



Organización
Internacional
del Trabajo

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

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

Serie Documentos de Trabajo

19

Oficina de País de la OIT para la Argentina

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2018
Primera edición 2018

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2018.

Spanish edition
ISBN: 978-92-2-328460-2 (impreso)
978-92-2-328461-9 (pdf web)

ISSN: 2310-4619 (impreso)
2310-4627 (pdf web)

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

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns

Para más información sobre esta publicación, contáctese con la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. Visite nuestro sitio web www.ilo.org/buenosaires o escribanos a biblioteca_bue@ilo.org

Edición: Ruth Solero
Diseño y diagramación: Valeria Goldsztein

Impreso en Argentina

Documento de trabajo N° 19

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

Documento de trabajo N° 19

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

**Secretaría de Seguridad Social,
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
Oficina de País de la OIT para Argentina**

Pablo Casalí
Maribel Jiménez
Eduardo Lé pore
Lucía Ortega
Mariana Alvarez

Enero de 2018

Oficina de País de la OIT para la Argentina

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

Pablo Casalí, Maribel Jiménez, Eduardo Lé pore, Lucía Ortega, Mariana Alvarez^{*}

Resumen

La participación del trabajo independiente en la estructura de ocupados en Argentina es importante en comparación con países más desarrollados, ya que representa alrededor de un cuarto en las áreas urbanas durante los últimos años. Los cuentapropistas de oficio conforman alrededor del 60% del total de trabajadores independientes.

El trabajo independiente engloba situaciones de inserción laboral heterogéneas, puesto que abarca desde patronos en grandes y pequeñas empresas hasta cuentapropistas que son pequeños comerciantes, albañiles y vendedores ambulantes.

La evidencia empírica pone de manifiesto la estrecha relación entre la informalidad y el empleo independiente, pues una proporción importante de este fenómeno se concentra especialmente entre los cuentapropistas. La cobertura de seguridad social para estos trabajadores presenta diferencias significativas en función del régimen aplicable, ya sea el Régimen General de Autónomos o el Monotributo. Por ejemplo, el régimen general no contempla las coberturas de asignaciones familiares y obra social, y en ninguno de los dos están comprendidas las coberturas en caso de desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

En este contexto, este documento tiene por objeto realizar una caracterización socioeconómica de los trabajadores independientes. También se propone analizar los regímenes actuales que brindan protección a este universo de trabajadores desde la perspectiva de su diseño, de sus niveles de cobertura y de su financiamiento. Asimismo, promueve algunas recomendaciones para mejorar la cobertura integral de los trabajadores independientes, atendiendo a los principales parámetros del sistema.

Palabras clave: seguridad social, política de seguridad social, financiamiento, beneficios, cobertura de seguridad social, trabajadores independientes, Argentina.

Códigos JEL: H55, J46.

Los autores agradecen el apoyo institucional de la Organización Internacional del Trabajo y de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como los aportes técnicos de Lucía Glimberg y Lautaro Lafleur, ambos funcionarios del Ministerio.

También agradecen a las autoridades de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio, en particular a Juan Carlos Paulucci, secretario de Seguridad Social, y a Mercedes Bourquin, subsecretaria de Políticas de la Seguridad Social, por su apoyo para la elaboración de este documento con el objeto de mejorar la cobertura de seguridad social de los trabajadores independientes en el país.

Social security for independent workers in Argentina: design, coverage and financing

Pablo Casalí, Maribel Jiménez, Eduardo Lépole, Lucía Ortega, Mariana Alvarez*

Abstract

In Argentina, the participation of independent work in the structure of employed persons is significant, compared to more developed countries, since it represents about a quarter in urban areas, in the recent years. The self-employed workers constitute around 60% of the total of independent workers.

Independent work encompasses heterogeneous situations of labour insertion; considering it includes from employers in large and small companies, to self-employed workers who are small traders, construction workers, and street vendors.

The empirical evidence shows the close relationship between informality and independent workers, since a significant proportion of this phenomenon is concentrated especially in self-employed workers. The social security coverage for these workers shows significant differences depending on the applicable regime, whether the General Regime for Self-employed workers' or the Monotributo. The General Regime, for instance, does not consider coverage for family allowance and health insurance, and neither includes coverage for unemployment, work accidents or occupational diseases.

Keywords: social security, social security policy, financing, benefits, social security coverage, independent workers, self-employed, Argentina.

JEL codes: H55, J46.

*The authors wish to thank the institutional support from the International Labour Organization and the Secretary of Social Security at the Ministry of Labour, Employment and Social Security, as well as the technical contribution from Lucía Glimberg and Lautaro Lafleur, both of them from the Ministry of Labour.

They also thank the authorities from the Secretary of Social Security at the Ministry of Labour, especially Juan Carlos Paulucci, secretary of Social Security, and Mercedes Bourquin, undersecretary of Social Security Policies, for their support in the elaboration of this document, aimed to improve the coverage of the social security of independent workers in Argentina.

Tabla de contenidos

1. Introducción	13
2. Situación y evolución ocupacional del trabajo independiente	14
2.1. Conceptualización del trabajo independiente	14
2.2. Características actuales del trabajo independiente.....	15
2.3. Evolución del trabajo independiente	19
2.4. Trabajo independiente, ingresos y pobreza.....	21
2.4.1. Ingresos laborales y su evolución de largo plazo	21
2.4.2. Evolución de las tasas de pobreza y de indigencia	26
2.5. Transiciones laborales de los trabajadores independientes.....	27
2.6. El futuro del trabajo independiente	30
3. Cobertura de la seguridad social para los trabajadores independientes	31
3.1. Cobertura legal.....	31
3.1.1. Cobertura legal en el Régimen General de Autónomos	32
3.1.2. Cobertura legal en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo).....	33
3.2. Evolución de la cantidad de aportantes a la seguridad social	33
3.3. Problemas asociados a la cobertura de la seguridad social	35
3.3.1. Problemas de la cobertura legal.....	35
3.3.2. Problemas de la cobertura efectiva.....	36
4. Cotizaciones y financiamiento de la seguridad social para trabajadores independientes	44
4.1. La tributación en los trabajadores independientes.....	44
4.2. Cotizaciones a la seguridad social en el Régimen General de Autónomos	45
4.3. Cotizaciones en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo).....	47
4.4. Problemas asociados a las cotizaciones y el financiamiento de la seguridad social	51
5. Recomendaciones para fortalecer la seguridad social de los trabajadores independientes	58
Apéndice al capítulo 5: Experiencias comparadas de regímenes de cotización para trabajadores independientes	64
6. Consideraciones finales	67
7. Referencias bibliográficas	70
8. Anexo metodológico	74
8.1. Fuentes de datos	74
8.2. Resultados estadísticos.....	75

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Evolución del empleo según categoría ocupacional, total aglomerados, 1995-2016.....	20
Gráfico 2.	Evolución del trabajo por cuenta propia según categoría laboral, total aglomerados, 1995-2016.....	21
Gráfico 3.	Densidad del ingreso laboral horario según categoría ocupacional, GBA.....	22
Gráfico 4.	Evolución del ingreso laboral horario de los cuentapropistas según categoría ocupacional y de los asalariados registrados/no registrados, total aglomerados, 1995-2016.....	25
Gráfico 5.	Tasas promedio de pobreza y de indigencia según categoría laboral, total aglomerados, 1995-2016	27
Gráfico 6.	Tasa de salida del empleo independiente y destino de los trabajadores que abandonaron esta categoría ocupacional, total aglomerados, 2003-2015.....	28
Gráfico 7.	Tasa de entrada y origen del nuevo empleo independiente, total aglomerados, 2003-2015.....	29
Gráfico 8.	Evolución de la cantidad de trabajadores aportantes al Régimen General de Autónomos y del Monotributo, 1994-2016.....	34
Gráfico 9.	Evolución de la informalidad laboral entre los trabajadores independientes, total aglomerados, 1995-2016.....	37
Gráfico 10.	Trabajadores independientes informales (criterio OIT) según género, 2003-2016.....	39
Gráfico 11.	Trabajadores sin cobertura de salud según categoría ocupacional, total aglomerados, 2003-2016.....	41
Gráfico 12.	Estructura de cotizantes. Autónomos según categoría, 1.º trimestre de 2017	47
Gráfico 13.	Estructura de cotizantes al Monotributo según categoría, marzo de 2017.....	50
Gráfico 14.	Evolución del haber mínimo previsional y del aporte previsional mensual del régimen del Monotributo, 1994-2015	53
Gráfico 15.	Evolución del saldo previsional. Monotributistas, categorías A y K, septiembre de 2017.....	55
Gráfico 16.	Evolución del saldo previsional. Autónomos, categoría I, septiembre de 2017	55
Gráfico 17.	Incidencia de la cotización de los trabajadores independientes al SIPA y del impuesto integrado/impuesto a las ganancias en los ingresos brutos mensuales. Actividad servicios.....	57
Gráfico 18.	Incidencia de la cotización de los trabajadores independientes al SIPA y del impuesto integrado/impuesto a las ganancias en los ingresos netos mensuales/salario bruto. Actividad servicios.....	58
Gráfico A1.	Densidad del ingreso laboral horario de los trabajadores por cuenta propia según categoría laboral y de los asalariados registrados/no registrados, GBA	76
Gráfico A2.	Evolución del ingreso laboral horario de los trabajadores según categoría laboral, total aglomerados, 1995-2016.....	77

Índice de cuadros

Cuadro 1.	Características del empleo independiente y asalariado, total aglomerados, 2016.....	17
Cuadro 2.	Coefficientes de Gini del ingreso laboral por hora según categoría ocupacional, GBA	24
Cuadro 3.	Cobertura legal de la seguridad social por categoría de inscripción al SIPA.....	35
Cuadro 4.	Cantidad de cotizantes al Régimen General de Autónomos y Monotributo que realizaron al menos un pago en 2015, según cantidad de meses pagados	42
Cuadro 5.	Estructura de las altas jubilatorias y porcentaje de períodos aportados según tipo de historia laboral. Generación varones 1949 y mujeres 1954 con altas en SIPA, 2014-2015.....	43
Cuadro 6.	Categorías e importe mensual del Régimen General de Autónomos, septiembre de 2017	46
Cuadro 7.	Categorías e importe mensual del Monotributo, 2017	49
Cuadro 8.	Aportes previsionales y haber jubilatorio de Monotributo, autónomos y relación de dependencia, septiembre de 2017.....	51
Cuadro 9.	Ventajas y desventajas de los regímenes para trabajadores independientes de Bélgica, España y Brasil.....	66
Cuadro A1.	Características de los trabajadores independientes registrados y no registrados, total jurisdicciones cubiertas, 2015	75

Siglas utilizadas

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
CENDA	Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino
ENAPROSS	Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IVA	Impuesto al valor agregado
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PBU	Prestación Básica Universal
SIJP	Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino

1. Introducción

La participación del trabajo independiente y, en particular, del cuentapropismo en la estructura ocupacional argentina es relativamente importante en comparación con los países más desarrollados (Léporé y Schleser, 2006). En los últimos años este grupo de trabajadores ha representado alrededor de un cuarto del total de los ocupados en las áreas urbanas de Argentina.

El trabajo independiente engloba situaciones de inserción laboral muy distintas, puesto que abarca desde patrones en grandes y pequeñas empresas hasta trabajadores por cuenta propia que son pequeños comerciantes, albañiles y vendedores ambulantes (Bertranou y Casalí, 2007). La diversidad en este segmento de ocupados también se observa en términos de protección social, del nivel de ingresos y de otras variables relevantes.

La evidencia empírica también muestra una relación estrecha entre informalidad –medida como ausencia de registro de contribuciones a la seguridad social– y el empleo independiente. Conforme con los datos del último Censo Nacional de Población del 2010, la mayoría de los trabajadores independientes son informales (58%) y una porción importante de la informalidad laboral se concentra en este tipo de ocupaciones, especialmente entre los cuentapropistas. Además, estos trabajadores se diferencian de los asalariados en que son ellos mismos los que deben declarar su actividad a la administración tributaria y categorizarse según sus niveles de ingresos.

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

El propósito de este trabajo consiste en realizar una caracterización de largo plazo de este grupo de trabajadores observando en particular su inserción en la seguridad social durante los últimos veinte años. Teniendo en cuenta el contexto actual, se propone identificar los principales problemas en materia de cobertura y financiamiento de los beneficios dispuestos por la legislación vigente, con la finalidad de delinear algunas recomendaciones para el fortalecimiento de la seguridad social para los trabajadores independientes.

En primer lugar, se analizan un conjunto de características sociodemográficas y laborales de los trabajadores independientes, la distribución del ingreso horario por categoría ocupacional, la incidencia de la pobreza e indigencia en este grupo de trabajadores, las transiciones laborales y el futuro del trabajo independiente. En segundo lugar, se aborda la cobertura legal de la seguridad social para los trabajadores independientes considerando los antecedentes normativos y los regímenes actuales, así como la evolu-

ción de la cantidad de aportantes al sistema, y, finalmente, una evaluación de los problemas identificados en cada uno de los aspectos anteriores. A continuación, se estudian los esquemas de cotizaciones y el financiamiento definidos en los regímenes vigentes de inscripción y registración para trabajadores independientes, analizando en particular los problemas asociados a este tema. Por último, se exponen una serie de recomendaciones para conformar un régimen equitativo y sustentable considerando las problemáticas y los desafíos identificados en el análisis, con el fin de mejorar la protección social de los trabajadores independientes y de sus familias.

2. Situación y evolución ocupacional del trabajo independiente

El objeto de esta sección es analizar distintas dimensiones sociodemográficas y laborales que permitan caracterizar a los trabajadores independientes a partir de las fuentes de información disponibles.¹ En particular, se caracteriza el trabajo independiente, a la vez que se examina la evolución de la participación del empleo independiente en el empleo total, así como de las principales categorías ocupacionales, poniendo especial énfasis en los cambios recientes que afectaron a este conjunto de trabajadores. Luego se expone la evolución de la distribución del ingreso laboral horario según las diferentes categorías ocupacionales. Adicionalmente, se analizan las tasas de pobreza e indigencia para este conjunto de trabajadores. Por último, se presentan las trayectorias laborales de los trabajadores independientes a partir de las tasas de transición entre distintos estados y categorías laborales y se ofrece una reflexión sobre los cambios y las tendencias del empleo independiente.

2.1. Conceptualización del trabajo independiente

De acuerdo con la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93) (OIT, 1993), los trabajadores 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”. Entre ellos, se considera “trabajadores por cuenta propia” a los que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios, tienen una ocupación independiente y no han contratado de manera continua a ninguna persona para que trabaje con ellos durante el período de referencia. Son “trabajadores cuenta propia típicos” quienes trabajan predominantemente para el mercado, de manera independiente de las condiciones impuestas por un cliente principal o por los proveedores de crédito o de materias primas, y que al mismo tiempo alquilan o son propietarios de los medios de producción empleados.

Desde el punto de vista de la identificación y medición empírica del trabajo independiente, cabe indicar que tanto el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del Instituto Nacional de Estadística

¹ Para una explicación de las fuentes de información utilizadas y la metodología de medición de las variables analizadas del trabajo independiente, véase “Fuentes de datos”, en el Anexo metodológico.

y Censos (CNPHyV-INDEC) como la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) especifican cuatro modalidades en su clasificación de categoría ocupacional: patrón o empleador, trabajador por cuenta propia, obrero o empleado y trabajador sin salario. Son las categorías de patrón o empleador y de trabajador por cuenta propia las que conforman el subconjunto de los trabajadores independientes, dado que en ambos casos son los trabajadores encuadrados en dichas categorías los que asumen los riesgos económicos de las actividades por ellos desempeñadas (Bertranou y Casalí, 2007).

