con las contribuciones para el financiamiento de la seguridad social. Destacan los casos de Monotributo en Argentina y Uruguay, y del SIMPLES y SIMEI (Micro Emprendedor Individual) en Brasil.

La OIT promueve un enfoque integrado en materia de formalización y los esquemas analizados en el documento combinan más de una dimensión de este fenómeno. Por esta razón, desde el Programa de promoción de la formalización en América Latina y el Caribe, FORLAC, se inició un análisis que intenta proporcionar una visión comprehensiva de estos mecanismos, donde se contemplan tanto sus virtudes como sus limitaciones.

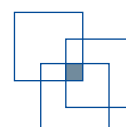
El principal acierto de estos esquemas es haber permitido construir puentes de acceso a la tributación y a la protección social.

Sin duda, la situación de nuestras economías demandará la existencia de estos esquemas por un período prolongado, hasta que puedan ser consolidados procesos de desarrollo sostenible. Estos instrumentos deben ser concebidos como “puentes transitorios” entre la condición de informalidad y la de contribuyentes sujetos al cumplimiento de las normas tributarias generales.

La OIT espera que una discusión amplia de mecanismos innovadores que tienen impacto en la formalización, como el caso del Monotributo en América Latina, permita a los países y a los interlocutores sociales contar con mejores elementos de juicio para el desarrollo, ejecución y evaluación de las políticas que se inicien en cada país.

Elizabeth Tinoco  
ADG

Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe



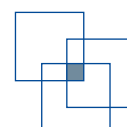
## Resumen Ejecutivo

---

- El presente estudio se propone profundizar el análisis en torno a los regímenes simplificados de tributación, en sus diferentes variantes, y valorar su aporte en la reducción de la informalidad.
- La informalidad de las economías latinoamericanas está generando diversos efectos negativos sobre el mercado de trabajo, la protección social y la recaudación tributaria.
- Las cifras disponibles dan cuenta de la concentración de la informalidad en América Latina de manera especial en algunos sectores de actividad, en ciertos grupos de la población, en determinados establecimientos y en ciertas franjas etarias. En efecto, hay altas tasas de informalidad entre los trabajadores por cuenta propia (83,6%), los trabajadores domésticos (78%), los empleadores (34,3%) e incluso los asalariados en las empresas (33,5%). De manera adicional, el análisis de la estructura de la informalidad en la región revela la elevada participación que detentan los trabajadores independientes en el total de informales (41,5% en América Latina).
- En los últimos años, si bien se ha logrado mejorar las condiciones del mercado laboral, lo que se reflejó en una caída de los índices de informalidad, los niveles aún distan de ubicarse en valores comparables a los de países desarrollados, lo que denota la baja capacidad de los mercados de trabajo formal para incluir a la totalidad de la población de estos países. Ello plantea la necesidad de esquemas más amplios de protección social que aseguren cobertura de salud e ingresos a los sectores más desprotegidos de la población.
- Consecuentemente, muchos países han avanzado en el desarrollo de componentes adicionales a los mecanismos de seguridad social, en muchos casos de carácter no contributivo o semi-contributivo, buscando que el alcance de los derechos asociados a esos mecanismos no dependan exclusivamente de la situación en el mercado laboral de las personas.
- La protección social de los informales es parte de un problema más general en la región y se relaciona con las dificultades que se presentan para consolidar esquemas de cobertura universal y equitativa en salud y pensiones, lo que constituye un factor de inequidad importante.
- Los niveles elevados de informalidad, como los que se ha visto caracterizan a la región, representan una limitación a la expansión de la cobertura universal ya que condicionan la capacidad de recaudar recursos de la seguridad social y reducen la población con acceso a la seguridad social. Bajo estas circunstancias, la introducción de esquemas simplificados de recaudación de impuestos destinados a pequeños contribuyentes puede representar una ayuda en la transición hacia esquemas de cobertura universal. El cumplimiento voluntario de tanto las obligaciones tributarias como las contribuciones a la seguridad social por parte de los contribuyentes puede reducir la proporción de la población total sin seguro y aumentar los recursos fiscales para atender la oferta pública.
- La instrumentación de regímenes simplificados en la región no ha tenido como objeto primordial la recaudación tributaria, sino resolver una problemática de administración tributaria con la finalidad de incorporar a la formalidad a un amplio sector de contribuyentes. 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 por debajo de dicho valor. En consecuencia, aún cuando la recaudación generada sea muy poco significativa, 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.

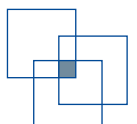
- A partir de la implementación de estos regímenes en la mayoría de los países latinoamericanos, se ha buscado facilitar el pago de impuestos de contribuyentes que en general responden a las siguientes características: i) bajos ingresos, ii) un alto número que dificulta el control oficial, iii) mayormente informales iv) pobre estructura organizacional y v) alta movilidad de entrada y salida. De esta manera, se busca la simplificación de las normas legales y trámites administrativos que tiene el cumplimiento de las obligaciones tributarias, apuntando con ello a brindarles un “puente” para atraer a la formalidad a los agentes económicos y, al mismo tiempo, mejorar el manejo de los recursos de la administración tributaria.
- Entre los regímenes simplificados de tributación, un caso de particular interés está constituido por aquellos cuya estructura además incluye a las contribuciones o recursos tributarios de la Seguridad Social, tal como existe en Argentina, Brasil y Uruguay.
- En Argentina el Régimen de Monotributo fue introducido en el sistema tributario argentino en 1998 a partir de la sanción de la Ley 24.977. Desde sus orígenes, la estructura básica de este régimen contempló la posibilidad para los pequeños contribuyentes (aquellos con hasta un monto máximo de ingresos brutos anuales) de cumplir con sus principales obligaciones tributarias y previsionales a través del pago de una determinada suma fija de dinero. Además, el régimen de Monotributo es complementado por una serie de regímenes especiales
- Para determinar el componente impositivo, el régimen consta de 11 categorías de ingresos brutos anuales, aunque en el caso de locaciones y/o prestaciones de servicios el límite máximo es inferior y sólo hay 8 tramos de ingresos. Así, los montos correspondientes al mencionado componente arrancan desde los \$39 para todas las actividades (categoría B) y van hasta los \$1.600 en el caso de prestaciones de servicios y hasta los \$2.700 para la venta de cosas muebles. En cambio, el componente previsional que integra la cuota mensual a pagar es un monto fijo uniforme para todas las categorías, comprendiendo los aportes al Sistema Integrado Previsional Argentino -SIPA- (\$157) y al Sistema Nacional de Seguro de Salud a través de las Obras Sociales (\$146).
- Con sus aportes los monotributistas acceden a la cobertura médico asistencial asegurada en el Programa Médico Obligatorio (PMO) y provista a través del Sistema de Obras Sociales. Éstos pueden optar por la elección de las obras sociales inscriptas en el régimen de Monotributo y, asimismo, cuentan con la posibilidad de unificar aportes con otros miembros del grupo familiar así como acceder a planes superadores o complementarios al PMO realizando aportes adicionales voluntarios por encima de la cuota del Monotributo. Mientras que en materia de pensiones 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 terminan percibiendo esta última prestación. De este modo, se genera un “desacople” entre la evolución de las prestaciones y la evolución de los aportes previsionales de los monotributistas en este país.
- Entre los resultados del funcionamiento del régimen debe señalarse que el número de contribuyentes inscriptos en el Monotributo ha mostrado un sostenido crecimiento desde su introducción en 1998. No obstante, de 2,7 millones de monotributistas, más de la mitad de los mismos 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 sólo un 13% se refiere a contribuyentes dedicados a la venta de cosas muebles. Contrariamente, las últimas 3 categorías del régimen (que incorporan requisitos mínimos de empleados a cargo) apenas concentran el 0,2% del total de contribuyentes.

- En Brasil, el régimen se remonta a 1996 momento en que se creó, a nivel federal, el régimen SIMPLES Federal, con el objetivo fundamental de reducir los costos de cumplimiento tributario, facilitar las tareas de control de la Administración Tributaria y estimular el empleo formal en las micro y pequeñas empresas. Posteriormente, en 2006 se creó el régimen SIMPLES Nacional, que reemplazó e integró a los regímenes simplificados que cada nivel de gobierno mantenía hasta ese momento de forma individual, y se determinó la distribución y articulación de las tareas de catastro, recaudación, fiscalización y cobranza de impuestos entre los distintos niveles de gobierno. Mientras que en 2008 se creó el régimen del Microemprendedor Individual (MEI) y el régimen de Agentes de Desarrollo Local (AD).
- La inclusión de tributos subnacionales, al menos a nivel regional, es una característica distintiva del SIMPLES. Sin embargo, debe señalarse que esto añade complejidad en el funcionamiento del régimen puesto que, tanto para el ICMS estadual como para el ISS municipal, el cobro de estos impuestos sólo pueden incluirse mediante la firma de un Convenio entre el Estado Nacional y el respectivo estado o municipalidad.
- En cuanto a la cobertura brindada, dado que el Sistema Único de Salud (SUS) brinda cobertura universal a toda la población a partir de un sistema integrado financiado con impuestos generales recaudados por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), el régimen simplificado no modifica el acceso al sistema de salud. Mientras que con relación a la cobertura de pensiones, el MEI y el SIMPLES dan acceso a prestaciones previsionales mediante el pago de una contribución proporcional al salario mínimo, tanto para el contribuyente como su grupo familiar.
- Entre los resultados asociados a estos regímenes se observa que desde la implementación del SIMPLES Nacional en 2007, la dimensión del régimen se ha ido ampliando año tras año hasta superar los 4,5 millones de contribuyentes en 2013 y a partir de 2009, esta tendencia se intensificó con la creación del MEI. Más del 40% de los inscriptos en estos dos regímenes se dedican al comercio de bienes, mayormente en la forma de venta minorista a los consumidores finales.
- En el caso de Uruguay, la Ley 17.296 de 2001 estableció la creación del régimen simplificado denominado “Monotributo” el cual, en su formato inicial, era aplicable a determinadas empresas unipersonales de reducida dimensión económica que desarrollaran actividad comercial en la vía pública y en espacios públicos, tanto ambulantes como estables. Paralelamente e inspirado en el modelo argentino, en 2011 se creó el Monotributo Social MIDES (Ley 18.874) para personas en situación de vulnerabilidad social. Adicionalmente, el país cuenta con el Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa dirigido a toda pequeña empresa radicada en Uruguay que desarrolle alguna actividad comercial o industrial con utilización concreta de capital y trabajo, cuya facturación anual no supere el límite de las 305.000 U.I. (\$ 770.705 en 2013). A dichos contribuyentes se les exige un pago mínimo mensual en concepto del Impuesto al Valor Agregado, monto que se actualiza todos los años y que para el año 2013 es de \$2.300. Además, estos contribuyentes están exentos del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE) y del Impuesto al Patrimonio Empresarial. Sin embargo, sí deben pagar las Contribuciones Especiales de Seguridad Social.

- Con relación a la cobertura de la seguridad social, en el caso de los trabajadores independientes (a través del monotributo), éstos pueden contribuir al sistema mediante el pago de una cuota voluntaria. En materia de pensiones, la componente previsional tampoco resulta obligatoria, y se encuentra en consecuencia asociada con el nivel de ingresos de los contribuyentes.
- En cuanto a los resultados alcanzados debe notarse el incremento en la cantidad de empresas inscriptas en el régimen simplificado desde 2007, así como en la cantidad de personas comprendidas. Más de la mitad de los monotributistas totales (sin incluir al Monotributo Social MIDES) tributan en este régimen simplificado por ingresos generados en actividades de comercio minorista y mayorista y reparación de vehículos y motocicletas. Luego, una cuarta parte de estos contribuyentes se engloban conjuntamente en actividades de servicios sociales, culturales, deportivos y administrativos (15,3%), y en industrias manufactureras (10,4%).
- A pesar de tener características diferentes por estar diseñados en contextos particulares, la consideración conjunta de los esquemas de tributación simplificada en Argentina, Brasil y Uruguay permite establecer ciertas comparaciones y extraer algunas conclusiones puntuales. Por ejemplo, resulta cierto que los regímenes aplicados en estos países implican la sustitución tanto de la mayoría (si no todas) de las obligaciones tributarias vigentes en cada caso, así como de las contribuciones de la seguridad social, las cuales aseguran una provisión mínima de cobertura previsional para los pequeños contribuyentes.
- El Monotributo argentino y uruguayo se parecen en su concepción original pero difieren en su diseño: el primero posee 8 u 11 escalas de ingresos brutos de acuerdo al tipo de actividad y provee, además de cobertura previsional, un seguro médico obligatorio; en el segundo no hay escalas de ingresos sino que exige el pago de distintos montos fijos -indexados- y la cobertura de salud es optativa. Por su parte, el SIMEI brasileiro es similar a estos dos regímenes en tanto también consiste en el pago de un monto fijo uniforme resultando en tasas efectivas decrecientes a medida que crece el ingreso declarado.
- Los casos de Monotributo uruguayo y SIMEI comparten la ventaja de poseer un ponderador indexable en la determinación del monto fijo mensual a pagar (en Uruguay se ajusta por los precios domésticos y en Brasil de acuerdo al nivel del salario mínimo) lo cual hace más automático al esquema, a diferencia del caso argentino.
- En cambio, a pesar de perseguir objetivos coincidentes, el SIMPLES Nacional es diametralmente distinto en su diseño específico, al constar de diversas tablas de alícuotas progresivas según la actividad que implican la sustitución de todo un paquete de impuestos nacionales y subnacionales y contribuciones a la seguridad social. Ello genera incentivos a subdeclarar ingresos si bien la aplicación de un régimen simplificado de estas características hace que el “salto” al régimen general sea menos traumático o brusco (en términos económicos) que uno estructurado con montos fijos de impuesto y alícuotas decrecientes como las versiones argentina y uruguaya del Monotributo y el mismo SIMEI. El Régimen de IVA Mínimo para Pequeñas Empresas en Uruguay, no quedaría sujeto a estos incentivos “perversos”. El mecanismo de aplicación gradual y reducida que se contempla para este régimen brinda la oportunidad de facilitar la formalización económica de las empresas de menor envergadura.
- Se ha visto que bajo ciertas circunstancias, estos esquemas pueden ser una herramienta útil para facilitar la transición a sistemas de salud de cobertura universal o para completar la historia contributiva de trabajadores con inestabilidad en empleos formales. Por supuesto, el efecto final dependerá del funcionamiento del



mercado de trabajo, la organización de cada subsector de la seguridad social y, de la propia normativa que en cada país de la región establezca esquemas de tributación simplificada.

- Las reformas futuras a los regímenes simplificados vigentes deberían poner el foco en el funcionamiento específico de los mismos y en los incentivos que influyen, positiva o negativamente, sobre el comportamiento tributario de los pequeños contribuyentes. En ese sentido, se deberá priorizar un acceso amplio a estos regímenes, favoreciendo el proceso de formalización que propician, aunque también se tendrá que poner énfasis en evitar un sobredimensionamiento de los mismos.
- La concepción de estos instrumentos como un “puente transitorio” entre los regímenes tributarios diseñados especialmente para los sectores informales y el cumplimiento voluntario de las normas tributarias generales es la situación que debería prevalecer en aquellos países donde sean aplicados, acotando los requisitos y beneficios otorgados, procurando la reducción progresiva del tiempo de permanencia de los contribuyentes en estos sistemas y tendiendo a su definitiva eliminación en el largo plazo.
- En relación con la cobertura de salud y pensiones, estos regímenes no pueden ser considerados como la solución a problemas de cobertura sino como un complemento que puede ser de extrema utilidad para ciertas situaciones particulares. La consolidación de los derechos a la protección social sólo podrá lograrse con la construcción de sistemas de salud de cobertura universal y sistemas de pensiones con diferentes pilares que atiendan los ingresos de la totalidad de la población adulta mayor. Para ello, la mayor parte de los países de la región requerirán de incrementos sustanciales en la carga tributaria total.

## Introducción

En los últimos años se ha incrementado el interés de la política tributaria sobre las PYMES y los pequeños contribuyentes en general. Esto puede representar una respuesta lógica posterior a la persistente atención que se ha dado al grupo de los “grandes contribuyentes” en décadas pasadas, pero también obedece a 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 de dicho fenómeno sobre la economía (ITD, 2007).

En la literatura sobre el tema se han esgrimido numerosos argumentos a favor de la implementación de instrumentos tributarios específicos aplicados a este tipo de contribuyentes. Sin embargo, al ser considerados parte integrante del segmento de contribuyentes “difíciles de gravar” (*hard-to-tax*), parece existir consenso en que la principal motivación para aplicar estos regímenes especiales, sobre todo en América Latina, radica en la necesidad de garantizar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias minimizando el costo implícito para las empresas más pequeñas y el costo que su administración representa para las Administraciones Tributarias.

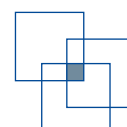
En la actualidad este tipo de instrumentos se halla ampliamente difundido en las estructuras tributarias de los países de América Latina, aunque también es amplia la diversidad y heterogeneidad de los regímenes tributarios simplificados vigentes. Si bien la gran mayoría de ellos implican la sustitución de uno o más de los principales elementos de los sistemas tributarios de cada país, sólo en tres casos (Argentina, Brasil y Uruguay) el tratamiento simplificado incluye además la consideración de recursos para el financiamiento de la Seguridad Social.

Esta característica distintiva a nivel regional posee connotaciones que trascienden lo meramente tributario en el sentido de que permite, a través de la simplificación de las obligaciones tributarias, no sólo lograr el registro e inserción de los pequeños contribuyentes en los circuitos formales de la economía sino que, simultáneamente, viabiliza una ampliación de la cobertura de la seguridad social, especialmente para los individuos y familias con mayores dificultades de acceso a los mismos (los que constituyen el grueso de la economía informal).

Entonces, dada su potencialidad para consolidar y profundizar procesos de formalización laboral, el presente estudio se propone profundizar el análisis en torno al instrumento del Monotributo<sup>1</sup>, en sus diferentes variantes, y valorar su aporte en la reducción de la informalidad.

Al respecto, seguido a esta introducción, en la primera sección del informe se presentará un panorama general del problema de la informalidad laboral en América Latina, señalando los principales hechos estilizados observados en la última década. En la segunda sección se efectuará un análisis similar en relación con los distintos esquemas de financiamiento y provisión de protección social en salud y pensiones en los países de la región, focalizándose en los casos que son objeto especial de estudio en el presente trabajo. En la tercera sección se estudiarán las diferentes alternativas de regímenes tributarios simplificados que se aplican actualmente en América Latina, describiendo las principales características de los mismos. En la cuarta sección se buscará resaltar aquellos casos en donde se incorporan las cargas para la seguridad

1. A lo largo del trabajo se reconocerá con esta denominación a los regímenes tributarios simplificados que incluyen impuestos (uno o varios) y contribuciones de la Seguridad Social.



social (Argentina, Brasil y Uruguay), tratando de sistematizar la información existente sobre estos esquemas y poniendo el énfasis en los mecanismos de adhesión, la administración de estos regímenes, las circunstancias que posibilitaron su adopción y los principales resultados y efectos observados en torno al funcionamiento de los mismos. Por último, la quinta sección del trabajo estará destinada al análisis, desde una perspectiva integradora, de los hechos estilizados y las enseñanzas que surjan de los casos estudiados, finalizando con una serie de reflexiones y conclusiones acerca de la potencialidad de estos regímenes simplificados como herramientas de formalización laboral y aumento en la cobertura de la protección social en los países de la región.

## 1. La informalidad en América Latina

América Latina es una región heterogénea y desigual. Rasgos que se manifiestan a nivel regional y hacia el interior de cada uno de sus países. Es la más socialmente desigual de todas las regiones del mundo. Esta desigualdad se ha reproducido a través de distintos mecanismos, tales como los factores socioeconómicos, la educación, la distribución espacial, el género, la adscripción étnica y los comportamientos reproductivos, los cuales se interrelacionan en calidad de causa y efecto (Machinea y Hopenhayn, 2005).

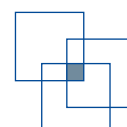
Ello, sin duda marca la necesidad de atender esta situación con esquemas de protección y políticas sociales. Estos niveles de desigualdad tienen su reflejo en la tributación y el mercado de trabajo. En efecto, América Latina presenta los peores indicadores de desigualdad que se ven acompañados por niveles de carga tributaria reducidos. De manera adicional, esta situación, se combina con un alto porcentaje de trabajadores que se desempeñan en trabajos no registrados.

Sabiendo que la diferencia entre trabajo formal e informal ha sido fuente de controversias y sus respectivas definiciones han mutado en el tiempo, debe remarcarse lo que aquí se entiende como informalidad. Según el último acuerdo alcanzado en la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos de Trabajo en 2003, se considera que los asalariados son informales cuando su vínculo laboral no está sujeto a la legislación laboral, fiscal y de la seguridad social. En cambio, para el caso de los patrones, cuenta propia y trabajadores de cooperativas se definen como informales cuando se desempeñan en el sector informal (Hussmanns, 2004)<sup>2</sup>. El empleo informal, entonces, se compone de:

- Trabajadores por cuenta propia y empleadores dueños de su propia empresa en el sector informal.
- Trabajadores familiares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal. El carácter informal de su puesto de trabajo se debe al hecho de que los trabajadores familiares no suelen tener contratos escritos y explícitos de empleo, y que por lo general su empleo no está sujeto a la legislación laboral, seguridad social, reglamento, convenios colectivos, etc.
- Empleados que tienen empleos informales, ya sean empleados por empresas del sector formal, empresas del sector informal o los trabajadores domésticos asalariados en los hogares. Según la 17ª CIET se considera que los empleados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, en la 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.
- Miembros de cooperativas de productores informales. El carácter informal de su trabajo se ajusta a las características de la cooperativa de la que son miembros.
- Trabajadores por cuenta propia dedicados a la producción de bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar.

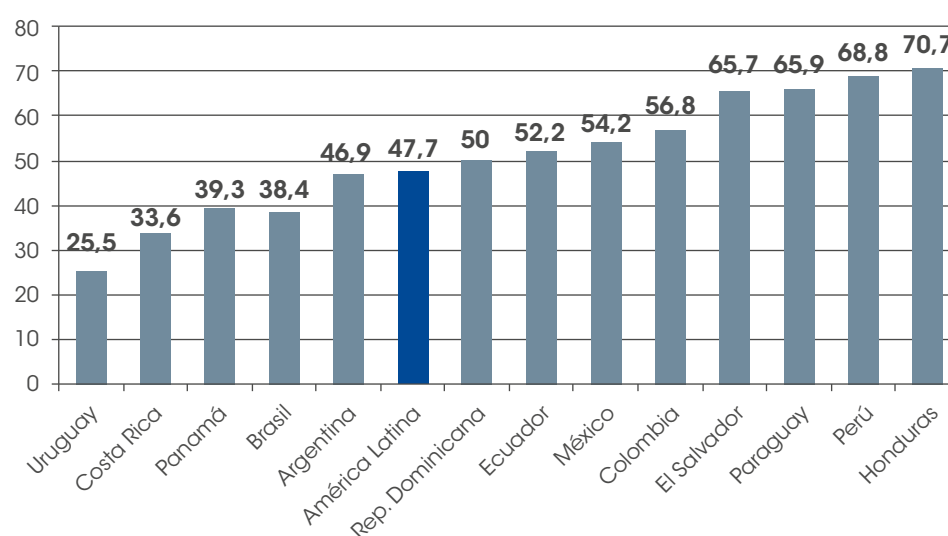
Como señala la OIT en su 90ª Conferencia General de 2002, la economía informal absorbe a trabajadores que, de otro modo, no tendrían trabajo ni ingresos, sobre todo en los países en desarrollo que cuentan con una importante fuerza laboral en rápida expansión. La mayoría de las personas no se incorporan a la economía informal por elección, sino por la necesidad de sobrevivir.

2. Ello implica un cambio de posición en relación con los acuerdos que se habían alcanzado diez años antes. En 1993, en la 15 Conferencia Internacional de Estadística del Trabajo se había definido que la situación de informalidad remite a la modalidad de empleo, considerándose informales a los trabajadores por cuenta propia que no son profesionales ni técnicos, los familiares no remunerados, empleados y empleadores en establecimientos de menos de cinco trabajadores y servicio doméstico (OIT, 2002; Bertranou y Saravia, 2009)



Durante los últimos años América Latina consiguió tener una situación de crecimiento económico con reducción histórica del desempleo. Sin embargo, en esta región aún persiste la informalidad que afecta una gran proporción de personas y se transforma en un ámbito de reproducción de la pobreza donde se potencia la desigualdad. Los últimos datos elaborados por OIT (2012) sitúan la informalidad en 47,7% del empleo no agrícola en América Latina, abarcando tanto al sector de empresas informales (31,1%), como al segmento formal de empresas (11,4%) y al servicio doméstico (5,2%). Al interior de la región se observan situaciones disímiles, contemplando países como Brasil, que concentra la mayor parte de la población activa con un 38,4% de informalidad, Costa Rica (33,6%) y Argentina (46,9%), mientras que en el otro extremo se ubican México con 54,2%, Colombia con 56,8%, Perú con 68,8% y Honduras con 70,7% (gráfico 1).

**Gráfico 1. Tasas de informalidad (no agrícola) en América Latina, 2011**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de OIT (2012).

Las cifras disponibles (cuadro 1) nos indican que la informalidad en América Latina se concentra de manera especial en algunos sectores de actividad, en ciertos grupos de la población, en determinados establecimientos y en ciertas franjas etarias. En efecto, hay altas tasas de informalidad entre los trabajadores por cuenta propia (83,6%), los trabajadores domésticos (78,9%) y asalariados en empresas de hasta 10 trabajadores (59,9%).

**Cuadro 1. Estructura y composición del trabajo informal según categoría ocupacional en América Latina, 2012**

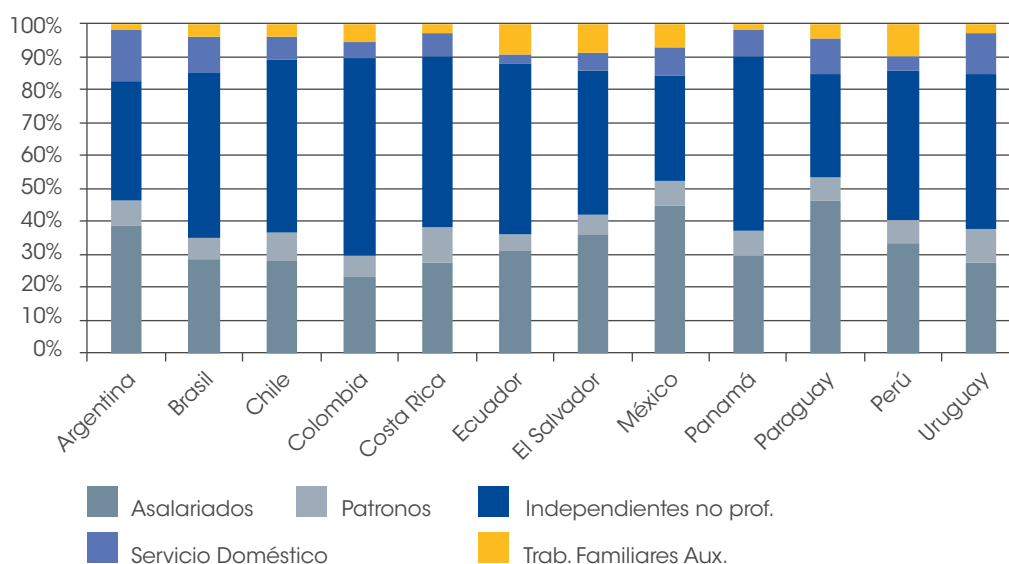
| Categoría Ocupacional                | % de empleo informal en cada categoría | Composición del empleo informal |
|--------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------|
| <b>Total de ocupados no agrícola</b> | <b>47,7%</b>                           | <b>100,0%</b>                   |
| Asalariados (incluye empleadores)    | 33,9%                                  | 52,7%                           |
| De Sector Público                    | 15,4%                                  | 4,3%                            |
| De empresas privadas                 | 33,2%                                  | 37,9%                           |
| 1 a 10 trabajadores                  | 59,9%                                  | 27,5%                           |
| Más de 10 trabajadores               | 14,6%                                  | 9,6%                            |
| De hogares                           | 78,9%                                  | 10,6%                           |
| Cuenta Propia                        | 83,6%                                  | 41,6%                           |

| Categoría Ocupacional   | % de empleo informal en cada categoría | Composición del empleo informal |
|-------------------------|----------------------------------------|---------------------------------|
| Trabajadores familiares | 100,0%                                 | 5,7%                            |
| Otros                   | 98,0%                                  | 0,05%                           |

Fuente: OIT (2013); Panorama Laboral.

De manera adicional, el análisis de la estructura de la informalidad en la región revela la elevada participación que detentan los trabajadores independientes en el total de informales (41,5% en América Latina), sobrepasando el 50% del total en Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Panamá. En segundo lugar, se ubican los asalariados informales seguidos del servicio doméstico, patronos y trabajadores familiares auxiliares (gráfico 2).

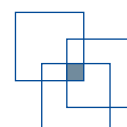
**Gráfico 2. Estructura del trabajo informal según categoría ocupacional en América Latina, 2011**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OIT (2012).

Como se ha visto, la evidencia 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 cuentapropistas. Los trabajadores independientes son aquellos individuos ocupados que trabajan para su propia actividad económica o unidad productiva. Como señala Ruffo (2011), estos trabajadores se diferencian de los asalariados en que son ellos mismos los que deben declarar su actividad a la administración tributaria y los que deben categorizarse según 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 y pueden 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, riesgo y vulnerabilidad al interior de este sector (Cetrángolo y otros, 2013).

Como señalan Beccaria y Maurizio (2010) los empleos informales no se encuentran regulados por las normas del salario mínimo, ni por las relativas a la jornada laboral, ni



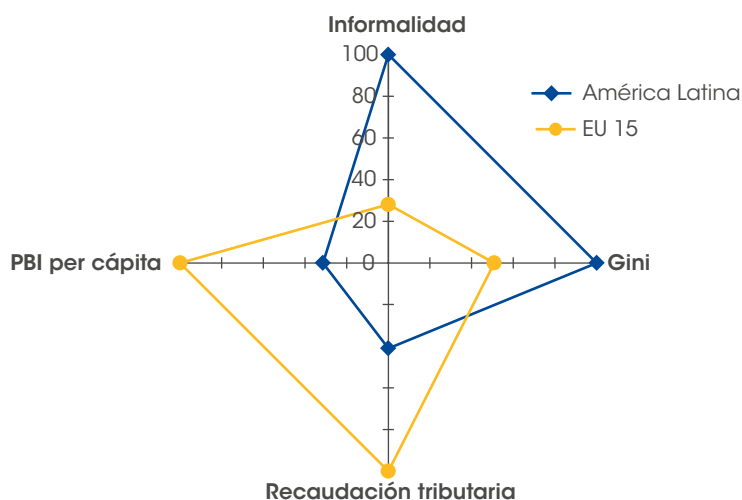
las correspondientes a la protección al despido. Tampoco se encuentran incorporados a los sistemas obligatorios de previsión social que les garantizan un ingreso durante la vejez o aquellos que les permiten acceder a los seguros de salud.

En los últimos años, si bien se ha logrado mejorar las condiciones del mercado laboral, lo que se reflejó en una caída de los índices de informalidad en América Latina, los niveles aún distan de ubicarse en valores comparables a los de países desarrollados, lo que denota la baja capacidad de los mercados de trabajo formal para incluir a la totalidad de la población de estos países. Ello plantea la necesidad de esquemas más amplios de protección social que aseguren cobertura de salud e ingresos a los sectores más desprotegidos de la población.

Consecuentemente, muchos países han avanzado en el desarrollo de componentes adicionales a los mecanismos de seguridad social, en muchos casos de carácter no contributivo o semi-contributivo, buscando que el alcance de los derechos asociados a esos mecanismos no dependa exclusivamente de la situación en el mercado laboral de las personas.

