

*Los
trabajadores
independientes
y la
seguridad
social*

ARGENTINA | NOVIEMBRE 2007



MINISTERIO *de*
TRABAJO
EMPLEO y SEGURIDAD SOCIAL



Organización Internacional del Trabajo

**LOS TRABAJADORES
INDEPENDIENTES Y LA
SEGURIDAD SOCIAL**

Copyright © Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2007.

Las publicaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente.

La coordinación de esta publicación estuvo a cargo de Pablo Casali y Fabio Bertranou.

Los trabajadores independientes y la seguridad social.

Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007.

Serie de publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social. Año IV. Nº 4.
ISSN 1667-930x

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones del MTEySS no implican juicio alguno por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

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

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones del MTEySS así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Av. L. N. Alem 650, PB (C1001AAO) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

Impreso en Argentina

LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y LA SEGURIDAD SOCIAL

SERIE DE PUBLICACIONES DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL. AÑO IV. N° 4.

Buenos Aires, Noviembre de 2007



MINISTERIO *de*
TRABAJO
EMPLEO y SEGURIDAD SOCIAL



Organización Internacional del Trabajo

Presidencia de la Nación

Presidente

Néstor C. KIRCHNER

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Ministro

Carlos A. TOMADA

Secretaría de Seguridad Social

Secretario

Alfredo H. CONTE-GRAND

Subsecretaría de Políticas de la Seguridad Social

Subsecretario

Walter O. ARRIGHI

Secretaría de Trabajo

Secretaria

Noemí RIAL

Secretaría de Empleo

Secretario

Enrique DEIBE

Equipo de trabajo

El presente documento fue elaborado por la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Argentina y la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Fabio Bertrou, Especialista en Seguridad Social de la OIT, y Pablo Casali, Jefe de Departamento de la Secretaría de Seguridad Social, estuvieron a cargo de la coordinación del proyecto.

Durante las distintas etapas de elaboración del estudio, el equipo de trabajo de la Secretaría de Seguridad Social estuvo compuesto por los siguientes especialistas: Mercedes Bourquin, María José Larrañaga, Jorge López, Moira Ohaco, Mario Paganini y Julio Acosta. La consultora Sabrina Scala realizó un documento base y comentarios a versiones preliminares. Los consultores externos Lucio Guberman y Tomás Mugica desarrollaron el estudio cualitativo que forma parte de este trabajo.

Finalmente, los coordinadores reconocen el invaluable aporte de la Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa y de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales por la información suministrada para la preparación del informe. También desean agradecer a Guillermo Farías por los insumos aportados para al Capítulo 3 y especialmente a Sabrina Scala, Emilio Klein, como así también a Mercedes Bourquin, por sus contribuciones en diversos capítulos y, en particular, las estimaciones actuariales del Capítulo 5. Una mención para la Dirección de Prensa y Comunicaciones y el Área de Diseño, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que tuvieron a su cargo la edición y diseño del presente documento.

Indice

Prólogo	9
Introducción	11
Capítulo 1. Trabajadores independientes en la Argentina	13
1.1. Trabajadores independientes en el contexto laboral actual	15
1.2. Caracterización del trabajo independiente	17
1.3. Trabajadores independientes: ¿a quiénes comprende?	19
Capítulo 2. Evolución de la seguridad social para los trabajadores independientes	27
2.1. Primer período (1954 - 1968)	30
2.2. Segundo período (1968 - 1994)	30
2.3. Tercer período (1994 - 1998)	31
2.4. Cuarto período (1998 - 2004)	32
2.5. Quinto período (2004 - hasta el presente)	33
Capítulo 3. Régimen actual de seguridad social para los trabajadores independientes	37
3.1. Cobertura legal	39
3.2. Prestaciones	46
3.3. Financiamiento	55
3.4. Administración	61
3.5. Asimetrías con los trabajadores dependientes	65
Capítulo 4. Estadísticas sobre cobertura, financiamiento y prestaciones	75
4.1. Mapa de las fuentes de información estadística	77
4.2. Cobertura	80
4.3. Financiamiento y prestaciones	107
Capítulo 5. Subsidios y tasas de sustitución: cuestionando algunos lugares comunes	113
5.1. Metodología y supuestos utilizados	116

Capítulo 6. Resultados de un estudio cualitativo: grupos focales y entrevistas con líderes	125
6.1. Principales desincentivos a la afiliación y al aporte	127
6.2. Principales incentivos a la afiliación y al aporte	130
6.3. Rol de otras coberturas de seguridad social	131
6.4. Conclusiones generales de los grupos focales	132
6.5. Principales propuestas de reforma de los líderes entrevistados	133
Conclusiones	137
Anexo. Estudio cualitativo	147
Abreviaturas y acrónimos	157
Glosario	161
Bibliografía	167

Prólogo

El Gobierno argentino ha adoptado comprensivamente la agenda de Trabajo Decente promovida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Uno de los pilares de esta agenda corresponde al alcance de la protección social, en particular, para los colectivos de trabajadores y familias que carecen de cobertura de seguridad social.

Por esta razón, el presente trabajo, realizado conjuntamente por la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) y la Oficina de la OIT en Argentina, tiene como propósito evaluar el alcance de la seguridad social para los trabajadores independientes, justamente una de las categorías con menor cobertura de la protección social.

El estudio parte de diferentes premisas obtenidas a partir de un análisis cualitativo que comprendió grupos focales de trabajadores por cuenta propia y entrevistas estructuradas con diferentes líderes, relacionados directa e indirectamente con la seguridad social. Así se abordó la heterogénea estructura de los trabajadores independientes, compuesta tanto por patrones como por cuentapropistas. Estos últimos, en particular, han sido objeto de diferentes análisis realizados por el MTEySS y han sido metodológicamente clasificados como: cuentapropistas profesionales, trabajadores de oficio y trabajadores de subsistencia.

Los estudios sobre este colectivo han demostrado que los independientes, lejos de ser un conjunto compuesto por trabajadores marginales, cuentan con grupos que aportan alto valor agregado, como consecuencia de la existencia y utilización de nuevos desarrollos organizativos e informáticos y por el avance de las telecomunicaciones. Ante esta nueva

realidad -e incluso a pesar de los avances realizados- incorporar a los trabajadores independientes a la seguridad social constituye una asignatura pendiente y un gran desafío de política pública.

Luego de realizar una descripción de la evolución histórica de los regímenes de seguridad social para trabajadores independientes y de presentar las estadísticas laborales y de la seguridad social, el presente trabajo realiza una aproximación a ciertas creencias y lugares comunes sobre el tema, como así también a los incentivos que estarían favoreciendo o desalentando la adhesión de los trabajadores a los regímenes nacionales de Autónomos y Monotributo.

Las conclusiones de este estudio, lejos de establecer una receta única para mejorar el sistema, intentan proponer algunas reflexiones e identifican aspectos cruciales que deberían abordarse en una futura reforma, con el fin de ampliar la cobertura y ofrecer prestaciones adecuadas. De esta forma, el sistema y las políticas de seguridad social podrían alcanzar una mayor sintonía con las recomendaciones consagradas en la Resolución relativa a la seguridad social de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001.

Javier González Olaechea
Director
Oficina de la OIT en Argentina

Carlos A. Tomada
Ministro de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social

Introducción

Desde su gestación, el Sistema de Seguridad Social para trabajadores independientes¹ ha sido, en la Argentina, objeto de debate. La abundante bibliografía especializada en el tema y las sucesivas reformas de la normativa, desarrolladas a lo largo del tiempo, dan cuenta de ello. Por esta razón, abordar el tema de los trabajadores independientes, no sólo desde el punto de vista laboral sino también desde el punto de vista previsional, es sumamente complejo. A pesar de ello, el tratamiento del tema es imperioso, dado que este conjunto de trabajadores es relevante y está expuesto a un nivel de desprotección y vulnerabilidad importante.

El presente estudio tiene por objeto brindar al lector un panorama integral de la situación actual de los trabajadores independientes, principalmente en relación con:

- a) las características sociodemográficas, el nivel de aportes jubilatorios, la formalidad laboral y las historias laborales, y el grado de cobertura previsional;
- b) el régimen nacional de seguridad social vigente (riesgos cubiertos, prestaciones y financiamiento), sus antecedentes y principales incentivos y desincentivos al aporte, y los lineamientos para su necesario mejoramiento.

A pesar de que existe una cantidad relevante de fuentes estadísticas, no existe una única fuente que pueda permitir un abordaje integral del tema. Por lo tanto, los datos estadísticos que se utilizan en el presente documento están basados en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), el Censo Nacional de Población 2001, los registros administrativos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y varios trabajos realizados a partir de ellos. Entre estos últimos, se destacan el informe titulado “La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina” (MTEySS, 2006) y el documento “La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires”

¹A lo largo de este trabajo, las referencias a “trabajadores independientes” o “trabajadores autónomos” son utilizadas en forma indistinta y ambas consideran tanto a los patrones como a los cuentapropistas. Además, se hará referencia a los dos regímenes de previsión a los que pueden estar adheridos los trabajadores independientes: el Régimen General (RG) o el Régimen Simplificado (RS). Este último también se conoce como Régimen de Monotributo o sólo Monotributo (M), e incluye al Monotributo Eventual (ME) y al Monotributo Social (MS).

(Banco Mundial-MTEySS-INDEC, 2007), basado en un Módulo especial sobre Informalidad laboral de la EPH.

Las percepciones de un conjunto de trabajadores independientes y de líderes relevantes del sector fueron recogidas en un trabajo previo a través de la implementación de grupos focales² y de entrevistas realizadas en profundidad. Este trabajo previo resultó una importante contribución al desarrollo del presente estudio. En efecto, las opiniones de los participantes permitieron enriquecer las hipótesis para el análisis, avalando o refutando difundidas conjeturas o “creencias” y aportando nuevos ejes de discusión al debate.

El presente documento contiene seis capítulos. En el primer capítulo se precisa qué se entiende en la Argentina por trabajador independiente y se realiza una sucinta descripción de las dos principales características que distinguen a estos trabajadores: la heterogeneidad y la informalidad. En el segundo capítulo se realiza un resumen cronológico sobre los aspectos legales y regulatorios de la seguridad social más importantes para el conjunto de trabajadores independientes. En el tercer capítulo se comparan los regímenes para trabajadores autónomos y monotributistas, incluyendo a los trabajadores eventuales y efectores sociales, en torno a cuatro ejes: 1) la cobertura legal, 2) las prestaciones, 3) el financiamiento y 4) la administración.

A continuación, en el cuarto capítulo, se realiza un análisis de la cobertura estadística del sistema, sobre la base de la EPH, el Censo 2001 y los registros administrativos del SIJP, entre otras fuentes. En el quinto capítulo se cuestionan “algunos lugares comunes”, interrogantes y afirmaciones surgidos del desarrollo de los grupos focales. En el sexto capítulo, se identifican y discuten los incentivos y desincentivos a la afiliación y al aporte. Además, se resaltan las principales propuestas de modificación señaladas por los líderes entrevistados durante el estudio cualitativo y sus condicionantes políticos y económicos. Finalmente, se presentan las Conclusiones del estudio y algunos lineamientos generales para realizar posibles modificaciones al sistema, apuntando a una mejor eficacia y equidad en la cobertura.

Como Anexo de este trabajo, se presentan las conclusiones del estudio cualitativo realizado como etapa preliminar del presente documento. Allí también se detallan los objetivos específicos y la metodología empleada en los grupos focales y en las entrevistas estructuradas.

*Alfredo H. Conte-Grand
Secretario de Seguridad Social
Ministerio de Trabajo, Empleo
y Seguridad Social*

²La técnica de grupos focales consiste en la realización de un encuentro, de 6 a 12 participantes, conducido por un moderador, donde se explora un tema determinado a partir de la interacción entre las personas. Esta metodología permite indagar en profundidad las opiniones de los integrantes de los distintos grupos, examinando no sólo lo que la gente piensa sino también cómo y por qué piensa como piensa. Si bien la metodología permite obtener un mapeo de opiniones, sus resultados no son generalizables.

CAPÍTULO I
**TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN LA
ARGENTINA**

Trabajadores independientes en la Argentina

En este capítulo se presentan, en primer lugar, algunas consideraciones conceptuales que permiten interpretar el fenómeno del trabajo independiente en el contexto laboral actual, conjuntamente con las transformaciones experimentadas durante los últimos años. A continuación, se indaga en las características del trabajo independiente, desde dos perspectivas: el mercado laboral y el cuerpo normativo. Desde la primera perspectiva se observan las definiciones que surgen a partir de las principales fuentes estadísticas; luego, desde la segunda perspectiva, se precisa el ámbito de aplicación de las normas de la seguridad social.

1.1. Trabajadores independientes en el contexto laboral actual

¿Por qué es relevante abordar el tema de la seguridad social para los trabajadores independientes en el actual contexto laboral? Las motivaciones y los objetivos son diversos pero la causa fundamental radica en que una importante proporción del empleo se genera dentro de esta categoría laboral. De esta manera, el trabajo autónomo se convierte en una forma de sustentación económica para numerosos trabajadores y sus familias. Otra motivación se relaciona con la dinámica de las historias laborales. Existen numerosos trabajadores que, por diferentes motivos, transitan entre empleos en relación de dependencia y trabajos que no revisten esa categoría. Estos tránsitos y cambios corresponden a un contexto laboral donde coexisten diversos fenómenos con ciertas vinculaciones: relaciones económicas y laborales inestables, rotación laboral, cambio tecnológico, alteraciones de precios relativos con sus consecuentes impactos sobre la demanda laboral y cambios regulatorios e institucionales.

Estos fenómenos tienen profundas consecuencias sobre la efectividad de la provisión de seguridad social por parte de los programas tradicionales, los que emergieron bajo el paradigma de una relación laboral asalariada continua. En un principio, el seguro social bismarkiano excluía a los trabajadores independientes por diversas razones conceptuales y prácticas. Entre estas razones, se observa que, en general, tanto los patrones como otros trabajadores independientes contaban con capacidades o con recursos suficientes como para hacer frente por sí mismos a los diversos riesgos sociales, sin necesitar de otro tipo de cobertura adicional. Por lo tanto, inicialmente no se desarrollaron programas para este grupo de trabajadores.

A la vez, gran parte del trabajo independiente estaba concentrado en ciertas actividades económicas o sectores, y razones de índole práctica hacían inviable o poco redituable la implementación de un esquema de seguro social. Por ejemplo, en el caso de las actividades agrícolas llevadas a cabo en zonas rurales, y también en otras actividades de pequeño tamaño y gran

dispersión en el territorio, se hacía difícil la fiscalización de sus trabajadores. También se observaban dificultades a la hora de establecer una medida de los ingresos y la correspondiente contribución para acceder a la cobertura de seguridad social¹.

Por otra parte, el grado de independencia que supone el ejercicio de estas actividades permitía la posibilidad de cometer fraudes a las instituciones previsionales, ya que los trabajadores podían decidir no realizar sus tareas por propia voluntad o considerarse enfermos. En parte por motivos de este tipo, los primeros planes sociales los excluyeron.

Generalmente se entiende que los trabajadores autónomos no tienen -o si lo tienen es escaso- un capital en juego o un negocio que pueda financiar sus jubilaciones. Además, trabajan en tareas múltiples de calificaciones distintas de las del mercado de trabajadores dependientes, aunque en verdad esto no siempre es así, ya que también pueden hacerlo en el mismo terreno y para los mismos objetos y servicios.

En definitiva, los trabajadores independientes parecen distinguirse de los trabajadores en relación de dependencia en que no venden su trabajo a un único comprador, lo que permitiría argumentar que se liberan de la dependencia económica. Sin embargo, esta idea está actualmente un poco desdibujada, ya que con las nuevas formas de organización del trabajo (posfordistas) ha resurgido una nueva generación de trabajadores y profesionales técnicamente autónomos y, sin embargo, económicamente dependientes.

Actualmente, los indefinidos límites que constituyen la figura del autónomo se expanden y dilatan, abarcando también el tiempo de actividad de los trabajadores dependientes, puesto que ha caído en desuso la carrera laboral y la estabilidad de épocas pasadas. Estas viejas características hoy han sido reemplazadas por períodos alternativos y sucesivos entre trabajo dependiente regular, desempleo, trabajos precarios, ocupaciones autónomas, etc. en un recorrido donde las modalidades se repiten y suceden (Beck, 1998).

El reemplazo de empleados por la técnica y la concentración económico-empresarial son factores que expulsan a los trabajadores dependientes hacia el grupo de desempleados o del trabajo autónomo, ya sea para realizar tareas parecidas a las que tenían durante su empleo o para desempeñar actividades nuevas que les permitan subsistir. Además, el surgimiento de muchos trabajadores autónomos es consecuencia de un proceso de *deslaboralización* o de “huida del derecho del trabajo” que consiste en evitar la aplicación de las normas laborales, algo que en algunos casos llega a alentarse incluso desde el Estado.

Esta evolución lleva a las empresas a concentrarse en su tarea específica, dejando las tareas anexas en manos de terceros. Al recurrir al trabajo independiente en los casos de tercerización o

¹ Diversos trabajos identifican y analizan estas consideraciones. Por ejemplo, Baldwin, 1992; Offe, 1992 y Supiot y cols., 1999.

subcontratación de personas (quienes en realidad continúan teniendo una situación de dependencia técnica o económica), se coloca a estos individuos en problemas frente al derecho del trabajo, como así también en situación de fraude frente a las instituciones de la seguridad social. Esto es muy claro cuando la provisión de mano de obra es el objeto esencial o exclusivo de la prestación que una empresa le brinda a la otra. Esta dinámica de trabajo se ve favorecida por el modelo emergente de las redes de empresas, ligadas entre sí por la subcontratación o tercerización del empleo.

En consecuencia, parecería que para grupos cada vez más amplios de trabajadores se ha constituido una zona espacial y temporal de *turbulencias*, caracterizada por la inestabilidad y transitoriedad en la relación de trabajo y, por lo tanto, por una gran fragilidad en los soportes de la cobertura social. Estas características tienen incidencia sobre los sistemas de seguridad social, porque las calificaciones de incluidos o excluidos, derivadas de la asignación de la protección social a los dependientes, se desvanecen.

Frente a este panorama existen diferentes tendencias. Algunos países han dejado que se profundicen, o al menos toman como un hecho esta tendencia y aplican políticas sociales compensatorias que cumplen un papel de carácter asistencial, y otros países han estructurado un sistema de protección compatible con la mayor flexibilidad laboral. El *modelo de flexiseguridad* ha emergido en países como Dinamarca, donde se compatibilizan bajas restricciones al despido con una consecuente alta rotación laboral, pero acompañadas de un importante volumen de recursos públicos en un esquema de protección que trata de mantener los ingresos en períodos de desempleo. Este esquema, que busca mudar hacia un régimen que proteja al trabajador en lugar de dar estabilidad al puesto de trabajo o al empleo, requiere sin lugar a dudas de un acuerdo social que permita un generoso financiamiento por parte del Estado. No sorprende, entonces, encontrar que los impuestos a la renta son más bien altos en países como Dinamarca, si se los compara con los de otros países con regímenes más rígidos y menos generosos.

1.2. Caracterización del trabajo independiente

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, parecería que existen fundamentos para determinar que la seguridad social debe tener un papel activo en la cobertura del trabajador autónomo, ya sea este último permanente o transitorio. Pero... ¿cuáles son las características que mejor identifican al conjunto de trabajadores independientes? Actualmente, existe consenso específicamente sobre dos notorias características. Éstas son:

- a) *la alta heterogeneidad*: este grupo incluye una gran gama de actividades, desde profesionales con elevados niveles de ingresos hasta trabajadores con ingresos de subsistencia (vendedores ambulantes, cuidacoches, changarines, etc.). Sin duda, las disparidades en los ingresos por actividades similares, junto a la diversidad de ocupaciones, algunas no calificadas en el sistema productivo, conforman un complejo universo con fronteras difusas;

- b) *la importante incidencia de la informalidad*: otra característica de este colectivo es la alta participación de personas que realizan sus actividades de manera informal.

¿Es, entonces, el trabajo independiente sinónimo de informalidad? No necesariamente. La respuesta dependerá, sin embargo, del concepto de informalidad utilizado. En la Argentina, tradicionalmente se utiliza el concepto de informalidad para enfatizar el carácter ilegal o no regulado de una actividad, haciendo referencia a alguno de los siguientes aspectos:

- la actividad laboral se mantiene al margen de la legislación vigente,
- se evaden las cotizaciones obligatorias sobre los ingresos laborales,
- no se observan las regulaciones dirigidas a cada actividad.

Esta definición es contemplada por las Recomendaciones y Resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materia de economía informal y políticas de empleo. Pero la OIT también ha desarrollado una aproximación más comprensiva al concepto de informalidad que no sólo comprende la dimensión legal.

Este enfoque parte de la hipótesis de que las economías subdesarrolladas se caracterizan por una conformación dual de sus estructuras productivas, donde coexiste un sector atrasado o informal junto con un sector moderno o formal, de avanzada tecnología y elevada productividad. La segmentación del mercado laboral constituye así la expresión, en dichos mercados, de las condiciones de segmentación estructural imperantes en las sociedades que transitan procesos de modernización parcial de sus estructuras productivas. El “sector informal” conforma según esta interpretación un “submodo de producción específico” que reúne a las unidades con escasa capacidad de acumulación, aludiendo a trabajos marginales de baja productividad y a unidades económicas de subsistencia con escasa o nula capacidad de acumulación (MTEySS, 2006).

De esta forma, la definición de *informalidad* presenta distintas variantes sin que se establezca un claro consenso acerca de cuál es la forma más apropiada para identificarla, tanto desde el punto de vista conceptual como práctico, incluyendo cómo medirla en términos cuantitativos. El concepto de *informalidad*, sin embargo, continúa siendo una categoría que permite relacionar e interpretar distintos fenómenos laborales y sociales, como son la vulnerabilidad, la exclusión, la ilegalidad, la marginalidad, la pobreza, la precariedad y, más recientemente, las barreras que impiden una mejor cohesión social.

La OIT en particular y la literatura laboral en general han estado tradicionalmente preocupadas por diferenciar los trabajos según su grado de formalidad. Así, por ejemplo, desde 1972 la OIT denomina como sector “no estructurado” o “informal” al compuesto por actividades no reconocidas, registradas o reguladas por las autoridades públicas. Esta definición hace hincapié en el carácter ilegal de estas actividades que se escapan a las regulaciones o gravámenes impuestos por el Estado. El “Informe sobre economía informal” (OIT, 2002) define como persona *ocupada con un empleo informal* a aquella cuya “relación de empleo no está sujeta a la legislación laboral habitual y al pago de impuestos, y no disfruta de protección social o derecho a ciertas prestaciones laborales”.

Esta definición agrega a la elusión de regulaciones e impuestos, la falta de beneficios laborales y sociales para el trabajador. De hecho, estos beneficios usualmente dependen de la existencia de un contrato laboral regulado y del cumplimiento de las obligaciones impositivas en el área laboral. En síntesis, la característica central de los trabajadores informales es, desde esta concepción, la de no ser reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídicos y reglamentarios (Gasparini y Bertranou, 2005).

Como fue señalado anteriormente, el concepto de *informalidad* también ha sido alternativamente utilizado para definir trabajos de baja productividad en segmentos marginales de la economía y unidades económicas de subsistencia con escasa o nula capacidad de acumulación. En el enfoque de la economía dual el trabajo informal es un refugio frente a un sector moderno con restricciones al empleo². El trabajo informal se caracteriza por su precariedad, baja calificación y escasa remuneración. La propia OIT (1991) define al *sector informal* como unidades económicas que “disponen de muy poco o ningún capital, utilizan técnicas rudimentarias y mano de obra escasamente calificada, por lo que su productividad es reducida; quienes trabajan en ellas suelen obtener ingresos muy bajos e irregulares y su empleo es sumamente inestable”. Sin embargo, más recientemente, la expresión sector informal ha sido considerada inadecuada para reflejar los aspectos dinámicos, heterogéneos y complejos de un fenómeno que trasciende los límites de un sector. Por ello, se utiliza la expresión *economía informal* para hacer referencia al grupo de trabajadores y empresas que operan en el ámbito informal.

En resumen, de la discusión anterior surge que el término *informal* es utilizado para dos conceptos diferentes: el primero está emparentado con el cumplimiento de las normas vigentes en términos de contratos, impuestos, regulaciones y beneficios sociales, mientras que el segundo está referido a características más generales y no relativas a las normas del empleo, como su productividad, el grado de calificación requerido, el salario o el grado de estabilidad.

1.3. Trabajadores independientes: ¿a quiénes comprende?

De acuerdo con la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93), los independientes: “son aquellos trabajadores cuya remuneración depende directamente de los beneficios (o del potencial para realizar beneficios) derivados de los bienes o servicios producidos. Los titulares toman las decisiones operacionales que afectan a la empresa, o delegan tales decisiones, pero mantienen la responsabilidad por el bienestar de la empresa”.

En la Argentina, como se mencionó anteriormente, existen al menos dos perspectivas a partir de las cuales se puede analizar la figura del trabajador independiente:

²En Tokman, 1999, se indican cinco características típicas del trabajo informal: se trata de emprendimientos de pequeño tamaño (usualmente unipersonales), que utilizan tecnologías simples, con escasa dotación de capital físico, con escasa división en la propiedad de los medios de producción, y que operan en general fuera del marco legal institucional.

- *la perspectiva laboral (estadísticas del mercado de trabajo)*: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y el Censo Nacional de Población constituyen las principales fuentes estadísticas que recogen datos sobre el sector. Allí se establecen clasificaciones ocupacionales que incluyen y delimitan a los trabajadores independientes;³
- *la perspectiva legal o normativa*: el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) o Monotributo (M), instituidos por las Leyes N° 24.241 y N° 24.977 y sus modificatorias, precisan el ámbito de aplicación de coberturas por contingencias de vejez, invalidez y muerte, y por salud, cuando correspondiere.

1.3.1. Estadísticas del mercado de trabajo para los trabajadores independientes

Aquí se presenta la definición de trabajador independiente según la EPH, cuya caracterización es similar a la del Censo⁴.

A fin de estudiar la realidad ocupacional argentina, la EPH distingue cuatro modalidades de ocupación:

- 1) *los asalariados*: se trata de aquellas personas que trabajan en relación de dependencia, es decir que le son dadas las formas y condiciones organizativas de la producción y también los instrumentos, instalaciones o maquinarias, mientras ellas aportan su tarea personal;
- 2) *los trabajadores familiares sin remuneración*: son personas ocupadas en un establecimiento económico dirigido por una persona de su familia que puede vivir o no en el mismo hogar y que no reciben pago en dinero o en especie por su trabajo;
- 3) *los patrones*: son aquellos que trabajan sin relación de dependencia, es decir que siendo únicos dueños o socios activos de una empresa establecen las condiciones y formas organizativas del proceso de producción y emplean como mínimo a una persona asalariada. Ellos aportan al proceso de producción los instrumentos, maquinarias o instalaciones necesarias;

³ La EPH es un programa nacional de producción permanente de indicadores sociales cuyo objetivo es conocer las características socioeconómicas de la población. Esta encuesta por muestreo se lleva a cabo en 31 conglomerados urbanos del país. El Censo Nacional de Población, en tanto, releva las principales características de las personas, hogares y viviendas del país, para lo cual considera tanto poblaciones urbanas como rurales.

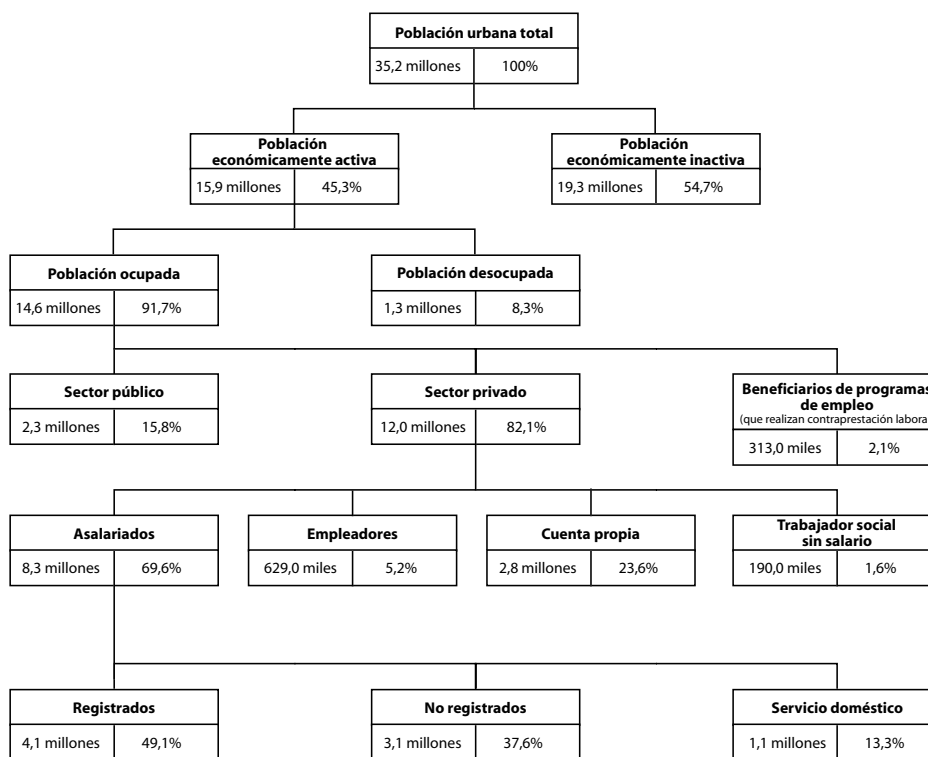
⁴ En el Censo, las categorías ocupacionales también se definen teniendo en cuenta la relación que se establece entre el trabajador y la unidad económica donde desempeña sus tareas. De este modo, el Censo distingue seis categorías ocupacionales, entre ellas: los patrones (personas que, en el desarrollo de una actividad económica independiente, son auxiliados, por lo menos, por un obrero o un empleado en relación de dependencia) y los trabajadores por cuenta propia (personas que desarrollan una actividad económica en forma independiente y no son auxiliados en ella por ningún otro obrero o empleado).

- 4) *los trabajadores por cuenta propia*: son aquellas personas que desarrollan su actividad utilizando sólo su propio trabajo personal, es decir que no emplean personal asalariado y usan sus propias maquinarias, instalaciones o instrumental. Dentro de este grupo es posible identificar a aquellos trabajadores que, declarándose como independientes, articulan su proceso productivo exclusivamente con un solo establecimiento.

En este trabajo, estas dos últimas categorías (patrones y trabajadores por cuenta propia) conforman el conjunto de trabajadores independientes, pues se considera que en ambos casos el trabajador asume los riesgos económicos de la actividad que desempeña, contrariamente a lo que ocurre con los trabajadores asalariados, quienes cuentan con mayor certidumbre respecto de sus ingresos laborales.

En el Gráfico 1.1. se presenta, a partir de datos de la EPH, la situación ocupacional de la población urbana total del país durante el cuarto trimestre de 2006.

Gráfico 1.1. Situación ocupacional de la población urbana total. Republica Argentina - Cuarto trimestre de 2006



Fuente: EPH, cuarto trimestre de 2006.

De los dos grupos que conforman el conjunto de trabajadores independientes, el que corresponde a “los cuentapropistas” es el que ha sido más ampliamente estudiado. Este grupo representa al 82% del total de los ocupados independientes. Precisamente, el trabajo “La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina” (MTEySS, 2006) estudia en profundidad este tema distinguiendo dentro del cuentapropismo otras tres nuevas categorías laborales: 1) los trabajadores por cuenta propia profesionales, 2) los trabajadores por cuenta propia de oficio y 3) los trabajadores por cuenta propia de subsistencia.

Esta clasificación se basa en la calificación del puesto de trabajo, estrechamente asociada a la productividad de la actividad laboral desarrollada, medida en términos de ingresos. Si bien esta subdivisión de la categoría “trabajadores por cuenta propia” no está contemplada en la EPH, en este trabajo se considera igualmente válida a fin de analizar con mayor profundidad los datos recogidos por la encuesta, en tanto da cuenta de la gran heterogeneidad que presenta este grupo respecto de los niveles de educación, ingresos y productividad. A continuación se caracterizan estas tres categorías de cuentapropistas:

- 1) *los trabajadores por cuenta propia profesionales*: incluye a los trabajadores que se desempeñan por cuenta propia en posiciones ocupacionales altamente calificadas. Se trata de profesionales en función específica, predominantemente insertos en actividades económicas formales. Comprende, entre otros, a médicos, abogados, ingenieros, contadores, arquitectos, psicólogos, odontólogos, músicos y artistas;
- 2) *los trabajadores por cuenta propia de oficio*: incluye a los ocupados que se desempeñan por cuenta propia en posiciones ocupacionales calificadas. Agrupa a un amplio espectro de pequeños productores independientes y de trabajadores especializados autónomos insertos predominantemente en actividades económicas informales. Comprende, entre otros, a profesores, técnicos, enfermeros, verduleros, comerciantes, panaderos, carniceros, albañiles, pintores, electricistas, plomeros, zapateros, modistas, tejedores, artesanos, cocineros, carpinteros, mecánicos, gomeros, taxistas, camioneros y remiseros;
- 3) *los trabajadores por cuenta propia 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.

1.3.2. Aspectos normativos relativos al trabajo independiente

La Ley N° 24.241 instituyó con alcance nacional el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) con el objeto de cubrir las contingencias de vejez, invalidez y muerte. En este sistema,

están obligatoriamente comprendidas todas las personas físicas mayores de 18 años que se desempeñen en relación de dependencia en la actividad privada o pública o que ejerzan actividades lucrativas en forma autónoma.⁵

Esta ley define como trabajadores autónomos a todas aquellas “personas que por sí solas o conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no, ejerzan habitualmente en la República alguna de las actividades que a continuación se enumeran, siempre que éstas no configuren una relación de dependencia:

- 1) conducción y administración o socio de sociedades, éstos últimos bajo ciertas condiciones;
- 2) profesión desempeñada por graduado en universidad nacional o en universidad provincial o privada;
- 3) producción o cobranza de seguros, reaseguros, capitalización, ahorro, ahorro y préstamo, o similares;
- 4) cualquier otra actividad lucrativa no comprendida en los apartados precedentes”.

Para la definición del trabajador autónomo son fundamentales, por lo tanto, los siguientes requisitos: a) habitualidad en el ejercicio de la actividad, b) territorialidad y c) riesgo empresario.

Por otra parte, si los trabajadores independientes se encuadran en la condición de “pequeño contribuyente” de acuerdo con las disposiciones de la Ley N° 24.977 y sus modificatorias, pueden optar por inscribirse en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes conocido como Monotributo (M), el cual establece un régimen tributario integrado y simplificado, relativo a los impuestos a las ganancias y al valor agregado, y al sistema previsional. La definición de pequeño contribuyente tiene en cuenta, entre otras características: a) los ingresos brutos del contribuyente, b) el espacio afectado a la actividad y c) la energía eléctrica consumida.

Todos aquellos trabajadores independientes que se encuadren en la definición de pequeño contribuyente y opten por el Monotributo, están sujetos a un Régimen Especial de los Recursos de la Seguridad Social para Pequeños Contribuyentes.

⁵ Cabe aclarar que no corresponde que se incorporen al SIJP: 1) el personal militar de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad y policiales, 2) los funcionarios, empleados y agentes civiles dependientes de gobiernos y municipalidades provinciales, cuyas autoridades respectivas no hayan adherido al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), mediante convenio con el Poder Ejecutivo, 3) los profesionales universitarios que se encontraran obligatoriamente afiliados a uno o más regímenes jubilatorios provinciales para profesionales (en este caso su afiliación al SIJP es voluntaria) y, finalmente, 4) los profesionales, investigadores, científicos y técnicos contratados en el extranjero para prestar servicios en el país, por un plazo no mayor de dos años, quienes se encuentran exceptuados por una sola vez, a condición de que estén cubiertos en los respectivos países de su nacionalidad o residencia permanente.

El régimen simplificado e integrado previsto en la Ley N° 24.977 y sus modificatorias también es aplicable a los “pequeños contribuyentes eventuales”. En este caso, los requisitos para adherir al Monotributo Eventual (ME) se relacionan con: a) las características de la actividad, es decir si es eventual u ocasional, y b) los ingresos brutos del contribuyente.

Asimismo, cuando el pequeño contribuyente inscripto en el Régimen Simplificado también lo esté en el Régimen Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social estará exento del pago unificado siempre que, adicionalmente, se cumplan ciertos requisitos. A esta condición del contribuyente se la denomina Monotributo Social (MS).

El Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social tiene por finalidad registrar a aquellas personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social, siempre que ésta sea debidamente acreditada, o que se encuentren desempleadas o que resulten real o potencialmente beneficiarias de programas sociales.

Por otra parte, y de acuerdo con el tipo de relación laboral establecida, los trabajadores del servicio doméstico pueden pertenecer tanto a la categoría ocupacional de los cuentapropistas como a la de los asalariados. Sin embargo, cualquiera sea la categoría ocupacional establecida, estos trabajadores están regulados por el Régimen Especial para Trabajadores del Servicio Doméstico (Leyes N° 25.239 y N° 26.063) siempre que trabajen al menos 6 horas semanales. Este régimen presenta dentro de sus principales características normativas grandes semejanzas con las del Monotributo⁶. De todos modos, debido a que el trabajo doméstico es generalmente asimilable a una relación de dependencia, su condición no será abordada en este documento. Además, este régimen tiene ciertas particularidades que, conjuntamente con la considerable cantidad de trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la actividad, exige un estudio en profundidad.

En síntesis, los trabajadores independientes están obligatoriamente comprendidos en alguno de los regímenes de seguridad social detallados en el Cuadro 1.1.

⁶ El Decreto N° 806/04, artículo 2°, dice textualmente: “Los trabajadores del servicio doméstico que no queden encuadrados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico instituido por el Título XVIII de la Ley N° 25.239 y sus modificatorias podrán adherir al Régimen Simplificado”.

