



Munich Personal RePEc Archive

Transition from Informality to Formality: Scope and Limitations of the Single Tax as an Instrument for Tax and Social Security Inclusion

Bertranou, Fabio and Goldschmit, Ariela

International Labour Organization, Universidad de Buenos Aires

August 2022

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/121579/>
MPRA Paper No. 121579, posted 30 Jul 2024 14:14 UTC

Transición de la informalidad a la formalidad: alcances y limitaciones del monotributo como instrumento para la inclusión tributaria y en la seguridad social¹

Fabio Bertranou y Ariela Goldschmit²

Agosto 2022

Resumen

Este artículo realiza una revisión de la tributación simplificada para pequeños contribuyentes en América Latina y luego presenta y discute el régimen simplificado de monotributo con acceso a la protección social para Argentina. En los últimos años se ha incrementado el interés de la política tributaria sobre los pequeños contribuyentes: empresas o personas físicas, de bajos ingresos y mayormente informales. Al ser considerados parte integrante del segmento de contribuyentes “difíciles de gravar” y de baja capacidad contributiva, parece existir consenso en que la principal motivación para desarrollar estos regímenes especiales en América Latina tendría dos justificaciones: la necesidad de garantizar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias adecuando los costos para las empresas más pequeñas y cuentapropistas y, a la vez, minimizar el costo para su administración por parte de las Administraciones tributarias. Conceptualmente, esto permitiría brindar un “puente” para atraer a la formalidad a las pequeñas unidades económicas, en una buena parte unipersonales, y, al mismo tiempo, mejorar el manejo de los recursos de la administración tributaria, facilitando también su inclusión en la seguridad social. En la actualidad este tipo de instrumentos se halla ampliamente difundido en los sistemas tributarios de América Latina, aunque con características diversas y heterogéneas. Revisten especial interés los casos que, adicionalmente, buscan incorporar segmentos informales a la cobertura de la protección social. En estas experiencias, los regímenes simplificados de tributación incluyen las contribuciones a la seguridad social y permiten a sus contribuyentes acceder a cobertura de salud y/o pensiones. Esto constituye un avance en la transición simultánea a la formalidad desde el punto de vista tributario como también al objetivo de universalizar la protección social, aunque plantea algunos dilemas importantes. Por un lado, para la suficiencia como para la sostenibilidad de los esquemas prestacionales, mientras que, por otro, para la proyección de las trayectorias de las unidades económicas y los adecuados incentivos y estímulos para su crecimiento.

JEL: E26; H26, H55, J46, O17

¹ Este artículo es una contribución al volumen editado por Oscar Cetrángolo y Dalmiro Morán en homenaje a Juan Carlos Gómez-Sabaini. El artículo toma como referencia Cetrángolo O., Gomez Sabaini, J.C., Goldschmit, A. y Morán D. (2018), *Regímenes tributarios simplificados*, Capítulo 4, en Salazar-Xirinachs, J.M. y J., Chacaltana (ed.), “Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos”, Lima, OIT, FORLAC, sintetizando y actualizando algunos contenidos relevantes.

² Fabio Bertranou, Organización Internacional del Trabajo (OIT); Ariela Goldschmit, Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (UBA-CONICET).

Transition from informality to formality: scope and limitations of the single tax as an instrument for tax and social security inclusion

Fabio Bertranou y Ariela Goldschmit³

August 2022

Abstract

This article reviews simplified taxation for small taxpayers in Latin America and then presents and discusses the simplified single tax regime with access to social protection for Argentina. In recent years, the interest of tax policy in small taxpayers has increased: companies or individuals, with low incomes and mostly informal. Since they are considered an integral part of the segment of taxpayers who are “difficult to tax” and have a low tax capacity, there seems to be a consensus that the main motivation for developing these special regimes in Latin America would have two justifications: the need to guarantee voluntary compliance with tax obligations by adjusting the costs for smaller companies and self-employed workers and, at the same time, minimizing the cost of their administration by the tax authorities. Conceptually, this would provide a “bridge” to attract small economic units, mostly sole proprietorships, to formality and, at the same time, improve the management of tax administration resources, also facilitating their inclusion in social security. Currently, this type of instrument is widely used in Latin American tax systems, although with diverse and heterogeneous characteristics. Of particular interest are the cases that, additionally, seek to incorporate informal segments into social protection coverage. In these experiences, simplified tax regimes include social security contributions and allow their contributors to access health coverage and/or pensions. This constitutes progress in the simultaneous transition to formality from the tax point of view as well as the objective of universalizing social protection, although it poses some important dilemmas. On the one hand, for the sufficiency and sustainability of the benefit schemes, while, on the other, for the projection of the trajectories of the economic units and the appropriate incentives and stimuli for their growth.