En términos generales, el trabajador por cuenta propia se diferencia del empleador en el hecho de que no ocupa personal en relación de dependencia; del empleado, en que no depende de un patrón, y del trabajador sin salario, en que percibe ingresos por su trabajo. Asimismo, el carácter de trabajador por cuenta propia no es incompatible con la utilización de equipos, maquinarias e instalaciones para el desarrollo de sus labores. Por último, cabe señalar que, más allá de estas definiciones, la noción de trabajo por cuenta propia no se encuentra libre de problemas de delimitación conceptual y empírica. En ciertos usos la categoría “cuenta propia” se corresponde a un universo ocupacional más amplio, tal como en las investigaciones llevadas a cabo en los últimos años en Canadá y Estados Unidos, en las que la denominación *self-employment* incluye la posibilidad de que el trabajador por cuenta propia contrate a algún ayudante remunerado. Sin duda, este tratamiento es más cercano a la figura del pequeño emprendedor, que resulta bastante más difícil de precisar (Lépre y Schleser, 2006).

Cabe señalar que en este estudio se adopta la definición de trabajo independiente que surge de la EPH. A fin de analizar la evolución y la composición del cuentapropismo, se distinguen tres categorías laborales: los cuentapropistas profesionales,² los cuentapropistas de oficio³ y los cuentapropistas de subsistencia,⁴ según la clasificación propuesta por Lépre y Schleser (2006). Esta tipología está basada operativamente en la calificación del puesto de trabajo y relacionada con la productividad de la tarea desarrollada.

2.2. Características actuales del trabajo independiente

A partir de los últimos datos disponibles de la EPH correspondientes al segundo trimestre del 2016, se aprecia que el empleo independiente y sus dos categorías ocupacionales (patrón y cuenta propia) constituyen una modalidad de inserción laboral mayoritariamente masculina. El porcentaje de varones entre los trabajadores autónomos (65%), sobre todo entre los patrones (74%), supera ampliamente el observado entre los asalariados (56%). Asimismo, el porcentaje de mujeres entre los asalariados no registrados es mayor en comparación con sus pares registrados.

2 Operativamente, se clasifican dentro de esta categoría los cuentapropistas con calificación profesional.

3 Operativamente, se incluyen en esta categoría los trabajadores por cuenta propia que desarrollan tareas con calificación técnica y operativa según el Clasificador Nacional de Ocupaciones (CNO), que fue introducido paulatinamente entre 1992 y 1997.

4 Incluye a 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 solo ingresos de subsistencia.

La composición por edades del conjunto de los empleados independientes indica que el grupo de los adultos de 30 a 49 años concentra a la mayor parte de estos trabajadores. Si bien esto también se observa para el total de asalariados, en comparación con ellos la proporción de adultos mayores de 50 años es significativamente más alta en todas las categorías del empleo independiente, sobre todo en el caso de los patronos (50,5%). En cambio, la participación de los jóvenes (de 15 a 29 años) en el trabajo independiente es marcadamente más baja que en el total de asalariados. Esto podría estar relacionado con la existencia de restricciones de crédito que obligan a los potenciales empresarios a dedicar un tiempo para acumular capital físico, humano y de trabajo antes de comenzar su actividad (Evans y Jovanovic, 1989). Sin embargo, el porcentaje de jóvenes entre los cuentapropistas de subsistencia (28%) supera al observado en las otras modalidades del cuentapropismo, pero es inferior al estimado entre los asalariados no registrados (39,8%).

A partir de la estructura por nivel educativo de los trabajadores independientes y sus categorías ocupacionales, se observa que la mayoría tiene un nivel de educación igual o superior al secundario completo. Sin embargo, en comparación con los asalariados, los cuentapropistas presentan un nivel educativo más bajo. Así, mientras el porcentaje de trabajadores cuentapropistas que no completó el secundario asciende al 46%, es del 35% en el caso de los asalariados. Además, en el trabajo por cuenta propia se observan importantes diferencias en la composición por educación entre profesionales y las dos modalidades restantes. En efecto, mientras más del 86% de los primeros tiene estudios superiores completos, la proporción de cuentapropistas de oficio y de subsistencia con ese nivel educativo es del 3% y del 10%, respectivamente. Asimismo, en comparación con todas las categorías restantes, incluso con los asalariados no registrados, los cuentapropistas de subsistencia presentan los años promedio de educación más bajos (8,7) y el mayor porcentaje de trabajadores que no completaron el nivel primario (18%).

Cuadro 1. | Características del empleo independiente y asalariado, total aglomerados, 2016

Características	No asalariado						Asalariado			Todos los ocupados
	Todos	Patrón	Cuentapropista				Todos	Reg.	No reg.	
			Todos	Sub.	Of.	Prof.				
Sexo										
Varón	65,4	73,6	64,0	72,8	65,2	46,3	55,5	56,5	53,7	57,9
Mujer	34,6	26,4	36,0	27,2	34,8	53,7	44,5	43,5	46,3	42,1
Edad										
Años (edad promedio)	45,9	49,6	45,3	38,9	45,4	47,8	39,4	40,7	36,7	41,0
15-29	14,3	8,0	15,4	27,6	15,5	8,7	27,5	21,4	39,8	24,3
30-49	44,3	41,5	44,8	47,4	44,2	46,0	48,1	52,3	39,6	47,2
50+	41,4	50,5	39,8	24,9	40,3	45,3	24,4	26,3	20,6	28,5
Educación										
Años	11,2	12,9	10,9	8,7	10,4	16,4	11,9	12,7	10,3	11,7
Primaria incompleta	6,2	1,7	6,9	18,2	7,0	0,6	3,6	2,3	6,1	4,2
Primaria completa	19,4	12,4	20,6	20,9	22,5	2,1	15,5	11,3	24,0	16,5
Secundaria incompleta	17,6	13,1	18,4	28,0	19,9	0,1	16,0	12,0	24,0	16,4
Secundaria completa	25,2	22,9	25,6	25,0	27,9	4,9	27,6	28,7	25,3	27,0
Superior incompleta	12,0	15,2	11,5	4,5	12,3	6,7	14,0	14,6	12,7	13,5
Superior completa	19,7	34,7	17,0	3,3	10,4	85,7	23,3	31,0	7,8	22,4
Posición en el hogar										
Jefe	57,0	65,9	55,5	47,4	56,2	52,4	47,4	51,8	38,4	49,7
Cónyuge	23,9	23,8	23,9	22,5	23,0	33,0	22,2	23,4	19,8	22,6
Hijo	14,3	6,9	15,6	23,9	15,6	10,5	23,5	19,2	32,3	21,3
Otros	4,9	3,4	5,1	6,3	5,2	4,1	6,9	5,6	9,5	6,4
Rama de actividad										
Actividades primarias	0,7	2,0	0,5	1,1	0,4	0,3	1,0	1,2	0,7	0,9
Industria manufacturera	12,2	15,2	11,7	2,0	13,4	1,7	13,0	14,3	10,3	12,8
Electricidad, gas y agua	0,3	0,1	0,3	2,7	0,1	0,3	1,3	1,6	0,9	1,1
Construcción	15,6	10,7	16,5	9,3	18,7	0,8	7,8	3,5	16,4	9,7
Comercio, rest. y hoteles	35,1	37,6	34,6	79,7	35,3	1,4	17,7	15,8	21,7	22,0
Transporte, almacenaje y com.	5,9	6,2	5,8	1,2	6,7	0,3	6,9	6,3	8,3	6,7
Ss. financ., inmov. y empres.	13,6	17,5	12,9	0,7	8,2	63,4	9,8	11,7	6,0	10,7
Ss. com., soc. y personales	16,7	10,6	17,7	3,4	17,1	32,0	42,4	45,7	35,8	36,1
Intensidad de la participación										
Horas trabajadas	37,4	44,0	36,2	30,8	36,9	33,1	36,2	38,2	32,0	36,5
Tiempo completo	60,0	80,0	56,5	40,3	58,0	53,5	62,5	70,3	46,8	61,9
Parcial involuntario	19,8	4,2	22,5	30,0	22,5	19,2	11,3	5,1	23,7	13,4
Parcial voluntario	20,2	15,8	21,0	29,7	19,5	27,4	26,2	24,5	29,6	24,7
Antigüedad										
Hasta 1 año	15,6	8,5	16,9	22,1	17,8	6,3	16,6	8,3	37,5	16,3
Entre 1 y 5 años	24,3	16,6	25,7	33,9	25,9	19,3	32,0	29,8	37,7	30,0
Más de 5 años	60,0	74,9	57,4	44,1	56,3	74,5	51,4	62,0	24,8	53,7
Tamaño del establecimiento										
De 0 a 5 empleados	95,4	72,9	99,2	99,0	99,5	96,7	23,5	10,6	55,6	45,6
De 6 a 100 empleados	4,1	23,9	0,7	1,0	0,4	3,3	37,1	38,1	34,6	27,0
Más de 100 empleados	0,5	3,2	0,1	0,0	0,1	0,0	39,4	51,3	9,7	27,5
Región de residencia										
GBA	54,8	47,8	56,0	60,3	55,9	54,3	56,6	56,7	56,5	56,2
NOA	8,9	9,5	8,8	11,4	9,2	4,6	9,2	8,4	10,8	9,1
NEA	4,7	5,5	4,6	5,6	4,7	3,7	4,6	4,6	4,7	4,6
Cuyo	6,3	7,7	6,0	5,1	6,0	6,9	5,9	5,8	6,0	6,0
Pampeana	23,1	26,8	22,5	16,4	22,2	29,3	20,6	20,5	20,7	21,2
Patagonia	2,1	2,7	2,0	1,4	2,1	1,3	3,1	4,0	1,4	2,9

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

El análisis de la posición en el hogar muestra que la mayoría de los trabajadores independientes son jefes de hogar (57%). Sin embargo, el porcentaje de patrones que desempeñan esta posición en el hogar (66%) es más alto que el observado entre los cuentapropistas (55,5%). En comparación con los asalariados, la presencia de jefes de hogar es mayor entre los ocupados independientes. De hecho, resulta llamativa la elevada proporción de cuentapropistas de subsistencia que son jefes o jefas de hogar (47%). Esta proporción es similar a la observada en el conjunto de asalariados y marcadamente mayor que la estimada para los asalariados no registrados (38%), quienes en su mayoría son trabajadores secundarios.

La inserción sectorial de los trabajadores independientes y del conjunto de cuentapropistas está caracterizada en orden de importancia por las siguientes ramas de actividad: comercio, restaurantes y hoteles; servicios comunales, sociales y personales;⁵ construcción; servicios financieros, inmobiliarios y empresariales, e industria. En comparación con los asalariados, el comercio y la construcción tienen un mayor peso relativo entre los independientes. Las distintas modalidades del trabajo por cuenta propia presentan inserciones sectoriales diferentes. Así, mientras la mayoría de los cuentapropistas de subsistencia se desempeñan en el comercio (80% aproximadamente), las ramas más importantes entre los trabajadores de oficio son el comercio, la construcción y los servicios comunales, sociales y personales, y entre los profesionales, las relacionadas con los servicios.

Cuando se analiza la dedicación horaria de los empleados independientes y por cuenta propia, se aprecia un mayor peso relativo de trabajadores que se desempeñan a tiempo parcial de manera involuntaria (20% y 22,5%, respectivamente) en comparación con los asalariados (11%). En la modalidad de cuentapropismo, este tipo de subempleo afecta más a los trabajadores de subsistencia (30%) y a los de oficio (22,5%) que a los profesionales (19%). El porcentaje de asalariados no registrados que se encuentran subocupados de forma involuntaria (24%) es menor al observado entre los cuentapropistas de subsistencia, pero más o menos similar al correspondiente a los trabajadores de oficio.

La composición de los trabajadores independientes según los años de antigüedad en el puesto difiere entre los patrones y los cuentapropistas. Así, mientras el porcentaje de ocupados con una antigüedad laboral menor a cinco años es del 25% en el caso de los empleadores, asciende al 43% entre los trabajadores por cuenta propia. Además, la proporción de estos trabajadores con una antigüedad no mayor al año es considerablemente más alta entre los cuentapropistas de subsistencia (22%) y de oficio (18%) en comparación con los profesionales (6%). Este resultado indica la intermitencia e inestabilidad de las actividades de los trabajadores de oficio y de subsistencia, que afecta sus ingresos medios.

Por último, se evidencia que una característica del trabajo independiente en Argentina es que se desarrolla casi en su totalidad en microestablecimientos. Incluso en el caso de los patrones o empleadores, se aprecia que en su mayoría (el 73%) trabajan en pequeños establecimientos con menos de seis empleados. En estas unidades productivas de menor tamaño es donde generalmente se observa una elevada inci-

⁵ Esta rama incluye servicios como enseñanza, servicios de salud, de reparación y otros servicios personales. En el caso de los trabajadores independientes, esta rama no incluye al servicio doméstico, porque, a partir de la modificación metodológica realizada en la Encuesta Permanente de Hogares continua (EPHC), todos los trabajadores domésticos se clasifican como asalariados.

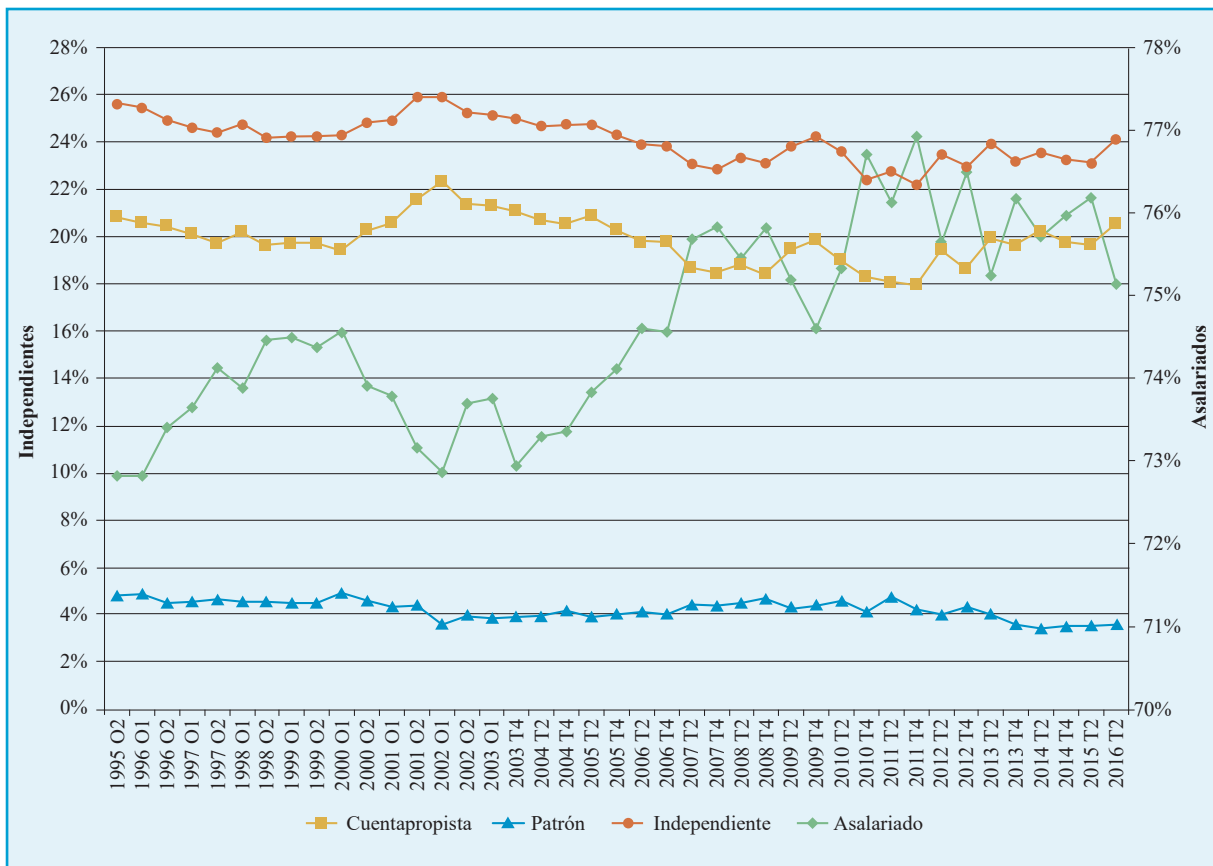
dencia de la informalidad. Además, el empleo informal suele concentrarse en estos establecimientos. En 2016, la mayoría de los asalariados no registrados estaban ocupados en empresas con menos de seis empleados (56%).