Cuadro 1.1. Cobertura legal de los trabajadores independientes

Régimen	Trabajadores independientes
1. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)	RG: Trabajador independiente del Régimen General (Ley N° 24.241).
2. SIJP - Régimen Especial de los Recursos de la Seguridad Social para pequeños Contribuyentes	a) M: Pequeño Contribuyente (Ley N° 24.977); b) ME: Pequeño Contribuyente Eventual (Ley N° 24.977); c) MS: Pequeño Contribuyente inscripto en el Registro de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social (Ley N° 24.977).
3. Cajas de Profesionales Provinciales	Profesionales universitarios obligatoriamente comprendidos en algún régimen previsional provincial (Leyes provinciales).

Fuente: elaboración propia

Finalmente, es importante destacar que paralelamente a los regímenes descriptos, existen múltiples Cajas previsionales provinciales para profesionales, quienes se encuentran eximidos de cotizar al régimen nacional.

Las Cajas provinciales que cubren a los profesionales universitarios han sido creadas, de acuerdo con atribuciones de la Constitución de la Nación, por leyes provinciales y tienen como característica distintiva que se relacionan con la matrícula de las profesiones. Éstas son administradas por los interesados y su organización administrativa y financiera varía en cada caso, influyendo la antigüedad de las mismas y las características de cada profesión.

En todo el país se registran 76 Cajas de profesionales provinciales que cuentan con, aproximadamente, 500.000 profesionales afiliados. Estos trabajadores independientes se encuentran obligatoriamente comprendidos en el Régimen provincial y su incorporación al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones es voluntaria.

Sin embargo, la escasa accesibilidad a sus datos y la complejidad metodológica requerida para su estudio impiden un análisis detallado de este grupo de trabajadores independientes. En general, podría suponerse que este grupo es el menos vulnerable debido a que presenta mayores ingresos y a que, en numerosos casos, también cuenta con afiliación al Régimen nacional, en la medida que sus integrantes realizan simultáneamente actividades asalariadas. Es el caso, por ejemplo, de numerosos profesionales que ejercen su actividad y, paralelamente, ejercen la docencia.

CAPÍTULO II
EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL
PARA LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

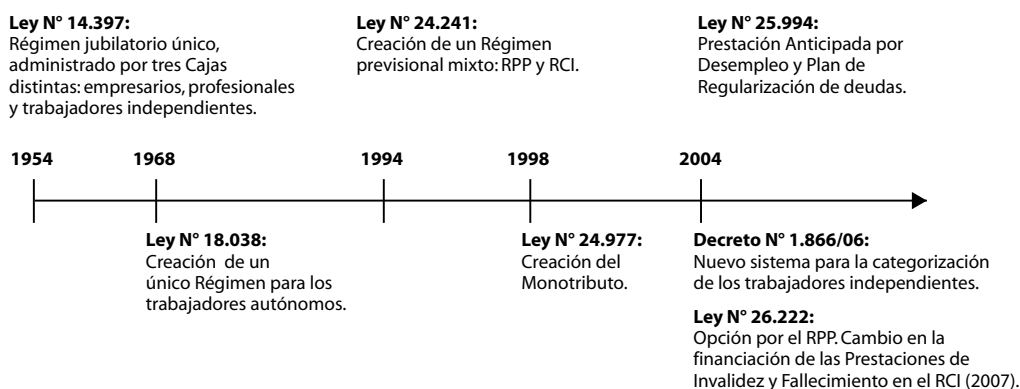
Evolución de la seguridad social para los trabajadores independientes

Los comienzos de la previsión social en la Argentina -tal como se la conoce actualmente- se remontan a principios del siglo XX. A partir de 1904, se crean numerosas Cajas nacionales de jubilaciones y pensiones para los empleados de distintas actividades: públicos, ferroviarios, de servicios públicos y bancarios, entre las más importantes.

Pero sólo en el año 1954, con la Ley N° 14.397, nace el primer Régimen previsional nacional para trabajadores independientes. Esta iniciativa se dio en el marco de un proceso de expansión de la cobertura de la seguridad social en el país, que había comenzado a mediados de la década del cuarenta. Este régimen, a la vez, se incluye en un proceso de ampliación del Estado de bienestar que se produce en el nivel mundial, con el desarrollo creciente de la seguridad social en Europa Occidental y en los Estados Unidos.

Desde este origen, la historia del régimen previsional para los trabajadores independientes de la Argentina puede ser encuadrada en cinco grandes períodos: 1) el primero, entre 1954 y 1968; 2) el segundo, entre 1968 y 1994; 3) el tercero, entre 1994 y 1998; 4) el cuarto, entre 1998 y 2004, y 5) el quinto, desde 2004 hasta el presente.

Cuadro 2.1. Línea histórica de la seguridad social para los trabajadores independientes



Fuente: elaboración propia sobre la base de MTEySS, 2004.

2.1. Primer período (1954 - 1968)

La Ley N° 14.397, sancionada en 1954, crea un régimen jubilatorio único, administrado por tres Cajas distintas: para empresarios, profesionales y trabajadores independientes. Este sistema preveía tres tipos de prestaciones: la jubilación ordinaria, la jubilación por invalidez y la pensión por fallecimiento.

Más adelante, el Decreto-Ley N° 7.825/1963 modifica parcialmente a la Ley N° 14.397 al crear un régimen diferente para los profesionales, que instituye categorías ligadas a los años de ejercicio profesional.

2.2. Segundo período (1968 - 1994)

En 1967, se inicia un proceso de unificación de la legislación previsional vigente al crearse el Sistema Nacional de Previsión Social. Esta reforma formó parte de un proceso más amplio de racionalización del sistema de seguridad social, que también incluyó la creación del Instituto Nacional de Obras Sociales y del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), este último encargado de la gestión del Programa de Asistencia Médico Integral (PAMI).

Mediante la Ley N° 18.038, se estableció, en 1969, un nuevo régimen para los trabajadores independientes denominado: Régimen de Jubilaciones y Pensiones para Trabajadores Autónomos. Esta norma contenía importantes innovaciones sobre el régimen vigente hasta ese momento:

- 1) determinó un único régimen para los trabajadores autónomos, si bien las tres Cajas creadas por la Ley N° 14.397 ya habían sido unificadas administrativamente en una única Caja de Trabajadores Autónomos por la Ley N° 17.575 (de 1968);
- 2) incorporó al régimen de autónomos la producción y la cobranza de seguros, reaseguros y actividades afines, cuyos trabajadores eran considerados previamente como trabajadores en relación de dependencia;
- 3) otorgó la posibilidad de afiliación voluntaria a:
 - a) determinadas actividades definidas de manera explícita: socios no gerentes de sociedades de responsabilidad limitada (SRL), síndicos y miembros del clero y comunidades religiosas;
 - b) todas aquellas personas que deseaban incorporarse al régimen, aún cuando no desarrollaran actividad lucrativa alguna o estuvieran comprendidas en otro régimen previsional.

- 4) instauró, en cuanto a las prestaciones, la jubilación por edad avanzada, que hasta ese entonces sólo regía para los trabajadores en relación de dependencia;
- 5) determinó que los aportes se harían sobre la base de catorce categorías¹. Posteriormente, la Ley N° 18.916 del año 1970 complementaría a la Ley N° 18.038, posibilitando la afiliación voluntaria de las amas de casa al régimen jubilatorio de los trabajadores autónomos.

Este régimen previsional permaneció sin alteraciones sustanciales hasta 1994, a pesar de que acumuló una serie de problemas. Los más importantes se relacionaron con las crecientes dificultades de financiamiento, provocadas por la alta evasión de las obligaciones previsionales por parte de los trabajadores y el creciente desempleo, por la pérdida del valor adquisitivo de las prestaciones debido a la alta inflación y debido al incumplimiento por parte del Estado de las obligaciones previsionales contraídas hacia los beneficiarios, lo cual acarreó numerosas demandas judiciales y el descrédito del sistema previsional ante la opinión pública.

2.3. Tercer período (1994 - 1998)

En un marco de crisis previsional, a partir de 1991 y como parte de un programa más amplio de reformas económicas, comienza a elaborarse un proyecto de reforma integral de la previsión social.

Tras un extenso debate realizado en el Congreso de la Nación, que incluyó importantes modificaciones al proyecto original, se sancionó la Ley N° 24.241 que instituye el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), cuyo objetivo principal es cubrir las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

En este sistema (SIJP), están comprendidas con carácter obligatorio todas las personas que se desempeñan en relación de dependencia o ejercen actividades en forma autónoma. Sobre estos últimos, en particular, se mantienen importantes aspectos del régimen anterior, permaneciendo inalterada la definición de *trabajador autónomo* y las categorías incluidas bajo esa definición.

La innovación más importante consistió en la introducción de un régimen mixto basado en el reparto y la capitalización individual, mediante el cual los beneficios a otorgarse pueden tener un componente público y otro privado, lo que permitió a los trabajadores optar por la derivación de su aporte personal a uno u otro régimen.

Dada esta caracterización, se observa que el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones se encuentra integrado por dos regímenes:

¹ En 1980, las catorce categorías establecidas se reducen a siete y los montos de los aportes se fijan sobre el haber mínimo de la jubilación ordinaria. Más tarde, a partir de 1987, las categorías pasan a ser diez.

- a) *el Régimen Previsional Público (RPP)*, gestionado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Es un régimen de reparto asistido con recursos provenientes de impuestos y basado en el principio de solidaridad;
- b) *el Régimen de Capitalización Individual (RCI)*, gestionado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y regulado por la Superintendencia de AFJP (SAFJP). Este régimen se financia mediante un mecanismo de capitalización individual, que consiste en la acumulación de los aportes del trabajador neto de las comisiones por administración y seguros, más el rendimiento de las inversiones.

Bajo esta legislación, los trabajadores contaban con un plazo estipulado para decidir el destino de sus aportes personales. Así, debía optarse entre el Régimen Previsional Público (RPP) y el Régimen de Capitalización (RC). Una vez efectuada esta opción, si el trabajador elegía permanecer en el RPP luego podía pasar al RC pero, en cambio, era imposible el traspaso del RC al RPP. Este aspecto fue posteriormente modificado, en 2007, cuando se aprobó el retorno al RPP.

2.4. Cuarto período (1998 - 2004)

La Ley N° 24.997 de 1998 creó el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS), también conocido como Monotributo, al cual pueden adherir los trabajadores independientes siempre que reúnan determinados requisitos vinculados con los ingresos brutos, la superficie afectada a la actividad y la energía eléctrica consumida, entre otros, aunque en la práctica son los ingresos brutos el requisito mayormente determinante.

El Régimen Simplificado fue instituido con el objeto de simplificar el cumplimiento de las obligaciones impositivas y previsionales de los pequeños contribuyentes, incorporar a los trabajadores informales a la seguridad social y reducir al máximo posible la carga y el costo que los trámites, presentaciones y pagos representan para el contribuyente. Uno de los argumentos esgrimidos durante el diseño del régimen fue que muchas veces el incumplimiento sólo obedece a dificultades administrativas de los contribuyentes (Salim y D'Angela, 2006).

De esta forma, el Monotributo constituye un régimen tributario integrado y simplificado, relativo a los impuestos a las ganancias y al valor agregado y al sistema previsional, destinado específicamente a los pequeños contribuyentes.

Su implementación significó un cambio importante en el modo en que una parte significativa de los trabajadores independientes cotizan a la seguridad social. En efecto, a través de este Régimen Simplificado, el trabajador independiente cumple con sus obligaciones impositivas y de seguridad social mediante el pago de una cuota fija mensual para cada uno de estos componentes.

A diferencia de los trabajadores independientes del Régimen General que sólo están cubiertos por las contingencias de vejez, invalidez y muerte, los monotributistas obtienen, adicionalmente, la

cobertura de salud a través de una cotización fija que también integra el componente de la seguridad social.

Por otra parte, el Monotributo contempla la figura del *monotributista eventual* y el *monotributista social*, dos subregímenes introducidos por la Ley N° 25.865 de 2004.

El Monotributo Eventual comprende a los sujetos cuya actividad se desarrolla en forma eventual u ocasional, con un tope de ingresos brutos anuales, mientras que el Monotributo Social está dirigido a las personas en condiciones de vulnerabilidad social debidamente acreditada.

2.5. Quinto período (2004 - hasta el presente)

La Ley N° 25.994, de fines de 2004, parece constituir el comienzo de un nuevo período en la historia de la seguridad social en el país, al flexibilizarse los requisitos para acceder a las prestaciones previsionales.

En este período también se introduce una nueva categorización para los trabajadores independientes -mediante el Decreto N° 1.866/06- y, más recientemente, se modifica el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones a través de la Ley N° 26.222.

En efecto, a partir de la primera de las normas citadas se implementaron dos medidas tendientes a aumentar la cobertura del sistema de previsión social, flexibilizando las condiciones para acceder a los beneficios jubilatorios.

Para realizar este cambio, se argumentó que durante mucho tiempo la población económicamente activa había estado sujeta a prácticas laborales desfavorables, como las resultantes de normas de flexibilización laboral o como consecuencia del trabajo informal y la evasión, las que han impactado negativamente a la hora de acceder a los beneficios previsionales².

El Decreto N° 1.451/06 prorrogó la vigencia de la Ley N° 25.994 hasta el 30 de abril de 2007, y sus medidas fueron las que a continuación se detallan.

- 1) Prestación Anticipada por Desempleo (PAD): se trata de una prestación dirigida a todas aquellas personas desempleadas (se debe acreditar esta situación), que cumplan con los siguientes requisitos:
 - a) haber cumplido 60 años los hombres y 55 años las mujeres (cinco años menos que la edad requerida por la ley previsional para acceder a la prestación por vejez);
 - b) acreditar 30 años de servicios con aportes.

² Decreto N° 1451/2006, 4° Considerando. "Prórroga de la vigencia de la Ley N° 25.994".

Los beneficiarios tienen derecho al 50% del monto del beneficio de jubilación al que tendrían derecho al cumplir la edad requerida por la legislación;

- 2) Plan de Regularización de Deudas Previsionales para trabajadores autónomos: es la posibilidad de que los trabajadores que tengan la edad requerida pero que no cuenten con los 30 años de servicios con aportes exigidos por la legislación puedan acogerse a un plan de regularización de deudas para completar este último requisito y así acceder a la prestación correspondiente.

La percepción del beneficio previsional se encuentra sujeta al estricto cumplimiento del pago de las cuotas de la deuda reconocida.

Posteriormente, durante este quinto período, el Decreto N° 1.866/06 modifica las categorías, con sus respectivos montos de renta imponible mensual, en las que deben encuadrarse los trabajadores independientes con el fin de efectivizar los aportes previsionales obligatorios. Estas categorías servirán de base para el cálculo de las prestaciones correspondientes.

A partir de esta modificación, la inclusión en una u otra categoría depende del tipo de actividad desarrollada y de los ingresos brutos anuales. En cuanto a las actividades independientes, la norma distingue básicamente dos grandes grupos: a) la conducción y administración o los socios de sociedades y b) el resto de las actividades, incluyendo las locaciones y las prestaciones de servicios, por ejemplo, la profesión desempeñada por los graduados universitarios, entre otras.

Finalmente la Ley N° 26.222, de amplia trascendencia, modificó la lógica del sistema de opciones instaurado con la Ley N° 24.241. A partir de su sanción, las personas pueden optar por el Régimen Previsional Público (RPP) o por el de Capitalización Individual (RCI). Y en caso de no ejercer esta opción, se entiende que la situación ha sido formalizada por el RPP. Se permite, además, que cada cinco años los afiliados puedan optar por cambiar de régimen.

También se dispone que los afiliados al Régimen de Capitalización, mayores de 50 y 55 años de edad, mujeres y hombres respectivamente, cuya cuenta de capitalización individual presente un saldo que no supere el importe equivalente a 250 MOPRES,³ serán considerados afiliados al Régimen Previsional Público. En tal caso, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones deberán transferir este saldo al citado régimen dentro de los 90 días contados desde la fecha en que el afiliado alcanzó la edad mencionada, salvo decisión expresa de éste último de continuar en el Régimen de Capitalización.

Para el caso en que el afiliado no hubiera podido acceder a una prestación previsional, una vez cumplida la edad para acceder a la Prestación por Edad Avanzada (70 años), la norma establece

³ Al mes de abril de 2007, este saldo equivale a \$ 20.000. EL MOPRE (Módulo Previsional) es una unidad de referencia propia del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y su valor es fijado por los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y por Economía y Producción en forma conjunta, de acuerdo con las posibilidades del Presupuesto General de la Administración Nacional para cada ejercicio. Por Resolución Conjunta del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos N° 292/00 y del ex Ministerio de Economía N° 531/00, el valor del MOPRE fue fijado en \$80.

que el saldo de la cuenta de capitalización individual, oportunamente transferido, será dividido por el mínimo aporte previsional vigente al momento de la transferencia y, con el resultado, se calculará un nuevo período de aportes computables. Si quedasen igualmente períodos por computar, se establece que la reglamentación determinará la forma y las condiciones de pago de la deuda. Este esquema también se hace extensivo a los afiliados del Régimen Previsional Público.

Por último, se introduce un tope del 1% a la comisión por administración que detraen las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones del flujo de aportes obligatorios y se modifica el financiamiento de las prestaciones por invalidez y fallecimiento a cargo del RCI, mediante la constitución de un fondo de aportes mutuales.

Cuadro 2.2. Resumen de la evolución del Régimen de seguridad social para los trabajadores independientes

Períodos	Marco normativo	Principales características
1954 - 1968	Ley N° 14.397	Creación de un régimen jubilatorio para trabajadores independientes. Tres Cajas previsionales: empresarios, profesionales y trabajadores independientes. Tres tipos de prestaciones: jubilación ordinaria, jubilación por invalidez y pensión por fallecimiento. 1963: creación de un régimen especial para los profesionales, que presenta categorías basadas en los años de ejercicio profesional (Decreto-Ley N° 7.825/1963).
1968 - 1994	Ley N° 18.038	Determinación de un único régimen para los trabajadores autónomos. Incorporación al régimen de autónomos de la producción y cobranza de seguros y actividades afines. Instauración de la jubilación por edad avanzada. Posibilidad de afiliación voluntaria para socios no gerentes de SRL, síndicos y miembros del clero, también para todas aquellas personas que deseen incorporarse al régimen. Sistema basado en diez categorías.
1994 - 1998	Ley N° 24.241 (SIJP)	Se mantiene la definición de trabajador autónomo contenida en la Ley N° 18.038. Se instituye el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). El afiliado puede optar entre el Régimen Previsional Público (RPP) y el Régimen de Capitalización Individual (RCI). En caso de no ejercerse la opción, el afiliado es asignado al RCI con la imposibilidad de retornar al RPP.
1998 - 2004	Ley N° 24.977 (Monotributo)	Régimen tributario integrado y simplificado. Cotizaciones fijas a la seguridad social. Cobertura frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte, también cobertura para el trabajador de salud y -a opción del trabajador independiente- de su grupo familiar primario. Desde su inscripción es derivado al RPP. Opción por RPP o RCI a través de una cotización fija adicional (PAP o JO).
2004 - hasta el presente	Ley N° 25.994	Creación de la Prestación Anticipada por Desempleo (PAD). Plan de regularización de deudas para trabajadores independientes para acceder a los beneficios previsionales.
	Decreto N° 1866/06	Nuevo sistema para la categorización de los trabajadores independientes a partir del tipo de actividad desarrollada y los ingresos brutos anuales. Se pasa de 15 a 5 categorías.
	Ley N° 26.222	Reforma del sistema de opciones instituido por la Ley N° 24.241. Los afiliados pueden optar por el RPP o el RCI; en caso de no ejercerse esta opción, se entiende formalizada por el RPP. Cada cinco años se puede optar por cambiar de régimen. Tope a la comisión por administración de las AFJP y modificación del financiamiento de las prestaciones por invalidez y fallecimiento otorgadas por el RCI.

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO III

**RÉGIMEN ACTUAL DE SEGURIDAD SOCIAL
PARA LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES**

Régimen actual de seguridad social para los trabajadores independientes

En el Capítulo 1 se precisa que los trabajadores independientes están obligatoriamente comprendidos en alguno de los dos regímenes de seguridad social detallados, uno general (que incluye a los trabajadores independientes del Régimen General) y otro especial (donde se encuentran los pequeños contribuyentes que han optado por inscribirse en el Régimen Simplificado o Monotributo).

Avanzando con el análisis, en este capítulo se caracterizan y comparan los trabajadores independientes del Régimen General y los monotributistas, tomando en cuenta cuatro dimensiones:

- 1) la cobertura legal,
- 2) las prestaciones,
- 3) el financiamiento,
- 4) y la administración.

Además, hacia el final de este capítulo se abordan algunos aspectos sobre el tratamiento que la legislación dispensa a los trabajadores en relación de dependencia, con el objeto de detectar similitudes y diferencias en cuanto a la cobertura de la seguridad social.

3.1. Cobertura legal

3.1.1. Cobertura legal del Régimen General

Los trabajadores independientes del Régimen General tienen cobertura frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte. Luego, como beneficiarios de una prestación previsional, también tienen cobertura de salud a través del Programa de Asistencia Médico Integral del INSSJP (PAMI).

La Ley N° 24.241 instituyó con alcance nacional el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) con el objeto de cubrir las contingencias de vejez, invalidez y muerte. Están obligatoriamente comprendidas en este sistema todas las personas físicas mayores de 18 años que se desempeñan en relación de dependencia en la actividad privada o pública o que ejerzan actividades lucrativas en forma autónoma.

Esta ley define que son trabajadores autónomos las personas que por sí solas o conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no, ejerzan habitualmente alguna de las siguientes actividades, siempre que éstas no configuren una relación de dependencia:

- 1) dirección, administración o conducción de cualquier empresa, organización, establecimiento o explotación con fines de lucro, o sociedad comercial o civil aunque por estas actividades no obtengan retribución, utilidad o ingreso alguno;
- 2) profesión desempeñada por graduado en universidad nacional o en universidad provincial o privada, autorizada para funcionar por el Poder Ejecutivo, o por quien tenga especial habilitación legal para el ejercicio de profesión universitaria reglamentada;
- 3) producción o cobranza de seguros, reaseguros, capitalización, ahorro, ahorro y préstamo, o similares;
- 4) cualquier otra actividad lucrativa no comprendida en los apartados precedentes.

También pueden incorporarse voluntariamente, entre otros: los consejeros de cooperativas, síndicos, miembros del clero, profesionales de Cajas previsionales provinciales y las amas de casa.

Los trabajadores independientes, para su efectiva cobertura, efectúan los aportes previsionales obligatorios sobre rentas de referencia calculadas en base a categorías que fijan las normas reglamentarias, y que tienen en cuenta las siguientes pautas: a) la capacidad contributiva y b) la calidad del sujeto frente al impuesto al valor agregado.

Las categorías vigentes y obligatorias para los trabajadores independientes, con sus montos de renta imponible mensual expresadas en cantidades de Módulo Previsional (MOPRE),¹ son las que se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.1. Categorías del Régimen General de trabajadores independientes²

Categoría	Renta imponible mensual
I	5 MOPRES
II	7 MOPRES
III	10 MOPRES
IV	16 MOPRES
V	22 MOPRES

Fuente: elaboración propia.

¹ Véase nota 3 del Capítulo 2.

² Decreto N° 1866/06.

La inclusión en una u otra categoría depende del tipo de actividad desarrollada y de los ingresos brutos anuales.

En cuanto a las actividades independientes, la norma distingue básicamente dos grandes grupos: a) la conducción y administración o los socios de sociedades y b) el resto de las actividades, incluyendo las locaciones y prestaciones de servicios, y las profesiones desarrolladas por graduados universitarios, entre otras.

Estos dos grupos de actividades junto con los ingresos brutos anuales determinan la categorización de los trabajadores independientes, agrupándose las actividades del inciso a) en las últimas tres categorías y las del inciso b) en las dos primeras. (Para profundizar las actividades que deben encuadrarse en cada una de las categorías descritas en el Cuadro 3.1., puede consultarse el Anexo 3.1. de este capítulo).

3.1.2. Cobertura legal del Monotributo (M)

Los monotributistas tienen cobertura frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte. A diferencia del Régimen General, los pequeños contribuyentes inscriptos en el Monotributo también tienen cobertura de salud en la etapa activa. Luego, como beneficiarios de una prestación previsional al igual que en el Régimen General, están cubiertos a través del PAMI.

El Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, denominado Monotributo, fue creado por la Ley N° 24.977 y consiste en un régimen tributario integrado y simplificado, relativo a los impuestos a las ganancias y al valor agregado, y al sistema previsional, destinado específicamente a los pequeños contribuyentes.

Los trabajadores independientes que encuadran en la condición de pequeño contribuyente pueden optar por inscribirse en el Monotributo, debiendo tributar el impuesto integrado.

De acuerdo con la legislación aplicable, se consideran pequeños contribuyentes “las personas físicas que realicen venta de cosas muebles, obras, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria, los integrantes de cooperativas de trabajo y las sucesiones indivisas en su carácter de continuadoras de las mismas. Asimismo, se consideran pequeños contribuyentes las sociedades de hecho y comerciales irregulares, en la medida que tengan un máximo de tres (3) socios”.³

³ Ley N° 24.977 y sus modificatorias. Título II. Definición de Pequeño Contribuyente.

En todos los casos, se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) los ingresos brutos percibidos en el año anterior no pueden superar un límite máximo;
- b) no superar un límite de precio máximo unitario de venta, sólo para cosas muebles;
- c) no superar parámetros máximos referidos a la superficie afectada a la actividad y la energía eléctrica consumida;
- d) no realizar importaciones de cosas muebles y/o servicios.

Cuando se trata de sociedades comprendidas en el Monotributo, además de cumplirse con los requisitos exigidos a las personas físicas, la totalidad de los integrantes -individualmente considerados- debe reunir las condiciones para ingresar a este Régimen Simplificado. (Un detalle pormenorizado acerca de los requisitos necesarios para ingresar al Monotributo y las causales de exclusión puede consultarse en el Anexo 3.2., al final de este capítulo).

Como se señaló anteriormente, el Régimen Simplificado se integra con un componente impositivo y un componente de seguridad social, de allí su denominación de Monotributo. Los ingresos que deben efectuarse como consecuencia de la adhesión al mismo sustituyen el pago de: a) el impuesto a las ganancias y b) el impuesto al valor agregado (IVA).

Respecto del componente previsional, el monotributista sustituye su aporte mensual previsto en el Régimen General por cotizaciones fijas con destino al Régimen Previsional Público del SIJP y al Sistema Nacional del Seguro de Salud (SNSS).

El impuesto integrado, sustitutivo de los impuestos mencionados, se define según la categoría en la que los monotributistas queden encuadrados en función de: a) el tipo de actividad, b) los ingresos brutos y c) las magnitudes físicas (superficie afectada a la actividad y energía eléctrica consumida). (En el Anexo 3.3. se incorpora el detalle de cada una de las categorías junto con el monto del impuesto total a ingresar, que corresponde al componente impositivo).

El Monotributo también plantea algunas circunstancias por las cuales los sujetos pueden quedar excluidos:

- a) si los ingresos brutos de los últimos 12 meses superan un límite máximo;
- b) cuando la superficie afectada a la actividad y la energía eléctrica consumida superan un límite máximo preestablecido;
- c) si se supera un máximo precio unitario de venta;
- d) cuando se adquieran bienes o se realicen gastos injustificados por un valor incompatible con los ingresos declarados;
- e) si se realizan más de tres (3) actividades simultáneas o se poseen más de tres (3) unidades de explotación.

Cuando cualquiera de estas causas se presenta, el monotributista debe dar cumplimiento a sus obligaciones impositivas y de los recursos de la seguridad social según los regímenes generales respectivos. La exclusión del pequeño contribuyente del Monotributo impedirá a los sujetos reingresar al mismo hasta después de transcurridos tres (3) años calendarios posteriores al de la exclusión.

• 3.1.2.1. Cobertura legal del Monotributo Eventual (ME)

Los monotributistas eventuales tienen cobertura frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte, pero no así frente a la cobertura de salud en la etapa activa. Como beneficiarios de una prestación previsional, en cambio, tienen cobertura de salud a través del PAMI.

Se consideran monotributistas eventuales aquellas personas físicas cuya actividad, por las características, modo de prestación u oportunidad, se desarrolla en forma eventual u ocasional y que hayan obtenido en el año calendario inmediato anterior ingresos brutos inferiores o iguales a \$ 12.000.

Adicionalmente, los monotributistas eventuales deben cumplir con las siguientes condiciones:

- a) no pueden percibir ingresos de ninguna naturaleza provenientes de la explotación de empresas, sociedades o cualquier otra actividad organizada como tal, incluso asociaciones civiles y/o fundaciones;
- b) la actividad no debe desarrollarse en locales o establecimientos estables. Esta última limitación no será aplicable si la actividad es efectuada en la casa habitación del monotributista eventual, siempre que no tenga o constituya un local;
- c) no pueden ser empleadores;
- d) no pueden realizar importaciones de cosas muebles y/o servicios.

También pueden calificar como monotributistas eventuales los sujetos que se dediquen a la explotación agropecuaria, siempre que sus ingresos brutos del año anterior no sean superiores a un límite máximo preestablecido y que además cumplan con las condiciones establecidas en los demás incisos.

El régimen especial previsto para estos trabajadores independientes consiste en un pago a cuenta de la cotización fija con destino al Régimen Previsional Público del SIJP, equivalente al 5% de los ingresos brutos que generen cada una de las operaciones que realicen, el que es deducido del precio de compra e ingresado por los adquirentes de las obras, locaciones o prestaciones que efectúen, o directamente por el monotributista eventual.

El monotributista eventual se encuentra exento de ingresar suma alguna por el componente impositivo y si, además, está inscripto en el Registro del Monotributo Social (que se describe a continuación), tampoco realiza el pago a cuenta del 5%.

• 3.1.2.2. Cobertura legal del Monotributo Social (MS)

Los monotributistas sociales tienen cobertura frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte. Y, además, respecto de la cobertura de salud estos trabajadores gozan de protección durante las etapas activa y pasiva.

Según la normativa del Monotributo, cuando el pequeño contribuyente sea un sujeto inscripto en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Social y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social y quede encuadrado en las categorías A y F, no deberá ingresar el impuesto integrado (Monotributo Social). Estos sujetos también están exentos de ingresar el aporte mensual con destino al Régimen Previsional Público y respecto de la cotización específica con destino al SNSS, la cual ingresa con una disminución del 50%.

El Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Social y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social fue creado por el Decreto N° 189/04 en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y tiene por finalidad registrar a las personas físicas en condiciones de vulnerabilidad social (debidamente acreditada) mediante informe técnico social suscrito por un profesional competente, o que se encuentren en situación de desempleo o que resulten real o potenciales sujetos beneficiarios de programas sociales o de ingreso, sean estas personas argentinas o extranjeras residentes.

También pueden inscribirse en este Registro las personas jurídicas cuyos integrantes reúnan las condiciones antes descriptas o quienes pudieran ser destinatarios de programas sociales o de ingreso.

Cuadro 3.2. Resumen de la cobertura legal de los trabajadores independientes. Elegibilidad

Régimen general	Monotributo	Monotributo Eventual	Monotributo Social
<p>Personas que por sí solas o conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no, ejerzan habitualmente alguna de las actividades que a continuación se enumeran, siempre que éstas no configuren una relación de dependencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. dirección, administración o conducción de cualquier empresa, organización, establecimiento o explotación con fines de lucro, o sociedad comercial o civil aunque por estas actividades no obtengan retribución, utilidad o ingreso alguno; 2. profesión desempeñada por graduado en universidad nacional o en universidad provincial o privada; 3. producción o cobranza de seguros, reaseguros, capitalización, ahorro, ahorro y préstamo, o similares; 4. cualquier otra actividad lucrativa. 	<p>Personas que realizan venta de cosas muebles, obras, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria; las integrantes de cooperativas de trabajo y las sucesiones indivisas en su carácter de continuadoras de las mismas. Las sociedades de hecho y comerciales irregulares también se consideran pequeños contribuyentes, siempre que tengan un máximo de tres socios. En todos los casos se debe cumplir con las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. que por locaciones y/o prestaciones de servicios los ingresos brutos percibidos en el año calendario inmediato anterior sean inferiores o iguales a \$72.000; 2. que por el resto de las actividades descritas, los ingresos brutos percibidos en el año calendario inmediato anterior sean inferiores o iguales a \$144.000; 3. que el precio unitario de venta de cosas muebles no supere los \$870; 4. que no realicen importaciones de cosas muebles y/o servicios; 5. que no superen los parámetros máximos de superficie afectada y energía eléctrica consumida de la categoría en la cual el trabajador se categoriza. 	<p>Personas cuya actividad se desarrolle en forma eventual u ocasional, que hayan obtenido en el año calendario inmediato anterior ingresos brutos inferiores o iguales a \$12.000, y que cumplan con las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. que no perciban ingresos de ninguna naturaleza provenientes de la explotación de empresas, sociedades o cualquier otra actividad organizada como tal; 2. que la actividad no se desarrolle en locales o establecimientos estables; 3. que no revistan el carácter de empleadores; 4. que no realicen importaciones de cosas muebles y/o de servicios. 	<p>Personas que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad social, debidamente acreditada por informe técnico social, y que no excedan un ingreso anual de \$12.000 por la actividad que realicen.</p>

Fuente: elaboración propia sobre la base de las Leyes N° 24.241, N° 24.977 y sus modificatorias.

3.2. Prestaciones

Cuadro 3.3. Cobertura de los trabajadores independientes. Etapa activa

Régimen	IVM	Salud ¹	Asignaciones familiares ¹	Desempleo	Riesgos del trabajo
RG	SI	NO	NO	NO	NO
M	SI	SI	NO	NO	NO
ME	SI	NO	NO	NO	NO
MS	SI	SI	NO	NO	NO

Notas: RG: Régimen General; M: Monotributo; ME: Monotributo eventual; MS: Monotributo social; IVM: Invalidez, vejez y muerte.

¹ Como beneficiarios de una prestación previsional (etapa pasiva) tienen cobertura de salud y también derecho a ciertas asignaciones familiares.

Fuente: elaboración propia.

3.2.1. Prestaciones del Régimen General

Si bien las prestaciones para los distintos grupos de trabajadores independientes varían en función de su pertenencia al Régimen General o al Monotributo, la base está constituida por aquellas prestaciones definidas en la Ley N° 24.241, norma que instituyó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

Por tal motivo, a continuación se presenta un breve resumen del SIJP y de sus prestaciones para los trabajadores independientes, que también servirá de base para la descripción de los otros regímenes.

Como ya se indicara en el Capítulo 2, el SIJP se encuentra integrado por dos regímenes:

- a) *el Régimen Previsional Público (RPP)*: administrado por la ANSES y fundamentado en el otorgamiento de prestaciones por parte del Estado que se financian a través de un sistema de reparto asistido;
- b) *el Régimen de Capitalización Individual (RCI)*: administrado por las AFJP y financiado mediante un mecanismo de capitalización individual, que consiste en la acumulación de los aportes del trabajador.

Cuando un afiliado al SIJP sufre alguna de las contingencias que el sistema cubre y él mismo o sus derechohabientes adquieren el derecho a percibir la prestación correspondiente, el pago de esta última se financia según alguna de las siguientes alternativas: a) Régimen de Reparto, b) Régimen de Capitalización o c) ambos regímenes.

Las alternativas dependerán de la elección del afiliado. Es decir que es el propio afiliado quien elige el modo de financiamiento de su prestación, decidiendo el destino de sus aportes personales.

Las prestaciones del Régimen Previsional Público (RPP) y del Régimen de Capitalización Individual (RCI) se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.4. Prestaciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones: RPP - RCI

Régimen	Prestaciones	Contingencia
RPP	a) Prestación Básica Universal (PBU); b) Prestación Compensatoria (PC); c) Prestación Adicional por Permanencia (PAP); d) Prestación por Edad Avanzada (PEA); ⁴ e) Retiro por Invalidez (RI); f) Pensión por Fallecimiento (PF).	Vejez Vejez Vejez Vejez Invalidez Muerte
RCI	a) Jubilación Ordinaria (JO); b) Retiro por Invalidez (RI); c) Pensión por Fallecimiento (PF).	Vejez Invalidez Muerte

Fuente: elaboración propia

Es importante aclarar dos cuestiones. La primera se refiere a que todas las prestaciones, tanto del régimen de reparto como del régimen de capitalización, siempre que cumplan los requisitos establecidos en la norma, tiene un haber mínimo garantizado (\$530 a Julio de 2007).

La segunda, más compleja, corresponde a la movilidad de las prestaciones previsionales. Si bien no existe hasta el momento un mecanismo automático de ajuste, desde el año 2002, se fueron aplicando diferentes aumentos de manera discrecional, los cuales también se pagan a las nuevas prestaciones otorgadas. Esto resulta en que al momento del primer pago, la prestación no es la que corresponde a las reglas que establece la ley sino que dichos montos son actualizados de manera tal que incluyan los aumentos mencionados.

Opciones

A partir de la sanción de la Ley N° 26.222, en febrero de 2007, las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del SIJP pueden optar por el Régimen Previsional Público o por el de Capitalización Individual, dentro de un plazo de 90 días contados desde la fecha de ingreso a la relación laboral de dependencia o a la inscripción como trabajadores autónomos. En caso de no ejercerse la opción, la ley estipula que debe entenderse que ha sido formalizada la elección del RPP.⁵ Asimismo, los afiliados al SIJP pueden optar por cambiar de régimen al cual están afiliados una vez cada 5 años.

Esta modificación legislativa implica que los afiliados al SIJP pueden registrar a lo largo de sus historias laborales aportes a uno y otro régimen, con el consiguiente derecho a prestaciones independientes.

⁴ Esta prestación es otorgada por el Régimen Previsional Público tanto a sus afiliados como a los del Régimen de Capitalización. Para mayor información, véase más adelante el apartado 3.2.1.8.

⁵ Hasta la sanción de la Ley N° 26.222, los trabajadores contaban con igual plazo para elegir el destino de sus aportes personales. Entonces, debía optarse entre el Régimen Previsional Público y el de Capitalización. Pero la diferencia radicaba en que una vez efectuada la opción, el trabajador podía pasar del RPP al RCI pero no del RCI al RPP. Por otro lado, en caso de no haberse ejercido la opción, el afiliado era considerado indeciso y asignado directamente al RCI.