JEL: E26; H26, H55, J46, O17

³ Fabio Bertranou, Organización Internacional del Trabajo (OIT); Ariela Goldschmit, Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (UBA-CONICET).

1. La tributación simplificada para pequeños contribuyentes en América Latina

La incorporación y desarrollo de los regímenes simplificados en países de América Latina ha buscado facilitar el pago de impuestos a personas y empresas mayormente informales que: i) tienen bajos ingresos; ii) representan una cantidad importante de los potenciales contribuyentes, lo que dificulta la fiscalización; iii) tienen una pobre estructura organizacional; y v) su movilidad de entrada y salida a la actividad económica es alta. De esta manera, se busca simplificar las normas legales y trámites administrativos necesarios para cumplir con las obligaciones tributarias. Así, se apunta a brindar 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 y ampliar las posibilidades de acceso a la protección social de naturaleza contributiva.

Particularmente en América Latina, los regímenes de tributación simplificada se hallan ampliamente difundidos (véase la Tabla 1). De hecho, a excepción de El Salvador, Panamá⁴ y Venezuela, todos los países de la región han implementado algún sistema de tratamiento tributario diferencial para los pequeños contribuyentes.

Tabla 1. América Latina (15 países). Regímenes especiales para pequeños contribuyentes

Países	Denominación	Año de inicio	Impuestos incluidos en el régimen
Argentina	Monotributo y sus regímenes complementarios: <ul style="list-style-type: none"> • Monotributo Social (Efectores de Desarrollo Local y Economía Social) • Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente • Régimen Especial para Trabajadores Asociados a Cooperativas de Trabajo • Régimen Simplificado Especial (agropecuarios) 	1998	Sustituye a impuestos nacionales (Impuesto a las Ganancias e IVA) y a los aportes previsionales. Además, incluye un seguro de salud obligatorio (obra social).
Bolivia	Régimen Tributario Simplificado (RTS)	1997	Sustituye el IVA, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas y el Impuesto a las Transacciones.
	Sistema Tributario Integrado (STI)	1996	Sustituyen el Régimen Complementario del IVA.
	Régimen Agropecuario Unificado (RAU)		

⁴ Las personas jurídicas consideradas como micro, pequeña y mediana empresa pueden acogerse a un régimen especial del ISR (Impuesto Sobre la Renta), el cual les permite calcular el impuesto causado mediante la aplicación combinada de las alícuotas vigentes para personas naturales y personas jurídicas sobre la renta neta gravable atribuible a ingresos brutos anuales que no excedan cierto monto. Sin embargo, a diferencia de los casos relevados, la variante de Panamá no representa una sustitución de impuestos, sino una modificación en el cálculo del impuesto para reducir la carga impositiva efectiva que recae sobre este tipo de contribuyentes.

Brasil	Régimen Especial Unificado de Recaudación de Tributos y Contribuciones sobre las Micro y Pequeñas Empresas (Simples Nacional)	2007	Sustituye dos impuestos federales (Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas, Impuesto sobre los Productos Industrializados), un impuesto estadual (Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios), un tributo municipal (Impuesto sobre los Servicios) y las contribuciones a la Seguridad Social (PIS/PASEP, COFINS, CSLL y CPP).
	Régimen Especial para Microemprendedores Individuales (SIMEI)	2009	Sustituye la contribución personal a la Seguridad Social, el ICMS y el ISS (los dos últimos, en caso de que corresponda) y, además, exime del pago de los tributos comprendidos en el Simples.
Chile	Régimen Simplificado del ISR (minería, comercio, industria y pesca)	2007	Sustituyen exclusivamente al ISR.
	Régimen de Renta Presunta (agropecuario)		Sustituyen exclusivamente al IVA.
	Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes		
	Régimen de Cambio de Sujeto del Impuesto al Valor Agregado		
Colombia	Régimen Simplificado del Impuesto sobre las Ventas	1983	Sustituye al Impuesto sobre las Ventas.
	Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS)	2013	Sustituyen al ISR.
	Monotributo	2016	
Costa Rica	Régimen de Tributación Simplificada para Comerciantes Minoristas y Bares	1996	Sustituye el Impuesto General a las Ventas (tipo IVA) y el ISR.
Ecuador	Régimen Simplificado (RISE)	2008	Sustituye al IVA y al ISR.
Guatemala	Régimen de Pequeño Contribuyente	1992 (ref. 2012)	Sustituye al IVA y al ISR.
Honduras	Régimen Simplificado del Impuesto sobre Ventas	2003	Sustituye al Impuesto sobre las Ventas.
México	Régimen Simplificado para empresas (agroganadero, pesca y autotransporte)	2003	Sustituye al IVA, al ISR y el Impuesto Especial de Producción y Servicios (IEPS).
	Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)	2014	Implica una reducción decreciente del ISR y las contribuciones patronales de seguridad social.
Nicaragua	Régimen Especial de Estimación Administrativa para Contribuyentes por Cuota Fija	2003	Sustituye al IVA y al ISR.
Paraguay	Impuesto a la Renta de Pequeños Contribuyentes (IRPC)	2007	Sustituye al Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas.
	Régimen Simplificado del IMAGRO		Sustituye al IMAGRO.
	Régimen Simplificado del IVA		Sustituye al IVA.
Perú	Régimen Único Simplificado (RUS)	2004	Sustituye al Impuesto General a las Ventas, al ISR y al Impuesto de Promoción Municipal.
	Régimen Especial de Renta (RER)		Sustituye al ISR.
República Dominicana	Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) basado en compras	2009	Sustituyen al ISR y al ITBIS.
	Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) basado en ingresos		