2.3. Evolución del trabajo independiente

A lo largo del período 1974-2016, la participación del trabajo independiente y el de sus dos categorías ocupacionales en el Gran Buenos Aires (GBA) –cuentapropistas y patrones– muestra cambios relativamente más importantes durante las primeras tres décadas en comparación con las variaciones que se observan durante los años 2000. Así, el porcentaje de independientes en la población ocupada del GBA creció, desde octubre de 1974 a octubre de 1999, del 21% al 29%. Esta fuerte variabilidad responde en mayor medida a las fluctuaciones que tuvieron lugar durante ese período en la tasa de trabajadores por cuenta propia (del 15% al 24%) más que a las variaciones observadas en la participación de los patrones en el empleo total (del 4% al 7%).

En el total de aglomerados urbanos (TA) cubiertos por la EPH, el porcentaje de empleados independientes se incrementó entre octubre de 1998 y mayo de 2002, luego de disminuir levemente durante 1995-1998 (Gráfico 1). Estos cambios no superaron los 2 p.p. durante el período de recuperación económica posterior a la crisis del 2001-2002, y hasta el cuarto trimestre de 2007 la tasa de empleo independiente muestra una caída del 26% al 23%. Esto responde a la disminución del 21% al 18% de la tasa de empleo por cuenta propia durante ese período. A partir de ese año y hasta el 2009, se observa una leve tendencia creciente en ambas tasas que se revierte luego hasta el 2011. Pero desde este año y hasta el 2016, la proporción de trabajadores independientes en el empleo total muestra nuevamente un ligero aumento del 22% al 24%, que se explica por el incremento del 18% al 21% en la participación de los trabajadores por cuenta propia. En cambio, el porcentaje de empleadores o patrones en el total de ocupados, que varió del 3,4% al 4,9% durante 1995-2016, no presenta modificaciones significativas.

Gráfico 1. | Evolución del empleo según categoría ocupacional, total aglomerados, 1995-2016



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

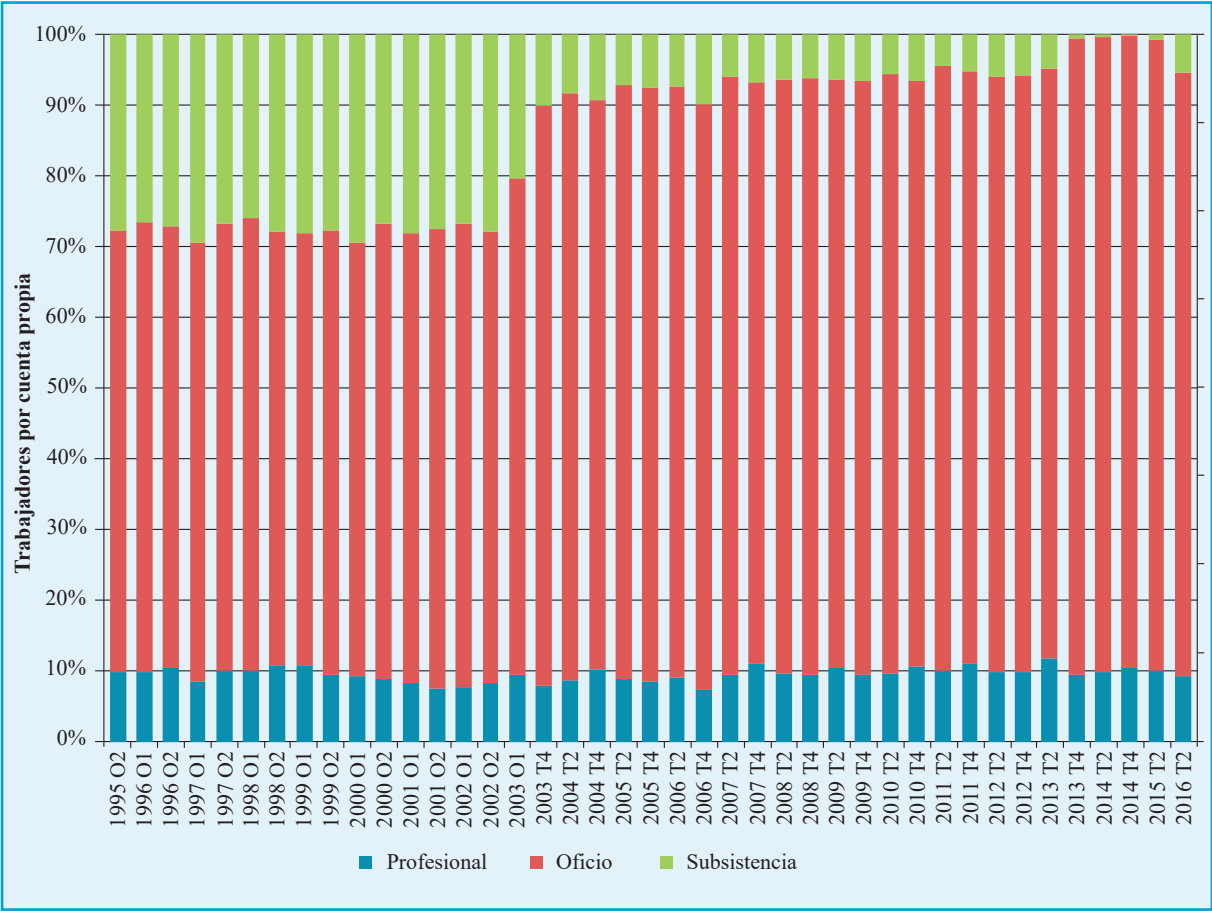
La evolución de la participación del trabajo independiente y del cuentapropismo en el empleo total durante 1995-2016 muestra, en general, un dinámica contracíclica, reduciéndose en las fases de crecimiento e incrementándose en las crisis económicas, especialmente en la de 2001-2002. Sin embargo, es notable su baja variabilidad relativa frente a los importantes cambios producidos en la economía argentina a lo largo del período analizado. Esto podría estar relacionado con la heterogeneidad del conjunto de independientes y con los costos hundidos en que deben incurrir algunos de ellos para comenzar una actividad como trabajadores independientes.

En el Gráfico 2 se aprecia la trayectoria de la composición del trabajo por cuenta propia de acuerdo con las tres modalidades en las que fueron clasificados, según la calificación del puesto de trabajo y la productividad de la tarea que desarrollan. A lo largo de todo el período de análisis, los trabajadores de oficio constituyen la categoría mayoritaria en el conjunto de los cuentapropistas. Sin embargo, se debe tener presente que la fuerte concentración en la modalidad de oficio se debe a que dos de los grupos ocupacionales que integran esta categoría –comerciantes y oficios ligados a la construcción– conforman un importante porcentaje del trabajo por cuenta propia (Léopore y Schleser, 2006). La evolución de las distintas modalidades del trabajo por cuenta propia en el total de aglomerados urbanos no presenta variaciones significativas durante el período 1995-2002. En cambio, entre octubre de 2002 y mayo de 2003, justo después de la crisis macroeconómica de 2001-2002, el peso de la modalidad de subsistencia cayó 7.6 p.p. y se incrementó la participación del

cuentapropismo de oficio en una magnitud similar. Luego, entre el cuarto trimestre de 2003 y el segundo trimestre de 2016, el porcentaje de cuentapropistas de oficio creció del 82% al 85%, al tiempo que el peso de la modalidad de subsistencia cayó del 10% al 6% y la profesional se mantuvo sin cambios significativos.

Hacia el segundo trimestre de 2016, los trabajadores independientes representaron el 24% del empleo total. En el trabajo por cuenta propia, la modalidad de oficio concentró la mayor proporción, alcanzando a más del 60% de estos trabajadores durante 1995-2016.

Gráfico 2. | Evolución del trabajo por cuenta propia según categoría laboral, total aglomerados, 1995-2016



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

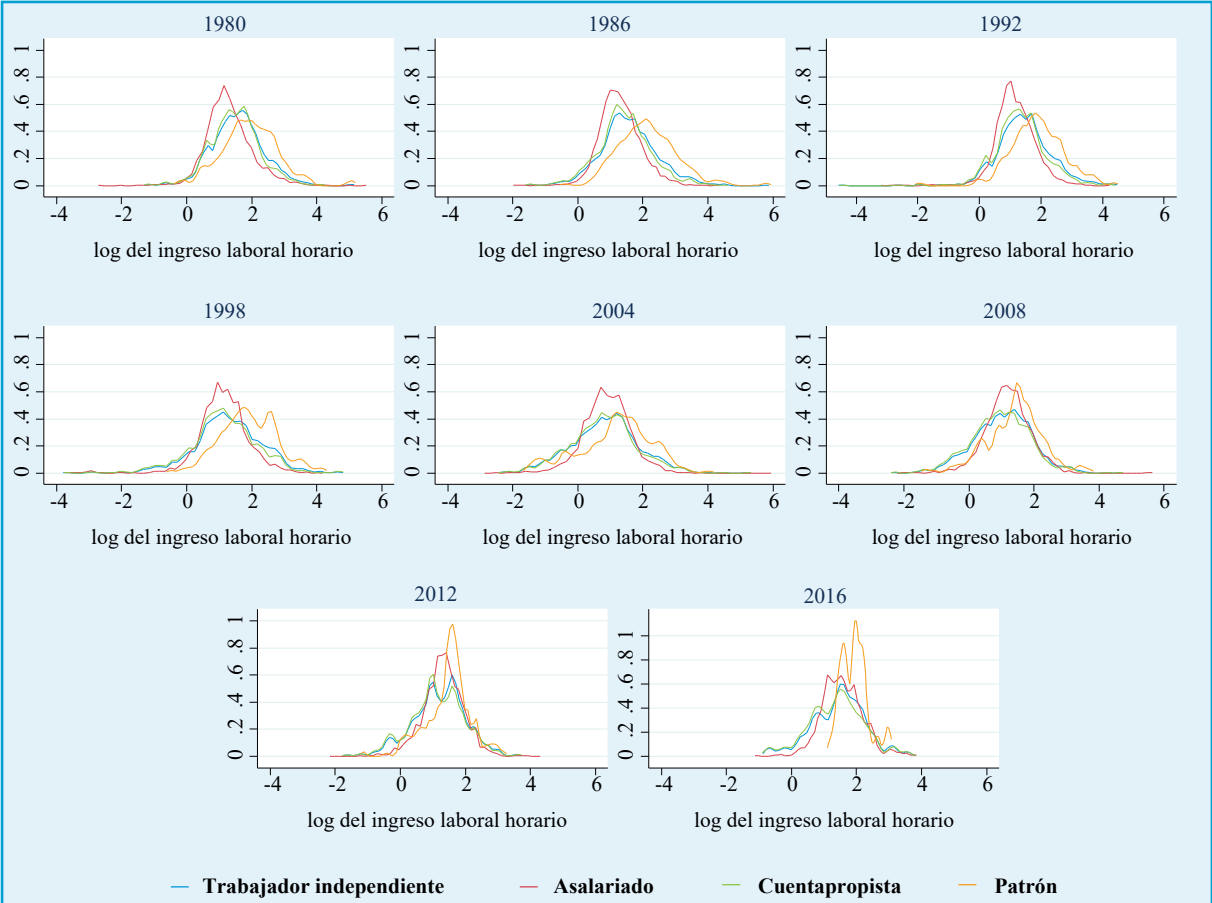
2.4. Trabajo independiente, ingresos y pobreza

2.4.1. Ingresos laborales y su evolución de largo plazo

Las distribuciones del ingreso laboral horario estimadas para los trabajadores independientes según categoría ocupacional y el conjunto de asalariados que residen en el GBA se muestran en el Gráfico 3 para los

años 1980, 1986, 1992, 1998, 2004, 2008, 2012 y 2016. La mayoría de estos años corresponden a períodos de relativa estabilidad macroeconómica. Las funciones de densidad permiten comparar no solo los ingresos promedios, sino también los niveles de desigualdad entre las distintas categorías ocupacionales consideradas. Así, en todos los años, la distribución de los ingresos por hora de los trabajadores independientes presenta una mayor dispersión que la de los trabajadores asalariados. Este resultado es consistente con la evidencia internacional, que muestra mayores niveles de dispersión en los ingresos laborales entre los empleados autónomos (Perry *et al.*, 2007). Asimismo, la distribución correspondiente a los empleadores se encuentra, en todos los años, a la derecha de las estimadas para las restantes categorías. Esto indica que los patrones obtienen ingresos medios por hora mayores que los percibidos por los trabajadores por cuenta propia y los asalariados. Además, en comparación con los empleadores, los cuentapropistas se hallan más concentrados en los tramos más bajos de ingresos horarios.

Gráfico 3. | Densidad del ingreso laboral horario según categoría ocupacional, GBA



Nota: los ingresos están medidos en \$ constantes de diciembre de 1995, utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el INDEC para el período 1995-2006 y el IPC del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) y del Congreso para el período 2007-2016.

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

Las distribuciones de ingresos laborales estimadas para los trabajadores por cuenta propia muestran diferencias importantes entre las distintas modalidades consideradas. En los años analizados, la distribución correspondiente a los cuentapropistas de subsistencia⁶ y a los asalariados no registrados se encuentra a la izquierda de la computada para los empleados registrados y los cuentapropistas profesionales. Además, las modalidades de oficio y de subsistencia presentan, en comparación con los asalariados registrados, una mayor dispersión en todos los años (Gráfico 3).⁷

También se observan cambios importantes al comparar las distribuciones de cada categoría ocupacional a lo largo de los años considerados. Así, durante la década del noventa, entre 1992 y 1998, se aprecia un fuerte aplastamiento en las funciones de densidad de los autónomos, de los cuentapropistas y de los asalariados. Además, esto se corresponde con el incremento que se advierte en la desigualdad, entre esos años, medida a partir de los coeficientes de Gini del ingreso laboral horario de las tres categorías ocupacionales previamente mencionadas (Cuadro 2). En cambio, esto no se observa en el caso de los cuentapropistas profesionales y los patrones. Por lo tanto es probable que los factores asociados con el crecimiento de la desigualdad durante los noventa, como la ampliación de las brechas de ingresos entre más y menos calificados o los cambios en la regulación laboral, no hayan sido operativos entre aquellos trabajadores (Jiménez, 2011).

