



**UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA**

Maestría en Políticas Públicas

Trabajo Final

**El Monotributo como política tributaria
para la formalización laboral**

ALUMNO: Lic. Vicente Amadeo

DIRECTOR: Ph.D. Alejandro M. Estévez

Buenos Aires, Mayo de 2017

Resumen

El objetivo de este trabajo es describir, analizar y comprender el funcionamiento del Monotributo argentino en materia de incorporación de personas a la economía formal y de ampliación de la protección social.

Palabras Clave

Política tributaria – Tributación simplificada – Economía oculta – Informalidad laboral

Abstract

This thesis' goal is to describe, analyze and understand the functioning of the Argentine "Monotributo" (tax) in terms of the incorporation of people into the formal economy and the extension of the social protection.

Key words

Tax policy – Simplified taxation – Shadow economy – Labor informality

Gracias a:

Al Ph.D. Alejandro M. Estévez por la confianza y su invaluable y constante apoyo.

A Lic. Paula Evangelina Estevez, Dr. Eliseo Devoto, C.P. Carlos Eduardo Albisu y Ph.D. Martín Grandes por sus incondicionales aportes a esta investigación.

Índice de contenidos

I. Introducción	4
II. Motivación y fundamento de la elección del tema	5
III. Metodología	7
IV. Origen y evolución del Monotributo	9
1. El segmento de los informales	10
2. Causas y objetivos que motivaron la creación del régimen simplificado	16
3. Evolución del régimen simplificado hasta la actualidad	21
V. Marco teórico	25
VI. Análisis de las debilidades del Monotributo	29
1. Cobertura y alcance del régimen simplificado	29
2. Enanismo fiscal y morosidad	34
VII. Propuestas de reforma del Monotributo	38
3. Lineamientos de reforma para simplificar el régimen	39
4. Lineamientos de reforma para mejorar la categorización	42
VIII. Conclusiones finales	45
1. Recomendaciones	47
IX. Referencias bibliográficas	51
X. Anexo	56
1. Entrevistas a informantes clave	56

I. Introducción

El régimen simplificado para pequeños contribuyentes, conocido como Monotributo, fue creado en 1998 mediante la Ley N° 24.977. El régimen consiste, básicamente, en un impuesto único de cuota fija mensual que reemplaza en un solo pago al Impuesto a las Ganancias y al IVA, y al que se adicionan los aportes de la Seguridad Social y de la Obra Social. Anteriormente, los contribuyentes debían tributar estos impuestos bajo el régimen general, mediante la presentación de declaraciones juradas y cumpliendo con todas las exigencias formales de los contribuyentes de mayor envergadura. Los regímenes simplificados como el Monotributo persiguen, en general, una disminución de la presión fiscal indirecta de los contribuyentes facilitando el cumplimiento de las obligaciones tributarias y por otro lado, mejoran la asignación de recursos de la Administración Tributaria, permitiendo la implementación de procesos sistemáticos de control masivo.

El Monotributo tuvo en su origen el objetivo de simplificar el cumplimiento de la carga fiscal de los pequeños comerciantes, productores y profesionales y permitir que éstos tuvieran a disposición una herramienta que les permita abonar los tributos nacionales en forma simple, concentrando en un pago mensual fijo las obligaciones impositivas y de los recursos de la seguridad social que emergen del ejercicio de una actividad gravada, y dotando incluso al monotributista de una cobertura de salud. La idea de simplificar el cumplimiento de las obligaciones impositivas y previsionales de estos pequeños contribuyentes buscó incorporar a los trabajadores informales a la seguridad social y reducir al máximo posible la carga y el costo de los trámites, presentaciones y pagos. En síntesis, se buscó, como objetivo original, facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas que se encontraban excluidas y operaban en la clandestinidad.

El principal argumento para el diseño del Monotributo fue que muchas veces el incumplimiento obedece a dificultades administrativas para regularizarse por parte de los contribuyentes. La "informalidad involuntaria" tiene que ver no solamente con el escaso nivel organizativo del segmento de los pequeños contribuyentes sino con el propio sistema tributario, su complejidad y el alto costo que conlleva el cumplimiento de las formalidades (presión fiscal indirecta). Es así que mantenerse dentro de la "informalidad" se origina en el propio sistema tributario, su complejidad y el alto costo que conlleva el cumplimiento de las formalidades.

Con la implementación de este régimen se buscó, como objetivos originales de política: a) promover la incorporación al sistema de contribuyentes que operan en la economía informal, b) reducir el costo de cumplimiento de las obligaciones tributarias o la presión fiscal indirecta y c) optimizar los recursos de la Administración Tributaria. Los

beneficios sociales o contraprestaciones por adherirse al régimen fueron: (i) la integración al sistema tributario y previsional vigente, dejando de lado la informalidad y (ii) la posibilidad de contar con obra social y una prestación básica universal (jubilación).

De acuerdo con Shome (2004), la señal de un sistema tributario avanzado se ve, por un lado, en el grado de correspondencia entre la administración del tributo y el objetivo original de la política pública (tributaria y fiscal), y por otro lado, en la coherencia entre la concepción original de un impuesto y la viabilidad fáctica de su implementación. Por lo tanto, el objetivo de investigación de este trabajo es responder dos preguntas fundamentales respecto del objetivo original de la política pública del Monotributo y de su implementación a lo largo del tiempo. La primera: ¿cómo es el desempeño general del impuesto en cuanto a su objetivo original de inclusión en la economía formal de los agentes en situación de informalidad y clandestinidad económica? Y la segunda: ¿qué reformas prioritarias que podrían planificarse para aumentar la capacidad de inclusión a la economía formal y el buen funcionamiento del régimen y de su administración tributaria?

II. Motivación y fundamento de la elección del tema

La motivación fundamental para indagar empíricamente sobre el desempeño del Monotributo en cuanto a su funcionamiento como herramienta de política tributaria surge a partir de la observación de la gran cantidad de reformas que ha sufrido el régimen en su historia, lo que muestra una inestabilidad crónica en cuanto a su funcionamiento respecto a sus objetivos originales de política. Adicionalmente, en los últimos años se ha incrementado el interés de la política tributaria por los pequeños contribuyentes y las Pymes (DFI, 2007). Esto representa una respuesta lógica a la relación existente entre la informalidad y el tamaño de las empresas y emprendimientos, que ha conducido a concentrarse más en el tratamiento impositivo como elemento fundamental para contrarrestar, o al menos para no intensificar, los efectos de este fenómeno sobre la economía. Así, mientras en los países industrializados el mayor porcentaje de ventas o del total de los ingresos están originados en pocas empresas, en los países en vías de desarrollo existen altos niveles de informalidad. Por ejemplo, la CEPAL ha determinado que la informalidad en el trabajo en zonas urbanas de los países de la región alcanza al 70%. Justamente, uno de los principales motivos de la implementación de los regímenes especiales en los sistemas tributarios latinoamericanos fue la gran informalidad económica que existe en los países de la región.

Los pequeños contribuyentes ocasionan grandes problemas a las administraciones tributarias de todo el mundo, pero el impacto es mayor en los países en desarrollo donde los ingresos promedio son bajos (Tanzi, 2013). Para contrarrestar este inconveniente es que surgen las técnicas presuntivas de tributación para pequeños contribuyentes. Este fenómeno se observa especialmente en las últimas décadas en los países latinoamericanos. De los diecisiete países de América Latina, Darío González (2008) observa que catorce países han implementado un régimen especial de tributación para los pequeños contribuyentes, y tan solo tres no lo han hecho. De los países que aplican regímenes especiales, en la casi totalidad es de carácter voluntario su adhesión. A su vez, se destaca que siete países aplican más de un régimen. La mayoría de los países aplica regímenes dirigidos exclusivamente a las personas físicas (entre ellos la Argentina), mientras algunos también los aplican para las personas jurídicas (como Brasil, México, Uruguay, Chile, Perú y Costa Rica). Desde la óptica de las administraciones tributarias, la fiscalización de los pequeños contribuyentes, más que un objetivo de aumentar los ingresos fiscales, representa un desafío de administración y de control de los agentes económicos del segmento de los informales y de los contribuyentes que interactúan con ellos.

Desde sus comienzos, el régimen simplificado del Monotributo en la Argentina ha ido creciendo en forma ininterrumpida en cantidad de adherentes y en recaudación tributaria. Como se destaca en la bibliografía de AFIP (Salim y D'Angela, 2006), la implementación del régimen fue exitosa tanto en adhesiones como en el prácticamente nulo costo fiscal que implicó. El 4,9% de las adhesiones correspondió a nuevos contribuyentes, en tanto que el 95,1% restante correspondió a contribuyentes inscriptos en el régimen general. De ellos, la gran mayoría no cumplían con sus obligaciones (61% de los inscriptos no había realizado pagos en el último año), lo que les permitió reincorporarse al sistema. El régimen nació con 650.000 adherentes y llegó en 2016 a más de 3 millones, de los cuales un 85% está al día con los pagos (en promedio en los últimos años). Esta magnitud representa aproximadamente casi la mitad del empleo privado formal y un 25% del empleo total de la economía.

Sin embargo, el Monotributo sufrió una innumerable cantidad de modificaciones por ley y por reglamentaciones de AFIP con el objetivo de mitigar diversas distorsiones y falta de actualización de los parámetros que fueron complejizando su estructura y los requisitos para poder estar dentro del régimen simplificado. La estructura de adhesión por ingresos brutos muestra que los adherentes pertenecen en más de un 80% a las tres categorías más bajas. Las recategorizaciones voluntarias son muy bajas (hay subcategorización) y las salidas del régimen simplificado hacia el régimen general prácticamente nulas, lo que erosiona la base imponible de IVA y Ganancias (ambos fenómenos se conocen como

“enanismo fiscal”). El Monotributo tiene problemas intrínsecos (regresividad fiscal en la estructura de categorías) y también respecto a la gran diferencia en el costo de las obligaciones respecto de los regímenes tributarios “vecinos” como autónomos y responsable inscripto (inequidad vertical y horizontal).

Si uno considera formalmente los objetivos del Monotributo -la formalización de trabajadores independientes, la inclusión social a través de la obra social y jubilación (y ciudadanía fiscal), optimización de recursos tributarios y reducción del costo de las obligaciones-, se puede analizar la evolución del régimen y de las innumerables modificaciones como una serie de respuestas parciales ante un problema o tensión entre los objetivos originales de política y el funcionamiento del impuesto. Este es un problema general de política tributaria y por ello, como propone Shome, los impuestos pueden ser evaluados en base a la correspondencia entre los objetivos de política y su administración tributaria.

Por todo lo expuesto, este trabajo se propone indagar las causas y la naturaleza de los problemas en el Monotributo a lo largo de su existencia, desde los objetivos originales de política tributaria hasta su funcionamiento actual, con el objetivo de proponer un análisis crítico del fenómeno, explorar líneas de reforma y hacer recomendaciones que mejoren el desempeño potencial del tributo.

III. Metodología

1. Pregunta de investigación, objetivos generales y específicos

Este trabajo se estructura con eje en la siguiente pregunta: ¿cómo funciona el régimen simplificado para pequeños contribuyentes en la Argentina y cómo es su desempeño actual y, específicamente, cómo es su desempeño en cuanto a sus objetivos de política original de formalización laboral y ampliación de la protección social?

El presente trabajo tiene como objetivo general describir, comprender y analizar cómo es el funcionamiento actual del Monotributo en cuanto a sus objetivos de política originales en materia de abordaje de la informalidad laboral y ampliación de la protección social (seguridad social y cobertura de salud) en el contexto de su surgimiento y también en el marco de su evolución en el tiempo.

La consecución de este objetivo general supone a su vez estos objetivos específicos:

- Revisar los antecedentes y el estado del arte de la tributación simplificada en la

región de América Latina y de países en desarrollo.

- Elaborar un marco teórico en base a la literatura de la tributación simplificada.
- Analizar el funcionamiento del régimen simplificado del Monotributo en el contexto original de su nacimiento y en la evolución de su trayectoria hasta la actualidad.
- Describir y analizar los patrones recurrentes en el funcionamiento del régimen simplificado en materia de formalización laboral y ampliación de la protección social.
- Elaborar recomendaciones y comentarios finales en base a las limitaciones detectadas y las oportunidades de mejora en el funcionamiento del tributo.

2. Metodología y estrategia general de la investigación

Dada la naturaleza exploratoria (y consecuentemente inductiva) de la pregunta de investigación formulada, se optó por una metodología cualitativa. La opción se debe a que las técnicas cualitativas se orientan a la creación de conceptos, por oposición a las técnicas cuantitativas, cuyo objetivo principal es la verificación de teorías (Cresswell, 2009). El presente estudio no intenta comprobar hipótesis, ni cuantificar cómo se comportan un conjunto de variables sino que se busca describir, comprender y analizar el modo en el que se desempeña un tributo particular respecto a una serie de valores de política que dieron su origen y a una serie de consecuencias en los incentivos y comportamientos sociales. En dicho contexto, se explica la selección de una técnica cualitativa.

3. Fuentes de información

Se utilizaron tres fuentes principales de información. En primer lugar, se realizó una profunda revisión bibliográfica, tanto de publicaciones y manuales como de artículos especializados en el tema. Ello, con el fin de nutrir el marco teórico. Asimismo, se estudió el material de archivo legal y documental relevante al tema para determinar el contexto de surgimiento y evolución de su trayectoria. Adicionalmente, se relevó el estado de situación de publicaciones e informes técnicos con estadísticas relevantes provistas por organismos públicos. En cuarto y último lugar, se llevaron adelante entrevistas a ocho informantes clave, cuyos principales aspectos se encuentran detallados y analizados en el capítulo de análisis de la evidencia empírica.

4. Técnicas de recolección de datos

Las técnicas de recolección de datos utilizadas en esta investigación son las siguientes: la observación participante, las entrevistas en profundidad semiestructuradas a informantes claves (en base a cuestionarios semiestructurados) y la revisión bibliográfica y documental. Adicionalmente, el abordaje cualitativo de recolección de datos fue acompañado por el análisis de datos cuantitativos a partir de estadísticas públicas de organismos del Estado como INDEC (Encuesta Permanente de Hogares), Ministerio de Trabajo, Ministerio de Hacienda y AFIP. Entendemos con autores como Robson, Yin y Cresswell, que la investigación en ciencias sociales se encuentra en una etapa de métodos mezclados y que, en este caso, los datos cuantitativos sirven de apoyo para el método cualitativo.

Se utilizó un método directo de investigación, el de “las personas informadas” (Bergonzini, 1973). Se recaban datos a partir de personas directa e indirectamente implicadas que tienen un amplio conocimiento del tema. De esta manera han sido entrevistados funcionarios de AFIP (de Buenos Aires, Salta y Jujuy), tributaristas expertos en política fiscal de amplia experiencia tanto en el sector ONG como en gobiernos y asesores contables especializados en educación tributaria y gestión contable.

Los informantes fueron entrevistados “cara a cara”, cuyo instrumento fue un cuestionario semiestructurado, que evolucionó a medida que lo hacía el trabajo de campo y que cambiaba el perfil de los informantes clave. Cada entrevista fue luego transcrita y analizada. Dado que la presente investigación es de carácter cualitativo, se evitó por tal motivo el cuestionario estructurado, que es típico de la técnica de la encuesta.

La revisión de la bibliografía especializada, los documentos académicos y la normativa que rige en la materia, se orientó a nutrir el marco teórico, y a permitir establecer variables para un análisis sistemático de la evidencia empírica.

5. Análisis de la evidencia empírica

Como se mencionó, todas las entrevistas fueron transcritas. Se realizó un grado medio de edición, con el objetivo de clarificar la lectura y comprensión (Levy Farías & Montero, 2005). En consonancia con lo propuesto por Esper (2011), los datos comenzaron a ser analizados mientras eran recolectados, de manera de alternar el trabajo de campo y el trabajo analítico.

IV. Origen y evolución del Monotributo

1. El segmento de los informales

El mercado laboral argentino, al igual que el resto de América Latina, se caracteriza por su elevada informalidad. Se considera que los trabajadores asalariados son informales cuando su vínculo laboral no está sujeto a la legislación laboral, fiscal y de la seguridad social (CIET, 2003). En cambio, los patronos, los cuentapropistas y los trabajadores de cooperativas se definen como informales cuando se desempeñan en el sector informal de la economía (Hussmanns, 2004). La evidencia empírica muestra la existencia de una estrecha relación entre la informalidad y el empleo independiente, ya que una porción importante de la informalidad se concentra en este tipo de ocupación, especialmente en el caso de los cuentapropistas. Como señala Ruffo (2011), estos ocupados se diferencian de los asalariados en que son ellos mismos los que deben declarar su actividad a la administración tributaria y quienes deben categorizarse según sus niveles de ingresos. En Argentina, los trabajadores independientes han representado aproximadamente un cuarto del total de los ocupados en las áreas urbanas del país durante los últimos años, lo que sugiere que el trabajo autónomo representa una importante fuente de ingreso para un conjunto significativo de trabajadores y sus familias.

Cuadro 1

Ocupados según tipo de ocupación, II trimestre de 2004 vs. II trimestre de 2015

Categoría ocupacional	II. 04		II. 15	
Patrones	372 mil	4,0%	394 mil	3,5%
Cuenta propia	1.903 millones	20,3%	2.155 millones	19,3%
Obreros o empleados	6.964 millones	74,4%	8.547 millones	76,6%
Trabajador familiar sin remuneración	126 mil	1,3%	54 mil	0,5%
Total de ocupados	9.365 millones	100,0%	11.151 millones	100,0%

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

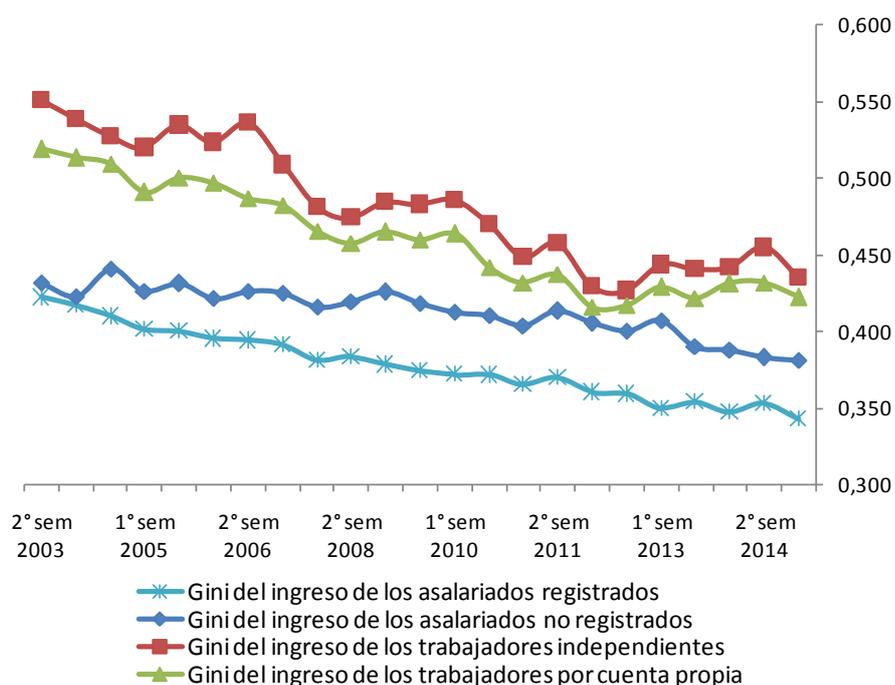
Según los datos relevados por el Módulo de Informalidad de la EPH, algo más de la mitad de los trabajadores independientes no ha declarado su actividad económica (54% del total de este sector). Adicionalmente, un 10% de los independientes que sí se registraron en algún momento y no pagan sus contribuciones en forma regular. Por lo tanto, si se suman estos dos conceptos, habría que contar un 64% de trabajadores independientes que no cumplen con sus respectivas obligaciones tributarias contra un 36% que sí se registró y paga regularmente. Además, entre los informales, la gran mayoría tampoco se encuentra inscripta en ningún registro público, situación que termina definiendo a este segmento como

trabajadores informales (Contartese, Mazorra, Schachtel, y Schleser, 2011).

Dentro del sector del empleo independiente (compuesto por las categorías ocupacionales de patrones y trabajadores por cuenta propia), la mayoría de los individuos se desempeña como cuentapropista no profesional y pertenece al sector informal. De acuerdo con Jiménez (2011), existen fuertes contrastes en relación al nivel de calificación que se observa en el interior del conjunto de los trabajadores independientes, ya que allí conviven trabajadores con muy baja escolarización junto a otros que acreditan calificación profesional. En promedio, los trabajadores independientes obtienen ingresos significativamente inferiores a los de los asalariados, aun controlando esta evidencia mediante las características individuales y familiares. Asimismo, se observa que la tasa media de pobreza e indigencia de los cuentapropistas resulta ser más alta que la de los otros grupos de trabajadores. Así, por ejemplo, podemos observar que el coeficiente de Gini¹ de los trabajadores independientes y por cuenta propia muestra un comportamiento decreciente pero fluctuante para el período 2003-2014 en la Argentina, mientras que tiene una trayectoria descendente más lineal para los asalariados registrados e incluso para los asalariados no registrados, como puede observarse en el siguiente gráfico.

¹ El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. Varía entre el valor de 0 para expresar la igualdad total y el valor de 1 para la máxima desigualdad.