A modo de ilustración de las diferencias que separan América Latina de Europa (la región con menor desigualdad), en el gráfico 3 se presentan indicadores de desarrollo económico, desigualdad, recursos públicos e informalidad para ambas regiones. Tomando como referencia los países más desarrollados de Europa (EU 15), su elevado nivel de producto por habitante indica la posibilidad de niveles más elevados de bienestar, que se logra destinando una mayor proporción de sus productos al financiamiento de políticas públicas. En efecto, las dificultades que se presentan en los países latinoamericanos para cobrar tributos se traducen en una brecha importante que la separa de Europa: la presión ejercida por los gobiernos de Europa se ubica en torno al 41% del producto, en tanto que, en promedio, los países latinoamericanos apenas logran captar una carga tributaria de 20,4% del PBI. En tercer lugar, y como resultado de lo anterior, existe una marcada diferencia en la desigualdad social, lo que llama la atención sobre la necesidad de políticas públicas que mejoren la equidad en América Latina. Por último, la región muestra un desarrollo del mercado de trabajo menos inclusivo que se traduce en mayores niveles de informalidad y menor protección social para este grupo de trabajadores.

**Gráfico 3. Comparativo América Latina y Europa**  
(Índice, base 100 el nivel más elevado de cada indicador)

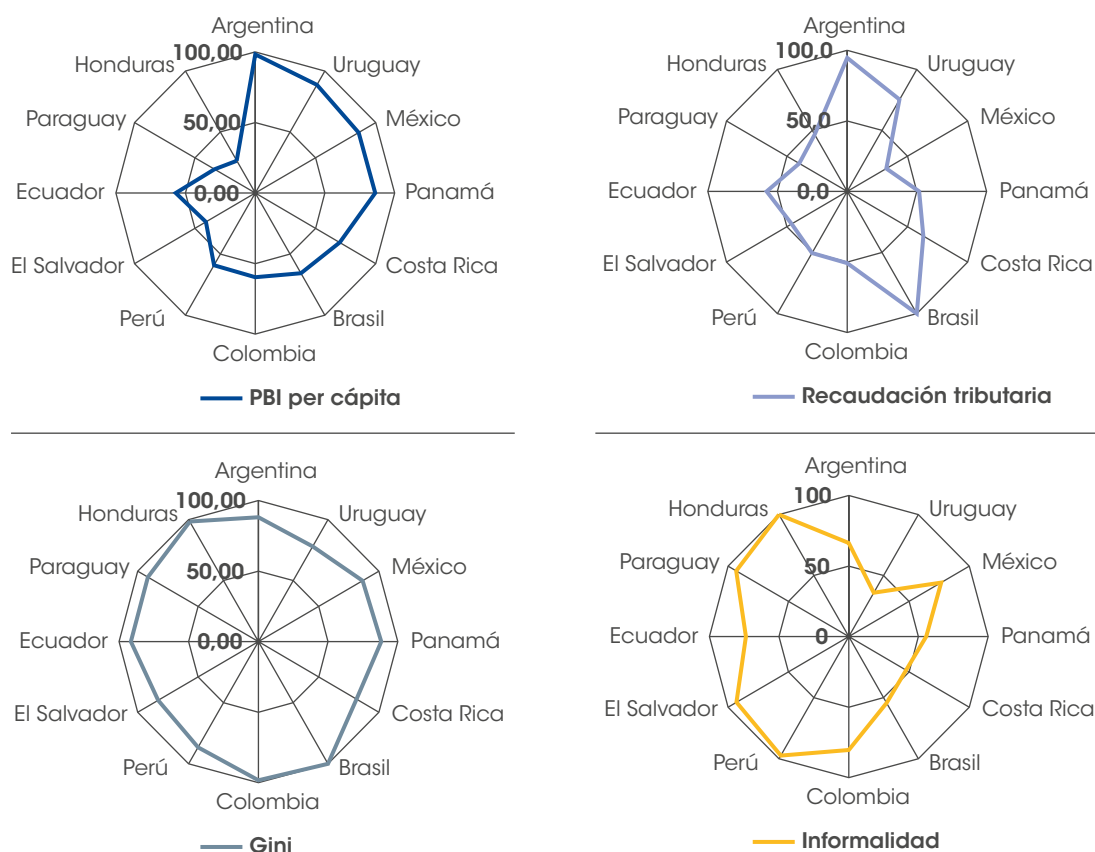


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de CEPALSTAT, OCDE y ILOSTAT.

Al interior de la región se observan situaciones disímiles, con diferencias en la dimensión y estructura de la economía informal que, para algunos casos seleccionados, se muestran

en el Gráfico 4. Honduras aparece, dentro de los casos seleccionados, como el país con mayor informalidad y menor PBI per cápita situación que se ve acompañada por una elevada desigualdad y baja presión tributaria, mientras que en Uruguay se observa un panorama marcadamente diferente, ya que se registran los menores niveles de informalidad y desigualdad de la región. Por su parte, Brasil se destaca por el elevado coeficiente de Gini (0,59). Con relación a la presión tributaria, Brasil (35,5%) y Argentina (30,6%) encabezan la región y muy lejos de ellos se ubica México (10,9%).

**Gráfico 4. Países de América Latina (Índice, base 100 el nivel más elevado de cada indicador)**

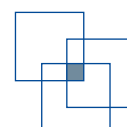


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de a datos de CEPALSTAT, OCDE y ILOSTAT.

**Nota:** Los datos de presión tributaria corresponden a 2008 con la excepción de México (2007). La cobertura fue gobierno general y en su defecto la información provino del gobierno central (Uruguay y Nicaragua). Los datos del coeficiente de Gini corresponden a 2007 con la excepción de Argentina, Chile y México (2006); y Nicaragua (2005).

Como dan cuenta Gómez Sabaíni y Morán (2012), además de los niveles agregados, también son importantes las características que tiene la informalidad en los diferentes países, principalmente en lo que respecta a la composición por sectores que conforman la economía informal de cada país. Los estudios realizados a nivel internacional muestran que existen grandes similitudes entre naciones de distinto grado de desarrollo con respecto a los sectores que presentan mayores índices de informalidad. Así, la agricultura, la construcción, el comercio minorista, el servicio doméstico y, en algunos casos, el transporte público se ubican por encima del resto cuando se los ordena según la magnitud de este fenómeno. Ello se debe a que estas actividades se caracterizan por la poca capacitación que demandan sus empleados y por la dificultad que tienen las autoridades competentes para controlarlas.

Este hecho, se conjuga con que estos sectores donde la informalidad es más elevada son también lo que presentan una elevada participación en la estructura económica de los países de la región, como ocurre con la actividad agropecuaria, el comercio minorista y el servicio doméstico. De este modo, Gasparini y Tornarolli (2007) muestran que los

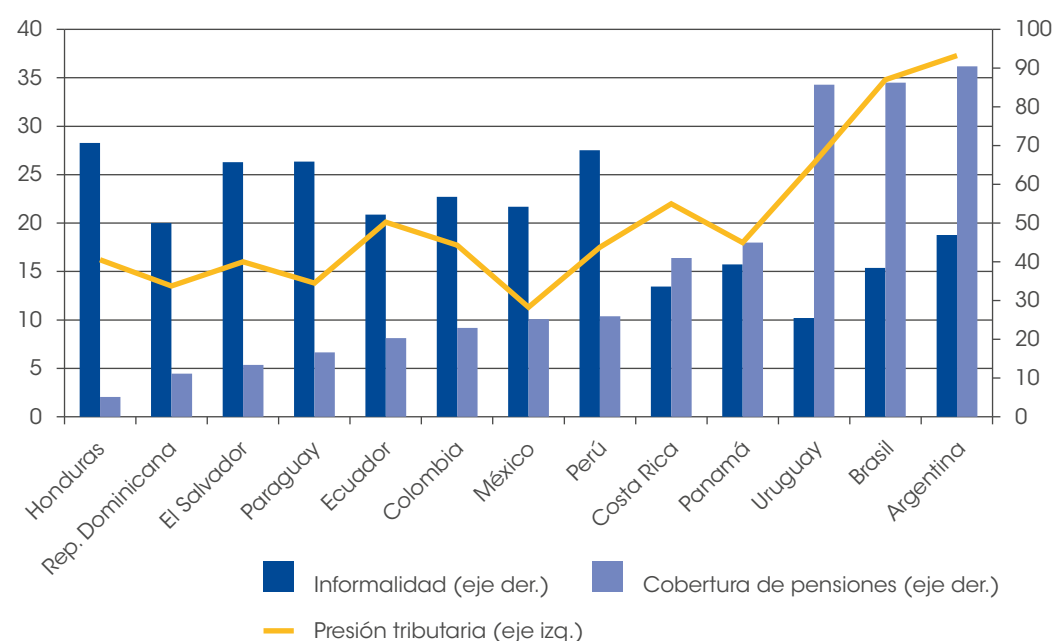


trabajadores empleados en actividades primarias son mayormente informales en los países de América Latina, situación que se replica en el sector de la construcción y del comercio minorista.

Adicionalmente, la informalidad en la región se concentra en los establecimientos más pequeños que están menos sujetos a inspecciones laborales y donde la sustentabilidad del negocio en muchos casos se centra en la no registración de los trabajadores (Gómez Sabaíni y Moran, 2012). La mayoría de los trabajadores informales se desempeñan en establecimientos de no más de cinco trabajadores.

Como se ha dicho, los niveles de informalidad están asociados a empleos precarios, de mayor rotación, ingresos bajos, inestables así como a la falta de protección social. El gráfico 6 muestra, para los países de la región, la relación entre informalidad, recaudación tributaria y cobertura de seguridad social. Como era de esperar, se nota una relación inversa entre participación del sector informal en la PEA y alcance de la protección social. A su vez, la mayor formalidad tiene cierta relación con la carga tributaria, en especial con la recaudación de aportes y contribuciones sobre los salarios para financiar la seguridad social. No obstante, hay que hacer notar que muchos de los países de la región obtienen una porción importante de su financiamiento público de fuentes no tributarias, reduciendo la necesidad de los países de recurrir a la aplicación de impuestos (Cetrángolo y Gómez Sabaíni, 2007).

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



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT, OIT y Rofman y Oliveri (2011).

**Nota:** Los datos de cobertura de pensiones corresponden a la cobertura sobre la población mayor de 65 años para años cercanos a 2010 según la información disponible.

En resumen, la informalidad y la consecuente baja cobertura de la seguridad social para este grupo de trabajadores en la región se vislumbra como una de las mayores asignaturas pendientes en términos de inclusión social. Si bien se han logrado importantes avances en materia de cobertura de salud y pensiones (OIT, 2011), aún persiste un gran desafío ya que una parte importante de los trabajadores de América Latina no accede a servicios de salud como consecuencia de su relación laboral ni tiene derecho a una jubilación o pensión para el retiro, hecho que se agrava entre los trabajadores cuentapropistas, el servicio doméstico y los asalariados de microempresas.

## 2. Protección social en América Latina. Financiamiento y cobertura, con especial referencia a los tres casos analizados

Los esquemas de protección social desarrollados en los países de América Latina tomaron como referencia para su organización los sistemas que existían en Europa continental. En materia de cobertura, estos países han demostrado gran capacidad para desarrollar sistemas de cobertura universal de riesgos con solidez para hacer frente a momentos críticos, basados en modelos de aseguramiento a la Bismarck, de carácter contributivo, donde la historia de contribuciones en el mercado de trabajo formal adquiere gran relevancia. Sin embargo, en el caso latinoamericano, la dinámica laboral ha puesto en evidencia las limitaciones que detenta el mercado de trabajo formal para brindar cobertura amplia a la población. Si bien el reciente desarrollo de esquemas de transferencias condicionadas en América Latina debe ser entendido como una respuesta apropiada para atender la situación de los hogares de menores recursos cuando existen serias limitaciones para lograr esquemas de protección social universales, queda un largo camino para recorrer. A continuación serán introducidos un grupo de comentarios referidos a los esquemas de protección social de salud y pensiones en la región, con énfasis en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay.

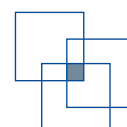
### 2.1 Salud<sup>3</sup>

Las dificultades para garantizar cobertura de salud a los informales son parte de un problema más general, que se relaciona con las dificultades que se presentan para consolidar esquemas de cobertura universal y equitativa de salud en la región (Cetrángolo y otros, 2013).

En América Latina ha predominado el desarrollo de sistemas híbridos de salud que, por lo general, han tenido grandes dificultades en alcanzar cobertura universal de servicios de salud de cierta calidad. En estos países, la provisión de servicios de atención de la salud está a cargo de una variada gama de instituciones y mecanismos para el financiamiento, regulación y provisión, conviviendo un subsector público (esencialmente financiado con impuestos generales), la seguridad social (financiada con contribuciones sobre la nómina salarial) y el privado (organizado a partir de seguros privados o pagos directo de bolsillo). La forma en que se coordinan y articulan (o dejan de hacerlo) estos tres subsectores da origen a distintas modalidades de funcionamiento de los sistemas de salud, que suponen distintas dinámicas en términos de cobertura, equidad y eficiencia del sector.

La cobertura para la población sin capacidad de contribución suele correr por cuenta del Estado. La seguridad social cubre a los trabajadores formales y cuenta con su propia red de hospitales y prestadores. Finalmente, el sector privado cubre generalmente a la población de más altos ingresos y cuenta con 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 factor de inequidad importante.

En términos generales puede decirse que 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 estará acompañado de una menor redistribución y mayor inequidad. En cambio, cuanto más desarrollada esté la seguridad social en la provisión y financiamiento de la salud, en principio, mayor sería la brecha de cobertura entre los trabajadores formales y el resto de la población que sólo tenga acceso al sector público. No obstante, esto



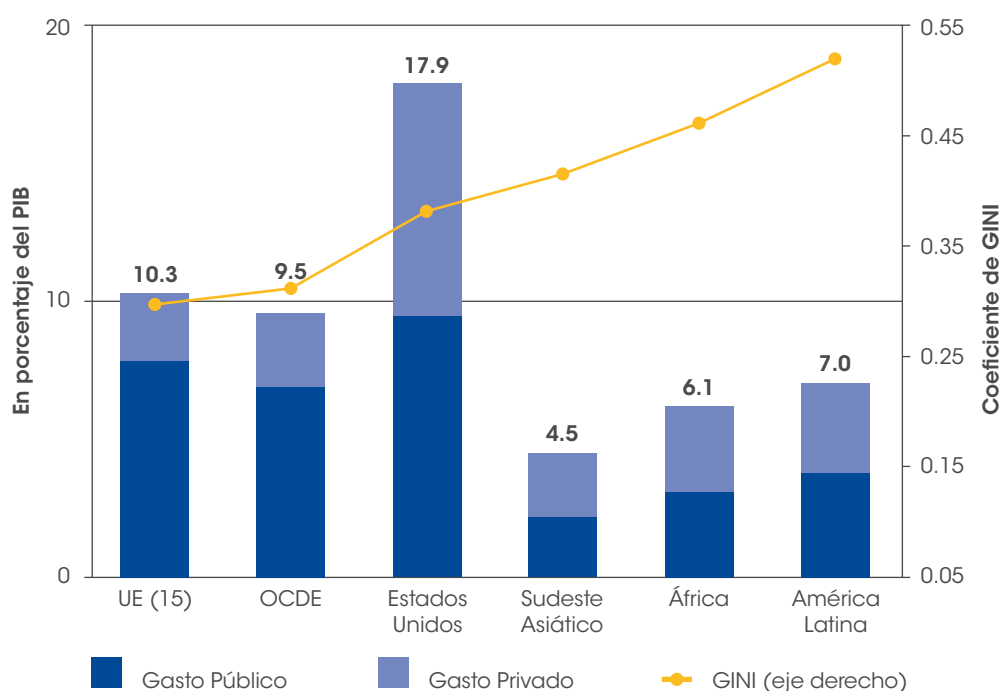
3. Esta sección retoma las reflexiones vertidas en Cetrángolo y Goldschmit (2011b)

será cierto dependiendo del grado de articulación entre la seguridad social y la provisión pública, y el nivel de financiamiento del sector público.

Por definición, los esquemas más solidarios son aquellos en donde la totalidad de la población se halla incorporada a un sistema único financiado con tributación general y cuya cobertura es independiente de la capacidad de pago de las personas, lo que a su vez debería verse reflejado en menores niveles de gasto de bolsillo, como es el caso de los países desarrollados.

Dependiendo de cuán integrados están los distintos subsistemas es posible hablar de solidaridad integrada o solidaridad segmentada. Dentro de los países que han implementado reformas en la última década, se observan diferentes estrategias dirigidas a alcanzar una mayor integración entre la Seguridad Social y el sistema público. Ello refleja que los puntos de partida nacionales para la implementación de reformas han sido muy diversos, y que la historia previa de cada sistema de salud conlleva particularidades en el entorno institucional y diferentes prioridades para ser abordadas por las políticas de reforma. En este sentido, algunos países de la región, principalmente los del Caribe anglófono y no anglófono, y más recientemente, Brasil, financian las prestaciones públicas de salud a partir de impuestos generales. Un número menor de países ha avanzado hacia una integración entre el financiamiento contributivo y no contributivo (Costa Rica, Colombia, Chile y República Dominicana), mientras que un tercer grupo, bastante numeroso, mantiene una significativa segmentación entre ambas fuentes de financiamiento (CEPAL, 2006 y Cetrángolo y Goldschmit, 2009).

**Gráfico 6. Indicadores de gasto en salud por regiones**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de CEPAL.

Los niveles elevados de informalidad, como los que se ha visto caracterizan a la región, 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 la población con acceso a la seguridad social. Bajo estas circunstancias, la introducción de esquemas simplificados de recaudación de impuestos destinados a pequeños contribuyentes puede representar una ayuda en la transición hacia esquemas de cobertura universal. El cumplimiento voluntario de tanto las obligaciones tributarias como las contribuciones a la

seguridad social por parte de los contribuyentes puede reducir la proporción de la población total sin seguro y aumentar los recursos fiscales para atender la oferta pública.

En el caso argentino, el sistema de salud se caracteriza por ser muy segmentado y heterogéneo tanto en relación con la organización y financiamiento como con el acceso a los servicios. La cobertura de su sistema de salud alcanza a la totalidad de la población puesto que todos los habitantes del país tienen derecho a la provisión pública, con independencia de que sean beneficiarios, adicionalmente, de algún tipo de aseguramiento social o privado. En consecuencia, los sectores de menores recursos y los que no tienen empleo formal dependen mayoritariamente de esta cobertura (Cetrángolo y Goldschmit, 2012).

Por su parte, los trabajadores privados que se desempeñan en el mercado formal y los del sector público nacional, así como sus respectivos grupos familiares tienen una cobertura adicional provista por instituciones nacionales de la seguridad social. De este segmento no participan los trabajadores que se desempeñan en los sectores públicos provinciales y sus familias, que están asegurados en las “obras sociales provinciales”. En tanto que los jubilados y pensionados y sus grupos familiares se encuentran cubiertos por los servicios que brinda el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocido como “PAMI”.

Si bien existe un mecanismo por el que se asegura un conjunto de prestaciones básicas a todos los asegurados (Programa Médico Obligatorio-PMO), al interior de la seguridad social no existe una cobertura uniforme, dependiendo ésta del nivel salarial y aportes de los trabajadores. Por último, existen seguros voluntarios en empresas de medicina prepaga del sector privado, regulados por la Ley 26.682 y que deben garantizar una cobertura básica igual a la vigente para las Obras Sociales Nacionales (PMO).

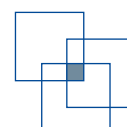
Adicionalmente, merced a una particular organización federal, la mayor parte de responsabilidades en la provisión de servicios públicos se encuentra a cargo de los gobiernos provinciales (y en algunos casos municipales).

Los monotributistas de Argentina acceden con sus aportes a la cobertura médico asistencial asegurada en el Programa Médico Obligatorio (PMO) y provista a través del Sistema de Obras Sociales. Éstos pueden optar por la elección de las obras sociales inscriptas en el régimen de Monotributo y, asimismo, cuentan con la posibilidad de unificar aportes con otros miembros del grupo familiar así como acceder a planes superadores o complementarios al PMO realizando aportes adicionales voluntarios por encima de la cuota del Monotributo.

En Brasil, el Sistema Único de Salud (SUS) surge en los años 1987/88 con la Reforma Constitucional a partir de la presión ejercida el movimiento social por la reforma sanitaria. El SUS presta servicios de manera descentralizada a través de sus redes de clínicas, hospitales y otro tipo de instalaciones, y -excepcionalmente- a través de contratos con establecimientos privados a toda la población<sup>4</sup>. Su financiamiento proviene de impuestos generales recaudados por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Por su parte, el sector privado está conformado por el sistema de Salud Suplementaria financiado con recursos de las empresas y/o las familias. En este caso, el Monotributo no modifica el acceso al sistema de salud, ya que es de carácter universal para toda la población.

El sistema de salud uruguayo, desde 2008, se estructura a partir del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) que implicó la universalización de la cobertura a partir de la constitución de un seguro nacional de salud financiado con recursos de un fondo que pretende reunir todos los recursos destinados a la salud, denominado Fondo Nacional de Salud (FONASA). Este nuevo sistema, sin unificar los esquemas como lo hizo Brasil, plantea la articulación de prestadores públicos y privados de servicios de salud.

4. Más allá de la cobertura universal que prevé el SUS, se estima que sólo 28,6% de la población es usuaria exclusiva del SUS, 61,5% son usuarios no exclusivos y 8,7% no son usuarios (Silva, 2009).



Por el lado de la provisión pública, ésta se financia con las contribuciones obligatorias y con impuestos generales, reunidos en el FONASA. El principal prestador de servicios es la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y, complementariamente, el Hospital Universitario. Por su parte, como sucede en muchos otros países, las Fuerzas Armadas y policiales (Sanidad Policial) tienen sus propias unidades de atención. Adicionalmente, el Banco de Previsión Social (BPS) brinda servicios de atención materno-infantil para aquellos que no cuentan con cobertura dentro del sector privado.

Por su parte, el sector privado se compone de Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC), que son asociaciones profesionales privadas sin fines de lucro. Los ciudadanos eligen donde lograr su cobertura y, tanto las ASSE como a las IAMC reciben del FONASA pagos per cápita de acuerdo con el riesgo de la población cubierta y las metas asistenciales que establece el Ministerio de Salud y deben asegurar el PIAS (Aran y Laca, 2011). A diferencia de Argentina, estas capitales son independientes de las contribuciones realizadas por cada persona.

De esta forma, el SNIS brinda cobertura a los trabajadores del sector informal de la economía, los desempleados y los ciudadanos uruguayos que están fuera del mercado de trabajo y sus familias. La ASSE ampara a esta población que no cotiza a la seguridad social y no cuenta con ingresos suficientes para adquirir un seguro privado y para ello cuenta con financiamiento del presupuesto nacional. En el caso de los trabajadores independientes (a través del monotributo), éstos pueden contribuir al sistema mediante el pago de una cuota que les permita afiliarse tanto a la ASSE o a una IAMC. Debe remarcarse aquí que la contribución a la cobertura de salud (al igual que la correspondiente a pensiones) resulta optativa para estos trabajadores.

## **2.2 Pensiones**

---

En materia de pensiones los problemas derivados de la informalidad de los países latinoamericanos se traducen en una limitante para lograr una cobertura contributiva previsional amplia en la región. En efecto, como señalan Rofman y Oliveri (2011), la cobertura de la población mayor es extremadamente baja en muchos países de la región. En 6 de 18 países la cobertura resulta inferior al 19% (Honduras, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Nicaragua). Mientras que, entre los países de mayor cobertura la misma se encuentra en el rango de 83% al 91% (Chile, Uruguay, Brasil, Argentina y Bolivia). Además, no se observan cambios significativos en el tiempo. Mientras que el promedio ponderado de la cobertura de adultos mayores a principios de los noventa se ubicaba en torno al 59,7%, una década más tarde se acercó al 58,5%, llegando a fines de la década de 2000 a una cobertura promedio del 60,7%. Ello es así, aún en el marco de los cambios de política que fueron sucediendo.

Mientras en la década de los noventa muchos países afectados por desajustes macrofiscales, baja cobertura de trabajadores activos, cuestiones de sostenibilidad de largo plazo y de sus mercados laborales tendieron a tomar medidas de restricción al acceso a los beneficios previsionales (mediante reformas paramétricas) y de transferencia hacia el sector privado, en la última década se observó una tendencia hacia la universalización, la expansión de las pensiones no contributivas y la flexibilización de las condiciones de acceso (Rofman y Oliveri, 2011).

A ello se suman los problemas de segmentación e insolvencia de los esquemas de pensiones existentes en estos países, todo lo cual nos conduce a resaltar la necesidad de fortalecer las componentes no contributivas y semi-contributivas de los esquemas previsionales para abarcar a la población excluida y profundizar en el diseño de mecanismos de financiamiento solidario que integren a aquellos que no cuentan con la historia contributiva necesaria. No obstante, estos esquemas complementarios no

deben perder de vista la sustentabilidad del sistema en su conjunto, de modo que su incorporación culmine afectando la cobertura a futuro.

En los casos donde existen regímenes de facilidades de pagos que incluyen las contribuciones a la previsión social, éstos pueden ayudar a mantener la cobertura sobre aquellos casos intermedios donde su historia laboral no permite aportar la totalidad de contribuciones necesarias para alcanzar los beneficios. De esta manera, adicionalmente, se mantienen los incentivos a realizar aportes. Por supuesto, estos programas pueden tener cierto costo fiscal, que dependerá de la cantidad de aportes realizados mediante estos regímenes y del nivel de haber prometido. Si bien no han sido pensados originalmente como regímenes a los que pudieran adherir los trabajadores durante la totalidad de su historia laboral, de hecho ello puede suceder y, eventualmente, tener costos fiscales que afecten la sostenibilidad de los sistemas previsionales.

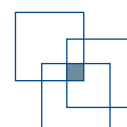
En Argentina, el sistema de pensiones ha sido testigo de múltiples reformas a lo largo de su historia. Desde 2008 se pasó de un sistema mixto (público de reparto y de capitalización individual) a un sistema público de reparto que implicó la estatización de los fondos de capitalización acumulados en manos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Este nuevo sistema pasó a denominarse Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA, Ley 26.425) y se combina con una serie de regímenes especiales, cajas profesionales provinciales, cajas de empleados municipales y 13 cajas de empleados públicos provinciales no transferidas a la Nación así como un grupo de beneficios no contributivos (PNC). De manera adicional, debe destacarse que en los últimos años se implementaron una serie de reformas destinadas a ampliar la cobertura previsional: extensión de PNC, moratorias y reconocimiento de aportes a sectores que nunca habían contribuido al régimen. Como consecuencia de ello se fue ampliando de manera considerable la cobertura previsional.

En el caso de los monotributistas, 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 terminan percibiendo esta última prestación. De este modo, se genera un “desacople” entre la evolución de las prestaciones y la evolución de los aportes previsionales de los monotributistas. Ello implica que bajo los parámetros actuales, serían necesarios 12 monotributistas contribuyendo por cada jubilado para financiarlo (Cetrángolo y otros, 2013).

En términos generales, debe señalarse que el aumento de cobertura logrado en los últimos años ha sido mediante medidas de emergencias, no estando definido el esquema de cobertura futura de los que no logren alcanzar los requisitos establecidos por ley. Si bien la pérdida de cobertura puede generar nuevas flexibilizaciones o moratorias, no existe un esquema claro y explícito de acceso a prestaciones no contributivas (Cetrángolo y Grushka, 2008).

En Brasil el sistema está compuesto por tres regímenes contributivos, un plan semicontributivo para los trabajadores rurales y beneficios no contributivos (el BPC)<sup>5</sup>. La parte contributiva comprende el Régimen General de Seguridad Social (Regime Geral de Previdência Social, RGPS), el Régimen Propio de Seguridad Social (Regime Próprio de Previdência Social, RPPS) y la Seguridad Social Complementaria. Los dos primeros son de carácter obligatorio para todos los trabajadores formales y cuentan con un financiamiento mixto, con contribuciones hechas por los empleadores y por el Estado. Son administrados públicamente por el INSS e incluyen mecanismos de solidaridad para enfrentar las desigualdades urbano-rurales e intergeneracionales.

5. Las referencias al sistema previsional de Brasil fueron tomadas de Robles y Mirosevic (2013).



El Régimen General brinda cobertura a los trabajadores del sector privado formal, en tanto que el Régimen Propio cubre a los trabajadores públicos y militares. Por su parte, la Seguridad Social complementaria es voluntaria y de capitalización y se encuentra administrada por el sector privado a través de entidades con y sin fines de lucro. En tanto que, el subsistema de aseguramiento rural es de naturaleza semi-contributiva, puesto que para recibir sus beneficios no es necesario contar con una historia de contribución.

En este marco, se insertan las políticas que buscan facilitar la integración de los microemprendedores al mercado de trabajo formal y su incorporación a los beneficios de la seguridad social. El MEI y el SIMPLES dan acceso a prestaciones previsionales mediante el pago de una contribución proporcional al salario mínimo, tanto para el contribuyente como su grupo familiar.

En el caso de Uruguay, el sistema contributivo es mixto y está compuesto por el régimen de reparto reformado y el régimen de ahorro individual complementario (Ley 16.713 de 1996). Existen tres niveles de cobertura según la cuantía de los ingresos individuales computables: régimen de solidaridad intergeneracional, régimen mixto (solidaridad y ahorro individual obligatorio) y ahorro voluntario. Las fuentes de financiamiento del pilar solidario son aportes personales no destinados al régimen de ahorro individual, aportes patronales exclusivos del sistema solidario impuestos afectados y contribuciones estatales. No obstante, las características del país, el envejecimiento poblacional, la escasa población y baja natalidad representan un desafío para el sistema que apunta a expandir su cobertura a toda la población de adultos mayores en forma sostenible (Grushka, 2013).

Los últimos años se han ido incorporando una serie de reformas destinadas a ampliar la cobertura previsional del país, tomando en consideración las características propias del Uruguay como la escasa población, el envejecimiento y la baja tasa de natalidad. Entre ellas se destacan la incorporación de una reforma paramétrica que redujo los años de servicio requeridos de 35 a 30, manteniendo la edad de retiro. Se incorporó también un cómputo especial de servicios reconocidos para mujeres, adicionando un año por cada hijo con un máximo de cinco. Adicionalmente, en el año 2008 también se puso en marcha una prestación no contributiva denominada “Asistencia a la vejez” destinada a los sectores sociales más vulnerables de entre 65 y 70 años de edad.

Con relación a la cobertura de los monotributistas debe notarse que en Uruguay dicha componente no es obligatoria, sino optativa para estos trabajadores y se encuentra en consecuencia asociada con el nivel de ingresos de los mismos. Para los monotributistas la aportación es fija y los profesionales universitarios que realizan ejercicio libre de su profesión pueden realizar aportes a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios y a la Caja Notarial de la Seguridad Social. Por su parte, el Monotributo Social Mides (MSM) creado en diciembre de 2011 constituye un régimen especial para emprendimientos personales o asociativos, al cual pueden acceder las personas que integran hogares por debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad socioeconómica (Amarante y Perazzo, 2013).

Hasta aquí se ha presentado una introducción a la informalidad y alcances de los esquemas de protección social en salud y pensiones para aquellos que no logran mantenerse en el mercado formal de trabajo. Se ha visto que bajo ciertas circunstancias, estos esquemas pueden ser una herramienta útil para facilitar la transición a sistemas de salud de cobertura universal o para completar la historia contributiva de trabajadores con inestabilidad en empleos formales. Por supuesto, el efecto final dependerá del funcionamiento del mercado de trabajo, la organización de cada subsector de la seguridad social y, por supuesto, de la propia normativa que en cada país de la región establezca esquemas de tributación simplificada. En lo que sigue, serán presentados estos últimos, poniendo el acento sobre las posibilidades de cubrir, mediante esos regímenes, las falencias en materia de protección social.