Durante el período de recuperación económica inmediatamente posterior a la crisis del 2001-2002, entre 2004 y 2008, la desigualdad del ingreso horario disminuyó en el grupo de asalariados no registrados y en el conjunto de trabajadores independientes. Entre los cuentapropistas, también se aprecia una caída importante de la desigualdad en las modalidades de oficio y profesional (Cuadro 2). El fuerte apuntalamiento observado en estas distribuciones de ingreso entre esos años da cuenta de este cambio. Entre 2008 y 2012, también se advierte una importante caída en la desigualdad en la mayoría de las categorías ocupacionales consideradas, en especial entre los patrones, los cuentapropistas profesionales y los asalariados registrados. En cambio, entre 2012 y 2016, la desigualdad en los ingresos laborales por hora se incrementó levemente para el conjunto de trabajadores independientes, por cuenta propia y asalariados, salvo en el caso de los patrones.

6 Dada la escasa cantidad de observaciones disponibles para los cuentapropistas de subsistencia en la base de datos de la EPH para el GBA del 2016, no fue posible obtener una estimación de la distribución de sus ingresos laborales por hora.

7 Esto surge de comparar el grado de apuntalamiento de las distintas funciones de densidad.

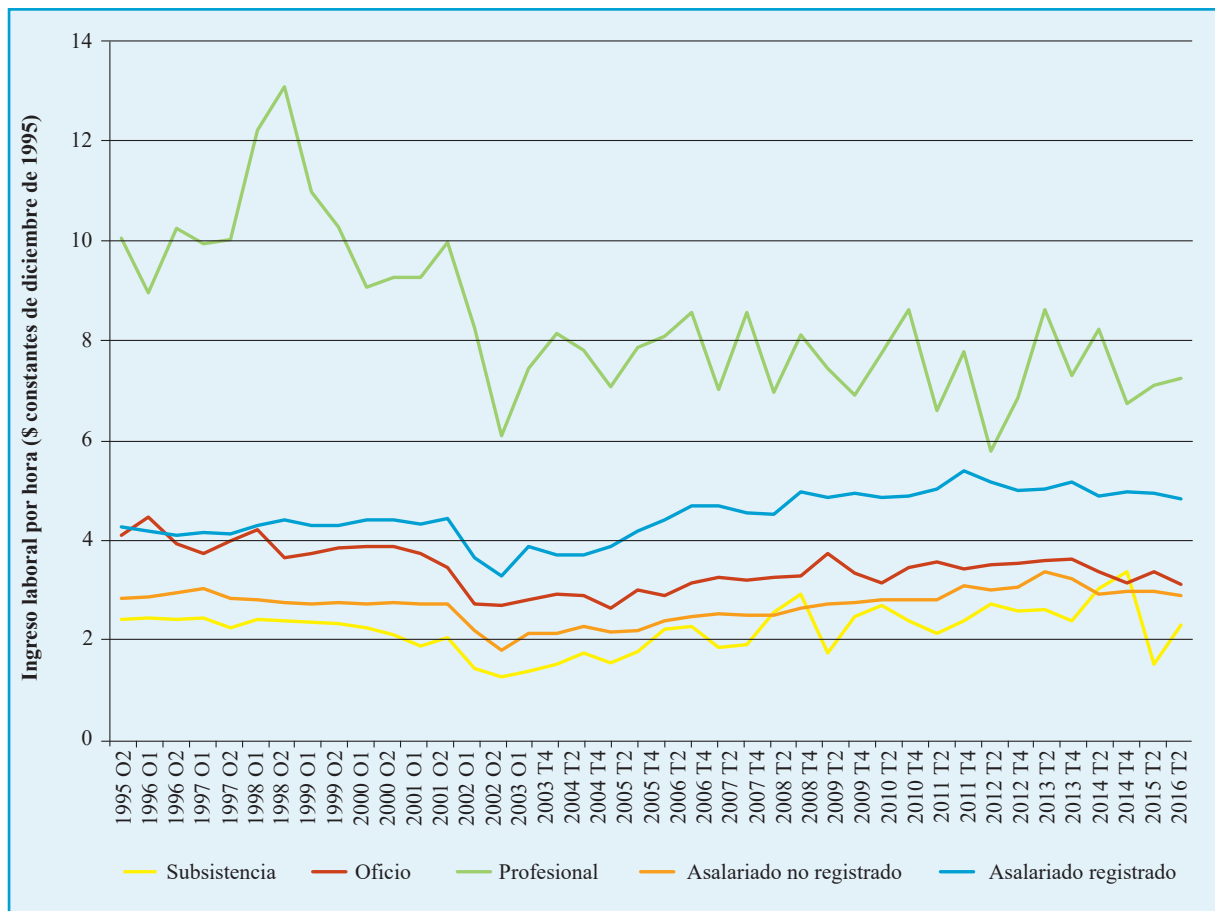
Cuadro 2. | Coeficientes de Gini del ingreso laboral por hora según categoría ocupacional, GBA

Año	Independientes						Asalariados		
	Todos	Patrón	Cuentapropistas				Todos	Registrado	No registrado
			Todos	Profesional	Oficio	Subsistencia			
1980	0,46	0,50	0,42	0,35	0,39	0,36	0,42	0,40	0,45
1986	0,51	0,54	0,46	0,44	0,41	0,42	0,35	0,35	0,33
1992	0,46	0,46	0,44	0,46	0,42	0,35	0,36	0,35	0,34
1998	0,52	0,46	0,51	0,46	0,43	0,38	0,40	0,38	0,40
2004	0,55	0,51	0,55	0,46	0,52	0,42	0,40	0,33	0,46
2008	0,48	0,44	0,49	0,41	0,45	0,52	0,39	0,36	0,36
2012	0,42	0,34	0,43	0,31	0,42	0,46	0,33	0,29	0,36
2016	0,43	0,26	0,45	0,44	0,43	-	0,35	0,33	0,41

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

A partir del análisis de la evolución de la media de los ingresos laborales horarios (en pesos constantes de 1995) de los trabajadores según la categoría laboral, se aprecian algunos resultados que se mantienen a lo largo de todo el período de análisis (Gráficos 3 y 4). En primer lugar, las remuneraciones medias por hora de los trabajadores por cuenta propia fueron considerablemente más bajas que las de los patrones. En promedio, durante 1995-2016, los ingresos de los cuentapropistas resultaron inferiores en un 77% al de los empleadores. En segundo lugar, los ingresos de los trabajadores por cuenta propia profesionales fueron mayores que los obtenidos por los trabajadores de oficio y los de subsistencia, siendo el de estos últimos los más bajos en comparación con todas las categorías laborales consideradas, incluso los asalariados no registrados en casi todos los años analizados. En tercer lugar, los asalariados registrados percibieron ingresos horarios mayores que los de los cuentapropistas de oficio, los de subsistencia y los asalariados no registrados. Por último, estos dos últimos grupos de trabajadores presentaron las remuneraciones horarias más bajas, mientras que los patrones y los cuentapropistas profesionales recibieron los ingresos más altos.

Gráfico 4. | Evolución del ingreso laboral horario de los cuentapropistas según categoría ocupacional y de los asalariados registrados/no registrados, total aglomerados, 1995-2016



Nota: los ingresos están medidos en \$ constantes de diciembre de 1995, utilizando el IPC publicado por el INDEC para el período 1995-2006 y el IPC del CENDA y del Congreso para el período 2007-2016.

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

Con respecto a la evolución de las remuneraciones horarias durante 2003-2016, pueden distinguirse dos subperíodos diferenciados.⁸ Así, entre 2003 y 2009, tuvo lugar una fuerte recuperación de los ingresos en todas las categorías laborales. Los salarios por hora de los empleados independientes, de los cuentapropistas y de los asalariados se incrementaron, respectivamente, un 22 %, un 19% y un 37%. Sin embargo, este crecimiento no ubicó los ingresos de los independientes en los niveles que presentaban en 1998 antes de la importante caída que experimentaron durante la recesión de fines de los noventa y la posterior crisis de 2001-2002. En cambio, entre los asalariados esta recomposición salarial compensó la declinación ocurrida en la fase anterior. En cuanto al cuentapropismo, el aumento más fuerte durante estos años se aprecia entre los trabajadores de subsistencia en comparación con los trabajadores de oficio y profesionales. Además, entre 2009 y 2016, el crecimiento de los ingresos observado en el subperíodo anterior se

8 En Jiménez (2011) se describen las principales características de la evolución de los ingresos por hora de las categorías laborales consideradas durante el período previo al examinado en este análisis (es decir, desde 1985 hasta 2003 para el GBA y durante 1995-2003 para el total de aglomerados cubiertos por la EPH).

detuvo entre los independientes y disminuyó en el caso de los asalariados. Así, las remuneraciones medias por hora de los primeros cayeron en un 13% y aumentaron tan solo en un 2% entre los segundos. Este comportamiento es consistente con la ralentización de la actividad económica luego de la crisis financiera internacional. Asimismo, debe destacarse que desde 2013 se aprecia una tendencia decreciente en los ingresos de la mayoría de las categorías laborales consideradas.

2.4.2. Evolución de las tasas de pobreza y de indigencia

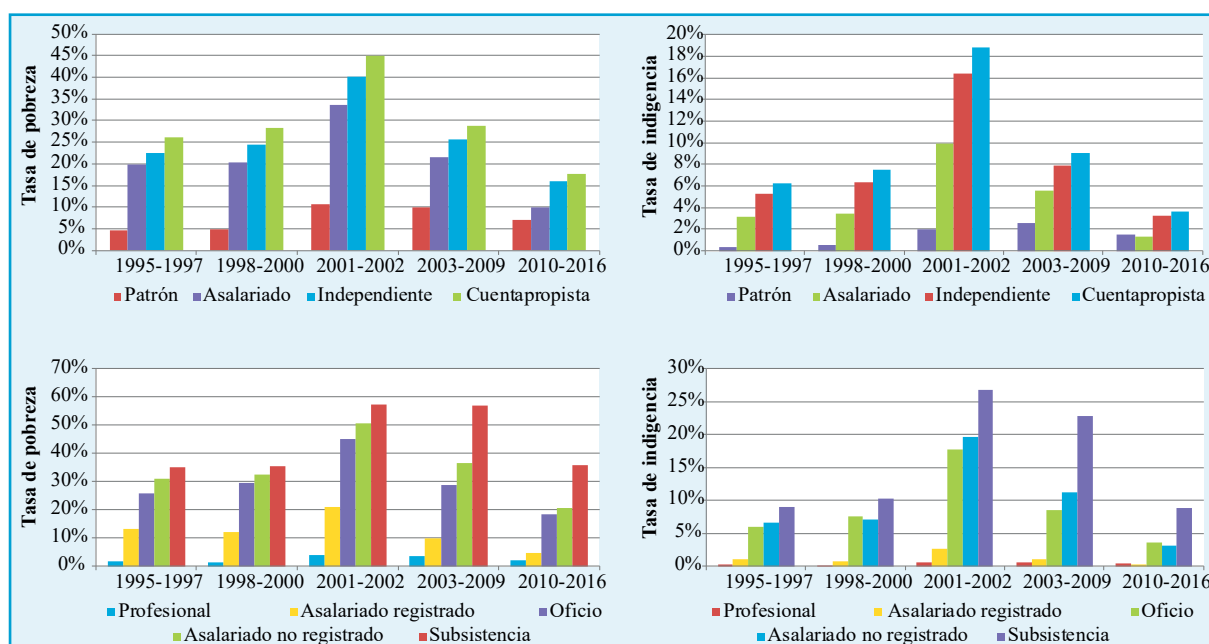
La trayectoria de las tasas de pobreza y de indigencia de los trabajadores de las diferentes categorías laborales analizadas durante 1995-2016⁹ para el conjunto de ciudades cubiertas por la EPH muestra, en todos los casos, un fuerte incremento de ambas tasas durante la recesión de finales de los noventa y especialmente en la crisis macroeconómica de 2001-2002 y una caída importante durante la recuperación posterior.

A partir de los valores promedios de las tasas de pobreza y de indigencia computados para distintos subperíodos considerados, se aprecian algunos resultados interesantes (Gráfico 5). Así, el porcentaje promedio de pobres e indigentes sobre el total de trabajadores independientes fue mayor al de los asalariados en todas las fases. La diferencia más elevada se presentó durante la crisis de 2001-2002, cuando la tasa de pobreza y de indigencia entre los primeros superó en 7 p.p. y en 6 p.p. las estimadas entre los segundos. Además, la tasa media de pobreza e indigencia correspondiente a los cuentapropistas fue la más alta, mientras que la de los patrones fue la más baja, en cada etapa, a lo largo del período analizado.

En cambio, el análisis de la pobreza moderada y extrema promedio entre las distintas modalidades de cuentapropismo y de los asalariados registrados y no registrados muestra un ordenamiento que se mantiene en todos los subperíodos. Así, los trabajadores con las tasas de pobreza y de indigencia más altas fueron los cuentapropistas de subsistencia seguidos por los asalariados no registrados y los trabajadores de oficio. En tanto que los cuentapropistas profesionales, los patrones y los asalariados registrados presentaron una menor incidencia de la pobreza e indigencia. Durante 2010-2016, mientras las tasas promedio de pobreza y de indigencia de los trabajadores de subsistencia ascendieron al 36% y al 9%, entre los profesionales alcanzaron valores cercanos a cero.

⁹ Para computar estos indicadores se consideraron como líneas de pobreza moderada y extrema los valores de la canasta básica total y alimentaria para el GBA informados por el INDEC para el período 1995-2006. Estos valores se actualizaron usando el IPC del CENDA y del Congreso para el período 2007-2016.

Gráfico 5. | Tasas promedio de pobreza y de indigencia según categoría laboral, total aglomerados, 1995-2016



Nota: las líneas de pobreza y de indigencia para el período 1995-2006 surgen de los valores de la Canasta Básica Total (CBT) y de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) publicados por el INDEC; para el período 2007-2016, surgen de actualizar el valor de la CBT y de la CBA utilizando el IPC del CENDA y del Congreso.

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

2.5. Transiciones laborales de los trabajadores independientes

La construcción de matrices de transición para el período 2003-2015¹⁰ a partir de los microdatos de la EPH permite determinar la intensidad y la dirección de los movimientos en el mercado laboral.¹¹ El análisis de los elementos de la diagonal principal indica que las tasas de permanencia en el empleo asalariado registrado son significativamente mayores que en el empleo independiente. En promedio, mientras el 90% de los primeros permanece en el mismo puesto luego de un trimestre, dicho valor se reduce al 71% en el caso de los trabajadores independientes. Sin embargo, el porcentaje de asalariados no registrados que permanece en esta misma categoría en la segunda observación es menor que el estimado para los empleados registrados y los independientes.