Gráfico 1
Índice de Gini del ingreso de los hogares y de los ocupados según tipo de ocupación, (2003 – 2014)



Fuente: elaboración propia sobre la base de MTEySS

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

A fin de analizar la evolución y la composición del cuentapropismo, la OIT distingue tres categorías laborales: (i) los cuentapropistas profesionales: incluye a los trabajadores que se desempeñan por cuenta propia en posiciones ocupacionales altamente calificadas; (ii) los cuentapropistas de oficio: incluye a los ocupados que se desempeñan por cuenta propia en posiciones ocupacionales calificadas. Comprende, entre otros, a profesores, técnicos, enfermeros, verduleros, comerciantes, panaderos, carniceros, albañiles, pintores, electricistas, plomeros, zapateros, modistas, tejedores, artesanos, cocineros, carpinteros, mecánicos, gomeros, taxistas y remiseros; y (iii) los cuentapropistas de subsistencia: incluye a los ocupados que se desempeñan por cuenta propia en posiciones no calificadas. Se compone de trabajadores que operan independientemente pero, con recursos y productividad tan bajos, que no pueden obtener ganancias, sino ingresos de subsistencia.

Reúne, entre otros, a vendedores ambulantes, promotores, volanteros, peones, ayudantes, aprendices, cuidadores, changarines y jornaleros.

De acuerdo con el módulo de informalidad de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en promedio en los últimos años el 88% de los trabajadores por cuenta propia son de oficio, 9% de subsistencia y 3% profesionales. La incidencia de la informalidad en estos tipos de trabajador independiente son por demás ilustrativos; la informalidad alcanza a 84% de los cuentapropistas de subsistencia, 60% de los de oficio y 15% de los profesionales.

La EPH (módulo de informalidad) agrega datos muy relevantes para comprender el universo de trabajadores independientes como, por ejemplo, la motivación de los cuentapropistas para desarrollarse de manera independiente.

Cuadro 2
Cuentapropistas según motivación para ser independiente

Motivo	Profesional	De oficio	De subsistencia	Total
No encontraba trabajo en relación de dependencia	16%	42%	69%	44%
Mayor posibilidad de progreso	16%	13%	12%	13%
Tradición familiar	0%	6%	3%	5%
Horario flexible	26%	7%	8%	8%
No quiere tener jefe	17%	3%	2%	4%
Tuvo la oportunidad de establecer el negocio	17%	15%	0%	14%
Otros	9%	14%	8%	13%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: MTEySS en base a Módulo de informalidad de la EPH (INDEC)

De acuerdo con estos datos, son trabajadores independientes por no encontrar trabajo en relación de dependencia: 7 de cada 10 cuentapropistas de subsistencia, 4 de cada 10 cuentapropistas de oficio y menos de 2 de cada 10 cuentapropistas profesionales.

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

Cuadro 3
Cuentapropistas informales de oficio según ocupación

Ocupación	Descripción	Distribución %	Distribución acumulada %
Cuenta propia sin ocupación de maquinaria	Comerciante: compra y venta de autos, productos de belleza, diarios y revistas, seguros, pinturas, alimentos, etc.	26%	26%
	Plomero, vidriero, albañil, electricista, pintor de obra, carpintero, etc.	24%	49%
	Artesano, herrero, pintor de autos, carpintero, elaboración de productos alimenticios, lustrador de muebles, etc.	9%	59%
	Profesores particulares, profesores de gimnasia, etc.	6%	65%
	Mecánico, electricista, zapatero, tapicero, chapista, pintor de autos, gomero, etc.	6%	71%
	Jardinero, podador de árboles, cuidador de autos, paseador de perros, etc.	5%	76%

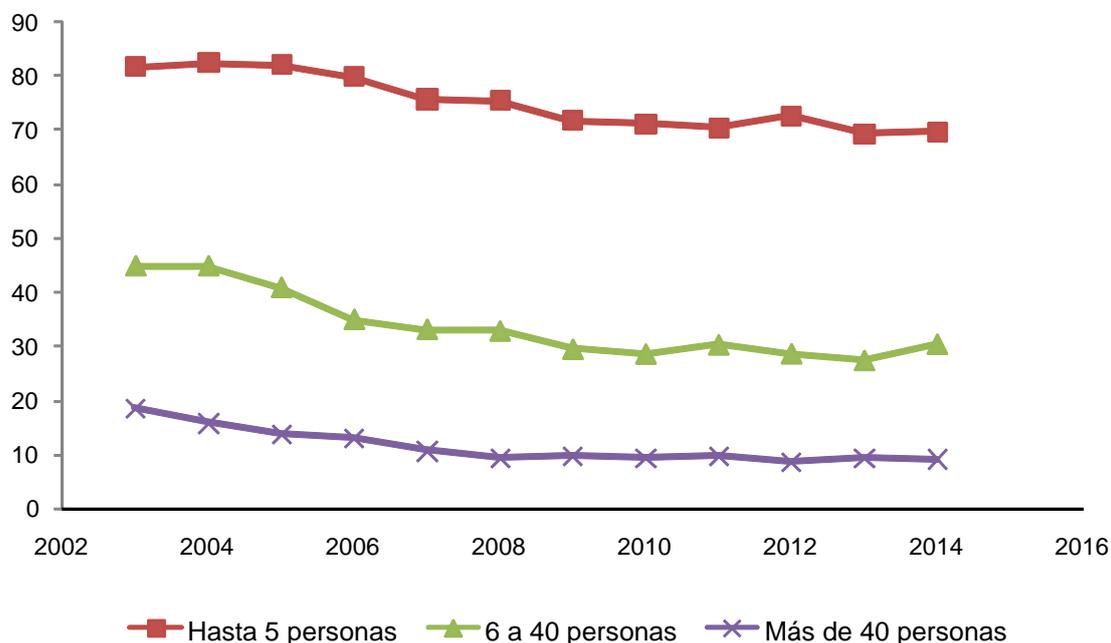
Fuente: MTEySS en base a Módulo de informalidad de la EPH (INDEC)

En el segmento de los informales coexisten, además de pequeños cuentapropistas y micro emprendedores unipersonales, una gran cantidad de pequeñas unidades económicas que se caracterizan por su gran heterogeneidad en tipo de actividad y en tamaño. Se trata de un universo muy diverso que va desde las unidades económicas informales de 2 a 5 empleados hasta Pymes de mayor estructura y facturación. En los países de América Latina las pequeñas y medianas empresas (Pymes) constituyen un conglomerado de gran importancia relativa respecto del total de empresas y del impacto sobre el nivel de empleo. Esto se verifica especialmente en la Argentina, en donde las Pymes representan el 99,4% del total de empresas (contra un 95% en países de la OECD), ya que hay 5.000 empresas de más de 540 millones de pesos de facturación y unas 890.000 medianas y pequeñas que facturan hasta ese monto.

En los países en desarrollo, y en particular en la experiencia latinoamericana, algunas de las ventajas de las empresas de menor tamaño provienen justamente de su grado de informalidad. Ser informal permite eludir costos tributarios, laborales y legales, pero también impone limitaciones al grado de desarrollo de los negocios al excluir a las empresas de los circuitos financieros eficientes y de las operatorias con las grandes empresas y con el exterior. Cuando se analiza el sector en su gran heterogeneidad se puede observar que la informalidad es mayor cuanto menor es el emprendimiento o empresa. Si se mira hacia el interior del universo Pyme, se puede observar que cuanto menor la empresa o emprendimiento mayor es el nivel de empleo no registrado. Las

microempresas (empresas o establecimientos de hasta 5 personas) tienen 70,8 % de empleo no registrado, como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 2
Empleo no registrado según tamaño de empresa, (2003 – 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS

De acuerdo con los datos del Ministerio de Trabajo, los establecimientos micro pyme de hasta 5 empleados tienen más de un 80% de su plantel en negro. El denominador común de estas unidades tan diversas es un mínimo nivel de producción y rentabilidad que requiere de cierta legalidad para llevar a cabo sus actividades productivas. En este contexto, la informalidad laboral aparece como una evasión que permite mejorar los márgenes de ganancia empresarial. Como señalan Coatz, Grasso y Kosacoff (2015), el buen desempeño del salario real desde fines de la década del 90 hasta el último año de expansión verdadera del empleo industrial en 2011, promovió la contratación de mano de obra informal, sobre todo por parte de las pequeñas empresas. En efecto, entre 1998 y 2011 el salario real formal exhibió un comportamiento expansivo. Por tal razón, las estrategias empresariales para lidiar con costos salariales crecientes residió en una mayor informalidad, en particular en las micro y pequeñas industrias.

El segmento de las pequeñas unidades productivas constituye un universo muy heterogéneo en su interior y que está sometido a un bajo índice de acción fiscalizadora en

casi todos los países de la región (González, 2002). A pesar de que la densidad del entramado productivo y la extensión del tejido Pyme resulta uno de los ejes centrales del desarrollo regional y social (Coatz, Grasso y Kosacoff, 2015), en los sistemas tributarios de los países de América Latina existen pocas medidas de estímulo específicamente destinadas a las Pymes en impuestos como Ganancias. En efecto, hasta hace poco tiempo no se aplicaba ninguna, aunque hoy existen beneficios como eximir de Ganancias a la reinversión de las utilidades.

Darío González (2002) sostiene que para un gran número de países ha resultado ventajoso utilizar el sistema tributario para ayudar a estas empresas, siendo muestra de ellos las múltiples medidas adoptadas por los países más desarrollados del mundo integrantes de la OCDE, las adoptadas por los países americanos miembros del CIAT, como así también el régimen tributario simplificado "Simples" de Brasil. En este sentido, un Monotributo para microempresas en la Argentina podría incorporar algunas herramientas de estos sistemas.

2. Causas y objetivos que motivaron la creación del régimen simplificado

El Monotributo nació para lograr la reducción del costo de cumplimiento de las obligaciones tributarias y la incorporación a la economía formal a un segmento de contribuyentes que operan en la economía informal. Adicionalmente, uno de los pilares de la creación del régimen simplificado fue la intención de lograr la cobertura de los pequeños contribuyentes a las distintas contingencias de la seguridad social y la necesidad de proveer a su inclusión social. En efecto, de acuerdo con el MTEySS y la OIT, los sistemas de Seguridad Social emergieron bajo el paradigma de las relaciones laborales asalariadas y continuas, excluyendo -en su origen- a los trabajadores independientes. Esta exclusión obedeció a distintos factores, entre los que se destacaron la consideración, en un principio, de que estos trabajadores contaban con recursos suficientes para hacer frente a las contingencias sociales a las que se encontraban expuestos, y a que resultaba dificultoso establecer la medida de sus ingresos y la fiscalización de sus obligaciones. Más tarde, el reemplazo de empleados por nuevas tecnologías, el proceso de recurrentes crisis económicas y sociales significó la expulsión de trabajadores dependientes hacia el desempleo o la autonomía, ya sea para desempeñar tareas similares a las realizadas hasta entonces o nuevas actividades que permitieran la subsistencia. Este proceso se vio agravado con la profunda reforma del estado en la década del 90, con las numerosas

privatizaciones, achicamiento y cierre de organismos públicos y sociedades del estado, que expulsó a numerosos trabajadores públicos al cuentapropismo, muchas veces en el sector informal de la actividad económica. Claramente, esta última categoría sociológica no reúne las características de los trabajadores independientes en su sentido original, ya que no se encuentran en condiciones de asumir riesgos económicos, aún cuando explican el incremento de la masa de autónomos. A partir de este panorama, hubo consenso en nuestro país acerca de las características que identifican a los trabajadores independientes: a) la alta heterogeneidad y b) la incidencia de la informalidad. Esta circunstancia implica un significativo desafío para las administraciones a cargo de la recaudación de los recursos de la seguridad social en orden a proveer mecanismos que propendan a la afiliación y al cumplimiento de las obligaciones a cargo de los trabajadores por cuenta propia.

Por lo tanto, el primer objetivo fue facilitarle a este segmento de trabajadores la continuidad de su historia previsional (la mayoría llevaba muchos años aportados como dependientes), permitiéndoles mantener la regularidad de sus aportes a un bajo costo. Hubo que suplir la pérdida de corresponsabilidad de los patrones (fuente de contribuciones patronales), que estos trabajadores habían perdido. Pero más trascendente aún que eso fue el de añadir la cobertura de salud, permitiéndole al pequeño contribuyente acceder al Régimen nacional de Obras Sociales. En efecto, nuestra seguridad social sólo contemplaba para los trabajadores independientes la cobertura a las contingencias de vejez, invalidez y muerte (hoy Sistema Integrado Previsional Argentino, SIPA). Era necesario por tanto, al menos en una primera etapa, extender la cobertura a la contingencia de salud, para el trabajador titular y permitirle que, voluntariamente, agregue a miembros de su grupo familiar primario, mediante el pago de una cotización adicional. De este modo, y a un bajo costo, se les permitió acceder al Programa Médico Obligatorio que prestan las obras sociales a la totalidad de los trabajadores en relación de dependencia, permitiendo la libre elección de las prestadoras. De acuerdo con AFIP (2013), esta equiparación con los trabajadores dependientes en materia de seguridad social fue uno de los objetivos primordiales de la implementación del Monotributo.

El otro objetivo que se tuvo particularmente en cuenta para la implementación del Monotributo fue el de la simplificación. En efecto, uno de los pilares de la administración tributaria moderna es la facilitación del cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes, sobre todo respecto de aquellos de menor capacidad económica, que por su propia naturaleza carecen de las necesarias estructuras administrativas requeridas para la correcta declaración y liquidación de los impuestos del régimen general. La simplificación contable es uno de los elementos que se tienen en cuenta a la hora de diseñar regímenes especiales para pequeños contribuyentes.

Hasta acá hemos visto las razones históricas que impulsaron al Monotributo. Asimismo, es importante consignar los factores que llevaron a la creación del Monotributo desde el punto de vista de los objetivos originales de política pública. Dichos factores han sido construidos conceptualmente a partir del análisis de la evidencia empírica brindada por los informantes clave, a través de entrevistas en profundidad, de acuerdo a lo detallado en el capítulo metodológico del presente trabajo.

De acuerdo con la literatura del Monotributo, los objetivos originales de política del régimen simplificado fueron: a) promover la incorporación al sistema de contribuyentes que operan en la economía informal, b) reducir el costo de cumplimiento de las obligaciones tributarias o la presión fiscal indirecta y c) optimizar los recursos de la Administración Tributaria. El principal argumento para el diseño del régimen fue que muchas veces el incumplimiento tributario obedece a dificultades administrativas para regularizarse por parte de los contribuyentes. La "informalidad involuntaria" tiene que ver no solamente con el escaso nivel organizativo característico del segmento de los pequeños contribuyentes sino con el propio sistema tributario, su complejidad y el alto costo que conlleva el cumplimiento de las formalidades (presión fiscal indirecta). Es así que mantenerse dentro de la "informalidad" se origina, de acuerdo con el argumento, en el propio sistema tributario, su complejidad y el alto costo que conlleva el cumplimiento de las formalidades.

Los informantes entrevistados también identificaron como factor central del nacimiento del Monotributo los cambios profundos que acontecieron en la estructura de la macroeconomía argentina durante los años 90. Un objetivo buscado fue implementar una política de incorporación al sistema formal para una gran cantidad de gente que se vio expulsada del mercado del trabajo, principalmente producto de la gran reforma del estado que buscó reducir el número de empresas públicas y de la reconversión productiva operada en vastos sectores de la economía nacional.

De esta forma, el informante clave #2 consignó que hubo dos objetivos prioritarios en el Monotributo. El primero tuvo que ver con atacar la alta informalidad que había en la economía y con cómo acercar a un núcleo muy grande de personas a la formalidad, entendiendo que el efecto fiscal no era muy grande, porque la capacidad contributiva de este segmento no era significativa, pero que sí era importante el efecto multiplicador en el resto de la economía, porque en la medida en que estas personas estén en blanco ayudan a blanquear al resto de la economía, los que le compran a estos contribuyentes, que ahora pueden emitir factura y, en consecuencia, ingresar a la cadena formal de producción. El segundo objetivo, y más importante aún, en opinión del informante -y en el que trabajó desde su creación y en todas las modificaciones-, era contemplar un fenómeno que se había dado en los 90 con los cambios de estructura económica, sobre todo la reducción de

puestos de trabajo en el estado, el cierre de empresas y demás.

“Hasta los 90 el mundo laboral estaba muy claramente dividido, por un lado la inmensa mayoría eran trabajadores dependientes y por otro lado estaban los autónomos, que eran los empresarios o los profesionales de alto nivel. Las reformas estructurales de los 90 volcaron a un montón de gente, que sociológicamente eran laburantes en relación de dependencia, al cuentrapropismo. Son los tipos que se fueron con retiros voluntarios. Según los niveles de indemnización, pusieron o una cancha de paddle, un laverrap, un locutorio o un maxi kiosco. Esa gente perdió la protección del patrón que como empleado le correspondía. En nuestro sistema previsional, el trabajador aporta pero el patrón contribuye y es corresponsable en financiar las prestaciones sociales. Acá este tipo se quedó solo. Entonces, en lugar de tener una historia profesional y previsional, ahora con el freelance, con las actividades por cuenta propia, las changas, con lo esporádico de la cosa, había que crear un sistema.

Este informante destaca un tema central del Monotributo, en el sentido de que pone en valor los objetivos sociales del régimen como la formalización y la ampliación de la protección social. En efecto, el régimen de seguridad social argentino es eminentemente contributivo, lo que implica la corresponsabilidad en el financiamiento del trabajador cotizante y, en el caso de los dependientes, de sus empleadores. En el caso de los trabajadores independientes, falta el componente de la corresponsabilidad del patrón. De ahí que uno de los grandes incentivos que exhibe el Monotributo es la posibilidad de darle a los pequeños adherentes una cobertura frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte. Continúa el mismo informante:

“Y ¿cuáles fueron las premisas? Simple, muy simple. Porque el universo de personas a las que estaba destinado el sistema no podía ocuparse de hacer grandes tareas contables y presentar declaraciones juradas y qué se yo. Bueno, si vos tenés un kiosco o un taller y siempre facturás más o menos lo mismo, prácticamente no tenés que hacer nada. Pagás una “patente”, que es un poco la idea del Monotributo. Y pagando esa patente, vos tenés dos ventajas: estás en blanco, con lo cual vos podés decir orgulloso “yo pago mis impuestos”, “acá están mis facturas”; adquirís ciudadanía fiscal; eso te permite ronquear en bancos para que te den un préstamo y, además, y eso fue lo que tuvo el gancho mayor y por eso tuvo tanto éxito, vos estás comprando una jubilación y una prestación social a muy bajo costo.”

Esta intervención destaca dos incentivos fundamentales presentes en el Monotributo: la posibilidad de adquirir ciudadanía fiscal (“yo pago mis impuestos”) y la posibilidad de contar con el beneficio de jubilación y prestación social a bajo costo, lo que a su vez le permite al pequeño contribuyente ingresar a financiamiento formal en el sistema

crediticio.

Por otro lado, de acuerdo con la informante clave #1, las condiciones macroeconómicas imperantes fueron el factor estructurante más influyente en el proceso de implementación del Monotributo:

“La privatización de las empresas y la reducción de la cantidad de empresas públicas generó que echaran a mucha gente. Había mucha gente que pasaba de tener un empleo formal con jubilación y obra social a ser cuentapropista. El objetivo del Monotributo fue, en ese marco, la formalización mediante un sistema simplificado de todo ese segmento de personas que quedó sin un trabajo en relación de dependencia y se vio empujada al cuentapropismo.”

De acuerdo con el informante clave #4, el objetivo de inclusión social o ampliación de la protección social mediante la cobertura previsional y de salud, puede entenderse como un objetivo parafiscal:

“No obstante, no puede dejar de observarse en esta figura un fin ‘parafiscal’, el cual puede vislumbrarse en el debate parlamentario de la ley del gravamen. A modo de ejemplo se puede traer a consideración lo expresado por el diputado Dómina en la sesión del 6/5/98 de la Cámara de Diputados de la Nación, en el sentido que la iniciativa legislativa ‘... va a solucionar el problema de muchos argentinos que hoy ni siquiera tienen un papel para poder ingresar a un Banco y pedir un crédito. En este sentido, existe una gran cantidad de productores argentinos que, en materia económica, son indocumentados, porque ni siquiera pueden acreditar su condición de tales para obtener una asistencia financiera y lograr un apoyo a la labor que realizan.

Por todo esto, resulta claro que la intención principal de los legisladores al crear el Régimen Simplificado en cuestión obedeció también a una finalidad parafiscal tendiente a incorporar, dentro de un marco de legalidad, a un determinado sector vulnerable de la sociedad argentina, permitiéndoles tributar mediante un Régimen tributario integrado y Simplificado y tener acceso a las prestaciones de la Seguridad Social –jubilación y obra social–.”

La informante clave #7 sostiene que el objetivo fue también aumentar la recaudación de impuestos, aliviando la carga fiscal a contribuyentes que no ingresarían sus obligaciones al fisco si se los tratara con el régimen general. Resulta un aporte valioso porque sin dudas que el objetivo fiscal contribuyó a la creación del régimen, como imposición directa a los pequeños contribuyentes e indirecta a los mayores, mediante el control “por oposición” a los compradores de bienes y servicios provistos por monotributistas, lo que sin dudas contribuye a blanquear los eslabones siguientes de la cadena hacia arriba.

El informante clave #8 consignó dos objetivos principales de política pública en el

Monotributo, la simplificación de las obligaciones para pequeños contribuyentes y la mejora en la recaudación de un segmento que tradicionalmente no tributaba.

“En primer lugar, fue creado en un momento en que la economía argentina atravesaba serias dificultades en el financiamiento del gasto público. Este impuesto permitió un cálculo más simplificado de la base impositiva y por ello se convirtió rápidamente en un impuesto de fácil recaudación. En segundo lugar, permitió incorporar a pequeños contribuyentes al sistema impositivo argentino, forzándolos a una formalización frente al fisco (a esto se suma el incluir dentro del Monotributo a las contribuciones de la seguridad social).”