A continuación se desarrolla cada una de las prestaciones mencionadas en el Cuadro 3.4., junto con los requisitos para tener derecho a las mismas y las formas de cálculo.

• 3.2.1.1. Prestación Básica Universal (PBU)

La PBU es un beneficio que se otorga a todos los afiliados al SIJP, independientemente de su afiliación al RPP o al RCI. Se requiere haber cumplido 60 y 65 años de edad, respectivamente las mujeres y los hombres, y acreditar 30 años con aportes computables en uno o más regímenes comprendidos en el Sistema de Reciprocidad.⁶

El haber mensual de la PBU se determina multiplicando por 2,5 el valor del MOPRE vigente al momento de la solicitud del beneficio. La legislación también establece que, para los beneficiarios que acrediten más de 30 años (y hasta 45 como máximo) de servicios con aportes, el haber se incrementará en un 1% por año adicional.

Para aquellos afiliados que no cumplen con el requisito de años de servicio con aportes, la Ley N° 24.241 autoriza compensar la falta de años de servicios necesarios para acceder a la PBU con el exceso de la edad mínima requerida, en una proporción de 2 años de edad excedentes por cada 1 de servicios faltantes.

Finalmente, para solicitar la PBU se exige que el afiliado acredite que no registra deudas por aportes correspondientes a actividades autónomas, salvo que se hayan incorporado a los beneficios de las leyes de regularización de deudas previsionales. También podrán descartarse aquellos períodos que excedan del tiempo mínimo requerido para acceder a la PBU.⁷

• 3.2.1.2. Prestación Compensatoria (PC)

Esta prestación es otorgada por el Régimen Previsional Público a todos los afiliados del SIJP, independientemente del régimen por el cual hayan optado, y tiene por finalidad reconocer los años de aportes efectuados al sistema previsional anteriores a julio de 1994, fecha a partir de la cual entró en vigencia la Ley N° 24.241.

Los requisitos son los siguientes:

- a) acreditar los requisitos para acceder a la PBU;
- b) acreditar servicios con aportes comprendidos en el sistema de reciprocidad jubilatorio, prestados hasta la fecha de vigencia de la Ley N° 24.241;
- c) no encontrarse percibiendo retiro por invalidez.

⁶ En la Argentina coexisten diferentes regímenes previsionales, tanto en el orden nacional (SIJP, Fuerzas Armadas, etc.), como en el provincial (Cajas o Institutos provinciales no transferidos a la órbita de la Nación) y en el municipal. Por esta causa, puede suceder que un trabajador tenga una historia laboral distribuida en dos o más de estos regímenes, en forma simultánea o sucesiva, y, sin embargo, no tenga derecho a una prestación jubilatoria individualmente en cada uno de ellos. El Sistema Nacional de Reciprocidad permite que se totalicen los períodos y así facilitar el acceso a las prestaciones correspondientes.

⁷ Excepción dispuesta por la Ley N° 25.321.

El haber mensual de la PC es igual al 1,5% por cada año de servicio con aportes o fracción mayor de 6 meses, hasta un máximo de 35 años, calculado sobre el promedio mensual de los montos actualizados de las categorías en que se desempeñó el afiliado. A estos efectos, se computa todo el tiempo con aportes en cada una de las categorías. El haber máximo de la PC es igual a 1 vez el MOPRE por cada año de servicio con aportes computados.

• 3.2.1.3. Prestación Adicional por Permanencia (PAP)

Al igual que la PC, la PAP es otorgada por el Régimen Previsional Público pero sólo a aquellos afiliados que optaron por este último régimen a partir de la vigencia de la Ley N° 24.241.

Los requisitos para acceder a la PAP son: a) acreditar los requisitos para acceder a la PBU y b) no encontrarse percibiendo retiro por invalidez.

El haber mensual de esta prestación es igual al 1,5%⁸ por cada año de servicio con aportes realizados al Régimen Previsional Público, en igual forma y metodología que las establecidas para la PC.

• 3.2.1.4. Jubilación Ordinaria (JO)

La jubilación ordinaria (JO) es la prestación que otorga el Régimen de Capitalización para cubrir la contingencia de vejez. El único requisito para obtener esta prestación es la edad, es decir, tener: a) 65 años los hombres y b) 60 años las mujeres.

Para la determinación del haber de esta prestación hay que tener en cuenta tres factores: a) el saldo de la cuenta de capitalización individual, b) la edad y el sexo del afiliado y c) la edad y el sexo de las personas con eventual derecho a una pensión.

Los afiliados que cumplan los requisitos para percibir la jubilación ordinaria podrán disponer del saldo de su cuenta de capitalización individual de acuerdo con las siguientes modalidades:

- a) *Renta Vitalicia Previsional*: es una modalidad que contrata un afiliado con una compañía de seguros de retiro;
- b) *Retiro Programado*: modalidad que acuerda el afiliado con la AFJP;
- c) *Retiro Fraccionario*: modalidad que acuerda el afiliado con la AFJP sólo cuando el haber inicial de la prestación resulte inferior al 50% de la máxima PBU.

• 3.2.1.5. Jubilación Anticipada y Postergada

Los afiliados al RCI pueden jubilarse antes de las edades establecidas cuando reúnan los siguientes requisitos:

⁸ Este porcentual ha sido incrementado por la Ley N° 26.222 en 0,65 puntos porcentuales, de 0,85% al 1,5%.

- a) tener derecho a una jubilación mayor al 50% de la base jubilatoria;⁹
- b) tener derecho a una jubilación igual o mayor a 2 veces la máxima PBU.

El afiliado que opte por jubilarse anticipadamente no tendrá derecho a las prestaciones del Régimen Previsional Público hasta que cumpla con los requisitos respectivos.

Por otra parte, los trabajadores independientes, con edad requerida para obtener la jubilación ordinaria, pueden postergar su percepción y continuar acumulando fondos en la CCI.

• 3.2.1.6. Retiro por Invalidez (RI)

El retiro por invalidez (RI) es otorgado tanto por el Régimen Previsional Público como por el Régimen de Capitalización Individual.

Tanto los requisitos para acceder a la prestación como su cálculo son aspectos comunes a ambos regímenes. En cambio, las diferencias radican en el régimen que acuerda el beneficio, el modo de su financiamiento y los mecanismos de ajuste previstos para estas prestaciones.

Los requisitos para acceder al RI son:

- a) poseer una incapacidad física o intelectual total por cualquier causa. (La Ley N° 24.241 presume que la incapacidad es total cuando la invalidez produce una disminución del 66% o más en la capacidad laborativa);
- b) no haber alcanzado la edad establecida para acceder a la jubilación ordinaria y que la persona no se encuentre percibiendo la jubilación en forma anticipada;
- c) regularidad en el aporte.

Según la reglamentación de la Ley N° 24.241,¹⁰ el trabajador independiente es considerado “aportante regular” si registra el ingreso de sus aportes durante 30 de los 36 meses anteriores a la fecha de solicitud del retiro por invalidez o a la fecha de fallecimiento del afiliado en actividad.

Cuando los afiliados acrediten el mínimo de años de servicio exigido en el régimen común o diferencial en que se encuentren incluidos para acceder a la jubilación ordinaria, serán considerados en todos los casos como aportantes regulares siempre que acrediten el ingreso de las cotizaciones correspondientes.

Por otra parte, la reglamentación considera “aportante irregular con derecho” al trabajador independiente que registre el ingreso de sus aportes durante 18 de los 36 meses anteriores a la solicitud del retiro por invalidez o a la fecha de fallecimiento del afiliado en actividad, siempre que cada pago se hubiese efectuado dentro del mes calendario correspondiente a su vencimiento.

⁹ Se entiende por base jubilatoria al valor representativo del promedio mensual de las remuneraciones y/o rentas imponibles declaradas en los 5 años anteriores al mes en que un afiliado opte por la prestación correspondiente.

¹⁰ Decreto N° 1.124/94, modificado por el Decreto N° 460/99.

Los períodos exigidos según lo desarrollado precedentemente se reducirán a 12 meses dentro de los 60 meses anteriores a la fecha de la solicitud del retiro por invalidez o a la fecha de fallecimiento del afiliado en actividad, cuando el afiliado en relación de dependencia o autónomo no alcanzase el mínimo de años de servicio exigido en el régimen común o diferencial en que se encuentre incluido para acceder a la jubilación ordinaria, siempre que acredite al menos un 50% de dicho mínimo y el ingreso de las cotizaciones correspondientes.

El monto de la prestación que cubre la contingencia de invalidez se calcula como un porcentaje del Ingreso base¹¹, dependiendo de la calidad de aportante del trabajador independiente. Así, el aportante regular obtiene un haber equivalente al 70% del ingreso base y los aportantes irregulares con derecho el 50% sobre la misma base.

Si el afiliado es un “aportante irregular sin derecho”, la situación difiere dependiendo del régimen al cual se encuentre afiliado el trabajador autónomo:

- a) RPP: no tiene derecho al beneficio;
- b) RCI: tiene igualmente derecho a percibir el retiro transitorio por invalidez, según la modalidad de retiros programados.

• 3.2.1.7. Pensión por Fallecimiento (PF)

Al igual que en el caso del RI, la Pensión por Fallecimiento es otorgada tanto por el RPP como por el RCI.

Tanto los requisitos para acceder a la prestación como su cálculo son aspectos comunes a ambos regímenes. Las diferencias radican en el régimen que acuerda el beneficio, el modo de su financiamiento y los mecanismos de ajuste previstos para estas prestaciones.

El SIJP cubre tanto la contingencia de muerte del afiliado en actividad como del beneficiario. Para los primeros se requiere la regularidad en los aportes (véase el caso de RI) y para los segundos, en cambio, ser beneficiario de una prestación por vejez.

En caso de muerte del jubilado, del beneficiario del retiro por invalidez o del afiliado en actividad, podrán tener derecho al beneficio de pensión las siguientes personas:

- a) la viuda o el viudo;
- b) la conviviente o el conviviente;
- c) los hijos e hijas solteras y las hijas viudas menores de 18 años.

A continuación, se detallan los montos de cada una de las prestaciones.

¹¹ El Ingreso base es equivalente al promedio mensual de las rentas imposables declaradas hasta cinco años anteriores al mes en que ocurra el fallecimiento o se declare la invalidez transitoria de un afiliado.

Cuadro 3.5. Montos de las diferentes prestaciones

<u>Prestación</u>	<u>Tipo de aportante</u>	<u>Monto de haber</u>
PF afiliado en actividad	Regular con derecho	70% - 100% s/PR PR = 70% s/IB
PF afiliado en actividad	Irregular con derecho	70% - 100% s/PR PR = 50% s/IB
PF beneficiario	Beneficiario	70% - 100% s/PR

Notas: PR = Prestación de Referencia; IB = Ingreso Base.

Fuente: elaboración propia.

3.2.1.8. Prestación por Edad Avanzada (PEA)

Esta prestación tiene por objeto, a una edad más avanzada que la dispuesta para las prestaciones por vejez detalladas anteriormente, dar cobertura a las personas que por diversos motivos no han podido completar la cantidad de años de servicio con aportes que exige la legislación (30 años).

Sus requisitos son:

- edad: 70 años tanto para hombres como para mujeres;
- 10 años de servicios con aportes, de los cuales 5 años deben haberse prestado dentro de los 8 anteriores al cese de la actividad;
- en el caso de los trabajadores autónomos, se exige una antigüedad de 5 años en la afiliación.

Quienes cumplan con estos requisitos tendrán derecho a percibir una prestación reducida: 70% de la PBU, además de aquellas prestaciones específicas de cada uno de los regímenes y por el tiempo efectivo de cotización (PC, PAP y JO).

3.2.2. Prestaciones del Monotributo (M)

El trabajador independiente que adhiera al Monotributo queda enmarcado desde su inscripción en el Régimen Previsional Público, sin perjuicio de optar, en cualquier momento, por el Régimen de Capitalización.

Los trabajadores independientes encuadrados en el RPP pueden optar por permanecer en este régimen con la totalidad de los beneficios públicos, incluida la PAP, para lo cual deberán aportar una suma fija mensual adicional. Pero como ya se dijo, también pueden optar por incorporarse al Régimen de Capitalización Individual y, en ese caso, deberán adicionar a las cotizaciones fijas obligatorias una suma mensual adicional. (Estas dos últimas opciones serán desarrolladas y ampliadas en el apartado “3.3. Financiamiento”).

En el siguiente cuadro se detallan las prestaciones específicas del Monotributo respecto de las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

Cuadro 3.6. Prestaciones del Monotributo: RPP - RCI

Régimen	Prestaciones	Contingencia
RPP	a) Prestación Básica Universal (PBU); b) Prestación Adicional por Permanencia (PAP); ¹² c) Retiro por Invalidez (RI); d) Pensión por Fallecimiento (PF).	Vejez Vejez Invalidez Muerte
RCI	a) Jubilación Ordinaria (JO); b) Retiro por Invalidez (RI); c) Pensión por Fallecimiento (PF).	Vejez Invalidez Muerte

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, los trabajadores independientes adheridos al RS tienen acceso a las prestaciones del Sistema Nacional del Seguro de Salud, como contraprestación por la cotización obligatoria fija que se realiza con ese fin. A opción de los afiliados, también puede incorporarse al grupo familiar primario, a través de una cotización adicional fija por cada uno de sus integrantes.

Las prestaciones de salud son brindadas por las obras sociales inscriptas en un registro administrado por la Superintendencia de Servicios de Salud. Posteriormente, como beneficiarias de una prestación previsional, estas personas poseen cobertura médico-asistencial por parte del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP).

• 3.2.2.1. Prestaciones del Monotributo Eventual (ME)

Las prestaciones previsionales destinadas a estos trabajadores independientes son las que se detallan en el Cuadro 3.6. para el RPP, sin contar con cobertura de salud.

• 3.2.2.2. Prestaciones del Monotributo Social (ME)

Las prestaciones previsionales destinadas a los monotributistas sociales también son las detalladas en el Cuadro 3.6. para el RPP. Estos trabajadores y su grupo familiar primario tienen cobertura de salud en las mismas condiciones que se establecen al final del apartado 3.2.2.

¹² Sólo para los monotributistas que hayan optado por permanecer en el RPP con la totalidad de los beneficios públicos, incluida la PAP, aportando una suma adicional fija. En caso contrario y sólo respecto de la contingencia de vejez, únicamente tendrán derecho a la PBU.

3.7. Resumen de las Prestaciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

Trabajadores independientes: prestaciones

	Régimen		Requisitos	Administración	
	Régimen Previsional Público	Régimen de Capitalización Individual	Edad - Servicios		
CONTINGENCIA	Vejez	Prestación Básica Universal (PBU)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 60 (mujeres) y 65 (hombres) años de edad; ■ 30 años de servicios. 	ANSES	
	Vejez	Prestación Compensatoria (PC)		<ul style="list-style-type: none"> ■ aportes anteriores a julio de 1994; ■ requisitos para acceder a la PBU. 	ANSES
		Prestación Adicional por Permanencia (PAP)		<ul style="list-style-type: none"> ■ aportes al RPP a partir de la vigencia del SIJP; ■ requisitos para acceder a la PBU. ■ 60 (mujeres) y 65 (hombres) años de edad 	ANSES
			Jubilación Ordinaria (JO)		AFJP y Compañías de seguros
Vejez		Ahorro Previsional Voluntario: Imposiciones voluntarias y Depósitos convenidos.		AFJP	

Trabajadores independientes: prestaciones

	Régimen		Requisitos	Administración	
	Régimen Previsional Público	Régimen de Capitalización Individual	Edad - Servicios		
OTRAS CONTINGENCIAS	Invalidez	Retiro por invalidez (RI)	Retiro por Invalidez (RI)	<ul style="list-style-type: none"> ■ incapacidad física o intelectual mayor al 66%; ■ no haber alcanzado la edad de retiro; ■ no gozar de jubilación anticipada; ■ regularidad en el aporte. 	ANSES y AFJP
	Fallecimiento	Pensión por Fallecimiento (PF)	Pensión por Fallecimiento (PF)	<ul style="list-style-type: none"> ■ requisitos específicos en cuanto a regularidad en el aporte. 	ANSES y AFJP
	Edad avanzada	Prestación por Edad avanzada (PEA)		<ul style="list-style-type: none"> ■ 70 años de edad; ■ no gozar de ninguna jubilación, pensión o retiro nacional, provincial o municipal; ■ 10 años de aportes; ■ 5 años de prestación de servicios durante los 8 años anteriores al cese de actividad; ■ para los trabajadores autónomos: antigüedad mínima en la afiliación de 5 años. 	ANSES

Notas: ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social; AFJP: Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.
Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3.8. Resumen de las prestaciones previsionales y de salud para los trabajadores independientes según años cotizados en cada uno de los regímenes

Prestaciones previsionales y de salud				
	Régimen General	Monotributo	Monotributo Eventual	Monotributo Social
Prestaciones previsionales <i>Nota:</i> en todos los casos se debe cumplir con los requisitos de adquisición.	PBU (RPP) PC (RPP o RCI) PAP (RPP) o JO (RCI) PEA (RPP) RI (RPP o RCI) PF (RPP o RCI)	PBU (RPP) PAP (RPP) o JO (RCI) PEA (RPP) RI (RPP o RCI) PF (RPP o RCI)	PBU (RPP) PEA (RPP) RI (RPP) PF (RPP)	PBU (RPP) PEA (RPP) RI (RPP) PF (RPP)
Prestaciones de salud	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sólo como beneficiario de una prestación previsional a través del PAMI. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tanto durante la etapa activa como pasiva. ■ Durante la etapa activa se obtiene cobertura de salud a través de una cotización fija obligatoria. ■ A opción del monotributista, se puede hacer extensiva esta cobertura al grupo familiar primario, a través de cotizaciones fijas obligatorias. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sólo como beneficiario de una prestación previsional a través del PAMI. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tanto durante la etapa activa como pasiva. ■ Durante la etapa activa se obtiene cobertura de salud a través de una cotización fija obligatoria. ■ A opción del monotributista, se puede hacer extensiva esta cobertura al grupo familiar primario, a través de cotizaciones fijas obligatorias.

Notas: RPP: Régimen Previsional Público; RCI: Régimen de Capitalización Individual; PBU: Prestación básica universal; PC: Prestación compensatoria; PAP: Prestación adicional por permanencia; RI: Retiro por Invalidez; PF: Pensión por Fallecimiento; PEA: Prestación por edad avanzada; JO: Jubilación ordinaria.
Fuente: elaboración propia.

3.3. Financiamiento

Las fuentes de financiamiento de las prestaciones por vejez, invalidez y muerte desarrolladas en el apartado 3.2. difieren según sean otorgadas y financiadas por el Régimen de Reparto o por el Régimen de Capitalización.

Por otra parte, también difiere la forma en que aportan los trabajadores independientes al régimen previsional, según pertenezcan al Régimen General o estén adheridos al Monotributo. Para los primeros, el aporte obligatorio consiste en un porcentaje sobre una renta presunta o renta de referencia. Para los monotributistas, por el contrario, el aporte consiste en cotizaciones fijas tanto para financiar las prestaciones por vejez, invalidez y muerte, como para la cobertura de salud en los casos así contemplados.

En el siguiente cuadro se exponen las posibles fuentes de financiamiento, discriminadas por régimen y, más adelante, nuevos cuadros presentan específicamente las cotizaciones obligatorias y voluntarias en el Régimen General y en el Monotributo.

Cuadro 3.9. Financiamiento de las Prestaciones Provisionales

Régimen	Fuentes de financiamiento
Régimen previsional público (RPP)	a) aporte personal del 11% de la renta presunta; b) aporte del 16% de la renta presunta (equivalente a la contribución como empleador o patronal); c) aporte fijo de los monotributistas; d) aporte voluntario de los monotributistas que optaron por el RPP; e) 5% sobre las operaciones de los monotributistas eventuales; f) tributos de afectación específica; g) 30% de los recursos brutos obtenidos de las privatizaciones; h) intereses, multas y recargos; i) renta proveniente de inversiones; j) recursos fijados por el Congreso de la Nación. Ley de Presupuesto; k) otros recursos.
Régimen de capitalización individual (RCI)	a) aporte personal del 11% de la renta presunta; b) Fondo Mutual: RTI - PF. c) aporte voluntario de los monotributistas que optaron por el RCI; d) imposiciones voluntarias de los detallados en el inciso anterior.

Notas: RPP: Régimen Previsional Público; RCI: Régimen de Capitalización Individual; RTI: Retiro por Invalidez; PF: Pensión por Fallecimiento.

Fuente: elaboración propia.

3.3.1. Financiamiento del Régimen General

La cotización de los trabajadores independientes se basa en una cotización obligatoria calculada como un porcentaje sobre rentas presuntas o rentas de referencia.

El aporte personal de los trabajadores autónomos es del 27%. Este 27% contiene el 11% de aporte personal y el 16% de contribución patronal, en tanto la legislación sostiene la ficción de que el trabajador autónomo es su propio empleador.

En caso de que el trabajador autónomo opte por derivar sus aportes al Régimen de Capitalización, sólo el aporte personal del 11% se destina a su CCI para la Jubilación Ordinaria (JO), previa deducción de la comisión por administración que cobran las AFJP. Mientras tanto, otras prestaciones específicas del RCI (Retiro por Invalidez y Pensión por Fallecimiento) son financiadas a través de un fondo mutual que se constituye con los importes que las AFJP deducen del Fondo de Jubilaciones y Pensiones.¹³

¹³ Nueva metodología para el financiamiento de las prestaciones de Retiro por Invalidez y Pensión por Fallecimiento del Régimen de Capitalización Individual dispuesta por la Ley N° 26.222.

Además, el trabajador autónomo cotiza un 5% con destino al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP).¹⁴ Por lo tanto, en total, el aporte del trabajador autónomo asciende al 32% de la renta imponible mensual.

El siguiente cuadro muestra la renta imponible mensual (MOPRES) para cada categoría y del aporte obligatorio total del trabajador independiente con destino al SIJP y el INSSJP.

Cuadro 3.10. Cotización total de los independientes

Categoría	Renta imponible (MOPRES)	SIJP 27% ¹⁶	INSSJP 5%	Cotización total
I	5	\$108	\$20	\$128
II	7	\$151	\$28	\$179
III	10	\$216	\$40	\$256
IV	16	\$346	\$64	\$410
V	22	\$475	\$88	\$563

Fuente: elaboración propia

Las categorías que surgen del cuadro anterior, con sus montos de renta imponible mensual expresados en cantidad de MOPRES, son las introducidas por el Decreto N° 1866/06 y vigentes a partir del 1° de marzo de 2007. Según se desprende de los fundamentos, la medida tuvo por objeto rever los parámetros anteriormente vigentes evaluando, entre otras variables, la masiva adhesión al Monotributo y la real capacidad contributiva de los trabajadores independientes que revisten en el Régimen General. En este sentido, las nuevas categorías pretenden ordenar y simplificar el régimen pasando de 15 a sólo 5 categorías.

En el nuevo sistema de categorías, para algunos trabajadores independientes la renta de referencia ha aumentado, mientras que para otros ha disminuido.

Si se recuerda el procedimiento para el cálculo de las prestaciones previsionales desarrollado en el apartado 3.2., se observará que estas modificaciones en las rentas presuntas de los trabajadores independientes pueden tener un impacto directo sobre el monto futuro de sus prestaciones. En el Capítulo 4. “Estadísticas sobre cobertura, financiamiento y prestaciones” y en el Capítulo 5. “Subsidios y tasas de sustitución: cuestionando algunos lugares comunes” se profundiza el análisis de estas modificaciones y de sus efectos.

¹⁴Ley N° 19.032.

¹⁵Expresada en cantidades de Módulo Previsional (MOPRE). Por Resolución Conjunta del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos N° 292/00 y ex Ministerio de Economía N° 531/00, el valor del MOPRE fue fijado en \$80.

¹⁶De tratarse de un afiliado al RCI, 11 de los 27 puntos porcentuales son derivados a la Cuenta de Capitalización Individual (CCI).

3.3.2. Financiamiento del Monotributo (M)

Los trabajadores independientes que adhieren al Monotributo cotizan obligatoriamente un componente de seguridad social. A diferencia del componente impositivo, que varía en función de la categoría donde se ubique el monotributista, la cotización fija con destino al Régimen Previsional Público del SIJP y al Sistema Nacional del Seguro de Salud es independiente, y se detalla en el siguiente cuadro.

RPP	SNSS	Total
\$35	\$24,44	\$59,44

Cuadro 3.11. Componente de la seguridad social. Cotizaciones fijas

Fuente: Ley N° 24.977 y sus modificaciones.

Es importante destacar que el total de \$ 59,44 que figura en el Cuadro 3.11. es la cotización fija mínima del componente de la seguridad social y que éste puede incrementarse en función de opciones que la legislación pone a disposición de los pequeños contribuyentes.

Con una cotización fija de \$35 sólo se accede a la PBU. Sin embargo, el monotributista puede optar por permanecer en el RPP con la totalidad de los beneficios públicos, incluida la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), mediante una cotización adicional fija mensual de \$33. Por otro lado, también puede optar por incorporarse al Régimen de Capitalización adicional a las cotizaciones fijas del Cuadro 3.11. una suma fija mensual de \$33.

(En el Anexo 3.4. se presenta la incidencia en términos monetarios de los dos componentes, impositivo y de la seguridad social, para cada una de las categorías del Monotributo).

• 3.3.2.1 Financiamiento del Monotributo Eventual (ME)

En el apartado 3.1.2.1. se especificó que el régimen especial previsto para los monotributistas eventuales consiste en un pago a cuenta de la cotización fija con destino al Régimen Previsional Público del SIJP. Este pago a cuenta consiste en el 5% de los ingresos brutos que genere cada una de las operaciones que realicen.

Los monotributistas eventuales determinan anualmente las cotizaciones previsionales que debieron ingresar al Monotributo y las comparan con los importes totales de los pagos a cuenta efectuados en el período. Así, se calcula la cantidad de meses cancelados, debiendo para ello atribuirse los pagos a cuenta a los aportes sustitutivos correspondientes a cada uno de los meses hasta su agotamiento.

Cuando la cantidad de meses cancelados, conforme al procedimiento descrito, sea inferior a aquellos por los cuales se debió tributar, el monotributista eventual deberá abonar los aportes sustitutos correspondientes a los meses faltantes o su fracción. En caso de no abonarse esta diferencia, los períodos sobre los que no se ingresen íntegramente los aportes no serán considerados a los efectos previsionales.

Por otro lado, si la cantidad de meses cancelados resulta superior a aquellos por los cuales se debió tributar, se gozará de un crédito a favor, medido en cantidad de meses o fracción, y computable en el ejercicio siguiente.

• 3.3.2.2. Financiamiento del Monotributo Social (MS)

De igual manera que respecto del componente impositivo, estos sujetos también están exentos de ingresar el aporte mensual con destino al Régimen Previsional Público. Por otra parte, la cotización específica con destino al Sistema Nacional de Seguro de Salud se ingresa con una disminución del 50%.

En el siguiente cuadro se detalla cada una de las particularidades mencionadas y el costo total (componente impositivo y componente de la seguridad social) para los monotributistas sociales.

Cuadro 3.12. Importe total a ingresar por categoría del Monotributo Social

Categoría	Impuesto a ingresar	RPP	SNSS	Total
A	Exentos	Exentos	\$12,22	\$12,22
F	Exentos	Exentos	\$12,22	\$12,22

Fuente: elaboración propia

Cuadro 3.13. Resumen de las cotizaciones con destino a la seguridad social

Tipo	Régimen general	Monotributo	Monotributo Eventual	Monotributo Social
Cotizaciones obligatorias	11% aporte personal; ¹⁷ 16% contribución patronal; 5% INSSJP.	\$35 de aporte destinados al RPP; \$24,44 cobertura de salud.	pago a cuenta del aporte previsional (\$35) que consiste en el equivalente al 5% de los ingresos brutos por cada una de las operaciones que realicen.	\$12,22 cobertura de salud.
Cotizaciones opcionales	aportes a una categoría superior; Imposiciones Voluntarias o Depósitos Convenidos (> JO); ¹⁸	\$22,22 cobertura de salud para cada miembro del grupo familiar; \$33 (mínimo) de aporte destinado al RPP o RCI para acceder a PAP o JO respectivamente.		\$11,11 cobertura de salud para cada miembro del grupo familiar.

Fuente: elaboración propia

¹⁷ Con destino al Régimen Previsional Público o al Régimen de Capitalización Individual, según opción de los trabajadores independientes.

¹⁸ Opción de los afiliados al Régimen de Capitalización Individual para una mayor jubilación ordinaria (JO).

3.4. Administración

Al analizar el tema de la administración de la previsión social para los trabajadores independientes, es necesario destacar cuáles son los organismos y cuáles las funciones y características de sus actividades con relación a la gestión y recaudación de los aportes y contribuciones realizados a la seguridad social.

Cuadro 3.14. Organismos de Administración, Gestión y Recaudación

Régimen / Prestaciones	Administración y gestión	Recaudación / Recursos de la seguridad social
Previsional Público	ANSES	AFIP
Capitalización Individual	AFJP	AFIP
Salud - etapa activa	SSS	AFIP
Salud - etapa pasiva	INSSJP	AFIP

Fuente: elaboración propia

3.4.1. Organismos de administración y gestión de las prestaciones de la seguridad social

Como fuera explicado anteriormente, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), instituido con alcance nacional y que cubre las contingencias de vejez, invalidez y muerte, se encuentra constituido por un Régimen Previsional Público y un Régimen de Capitalización Individual.

El Régimen Previsional Público (RPP) es administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social y el Régimen de Capitalización Individual, por entidades con fines de lucro denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es un organismo descentralizado, dependiente de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, al que le corresponde la gestión de la certificación de los requisitos necesarios para acceder a las prestaciones del RPP (véase el apartado “3.2. Prestaciones”) y su otorgamiento. Concretamente, la ANSES tiene a su cargo la aplicación, el control y la fiscalización del Régimen Previsional Público.¹⁹

¹⁹ Ley N° 24.241 y sus modificatorias, artículo 36.

La normativa establece que el presupuesto operativo de la ANSES se financia con hasta el 5% del total de los recursos provenientes del SIJP, el Régimen de Asignaciones Familiares y el Fondo Nacional de Empleo.²⁰

En la práctica, los gastos operativos representaron para 2006 el 1,83% y el 1,91% del total de ingresos y erogaciones, respectivamente. Mientras que el resto de la estructura del gasto estaba compuesto por el 81,90% para jubilaciones y pensiones, el 5,35% para asignaciones familiares, el 3,2% para transferencias al PAMI, el 1,3% para el Fondo Nacional de Empleo y un 6,34% destinado a otros gastos.

La ANSES cuenta con una amplia red de unidades operativas para la atención del público, las que suman 340, distribuidas por todo el país. Este total se compone de: a) 292 Unidades de Atención Integral (UDAI), b) 10 Unidades de Atención Telefónica (UDAT), c) 8 Unidades de Atención Móvil (UDAM), d) 25 Unidades Locales de Atención Transitoria (ULAT) y e) 9 oficinas regionales.

Paralelamente, la cantidad de empleados de la ANSES en todo el país asciende a casi 9.000 personas, lo que constituye uno de los mayores organismos empleadores de la esfera de la administración pública. De estos 9.000 empleados, aproximadamente el 52% está destinado a tareas operativas y administrativas, mientras que el 48% restante está relacionado con la atención directa del público.

Por otro lado, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) tienen a su cargo la administración del Fondo de Jubilaciones y Pensiones y la tarea de otorgar las prestaciones y beneficios que correspondan al Régimen de Capitalización (véase el apartado “3.2. Prestaciones”).

Las AFJP tienen derecho a una retribución mediante el cobro de comisiones, las que son debitadas de las respectivas cuentas de capitalización individual. Sólo puede estar sujeto al cobro de comisiones la acreditación de aportes, la acreditación de imposiciones voluntarias y depósitos convenidos, la obtención de rentabilidad del fondo de jubilaciones y pensiones y el pago de los retiros que se practiquen bajo la modalidad de retiro programado. Estas comisiones constituyen el único ingreso de las AFJP por cuenta de sus afiliados y beneficiarios, y deben cubrir el financiamiento de la totalidad de los servicios, obligaciones y beneficios en favor de ellos, conforme lo prescribe la legislación vigente.

El control de las AFJP es ejercido por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), entidad autárquica con autonomía funcional y financiera en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, desde la Secretaría de Seguridad Social.

²⁰ Decreto N° 2741/91, artículos 2° y 5°.

Con relación a la cobertura de salud, el ente de regulación y control de los actores del Sistema Nacional del Seguro de Salud es la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS). La misión de la SSS se relaciona con la supervisión, la fiscalización y el control de las Obras sociales y otros agentes del sistema.

3.4.2. Organismo de recaudación de la seguridad social

La recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social es una competencia reservada a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Esta Administración también tiene a su cargo el cobro de los impuestos y los derechos aduaneros. Este modelo de recaudación centralizada es usualmente denominado de Agencia Única, tal como se describe en el siguiente recuadro.

Sistema de recaudación centralizado o de Agencia Única

La experiencia en el nivel nacional resulta similar a las experiencias recogidas en el plano internacional en lo concerniente a la existencia de sistemas de recaudación paralelos e integrados, teniendo éstos últimos como elemento diferenciador la unificación de la recaudación impositiva y de la seguridad social.

Éste es el modelo recaudatorio que se denomina Agencia Única -adoptado por la AFIP- y se podría definir como el modelo en que la Administración Tributaria concentra toda la recaudación fiscal (impuestos, cargas sociales y tributos aduaneros) por contar con las mayores posibilidades de explotación de la información, optimizando la atención al contribuyente, la administración del riesgo subjetivo y economizando recursos a partir de la centralización de los procesos administrativos en una sola entidad dedicada a tal fin.

Como principal fortaleza se puede destacar que la Agencia Única permite un mayor control sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias del contribuyente, en tanto se tiene la información necesaria para realizar cruces de datos relativos a impuestos y a la seguridad social con el fin de detectar evasión o elusión.

Otra característica relevante de este modelo se sustenta en la disponibilidad de información integrada y de fácil acceso, y en la complementación de las habilidades y competencias de especialistas en las materias que abarca el concepto de agencia única (impositivo, seguridad social y aduanero) junto con una mejor capacidad negociadora para interactuar con otros organismos de control.

Asimismo, reconoce una concentración en la fuerza fiscalizadora y eficiencia en el cobro coactivo, al unificar en una sola dependencia la promoción de ejecuciones fiscales por impuestos y cotizaciones de la seguridad social, evitando así un posible dispendio administrativo y judicial.

La Agencia Única utiliza la sinergia entre las distintas funciones, lo que permite al Estado elaborar planes integrales de recaudación potenciando las capacidades de control e identificación de los administrados, tanto sea en su carácter de contribuyentes de los impuestos nacionales y los tributos aduaneros o de obligados por el régimen de la seguridad social.

Finalmente, este modelo de Agencia Única exige como condición necesaria para el éxito un accionar armónico, con una permanente coordinación entre el organismo recaudador y los encargados de la gestión prestacional de la seguridad social, así como la utilización común de herramientas tecnológicas que faciliten la relación con los ciudadanos, en tanto contribuyentes, afiliados o beneficiarios directos o indirectos de la seguridad social.

Fuente: G. Farías, Viabilidad de los modelos de recaudación. Descentralizados, agencia única y privados, Buenos Aires, 2006.

Los fondos provenientes de la recaudación son transferidos a la ANSES para su administración, previa deducción del gasto que demanden las funciones recaudatorias de la AFIP.

Pero no obstante el sistema adoptado en el país y las fortalezas que han sido descritas, resulta importante aclarar que existen diversas opiniones respecto de las ventajas y desventajas de este tipo de sistema. Al respecto, la OISS (2002) realizó a petición de la Secretaría de Seguridad Social un informe que plantea la conveniencia de delegar la recaudación de los aportes y contribuciones a la seguridad social en una institución especializada, considerando los aspectos previos y condicionantes de la propia recaudación, como son la inscripción de empresas, la afiliación de trabajadores y beneficiarios, los movimientos de altas y bajas y los propios de la cotización.

A la vez, el informe destaca que es conveniente que estas actividades se sitúen en la órbita de actuación de las autoridades que tengan a su cargo la protección social y que sean acompañadas del necesario esquema coercitivo, articulado a través de los correspondientes órganos de inspección que garanticen el cumplimiento de las obligaciones. El principal cuestionamiento a un modelo de Agencia Única de recaudación se centra en que dicho organismo tiende a depender de los ministerios de finanzas llevando a que la agencia recaudadora naturalmente priorice las deudas impositivas, por lo que, con frecuencia, una vez satisfechas éstas, podrían no existir activos con los que hacer frente a las deudas de la seguridad social, lo que afectaría directamente los posibles derechos a las prestaciones contributivas.

A pesar de estas críticas, el accionar de la AFIP, basado en el modelo de Agencia Única, se sustenta en el principio de desarrollo e implementación de procedimientos tendientes a facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, cuya recaudación le ha sido confiada.

Resulta ilustrativo señalar que en la página de Internet de la AFIP (www.afip.gov.ar) el contribuyente puede ingresar a distintos enlaces, donde se le informa sobre trámites relacionados con el

ingreso de sus impuestos y las modalidades de pago disponibles. Y, respecto específicamente del pago de las obligaciones por parte de los trabajadores independientes, existe una amplia gama de posibilidades:

- a) el pago en efectivo o en cheque en instituciones bancarias habilitadas o en organizaciones destinadas exclusivamente al cobro de servicios (Pago Fácil, Rapipago, etc.);
- b) el sistema homebanking, mediante el acceso a los cajeros automáticos del banco emisor de la tarjeta de débito (Redes Link y Banelco);
- c) a través de Internet, mediante el ingreso a la página de Internet de la AFIP, donde debe generarse el Volante Electrónico de Pagos (VEP), en el que se detallará CUIT, período, impuesto, concepto, subconcepto e importe, para su posterior pago mediante el débito en caja de ahorro o cuenta corriente del contribuyente;
- d) el débito automático en una tarjeta de crédito (Argencard-Mastercard, Cabal y Visa);
- e) el débito automático en cuenta bancaria, ya sea cuenta corriente o caja de ahorro.