	Procedimiento Simplificado para el Impuesto sobre las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios		
Uruguay	Monotributo	2007	Sustituyen a todos los impuestos nacionales vigentes con excepción de los que gravan la importación más los aportes previsionales al Banco de Previsión Social.
	Monotributo Social MIDES	2012	Brindan la opción de acceso a un seguro de salud optativo.
	Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa (reemplazó al Impuesto a la Pequeña Empresa, el cual estuvo vigente desde 1991 hasta 2007)	2007	Sustituye al IVA y las contribuciones previsionales, estando exentos del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE) y del Impuesto al Patrimonio Empresarial.

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

Cabe aclarar que los esquemas simplificados de la región se aplican fundamentalmente sobre personas físicas que realizan actividades económicas, aunque en países como Brasil, Costa Rica, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay se extienden o se focalizan exclusivamente en personas jurídicas de tamaño económico reducido (pymes).

La mayoría de estos regímenes prevén la adhesión voluntaria y la autocategorización, y están dirigidos principalmente a los sectores de comercio y prestación de servicios. Sin embargo, en algunos casos se extienden a otros sectores “difíciles de gravar” (por la atomización de los contribuyentes) como la industria manufacturera, la producción de artesanías, la ganadería, la agricultura, el transporte de personas, entre otros.⁵

Entre las técnicas presuntivas aplicadas en la región se destaca la denominada “cuota fija”. Esta consiste 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, de forma mensual. Esta técnica permite la máxima simplificación en la liquidación del impuesto y, por lo tanto, reduce significativamente el costo indirecto administrativo del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

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: la cantidad de tierra bajo explotación, el número de establecimientos, el consumo de electricidad, el número de empleados y el capital disponible. Adicionalmente, cada país tiene regulaciones específicas en función de los requisitos del impuesto.

La aplicación de estos regímenes suele implicar la sustitución de algún gravamen del sistema tributario vigente en cada país. De allí puede derivarse una clasificación de regímenes simplificados de acuerdo a si sustituyen un único impuesto (regímenes unitarios), que generalmente es el IVA o el ISR, o bien

⁵ 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 de pasajeros y/o de carga. En Chile, el Régimen de Tributación Simplificada limita las actividades económicas: su giro de negocio no puede ser la tenencia o explotación de bienes raíces agrícolas, actividades de capital mobiliario y actividades financieras.

reemplazan dos o más obligaciones tributarias simultáneamente (regímenes integrados)⁶.

Un caso de particular interés es el de regímenes simplificados cuya estructura además incluye las contribuciones o recursos tributarios de la seguridad social, tal como existe en Argentina, Brasil y Uruguay. Este aspecto resulta muy relevante dada la elevada informalidad que muestran los pequeños contribuyentes en los países de la región.

A pesar de la escasa e incompleta información estadística disponible, resulta oportuno destacar los bajos niveles de recaudación de la tributación simplificada, llegando en algunas ocasiones a generar ingresos públicos muy inferiores a los costos que implica su administración. El promedio de recaudación de estos regímenes en los países latinoamericanos es cercano al 1 por ciento de los ingresos tributarios totales, aunque la mayoría se ubica por debajo de dicho valor⁷.

No obstante, aun cuando la recaudación 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 país⁸. En efecto, puede pensarse que, ante escenarios de desaceleración de las economías, como los evidenciados en el marco de la pandemia por Covid-19, estos regímenes han permitido sostener a un gran número de pequeños contribuyentes en condiciones de formalidad. Al estar en el ámbito de la formalidad, las unidades económicas pueden acceder más fácil y directamente a otros programas de apoyo y promoción económica, particularmente en los contextos de crisis y desaceleración económica.