El Gráfico 6 resume los principales destinos de los trabajadores que abandonan el trabajo independiente. Estos son, en orden de importancia, el empleo asalariado no registrado y la inactividad. Así, entre el 34% y el 46% de los independientes que dejan esta ocupación se insertan en un puesto no registrado en relación de dependencia, en tanto que del 23% al 43% sale del mercado laboral. Si bien este resultado se mantiene durante todo el período de

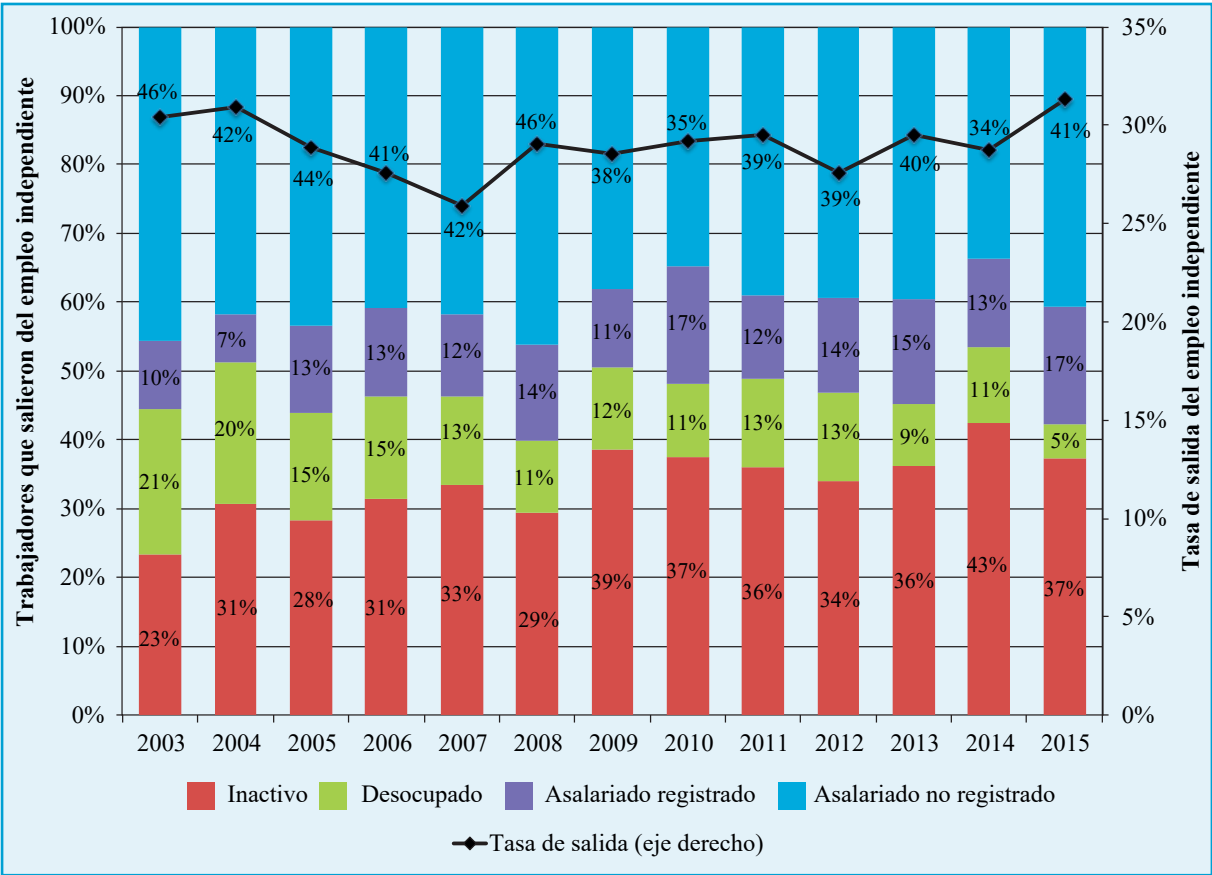
10 Debe aclararse que no es posible computar matrices de transición similares para el 2016 porque para este año solo se dispone de una única base de datos correspondiente al segundo trimestre.

11 Para el análisis de las transiciones laborales, se confeccionaron paneles trimestrales de datos que permiten el seguimiento de las mismas personas durante dos trimestres consecutivos.

análisis, se aprecian algunos cambios interesantes en los flujos de salida del trabajo independiente. De este modo, el porcentaje de trabajadores independientes que dejó esta ocupación y logró insertarse en un puesto asalariado registrado se incrementó, principalmente entre 2004 y 2009 (del 7% al 17%). En tanto que la proporción de los que abandonaron el trabajo independiente y quedaron desocupados disminuyó del 21% al 5% entre 2003 y 2015.

También se aprecia que los trabajadores independientes presentan una tasa de salida más elevada hacia la inactividad que los asalariados registrados, aunque menor que la de los asalariados no registrados. En cambio, los flujos hacia la desocupación no muestran importantes diferencias entre los independientes y los asalariados. No obstante, son levemente más altos entre los primeros en comparación con los empleados registrados. Esto es el resultado de las mayores tasas de permanencia que presentan los asalariados registrados y los mayores flujos hacia los puestos en relación de dependencia por parte de los trabajadores independientes (Maurizio, 2011). En promedio, durante 2003-2015, el 15% de ellos se dirigió hacia un empleo asalariado. Sin embargo, la mayoría de quienes realizaron esta transición terminaron en un puesto no registrado.

Gráfico 6. | Tasa de salida del empleo independiente y destino de los trabajadores que abandonaron esta categoría ocupacional, total aglomerados, 2003-2015



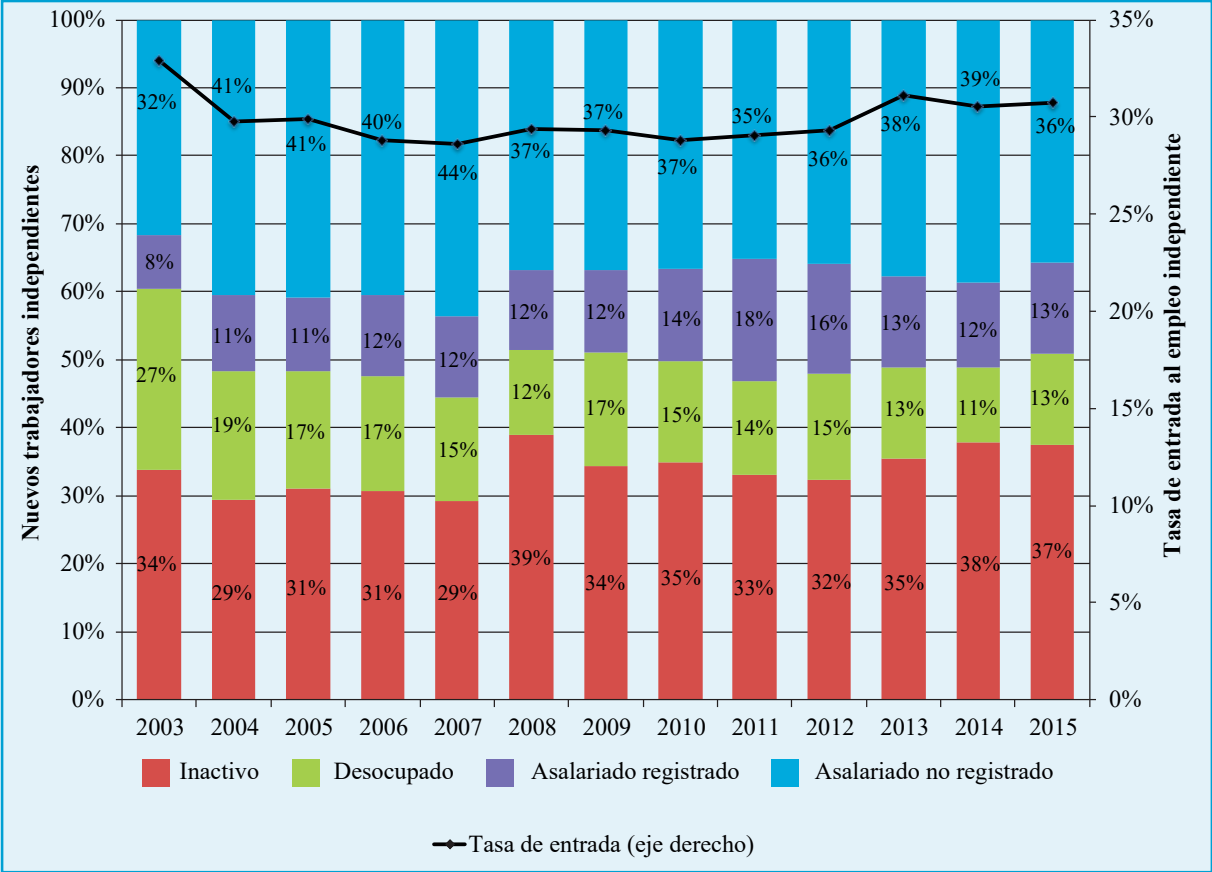
Nota: el resultado que se presenta por año es un promedio de los dos paneles construidos a partir de las EPH del primer y tercer trimestre de cada año, con excepción del correspondiente al 2003, 2007 y 2015, porque para estos años no se dispone de información para todos los trimestres.

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

Cuando se examina el origen de los nuevos trabajadores independientes, se observa que para la mayoría de los años considerados los asalariados no registrados constituyen la principal fuente de entrada al trabajo independiente, representando entre el 32% y el 44% de los nuevos (Gráfico 7). La segunda fuente de entrada más importante al empleo independiente la conforman los inactivos. Entre el 29% y el 39% de los que se incorporan al trabajo independiente provienen de la inactividad. Como señala Maurizio (2011), este resultado responde al carácter mismo de una gran parte de este tipo de actividades que son “a demanda”, especialmente en el caso de los cuentapropistas no profesionales, lo que implica para el individuo estar esperando a ser requerido para realizar alguna tarea, período durante el cual es probable que no haga una búsqueda activa de otro empleo.

Los siguientes orígenes del nuevo empleo independiente en orden de importancia son la desocupación y el empleo asalariado registrado. En promedio, el 16% de los independientes de la segunda observación se encontraba en el trimestre anterior desempleado y el 13%, en un puesto asalariado registrado. Un resultado llamativo se advierte con relación a la proporción de nuevos independientes que provienen de un empleo asalariado registrado que creció considerablemente durante 2003-2011 (del 8% al 18%) y cayó luego hasta alcanzar un valor del 13% en 2015.

Gráfico 7. | Tasa de entrada y origen del nuevo empleo independiente, total aglomerados, 2003-2015



Nota: el resultado que se presenta por año es un promedio de los dos paneles construidos a partir de las EPH del primer y tercer trimestre de cada año, con excepción del correspondiente al 2003, 2007 y 2015, porque para estos años no se dispone de información para todos los trimestres.

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

2.6. El futuro del trabajo independiente

El mundo del trabajo está experimentando cambios en la fisonomía del empleo como consecuencia de las tendencias demográficas y del impacto del progreso tecnológico en el crecimiento económico y el desarrollo productivo. En particular, en las últimas décadas han comenzado a tener mayor relevancia las formas no estándares de empleo y el trabajo independiente.

Se estima que los impactos provocados por la introducción de las nuevas tecnologías traerán modificaciones tanto en los modelos de negocios como en la creación o destrucción de empleos, la transformación acelerada de ocupaciones, de requerimientos de nuevas habilidades y en materia de ingresos. En este contexto surge el riesgo de mayor desigualdad por el hecho de que los trabajadores con altas calificaciones y “conectados” tienden a beneficiarse de estos cambios, mientras que aquellos con bajas calificaciones y “desconectados” suelen salir perjudicados, lo cual también requiere respuestas que contribuyan a compensar dichas desigualdades. Por eso, uno de los desafíos principales se relaciona con el abordaje de la educación, el entrenamiento y la formación en el trabajo de los jóvenes basándose en el uso, el aprovechamiento y la familiarización con las nuevas tecnologías (OIT, 2016).

En lo que respecta a las transformaciones en la composición del empleo sectorial, se observa un mayor crecimiento del sector terciario de la economía, sobre todo en los sectores de los cuidados personales y de la llamada “economía del conocimiento”, tendencia que probablemente se consolide en el futuro (WEF, 2016).

Por su parte, los nuevos modelos empresariales y de negocios se caracterizan por la deslocalización, la producción o el trabajo mediante plataformas digitales, la economía colaborativa y el trabajo por pedido (Salazar-Xirinachs, 2016). Estas transformaciones implican cambios en la forma de organizar el trabajo y en las relaciones laborales. Al respecto, se ha documentado que la proporción de empleo asalariado evidencia una caída secular en algunos países desarrollados, fenómeno que se ha asociado a las nuevas formas de empleo atípico.¹² Entre las más destacadas se encuentran el trabajo sin contrato, a tiempo parcial o temporal, las relaciones triangulares de trabajo y a demanda, entre otras. En particular, se constata que el trabajo independiente o por cuenta propia ha comenzado a adquirir una mayor relevancia entre las nuevas formas de empleo, principalmente en las actividades de servicios, así como su combinación con formas asalariadas de empleo.

Estas nuevas formas de trabajo pueden traer efectos positivos, como un mayor acceso a oportunidades laborales, en particular para jóvenes, ya que ofrecen una mayor autonomía. Al mismo tiempo, pueden conllevar efectos negativos, tales como un menor pago, inseguridad sobre la remuneración, limitado acceso a protección social y otros beneficios, aislamiento, estrés y falta de diferenciación entre la vida privada y el trabajo, sobre todo para mujeres y otros grupos considerados vulnerables como las minorías étnicas y los

¹² Según la OIT (2015), el empleo atípico se define como el trabajo que queda fuera de la relación típica (a tiempo completo, indefinido y se inscribe en una relación de trabajo subordinada), esto es, el empleo temporal, el empleo temporal a través de agencia, las relaciones de trabajo ambiguas y el trabajo a tiempo parcial.

migrantes. Así también, los trabajadores pueden verse privados de los medios para negociar colectivamente, ya sea porque la ley no lo permite o porque la débil relación con su empleador lo dificulta (OIT, 2016).

En este contexto de progresiva incorporación de nuevas tecnologías de la comunicación e información en los procesos de trabajo y de producción, junto con el mayor dinamismo de las actividades de servicios, se generan importantes desafíos para adecuar los diseños de los regímenes de seguridad social para trabajadores independientes a los cambios en el mundo del trabajo.

3. Cobertura de la seguridad social para los trabajadores independientes

En esta sección se presenta un análisis de la cobertura legal y efectiva de la seguridad social en los trabajadores independientes. En particular, se realiza un recorrido de los antecedentes normativos y un análisis de los regímenes vigentes para trabajadores independientes, su alcance, evolución reciente y una descripción de los problemas vinculados con dicha cobertura.

3.1. Cobertura legal

A partir de la Ley 14.397 de 1954, se creó un régimen jubilatorio único organizado en tres cajas: empresarios, profesionales y trabajadores independientes. En cada caso, el régimen contemplaba tres tipos de prestaciones previsionales: una jubilación ordinaria (para los varones a partir de los 60 años y para las mujeres desde los 55 años), una jubilación por invalidez y una pensión por fallecimiento. Posteriormente, en el año 1963, se instituyó por medio del Decreto Ley 7.825 un régimen diferente para los profesionales, que fijó categorías de actividad ligadas a los años de ejercicio profesional de los afiliados.