Finalmente, cabe considerar que en caso de incumplimiento del pago, la Ley N° 11.683 tiene previsto en su artículo 92 el procedimiento de ejecución fiscal mediante la iniciación de las acciones de cobro coactivo correspondientes. Estas acciones se radican, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el fuero Contencioso Administrativo Federal para deudas de naturaleza impositiva y en el fuero de la Seguridad Social para las de naturaleza previsional. En tanto que en el interior del país el juicio se sustancia en el fuero Federal.

El proceso reglado por el mencionado artículo otorga amplias facultades a los agentes fiscales a fin de procurar un rápido recupero del crédito fiscal. En tal sentido, tiene previsto como medida cautelar el embargo general de fondos y valores del contribuyente que incurre en falta, y que consiste en el libramiento de un oficio al Banco Central de la República Argentina (BCRA) para que se concrete el embargo de los fondos depositados en todas las cuentas de las instituciones bancarias. Esta herramienta resulta de suma efectividad ya que una vez dictada la sentencia de trance y remate se dispone en forma inmediata de los montos embargados efectuándose la transferencia de éstos a las cuentas de la AFIP para su imputación a la obligación impaga. Con esta medida cautelar se evita el empleo de otros remedios procesales tendientes al cobro coactivo que implican una significativa complejidad de trámites.

Por otra parte, su efectividad se ve potenciada en razón de que la medida cautelar se notifica y se tramita ante el BCRA mediante el empleo de un sistema informático al que tienen acceso los bancos del sistema financiero, lo que se traduce en su ejecución inmediata.

3.5. Asimetrías con los trabajadores dependientes

En este apartado se expondrán las diferencias que existen en determinados aspectos de los regímenes de la seguridad social, respecto de los trabajadores independientes y los asalariados. Los aspectos tratados serán:

- a) las contingencias cubiertas;
- b) la oportunidad y cantidad de las cotizaciones y prestaciones;
- c) las cotizaciones a la seguridad social.

• 3.5.1. Contingencias cubiertas

A continuación se reproduce el Cuadro 3.3. de este capítulo, pero se le suma la comparación con el caso de los trabajadores dependientes.

Cuadro 3.15. Cobertura legal de trabajadores asalariados e independientes

Régimen	IVM	Salud ¹	Asignaciones familiares ¹	Desempleo	Riesgos del trabajo
RG	SÍ	NO	NO	NO	NO
M	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
ME	SÍ	NO	NO	NO	NO
MS	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
RD	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

Notas: RG: Régimen General; M: Monotributo; ME: Monotributo Eventual; MS: Monotributo Social; RD: Relación de dependencia; IVM: Invalidez, Vejez y Muerte.

¹ Como beneficiarios de una prestación previsional (etapa pasiva) tienen cobertura de salud y también derecho a ciertas asignaciones familiares.

Fuente: elaboración propia.

Todos los trabajadores, independientes y dependientes, están cubiertos frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte. En cuanto a las prestaciones de salud, sólo están cubiertos los trabajadores independientes adheridos al Monotributo (M) y los asalariados. Y, para los tres subsistemas restantes: asignaciones familiares, desempleo y riesgos del trabajo, sólo los trabajadores dependientes están cubiertos.

El Régimen de Asignaciones Familiares está integrado por dos subsistemas: un *subsistema contributivo* de aplicación exclusiva a los trabajadores asalariados del sector privado, beneficiarios del sistema de riesgos del trabajo y beneficiarios de una prestación por desempleo y, por otro lado, un *subsistema no contributivo* que cubre a los beneficiarios de prestaciones previsionales (incluidos los trabajadores independientes del Régimen General o del Monotributo una vez que acceden a alguna de las prestaciones previsionales).²³

²³ Las prestaciones del sistema de asignaciones familiares para los beneficiarios de una prestación previsional son las siguientes: a) prestación por hijo (pago mensual); b) prestación por hijo con discapacidad (pago mensual); c) prestación por cónyuge (pago mensual) y d) prestación por ayuda escolar anual (pago anual).

La prestación por desempleo se otorga a aquellas personas que se encuentren desempleadas en forma involuntaria y que registren un mínimo de seis cotizaciones con destino al Fondo Nacional de Empleo²⁴ (a cargo del empleador).

La Ley de Riesgos del Trabajo²⁵ instituyó un régimen tendiente a prevenir los riesgos y reparar los daños derivados del trabajo. Sus objetivos son: reducir la siniestralidad, reparar los daños derivados del accidente del trabajo y de enfermedades profesionales, promover la recalificación y la recolocación de los trabajadores damnificados y promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones reparadoras.

El ámbito de aplicación del sistema de riesgos del trabajo se circunscribe a los trabajadores dependientes, pero la Ley de Riesgos del Trabajo también especifica que el Poder Ejecutivo Nacional puede incluir, entre otros, a los trabajadores autónomos y domésticos. Sin embargo, esta situación no ha sido reglamentada hasta la fecha.

3.5.2. Oportunidad y cantidad de cotizaciones - prestaciones

Tanto los asalariados como los trabajadores independientes del Régimen General (RG) cotizan a la seguridad social por mes vencido. Los monotributistas, en cambio, lo hacen por mes adelantado, con excepción de los adheridos al Monotributo Eventual, quienes cotizan al momento de efectivizarse la retención del 5% sobre los ingresos brutos por cada una de las operaciones que realicen.

Por otro lado, los trabajadores independientes del RG y los monotributistas registran 12 cotizaciones al año recibiendo luego, como beneficiarios de una prestación previsional, 13 haberes anuales. Los asalariados también computan como beneficiarios del sistema la misma cantidad de haberes anuales, aunque registrando 13 cotizaciones en el mismo período. Este pago adicional tiene su origen en el sueldo anual complementario al que tiene derecho el trabajador en relación de dependencia, que es abonado en dos cuotas: en junio y diciembre de cada año.

Tanto las prestaciones posibles como aquellas específicas que generan los períodos cotizados a cada uno de los regímenes estudiados, incluida su comparación con los asalariados, se detallan en el Cuadro 3.16.

²⁴ El Fondo Nacional de Empleo fue creado por la Ley N° 24.013 con el propósito de financiar los institutos, programas, acciones, sistemas y servicios que contempla esta normativa, entre ellos la prestación por desempleo. Este fondo se financia con la contribución del 1,11% u 0,89%, según corresponda, de la remuneración imponible de los trabajadores asalariados. (Véanse detalles más adelante, en el Cuadro 3.17.).

²⁵ Ley N° 24.557 (1995)

Cuadro 3.16. Prestaciones para trabajadores asalariados e independientes

Régimen	Prestaciones ²⁶
RG	PBU - PC - PAP - JO - RI - PF - PEA
M	PBU - PAP - JO - RI - PF - PEA
ME	PBU - RI - PF - PEA
MS	PBU - RI - PF - PEA
RD	PBU - PC - PAP - JO - RI - PF - PEA
Forma de cálculo PC-PAP ²⁷	<p>- independientes: 1,5% por cada año de servicio con aportes calculado sobre el promedio mensual de los montos actualizados de las categorías que revistó el afiliado (rentas presuntas).</p> <p>- dependientes: 1,5% por cada año de servicio con aportes, calculado sobre el promedio mensual de las remuneraciones actualizadas de los últimos diez años anteriores al cese.</p> <p>En caso de computarse sucesiva o simultáneamente servicios con aportes en relación de dependencia y autónomos, el haber de la prestación se establecerá sumando el que resulte de los servicios en relación de dependencia y del correspondiente a los servicios autónomos.</p>

Notas: RG: Régimen General; M: Monotributo; ME: Monotributo Eventual; MS: Monotributo Social; RD: Relación de dependencia; IVM: Invalidez, Vejez y Muerte.

PBU: Prestación Básica Universal; PC: Prestación Compensatoria; PAP: Prestación Adicional por Permanencia; JO: Jubilación Ordinaria; RI: Retiro por Invalidez; PF: Pensión por Fallecimiento; PEA: Prestación por Edad Avanzada.

Fuente: elaboración propia.

²⁶ Prestaciones posibles y específicas que generan los años cotizados a cada uno de los regímenes mencionados.

²⁷ La PC por los años anteriores a julio de 1994 y la PAP por los años posteriores (RPP).

3.5.3. Cotizaciones a la seguridad social

Cuadro 3.17. Cotizaciones de trabajadores asalariados e independientes

<u>Régimen</u>	<u>Cotizaciones</u>	
RG	- 11% aporte personal con destino al RPP o RCI - 16% contribución patronal con destino al RPP - 5% contribución patronal al INSSJP	
	Los porcentajes se aplican sobre la renta presunta de la categoría correspondiente.	
	Total obligatorio: 32%	
M	- \$35 contribución patronal con destino al RPP - \$33 (mínimo y opcional) para tener derecho a PAP o JO. Opción por RPP o RCI . - \$24,44 aporte para cobertura de salud - \$22,22 (opcional) para cobertura de salud por cada integrante del grupo familiar	
	Los importes constituyen cotizaciones fijas.	
ME	- \$35 contribución patronal con destino al RPP - 5% a cuenta de la cotización fija	
MS	- \$12,22 aporte para cobertura de salud - \$11,11 (opcional) para cobertura de salud por cada integrante del grupo familiar	
	<u>Empleado</u>	<u>Empleador²⁹</u>
Relación de dependencia	- 11% aporte personal RPP o RCI ²⁸ - 3% aporte personal Salud (RNOS) - 3% INSSJP	- 12,71% o 10,17% contribución patronal RPP - 5,56% o 4,44% Asignaciones familiares - 1,11% o 0,89% Desempleo - 1,62% o 1,50% INSSJP - 6% contribución patronal RNOS - 2,58% Riesgos del trabajo ³⁰
	Base de cotización: remuneración del trabajador.	Base de cotización: remuneración del trabajador.
	Techo: 75 MOPRES.	Techo: para los primeros cuatro subsistemas no hay límites. Para el RNO y RT el límite es 60 MOPRES.
	Total obligatorio: 17%	Total obligatorio: 23% - 27% (sin SRT).

Notas: IB = RG: Régimen General; M: Monotributo; ME: Monotributo Eventual; MS: Monotributo Social; RD: Relación de dependencia; RNO: Régimen Nacional de Obras Sociales.
Fuente: elaboración propia.

²⁸Los afiliados al Régimen de Capitalización pueden incrementar el saldo de su cuenta de Capitalización Individual (CCI) a través de Imposiciones Voluntarias o Depósitos Convenidos.

²⁹Decreto N° 814/2001 (artículo 2, incisos a. y b.). Las diferentes alícuotas que se aplican para los primeros cuatro subsistemas dependen de las características de los empleadores: a) empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios o b) resto de empleadores.

³⁰Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), promedio del sistema (marzo de 2007).

Anexo 3.1.

Categorización Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones Régimen General

Cuadro 3.18a. Actividades de los trabajadores independientes. Categorización³¹

1. <i>Personas comprendidas</i> : personas físicas que realicen la dirección, administración o conducción de sociedades comerciales o civiles, regulares o irregulares, y socios de sociedades de cualquier tipo.	
2. <i>Categorías mínimas</i> : se determinan en función de los ingresos brutos anuales (IB) obtenidos por la persona física, por cualquier concepto, en retribución a la actividad mencionada.	
Categoría III	IB I \$ 15.000
Categoría IV	IB > \$ 15.000 y IB I \$ 30.000
Categoría V	IB > \$ 30.000

Notas: IB = Ingresos brutos anuales; < = menor; > = mayor; I = menor o igual; 9 = mayor o igual.

Cuadro 3.18b. Actividades de los trabajadores independientes. Categorización³²

1. <i>Personas comprendidas</i> : personas físicas que realicen algunas de las siguientes actividades, no incluidas en el Cuadro 3.18a. y siempre que constituyan locaciones o prestaciones de servicios: a) profesión desempeñada por graduado universitario, b) producción o cobranza de seguros, reaseguros, capitalización, ahorro, ahorro y préstamo, o similares; c) cualquier otra actividad lucrativa.	
2. <i>Categorías mínimas</i> : se determinan en función de los ingresos brutos anuales (IB) obtenidos por la persona física, por cualquier concepto, en retribución a la actividad mencionada.	
Categoría I	IB I \$ 20.000
Categoría II	IB > \$ 20.000

Notas: IB = Ingresos brutos anuales; < = menor; > = mayor; I = menor o igual; 9 = mayor o igual.

³¹ Decreto N° 1866/06.

³² Ídem.

Cuadro 3.18c. Actividades de los trabajadores independientes. Categorización³³

1. <i>Personas comprendidas</i> : personas físicas que realicen alguna de las actividades detalladas en los Cuadros 3.18a. y 3.18b., pero que por algún parámetro o requisito no estén incluidas en los mismos.	
2. <i>Categorías mínimas</i> : se determinan en función de los ingresos brutos anuales (IB) obtenidos por la persona física, por cualquier concepto, en retribución a la actividad mencionada.	
Categoría I	IB I \$ 25.000
Categoría II	IB > \$ 25.000

Notas: IB = Ingresos brutos anuales; < = menor; > = mayor; I = menor o igual; 9 = mayor o igual.

Categorización de los trabajadores independientes. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Régimen General

Cuadro 3.18d. Actividades de los trabajadores independientes. Categorización³⁴

1. <i>Personas comprendidas</i> : entre otros, los miembros de Consejos de administración de cooperativas que no perciban retribución alguna por esas funciones; los titulares de condominios y de sucesiones indivisas que no ejerzan la dirección, administración o conducción; los miembros del clero y los profesionales de regímenes previsionales provinciales.	
Categoría I	Posibilidad de optar por una superior

Para las actividades comprendidas en más de un Cuadro, primará el caso de la o las actividades por las que se obtuvieran los mayores ingresos brutos anuales y la categoría de ese Cuadro que corresponda a la suma de la totalidad de los ingresos brutos anuales obtenidos por todas las actividades desarrolladas.

La actual legislación también contempla que los trabajadores independientes que durante un ejercicio anual hubieran obtenido beneficios netos inferiores al 30% de sus ingresos brutos, podrán enmarcarse -durante todo el ejercicio anual siguiente- en la categoría inmediata inferior a la que les correspondería en virtud de lo desarrollado en los Cuadros 3.18a., 3.18b. y 3.18c. Se entiende por beneficio neto al ingreso bruto menos los gastos necesarios para obtenerlo.

Por otro lado, los trabajadores independientes que desarrollen algunas de las actividades previstas en el Cuadro 3.18d. y que perciban ingresos brutos anuales inferiores al equivalente a 36 MOPRES pueden solicitar la imputación del crédito proveniente de los aportes ingresados durante el ejercicio anual al ejercicio siguiente, sin perjuicio del derecho de aportar voluntariamente por su categoría de revista. Esto último, debido a que los períodos sobre los que no corresponda ingresar aportes no son considerados a los efectos previsionales.

³³Idem.

³⁴Idem.

Anexo 3.2.

Condiciones para adherir al Régimen simplificado para pequeños contribuyentes o Monotributo

Cuadro 3.19. Condiciones para adherir al Monotributo

a) IB percibidos en el año anterior por locaciones y/o prestaciones:	I \$ 72.000
b) IB percibidos en el año anterior por el resto de las actividades descriptas:	I \$ 144.000
c) precio máximo unitario de venta, sólo en caso de cosas muebles:	I \$ 870
d) que no se superen en el mismo período los parámetros máximos referidos a las magnitudes físicas que se establecen para la categorización y pago del impuesto integrado;	
e) que no se realicen importaciones de cosas muebles y/o servicios.	

Nota: IB = Ingresos brutos anuales.

Fuente: Ley N° 24.977 y sus modificatorias.

Exclusión del Régimen simplificado para pequeños contribuyentes o Monotributo

Cuadro 3.20. Causas de exclusión del Régimen del Monotributo

a) cuando los IB de los últimos 12 meses superen los límites establecidos para la última categoría, de acuerdo con el tipo de actividad que se realice;
b) cuando los parámetros físicos superen los correspondientes a la última categoría, de acuerdo con el tipo de actividad que realice;
c) si el máximo precio unitario de venta supera la suma de \$ 870;
d) si se adquieren bienes o realizan gastos injustificados por un valor incompatible con los ingresos declarados;
e) cuando se realicen más de tres (3) actividades simultáneas o se posean más de tres (3) unidades de explotación.

Fuente: Ley N° 24.977 y sus modificatorias.

Anexo 3.3.

Categorización de los monotributistas

Los monotributistas deben ingresar mensualmente el impuesto integrado, de acuerdo con la categoría donde queden enmarcados en función del tipo de actividad, los ingresos brutos y las magnitudes físicas asignadas a las tareas desarrolladas.

Cuadro 3.21. Categorización de los monotributistas

	Categoría	Ingresos brutos	Superficie afectada	Energía eléctrica consumida anualmente	Total
Locaciones y/o prestaciones de servicios	A	Hasta \$12.000	Hasta 20 m2	Hasta 2.000 KW	\$33
	B	Hasta \$24.000	Hasta 30 m2	Hasta 3.300 KW	\$39
	C	Hasta \$36.000	Hasta 45 m2	Hasta 5.000 KW	\$75
	D	Hasta \$48.000	Hasta 60 m2	Hasta 6.700 KW	\$128
	E	Hasta \$72.000	Hasta 85 m2	Hasta 10.000 KW	\$210
	F	Hasta \$12.000	Hasta 20 m2	Hasta 2.000 KW	\$33
Resto de las actividades	G	Hasta \$24.000	Hasta 30 m2	Hasta 3.300 KW	\$39
	H	Hasta \$36.000	Hasta 45 m2	Hasta 5.000 KW	\$75
	I	Hasta \$48.000	Hasta 60 m2	Hasta 6.700 KW	\$118
	J	Hasta \$72.000	Hasta 85 m2	Hasta 10.000 KW	\$194
	K	Hasta \$96.000	Hasta 110 m2	Hasta 13.000 KW	\$310
	L	Hasta \$120.000	Hasta 150 m2	Hasta 16.000 KW	\$405
	M	Hasta \$144.000	Hasta 200 m2	Hasta 20.000 KW	\$505

Fuente: Ley N° 24.977 y sus modificatorias.

En el caso de que un monotributista realice alguna o algunas de las actividades denominadas “Locación y/o prestación de servicios” simultáneamente con otra u otras del “Resto de las actividades”, el contribuyente deberá categorizarse de acuerdo con la actividad principal y sumar la totalidad de los ingresos brutos obtenidos. Por actividad principal se entiende aquella por la que el pequeño contribuyente obtiene mayores ingresos brutos.

Para su categorización y permanencia en el Monotributo, además de acumular los ingresos brutos, también deberán acumularse las magnitudes físicas y considerar los topes previstos para la actividad principal.

El pequeño contribuyente que realice actividad primaria y quede enmarcado en la Categoría F no debe ingresar el impuesto integrado y sólo abonará las cotizaciones mensuales fijas con destino a la seguridad social.

Anexo 3.4.

Monotributistas

Costo total monetario por categoría

A continuación se presenta en términos monetarios a los dos componentes, impositivo y de seguridad social, para cada una de las categorías del Monotributo (véase también el Anexo 3.3.).

Cuadro 3.22a. Importe total a ingresar por categoría. Prestación de servicios o locaciones

Categoría	Impuesto a ingresar	RPP	SNSS	Total
A	\$33	\$35	\$24,44	\$ 92,44
B	\$39	\$35	\$24,44	\$ 98,44
C	\$75	\$35	\$24,44	\$ 134,44
D	\$128	\$35	\$24,44	\$ 187,44
E	\$210	\$35	\$24,44	\$ 269,44

Fuente: Ley N° 24.977 y sus modificatorias.

Cuadro 3.22b. Importe total a ingresar por categoría. Resto de las actividades

Categoría	Impuesto a ingresar	RPP	SNSS	Total
F	\$33	\$35	\$24,44	\$92,44
G	\$39	\$35	\$24,44	\$98,44
H	\$75	\$35	\$24,44	\$134,44
I	\$118	\$35	\$24,44	\$177,44
J	\$194	\$35	\$24,44	\$253,44
K	\$310	\$35	\$24,44	\$369,44
L	\$405	\$35	\$24,44	\$464,44
M	\$505	\$35	\$24,44	\$564,44

Fuente: Ley N° 24.977 y sus modificatorias.

CAPÍTULO IV
**ESTADÍSTICAS SOBRE COBERTURA,
FINANCIAMIENTO Y PRESTACIONES**

Estadísticas sobre cobertura, financiamiento y prestaciones

En este capítulo se recorrerá una selección de las principales estadísticas disponibles sobre el conjunto de los trabajadores independientes. Debido a que el trabajo independiente puede ser analizado desde distintos puntos de vista, esta parte del estudio se ha organizado buscando responder a interrogantes referidos a las diversas dimensiones mediante el uso de diferentes fuentes estadísticas.

Si bien fueron diseñadas con objetivos específicos, diferentes del hecho de analizar el mercado laboral de los trabajadores independientes, sus prestaciones, cotizaciones e historias laborales, estas fuentes pueden utilizarse para observar muchas de las características más distintivas del trabajo independiente.

Es importante aclarar que la información proveniente de las distintas fuentes generalmente no es comparable.¹ Incluso datos de la misma fuente pero relevados en diferentes períodos pueden, a la vez, no ser objeto de comparación debido a cambios en la metodología utilizada, como es el caso de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) a partir del año 2003.

4.1. Mapa de las fuentes de información estadística

A continuación se presentan las fuentes disponibles utilizadas para evaluar cuantitativamente la cobertura, el financiamiento y las prestaciones, como así también cuáles son los criterios para su utilización, junto con sus ventajas y desventajas.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

- El **Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda** llevado a cabo en 2001 fue incluido en este trabajo por ser la única fuente que permite captar la totalidad de los trabajadores independientes de la República Argentina, diferenciando entre aquellos que aportan y aquellos que no lo hacen. Esta fuente presenta como inconveniente que se realiza sólo cada diez años. Además, y en particular, el contexto de realización del Censo del año 2001 fue el inicio de una profunda crisis económica.

¹Reviste importancia la magnitud de las diferencias observadas entre las variables ocupacionales, tasas de actividad y desempleo, que resultan de la comparación de los datos provenientes del Censo Nacional de Población y Vivienda y los de la Encuesta Permanente de Hogares para el mismo período. (Para ello véase INDEC, 2001).

- **La Encuesta Permanente de Hogares (EPH)** se inicia en el año 1974 y si bien tuvo varias modificaciones en su diseño, permite analizar la evolución mediante el análisis de series que incluyen muchas variables. A partir de 2003 la Encuesta se convirtió en “continua” (mensual) y relevó aproximadamente 25.000 hogares por trimestre, cubriendo áreas que representan cerca del 80% de la población urbana y el 70% del total del país. La EPH, puntual y continua, permite hacer ciertos análisis, usando series y datos que cubren un período de casi 35 años. Para el objetivo de este trabajo tiene ciertas restricciones, como sólo incorporar al sector urbano, no distinguir entre trabajadores independientes que cotizan para la seguridad social de aquellos que no lo hacen ni tampoco precisar, para el caso de los primeros, en cuál de los múltiples regímenes de previsión social previstos para los trabajadores independientes se encuentran cotizando.

- **EPH - Módulo Especial Informalidad.** Este módulo se desarrolló para ser aplicado en forma conjunta con la EPH, durante el último trimestre de 2005 en el Gran Buenos Aires, y permitió profundizar el análisis de los determinantes e impactos del trabajo informal. Una de las principales ventajas es que permite identificar a los trabajadores por cuenta propia y a los patrones, según su formalidad laboral. Además, permite indagar sobre las motivaciones o razones para desempeñarse en forma independiente, para ser formal o informal, y la conformidad de cada trabajador con la categoría ocupacional, entre otras categorías de análisis. Anteriormente, en 1988, el INDEC también realizó un módulo de medición de la informalidad en el Gran Buenos Aires.

- **Cuentas Nacionales.**² Se trata esencialmente de registros estadísticos descriptivos que se extienden a todo el proceso económico. Estos registros se apoyan en esquemas que tienen una base conceptual y operativa de naturaleza contable. En la Argentina, las series de Cuentas Nacionales -producto, ingreso y gasto- actualmente en vigencia se elaboraron tomando como base el año 1993, a fin de expresar las mismas en valores constantes. La cuenta de Generación del Ingreso (CGI), en el tema específico del trabajo independiente, si bien es la única disponible, presenta la limitación de no permitir diferenciar aquella porción del ingreso que corresponde a la retribución del trabajo de las empresas no constituidas en sociedad (propiedad de los miembros de los hogares cuentapropistas y patrones) de la que corresponde a la retribución de los activos que intervienen en el proceso productivo.

- **La ECV2001 (Encuesta de Condiciones de Vida 2001)**³ fue realizada por el SIEMPRO (Programa Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), con la colaboración del MECOVI.⁴ Fue diseñada y realizada sobre la base de la Encuesta de Desarrollo Social en 1997, para proveer

²La metodología se encuentra publicada en “Sistema de Cuentas Nacionales 1997”, elaborada conjuntamente por la Comisión de las Comunidades Europeas, el Fondo Monetario Internacional, la OECD, las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

³Esta muestra fue seleccionada sobre la base del “Marco de Muestreo Nacional Urbano para Encuestas de Hogares” del INDEC y permite analizar la información no sólo para el total nacional urbano sino también para regiones (Gran Buenos Aires, Pampeana, Noroeste, Noreste, Cuyo y Patagonia), provincias e, incluso, grandes aglomerados urbanos.

⁴Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe.

información que trazara una caracterización actualizada de las condiciones de vida de la población urbana de la Argentina. La ECV2001, dada su amplia cobertura temática y geográfica, relevó algo más de 100 localidades urbanas del país y alcanzó mediante encuestas a aproximadamente 26.000 hogares. El universo de la muestra abarcó a la población residente en localidades de 5.000 o más habitantes, lo que representaba aproximadamente el 96% de la población urbana del país y el 84% de la población total.

Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)

Registro SIJP. La información del SIJP surge de las declaraciones juradas que deben presentar los empleadores antes de depositar los aportes y contribuciones a la seguridad social por sus empleados en relación de dependencia y, además, surge de datos provenientes de los pagos efectuados por los trabajadores autónomos y los monotributistas, eventuales y efectores sociales. El motivo por el cual el registro de cotizantes al SIJP forma parte de las fuentes utilizadas en este trabajo es que incluye a la totalidad de las personas que realizan cotizaciones como trabajadores independientes, permitiendo identificar el régimen en el cual se encuentran, la regularidad de sus cotizaciones, la categoría, etc. A partir de los registros del SIJP, así como de otras bases de datos que permiten caracterizar a los cotizantes, la Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa confeccionó una Base de Historias Laborales que consolida la información sobre todos los períodos, entre julio de 1994 y diciembre de 2005, en vectores por CUIL. Esta base permite analizar, entre otras cosas:

- la densidad de cotizaciones, es decir, en cuántos períodos se registran aportes en relación con el total de períodos en los cuales potencialmente pudieron efectuarse;
- en qué régimen y categoría fueron registradas estas cotizaciones;
- y cuál es el nivel de ingreso imponible declarado.⁵

Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)

Genera **información de recaudación** elaborada por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, a partir de los datos recolectados por AFIP, ANSES y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y la Oficina Nacional de Presupuesto.

Brinda datos sobre los cotizantes y la capacidad contributiva elaborada por la Dirección de Estudios y la Dirección de Recursos de la Seguridad Social respectivamente.

⁵Para los asalariados, se trata de la remuneración imponible; en el caso de los trabajadores autónomos, es la renta presunta que corresponde a la categoría en la cual se encuentre el cotizante, y para el caso de los monotributistas, donde no existe un ingreso determinado sobre el cual se asuman las cotizaciones pero la categorización sí se efectúa en función de los ingresos brutos de la actividad entre otros parámetros, se consideró como ingreso del cotizante el tope de los ingresos para la categoría en la cual se encuentra inscripto.

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

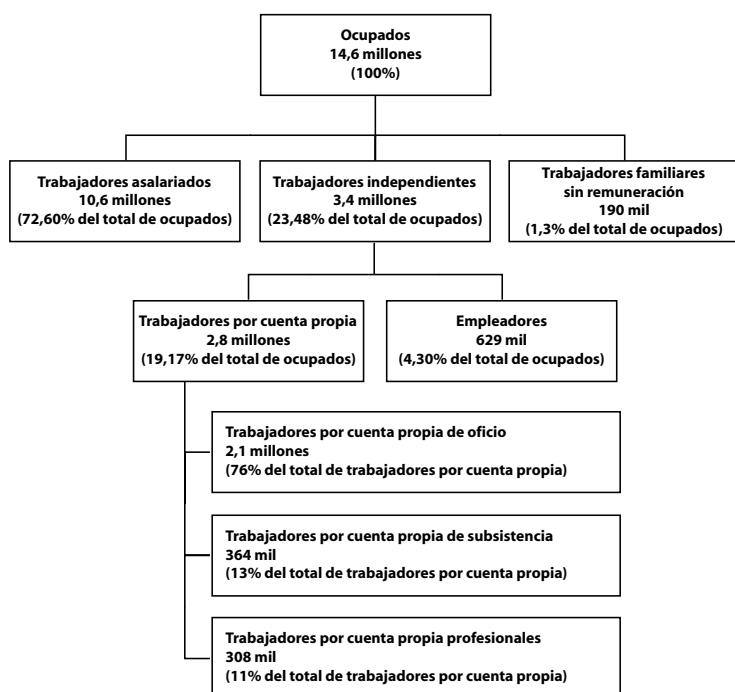
Elabora información sobre prestaciones y mínimos, mediante el Informe de la Seguridad Social.

4.2. Cobertura

4.2.1. Los trabajadores independientes en el mercado laboral⁶

En este apartado se pretende ubicar al colectivo de los trabajadores independientes en un contexto macro, identificando su peso relativo dentro de la población ocupada. Los datos y definiciones aquí expuestos deben interpretarse tomando como referencia el contexto económico social en el cual se insertan, en particular, los efectos de la crisis que sufrió la Argentina a fines de 2001 y la situación post crisis, que cambió significativamente el mercado laboral.

Gráfico 4.1. Población ocupada según categoría ocupacional.
En miles de personas y en porcentajes. Total urbano, cuarto trimestre de 2006



Fuente: elaboración propia sobre la base de DGEyEL, SSPTyEL (EPH, 2006).

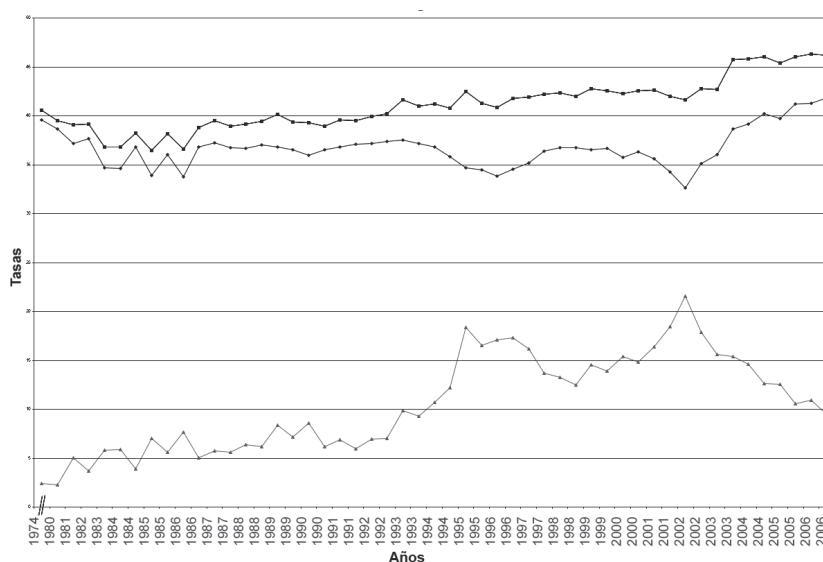
⁶En esta sección se utilizan, en parte, los datos publicados en MECON, Generación de Ingreso e insumo de mano de obra. Fuentes, métodos y estimaciones - 1993-2005, Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Económica, Instituto Nacional de Estadística y Censos. Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Buenos Aires, 2006b.

A partir de 2003, el país entró en un proceso de recuperación con efectos notables sobre los niveles de empleo, los que acompañaron el aumento del nivel de actividad económica. La estimación para el total de ocupados urbanos correspondiente al cuarto trimestre de 2006 es de 14.606.000. Estos niveles, producto de la nueva configuración de precios relativos de bienes y servicios, derivan en una estructura económica que ha favorecido la recuperación del empleo.

Si se analiza la evolución de las series de tasas de actividad, ocupación y desempleo desde la década del ochenta, se puede observar el crecimiento de la tasa de actividad (en parte debido a la mayor incorporación de la mujer al mercado laboral) que, sin embargo, no fue acompañada por un incremento similar de las tasas de empleo, lo que determinó un aumento de la tasa de desempleo y de la tasa de subocupación.

Si bien la tasa de desempleo bajó desde un máximo de 21,5% de la Población Económicamente Activa (PEA) en mayo de 2002 al 8,7% en el cuarto trimestre de 2006 (EPH), el mercado de trabajo aún continúa mostrando su incapacidad para absorber la mayor oferta de trabajo. De esta forma, persisten las altas tasas de desempleo y de subocupación.⁷

Gráfico 4.2. Evolución histórica de los principales indicadores del mercado laboral para el período 1974-2006. En porcentajes



Notas: 1) La tasa de actividad y la de empleo se calculan sobre la población total, mientras que la tasa de desempleo se calcula sobre la PEA.

2) La serie está completa desde 1983, pero resulta enriquecedor incorporar los datos conocidos anteriores a esa fecha.

Fuente: INDEC, a partir de la EPH.

⁷La tasa de subocupación para el tercer trimestre de 2006 es igual a 7,5% para la subocupación demandante y 3,3% para la subocupación no demandante.

Las mayores contribuciones al crecimiento del empleo del sector privado post crisis se observaron en las actividades de comercio, industria y servicios financieros. Esta evolución en los niveles de empleo, salarios nominales y reales, tuvo su impacto sobre los indicadores de pobreza, indigencia y distribución del ingreso. En efecto, a partir de los resultados informados por el INDEC, se ha evidenciado una mejora relativa en la distribución del ingreso y una importante reducción de la población en condiciones de pobreza, si se comparan estos datos con el peor momento de la crisis.

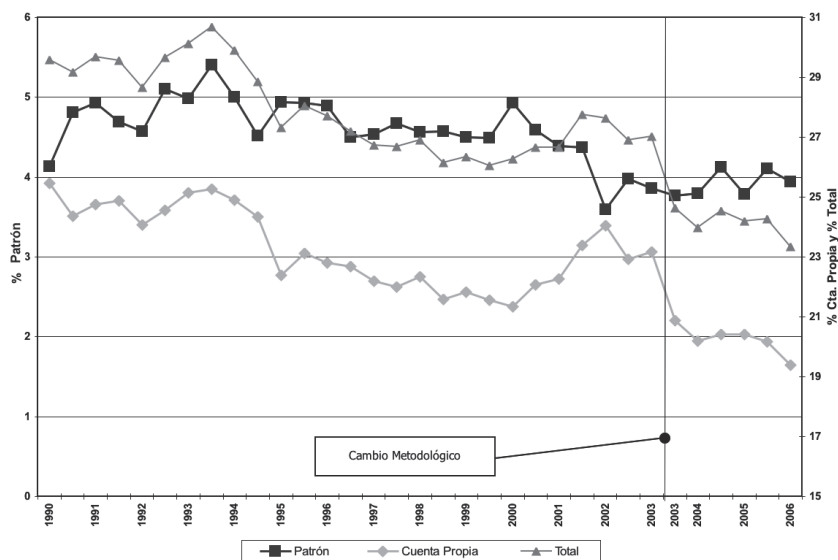
Sin embargo, a pesar de la recuperación observada entre 2002 y 2007, el cuadro social que emerge es todavía más grave que el existente al momento previo de la crisis, es decir, respecto del segundo trimestre de 1998, lo que da lugar a la profundización de una *sociedad dual*, con un aumento de la brecha que, en términos de ingresos, separa los dos extremos de la pirámide ocupacional del país. La recuperación ha permitido detener esta situación de deterioro, produciendo una leve reversión.

Al analizar los datos aportados por el Censo de 2001 se revela que, a esa fecha, existían 2.891.227 trabajadores independientes, que representaban al 27% del total de los ocupados del país. De éstos, 680.754 eran patrones y los restantes 2.210.473 eran cuentapropistas, representando el 24% y 76% del total de independientes respectivamente. Estas dos categorías, si bien a veces se toman de manera agregada, constituyen dos grupos tan diferentes que requieren un tratamiento específico de manera separada.

Los datos del Censo 2001 representan la única fuente que permite conocer la información a nivel agregado del país. Los datos más actualizados, y que permiten analizar tendencias, corresponden a la Encuesta Permanente de Hogares (que releva únicamente zonas urbanas). El gráfico 4.3. incluye los datos anuales entre 1990 y 2006,⁸ y permite observar en varios tramos de la serie que cuando la participación de los patrones baja, la de los cuentapropistas sube y que, de manera inversa, cuando baja la participación de los cuentapropistas, sube la de los patrones.

⁸Si bien los datos posteriores a mayo de 2003 no son comparables con los previos, debido al cambio de metodología de la EPH, se decidió incluir este gráfico ya que permite, en cierta forma, seguir el comportamiento de las dos categorías de trabajadores independientes.

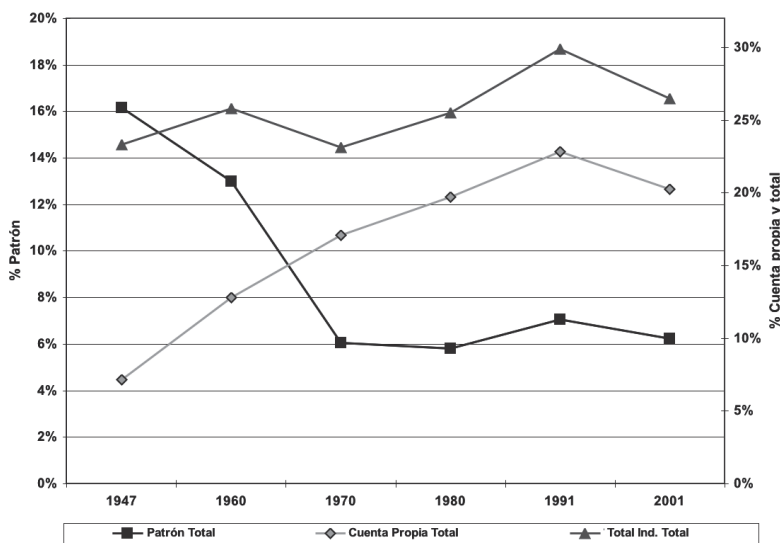
Gráfico 4.3. Evolución de las categorías ocupacionales patrón y cuentapropista. 1990-2006. En porcentajes del empleo total



Fuente: elaboración propia, a partir de los resultados de la EPH.