### 3. La tributación simplificada para pequeños contribuyentes en América Latina

En un contexto de fuerte crecimiento económico y reducción de la desigualdad, el diseño de tratamientos especiales para gravar a los pequeños contribuyentes, ya sean estas personas físicas o empresas, excluyéndolos de las normas generales del IVA y/o del ISR, estableciendo métodos presuntivos de determinación del impuesto y/o imponiéndoles tasas más reducidas, ha sido uno de los principales caminos que han adoptado los países de América Latina para “descomprimir” la carga de trabajo de las administraciones tributarias y mejorar así sus capacidades de fiscalización.<sup>6</sup>

Al respecto, González (2006) señala que “en la mayoría de los países de la región la instrumentación de regímenes especiales de tributación para los pequeños contribuyentes, no ha tenido como objeto primordial la recaudación tributaria, sino resolver una problemática de administración tributaria con la finalidad de incorporar a la formalidad a un amplio sector de contribuyentes de escasa significación económica”.

A partir de la implementación de estos regímenes en la mayoría de los países latinoamericanos, se ha buscado facilitar el pago de impuestos de contribuyentes que en general responden a las siguientes características: i) bajos ingresos, ii) un alto número que dificulta el control oficial, iii) mayormente informales iv) pobre estructura organizacional y v) alta movilidad de entrada y salida. De esta manera, se busca la simplificación de las normas legales y trámites administrativos que tiene el cumplimiento de las obligaciones tributarias, apuntando con ello a brindarles un “puente” para atraer a la formalidad a los agentes económicos y, al mismo tiempo, mejorar el manejo de los recursos de la administración tributaria.

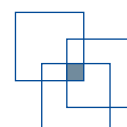
Antes de avanzar con el análisis debe quedar claro que la problemática que plantea el tratamiento tributario de los pequeños contribuyentes se presenta en casi todos los países del mundo, aún en los miembros de la OECD<sup>7</sup>. Sin embargo, el impacto y relevancia de los mismos toma mayor envergadura en los países en desarrollo donde son menores los niveles de eficiencia en la administración tributaria y es mucho más elevado el nivel de informalidad.

Particularmente en América Latina, los regímenes de tributación simplificada se hallan ampliamente difundidos. De hecho, a excepción de El Salvador y Venezuela, todos los países de la región han implementado algún sistema de tratamiento tributario diferencial sobre los pequeños contribuyentes. Asimismo, tal como se presenta en el siguiente cuadro, en algunos casos se aplican simultáneamente varios de estos esquemas tal como sucede en Argentina<sup>8</sup>, Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. No obstante, en todas las circunstancias, el problema genérico de la tributación simplificada consiste en clasificar a los pequeños contribuyentes (o a algún grupo de éstos en particular) en distintas categorías definidas por alguna noción de tamaño, y en determinar de qué forma (y, de hecho, si corresponde) imponer sobre estos uno o varios de los gravámenes vigentes en el régimen general de tributación de cada país.

6. Para un análisis pormenorizado de las principales estrategias que siguieron las administraciones tributarias de la región durante las últimas décadas se recomienda ver el informe de Gómez Sabafni J.C. y Jiménez, J.P. (2011) “Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina”, CAF.

7. OECD (2009); “Taxation of SMEs. Key Issues and Policy Considerations”, Paris.

8. Como se verá adelante, el Monotributo argentino incluye una serie de regímenes complementarios que, si bien se rigen por una normativa común, poseen características particulares por estar dirigidos a grupos específicos de contribuyentes.



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

| Países            | Denominación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Año de inicio                           | Impuestos incluidos en el Régimen                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Argentina</b>  | 1) Monotributo y sus regímenes complementarios:<br>a) Monotributo Social (Efectores de Desarrollo Local y Economía Social)<br>b) Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente<br>c) Régimen Especial para Trabajadores Asociados a Cooperativas de Trabajo<br>2) Régimen Simplificado para Trabajadores del Servicio Doméstico | 1998, excepto Servicio Doméstico (2005) | Sustituye a impuestos nacionales (Imp. a las Ganancias e IVA) y a los aportes previsionales. Además incluye un seguro de salud obligatorio.                                                                                                                                                                                          |
| <b>Bolivia</b>    | 1) Régimen Tributario Simplificado (RTS)<br>2) Sistema Tributario Integrado (STI)<br>3) Régimen Agropecuario Unificado (RAU)                                                                                                                                                                                                                        | 1) 1997<br>2) 1996<br>3) 1996           | Sustituyen el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas y el Impuesto a las Transacciones. El STI y el RAU también sustituyen el Régimen Complementario del IVA.                                                                                                                                  |
| <b>Brasil</b>     | 1) Régimen Especial Unificado de Recaudación de Tributos y Contribuciones sobre las Micro y Pequeñas Empresas (SIMPLES Nacional)<br>2) Régimen Especial para Microemprendedores Individuales (SIMPEI)                                                                                                                                               | 1) 2007<br>2) 2009                      | El SIMPLES Nacional sustituye dos impuestos federales (IRPJ, IPI), el impuesto estadual ICMS, el impuesto municipal ISS y las contribuciones a la Seguridad Social (PIS/PASEP, COFINS, CSLL y CPP). El SIMPEI sustituye la contribución personal a la Seguridad Social, el ICMS y el ISS (ambos últimos en caso de que corresponda). |
| <b>Chile</b>      | 1) Régimen Simplificado del Impuesto a la Renta (minería, comercio, industria y pesca)<br>2) Régimen de Renta Presunta (agropecuario)<br>3) Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes<br>4) Régimen de Cambio de Sujeto del Impuesto al Valor Agregado                                                                   | 2007                                    | El Régimen Simplificado y el Régimen de Renta Presunta sustituyen exclusivamente al Impuesto sobre la Renta; el Régimen de Tributación Simplificada y el Régimen de Cambio de Sujeto sustituyen exclusivamente al Impuesto al Valor Agregado.                                                                                        |
| <b>Colombia</b>   | 1) Régimen Simplificado del Impuesto sobre las Ventas<br>2) Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS)                                                                                                                                                                                                                                               | 1) 1983<br>2) 2013                      | 1) Sustituye al Impuesto sobre las Ventas (IVA).<br>2) Sustituye al Impuesto sobre la Renta.                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Costa Rica</b> | Régimen de Tributación Simplificada para Comerciantes Minoristas y Bares                                                                                                                                                                                                                                                                            | 1996                                    | Sustituye el Impuesto General a las Ventas (tipo IVA) y el Impuesto sobre la Renta.                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Ecuador</b>    | Régimen Simplificado (RISE)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 2008                                    | Sustituye al Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto a la Renta.                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Guatemala</b>  | Régimen de Pequeño Contribuyente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 1992 (ref. 2012)                        | Sustituye al Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto a la Renta.                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Honduras</b>   | Régimen Simplificado del Impuesto sobre Ventas                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 2003                                    | Sustituye al Impuesto sobre las Ventas.                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>México</b>     | 1) Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS)<br>2) Régimen Intermedio<br>* Ambos serán sustituidos por el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), introducido en reforma hacendaria reciente y aplicable a partir del 1/1/2014.<br>3) Régimen Simplificado para empresas (agro-ganadero, pesca y autotransporte).                                 | 2003                                    | Sustituye al Impuesto al Valor Agregado, al Impuesto sobre la Renta y al Impuesto Especial a Tasa Única (IETU).<br>* El IETU se deroga a partir de 2014.                                                                                                                                                                             |
| <b>Nicaragua</b>  | Régimen Especial de Estimación Administrativa para Contribuyentes por Cuota Fija.                                                                                                                                                                                                                                                                   | 2003                                    | Sustituye al Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto sobre la Renta.                                                                                                                                                                                                                                                                |

| Países                 | Denominación                                                                                                                                                                                 | Año de inicio                 | Impuestos incluidos en el Régimen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Paraguay</b>        | 1) Impuesto a la Renta de Pequeños Contribuyentes (IRPC)<br>2) Régimen Simplificado del IMAGRO<br>3) Régimen Simplificado del IVA                                                            | 2007                          | 1) Sustituye al Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas.<br>2) Sustituye al IMAGRO.<br>3) Sustituye al Impuesto al Valor Agregado (IVA).                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Perú</b>            | 1) Régimen Único Simplificado (RUS) y<br>2) Régimen Especial de Renta (RER).                                                                                                                 | 2004                          | El RUS sustituye al Impuesto General a las Ventas, al Impuesto sobre la Renta y al Impuesto de Promoción Municipal; el RER sustituye sólo al Impuesto sobre la Renta.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Rep. Dominicana</b> | 1) Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) basado en compras<br>2) Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) basado en ingresos<br>3) Procedimiento Simplificado para el ITBIS | 2009                          | Sustituye al Impuesto sobre la Renta y al Impuesto sobre las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Uruguay</b>         | 1) Monotributo<br>2) Monotributo Social MIDES<br>3) Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa (reemplazó al Impuesto a la Pequeña Empresa, el cual estuvo vigente desde 1991 hasta 2007) | 1) 2007<br>2) 2012<br>3) 2007 | 1) El Monotributo sustituye a todos los impuestos nacionales vigentes con excepción de los que gravan la importación más los aportes previsionales al Banco de Previsión Social. Brinda la opción de acceso a un seguro de salud optativo.<br>2) Ídem al Monotributo.<br>3) Sustituye al IVA y las contribuciones previsionales, estando exentos del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE) y del Impuesto al Patrimonio Empresarial. |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de González et al. (2009) y Pecho Trigueros (2012).

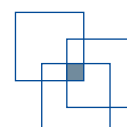
Cabe aclarar que los esquemas simplificados de la región se aplican fundamentalmente sobre personas físicas que realizan actividades económicas, aunque en algún caso se extienden también a ciertos tipos de personas jurídicas tal como sucede en Brasil, Costa Rica, Chile, México, Panamá y Perú.

La mayoría de estos regímenes prevén la adhesión voluntaria y la auto-categorización, y están dirigidos principalmente a los sectores de comercio y prestación de servicios. Sin embargo, en algunos casos se extienden a otros sectores “hard-to-tax” como pueden ser la industria manufacturera, la producción de artesanías, la ganadería, la agricultura, el transporte de personas, etc.<sup>9</sup>

Entre las técnicas presuntivas aplicadas en la región se destaca la denominada “cuota fija”, que se basa en el pago de una suma determinada de dinero que establece la legislación por categoría, que reemplaza una o más obligaciones tributarias para el contribuyente y que debe abonarse, generalmente, en forma mensual. Esta técnica permite la máxima simplificación en la liquidación del impuesto y, por lo tanto, reduce significativamente el costo indirecto administrativo del cumplimiento de las obligaciones fiscales, adecuándose mejor a la realidad socioeconómica de los países de América Latina. Otros pocos países de la región aplican la técnica presuntiva de un porcentual fijo sobre los ingresos brutos del contribuyente, aunque las administraciones tributarias enfrentan mayores dificultades de control a la hora de determinar el nivel de facturación de los pequeños contribuyentes con elevados niveles de informalidad.

Por otro lado, la aplicación de estos regímenes suele implicar la sustitución de algún gravamen del sistema tributario vigente en cada país. De allí puede derivarse una

9. Argentina posee un régimen simplificado exclusivamente para pequeños productores agropecuarios. En Bolivia, el STI tiene como actividad económica exclusiva el transporte urbano, interprovincial e interdepartamental, ya sea de pasajeros y/o carga. En Chile, el RTS limita las actividades económicas a considerar ya que no se puede tener por giro empresarial la tenencia o explotación de bienes raíces agrícolas, actividades de capital mobiliario, y actividades financieras.



clasificación de regímenes simplificados de acuerdo a si éstos sustituyen un único impuesto (regímenes unitarios), que generalmente es el Impuesto al Valor Agregado o el Impuesto Sobre la Renta, o bien reemplazan un conjunto de dos o más obligaciones tributarias simultáneamente (regímenes integrados) <sup>10</sup>.

En lo que respecta a la región, Chile (con múltiples regímenes), Colombia, Honduras, Panamá y Paraguay constituyen ejemplos de los primeros (ya sea que reemplacen el IVA o el ISR), mientras que el resto de los países analizados ha tendido a sustituir estos dos tributos de manera conjunta (Ecuador, Perú, Costa Rica) e incluso otros adicionales como en el caso de Bolivia. Entre estos últimos, un caso de particular interés está constituido por aquellos regímenes simplificados cuya estructura además incluye a las contribuciones o recursos tributarios de la Seguridad Social, tal como existe en Argentina, Brasil y Uruguay.

En el caso brasileño comprende a las contribuciones patronales, y en el caso argentino y uruguayo, a los aportes de jubilación. No obstante, cabe señalar que las finalidades perseguidas con este diseño han sido distintas según los regímenes aplicados. En Brasil una de las finalidades tuvo por objeto aplicar un estímulo a la contratación formal de mano de obra en las micro y pequeñas empresas, es decir formalizar el mercado laboral, por cuanto la técnica empleada permite una reducción considerable de las contribuciones del empleador, comparándolas con las que debiera haber ingresado de continuar en el régimen general. En la Argentina y el Uruguay, se ha tenido en consideración incorporar a los beneficios de jubilación y de pensiones a vastos sectores de la población con bajos ingresos nominales, que se encontraban marginados de dichos beneficios.

Como se analizará en este trabajo, este aspecto resulta muy relevante dada la elevada informalidad que muestran los pequeños contribuyentes en los países de la región, permitiendo incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales a través del otorgamiento de ciertos beneficios como puede ser el acceso a un plan de jubilaciones o a un seguro de salud. Aún así, debe notarse que la inclusión de las contribuciones a la seguridad social entre los tributos sustituidos en estos tres países ha sido distinta según cada régimen aplicado.

También debe señalarse que algunos de estos esquemas especiales no reemplazan la carga tributaria correspondiente al régimen general sino que, como sucede en Chile con el Régimen de Tributación Simplificada (RTS) o en la República Dominicana con el Procedimiento Simplificados de Tributación (PST), sólo brindan ciertas facilidades -en la forma de menores obligaciones formales en la presentación de declaraciones juradas, facturas, notas de venta y registración contable- que procuran una sensible disminución de los costos de cumplimiento para los contribuyentes de menor magnitud económica.

Precisamente, en lo que hace a los aspectos formales, la mayoría de los países coincide en la exigencia de dos obligaciones en común: la presentación periódica de una declaración jurada de ingresos y la realización de procesos de facturación. Adicionalmente, cada país tiene regulaciones específicas dependiendo de los requisitos del impuesto.

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 dados 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.

10. González *et al.* (2009); "Sistemas tributarios de América Latina. Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social", EUROsociAL-IEF.

A modo ilustrativo, en un estudio realizado por Fuentes Castro et al. (2011) brinda una imagen más detallada de los topes o umbrales monetarios que limitan los regímenes simplificados en los distintos países de la región. En comparación con algunos ejemplos de países desarrollados que también utilizan estos esquemas, es posible advertir que en América Latina dichos montos de ingresos establecidos por las Administraciones Tributarias pueden ser muy elevados, brindando la posibilidad de incluir a un número muy importante de contribuyentes que, en algunos casos, puede considerarse excesivo desde el punto de vista administrativo.<sup>11</sup>

**Cuadro 3. Comparación de los “topes” de los regímenes simplificados (en porcentajes del PIB per cápita)**

| Países                | Tope Máximo (en relación al PIB per cápita) |
|-----------------------|---------------------------------------------|
| <b>Brasil</b>         | 13,9                                        |
| <b>Perú</b>           | 24,6 (RUS) - 35,9 (RER)                     |
| <b>México</b>         | 15,9                                        |
| <b>Argentina</b>      | 5,36 (servicios) - 8,05 (comercio)          |
| <b>Colombia</b>       | 9,7                                         |
| <b>Ecuador</b>        | 14,3                                        |
| <b>Uruguay</b>        | 1,82 (Monotributo) - 3,03 (IVA Mínimo)      |
| <b>Bolivia</b>        | 10,0 (RTS)                                  |
| <b>Canadá</b>         | 2,8                                         |
| <b>Reino Unido</b>    | 3,2                                         |
| <b>Estados Unidos</b> | 1,0                                         |

**Fuente:** Fuentes Castro et al. (2011), sobre la base de cifras oficiales de cada país.

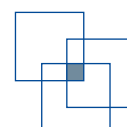
Por otra parte, a pesar de la escasa e incompleta información estadística disponible, resulta oportuno destacar los escasos niveles de recaudación de la tributación simplificada, llegando en algunas situaciones a tener ingresos muy por debajo de los costos que implica su administración<sup>12</sup>. Se puede señalar que 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 por debajo de dicho valor.

Tal como se aprecia en el cuadro a continuación, el país que más recauda a partir de la aplicación de estos esquemas simplificados es Brasil con el “SIMPLES Nacional”, tanto en relación al PIB como en porcentaje de la recaudación total. Argentina, a través del “Monotributo”, supera también el promedio regional de recaudación tributaria. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región y aún en algunos casos donde existen más de un régimen simplificado simultáneamente como en Bolivia, Chile o México, los ingresos tributarios obtenidos mediante la implementación de los mismos para pequeños contribuyentes es visiblemente muy reducida. Esta situación, aún cuando muchos de estos regímenes simplificados se encuentran en vigencia desde hace más de una década, no parece haberse modificado sustancialmente a lo largo de los últimos años.<sup>13</sup>

11. Aunque los valores nominales suelen variar periódicamente en cada uno de los países, estas conclusiones son de carácter general y se han mantenido relativamente estables en los últimos años.

12. No obstante, los costos de administración de estos regímenes resultarán menores a los que demandaría la inclusión de esos contribuyentes en el régimen general de tributación.

13. González, D. (2006); “Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina”, BID.



**Cuadro 4. Recaudación tributaria de regímenes simplificados en América Latina – Año 2010 (países seleccionados)**

| Países                 | En % de la recaudación total | En % del PIB |
|------------------------|------------------------------|--------------|
| <b>Argentina</b>       | 1,16                         | 0,34         |
| <b>Bolivia</b>         | 0,10                         | 0,02         |
| <b>Brasil</b>          | 2,86                         | 0,94         |
| <b>Chile</b>           | 0,02                         | 0,01         |
| <b>Costa Rica</b>      | 0,08                         | 0,02         |
| <b>Ecuador</b>         | 0,05                         | 0,01         |
| <b>Guatemala</b>       | 0,59                         | 0,07         |
| <b>México</b>          | 0,05                         | 0,02         |
| <b>Paraguay</b>        | 0,07                         | 0,01         |
| <b>Perú</b>            | 0,09                         | 0,05         |
| <b>Rep. Dominicana</b> | 0,05                         | 0,01         |
| <b>Uruguay</b>         | 0,40                         | 0,10         |

**Fuente:** Pecho Trigueros (2012); “Regímenes Simplificados de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina”, CIAT (fuentes oficiales, en los casos que existían inconsistencias).

**Nota:** Los ingresos tributarios presentados corresponden a: en Argentina, Monotributo (y sus regímenes complementarios); en Bolivia, Régimen Tributario Simplificado (RTS), Sistema Tributario Integrado (STI) y Régimen Agropecuario Unificado (RAU); en Brasil, Régimen Especial Unificado de Recaudación de Tributos y Contribuciones sobre las Micro y Pequeñas Empresas (SIMPLES Nacional, incluye SIMEI); en Chile, Régimen Simplificado del Impuesto a la Renta (minería, comercio, industria y pesca) y Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes (IVA); en Costa Rica, Régimen de Tributación Simplificada para Comerciantes Minoristas y Bares; en Ecuador, Régimen Simplificado (RISE); en Guatemala, Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes; en México, Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS); en Nicaragua, Régimen Especial de Estimación Administrativa para Contribuyentes por Cuota Fija; en Paraguay, en Paraguay, Impuesto a la Renta de Pequeños Contribuyentes (IRPC) y Tributo Único (ya derogado); en Perú, Régimen Único Simplificado (RUS) y Régimen Especial de Renta (RER); en Rep. Dominicana, Procedimiento Simplificado de Tributación (PST); y en Uruguay, Monotributo y Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa.

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 menor nivel económico, 2) la “cuota fija”, que suele ser de un bajo nivel económico y tiene una alta morosidad, y 3) en los países que aplican el régimen con base en los ingresos, el alto nivel de evasión (González et al., 2009).

Precisamente, y aunque sólo hay estimaciones para un caso testigo como el de México<sup>14</sup>, en los países de la región los pequeños contribuyentes suelen presentar tasas de evasión más altas que las de empresas más grandes, en gran parte debido a que el costo que representa el cumplimiento de las obligaciones tributarias es proporcionalmente más alto para las primeras y al elevado nivel de informalidad que se advierte en las economías latinoamericanas<sup>15</sup>. Al respecto, se reconoce que no todas las pequeñas empresas son informales, ni todas las empresas informales son pequeñas. Pero existe una relación entre ambas de manera que, como ya se mencionó, un diseño e implementación adecuados de los impuestos pueden resultar cruciales para reducir el grado de informalidad, la cual en muchos países menoscaba considerablemente la base tributaria y distorsiona la estructura de la actividad económica.

En consecuencia, aún cuando la recaudación generada sea muy poco significativa, 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.

14. Fuentes Castro et al. (2011); “Estudio de Evasión Fiscal en el Régimen de Pequeños Contribuyentes”, ITESM, México.

15. Véase, por ejemplo, Schneider et al. (2010) y Perry et al. (2007).

## 4. El caso de los regímenes simplificados que incorporan las cargas para la seguridad social.

### Antecedentes, actualidad y características distintivas

Como ya fue mencionado, los regímenes tributarios simplificados implican la sustitución de alguna obligación formal por parte de los contribuyentes de menor tamaño económico. En general, estos esquemas están referidos a uno o más impuestos del régimen general de tributación de cada país, pero en algunos casos puntuales también se contemplan las contribuciones de la Seguridad Social (con sistemas públicos de reparto) e incluso la provisión de un seguro de salud pública. Por supuesto, esta característica distintiva les añade ciertas implicancias que los transforman en instrumentos con gran potencial en términos de formalización laboral. En América Latina, los exponentes de este particular diseño se limitan a los ejemplos de Argentina, Brasil y Uruguay, los cuales se describirán con mayor precisión en los párrafos siguientes.

#### 4.1 Argentina: el Monotributo y sus regímenes complementarios

La informalidad laboral y el empleo independiente han determinado desafíos de difícil solución para los sistemas tributarios de la región, como también ha sido en Argentina. Especialmente durante los momentos de crisis, muchos contribuyentes han buscado vías de escape para seguir operando, por ejemplo a través de maniobras de evasión fiscal o desenvolviéndose en el sector no registrado de la economía.

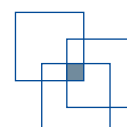
Ante este panorama, hacia fines de los años noventa e inspirada en la experiencia brasilera del método SIMPLES (la cual será desarrollada más adelante), cobró fuerza la idea de implementar un régimen simplificado. En ese sentido, el Monotributo argentino fue concebido como un instrumento de política 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 auto-marginado del mismo.

##### 4.1.1 Evolución histórica del régimen

El Régimen de Monotributo fue introducido en el sistema tributario argentino en julio de 1998 a partir de la sanción de la Ley 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 para los pequeños contribuyentes (aquellos con hasta un monto máximo de ingresos brutos anuales) de cumplir con sus principales obligaciones tributarias y previsionales a través del pago de una determinada suma fija de dinero. Sin embargo, a lo largo de los casi 15 años de vigencia de este régimen, el propio concepto de monotributista y los parámetros básicos del mismo han venido cambiando sustancialmente, pudiéndose identificar una serie de etapas en la evolución de este régimen simplificado.

En una primera etapa se definió legalmente al pequeño contribuyente, se establecieron las distintas categorías y los parámetros a considerar (tanto monetarios como físicos), se estipuló que el impuesto integrado sustituiría los pagos del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto a las Ganancias, y se especificaron los montos a pagar por cada categoría. A su vez, se creó un régimen especial para pequeños contribuyentes agropecuarios y, en forma paralela, se creó un régimen especial de seguridad social para empleados del servicio doméstico.

Sin embargo, un punto de inflexión en la historia del Monotributo se dio a partir de la reforma integral aprobada en enero de 2004 (cuyas disposiciones entraron en vigencia a partir del 1° de julio de ese año). La Ley 25.865 estableció la división del Monotributo



general en dos categorías: prestación de servicios o locaciones y resto de actividades. A su vez, creó el Monotributo para pequeños contribuyentes eventuales, y para los asociados a cooperativas de trabajo y adoptó normas especiales para los pequeños contribuyentes inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Monotributo Social). También se eliminó del Impuesto al Valor Agregado la categoría de Responsable no Inscripto con lo cual el Monotributo quedó como el único régimen para pequeños contribuyentes.<sup>16</sup>

En los últimos años se introdujeron cambios adicionales en el régimen. En enero de 2010 entró en vigencia la Ley 26.565 (sancionada el 25 de noviembre de 2009), la cual incluyó un aumento del monto de ingresos brutos obtenidos por las actividades que corresponden al mismo hasta \$ 200.000 anuales, extendiéndose hasta \$ 300.000 anuales únicamente para las ventas de cosas muebles pero 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) y para la cobertura de salud a través de las obras sociales (\$ 70), brindando la posibilidad de extender esta última a los miembros del grupo familiar del contribuyente (\$ 70 adicionales por cada uno de ellos). Por otra parte, 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.

Con fecha más reciente, la AFIP decidió actualizar algunos de los parámetros centrales del régimen. En mayo de 2012, la AFIP aumento el monto fijo correspondiente al componente previsional de la cuota mensual a pagar, comprendiendo los aportes al Sistema Integrado Previsional Argentino -SIPA- (\$157) y al Sistema Nacional de Seguro de Salud a través de las Obras Sociales (\$100).<sup>17</sup> En octubre del corriente año, este último pago fue incrementado a \$146 para todas las categorías. Adicionalmente, en septiembre de este mismo año se duplicaron los montos máximos establecidos como límites para cada escala de ingresos brutos comprendidos por el Monotributo, lo cual supone un movimiento de contribuyentes del régimen general hacia el régimen simplificado, viéndose ampliado el número de inscriptos en el mismo.

Más allá de las reformas implementadas -todas con efectos directos sobre el funcionamiento del régimen simplificado-, se ha podido constatar que la Ley inicial del Monotributo fue modificada o complementada en numerosas oportunidades hasta la fecha, 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 cierta inestabilidad del sistema. Este proceso de continuos cambios constituye un serio impedimento para poder evaluar los efectos del sistema en cuanto a la captación de un mayor número de contribuyentes o la reducción de la informalidad laboral existente, así como también 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 el comportamiento de los contribuyentes involucrados.

16. 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 de impuesto resultantes de su actividad. Desde octubre de 1998, esta posibilidad se limitó sólo a los profesionales con un monto de facturación por servicios brindados comprendido entre \$36.000 y \$144.000 anuales. 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 optaran por incorporarse al Monotributo.

17. Están exceptuados de realizar aportes previsionales los siguientes sujetos: los 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 regímenes provinciales.

#### 4.1.2 Principales características y aspectos técnicos del régimen en la actualidad

Como ya se manifestó, el Monotributo argentino es un régimen tributario simplificado dirigido especialmente a los pequeños contribuyentes, ya sean trabajadores independientes o microemprendedores. En ese sentido puede decirse que, a la fecha de realización de este documento, la definición de 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 en los términos de la Ley 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 (superficie afectada a la actividad y energía eléctrica consumida anualmente) y el precio unitario de las ventas, obras, locaciones o prestaciones de servicios realizadas. Precisamente, el monto de la cuota mensual a pagar por 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 los contribuyentes, 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, los mismos deberán recategorizarse. Los monotributistas pueden tener empleados, sin límite de cantidad, estando obligados a presentar las declaraciones mensuales y los pagos de acuerdo a la normativa vigente del régimen general de empleadores.

Al momento de realización del presente documento y desde el 1° de septiembre de 2013 (Resolución General de AFIP N° 3529), el Régimen de Monotributo presentaba la estructura de categorías que se resume en el Cuadro A del Anexo al final de este trabajo.

Para determinar el componente impositivo, el régimen consta de 11 categorías comprendidas entre los \$48.000 y \$600.000 de ingresos brutos anuales, aunque en el caso de locaciones y/o prestaciones de servicios el límite máximo es de \$ 400.000 (y sólo 8 tramos de ingresos). Así, los montos correspondientes al mencionado componente arrancan desde los \$39 para todas las actividades (categoría B) y van hasta los \$1.600 en el caso de prestaciones de servicios y hasta los \$2.700 para la venta de cosas muebles.

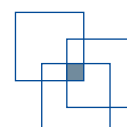
En cambio, el componente previsional que integra la cuota mensual a pagar es un monto fijo uniforme para todas las categorías, comprendiendo los aportes al Sistema Integrado Previsional Argentino -SIPA- (\$157) y al Sistema Nacional de Seguro de Salud a través de las Obras Sociales (\$146).

Como consecuencia, esto resulta en montos totales a pagar por los monotributistas que van desde los \$342 a \$1.903 en el caso de las locaciones y/o prestaciones de servicios, y hasta \$3.003 mensuales para la venta de cosas muebles (Cuadro A del Anexo).

Además, el régimen de Monotributo en Argentina es complementado por una serie de regímenes especiales que tienen que ver, en algunos casos con sectores económicos, en otros con el carácter de los trabajadores, en otros con la relación que el monotributista tiene con un determinado tipo de sociedad, o bien con la situación del mismo frente a los programas de ayuda estatal. Dichos regímenes son los siguientes:

#### — Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente

Este régimen reemplazó al Régimen Simplificado para Pequeños Trabajadores Eventuales y está dirigido a trabajadores independientes mayores de 18 años que desarrollen exclusivamente una actividad independiente no siendo importadores



o presten algún servicio para la importación, no posean local propio, sea la única fuente de ingresos y no revistan carácter de empleador. La suma tope para estar incluido en este Régimen es de \$ 24.000 de ingresos brutos anuales. Los pequeños contribuyentes comprendidos 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 de la suma mensual de \$ 70 e igual monto por cada miembro del grupo familiar incorporado.

#### — **Régimen simplificado para Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Monotributo Social)**

Diseñado específicamente para trabajadores en condición de vulnerabilidad social, o sea 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. Los mismos deben inscribirse en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, cuya aprobación por parte de la AFIP los habilita a aportar únicamente el 50% del monto correspondiente a las Obras Sociales que corresponda al resto de los monotributistas para obtener la cobertura (hoy \$73), del mismo modo para los miembros de su grupo familiar. El restante 50% es aportado por el Ministerio de Desarrollo Social. En este régimen especial está subsidiado el 100% del pago del componente impositivo y del previsional.

#### — **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 solo pagan las cotizaciones para la seguridad social como los demás monotributistas, pero están exentos del componente impositivo. Estos monotributistas, si 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, tales como que no debe ser una empresa de servicios eventuales ni de temporada ni de cualquier otro modo brindar servicios propios de las agencias de colocación, entre otras.

#### — **Régimen Simplificado para Trabajadores del Servicio Doméstico**

A diferencia de los anteriores, que forman parte del Monotributo y se rigen por una misma normativa sólo que destinado a determinados casos, este régimen fue establecido por la Ley 26063/05 y ha sido diseñado para atender a la informalidad de trabajadores del servicio doméstico permitiendo su acceso a la salud y la jubilación mediante aportes que efectúa el trabajador y las contribuciones que efectúa el dador de trabajo (no considera el pago de impuestos como en el caso anterior). Los montos establecidos varían según la cantidad de horas semanales trabajadas (desde \$20 mensuales), aunque para hacerse acreedores al sistema de salud y al aporte jubilatorio mínimo deben cancelar mensualmente el monto de \$135. Además, este régimen prevé un incentivo para el dador de trabajo, el cual consiste en la autorización para deducir del Impuesto a las Ganancias anual la suma de los haberes y las contribuciones a la seguridad social efectuadas, hasta una suma equivalente a \$ 15.552 para el año 2013.