En el año 1969, a través de la Ley 18.038, se estableció un nuevo Régimen de Jubilaciones y Pensiones para Trabajadores Autónomos. Con esta modificación legal se unificó la contribución de los trabajadores independientes en una única Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos. Entre los cambios introducidos, se incorporó a los trabajadores de la producción y cobranza de seguros, reaseguros y actividades afines –hasta entonces considerados en relación de dependencia– y se habilitó la afiliación voluntaria para ciertas actividades: socios no gerentes de sociedades de responsabilidad limitada, síndicos y miembros del clero y comunidades religiosas, y de todo aquel que deseara incorporarse a este nuevo régimen, aun cuando no desarrollara actividad lucrativa alguna o estuviera comprendido en otro régimen previsional. Asimismo, el régimen instaurado incorporó la jubilación por edad avanzada, prestación que antes solo regía para trabajadores en relación de dependencia. Posteriormente, la Ley 18.916 de 1970 adicionó la afiliación voluntaria de las amas de casa.

El esquema de cotización que estableció la Ley 18.038 consistía en una tasa uniforme del 10% aplicada a montos definidos para catorce categorías y actualizados anualmente por el Poder Ejecutivo en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones. Los afiliados podían optar por la categoría

de cotización, siempre que esta fuera igual o superior al mínimo que estableciese el Poder Ejecutivo en razón de la naturaleza y modalidad de las actividades desarrolladas por el autónomo y comprendidas en el régimen.

Desde el punto de vista prestacional, el régimen para trabajadores autónomos otorgaba los siguientes beneficios: jubilación ordinaria (para varones a partir de los 65 años y mujeres a partir de los 62 años¹³), jubilación por invalidez, pensión por fallecimiento y pensión por edad avanzada (70 años). Si bien este régimen se mantuvo sin cambios normativos relevantes hasta la reforma previsional de 1993, fue acumulando una serie de problemas significativos, entre los cuales cabe mencionar los siguientes: la elevada evasión de las obligaciones previsionales por parte de los trabajadores, la pérdida de valor de los activos del sistema debido a la alta inflación y el incumplimiento por parte del Estado de las obligaciones previsionales hacia los beneficiarios, con la consecuente aparición de demandas judiciales y descrédito del sistema (Bertranou y Casalí, 2007).

En la actualidad, la cobertura legal de la seguridad social para los trabajadores independientes se organiza en dos regímenes contributivos¹⁴: el Régimen General de Autónomos y el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes - Monotributo. Pese a sus diferencias, ambos regímenes prevén que el trabajador independiente se categorice según su actividad económica e ingresos brutos, lo que determina una renta de referencia con un monto de cotización. A la cobertura brindada por el Régimen Nacional de Previsión Social, cabe agregar la dispuesta por las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales, creadas en el ámbito provincial con carácter sustitutivo del régimen nacional.¹⁵

3.1.1. Cobertura legal en el Régimen General de Autónomos

La Ley 24.241 del año 1993 creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)¹⁶ e incorporó la figura del trabajador autónomo. Este es definido como aquella persona que por sí sola o conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no, ejerce algún tipo de actividad lucrativa, siempre que esta no configure una relación de dependencia. Las actividades que desarrollan los autónomos son clasificadas en cuatro grupos:

1. Dirección, administración o conducción de cualquier empresa, organización, establecimiento o explotación con fines de lucro, o sociedad comercial o civil, aunque por esas 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.

13 La edad de retiro para mujeres fue modificada a 60 años en normativas inmediatamente posteriores a la citada ley.

14 Para más detalles, véanse Bertranou y Casalí (2007) y Bertranou y Casanova (2014).

15 Aquellos que realizan simultáneamente actividades asalariadas se encuentran también afiliados al Régimen General.

16 En el año 2008 se realizó una modificación al SIJP mediante la sanción de la Ley 26.425 que creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), suprimiendo el régimen de capitalización individual.

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.

Las prestaciones de la seguridad social para los autónomos son las siguientes: jubilación ordinaria, retiro por invalidez, pensión por fallecimiento, prestación por edad avanzada y cobertura médico-asistencial. Los requisitos de acceso a la jubilación ordinaria comprenden un mínimo de treinta años de aportes a la seguridad social y una edad mínima de 65 años para los varones y 60 años para las mujeres. El haber previsional está integrado por la Prestación Básica Universal (PBU), una Prestación Compensatoria (PC) y una Prestación Adicional por Permanencia (PAP).

3.1.2. Cobertura legal en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo)

El Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, denominado Monotributo, se estableció en el año 1998 mediante la Ley 24.977. Considera como pequeños contribuyentes a las personas físicas que realicen la venta de cosas muebles, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria; los integrantes de cooperativas de trabajo, y las sucesiones indivisas que continúen la actividad de las personas físicas. También se incluye a las sociedades de hecho¹⁷ y comerciales irregulares que tengan un máximo de hasta tres socios.

Para la inscripción al régimen, los contribuyentes deben cumplimentar ciertos requisitos, tales como: un límite máximo de ingresos brutos anuales (\$1.050.000 en el caso de la actividad comercial y \$700.000 en el caso de prestación de servicios, en el año 2017); un mínimo de empleados a cargo (solo en las últimas tres categorías); un precio máximo por unidad de venta (\$2.500) en el caso de actividades comerciales; no haber realizado importación de cosas muebles y/o servicios en los últimos doce meses, y no realizar más de tres actividades simultáneas o poseer más de tres locales.

Desde el punto de vista de la seguridad social, los aportantes al Régimen Simplificado tienen derecho a la PBU, cobertura médico-asistencial,¹⁸ retiro por invalidez, pensión por fallecimiento, prestación por edad avanzada y asignaciones familiares (solo para los aportantes asignados a la categoría A hasta la categoría H).¹⁹

3.2. Evolución de la cantidad de aportantes a la seguridad social

Considerando la evolución de los trabajadores independientes que aportaron a la seguridad social entre los años 1994 y 2016, se destaca que el número de aportantes al Monotributo se mantuvo estable desde su introducción en 1998 hasta el 2000, mientras que la cantidad de cotizantes en el Régimen General de

¹⁷ Sociedades definidas en la Ley 19.550 de Sociedades Comerciales, Capítulo I, Sección IV.

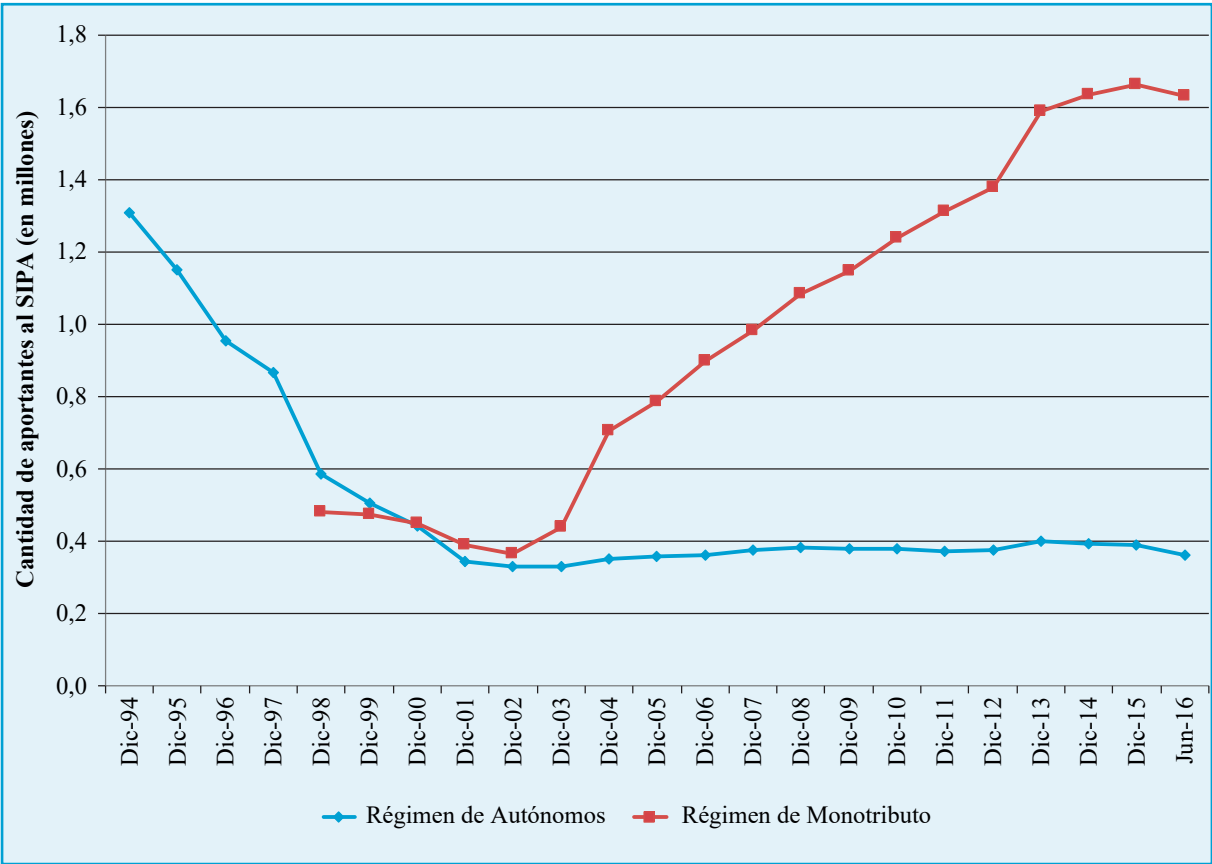
¹⁸ Asegurada en el Programa Médico Obligatorio (PMO) provisto a través del Sistema Nacional del Seguro de Salud (Leyes 23.660 y 23.661 y modificatorias).

¹⁹ Decreto 593/2016.

Autónomos muestra una caída significativa a partir de 1994 y en particular durante el ciclo recesivo de la economía argentina. Asimismo, se observa que la crisis macroeconómica de 2001-2002 generó una caída en la cantidad de aportantes a este régimen. A partir de 2003, sobre todo en 2004, se aprecia un importante aumento en el número de aportantes al Monotributo asociado con la recategorización y con la moratoria implementada ese mismo año (Cetrángolo *et al.*, 2013); en cambio, en el Régimen General de Autónomos se mantuvo prácticamente estable a partir de 2004 hasta 2016 en casi 0,4 millones. La cantidad de aportantes al Monotributo acompañó la recuperación económica del país, alcanzando 1,6 millones hacia junio de 2016. Debe señalarse también que entre diciembre de 2012 y diciembre de 2013 se aprecia un aumento del 15% en el número de aportantes al Monotributo asociado con la modificación en sus escalas o categorías en septiembre de 2013. A partir de este año, se mantuvo relativamente estable con una leve caída en su tasa de crecimiento anual (Gráfico 8).

Los monotributistas representaron, en promedio, durante 1998-2016, el 13% de los aportantes al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Por su parte, los cotizantes autónomos representaron en 2016 el 4% del total de aportantes al SIPA. La relación entre la cantidad de autónomos y de aportantes al Monotributo entre 1998-2016 verificó una disminución continua.

Gráfico 8. | Evolución de la cantidad de trabajadores aportantes al Régimen General de Autónomos y del Monotributo, 1994-2016



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MTEySS.

El notable crecimiento del número de aportantes del Régimen Simplificado resulta positivo si se trata, en gran medida, de trabajadores por cuenta propia no registrados que se constituyen en pequeños contribuyentes y gracias al régimen logran formalizarse. Esto, además, permite una transición más suave de estos trabajadores hacia el Régimen General de Autónomos. Sin embargo, resulta importante también prestar atención a este proceso de salida del Monotributo hacia el régimen general de tributación y seguridad social, porque el mismo régimen podría convertirse en una “trampa” donde los pequeños contribuyentes se vieran incentivados a permanecer indefinidamente a fin de aprovechar sus ventajas. Esto implica reducir el error de inclusión que consiste en incorporar al régimen a contribuyentes formales que corresponderían al régimen general (Cetrángolo *et al.*, 2013).

3.3. Problemas asociados a la cobertura de la seguridad social

3.3.1. Problemas de la cobertura legal

Cuando se examina la cobertura legal de los trabajadores independientes, se advierte que presenta diferencias de alcance prestacional según sea el régimen de inscripción al SIPA. En particular, los trabajadores encuadrados en el Régimen General de Autónomos no disponen de la cobertura que brindan los regímenes de asignaciones familiares²⁰ y de obra social para el caso de los adheridos al Monotributo. Además, en ningún caso los trabajadores independientes están comprendidos en las coberturas por desempleo y por riesgos de trabajo que protegen a los trabajadores en relación de dependencia (Cuadro 3).²¹

Cuadro 3. | Cobertura legal de la seguridad social por categoría de inscripción al SIPA

Régimen de la seguridad social	Relación de dependencia	Régimen Simplificado	Autónomos
Previsional	X	X	X
Asignaciones familiares	X	X	
Riesgos del trabajo	X		
Seguro por desempleo	X		
Obras sociales	X	X	

Fuente: Secretaría de Seguridad Social, MTEySS.

20 Decreto 593/2016.

21 No obstante, la Ley 24.577 de Riesgos del Trabajo habilita al Poder Ejecutivo Nacional a incluir en su ámbito a los trabajadores autónomos y trabajadores vinculados por relaciones no laborales (artículo 2, párrafo 2, incisos b y c). Cabe señalar también que, como fue expresado oportunamente, tanto en el régimen de Monotributo como en el de autónomos se prevé la cobertura por invalidez (retiro por invalidez).

Además de la cobertura previsional brindada por el régimen nacional, se agrega la dispuesta por las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales, creadas en el ámbito provincial. En la actualidad, existen en el país 75 entidades de seguridad social para profesionales, a las que se encuentran afiliados alrededor de 800.000 profesionales (Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, 2013).

Cabe señalar que se advierte una escasa articulación entre las Cajas para Profesionales y los dos regímenes que forman parte del SIPA. Los profesionales afiliados a las mencionadas Cajas no figuran en los registros administrativos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) por lo que se desconoce su dimensión real y la simultaneidad con actividades enmarcadas en el SIPA, dificultando su control, seguimiento y, más importante aún, la coordinación interinstitucional para la aplicación de políticas públicas.

3.3.2. Problemas de la cobertura efectiva

La elevada informalidad es uno de los principales problemas que ocasiona una importante pérdida en la cobertura efectiva de la seguridad social. A fin de examinar mediante la base de datos de la EPH la evolución de la incidencia de la informalidad sobre el conjunto de los trabajadores independientes, se implementaron tres definiciones operativas.²² Las dos primeras definiciones están basadas en los criterios utilizados en otros estudios empíricos y en la denominada visión “productiva”, que califica como informales a los trabajadores que se desempeñan en puestos de baja productividad, que desarrollan actividades marginales de pequeña escala, generalmente basadas en la unidad familiar. De estas, la primera definición operativa considera informales a los trabajadores independientes no profesionales que se desempeñan en establecimientos privados de menos de seis personas (Beccaria y Groisman, 2007; Gasparini, 2000; Monza, 2000 y Maloney, 1999).²³ La segunda definición identifica como informales a los trabajadores independientes no calificados y a aquellos trabajadores no profesionales con algún grado de calificación siempre que su ingreso laboral se ubique en los cuatro primeros deciles de la distribución para el total de los ocupados y desarrollen sus actividades en establecimientos de hasta cinco empleados (Bergesio *et al.*, 2007, Paz, 2004 y Monza y López, 1995).²⁴ Una tercera definición se asocia a las características de la empresa y será analizada más adelante.