Asimismo, tomando un período más largo para analizar la evolución de los dos subgrupos que componen el conjunto de los trabajadores independientes, y dejando de lado las variaciones coyunturales, se observa un gran cambio estructural en el interior del grupo. Si bien el porcentaje total de estos trabajadores se mantuvo en un rango del 20% al 30% del total de ocupados del país desde el año 1947, en este año en particular la participación de los patrones era del 16,2% del total de ocupados del país mientras que los cuentapropistas representaban el 7,2% de éstos. Pero esta composición fue invirtiéndose paulatinamente, hasta alcanzar durante el último Censo 2001, un porcentaje igual a 6,2% en el caso de los patrones y del 20,3% en el caso de los cuentapropistas.

Gráfico 4.4. Evolución histórica de las categorías ocupacionales patrón y cuentapropista. 1947-2006. En porcentajes del empleo total



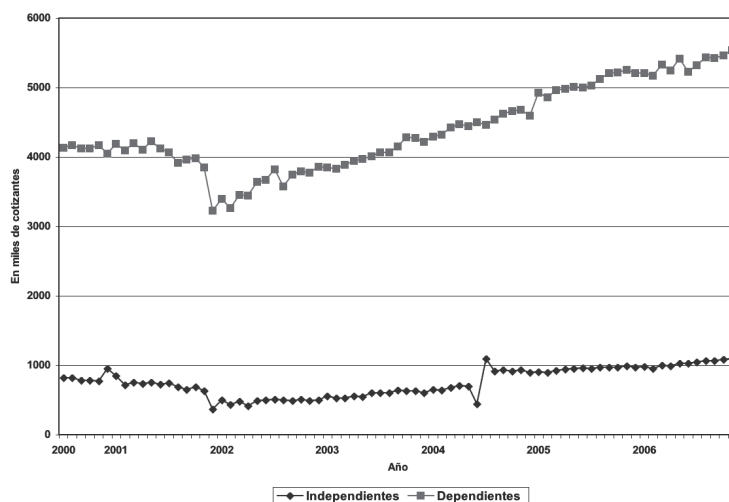
Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de los Censos Nacionales de Población.

En cuanto a los registros administrativos, los cotizantes independientes al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) fueron 1.237.828 al mes de septiembre de 2006, de los cuales 381.054 corresponden a trabajadores autónomos y 856.774 a monotributistas. Mientras el total de aportantes al SIJP fue de 7.092.655 durante el mismo período.

Respecto de los monotributistas, el número de contribuyentes activos (inscriptos) presenta una tendencia creciente a partir de la creación del Régimen, en 1998. Pero en lo referente a la cantidad de pagos, el promedio mensual presentó caídas interanuales, desde su creación hasta el año 2003, para comenzar a crecer (superando los guarismos del año de su implementación) recién a partir de 2004, con la segunda modificación del régimen (Ley N° 25.865) que dispuso una recategorización masiva durante el tercer trimestre de ese año. Los pagos presentan una alta correlación con la actividad económica, evolución asociada al ciclo, ya que el pago de las cotizaciones en regímenes con baja fiscalización podría configurar una variable de ajuste en épocas de dificultades económicas.

A partir del análisis de la estructura de los contribuyentes por nivel de ingreso, correspondiente a los ingresos brutos de la categoría en que se inscribieron o recategorizaron, se observa que aquellos contribuyentes con mayores ingresos pierden participación en toda la serie respecto de los de menores ingresos. Traducido en cifras, se observa que los de menores ingresos pasan del 39,6% en 1998 al 54% en 2005, considerando a los eventuales y a aquellos con ingresos menores a \$12.000 anuales. Lo que evidencia, indefectiblemente, una tendencia a la subcategorización por parte de los contribuyentes de este tipo de sistema.

Gráfico 4.5. Evolución de los registros administrativos de cotizantes según tipo de trabajador. Años 2000 a 2006



Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

A diciembre de 2006, se observa para los trabajadores independientes la siguiente distribución según régimen y categorías.

Cuadro 4.1. Autónomos y monotributistas por categorías a diciembre de 2006

Categoría	Autónomos	Monotributistas	Total
A	63.947	221.877	285.824
B	133.232	136.627	269.859
C	9.877	57.158	67.035
D	95.166	28.503	123.669
E	13.558	31.923	45.481
F	12.697	112.995	125.692
G	287	80.848	81.135
H	60	38.161	38.221
I	6	20.770	20.776
J	147	15.121	15.268
K	-	6.678	6.678
L	-	3.569	3.569
M	-	2.795	2.795
Monotributista Eventual	-	5.223	5.223
Monotributista Social	-	3.099	3.099
Otros	6.726	32.976	39.702
Total	335.703	798.323	1.134.026

Notas: 1) Categorías previas a la modificación de mayo de 2007.

2) Pagos efectuados en cualquier período que correspondan a diciembre de 2006.

3) Pagos correspondientes a cotizaciones completas del período a excepción de los cotizantes del Monotributo Eventual, quienes de acuerdo al régimen especial de cotizaciones pueden hacer pagos parciales o incluso no pagar en todos los meses.

Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Otra forma de medir cuál es la participación del trabajo independiente es en términos del ingreso generado durante el proceso productivo que compone el Valor Agregado Bruto (VAB), estimado como Retribución de los Factores de la Producción. Sobre este tema, véase la información aportada por el siguiente recuadro “Cuenta Generación del Ingreso (CGI) 1993-2005”.⁹

Cuenta de Generación del Ingreso (CGI) 1993-2005

En el año 2006, la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales presentó la estimación a precios corrientes de la Cuenta de Generación del Ingreso (CGI) de los años 1993-2005, es decir, los ingresos generados en el proceso productivo que componen el Valor Agregado Bruto (VAB) estimado como retribución de los factores de la producción.

La denominación CGI se aplica a lo que antes del año 1993 se llamaba “Distribución Funcional del Ingreso”. Desde 1974, esta estimación no se actualizaba en forma oficial.

Las estimaciones de ingresos que componen el VABpb (valor agregado bruto a precios corrientes básicos) se presentan desagregados como: Remuneración del Trabajo Asalariado (RTA), Ingreso Mixto Bruto (IMB) y Excedente de Explotación Bruto (EEB).

La Remuneración del Trabajo Asalariado es la retribución que las unidades productivas pagan a sus empleados en relación de dependencia como contraprestación por su trabajo, tanto en el caso de los registrados como de los no registrados. Está compuesta por sueldos y salarios, incluidos los aportes personales y el impuesto a las ganancias a cargo del trabajador, tanto en dinero como en especie, y las contribuciones patronales pagadas por el empleador.

El Excedente de Explotación Bruto es la retribución a los activos que participan en el proceso productivo generado por las actividades económicas organizadas bajo la forma de empresas constituidas en sociedad. Este concepto incluye el consumo de capital fijo (amortización) y el impuesto a las ganancias.

El Ingreso Mixto Bruto es la expresión reservada para el saldo contable de la CGI de las empresas no constituidas en sociedad, propiedad de los miembros de los hogares cuentapropistas y patronos, que se miden en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Es mixto, porque no se puede diferenciar la porción de ese ingreso que corresponde a la retribución del trabajo de la que corresponde a la retribución de los activos que intervienen en el proceso productivo (capital, activos no producidos, etc.). En consecuencia, una porción de la remuneración al trabajo queda contenida en este agregado. También incluye el consumo de capital fijo (depreciación) y el impuesto a las ganancias.

⁹Para una descripción más detallada sobre los aspectos metodológicos relativos a la Cuenta de generación del ingreso, véase MECON, 2006b, ob.cit.

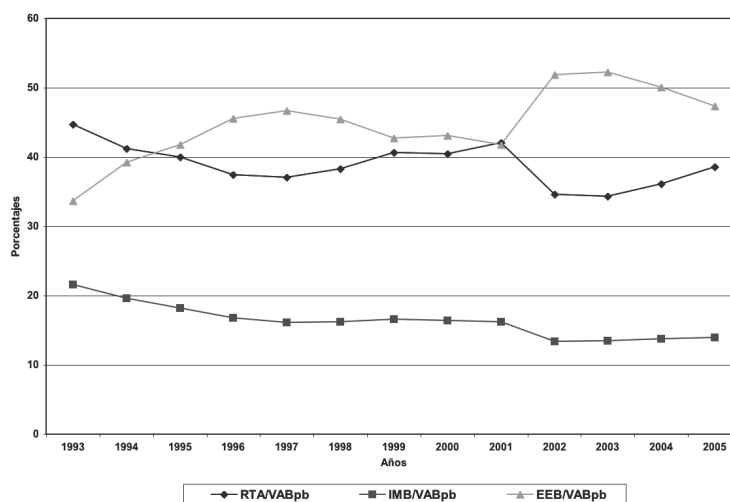
Evolución de la Cuenta Generación del Ingreso en la Argentina para el período 1993-2005

En el siguiente cuadro se presenta información sobre las participaciones relativas de cada componente en el valor agregado bruto a precios básicos VABpb.

Generación del Ingreso. Total de la Economía. En porcentajes

	1993	1998	2001	2002	2005
VABpb	100	100	100	100	100
RTA/VABpb	44,7	38,3	42,1	34,6	38,6
IMB/VABpb	21,6	16,2	16,2	13,4	14,0
EEB/VABpb	33,7	45,5	41,8	51,9	47,4

De este cuadro se desprende que, entre 1993 y 2005, la participación de la cuenta IMB que incluye a los trabajadores independientes en la Cuenta Generación del Ingreso disminuyó en un 7,6% del PIB. Pero, por otro lado, también cabe destacar que desde 2002 no ha registrado cambios significativos.



Por otra parte, en el gráfico se observa, entre puntas, que la participación del trabajo asalariado desciende 6,1 puntos del PIB, tocando un mínimo de participación en el año 2003 con el 34,3%, luego de experimentar una abrupta caída en el año 2002 de 7,5 puntos de PIB (al pasar de 42,1% al 34,6%). Pero a partir del año 2003, se produce una recuperación de la participación del trabajo asalariado en la distribución funcional del ingreso, que se verifica por un efecto combinado de los incrementos en el número de horas trabajadas y por la suba de los salarios nominales por encima de los precios implícitos en el PIB.

• **4.2.1.1. ¿Quiénes son los trabajadores independientes y dónde se encuentran ocupados?**

El objetivo de este apartado es identificar las características sociolaborales de los trabajadores independientes. Como se señalara anteriormente, los datos del Censo 2001 indican que del total de trabajadores ubicados en esta categoría ocupacional un 24% eran patronos y el 76% restante eran cuentapropistas.

Según la EPH (del tercer trimestre de 2006), la composición por sexo de los patronos manifiesta un 77% de hombres y el 23% restante de mujeres. En cambio, para los cuentapropistas estos porcentajes constituyen el 65% y el 35%, respectivamente. En relación con sus edades, en el Cuadro 4.2. se observa que hay un mayor porcentaje de cuentapropistas en el tramo de edad más joven que el observado para sus contrapartes patronos.

Cuadro 4.2. Distribución de los trabajadores independientes, por categoría ocupacional según grupo de edades y sexo, 2006

Edades	Cuentapropistas			Patrones		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Hasta 29	12%	6%	18%	9%	3%	12%
Desde 30 a 49	28%	16%	43%	34%	12%	47%
Desde 50 a 59	15%	8%	23%	21%	6%	26%
Desde 60 a 69	8%	4%	13%	9%	1%	10%
Más de 70	2%	1%	4%	3%	1%	4%
Total	65%	35%	100%	77%	23%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de la EPH, tercer trimestre de 2006.

En relación con su ubicación geográfica, se pueden observar comportamientos considerablemente diferentes en las distintas provincias. Como ejemplo, se puede afirmar que Santa Cruz es la provincia que tiene la menor proporción de trabajadores independientes, con un 15,65% del total de ocupados, mientras Córdoba presenta la mayor proporción, con el 31,49%. Las causas que generan estas diferencias son múltiples y para explicarlas es necesario realizar un análisis más exhaustivo, que excede los objetivos de este trabajo.

A la vez, se pueden destacar dos hechos importantes. Por un lado, la enorme heterogeneidad regional en cuanto a la participación relativa de los patronos dentro de la ocupación total de la misma provincia, así como también respecto del total de patronos en el país. Esto puede corroborarse analizando los datos de acuerdo con la distribución en relación con el total de ocupados en el nivel nacional, observándose así situaciones polares. Por ejemplo, en un extremo en la Ciudad Autónoma

de Buenos Aires los patrones representan el 13,4% del total del país, mientras que el total de ocupados representa sólo el 10,9%. Y en el otro extremo, la provincia de Tucumán representa el 1,85% del total de patrones del país y el 3,02% del total de ocupados.

Por otro lado, esta situación es descriptiva de la gran concentración regional de la ocupación del país, la cual se ve magnificada para el caso de los patrones; así, los cuatro principales distritos del país, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe representan el 65,5% de la ocupación total del país y el 74,5% del total de patrones.

En el Cuadro 4.3. se comparan en forma agregada algunas características sociolaborales de los trabajadores asalariados registrados, no registrados, de los patrones y de los cuentapropistas.

Cuadro 4.3. Resumen de las características de los trabajadores dependientes e independientes. Tercer trimestre de 2006

	Dependientes			Independientes			Total
	Registrados	No registrados	Total	Patrones	Cuenta propia	Total	
Participación en el total	43,1%	32,7%	75,8%	4,2%	20,0%	24,2%	100%
Porcentaje de mujeres	40,7%	49,7%	44,6%	26,0%	34,3%	32,9%	42%
Edad promedio	38,9	41,4	40,0	46,0	44,9	45,1	41,2
- hombres	38,8	40,2	39,4	46,7	45,3	45,5	40,9
- mujeres	39,0	42,7	40,6	44,2	44,3	44,3	41,5
Ingreso promedio¹	1.251,0	421,3	893,4	2.037,0	711,0	939,7	904,6
Porcentaje Jefe de hogar	54,3%	40,2%	48,2%	71,3%	59,6%	61,6%	51%
Porcentaje que cotiza²	100%	0%	56,9%	71,4 %	31,5 %	38,4%	37,3%
Horas trabajadas³	44,5	40,7	42,8	48,3	38,6	40,3	42,2

Notas: 1) Ingreso de la ocupación principal.

2) Módulo de Informalidad. INDEC. EPH.

3) Los casos que responden a esta pregunta son considerablemente inferiores a los totales.

Fuente: DNPEyN a partir de EPH, tercer trimestre de 2006.

• 4.2.1.2. ¿Qué actividades realizan los trabajadores independientes?

Para intentar conocer qué tareas desempeñan estos trabajadores independientes se pueden utilizar varios tipos de enfoques. En primer lugar, se debe distinguir entre las dos categorías ocupacionales independientes:

- 1) **los empleadores o patrones**, quienes trabajan sin relación de dependencia, siendo únicos dueños o socios activos de una empresa. Ellos establecen las condiciones y formas organizativas del proceso de producción y emplean como mínimo una persona asalariada. Aportan al proceso de producción los instrumentos, maquinarias o instalaciones necesarias. Al utilizar la dimensión “uso de la fuerza de trabajo” son quienes *compran* fuerza de trabajo. En 2001 se registraban 680.754 patrones, el 23,5% del total de trabajadores independientes, un porcentaje similar al observado en el año 1980;
- 2) **cuentapropistas**, aquellos que desarrollan su actividad utilizando para ello sólo su propia fuerza de trabajo, es decir que no emplean personal asalariado y usan sus propias maquinarias, instalaciones o instrumental. Dentro de este grupo es posible identificar a aquellos trabajadores que declarándose como independientes articulan su proceso productivo exclusivamente con un solo establecimiento. En 2001, se registraban 2.210.473 de cuentapropistas, es decir, el 76,5% del total de trabajadores independientes.

En segundo lugar, en el siguiente cuadro puede analizarse la rama de actividad en la cual se desempeñan los trabajadores independientes. Si se toman en cuenta los datos censales de los años 1980 y 2001 se observa un fuerte cambio en la estructura del trabajo independiente, siendo el sector terciario un 53% del total en 1980 y el 66% en 2001. Se debe resaltar que este aumento de la participación del sector terciario no es exclusivo de los trabajadores independientes, sino parte del cambio estructural macroeconómico que sufrió la República Argentina. Este aumento en el sector terciario resultó compensado por una reducción de la participación de tres sectores: a) Agricultura, ganadería, caza y silvicultura, b) Pesca y servicios conexos, y c) Construcción.

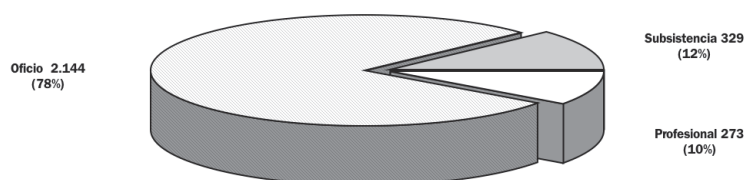
Cuadro 4.4. Distribución del empleo de los trabajadores independientes por rama de actividad. Censos 1980 y 2001. En porcentajes

	Patrones		Cuentapropistas		Dependientes	
	1980	2001	1980	2001	1980	2001
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	18,21%	12,31%	18,12%	10,53%	9,57%	6,79%
Explotaciones de minas y canteras	0,07%	0,12%	0,09%	0,09%	0,66%	0,48%
Industria manufacturera	18,55%	12,46%	10,71%	10,54%	23,41%	12,24%
Electricidad, gas y agua	0,05%	0,34%	0,07%	0,26%	1,53%	1,11%
Construcción	5,21%	4,12%	19,12%	14,59%	9,00%	4,20%
Terciario	57,91%	70,65%	51,90%	63,99%	55,83%	75,17%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de los Censos 1980 y 2001.

Por último, se presenta una clasificación propuesta por la Dirección de Estudios y Estadísticas Laborales de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales¹⁰ que divide a los trabajadores por cuenta propia en tres grupos principales: los profesionales, los trabajadores de oficio y los de subsistencia. Esta clasificación se basa en la calificación del puesto de trabajo, estrechamente asociada a la productividad de la actividad laboral desarrollada, medida en términos de ingresos (MTEySS, 2006).

Gráfico 4.6. Composición del trabajo por cuenta propia según calificación del puesto de trabajo. Total urbano, 2004. En miles y porcentajes



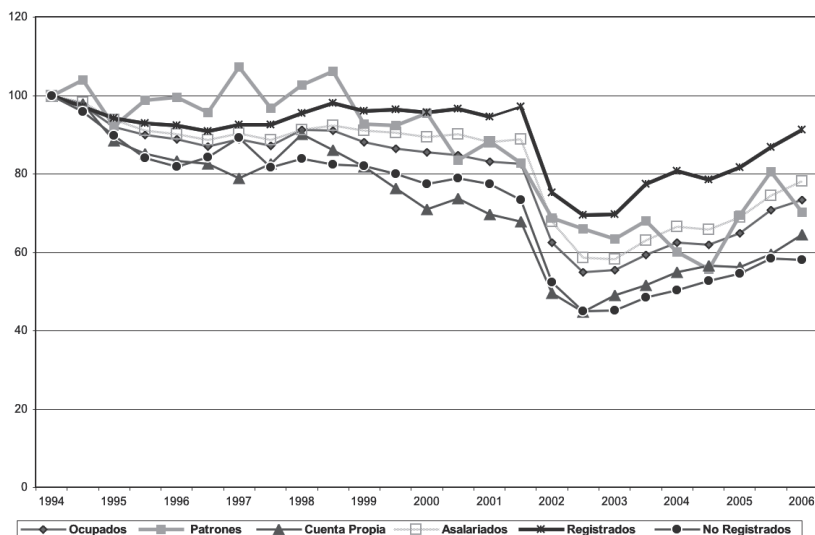
Fuente: Dirección de Estudios y Estadísticas Laborales de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales en base a datos de la EPH. INDEC.

• 4.2.1.3. *Ingresos de los trabajadores independientes*

Al observar la serie de evolución de los ingresos de las distintas categorías ocupacionales en el Gráfico 4.7., se manifiesta, en términos reales, un comportamiento disímil para cada categoría. Como rasgo general, puede apreciarse que todas ellas resultaron perdedoras con respecto al momento base de comparación (mayo de 1994). Y, como rasgos particulares, se observa que: mientras que el total de ocupados entre mayo de 1994 y el primer semestre de 2006 experimentó una pérdida de 26,61%, el total de los asalariados tuvo una caída de 21,92%; los patrones, 29,78%; los asalariados registrados, 8,69%; los trabajadores por cuenta propia sufrieron un deterioro del 35,40% y los asalariados no registrados mostraron una caída del 41,90%.

¹⁰En este trabajo se puede profundizar las características de cada una de las categorías en las cuales fueron clasificados los cuentapropistas: profesionales, oficios y subsistencia.

Gráfico 4.7. Evolución de los ingresos reales por categoría ocupacional. Números índice, base mayo de 1994 = 100. Años 1994 - 2006



Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de la EPH.

Actualmente, los regímenes para los trabajadores independientes se basan en categorías que, en su mayoría, toman como ingresos de referencia para las cotizaciones valores que se encuentran muy por debajo del salario mínimo (\$800) y de la canasta básica total (CBT) que se usa como referencia para medir los índices de pobreza (\$ 921).¹¹ Incluso, algunos de estos valores de referencia son inferiores a la canasta básica alimentaria (CBA), la cual se utiliza para medir los niveles de indigencia (\$428). Se observa entonces una inconsistencia implícita en la exigencia de cotizar a trabajadores que -según sus presuntos niveles de ingresos- serían pobres o indigentes y, por lo tanto, carecerían de capacidad contributiva para cumplir con los regímenes de los trabajadores independientes.

Si no se pensara en una renta presunta de por lo menos el valor de una canasta básica total, no tendría sentido suponer que dichas personas pueden contar con capacidad contributiva, pues ni siquiera podrían hacer frente a sus gastos mínimos. Si no fuera así, el concepto o la figura de *renta presunta* perdería su validez.

Como se desprende del Cuadro 4.5., en 1994 los ingresos de los trabajadores cuentapropistas representaban, en promedio, el 147% de la CBT y el 343% de la CBA. En 2006, los ingresos de esta categoría ocupacional se habían reducido pasando a ser sólo de un 105% de la CBT y un 226% de la CBA.

Cabe aclarar que, según la EPH, los datos para los trabajadores independientes no permiten discriminar si éstos son registrados y, consecuentemente, si se trata de cotizantes o de no registrados.

¹¹Ambos valores corresponden al segundo semestre del año 2006.

Por ende, se podría presumir que los ingresos de las categorías ocupacionales “patrón” y “cuentapropista”, para aquellos que cotizan, serían superiores a los que muestra la encuesta y por lo tanto superiores a la CBT y CBA.

Cuadro 4.5. Ingresos nominales por categoría ocupacional. Indicadores CBT y CBA, y renta presunta

	Año		Variación porcentual
	1994	2006	
Categoría ocupacional			
Patrón ¹	\$1.635	\$2.129	30%
Cuentapropista ¹	\$666	\$966	45%
Indicadores			
Pobreza (CBT) ²	\$452	\$921	104%
Indigencia (CBA) ²	\$194	\$428	121%
Salario mínimo	\$200	\$800	300%
Renta de referencia			
Monotributo	\$200	\$200	0%
Categoría más baja de			
Autónomos	\$180	\$312	73%

Notas: 1) corresponde a los ingresos de bolsillo según la EPH - INDEC.

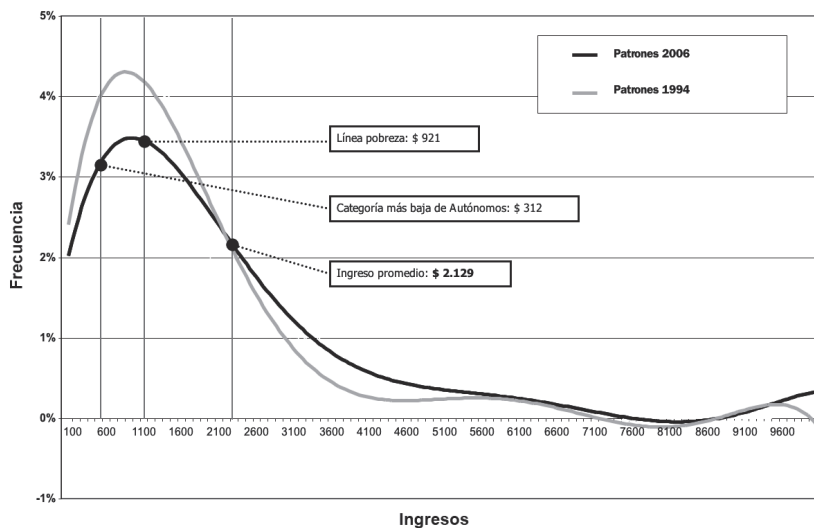
2) Corresponde a la canasta básica, alimentaria o total, para una familia tipo, INDEC.

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del INDEC.

A continuación se presentan algunos aspectos destacables sobre la distribución de ingresos de los trabajadores por cuenta propia y patrones para los dos períodos antes mencionados (1994 y 2006). Tomando como base la Encuesta Permanente de Hogares se confeccionó la distribución de frecuencias de ingresos (Gráficos 4.8. y 4.9.) y la distribución acumulada de ingresos (Gráficos 4.10. y 4.11.), un ejercicio que permitió sacar las siguientes conclusiones.

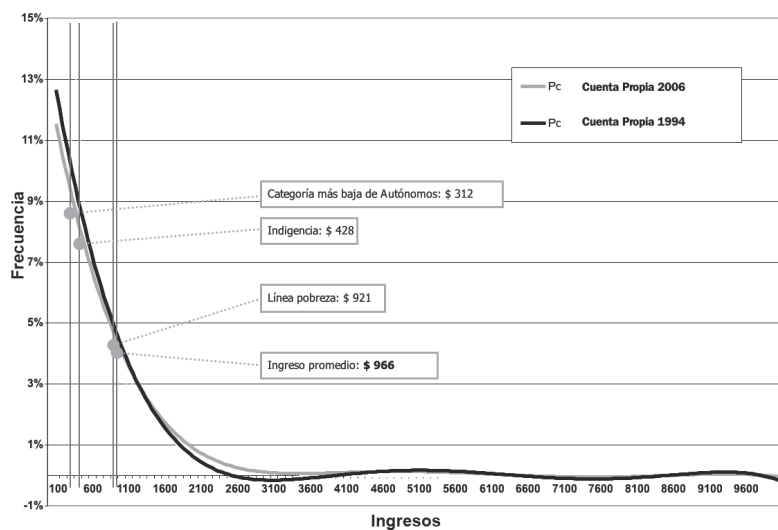
- El comportamiento en la distribución de frecuencias de los ingresos de estos dos grupos es muy diferente (véanse los Gráficos 4.8. y 4.9.).
- Los trabajadores por cuenta propia se encuentran fuertemente concentrados en los tramos más bajos de ingresos, destacándose que sólo un 10% gana más de \$1.700 en el segundo semestre de 2006 (\$1.400 en 1994).
- La mediana de ingresos de estos trabajadores era de \$600 y \$500 en los mismos períodos.
- Un 72% de estos trabajadores percibe ingresos inferiores a la línea de pobreza.
- Aproximadamente un 30% ganaba menos de \$300 en ambos períodos.
- La categoría ocupacional patrones presenta una mayor amplitud en el rango de ingresos, aunque un 30% de éstos ganaba menos de \$1.000 en el segundo semestre del año 2006 (\$900 en el mismo período del año 2004).
- La mediana de ingresos de los patrones era de \$1.600 y \$1.300 en los mismos períodos.
- Un 10% recibía más de \$4.600 mensuales en el 2006 y \$3.300 en 1994.

Gráfico 4.8. Distribución de frecuencias de ingresos de patrones. Años 1994 y 2006



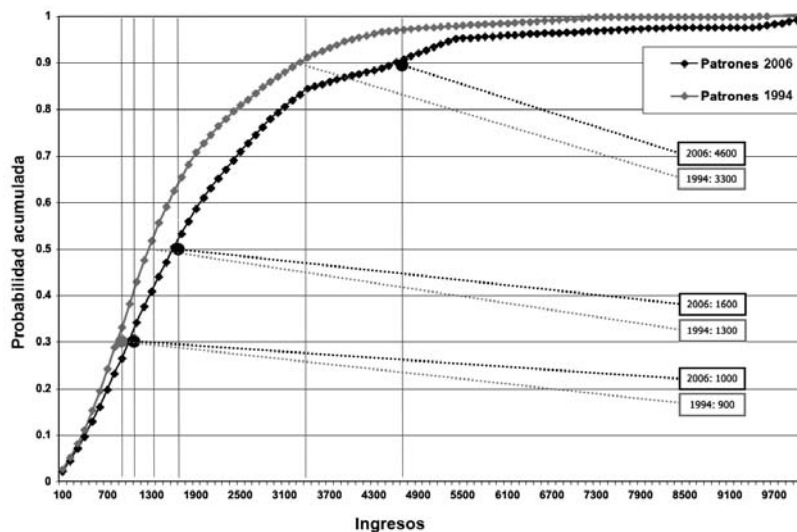
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EPH.

Gráfico 4.9. Distribución de frecuencias de ingresos de los cuentapropistas. Años 1994 y 2006



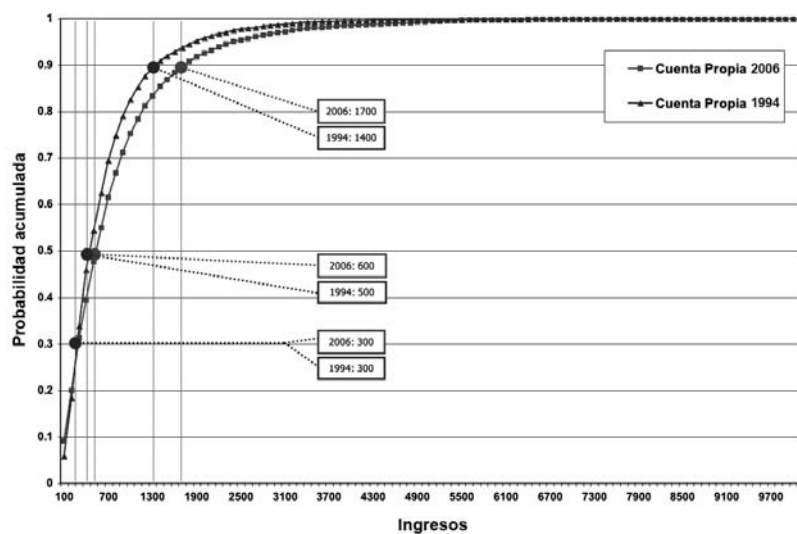
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EPH.

Gráfico 4.10. Distribución acumulada de ingresos de patrones. Años 1994 y 2006



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EPH.

Gráfico 4.11. Distribución acumulada de ingresos de los cuentapropistas. Años 1994 y 2006



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EPH.

• 4.2.1.4. *Historias ocupacionales de los trabajadores independientes*

a) **Historias laborales**¹²

En este apartado se identificarán, mediante el análisis de los registros del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, cuáles son las variables que explican el comportamiento en cuanto al pago de cotizaciones de los trabajadores que en algún momento se registraron como independientes (es decir, en el Régimen General de trabajadores autónomos o en el Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes, Monotributo). Para ello, se utilizaron los registros de cotizaciones de los meses comprendidos entre julio de 1994 y diciembre de 2005, período en el cual se registraron 4.034.600 personas que en algún momento cotizaron como trabajadores independientes.¹³

El Cuadro 4.6. permite determinar en cuál de las tres categorías estuvieron comprendidos los afiliados: autónomos, monotributistas o asalariados. La primera fila indica que un 7,32% del colectivo que analiza este trabajo estuvo registrado en las tres categorías, en algún momento dentro de los 11 años y medio del período analizado. En la segunda y tercera fila se observa respectivamente que un 27,16% cotizó exclusivamente en la categoría de autónomos, mientras que un 16,7% lo hizo sólo como monotributista. Por otro lado, de la cuarta fila se desprende que el 16,7% cotizó, durante el período analizado, como autónomo y como dependiente, mientras que de la quinta fila, un 18,01% cotizó como monotributista y dependiente. Por último, el 14,1% cotizó como independiente en ambos regímenes, es decir, como autónomo y monotributista.

En síntesis, existe un 58% que en el período analizado cotizó de manera exclusiva como independiente y el restante 42% corresponde a cotizantes que también registraron aportes como asalariados.

¹²Esta sección se realizó con la colaboración de la Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa de la Secretaría de Seguridad Social que elaboró una base de datos con las trayectorias laborales de todos los trabajadores registrados en el SIJP.

¹³Al analizar las historias de cotizaciones de estas personas se procedió a eliminar un 17,6% de los registros por los siguientes motivos: a) presentar faltantes o inconsistencias en los datos de sexo y edad, b) encontrarse fallecido a la fecha del proceso, c) haberse jubilado, además, d) no se realizó el análisis para los afiliados menores de 20 años a diciembre de 2005. Así resultó un total de 3.326.187 afiliados.

Cuadro 4.6. Distribución de los afiliados que alguna vez cotizaron como independientes según régimen de cotización a partir de las historias laborales (1994-2005)

<u>Autónomos</u>	<u>Monotributistas</u>	<u>Dependientes</u>	<u>Afiliados</u>	<u>Porcentaje</u>
SÍ	SÍ	SÍ	243.627	7,3%
SÍ	NO	NO	903.519	27,2%
NO	SÍ	NO	555.492	16,7%
SÍ	NO	SÍ	555.391	16,7%
NO	SÍ	SÍ	599.185	18,0%
SÍ	SÍ	NO	468.973	14,1%
Totales			3.326.187	100%

Fuente: Registros del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Como ya se ha mencionado en otras secciones de este documento, se trata de un conjunto de trabajadores con características muy variadas. Si a esta variabilidad, se le agrega la dimensión temporal, se obtiene una multiplicidad de combinaciones que, a continuación, se intentará clasificar.

Una primera aproximación para intentar sistematizar los datos consistió en separar al grupo en tres subgrupos, teniendo en cuenta el porcentaje de cotizaciones efectuadas a los regímenes para trabajadores independientes, con el fin de explicar algunas diferencias en cuanto al comportamiento sobre el pago de cotizaciones.

El primer grupo comprende a 1.927.984 afiliados, quienes únicamente registran aportes como independientes (Régimen General o Monotributo). El segundo grupo, de 438.350 afiliados, presenta una proporción de aportes efectuados a los regímenes para trabajadores independientes mayor o igual al 50% de todos sus aportes. Y, por último, un tercer grupo comprende a 959.853 afiliados, quienes si bien en algún momento cotizaron como independientes, tienen la mayoría de sus aportes efectuados como asalariados.

Si se realiza el análisis sobre la composición total de los aportes efectuados, se observa que, en el grupo 1, el 69% de los aportes fueron hechos en el régimen de Autónomos, mientras que el 31% restante en el régimen de Monotributo. Esta composición se ve claramente influenciada por los sucesivos cambios normativos producidos entre los años 1998 y 2004, que determinaron un claro traspaso de cotizantes del Régimen General al Régimen Simplificado. En el grupo 2, la composición de aportes totales es la siguiente: 48% al Régimen General, 28% al Monotributo y el 24% restante como empleados en relación de dependencia. El grupo 3, por otro lado, presenta un 84% de sus cotizaciones efectuadas como empleados en relación de dependencia, y aproximadamente un 8% de éstas efectuadas en cada uno de los regímenes para independientes.

Cuadro 4.7. Distribución por grupos. Años 1994-2005

	<u>%</u>	<u>Autónomo</u>	<u>Monotributo</u>	<u>Asalariado</u>
Grupo 1	58%	69%	31%	0%
Grupo 2	13%	48%	28%	24%
Grupo 3	29%	8%	8%	84%

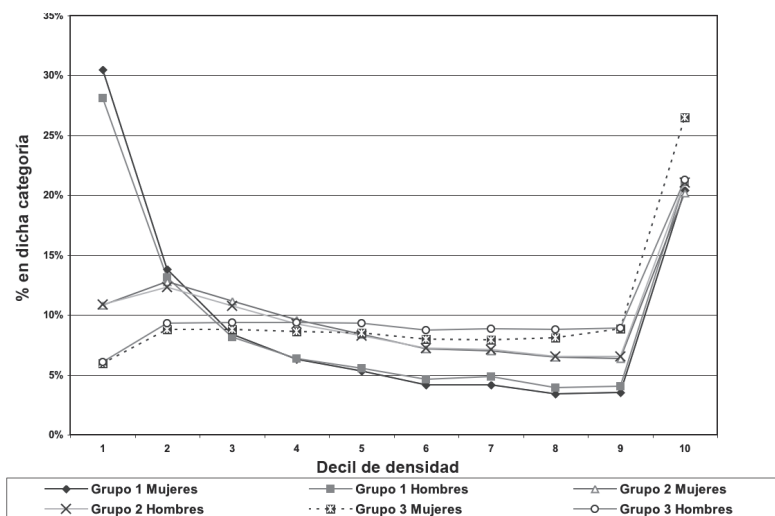
Fuente: DNPEyN, con base en SIJyP.

En el Gráfico 4.12. se presenta la densidad de cada uno de los grupos mencionados, según sexo y según el decil de densidad de aportes. Los deciles de densidad surgen de relacionar el efectivo período de aportes de cada afiliado con el período potencial de aportes a partir de su ingreso al SIJP. Así, se asignó al total de afiliados en función de este valor. Del mismo surge que el 53% de las mujeres del Grupo 1 (independientes puros) tiene una densidad de aportes inferior al 30% y de éstos el 31% tiene una densidad menor al 10%; en este mismo grupo, el 49% de los hombres tiene una densidad menor al 30%.