2. Régimen simplificado con acceso a la protección social: el caso de Argentina.

2.1 Antecedentes y aspectos generales

Con más veinte años de vigencia (fue introducido en julio de 1998), el Monotributo de Argentina es uno de los regímenes de tributación simplificada más consolidados de América Latina. Está dirigido especialmente a los pequeños contribuyentes, ya sean trabajadores independientes o microemprendedores. Comprende específicamente a las personas físicas que se dediquen a la venta de cosas muebles, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria, los integrantes de cooperativas de trabajo y las sucesiones indivisas.

El Monotributo es un régimen simplificado integrado que reemplaza, con una cuota fija mensual, el pago de los impuestos a las ganancias (renta) e IVA, al que se adicionan los aportes personales para la seguridad social (previsión y salud). Tanto para adherirse como para permanecer en el ámbito del Monotributo los contribuyentes deben satisfacer algunos requisitos en función de los ingresos

⁶ González *et al.* (2009).

⁷ Pecho Trigueros (2012).

⁸ Gómez Sabaini y Morán (2012).

brutos anuales declarados⁹, ciertas magnitudes físicas (superficie afectada a la actividad y energía eléctrica consumida anualmente) y el precio unitario de las ventas, obras, locaciones o prestaciones de servicios realizadas.

Precisamente, el monto de la cuota mensual para cada contribuyente se determina sobre la base de dichos parámetros (son ocho categorías generales más tres adicionales solo para la venta de bienes muebles) y se obtiene de la suma de dos componentes: i) uno impositivo, que, desde julio de 2022, está dentro del rango de US\$ 2,3 a US\$ 159,57, y ii) otro de seguridad social, que engloba la parte correspondiente a los aportes personales al sistema previsional (que crece en función de la categoría del contribuyente: entre US\$ 10,13 y US\$ 26,28) y el aporte a una obra social (una suma fija de US\$ 14,15)¹⁰.

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

El Monotributo, a su vez, lo complementa una serie de regímenes especiales relacionados con sectores económicos, con el carácter de los trabajadores, con la relación que el monotributista tiene con un determinado tipo de sociedad o con su situación ante los programas de ayuda estatal. Dichos regímenes son: i) Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente, ii) Régimen Simplificado Especial¹¹, iii) Régimen simplificado para Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (también denominado “Monotributo Social”)¹² y iv) Régimen Especial para Trabajadores Asociados a Cooperativas de Trabajo.

De manera adicional, existe el Monotributo Unificado que simplifica y unifica trámites nacionales y provinciales para el pago de impuestos. Este sistema está destinado a los ciudadanos monotributistas de las provincias de Entre Ríos,

⁹ El límite máximo de facturación anual para pertenecer al régimen asciende a 4.229.986 pesos argentinos (aproximadamente US\$ 33.718 al tipo de cambio oficial de \$125,45 al 1 de julio de 2022) en el caso de locación o prestación de servicios y 6.019.595 pesos (US\$ 47.984) en el caso de venta de bienes muebles.

¹⁰ En diciembre de 2016, la Ley 27.346 estableció que “los montos máximos de facturación, los montos de alquileres devengados y los importes del impuesto integrado a ingresar, correspondientes a cada categoría de pequeño contribuyente, así como las cotizaciones previsionales fijas, se incrementarán anualmente en el mes de septiembre en la proporción de los dos últimos incrementos del índice de movilidad de las prestaciones previsionales previsto en la Ley 24.241 y sus modificaciones y normas complementarias”.

¹¹ Destinado a los pequeños productores agrícolas siempre que su actividad principal recaiga exclusivamente en el cultivo de tabaco, caña de azúcar, yerba mate, té u otras hojas que se utilizan para preparar infusiones; y sea su única fuente de ingresos, exceptuando los provenientes de asignaciones familiares, jubilaciones, pensiones no contributivas y/o programas de inclusión social. Este régimen exime de pagar el impuesto integrado, debiendo abonar únicamente las cotizaciones previsionales previstas disminuidas en un 50 %.

¹² Régimen complementario destinado específicamente a trabajadores en condición de vulnerabilidad social, es decir, a aquellos hogares e individuos con escasos activos materiales y no materiales. Requiere la aprobación del Ministerio de Desarrollo Social y de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Mendoza, Córdoba, San Juan, Jujuy, Salta, Río Negro, Buenos Aires y Neuquén que se encuentran alcanzados por el impuesto sobre los Ingresos Brutos¹³ de las administraciones tributarias provinciales adheridas y por la contribución municipal y/o comunal.

2.2 Acceso a la protección social

En el caso argentino, el sistema de salud se caracteriza por ser muy segmentado y heterogéneo tanto en su organización y financiamiento como en el acceso a los servicios. La cobertura del sistema de salud es universal, puesto que todos los habitantes del país tienen derecho a la provisión pública, con independencia de que adicionalmente sean beneficiarios 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 cobertura¹⁴.