En síntesis, el objetivo prioritario de política pública del Monotributo es captar a todos los pequeños contribuyentes que realizan actividades económicas, que mediante un pago simplificado único normalizan su situación impositiva y de seguridad social. Asimismo, a los argumentos clásicos a favor de un régimen especial de tributación (formalización, protección y seguridad social), los informantes reconocen en la economía argentina de los años 90 a esta parte la existencia de aspectos estructurales que hicieron que un segmento importante y numeroso de la población quedara excluida involuntariamente del sector formal del trabajo. Por ello, como sostienen Gómez Sabaini y Morán (2012), la tributación especial resulta un factor central, pues constituye uno de los principales instrumentos para incidir sobre la distribución del ingreso de la población, y esto por una doble vía, por el lado de los ingresos (mediante la incidencia progresiva de los impuestos) y por el lado del gasto (distribuyendo el producido en bienes y servicios públicos).

3. Evolución del régimen simplificado hasta la actualidad

Como consecuencia de los problemas que fue presentando el régimen simplificado en la Argentina, los legisladores y AFIP debieron ir adaptando el mismo a las distintas exigencias de los contribuyentes y de los asesores profesionales, y a las circunstancias económicas, sociales y fiscales. Hubieron tres leyes que introdujeron los cambios más importantes al texto legal original, además de algunas reglamentaciones que intentaron ordenar y flexibilizar el régimen con el objetivo de mejorar el cumplimiento de sus objetivos; a estas modificaciones hay que agregar la ley de 2016 que introduce nuevos cambios.

Estas reformas fueron llevadas a cabo para paliar lo más posible el efecto de exclusión de los parámetros y las categorías (y eventualmente, del régimen simplificado) por parte de los contribuyentes que vieron incrementado su nivel de facturación nominal como consecuencia de los niveles de inflación reinantes en sucesivos momentos de la economía

argentina. También hubo una necesidad creciente del fisco de relacionar el nivel de gastos personales del contribuyente y su capacidad de ahorro con el nivel de facturación y rentabilidad correspondiente a su nivel de pequeño contribuyente y a la categoría en la que se encuentra adherido.

Desde el punto de vista de las oportunidades de mejora del régimen, resulta clave analizar los elementos positivos contenidos en las reformas que tuvo durante su existencia. En este sentido, existieron tres reformas de envergadura: la del 2000 (Ley N° 25.239), la del 2004 (Ley N° 25.865) y la del 2009 (Ley N° 26.565).

Respecto a la reforma de 2000, su principal elemento distorsivo fue la exigencia, que resultó excesiva, de contar con un número mínimo de empleados en relación de dependencia para encuadrarse en las categorías IV a la VII (categoría IV: 2 empleados, categoría V: 4, categoría VI: 5 y categoría VII: 6) del régimen simplificado. Sin embargo, esta reforma introdujo un importante incentivo a la adhesión al régimen y un componente que sería clave en términos de política pública dentro del Monotributo, y que fue que los trabajadores autónomos adheridos gocen de las prestaciones de la obra social. Adicionalmente, la Ley N° 25.239 cambió la concepción original del régimen en materia de recursos de la Seguridad Social, entre otras modificaciones. La ley anterior permitía a los responsables optar por el destino de sus aportes, ya sea al sistema de capitalización privado o al régimen de reparto estatal. Con esta ley, el aporte se destina únicamente al régimen de reparto y sólo tienen destino al régimen de capitalización los aportes voluntarios que efectúe el contribuyente adicionalmente a la cuota obligatoria. Por otra parte, se brinda a los adheridos una cobertura médico-asistencial básica. Estas modificaciones implicaron un aumento de la cuota, junto con la pérdida de la posibilidad de aportar al sistema de capitalización. Paralelamente se creó el Régimen Especial de Seguridad Social para empleados del servicio doméstico, facilitando para este sector el acceso al seguro social y una cobertura de salud.

La reforma de 2004, mediante Ley N° 25.865, introdujo tres grandes cambios que resultaron beneficiosos e incentivaron la adhesión al régimen simplificado: (i) mientras que la ley original hablaba de ejercer oficios, la reforma aclara que es la venta de cosas muebles, obras, locaciones y/o prestaciones de servicios; (ii) se agregan los integrantes de cooperativas de trabajo al texto legal; y (iii) la reforma incorpora a una persona jurídica como contribuyente del régimen simplificado, abarcando a sociedades de hecho e irregulares de hasta tres socios. A estos cambios se le agregaron otros sobre la estructura de las categorías, que complejizaron el sistema en lugar de mejorarlo (como la introducción del requisito de recategorización cuatrimestral en vez de anual), pero sin dudas un elemento que promovió la adhesión fue la moratoria implementada. La Ley N° 25.865 cambió además

las categorías de los contribuyentes según el tipo de actividad desarrollada o el origen de sus ingresos y modificó los parámetros de categorización. También aumentó la frecuencia de recategorización (de anual a cuatrimestral) y creó la figura de contribuyente eventual, que comprendía a aquellos cuya actividad se desarrollaba en forma ocasional. Por otro lado, eliminó el régimen de empleador monotributista, debiendo éste abonar los aportes y contribuciones de sus empleados en el régimen general y derogó el régimen de responsable no inscripto.

En suma, la reforma de la Ley 26.565, que introdujo cambios que permitieron el crecimiento exponencial en las adhesiones: (i) dispuso un aumento del monto de ingresos brutos obtenidos hasta \$ 300.000 anuales únicamente para las ventas de cosas muebles y con la obligación de mantener una cantidad mínima de trabajadores registrados; (ii) 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 respecto al Monotributo social y al Régimen de Inclusión Social y Promoción del trabajo independiente, son de muy difícil acceso por parte de la mayoría de los pequeños contribuyentes debido a la gran cantidad de requisitos a cumplir y las dificultades para pagar los mismos. En cuanto a las Obras Sociales, se fue intentando acercar los pagos a cubrir los costos mínimos de prestación.

Finalmente, y aunque es muy temprano para evaluar su impacto, consigamos a continuación los cambios introducidos por la reforma de fines del año 2016 en la estructura del Monotributo, producto de la nueva ley que modifica el Impuesto a las Ganancias. Las principales modificaciones que hizo la Ley 27.346 en el Monotributo fueron la actualización de los topes de facturación anual de cada categoría (hasta \$ 700.000 y \$ 1.050.000 para ventas de cosas muebles) y del monto de impuesto a pagar, como también de los componentes previsionales y para la obra social por cada beneficiario del grupo familiar. La disposición más importante y que genera una expectativa positiva es la incorporación de la recategorización de oficio. La AFIP podrá cambiar la categoría del contribuyente, por otra que represente su real capacidad de facturación. También, cuando esos movimientos que fueron detectados superen el parámetro de ingresos permitidos, podrá excluir de pleno derecho al contribuyente del Régimen Simplificado. Adicionalmente, y en un plazo determinado posterior a la nueva reglamentación, todos los contribuyentes del Monotributo, independientemente la categoría que posean, tendrán que pagar las mensualidades mediante pago electrónico. Previamente, el gobierno nacional había dispuesto a principios de 2016 que los monotributistas tuvieran derecho a percibir la Asignación por Hijo, Hijo con Discapacidad, Prenatal y Ayuda Escolar. El monto de cada asignación depende de su

categoría de Monotributo, de acuerdo al siguiente esquema: a) categorías B a F. \$966 por hijo/mes; b) categorías G, H, I. \$649, \$390 y \$199 por hijo/mes respectivamente; y c) categorías J, K y L. podrán percibir la Asignación por Hijo con Discapacidad y la Ayuda Escolar Anual.

Más allá de las sucesivas reformas, el monotributista sigue obligado a cumplir con una agenda completa de obligaciones para seguir adherido como pequeño contribuyente. Así, al finalizar cada cuatrimestre calendario se deben calcular los ingresos acumulados, la energía eléctrica consumida y si corresponde los alquileres devengados en los 12 meses inmediatos anteriores, así como verificar la superficie afectada a la actividad en ese momento. Cuando dichos parámetros superen o sean inferiores a los límites de la categoría en la que se encuentra el monotributista, deberá recategorizarse. Si no se registra ningún cambio, la categoría seguirá siendo la misma y por lo tanto no deberá hacerse ningún trámite. En el caso de categorizarse en los rangos superiores, debe considerarse la cantidad mínima de empleados para no quedar excluido.

La doctrina estableció que el control cuatrimestral que contiene el régimen en cuanto a la categorización, también implica un control de inclusión y exclusión, por cuanto la vulneración de los parámetros de las últimas categorías provoca una recategorización o una exclusión. La última reforma de 2016 establece, como hasta ahora, tres recategorizaciones por año, pero la correspondiente al segundo cuatrimestre (mayo-agosto) es obligatoria para todos, de confirmación de los datos, y hay que hacerla a pesar de no tener que modificar la categoría. Las otras recategorizaciones hay que cumplirlas únicamente si hubo modificaciones.

En el siguiente cuadro se puede observar todas las categorías que están vigentes en la actualidad.

Cuadro 4

Tabla de categorías del Monotributo (valores vigentes desde 01/01/2017)

Categoría	Ingresos Brutos	Actividad	Cantidad Mínima de Empleados	Sup. Afectada	Energía Eléctrica Consumida Anualmente	Alquileres Devengados Anualmente	Impuesto Integrado (**)		Aportes al SIPA	Aportes Obra Social	Total		Alicuota efectiva
							Locaciones y/o Prestaciones de Servicios	Venta de Cosas Muebles			Locaciones y/o prestaciones de servicios	Venta de Cosas Muebles	
A	Hasta \$ 84.000	No excluida	No requiere	Hasta 30 m2	Hasta 3.330 KW	Hasta \$ 31.500	\$ 68		300	419	\$ 787	\$ 787	0,94%
B	Hasta \$ 126.000	No excluida	No requiere	Hasta 45 m2	Hasta 5.000 KW	Hasta \$ 31.500	\$ 131		330	419	\$ 880	\$ 880	0,70%
C	Hasta \$ 168.000	No excluida	No requiere	Hasta 60 m2	Hasta 6.700 KW	Hasta \$ 63.000	\$ 224	\$ 207	363	419	\$ 1.006	\$ 989	0,59%
D	Hasta \$ 252.000	No excluida	No requiere	Hasta 85 m2	Hasta 10.000 KW	Hasta \$ 63.000	\$ 368	\$ 340	\$ 399,30	419	\$ 1.186	\$ 1.158	0,46%
E	Hasta \$ 336.000	No excluida	No requiere	Hasta 110 m2	Hasta 13.000 KW	Hasta \$ 78.500	\$ 700	\$ 543	\$ 439,23	419	\$ 1.558	\$ 1.401	0,42%
F	Hasta \$ 420.000	No excluida	No requiere	Hasta 150 m2	Hasta 16.500 KW	Hasta \$ 78.750	\$ 963	\$ 709	\$ 483,15	419	\$ 1.865	\$ 1.611	0,38%
G	Hasta \$ 504.000	No excluida	No requiere	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 94.500	\$ 1.225	\$ 884	\$ 531,47	419	\$ 2.175	\$ 1.834	0,36%
H	Hasta \$ 700.000	No excluida	No requiere	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 126.000	\$ 2.800	\$ 2.170	\$ 584,61	419	\$ 3.804	\$ 3.174	0,45%
I	Hasta \$ 822.500	Venta de Bs.	1	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 126.000	aplicable	\$ 3.500	\$ 643,08	419	-	\$ 4.562	0,55%
J	Hasta \$ 945.000	Venta de Bs.	2	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 126.000	aplicable	\$ 4.113	\$ 707,38	419	-	\$ 5.239	0,55%
K	Hasta \$ 1.050.000	Venta de Bs.	3	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	Hasta \$ 126.000	No aplicable	\$ 4.725	\$ 778,12	419	-	\$ 5.922	0,56%

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP

Junto al cuadro de categorías que publica AFIP en su página web, hemos agregado una columna con la alícuota efectiva (que surge de dividir la incidencia fiscal sobre el límite de facturación de cada categoría). De acuerdo con los datos de la alícuota efectiva del Monotributo, podemos observar la regresividad tan mentada del régimen simplificado (excepto para los últimos tramos en los que repunta levemente).

V. Marco teórico

En la doctrina tributaria existe un debate sobre la conveniencia de la gravabilidad o no de los pequeños contribuyentes, o de la microempresa unipersonal, teniendo en cuenta el bajo nivel de recaudación que implica este segmento, el alto costo que implica su control y, sobre todo, la tensión normativa que existe entre cualquier régimen especial y los principios de equidad y progresividad de los regímenes generales de tributación. A favor de la gravabilidad de este sector se sostiene, que la imposición al mismo implica y conlleva la asunción de responsabilidades tributarias (por pequeñas que estas fueran), con el consiguiente efecto de concientización fiscal o culturización tributaria, al obligarlo al pequeño contribuyente interesarse y capacitarse en el conocimiento de sus obligaciones tributarias, constituyéndose a su vez en fuente alternativa de información para las administraciones sobre las ventas efectuadas por los proveedores. Y si bien existe una

postura doctrinaria crítica a la implementación de una política tributaria que se aleje de los principios clásicos de la tributación, es importante reconocer que ante la necesidad de lograr agrandar la base imponible con el objetivo de procurar el equilibrio fiscal, y por lo tanto, de mejorar la eficiencia de la administración tributaria, el mejor impuesto es aquel que se adecúa a la capacidad de la administración y al nivel de concientización fiscal de los contribuyentes.

Mientras los países industrializados recaudan sus impuestos a partir de una cantidad reducida de grandes empresas y contribuyentes, los países en desarrollo están caracterizados por una alta informalidad en su economía (Tanzi, 2000). En América Latina la proporción del ingreso nacional que se percibe por parte de trabajadores en el sector formal en la forma de salarios es inusualmente baja, generalmente menos del 30% del total. Esta proporción es mucho más baja que en los países desarrollados, en donde por lo general exceden el 60% a 70% del ingreso proviene de la economía formal. En los países latinoamericanos una proporción enorme del ingreso es percibido en la forma de rentas, dividendos, pagos de intereses, ganancias y, sobre todo, ingresos informales de individuos que se ganan la vida en la economía informal. Si bien es una ardua tarea de organización y fiscalización que deben realizar las administraciones tributarias (gran parte del sector no tiene ingresos suficientes para ser gravables), Tanzi sostiene que es en estos sectores en donde reside gran parte del potencial de mejora en la gravabilidad y recaudación de la región. Incluso autores críticos de los regímenes especiales, como Shome, reconocen el rol importante que los mismos tienen en países grandes en desarrollo como Brasil, India y China, que experimentaron grandes desarrollos en el sector de servicios, representados principalmente por pequeños emprendedores que contribuyen al crecimiento económico. Entonces, por un lado, el pequeño contribuyente se beneficia de la simplificación del sistema impositivo y, por otro lado, no debe ser relegado en su responsabilidad de generar ingresos al fisco dada su potencial gravabilidad. Al mismo tiempo, una mayor fiscalización en el sector de pequeños contribuyentes permite un control indirecto de sectores mayores que sean compradores en el sector de monotributistas.

Por su parte, Shome sostiene que las administraciones tributarias deben extender el foco en los grandes contribuyentes a otros tamaños de contribuyente, incluyendo los pequeños, porque (i) es muy probable que ello mejorará la equidad, eficiencia y los objetivos de recaudación del sistema tributario como un todo; y (ii) tiene sentido abocar recursos administrativos a todos los grupos de contribuyentes, teniendo en cuenta el nivel de recaudación potencial que puede obtenerse de ellos. Una característica común de los países en desarrollo en las últimas décadas es la tendencia volátil en el resultado de sus presupuestos públicos y las dificultades que han experimentado para mantener sus ratios

de recaudación sobre producto bruto interno -alcanzados a principios de los años 90-. De acuerdo con Shome, parte de este fenómeno es el reflejo de (i) sucesivas crisis económicas que han llevado a reformas ineficientes de los sistemas tributarios (complejizando el desempeño de los sistemas y administraciones tributarias), por un lado, y de (ii) el rápido crecimiento de un sector de pequeños y medianos negocios y emprendimientos que no se adecúa correctamente a los sistemas tributarios generales y reducen la recaudación, por el otro. En este sentido, los países en desarrollo han adecuado en parte sus regímenes a sistemas especiales de tributación que permitan la incorporación de este amplio segmento de personas.

Otro aspecto central de análisis recae sobre la conveniencia o no de la aplicación de estos regímenes especiales ante el riesgo del denominado "enanismo fiscal", mediante el cual los contribuyentes de significancia económica se adaptan al sistema más favorable brindado al pequeño contribuyente, para evadir las obligaciones a su cargo. En efecto, una característica inherente a todos los regímenes especiales de tributación, en general de carácter presuntivo, es la distorsión que genera el tratamiento especial de un grupo social por encima de otro en el comportamiento de los agentes, que buscan encuadrarse en los regímenes especiales más favorables y evitar la mayor carga y complejidad del régimen general de impuestos. El mismo fenómeno de cambio en los comportamientos de los agentes se verifica hacia el interior del régimen simplificado del Monotributo, en donde la gran mayoría de los adherentes se encuadra en las tres categorías más bajas de ingresos brutos. Este inconveniente puede ser mitigado en la medida en que se instrumenten acciones tendientes a constatar la identificación de los responsables para comprobar su categorización. Lógicamente que este accionar será más accesible en la medida en que los aspectos tenidos en consideración por la legislación para formular la pertinente clasificación resulten de fácil constatación por lo que resulta adecuado que además de tener en consideración los ingresos brutos o el valor de la obligación tributaria resultante, se consideren también en forma conjunta magnitudes físicas de fácil constatación por parte de las auditorías fiscales para la inclusión de los responsables en estos regímenes especiales.

Con relación a los regímenes presuntivos que tienden a presumir el valor agregado o la renta, como el Monotributo argentino, surge la siguiente disyuntiva: cuando más fáciles son de administrar los sistemas que los instrumentan, resultan más inequitativos mientras que cuando son más sofisticados y complejos de administrar, son más equitativos. Al respecto, una solución a la problemática planteada consiste en considerar además de los ingresos brutos para categorizar a un contribuyente como de baja significación fiscal, la adopción de parámetros físicos objetivos (superficie afectada, energía eléctrica consumida, personal afectado a la actividad, vehículos o locales utilizados, etc.) para evitar acciones

fraudulentas por parte de los contribuyentes de mayor significancia fiscal.

Por otra parte, autores como Cetrángolo han argumentado a favor de los regímenes simplificados por la capacidad de inclusión social que los mismos muestran en la práctica, sobre todo en lo relativo a la provisión de protección social que brindan y en cuanto al efecto de inclusión en la economía formal, tanto de empresas de reducido tamaño como de trabajadores independientes. Desde el punto de vista de la protección social, los regímenes especiales son instrumentos importantes de integración, ya que los trabajadores independientes generan un desafío relevante para que el Estado logre una buena cobertura de la seguridad social. En definitiva, el empleo informal genera serias consecuencias tanto para los trabajadores y sus familias, como también para la sociedad en general. Por un lado, el empleo informal dificulta el reconocimiento de derechos laborales y está asociado con la pobreza. Además, los trabajadores informales generalmente no cuentan con la protección necesaria frente a los diversos riesgos sociales, como pueden ser los accidentes laborales y el desempleo. Por otro lado, a nivel agregado, la informalidad laboral afecta la equidad, la eficiencia, la capacidad del Estado para recaudar recursos, el alcance de la seguridad social, la productividad y el crecimiento (OIT, 2002).

Por lo tanto, la principal motivación para la implementación de regímenes especiales de tributación simplificada, sobre todo en América Latina, radica en integrar –y mantener– dentro de la base tributaria a la mayor parte posible de los ingresos generados por este sector informal y lograr ir incorporando al sistema a los pequeños y medianos agentes (OCDE, 2008). La experiencia demuestra que la implementación de los regímenes simplificados debe ser fiel a sus objetivos de política, ya que el mal aprovechamiento de estos regímenes por parte de contribuyentes mal categorizados o del régimen general muchas veces termina generando resultados contrarios a los deseados. Así, en contextos de elevada informalidad y donde se percibe un riesgo implícito bajo para las acciones de evasión impositiva, un régimen simplificado para pequeños contribuyentes debe tener tasas impositivas reducidas y requisitos de conformidad realmente favorables, como para lograr atraer a los contribuyentes de menores ingresos. Sin embargo, esas laxas condiciones de entrada también pueden transformarse en fuertes barreras de salida, puesto que las empresas que se encuadran en estos esquemas tienen un incentivo para permanecer dentro del régimen especial, aun teniendo la capacidad de registrarse dentro del régimen general de tributación. Esta tensión inherente a los regímenes simplificados ilustra de qué modo la aplicación deficiente de los mismos termina siendo perjudicial, tanto en materia de ingresos tributarios (si permite disminuir la carga tributaria de los contribuyentes del régimen general), como de eficiencia económica (si incentiva actitudes de “enanismo fiscal” en las empresas) y de equidad distributiva (si brinda ventajas legales a contribuyentes que se

hacen pasar por pequeños para entrar en el régimen simplificado).

En definitiva, la literatura de la política tributaria para pequeños contribuyentes asume que la tributación especial o simplificada constituye una política adecuada para los países en desarrollo con un segmento grande de contribuyentes de muy difícil control y un alto grado de informalidad. Si bien se reconoce que la informalidad responde a múltiples causas y admite distintos enfoques, el aspecto tributario constituye uno de los factores más relevantes para analizar el problema de la economía informal en América Latina (Gómez Sabaini, Jiménez y Martner, 2017). Por una parte, el nivel y la estructura de los ingresos tributarios pueden incidir sobre el tamaño de la economía informal a través del efecto que ejercen los impuestos sobre las decisiones individuales para pertenecer al sector formal de la economía. Al mismo tiempo, la tributación especial constituye uno de los principales instrumentos para incidir sobre la distribución del ingreso de la población, ya sea a través de su impacto directo o, indirectamente, a partir de la posibilidad que brinda de obtener recursos que contribuyen a una adecuada provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado.

Reconocidas estas virtudes, el foco de las futuras reformas debería ponerse en el funcionamiento específico de estos regímenes de tributación 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 promueven, aunque también se deberá poner énfasis en evitar su sobredimensionamiento. También es importante que el funcionamiento del régimen sea coherente con la concepción original de estos instrumentos como un “puente” entre los regímenes especiales y el cumplimiento voluntario de las normas tributarias generales.