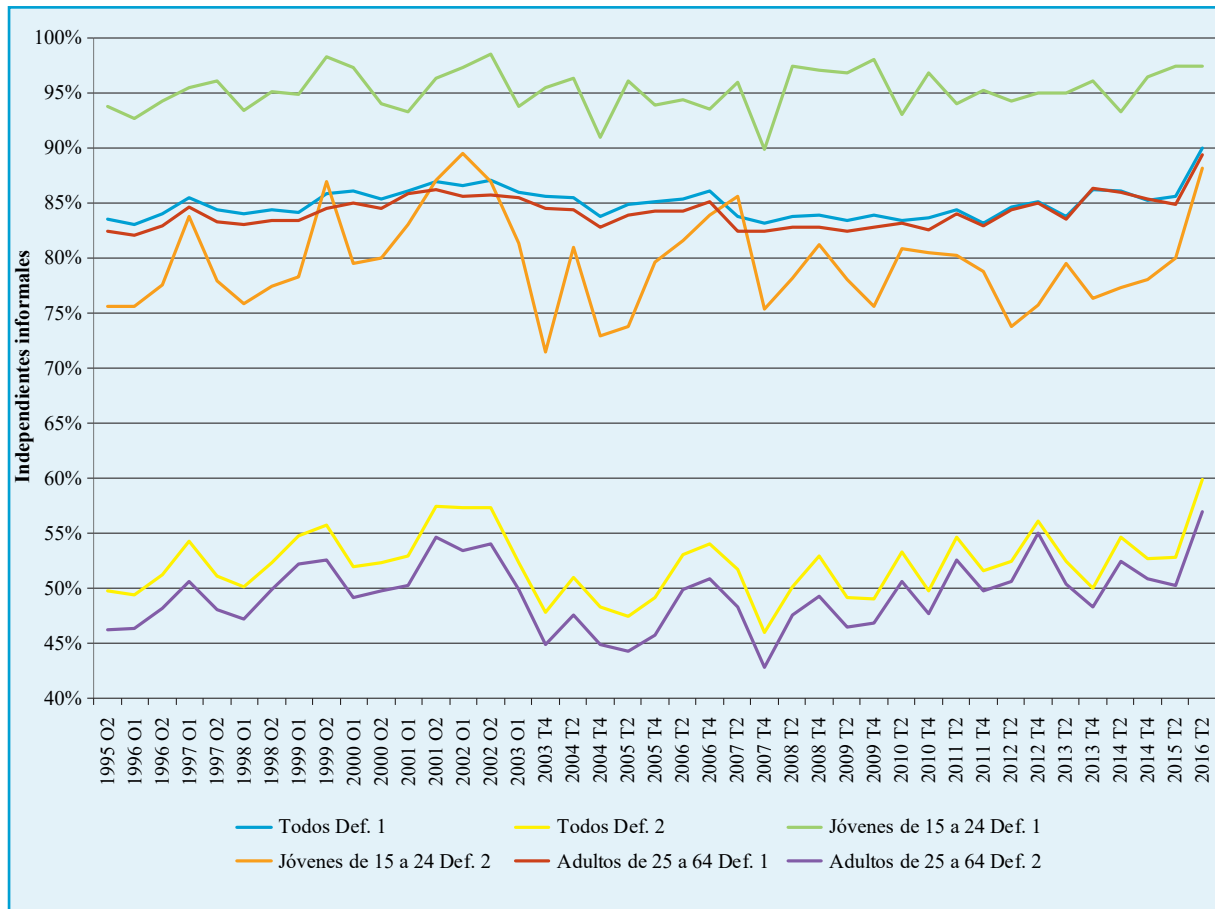
El Gráfico 9 muestra la evolución de la tasa de informalidad para el empleo independiente que surge de la implementación de las primeras dos definiciones operativas previamente descriptas.

22 Esto se debe a que la falta de información en la EPH sobre el registro de los trabajadores independientes en la seguridad social y sobre el pago regular de sus obligaciones tributarias y de la seguridad social restringe el estudio empírico del fenómeno principalmente desde el punto de vista legal.

23 Este criterio está en línea con las recomendaciones de la 15.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de 1993 seguida por la OIT en sus primeros estudios sobre economía informal. La 15.ª CIET definió el “sector informal” en términos de las características de las unidades de producción donde tenían lugar las actividades e introdujo el tamaño de la empresa, medido por el número de trabajadores, como uno de los criterios definitorios de su informalidad. Sin embargo, esta noción de sector informal fue posteriormente complementada con la de “empleo informal” que fue definido, con fines estadísticos, por la 17.ª CIET en 2003. Para más detalles, véase OIT (2013).

24 En Jiménez (2011) pueden consultarse las distintas razones que justifican los criterios utilizados en estas dos definiciones operativas.

Gráfico 9. | Evolución de la informalidad laboral entre los trabajadores independientes, total aglomerados, 1995-2016



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

Se aprecia una elevada incidencia de la informalidad entre los trabajadores independientes que es bastante mayor según el primer criterio en comparación con el segundo. En efecto, los porcentajes promedio de trabajadores independientes informales según la primera y la segunda definición ascienden al 85% y al 52%, respectivamente, durante 1995-2016. La trayectoria de la tasa de informalidad según la primera definición operativa se caracteriza por ser relativamente estable. Así, esta tasa se incrementó apenas del 84% al 87% entre 1995 y 2002. Como señalan Beccaria y Groisman (2007), la evolución del trabajo independiente informal durante los años noventa resulta llamativa, ya que, a diferencia de otros países de la región, no operó como una alternativa importante al desempleo, mostrando un leve comportamiento contracíclico entre 1998 y 2002. Luego de la crisis macroeconómica de 2001-2002, la tasa de informalidad laboral entre los trabajadores independientes cayó 3 p.p. hasta el 2004, pero subió de nuevo entre ese año y el 2006. A partir de 2007 y hasta 2016, se aprecia una tendencia creciente en la incidencia de la informalidad, que se incrementó del 83% al 90%.

Cuando además de la calificación de la tarea y el tamaño del establecimiento se considera el ingreso laboral de los independientes, la tasa de informalidad no solo baja significativamente, sino que además tiene un comportamiento algo diferente del obtenido con el primer criterio. Así, durante 1995-2002 creció del

50% al 57%. Y entre 2003 y 2016, tal como se observó al aplicar la primera definición, la tasa de informalidad no muestra un patrón descendente, sino que, por el contrario, se incrementó del 48% al 60%. Como esta segunda definición incluye, además del grado de calificación de la tarea y el tamaño de la unidad económica, la posición de los independientes en la distribución de los ingresos laborales correspondiente al total de los ocupados, el aumento en la fase recesiva de los años noventa podría estar relacionado con una reducción importante de los ingresos de estos trabajadores. En tanto, el crecimiento durante los años de recuperación económica podría estar indicando un rezago en la recomposición de los ingresos de los empleados independientes respecto de los asalariados. Asimismo, se destaca el fuerte aumento en este indicador de informalidad laboral luego de la crisis financiera de 2008-2009, cuando creció del 49% al 56% entre 2009 y 2012. También se observa que la incidencia de la informalidad laboral entre los independientes a lo largo de todo el período resulta considerablemente superior entre los jóvenes de 15 a 24 años en comparación con los adultos.

El tercer criterio utilizado para identificar a los trabajadores independientes informales está basado en las directrices adoptadas hace poco por la OIT para medir el empleo informal, a partir de las recomendaciones dadas por la 15.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) y por la 17.^a CIET.²⁵ Según estas directrices, como es muy difícil separar la situación del empleo de los trabajadores por cuenta propia y empleadores del tipo de empresa de la cual son propietarios, la naturaleza informal de sus trabajos se deriva directamente de las características de la empresa.

Entonces pueden considerarse como informales ya sea todas las empresas de personas trabajando por cuenta propia o solo aquellas que no están registradas bajo formas específicas de la legislación nacional. Las empresas de empleadores informales deberían definirse en términos de uno o más de los tres criterios siguientes: el tamaño pequeño de la empresa en términos de empleo,²⁶ la ausencia de registro de la empresa y la ausencia de registro de sus asalariados. En resumen, forman parte del empleo informal los cuentapropistas y los empleadores que trabajan en sus propias empresas del sector informal, es decir, empresas de hogares que no están constituidas en sociedad, con al menos una parte de la producción destinada al mercado, que no están registradas o donde el número de asalariados es reducido (por ejemplo, menos de cinco asalariados) (OIT, 2013). Se considera que los cuentapropistas trabajan en una empresa del sector informal cuando declaran no pagar una obra social o cuando la empresa familiar no está constituida como sociedad legal.²⁷ La razón para considerar como informales a los cuentapropistas que declaran no pagar una obra social se relaciona con las características del Monotributo. Como la encuesta no indaga directamente sobre el registro del trabajador por cuenta propia, se utiliza como aproximación la información referida al

25 Para más detalles, véase OIT (2013).

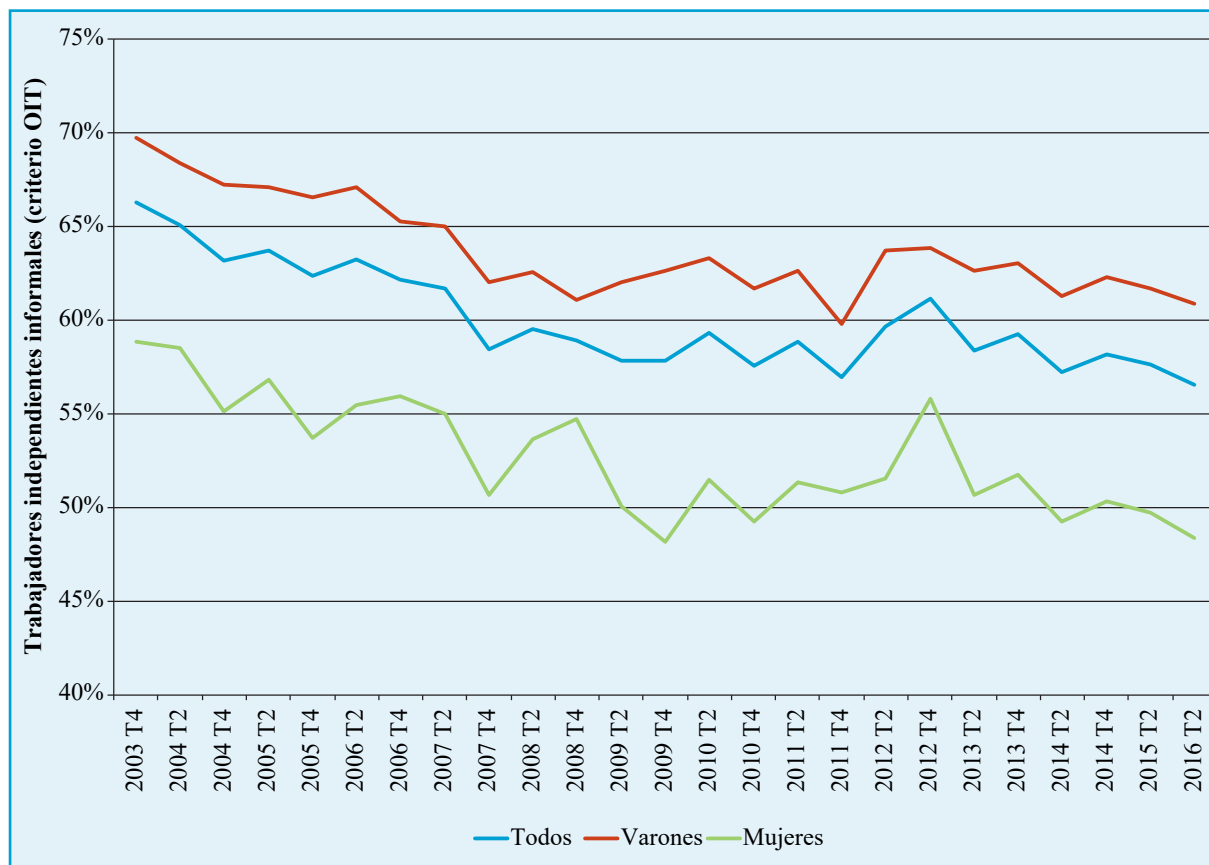
26 La resolución de la 15.^a CIET no especificó el límite de tamaño para las empresas de empleadores informales, de modo que puede variar en función de las necesidades de los países e incluso de una rama de actividad económica a la otra dentro de un mismo país. Los tamaños utilizados para el criterio de tamaño de la empresa o del establecimiento varían de un país a otro. Sin embargo, para los informes internacionales, el Grupo de Expertos sobre Estadísticas del Sector Informal (conocido como Grupo de Delhi) estableció que los países deberían proporcionar cifras por separado de las empresas con menos de cinco asalariados. Por tanto, este es el umbral que se utiliza en este estudio para identificar a los microestablecimientos (OIT, 2013).

27 Como la EPH no contiene toda la información necesaria para implementar el criterio anterior para el conjunto de trabajadores independientes, se utilizaron las variables más aproximadas a las propuestas por la OIT a fin de identificar a los cuentapropistas y empleadores informales.

pago de una obra social. En el caso de los empleadores, se considera que son informales aquellos que trabajan en una empresa familiar no constituida como sociedad legal y que tiene menos de cinco empleados.

En el Gráfico 10 se presenta la evolución del porcentaje de trabajadores por cuenta propia y empleadores informales que surge de implementar esta definición para el conjunto de trabajadores independientes así como para varones y mujeres.²⁸ Se aprecia que el porcentaje de informales²⁹ se ubicó entre el 57% y el 66% durante 2003-2016. Este porcentaje disminuyó 8 p.p. en el período 2003-2007, permaneciendo relativamente estable hasta 2011. Entre este año y 2012, creció 4 p.p. En cambio, las mujeres presentan una tendencia creciente en la tasa de informalidad después de la crisis financiera internacional del 2008-2009 y hasta el 2012. Luego, la proporción de trabajadores autónomos muestra una caída del 61% al 57% en 2016. Asimismo, se aprecia que la tasa de informalidad entre los trabajadores independientes varones superó en más de 6 p.p. la correspondiente a las mujeres durante todo el período de análisis.

Gráfico 10. | Trabajadores independientes informales (criterio OIT) según género, 2003-2016



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

28 El período de análisis en este caso comienza en 2003 porque solo a partir de este año la EPH incluye información sobre la organización jurídica de las empresas de los trabajadores independientes.

29 Resulta interesante señalar que el porcentaje de trabajadores independientes informales del GBA en 2015 obtenidos con este criterio es similar a la proporción de trabajadores autónomos no registrados que surge de los datos de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) II para el GBA. Para más detalles, véase la subsección 4.3.