Por su parte, los trabajadores privados del sector 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 denominadas Obras Sociales Nacionales. De este segmento no participan los trabajadores de los sectores públicos provinciales ni sus familias, que están asegurados en las “obras sociales provinciales” que adquieren denominaciones distintas según la jurisdicción provincial. Entretanto, 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” que en la práctica constituye el seguro social para salud de las personas beneficiarias de las prestaciones de jubilaciones y pensiones del sistema nacional de seguridad social y sus dependientes. Por último, existen seguros voluntarios en empresas de medicina prepaga del sector privado, regulados por la Ley núm. 26.682, que deben garantizar una cobertura básica igual a la vigente para las Obras Sociales Nacionales denominada Programa Médico Obligatorio (PMO)¹⁵.

En este marco, los monotributistas de Argentina acceden con sus aportes fijos a la mínima cobertura médico-asistencial asegurada por el Sistema de Obras Sociales a través del PMO. Para recibir prestaciones deben estar al día con el pago del tributo establecido por la AFIP. Estos pueden optar por las obras sociales inscriptas en el régimen de Monotributo, por unificar aportes con otros miembros del grupo familiar o por acceder a planes superadores o complementarios al PMO realizando aportes adicionales voluntarios por encima de la cuota del Monotributo. El acceso a la cobertura total del PMO es progresivo, pudiendo acceder en forma inmediata a todas las prestaciones del nivel ambulatorio y de urgencias y emergencias.

¹³ Ingresos Brutos (IIBB) es un tributo que aplican las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre los ingresos obtenidos por las empresas involucradas en actividades comerciales, industriales, agrícolas, financieras o profesionales. El nivel de la alícuota aplicada depende de la normativa establecida en cada jurisdicción y de actividad involucrada, y varía entre 1,5% y 5%.

¹⁴ Cetrángolo y Goldschmit (2013).

¹⁵ El PMO constituye un conjunto ordenado de prácticas y procedimientos, el desarrollo de actividades de atención primaria de salud, plan materno infantil, de prevención oncológica y de odontología, la atención en segundo nivel por especialidades y la internación, el diagnóstico y tratamiento de VIH, hemodiálisis, trasplantes y prótesis, entre otros.

Por su parte, el sistema de jubilaciones y pensiones en Argentina adopta la forma de un sistema público de reparto (Ley núm. 26.425) y se combina con una serie de regímenes especiales, cajas profesionales provinciales, cajas de empleados municipales y trece cajas de empleados públicos provinciales (no transferidas a la nación luego de la reforma estructural de 1994), así como un grupo de beneficios no contributivos (Pensiones No Contributivas o PNC). En este aspecto, la legislación establece que los monotributistas por medio de un aporte –que desde 2017 crece en función de la categoría de cada contribuyente– tienen derecho a la Prestación Básica Universal (PBU) que brinda el Sistema Previsional Argentino (SIPA). No obstante, dado que siempre esta prestación es inferior a la jubilación mínima, terminan percibiendo esta última prestación. De este modo, se genera en cierta forma un “desacople” entre la evolución de las prestaciones y la evolución de los aportes previsionales de los monotributistas. En efecto, para marzo de 2022, el promedio simple de los aportes al SIPA de los monotributistas ascendía a \$ 2.141,18 (US\$ 19,83¹⁶) por mes, mientras que la jubilación mínima se ubicaba en \$ 32.630 (US\$ 302,33). Ello implica que, bajo los parámetros actuales, serían necesarios alrededor de 15 monotributistas contribuyendo por cada jubilado para financiarlo, situación que no ha cambiado con el correr de los últimos años¹⁷.

De manera adicional debe notarse que a partir del Decreto núm. 593/2016, los inscriptos al monotributo en las categorías que van de la B a la H pueden acceder a las asignaciones familiares, que incluyen la asignación familiar prenatal, la asignación familiar por hijo o hijo con discapacidad y la asignación familiar por ayuda escolar anual, cuyo monto dependerá de la categoría a la que cada titular esté aportando. En cambio, los inscriptos en las categorías J, K, L tienen derecho a percibir asignación familiar por hijo con discapacidad y ayuda escolar anual por hijo con discapacidad.