VI. Análisis de las debilidades del Monotributo

1. Cobertura y alcance del régimen simplificado

Como vimos, uno de los propósitos fundamentales que motivó la introducción de un régimen simplificado en el sistema tributario argentino fue la formalización de un conjunto heterogéneo y numeroso de contribuyentes. En ese sentido, el desempeño y los resultados del Monotributo deben ser evaluados en función de su capacidad para lograr, a un costo razonable, la inserción en el sector formal de la economía de un gran número de trabajadores independientes y empresas pequeñas que se desenvuelven en la informalidad

(Cetrángolo et al., 2013). En la medida de la disponibilidad de los datos, los aspectos relevantes para llevar a cabo este análisis son: la cantidad de contribuyentes sobre el total del empleo formal y la estructura de categorización, la movilidad de los mismos en torno al régimen simplificado (entradas, recategorizaciones y salidas).

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 con mayor fuerza 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 para el 2007 y 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 aceleración en la 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 (incluyendo todos los sub-regímenes) para 2013 y a los 3.100.000 contribuyentes actuales (2016).

En segundo lugar, además de la cantidad de contribuyentes, es relevante analizar la estructura del Monotributo y la categorización de los mismos según su nivel de ingresos brutos, así como la evolución de las categorías del régimen y la cantidad de contribuyentes involucrados.

Cuadro 5

Estructura de contribuyentes en el Monotributo según ingresos brutos - 2013

Categoría	Locaciones y/o prestaciones de servicios	Venta de cosas muebles	Activ. primaria, asociada, cooperativa y trabajo Promovido	Total	Estructura
B	762.571	190.437	529.746	1.482.754	54,7%
C	219.332	71.067	n.a.	290.399	10,7%
D	187.752	73.031	n.a.	260.783	9,6%
E	247.062	69.574	n.a.	316.636	11,7%
F	93.473	31.326	n.a.	124.799	4,6%
G	81.990	25.011	n.a.	107.001	3,9%
H	51.270	23.206	n.a.	74.476	2,7%
I	36.105	14.783	n.a.	50.888	1,9%
J	n.a.	2.818	n.a.	2.818	0,1%
K	n.a.	1.500	n.a.	1.500	0,1%
L	n.a.	953	n.a.	953	0,0%
Total	1.679.555	503.706	529.746	2.713.007	100,0%
Estructura	61,9%	18,6%	19,5%	100,0%	n.a.

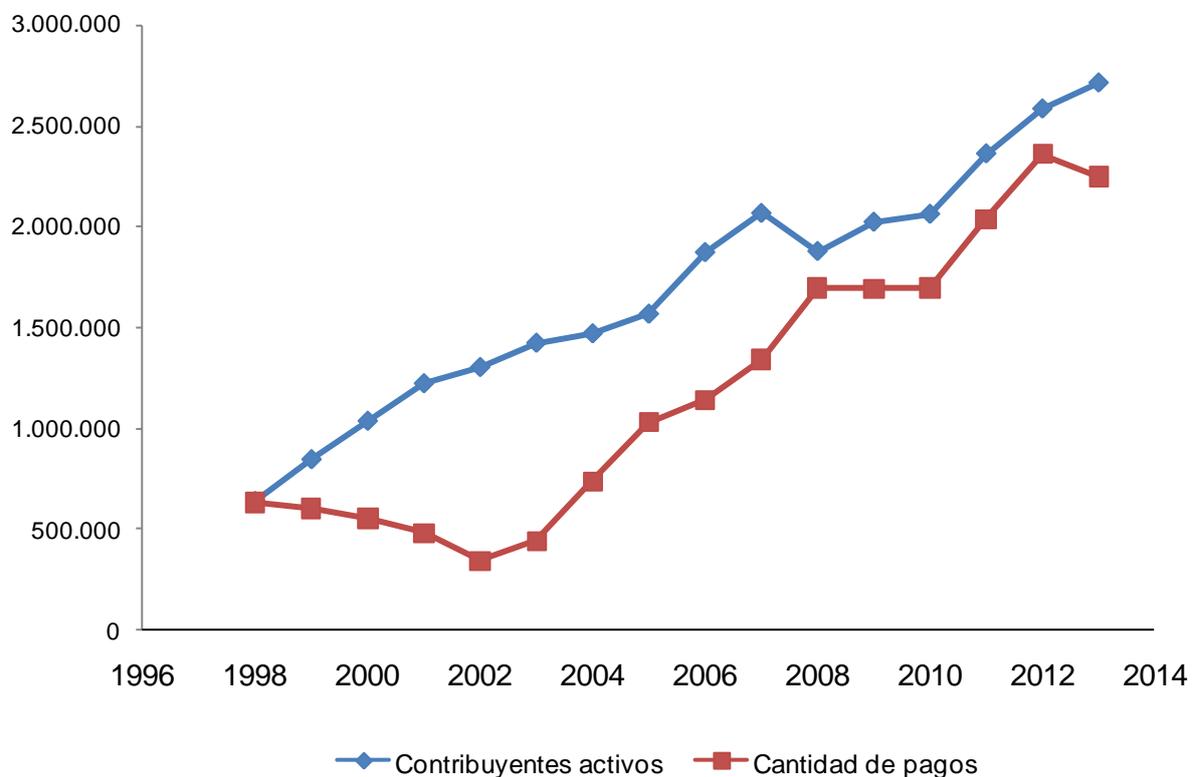
Fuente: Elaboración propia en base a AFIP

En el cuadro se presenta, detalladamente, la composición del régimen (datos de 2013). 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, 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 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 tres categorías más altas del régimen (que incorporan requisitos mínimos de empleados a cargo) apenas concentran el 0,2% del total de contribuyentes.

Si bien Cetrángolo et al. (2013) sostienen que los costos que implican la existencia del Monotributo y su administración son difíciles de cuantificar, sin dudas el principal costo fiscal del Monotributo es el asociado al “enanismo fiscal”. Aunque 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, independientemente de si parte de ellos

justifican o no su permanencia en el ámbito del régimen simplificado.

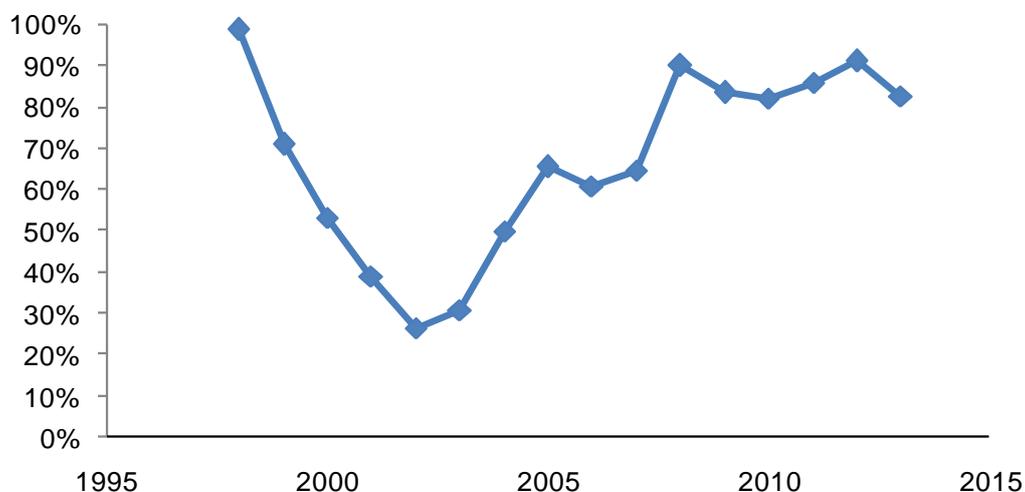
Gráfico 3
Cantidad de pagos y contribuyentes activos, (1996 – 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP

Farías (2009) mostró 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. El seguimiento y fiscalización de los monotributistas que fue ejecutando AFIP condujo 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.

Gráfico 4
Relación entre pagos y contribuyentes activos, (1996 – 2014)

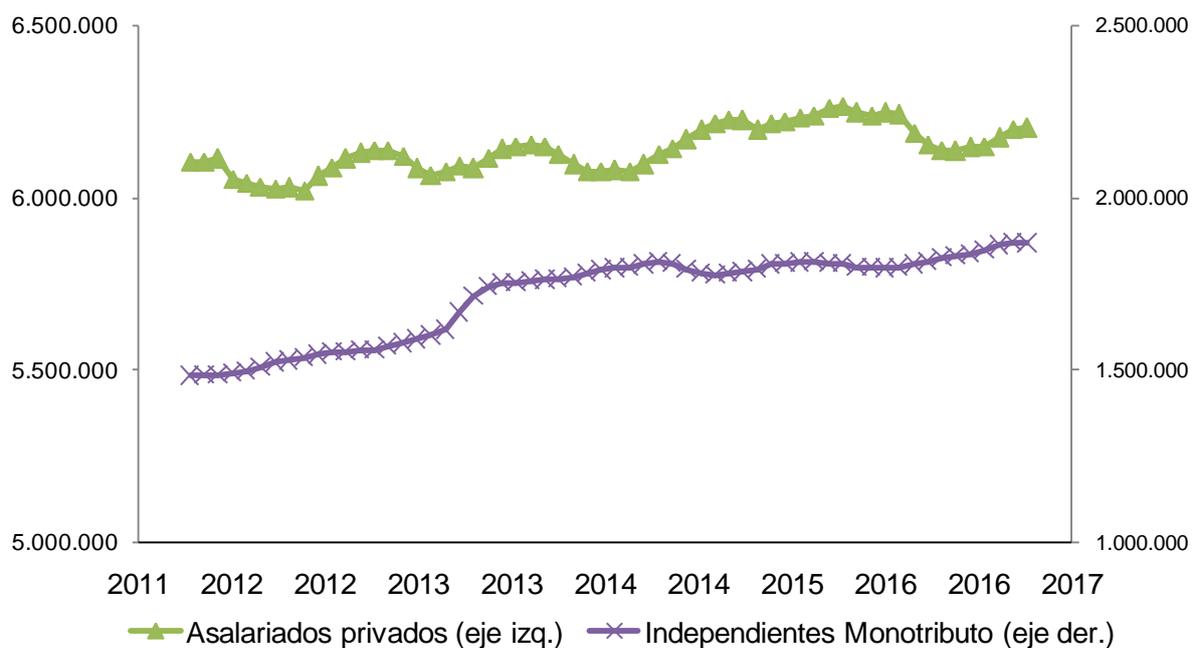


Fuente: Elaboración propia en base a AFIP

De acuerdo con la evolución de la cantidad de adherentes de los últimos años, podemos afirmar que el Monotributo es una buena herramienta de formalización laboral, aún en ciclos económicos de recesión y estancamiento en la creación de empleo formal en el sector privado. Ese fue el contexto macroeconómico y del mercado del trabajo en el momento de su creación (1998). En este sentido, al analizar el régimen simplificado del Monotributo en cuanto a su capacidad de inclusión al sistema de la economía formal, se puede observar un crecimiento de la participación del Monotributo y del sector independiente de trabajadores formales en la cantidad de empleo total de la economía argentina durante los últimos años (2012-2016), como se ilustra en el siguiente gráfico.

Gráfico 5

Evolución del empleo privado en asalariados vs. monotributistas, (2011 – 2016)



Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS

Para el principio del período, la cantidad de asalariados privados era de 6.105.953 y la misma variable alcanza luego de una trayectoria inestable a apenas 6.202.917 personas. El Monotributo, por su parte, parte de un total de adherentes de 1.482.473 en la serie para alcanzar un total de 1.866.997, un aumento de 385.000 adherentes. Así, mientras el empleo en relación de dependencia formal privado aumenta 2%, el Monotributo crece un 21% en el mismo período. Así, solo uno de cada cuatro nuevos trabajadores privados correspondió al segmento de los trabajadores en relación de dependencia. Y si agregamos el sector público, del total solo uno de cada diez nuevos ocupados pertenece al segmento asalariado privado. En contraste, en los últimos cinco años, uno de cada dos nuevos trabajadores privados nuevos fueron adherentes al régimen simplificado del Monotributo.

2. Enanismo fiscal y morosidad

El Monotributo fue creado para regularizar la situación de muchas personas excluidas o al borde de la exclusión del sistema económico formal. Sin embargo, a la par de que el Monotributo intentó solucionar determinados problemas, creó además otros nuevos.

Así, por ejemplo, la gran cantidad de contribuyentes que optó por incorporarse al régimen y los escasos mecanismos de control y fiscalización de la administración tributaria llevaron a que el sistema tuviera no pocas falencias. La subcategorización de adherentes o “enanismo fiscal” es el principal problema que tuvo el Monotributo. Para indagar más acerca del problema de la subcategorización y el estancamiento en las categorías más bajas del Monotributo, se consultó a los informantes clave por las reformas prioritarias para combatir estos problemas en el Monotributo y sobre cómo se puede incentivar la recategorización y/o la salida del régimen simplificado. La informante clave #1 consignó el rol clave que tienen en este tema los parámetros físicos del régimen simplificado como energía eléctrica, superficie afectada a la actividad, monto de los contratos y alquileres, entre otros:

“Hoy existen parámetros que si bien no son causales de exclusión, es información que tiene AFIP, como por ejemplo, consumo con tarjetas de crédito, información de otros organismos del Estado, del sistema bancario, etc. Toda esta información AFIP la tiene y la está empezando a usar para excluirte de oficio. Se hacen muchas exclusiones por cruzamiento de información con otros parámetros que se van sumando, como por ejemplo, si hubo personas que viajaron a Japón por el tema del fútbol o tienen autos de alta gama y, al mismo tiempo, son monotributistas, a estas personas se las va excluyendo de oficio.”

Con respecto al enanismo fiscal, el informante clave #2, consignó la nueva modalidad de recategorización de oficio que incorpora la última reforma del Monotributo:

“La clave son los parámetros objetivos, como las magnitudes físicas o el precio máximo unitario de venta. ¿Y por qué tiene que ser objetivo? Porque el componente que más claramente te permite corroborar la capacidad contributiva es el ingreso bruto. Y como el ingreso bruto la gente lo miente, la ley parte de una desconfianza natural de que me van a meter el perro, y entonces te obliga a chequear con magnitudes.

Ya habíamos incluido presunciones para excluir de oficio del Monotributo. Por ejemplo, vos tenés acreditaciones bancarias que no son compatibles con tu nivel de ingresos declarados, etc. Ahora, las presunciones eran para excluir del Monotributo. ¿Qué pasa si yo te excluyo del Monotributo? Te mando al régimen general y te mando a la clandestinidad, porque después no te voy a controlar. Un pequeño que se pasó por unos pesos es difícil que vuelva a aparecer por el régimen general. Ahora desde la última reforma de Ganancias, hemos propiciado usar esas mismas presunciones para recategorizarte de oficio.”

Desde la última reforma, la AFIP puede realizar reconversiones a una categoría superior a la categoría acreditada si detecta, por ejemplo, que el monotributista posee acreditaciones bancarias por un valor que supera el importe de los ingresos brutos anuales

máximos admitidos para la categoría en la cual está encuadrado.

El informante clave #3 consideró respecto a este punto que la prioridad es seguir trabajando en la mejora de la fiscalización y apuntó a la recategorización de oficio como un elemento central de la última reforma ya que facilita el crecimiento a categorías más altas de los adherentes al régimen especial. El informante clave #4 sostuvo que para combatir el enanismo fiscal son de gran utilidad las nuevas tecnologías en el sentido de que permiten cruzar datos en tiempo real para saber la real (o al menos una aproximación) de la situación económica financiera de los contribuyentes, ya que permiten inferir si realmente es o no un pequeño contribuyente.

“Creo que se ha avanzado mucho en eso en los últimos tiempos. Es más, gran parte de las exclusiones del régimen o recategorizaciones de oficio han sido gracias a la utilización de este tipo herramientas y no por ejemplo a causa de fiscalizaciones ordinarias. Además considero que las penas deberían ser más gravosas para aquellos sujetos que se esconden en esta figura.”

Sin dudas, la propuesta más interesante, por parte de la informante clave #7, consiste en la idea de una reforma que aliente la correcta categorización en el régimen simplificado mediante un sistema en el que el paso entre categorías sea gradual y pero automático. Esto se podría lograr haciendo que la información que tiene que incluir el aportante sea sencilla de recabar para él mismo, fácil de suministrar y la categorización la haga el propio sistema.

Por otro lado, con respecto a la morosidad en el Monotributo, se les consultó a los informantes clave cuáles son las reformas que podrían mejorar la relación entre los pagos realizados y los contribuyentes activos en el Monotributo. De acuerdo con el informante #4:

“Habría que aumentar la percepción de riesgo de los contribuyentes por los incumplimientos en el Monotributo. Hoy por hoy, una marca en el Veraz por una deuda comercial es más gravosa para los ciudadanos que una deuda con el Fisco. Asimismo habría que fomentar y dar más publicidad al régimen de reintegro vigente por pagos mediante débito automático en cuentas o tarjetas de crédito.”

De acuerdo con la informante clave #1:

“Para mí, dado que hoy en día si uno debe más de diez cuotas lo dan de baja de oficio, quizás modificar y profundizar este mecanismo. Porque qué sucede hoy, quizás debo nueve meses y un mes antes voy y pago. Entonces, endurecer el mecanismo y por ejemplo si no pagaste tres meses, te doy de baja. O si no pagaste 9 meses, pero en toda tu carrera, te doy de baja y no podés

volver. Entonces que a la gente le dé miedo y diga 'no, no quiero perder la condición de adherente y los beneficios del régimen especial'."

De acuerdo con el informante clave #2, debe pensarse una reforma ambiciosa y estructural:

"El problema y la única forma de corregir la mora es generar percepciones en la fuente, es decir, a través de retenciones. Yo siempre digo, yo soy un gran contribuyente que paga hasta el último centavo, pero no por virtud, sino porque yo no la veo a la gaita. A mí me la sacan. Cuando vos ves tu declaración anual de ganancias te querés matar, es igual a un auto cero kilómetro. Pero bueno... Ahora si yo tengo la responsabilidad de hacer la liquidación y veo la propaganda ofreciendo ese auto..."

La teoría económica te enseña que siempre hay prioridades en cualquier economía doméstica que definen otras necesidades antes de pagar los impuestos. La única forma de agarrarte es en la percepción en la fuente. Lo que pasa en el Monotributo es que una gran proporción de adherentes le facturan al consumidor final, y no podés poner al consumidor final como agente de retención. Pero al menos los monotributistas que están en una cadena de producción y les venden a contribuyentes grandes intermedios deberían poder ser retenidos por el tipo que les compra. Por ejemplo, un supermercado que le compra una partida de producto a un monotributista, le debería poder retener a cuenta. Algunos piensan que eso conspira contra la simplificación, pero no es así porque el monotributista no tiene que hacer nada, le retienen por él justamente."

De acuerdo con la informante clave #5, una de las reformas que se podría implementar en la relación pagos realizados y contribuyentes activos es establecer el pago de la cuota como requisito pueda obtener la constancia de Monotributo.

"Esto evitaría el retraso en el pago del mismo y muchos monotributistas que contratan, ya sea con el estado o con particulares, estarían al día con sus impuestos, porque de lo contrario, no cobrarían. La Dirección Provincial Rentas de Jujuy implementó este sistema para los que contratan con la provincia."

De acuerdo con la informante clave #7:

"Se tienen que mejorar los incentivos a solicitar factura. Esto es necesario analizarlo sectorialmente. Hay sectores de la economía que pueden prescindir de la factura, por ejemplo, en muchos servicios personales. Los incentivos a la bancarización (por ejemplo, mediante el pago con tarjeta de débito) pueden aumentar el uso de la facturación."

De acuerdo con el informante clave #8, debe priorizarse un mayor acceso y una

mayor simplificación para los potenciales contribuyentes.

“Asimismo se necesita un mayor control sobre la informalidad que termine obligando a los contribuyentes a inscribirse en el sistema. Quizás pueden agregarse más categorías que permitan mayor acceso.”

En definitiva, el consenso es mejorar el sistema de incentivos detrás del Monotributo para aumentar el cumplimiento. Con respecto al “enanismo fiscal”, en la actualidad, el Monotributo funciona con un alto grado de subcategorización; más del 80% de los monotributistas tienen ingresos superiores a los declarados ante el fisco, tributando entre las tres categorías más bajas del régimen, cuando deberían pertenecer a los últimos tramos o encontrarse excluidos. La administración tributaria debe apuntar a la mejora continua para poder incorporar cambios al régimen de recategorización y fiscalización. En este sentido, de acuerdo con los informantes clave, una reforma integral de los segmentos y escalas del régimen simplificado podría ser una medida estructural adecuada que contribuya con las mejoras en la administración tributaria. Todos los informantes coinciden en que el “enanismo fiscal” en el Monotributo es un problema importante que tiene el régimen y proponen una serie de medidas para su corrección. En general, el consenso apunta a mejorar la administración tributaria en aspectos clave como, por ejemplo, diseñar un sistema de recategorización automática, promover la recategorización de oficio y establecer la facturación electrónica.

Con respecto a la morosidad e incumplimiento, la experiencia indica que las moratorias han sido positivas en el aumento de los pagos, notablemente la de 2004. Pero los informantes clave apuntan a reformar el sistema de incentivos para apuntar a una mejora estructural, como por ejemplo, implementar las exclusiones de oficio por mora y condicionar el alta como adherente a estar al día con las cuotas (como se estableció en algunas provincias para facturarle al estado provincial). También se propone una reforma de la estructura de categorías que permita mayor acceso para los muy pequeños y mayor salida hacia el régimen general para los medianos y grandes, haciendo más suave el impacto en la carga fiscal del “salto”.