En el grupo 2, entre aquellos con al menos un 50% de cotizaciones realizadas como independientes, se advierte una mejoría en las densidades observadas: un 53% de las mujeres de este grupo tiene una densidad de aportes de hasta el 50%, mientras que el 51% de los hombres se encuentra en iguales condiciones.

En el grupo 3, donde se ubican quienes efectuaron la mayoría de sus cotizaciones en relación de dependencia, el 49% de las mujeres presenta una densidad de aportes de hasta el 60% mientras que el 51% de los hombres alcanza iguales características.

Gráfico 4.12. Distribución por sexo y grupo según densidad de aporte. Período 1994 - 2005. Afiliados que alguna vez aportaron como independientes

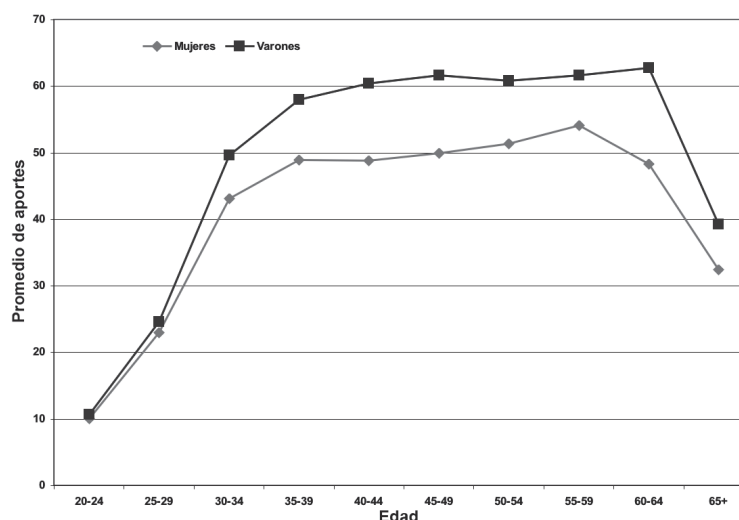


Fuente: Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa. Secretaría de Seguridad Social. Sobre la base de los registros del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

Tomando como antecedente un trabajo anterior realizado por la Secretaría de Seguridad Social (MTEySS, 2003), el grupo de trabajadores independientes presentaba la menor frecuencia de aportes de los grupos analizados.

Al estudiar la cantidad de meses de aportes promedio según la categoría de edad y la de sexo, se observó una tendencia creciente en función de la edad y diferencias importantes por sexo para todas las categorías de edad, salvo en el caso de las edades extremas.

Gráfico 4.13. Meses promedio de aportes y distribución por edad y sexo. Afiliados que alguna vez aportaron como independientes



Nota: en relación con la cantidad de aportes debe destacarse que, al considerar exclusivamente períodos posteriores a julio de 1994, los afiliados mayores de 30 años podrían acreditar aportes anteriores a esta fecha sin que éstos se observen en el gráfico. Esto reduce la posibilidad de alcanzar conclusiones con los datos disponibles.

Fuente: Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa. Secretaría de Seguridad Social. Sobre la base de los registros del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

Para incluir la variable remuneración o ingreso como categoría de análisis, se asignaron como ingreso imponible los siguientes valores:

- para los autónomos: la renta presunta de su categoría;
- para los monotributistas: el límite superior de su categoría;
- para los asalariados: la remuneración imponible.

Y, sobre estos valores, se calculó un promedio para cada uno de los años seleccionados (1995, 2001, 2003 y 2005). En un primer momento, se consideró la posibilidad de tomar ingresos promedio sobre todo el período, pero dadas las dificultades de compatibilizar la serie en valores constantes, se decidió realizar el análisis para los años seleccionados de manera independiente.

A pesar de las restricciones señaladas por las limitaciones de la información disponible, el estudio de los aportes de los trabajadores independientes y su relación con las variables en estudio permitió arribar a los siguientes resultados:

- a) existe una tendencia creciente en los aportes por nivel de ingreso imponible y edad;
- b) ambas variables: *ingreso presunto imponible* y *edad* están correlacionadas positivamente;
- c) sin embargo, la tendencia creciente por edad desaparece cuando se considera por nivel de ingreso imponible.

b) Encuesta de condiciones de vida

Los datos disponibles en este apartado fueron tomados de la Encuesta de Condiciones de Vida realizada en 2001, que constituye la única medición muestral disponible sobre las historias laborales de los informantes entrevistados. A diferencia de los registros del SIJP que sólo contemplan los datos de los últimos once años y seis meses, esta encuesta provee información sobre la totalidad de la carrera laboral del trabajador, si bien el relevamiento se realiza en un momento determinado y con preguntas retrospectivas.

En el Cuadro 4.8. se observa, tanto para los trabajadores independientes (patrón, cuentapropista no profesional y cuentapropista profesional) como para los trabajadores asalariados, la media de años de aportes, la media de años trabajados y, en consecuencia, la densidad de los aportes (es decir, los años de aportes sobre los años trabajados).

Como es de esperar, en términos generales, para todas las categorías ocupacionales, tanto la media de años trabajados como la media de años de aportes se incrementan según se acrecientan las edades de los grupos etarios conformados.¹⁴

¹⁴Las excepciones, media de años de aportes para patrones y asalariados, pueden deberse a cuestiones metodológicas de la ECV 2001 o a comportamientos particulares de cada uno de estos grupos poblacionales.

Cuadro 4.8. Densidad de aportes según categoría ocupacional. Año 2001

	Patrón			Cuentapropista no profesional		
	Media Años de aporte	Media Años trabajados	Densidad	Media Años de aporte	Media Años trabajados	Densidad
19 a 29	3,90	8,60	45,30%	2,53	8,05	31,40%
30 a 39	8,66	16,29	53,20%	6,47	16,80	38,50%
40 a 49	15,05	25,00	60,20%	11,60	24,96	46,50%
50 a 59	25,16	35,80	70,30%	18,00	34,02	52,90%
60 a 69	29,27	43,79	66,80%	22,35	40,33	55,40%
70 y más	31,07	54,91	56,60%	16,34	41,21	39,60%

	Cuentapropista profesional			Asalariados		
	Media Años de aporte	Media Años trabajados	Densidad	Media Años de aporte	Media Años trabajados	Densidad
19 - 29	4,02	4,72	85,20%	3,77	6,46	58,30%
30 - 39	8,74	12,00	72,80%	10,03	15,48	64,80%
40 - 49	15,58	22,31	69,90%	17,45	24,35	71,60%
50 - 59	23,40	29,03	80,60%	23,79	32,23	73,80%
60 - 69	31,42	37,33	84,20%	28,30	40,84	69,30%
70 y más	46,18	46,50	99,30%	23,79	48,28	49,30%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la ECV 2001.

Al analizar la densidad de aportes (la cantidad de aportes realizados en función del tiempo trabajado), el Cuadro 4.8. permite observar algunas cuestiones interesantes. De las cuatro categorías laborales analizadas, la que presenta densidades más elevadas, sin tomar en cuenta los grupos de edad, es la de los cuentapropistas profesionales (82%), seguida por la categoría asalariados (64,5%), luego los patrones (58,7%) y, por último, los trabajadores por cuenta propia no profesionales (41,4%).

Consecuentemente con esto, al considerar la regularidad de los aportes de los trabajadores independientes durante el último año (debe tenerse en cuenta que la encuesta se realizó en 2001), cuentapropistas y patrones, se registra el mismo orden que para el caso de las densidades provenientes de los registros administrativos: cuentapropistas profesionales, patrones y, por último, no profesionales. Es decir que tanto la ECV2001, que presenta datos autodeclarados de cotizaciones, como los datos administrativos de la seguridad social, presentan similares relaciones y perfiles de densidades.

Cuadro 4.9. Población ocupada de 18 años y más según categoría ocupacional y realización de aportes (en porcentajes). Año 2001

	Descuentos o aportes en su vida laboral					Nunca realizó aportes	Total
	Aportes en el último año en forma regular	Aportes en el último año en forma ocasional	No realizó aportes en el último año	Sin datos	Total		
Patrón/empleador	39,5	4,5	32,0	8,5	84,6	15,4	100,00
Trabajador							
 No profesional	11,8	2,4	41,2	4,6	60,0	40,0	100,00
 Profesional	45,3	8,5	24,7	11,0	89,5	10,5	100,00
cuenta propia							
 Total	14,5	2,9	39,9	5,1	62,4	37,6	100,00
Total	8,6	1,3	58,4	3,1	71,4	28,6	100,00

Fuente: elaboración propia sobre la base de la ECV 2001.

Abordando la contingencia desde la posición opuesta, al preguntarse quiénes no realizaron aportes durante el último año, la respuesta fue evidente, es decir, la inversa del orden anteriormente presentado: no profesionales, patrones y profesionales. Lo mismo ocurre al detenerse en el examen de quienes nunca realizaron aportes, entonces se repite el orden aunque se distingue una amplia diferencia entre los cuentapropistas no profesionales respecto del resto, de un 25% a 30%.

4.2.2. Otras estadísticas sobre cobertura¹⁵

• 4.2.2.1. Relación de dependencia encubierta

Como ya fuera señalado, los trabajadores independientes presentan una tasa de *informalidad* mayor que la de los asalariados. En este caso, se deben distinguir dos tipos de informalidad claramente diferenciados. Por un lado, aquellos trabajadores que efectivamente son independientes y no cotizan por diversos motivos, por lo tanto, no están dentro del circuito formal del sistema de seguridad social. Ellos son quienes se encuentran más desprotegidos, ya que no cuentan con ningún tipo de seguro social.

Por otro lado, hay otro grupo que también es informal -o quizá sería más apropiado denominarlo “formal irregular” -, donde a pesar de la relación laboral de dependencia que tienen sus integrantes, poseen empleadores que no sólo no los incluyen dentro de la nómina de sus asalariados sino que, además, les exigen que se inscriban como trabajadores independientes, autónomos o monotributistas, y que paguen las cotizaciones correspondientes por sí mismos.

¹⁵ Para una descripción más detallada sobre datos adicionales en relación con los trabajadores independientes, véase MTEySS-BancoMundial-INDEC, 2007.

Esta situación se da principalmente en el sector público, donde debido a la implementación de políticas de restricción del gasto que limitan la incorporación de personal, se utiliza este mecanismo como vía alternativa para superar la limitación. Estos mecanismos de empleo asalariado encubierto, bajo la figura de trabajadores por cuenta propia, son utilizados con menor intensidad en el sector privado.

Cuadro 4.10. Empleo no registrado según sector (sin beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar, y sin servicio doméstico)

Total urbano - Tercer trimestre de 2006			
	Empleo no registrado	Monotributistas	% de monotributistas
Sector privado	3.070.122	34.292	1,1%
Sector público	215.041	215.041	100,0%
Total	3.285.163	249.333	7,6%

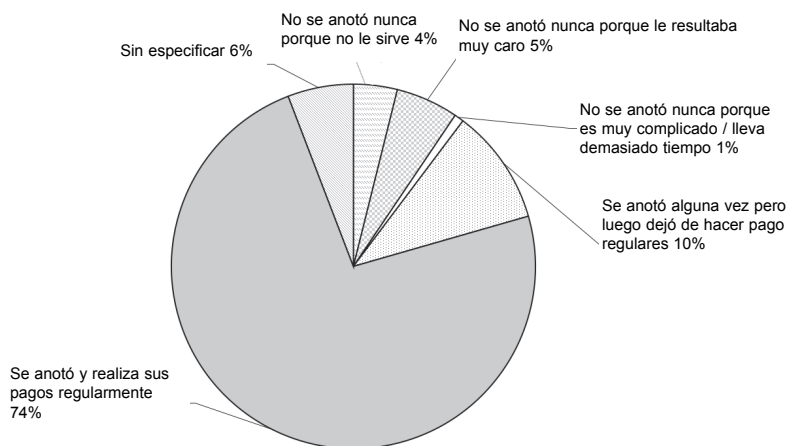
Fuente: Dirección de Estudios y Estadísticas Laborales de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales sobre la base de datos de la EPH.

• **4.2.2.2. Motivaciones para la registración**

Un aspecto importante para analizar se relaciona con las motivaciones que tienen los independientes para registrar o no las actividades que desempeñan. Indagar sobre este aspecto significa profundizar sobre las causas relacionadas con la informalidad laboral de este conjunto de trabajadores.

Según se observa en el Gráfico 4.14., un 4% de los patrones dice no haberse anotado nunca “porque no le sirve”; un 5% no lo hizo por razones de costos muy elevados y un 1% porque “le resultaba complicado o le llevaba mucho tiempo”. Otro 10% alguna vez se registró y pagó pero dejó de hacerlo regularmente. Finalmente, un 74% se anotó y realiza sus pagos de manera regular.

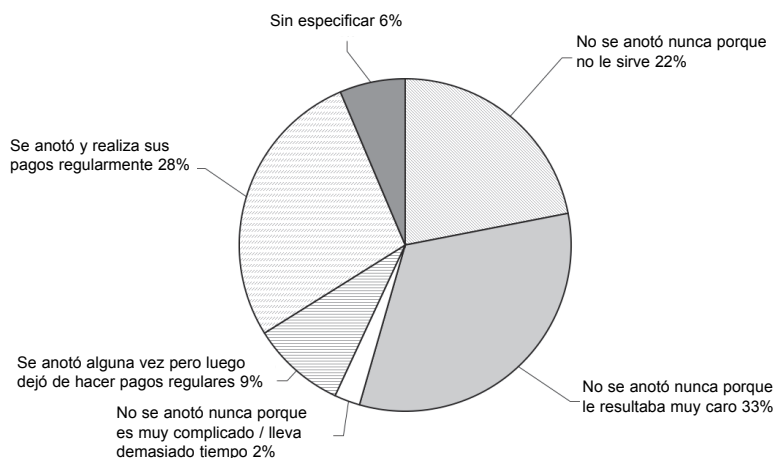
Gráfico 4.14. Motivaciones para la registración de los patrones. GBA, 2005. En porcentajes. Módulo de informalidad de la EPH



Fuente: elaboración propia sobre la base del Módulo especial de informalidad, EPH, cuarto trimestre de 2005.

Para el caso de los cuentapropistas, las realidades parecen ser diferentes: así, un 22% contesta no haberse anotado nunca “porque no le sirve”; un 33% no lo hizo nunca “porque le resultaba muy caro” y un 2% porque “le llevaba mucho tiempo o los trámites eran excesivamente complejos”. Un 9% se anotó alguna vez y pagó pero dejó de hacerlo regularmente y, finalmente, un 28% se anotó y continúa haciendo los pagos habitualmente.

Gráfico 4.15. Motivaciones para la registración de los cuentapropistas. GBA, 2005. En porcentajes. Módulo de informalidad de la EPH



Fuente: elaboración propia en base al Módulo especial de informalidad de la EPH, cuarto trimestre de 2005.

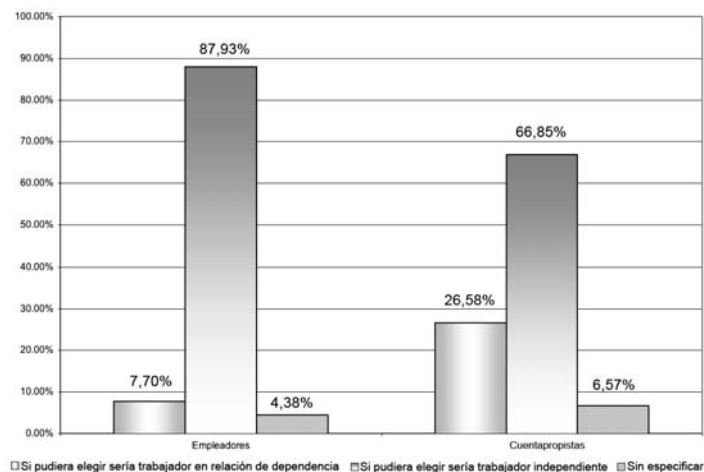
• 4.2.2.3. Grado de conformidad respecto de la situación laboral

Otro aspecto a indagar tiene que ver con la conformidad o disconformidad respecto de la situación laboral. “¿Están conformes con su situación ocupacional?”, este interrogante permite visualizar si la condición de autónomo obedece a una libre elección del trabajador o, por el contrario, esta categoría ocupacional se relaciona mucho más con condicionamientos del contexto o con situaciones de necesidad.

Entre los patrones, sólo un 7,7% expresó disconformidad con su situación ocupacional actual, argumentando que “si tuviera una opción de transformarse en trabajador en relación de dependencia lo haría”. En cambio, el 88% se manifestó en conformidad con su situación laboral.

Por otra parte, entre los cuentapropistas un 26,6% expresó disconformidad con su situación actual y un 67%, por el contrario, se manifestó en favor de una situación laboral libremente elegida.

Gráfico 4.16. Conformidad con la categoría ocupacional. GBA, 2005. En porcentajes. Módulo de informalidad de la EPH



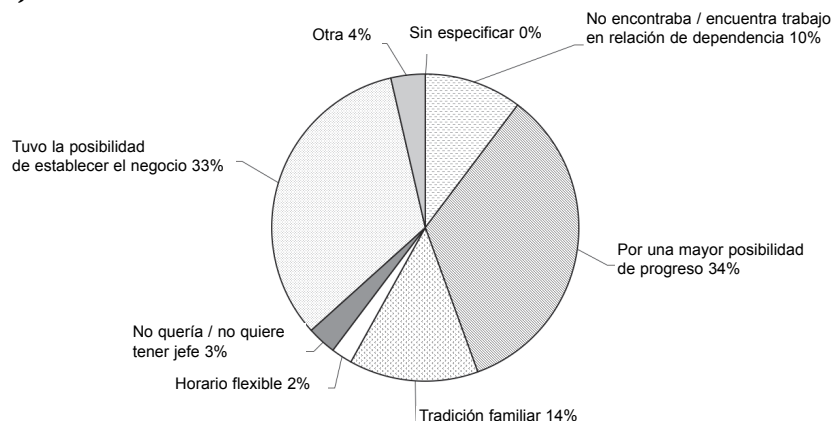
Fuente: elaboración propia sobre la base del Módulo especial de informalidad de la EPH, cuarto trimestre de 2005.

• 4.2.2.4. Razones para desempeñarse como trabajadores independientes

“¿Por qué se desempeñan como trabajadores independientes?” los argumentos sustentados por los trabajadores independientes para justificar la elección de la categoría laboral son diversos y difieren según se desempeñen en carácter de patrones o lo hagan por cuenta propia.

Así, entre los patrones, un 10% justifica su situación “por no haber encontrado trabajo en relación de dependencia”; un 14%, “por tradición familiar”; un 33%, “por haber tenido la posibilidad de realizar un negocio”; un 34% “por tener mayores posibilidades de progreso”; un 2%, “para tener un horario flexible” y un 3% “por no querer tener un jefe”.

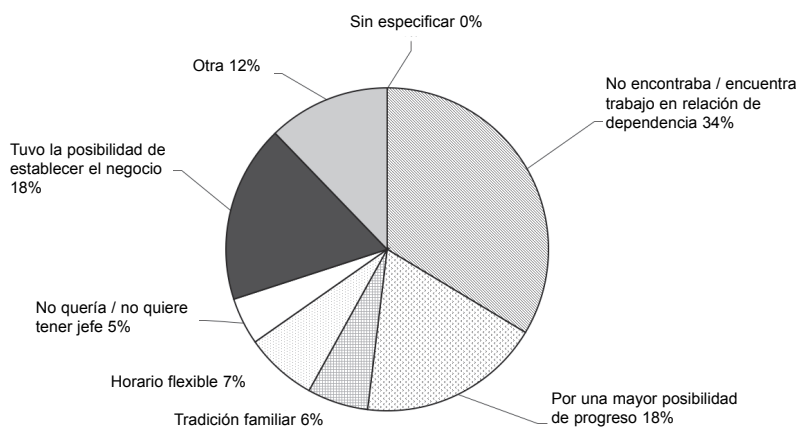
Gráfico 4.17. Razones para desempeñarse como independientes. Patrones. GBA, 2005. En porcentajes. Módulo de informalidad de la EPH



Fuente: elaboración propia sobre la base del Módulo especial de informalidad de la EPH, cuarto trimestre de 2005.

Los cuentapropistas, por su parte (véase el siguiente gráfico), se expresan frente a las mismas opciones de la siguiente manera: un 34% manifiesta estar en esta categoría “por no haber podido encontrar trabajo en relación de dependencia”; un 6% manifiesta razones de “tradición familiar”; un 18% lo hace “por haber tenido la posibilidad de establecer el negocio”; el 7%, “por la posibilidad de tener un horario flexible”; un 5% manifiesta “no querer tener jefe” y el 18%, “por una mayor posibilidad de progreso”.

Gráfico 4.18. Razones para desempeñarse como independientes. Cuentapropistas. GBA, 2005. En porcentajes. Módulo de informalidad de la EPH



Fuente: elaboración propia sobre la base del Módulo especial de informalidad de la EPH, cuarto trimestre de 2005.

• 4.2.2.5. *El comportamiento de pago de las diferentes categorías*

De acuerdo con los resultados de la EPH y el Módulo especial de informalidad, que releva únicamente el Gran Buenos Aires, se observa una notoria diferencia en el comportamiento de pago de las categorías analizadas. Ante las preguntas “¿Cotizaron? ¿En qué régimen?”, se obtuvo, por ejemplo, que un 71,45% de los patrones paga regularmente para su jubilación y, de éstos, un 45,03% lo hace como monotributista, mientras el resto lo hace como autónomo o aporta a una Caja provincial profesional. Por el contrario, sólo el 31,56% de los cuentapropistas paga regularmente para su jubilación y entre ellos el 75,87% lo hace como monotributista, mientras que el 24,13% restante lo hace en los otros regímenes.

Cuadro 4.11. Cantidad de cotizantes independientes regulares según régimen de cotización. GBA, 2005. Módulo de informalidad de la EPH

	Empleadores (A)	Cuentapropistas (B)	Total (A+B)
Cantidad de cotizantes independientes regulares	131.564 (27,84%)	340.967 (72,16%)	472.531 (100%)
Paga regularmente la jubilación bajo cualquier régimen Independiente (cobertura de cotizaciones)	71,45%	31,56%	37,37%
• Paga regularmente la jubilación como monotributista	45,03%	75,87%	67,28%
• Paga regularmente la jubilación como autónomo o aporta a una caja provincial o profesional	54,97%	24,13%	32,72%
Total	100%	100%	100%

Notas: la definición de “regularmente” corresponde a la categorización que efectúa cada uno de los informantes entrevistados.
Fuente: SSPTyEL, sobre la base de la EPH y el Módulo de informalidad (INDEC), cuarto trimestre de 2005.

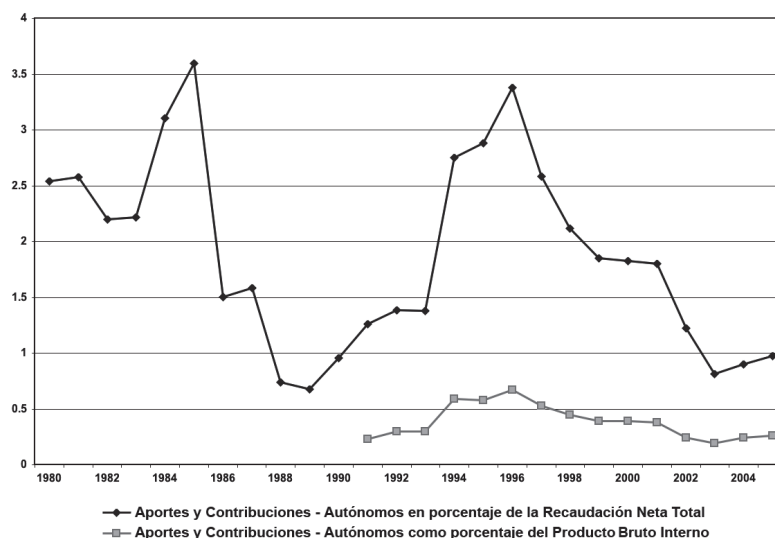
4.3. Financiamiento y prestaciones

4.3.1. Recaudación de cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores autónomos y por otras fuentes

Entre 1980 y 2005, lo recaudado en concepto de cotizaciones por aportes y contribuciones a la seguridad social por el conjunto de trabajadores autónomos alcanzó en promedio al 1,8% de la recaudación neta total de la AFIP y al 0,38% en términos del PBI (\$642,9 millones, promedio anual entre 1991 y 2005). Esto representó el 6,20% del total de lo recaudado por el sistema de seguridad social para el año 2006, incluidos los aportes personales derivados al sistema de capitalización y el 8,21%, excluyendo a estos últimos.

La recaudación total de la AFIP proviene de los impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital, como Ganancias y sobre los Activos; de los impuestos sobre la propiedad, como Bienes Personales y Créditos y Débitos bancarios; de los impuestos internos sobre bienes y servicios, como el IVA e Internos unificados; de los impuestos sobre el Comercio y las transacciones Internacionales, como Derechos de Exportación e Importación; y de las Contribuciones Sociales a la Seguridad Social, neta de deducciones por Reintegros a las Exportaciones y Otros.

Gráfico 4.19. Evolución de la recaudación de los independientes (Régimen General de Autónomos y Monotributo) como porcentaje de la recaudación previsional y del PBI. Años 1980 - 2005



Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal sobre la base de datos de la AFIP, ANSES. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

4.3.2. Evolución de los recursos del Régimen Previsional Público

El esquema de financiamiento del Sistema Previsional Público General (SIJP) ha experimentado en el transcurso de su vigencia -sin contar los aportes a las AFJP- cambios considerables en su composición. A principios de la década del noventa, se financiaba con el 66,1% de recursos de origen contributivo (aportes y contribuciones) y con un 31,7% de recursos fiscales. En 2001, previo a la crisis económica y social, estas proporciones estaban compuestas un 39,2% por recursos provenientes de cotizaciones y un 60,6%, por impuestos con afectación específica. En 2006, en cambio, dichas composiciones relativas eran del 41,4% y 57,9%, respectivamente.

A esta situación se llegó a raíz de circunstancias endógenas y exógenas del sistema, las que originaron que su sostenimiento dependa fundamentalmente de los recursos tributarios a pesar de que, a partir del inicio del ciclo de recuperación económica en 2003, se observa un incremento de la participación relativa de los aportes y contribuciones explicado por el aumento de los cotizantes al sistema, el aumento de las remuneraciones promedio y el crecimiento de la base imponible para contribuciones devengadas a raíz del Decreto 491/04 que incrementó gradualmente la base desde junio de 2004 hasta octubre de 2005, mes en que se eliminó la base imponible máxima.

Cuadro 4.12. Evolución del financiamiento del gasto de prestaciones públicas del SIJP. En porcentajes. 1994-2006

Año	Aportes y contribuciones¹	Recursos fiscales²	Otros³	Total
1994	66,1%	31,7%	2,2%	100%
1995	63,3%	34,8%	1,9%	100%
1996	49,4%	49,9%	0,7%	100%
1997	49,9%	48,9%	1,2%	100%
1998	45,4%	54,1%	0,5%	100%
1999	40,9%	59,0%	0,1%	100%
2000	40,1%	59,4%	0,4%	100%
2001	39,2%	60,6%	0,2%	100%
2002	38,6%	61,3%	0,1%	100%
2003	34,1%	65,8%	0,1%	100%
2004	36,2%	63,7%	0,2%	100%
2005	37,4%	62,4%	0,1%	100%
2006⁴	41,4%	57,9%	0,7%	100%

Notas: 1) Incluye aportes personales, contribuciones patronales y regímenes provinciales.

2) Incluye IVA, bienes personales, ganancias, combustibles, Monotributo, cigarrillos, contribuciones figurativas.

3) Incluye recursos no tributarios, rentas de la propiedad e ingresos de capital.

4) Datos provisorios.

Fuente: DNPEyN sobre la base de información de la ANSeS.

4.3.3. Nivel de las prestaciones actuales y beneficiarios que perciben el haber mínimo

Al profundizar sobre el nivel de las prestaciones, se debe subrayar que resulta imposible distinguir a los beneficiarios cuyas cotizaciones sólo han sido como trabajadores independientes. Los beneficiarios deben sumar años de servicios en los distintos regímenes comprendidos en el Régimen Nacional de Reciprocidad, y éstos luego se computan para efectuar el cálculo. De tal manera, el derecho a la prestación se determina por medio de los servicios prestados en las diferentes categorías ocupacionales o en los regímenes jubilatorios, lo cual da como resultado una prestación unificada general. Por lo tanto, se presentan los montos de las prestaciones medias del Régimen General, y allí el haber medio de las jubilaciones se ubica en \$676 mensuales en enero de 2007 y en \$630 mensuales para las pensiones.

Cuadro 4.13. Evolución de las prestaciones medias nominales. Diciembre de 1995 - Enero de 2007

Haber medio (en \$)			
Período	Jubilaciones	Pensiones	Total
Dic. 95	326	242	295
Dic. 96	337	246	303
Dic. 97	369	258	327
Dic. 98	376	260	331
Dic. 99	398	276	350
Dic. 00	406	279	355
Dic. 01	412	281	359
Dic. 02	421	293	369
Dic. 03	439	313	387
Dic. 04	512	395	464
Dic. 05	562	465	522
Dic. 06	613	561	595
Ene. 07	676	630	661

Fuente: Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa. Datos publicados en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS), segundo trimestre de 2006.

Si se tienen en cuenta las rentas de referencia que sirven para la determinación de las prestaciones, en la actualidad los trabajadores independientes (tanto si se encuentran en el Régimen General como en el Régimen Simplificado o Monotributo) obtienen prestaciones que rara vez superan el valor del haber mínimo. Esto es así, porque a partir de 2002 la política en materia de movilidad de las prestaciones se focalizó en mejorar la situación de los haberes mínimos, lo que queda de manifiesto en el incremento que presentan dichas prestaciones desde 2002 hasta enero de 2007, en relación con el resto de los haberes:

- el haber mínimo pasó de \$150 a \$530, equivalente a un 253% de aumento;
- los haberes hasta \$1.000 tuvieron tres ajustes, equivalentes a un 37,9% de aumento;
- los haberes superiores a \$1.000 tuvieron tres ajustes, equivalentes al 25,4% de aumento.

En el mismo período, la inflación medida por el Índice de Precios al Consumidor fue del 93%, lo que determinó para muchos beneficiarios una pérdida real de ingresos. Por otro lado, el número de beneficios mínimos ha crecido en el tiempo, profundizándose desde 2004. Tanto para jubilaciones como para pensiones alcanzan un nivel superior al 80%.

**Cuadro 4.14. Evolución de los beneficiarios que perciben el haber mínimo.
Diciembre de 1995 - Enero de 2007**

Beneficios en vigor en el mínimo			
Período	Jubilaciones	Pensiones	Total
Dic. 95	30%	52%	39%
Dic. 96	29%	52%	38%
Dic. 97	22%	43%	30%
Dic. 98	21%	43%	29%
Dic. 99	10%	29%	17%
Dic. 00	9%	27%	16%
Dic. 01	9%	27%	16%
Dic. 02	34%	43%	38%
Dic. 03	35%	50%	41%
Dic. 04	43%	60%	50%
Dic. 05	52%	65%	57%
Dic. 06	72%	76%	74%
Ene. 07	81%	83%	82%

Fuente: Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa. Datos publicados en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS). Segundo trimestre de 2006, sobre la base de datos de la ANSES.

A partir de 2005 y hasta el 30 de abril de 2007, estuvo vigente un Régimen de moratoria previsional (Ley N° 25.994) que permitió acceder a una prestación previsional a 1.057.735 personas (dato a febrero de 2007) que no cumplían con los requisitos para acceder a los beneficios, a través de la regularización de los aportes por períodos anteriores. Esta regularización de períodos sin cotización se hizo bajo el supuesto de que los mismos fueron prestados como “trabajador independiente” y, por lo tanto, que las cotizaciones se hicieron en el Régimen de autónomos. El período promedio cotizado mediante este mecanismo de regularización de pagos fue de 14 años.

De acuerdo con el perfil demográfico, el 90% de los beneficiarios alcanzados por esta moratoria previsional fueron mujeres, observándose la distribución por edades según lo muestra el Cuadro 4.15.

Cuadro 4.15. Distribución de las prestaciones por moratorias según grupo de edad. Febrero de 2007

	Edad a la fecha inicial de pago					Total
	Hasta 59 años	60 a 64 años	65 a 69 años	70 a 79 años	80 y más	
Hombres	0,2%	0,5%	45,8%	44,7%	8,8%	100,0%
Mujeres	0,0%	24,6%	26,6%	35,7%	13,0%	100,0%
Total	0,0%	22,2%	28,6%	36,7%	12,5%	100,0%

Fuente: Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa, sobre la base de datos de la ANSES.

CAPÍTULO V

**SUBSIDIOS Y TASAS DE SUSTITUCIÓN:
CUESTIONANDO ALGUNOS LUGARES
COMUNES**

Subsidios y tasas de sustitución: cuestionando algunos lugares comunes

Es razonable pensar que todo asegurado -o potencial asegurado por parte de la seguridad social- se pregunta cuánto paga y cuánto recibirá de acuerdo con las cotizaciones realizadas al sistema previsional. Al realizar esta pregunta, se encuentra implícito el cálculo de la “rentabilidad” de cada peso cotizado. Esta rentabilidad no resulta fácil de calcular ya que, por anticipado, las personas no saben con certeza cual será su futuro, en particular cual será su trayectoria ocupacional, incluyendo las remuneraciones. Otro cuestionamiento que se observa habitualmente se refiere al eventual destino que las autoridades dan a las cotizaciones.

Frente a estos planteos, los participantes de los grupos focales¹ respondieron con afirmaciones que en gran medida reflejan las percepciones generales de la gente. Algunas de estas respuestas postulan que las prestaciones previsionales son bajas en relación con las cotizaciones efectuadas y que también lo son en relación con los ingresos percibidos durante la etapa activa.

El objetivo de este capítulo es cuestionar estas afirmaciones, que parecen no corresponderse con la realidad del sistema, y, mediante algunos ejercicios teóricos simples², demostrar que si bien es cierto que las prestaciones se pueden considerar bajas en valores absolutos o en relación a la Canasta Básica Total de Consumo (CBT)³ u otros parámetros, esto no es cierto si se las compara con las cotizaciones efectuadas, pues incluso podrían ser consideradas “rentables”. Esa afirmación general de las personas consultadas tampoco resulta cierta para la mayoría de los trabajadores independientes, si la comparación se realiza con las rentas presuntas o imposibles sobre las que se cotiza.

¹ Un resumen del estudio cualitativo se presenta en el Capítulo 6. “Resultados de un estudio cualitativo: grupos focales y entrevistas a líderes”.

² Este ejercicio “teórico” no corresponde a ninguno de los dos sistemas, reparto ni capitalización; es una construcción que pretende valorar financieramente tanto las cotizaciones como las prestaciones para arribar a un resultado monetario. La capitalización se asemeja bastante a este ejercicio aunque algunos de los supuestos que se utilizan no concuerdan, por ejemplo, la fuente de financiamiento, la tasa de interés, la tabla de mortalidad utilizada, etc.

³ La medición de la pobreza con el método de la “línea de pobreza” (LP) consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer -por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. Para calcular la línea de pobreza es necesario contar con el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT). Por último, se compara el valor de la CBT de cada hogar con el ingreso total familiar de ese hogar. Si el ingreso es inferior al valor de la CBT, se considera que el hogar y los individuos que lo componen se hallan por debajo de la línea de pobreza; de lo contrario, se encontrarán en el grupo de hogares y personas no pobres.

Los ejercicios consisten en cuantificar en un momento del tiempo, en valores monetarios, tanto las cotizaciones acumuladas como las prestaciones. Para ello se definieron algunos supuestos y consideraciones. Pero antes de comenzar con los supuestos, es importante destacar -una vez más- que el sistema previsional actual es de naturaleza mixta. Por un lado se encuentran los afiliados al Régimen de Reparto, quienes recibirán la totalidad de sus prestaciones provenientes de ese régimen y, justamente por tratarse de un sistema de reparto, las cotizaciones recibidas en cada período se usarán para financiar las prestaciones pagadas en el mismo período.⁴

Por otro lado, los afiliados al Régimen de Capitalización recibirán sus prestaciones en función del saldo de sus cuentas de capitalización individual, financiadas por aportes y por la rentabilidad de las inversiones, como así también por las prestaciones del Régimen de Reparto, en el caso de que cumplan los requisitos de elegibilidad para la PBU.

En relación con el destino de las cotizaciones, los aportes de los afiliados al Régimen de Capitalización se acreditan en las CCI, comisiones mediante, mientras que los aportes de los afiliados al Régimen de Reparto (como ya fue explicado) constituyen una de las principales fuentes de financiamiento (junto con los recursos tributarios) de las prestaciones actuales de este sistema.

En el siguiente ejercicio se analiza exclusivamente el componente vejez, presentando resultados para cuatro grupos que por reunir características diferenciadas en cuanto a su financiamiento, nivel de las prestaciones y edad en la cual podrían ser solicitadas las prestaciones, se entiende que merecen ser tratados por separado. Estos grupos son:

- o Autónomos mujeres,
- o Autónomos hombres,
- o Monotributistas mujeres,
- o Monotributistas hombres.

5.1. Metodología y supuestos utilizados

Se tomó como referencia la duración potencial de la vida laboral, comenzando a los 18 años en todos los casos y hasta la edad de retiro, 60 para las mujeres y 65 para los hombres. Esto resultó en vidas laborales potenciales de 42 y 47 años, en las cuales el requisito de los 30 años de servicios con aportes representa un 71,4% y un 63,8% de esas carreras laborales, respectivamente. Luego se contabilizaron únicamente aportes durante 30 años, tomados en forma aleatoria a lo largo de todo el período, para reflejar el distinto valor que tienen los aportes efectuados en diferentes momentos del tiempo, una vez que son contabilizadas las rentabilidades producto de su capitalización.

⁴ Ciertos regímenes de reparto reciben cotizaciones por montos mayores a los pagados en concepto de prestaciones durante ciertos períodos y permiten formar un fondo de reserva para los momentos en los cuales esta relación se invierte y las prestaciones pasan a ser mayores a las cotizaciones.