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

2.3 Cobertura y recaudación

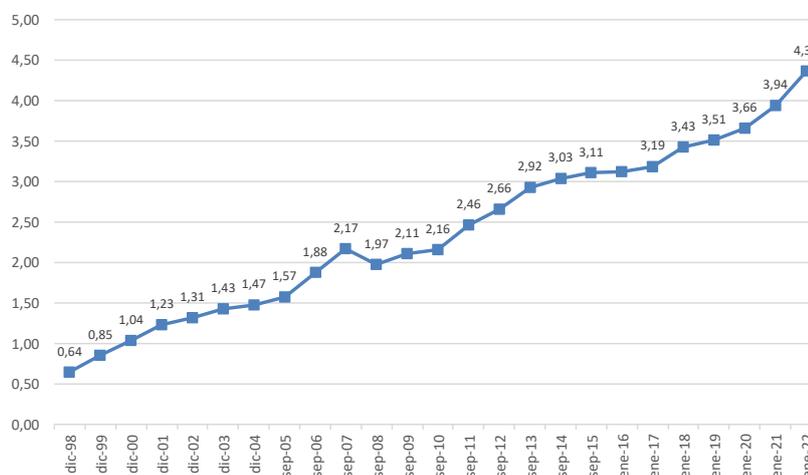
Tal como puede observarse en el Gráfico 1, el número de contribuyentes al monotributo en Argentina se ha incrementado fuerte y sostenidamente a lo largo de los años. Si bien este comportamiento responde a causas diversas, incluso la generalización de esta alternativa para incrementar de manera menos burocrática la dotación de personal en la Administración Pública tanto nacional como provincial y municipal, los avances en la formalización laboral durante la última década han contribuido a su fortalecimiento como opción accesible para una gran cantidad de trabajadores y emprendedores. Sin embargo, también es posible que la simplicidad y el relativamente bajo costo que implica para los contribuyentes – con respecto a lo que sucedería al registrarse en el régimen general de impuestos– haya incentivado un sobredimensionamiento del Monotributo, que actualmente cuenta con más de 4,4 millones de contribuyentes activos. Así, esta situación podría considerarse como una creciente “monotributización” de un

¹⁶ Se toma el tipo de cambio oficial al 1-marzo de 2022 (\$107,93)

¹⁷ Cetrángolo et al. (2013).

segmento relevante de las ocupaciones, que a la vez podría considerarse como una “formalización precaria” al continuar presentando características propias del empleo precario y vulnerable con alta rotación, bajos ingresos y acceso a prestaciones de la seguridad social que en la práctica son limitadas¹⁸.

Gráfico 1. Argentina (1998-2022). Evolución de la cantidad de contribuyentes en Monotributo (en millones)



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

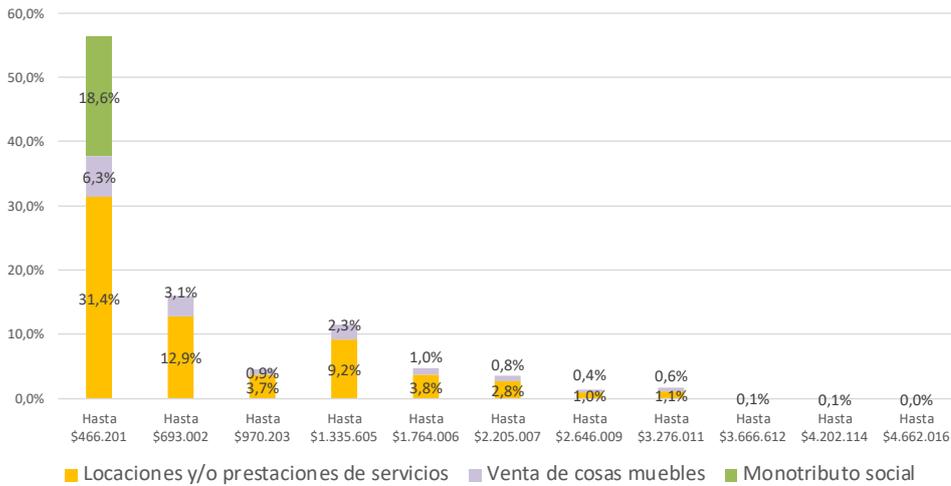
En cuanto a la composición actual del Monotributo, la información oficial permite comprobar que, del total de monotributistas activos, más de 2,89 millones (cerca del 65 por ciento) desarrollan actividades de locación y/o prestación de servicios, unos 692.000 (el 15,7 por ciento) son contribuyentes dedicados a la venta de bienes muebles, mientras que el resto (más de 818.000 o el 18,6 por ciento) se encuadran en el Monotributo Social¹⁹. Por su parte, 2,39 millones de los inscriptos al monotributo (54,19 por ciento) realizan aportes a la Seguridad Social.