VII. Propuestas de reforma del Monotributo

Con respecto a las oportunidades y desafíos de mejora del Monotributo, la amplia mayoría de los entrevistados coincidieron en que hay dos grandes líneas de reforma

prioritarias: (i) apuntar a simplificar verdaderamente el funcionamiento y la administración tributaria del Monotributo (especialmente para las categorías más bajas); y (ii) mejorar la categorización y el encuadramiento de los adherentes al régimen de acuerdo a su capacidad contributiva real (para evitar los altos niveles de enanismo fiscal), especialmente mediante la recategorización de oficio y un sistema de evolución automática de los contribuyentes hacia los niveles más altos y la eventual salida del régimen.

1. Lineamientos de reforma para mejorar la simplicidad del régimen

Hay consenso de que las reformas que se fueron introduciendo complejizaron demasiado el funcionamiento del régimen simplificado y no fueron efectivas para combatir la subcategorización de los adherentes. El informante clave #4 hace un aporte en este sentido:

“Considero que habría que invertir más recursos en lograr que realmente sea un régimen simplificado para aquellos que realmente precisan que así sea. En la actualidad siento que, en el afán de la administración tributaria de detectar a aquellos sujetos que se esconden en la figura de -enanismo fiscal-, el Monotributo se ha convertido en un régimen que ha perdido en parte la simplicidad. Son pocos los contribuyentes pequeños que pueden solos, es decir, sin un asesor impositivo o un gestor, llevar adelante las inscripciones en el Monotributo, así como el cumplimiento con los fiscos provinciales y municipales, así como con sus obligaciones fiscales posteriores en tiempo y forma. Habría también que invertir en educación fiscal, acercando los beneficios y la simplicidad del régimen a los contribuyentes de bajos ingresos en una tarea casi "evangelizadora" del Organismo Fiscal.”

Por su parte, el informante #3 sostuvo que la desactualización de los parámetros del régimen simplificado provocó que se fueran acumulando distorsiones. Para contrarrestar esas distorsiones, se le fueron incorporando al Monotributo condiciones y requisitos para la permanencia o ingreso al régimen. El resultado fue que el régimen se hizo barato pero complejo y de difícil acceso, cuando el objetivo perseguido era que fuera un sistema simple. En suma, se reemplazó el objetivo de simplificar por el de bajar el costo fiscal, y como era barato, para que no se descontrolara la estructura de adhesiones y categorías, se lo hizo complejo y finalmente caro (en costo de adhesión o presión fiscal indirecta).

En general hay un gran consenso en que las reformas sucesivas del Monotributo (que estuvieron dirigidas a corregir problemas de funcionamiento) fueron dando lugar a un régimen especial con demasiados requisitos, dificultando no solo la permanencia sino el

ingreso. Los resultados no fueron buenos en términos de los dos problemas principales del régimen actual, su complejidad y la subcategorización. Hoy el régimen es complejo y más del 80% de los adherentes tributa en las primeras tres categorías. Dentro de las tensiones propias del régimen del Monotributo, hemos encontrado que los informantes clave (la mayoría de ellos) coinciden en que debe reformarse integralmente la estructura de categorías del régimen simplificado. En este sentido, existe un consenso importante entre los informantes con respecto a que la reforma prioritaria es lograr una simplificación profunda del régimen, mediante el diseño de sistemas automáticos de categorización, mediante esquemas de encuadramiento a plazo o temporales, con escalas más segmentadas según la capacidad contributiva real (y con una simplificación adicional en el costo fiscal indirecto para las categorías más bajas) y con mayor alcance y cobertura del Monotributo especialmente hacia los niveles más altos de ingresos, para llegar a niveles equivalentes a los del régimen general y autónomos tanto en tamaño de estructura e ingresos como en incidencia fiscal (manteniendo la simplicidad). La propuesta general consiste en bajar el costo fiscal indirecto o cantidad de requisitos formales para encuadrarse y permanecer en el régimen, por un lado, y de lograr un mejor encuadramiento de los adherentes de acuerdo a su real capacidad contributiva. Esto es posible si al mismo tiempo la AFIP se encarga de hacer las recategorizaciones necesarias y mantiene un seguimiento de los contribuyentes, lo que implica una asignación mayor de recursos de fiscalización y administración del impuesto.

Para el informante clave #2, los dos problemas principales del Monotributo fueron el costo fiscal demasiado bajo de adherencia al régimen, que a su vez originó una brecha demasiado grande con el régimen general, distorsionando los incentivos y promoviendo la subcategorización y la permanencia en el régimen de contribuyentes de mayor capacidad contributiva.

“El Monotributo tuvo dos grandes problemas prácticos que no se esperaban. Primero, el haber generado la creencia que es un regalo o que es baratísimo. No hay cosa a la que nos acostumbremos más rápido que a los subsidios o a las ventajas. Entonces hoy cuando se plantea que hay que subir la cuota, pasa lo mismo que pasa con las tarifas.

El otro gran problema del Monotributo es que, aún en las últimas categorías y considerando el último aumento que se dispuso recientemente, el salto desde la categoría más alta del régimen simplificado hacia el régimen general sigue siendo abismal. En comparación con un autónomo o un empleado en relación de dependencia, el monotributista paga diez veces menos. Y nadie se quiere ir.”

La informante clave #1, por su parte, consignó que según su opinión la reforma

prioritaria del Monotributo pasa por fortalecer y profundizar de verdad la simplicidad como sistema de formalización:

“Se podría pensar en que desde el Estado, todos los trámites nacionales, provinciales, municipales estuvieran contemplados en un único sistema. Entonces, la habilitación municipal, ingresos brutos y demás podrían estar incluidos en un sólo régimen y no todo separado porque es muy confuso.”

Actualmente existen numerosas trabas respecto a la formalización de las personas que quieren iniciar una actividad o un emprendimiento ya que deben regularizar su situación no sólo ante AFIP sino ante los distintos niveles de gobierno, requiriendo el pago de tasas y gravámenes de distinto tipo y nivel (municipal y provincial). Entonces, una verdadera simplificación de la situación de los pequeños contribuyentes sería lograr que el Estado como un todo simplificara y sustituyera todas las obligaciones (incluyendo tasas y tributos subnacionales) dentro del régimen simplificado.

En la misma línea de recomendación, se acuerdo con la informante clave #7, habría que simplificar la entrada y salida del régimen simplificado:

“Se vienen realizando algunas mejoras, tales como la revisión de los valores (límites y montos a pagar), la posibilidad de emitir factura electrónica, regímenes especiales para casos especiales (cooperativas) y el Monotributo social.

Para incorporar más contribuyentes a este régimen, debería facilitarse la entrada y salida al régimen, especialmente para los casos de ingresos fluctuantes o estacionales. Y aún el régimen simplificado no es tan sencillo, especialmente si se apunta a sectores informales. La forma más eficaz sería diseñar campañas sectoriales de capacitación para esos contribuyentes potenciales.”

De acuerdo con el informante #2, una posible línea de reforma podría ser la simplificación extrema de las actividades que son informales por naturaleza y tamaño:

“La actividad primaria es informal por naturaleza: al chacarero es muy difícil meterlo en la factura electrónica y en el CAI (por el Código de Autorización de Impresión) y todo eso. Entonces lo que termina pasando es que vos tenés proliferación de facturas truchas, que las genera el exportador. Vos para exportar en blanco tenés que comprar en blanco. Entonces aparecen las facturas truchas para blanquear las compras. ¿No sería más práctico que directamente la primera etapa no esté obligada y el acopiador pague el impuesto por la primera etapa, por ejemplo? No, se pretende formalizar hasta el último paisano con la factura electrónica. Lo mismo pasa con la Seguridad Social. ¿Por qué tenemos un tercio de la población económicamente activa en negro? Bueno, por muchos motivos pero alguno de ellos es el costo que tiene y la complejidad que tiene

(formalizarse).

Por todo ello, yo defiendo el Monotributo y sostengo que sin el Monotributo esos 3 millones de tipos, ponele que un millón lo pudieras embocar en el régimen general, los otros dos millones vuelven a la clandestinidad que es adonde nunca deberían haber entrado.”

La simplificación extrema de los niveles más bajos del Monotributo podría pasar por excluir del régimen a cierto tipo de actividades y tamaño de emprendedores que por naturaleza son informales y su actividad no amerita ningún gasto administrativo. Hay pequeños productores rurales que no pueden trasladarse a centros urbanos en donde haya una oficina de AFIP. Por otro lado, estas personas no reciben prácticamente ningún servicio público por parte del Estado, con lo que no tienen incentivos a formalizarse para ingresar a un sistema previsional o de salud.

Como puesta en común de la evidencia recabada a partir de la opinión de los expertos, cabe destacar que, desde sus orígenes, la estructura básica de este régimen simplificado contempló y procuró el objetivo de política de lograr que los pequeños contribuyentes (aquellos con hasta un monto máximo de ingresos brutos anuales) se formalizaran y cumplieran con sus principales obligaciones tributarias y previsionales a través del pago “simplificado” de determinada suma fija de dinero. Al objetivo de formalización del empleo independiente, debe sumarse un objetivo de ampliación de la protección social, a través de la cobertura en materia de seguridad social para este segmento de contribuyentes.

Con respecto a la mentada simplicidad del régimen, la mayoría de los expertos fue bastante crítico de la situación actual del Monotributo. Así, por ejemplo, la informante clave #6 sostuvo:

“Los cambios prioritarios en el régimen simplificado tendrían que estar asociados a la posibilidad de facilitar aún más su aplicación, como por ejemplo que el pequeño contribuyente pueda pagar un monto anual por única vez. Por el contrario, el Fisco sigue exigiendo cada vez más cosas para permanecer en el régimen, que para gente de bajos ingresos son imposibles de cumplir, como trámites engorrosos, papelería a presentar, declaraciones e informes periódicos; todo lo cual implica subrepticamente la necesidad de contar con un contador.”

2. Lineamientos de reforma para mejorar el encuadramiento de los adherentes

Por otro lado, el segundo gran eje de reforma está relacionado con el problema del enanismo fiscal o subcategorización. En esta línea, el informante #2 consignó que la

reforma prioritaria del Monotributo consiste en apuntar a fortalecer un mejor encuadramiento de los adherentes en la estructura del régimen simplificado:

“Entonces, la reforma prioritaria pensamos nosotros es que el Monotributo debiera segmentarse. No es lo mismo los tipos que recién empiezan que los tipos que siguen diez años en el mismo lugar. Debiera haber segmentos y el último segmento debiera ser muy parecido al régimen general, donde la única ventaja fuera la simplicidad pero no el costo. Por ejemplo, estamos pensando que los niveles más altos del Monotributo debieran empezar a pagar Ganancias en el régimen general y que el Monotributo quedara sólo como sustitutivo de IVA y aportes previsionales.

Entonces, la propuesta del informante consiste en aplicar un régimen simplificado extendido hacia niveles mayores de facturación máxima hasta niveles equivalentes al régimen de autónomos. Adicionalmente, el informante propone que en los últimos tramos del Monotributo exista un régimen mixto entre el régimen simplificado y el régimen general para, por ejemplo, pagar Ganancias en el régimen general. Finalmente, el informante propone una tercera línea de reforma que establezca un régimen temporal o a plazo:

“Esto sería como un camino hacia la formalidad. El Monotributo sería una puerta de entrada y no un lugar para estacionarse para toda la vida. Entonces vos entrás y vas evolucionando. Por ejemplo, se nos ocurre: un profesional con más de diez años de matriculado no puede estar en el primer segmento del régimen especial. Ya se le puede exigir mayor nivel de complejidad y mayor costo.”

De esta manera, los adherentes irían pasando de categoría de acuerdo a la evolución de sus ingresos y según su antigüedad en cada segmento del régimen simplificado. La temporalidad y la recategorización automática funcionarían como dispositivos que podrían mejorar el encuadramiento de los contribuyentes de acuerdo a su capacidad real para cumplir sus obligaciones.

En la misma línea de mejorar el encuadramiento de los contribuyentes, otra posibilidad, además de considerar a los contribuyentes un poco más grandes (o medianos), es la de incorporar a las Pymes, o al primer tramo de ellas, las microempresas. De acuerdo con el espíritu del Monotributo, que tuvo el objetivo original de incluir a las personas físicas y no a las personas jurídicas, la mayoría de los informantes sostiene que no debería incluirse a las sociedades en el Monotributo, sino crearse un sistema especial para pequeñas empresas que podría ser un complemento o régimen especial dentro del Monotributo. Por su parte, el informante clave #8 propuso incorporar nuevos parámetros para el tratamiento de las sociedades en el régimen simplificado:

“El permiso de adherir sociedades simples en el Monotributo permitió el acceso a sociedades de menor tamaño y menor operatividad que encontrarían serias dificultades de ser incluidos en el régimen de Ganancias de las empresas. En la actualidad algunas de las características por las cuales se aplica el Monotributo es la cantidad de socios de la empresa, quizás una modificación podría ser ver qué otras variables pueden tomarse en cuenta para determinar si la empresa debe formar parte de la base tributaria del impuesto.”

De acuerdo con este informante, debe priorizarse un mayor acceso y una mayor simplificación para los potenciales pequeños contribuyentes y empresas, por lo que si se agregaran más categorías con el objetivo de permitir un mayor acceso, el Monotributo podría aumentar la cobertura de este segmento de contribuyentes, incluyendo pequeñas empresas con un alto grado de informalidad.

En resumen, los informantes señalan dos prioridades de reforma, mejorar la simplicidad y el acceso al Monotributo y mejorar el encuadramiento de los adherentes en base a su capacidad contributiva.

Con respecto al problema de la complejidad del sistema, todos los informantes proponen la vuelta a la consigna de oro *“simple, muy simple”* y apuntan que el Monotributo debe volver a ser lo más sencillo posible, privilegiando la simplicidad antes que una equidad perfecta del régimen. En el marco teórico señalado por Darío González relativo a la tensión inherente entre mayor equidad horizontal y vertical, por un lado, y mayor simplicidad para el acceso y permanencia en los regímenes especiales, por otro, las opiniones relevadas parecen inclinarse por una política tributaria que priorice la simplicidad a la equidad, sin perder de vista una mejora sustancial en la categorización de los adherentes en la medida de lo posible. Como hemos mencionado, esto indica que el eje de la discusión sobre las prioridades de reforma y oportunidades de mejora, antes que procurar una mayor fiscalización, giran en torno a buscar una mayor simplicidad para lograr mayor cobertura en el régimen simplificado, a la vez que promueven una mejor categorización por niveles de capacidad contributiva para los contribuyentes adheridos al régimen simplificado.

Con respecto al problema de la subcategorización, los informantes proponen dos líneas de acción; (i) segmentar más el régimen simplificado alargando su cobertura en los niveles más bajos y en los niveles más altos; y (ii) generar etapas adicionales en los niveles superiores de la estructura de niveles de ingresos brutos del régimen simplificado. Para lograr la movilidad ascendente de los contribuyentes en el Monotributo, los informantes proponen un sistema de encuadramiento automático y un régimen a plazo que logre encuadrar en categorías superiores a los contribuyentes a medida que van evolucionando

en ingresos y antigüedad dentro del Monotributo.

VIII. Conclusiones finales

La evidencia empírica relevada muestra que existe un marcado contraste y una tensión entre los objetivos originales de política y la estructura actual del Monotributo. En particular, el presente trabajo pone de relieve tres características que sobresalen en la actual configuración del régimen; (i) el Monotributo es un régimen complejo que luego de los sucesivos cambios de estructura ha aumentado las condiciones y obligaciones del contribuyente, como, por ejemplo, la exigencia periódica (cuatrimestral) de declaraciones juradas y declaraciones informativas sobre el cumplimiento de los parámetros físicos y de consumo; (ii) existe una marcada tendencia hacia la subcategorización de los adherentes al régimen; y (iii) hay una marcada brecha en la incidencia fiscal del régimen simplificado con el régimen general de impuestos.

En efecto, respecto a la complejidad del régimen (y a la pretendida simplicidad para el contribuyente), en la práctica muchos adherentes no podrían cumplir con sus obligaciones sin ayuda profesional, a pesar de que la ventaja de prescindir del asesoramiento externo fue usada como mecanismo para promocionar el sistema. Se hizo evidente con el correr del tiempo que era necesario estar capacitado y tener amplio dominio de la técnica y terminología impositiva para interpretar y aplicar la ley, herramientas sobre las cuales no estaba familiarizada la mayoría de los pequeños comerciantes, dueños de quioscos, almaceneros y cuentapropistas que tenían un emprendimiento de pequeña envergadura.

Respecto a la subcategorización o enanismo fiscal, sabemos que más del 80% de los adherentes están categorizados en las tres categorías más bajas y que prácticamente no se producen salidas del sistema hacia el régimen general como consecuencia de la subcategorización, y de la estructura fija de adhesión, y de la amplia brecha con el régimen general en cuanto a incidencia y carga fiscal para los contribuyentes. Esto erosiona las bases imponibles del IVA y del impuesto a las Ganancias con la consiguiente pérdida de recaudación. Adicionalmente, sabemos que más de la mitad de los adherentes (es decir, cerca de 1,5 millones) se ubican en la categoría más baja, de los cuales aproximadamente la mitad corresponde a locaciones y/o prestaciones de servicios, el 36% se relaciona con actividades primarias, asociaciones cooperativas y trabajo promovido, y solo un 13% se refiere a contribuyentes dedicados a la venta de cosas muebles.

Respecto a la brecha entre el costo del Monotributo y el régimen de autónomos, el

monotributista de la categoría más elevada no puede tener una obligación demasiado disimilar a la de quien es autónomo, que es un contribuyente que no sólo paga más sino que también tiene una mayor carga burocrática. Así, la brecha entre estar en uno o en otro sistema, que hoy es considerada "abismal", no sólo induce a la subcategorización sino también a una inexistente migración de contribuyentes desde el régimen simplificado al régimen general por aumento de ingresos por encima del límite del Monotributo. Adicionalmente, resulta problemático el hecho de que el paso del Monotributo al régimen general implique la pérdida del derecho de acceso garantizado a una cobertura de salud, quedando a juicio del contribuyente la decisión de recibir dicho servicio. Otra brecha marcada entre los dos regímenes se da en el sistema de la seguridad social. Un monotributista accede a la jubilación (con 30 años de aportes) con un aporte mensual que en la actualidad es de \$ 300 (y que hasta 2016 era de \$ 157), cifra igual para todos, cualquiera sea el ingreso y que no se actualizaba desde 2012. Un autónomo de la categoría II, por caso, contribuye con \$ 1.470, cifra que se actualiza semestralmente, con la expectativa de cobrar lo mismo (en caso de aportar siempre desde ese lugar): la jubilación mínima.

Adicionalmente, un repaso por la historia del Monotributo permite ver que el régimen se ha mostrado inestable desde su nacimiento, ya que ha sufrido numerosas modificaciones. Este proceso de continuos cambios constituye un impedimento para poder evaluar adecuadamente los efectos del sistema respecto de la captación de un mayor número de contribuyentes o la reducción de la informalidad laboral existente, así como tampoco es posible sopesar de modo pertinente los incentivos que el régimen genera en los distintos universos de contribuyentes, lo cual se dificulta aún más si se considera la escasa disponibilidad de información estadística relacionada con el Monotributo y con los contribuyentes involucrados. Como vimos, para Shome la señal de un sistema tributario avanzado se ve, por un lado, en el grado de correspondencia entre la administración del tributo y el objetivo original de la política pública (tributaria y fiscal), y por otro lado, en la coherencia entre la concepción original de un impuesto y la viabilidad fáctica de su implementación. Los resultados del presente trabajo indican que existe una distancia entre el diseño actual del Monotributo y sus objetivos originales. La evidencia relevada muestra la tensión entre los objetivos y el espíritu de la política tributaria detrás del Monotributo, por un lado, y su factibilidad y viabilidad fáctica, por el otro. El trabajo de investigación pone en evidencia una tensión entre la estructura actual y los objetivos de política originales, por un lado, y entre las dificultades de implementación y el espíritu o la concepción original de política pública (tributaria) en el Monotributo, por el otro. Es importante destacar, porque así lo demuestra el análisis de la literatura comparada para Latinoamérica, que la segunda

tensión destacada por Shome (entre la concepción original del impuesto y la viabilidad fáctica de su implementación) explica en buena medida la primera tensión (entre los objetivos de política originales y el estado y funcionamiento actual del régimen). En efecto, las dificultades de implementación y de administración tributaria son propias de los regímenes especiales en toda la región, porque se trata justamente de regímenes especiales para normalizar y ordenar a un segmento muy numeroso y heterogéneo de la población como es el sector de los pequeños contribuyentes y los cuentapropistas independientes. En suma, las dificultades de implementación del Monotributo son inherentes en parte a una concepción original normativa de política pública. Una concepción que supone, en tanto política tributaria presuntiva, un encuadramiento tributario ideal difícil de cumplir para un segmento muy heterogéneo y de gran tamaño de pequeños contribuyentes. En definitiva, toda política tributaria presuntiva es de difícil implementación y más para un segmento tan grande y heterogéneo de contribuyentes. Asimismo, todo régimen especial selecciona un grupo social por encima de otro y genera distorsiones en los comportamientos asociados hacia el interior del régimen implementado y en el entorno tributario de los regímenes inmediatos o contiguos al régimen especial.

Por todo lo expuesto, hay dos grandes desafíos que tiene el Monotributo para procurar un mejor funcionamiento en cuanto a sus objetivos originales. Por un lado, volver a ser un régimen simplificado para pequeños contribuyentes verdaderamente simple. Por otro lado, procurar una mejor fiscalización del segmento de los pequeños y medianos contribuyentes.