En el caso de los cotizantes autónomos, al existir varias categorías, se decidió trabajar con afiliados inscriptos en la Categoría A durante todo el período. La renta presunta que corresponde a esta categoría es de \$312.⁵ Sobre esta renta se destinó un 23% para el financiamiento de la cobertura de vejez. Este porcentaje se obtuvo asumiendo el siguiente esquema: 11% de aportes más el 16% de contribuciones correspondientes al componente previsional,⁶ y posteriormente se dedujo un 4% con destino al financiamiento de las prestaciones de invalidez y fallecimiento y los gastos de administración.⁷

Los monotributistas cotizan un monto fijo con destino al régimen previsional, sea cual fuera la categoría en la que estén encuadrados, con una única renta presunta o de referencia utilizada para el cálculo de las prestaciones y que se corresponde con el valor de la Prestación Básica Universal (PBU), es decir, con \$200. Esta cotización es de \$35 mensuales y para el ejercicio sólo se considera el 85% de ella, con el fin de considerar (de la misma manera que lo hecho en el caso de los afiliados autónomos) una cierta proporción para la cobertura de los riesgos de invalidez y fallecimiento, y para los gastos de administración.

Se trabajó bajo el supuesto de que todos los montos monetarios corresponden a valores constantes y que se irán ajustando para evitar las distorsiones que resulten de la pérdida del poder adquisitivo del dinero.

Los montos pagados fueron acumulados “teóricamente” a tasas de interés del 2% y 3% en términos reales,⁸ a partir de la edad en la que fue hecha la cotización. Una vez alcanzada la edad de retiro, este fondo “teórico” continúa su proceso de acumulación de manera similar a lo que ocurre en el retiro fraccionario o programado, debitándose mensualmente un importe equivalente a \$574 (el haber mínimo más la parte proporcional del haber anual complementario o aguinaldo),⁹ hasta la edad que corresponda a la esperanza de vida para cada uno de los casos. En este primer ejercicio y como resultado de las categorías consideradas, todas las prestaciones son iguales a la prestación mínima y, por lo tanto, no se observan diferencias de ningún tipo en cuanto al monto.¹⁰

⁵ Esto corresponde al valor de la primera categoría de autónomos antes de la vigencia del Decreto N° 1.866/2006.

⁶ Todas las categorías de autónomos incluyen una cotización adicional del 5% sobre la renta presunta que corresponda, cuyo destino es el financiamiento del seguro de salud para jubilados y pensionados.

⁷ En el Régimen de Reparto, en la práctica, no se encuentran claramente diferenciadas las fuentes de financiamiento de cada una de las prestaciones previsionales y los gastos administrativos, formando todo parte de un mismo fondo. En el Régimen de Capitalización, por el contrario, si bien existe un porcentaje que tiene como destino específico la financiación de los gastos de administración y a la vez también se encuentra claramente especificado cuál es el costo del seguro de invalidez y fallecimiento.

⁸ Se estima que tasas de interés del 2% y 3% en términos reales resultan razonables para períodos de largo plazo como los que se consideran en estos ejercicios.

⁹ Un aspecto a destacar es que los trabajadores independientes a diferencia de los empleados en relación de dependencia deben cotizar solamente 12 períodos anuales, mientras que en la etapa pasiva, éstos reciben el haber anual complementario igual que el resto de los beneficiarios.

¹⁰ Por otro lado es importante destacar, aunque no forma parte de los objetivos de este trabajo, el caso de los afiliados al Régimen de Capitalización que contribuyeron a las categorías más altas del Régimen General de autónomos y que, siempre dependiendo de las rentabilidades obtenidas, muy probablemente presenten prestaciones superiores al monto del haber mínimo. En estos casos se observarán diferencias significativas en los montos de las prestaciones para los beneficiarios hombres o mujeres, producto del uso de tablas de mortalidad diferenciadas para efectuar los cálculos.

Al momento de intentar obtener conclusiones sobre las diferencias que se observan entre los resultados para hombres y mujeres en el sistema previsional, pueden resaltarse varios factores. Por un lado, están las diferencias en la edad de retiro y, por otro, las diferencias de las esperanzas de vida. Si se utiliza la tabla de mortalidad ARG 90-92, la expectativa de vida para las mujeres a partir de la edad de jubilación (60) es de 21 años y 3 meses, en cambio, para los hombres (65) es de 13 años y 6 meses. Esto implica que una prestación otorgada a una mujer deberá pagarse durante un período, en promedio, ocho años más prolongado que para un hombre.

Otra diferencia, de acuerdo con los supuestos utilizados, es que los hombres se retiran del mercado laboral cinco años más tarde que las mujeres y, por lo tanto, contarán con un período de acumulación cinco años mayor. Esto implica que como en ambos casos se utilizó un período de cotizaciones de 30 años, la acumulación hasta la edad de 60 es mayor en el caso de las mujeres, ya que los 30 años de cotizaciones presentan mayor concentración (densidad) en ese período y, en consecuencia, los aportes deberían hacerse en promedio antes que en el caso de los hombres. Por este motivo, a los 60 años las mujeres presentan una mayor acumulación que los hombres.

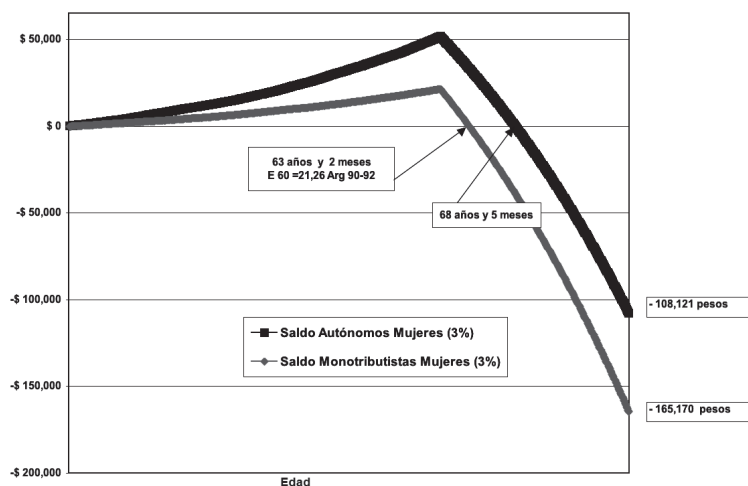
5.1.1. Algunas respuestas comunes

a) “Las prestaciones previsionales son bajas en relación con las cotizaciones efectuadas.”

En todos los casos los saldos resultan negativos. Esto quiere decir que las prestaciones recibidas son, por el contrario, mayores a las cotizaciones realizadas. El monto (des)acumulado promedio, producto de múltiples simulaciones, para las mujeres autónomas es de -108.121\$ y para las monotributistas de -165.170\$.

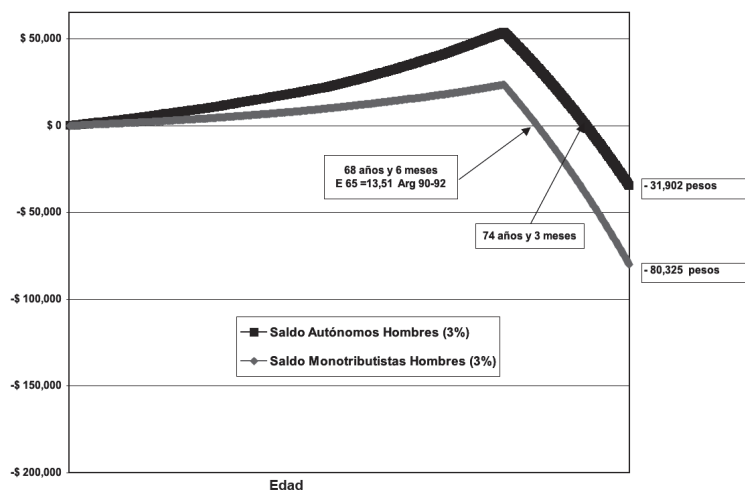
El momento en que el saldo se hace cero es: en el primer caso (autónomas), a los 68 años y 5 meses y, en el segundo caso (monotributistas), a los 63 años y 2 meses. Teniendo en cuenta que la esperanza de vida promedio de las mujeres es de 81 años y 3 meses, esto significa que durante los 13 y 18 años que faltan para alcanzar la duración de una vida promedio, las prestaciones deberán ser financiadas por otras fuentes (impuestos, etc.) ante el agotamiento de los fondos acumulados.

Gráfico 5.1. Evolución del saldo previsional, momento de su agotamiento y monto del subsidio implícito según régimen previsional. Mujeres



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 5.2. Evolución del saldo previsional, momento de su agotamiento y monto del subsidio implícito según régimen previsional. Hombres



Fuente: elaboración propia.

Para los hombres, en todos los casos los saldos resultan negativos. El monto (des)acumulado promedio, producto de múltiples simulaciones, para los hombres autónomos es de -31.902\$ y para los monotributistas, de -80.325\$.

El momento en que el saldo se hace cero es: en el primer caso (autónomos), a los 74 años y 3 meses y, en el segundo caso (monotributistas), a los 68 años y 6 meses. Teniendo en cuenta que la esperanza de vida promedio de los hombres es de 78 años y 6 meses, durante los más de 4 años y 10 años que faltan para alcanzar la duración de una vida promedio, respectivamente, las prestaciones deben ser financiadas por otras fuentes ante el agotamiento de los fondos acumulados.

De esta forma se muestra que, al menos en lo que respecta a los recursos provenientes de las cotizaciones, las jubilaciones se encuentran fuertemente subsidiadas incluso para quienes pagan en su totalidad, en tiempo y forma, sus obligaciones previsionales.

Cuadro 5.1. Monto del subsidio en pesos y años, según tasa de interés, sexo y régimen previsional

Tasa de interés utilizada	Hombres				Mujeres			
	Autónomos		Monotributistas		Autónomos		Monotributistas	
	en \$	en años	en \$	en años	en \$	en años	en \$	en años
2%	51.358	6,9	84.099	10,9	121.571	15,1	157.261	18,8
3%	31.902	4,3	80.325	10,0	120.018	14,8	165.170	18,1

Fuente: elaboración propia.

Para obtener esta prestación subsidiada, que para algunos beneficiarios puede ser mayor aún que la estimada,¹¹ existe un criterio de inclusión cuestionable. Pero, además, existe otro grupo de personas que no sólo no va a recibir dicho subsidio sino que al no cumplir con los requisitos completos que exige el sistema no podrá siquiera recuperar los montos cotizados al sistema previsional, a menos que se reiteren fórmulas que impliquen nuevas moratorias. Esto significa que este esquema de requisitos y subsidios genera excesivas inequidades, las que deberán reverse con el objeto de alcanzar una más justa y eficaz asignación de recursos.

b) “Las prestaciones son bajas en relación con los ingresos de la actividad.”

Para analizar este tema, es necesario hacer referencia, desde un punto de vista teórico, al concepto de *tasas de reemplazo o sustitución*, que miden la relación que existe entre el primer ingreso como pasivo y el último ingreso obtenido como trabajador activo.¹² Según los datos del Cuadro 5.2., se observa una gran disparidad en los resultados de esta tasa (si se toma para su cálculo el valor de la renta presunta o de referencia), que va desde un máximo de 265% para

¹¹ Dentro de estos beneficiarios de subsidios se encuentran aquellos que se inscribieron en la moratoria que se abrió hasta abril de 2007 (Leyes N° 25.865 y 25.994). En este caso, el subsidio es incluso mucho mayor al considerado en nuestros ejercicios.

¹² En principio, esta relación debería calcularse neta de impuestos y cotizaciones para así reflejar mejor los “ingresos de bolsillo” de las personas.

los monotributistas hasta un mínimo de 49%¹³ para algunos autónomos. Esto implica que más del 86% de las prestaciones otorgadas sería considerablemente mayor al 100% de sus ingresos de referencia.

La tasa de reemplazo para la totalidad de los monotributistas, sea cual fuera la carrera laboral, la cantidad de años aportados, la categoría en la cual se encuentren y la prestación previsional (asumiendo que no tienen aportes voluntarios), será de 265% de la renta de referencia de \$200. Sin embargo, en este caso, surgen algunas dudas sobre el carácter relevante de este indicador a partir del hecho de que, mientras el componente impositivo de este régimen admite una gran diversidad de situaciones para las diferentes variables involucradas en su determinación (ingresos brutos, superficie afectada a la actividad, energía eléctrica consumida, entre otros), el componente de seguridad social (previsión y salud) resulta ser de monto fijo, independientemente de cuáles sean los ingresos reales de los aportantes. Evidentemente, esto deviene en una notoria subestimación de los ingresos correspondientes a este último componente.

Para los autónomos del Régimen General, por el contrario, parecería lógico pensar que las rentas “presuntas” serían el indicador más adecuado como aproximación de los ingresos genuinos de los trabajadores independientes, ante la falta de una alternativa mejor para poder captar sus ingresos reales.

Considerando algunos parámetros, como el salario mínimo vigente en julio de 2006 (\$ 800)¹⁴ y la Canasta Básica Total (\$ 921),¹⁵ no parecería sensato plantear que un trabajador autónomo, cuyos ingresos sean similares a las rentas presuntas, pueda o deba cotizar el 32% de sus ingresos.

Para las dos primeras categorías de autónomos, A y B, el ejercicio muestra tasas de reemplazo de 170% y 138% respectivamente. El comportamiento de estas tasas no se ve sensiblemente alterado por la modificación de las categorías y las rentas presuntas del Régimen General de Autónomos, introducida por el Decreto N° 1866/2006.

¹³ Antes de la vigencia de la Ley 26.222, la prestación adicional por permanencia implicaba una tasa de reconocimiento equivalente al 0.85% por cada año de servicios con aportes, en lugar del nuevo valor de 1.5%.

¹⁴ Valor fijado por Resolución del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil del 28 de julio de 2006.

¹⁵ INDEC, Valorización mensual de la CBA y la CBT, marzo de 2007.

Cuadro 5.2. Rentas de referencia y montos de las prestaciones según régimen y categoría de revista

	<u>Renta de referencia</u>	<u>PBU</u>	<u>PAP</u>	<u>Complemento a la mínima</u>	<u>Total</u>	<u>Tasa de reemplazo</u>
Monotributista	200	200	0	330	530	265%
Categorías Autónomos antes de 2007	A	312	200	140	530	170%
	B	383	200	172	530	138%
	C	512	200	230	530	104%
	D	766	200	345	545	71%
	E	1279	200	576	776	61%
	F	1789	200	805	1005	56%
	G	2557	200	1151	1351	53%
	H	3837	200	1727	1927	50%
	I	4800	200	2160	2360	49%
Categorías Autónomos después de 2007	I	400	200	180	530	133%
	II	560	200	252	530	95%
	III	800	200	360	560	70%
	IV	1280	200	576	776	61%
	V	1760	200	792	992	56%

Fuente: elaboración propia.

Otro aspecto que debe resaltarse es que la mayoría de las prestaciones de los trabajadores independientes serán equivalentes al haber mínimo, producto de bajas rentas de referencia sobre las que cotizan.

En el caso del Régimen de Monotributistas, el 100% de los beneficiarios percibiría el haber mínimo vigente, equivalente a \$530. Para los trabajadores autónomos, los cotizantes a las tres primeras categorías, aproximadamente el 60%, también podrían aspirar exclusivamente a recibir el haber mínimo, luego de cotizar 30 años en la categoría correspondiente. Esto mismo ocurrirá con el nuevo esquema de categorías, producto de la modificación a la reglamentación del Régimen General de Trabajadores Autónomos, donde los cotizantes de dos de las cinco categorías introducidas cobrarían el haber mínimo incluso con carreras laborales prolongadas.

Es importante destacar que esto no es más que un ejercicio teórico desde un punto de vista individual, en el cual no se analizan otras funciones de los sistemas de seguridad social, tan importantes como la redistribución de ingresos mediante la inclusión de mecanismos solidarios.

Finalmente, parece razonable cuestionar la validez de algunos de los parámetros que determinan la categorización de los trabajadores independientes, las cotizaciones que realizan y las prestaciones que recibirán. Por este motivo, a continuación se listan ciertos interrogantes que deberán evaluarse ante una eventual reforma que busque dar mayor coherencia al sistema.

o ¿Son las rentas presuntas vigentes un indicador aproximado de los ingresos reales de los trabajadores autónomos?

- o ¿Son las rentas presuntas un parámetro adecuado como base de las cotizaciones? ¿Reflejan las rentas presuntas la real capacidad contributiva de todos los trabajadores independientes registrados y no registrados, y que potencialmente deberían ser incorporados al sistema?
- o Frente al problema cierto de la comprobación de estas rentas reales: ¿podría generalizarse un sistema de retención como el instituido para los pequeños contribuyentes eventuales?
- o ¿La alícuota total utilizada (la más alta de todo el sistema) es razonable? ¿No debería abolirse al menos la ficción de que el autónomo es su propio empleador, evitando así la suma de las cotizaciones previsionales (aporte personal y contribución del empleador)? ¿Por qué la contribución patronal de los trabajadores independientes es superior a la de los empleadores?¹⁶ (Véase el Cuadro 5.3.).

Cuadro 5.3. Comparación de las alícuotas aplicadas en concepto de contribuciones patronales correspondientes a los trabajadores del Régimen General de Autónomos y a los trabajadores en relación de dependencia

Subsistema	Independientes	Dependientes
Contribución Patronal - RPP	16%	12,71% o 10,17%
Contribución Patronal - INSSJP	5%	1,62% o 1,50%

Notas: RPP: Régimen Previsional Público, INSSJP: Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.
Fuente: elaboración propia.

¹⁶ Véase la aplicación del Decreto N° 814/2001. Establecimiento de dos alícuotas únicas de contribuciones patronales sobre la nómina salarial, de acuerdo con las características del empleador: a) los empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios, y b) el resto de los empleadores.

CAPÍTULO VI

**RESULTADOS DE UN ESTUDIO CUALITATIVO:
GRUPOS FOCALES Y ENTREVISTAS CON
LÍDERES**

Resultados de un estudio cualitativo: grupos focales y entrevistas con líderes¹

En el presente capítulo se identifican los principales incentivos y desincentivos que los trabajadores independientes hallan a la hora de evaluar su ingreso al régimen y la continuidad de sus aportes. Además, se estudia el rol que desempeñan otras áreas de cobertura de la seguridad social (seguro de salud, riesgos del trabajo y seguro de desempleo) en cuanto al tipo de ventajas o desventajas que puedan observar los trabajadores.

La información fue recabada principalmente a partir del estudio cualitativo realizado con el fin de enriquecer el presente trabajo, aunque ésta no ha sido la única fuente utilizada. El estudio se basó en la realización de diez entrevistas en profundidad con líderes del área y cuatro grupos focales con trabajadores cuentapropistas. Para el diseño de los grupos focales, se tuvieron en cuenta los tipos de trabajadores por cuenta propia identificados en el informe “La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina” (MTEySS, 2006).²

Las diferencias de percepción entre los diferentes tipos de trabajadores por cuenta propia (profesionales, de oficio o de subsistencia) son explícitamente identificadas, de acuerdo con el (des)incentivo del que se trate. Sin embargo, cabe remarcar que no hubo diferencias significativas entre los grupos, a excepción de las surgidas en torno a la obra social como incentivo al aporte.

6.1. Principales desincentivos a la afiliación y al aporte

El sistema de seguridad social para trabajadores independientes se ve directamente afectado por el bajo nivel de afiliación de los trabajadores y por el incumplimiento de las obligaciones previsionales por parte de quienes sí están inscriptos en el régimen.

Como se señalara en el Capítulo 4, el 37% de los trabajadores independientes cotiza a la seguridad social. Este valor tiene en cuenta el peso relativo de los patrones (71%) y de los cuentapropistas (32%). De acuerdo con lo visto anteriormente, una gran parte de los trabajadores independientes realiza sus actividades de manera informal o “en negro”.

¹ Se destaca que el estudio cualitativo, conformado por grupos focales y entrevistas estructuradas realizadas a líderes en el área, se desarrolló con anterioridad a la sanción de la Ley N° 26.222 y, por este motivo, algunas de las consideraciones vertidas podrían no ajustarse al contexto actualmente vigente.

² Para más información acerca de la metodología empleada en el estudio cualitativo, véase el Anexo. “Estudio cualitativo” del presente documento.

Ante esta realidad, resulta necesario preguntarse, ¿qué desincentiva a los trabajadores independientes a realizar aportes al sistema de seguridad social? A continuación, se mencionan las principales razones que contribuyen a explicar el bajo nivel de cobertura del sistema.

a) La cultura previsional del trabajador autónomo

De acuerdo con varios especialistas, los trabajadores autónomos poseen una débil conciencia previsional, en el sentido de que no aprecian los beneficios de ahorrar para hacer frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte, y los costos de no hacerlo. Ello estaría fundado en la naturaleza de su actividad, en la cual asumen el riesgo económico. Esto tal vez contribuya a una actitud de autosuficiencia, cimentando en el trabajador la creencia de que así como provee su sustento en el presente también lo hará en el futuro.

Este fenómeno se ve exacerbado en los trabajadores independientes jóvenes, quienes consideran que nunca se van a jubilar o que ese momento está aún muy lejos. Por el contrario, aquellas personas que se acercan a la edad de jubilarse valoran más positivamente la posibilidad de gozar de una jubilación durante la vejez (aún si ésta es magra).

b) El diseño del régimen previsional

Tanto en el caso de los autónomos del Régimen General como en el caso de los monotributistas, los trabajadores señalan que la obligación de aportar mensualmente no se corresponde con la irregularidad de sus ingresos, lo cual los conduce a incumplir sus obligaciones.

Además, algunos especialistas consideran que las cargas previsionales de los trabajadores autónomos (27%) son demasiado elevadas en comparación con aquellas a cargo del trabajador en relación de dependencia (11%).

c) La falta de sanción estatal a los incumplidores

Tal como sostienen los especialistas consultados, el Estado no sanciona a los trabajadores que no cumplen con sus obligaciones previsionales, siendo el aporte -en la práctica- voluntario.

Las periódicas moratorias previsionales crean un desincentivo a realizar las cotizaciones de la seguridad social, dándole a los incumplidores una señal de que sus faltas no tendrán consecuencias negativas futuras, sino que, más bien, serán recompensados. Esto refuerza la percepción sobre la inexistencia de premios y castigos, y la idea de que “al final da igual si aportaste o no”.

d) El nivel de las prestaciones actuales y su impacto sobre las contribuciones presentes

Se argumenta frecuentemente que el bajo monto de las prestaciones percibidas por los jubilados independientes crea un desincentivo para los aportantes presentes. Ante la perspectiva de recibir una magra prestación en el futuro, quienes están en una situación económica precaria

plantearon “trabajar hasta los últimos días”, mientras que quienes tienen expectativas de ahorro imaginan “empezar a guardar mi propia plata”. El haber jubilatorio no parece percibirse como suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores.

En un marco de gran incertidumbre respecto de los futuros haberes jubilatorios, la mayoría de los trabajadores supone que obtendrá la jubilación mínima y que la misma será insuficiente para atender las necesidades de la vejez.

e) Desconfianza y falta de transparencia del sistema

La complejidad del sistema, sumada al alto nivel de desconfianza sobre el destino de los aportes, actúa como un fuerte desincentivo al aporte. Los trabajadores cuestionan la no retribución de su dinero en caso de no cumplir con los requisitos para acceder a una jubilación. La pregunta que ellos se hacen es: “¿a dónde fue mi dinero?”. Otra percepción es que el sistema de seguridad social no es del todo transparente.

Por otro lado, las AFJP también merecen la desconfianza de los trabajadores. Resulta interesante, sin embargo, que a la hora de elegir el “mal menor”, los trabajadores participantes de los grupos focales parecen preferir que el Estado maneje y brinde las prestaciones sociales: “al menos el Estado no va a desaparecer, como sí lo puede hacer una empresa privada”.

f) Desinformación

El estudio cualitativo reveló que la falta de información adecuada y la confusión sobre las características del régimen y los procedimientos de adhesión constituyen un desincentivo a la afiliación y al aporte.

El pago único de las obligaciones previsionales e impositivas a través del Monotributo parece confundir al trabajador, ya que desconoce cuánto paga por cada uno de ellas.

g) Los mecanismos de determinación de las deudas previsionales

El mecanismo de determinación de deudas previsionales para los trabajadores autónomos que hayan incumplido con sus obligaciones previsionales hace la deuda demasiado onerosa y consecuentemente desalienta su regularización (Pérez, 2004).

h) Baja apropiabilidad de los aportes

Este argumento es esgrimido en relación con el sistema de capitalización: el aportante sufre grandes descuentos en su cotización, ya que aproximadamente un 30% de la misma se destina a pagar la comisión de la AFJP. Esto también crea un desincentivo a los aportes.

6.2. Principales incentivos a la afiliación y al aporte

Al igual que en el apartado anterior, se tuvieron en cuenta diversas fuentes a fin de identificar los principales incentivos a la afiliación, a través de las percepciones desarrolladas por las personas. Las fuentes consultadas fueron los grupos focales de trabajadores cuentapropistas y las entrevistas en profundidad con los líderes de opinión. A continuación se mencionan las principales causas por las cuales los trabajadores independientes deciden realizar cotizaciones al régimen de seguridad social.

a) Gozar de una jubilación en el futuro

Los trabajadores evalúan positivamente la idea de gozar de una jubilación durante la etapa de inactividad. Además, existe la percepción de que el aporte actual demanda un bajo esfuerzo relativo y se reflejará, por lo menos, en una jubilación mínima para cubrir la vejez: "... pero es mejor que nada".

No aparece tan claramente como incentivo la posibilidad de que la familia del afiliado o jubilado fallecido reciba una pensión. Tampoco parece estar presente como incentivo al aporte para una eventual incapacidad laboral.

b) Acceder a otros servicios / facilitar la realización de otros trámites

Parece necesario estar registrado a fin de obtener otros beneficios (considerados más importantes que el acceso a la jubilación). Entre estos otros beneficios, se destaca el acceso al crédito. Algunas frases que pueden sintetizar esta idea son: "Pude pedir plata, cosa que antes no podía hacer", "Si no aporto me cierran la cuenta", y "No pude sacar una tarjeta de compra por no tener el Monotributo al día".

c) Poder ejercer la actividad o profesión

Otra importante razón para estar registrado es la de poder ejercer la actividad o profesión. En muchos casos (particularmente entre los profesionales y los trabajadores de oficio más calificados) para el desempeño de la actividad o profesión es casi imprescindible facturar, de modo que el trabajador tiene que estar inscripto en el régimen.

d) Expandir la actividad

El trabajar "en blanco" es asociado con las posibilidades de crecer en el mercado y acceder a mejores clientes. La emisión de una factura por parte del trabajador respalda el trabajo realizado (en cuanto a su calidad) y al trabajador, en tanto le otorga seriedad y hasta idoneidad a su persona. De acuerdo con lo expresado por los trabajadores: "no es posible trabajar con ciertos clientes si no se factura".

e) Deber moral /pacto intergeneracional

Algunos trabajadores consideran que deben aportar porque con sus aportes se paga a los actuales jubilados. Esta obligación es parte de un pacto intergeneracional implícito por el cual los trabajadores en actividad contribuyen al sostenimiento de las personas retiradas.

6.3. Rol de otras coberturas de seguridad social

6.3.1. Cobertura de salud

En muchos casos se señala que la ausencia de prestaciones de salud durante la vida activa desalienta al trabajador autónomo a realizar aportes a la seguridad social, ya que no percibe ningún beneficio inmediato. En efecto, como se mencionó anteriormente, el trabajador autónomo del Régimen General tiene acceso a la cobertura de salud una vez jubilado. En cambio, el monotributista goza de seguro de salud tanto durante su vida activa como después de ella.

Cabe preguntarse entonces si la cobertura de salud puede convertirse en un incentivo para la afiliación y pago de las obligaciones previsionales. A pesar de las especulaciones al respecto, lo cierto es que no hay evidencia clara que indique que la cobertura de salud sea un incentivo para la afiliación y el aporte.

En el estudio cualitativo realizado se indagó sobre esta cuestión, llegando a la conclusión -parcial, ya que por la modalidad del estudio los resultados no son generalizables- de que la cobertura de salud no sería un fuerte incentivo al aporte. En este sentido, se produjeron diferencias según el nivel socioeconómico de los trabajadores y a continuación se detallan.

o **Trabajadores de ingresos relativos altos o muy bajos:** la obra social no representaría un incentivo al aporte.

Los trabajadores independientes de altos ingresos no consideraron el tener una obra social como incentivo al aporte, ya que pagan una cobertura de salud privada. Para estos trabajadores, la obligatoriedad de aportar para tener acceso a una obra social (como en el caso del Monotributo) no es más que un gasto, pues se trata de “un servicio que nunca llegarán a usar”.

Por otro lado, los trabajadores de escasos recursos tampoco usan la obra social asociada al Monotributo ya que no hace más que encarecer un servicio que reciben gratis a través del Estado. Estos trabajadores señalan que, aunque tienen derecho a la obra social del Monotributo, no la pueden usar debido a los adicionales que deben pagar y a la burocracia administrativa que deben sortear. Para ellos, tener acceso a una obra social a cambio de sus aportes aparentemente tampoco resultaría un incentivo.

- o **Trabajadores de ingresos bajos:** la obra social podría significar un incentivo al aporte.

Quienes no utilizan habitualmente el hospital público y tienen dificultades para pagar asistencia médica privada ven un incentivo en la obtención de cobertura de salud derivada del aporte, pues opinan que “entrar en un hospital es terrible”. En este segmento la existencia de niños en la familia actuaría como un incentivo extra (“Para los chicos es más cómodo tener una obra social. A mí hacer la cola [del hospital público] no me afecta”), sin embargo, la cobertura de salud brindada por el Monotributo se percibe como limitada sólo al aportante.

6.3.2. Otras áreas de cobertura

El trabajador independiente no está cubierto en otras áreas de la seguridad social, tales como riesgos del trabajo, asignaciones familiares y seguro de desempleo, de las cuales sí goza el trabajador en relación de dependencia. La desprotección en dichas áreas es mencionada repetidamente como un desincentivo a la afiliación, a pesar de que no se comprueba exactamente su relación.

6.4. Conclusiones generales de los grupos focales

- o En el discurso de los trabajadores predomina una *visión pesimista* acerca del presente y del futuro del sistema de seguridad social. El nivel de expectativas, especialmente respecto a las prestaciones, es muy bajo; y el nivel de desconfianza respecto de los actores del sistema -Estado, AFJP y obras sociales- es muy alto y generalizado.
- o Existe un *desconocimiento* considerable acerca del funcionamiento del sistema en todos los grupos, aunque este desconocimiento es mayor a medida que desciende el nivel socioeconómico de los trabajadores.

El aporte previsional: ¿impuesto o aporte para recibir una prestación?

- o En términos generales, no hay una perspectiva (*impuesto o prestación*) que predomine. Sin embargo, debe señalarse que aún quienes lo perciben como un aporte destinado a obtener un beneficio, tienden a ser pesimistas y demuestran una gran incertidumbre acerca de la calidad de la prestación -especialmente en cuanto al monto del futuro haber jubilatorio- y hasta dudan acerca del efectivo otorgamiento de la jubilación.
- o Quienes pagan el Monotributo lo perciben más como un *impuesto al trabajo* que como un impuesto a las ganancias. No faltaron quienes lo consideraron de este último modo, pero lo hicieron desde posiciones aisladas. Por el contrario, quienes

plantearon que se trata de una contribución compulsiva, desde “un quite de dinero a toda la sociedad” hasta “una estafa” pergeñada por “ladrones”, fueron ratificados y parafraseados por otros asistentes.

- o La concepción del Monotributo como una *prestación* está sustentada fundamentalmente en la perspectiva previsional. Si bien hubo participantes que reconocieron que parte de su aporte tiene como destino la cobertura de salud, en la mayoría de los casos ese destino es cuestionado, porque las obras sociales asociadas al Monotributo no siempre son utilizadas por sus potenciales beneficiarios.

6.5. Principales propuestas de reforma de los líderes entrevistados

Luego de analizar la percepción de los líderes entrevistados para el estudio cualitativo, la primera conclusión que surge es que no existen amplios consensos sobre las reformas a realizar (un hecho que no es menor si se tiene en cuenta que la mayoría coincide en que el sistema de seguridad social para trabajadores independientes es ineficiente). A continuación se detallan las propuestas que alcanzaron mayor apoyo.

- o **Cambios en el Régimen de Capitalización:** revocar la opción tácita por el sistema de Capitalización y permitir el libre retorno al Régimen de Reparto: esta opción es favorecida notoriamente por quienes se encuentran insertos en la estructura estatal. Se alega que, tal como existe en la actualidad, el régimen de la Ley N° 24.241 restringe la libertad individual y hasta los derechos de propiedad de los afiliados.
- o **Universalización de la seguridad social:** varios entrevistados plantean que en el mediano y largo plazo el sistema debe avanzar hacia la universalización, asegurando el Estado una prestación mínima a todos los ciudadanos en edad de jubilarse, financiada mediante impuestos.

Aunque no se aboga por la abolición lisa y llana del Régimen de Capitalización, sí se sostiene que el Estado debiera proveer a todos los ciudadanos un primer pilar, otorgando además la opción de que se realicen aportes adicionales, ya sea al régimen público o al privado. En tal sentido, tres entrevistados señalan la posibilidad de crear sistemas de Cajas complementarias que permitan la realización de aportes extra.

- o **Flexibilización de la normativa del régimen:** flexibilizar la normativa del sistema, especialmente en cuanto al monto de los aportes y los requisitos para obtener la jubilación. En cuanto al monto de los aportes, se plantea que los mismos deben ser determinados sobre la base de la renta real. En lo relacionado con los requisitos para obtener la jubilación, algunos entrevistados plantearon la posibilidad de que se obtenga con un menor número de años de aportes que los establecidos por la Ley N° 24.241 (30 años).

- o **Mejorar la fiscalización estatal:** una mayoría señala la necesidad de mejorar la fiscalización estatal sobre los trabajadores independientes para que cumplan con sus obligaciones previsionales. Las propuestas señalan la necesidad de contemplar la heterogeneidad del universo de los trabajadores independientes, que abarca desde profesionales de altos ingresos a trabajadores de subsistencia.

Otras propuestas que fueron discutidas durante las entrevistas son las siguientes.

- o **Cambios en el índice de movilidad de los haberes jubilatorios:** se sugiere rediseñar el método de actualización de los haberes, con el fin de garantizar una movilidad que se adecue no sólo a los recursos fiscales sino también a la evolución del salario de los trabajadores en actividad. En este terreno, el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso Badaro es recurrentemente nombrado como referente.
- o **Educación tributaria - previsional:** algunos entrevistados hablaron del establecimiento, continuidad y profundización de programas de educación tributaria, orientados a generar una mayor conciencia tributaria y previsional en los ciudadanos.
- o **El Monotributo sólo debería incluir la parte impositiva:** dejando el aspecto previsional sujeto al Régimen General para Trabajadores Autónomos. Así se propone reducir el ámbito de aplicación de este régimen a un universo de pequeños contribuyentes, con el fin de evitar el “enanismo fiscal”. Y no se deberían propagar los sistemas simplificados.

6.5.1. Condicionantes para una eventual reforma

En cuanto a los condicionantes que habría que considerar al momento de implementar una reforma, los líderes entrevistados mencionaron con mayor frecuencia los siguientes temas.

- o **El poder de las AFJP:** el poder político y económico de las AFJP es percibido como el condicionante más importante de las reformas propuestas. Para la mayoría de los líderes entrevistados, las AFJP constituyen un lobby de gran peso, con capacidad para bloquear o al menos dificultar considerablemente reformas de magnitud que atenten contra sus intereses. Se estima que su oposición será muy notoria en el caso de que se intente llevar adelante reformas de consideración al régimen mixto, como la revocación de la opción tácita por el Régimen de Capitalización y la no posibilidad de retorno al Régimen de Reparto tal como rigen actualmente. El poder de las AFJP deriva del control de vastos recursos financieros, más que de un apoyo de la opinión pública.

- o **Voluntad política:** es extendida la percepción de que la voluntad política del Poder Ejecutivo es decisiva para el avance de cualquier reforma que se intente. Asimismo, algunos entrevistados destacan como ventaja el hecho de que exista un consenso en el interior del Estado acerca de la orientación que deben seguir las políticas previsionales.
- o **Opinión pública:** algunos líderes estiman que ciertas reformas -como las orientadas a una más estricta fiscalización de los autónomos para que cumplan con sus obligaciones previsionales- pueden generar resistencias considerables en la opinión pública. Por otro lado, algunos líderes creen necesario involucrar a la opinión pública, explicando la dirección de las reformas, para obtener su apoyo.
- o **Contexto económico favorable:** el contexto económico actual, caracterizado por altas tasas de crecimiento económico y mejoras en la recaudación fiscal -incluyendo la recaudación de la seguridad social- es percibido como una coyuntura altamente favorable para la realización de reformas en el sistema de seguridad social.
- o **Complejidad del contexto socio-laboral:** finalmente, algunos líderes destacan que las reformas deben tomar en cuenta las características del mercado laboral argentino (fragmentación, inestabilidad de las ocupaciones, etc.) y la heterogeneidad del universo de los trabajadores independientes, que abarca desde profesionales de altos ingresos hasta trabajadores de subsistencia.

CONCLUSIONES

Conclusiones

Los trabajadores independientes constituyen, en la Argentina, un universo altamente heterogéneo en términos socioeconómicos, que comprende desde profesionales hasta trabajadores de subsistencia, con muy variados niveles de educación, productividad laboral e ingresos, aún cuando una mayoría se sitúe en los niveles más bajos de la escala educativa y de ingresos. Esta heterogeneidad, sin embargo, no debe ocultar una tendencia que atraviesa, con variada intensidad, a la totalidad del grupo de los trabajadores independientes, ya que una gran mayoría de ellos desempeña sus actividades de manera *informal* o *no registrada*.