Una particularidad observada con el correr de los años es la elevada concentración de los monotributistas en las categorías más bajas de ingresos brutos declarados. En el Gráfico 2 se presenta la estructura de contribuyentes del monotributo por categorías. Allí se puede verificar que más de la mitad (el 56,3 por ciento) de los monotributistas activos reporta una facturación anual de hasta \$ 466.201 (aproximadamente US\$ 4.319 según el tipo de cambio oficial a marzo de 2022) (incluye a la totalidad de los inscriptos en el Monotributo Social y a una importante porción de los monotributistas convencionales, principalmente dedicados a locaciones y/o prestaciones de servicios). El peso relativo de las demás categorías, en cuanto a la cantidad de monotributistas que engloban, es decreciente a medida que se consideran mayores ingresos brutos: solo el 3,3 por ciento superan el umbral de los \$ 2.646.009 (US\$ 24.516), esto es, las cinco categorías más altas.

¹⁸ Bertranou (2019).

¹⁹ Régimen complementario destinado específicamente a trabajadores en condición de vulnerabilidad social, es decir, para aquellos hogares e individuos con escasos activos materiales y no materiales. Previa aprobación por parte del Ministerio de Desarrollo Social y de la AFIP.

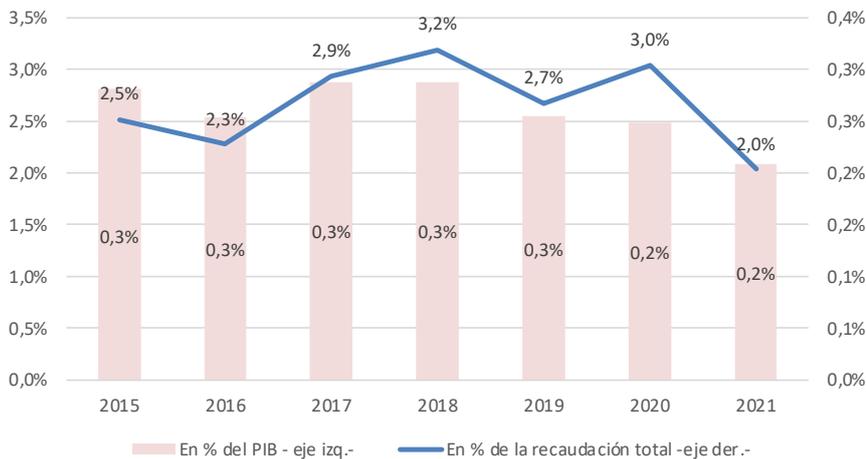
Gráfico 2. Argentina (enero de 2022). Estructura de contribuyentes del Monotributo según nivel de ingresos brutos y actividad



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

Por otra parte, debe considerarse que, al exigir el pago de una suma fija para cumplir con determinadas obligaciones impositivas, el régimen de Monotributo genera ingresos tributarios para el Estado. En particular, dos importantes reformas en el régimen, en 2004 y en 2009, provocaron una considerable ganancia recaudatoria (en términos nominales). No obstante, los ingresos generados en los últimos años resultan muy acotados en términos relativos (véase el Gráfico 3), manteniéndose en torno al 0,3 por ciento del PIB y entre el 2,0 y el 3,2 por ciento de la recaudación nacional total durante el período 2015-2021.

Gráfico 3. Argentina (2015-2021). Evolución de la recaudación del régimen de Monotributo



Fuente: Elaboración propia basada en datos de AFIP.

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

3. Reflexiones finales

La elevada informalidad que caracteriza a América Latina representan una limitación relevante a la expansión de la cobertura universal de la fiscalidad y la

protección social. Esta situación condiciona significadamente la capacidad de recaudar recursos de la seguridad social con destino a los sistemas de jubilaciones y pensiones y de salud, reduciendo la porción de población con acceso a sus coberturas y prestaciones. Bajo estas circunstancias, la introducción de esquemas simplificados de recaudación de impuestos destinados a pequeños contribuyentes representa un instrumento que colabora con la transición hacia esquemas de cobertura universal. El cumplimiento obligatorio, como también el voluntario de los contribuyentes, en el caso que no estén mandados, puede disminuir la proporción de la población sin seguro y aumentar los recursos fiscales para financiar la oferta pública prestacional.

Un punto que debe tenerse en cuenta es que la implementación de estos regímenes simplificados –más allá de sus ventajas efectivas y potenciales en términos de formalización– deben adoptarse en el marco de cada sistema tributario. Es decir, de acuerdo a las características de los contribuyentes que deben ser incluidos y a las posibilidades concretas de la Administración tributaria para manejar y controlar de manera efectiva y eficiente el esquema aplicado en cada caso en particular, considerando a su vez las características propias de los sistemas de protección social existentes en cada país. 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 su categorización, resulta aconsejable distinguir por sectores de actividad económica en virtud de sus diferencias intrínsecas y las dinámicas que en el tiempo se pueden dar en las cadenas de suministros de bienes y servicios como también las cambiantes modalidades de organización de la producción y el trabajo. Por ejemplo, con mayor presencia de subcontratación y descentralización de la producción desde empresas de mayor tamaño a aquellas más pequeñas.