1. Recomendaciones

A partir de los desafíos y de las limitaciones detectadas en el funcionamiento del Monotributo y en base a las propuestas de la mayoría de los informantes consultados, el presente trabajo propone cuatro recomendaciones principales o lineamientos generales de reforma:

- Volver a un régimen simplificado

Una de las principales lecciones que podemos extraer de las entrevistas a informantes clave consiste en la propuesta de avanzar en una reforma que vuelva a hacer simple el Monotributo mediante una baja significativa de la carga fiscal indirecta en el régimen (o una disminución de los requisitos formales de información y categorización). A partir de las sucesivas reformas que sufrió el Monotributo, es necesario volver a poner el foco en reformas que tiendan a hacer simple el funcionamiento del régimen, y al mismo

tiempo se ponga en la agenda y el debate público la necesidad de simplificar la concepción y los objetivos de política detrás del Monotributo. Es necesario promover un debate público que permita avanzar hacia una reforma estructural y no sólo de actualización de parámetros.

En consonancia con el objetivo original de formalización laboral, es imprescindible volver a la simplicidad del régimen. Para ello, es necesario revisar el conjunto de tareas a cargo de los contribuyentes del régimen simplificado, ya que hoy la Administración tributaria cuenta con información suficiente para efectuar los controles sistémicos en base a información que recibe de distintos agentes, y así determinar si los sujetos incluidos se encuentran debidamente categorizados. Volver a un diseño que simplifique y amplíe el alcance del régimen simplificado podría significar una mejora en la cantidad de adhesiones y de los pagos. En este sentido, se deberá priorizar un acceso amplio al régimen, favoreciendo el proceso de formalización que propicia, aunque también se tendrá que poner énfasis en evitar su sobredimensionamiento y mejorar el encuadramiento por nivel de capacidad contributiva.

- Ampliar la cobertura del régimen simplificado hacia niveles equivalentes al régimen de autónomos

Otra de las lecciones de las entrevistas a informantes clave consiste en reducir la brecha de incidencia fiscal entre el Monotributo y el régimen general de autónomos. Modificando los parámetros de las categorías más altas del Monotributo, se podría agregar un segmento de mayor capacidad contributiva y mayor facturación, que sea creciente hasta alcanzar, por ejemplo, los topes de la Ley de Pymes para el primer segmento de sociedades, las microempresas, y/o cercano a los parámetros del régimen general de trabajadores autónomos. La salida del Monotributo ya no sería traumática sino paulatina. En línea con esta propuesta, uno de los informantes clave sostuvo que la AFIP analiza la posibilidad de generar un espacio mixto entre el régimen simplificado y el régimen general en donde, por ejemplo, los contribuyentes con mayor capacidad y estructura que estén ubicados en las últimas categorías comiencen a pagar Ganancias aunque permaneciendo en el régimen simplificado para las demás obligaciones.

En definitiva, la propuesta es cubrir la brecha que existe entre el Monotributo y el régimen general. Así, por ejemplo, y como método adecuado para acompañar la evolución de los pequeños contribuyentes, podría pensarse en algo similar al régimen del responsable no inscripto, que existiera en nuestra ley de IVA con anterioridad. Además de cubrir una brecha para un segmento de contribuyentes que por su tamaño queda entre dos regímenes

del sistema tributario, se cumpliría con dos objetivos importantes del espíritu original en la creación del Monotributo; hacer más fácil la salida del régimen simplificado y lograr que vuelva a ser un régimen puente entre la informalidad (y la clandestinidad) y la economía formal.

- Establecer un régimen a plazo o temporal

Esta recomendación también surge de parte de los informantes consultados como un eje central para mejorar el funcionamiento del Monotributo. En consonancia con esto, Gómez Sabaini, Jiménez y Martner (2017) sostienen que los regímenes simplificados deben tener una concepción de instrumentos tributarios especiales como “puentes transitorios” hacia el régimen general de impuestos. En este sentido, la adhesión al Monotributo debe ser entendida como una alternativa de mediano plazo que no debe hacerse permanente. Desde el punto de vista tributario, es necesario poner énfasis en lograr que los contribuyentes no tomen su situación de monotributistas como permanente, sino que consideren la necesidad de hacer una transición efectiva en un determinado período de tiempo, hacia el régimen general.

Hemos visto que aproximadamente más del 80% de los monotributistas pertenecen a las tres categorías más bajas. Para promover el progreso de los Monotributistas a lo largo del régimen simplificado, podría establecerse un régimen simplificado temporal y de ascenso automático. Por ejemplo, se puede establecer una cantidad fija de años como máximo para estar en las tres categorías más bajas. El ejemplo de México constituye un avance interesante en ese sentido: cuenta con el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), un régimen especial que contempla un mecanismo de reducción gradual del tratamiento tributario diferencial otorgado, con un período de permanencia limitada (10 años) para los pequeños contribuyentes inscriptos. En esta misma línea, Shome sostiene que el buen funcionamiento de un régimen simplificado es más probable si se cuenta con un programa que promueva la movilidad de una cantidad creciente de contribuyentes desde la categoría de pequeños a regulares.

Otra recomendación surgida en el análisis de manera de contribuir a la creación de un verdadero régimen de ascenso gradual y de duración temporal, consiste en segmentar por nivel de capacidad contributiva la estructura del régimen simplificado, mejorando la separación por categorías y apuntando hacia una progresividad en la incidencia fiscal. Mejorar la segmentación y la progresividad de las alícuotas permite incorporar pequeños contribuyentes informales en las categorías más bajas y mejorar la segmentación en los niveles más altos de ingreso, “alargando” la cobertura del régimen simplificado hacia el régimen de autónomos, y mitigando el impacto fiscal del “salto” al régimen general.

- Generar un régimen simplificado para microempresas

En la misma línea de ampliar el alcance del régimen simplificado, una recomendación de este trabajo (y de los informantes) es incluir a las microempresas en un régimen especial de tributación, que podría estar dentro del Monotributo (aunque no necesariamente). La diferencia con la recomendación anterior, sería que ya no se trata solo de ampliar o “alargar” el Monotributo, sino pensar en un tramo especial para estas pequeñas empresas con un tratamiento específico en base a, por ejemplo, parámetros de cantidad de empleados y facturación. De esta manera, los empleados informales de este segmento de empresas podrían ser fácilmente incorporados, contribuyendo a formalizar un segmento de trabajadores que es el que sufre la mayor tasa de incidencia de la informalidad (70% para establecimientos de hasta 5 personas, en promedio en los últimos diez años).

Una forma de ampliar la cobertura del régimen simplificado a las pequeñas empresas sería ampliar la cantidad máxima de socios para las sociedades en el Monotributo, en conjunto con una ampliación de la facturación máxima por actividad, cuyos topes para microempresas, por ejemplo, existen actualmente en la denominada Ley de Pymes. De acuerdo con la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa, son microempresas aquellas empresas que facturan anualmente \$ 4.700.000 para la construcción, \$ 3.500.000 en el sector de los servicios, \$ 12.500.000 en comercio, \$ 10.500.000 en industria y minería y \$ 3.000.000 en agro (datos de 2016). Si tenemos en cuenta que el tope del Monotributo alcanza \$ 1.050.000 para venta de bienes muebles, una realidad no muy distante de los parámetros de las microempresas. En efecto, podría diseñarse un régimen simplificado que contenga, por ejemplo, las actividades de la construcción, servicios y agro.

Otra medida fundamental, y mencionada por los informantes clave, es avanzar en la incorporación, dentro del régimen simplificado, de otras obligaciones propias del segmento de los pequeños contribuyentes y empresas, tales como el pago de tasas municipales y el registro ante organismos o entes reguladores. En este sentido, puede tomarse el ejemplo del “Simples”, que consta de alícuotas progresivas según la actividad, que implican la sustitución de todo un paquete de impuestos nacionales y subnacionales y contribuciones de la seguridad social. La aplicación de un régimen simplificado de estas características hace que el “salto” al régimen general sea menos traumático (en términos económicos y de incidencia fiscal) que uno con montos fijos de impuesto y alícuotas decrecientes como el Monotributo.

IX. Referencias bibliográficas

- **Allingham, M. G. y Sandmo, A. (1972)**, "Income tax evasion: a theoretical analysis", *Journal of Public Economics*, N° 1.
- **Banco Mundial, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008)**, *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*. BM / MTEySS, Buenos Aires.
- **Banco Mundial, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, INDEC (2007)**, *La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del módulo de Informalidad Laboral de la EPH*. BM / MTEySS/ INDEC, Buenos Aires.
- **Bergonzini, L. (1973)**, *Casalinghe o lavoranti a domicilio?* En: *Inchiesta*, núm. 10.
- **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. y Casanova, L. (2013)**, *Informalidad laboral en Argentina. Análisis de sus características, políticas públicas y desafíos*. Oficina Internacional del Trabajo, Buenos Aires.
- **Bertranou, F. y Maurizio, R. (2011)**, *Hipótesis y evidencia empírica sobre el empleo independiente*. En Bertranou y Maurizio (eds.) *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires, OIT.
- **Botana, N. (2006)**, "La ciudadanía fiscal. Aspectos políticos e históricos", en Fukuyama, *La brecha entre América Latina y Estados Unidos: Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- **Cetrángolo, O., Goldschmit, A, Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2013)**, *Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y ampliación de la protección social*, Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- **___ (2014)**, *Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe.
- **Coatz, D., Grasso, F. y Kosacoff, B. (2015)**, *Industria Argentina: Recuperación, freno y desafíos para el desarrollo en el Siglo XXI*, EDICON, Fondo Editorial del Consejo de Ciencias económicas de la Ciudad de Buenos Aires.
- **Contartese, D., Mazorra, R., Schachtel L. y Schleser, D. (2011)**, *La informalidad en el trabajo independiente: ¿escape o exclusión?* En Bertranou y Maurizio (eds.) *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires, OIT.
- **Creswell, J. W. (2009)**, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed*

Methods Approach, SAGE Eds., USA. Tercera Edición.

- **DFI (Documento Fiscal Internacional) (2007)**, “Taxation of Small and Medium Enterprises”, documento presentado en la Conferencia del Diálogo Fiscal Internacional, Buenos Aires.
- **DFI (Documento Fiscal Internacional) (2007)**, “Taxation of Small and Medium Enterprises”, documento presentado en la Conferencia del Diálogo Fiscal Internacional, Buenos Aires.
- **Esper, S. C. (2011)**, “El desafío de las técnicas cualitativas en el diagnóstico organizacional: El uso de la teoría enraizada”, Cuadernos de Polipub Nro. 3, Buenos Aires.
- **Estévez, A. M. (2014)**, “Algunas características fundamentales de los estudios en políticas públicas”, Cuadernos de Polipub Nro. 13, Buenos Aires.
- **Estévez, A. M. y Esper, S. (2008)**, *La ciudadanía fiscal y los contratos fundacionales en las sociedades latinoamericanas*, Revista IR del Instituto AFIP, Nro. III, marzo, Buenos Aires.
- **Estévez, A. M., Esper, S. C., Pagliuca, F. y Riverti, F. (2010)**, *Régimen simplificado para pequeños contribuyentes. Monotributo*. Cuaderno 15 del Instituto AFIP.
- **Etchegaray, R. (2013)**, *Monotributo*. La Ley, Buenos Aires.
- **Farías, L. (2009)**, *Monotributo*. Informe de consultoría. Mimeo, diciembre.
- **Farías, L. y Montero, M. (2005)**, “De la transcripción y otros aspectos artesanales de la investigación cualitativa”, *International Journal of Qualitative Methods*, Vol. 4, Nro. 1.
- **Fernández Pérez, A. y Díaz Rivillas, B. (2008)**, “La promoción de la cohesión social en América Latina: La experiencia del programa EUROsociAL Fiscalidad”, en: *Revista IR del Instituto AFIP*, Nro. III, marzo, Buenos Aires.
- **FIEL (2000)**, *La Economía Oculta en la Argentina*. FIEL, Buenos Aires.
- **Gasparini, L. (2000a)**, “Introducción”, en: *La Economía Oculta en la Argentina*. FIEL, Buenos Aires.
- **Gasparini, L. (2000b)**, “La informalidad laboral en la Argentina: Evolución y caracterización”, en: *La Economía Oculta en la Argentina*. FIEL, Buenos Aires.
- **González, D. (1995)**, *La administración de contribuyentes de difícil control*, Boletín Impositivo de DGI, N° 493, Buenos Aires.

___ (1997), *La fiscalidad de las pequeñas y medianas empresas (Pymes)*, Boletín Impositivo de AFIP, N° 101, Buenos Aires.

___ (2002), *Regímenes especiales de tributación: tendencias actuales en la política*

y administración tributaria de los países de América Latina, Boletín Impositivo de AFIP, N° 59.

___ (2005), *Tratamiento fiscal de las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina*, Boletín Impositivo de DGI, N° 519, Buenos Aires.

___ (2006), *Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

___ (2007), *Análisis crítico de los regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina*, Revista IR del Instituto AFIP, Nro. 1, junio, Buenos Aires.

___ (2009), *La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL.

- **Gómez Sabaini, 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.
- **Gómez Sabaini, J. C. y Jiménez, J. P. (2011)**, “Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina.” Documento de trabajo, N° 2011/08, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- **Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2012)**, *Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad*, CEPAL, Santiago de Chile.
- **Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P. y Martner, R. (eds.) (2017)**, *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 142, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- **Guissarri, A. C. y Victorica, M. (2006)**, *La Informalidad en la Argentina una vez más*. CEMA.
- **Husmanns, R. (2004)**, *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*. Geneva, International Labour Office, Policy Integration Department, Bureau of Statistics.
- **Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)**, Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Trabajo e ingresos. Vol. 1, n° 1 Mercado de trabajo, principales indicadores (EPH) Cuarto trimestre de 2016.
- **Jiménez, M. (2011)**, *Caracterización del trabajo independiente en Argentina: un análisis descriptivo de largo plazo, 1974-2009*. En Bertranou y Maurizio (eds.) *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires, OIT.
- **Mazorra, R. (2011)**, *La informalidad en el trabajo independiente: ¿escape o exclusión?* Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

- **Maurizio, R. (2011)**, *Movilidad ocupacional de los trabajadores independientes en Argentina. Un análisis de su intensidad, características y determinantes*. En Bertranou, y Maurizio (eds.) *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires, OIT.
- **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**, *Los trabajadores independientes y la seguridad social*. Secretaría de Seguridad Social, Casali y Bertranou (coord.), 2007.
- **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**, Boletín de Estadísticas Laborales (BEL), 2012-2016.
- **Neffa, J. C. (2008)**, *La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires*. CEIL-PIETTE, CONICET y Ministerio de Trabajo de la Pcia.de Buenos Aires.
- **Organización Internacional del Trabajo (1993)**, *Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal*. 15º Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- ___ (1999), *Memoria presentada por el Director General de la OIT: Trabajo decente*. 87º Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- ___ (2002), *Informe IV, El trabajo decente y la economía informal*. 90º Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- ___ (2003), *Informe General. 17º Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- ___ (2009), *Lucha contra el trabajo forzoso: manual para empleadores y empresas*. Ginebra. Organización Internacional del Trabajo.
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2008)**, *Política fiscal e informalidad en América Latina: perspectivas económicas de América Latina 2009*. París, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- ___ (2009), "Taxation of SMEs. Key issues and policy considerations". Tax Policy Study, N° 18, París, OECD Publishing.
- **Pecho Trigueros, M. (2012)**, "Regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina", Documento de Trabajo, N° 2-2012, Ciudad de Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- **Pogliaghi, L. (2010)**, "La informalidad en el marco de las relaciones del trabajo: importancia de su estudio y perspectivas teóricas-analíticas para su abordaje", en: *La nueva dinámica de las relaciones laborales en la Argentina*, Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires.
- **Pok, C. (1992)**, *Precariedad laboral: personificaciones sociales en la frontera de la*

estructura del empleo. Documento presentado en el Seminario Interamericano de Medición del Sector Informal, COM/CIE OEA/INEI.

- **Pok, C. y Lorenzetti, A. (2004)**, *Los perfiles sociales de la informalidad en Argentina*. Investigación presentada en el Taller Informalidad y Género en la Argentina organizado por Wiego (Women in informal employment, globalizing and organizing) y CIEPP (Centro interdisciplinario para el estudio de políticas públicas).
- **Rodríguez, J. J. (2000)**, “Los Regímenes Simplificados de Tributación”, “Declaración y Pago para los Pequeños Contribuyentes”, Conferencia Técnica celebrada en Taormina del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- **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*, Dirección de Estudios, AFIP.
- **Schumpeter, J. A. (1982)**, *Historia del análisis económico*, Ed. Ariel, España.
- **Shome, P. (2004)**, *Tax administration and the small taxpayer*, IMF Policy Discussion Paper.
- **Tanzi, V. (2000)**, *Taxation in Latin America in the last decade*, International Monetary Fund and Carnegie Endowment.
- **Tanzi, V. (2013)**, *Tax reform in Latin America: a long term assessment*, XXV Regional Seminar on Fiscal Policy, ECLAC, Santiago (Chile).
- **Torgler, B. (2007)**, “What shapes attitudes towards paying taxes? Evidence from multicultural European countries”, *Social Science Quarterly*, Vol. 88, N° 2.
- **Yin, R. (1994)**, *Case Study Research – Design and Methods, Applied Social Research Methods*. Vol. 5, 2nd ed., Newbury Park, CA, Sage.

X. Anexo

1. Entrevistas a informantes clave

Las técnicas de recolección de datos utilizadas en esta investigación fueron las siguientes: la observación participante, las entrevistas en profundidad semiestructuradas a informantes clave (en base a cuestionarios semiestructurados) y la revisión bibliográfica y documental, incluyendo el análisis de datos cuantitativos a partir de estadísticas públicas de organismos del Estado como INDEC (Encuesta Permanente de Hogares), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Hacienda y AFIP.

Se utilizó un método directo de investigación, el de “las personas informadas” (Bergonzini, 1973). Se recaban datos a partir de personas directa e indirectamente implicadas que tienen un amplio conocimiento del tema. De esta manera han sido entrevistados funcionarios de AFIP (de Buenos Aires, Salta y Jujuy), tributaristas expertos en política fiscal de amplia experiencia tanto en el sector ONG como en gobiernos y asesores contables especializados en educación tributaria y gestión contable. Los funcionarios de AFIP de Buenos Aires fueron abordados gracias a referencias brindadas por el director del presente trabajo, Ph.D. Alejandro M. Estévez, y se trató en todos los casos de funcionarios especializados en el Monotributo y su administración tributaria, llegando a entrevistar en persona a informantes clave que tuvieron participación en la creación del régimen simplificado y con más de 30 años de experiencia en AFIP. Adicionalmente, se entrevistaron a especialistas en política fiscal y tributaria que el autor conocía de trabajar con ellos en CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), una fundación que nació como ONG dedicada a los temas de política fiscal y tributaria. Finalmente, especialistas de AFIP Jujuy y Salta fueron importantes para contar con una visión federal del fenómeno bajo estudio.

Los informantes fueron entrevistados “cara a cara”, cuyo instrumento fue un cuestionario semiestructurado, que evolucionó a medida que lo hacía el trabajo de campo y que cambiaba el perfil de los informantes clave. Cada entrevista fue luego transcrita y analizada. Dado que la presente investigación es de carácter cualitativo, se evitó por tal motivo el cuestionario estructurado, que es típico de la técnica de la encuesta. Cabe recordar que los referidos informantes clave fueron seleccionados por su cercanía al objeto de estudio. Entre ellos se identifican miradas desde diversos ángulos: académico, gubernamental y del tercer sector.

A continuación se transcriben las entrevistas realizadas a los referidos informantes clave. Para el resguardo de su identidad sus nombres fueron suplantados por números por orden de aparición. Con la finalidad de facilitar la lectura de los textos de las entrevistas, la

transcripción de las mismas se realizó con un grado medio de edición (Farías y Montero, 2005), eliminando latiguillos y repeticiones no premeditadas de los entrevistados. Asimismo, se excluyeron las intervenciones del entrevistador y por su extensión ciertas citas de los entrevistados fueron resumidas utilizando puntos suspensivos.

Entrevista al informante clave número 1

1. ¿Cuál es el objetivo prioritario de política pública del Monotributo?

“Cuando se creó el Monotributo, en la época de los 90, se dio la privatización de las empresas y la reducción de una gran cantidad de empresas públicas, lo que generó que echaran a mucha gente. Había mucha gente que pasaba de tener un empleo formal con jubilación y obra social a ser cuentapropista. Toda esa gente tenía que inscribirse en IVA, Ganancias, pagar autónomos y todo ello era caro y complejo.

El objetivo del Monotributo fue, en ese marco, la formalización mediante un sistema simplificado de todo ese segmento de personas que quedó sin un trabajo en relación de dependencia y se vio empujada al cuentapropismo.

Con esto, lo que se crea es un régimen que logra contener a esa gente mediante un pago único mensual, y se le brinda una obra social y con ello se logra, además, el objetivo de la inclusión social. Si consideramos que se trata de una cantidad enorme de gente y la recaudación del Monotributo no supera el 1% de la recaudación total, entonces parece claro que el objetivo es de inclusión social.”

2. En su opinión, ¿cuál son los cambios prioritarios para mejorar el desempeño del impuesto en su objetivo de incorporación de personas de bajos ingresos a la economía formal?

“El Monotributo se ha ido complejizando con el tiempo, porque si bien cuando el adherente se inscribe, pasar a ser parte del régimen simplificado es fácil, ¿qué pasa con el resto de las cosas, Ingresos Brutos, habilitación municipal y demás?

El Estado es uno y es uno sólo. Se podría pensar en que desde el Estado, todos los trámites nacionales, provinciales, municipales estuvieran contemplados en un único sistema. Entonces, la habilitación municipal, Ingresos Brutos y demás podrían estar incluidos en un sólo régimen y no todo separado porque es muy confuso.

Otro problema que veo es que supuestamente no necesitás un asesor fiscal, pero no sé si es tan así. No es tan fácil porque el sistema tributario argentino es muy complejo y el Monotributo no llega a lograr simplificar del todo la pertenencia del contribuyente al régimen

formal de la economía. Ahora hay que hacer una declaración jurada informativa de las mayores operaciones de compra a tus proveedores. Entonces, te lo siguen complejizando cada vez más. No es tan fácil.”