### **4.1.3 Algunos efectos y resultados derivados del funcionamiento del régimen**

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

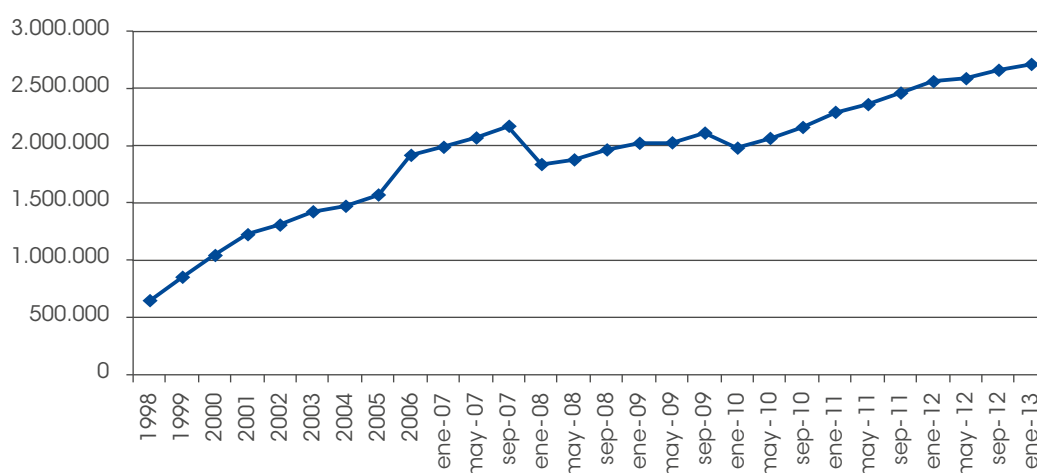
conjunto heterogéneo y muy numeroso de contribuyentes a través del registro de sus operaciones e ingresos derivados.<sup>18</sup>

En ese sentido, tal como se señala en un reciente trabajo de Cetrángolo et al. (2013), 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, la cantidad de contribuyentes y la estructura de categorización, la movilidad de los mismos en torno al régimen simplificado (entradas, recategorizaciones y salidas), así como la recaudación tributaria obtenida, son todos aspectos relevantes al momento de llevar a cabo este tipo de análisis.

En primer lugar debe señalarse que el número de contribuyentes inscriptos en el Monotributo ha mostrado un sostenido 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 de este régimen en tanto generaba escasos recursos tributarios, esto no fue en desmedro de la cantidad de contribuyentes activos, la cual se incrementó año tras año. Debe notarse que a partir de 2004 se incrementó la cantidad de contribuyentes y la regularidad de los pagos, lo que se asocia con la recategorización y moratoria implementada ese año.

Luego, el caudal de contribuyentes del Monotributo acompañó la recuperación económica del país, acumulando más de 2 millones de inscriptos durante 2007, manteniéndose en torno a dicho valor hasta que entró en vigencia la reforma del año 2009 (Ley 26.565). A partir de allí, nuevamente se observó una tendencia de sostenido crecimiento y consolidación del Monotributo, el cual llegó a contar con un total de más de 2,7 millones de contribuyentes inscriptos<sup>19</sup> (incluyendo todos los sub-régímenes) hacia enero del corriente año y la tendencia ha sido creciente a lo largo de los últimos meses, pudiéndose haber incrementado aún más a partir del aumento reciente de las escalas del Monotributo (desde el mes de septiembre de 2013) y de la posibilidad de que contribuyentes del régimen general sean reincorporados en el marco del régimen simplificado.

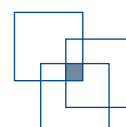
**Gráfico 7. Evolución de la cantidad de contribuyentes inscriptos en el Monotributo - 1998/2013**



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

18. A esos efectos puede consultarse el documento realizado por Cetrángolo, Goldschmit, Gómez Sabañi y Morán (2013).

19. Este número incluye a todos los monotributistas. Desafortunadamente, no se dispone de información oficial que permite diferenciar la porción correspondiente al "Monotributo Social". Esto 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.



En segundo lugar, además de la cantidad de contribuyentes, resulta interesante analizar la estructura del Monotributo y la categorización de los mismos según su nivel de ingresos brutos<sup>20</sup>. Al respecto, las estadísticas disponibles han permitido constatar algunos hechos salientes respecto de la evolución de las categorías del régimen y la cantidad de contribuyentes involucrados. En enero de 2005, con 1,3 millones de inscriptos, la estructura del Monotributo se dividía en un 67,4% para locaciones de servicios, 28,7% para venta de cosas muebles y otras actividades y 3,9% para la figura de “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 ubicarse por debajo del 35% del total de inscriptos.

En enero de 2010 entró en vigencia la Ley 26.565 y desapareció la figura de “Monotributo Eventual” pero, desde ese momento, ha venido creciendo fuertemente el número de contribuyentes inscriptos en los regímenes complementarios del Monotributo (actividades primarias, asociaciones cooperativas y trabajadores promovidos). Desde enero de 2010 a 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 inscriptos en el régimen. Al igual que en años anteriores, la participación relativa de la primera categoría (hasta \$ 24.000) ha ido decreciendo ante la falta de actualización de los tramos y el aumento generalizado y sostenido de precios y salarios. Como se ha mencionado, esta situación ha obligado a las autoridades a duplicar recientemente los montos establecidos para cada escala con el fin de salvar dicha distorsión en el esquema original.

**Cuadro 5. 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%          |
| <b>TOTAL</b>             | <b>1.679.555</b>                         | <b>503.706</b>         | <b>529.746</b>                                       | <b>2.713.007</b> | <b>100,0%</b> |
| <b>ESTRUCTURA</b>        | <b>61,9%</b>                             | <b>18,6%</b>           | <b>19,5%</b>                                         | <b>100,0%</b>    | <b>n.a.</b>   |

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

**Nota:** La distribución de monotributistas entre las diferentes categorías responde a los valores y escalas vigentes hasta octubre de 2013. Es probable que el reciente cambio en dichos parámetros haya provocado algunos cambios en los porcentajes mostrados, aunque no debieran modificar las conclusiones fundamentales.

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.

En el Cuadro 5 se presenta, más detalladamente, la composición actual del régimen. Allí puede comprobarse que, de un total de 2,7 millones de monotributistas, más de la mitad de los mismos (cerca de 1,5 millones) se ubican en la categoría más baja (B), 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 -los cuales se concentran en su totalidad en la categoría más baja-<sup>21</sup> y sólo un 13% se refiere a contribuyentes dedicados a la venta de cosas muebles, aunque la participación relativa de estos contribuyentes crece a medida que también se consideran las categorías de mayores ingresos brutos. Contrariamente, las últimas 3 categorías del régimen (que incorporan requisitos mínimos de empleados a cargo) apenas concentran el 0,2% del total de contribuyentes.

Este fenómeno de concentración de contribuyentes de acuerdo a su tamaño económico también se observa cuando se analiza la dispersión geográfica de los mismos, estando esta última fuertemente relacionada con el aporte relativo de cada jurisdicción subnacional a la generación del PIB nacional. En ese sentido, según datos de la AFIP y sin contar a los pequeños contribuyentes de regímenes complementarios como productores agropecuarios, asociados a cooperativos y trabajadores promovidos, más de la mitad de los monotributistas inscriptos en la actualidad (1,1 millones) tributan por ingresos obtenidos en actividades desarrolladas en la provincia de Buenos Aires o en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Córdoba (11%) y Santa Fe (10%), y luego Entre Ríos (4%) y Mendoza (4%) completan el conjunto de jurisdicciones con mayor presencia de monotributistas, siendo muy exiguo el aporte del resto de las provincias al total nacional.

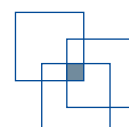
Asimismo, si bien no se dispone de información actualizada y detallada sobre las adhesiones anuales al Monotributo, Gómez Sabatini y Geffner (2006) señalaron que, para el período 1998-2006, cerca del 90% de las nuevas inscripciones al régimen se han concentrado en las tres categorías más bajas de ingresos brutos, existiendo 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/oficios, comerciales y profesionales.

Como fuera señalado, luego de efectivizada la adhesión al régimen los monotributistas deben categorizarse cada cuatro meses y deberán cambiar de categoría siempre que los parámetros superen o sean inferiores a los límites de la categoría actual. Adicionalmente, desde marzo de 2011 según Resolución General N° 3.067 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 adicional de control de la facturación de estas categorías más altas. En el Cuadro 6 se exponen algunos datos sobre la evolución de las recategorizaciones cuatrimestrales para los meses de enero del período 2005-2009.

**Cuadro 6. 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        |

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 del conjunto total de inscriptos en el régimen, lo cual hubiera sido útil para analizar la contribución del Monotributo al proceso de formalización laboral.



| Concepto                          | Enero 2005 | Enero 2006 | Enero 2007 | Enero 2008 | Enero 2009 |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 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 en base a 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 de vigencia del Monotributo (por lo menos hasta 2010) se han observado algunas características en cuanto al comportamiento de los contribuyentes en el seno del régimen simplificado que merecen ser destacadas, a saber:

- 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 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 conocer si los recategorizados son efectivamente todos los que deberían haberlo hecho.
- Un porcentaje mucho menor de contribuyentes se han recategorizado hacia categorías inferiores a las que se encontraban originalmente. Si bien estas acciones pueden darse en los casos donde el flujo de ingresos sea muy variable o aquellos donde existió una sobrevaloración en el cálculo de los ingresos a obtener, este tipo de movimientos en el 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 ante el aumento promedio de los ingresos brutos (nominales) acumulados.
- Un monto levemente creciente pero muy reducido de salidas del Monotributo, lo cual permite presumir una elevada barrera de salida para estos 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 (6.254) en relación a los más de 2 millones de pequeños contribuyentes inscriptos en el Monotributo en ese momento. Aún 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 éstas se correspondan con la realidad económica de los contribuyentes.

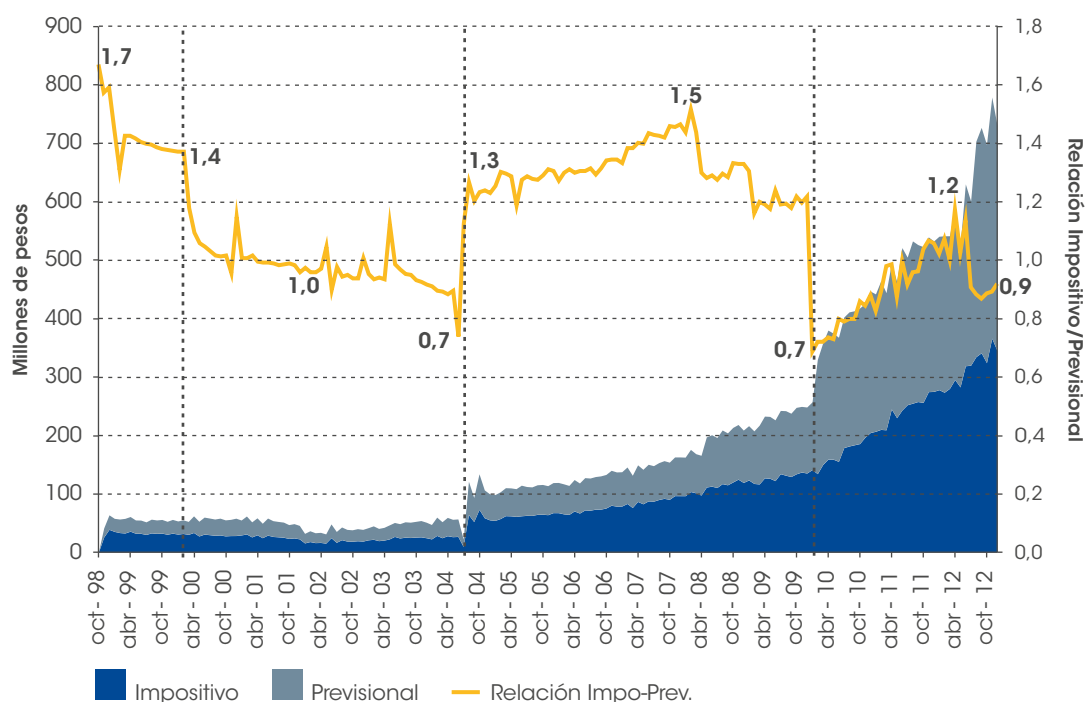
Por otra parte debe considerarse que, al exigir el pago de una suma fija para satisfacer el cumplimiento de determinadas obligaciones impositivas, el Régimen de Monotributo genera un monto de ingresos tributarios para el Estado<sup>22</sup>. En ese sentido, cuando se analiza la evolución de la recaudación obtenida a través del Monotributo se pueden distinguir claramente los efectos de las sucesivas modificaciones introducidas a lo largo de los últimos 15 años. En particular, como se puede observar en el siguiente gráfico, las reformas de 2004 y de 2009 provocaron una considerable ganancia recaudatoria (en términos nominales) respecto de la situación vigente previa a la implementación de cada una de ellas. Sin embargo, debe reconocerse que este fuerte incremento en la recaudación también se explica por un favorable contexto de crecimiento económico<sup>23</sup> y se encuentra

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

23. Salim y D'Angela (2006) han encontrado una elevada correlación entre la recaudación del Monotributo y la evolución del PIB.

influenciado por el efecto de la inflación, al menos a partir del año 2008, lo que requiere tomar estos valores con cierta cautela.

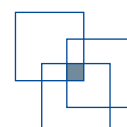
**Gráfico 8. Evolución de la recaudación mensual del Régimen de Monotributo – Período 1998-2013 (en millones de pesos)**



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

Como ya se explicó, el Monotributo consta de dos componentes que finalmente se integran en una única cuota fija. Al respecto, es necesario remarcar que los puntos de inflexión que marcaron las principales reformas del Monotributo no solo se reflejaron en la recaudación sino también en la estructura interna del régimen simplificado. En el gráfico anterior se presenta la evolución en el tiempo de la relación entre la recaudación de los componentes impositivo y previsional. Si bien responden a distintas obligaciones tributarias y no existe un valor “ideal” para dicha relación, resaltan los cambios y las tendencias observadas.

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 7 puede observarse 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, alcanzando un 0,36% en 2012 con una proporción equilibrada entre los dos componentes del Monotributo. En relación con la recaudación total neta obtenida por el Estado nacional, la participación del régimen ha mostrado cierta oscilación en torno a un valor muy pequeño (0,8%-1,4%), aunque aquí la tendencia decreciente se encuentra influenciada por el hecho de que el Monotributo es un impuesto de suma fija que, sobre todo en contextos de relativamente elevada inflación como el de los últimos años, requiere una actualización periódica de los montos fijos exigidos como pago de las obligaciones tributarias incluidas en este régimen.



**Cuadro 7. Recaudación anual del Monotributo – Años 1999-2012**  
**(en porcentajes del PIB y de los ingresos tributarios nacionales netos)**

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

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la DNIAF (MEcon) y AFIP. Aquí se tomó como referencia la recaudación total neta del gobierno central (no incluye a las provincias ni municipios).

Sin embargo, 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 en materia recaudatoria no deberían ponderarse en demasía y, aunque escuetos, los montos de recaudación obtenidos deben incluirse en el conjunto de beneficios derivados de la aplicación del Monotributo, como parte de una estrategia de política tributaria tendiente a reducir los niveles de informalidad -y evasión impositiva- en la economía argentina.

En cambio, en un documento de próxima publicación, Cetrángolo et al. (2013) sostienen que los costos que implica la existencia del Monotributo son más difíciles de cuantificar. Por un lado, los costos operativos (gestión, control y fiscalización) para la agencia de recaudación -AFIP- son sensiblemente menores a los 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, ésta 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.<sup>24</sup>

Por otro lado, si bien el costo fiscal inicial por la pérdida de ingresos en IVA, Ganancias y Autónomos de los contribuyentes inscriptos que adhirieron al Monotributo pudo haber sido compensada con la recaudación del régimen simplificado (Salim y D'Angela, 2006), existe un costo asociado a su aplicación que, con el correr de los años, puede haber resultado más elevado aunque resulte más difícil de ser medido. Éste se refiere al costo generado por actitudes de “enanismo fiscal”, elusión y evasión impositiva que el Monotributo podría propiciar a través de 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

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

y se convierte en “refugio” de contribuyentes, lo cual puede traducirse en pérdidas de recaudación mas allá de afectar la equidad del sistema tributario.<sup>25</sup>

Si bien la información disponible no permite determinar cuál es la gravedad de este problema, la relación entre los pagos realizados y los contribuyentes activos puede brindar una idea aproximada del nivel de incumplimiento tributario en el Monotributo<sup>26</sup>, independientemente de si parte de ellos justifican o no su permanencia en el ámbito del régimen simplificado.

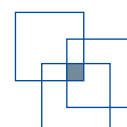
Al respecto, Farías (2009) demostró que dicha relación comenzó siendo del 99% en 1998 pero luego cayó fuertemente hasta sólo un 26,5% en 2002 para luego volver a crecer por encima del 60% en 2005-07, en gran parte gracias a la reforma de 2004. Tal como se puede observar en el cuadro a continuación, las mejoras en la administración tributaria y en la fiscalización de los monotributistas condujeron a que este ratio se elevara por encima del 85% -para el Monotributo impositivo- a partir de enero del 2008, manteniéndose en el rango de 80%-90% hasta la actualidad, lo cual indudablemente representa un resultado que merece ser destacado. En el caso del componente previsional, la relación entre pagos y 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 los empleados en relación de dependencia que a su vez tienen otra actividad, profesionales que aportan a cajas de jubilación provinciales y determinado tipo de jubilados vueltos a la actividad.

**Cuadro 8. 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                     |

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 26.565 de 2009).

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.



| Mes    | Contribuyentes activos | Cantidad de pagos |                          |             |                          |
|--------|------------------------|-------------------|--------------------------|-------------|--------------------------|
|        |                        | Impositivo        | Relación % Pagos/Activos | Previsional | Relación % Pagos/Activos |
| 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 AFIP.

## 4.2 Brasil: el Simples Nacional y el Sistema para el Micro Emprendedor Individual (SIMPEI)

En Brasil, la idea de otorgar un tratamiento diferenciado y favorable para las empresas y contribuyentes de menor envergadura (por parte de cada uno de los niveles de gobierno con potestades tributarias) tuvo sus orígenes en el año 1988, a través de la inclusión de los Artículos 170 y 179 en la nueva Constitución Federal. Esta consideración temprana de la problemática asociada a la política y administración tributaria específicamente aplicada sobre los pequeños contribuyentes propició que sea Brasil el primer país de América Latina en crear e implementar un régimen de tributación simplificada para estos últimos.

### 4.2.1 Origen y reformas del régimen simplificado pionero en la región

Precisamente, en el año 1996 se creó, a nivel federal, el régimen SIMPLES a través de la Ley 9.317, con el objetivo fundamental de reducir los costos de cumplimiento tributario de dichas empresas, facilitar las tareas de control de la Administración Tributaria y estimular el empleo formal en las mismas. En su versión original, el SIMPLES “Federal” fue concebido como un sistema opcional de pagos unificados para las micro y pequeñas empresas (MPE), con alícuotas crecientes según el nivel de facturación y que implicaba la sustitución conjunta de varios tributos federales y contribuciones a la Seguridad Social. Por otra parte, los Estados y Municipios brasileños crearon sendos regímenes simplificados para los tributos bajo su potestad y para estos mismos contribuyentes.

Sin embargo, teniendo en cuenta que este tratamiento legal diferencial estaba totalmente fragmentado en los tres niveles de la Federación, se requería una enmienda constitucional para llevar a cabo una sistematización y articulación de estos regímenes. Así, en el año 2003 se logró aprobar la Enmienda Constitucional N° 42, la cual modificó el Artículo 146 de la Constitución Federal estableciendo normas generales para las empresas pequeñas, definiendo el tratamiento diferenciado aplicable e instituyendo un régimen único de recaudación tributaria para la Unión, los Estados y los Municipios en conjunto.

Esta modificación constitucional hizo viable la aprobación de la Ley Complementaria 123 (conocida como “Ley General de la Micro y Pequeña Empresa”) en el mes de diciembre de 2006. Esta norma legal promovió la unificación de toda la legislación aplicada hasta ese momento sobre este segmento específico de empresas, especialmente en lo referido a registración, licencias, créditos, exportaciones y preferencia en compras gubernamentales. Asimismo, se creó el régimen SIMPLES Nacional, que reemplazó e integró a los regímenes simplificados que cada nivel de gobierno mantenía hasta ese momento de forma individual, y se determinó la distribución y articulación de las tareas de catastro, recaudación, fiscalización y cobranza de impuestos entre los distintos niveles de gobierno.

Asimismo, se estableció la entrada compulsiva de Estados y Municipios al nuevo régimen simplificado, se fijaron nuevas tablas de alícuotas, se permitió el ingreso de actividades anteriormente impedidas y, dado que la gestión del SIMPLES Nacional es compartida por los distintos niveles de gobierno, se creó un órgano colegiado del Ministerio de Hacienda (Comité de Gestión) con poderes regulatorios plenos e integrado por miembros

representantes de las administraciones tributarias de los tres entes federados y presidencia de la Receita Federal do Brasil (RFB).

Con el transcurso de los años recientes, el tratamiento tributario de los pequeños contribuyentes en Brasil ha ido perfeccionándose a través de varias normas legales que modificaron o complementaron la mencionada Ley Complementaria 123/2006. Así, en 2007 se crearon nuevas categorías en el SIMPLES Nacional (Ley Complementaria 127), y en 2008 se creó el régimen del Microempresedor Individual (MEI) y el régimen de Agentes de Desarrollo Local (AD)<sup>27</sup> a través de la Ley Complementaria 128. En 2009, la Ley Complementaria 133 dispuso la incorporación del sector cultural a las actividades abarcadas por el SIMPLES Nacional, mientras que en 2011 se actualizaron y ampliaron los límites máximos de dicho régimen y se introdujeron incentivos concretos para las MPE exportadoras a través de la Ley Complementaria 139. En 2012, el Congreso Nacional tramitó la quinta propuesta de modificación de la Ley General 123/06 a través del Proyecto de Ley Complementaria (PLP) 237/2012.<sup>28</sup>

Con la aplicación, en primer lugar, del SIMPLES Federal desde 1996, y su perfeccionamiento a través de la instrumentación del Simple Nacional a partir del año 2007, Brasil ha estado en la vanguardia entre los países de América Latina, en la aplicación de un régimen específico de tributación para las micro y pequeñas empresas. Mientras el resto de los países de la región, basaban su estrategia en establecer regímenes simplificados para los pequeños contribuyentes, generalmente personas físicas o naturales, Brasil aplicó un régimen exclusivamente para las personas jurídicas que fueran PYMES.

#### 4.2.2 Aspectos técnicos fundamentales de los regímenes en vigencia

Más allá de los cambios mencionados, desde la entrada en vigor de este régimen el 1º de julio de 2007, las Micro y Pequeñas Empresas (MPE) en Brasil tienen la posibilidad de efectuar un pago mensual unificado para cancelar una serie de obligaciones tributarias (8 en total), a saber:

##### — Impuestos federales

- Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas (IRPJ)
- Contribución para los Programas de Integración Social y de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS/PASEP)
- Contribución Social sobre el Lucro Líquido (CSLL)
- Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS)
- Impuesto sobre los Productos Industrializados (IPI)
- Contribución Patronal Previsional (CPP)

##### — Impuestos estatales

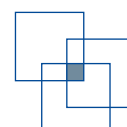
- Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Prestación de Servicios (ICMS).

##### — Impuestos municipales

- Impuesto sobre los Servicios (ISS)

27. La figura del “Agente de Desarrollo Social”, instituida por la Ley Complementaria 128/2008, tiene la asignación de acciones conjuntas para promover la salud pública, el desarrollo local y la comunidad territorial o local a través de acciones que tratan de cumplir con las disposiciones y directrices establecidas en la Ley Complementaria 123/2006 (actualmente hay 918 agentes nombrados).

28. La PLP 237/2012 tiene como objetivo reducir distorsiones existentes y ampliar los beneficios brindados a las pequeñas empresas. Los principales aspectos que aborda son: un criterio único de ingreso al SIMPLES y la inclusión de nuevas actividades, la reducción de la carga tributaria sobre actividades de la salud, el blindaje de los MEI congelando los costos fijos de la formalización y continuando como personas físicas para la aplicación de otros tributos, la obligatoriedad de tratamiento diferenciado para las MPE en licitaciones públicas, el mantenimiento de la competitividad frente a nuevos incentivos, la posibilidad de un régimen de transición al régimen general entre R\$ 3,6 y 4 millones, y, lo más importante, la restricción del uso indiscriminado del régimen de sustitución tributaria del ICMS para los pequeños contribuyentes del SIMPLES.



El SIMPLES Nacional es un régimen de tributación simplificada destinado exclusivamente a personas jurídicas dedicadas a las actividades de Comercio, Industria y Servicios, aunque dentro de éstas existen algunas excepciones o actividades no permitidas<sup>29</sup>.

A los efectos de este régimen y a partir de enero de 2012 (en virtud de la Ley Complementaria 139), en Brasil se considera que una “Microempresa” es cualquier Sociedad Empresarial, Sociedad Simple, Empresa Individual de Responsabilidad Limitada o el Empresario Individual que cada año calendario obtenga un ingreso bruto igual o inferior a trescientos sesenta mil reales (R\$ 360.000).

En cambio, se considera “Empresa de Pequeño Porte” a las Sociedades Empresariales, Sociedades Simples, Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada y el Empresario Individual que cada año calendario obtenga un ingreso bruto superior a trescientos sesenta mil reales (R\$ 360.000), pero inferior a tres millones seiscientos mil reales (R\$ 3.600.000)<sup>30</sup>. Si éstas además exportan mercaderías, se les otorga (a modo de beneficio/incentivo fiscal) un monto de tres millones seiscientos mil reales adicionales (R\$ 3.600.000) para permanecer en el marco del SIMPLES Nacional, pasando el límite máximo a ser igual a siete millones doscientos mil reales (R\$ 7.200.000).<sup>31</sup>

Aún así, existen determinadas formas societarias que están vedadas de ingresar al SIMPLES Nacional. Entre ellas, se destacan las personas jurídicas constituidas como cooperativas (excepto las de consumo), las empresas cuyo capital participe en otra persona jurídica, y las personas jurídicas cuyo socio o titular sea administrador de otra persona jurídica con fines lucrativos, a partir del monto que los ingresos brutos globales superen el límite de ingresos establecido en el régimen simplificado.

Este régimen del “Supersimples” (como se lo suele denominar) no es obligatorio: las micro y pequeñas empresas pueden adherirse al régimen si así lo desean. Sin embargo, una vez que efectuada la adhesión (en el mes de enero de cada año), estos contribuyentes tienen que permanecer todo un año calendario, antes de efectivizar su renuncia al mismo.

Asimismo, el encuadramiento al régimen es obligatorio para todas las unidades federadas de Brasil. Reconociendo las diferencias de cada estado, la ley prevé la posibilidad de un límite menor para los efectos del pago del Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Prestación de Servicios (ICMS) y el Impuesto sobre los Servicios (ISS). Para este último, los municipios deben adoptar obligatoriamente lo que fue establecido por el respectivo estado de su jurisdicción.

En todos los casos, la técnica utilizada es la aplicación de una tasa porcentual progresiva sobre los ingresos brutos de los contribuyentes, la cual también varía en función de la actividad económica desarrollada. De manera resumida<sup>32</sup>, las alícuotas conjuntas vigentes a considerar para el cálculo del impuesto a pagar (sobre los ingresos brutos y según la actividad económica realizada) son las siguientes:

- Comercio: de 4% a 11,61%
- Industria: de 4,5% a 12,11%
- Servicios Generales: 6% a 17,42%

29. Actividades financieras; producción y comercio mayorista de bebidas, cigarrillos y armas de fuego; la cadena productiva de energía eléctrica; y las profesiones reglamentadas (abogados por ej.).

30. Hasta el 31 de diciembre de 2011, los límites inferior y superior fueron R\$ 240.000 y R\$ 2.400.000 respectivamente.

31. A los efectos del SIMPLES Nacional, se consideran “ingresos brutos” a todos los valores recibidos por la empresa, provenientes de ventas de bienes y prestaciones de servicios en las operaciones de cuenta propia, o el precio de los servicios prestado y el resultado de las operaciones en cuenta ajena, exceptuadas las ventas canceladas y los descuentos incondicionales concedidos.

32. Las tablas de alícuotas vigentes se presentan de manera detallada en los Cuadros B.1, B.2, B.3, B.4 y B.5 (según la Ley Complementaria 139/2012) del Anexo al final de este trabajo.

- Servicios de Construcción: 4,5% a 16,85%
- Servicios Profesionales permitidos: aquí el cálculo de la alícuota correspondiente es extremadamente complejo ya que es creciente según el monto de ingresos brutos declarado y decreciente conforme al valor de la relación entre el monto de salarios y renta bruta. A modo ilustrativo, se establece para el primer tramo de ingresos brutos (hasta R\$ 180.000,00 anuales) alícuotas que van del 8,00% al 17,50%, mientras que para el último tramo (entre R\$ 3.420.000,01 y R\$ 3.600.000,00) las mismas están comprendidas entre el 17,18% y 22,90%.

Es importante remarcar que las alícuotas aplicadas resultan de la acumulación de un porcentaje fijo por cada uno de los tributos sustituidos en cada caso. Por ejemplo, para la actividad “Comercio” un contribuyente con ingresos brutos anuales de hasta R\$180.000 será gravado con una tasa de 4,00%, la cual se conforma con un 2,75% en concepto de la Contribución Previsional Patronal (CPP) y un 1,25% en concepto del ICMS, mientras que es nula la participación de los demás tributos incluidos en el SIMPLES. En el otro extremo, para la misma rama de actividad un contribuyente con ingresos brutos anuales comprendidos entre R\$ 3.420.000 y 3.600.000 estará sujeto a una alícuota de 11,61%, lo que equivale a la suma de 0,54% por IRPJ; 0,54% por CSLL; 1,60% por Cofins; 0,38% por PIS/Pasep; 4,60% por CPP y 3,95% por ICMS (ver Anexo B del presente trabajo).

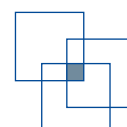
El esquema es similar para las empresas más pequeñas del sector industrial, con la salvedad de que se agrega un 0,50% a la alícuota global, para toda categoría e independientemente del nivel de ingresos brutos, en concepto del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), potestad tributaria del gobierno central. En el caso de la locación de bienes muebles y prestación de servicios en general, la alícuota conjunta se compone con los 5 tributos aplicables sobre toda actividad (IRPJ, CSLL, Cofins, PIS/Pasep y CPP), más el agregado del Impuesto Sobre Servicios (ISS), de jurisdicción municipal, con alícuotas progresivas que van del 2% al 5% según el ingreso declarado.

La inclusión de tributos subnacionales, al menos a nivel regional, es una característica distintiva del SIMPLES. Sin embargo, debe señalarse que esto añade complejidad en el funcionamiento del régimen puesto que, tanto para el ICMS estadual como para el ISS municipal, el cobro de estos impuestos sólo pueden incluirse mediante la firma de un Convenio entre el Estado Nacional y el respectivo estado o municipalidad, los cuales deben reglamentar e implementar la Ley General en vigencia.

De manera complementaria al SIMPLES Nacional, desde el 1º de enero de 2009 también se halla vigente el denominado Régimen del Micro Emprendedor Individual (SIMEI), el cual está dirigido a emprendedores individuales, con una facturación anual hasta el límite permitido. Este límite fue inicialmente de R\$ 36.000 (Ley Complementaria 128/2008) pero fue incrementado hasta los R\$ 60.000 a partir de enero de 2012 (Ley Complementaria 139/2011).