En relación con el objetivo principal que estos regímenes suelen perseguir, existen algunas evidencias que dan cuenta de una ampliación en su cobertura sobre el universo de contribuyentes potenciales. Esto, mucho más que el incremento sostenido del número de inscriptos permite evaluar de manera más consistente la contribución de estos regímenes a la reducción de la informalidad, aunque también se producen efectos sustitución desde regímenes generales a los simplificados que podrían ser caracterizados como errores de focalización en la medida que las empresas tienden a autoseleccionarse en los regímenes simplificados que presentan una menor carga tributaria y de seguridad social.

La evolución de estos regímenes en el tiempo ha permitido ir cambiando su concepción y las finalidades que persiguen. El potencial recaudatorio de este segmento de contribuyentes es ciertamente por demás reducido. Por ello, a la hora de diseñar estos instrumentos, los países deberían concentrarse en el objetivo primordial de formalización de trabajadores y empresas pequeñas para asegurar así a los sectores de menores ingresos las prestaciones sociales indispensables, aunque a la vez generar diseños que eviten un efecto “trampa” inhibiendo el crecimiento de las unidades económicas en volumen de facturación y tamaño de la ocupación.

De esta forma, las posibles reformas futuras a los regímenes simplificados vigentes deberían poner el foco en su funcionamiento específico y en los incentivos que influyen positiva o negativamente sobre el comportamiento tributario de los pequeños contribuyentes. En ese sentido, será necesario priorizar el acceso a estos regímenes, favoreciendo el proceso de formalización que

propician, aunque también debe ponerse en consideración evitar su sobredimensionamiento.

El hecho de ofrecer condiciones de conformidad favorables para atraer a los contribuyentes de menores ingresos puede actuar también como incentivo para las personas físicas y las empresas encuadradas dentro de estos esquemas a permanecer indefinidamente dentro del régimen especial aun teniendo la capacidad de tributar bajo el régimen general.

La concepción de estos instrumentos como un “puente transitorio” entre los regímenes tributarios diseñados especialmente para los segmentos 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 o reducción en el largo plazo. Esto porque el régimen general, por diseño, debiera ser más justo y respetar mejor el principio de neutralidad impositiva.

A propósito de la cobertura de salud y de jubilaciones 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 en ciertas situaciones. La evaluación del impacto de estos regímenes sobre la protección social debería tomar nota de la particular organización de cada esquema prestacional en los países que los aplican. Si bien no fueron pensados originalmente como regímenes permanentes a los que pudieran adherir los trabajadores durante toda su vida laboral, atento a su progresiva expansión y mayor alcance deberá evaluarse con cuidado los costos fiscales que ello representa y su impacto en la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, en particular para los sistemas previsionales. La consolidación de los derechos a la protección social únicamente podrá lograrse con la construcción de sistemas de salud con cobertura universal y sistemas de jubilaciones y pensiones con diferentes pilares que atiendan los ingresos y características de la totalidad de la población en edad de trabajar como también la población mayor.

Referencias

- Bertranou, F. (2019). *Reexaminando la informalidad laboral y las políticas para su reducción en América Latina*. En Bertranou, F. y A. Marinakis (editores) "Reflexiones sobre el trabajo. Visiones desde el Cono Sur de América Latina en el Centenario de la OIT". Santiago, Organización Internacional del Trabajo.
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2013). *La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 144, CEPAL.
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2013). *Desempeño del régimen de Monotributo en la formalización del empleo y ampliación de la protección social*. Documento de trabajo núm. 4. OIT, Buenos Aires. Disponible en: http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/documentos-de-trabajo/WCMS_234009/lang--es/index.htm
- Cetrángolo O., Gomez Sabaini, J.C., Goldschmit, A. y Morán D. (2018), *Regímenes tributarios simplificados*, Capítulo 4 en Salazar-Xirinachs, J.M. y J., Chacaltana (ed.), "Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos", Lima, OIT, FORLAC.
- Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2012). *Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad*. Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 124. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5356-informalidad-tributacion-america-latina-explorando-nexos-mejorar-la-equidad>
- González, D., Martinoli, C. y Pedraza, J.L. (2009). *Sistemas tributarios de América Latina. Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social*. Proyecto EUROsociAL. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Pecho Trigueros, M. (2012). *Regímenes Simplificados de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina*. Documento de trabajo núm. 2-2012. CIAT, Ciudad de Panamá.
- Salim, J. A. y D'Angela, W. D. (2006). *Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Monotributo*. AFIP, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.afip.gob.ar/estudios/archivos/Monotributo.pdf>