3. ¿Considera que las tecnologías de la información y la comunicación pueden simplificar cada vez más los regímenes tributarios generales y propender a la desaparición progresiva de los regímenes especiales?

“Yo creo que se tiende a la simplificación cada vez más, en base a la mejor disponibilidad de información gracias a la tecnología. Para cargas sociales, antes se utilizaba el aplicativo 931 y hoy ingresás con clave fiscal de empleador y ya el sistema te trae la información y vos lo que hacés es confirmar y modificar algunas cosas. Entonces lo que obtenés en el sistema es una declaración jurada proforma. Creo que se está tendiendo a eso. En IVA está en danza este mismo sistema y que AFIP te diga ‘esta es tu declaración jurada proforma.’ Es más, hoy en día en Ganancias y Bienes Personales el usuario ya tiene una opción que dice ‘lo que AFIP sabe de vos’ o una cosa así. En este mismo sentido, ahora en Monotributo hay una opción en la que vos podés ver la información que AFIP conoce sobre vos. Entonces es un paso previo, porque AFIP te está diciendo ‘ojo, tengo esta información sobre vos, no me mientas.’ Entonces el paso siguiente sería usar toda esta información para que AFIP te arme a vos tu declaración jurada y vos lo único que hacés es decir si el organismo se equivocó en algún lugar. Creo que ese está tendiendo a eso, que el Estado te diga a vos qué es lo que tenés que declarar, en base a los cruces y la información que tiene. Mi opinión es que este proceso apunta a mejorar la fiscalización y a que las personas paguen de acuerdo a su verdadera capacidad contributiva.”

4. ¿Cuál sería la reforma prioritaria para combatir el "enanismo fiscal" en el Monotributo? ¿Cómo se puede incentivar la recategorización y/o la salida del régimen simplificado?

“Hoy existen parámetros que si bien no son causales de exclusión, es información que tiene AFIP, como por ejemplo, consumo con tarjetas de crédito, información de otros organismos del Estado, del sistema bancario, etc. Toda esta información AFIP la tiene y la está empezando a usar para excluirte de oficio. Se hacen muchas exclusiones por cruzamiento de información con otros parámetros que se van sumando, como por ejemplo, si hubo personas que viajaron a Japón por el tema del fútbol o tienen autos de alta gama y, al mismo tiempo, son monotributistas, a estas personas se las va excluyendo de oficio.”

5. ¿Cuáles son las reformas que podrían mejorar la relación entre los pagos realizados y los contribuyentes activos en el Monotributo?

“Para mí, dado que hoy en día si uno debe más de diez cuotas lo dan de baja de oficio, quizás modificar y profundizar este mecanismo. Porque qué sucede hoy, quizás debo nueve meses y un mes antes voy y pago. Entonces, endurecer el mecanismo y por ejemplo si no pagaste tres meses, te doy de baja. O si no pagaste 9 meses, pero en toda tu carrera, te doy de baja y no podés volver. Entonces que a la gente le dé miedo y diga “no, no quiero perder la condición de adherente y los beneficios del régimen especial.”

6. ¿Cómo evalúa el tratamiento de las sociedades en el Monotributo y qué cambios podrían implementarse en esta materia?

“Las sociedades que se pueden incluir son las sociedades de hecho y las que no están constituidas regularmente. Nosotros dos queremos poner un kiosco, somos dos personas, entonces por cabeza de la sociedad se paga un sólo Monotributo y aumenta un 20% por cada socio que forma parte de la sociedad. Se paga un poquito más que las personas individuales, y las cargas sociales cada uno. No incluiría más personas o sociedades más grandes. Me parece que está pensado para las personas que son emprendedores de un micro emprendimiento y que son las mismas personas, los dueños que además hacen el trabajo del emprendimiento y de la microempresa. Entonces, considero que este segmento del Monotributo está pensado para las personas que se juntan entre dos o tres y son ellos mismos quienes realizan el emprendimiento o servicio.”

7. ¿Hay algo más que quiera expresar que yo no le haya preguntado?

“Creo que están bien encaradas las preguntas. Se ha avanzado mucho en el Monotributo, que se intenta simplificar y eso está bien pero no estoy de acuerdo con algunas cosas, como por ejemplo, con la obligatoriedad de la facturación electrónica. Creo que hace falta una diferenciación más categórica entre los niveles de facturación más bajos y los más altos. Hay cosas que se podrían mejorar. Quizás los que son de las categorías más bajas o que les facturan siempre a los mismos clientes, hacerle más fácil las cosas y simplificar más el Monotributo. El impuesto, si bien incluye a las personas de menores ingresos, tiene muchas categorías y llega al que factura hasta un millón de pesos. Entonces es muy amplio el espectro del Monotributo. Y debería segmentarse más, pensando sobre todo en las categorías más bajas para hacerlo un régimen más simple.”

Entrevista al informante clave número 2

1. ¿Cuál es el objetivo prioritario de política pública del Monotributo?

“Hasta los 90 el mundo laboral estaba muy claramente dividido, por un lado la inmensa mayoría eran trabajadores dependientes y por otro lado estaban los autónomos, que eran los empresarios o los profesionales de alto nivel. Las reformas estructurales de los 90 volcaron a un montón de gente, que sociológicamente eran laburantes en relación de dependencia, al cuentrapropismo. Son los tipos que se fueron con retiros voluntarios. Según los niveles de indemnización, pusieron o una cancha de paddle, un laverrap, un locutorio o un maxi kiosco. Esa gente perdió la protección del patrón que como empleado le correspondía. Vos sabés que en nuestro sistema previsional el trabajador aporta pero el patrón contribuye, es corresponsable en financiar las prestaciones sociales. Acá este tipo se quedó solo. Entonces, en lugar de tener una historia profesional y previsional, ahora con el freelance, con las actividades por cuenta propia, las changas, con lo esporádico de la cosa, había que crear un sistema.

Y ¿cuáles fueron las premisas? Simple, muy simple. Porque el universo de personas a las que estaba destinado el sistema no podía ocuparse de hacer grandes tareas contables y presentar declaraciones juradas y qué se yo. Bueno, si vos tenés un kiosco o un taller y siempre facturás más o menos lo mismo, prácticamente no tenés que hacer nada. Pagás una “patente”, que es un poco la idea del Monotributo. Y pagando esa patente, vos tenés dos ventajas: estás en blanco, con lo cual vos podés decir orgulloso “yo pago mis impuestos”, “acá están mis facturas”; adquirís ciudadanía fiscal; eso te permite renquear en bancos para que te den un préstamo y, además, y eso fue lo que tuvo el gancho mayor y por eso tuvo tanto éxito, vos estás comprando una jubilación y una prestación social a muy bajo costo.”

2. En su opinión, ¿cuál son los cambios prioritarios para mejorar el desempeño del impuesto en su objetivo de incorporación de personas de bajos ingresos a la economía formal?

“El Monotributo tuvo dos grandes problemas prácticos que no se esperaban. Primero, el haber generado la creencia que es un regalo o que es baratísimo. No hay cosa a la que nos acostumbremos más rápido que a los subsidios o a las ventajas. Entonces hoy cuando se plantea que hay que subir la cuota, pasa lo mismo que pasa con las tarifas. En comparación con un autónomo o un empleado en relación de dependencia, el

monotributista paga diez veces menos. Entonces, una cosa es que fuera muy simple y otra que fuera regalado. Sin embargo, en la conciencia pública quedó instalado que era regalado y que tiene que seguir siéndolo porque es un derecho adquirido. Y el segundo problema es el enanismo fiscal, que es el principal cáncer que tiene este tipo de regímenes. Nadie está en las categorías más altas, el 90% de los monotributistas están en las tres categorías más bajas.

Entonces, la reforma prioritaria pensamos nosotros es que el Monotributo debiera segmentarse. No es lo mismo los tipos que recién empiezan que los tipos que siguen diez años en el mismo lugar. Debiera haber segmentos y el último segmento debiera ser muy parecido al régimen general, donde la única ventaja fuera la simplicidad pero no el costo. Por ejemplo, estamos pensando que los niveles más altos del Monotributo debieran empezar a pagar Ganancias en el régimen general y que el Monotributo quedara sólo como sustitutivo de IVA y aportes previsionales.

Esto sería como un camino hacia la formalidad. El Monotributo sería una puerta de entrada y no un lugar para estacionarse para toda la vida. Entonces vos entrás y vas evolucionando. Por ejemplo, se nos ocurre: un profesional con más de diez años de matriculado no puede estar en el primer segmento del régimen especial. Ya se le puede exigir mayor nivel de complejidad y mayor costo.

El gran problema del Monotributo es que, aún en las últimas categorías y considerando el último aumento que se dispuso recientemente, el salto desde la categoría más alta del régimen simplificado hacia el régimen general sigue siendo abismal. Y nadie se quiere ir.”

3. ¿Considera que las tecnologías de la información y la comunicación pueden simplificar cada vez más los regímenes tributarios generales y propender a la desaparición progresiva de los regímenes especiales?

“Yo creo que si facilitamos cada vez más el pago de impuestos en el régimen general, -ya hoy en Seguridad Social la declaración jurada te la hace el fisco y vos lo único que hacés es confirmar los datos, ya hoy en Ganancias hay un régimen simplificado que hasta yo me animo a hacer la declaración jurada-... y la verdad es que si podemos ir llegando a eso, creo que tal vez se puede llegar a un punto en el que no haga falta el régimen simplificado. Por ejemplo, el fisco con toda la información con la que cuenta podría hacer la proforma de la declaración y vos das el ok.

El problema es que la excesiva simplificación en determinados niveles y actividades conspira contra la precisión (y la fiscalización). No es todo lo mismo. Una cosa es

emprendedores con ingresos con niveles estándar y más o menos estables, como un plomero por ejemplo. Ahora un negocio más riesgoso y complejo, vos necesitás el régimen especial y necesitás ver las deducciones y demás parámetros para poder ubicarlo en el nivel de tributación que le corresponde.”

4. ¿Cuál sería la reforma prioritaria para combatir el "enanismo fiscal" en el Monotributo? ¿Cómo se puede incentivar la recategorización y/o la salida del régimen simplificado?

“Primero, hay determinadas actividades que no debieran estar en el Monotributo. Me refiero a sectores de la economía o tipo de actividad, como por ejemplo hoy no está en el régimen la intermediación financiera. O poner esto de los tramos o tramos más complejos a determinadas actividades con parámetros objetivos. Ya hoy más de tres unidades de explotación no se permiten, por ejemplo. La clave son los parámetros objetivos, como las magnitudes físicas o el precio máximo unitario de venta. ¿Y por qué tiene que ser objetivo? Porque el componente que más claramente te permite corroborar la capacidad contributiva es el ingreso bruto. Y como el ingreso bruto la gente lo miente, la ley parte de una desconfianza natural de que me van a meter el perro, y entonces te obliga a chequear con magnitudes.

Ahora desde la última reforma de Ganancias, que tiene un capítulo de Monotributo... ¿Cuál era uno de los problemas que teníamos? Desde las últimas reformas, habíamos incluido presunciones para excluir de oficio del Monotributo. Por ejemplo, vos tenés acreditaciones bancarias que no son compatibles con tu nivel de ingresos declarados, etc. Ahora, las presunciones eran para excluir del Monotributo. ¿Qué pasa si yo te excluyo del Monotributo? Te mando al régimen general y te mando a la clandestinidad, porque después no te voy a controlar. Un pequeño que se pasó por unos pesos es difícil que vuelva a aparecer por el régimen general. Lo que ahora hemos propiciado es usar esas mismas presunciones para recategorizarte de oficio.”

5. ¿Cuáles son las reformas que podrían mejorar la relación entre los pagos realizados y los contribuyentes activos en el Monotributo?

“El problema y la única forma de corregir la mora es generar percepciones en la fuente, es decir, a través de retenciones. Yo siempre digo, yo soy un gran contribuyente que paga hasta el último centavo, pero no por virtud, sino porque yo no la veo a la guita. A mí me la sacan. Cuando vos ves tu declaración anual de ganancias te querés matar, es igual a

un auto cero kilómetro. Pero bueno... Ahora si yo tengo la responsabilidad de hacer la liquidación y veo la propaganda ofreciendo ese auto...

La teoría económica te enseña que siempre hay prioridades en cualquier economía doméstica que definen otras necesidades antes de pagar los impuestos. La única forma de agarrarte es en la percepción en la fuente. Lo que pasa en el Monotributo es que una gran proporción de adherentes le facturan al consumidor final, y no podés poner al consumidor final como agente de retención. Pero al menos los monotributistas que están en una cadena de producción y les venden a contribuyentes grandes intermedios deberían poder ser retenidos por el tipo que les compra. Por ejemplo, un supermercado que le compra una partida de producto a un monotributista, le debería poder retener a cuenta. Algunos piensan que eso conspira contra la simplificación, pero no es así porque el monotributista no tiene que hacer nada, le retienen por él justamente.”

6. ¿Cómo evalúa el tratamiento de las sociedades en el Monotributo y qué cambios podrían implementarse en esta materia?

“A mí me parece que depende de una decisión política, si yo quiero que el Monotributo sea para las personas individuales de baja capacidad no sólo contributiva sino de baja infraestructura administrativa, y de ahí que se le simplifique el régimen, las sociedades no deberían entrar. Sí una sociedad de hecho que son dos tipos que comparten un local o emprendimiento, pero no las sociedades más grandes o con estructuras formales.”

7. ¿Hay algo más que quiera expresar que yo no le haya preguntado?

“Para los tributaristas está muy mal visto el Monotributo. Todos lo odian e inclusive acá en la Casa no está bien visto. Los asesores contables, las consultoras y los especialistas lo odian. El Monotributo es una mala palabra porque contraría los principios básicos de la tributación y de la progresividad de un sistema tributario. Todo régimen presuntivo tiene falencias de origen porque es muy difícil embocar la capacidad contributiva exacta para los distintos niveles, y más para un universo que es muy heterogéneo en tipo de actividad y tamaño de los adherentes.

Yo en cambio soy un defensor del Monotributo, no solo porque me tocó trabajarlo desde siempre sino porque yo creo que esta pretensión de universalizar los impuestos a toda la población con el nivel de complejidad que tiene por ejemplo el impuesto a las ganancias, que más o menos hay que ser un consultor de KPMG para entenderlo, es un

delirio. Porque además de la carga fiscal en lo económico, que es una pata encima de todo aquél que quiere emprender algo, encima está la complejidad que esto tiene, porque hay que tener un estudio contable para todo el papelerío. Por ejemplo, pasa mucho en la actividad primaria. La actividad primaria es informal por naturaleza: al chacarero es muy difícil meterlo en la factura electrónica y en el CAI (por el Código de Autorización de Impresión) y todo eso. Entonces lo que termina pasando es que vos tenés proliferación de facturas truchas, que las genera el exportador. Vos para exportar en blanco tenés que comprar en blanco. Entonces aparecen las facturas truchas para blanquear las compras. ¿No sería más práctico que directamente la primera etapa no esté obligada y el acopiador pague el impuesto por la primera etapa, por ejemplo? No, se pretende formalizar hasta el último paisano con la factura electrónica. Lo mismo pasa con la Seguridad Social. ¿Por qué tenemos un tercio de la población económicamente activa en negro? Bueno, por muchos motivos pero alguno de ellos es el costo que tiene y la complejidad que tiene (formalizarse).

Por todo ello, yo defiendo el Monotributo y sostengo que sin el Monotributo esos 3 millones de tipos, ponele que un millón lo pudieras embocar en el régimen general, los otros dos millones vuelven a la clandestinidad que es adonde nunca deberían haber entrado.”

Entrevista al informante clave número 3

1. ¿Cuál es el objetivo prioritario de política pública del Monotributo?

“El primer objetivo del nacimiento del Monotributo fue la simplificación para un segmento de contribuyentes que se supone que no tenían al alcance todas las herramientas que necesitaban para poder formalizarse o mantenerse dentro de la economía formal. Entonces, el primer objetivo fue decir: ‘simple, muy simple’. Con saber cuáles eran mis ingresos, saber qué tengo que pagar; un encuadre directo con parámetros determinados para cada nivel de ingreso.

Después se le fueron agregando cosas a través del tiempo y con las distintas reformas del Monotributo, porque como todo régimen que empieza con un fin loable, después aparecen las personas que lo distorsionan y se aprovechan de las condiciones especiales creadas por el propio régimen.

Pero el objetivo principal fue simplificar, lo que no implica que fuera más barato, y allí residió uno de los grandes problemas que motivó que se produjeran distorsiones; el tiempo hizo que fuera cada vez más barato por la falta de actualizaciones.”

2. En su opinión, ¿cuál son los cambios prioritarios para mejorar el desempeño del impuesto en su objetivo de incorporación de personas de bajos ingresos a la economía formal?

“Para contrarrestar las distorsiones generadas a lo largo del tiempo, se le fueron incorporando al Monotributo condiciones, y condicionamientos, para la permanencia o ingreso al régimen, como las declaraciones juradas que cada vez requieren la declaración de más y más datos. El resultado fue que el régimen se hizo barato pero complejo y de difícil acceso, cuando el objetivo perseguido era simplificar. En suma, se reemplazó el objetivo de simplificar por el de hacerlo barato, y como era barato, para que no se descontrole la estructura de adhesiones y categorías, se lo hizo complejo e indirectamente caro (en costo de adhesión o presión fiscal indirecta).

La idea era simplificar, no que tuviera menor costo. Hasta hace poco el componente de obra social costaba \$157. Por ende, la cotización de seguridad social no alcanza para la jubilación mínima y no alcanza para una contraprestación. Si observamos que el promedio de expectativa de vida en el mundo va en incremento, este problema se irá agravando.

En definitiva, no podemos igualar al pequeño contribuyente con el responsable inscripto. Para los pequeños el Monotributo es una solución, y debiera ser simple. Entonces, lo más importante en términos de reforma es volver a la consigna ‘simple, muy simple’, sin considerar que para ello lo importante sea el costo sino la accesibilidad y la posibilidad real de permanencia dentro del régimen”

3. ¿Considera que las tecnologías de la información y la comunicación pueden simplificar cada vez más los regímenes tributarios generales y propender a la desaparición progresiva de los regímenes especiales?

“Hay una tendencia mundial en materia de administración tributaria que le exige a la Argentina tener datos de todas las personas, que el Estado las tiene, pero lo que falta es seguir trabajando en la necesaria interrelación de todos los organismos del Estado. Ningún organismo es ajeno a la problemática de la fiscalización y la mejora continua de la administración tributaria, ni la AFIP, ni Superintendencia de riesgos del trabajo, ni Ministerio de Trabajo, ni Ministerio de Hacienda ni el sistema bancario. De todas formas, considero que siempre debería pensarse en la existencia de un régimen simplificado, debería existir un régimen que sea simple, no tedioso ni que pida llenar declaraciones juradas y que tenga vencimientos constantes”.

4. ¿Cuál sería la reforma prioritaria para combatir el "enanismo fiscal" en el Monotributo?

¿Cómo se puede incentivar la recategorización y/o la salida del régimen simplificado?

“La prioridad es seguir trabajando en la mejora de la fiscalización y en este sentido la última reforma incorpora un elemento positivo como la recategorización de oficio, lo que facilita el crecimiento a categorías más altas de los adherentes al régimen especial, que están muy concentrados en las categorías más bajas. Creo que hay que seguir trabajando en la línea de concentrar cada vez más la información disponible y usarla para mejorar la fiscalización y la recategorización.”

5. ¿Cuáles son las reformas que podrían mejorar la relación entre los pagos realizados y los contribuyentes activos en el Monotributo?

“Claramente, AFIP vuelca esfuerzos por orden de importancia y de significación de los contribuyentes. Los recursos no son ilimitados y antes de intimar y ejecutar una deuda de 500 o 1.000 pesos, debo ir a cobrar al que me debe millones. El principal objetivo es optimizar el costo-beneficio de las acciones de fiscalización y ahí el Monotributo queda en desventaja en orden de importancia.”

6. ¿Cómo evalúa el tratamiento de las sociedades en el Monotributo y qué cambios podrían implementarse en esta materia?

“Yo veo al Monotributo como un régimen especial para las personas físicas y para sociedades con determinadas limitaciones de estructura y capacidad contributiva. Porque a partir de allí empieza a ser muy complejo el mundo del control y de la fiscalización. Y, por otro lado, la Pyme no necesariamente está en manos de sociedades, a veces está en manos de una persona física, por lo que en definitiva todo tiene que ver con los ingresos, y datos hay en el Estado suficientes como para saber, si bien no con certeza total, con cierto grado de certeza, cuáles son los ingresos de todas las personas de la sociedad.

De todas formas, es cierto que podría establecerse un capítulo del Monotributo para microempresas o empresas monotributistas pero debería tener requisitos propios que no son los mismos que el pequeño emprendedor.”

7. ¿Hay algo más que quiera expresar que yo no le haya preguntado?

“El Monotributo hoy es un impuesto que está discutido. Y la reciente reforma de 2016 sólo actualizó parcialmente los parámetros, pero no le puso remedio a las distorsiones

que tiene el régimen simplificado. Yo creo que respecto al dilema control-simplicidad, la AFIP debe controlar pero también facilitar mucho más y darle al pequeño contribuyente herramientas que le hagan la vida más simple.”

Entrevista al informante clave número 4

1. ¿Cuál es el objetivo prioritario de política pública del Monotributo?

“El Monotributo es un régimen opcional y simplificado para pequeños contribuyentes, cuyo objetivo es simplificar el pago de los impuestos (Ganancias e Impuesto al Valor Agregado), jubilación y obra social teniendo en cuenta las características propias de éstos, por ejemplo la casi nula estructura administrativa.