El SIMEI funciona también como un esquema simplificado a través del cual el contribuyente debe pagar una cuota fija mensual destinada a las contribuciones a la seguridad social, y un adicional en el supuesto que fuera contribuyente del Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Prestación de Servicios (ICMS) o del Impuesto sobre los Servicios (ISS). En el momento de esta publicación, el monto fijo a pagar es el resultante de sumar los siguientes conceptos:

- 5% del salario mínimo mensual, lo que a diciembre de 2012 equivalía a R\$ 31,10 (en el momento de la sanción de la ley era del 11% del salario mínimo), como contribución personal del emprendedor al sistema de Seguridad Social (INSS).
- R\$ 1 en el supuesto que fuera contribuyente del ICMS.
- R\$ 5 si fuera contribuyente del ISS.



Mediante este mecanismo, el microemprendedor sustituye y queda exento del pago de los demás tributos federales comprendidos en el SIMPLES Nacional que son responsabilidad de las MPE. Los contribuyentes adheridos, a los cuales se les permite tener sólo un empleado, están dispensados de llevar contabilidad y deben efectuar la comprobación de sus ingresos brutos mediante el registro de ventas o de prestación de servicios. Se encuentran dispensados de la emisión del documento fiscal por operaciones con los consumidores finales (sólo en el caso de “persona física”), aunque deben exigir las notas fiscales por sus adquisiciones de mercaderías y servicios e incorporarlas al registro de ventas o de prestación de servicios, para que la administración tributaria pueda efectuar el control de los proveedores.

Con la regularización de estos emprendedores, los mismos, obtienen todos los beneficios de la seguridad social, como la jubilación ordinaria, por invalidez, las pensiones, y en el caso de las mujeres la ayuda por natalidad. Esto guarda relación con el objetivo principal de este régimen que fue la formalización de millones de agentes económicos individuales que no podían acceder al Simple Nacional, otorgándoles todos los beneficios de la seguridad social.

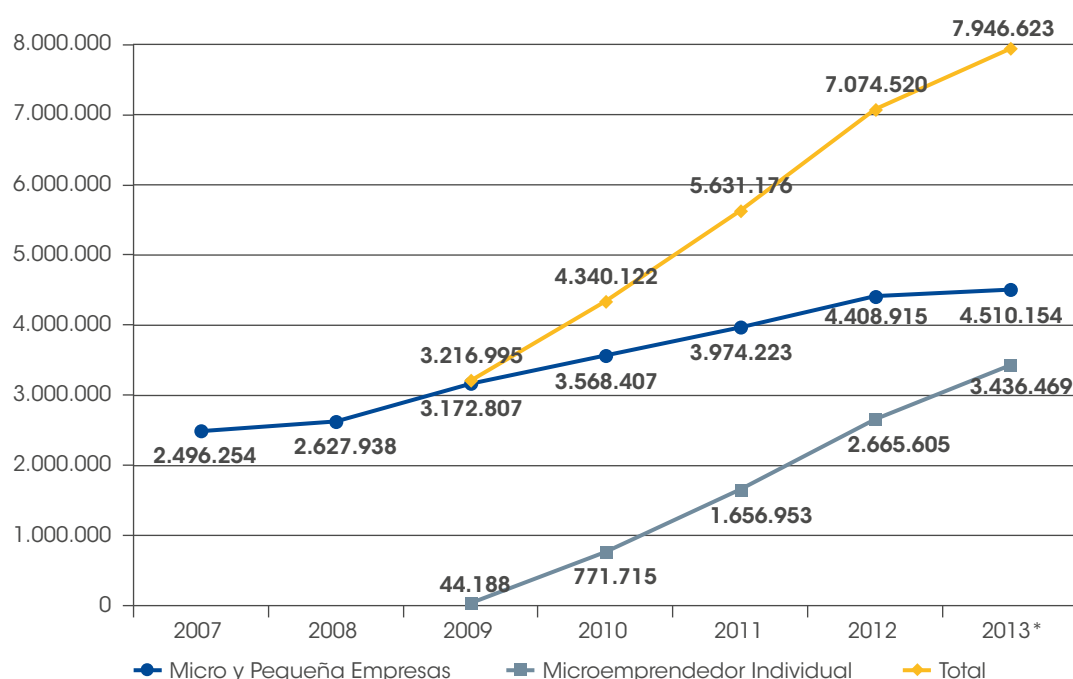
En su estructura, el SIMEI sigue los lineamientos básicos del Monotributo creado en Argentina en el año 1998, siguiendo con esta innovadora tendencia en materia de pequeños contribuyentes en los países de la región. Junto a la versión uruguaya que será analizada más adelante, estos regímenes simplificados tuvieron como objetivo esencial la formalización de la economía más allá de la finalidad fiscal de recaudación tributaria que estos instrumentos suelen perseguir, permitiendo brindar cobertura de los recursos de la seguridad social a un gran número de personas individuales (y algunos tipos de sociedades de hecho o irregulares) para favorecer la inclusión social.

#### **4.2.3 Principales resultados y efectos asociados al SIMPLES/SIMEI**

Tomados en conjunto, el SIMPLES y el SIMEI conforman en Brasil un esquema integrado de tributación especial para los pequeños contribuyentes que no sólo es el de mayor antigüedad sino también el de mayor magnitud de América Latina en lo que respecta a la cantidad de contribuyentes involucrados. No obstante, su evolución ha experimentado un cambio fundamental a partir de la sanción de la Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas (123/2006).

El caudal de contribuyentes comprendidos por el régimen SIMPLES Federal vigente desde 1996 -según datos oficiales (RFB)- había oscilado entre los 2,1 y 2,2 millones de MPE inscriptas, con un leve repunte hasta acercarse a los 2,5 millones en el año 2006. Sin embargo, desde la implementación del SIMPLES Nacional en el año 2007, la dimensión del régimen se ha ido ampliando año tras año hasta superar los 4,5 millones de MPE hasta el 30 de septiembre de 2013.

**Gráfico 9. Evolución del número de inscriptos en el SIMPLES Nacional (incluye SIMEI) – Período 2007-2013**

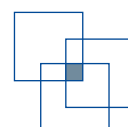


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Receita Federal – Estadísticas SINAC.

\*Datos al 30 de septiembre de 2013.

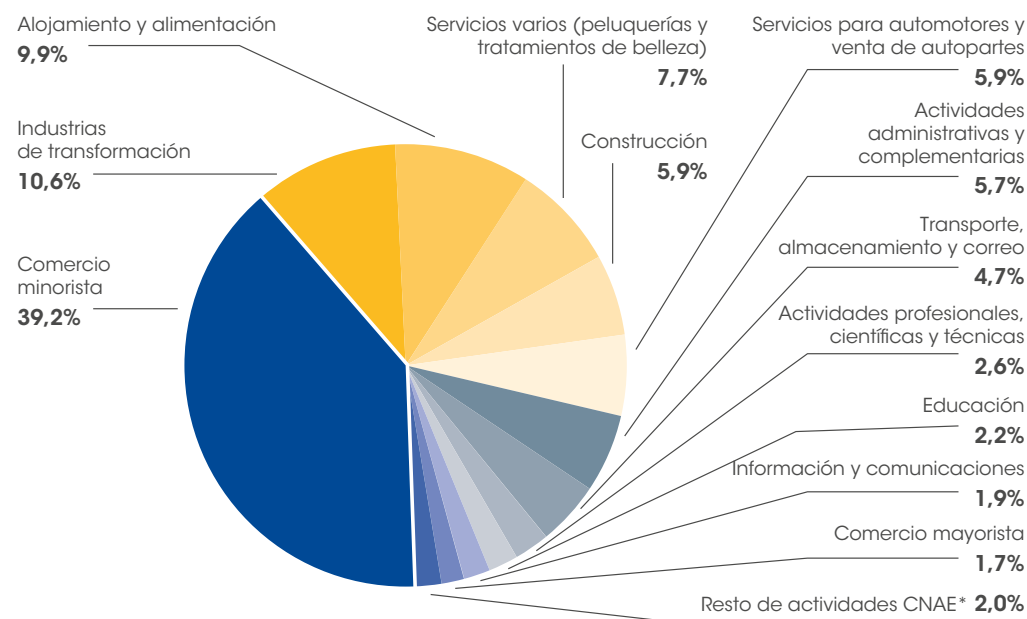
Es necesario destacar que, a partir de 2009, esta tendencia se intensificó con la creación del SIMEI, el cual mostró un crecimiento aún más acelerado que el SIMPLES pasando rápidamente de 44.188 microemprendedores individuales en el primer año de funcionamiento del régimen simplificado hasta los más de 3,4 millones de contribuyentes inscriptos a fines del corriente año, estimándose que superarán en número a las MPE del SIMPLES durante el año 2014. En suma, esto significa que los regímenes de tributación simplificada en Brasil abarcan actualmente un vasto y heterogéneo conjunto de casi 8 millones de contribuyentes, la mayoría de los cuales permanecerían en la informalidad de no existir estos instrumentos. Además, algunas proyecciones oficiales indican que el crecimiento sostenido de la cantidad de inscriptos se consolidaría en los años venideros alcanzando a un universo de 12 millones de pequeños contribuyentes (MEI + MPE) hacia el año 2020.<sup>33</sup>

En cuanto a la composición de este numeroso grupo de casi 8 millones de contribuyentes se desprenden dos observaciones. Primero, tal como se exhibe en el siguiente gráfico, si bien tanto el SIMPLES Nacional como el SIMEI comprende un amplio abanico de actividades, más del 40% de los inscriptos en estos dos regímenes se dedican al comercio de bienes, mayormente en la forma de venta minorista a los consumidores finales. Con menor peso relativo pero también importantes, se destaca la participación de sectores específicos tales como algunas industrias de transformación (textil, maderera, etc.), alojamiento y alimentación (hoteles, restaurantes y bares), servicios personales (peluquería y tratamientos de belleza), servicios para la construcción y servicios de reparación y mantenimiento de automotores y venta de autopartes, todos los cuales representan en conjunto una porción similar a la que aporta por sí solo el sector de comercio.



33. SEBRAE (2013b); "Pequenos Negócios no Brasil".

**Gráfico 10. Estructura de composición de los pequeños contribuyentes en Brasil (SIMPLES+SIMEI) según la actividad desarrollada Año 2013 (acumulado hasta el 30 de septiembre)**

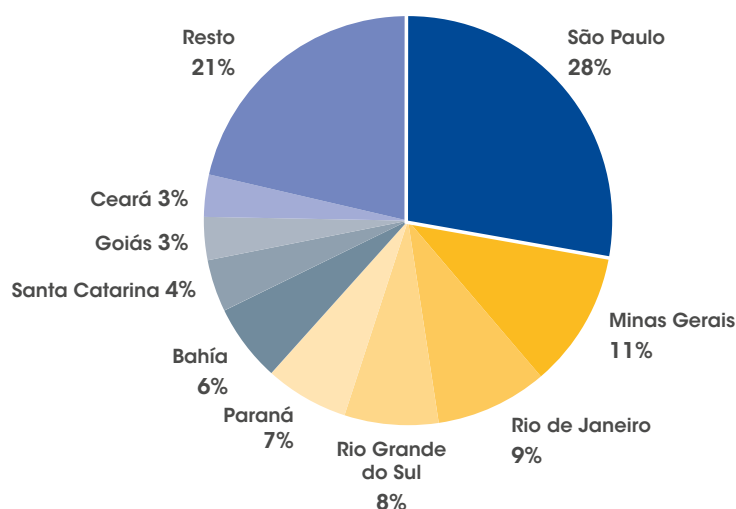


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Receita Federal – Estadísticas SINAC.

\*Entre ellas se incluyen rubros de actividades tales como artes, cultura, deporte e recreación; sector primario; servicios hídricos y de gestión de residuos; salud pública y servicios sociales; industrias extractivas; actividades inmobiliarias; actividades financieras y de seguros; servicios domésticos; provisión de electricidad y gas; administración pública, defensa y seguridad social.

Como suele suceder en la mayoría de los países en que se aplican estos regímenes especiales, la mayor parte de los inscriptos en los mismos suele llevar a cabo las actividades económicas por las cuales es sujeto de tributación en los distritos más poblados y con mayor contribución relativa al PIB de cada país. En el caso brasileiro, esta característica se confirma al observarse que más de la mitad de los contribuyentes del SIMPLES y el SIMEI en conjunto han declarado su domicilio fiscal (residencia con fines tributarios) en 4 de las 27 Unidades Federativas. Aquí se destaca especialmente el caso de São Paulo con el 28% de los pequeños contribuyentes totales del país, seguido por Minas Gerais, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul que, en conjunto, agrupan un porcentaje similar de dichos contribuyentes a nivel nacional (ver gráfico a continuación).

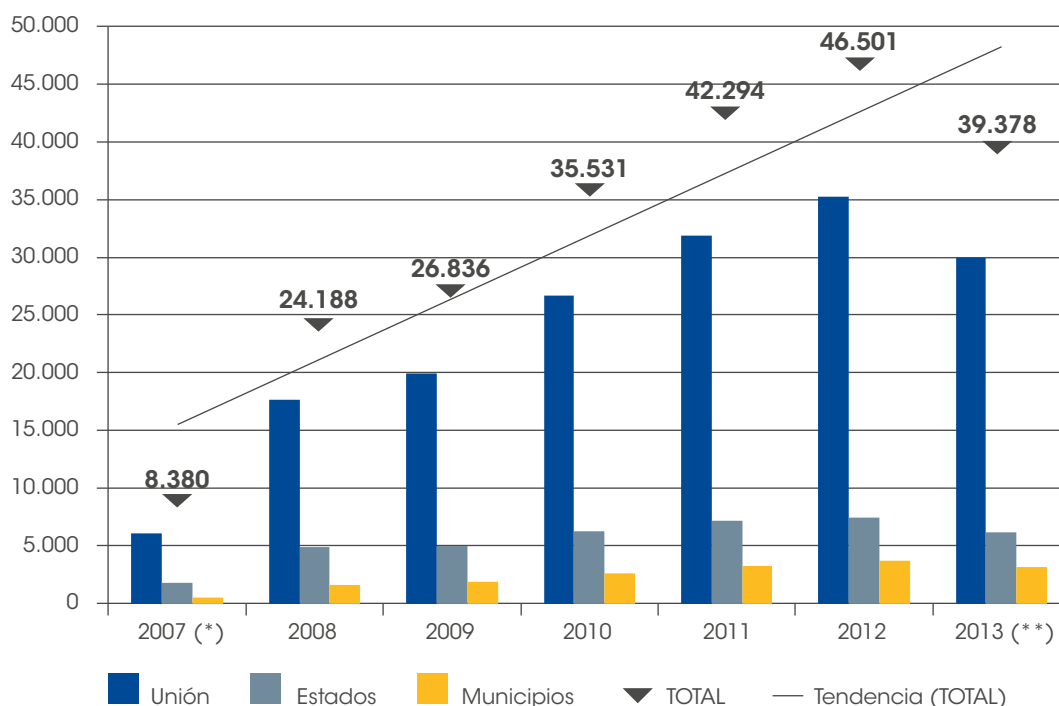
**Gráfico 11. Estructura de composición de los pequeños contribuyentes en Brasil (SIMPLES+SIMEI) según la Unidad Federativa en la que se desarrolla la actividad – Año 2013 (acumulado hasta el 30 de septiembre)**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Receita Federal do Brasil – Estadísticas SINAC.

Así como el número de contribuyentes totales, debe destacarse el sostenido aumento de ingresos tributarios generados por la aplicación del SIMPLES Nacional desde mediados de 2007 hasta la actualidad<sup>34</sup>. Como puede observarse en el siguiente gráfico, la recaudación tributaria de este régimen se ha incrementado en términos nominales en las tres esferas de gobierno. Al final del 2013 se recaudó más de R\$ 54 mil millones, confirmándose la tendencia al aumento.

**Gráfico 12. Recaudación tributaria anual del SIMPLES Nacional (en millones de reales corrientes)**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Receita Federal do Brasil – Estadísticas SINAC.

(\*) Acumulado desde agosto a diciembre.

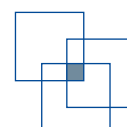
(\*\*) Acumulado hasta el 30 de septiembre.

No obstante lo anterior, y en línea con lo que se observa a nivel regional, los ingresos tributarios captados a través de estos regímenes no son de una cuantía significativa en términos relativos (Cuadro 9), tanto si se miden como porcentajes del PIB o en relación con la recaudación total administrada por la Receita Federal do Brasil (RFB). Aún así, desde hace varios años, como ya fuera comentado, Brasil es el país de América Latina que mayores ingresos tributarios capta de lo que define como “pequeños contribuyentes”, actualmente poco más de 1% del PIB y casi 3% de la carga tributaria total del país (para todos los niveles de gobierno).

**Cuadro 9. Recaudación tributaria anual del SIMPLES Nacional (en porcentajes del PIB y de la carga tributaria total del gobierno general)**

| Año      | % del PIB | % del total recaudado por la RFB |
|----------|-----------|----------------------------------|
| 2007 (*) | 0,31%     | 0,93%                            |
| 2008     | 0,80%     | 2,34%                            |
| 2009     | 0,83%     | 2,53%                            |

34. Si bien no se dispone de información detallada para un período anterior y a pesar de los cambios estructurales en el sistema que relativizan toda comparación, datos de la RFB permitieron comprobar que los ingresos tributarios obtenidos por el SIMPLES Federal (previo a la reforma de 2006) pasaron de los R\$ 2,6 millones en 1997 a R\$ 6,1 millones en 2001, y a R\$ 13,9 millones en 2006, último año en vigencia antes de ser sustituido por el SIMPLES Nacional.



| Año  | % del PIB | % del total recaudado por la RFB |
|------|-----------|----------------------------------|
| 2010 | 0,94%     | 2,86%                            |
| 2011 | 1,02%     | 2,94%                            |
| 2012 | 1,06%     | 2,91%                            |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Receita Federal do Brasil – Estadísticas SINAC, RFB y CEPAL.

(\*) Desde agosto a diciembre.

En cuanto al funcionamiento específico desde la implementación del SIMPLES Nacional (y su posterior complementación con el régimen SIMEI), algunos aspectos adicionales merecen ser señalados. Al respecto, el esquema de tributación para pequeños contribuyentes en Brasil resulta un tanto más complejo que otros regímenes simplificados similares puesto que, además de impuestos nacionales, estipula la inclusión de impuestos de orden subnacional, ya sea con el ICMS que administran y recaudan los Estados o Unidades Federativas y con el ISS donde la potestad tributaria yace en los Municipios.

Se sabe que el universo de actuación de las MPE está compuesto por la totalidad de los municipios brasileiros, pero la respuesta de los gobiernos municipales en términos de implementación de la Ley General (123/2006) no ha sido, hasta el momento, la que se esperaba a partir de julio de 2007. Según SEBRAE (2013a), hasta abril de 2013 las leyes de adhesión (reglamentación de la Ley General) ya habían sido aprobadas en 3.951 municipios (el 70,95% del total) aunque, en la práctica, dicha Ley sólo fue implementada en 860 de los mismos, lo cual constituye un acotado 15,45% de las más de 5.500 municipalidades del mencionado país. Por lo tanto, la inclusión del ISS en la alícuota global del SIMPLES para el sector servicios sólo se ha aplicado en una porción menor de los municipios y pareciera requerir mayores esfuerzos de coordinación fiscal para lograr la consolidación del régimen simplificado a nivel nacional.

En lo que respecta a la tributación de los Estados (ICMS), el factor que reúne los mayores reclamos y críticas por parte de los pequeños contribuyentes brasileiros tiene que ver con el denominado régimen de “sustitución tributaria” de dicho gravamen. Este último se aplica sobre una serie de bienes alcanzados por el ICMS<sup>35</sup> y consiste en la alteración del momento del hecho generador de imposición generándose una anticipación del pago del impuesto aplicable en las operaciones subsecuentes y concentrándose la obligación tributaria en el contribuyente de la primera etapa en la cadena de circulación de una determinada mercadería o servicio (Berselli, 2012).

Amén de las ventajas en materia de fiscalización tributaria, el régimen de sustitución tributaria del ICMS plantea un problema al considerar que la Ley Complementaria 123/2006 subordina su incidencia a la legislación previa de los gravámenes que son incluidos en el SIMPLES aplicables sobre las MPE. En consecuencia, el contribuyente inscripto en el régimen simplificado enfrenta una mayor carga tributaria relativa al ICMS puesto que además de tributar por su operación propia (según lo que corresponda en los Anexos de la Ley Complementaria), debe pagar el ICMS imputable a operaciones subsecuentes en virtud de la sustitución tributaria.

La importancia de la sustitución tributaria indiscriminada como de la anticipación integral del ICMS ha llevado a los Estados a adoptar medidas correctivas de la distorsión existente, entre ellas la reducción de la alícuota del ICMS dentro del SIMPLES, la modificación de la base de cálculo del ICMS, la aplicación de un monto fijo por lo correspondiente al ICMS aplicable a los inscriptos en el SIMPLES o, en algunos casos, la exención del gravamen para los MPE. De hecho, la restricción de la aplicación del régimen de sustitución tributaria a estos contribuyentes, propiciando cierta selectividad para evitar un aumento indirecto

35. Principalmente cigarrillos, bebidas, cemento, vehículos, automotores, combustibles, helados, frutas y productos químicos, farmacéuticos y de perfumería.

de la carga tributaria de las MPE, ha sido uno de los ejes fundamentales del proyecto de reforma de la Ley General (PLP 237/2012), el cual se halla actualmente en plena etapa de tratamiento legislativo.

Vale agregar que, por último y en relación con lo anterior, a partir del ejercicio 2012 los Estados y el Distrito Federal pueden fijar sub-límites cuantitativos (ingresos brutos) a efectos de la aplicación del ICMS y el ISS en el marco del SIMPLES Nacional y en función de la participación de cada jurisdicción en el PIB total del país. Así, los Estados con menor aporte relativo al producto pueden fijar, como límites máximos para el ICMS y el ISS incluidos en el SIMPLES, montos sensiblemente menores a los establecidos en la Ley Complementaria 139/2011 y de esta manera proteger su grado de autonomía en el ejercicio de sus potestades tributarias, no afectando lo aplicable al resto de los tributos nacionales que son considerados en el régimen simplificado.

### **4.3 Uruguay: Monotributo, Monotributo Social MIDES y el Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa**

El caso uruguayo es, de los aquí analizados, el de más reciente aplicación y -quizás por esta razón- el de menor alcance relativo en lo que respecta a regímenes simplificados que integran el pago de impuestos y de contribuciones de la seguridad social. Sin embargo, el tratamiento de los pequeños contribuyentes en Uruguay constituye un caso de particular interés dado que en su estructura ha tomado elementos básicos del Monotributo argentino para su versión homónima -incluso la existencia de un régimen “paralelo” destinado a personas provenientes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica-, aunque posee características distintivas que merecen ser detalladas. Por otra parte, el sistema tributario de dicho país también consta de un Régimen de IVA Mínimo (Pequeña Empresa) que, a la manera del SIMPLES brasileiro, representa un paso intermedio de transición de los pequeños contribuyentes al régimen general de tributación y de previsión social.

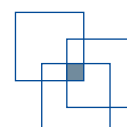
#### **4.3.1 Origen y evolución reciente del régimen**

Quizás por una cuestión de magnitudes y escalas relativas respecto de Argentina y Brasil, la implementación de regímenes tributarios simplificados para pequeños contribuyentes se materializó en Uruguay ya iniciado el nuevo siglo, tomando como referencia las experiencias que hasta ese momento ya se habían iniciado en los países vecinos.

Así, la Ley 17.296 del 22 de febrero de 2001 (Art. 590 a 601) estableció la creación del régimen simplificado denominado “Monotributo” el cual, en su formato inicial, era aplicable a determinadas empresas unipersonales de reducida dimensión económica que desarrollaran actividad comercial en la vía pública y en espacios públicos, tanto ambulantes como estables. Además, estos contribuyentes debían cumplir con algunas condiciones adicionales, entre ellas:

- a) Ocupar como máximo cuatro personas, incluyendo al titular de la empresa unipersonal y su cónyuge colaborador si corresponde.
- b) No superar en los ingresos del ejercicio derivados de su actividad comercial, el límite establecido para la Pequeña Empresa (305.000 Unidades Indexadas).<sup>36</sup>
- c) Realizar las ventas de bienes y prestaciones de servicios al contado, sin la utilización de tarjetas de crédito, órdenes de compras o similares, ni el otorgamiento de financiación propia.
- d) No explotar más de un puesto en forma simultánea.

36. Este coeficiente se relaciona con la evolución de los precios internos y es determinado diariamente por el Instituto Nacional de Estadística (INE). A fines tributarios, se toma el valor correspondiente al 1 de enero de cada año.



De cumplir con las condiciones anteriores, el contribuyente monotributista podía sustituir los aportes propios al Banco de Previsión Social (BPS) y todos los impuestos nacionales vigentes, exceptuando los de importación, por un aporte único resultante de aplicar las tasas previsionales vigentes sobre una Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) sin cuota mutual.

Al cabo de seis años de funcionamiento, dicho régimen no había alcanzado sus objetivos en cuanto a la inclusión de buena parte de trabajadores que se desempeñaban en actividades de tipo informal. Debido a ello se promovió, en la Ley de Reforma Tributaria de 2006 -la misma que estableció un sistema dual de imposición sobre los ingresos y vigente desde julio de 2007-, la introducción de algunas modificaciones tendientes a flexibilizar la normativa en cuanto a las condiciones exigidas, con el objetivo de lograr la inclusión de una mayor proporción de trabajadores.

Dentro de las modificaciones introducidas en dicha reforma se deben destacar: la eliminación de la restricción del lugar de desarrollo de la actividad (incluyéndose a los locales pequeños); el tipo de actividades consideradas (se incluyeron algunas actividades de producción artesanal); el tipo de sociedades (se amplió la cobertura a las sociedades de hecho y no sólo a las unipersonales familiares); las condiciones de venta (se habilitó la venta a crédito); el límite máximo de facturación; en el caso de algunas actividades, la posibilidad de vender no sólo al consumidor final sino también a empresas y al Estado; y cambios respecto a la cantidad de dependientes (se permitió la contratación de hasta un dependiente, y hasta tres empleados en determinadas actividades zafrales).<sup>37</sup>

Si bien con un origen anterior al Monotributo<sup>38</sup>, la Ley N° 17.436 del 17 de diciembre de 2001 estableció casi en paralelo un Régimen Especial para Pequeñas Empresas con ciertos beneficios tributarios. El mismo estaba dirigido a los contribuyentes que iniciaran o hubieran iniciado actividades a partir del 1° de enero de 2001, y cuyos emprendimientos pudieran ser categorizados como microempresas, en cuanto a personal ocupado (hasta cuatro personas incluido el titular), activos totales (hasta por un monto de U\$S 20.000) y volumen de ventas netas anuales (hasta 305.000 U.I. de cada año).

A los contribuyentes que cumplieran con las condiciones mencionadas se les ofrecía la posibilidad de tributar tanto el Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio (IRIC)<sup>39</sup> así como el aporte patronal realizado al Banco de Previsión Social de acuerdo a la siguiente escala:

- a) el 25% durante el primer ejercicio económico.
- b) el 50% durante el segundo ejercicio económico.
- c) el 100% a partir del tercer ejercicio económico.

Dada su profundidad y alcance, la Reforma Tributaria introducida en Uruguay a finales de 2006 y puesta en vigencia desde julio de 2007 obligó a reformular todo el esquema tributario diseñado para dar un tratamiento diferenciado a los pequeños contribuyentes, ya sean cuentapropistas o empresas de tamaño reducido, quedando establecido el esquema actual que será analizado a continuación.

37. A los contribuyentes amparados en el antiguo régimen se les otorgó un plazo de noventa días para adecuar su estructura y su operativa a los nuevos requisitos establecidos, para quedar incluidos de pleno derecho en el Monotributo.

38. En realidad, ya existía en el sistema tributario uruguayo el Impuesto a la Pequeña Empresa (IPE) desde el año 1991 -el cual es el antecesor del actual "IVA Mínimo"- aunque se encuadraba en el marco de otro gravamen, el Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio (IRIC).

39. Derogado en la Reforma de 2007 junto al Impuesto a las Rentas Agropecuarias (I.R.A.) y reemplazados por el nuevo Impuesto a la Renta de Actividades Empresariales (I.R.A.E.).

### 4.3.2 Descripción del Régimen de Monotributo actual y otros regímenes simplificados coexistentes

Según la Ley 18.083 del año 2006 (reglamentada por el Decreto 199/07), en Uruguay el Régimen de Monotributo en su formato actual está dirigido a determinados sujetos que realizan actividades económicas y de reducida dimensión económica como son: i) las empresas unipersonales, incluso aquellas conformadas por matrimonios con no más de un trabajador empleado<sup>40</sup>; ii) las sociedades de hecho integradas por hasta un máximo de dos socios y sin trabajadores en relación de dependencia (el límite será de tres socios en el caso de ser integradas exclusivamente por familiares con hasta un cuarto grado de consanguinidad o un segundo de afinidad).

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

Los ingresos derivados de la actividad no superen en el ejercicio:

- para empresas unipersonales, el 60% del límite establecido en la legislación (lit. E del Art. 52 Título 4 del Texto Ordenado 1996) ó 183.000 Unidades Indexadas (U.I.)<sup>41</sup>, que para el año 2013 equivale a \$ 462.423.

- para sociedades de hecho, el límite ascenderá al 100% del monto mencionado, o sea unas 305.000 UI, que para el año 2013 equivale a \$ 770.705.

b) Desarrollen actividades de reducida dimensión económica<sup>42</sup>, y no realicen la explotación en forma simultánea de más de un puesto (ubicado en la vía pública o en espacios públicos) o de un pequeño local (dispuesto en sitios cerrados o cercados, dentro de predios públicos o privados)<sup>43</sup>. La rotación entre diferentes localizaciones físicas -ya sea puesto o local- no excluye el amparo en el régimen simplificado, salvo que se verifique la simultaneidad del ejercicio de la actividad.

c) Ejercen una única actividad sujeta a afiliación patronal; salvo los productores rurales que complementen los ingresos derivados de la producción de bienes en estado natural provenientes de su establecimiento, con la enajenación en forma accesoria de otros bienes agropecuarios, en estado natural o sometido a algún proceso artesanal.

d) Enajenen bienes y presten servicios exclusivamente a consumidores finales, por lo que se excluye las transacciones con organismos estatales junto con las empresas y quienes se encuentren incluidos en el hecho generador del Impuesto al Valor Agregado o del Impuesto Específico Interno.<sup>44</sup>

Asimismo, están comprendidos en el régimen de Monotributo los siguientes servicios, prestados en la vía pública o espacios públicos:

- Cuidado de bicicletas, automóviles, motos y otros automotores.
- Limpieza de vidrios de inmuebles y de automotores.

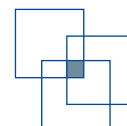
40. El número de dependientes podrá elevarse hasta tres en el período comprendido entre el 1° de diciembre de cada año, y el 6 de enero del año inmediato siguiente (Dec. N° 66/011 de 15.02.2011).

41. Para 2013, la U.I. de referencia es de 2,5269.

42. Se entiende por "empresa de reducida dimensión económica" aquella cuyos activos -por todo concepto- no superen en ningún momento del ejercicio el 50% del monto de 305.000 U.I. (para el año 2013 esto es \$ 385.352). En la definición no están incluidas las empresas que comercialicen prendas de vestimenta en centros comerciales, expoferias y similares.

43. En ninguno de los dos casos (puesto o pequeño local), la superficie ocupada no podrá superar los 15 m<sup>2</sup>, incluidos los servicios higiénicos, de poseerlos.

44. Se exceptúa de esta condición a quienes enajenen bienes artesanales en los siguientes rubros: marroquinería, bijoutería, textiles, artesanías de madera, alimentos elaborados en forma artesanal. También quedan exceptuados quienes comercialicen diarios, periódicos y revistas de cualquier naturaleza -con excepción de los pornográficos-; produzcan ladrillos y bloques en forma artesanal; presten servicios tales como guías de turismo, limpiavidrios, paradas de taxis; realicen la actividad de pesca artesanal o presten servicios de apoyo a pescadores artesanales, y otros casos puntuales.