En los últimos años -en el marco provisto por la creación de un sistema previsional mixto en 1994-, el Estado ha llevado adelante un esfuerzo tendiente a combatir los altos índices de *informalidad*, mediante la creación de un conjunto de instrumentos que intentan adecuar el régimen previsional a la heterogeneidad socioeconómica descripta, fragmentando el antiguo universo autónomo en varios regímenes. El más importante de ellos, en términos de cantidad de afiliados, es el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o Monotributo, que incluye los subregímenes Monotributo Eventual y Monotributo Social.

Todos estos regímenes comparten dos importantes características: son menos complejos y menos onerosos que el Régimen General de Trabajadores Autónomos, cuya alícuota continúa siendo la más alta del sistema. Si se compara la alícuota del Régimen General de Autónomos con las del resto de los trabajadores independientes y con la de los trabajadores en relación de dependencia, se observa que aquella es la más elevada del régimen nacional de previsión social, ubicándose en el 32% de la renta presunta.

Sin embargo, en términos monetarios o absolutos, los resultados de la carga no son tan gravosos, pues éstos derivan del producto de la alícuota mencionada por las rentas presuntas, las cuales son excesivamente reducidas en relación con la capacidad contributiva estimada de los contribuyentes al Régimen de Autónomos.

Así como se observa esta desintegración de los independientes en varios regímenes previsionales, también se observa una tendencia a la centralización administrativa, en tanto un sistema anteriormente caracterizado por la fragmentación en la recaudación y administración de los recursos ha dado paso a otro mucho más concentrado, en el cual la AFIP se encarga de la recaudación del conjunto de los recursos de la seguridad social, mientras que la ANSES administra las prestaciones.

El financiamiento del sistema también ha sufrido importantes modificaciones en los últimos tiempos. Desde hace ya varios años, las prestaciones no son financiadas exclusivamente por

aportes y contribuciones, sino que se financian complementariamente a través de impuestos. Una de las razones que impulsaron este cambio fue la persistencia de altos niveles de evasión, no obstante los aumentos en la cantidad de pagos verificados en los últimos años, en consonancia con la mejora de la actividad económica y de la capacidad recaudatoria de la AFIP entre 2002 y 2007.

Además, en situaciones como las que se presentan en la Argentina, donde la relación activos/pasivos es muy baja, resulta necesario contar con un sistema de financiamiento tripartito que garantice la viabilidad económico-financiera del Régimen Previsional Público, dada una tasa razonable de sustitución.

A pesar de los sucesivos intentos del Estado por remediarlas, la evasión y la elusión de las obligaciones previsionales continúa constituyendo el principal desafío al cual se enfrenta el sistema previsional para los trabajadores independientes.

En este estudio, se llevó a cabo un análisis cualitativo integrado por dos componentes. Por un lado, se realizaron grupos focales con trabajadores por cuenta propia que permitieron conocer sus percepciones sobre varios aspectos del sistema previsional y, por otro lado, se efectuaron entrevistas en profundidad con líderes de opinión. Los resultados del estudio cualitativo permiten afirmar que los altos índices de evasión están vinculados con una visión negativa y de desconfianza acerca del funcionamiento del sistema de seguridad social en la Argentina y con la situación económica particular del grupo objeto de estudio. Efectivamente, a pesar de que los trabajadores continúan creyendo en la seguridad social como concepto (es decir que el asegurarse frente a las contingencias de vejez, invalidez, enfermedad y muerte es responsabilidad no sólo del individuo sino también, y principalmente, de la sociedad en su conjunto), prevalece la percepción negativa sobre el desempeño concreto del sistema.

El pesimismo acerca del presente y del futuro de la seguridad social es intenso y se alimenta en experiencias concretas: en la percepción de los trabajadores, las prestaciones son pobres, el destino de los recursos aportados es incierto y las moratorias constituyen un premio a los que no aportaron. También es aguda la desconfianza hacia los actores encargados de gestionar el sistema: el Estado y las AFJP sobre todo, pero también hacia las obras sociales, en el caso de las prestaciones de salud. Por otra parte, esta desconfianza es acompañada, y posiblemente reforzada, por un notorio desconocimiento acerca de aspectos fundamentales del funcionamiento del sistema.

Significativamente, y en línea con cierta actitud pesimista, los incentivos al aporte que aparecen con más frecuencia no están vinculados con la expectativa de recibir una prestación jubilatoria sino con la posibilidad de ejercer una actividad económica en el presente -motivación ejemplificada por la frase “pago para poder trabajar”-. En los casos en que se paga para obtener una prestación jubilatoria, las expectativas sobre el monto son muy bajas y no se espera poder vivir de ella. En otras palabras, los mayores beneficios del aporte se sitúan fuera del sistema previsional y, si se espera algo del sistema, las expectativas son decididamente bajas.

Sin embargo, de acuerdo con los ejercicios realizados en el Capítulo 5, basados en los flujos de cotizaciones y prestaciones en el nivel individual, puede asegurarse que aportar al sistema previsional permitiría obtener una alta “rentabilidad” para los cotizantes de las primeras categorías. Mediante estos ejercicios, se cree haber demostrado que, al menos en lo que respecta a los recursos provenientes de las cotizaciones, las jubilaciones para los trabajadores independientes se encuentran fuertemente subsidiadas incluso para quienes pagan en su totalidad, en tiempo y forma, sus obligaciones previsionales.

A pesar de compartir con los trabajadores un diagnóstico general negativo sobre el funcionamiento del sistema de seguridad social -señalando la persistencia de una alta evasión, prestaciones bajas y numerosas inequidades-, los líderes entrevistados tienen una visión más positiva del presente. Esta visión se funda, sobre todo, en las mejoras en la recaudación, en los haberes jubilatorios y en la gestión cotidiana del sistema (tanto en lo relativo a la recaudación ejercida por la AFIP, como al otorgamiento de las prestaciones, desde ANSES). En otras palabras, la percepción dominante registra un cuadro general no muy bueno, con algunas variables importantes que han comenzado a mejorar.

Aunque en la visión de los líderes el presente es mejor que el pasado, el futuro genera considerable escepticismo e incertidumbre. Una mayoría percibe que la presencia del Estado, mediante impuestos para el financiamiento del sistema, no se debe a una situación transitoria, sino que su participación en la gestión y el financiamiento del sistema tenderá a ser cada vez mayor. Incluso, algunos líderes comienzan a imaginar un sistema más cercano al tipo *Beveridgiano*, con una prestación mínima garantizada por el Estado a todas las personas en edad de jubilarse, financiada mediante impuestos generales, y luego el acceso a prestaciones de mejor calidad, para quienes puedan realizar aportes extras.

Al momento de realizar las entrevistas aún no se había sancionado la Ley N° 26.222 que modificó algunos aspectos del sistema previsional, entre ellos, la eliminación de la opción por *default* hacia el Régimen de Capitalización y la posibilidad de retornar al Régimen de Reparto para los afiliados de las AFJP. En este sentido, varios de los líderes entrevistados habían señalado la necesidad de cambios con la idea de “emparejar la cancha” con el Régimen de Capitalización. Con alguna excepción, la idea de concretar una contrarreforma hacia aquellas realizadas en la década de los noventa estaba bastante difundida entre los entrevistados, aunque reconocieran que la reversión de dichas reformas sólo puede ser parcial, no sólo por el enorme peso económico y político de las AFJP, sino también por los costos de transición generados con la creación del régimen mixto.

Más allá de estas reformas estructurales, otras mejoras de menor alcance, como algunos cambios en el diseño de los regímenes de autónomos y monotributistas (por ejemplo, la regularidad y forma de determinación del aporte) y una intensificación de la fiscalización estatal sobre los trabajadores independientes, también circulan entre decisores y formadores de opinión.

Finalmente, los líderes expresan la contracara de la desconfianza de los trabajadores hacia el sistema y sus gestores mediante la crítica a una “débil o pobre cultura de la seguridad social” (así hablan de una marcada miopía acerca de la necesidad de asegurarse frente a las contingencias futuras), lo que explicaría en buena medida los altos niveles de evasión observados en los regímenes de trabajadores independientes. La generación de esa cultura, sin embargo, no es un hecho aislado. Se reconoce, en efecto, que esa miopía ha sido en buena medida alimentada por un pobre funcionamiento de la seguridad social, expresado en prestaciones bajas, en inequidades, en dificultades administrativas, entre otros inconvenientes.

Tanto “desde arriba” como “desde abajo”, se percibe la existencia de **una crisis de confianza sobre el sistema previsional**, especialmente aguda en el caso de los trabajadores independientes. Reconstruir la confianza en el sistema, a partir de políticas públicas adecuadas, parece ser el desafío que queda por delante.

Otro aspecto que demanda una urgente solución es el caso del “empleo asalariado encubierto” el cual se encuentra principalmente desarrollado en el sector público. Si bien este último se redujo en alguna medida, todavía mantiene un peso relativo considerable.

Algunas propuestas sobre una futura reforma del régimen de los trabajadores independientes

De acuerdo con lo mencionado en las conclusiones, se destacan dos aspectos. Por un lado, el gran desconocimiento sobre el sistema que tiene la sociedad en general y los cotizantes en particular y, por otro lado, el pesimismo y la desconfianza de los afiliados acerca del régimen. Estos dos aspectos deberían tomarse como ejes de acción para fortalecer el sistema en el futuro.

Todos los afiliados y beneficiarios deberían ser informados con claridad y simplicidad sobre sus derechos y obligaciones acerca del régimen previsional para, sobre la base de esta información, poder establecer expectativas más realistas con relación a sus ingresos futuros.

Informando con amplitud, pero a la vez con simplicidad, sobre todos los aspectos sustantivos del sistema, podría avanzarse sobre el pesimismo, transparentando los diversos “subsidios” que reciben y recibirán los trabajadores independientes. Estas acciones podrían operar como un mejor incentivo para las cotizaciones.

Cabe destacar que el excesivo uso de los planes de regularización de deudas previsionales (moratorias) debilita al sistema, deslegitimando la obligación de cotizar, en particular, en el caso de los trabajadores independientes. Por el contrario, quienes no hayan cumplido en término con sus obligaciones y no puedan quedar amparados por alguna moratoria deberían asumir los costos de la regularización de sus deudas previsionales.

Es importante tener en cuenta, al pensar una reforma para los autónomos y para los grupos de trabajadores que integran el universo cubierto por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que el mundo actual implica una alta movilidad laboral, mucho mayor de la que se observaba años atrás.

Por tal motivo, la cobertura de las personas y el paso por distintos regímenes (autónomos, monotributo, amas de casa, doméstico, rural, etc.), sin importar su denominación, deberían pensarse en un marco integrado donde las desigualdades en el tratamiento, si existieran, fueran debidamente consensuadas por la sociedad para que no se traduzcan en situaciones de inequidad.

En la actualidad, los regímenes para los trabajadores independientes se basan en categorías que en su mayoría toman como ingresos de referencia para las cotizaciones valores muy por debajo del salario mínimo (\$800) y de la Canasta Básica Total que se usa como referencia para medir los índices de pobreza (\$921).¹ Se observa una inconsistencia implícita en la exigencia de cotizar a trabajadores que, de acuerdo con sus niveles de ingresos presuntos, serían pobres o indigentes y que, por lo tanto, carecerían de capacidad contributiva para cumplir. El concepto o figura de *renta presunta* parecería carecer de validez en la medida que sus valores están muy debajo del valor de una canasta básica. No tendría sentido suponer que las personas cuentan con capacidad contributiva, cuando ni siquiera tienen los ingresos suficientes como para hacer frente a sus gastos básicos.

Una primera opción es considerar cuál es el verdadero monto de renta percibida por el cotizante independiente, obligando al aporte sólo a aquellos que tengan ingresos por encima de cierto nivel y, al mismo tiempo, reduciendo o eximiendo de la obligación de pago a quienes no alcancen ese valor. La situación de estos últimos trabajadores se asimilaría a la de aquellos que tengan ingresos equivalentes a, por ejemplo, la línea de pobreza, otorgándoles derechos (créditos) por dichos períodos.

Otra opción es continuar con esquemas de rentas presuntas pero aumentándolas a un nivel compatible con ingresos por lo menos superiores a los niveles de pobreza para una familia tipo. De tal manera, se armaría un nuevo esquema que permitiría, con niveles más altos de ingresos presuntos y alícuotas reducidas y diferenciadas, lograr resultados por ingresos similares a los actuales. Esto significaría adoptar la lógica del impuesto a las ganancias, en la cual, se aplican diferentes alícuotas según los ingresos imponibles.

Además, utilizar una renta de referencia más alta, aunque la cotización continúe siendo la misma en pesos, resultaría en un valor menor o inexistente para cumplir con la garantía de la prestación mínima. Para aclarar esto, se presentan dos ejemplos.

¹ Ambos valores al segundo semestre de 2006.

- En un primer caso, una persona cotiza 30 años sobre una renta de referencia de \$400, la categoría vigente más baja. Esta persona obtendrá una prestación mínima de \$530,² compuesta de la siguiente manera: en primer lugar la PBU, equivalente a \$200, luego \$180 ($1,5\% \times 30 \times 400$) de PC o PAP según corresponda y, en tercer lugar, \$150 de complemento al mínimo.

El porcentaje que representan esos \$150 de complemento en relación con la prestación contributiva, un 40% aproximadamente, parecería excesivo para un cotizante que cumplió regularmente con sus obligaciones previsionales y que se entiende cuenta con capacidad contributiva.

- En un segundo caso, incluso manteniendo los mismos ingresos y gastos para el sistema, se establece una renta de referencia superior que tiene en cuenta ingresos más acordes con cierta capacidad contributiva, por ejemplo, de \$ 730.³

La prestación a la que se tendría derecho luego de 30 años de cotización según esta renta de referencia sería la siguiente: \$200 de PBU y \$330 ($1,5\% \times 30 \times 730$) de PC o PAP, totalizando un total de \$530. En este caso, si bien la prestación total es la misma, no sería necesario un complemento al mínimo.

Asimismo, debería pensarse en la manera de coordinar el Régimen de Autónomos, tanto con el Régimen Simplificado o Monotributo como con el Régimen para trabajadores en relación de dependencia. De este modo, podría evitarse que un pequeño aumento en el monto facturado o producido resulte en un salto considerable tanto de los compromisos con el sistema como de las prestaciones a las que se tenga derecho de acuerdo con cada régimen.

Como ejemplo, se cita el caso de un monotributista de la categoría más alta que sea prestador de servicios, con ingresos anuales brutos por \$72.000 o por \$6.000 mensuales. En esta categoría, los afiliados al régimen deben cotizar \$35 por el componente previsional. Pero si ese mismo afiliado supera el tope de ingresos anuales de \$72.000, aunque sea por un valor incremental mínimo, por ejemplo de \$100, dejará de estar comprendido en el Monotributo y deberá inscribirse en el Régimen General de Autónomos. En este caso y como los ingresos brutos de referencia superan los \$20.000, deberá inscribirse en la categoría II, pasando a cotizar \$179 mensuales. Este “salto en los ingresos” implica un aumento del 412% en la cotización.

Esta coordinación entre regímenes debería avanzar, además, en los siguientes tópicos:

- brindar coberturas sobre los mismos riesgos para todos los trabajadores, es decir, incluir riesgos del trabajo, asignaciones familiares y salud;

² Abril de 2007.

³ Se eligió el valor de renta presunta en \$730, ya que éste permite alcanzar una prestación total de vejez del mismo valor que en el caso anterior, pero con el cual no es necesario recurrir a complementar la prestación para alcanzar el haber mínimo.

- uniformar el período sobre el cual se efectúan los aportes, es decir, base vencida o adelantada. Se entiende que los trabajadores monotributistas al igual que los del Régimen General, deberían efectuar sus cotizaciones una vez vencido el período que les permite generar los ingresos.

Por otra parte, debería discutirse la continuidad de la aplicación de planes de regularización de deudas previsionales (moratorias), en función de la experiencia histórica recogida y los efectos ya mencionados sobre las percepciones de los trabajadores independientes.

Si se apreciara como viable ampliar la cobertura, incorporando a los trabajadores independientes con ingresos de subsistencia, sería conveniente instrumentar alternativas contributivas vinculadas con un sistema de créditos, que permita contabilizar los períodos trabajados con dichos ingresos como cotizados al sistema.

Finalmente, se debería seguir impulsando la regularización de todos los trabajadores que, comportándose como asalariados, son actualmente monotributistas o autónomos, debido a las diferentes modalidades de contratación desarrolladas en los últimos años, especialmente en el sector público nacional, provincial y municipal. Si bien esto ocurre principalmente en el sector público, también comprende, aunque en menor proporción, al sector privado con diferentes métodos, que van desde la tercerización a la esternalización de tareas sin requerir el cumplimiento de normas laborales y de la seguridad social.

ANEXO. ESTUDIO CUALITATIVO

Anexo. Estudio cualitativo

1. Objetivos

El propósito del estudio cualitativo fue enriquecer el proyecto general que buscaba relevar la situación de cobertura de seguridad social de los trabajadores independientes en la Argentina, con el fin de orientar el debate y la formulación de políticas de seguridad social.

Desde este marco, el análisis cualitativo intenta aportar una visión subjetiva, a partir del punto de vista de los trabajadores independientes y de un conjunto de líderes relevantes para el sector, sobre el funcionamiento actual y sobre la eventual reforma del sistema de seguridad social del sector cuentapropista.¹

El *objetivo general* que se propuso fue:

- identificar y analizar las percepciones que poseen los trabajadores independientes y los líderes relevantes para el sector respecto del sistema de seguridad social, su situación presente y las alternativas de reforma.

Desde este marco general, se precisaron *objetivos específicos* para cada uno de los instrumentos metodológicos utilizados:

Objetivos específicos de los grupos focales

- Releva la percepción de los trabajadores independientes respecto de la naturaleza de los aportes al sistema de seguridad social: ¿impuesto o sistema de prestaciones y beneficios?
- Identificar los incentivos y desincentivos que determinan la decisión de los trabajadores independientes de realizar o no contribuciones al sistema de seguridad social.
- Releva la percepción de los trabajadores independientes en relación con los “niveles de seguridad” que el sistema de seguridad social les otorga.

¹ En el análisis cualitativo se utilizan como sinónimos los términos “trabajadores independientes” y “trabajadores por cuenta propia”. En un sentido más estricto, sin embargo, debe aclararse que la primera categoría incluye a la segunda, ya que son considerados “trabajadores independientes” no sólo quienes no emplean personal asalariado sino también los empleadores. La gran mayoría de los trabajadores entrevistados en los grupos focales son trabajadores por cuenta propia (también se los denomina “cuentapropistas”).

Objetivos específicos de las entrevistas en profundidad

- Relevar la percepción de los líderes sobre el funcionamiento del sistema de seguridad social vigente para los trabajadores independientes: eficacia (cumplimiento de los objetivos propuestos) y eficiencia (maximización de los beneficios del sistema dado un determinado nivel de aportes).
- Relevar la percepción de los líderes respecto de las alternativas de reforma del sistema: reformas deseables *vs* reformas posibles, teniendo en cuenta condicionamientos sociales, políticos y económicos.

2. Metodología

A fin de alcanzar el objetivo propuesto, se emplearon las siguientes metodologías cualitativas:

- 1) grupos focales con trabajadores pertenecientes a los distintos subgrupos del sector cuentapropista,
- 2) entrevistas en profundidad realizadas con líderes relevantes para el sector cuenta-propista.

La decisión de realizar dos estudios por separado sobre las opiniones de los líderes y los trabajadores se basó en el supuesto de que ambos grupos tendían a poseer distintas visiones, originadas en el diferente papel que juegan en el sistema.

2.1. Grupos focales con trabajadores por cuenta propia

Se realizaron cuatro grupos focales:

- a) grupo 1: trabajadores por cuenta propia profesionales,
- b) grupo 2: trabajadores por cuenta propia de oficio,
- c) grupo 3: trabajadores por cuenta propia de oficio (monotributistas exclusivamente),
- d) grupo 4: trabajadores por cuenta propia de subsistencia.

Esta metodología ha permitido indagar en profundidad y comparar las opiniones de los integrantes de los distintos grupos, facilitando la elaboración de hipótesis sobre la relación entre la pertenencia a un determinado grupo y las opiniones sobre el funcionamiento del sistema de seguridad social.

2.2. Variables de análisis

Objetivo específico	Variables analizadas
1. Relevar la percepción de los trabajadores independientes respecto de la naturaleza de los aportes al sistema de seguridad social: ¿impuesto o sistema de prestaciones y beneficios?	- Impuesto - Prestación
2. Identificar los incentivos y desincentivos que determinan la decisión de los trabajadores independientes de realizar o no contribuciones al sistema de seguridad social.	- Incentivos previsionales al aporte - Desincentivos previsionales al aporte - Incentivos al aporte por la cobertura de salud - Desincentivos al aporte por la cobertura de salud - Otros incentivos al aporte - Otros desincentivos al aporte
3. Relevar la percepción de los trabajadores independientes en relación con los "niveles de seguridad" que el sistema de seguridad social les otorga.	- Niveles de seguridad: cobertura de salud - Niveles de seguridad: cobertura previsional

2.3. Composición de los grupos

• Grupo 1: trabajadores por cuenta propia profesionales

Este primer grupo reunió a nueve trabajadores por cuenta propia **profesionales**, sin importar la situación que revistiera cada trabajador. En otras palabras, éstos podían ser autónomos del Régimen General, monotributistas, de cajas profesionales o informales. La composición socio-demográfica fue la siguiente:

- edad: 15-29 años: dos participantes,
30-59 años: seis participantes,
60 + años: una participante.
- sexo: seis varones,
tres mujeres.
- profesiones: cuatro abogados, dos profesionales en Ciencias Económicas, dos licenciados en Ciencia Política y un arquitecto.
- hora y lugar: el encuentro se realizó el día lunes 13 de noviembre de 2006 a partir de las 18.30 hs, en la sede de la OIT - Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13.

• ***Grupo 2: Trabajadores por cuenta propia de oficio***

Este segundo grupo reunió a ocho **trabajadores de oficios**, de diferentes condiciones impositivas. Las características sociodemográficas fueron las siguientes:

- edad: 15-29 años: un participante,
30-59 años: seis participantes,
60 + años: una participante.
- sexo: cuatro varones,
cuatro mujeres.
- oficios: vendedora independiente de insumos gráficos, electricista, cerrajero, técnico en informática, taxista, apoyo escolar, cocinera para venta directa, servicio doméstico.
- hora y lugar: el encuentro se realizó el día jueves 16 de noviembre de 2006 a partir de las 18.30 hs, en la sede de la OIT - Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13.

• ***Grupo 3: Trabajadores por cuenta propia de oficio (monotributistas exclusivamente)***

Este tercer grupo reunió a ocho **trabajadores de oficios**, de diferentes condiciones impositivas. Las características sociodemográficas fueron las siguientes:

- edad: 15-29 años: un participante,
30-59 años: seis participantes,
60 + años: una participante.
- sexo: cuatro varones,
cuatro mujeres.
- oficios: cuatro comerciantes, una asesora de seguros, una cocinera de viandas para empresas y hogares, un peluquero de caballeros y una modista.
- hora y lugar: el encuentro se realizó el día martes 28 de noviembre de 2006 a partir de las 20.00 hs, en Córdoba 951, primer piso, oficina 11, ciudad de Rosario.

• ***Grupo 4: trabajadores por cuenta propia de subsistencia***

Este cuarto grupo reunió a **trabajadores por cuenta propia de subsistencia**. Las características sociodemográficas fueron las siguientes:

- Edad: 15-29 años: cuatro participantes, 30-59 años: seis participantes, 60 + años: un participante.
- sexo: seis varones, cinco mujeres.
- ocupaciones: cuatro artesanos, dos vendedoras a domicilio, puestero de libros en plaza pública, vendedor ambulante en peatonal, florista, cuidacoches, campaña de prevención en la vía pública.
- hora y lugar: el encuentro se realizó el día miércoles 29 de noviembre de 2006 a partir de las 20.00 hs, en Córdoba 951, primer piso, oficina 11, ciudad de Rosario.

2.4. Entrevistas en profundidad a líderes

Las entrevistas en profundidad con líderes relevantes para el sector cuentapropista permitieron conocer en detalle las opiniones de personas que, por la posición que ocupan, tienen gran capacidad de influir sobre el sistema, tanto en su funcionamiento actual como en la orientación de una eventual reforma.

2.5. Panel de entrevistados

Entrevistado	Organización	Posición
Pablo Titiro	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)	Director de Regulaciones del Trabajo
Guillermo Farías	Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)	Director General de Recursos de la Seguridad Social
Gladys Rocher	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Gerente de Previsional
Gerardo Morales	Senado de la Nación	Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social
Juan Carlos Díaz Roig	Cámara de Diputados de la Nación	Vicepresidente 2º Comisión de Previsión y Seguridad Social
Jorge Saumell	Unión de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (UAFJP)	Vicepresidente 1º
Oscar Nieva	Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (FAECyS)	Secretario de Cultura y Capacitación
Néstor Sarriá	Alianza del Mutualismo de América (AMA)	Presidente
Elsa Rodríguez Romero	Independiente	Abogada, experta en seguridad social
Luis Beccaria	Independiente	Economista, experto en economía laboral

2.6. Variables de análisis

Objetivos específicos	Variables analizadas
1. Relevar la percepción de los líderes sobre el funcionamiento del sistema de seguridad social vigente para los trabajadores independientes: eficacia (cumplimiento de los objetivos propuestos) y eficiencia (maximización de los beneficios del sistema dado un determinado nivel de aportes).	<ul style="list-style-type: none">- Eficacia- Eficiencia- Problemas- Incentivos al aporte- Desincentivos al aporte
2. Relevar la percepción de los líderes respecto de las alternativas de reforma del sistema: reformas deseables <i>vs</i> reformas posibles, teniendo en cuenta condicionamientos sociales, políticos y económicos.	<ul style="list-style-type: none">- Reformas- Condicionantes de las reformas

2.7. Trabajadores y líderes: una perspectiva comparada

	Trabajadores	Líderes
Evaluación general del sistema de seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> •Diagnóstico negativo sobre el desempeño del sistema. •Pesimismo sobre el presente y futuro. •Desconfianza hacia los actores que gestionan el sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> •Diagnóstico negativo sobre el desempeño del sistema. •Visión más optimista sobre el presente. Escepticismo e incertidumbre respecto del futuro. •Los actores que gestionan el sistema han mejorado su desempeño.
Desincentivos al aporte	<ul style="list-style-type: none"> •Falta de transparencia. •Bajos haberes. •Inequidad. 	<ul style="list-style-type: none"> •Débil "cultura de la seguridad social" alimentada por un funcionamiento históricamente deficiente del sistema. •Bajos haberes. •Inequidad. •Falta /debilidad de fiscalización estatal.
Moratorias previsionales	<ul style="list-style-type: none"> •Inequitativas. •Desalientan el aporte. 	<ul style="list-style-type: none"> •Inequitativas. •Desalientan el aporte. •Pero extienden la cobertura.
Incentivos al aporte	<ul style="list-style-type: none"> •Mayor presión del Estado y, en menor medida, de las empresas, para el cumplimiento de las obligaciones tributarias y previsionales. •Posibilidad de acceder a una jubilación, aunque sea mínima. 	<ul style="list-style-type: none"> •Mayor presión del Estado y, en menor medida, de las empresas, para el cumplimiento de las obligaciones tributarias y previsionales. •Régimen de Monotributo: hace más fácil y barato aportar.
Cobertura de salud	<ul style="list-style-type: none"> •La cobertura de salud del Monotributo es pobre. •Las obras sociales funcionan mal. •No es un incentivo para el aporte. 	<ul style="list-style-type: none"> •La cobertura de salud del Monotributo es pobre. •Puede ser un incentivo para el aporte, especialmente si mejora.
Haberes jubilatorios	<ul style="list-style-type: none"> •Insuficientes. •Injustos. 	<ul style="list-style-type: none"> •Insuficientes. •Pero mejorando.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

Listado de siglas

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AFJP	Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
BCRA	Banco Central de la República Argentina
CCI	Cuenta de Capitalización Individual
CNPS	Consejo Nacional de Previsión Social
CSR	Compañía de Seguro de Retiro
CUIL	Clave Única de Identificación Laboral
CUIT	Clave Única de Identificación Tributaria
DGEyEL	Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INSSJP	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JI	Jubilación por Invalidez
JO	Jubilación Ordinaria
M	Monotributo
ME	Monotributo Eventual
MOPRE	Módulo Previsional
MS	Monotributo Social
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAD	Prestación Anticipada por Desempleo
PAMI	Programa de Asistencia Médico Integral
PAP	Prestación Adicional por Permanencia
PBU	Prestación Básica Universal
PC	Prestación Compensatoria
PEA	Prestación por Edad Avanzada
PF	Pensión por Fallecimiento de afiliado en actividad o beneficiario
PMO	Plan Médico Obligatorio
RC	Régimen de Capitalización
RCI	Régimen de Capitalización Individual
RF	Retiro Fraccionario
RG	Régimen General de Autónomos
RI	Retiro por Invalidez
RP	Retiro Programado
RPP	Régimen Previsional Público

RPR	Régimen Público de Reparto
RS	Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes
RVP	Renta Vitalicia Previsional
SAFJP	Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
SIJP	Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
SNSS	Sistema Nacional de Seguro de Salud
SNSSJP	Sistema Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
SRL	Sociedad de Responsabilidad Limitada
SSPTyEL	Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales
SSS	Superintendencia de Servicios de Salud
SUSS	Sistema Único de Seguridad Social

GLOSARIO

Glosario

Cotizaciones: tasas de aportes y contribuciones a los sistemas de seguridad social, incluye tanto las del empleado como las del empleador, cuando correspondiere.

Grupos focales: es una técnica que consiste en la realización de un encuentro de 6 a 12 participantes, conducido por un moderador, mediante el cual se explora un tema determinado a partir de la interacción de los asistentes. Esta metodología permite indagar en profundidad las opiniones de las personas de los distintos grupos, examinando no sólo lo que la gente piensa sino también cómo y por qué piensa como piensa. Si bien la metodología permite obtener un mapeo de las opiniones de los miembros de los grupos, sus resultados no son generalizables.

Mínimo aporte previsional: cuando el afiliado no hubiera podido acceder a ninguna de las prestaciones previstas en el artículo 17 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, una vez cumplida la edad para acceder a la Prestación por Edad Avanzada podrá redeterminar su situación ante el sistema. Con este fin, el saldo de la cuenta de capitalización individual, oportunamente transferido, será dividido por el mínimo aporte previsional vigente al momento de la transferencia y, con el resultado, se calculará el nuevo período de aportes computables. (Artículo 30 bis Ley N° 24.241, reglamentado por el Decreto 313/07)

Patrones: son aquellas personas que trabajan sin relación de dependencia, es decir que siendo únicos dueños o socios activos de una empresa establecen las condiciones y formas organizativas del proceso de producción y emplean como mínimo una persona asalariada. Aportan al proceso de producción los instrumentos, maquinarias o instalaciones necesarias.

Población desocupada: conjunto de personas que no tienen ocupación, pero están buscando activamente trabajo. Corresponde al concepto de *desocupación abierta*, que no incluye otras formas de precariedad laboral.

Población económicamente activa: la integran las personas que tienen una ocupación o aquellas que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la desocupada.

Población ocupada: conjunto de personas que tienen al menos una ocupación, es decir que en la semana de referencia han trabajado como mínimo una hora en forma remunerada o 15 horas sin remuneración.

Régimen General, o Régimen de Trabajadores Autónomos: es el régimen de seguridad social para trabajadores independientes, cubre las contingencias de vejez, invalidez, supervivencia y enfermedad desde la jubilación.

Régimen Especial para Pequeños Contribuyentes, Régimen de Monotributo o Monotributo: es el régimen tributario integrado y simplificado para trabajadores independientes, relativo a los impuestos a las ganancias, al valor agregado, al sistema previsional y de salud.

Régimen de Monotributo Eventual o Monotributo Eventual: es el régimen específico, derivado del Monotributo, para aquellos trabajadores independientes que desempeñan actividades remuneradas en forma eventual u ocasional.

Régimen de Monotributo Social o Monotributo Social: es el régimen específico, derivado del Monotributo, para aquellas personas en condiciones de vulnerabilidad social, debidamente acreditada, o que se encuentren en situación de desempleo o que resulten real o potencialmente beneficiarias de programas sociales o de ingreso; como así también para aquellas personas jurídicas cuyos integrantes reúnan las condiciones anteriormente descritas o aquellas que pudieran ser destinatarias de programas sociales o de ingreso.

Rentas presuntas o de referencia: son los ingresos presuntos de los trabajadores independientes, fruto de sus actividades, sobre los cuales se efectúan los aportes previsionales obligatorios. Son calculadas sobre la base de categorías que fijan las normas reglamentarias, teniendo en cuenta las siguientes pautas: a) la capacidad contributiva y b) la calidad del sujeto frente al impuesto al valor agregado.

Sueldo Anual Complementario o Aguinaldo: representa la doceava parte del total de las remuneraciones definidas en el Artículo 103 de la Ley de Contrato de Trabajo, percibidas por el trabajador en el respectivo año calendario. Es decir que se debe dividir por 12 el salario anual que recibe el trabajador asalariado, siendo la modalidad de pago en dos mitades en los meses de junio y diciembre. Asimismo, los beneficiarios de jubilaciones o pensiones también reciben una prestación anual adicional, con la misma metodología de cálculo y pago.

Trabajadores familiares sin remuneración: son las personas ocupadas en un establecimiento económico dirigido por una persona de la familia -que puede vivir o no en el mismo hogar- y que no reciben pago en dinero o en especie por su trabajo.

Trabajadores independientes o trabajadores autónomos: son aquellos trabajadores cuya remuneración depende directamente de los beneficios (o del potencial para realizar beneficios) derivados de los bienes o servicios producidos. Incluyen a los patrones y a los trabajadores por cuenta propia.

Trabajadores por cuenta propia: son aquellos que desarrollan su actividad utilizando para ello sólo su propio trabajo personal, es decir que no emplean personal asalariado y usan sus propias maquinarias, instalaciones o instrumental. Dentro de este grupo es posible identificar a aquellos trabajadores que, declarándose como independientes, articulan su proceso productivo exclusivamente con un solo establecimiento.

Trabajadores por cuenta propia profesionales: incluye a los trabajadores que se desempeñan por cuenta propia en posiciones ocupacionales altamente calificadas. Se trata de profesionales en función específica, predominantemente insertos en actividades económicas formales. Comprende, entre otros, a médicos, abogados, ingenieros, contadores, arquitectos, psicólogos, odontólogos, músicos y artistas.

Trabajadores por cuenta propia de oficio: incluye a los ocupados que se desempeñan por cuenta propia en posiciones ocupacionales calificadas. Agrupa a un amplio espectro de pequeños productores independientes y de trabajadores especializados autónomos insertos predominantemente en actividades económicas informales. Comprende, entre otros, a profesores, técnicos, enfermeros, verduleros, comerciantes, panaderos, carniceros, albañiles, pintores, electricistas, plomeros, zapateros, modistas, tejedores, artesanos, cocineros, carpinteros, mecánicos, gomeros, taxistas, camioneros y remiseros.

Trabajadores por cuenta propia 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.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

BALDWIN, P. (1992), *La política de Seguridad Social*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

BANCO MUNDIAL, MTEySS e INDEC. (2007) *La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires.

BECK, U. (1998), *La sociedad del riesgo*, Barcelona: Paidós.

BERTRANOU, F. M. (2004), *Protección Social y Mercado Laboral*, Santiago de Chile: OIT.

CARPIO, J., KLEIN, E.; NOVACOVSKY, I. (eds.) (2000), *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires: OIT-Fondo de Cultura Económica.

FARÍAS, G. (2006), “Viabilidad de los modelos de recaudación. Descentralizados, agencia única y privados”, en *Estudios de la Seguridad Social N° 97*, Buenos Aires: Asociación Internacional de la Seguridad Social.

GASPARINI, L.; BERTRANOU, F. M. (2005), “Protección social y mercado laboral en América Latina: ¿qué nos dicen las encuestas de hogares?”, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 58, N° 2-3.

INDEC (2001), *Evaluación de la información ocupacional del Censo 2001. Análisis del nivel de desocupación*, Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

MECON (2006a), *Informe Económico, II trimestre y Avances del III trimestre*, Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción.

MECON (2006b), *Generación de ingreso e insumo de mano de obra. Fuentes, métodos y estimaciones - Años 1993-2005*, Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Económica, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (1989), *Trabajadores por cuenta propia*, Buenos Aires: Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (1981), “Estudios y Documentos de Trabajo sobre Empleo, Remuneraciones y Recursos”, Buenos Aires: Dirección Nacional de Políticas y Programas Laborales.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2006), *La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina*, Buenos Aires.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2004), *Centenario de la Previsión Social 1904-2004*, Buenos Aires: Secretaría de la Seguridad Social.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2003), *Historias laborales en la Seguridad Social*, Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.

OFFE, C. (1992), *La sociedad del trabajo*, Madrid: Alianza.

ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2002), *El sistema de recaudación de la seguridad social en Argentina: antecedentes, situación actual y conclusiones*.

ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE LA SEGURIDAD SOCIAL y Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2003), “El trabajador independiente, su acceso a la seguridad social”, Segundo Congreso de la Seguridad Social, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, octubre de 2003.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1991), “El dilema del sector no estructurado”, Memoria del Director General, Ginebra.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2002), “El trabajo decente y la economía informal”, Informe VI, Ginebra.

SALIM, J. y D’ANGELA, W. (2006), *Evolución de los Regímenes Simplificados para Pequeños Contribuyentes en la Republica Argentina*, Buenos Aires.

SHULTHESS, W. y LO VUOLO, R. (1989), “Régimen de Previsión de Trabajadores Independientes” (Programa nacional de asistencia técnica para la administración de los servicios sociales en la Argentina).

SUPIOT, A. y otros (1999), “Trabajo y Empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo”, Informe para la Comisión Europea, Valencia: Tirant Lo Blanch.

TOKMAN, V. (1999), “La informalidad en los años noventa: situación actual y perspectivas”, en De igual a igual. *El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires: SIEM-PRO-FLACSO.

Impreso en Artes Gráficas Buschi S.A.
Ferré 2250 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
en el mes de diciembre de 2007

**LOS TRABAJADORES
INDEPENDIENTES Y LA
SEGURIDAD SOCIAL**

BUENOS AIRES, NOVIEMBRE DE 2007