No obstante, no puede dejar de observarse en esta figura un fin "parafiscal", el cual puede vislumbrarse en el debate parlamentario de la ley del gravamen:

A modo de ejemplo se puede traer a consideración lo expresado por el diputado Dómina en la sesión del 6/5/98 de la Cámara de Diputados de la Nación, en el sentido que la iniciativa legislativa ‘... va a solucionar el problema de muchos argentinos que hoy ni siquiera tienen un papel para poder ingresar a un Banco y pedir un crédito. En este sentido, existe una gran cantidad de productores argentinos que, en materia económica, son indocumentados, porque ni siquiera pueden acreditar su condición de tales para obtener una asistencia financiera y lograr un apoyo a la labor que realizan. Este es el objetivo fundamental del proyecto’, agregando que ‘... esta iniciativa tuvo desde un principio el objeto de contemplar la situación de los pequeños emprendedores de todo el país; los sufridos productores, comerciantes, artesanos y cuentapropistas que están totalmente marginados y que conforman una especie de economía clandestina.’

Por su parte, la Cámara de Senadores de la Nación trató el régimen en cuestión en la sesión del 3/6/98. Allí, el senador Alasino dijo que ‘... el presente proyecto está intentando... que, con este régimen especial, se pueda incorporar al sistema tributario y previsional aquel gran sector productivo de la Argentina que hoy no lo puede hacer. No tengo absolutamente ninguna duda de que el Monotributo va dirigido hacia ese sector.’

Por lo expuesto, resulta claro que la intención principal de los legisladores al crear el Régimen Simplificado en cuestión obedeció también a una finalidad parafiscal tendiente a incorporar, dentro de un marco de legalidad, a un determinado sector vulnerable de la sociedad argentina, permitiéndoles tributar mediante un Régimen tributario integrado y Simplificado y tener acceso a las prestaciones de la Seguridad Social –jubilación y obra

social-.”

2. En su opinión, ¿cuál son los cambios prioritarios para mejorar el desempeño del impuesto en su objetivo de incorporación de personas de bajos ingresos a la economía formal?

“Considero que habría que invertir más recursos en lograr que realmente sea un régimen simplificado para aquellos que realmente precisan que sea así. En la actualidad siento que en el afán de la Administración Tributaria de detectar a aquellos sujetos que se esconden en la figura de enanismo fiscal, se ha convertido en un régimen que ha perdido en parte la simplicidad. Son pocos los contribuyentes pequeños que pueden solos, es decir sin un asesor impositivo o un gestor, llevar adelante las inscripciones en el Monotributo, así como en los fiscos provinciales y municipales, así como cumplir con sus obligaciones fiscales posteriores en tiempo y forma.

Habría también que invertir en educación fiscal, acercando los beneficios y la simplicidad del régimen a los contribuyentes de bajos ingresos en una tarea casi ‘evangelizadora’ del Organismo Fiscal.”

3. ¿Considera que las tecnologías de la información y la comunicación pueden simplificar cada vez más los regímenes tributarios generales y propender a la desaparición progresiva de los regímenes especiales?

“No. Considero que podría simplificarse mucho más el régimen general, pero no al punto de la desaparición, por ejemplo, del Monotributo o cualquier otro régimen especial, ya que la tributación es compleja de por sí y los regímenes especiales son necesarios.”

4. ¿Cuál sería la reforma prioritaria para combatir el "enanismo fiscal" en el Monotributo? ¿Cómo se puede incentivar la recategorización y/o la salida del régimen simplificado?

“Para combatir el enanismo fiscal sí creo que son de gran utilidad las nuevas tecnologías en el sentido de que permiten cruzar datos en tiempo real para saber la real (o al menos una aproximación) situación económica financiera de los contribuyentes.

Esto permitiría inferir si realmente es o no un pequeño contribuyente. Creo que se ha avanzado mucho en eso en los últimos tiempos. Es más, gran parte de las exclusiones del régimen o recategorizaciones de oficio han sido gracias a la utilización de este tipo herramientas y no, por ejemplo, a causa de fiscalizaciones ordinarias.

Además, considero que las penas deberían ser más gravosas para aquellos sujetos que se esconden en esta figura.”

5. ¿Cuáles son las reformas que podrían mejorar la relación entre los pagos realizados y los contribuyentes activos en el Monotributo?

“Habría que aumentar la percepción de riesgo de los contribuyentes por los incumplimientos en el Monotributo. Hoy por hoy, una marca en el Veraz por una deuda comercial es más gravosa para los ciudadanos que una deuda con el Fisco.

Asimismo habría que fomentar y dar más publicidad al régimen de reintegro vigente por pagos mediante débito automático en cuentas y tarjetas de crédito.”

6. ¿Cómo evalúa el tratamiento de las sociedades en el Monotributo y qué cambios podrían implementarse en esta materia?

“No me merecen mayores observaciones o críticas el tratamiento que se le da en el ordenamiento vigente a las sociedades en este régimen. Además, no representan una significativa cantidad las sociedades monotributistas en relación al universo de pequeños contribuyentes.”

Entrevista al informante clave número 5

1. ¿Cuál es el objetivo prioritario de política pública del Monotributo?

“El objetivo prioritario de la política pública del Monotributo es captar a todos los pequeños contribuyentes que realizan actividades económicas para lograr que, mediante un pago simplificado único, normalicen su situación impositiva y de seguridad social.”

2. En su opinión, ¿cuál son los cambios prioritarios para mejorar el desempeño del impuesto en su objetivo de incorporación de personas de bajos ingresos a la economía formal?

“El objetivo del impuesto creo que está cumplido ya que permanentemente incorpora contribuyentes de bajos ingresos al sistema. Por otro lado, lo que inicialmente nació para que los pequeños contribuyentes usaran por un tiempo, terminó generando un estacionamiento permanente en el que casi no se producen salidas al régimen general.

Para mejorar su desempeño, deben ser actualizados los parámetros tomados como bases. En un país con tremenda fluctuación económica, el parámetro ingresos brutos, debería ser actualizado permanentemente.

La concientización fiscal a través de los medios de comunicación es también fundamental. Sacar líneas de créditos especiales para contribuyentes monotributistas, no digo solo bancarias, sino comerciales, creo que los motivaría a ingresar al régimen y aumentaría la cobertura del mismo en el segmento de pequeños micro emprendedores.”

3. ¿Considera que las tecnologías de la información y la comunicación pueden simplificar cada vez más los regímenes tributarios generales y propender a la desaparición progresiva de los regímenes especiales?

“Los avances tecnológicos a través de los sistemas de información nos llevan a conocer los movimientos económicos de los contribuyentes. En la medida de que estos sistemas estén actualizados, y si se aplican de manera sistemática, podrían quedar muchos contribuyentes automáticamente dentro del sistema general, sin llegar a ser recategorizados de oficio. A la fuerza irían desapareciendo los regímenes especiales.

Para el caso del monotributista y empleado, el sistema debería considerar los ingresos obtenidos en el desarrollo de la actividad que le dio origen a la inscripción como monotributista más los que obtenga en relación de dependencia. Para lograr esto, cosa nada fácil, creo que debería ser un muy buen sistema informático, completo y complejo.

Por otra parte, para el contribuyente no es fácil, por más sistema de información que tenga, estar en el Régimen General. La información que requiere el sistema hay que cargarla en programas específicos y el ciudadano común deberá contratar a alguien para que cargue toda su información en esos programas. El régimen general es complejo, mientras que el régimen especial es simplificado y el contribuyente lo acepta y no le teme.

El gobierno se vale mucho de estos programas o regímenes para incorporar prestadores de servicios en distintos ámbitos, evitando así, tomar personal en relación de dependencia. No creo que desaparezca.”

4. ¿Cuál sería la reforma prioritaria para combatir el "enanismo fiscal" en el Monotributo?
¿Cómo se puede incentivar la recategorización y/o la salida del régimen simplificado?

“El enanismo fiscal se puede combatir en la medida en que se implementen controles dinámicos, como tecnología de avanzada que se actualice permanentemente. Todo el sistema público debería contar con tecnología de avanzada. Esto solo sería posible

frente a un buen sistema informático en el área de control, quedando la responsabilidad siempre en el contribuyente.

Hoy el sistema funciona gracias a que hay profesionales encargados de llevar la gestión tributaria que deben informar cuatrimestralmente la categorización de acuerdo a los parámetros establecidos.

Para incentivar la cantidad de adhesiones, podría pensarse en una campaña que difunda los beneficios del régimen. El contribuyente debe entender que mostrar solvencia económica lo posiciona ante las entidades crediticias. Aún si los créditos no le interesan, el pequeño contribuyente necesita respaldo económico para realizar inversiones.”

5. ¿Cuáles son las reformas que podrían mejorar la relación entre los pagos realizados y los contribuyentes activos en el Monotributo?

“Creo que una de las reformas que se podría implementar para mejorar la relación entre pagos realizados y contribuyentes adheridos es que, ante la falta de pago de una cuota, los adherentes no puedan obtener la constancia de Monotributo.

Esto evitaría el retraso en el pago del mismo y muchos monotributistas que contratan, ya sea con el Estado o con particulares, estarían al día con sus impuestos.

De lo contrario, no cobrarían. La Dirección Provincial de Rentas de Jujuy implementó este sistema para los que contratan con el Estado provincial.”

6. ¿Cómo evalúa el tratamiento de las sociedades en el Monotributo y qué cambios podrían implementarse en esta materia?

“No creo que las sociedades deban estar incluidas en el Monotributo. Debe crearse un sistema especial para pequeñas empresas que contenga parámetros adecuados y que simplifique no solamente el pago de impuestos sino los trámites nacionales, provinciales y municipales que deben sortear estas entidades.”

7. ¿Hay algo más que quiera expresar que yo no le haya preguntado?

“Actualmente, las personas físicas y las empresas tienen una pata encima para trabajar y progresar. Creo que los porcentajes actuales de IVA y Ganancias son exagerados, a lo que se suman las imposiciones que acompañan desde el ámbito municipal (tasas) y provincial (carga tributaria), llegando a pagar doble imposición. Esta situación me parece escandalosa. El ciudadano productivo siente que no se lo cuida, tiene la sensación

que se lo exprime para sostener políticas públicas, en muchos casos, improductivas.

Si hablamos del campo, el contribuyente en muchas de sus actividades hoy sale justo luego de producir durante todo un año.

Con respecto a los contribuyentes que abonan otros impuestos especiales como Bienes Personales, abonan además el Impuesto Inmobiliario y luego también Bienes Personales por tener inmuebles, con lo que se genera una doble imposición.”

Entrevista al informante clave número 6

1. ¿Cuál es el objetivo prioritario de política pública del Monotributo?

“El objetivo primario es poder incorporar al mercado formal a aquellos sujetos de bajos niveles de facturación anual que se encuentran en el mercado informal. De no existir este mecanismo les sería muy difícil y costoso poder regularizar su situación, de esta manera no solo legalizan su operatoria sino que cuentan con beneficios previsionales y obra social.”

2. En su opinión, ¿cuál son los cambios prioritarios para mejorar el desempeño del impuesto en su objetivo de incorporación de personas de bajos ingresos a la economía formal?

“Los cambios prioritarios en el Monotributo tendrían que estar asociados a la posibilidad de facilitar aún más su aplicación. Por ejemplo, se podría implementar el pago por única vez de un monto anual. El Fisco sigue exigiendo cosas que, para las personas de bajos ingresos, son imposibles como trámites engorrosos, papelería, y demás. Todo esto conlleva la necesidad de contar con un contador.”

3. ¿Considera que las tecnologías de la información y la comunicación pueden simplificar cada vez más los regímenes tributarios generales y propender a la desaparición progresiva de los regímenes especiales?

“Estoy totalmente de acuerdo en que es imprescindible usar la tecnología para simplificar el régimen general de impuestos. No estoy segura de que eso implique la desaparición de los regímenes especiales, en la medida en que pagar impuestos en el sistema general es muy complejo, sobre todo para las personas de los niveles más bajos de ingresos y estructura. Para este segmento de contribuyentes, debería existir un sistema verdaderamente simple, y no creo que el régimen simplificado pueda reemplazarse por un

sistema genérico que implique que incluso a los más pequeños les quepa las generales de la ley.”

4. ¿Cuál sería la reforma prioritaria para combatir el "enanismo fiscal" en el Monotributo?
¿Cómo se puede incentivar la recategorización y/o la salida del régimen simplificado?

“Una de las reformas prioritarias podría ser la creación de lugares u oficinas públicas en las cuales los monotributistas puedan recibir asesoramiento en forma gratuita para que los ayuden a realizar los trámites del régimen simplificado, como existe en EEUU. En efecto, la Internal Revenue Service (IRS) brinda asesoramiento gratuito a los pequeños contribuyentes de varias maneras, incluyendo por teléfono, en persona o vía internet, donde la información se pone a disposición 24 horas por día y los siete días de la semana. De esta manera, el pequeño contribuyente es asistido para contar con todas las herramientas necesarias para completar y pagar sus obligaciones.”

5. ¿Cuáles son las reformas que podrían mejorar la relación entre los pagos realizados y los contribuyentes activos en el Monotributo?

“Es necesario pensar en una reforma en la estructura de categorías que aumente la progresividad de la carga fiscal, con un costo bajo que permita la permanencia en el sistema para los muy pequeños y una escala que vaya aumentando más que proporcionalmente a medida que el adherente crece en facturación y estructura. Esto también permitiría incentivar una cantidad mayor de salidas hacia el régimen general, en la medida en que se hace más suave el impacto en la carga fiscal por el hecho de abandonar el régimen simplificado.”

6. ¿Cómo evalúa el tratamiento de las sociedades en el Monotributo y qué cambios podrían implementarse en esta materia?

“Los cambios a implementar siempre están asociados a facilitar tanto la incorporación al régimen como su administración. Esta todo muy burocratizado y debería ser más simple, tanto para los adherentes como para la administración del régimen por parte de AFIP. En el caso de las sociedades, creo que la estructura de parámetros es muy restrictiva en cuanto a cantidad de socios y/o empleados mínimos.”

Entrevista al informante clave número 7

1. ¿Cuál es el objetivo prioritario de política pública del Monotributo?

“La ley 24977 de 1998 (y su versión modificada en 2009 mediante la ley 26.565) tenía como objetivo aumentar la recaudación de impuestos mediante la incorporación de pequeños contribuyentes como personas físicas, explotaciones unipersonales, sucesiones indivisas, algunas sociedades comerciales y posteriormente se incorporaron a integrantes de cooperativas de trabajo.

Para ellos se creó un régimen simplificado que cobraba de manera sencilla el Impuesto a las Ganancias, el Impuesto al Valor Agregado y el aporte al Sistema Previsional.

En comparación con un trabajador en relación de dependencia o una sociedad comercial que no encuadre en este sistema, la carga tributaria es menor. También es menor la carga administrativa y, por tanto, la necesidad de contratar servicios especializados para el pago de impuestos.”

2. En su opinión, ¿cuál son los cambios prioritarios para mejorar el desempeño del impuesto en su objetivo de incorporación de personas de bajos ingresos a la economía formal?

“Se vienen realizando algunas mejoras, tales como la revisión de los valores, límites y montos a pagar, la posibilidad de emitir factura electrónica, regímenes especiales para casos especiales (cooperativas) y el Monotributo social.

Para incorporar más contribuyentes a este régimen, debería facilitarse la entrada y salida al régimen, especialmente para los casos de ingresos fluctuantes o estacionales. Y aún el régimen simplificado no es tan sencillo, especialmente si se apunta a sectores informales.

La forma más eficaz para incentivar la adhesión y la incorporación al sistema del régimen simplificado sería diseñar campañas sectoriales de capacitación para esos contribuyentes potenciales.”

3. ¿Considera que las tecnologías de la información y la comunicación pueden simplificar cada vez más los regímenes tributarios generales y propender a la desaparición progresiva de los regímenes especiales?

“No alcanza con las tecnologías de la información y la comunicación para simplificar los regímenes tributarios. Basta con intentar completar un formulario en el SIRADIG o al instalar el SIAP: cada renglón a completar implica una ardua tarea de investigación.

Para propender a la desaparición de regímenes especiales, los impuestos deben

incorporar la equidad en su diseño, equidad al menos en términos de la capacidad contributiva. En una economía con inflación, los valores no pueden ser fijados nominalmente, porque quedan desactualizados en poco tiempo.

Las escalas pueden estar atadas a un valor conocido, por ejemplo Salario Mínimo Vital y Móvil o Jubilación Mínima. Y las explicaciones de cómo realizar los procedimientos deben estar más cerca: por ejemplo, cada uno de los ítems que se deben completar al realizar la registración, alta, baja, modificación, facturación, anulación, etc. debe contener opciones claras, con links a sus correspondientes explicaciones y fuentes de información.”

4. ¿Cuál sería la reforma prioritaria para combatir el "enanismo fiscal" en el Monotributo?
¿Cómo se puede incentivar la recategorización y/o la salida del régimen simplificado?

“Que el paso del pequeño contribuyente por el régimen simplificado sea gradual y relativamente automático. Esto se puede lograr cuando la información que tiene que incluir el aportante sea sencilla de recabar para él mismo y la categorización la haga el propio sistema.”

5. ¿Cuáles son las reformas que podrían mejorar la relación entre los pagos realizados y los contribuyentes activos en el Monotributo?

“Tiene que mejorar el sistema de incentivos a solicitar factura. Esto es necesario analizarlo sectorialmente. Hay sectores de la economía que pueden prescindir de la factura, por ejemplo, en muchos servicios personales. Los incentivos a la bancarización como, por ejemplo, mediante el pago con tarjeta de débito, pueden aumentar el uso de la facturación.”

6. ¿Cómo evalúa el tratamiento de las sociedades en el Monotributo y qué cambios podrían implementarse en esta materia?

“Considero que el Monotributo tiene un tratamiento adecuado de las sociedades de hecho e irregulares.”

7. ¿Hay algo más que quiera expresar que yo no le haya preguntado?

“Creo que el Monotributo tiene algo positivo: es relativamente simple. Y el sistema tributario argentino no es nada simple. Es cierto que en comparación con un trabajador en relación de dependencia un Monotributista paga bastante menos. Pero eso no es tan malo.

Su situación laboral es un poco más vulnerable. En realidad, de esa iniquidad se aprovechan más los empleadores que los empleados. Pero para ciertos niveles bajos de facturación me parece apropiado, sobre todo, poder prescindir de un contador. Siempre estoy pensando primordialmente en personas físicas.”

Entrevista al informante clave número 8

1. ¿Cuál es el objetivo prioritario de política pública del Monotributo?

“Los objetivos principales del Monotributo son dos. En primer lugar, fue creado en un momento en que la economía argentina atravesaba serias dificultades en el financiamiento del gasto público. Este impuesto permitió un cálculo más simplificado de la base impositiva y por ello se convirtió rápidamente en un impuesto de fácil recaudación. En segundo lugar, permitió incorporar a pequeños contribuyentes al sistema impositivo argentino, forzándolos a una formalización frente al fisco (a esto se suman, dentro del Monotributo, las contribuciones de la seguridad social).”

2. En su opinión, ¿cuál son los cambios prioritarios para mejorar el desempeño del impuesto en su objetivo de incorporación de personas de bajos ingresos a la economía formal?

“Uno de los ajustes prioritarios en una economía inflacionaria como la argentina consiste en mejorar el ajuste de la base imponible y las categorías que generalmente quedan rezagadas frente al incremento de precios y salarios (que van detrás del aumento de precios), provocando graves distorsiones e incluso recategorizaciones automáticas que perjudican al contribuyente y fomentan la evasión.”

3. ¿Considera que las tecnologías de la información y la comunicación pueden simplificar cada vez más los regímenes tributarios generales y propender a la desaparición progresiva de los regímenes especiales?

“Las tecnologías de la información y la comunicación pueden permitir que los principales impuestos del sistema tributario argentino tengan menos posibilidades de ser evadidos y con ello, posteriormente, podrán realizarse tareas de uniformización que dejen menos espacios para pasajes de categoría espurios y otros artilugios que suelen usarse para la evasión.”

Asimismo, las tecnologías permiten un acceso simplificado a inscripción y modificaciones de la situación del contribuyente frente al fisco, lo cual puede permitir una inscripción simple en los regímenes que no son especiales.”

4. ¿Cuál sería la reforma prioritaria para combatir el "enanismo fiscal" en el Monotributo?
¿Cómo se puede incentivar la recategorización y/o la salida del régimen simplificado?

“Uno de los principales avances que pueden realizarse junto a las nuevas tecnologías es la obligatoriedad de la facturación en forma electrónica. Esto permite un registro en tiempo real de las operaciones realizadas por el contribuyente y permite la recategorización en forma automática en caso de que la facturación supere los límites de la categoría.”

5. ¿Cuáles son las reformas que podrían mejorar la relación entre los pagos realizados y los contribuyentes activos en el Monotributo?

“Debe priorizarse un mayor acceso y una mayor simplificación del mismo para los potenciales contribuyentes. Asimismo, se necesita un mayor control sobre la informalidad que termine obligando a los contribuyentes a inscribirse en el sistema. Quizás pueden agregarse más categorías con el objetivo de permitir un mayor acceso.”

6. ¿Cómo evalúa el tratamiento de las sociedades en el Monotributo y qué cambios podrían implementarse en esta materia?

“El permiso de adherir sociedades simples en el Monotributo permitió el acceso a sociedades de menor tamaño y menor operatividad que encontrarían serias dificultades de ser incluidas en el régimen de Ganancias de las empresas.

En la actualidad algunas de las características por las cuales se aplica el Monotributo es la cantidad de socios de la empresa; quizás una modificación podría ser ver qué otras variables pueden tomarse en cuenta para determinar si la empresa debe formar parte de la base tributaria del impuesto.”

7. ¿Hay algo más que quiera expresar que yo no le haya preguntado?

“La misma existencia del Monotributo es una expresión y depende de la complejidad e ineficiencia de otros tributos como el Impuesto a las Ganancias, el IVA y el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta.

El sistema tributario argentino requiere de una reforma integral que permita una mayor eficiencia en la recaudación y sobre todo una mayor progresividad, gravando en mayor proporción a aquellos sectores con mayores ingresos. No es el caso actualmente.”