- Guías de turismo, aún cuando desempeñen su labor en espacios cerrados.
- Paradas de taxis.
- Paseadores y entrenadores de mascotas.
- Otros de similar naturaleza que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, previo informe favorable del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Banco de Previsión Social y de la Dirección General Impositiva.
- Servicios de utilización de espacios radiales en radioemisoras del interior del país con un máximo de 5 horas semanales.
- Pesca artesanal y servicios de apoyo a pescadores (lavado de embarcaciones y arreglo de artes de pesca).
- Los servicios sexuales.

En cuanto a la determinación del impuesto a pagar, el monto mensual del Monotributo resulta de aplicar la suma de las alícuotas correspondientes a los tributos recaudados por el Banco de Previsión Social vigentes<sup>45</sup>, con exclusión del denominado complemento de cuota mutual, sobre un sueldo ficto equivalente a 5 Bases Fictas de Contribución (BFC)<sup>46</sup>. La existencia de cónyuge o concubino colaborador, en el caso de las empresas unipersonales, o de socios, determinará una aportación patronal adicional idéntica por la actividad de cada uno de tales integrantes. Para las sociedades de hecho, el aporte de 5 BFC se contabiliza por cada uno de los socios. En el Anexo de este trabajo (Cuadro C.1) se presenta un detalle de la estructura actual del Monotributo con los pagos correspondientes a cada caso.

Una característica distintiva del Monotributo uruguayo consiste en que la prestación del seguro de salud por parte del Estado es de carácter opcional para el contribuyente, a diferencia de lo que ocurre en Argentina donde el mismo es obligatorio. Aunque debe señalarse que aquellos que no hacen la opción por la cobertura del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), sea el titular o cónyuge/concubino/a colaborador, están obligados a aportar adicionalmente un 8% sobre una Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC)<sup>47</sup>, independientemente de tener hijos a cargo o no, por concepto de Seguro de Enfermedad. Además, para brindarle el derecho del Seguro de Salud al cónyuge o concubino/a a cargo, el titular monotributista necesariamente debe ser beneficiario de dicho Seguro habiendo realizado la opción por el mismo.

Desde la perspectiva del contribuyente, la aplicación del Monotributo implica la sustitución de las contribuciones de la seguridad social y de todos los impuestos nacionales, con excepción de los que gravan la importación. Este gravamen es recaudado por el BPS pero, sin perjuicio de ello, la Dirección General Impositiva tiene amplias facultades de contralor sobre los monotributistas, a efectos de determinar si los mismos cumplen con las condiciones de exclusión de los tributos administrados por este organismo. La totalidad del producido respectivo está destinada al pago de contribuciones de seguridad social recaudadas por el BPS, y referidos a la actividad del o de los empresarios titulares.

Paralelamente e inspirado en el modelo argentino, el gobierno uruguayo decidió crear el denominado Monotributo Social MIDES, el cual fue aprobado en diciembre de 2011 (Ley 18.874) pero entró en vigencia a partir de junio del siguiente año. El mencionado es un régimen especial para emprendimientos personales o asociativos (integrados por hasta cuatro socios o cinco en el caso de estar integrados exclusivamente por familiares<sup>48</sup>), al

45. Esto comprende los aportes de: Montepío, 15% (Ap. Personal) y 17,5% (Ap. Patronal); DISSE, 3% (Ap. Personal) y 5% (Ap. Patronal); FRL, 0,125%; resultando en una tasa global de 30,625%.

46. Para el año 2013 se toma como referencia la BFC del mes de enero equivalente a \$ 609,13.

47. Para el año 2013, la BPC de referencia (01.01.2013) es de \$2.598, donde el 8% es \$ 207,84.

48. Son emprendimientos asociativos los integrados por titular y cónyuge.

cual pueden acceder las personas que integran hogares por debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Para su inclusión dentro de este régimen especial, la evaluación y calificación de dicha condición (que será revisada anualmente) estará a cargo exclusivamente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).<sup>49</sup>

Los contribuyentes que califican para este régimen simplificado pueden desarrollar cualquier tipo de actividad de producción o venta de bienes y prestación de servicios, tanto para consumidores finales como para empresas u Organismos del estado, en todo el territorio nacional, aunque no pueden desarrollar la actividad de venta en más de un puesto en forma simultánea. Como requisitos formales, en ningún caso podrán tener empleados dependientes y los límites de facturación anual son idénticos a los del Régimen de Monotributo, es decir, 183.000 U.I. (\$ 462.423 a enero de 2013) para emprendimientos unipersonales y 305.000 U.I. (\$ 770.705 para mismo período).

De esta manera, el Monotributo Social MIDES permite la provisión de una cobertura previsional de sus integrantes, abonando únicamente un aporte reducido al BPS en sustitución de las contribuciones especiales de seguridad social y de todos los impuestos nacionales vigentes excluidos los que gravan la importación. Además, estos contribuyentes tienen la posibilidad de optar por la cobertura médica a través de Fondo Nacional de Salud (FONASA), haciéndose cargo del pago adicional, beneficio que alcanza al emprendedor, sus hijos menores a cargo o mayores con discapacidad y al cónyuge o concubino sin cobertura dentro del sistema y con 1 o más hijos a cargo.<sup>50</sup>

En cuanto al aporte a pagar, el mismo se paga en forma progresiva comenzando con un 25% del aporte total durante los primeros 12 meses, pasando luego al 50% el segundo año y al 75% el tercero. Recién después de transcurridos 36 meses de actividad se comienza a pagar el 100% del aporte, el cual puede o no incluir la cobertura médica de FONASA ya mencionada. En caso de no hacer uso de esta opción, además del aporte jubilatorio se adiciona el 8% sobre 1 BPC por concepto de Seguro de Enfermedad, sin derecho a cobertura médica. En el Anexo de este trabajo (Cuadro C.2) se presentan los valores actualizados de este régimen para cada caso en particular.

Finalmente, el paquete actual de instrumentos tributarios dirigidos específicamente a los pequeños contribuyentes en Uruguay se completa con el Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa que retoma la esencia del régimen establecido mediante la Ley N° 17.436 de 2001 (vigente hasta julio de 2007). Este régimen está dirigido a toda pequeña empresa radicada en Uruguay que desarrolle alguna actividad comercial o industrial con utilización concreta de capital y trabajo, cuya facturación anual no supere el límite de las 305.000 U.I. (\$ 770.705 en 2013).

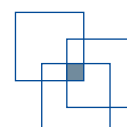
A dichos contribuyentes se les exige un pago mínimo mensual en concepto del Impuesto al Valor Agregado, monto que se actualiza todos los años y que para el año 2013 es de \$2.300<sup>51</sup>. Además, estos contribuyentes están exentos del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE) y del Impuesto al Patrimonio Empresarial. Sin embargo, sí deben pagar las Contribuciones Especiales de Seguridad Social.

Asimismo, este régimen contempla un mecanismo de aplicación reducida y gradual del IVA y de los Aportes patronales al Banco de Previsión Social durante un período de dos ejercicios económicos. En efecto, según la Ley 18.568 de septiembre de 2009

49. Decreto N° 220/012 del 03.07.2012.

50. Cabe señalar que, además del Monotributo y el Monotributo Social MIDES, en Uruguay los trabajadores por cuenta propia pueden tener cobertura de la seguridad social a través de dos regímenes adicionales: a) el régimen general para unipersonales, bajo la administración del BPS, cubre a trabajadores de empresas unipersonales (con y sin personal), con mínimos de aportación considerablemente superiores y comprendidos entre las 11 y 60 BFC; b) los profesionales universitarios que realizan ejercicio libre de su profesión pueden realizar aportes a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios y a la Caja Notarial de la Seguridad Social (en el caso de los notarios).

51. Para 2011, la cuota mensual había sido de \$ 1.960 mientras que, para 2012, fue de \$ 2.110.



(complementada por el Decreto N° 573/09) los contribuyentes que, del 1° de enero de 2008 en adelante, hayan iniciado actividades y queden comprendidos en el régimen de tributación de IVA Mínimo tributarán de acuerdo a la siguiente escala:

- 25% de la cuota mensual durante el primer ejercicio económico;
- 50% de la cuota durante el segundo ejercicio económico;
- 100% de la cuota a partir del tercer ejercicio económico.

El régimen gradual cesará en la hipótesis de que el contribuyente ingrese al régimen general de liquidación del Impuesto al Valor Agregado. Asimismo, este régimen no es de aplicación cuando el contribuyente reinicie actividades habiendo clausurado con posterioridad al 1° de enero de 2008, exceptuados aquellos que hubieran estado amparados al presente régimen en las condiciones que determine el Poder Ejecutivo. Tampoco se aplica a los contribuyentes que se hubieran amparado al régimen de la Ley N° 17.436 ya descrito en párrafos anteriores.

Vale agregar que igual tratamiento en materia de tributación gradual e hipótesis de inclusión tendrán las empresas incluidas en este régimen respecto a los aportes jubilatorios patronales al Banco de Previsión Social (salvo cuando exista otro beneficio tributario respecto a los citados aportes de seguridad social en cuyo caso contribuyente deberá optar, cuando inicie su actividad, por uno de los beneficios ofrecidos).

Una característica destacable es que también podrán ampararse a la referida reducción de tributos todos aquellos contribuyentes del Monotributo que realicen actividades empresariales y dejen de tributar en dicho régimen pasando a tributar el IVA Mínimo ya sea por opción o preceptivamente. Sin embargo, el Régimen de IVA Mínimo requiere el cumplimiento, por parte del contribuyente, de un menor número de condiciones que el Monotributo y permite concretar ventas no sólo a consumidores finales sino también a otras empresas y a organismos del Estado.

#### **4.3.3 Algunos resultados logrados a partir de su aplicación y vigencia**

Así como se ha observado en los casos de Argentina y Brasil, el funcionamiento y el alcance de los regímenes tributarios simplificados suelen variar drásticamente ante cambios legales en el diseño y estructura de los mismos. En el caso de Uruguay, la evolución del Monotributo muestra un punto de inflexión a partir de julio de 2007, momento en el que entró en vigencia la última reforma tributaria integral implementada en dicho país.

Vale decir que el total de empresas amparadas por el régimen de Monotributo ha ido en aumento a partir del comienzo de la recuperación de la economía luego de la crisis del 2002. Como señala Lanzilotta (2009), este crecimiento fue lento y poco significativo durante varios años: a inicios del año 2003, el régimen contaba con algo más de 1.800 empresas activas de las cuales cerca de 1.300 realizaban pagos regularmente; cuatro años después, el número de empresas activas superaba levemente las 3.500, de las cuales 2.500 registraban pagos al sistema en función de su actividad.

Sin embargo, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro, a partir de julio de 2007 se produjo un fuerte incremento en la cantidad de empresas inscriptas (y de las que efectivamente realizaron pagos) en el Monotributo, así como en la cantidad de personas comprendidas (incluidos los dependientes) en el mismo, ampliando notablemente el alcance del régimen simplificado.

**Cuadro 10. Cantidad de contribuyentes inscritos en el marco del Monotributo – Datos mensuales hasta abril de 2013**

| Período | Cant. de empresas activas | Cant. de empresas con pagos | Relación de Pagos | Cant dependientes (Nómina) | Cant total personas (Nómina) |
|---------|---------------------------|-----------------------------|-------------------|----------------------------|------------------------------|
|         | (1)                       | (2)                         | (1) / (2)         |                            |                              |
| dic-06  | 3.256                     | 2.417                       | 74,2%             | 258                        | 2.925                        |
| dic-07  | 7.336                     | 5.931                       | 80,8%             | 280                        | 6.753                        |
| dic-08  | 12.521                    | 9.712                       | 77,6%             | 537                        | 11.320                       |
| dic-09  | 16.430                    | 11.170                      | 68,0%             | 777                        | 14.347                       |
| dic-10  | 19.336                    | 14.960                      | 77,4%             | 934                        | 17.356                       |
| dic-11  | 24.080                    | 17.508                      | 72,7%             | 1.162                      | 21.132                       |
| dic-12  | 26.974                    | 20.143                      | 74,7%             | 1.235                      | 23.605                       |
| abr-13  | 26.807                    | 19.136                      | 71,4%             | 1.226                      | 22.674                       |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Previsión Social.

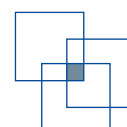
Algo similar ocurrió con el Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa. Si bien no se dispone con datos desde el origen de este instrumento (desde 1991 existe un régimen para pequeñas empresas que fue mutando de acuerdo a las reformas tributarias implementadas en el país), se ha podido observar un consistente aumento en el número de empresas inscritas en este régimen simplificado a lo largo de los últimos años. Hasta abril de 2013, la cantidad de “Pequeñas Empresas” era similar al de inscritos en el Monotributo, aunque se pudo comprobar una mayor relación de pagos sobre activos dando cuenta de un ligeramente mayor nivel de cumplimiento tributario. Algo similar puede decirse del empleo declarado por estos contribuyentes, lo cual resulta una valiosa variable para medir su impacto en la formalización de trabajadores.

**Cuadro 11. Cantidad de contribuyentes inscritos en el Régimen de Pequeña Empresa – Datos mensuales hasta abril de 2013**

| Período | Cant. de empresas activas | Cant. de empresas con pagos | Relación Pagos / Activos | Empleo declarado |
|---------|---------------------------|-----------------------------|--------------------------|------------------|
| dic-09  | 20.223                    | 15.666                      | 77,5%                    | 18.804           |
| dic-10  | 22.067                    | 17.478                      | 79,2%                    | 20.768           |
| dic-11  | 24.202                    | 19.428                      | 80,3%                    | 23.233           |
| dic-12  | 26.914                    | 22.140                      | 82,3%                    | 26.548           |
| abr-13  | 26.628                    | 22.969                      | 86,3%                    | n.d.             |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General Impositiva (DGI).

Además, como ya fuera explicado, en junio de 2012 entró en vigencia el Monotributo Social MIDES como complemento del régimen general del Monotributo. En el siguiente cuadro se presenta un análisis más detallado acerca de la magnitud de este esquema, en el cual se muestra el aún incipiente pero alentador crecimiento en la cantidad de inscritos en el primero de los regímenes mencionados y el consecuente aumento en su participación relativa dentro del total. Esto reviste importancia en tanto representa una herramienta concreta de formalización de trabajadores provenientes de hogares con vulnerabilidad social comprobada. A su vez, si se agrega a los contribuyentes activos en el Régimen de IVA Mínimo, resulta en un universo global de más de 53 mil contribuyentes pequeños.



**Cuadro 12. Cantidad de pequeños contribuyentes inscriptos en regímenes simplificados – Datos mensuales hasta abril de 2013**

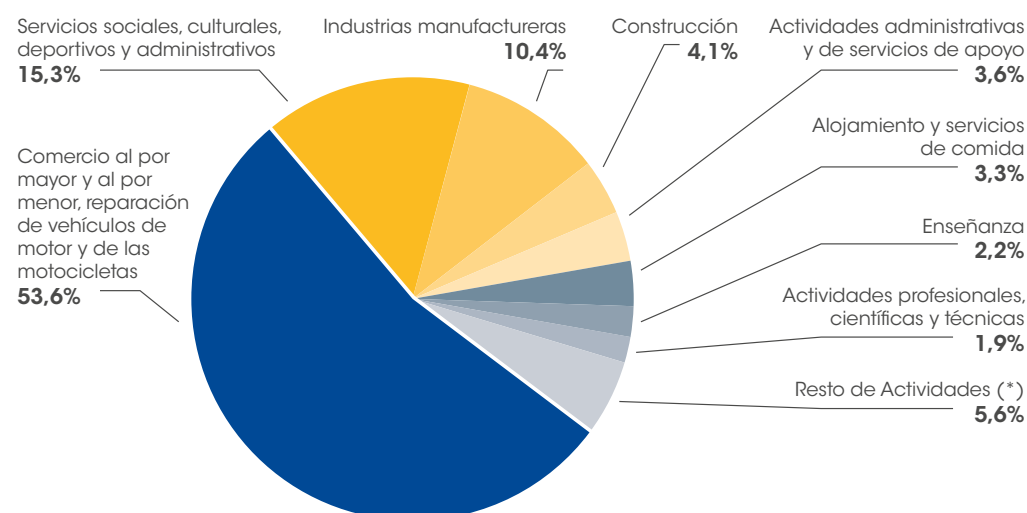
| Período | Monotributo Rég. General |          | Monotributo Social MIDES |          | Régimen de Pequeña Empresa |          | TOTAL    |
|---------|--------------------------|----------|--------------------------|----------|----------------------------|----------|----------|
|         | Cantidad                 | Porcent. | Cantidad                 | Porcent. | Cantidad                   | Porcent. | Cantidad |
| jun-12  | 23.968                   | 48,4%    | 22                       | 0,0%     | 25.503                     | 51,5%    | 49.493   |
| jul-12  | 24.192                   | 48,5%    | 85                       | 0,2%     | 25.602                     | 51,3%    | 49.879   |
| ago-12  | 24.343                   | 48,3%    | 172                      | 0,3%     | 25.886                     | 51,4%    | 50.401   |
| sep-12  | 24.589                   | 48,3%    | 228                      | 0,4%     | 26.070                     | 51,2%    | 50.887   |
| oct-12  | 24.648                   | 48,1%    | 288                      | 0,6%     | 26.360                     | 51,4%    | 51.296   |
| nov-12  | 25.046                   | 48,2%    | 368                      | 0,7%     | 26.595                     | 51,1%    | 52.009   |
| dic-12  | 26.581                   | 49,3%    | 393                      | 0,7%     | 26.914                     | 49,9%    | 53.888   |
| ene-13  | 27.560                   | 51,1%    | 424                      | 0,8%     | 25.930                     | 48,1%    | 53.914   |
| feb-13  | 25.864                   | 49,4%    | 438                      | 0,8%     | 26.040                     | 49,7%    | 52.342   |
| mar-13  | 26.147                   | 49,4%    | 450                      | 0,8%     | 26.354                     | 49,8%    | 52.951   |
| abr-13  | 26.315                   | 49,2%    | 492                      | 0,9%     | 26.628                     | 49,8%    | 53.435   |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Previsión Social (BPS) y la Dirección General Impositiva (DGI).

En cuanto a la composición de este singular universo de contribuyentes, el Monotributo uruguayo mantiene las características generales ya señaladas en los casos de Argentina y Brasil, especialmente en lo que se refiere al tipo de actividades económicas que los monotributistas desarrollan y en la ubicación geográfica de los mismos en las distintas jurisdicciones de un país.

Por un lado, en el gráfico 13 se puede comprobar que más de la mitad de los monotributistas totales (sin incluir al Monotributo Social MIDES) tributan en este régimen simplificado por ingresos generados en actividades de comercio minorista y mayorista y reparación de vehículos y motocicletas (53,6%). Luego, una cuarta parte de estos contribuyentes se engloban conjuntamente en actividades de servicios sociales, culturales, deportivos y administrativos (15,3%), y en industrias manufactureras (10,4%). Finalmente, otros sectores como el de construcción (4,1%), alojamiento y servicios gastronómicos (3,3%) y actividades profesionales, científicas y técnicas (1,9%), entre otros, tienen una baja participación en el Monotributo, al menos en cuanto a la cantidad de contribuyentes involucrados.

**Gráfico 13. Estructura del Monotributo según tipo de actividad desarrollada (CIU) – Abril de 2013**



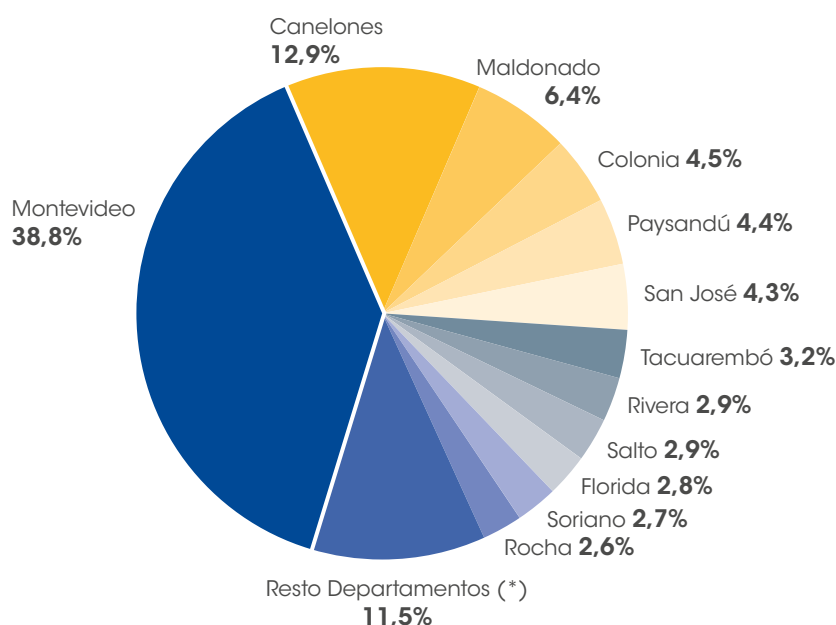
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Previsión Social.

**Nota:** No incluye contribuyentes inscriptos en el Monotributo Social MIDES.

**(\*) Incluye:** transporte y almacenamiento; arte, entretenimiento y recreación; información y comunicación; servicios sociales y relacionados con la salud humana; producción agropecuaria, forestación y pesca; actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales; suministro de agua, alcantarillado, gestión de desechos y activ. de saneamiento; actividades de los hogares en calidad de empleadores; Administración Pública y Defensa; explotación de minas y canteras; actividades financieras y de seguros; suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; y actividades inmobiliarias, entre otras.

Por otro lado, tal como se observa en la mayoría de los casos para América Latina, el grueso de los pequeños contribuyentes -en este caso, inscriptos en el Monotributo uruguayo- tienden a estar concentrados geográficamente en las jurisdicciones con mayor nivel de actividad económica y mayor contribución a la generación del PIB nacional. En el caso de Uruguay esto se comprueba en el hecho de que dos departamentos, Montevideo (38,8%) y Canelones (12,9%), concentran más de la mitad de los monotributistas actuales. Luego, Maldonado (6,4%), Colonia (4,5%), Paysandú (4,4%) y San José (4,3%) son otras de las jurisdicciones con gran número de inscriptos activos aunque en mucha menor escala que los dos departamentos mencionados en primer lugar (gráfico 14).<sup>52</sup>

**Gráfico 14. Distribución geográfica de los inscriptos en el Monotributo (por Departamentos) - Abril de 2013**



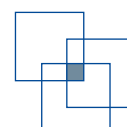
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Banco de Previsión Social.

**Nota:** No incluye contribuyentes inscriptos en el Monotributo Social MIDES.

**(\*)** Durazno, Río Negro, Artigas, Cerro Largo, Treinta y Tres, Lavalleja y Flores.

Asimismo debe señalarse que, en línea con los demás casos analizados en este trabajo y para la mayoría de los países de América Latina, los recursos tributarios captados a través del Monotributo en Uruguay resultan escasos y poco significativos, tanto en relación a la recaudación tributaria nacional como en proporción al PIB (ver Cuadro 13). En este caso, para ser consistentes con los demás casos analizados hay que considerar también los ingresos acumulados mediante el Régimen de IVA Mínimo, el cual constituye el otro tratamiento diferenciado -y complementario al Monotributo- para los pequeños contribuyentes uruguayos.

52. Vale aclarar que, aunque no se presenta en este documento y según los datos provistos por la DGI, las principales características en cuanto a la distribución geográfica y a las actividades más representativas se mantienen para el universo de empresas inscriptas en el Régimen de IVA Mínimo para Pequeñas Empresas. Estos contribuyentes, en abril de 2013, se encontraban fuertemente concentrados en Montevideo (45%) y, en menor medida, en Canelones (14%) y Maldonado (7%). Asimismo, cerca del 40% de ellos desarrollan actividades comerciales (por mayor y menor) y las vinculadas a la reparación y mantenimiento de vehículos automotores y motocicletas, seguida por los rubros de transporte y almacenamiento (16%) e industrias manufactureras (11%).



Asimismo, en el Cuadro 13 puede observarse el destacable crecimiento en la recaudación del Monotributo, el cual ha sido relativamente mayor al registrado en el Régimen de IVA Mínimo. Dado que ambos implican pagos de una suma fija por parte de cada contribuyente, esta diferencia en los comportamientos recaudatorios no hace más que poner sobre relieve el incremento en el número y el alcance del Monotributo en el universo de contribuyentes totales y, en definitiva, su positiva contribución en materia de formalización de aquellos de pequeña dimensión económica.

**Cuadro 13. Ingresos tributarios anuales del Monotributo y el Régimen de IVA Mínimo – Período 2007-2012**

**En millones de pesos**

| Año  | Monotributo | IVA Mínimo | TOTAL |
|------|-------------|------------|-------|
| 2007 | 43,6        | 562,6      | 606,2 |
| 2008 | 104,1       | 573,2      | 677,2 |
| 2009 | 160,4       | 595,8      | 756,2 |
| 2010 | 213,8       | 586,3      | 800,1 |
| 2011 | 272,4       | 600,3      | 872,7 |
| 2012 | 344,3       | 630,8      | 975,0 |

**En % del PIB**

| Año  | Monotributo | IVA Mínimo | TOTAL |
|------|-------------|------------|-------|
| 2007 | 0,01%       | 0,10%      | 0,11% |
| 2008 | 0,02%       | 0,09%      | 0,11% |
| 2009 | 0,02%       | 0,09%      | 0,11% |
| 2010 | 0,03%       | 0,08%      | 0,10% |
| 2011 | 0,03%       | 0,07%      | 0,10% |
| 2012 | 0,03%       | 0,06%      | 0,10% |

**En % del total recaudado**

| Año  | Monotributo | IVA Mínimo | TOTAL |
|------|-------------|------------|-------|
| 2007 | 0,03%       | 0,44%      | 0,47% |
| 2008 | 0,07%       | 0,37%      | 0,43% |
| 2009 | 0,09%       | 0,34%      | 0,43% |
| 2010 | 0,11%       | 0,29%      | 0,40% |
| 2011 | 0,12%       | 0,26%      | 0,37% |
| 2012 | 0,13%       | 0,24%      | 0,37% |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la DGI y el BPS.

**Nota:** La columna "Monotributo" incluye las cifras correspondientes al Monotributo Social MIDES.

Sin embargo, como han señalado Gómez Sabañi y Morán (2012), más allá de todas las ventajas y puntos débiles que poseen este tipo de regímenes especiales de tributación, la evaluación de su utilidad exige comparar los beneficios derivados de su aplicación en términos de formalización de personas y empresas vis-à-vis los costos en términos de recaudación resignada por la aplicación de un esquema tributario diferente al régimen general en el que se encuadran el resto de los contribuyentes registrados.

Si bien la información disponible resulta aún escasa para proceder en ese sentido en la mayoría de los países de América Latina, en Uruguay se han realizado algunas estimaciones que merecen ser tenidas en consideración, al menos como caso testigo de análisis. Por

un lado, estimaciones oficiales (DGI) han permitido estimar el monto de recursos cedidos (o gasto tributario) que implica la existencia de un régimen simplificado que aparta a un número considerable de contribuyentes del marco general de tributación.

Al respecto, se ha podido comprobar que la aplicación del Monotributo ha implicado una renuncia tributaria creciente en el tiempo, conforme aumenta el número de contribuyentes inscriptos en el mismo. Mientras que en el año 2007 el gasto tributario resultante se ubicaba en 72,9 millones de pesos (un 67% más de lo efectivamente recaudado), en los últimos años la brecha ha tendido a ampliarse por el ingreso de nuevos contribuyentes que no tributan en el régimen general sino que lo hacen en el régimen simplificado. Así, la DGI calcula que en 2010 los ingresos tributarios resignados alcanzaron los \$ 374,7 millones (75% por encima de la recaudación del Monotributo) y en 2011 -último año de estimación disponible- dichas renuncias llegaron a \$ 532,8 millones, monto cercano al doble de lo recaudado en efecto.

No obstante, tal como ya ha sido enfatizado, la gran mayoría de estos regímenes especiales han sido ideados e implementados, especialmente en los países de la región, como instrumentos de formalización económica y ampliación de la cobertura de seguridad social en contextos de elevada informalidad y profundas diferencias socioeconómicas entre los habitantes de cada país. En este sentido, la posibilidad de contar con un esquema tributario que permita la incorporación de individuos y empresas al sector formal de la economía (lo cual se traduce en una reducción en los niveles de evasión tributaria) y que, a su vez, ofrezca la provisión de un seguro de protección social (y eventualmente, un seguro de salud) aparece en la actualidad como una opción muy interesante, al menos en el corto y mediano plazo.

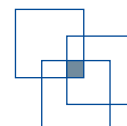
En este aspecto un estudio realizado por Lanzilotta (2009) había señalado que, sobre la base de estimaciones realizadas a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), los trabajadores por cuenta propia alcanzaban en 2006 un total aproximado de 300 mil personas considerando al total del país. De este conjunto, menos del 20% (unas 53.000 personas) estaban amparadas por algún seguro previsional, de los cuales sólo 3.000 de ellas (el 6%) lo estaban bajo el régimen de Monotributo de acuerdo a información del BPS.

A su vez en fecha más reciente, Amarante y Perazzo (2013) indagan sobre estas cuestiones tratando de determinar la potencialidad del Monotributo y el efecto concreto del mismo en materia de formalización laboral y ampliación de la cobertura previsional. Replicando el estudio antes mencionado para el año 2010, estos autores encuentran que considerando un número similar de trabajadores por cuenta propia (290.680), algo más de 75.000 estaban registrados en la seguridad social, de los cuales 17.500 estarían amparados en el Monotributo (23 %) de acuerdo a la información del BPS.

Por otra parte, los autores mencionados también han intentado determinar el subconjunto de potenciales monotributistas dentro del total de los trabajadores por cuenta propia -utilizando la ECH 2010- con la finalidad última de estimar el déficit de cobertura del sistema. Para ello, parten por identificar a los trabajadores por cuenta propia que cumplen con las condiciones establecidas por el BPS para ser monotributistas y luego proceden a eliminar a todos aquellos cuentapropistas que no cumplen con dichos requisitos de acuerdo a la información proveniente de la encuesta de hogares.<sup>53</sup>

Un resultado destacable de dicho estudio consiste en que, en el caso de los trabajadores por cuenta propia (con y sin local), la principal razón para no estar incluidos en el Monotributo se relacionaba con la restricción de actividades permitidas en este régimen. En el caso de

53. Cabe señalar que el procedimiento de identificación, si bien reduce el universo de trabajadores independientes a un grupo más cercano al de monotributistas potenciales, produce una sobre-identificación de los mismos debido por ejemplo, a que la ECH no permite considerar el tamaño del local y el monto de activos. De hecho, la información disponible en la ECH, no permite distinguir entre monotributistas y empresas en el Régimen de Pequeña Empresa para todas aquellas empresas integradas por menos de cuatro personas, lo que constituye una limitación del análisis realizado.



los trabajadores sin local esto se explica, en buena medida, porque alrededor de 53% de los cuentapropistas pertenecen al servicio doméstico, albañiles, peones de carga o hurgadores y barrenderos, que son actividades no incluidas en el régimen simplificado. En el caso de los trabajadores con local, alrededor del 20% se encuentra ubicado en actividades rurales, de salud y de enseñanza que tampoco están incluidas en el régimen. Casi 10.000 de ellos realizan actividades en el rubro peluquería, que todavía no estaba incluido en 2010, pero pasó a estarlo en 2011. Este análisis indica que la ampliación de la cobertura del monotributo entre los trabajadores por cuenta propia podría lograrse a través de la inclusión de un mayor número de actividades en el régimen.

**Cuadro 14. Contribuyentes potenciales y efectivos registrados en el Monotributo – Años 2006-2010**

| Año  | Potenciales | Inscriptos | Cobertura |
|------|-------------|------------|-----------|
| 2006 | 128.472     | 3.256      | 2,5%      |
| 2007 | 127.528     | 7.336      | 5,8%      |
| 2008 | 118.764     | 12.521     | 10,5%     |
| 2009 | 129.050     | 16.430     | 12,7%     |
| 2010 | 144.210     | 19.336     | 13,4%     |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Amarante y Perazzo (2013).

En el cuadro anterior se presentan los resultados de dichas estimaciones y se contrastan con los datos del BPS. Como puede observarse, los potenciales contribuyentes al Monotributo identificados a partir de este procedimiento se incrementaron algo más de 12 % entre 2006 y 2010 pasando de 128.472 a 144.210. Por su parte, como ya fuera mostrado, los contribuyentes activos en el Monotributo (incluyendo aquellos que no realizaron pagos regulares) se han ido incrementando a un ritmo lento pero sostenido, provocando un aumento del porcentaje de cobertura de este régimen respecto de los contribuyentes potenciales. Sin embargo, resulta claro el gran déficit que se mantiene aún, lo cual requiere mayores esfuerzos de fiscalización y formalización de trabajadores independientes y pequeñas empresas.

Dado el elevado porcentaje de potenciales monotributistas no registrados en la seguridad social, los autores mencionados exploran acerca de las causas por las cuales estos trabajadores independientes no se acogen al régimen. Entre las características más importantes, la falta de aportes dentro de este grupo se asocia directamente con un menor nivel de ingresos, que a su vez se vincula con menos horas de trabajo en promedio y menor nivel educativo. Si se consideran los aportes establecidos por el BPS vigentes a enero de 2011, surge que para el caso de los potenciales monotributistas unipersonales que hoy no aportan a la seguridad social, el monto del monotributo representa entre 14% y 41% de sus ingresos líquidos dependiendo de la opción de salud y de contar o no con hijos o personas con discapacidad a cargo. Para el caso del resto de los potenciales monotributistas (con cónyuge o concubino colaborador y sociedades de hecho) este monto representaba entre el 7% y el 56% de sus ingresos medios dependiendo de las mismas opciones señaladas.

En definitiva, el análisis efectuado por Amarante y Perazzo (2013) sugiere que, por un lado, las actividades incluidas en el Monotributo resultan restrictivas si se comparan con todas las desempeñadas por los trabajadores por cuenta propia de Uruguay. Pero, amén de lo anterior, para aquellos trabajadores que realizan actividades efectivamente incluidas en el régimen, este último no resultaría accesible para los trabajadores independientes de menores ingresos, lo cual explica su baja adscripción al mismo. La alternativa del relativamente reciente Monotributo Social MIDES apunta precisamente a viabilizar el acceso a la cobertura de seguridad social para estos monotributistas potenciales.

## 5. Regímenes simplificados e informalidad: análisis, reflexiones y lecciones

---

Hubo un tiempo en el que se pensaba el desarrollo como un círculo virtuoso donde el crecimiento de la economía generaba mayor demanda de mano de obra, aumentaba el nivel de bienestar de la población al tiempo que profundizaba el proceso de formalización del empleo y, con ella, la cobertura de riesgos mediante sistemas de seguro social contributivo. Según los casos, esos riesgos podían incluir la pérdida de empleo, el retiro, enfermedad, accidentes o asignaciones familiares. La realidad para los países de América Latina fue muy diferente. Hace tiempo que existe conciencia de que ese círculo virtuoso derivó en uno vicioso, donde la injusta distribución del ingreso y la riqueza en economías con un elevadísimo grado de informalidad generan una muy baja cobertura de la seguridad social y niveles de recaudación tributaria que son claramente insuficientes para financiar políticas sociales inclusivas.

Con independencia de que se extremen los recaudos para poder hacer realidad aquel círculo virtuoso, es claro que aún cuando sea posible, la transición hacia ese ideal será extensa y compleja. Es por ello que ha surgido una serie de recomendaciones para atender la situación de los diferentes sectores de la población no cubiertos por beneficios contributivos. Es claro que la mayor o menor suficiencia de los beneficios asegurados dependerá, en estos casos, del nivel de recursos disponibles y su asignación. Ello ha derivado en iniciativas tendientes a asegurar pisos de protección social para todos, entendiendo que esos pisos deberán ser incrementados a medida que aumenten los recursos destinados a su financiamiento.

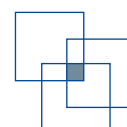
El período reciente ha sido rico en iniciativas para avanzar en esa dirección. Una de ellas, que ha tenido expresión en algunos países de América del Sur, establece un vínculo entre la introducción de regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes con el logro de derechos a cobertura de seguros de salud y de pensiones. Éste ha sido el tema analizado en este documento.

### 5.1 Hechos estilizados

---

Profundizando sobre aspectos señalados en los párrafos previos, pueden resaltarse una serie de hechos estilizados que surgen del documento que finaliza con este capítulo, y sirven de introducción a las enseñanzas que se han podido recoger y que serán presentadas en la sección siguiente:

- La informalidad de las economías latinoamericanas está generando diversos efectos negativos sobre el mercado de trabajo, la protección social y la recaudación tributaria.
- Aquélla se presenta con mayor intensidad entre los agentes económicos más pequeños. Ello incluye tanto a microemprendedores como a empresas de tamaño reducido.
- La informalidad de esos agentes guarda estrecha relación con los relativamente mayores costos de conformidad y cumplimiento tributario que deben enfrentar los mismos para insertarse en el sector formal de la economía.
- Dada la gran importancia económica que adquieren estos pequeños contribuyentes en los países de la región, en casi todos los casos se ha considerado necesario a aplicación de instrumentos alternativos que permitan viabilizar el necesario proceso de formalización, tanto de empresas como de trabajadores independientes.
- Estos instrumentos han permitido reducir los costos de cumplimiento para los contribuyentes y descomprimir las tareas de las Administraciones Tributarias sobre un numeroso grupo de sujetos contribuyendo así a reducir la evasión tributaria.



- No obstante, estos esquemas no garantizan por sí solos la inclusión de los contribuyentes en los sistemas de seguridad social vigentes en estos países. Para ello, algunos pocos países como Argentina, Brasil y Uruguay han diseñado regímenes simplificados que, además de sustituir una serie de tributos del régimen general, incluyen la provisión -en contrapartida al pago de una cuota mensual- de cobertura previsional básica y, en algunos casos, un seguro de salud, ya sea opcional u obligatorio.
- En América Latina ha predominado el desarrollo de sistemas híbridos de salud que, por lo general, han tenido grandes dificultades en alcanzar cobertura universal de servicios de salud de cierta calidad.
- En estos países, la provisión de servicios de atención de la salud está a cargo de una variada gama de instituciones y mecanismos para el financiamiento, regulación y provisión, conviviendo un subsector público (esencialmente financiado con impuestos generales), la seguridad social (financiada con contribuciones sobre la nómina salarial) y el privado (organizado a partir de seguros privados o pagos directo de bolsillo).
- La forma en que se coordinan y articulan (o dejan de hacerlo) estos tres subsectores da origen a distintas modalidades de funcionamiento de los sistemas de salud, que suponen distintas dinámicas en términos de cobertura, equidad y eficiencia del sector.
- En materia de pensiones los problemas derivados de la informalidad de los países latinoamericanos se traducen en una limitante para lograr una cobertura contributiva previsional amplia en la región. Resulta difícil cumplir con los requisitos establecidos por la normativa de cada país para acceder a beneficios contributivos.
- La introducción de sistemas de capitalización individual no ha generado los incentivos a formalización que se prometían, aumentando una nueva presión fiscal sin resolver problemas de cobertura.

## **5.2 Enseñanzas de los casos estudiados**

De acuerdo a González et al. (2009), entre las diversas estrategias que se aplican sobre los pequeños contribuyentes para favorecer el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, los países pueden optar por: i) reducir del costo directo, lo cual implica una disminución de la carga tributaria efectiva; ii) reducir el costo indirecto, lo que equivale a una disminución de las obligaciones accesorias de cumplimiento (que en este segmento de contribuyentes pueden ser muy importantes); o iii) disminuir tanto el costo directo como indirecto.

Todos los casos analizados en este trabajo adoptan la tercera estrategia pero, lejos de llegar hasta ahí, la inclusión adicional de las contribuciones de la seguridad social dentro del conjunto de obligaciones sustituidas por estos regímenes simplificado -con la consecuente provisión de beneficios sociales- pretende incidir también sobre las causas de la informalidad, sobre todo cuando esta situación es parte de una decisión racional de las personas y empresas al ponderar las ventajas y los costos de pertenecer al sector formal de una economía, pagando los impuestos correspondientes y realizando aportes para obtener cobertura social. Más allá de ese rasgo común, los casos estudiados son sumamente diversos, tanto por la modalidad en la que fueron incorporados los esquemas de Monotributo como por la organización de sus sistemas de seguridad social.

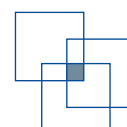
Con 15 años de vigencia, el Monotributo argentino es uno de los regímenes de tributación simplificada más consolidados de América Latina. A lo largo de los años ha experimentado sucesivos cambios en su estructura y en sus parámetros (su falta de un mecanismo de actualización automática, su principal debilidad, ha contribuido a ello) y ha mostrado algunos resultados destacados, especialmente luego de la reforma implementada en el

año 2004. En particular, el número de contribuyentes se ha incrementado fuertemente (tendiendo a los 3 millones en 2014) y la recaudación acumulada ha crecido en consonancia, si bien sigue resultando poco significativa ya sea en términos del PIB o de la carga tributaria total del país. La implementación de regímenes complementarios para determinados contribuyentes “pequeños” ha contribuido en tal sentido. En la actualidad, así como en el pasado, este régimen muestra una estructura concentrada: i) en los niveles más bajos de ingresos brutos declarados, ii) en determinadas actividades (comerciantes, pequeños productores agropecuarios, profesionales y prestadores de servicios en general) y iii) en los distritos de mayor envergadura económica (Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), lo cual es característica común a nivel regional. Asimismo, se ha avanzado en perfeccionar los mecanismos de fiscalización de los monotributistas y sistematizar el funcionamiento del régimen observándose mejoras en los niveles de cumplimiento.

Brasil ha sido un país pionero en la región en lo que respecta al tratamiento tributario diferenciado para pequeños contribuyentes. Desde su consideración temprana en la Constitución Federal (1988) y la creación del SIMPLES Federal en 1996, este país ha priorizado e intentado promover mediante distintos instrumentos el desarrollo de los mismos, sabiendo reconocer la gran relevancia de las PYMES en la economía brasileña<sup>54</sup>. Sin embargo, la sanción de la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa en 2006 y la posterior implementación del SIMPLES Nacional han representado un hito trascendental en la historia tributaria de Brasil. Desde mediados de 2007 se ha observado una auspiciosa evolución de este régimen simplificado, especialmente en términos de cantidad de empresas adheridas (pasaron de 2,5 a 4,5 millones en sólo 6 años) y de ingresos tributarios obtenidos. En 2009 la creación del SIMEI permitió la inclusión, dentro de otro esquema simplificado, de aquellos micro emprendedores con menores ingresos y el acelerado crecimiento de su tamaño (más de 3,4 millones de inscriptos en septiembre de 2013) han hecho que la tributación simplificada en Brasil abarque en 2013 casi 8 millones de pequeños contribuyentes. En cuanto a la estructura de estos esquemas, se ha podido comprobar que el grueso de los mismos se concentra en los distritos de mayor contribución relativa al PIB nacional (especialmente São Paulo), siendo el comercio minorista y mayorista la principal actividad económica de estos contribuyentes. Un aspecto que distingue al SIMPLES Nacional a nivel regional, y que puede llegar a ser adaptado a otros países, consiste en la inclusión de impuestos subnacionales como el ICMS y el ISS dentro de los instrumentos sustituidos por la aplicación de este régimen especial. No obstante, esto implica una mayor complejidad en materia de coordinación fiscal e interacción entre las agencias de recaudación.

El caso de Uruguay es, entre los analizados en este trabajo, el de más reciente aplicación y -quizás por esta razón- el de menor alcance relativo en lo que respecta a regímenes simplificados que integran el pago de impuestos y de contribuciones de la seguridad social. Si bien es cierto que su introducción en el sistema tributario uruguayo lleva más de 10 años, y de modo similar al de Argentina y Brasil en distintos momentos del tiempo, tanto el Monotributo como el Régimen de IVA Mínimo mostraron un punto de inflexión a partir de las modificaciones que se introdujeron en el marco de la reforma tributaria del año 2006. Así, siendo lento durante varios años, a partir de julio de 2007 se produjo un fuerte incremento en la cantidad de contribuyentes inscriptos (y de los que efectivamente realizaron pagos) en ambos regímenes, alcanzando un universo actual de más de 53.000 activos. Aunque demasiado reciente para ser evaluado, también se destaca la incorporación del Monotributo Social destinado específicamente a atender la necesidad de protección social de personas provenientes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En línea con lo observado en los otros casos analizados,

54. Según el Servicio Brasileiro de Apoio a las Micro y Pequenas Empresas (SEBRAE), estas empresas representan el 99% del total nacional, ocupan el 52% de los empleos formales, generan el 70% de nuevos puestos de trabajo, contribuyen con el 40% de la masa salarial y aportan un 25% del PIB del país.



el grupo que conforman los pequeños contribuyentes registrados en Uruguay se halla concentrado en ciertas actividades (más de la mitad en el sector de comercio minorista-mayorista y reparación de vehículos y motocicletas) y en las jurisdicciones con mayor nivel de actividad económica y mayor contribución a la generación del PIB nacional (Montevideo y Canelones). Además, la recaudación tributaria, en términos nominales, ha mostrado un sostenido crecimiento en el período 2007-2013, a pesar de no representar una porción significativa de la carga tributaria total a nivel nacional. Por último, gracias a un estudio reciente, se ha podido comprobar un alentador aumento en el nivel de cobertura previsional de los monotributistas potenciales, si bien es cierto que el déficit aún es muy elevado en esta materia.

A pesar de tener características diferentes por estar diseñados en contextos particulares, la consideración conjunta de los esquemas de tributación simplificada en Argentina, Brasil y Uruguay permite establecer ciertas comparaciones y extraer algunas conclusiones puntuales. Por ejemplo, resulta cierto que los regímenes aplicados en estos países implican la sustitución tanto de la mayoría (si no todas) de las obligaciones tributarias vigentes en cada caso, así como de las contribuciones de la seguridad social, las cuales aseguran una provisión mínima de cobertura previsional para los pequeños contribuyentes. Tanto la primera, pero en mayor medida la segunda característica señalada distinguen a estos regímenes de los demás casos encontrados en América Latina y su importancia como instrumento para reducir la informalidad los ponen sobre relieve. Sin embargo, las diferencias entre los distintos regímenes exigen considerar las distintas alternativas en perspectiva, dadas las implicancias específicas vinculadas a cada una de ellas.

Por un lado, el Monotributo argentino y uruguayo se parecen en su concepción original -y también comparten la existencia de un régimen especial para trabajadores en situación de vulnerabilidad social (Monotributo Social)- pero difieren en su diseño: el primero posee 8 u 11 escalas de ingresos brutos de acuerdo al tipo de actividad y provee, además de cobertura previsional, un seguro médico obligatorio; en el segundo no hay escalas de ingresos sino que exige el pago de distintos montos fijos -indexados- según si existen cónyuges y/o hijos y la adopción de una obra social como parte del Monotributo es optativa.

Por su parte, el SIMEI brasileiro es similar a estos dos regímenes en tanto también consiste en el pago de un monto fijo uniforme resultando en tasas efectivas decrecientes a medida que crece el ingreso declarado. Esto añade un factor de regresividad al sistema e implica la existencia de un incentivo implícito para favorecer la movilidad de los contribuyentes hacia escalas más elevadas y una esperable transición hacia al régimen general. No obstante, los casos de Monotributo uruguayo y SIMEI comparten la ventaja de poseer un ponderador indexable en la determinación del monto fijo mensual a pagar (en Uruguay se ajusta por los precios domésticos y en Brasil de acuerdo al nivel del salario mínimo) lo cual hace más automático al esquema, a diferencia del caso argentino que, además de ser más complejo por la existencia de escalas y la exigencia de re-categorización cuatrimestral de los contribuyentes, posee un porcentaje mayor de discrecionalidad que, en períodos inflacionarios, puede generar problemas de “atrasos” en la actualización de los parámetros del régimen.

En cambio, a pesar de perseguir objetivos coincidentes, el SIMPLES Nacional es diametralmente distinto en su diseño específico, al constar de diversas tablas de alícuotas progresivas según la actividad que implican la sustitución de todo un paquete de impuestos nacionales y subnacionales y contribuciones a la seguridad social. Debido a esta particular estructura y estando destinado exclusivamente a micro y pequeñas empresas, el mismo incentivo señalado para los demás regímenes analizados aquí funcionaría en contra del deseable movimiento progresivo de los contribuyentes hacia el régimen general, con lo cual, en teoría y si las empresas inscriptas actuaran de manera racional sobre dicho

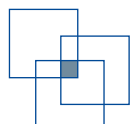
incentivo, las necesidades de fiscalización de los ingresos brutos declarados serían mayores para la Administración Tributaria puesto que el incentivo a subdeclarar sería creciente. En contrapartida, la aplicación de un régimen simplificado de estas características hace que el “salto” al régimen general sea menos traumático o brusco (en términos económicos) que uno estructurado con montos fijos de impuesto y alícuotas decrecientes como las versiones argentina y uruguayo del Monotributo y el mismo SIMEI. En efecto, la creación de este último intentó solucionar este aspecto del SIMPLES al configurar una entrada accesible a la formalización para los microemprendedores en general.

El Régimen de IVA Mínimo para Pequeñas Empresas en Uruguay, al ofrecer el cumplimiento de dicha obligación tributaria a través del pago de una suma fija establecida anualmente por la DGI, no quedaría sujeto a los incentivos “perversos” señalados anteriormente y aparece como una alternativa interesante para actuar como “puente” entre el Monotributo uruguayo y el régimen general de tributación. A su vez, el mecanismo de aplicación gradual y reducida que se contempla para este régimen brinda la oportunidad de facilitar la formalización económica de las empresas de menor envergadura, las cuales son las que generalmente enfrentan mayores costos relativos de conformidad con el sistema tributario vigente.

La evaluación del impacto de estos regímenes sobre la protección social, debe tomar nota de la particular organización de cada esquema prestacional en los diferentes países donde son aplicados. En relación con la organización de la provisión de salud, los casos estudiados ofrecen ejemplo de tres alternativas muy diferentes: oferta pública uniforme financiada por rentas generales (Brasil); provisión dual con cobertura en vías de ser uniformada y financiamiento de rentas generales y contributivo (Uruguay) y esquema altamente segmentado sin coordinación y cobertura diferenciada por nivel de ingresos de los hogares (Argentina). De manera específica:

- En Brasil, el Sistema Único de Salud (SUS) surgió a fines de los años ochenta y presta servicios de manera descentralizada a través de sus redes, con financiamiento proveniente de impuestos generales recaudados por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). En consecuencia, el Monotributo no modifica el acceso al sistema de salud, ya que es de carácter universal para toda la población.
- En Uruguay, desde 2008 funciona el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) que implicó la universalización de la cobertura mediante la articulación de prestadores públicos y privados, pero sin unificar el sistema como lo hizo Brasil. Los trabajadores formales tiene cobertura de las IAMC a las que accede a través de sus contribuciones; mientras que las ASSE amparan a la población que no cotiza a la seguridad social y no cuenta con ingresos suficientes para adquirir un seguro privado. Para ello cuenta con financiamiento del presupuesto nacional. En el caso de los trabajadores independientes (a través del monotributo), éstos pueden contribuir al sistema mediante el pago de una cuota que les permita afiliarse tanto a la ASSE o a una IAMC.
- En Argentina, los monotributistas de Argentina acceden con sus aportes a la cobertura médico asistencial asegurada en el Programa Médico Obligatorio (PMO) que proveen las Obras Sociales. Pueden optar por la elección de las obras sociales inscriptas en el régimen de Monotributo y, asimismo, cuentan con la posibilidad de unificar aportes con otros miembros del grupo familiar así como acceder a planes superadores o complementarios al PMO realizando aportes adicionales voluntarios por encima de la cuota del Monotributo.

En los casos donde existen regímenes de facilidades de pagos que incluyen las contribuciones a la previsión social, éstos pueden ayudar a mantener la cobertura sobre aquellos casos intermedios donde su historia laboral no permite aportar la totalidad de contribuciones necesarias para alcanzar los beneficios. De esta manera, adicionalmente,



se mantienen los incentivos a realizar aportes. Por supuesto, estos programas pueden tener cierto costo fiscal, que dependerá de la cantidad de aportes realizados mediante estos regímenes y del nivel de haber prometido.

Si bien no han sido pensados originalmente como regímenes a los que pudieran adherir los trabajadores durante la totalidad de su historia laboral, de hecho ello puede suceder y, eventualmente, tener costos fiscales que afecten la sostenibilidad de los sistemas previsionales. El caso argentino ofrece un claro ejemplo de ello. Allí, 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 terminan percibiendo esta última prestación. De este modo, se genera un “desacople” entre la evolución de las prestaciones y la evolución de los aportes previsionales de los monotributistas. Ello implica la existencia de un importante subsidio fiscal implícito. En Brasil, el MEI y el SIMPLES dan acceso a prestaciones previsionales mediante el pago de una contribución proporcional al salario mínimo, tanto para el contribuyente como su grupo familiar. En Uruguay, finalmente, el componente previsional del Monotributo no es obligatoria, sino optativa para estos trabajadores y se encuentra en consecuencia asociada con el nivel de ingresos de los mismos.

Hasta aquí se ha presentado una introducción a la informalidad y alcances de los esquemas de protección social en salud y pensiones para aquellos que no logran mantenerse en el mercado formal de trabajo. Se ha visto que bajo ciertas circunstancias, estos esquemas pueden ser una herramienta útil para facilitar la transición a sistemas de salud de cobertura universal o para completar la historia contributiva de trabajadores con inestabilidad en empleos formales. Por supuesto, el efecto final dependerá del funcionamiento del mercado de trabajo, la organización de cada subsector de la seguridad social y, por supuesto, de la propia normativa que en cada país de la región establezca esquemas de tributación simplificada.

### **5.3 Reflexiones finales y conclusiones**

---

Los niveles elevados de informalidad, como los que se ha visto caracterizan a la región, 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 la población con acceso a la seguridad social. Bajo estas circunstancias, la introducción de esquemas simplificados de recaudación de impuestos destinados a pequeños contribuyentes puede representar una ayuda en la transición hacia esquemas de cobertura universal. El cumplimiento voluntario de tanto las obligaciones tributarias como las contribuciones a la seguridad social por parte de los contribuyentes puede reducir la proporción de la población total sin seguro y aumentar los recursos fiscales para atender la oferta pública.

Un punto a tener en cuenta es que la aplicación de estos regímenes simplificados, amén de sus ventajas en términos de formalización, siempre deberá ser adoptada en el marco de cada sistema tributario, de acuerdo a las características de los contribuyentes a ser incluidos y a las posibilidades concretas de la Administración Tributaria para manejar y controlar de manera eficiente el esquema aplicado en cada caso en particular. No obstante, en todos los casos el diseño (o rediseño) de los regímenes simplificados de la región debe guiarse por el principio de simplicidad a fin de garantizar un correcto cumplimiento por parte de los pequeños contribuyentes. En cuanto a la categorización de los mismos, resulta aconsejable distinguir por sectores de actividades económicas, en virtud de las diferencias intrínsecas de cada uno de ellos.

La evolución de estos regímenes en el tiempo ha permitido ir cambiando la concepción de los mismos y las finalidades que se persiguen a partir de su implementación. Se

sabe que el potencial recaudatorio de este segmento de contribuyentes es por demás reducido por lo que los países, a la hora del diseño de estos instrumentos, deberían concentrarse en el objetivo primordial de formalización de trabajadores y empresas pequeñas para asegurarles, de esta manera, los beneficios sociales indispensables a los sectores de menores ingresos de la sociedad y, además, generar las normas para controlar tributariamente a sus proveedores.

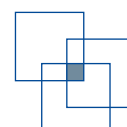
Más allá de estas salvedades, las reformas futuras a los regímenes simplificados vigentes deberían poner el foco en el funcionamiento específico de los mismos y en los incentivos que influyen, positiva o negativamente, sobre el comportamiento tributario de los pequeños contribuyentes. En ese sentido, se deberá priorizar un acceso amplio a estos regímenes, favoreciendo el proceso de formalización que propician, aunque también se tendrá que poner énfasis en evitar un sobredimensionamiento de los mismos.

El hecho de que suelen ofrecer condiciones de conformidad favorables para atraer a los contribuyentes de menores ingresos, puede actuar también como incentivo para las empresas que se encuadran dentro de estos esquemas a permanecer indefinidamente dentro del régimen especial aun teniendo la capacidad de tributar bajo el régimen general de tributación. De este modo, la aplicación de este tratamiento tributario especial podría ser contraproducente tanto en materia de ingresos tributarios (si permite disminuir la carga tributaria de los contribuyentes del régimen general), de eficiencia económica (si incentiva actitudes de “enanismo fiscal” en las empresas) como de equidad distributiva (si brinda ventajas legales a contribuyentes que se aprovechan de los beneficios brindados por el régimen simplificado).

La concepción de estos instrumentos como un “puente transitorio” entre los regímenes tributarios diseñados especialmente para los sectores informales y el cumplimiento voluntario de las normas tributarias generales es la situación que debería prevalecer en aquellos países donde sean aplicados, acotando los requisitos y beneficios otorgados, procurando la reducción progresiva del tiempo de permanencia de los contribuyentes en estos sistemas y tendiendo a su definitiva eliminación en el largo plazo (dado que el régimen general es más justo y respeta mejor el principio de neutralidad impositiva). El ejemplo de México, a partir de una reforma reciente, constituye un concreto avance en ese sentido: el nuevo Régimen de Incorporación, que sustituirá al actualmente vigente “REPECOS” a partir de 2014, contempla un mecanismo de reducción gradual del tratamiento tributario diferencial otorgado bajo este régimen, con un período de permanencia limitada (10 años) para los pequeños contribuyentes inscriptos.

En relación con la cobertura de salud y pensiones, estos regímenes no pueden ser considerados como la solución a problemas de cobertura sino solo un complemento que puede ser de extrema utilidad para ciertas situaciones particulares. La consolidación de los derechos a la protección social sólo podrá lograrse con la construcción de sistemas de salud con cobertura universal y sistemas de pensiones con diferentes pilares que atiendan los ingresos de la totalidad de la población adulta mayor. Para ello, la mayor parte de los países de la región requerirán de incrementos sustanciales en la carga tributaria total.

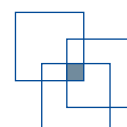
Finalmente, en todos los países resultaría muy útil determinar con mayor precisión la potencialidad de los regímenes simplificados para establecer su alcance teórico y evaluar concretamente sus efectos sobre la informalidad. Al respecto, sería necesario generar más estudios que aborden esta temática como el realizado por Amarante y Perazzo (2013) para el caso uruguayo, aunque dependerá crucialmente de la disponibilidad de información estadística contenida en registros administrativos de organismos públicos y encuestas de hogares, toda vez que se pretenda evaluar y perfeccionar los regímenes aplicados en la actualidad y consolidar sus efectos positivos.





## Bibliografía

- Amarante, V. y Perazzo, I. (2013); "Trabajo por cuenta propia y monotributo en Uruguay", Documentos de Trabajo 04-13, Instituto de Economía - IECON, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, Uruguay, Febrero.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2010), Explorando un enfoque de regulaciones laborales y protección social para América Latina, *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Año 4, Vol. 7 y 8, pág 103-144.
- Berselli, D. (2012); "Substituição Tributária", presentación en II Encontro Nacional da Rede de Políticas Públicas do SEBRAE - ICMS/SIMPLES Nacional, mayo.
- 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., 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.
- CEPAL (2006). La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, Trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Montevideo.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2008), Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura, Serie Financiamiento del Desarrollo 205, Sección de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O.; Goldschmit, A.; Gómez Sabaíni, J.C. y Morán, D. (2013); "Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social"; Documento de trabajo N° 4 de la Oficina de la OIT en Argentina; Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2009), Capítulo II Cuenta de la Seguridad Social en Argentina, en Oscar Cetrángolo (2009) "La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia", CEPAL.
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. 2012. 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. Santiago de Chile, CEPAL.
- 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", Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Ciudad de México, octubre.
- Gasparini, L. y Tornarolli, L. (2007); "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata", Working Papers 0046, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Gómez Sabaíni J.C. y Jiménez, J.P. (2011); "Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina", Documento de Trabajo N° 2011/08, Comunidad Andina de Fomento (CAF), agosto.
- 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 N° 124, Santiago de Chile, CEPAL, septiembre.



González, D. (2006); “Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

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

Grushka, C. (2013), “El sistema previsional en Uruguay” en Rofman, R. (editor) Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social, Banco Mundial

Husmanns, R. 2004. “Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment”, Working paper N° 53, Policy Integration Department, Bureau of Statistics, Geneva, International Labour Office.

Lanzilotta, B. (2009). “El empleo por cuenta propia y la cobertura de seguridad social en Uruguay” en Bertranou, F. (coord.) “*Trabajadores independientes y cobertura de la Seguridad Social en América Latina*”, OIT-BPS, Santiago de Chile.

Machinea, J. L. y Hopenhayn M. (2005) “La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética”, Serie informes y estudios especiales N° 14, CEPAL, Santiago de Chile.

OECD (2009); “Taxation of SMEs. Key Issues and Policy Considerations”, Tax Policy Study No. 18, Centre for Tax Policy and Administration, OECD Publishing.

Organización Internacional del Trabajo (2012), Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo (2013), Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe.

Pecho Trigueros, M. (2012); “Regímenes Simplificados de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina”, Documento de Trabajo del CIAT N° 2-2012, Panamá.

Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., Saavedra-Chanduvi, J. (2007); “Informality: Exit and Exclusion”, The World Bank.

Robles, C. y Mirosevic, V. (2013), Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil, Documento de proyecto, CEPAL.

Rofman, R. y Oliveri, M.L. (2011) La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores, Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7, Banco Mundial, Buenos Aires. 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.

Silva, Marcus Tolentino (2009); Sistema único de salud: la experiencia brasileña en la universalización del acceso a la salud, *Rev Peru Med Exp Salud Publica*. 2009; pág 251-57.

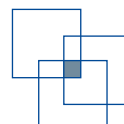
Schneider F., Buehn A. and Montenegro C. (2010); “Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007”, Policy Research Working Paper 5356, The World Bank, July.

SEBRAE (2013a); “6 Anos do SUPERSIMPLES. A criação de um ambiente favorável aos pequenos negócios”, Brasília DF, junio.

\_\_\_\_\_ (2013b); “Pequenos Negócios no Brasil”, documento informativo sobre indicadores de las MPE en Brasil, Brasília DF.

## Anexo

---





A. Escalas actuales del Monotributo en Argentina (valores vigentes desde el 01/11/2013)

Valores Vigentes desde 01/11/2013

| 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 m <sup>2</sup>  | Hasta 3.300 KW                         | Hasta \$ 18.000                           | 39 (*****)                               |                        | \$ 157                | \$ 146                     | \$ 342                                   | \$ 342                 |
| C         | Hasta \$ 72.000  | No excluida                  | No requiere                  | Hasta 45 m <sup>2</sup>  | Hasta 5.000 KW                         | Hasta \$ 18.000                           | \$ 75                                    |                        | \$ 157                | 146                        | \$ 378                                   | \$ 378                 |
| D         | Hasta \$ 96.000  | No excluida                  | No requiere                  | Hasta 60 m <sup>2</sup>  | Hasta 6.700 KW                         | Hasta \$ 36.000                           | \$ 128                                   | \$ 118                 | \$ 157                | 146                        | \$ 431                                   | \$ 431                 |
| E         | Hasta \$ 144.000 | No excluida                  | No requiere                  | Hasta 85 m <sup>2</sup>  | Hasta 10.000 KW                        | Hasta \$ 36.000                           | \$ 210                                   | \$ 194                 | \$ 157                | 146                        | \$ 513                                   | \$ 513                 |
| F         | Hasta \$ 192.000 | No excluida                  | No requiere                  | Hasta 110 m <sup>2</sup> | Hasta 13.000 KW                        | Hasta \$ 45.000                           | \$ 400                                   | \$ 310                 | \$ 157                | 146                        | \$ 703                                   | \$ 703                 |
| G         | Hasta \$ 240.000 | No excluida                  | No requiere                  | Hasta 150 m <sup>2</sup> | Hasta 16.500 KW                        | Hasta \$ 45.000                           | \$ 550                                   | \$ 405                 | \$ 157                | 146                        | \$ 853                                   | \$ 853                 |
| H         | Hasta \$ 288.000 | No excluida                  | No requiere                  | Hasta 200 m <sup>2</sup> | Hasta 20.000 KW                        | Hasta \$ 54.000                           | \$ 700                                   | \$ 505                 | \$ 157                | 146                        | \$ 1.003                                 | \$ 1.003               |
| I         | Hasta \$ 400.000 | No excluida                  | No requiere                  | Hasta 200 m <sup>2</sup> | Hasta 20.000 KW                        | Hasta \$ 72.000                           | \$ 1.600                                 | \$ 1.240               | \$ 157                | 146                        | \$ 1.903                                 | \$ 1.903               |
| J         | Hasta \$ 470.000 | Unicamente Venta Bs. Muebles | 1                            | Hasta 200 m <sup>2</sup> | Hasta 20.000 KW                        | Hasta \$ 72.000                           | No aplicable                             | \$ 2.000               | \$ 157                | 146                        | -                                        | \$ 2.303               |
| K         | Hasta \$ 540.000 | Unicamente Venta Bs. Muebles | 2                            | Hasta 200 m <sup>2</sup> | Hasta 20.000 KW                        | Hasta \$ 72.000                           | No aplicable                             | \$ 2.350               | \$ 157                | 146                        | -                                        | \$ 2.653               |
| L         | Hasta \$ 600.000 | Unicamente Venta Bs. Muebles | 3                            | Hasta 200 m <sup>2</sup> | Hasta 20.000 KW                        | Hasta \$ 72.000                           | No aplicable                             | \$ 2.700               | \$ 157                | 146                        | -                                        | \$ 3.003               |

Fuente: AFIP.

Nota: Las sociedades que adhieran al monotributo solo podrán encuadrarse en las categorías "D" a "L".

(\*) Este parámetro no deberá considerarse en ciudades de menos de 40.000 habitantes (excepto algunas excepciones)

(\*\*) El impuesto integrado para Sociedades se determina adicionando un 20% más del que figura en la tabla por cada uno de los socios que integren la sociedad.

(\*\*\*) Quedan exceptuados de ingresar cotizaciones al régimen de la seguridad social y a obras sociales, los siguientes sujetos:

- Quienes se encuentran obligados por otros regímenes previsionales
  - Los menores de 18 años
  - Los beneficiarios de prestaciones previsionales
  - Los contribuyentes que adhieren al monotributo por locación de bienes muebles y/o inmuebles
  - Las sucesiones indivisas continuadoras de los sujetos adheridos al régimen que opten por la permanencia en el mismo.
- (\*\*\*\*) Afiliación individual a Obra Social, sin adherentes. Por cada adherente deberá ingresarse además \$ 146.
- (\*\*\*\*\*) No ingresarán el impuesto integrado quienes realicen actividades primarias y los asociados a cooperativas que sus IB no superen los \$48.000, los trabajadores independientes promovidos o estén inscriptos en el Registro Nacional de Electores.

B. Escalas actuales del SIMPLES en Brasil

Valores vigentes desde el 01.01.2012

B.1. COMERCIO

| Ingresos brutos en 12 meses<br>(en R\$) | Alícuota<br>total | IRPJ  | CSLL  | Cofins | PIS/<br>Pasep | CPP   | ICMS  |
|-----------------------------------------|-------------------|-------|-------|--------|---------------|-------|-------|
| Hasta 180.000,00                        | 4,00%             | 0,00% | 0,00% | 0,00%  | 0,00%         | 2,75% | 1,25% |
| De 180.000,01 a 360.000,00              | 5,47%             | 0,00% | 0,00% | 0,86%  | 0,00%         | 2,75% | 1,86% |
| De 360.000,01 a 540.000,00              | 6,84%             | 0,27% | 0,31% | 0,95%  | 0,23%         | 2,75% | 2,33% |
| De 540.000,01 a 720.000,00              | 7,54%             | 0,35% | 0,35% | 1,04%  | 0,25%         | 2,99% | 2,56% |
| De 720.000,01 a 900.000,00              | 7,60%             | 0,35% | 0,35% | 1,05%  | 0,25%         | 3,02% | 2,58% |
| De 900.000,01 a 1.080.000,00            | 8,28%             | 0,38% | 0,38% | 1,15%  | 0,27%         | 3,28% | 2,82% |
| De 1.080.000,01 a 1.260.000,00          | 8,36%             | 0,39% | 0,39% | 1,16%  | 0,28%         | 3,30% | 2,84% |
| De 1.260.000,01 a 1.440.000,00          | 8,45%             | 0,39% | 0,39% | 1,17%  | 0,28%         | 3,35% | 2,87% |
| De 1.440.000,01 a 1.620.000,00          | 9,03%             | 0,42% | 0,42% | 1,25%  | 0,30%         | 3,57% | 3,07% |
| De 1.620.000,01 a 1.800.000,00          | 9,12%             | 0,43% | 0,43% | 1,26%  | 0,30%         | 3,60% | 3,10% |
| De 1.800.000,01 a 1.980.000,00          | 9,95%             | 0,46% | 0,46% | 1,38%  | 0,33%         | 3,94% | 3,38% |
| De 1.980.000,01 a 2.160.000,00          | 10,04%            | 0,46% | 0,46% | 1,39%  | 0,33%         | 3,99% | 3,41% |
| De 2.160.000,01 a 2.340.000,00          | 10,13%            | 0,47% | 0,47% | 1,40%  | 0,33%         | 4,01% | 3,45% |
| De 2.340.000,01 a 2.520.000,00          | 10,23%            | 0,47% | 0,47% | 1,42%  | 0,34%         | 4,05% | 3,48% |
| De 2.520.000,01 a 2.700.000,00          | 10,32%            | 0,48% | 0,48% | 1,43%  | 0,34%         | 4,08% | 3,51% |
| De 2.700.000,01 a 2.880.000,00          | 11,23%            | 0,52% | 0,52% | 1,56%  | 0,37%         | 4,44% | 3,82% |
| De 2.880.000,01 a 3.060.000,00          | 11,32%            | 0,52% | 0,52% | 1,57%  | 0,37%         | 4,49% | 3,85% |
| De 3.060.000,01 a 3.240.000,00          | 11,42%            | 0,53% | 0,53% | 1,58%  | 0,38%         | 4,52% | 3,88% |
| De 3.240.000,01 a 3.420.000,00          | 11,51%            | 0,53% | 0,53% | 1,60%  | 0,38%         | 4,56% | 3,91% |
| De 3.420.000,01 a 3.600.000,00          | 11,61%            | 0,54% | 0,54% | 1,60%  | 0,38%         | 4,60% | 3,95% |

Fuente: Anexo I de la Ley Complementaria 139/2011.

B.2. INDUSTRIA

| Ingresos brutos en 12 meses<br>(en R\$) | Alícuota<br>total | IRPJ  | CSLL  | Cofins | PIS/<br>Pasep | CPP   | ICMS  | IPI   |
|-----------------------------------------|-------------------|-------|-------|--------|---------------|-------|-------|-------|
| Hasta 180.000,00                        | 4,50%             | 0,00% | 0,00% | 0,00%  | 0,00%         | 2,75% | 1,25% | 0,50% |
| De 180.000,01 a 360.000,00              | 5,97%             | 0,00% | 0,00% | 0,86%  | 0,00%         | 2,75% | 1,86% | 0,50% |
| De 360.000,01 a 540.000,00              | 7,34%             | 0,27% | 0,31% | 0,95%  | 0,23%         | 2,75% | 2,33% | 0,50% |
| De 540.000,01 a 720.000,00              | 8,04%             | 0,35% | 0,35% | 1,04%  | 0,25%         | 2,99% | 2,56% | 0,50% |
| De 720.000,01 a 900.000,00              | 8,10%             | 0,35% | 0,35% | 1,05%  | 0,25%         | 3,02% | 2,58% | 0,50% |
| De 900.000,01 a 1.080.000,00            | 8,78%             | 0,38% | 0,38% | 1,15%  | 0,27%         | 3,28% | 2,82% | 0,50% |
| De 1.080.000,01 a 1.260.000,00          | 8,86%             | 0,39% | 0,39% | 1,16%  | 0,28%         | 3,30% | 2,84% | 0,50% |
| De 1.260.000,01 a 1.440.000,00          | 8,95%             | 0,39% | 0,39% | 1,17%  | 0,28%         | 3,35% | 2,87% | 0,50% |
| De 1.440.000,01 a 1.620.000,00          | 9,53%             | 0,42% | 0,42% | 1,25%  | 0,30%         | 3,57% | 3,07% | 0,50% |
| De 1.620.000,01 a 1.800.000,00          | 9,62%             | 0,42% | 0,42% | 1,26%  | 0,30%         | 3,62% | 3,10% | 0,50% |
| De 1.800.000,01 a 1.980.000,00          | 10,45%            | 0,46% | 0,46% | 1,38%  | 0,33%         | 3,94% | 3,38% | 0,50% |
| De 1.980.000,01 a 2.160.000,00          | 10,54%            | 0,46% | 0,46% | 1,39%  | 0,33%         | 3,99% | 3,41% | 0,50% |
| De 2.160.000,01 a 2.340.000,00          | 10,63%            | 0,47% | 0,47% | 1,40%  | 0,33%         | 4,01% | 3,45% | 0,50% |
| De 2.340.000,01 a 2.520.000,00          | 10,73%            | 0,47% | 0,47% | 1,42%  | 0,34%         | 4,05% | 3,48% | 0,50% |
| De 2.520.000,01 a 2.700.000,00          | 10,82%            | 0,48% | 0,48% | 1,43%  | 0,34%         | 4,08% | 3,51% | 0,50% |
| De 2.700.000,01 a 2.880.000,00          | 11,73%            | 0,52% | 0,52% | 1,56%  | 0,37%         | 4,44% | 3,82% | 0,50% |
| De 2.880.000,01 a 3.060.000,00          | 11,82%            | 0,52% | 0,52% | 1,57%  | 0,37%         | 4,49% | 3,85% | 0,50% |
| De 3.060.000,01 a 3.240.000,00          | 11,92%            | 0,53% | 0,53% | 1,58%  | 0,38%         | 4,52% | 3,88% | 0,50% |
| De 3.240.000,01 a 3.420.000,00          | 12,01%            | 0,53% | 0,53% | 1,60%  | 0,38%         | 4,56% | 3,91% | 0,50% |
| De 3.420.000,01 a 3.600.000,00          | 12,11%            | 0,54% | 0,54% | 1,60%  | 0,38%         | 4,60% | 3,95% | 0,50% |

Fuente: Anexo II de la Ley Complementaria 139/2011.

B.3. LOCACIÓN DE BIENES MUEBLES Y PRESTACIÓN  
DE SERVICIOS EN GENERAL

| Ingresos brutos en 12 meses<br>(en R\$) | Alicuota<br>total | IRPJ  | CSLL  | Cofins | PIS/<br>Pasep | CPP   | ISS   |
|-----------------------------------------|-------------------|-------|-------|--------|---------------|-------|-------|
| Hasta 180.000,00                        | 6,00%             | 0,00% | 0,00% | 0,00%  | 0,00%         | 4,00% | 2,00% |
| De 180.000,01 a 360.000,00              | 8,21%             | 0,00% | 0,00% | 1,42%  | 0,00%         | 4,00% | 2,79% |
| De 360.000,01 a 540.000,00              | 10,26%            | 0,48% | 0,43% | 1,43%  | 0,35%         | 4,07% | 3,50% |
| De 540.000,01 a 720.000,00              | 11,31%            | 0,53% | 0,53% | 1,56%  | 0,38%         | 4,47% | 3,84% |
| De 720.000,01 a 900.000,00              | 11,40%            | 0,53% | 0,52% | 1,58%  | 0,38%         | 4,52% | 3,87% |
| De 900.000,01 a 1.080.000,00            | 12,42%            | 0,57% | 0,57% | 1,73%  | 0,40%         | 4,92% | 4,23% |
| De 1.080.000,01 a 1.260.000,00          | 12,54%            | 0,59% | 0,56% | 1,74%  | 0,42%         | 4,97% | 4,26% |
| De 1.260.000,01 a 1.440.000,00          | 12,68%            | 0,59% | 0,57% | 1,76%  | 0,42%         | 5,03% | 4,31% |
| De 1.440.000,01 a 1.620.000,00          | 13,55%            | 0,63% | 0,61% | 1,88%  | 0,45%         | 5,37% | 4,61% |
| De 1.620.000,01 a 1.800.000,00          | 13,68%            | 0,63% | 0,64% | 1,89%  | 0,45%         | 5,42% | 4,65% |
| De 1.800.000,01 a 1.980.000,00          | 14,93%            | 0,69% | 0,69% | 2,07%  | 0,50%         | 5,98% | 5,00% |
| De 1.980.000,01 a 2.160.000,00          | 15,06%            | 0,69% | 0,69% | 2,09%  | 0,50%         | 6,09% | 5,00% |
| De 2.160.000,01 a 2.340.000,00          | 15,20%            | 0,71% | 0,70% | 2,10%  | 0,50%         | 6,19% | 5,00% |
| De 2.340.000,01 a 2.520.000,00          | 15,35%            | 0,71% | 0,70% | 2,13%  | 0,51%         | 6,30% | 5,00% |
| De 2.520.000,01 a 2.700.000,00          | 15,48%            | 0,72% | 0,70% | 2,15%  | 0,51%         | 6,40% | 5,00% |
| De 2.700.000,01 a 2.880.000,00          | 16,85%            | 0,78% | 0,76% | 2,34%  | 0,56%         | 7,41% | 5,00% |
| De 2.880.000,01 a 3.060.000,00          | 16,98%            | 0,78% | 0,78% | 2,36%  | 0,56%         | 7,50% | 5,00% |
| De 3.060.000,01 a 3.240.000,00          | 17,13%            | 0,80% | 0,79% | 2,37%  | 0,57%         | 7,60% | 5,00% |
| De 3.240.000,01 a 3.420.000,00          | 17,27%            | 0,80% | 0,79% | 2,40%  | 0,57%         | 7,71% | 5,00% |
| De 3.420.000,01 a 3.600.000,00          | 17,42%            | 0,81% | 0,79% | 2,42%  | 0,57%         | 7,83% | 5,00% |

Fuente: Anexo III de la Ley Complementaria 139/2011.

B.4. PRESTACIÓN DE SERVICIOS (Construcción,  
Transporte, Producción Cultural y Artística)

| Ingresos brutos en 12 meses<br>(en R\$) | Alicuota<br>total | IRPJ  | CSLL  | Cofins | PIS/<br>Pasep | ISS   |
|-----------------------------------------|-------------------|-------|-------|--------|---------------|-------|
| Hasta 180.000,00                        | 4,50%             | 0,00% | 1,22% | 1,28%  | 0,00%         | 2,00% |
| De 180.000,01 a 360.000,00              | 6,54%             | 0,00% | 1,84% | 1,91%  | 0,00%         | 2,79% |
| De 360.000,01 a 540.000,00              | 7,70%             | 0,16% | 1,85% | 1,95%  | 0,24%         | 3,50% |
| De 540.000,01 a 720.000,00              | 8,49%             | 0,52% | 1,87% | 1,99%  | 0,27%         | 3,84% |
| De 720.000,01 a 900.000,00              | 8,97%             | 0,89% | 1,89% | 2,03%  | 0,29%         | 3,87% |
| De 900.000,01 a 1.080.000,00            | 9,78%             | 1,25% | 1,91% | 2,07%  | 0,32%         | 4,23% |
| De 1.080.000,01 a 1.260.000,00          | 10,26%            | 1,62% | 1,93% | 2,11%  | 0,34%         | 4,26% |
| De 1.260.000,01 a 1.440.000,00          | 10,76%            | 2,00% | 1,95% | 2,15%  | 0,35%         | 4,31% |
| De 1.440.000,01 a 1.620.000,00          | 11,51%            | 2,37% | 1,97% | 2,19%  | 0,37%         | 4,61% |
| De 1.620.000,01 a 1.800.000,00          | 12,00%            | 2,74% | 2,00% | 2,23%  | 0,38%         | 4,65% |
| De 1.800.000,01 a 1.980.000,00          | 12,80%            | 3,12% | 2,01% | 2,27%  | 0,40%         | 5,00% |
| De 1.980.000,01 a 2.160.000,00          | 13,25%            | 3,49% | 2,03% | 2,31%  | 0,42%         | 5,00% |
| De 2.160.000,01 a 2.340.000,00          | 13,70%            | 3,86% | 2,05% | 2,35%  | 0,44%         | 5,00% |
| De 2.340.000,01 a 2.520.000,00          | 14,15%            | 4,23% | 2,07% | 2,39%  | 0,46%         | 5,00% |
| De 2.520.000,01 a 2.700.000,00          | 14,60%            | 4,60% | 2,10% | 2,43%  | 0,47%         | 5,00% |
| De 2.700.000,01 a 2.880.000,00          | 15,05%            | 4,90% | 2,19% | 2,47%  | 0,49%         | 5,00% |
| De 2.880.000,01 a 3.060.000,00          | 15,50%            | 5,21% | 2,27% | 2,51%  | 0,51%         | 5,00% |
| De 3.060.000,01 a 3.240.000,00          | 15,95%            | 5,51% | 2,36% | 2,55%  | 0,53%         | 5,00% |
| De 3.240.000,01 a 3.420.000,00          | 16,40%            | 5,81% | 2,45% | 2,59%  | 0,55%         | 5,00% |
| De 3.420.000,01 a 3.600.000,00          | 16,85%            | 6,12% | 2,53% | 2,63%  | 0,57%         | 5,00% |

Fuente: Anexo IV de la Ley Complementaria 139/2011.

B.5. PRESTACIÓN DE OTROS SERVICIOS (Inmobiliarios, Informática y otros)

- 1) Se determina la relación (r) de la siguiente manera, donde (r) es los gastos acumulados en materia de salarios durante 12 meses.
- 2) En el caso de que (r) corresponda a los intervalos consignados en la siguiente tabla, donde “<” significa menor que, “>” significa mayor que, “<=” significa igual o menor que, y “>=” significa mayor o igual que las tasas del SIMPLES Nacional relativas al IRPJ, PIS/Pasep, CSLL, COFINS y CPP, se calculará de la siguiente manera:

| Ingresos brutos en 12 meses<br>(en R\$) | (r)<0,10 | 0,10=< (r) e (r) <0,15 | 0,15=< (r) e (r) <0,20 | 0,20=< (r) e (r) <0,25 | 0,25=< (r) e (r) <0,30 | 0,30=< (r) e (r) <0,35 | 0,35=< (r) e (r) <0,40 | (r)>= 0,40 |
|-----------------------------------------|----------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------|
| Hasta 180.000,00                        | 17,50%   | 15,70%                 | 13,70%                 | 11,82%                 | 10,47%                 | 9,97%                  | 8,80%                  | 8,00%      |
| De 180.000,01 a 360.000,00              | 17,52%   | 15,75%                 | 13,90%                 | 12,60%                 | 12,33%                 | 10,72%                 | 9,10%                  | 8,48%      |
| De 360.000,01 a 540.000,00              | 17,55%   | 15,95%                 | 14,20%                 | 12,90%                 | 12,64%                 | 11,11%                 | 9,58%                  | 9,03%      |
| De 540.000,01 a 720.000,00              | 17,95%   | 16,70%                 | 15,00%                 | 13,70%                 | 13,45%                 | 12,00%                 | 10,56%                 | 9,34%      |
| De 720.000,01 a 900.000,00              | 18,15%   | 16,95%                 | 15,30%                 | 14,03%                 | 13,53%                 | 12,40%                 | 11,04%                 | 10,06%     |
| De 900.000,01 a 1.080.000,00            | 18,45%   | 17,20%                 | 15,40%                 | 14,10%                 | 13,60%                 | 12,60%                 | 11,60%                 | 10,60%     |
| De 1.080.000,01 a 1.260.000,00          | 18,55%   | 17,30%                 | 15,50%                 | 14,11%                 | 13,68%                 | 12,68%                 | 11,68%                 | 10,68%     |
| De 1.260.000,01 a 1.440.000,00          | 18,62%   | 17,32%                 | 15,60%                 | 14,12%                 | 13,69%                 | 12,69%                 | 11,69%                 | 10,69%     |
| De 1.440.000,01 a 1.620.000,00          | 18,72%   | 17,42%                 | 15,70%                 | 14,13%                 | 14,08%                 | 13,08%                 | 12,08%                 | 11,08%     |
| De 1.620.000,01 a 1.800.000,00          | 18,86%   | 17,56%                 | 15,80%                 | 14,14%                 | 14,09%                 | 13,09%                 | 12,09%                 | 11,09%     |
| De 1.800.000,01 a 1.980.000,00          | 18,96%   | 17,66%                 | 15,90%                 | 14,49%                 | 14,45%                 | 13,61%                 | 12,78%                 | 11,87%     |
| De 1.980.000,01 a 2.160.000,00          | 19,06%   | 17,76%                 | 16,00%                 | 14,67%                 | 14,64%                 | 13,89%                 | 13,15%                 | 12,28%     |
| De 2.160.000,01 a 2.340.000,00          | 19,26%   | 17,96%                 | 16,20%                 | 14,86%                 | 14,82%                 | 14,17%                 | 13,51%                 | 12,68%     |
| De 2.340.000,01 a 2.520.000,00          | 19,56%   | 18,30%                 | 16,50%                 | 15,46%                 | 15,18%                 | 14,61%                 | 14,04%                 | 13,26%     |
| De 2.520.000,01 a 2.700.000,00          | 20,70%   | 19,30%                 | 17,45%                 | 16,24%                 | 16,00%                 | 15,52%                 | 15,03%                 | 14,29%     |
| De 2.700.000,01 a 2.880.000,00          | 21,20%   | 20,00%                 | 18,20%                 | 16,91%                 | 16,72%                 | 16,32%                 | 15,93%                 | 15,23%     |
| De 2.880.000,01 a 3.060.000,00          | 21,70%   | 20,50%                 | 18,70%                 | 17,40%                 | 17,13%                 | 16,82%                 | 16,38%                 | 16,17%     |
| De 3.060.000,01 a 3.240.000,00          | 22,20%   | 20,90%                 | 19,10%                 | 17,80%                 | 17,55%                 | 17,22%                 | 16,82%                 | 16,51%     |
| De 3.240.000,01 a 3.420.000,00          | 22,50%   | 21,30%                 | 19,50%                 | 18,20%                 | 17,97%                 | 17,44%                 | 17,21%                 | 16,94%     |
| De 3.420.000,01 a 3.600.000,00          | 22,90%   | 21,80%                 | 20,00%                 | 18,60%                 | 18,40%                 | 17,85%                 | 17,60%                 | 17,18%     |

3) Adicionar, a la alícuota resultante del SIMPLES Nacional relativa a IRPJ, PIS/Pasep, CSLL, Cofins y CPP, la tasa aplicable del ISS prevista en cada municipio según Tabla B.4.

4) Para el resto de los impuestos incluidos (IRPJ, PIS/Pasep, CSLL, Cofins y CPP), la alícuota surgirá de los parámetros definidos en la siguiente tabla:

| Ingresos brutos en 12 meses (en R\$) | CPP      | IRPJ               | CSLL               | COFINS                  | PIS/Pasep           |
|--------------------------------------|----------|--------------------|--------------------|-------------------------|---------------------|
|                                      | I        | J                  | K                  | L                       | M                   |
| Hasta 180.000,00                     | N x0,9   | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 180.000,01 a 360.000,00           | N x0,875 | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 360.000,01 a 540.000,00           | N x0,85  | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 540.000,01 a 720.000,00           | N x0,825 | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 720.000,01 a 900.000,00           | N x0,8   | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 900.000,01 a 1.080.000,00         | N x0,775 | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 1.080.000,01 a 1.260.000,00       | N x0,75  | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 1.260.000,01 a 1.440.000,00       | N x0,725 | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 1.440.000,01 a 1.620.000,00       | N x0,7   | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 1.620.000,01 a 1.800.000,00       | N x0,675 | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 1.800.000,01 a 1.980.000,00       | N x0,65  | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 1.980.000,01 a 2.160.000,00       | N x0,625 | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 2.160.000,01 a 2.340.000,00       | N x0,6   | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 2.340.000,01 a 2.520.000,00       | N x0,575 | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 2.520.000,01 a 2.700.000,00       | N x0,55  | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 2.700.000,01 a 2.880.000,00       | N x0,525 | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 2.880.000,01 a 3.060.000,00       | N x0,5   | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 3.060.000,01 a 3.240.000,00       | N x0,475 | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 3.240.000,01 a 3.420.000,00       | N x0,45  | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |
| De 3.420.000,01 a 3.600.000,00       | N x0,425 | 0,75 X(100 - I)X P | 0,25 X(100 - I)X P | 0,75 X(100 - I - J - K) | 100 - I - J - K - L |

Fuente: Anexo V de la Ley Complementaria 139/2011.

Donde: (I) = % asignado a CPP; (J) = % asignado al IRPJ, calculado después del resultado de factor (I); (K) = % asignado a CSLL, calculado después del resultado de los factores (I) e (J); (L) = % asignado a Cofins, calculado después del resultado de los factores (I), (J) y (K); (M) = % asignado a la contribución para el PIS/Pasep, calculado después del resultado de los factores (I), (J), (K) y (L); (I) + (J) + (K) + (L) + (M) = 100; (N) = relación (r) dividida por 0,004, limitando su resultado a un valor de 100; (P) = 0,1 dividido por la relación (r), limitando su resultado a 1.



C.1. Estructura actual del Monotributo en Uruguay

Monotributo - Unipersonal sin dependientes

| APORTE<br>MONOTRIBUTO<br>SEGÚN LAS<br>DISTINTAS<br>ALTERNATIVAS | Monto<br>Gravado<br>(Equivalente<br>5 BFC) | Aportes<br>Jubilatorios<br>y FRL | APORTE al SNS (1)         |           |                           |           | APORTE TOTAL (1)          |           |                           |           |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------|-----------|---------------------------|-----------|---------------------------|-----------|---------------------------|-----------|
|                                                                 |                                            |                                  | Sin cónyuge o concubino/a |           | Con cónyuge o concubino/a |           | Sin cónyuge o concubino/a |           | Con cónyuge o concubino/a |           |
|                                                                 |                                            |                                  | Con Hijos                 | Sin Hijos | Con Hijos                 | Sin Hijos | Con Hijos                 | Sin Hijos | Con Hijos                 | Sin Hijos |
| Sin opción al SNIS (1)                                          | 3.046                                      | 689                              | 208                       | 208       |                           |           | 897                       | 897       |                           |           |
| Con opción al SNIS                                              | 3.046                                      | 689                              | 1.857                     | 1.604     | 2.195                     | 1.942     | 2.546                     | 2.293     | 2.884                     | 2.631     |
| Sin opción al SNIS ambos cónyuges/ concubinos (1)               | 6.091                                      | 1.378                            | 416                       | 416       |                           |           | 1.795                     | 1.795     |                           |           |
| Con opción al SNIS ambos cónyuges/ concubinos                   | 6.091                                      | 1.378                            | 3.714                     | 3.208     |                           |           | 5.093                     | 4.587     |                           |           |
| Uno con opción y el otro sin opción al SNIS (1)                 | 6.091                                      | 1.378                            | 2.065                     | 1.812     | 2.403                     | 2.150     | 3.444                     | 3.191     | 3.782                     | 3.529     |

- (1) Quien no haga la opción por la cobertura del SNIS, sea el titular o cónyuge/concubino/a colaborador, debe aportar adicionalmente un 8% sobre una BPC independientemente de tener hijos a cargo o no por concepto de Seguro de Enfermedad.
- (2) Para brindarle el derecho del Seguro de Salud al cónyuge o concubino/a a cargo, el titular monotributista necesariamente debe ser beneficiario de dicho Seguro habiendo realizado la opción por el mismo.

Monotributo - Sociedad de Hecho (Máximo = 2 socios sin dependientes o 3 socios familiares sin dependientes)

| Monto Gravado por socio (Equivalente 5 B.F.C.) |  | 3.046 |
|------------------------------------------------|--|-------|
| Total a Pagar Aportes jubilatorios y FRL       |  |       |
| Un socio                                       |  | 689   |
| Dos Socios                                     |  | 1.379 |
| Tres Socios                                    |  | 2.067 |

Fuente: Ley 18.083 del año 2006 (reglamentada por el Decreto 199/07) y modificatorias.

C.2. Estructura actual del Monotributo Social MIDES en Uruguay

VALORES MINIMOS EMPRESAS SIN DEPENDIENTES (en pesos)

VIGENCIA: ENERO/2013

Titular sin opción al Seguro Nacional de Salud (1):

|                            | Monto Gravado (Equivalente 5 BFC) | Aportes Jubilatorios y FRL | APORTE TOTAL (2) |
|----------------------------|-----------------------------------|----------------------------|------------------|
| 25% - Del mes 1 al mes 12  | 3.046                             | 172                        | 224              |
| 50% - Del mes 13 al mes 24 | 3.046                             | 344                        | 448              |
| 75% - Del mes 25 al mes 36 | 3.046                             | 517                        | 673              |
| 100% - Desde mes 37        | 3.046                             | 689                        | 897              |

- (1) Titular unipersonal, cónyuge o concubino colaborador o socio de sociedad de hecho
- (2) Incluye aporte del 8% sobre 1 BPC por concepto de Seguro de Enfermedad, sin derecho a cobertura médica. Para 2013, estos valores son \$52, \$104, \$156, \$208 en cada uno de los periodos estipulados.

Titular con opción Seguro Nacional de Salud (1):

|                            | Monto Gravado (Equivalente 5 BFC) | Aportes Jubilatorios y FRL | APORTE TOTAL              |           |                           |           |
|----------------------------|-----------------------------------|----------------------------|---------------------------|-----------|---------------------------|-----------|
|                            |                                   |                            | Sin cónyuge o concubino/a |           | Con cónyuge o concubino/a |           |
|                            |                                   |                            | Con Hijos                 | Sin Hijos | Con Hijos                 | Sin Hijos |
| 25% - Del mes 1 al mes 12  | 3.046                             | 172                        | 2.029                     | 1.776     | 2.367                     | 2.114     |
| 50% - Del mes 13 al mes 24 | 3.046                             | 344                        | 2.201                     | 1.948     | 2.539                     | 2.286     |
| 75% - Del mes 25 al mes 36 | 3.046                             | 517                        | 2.374                     | 2.121     | 2.712                     | 2.459     |
| 100% - Desde mes 37        | 3.046                             | 689                        | 2.546                     | 2.293     | 2.884                     | 2.631     |

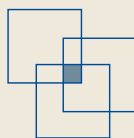
Fuente: Ley 18.874 y decretos modificatorios.

Nota: Los hijos considerados son los menores de 18 años o mayores con discapacidad propios o del cónyuge o concubino.



# FORLAC

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Organización Internacional del Trabajo  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