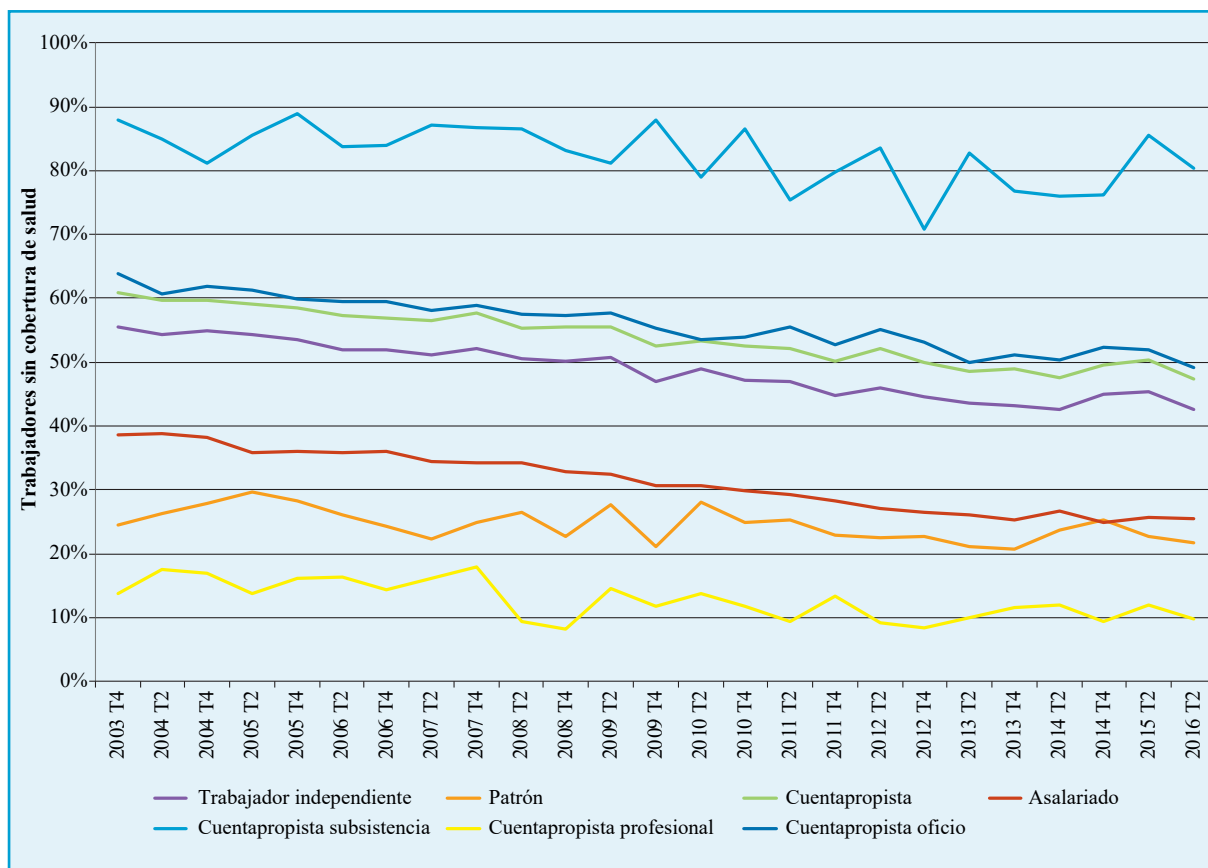
Una fuente adicional de relevancia para la medición de la informalidad laboral en los independientes es la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS 2015).³⁰ Los resultados obtenidos indican que el 62% de los trabajadores independientes de las jurisdicciones relevadas no están registrados en el Sistema de Seguridad Social. Este alto porcentaje responde principalmente a la elevada proporción de cuentapropistas no registrados (66%), puesto que solo el 28% de los patrones no realizan aportes a la seguridad social (Cuadro A1).

Además, los elevados porcentajes de trabajadores independientes no registrados en el sistema, así como sus altos niveles de precariedad laboral que surgen de los indicadores previamente analizados, se traducen en bajos niveles de cobertura de salud en este conjunto de ocupados. En efecto, conforme a los datos de la EPH, durante 2003-2016 la proporción de ocupados que no contaban con ningún tipo de cobertura de salud se ubicó entre el 43% y el 55% en el caso de los trabajadores independientes, en cambio, entre los asalariados no superó el 39%. Los valores correspondientes al conjunto de independientes esconden una gran heterogeneidad de situaciones en su interior. Así, en promedio, la falta de cobertura de salud³¹ fue más elevada durante todo el período analizado en los cuentapropistas de subsistencia (que superó el 70%), seguidos por los de la modalidad de oficio (tasas mayores al 49%). En cambio, el porcentaje promedio de trabajadores con ningún tipo de cobertura de salud ascendió al 25% en el caso de los empleadores y al 13% entre los cuentapropistas profesionales. Asimismo, debe destacarse la tendencia decreciente en el porcentaje de trabajadores sin cobertura de salud a lo largo del período en todas las categorías ocupacionales y grupos analizados. Sin embargo, la caída más importante en este indicador entre 2003 y 2016 tuvo lugar entre los cuentapropistas de subsistencia (14 p.p.) y los de oficio (15 p.p.) (Gráfico 11).

30 Realizada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el año 2015. El relevamiento comprende: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA), la provincia del Chaco, de Catamarca, de Corrientes, de Jujuy y de Río Negro.

31 En Argentina la provisión de servicios de atención de la salud está a cargo de una variada gama de instituciones con distintos mecanismos de financiamiento y regulación. Este esquema está conformado por un subsector público (financiado principalmente con impuestos generales), la seguridad social (financiada con contribuciones sobre la nómina salarial) y un subsector privado (organizado a partir de seguros privados o pagos directos de bolsillo) (Cetrángolo *et al.*, 2013). Las estimaciones que surgen de la EPH corresponden a los trabajadores que declaran no pagar una obra social, una mutual, un servicio de emergencia ni un seguro privado provisto por alguna de las empresas de medicina prepaga.

Gráfico 11. | Trabajadores sin cobertura de salud según categoría ocupacional, total aglomerados, 2003-2016



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

Además de la informalidad laboral, otro elemento que afecta a la cobertura efectiva de los independientes está determinado por la irregularidad y la discontinuidad en los pagos de cotizaciones, lo que en muchos casos genera la interrupción de las prestaciones o del derecho a estas. La realización de aportes puntuales (pago a término) define distintas posibilidades de acceso al derecho en función del tipo de la prestación, la cantidad y la continuidad de las cotizaciones. Al respecto, según datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), durante 2015 el 40,4% de los autónomos y el 36,7% de los cotizantes al Monotributo no realizaron la totalidad de los pagos. Por su parte, el 19% de los autónomos y el 17% de los monotributistas contribuyeron hasta seis meses en el año.

Cuadro 4. | Cantidad de cotizantes al Régimen General de Autónomos y Monotributo que realizaron al menos un pago en 2015, según cantidad de meses pagados

Meses pagados	Autónomos			Monotributistas		
	CUITS	Distribución	Distr. acumulada	CUITS	Distribución	Distr. acumulada
1	27.698	4%	4%	42.291	3%	3%
2	19.132	3%	8%	39.456	3%	6%
3	20.974	3%	11%	41.488	3%	9%
4	18.534	3%	14%	40.423	3%	11%
5	15.896	3%	16%	39.825	3%	14%
6	16.331	3%	19%	40.417	3%	17%
7	15.542	2%	22%	41.920	3%	20%
8	15.465	2%	24%	40.527	3%	23%
9	17.606	3%	27%	42.362	3%	26%
10	25.642	4%	31%	54.841	4%	29%
11	58.734	9%	40%	104.685	7%	37%
12	370.345	60%	100%	910.871	63%	100%
Total	621.899	100%		1.439.106	100%	

Fuente: Secretaría de Seguridad Social, según información de la AFIP.

También es importante destacar la imposibilidad de adecuar los pagos de las cotizaciones de los independientes a la seguridad social según la evolución de la actividad económica, lo que dificulta la continuidad de los pagos en los períodos de muy baja o nula facturación por receso o disminución de actividad. Como señalan Bertranou y Maurizio (2011), en los períodos de crisis económica, la probabilidad de que un trabajador regular³² se convierta en irregular o que un trabajador irregular con derechos pase a considerarse uno sin derechos se incrementa notablemente.

Estas condiciones de irregularidad y discontinuidad en los pagos generan limitaciones para cumplimentar el requisito de treinta años de aportes que posibilitan el acceso al beneficio previsional por vejez y la obtención del retiro por invalidez y pensión por fallecimiento de afiliado en actividad, al no reunir la condición de aportante regular o irregular con derecho. También impiden el reconocimiento de servicios con aportes independientes para obtener un beneficio en otras cajas adheridas a los regímenes de reciprocidad

³² Se considera al trabajador independiente regular con cobertura por incapacidad o muerte si posee pagos 30 de los últimos 36 meses. En el caso de que las cotizaciones sean menores a 18 durante los últimos 36 meses, los trabajadores no tienen acceso a percibir estos dos beneficios. Mientras que, si el trabajador posee 18 cotizaciones en los últimos 36 meses, se trata de un trabajador "irregular con derechos" (Decreto 460/99).

jubilatoria nacionales.³³ En este sentido, el análisis de las altas jubilatorias de 2014-2015 evidencia que los trabajadores independientes puros³⁴ que accedieron a un beneficio jubilatorio lo hicieron principalmente por medio de la moratoria previsional y con solo el 16% de los períodos aportados en relación con los años requeridos para el acceso al beneficio previsional.³⁵ Los independientes puros representan el 41,4% de las altas por moratoria, mientras que los trabajadores con trayectorias mixtas³⁶ representan un 28,2% y los asalariados puros³⁷ el 16% (Cuadro 5). Por su parte, los asalariados puros y los trabajadores con trayectorias mixtas que accedieron a una moratoria aportaron en promedio el 30% de los años requeridos para la jubilación ordinaria.

Cuadro 5. | Estructura de las altas jubilatorias y porcentaje de períodos aportados según tipo de historia laboral. Generación varones 1949 y mujeres 1954 con altas en SIPA, 2014-2015*

Tipo de historia laboral	Moratoria		Jubilación ordinaria	
	Estructura	Porcentaje de períodos aportados (sobre 30 años)	Estructura	Porcentaje de períodos aportados (sobre 30 años)
Asalariado puro	16%	30%	63%	100%
Independiente puro	41%	16%	15%	100%
Mixto	14%	30%	22%	100%
Sin aportes	28%	0%	0%	100%
Total	100%	16%	100%	100%

* Estimación sobre densidad observada en el período 1994-2014. No se computan períodos aportados en otras cajas previsionales, con las que puede haber convenios de reciprocidad.

Fuente: Secretaría de Seguridad Social, según información de la ANSES.

33 Decreto Ley 9316/46 y Resolución SSS 262/81.

34 Se considera como independientes puros a aquellos trabajadores cuyas cotizaciones a la seguridad social se enmarcan en regímenes de Monotributo, en el Régimen General de Autónomos y/o trabajadores de Casas Particulares.

35 La Ley 25.994 estableció en su artículo 6° que los trabajadores que cumplieran con la edad para acceder a los beneficios previsionales pero no contaran con los treinta años de aportes requeridos tendrían derecho a inscribirse en la moratoria previsional establecida en la Ley 25.865. Esta última, junto con el Decreto 1454/05, permitieron la regularización voluntaria en concepto de deuda de aporte previsional para los trabajadores autónomos hasta el mes de septiembre de 1993. Una vez otorgado el beneficio, se descontaba de este el cargo mensual de la deuda acordada. Por último, en el año 2014, mediante la sanción de la Ley 26.970 se estableció una nueva moratoria previsional que permite regularizar deuda previsional hasta el mes de diciembre de 2003. Dicho otorgamiento se encuentra condicionado a una evaluación de la situación patrimonial y socioeconómica.

36 Trabajadores que han cotizado como asalariados y también en los regímenes de Monotributo, Autónomos y/o Casas Particulares.

37 Trabajadores que solo cotizaron en el Régimen General en relación de dependencia.

4. Cotizaciones y financiamiento de la seguridad social para trabajadores independientes

En esta sección se expone una caracterización de los esquemas de cotizaciones en cada uno de los regímenes de seguridad social para trabajadores independientes. En primer lugar, se presenta el marco tributario general vinculado al trabajo independiente y posteriormente se analizan en particular los esquemas de cotización en cada uno de los regímenes vigentes. Por último, se enumeran algunos problemas asociados a estas cuestiones.

4.1. La tributación en los trabajadores independientes

La tributación resulta un factor central en el trabajo independiente debido a que su nivel y estructura pueden incidir sobre el tamaño de la economía informal a través del efecto que ejercen los impuestos sobre las decisiones individuales. De igual forma, constituye uno de los principales instrumentos para influir sobre la distribución del ingreso de la población, ya sea a través de su impacto directo o, indirectamente, a partir de la posibilidad que brinda de obtener los recursos necesarios que aseguren una adecuada provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado (Cetrángolo *et al.*, 2013).

En términos generales, los trabajadores independientes están comprendidos en el pago de aportes a la seguridad social y los ingresos generados por su actividad se encuentran gravados por el impuesto al valor agregado y el impuesto a las ganancias, mientras que en el caso de las jurisdicciones provinciales se agrega el impuesto a los ingresos brutos. Como fue señalado en la sección anterior, el Régimen General comprende la figura del autónomo y, en forma especial, se constituye un régimen para pequeños contribuyentes denominado Monotributo.

En el primer caso, los trabajadores autónomos se inscriben en forma obligatoria en el impuesto al valor agregado (IVA) y en el impuesto a las ganancias, motivo por el cual deben formular y presentar declaraciones juradas mensuales (IVA) o anuales (impuesto a las ganancias) y liquidar dichos impuestos. Esto suele requerir una mayor complejidad administrativa, y en ciertos casos la necesidad de recurrir a un profesional para las tareas contables y mayor cantidad de documentación en comparación con aquellos contribuyentes inscriptos en el Monotributo. Así también, aquellos profesionales no afiliados obligatoriamente a uno o más regímenes jubilatorios para profesionales o no encuadrados en una relación de dependencia deben ingresar los aportes a la seguridad social en el Régimen General.

El trabajador autónomo tributa el impuesto a las ganancias a partir de un mínimo de ingresos netos anuales que resulta inferior al establecido para los trabajadores en relación de dependencia. Esto se debe a que, en forma adicional al mínimo no imponible de ganancias y a la posibilidad de deducir las cargas de familias (que son equivalentes para todos los contribuyentes), cuando se trata de las ganancias netas obtenidas del trabajo personal en la actividad o empresa así como de los ingresos del trabajo por cuenta propia, se aplica una deducción especial, que alcanzó a \$51.967 por mes en 2017. Sin embargo, este importe es 3,8 veces superior en el caso de las rentas del trabajo personal ejecutado en relación de dependencia, resultando un

monto mínimo no imponible total anual (sin deducción de cargas de familia ni gastos de explotación) un 58% inferior al establecido para los asalariados.³⁸ Asimismo, los autónomos pueden deducir del ingreso anual todos aquellos gastos necesarios para realizar la actividad. No obstante, estos gastos suelen ser limitados en el caso de los profesionales o cualquier otro prestador de servicios en relación con los gastos de las actividades de venta de productos, generándose así una carga fiscal más elevada para el primer grupo.

Además, si bien existe un conjunto de requisitos específicos para el encuadramiento del trabajador independiente en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, la principal variable que define su inscripción en este régimen o en el Régimen General de Autónomos es el ingreso bruto anual, de acuerdo con la actividad realizada.³⁹ Esto implica que los trabajadores autónomos que tributan el impuesto a las ganancias por la cuarta categoría (ingresos del trabajo personal en relación de dependencia y otras rentas) comienzan a tributar el impuesto con alícuotas elevadas y alcanzan rápidamente la alícuota máxima del 35%. Para aquellos ingresos independientes provenientes del beneficio de las empresas (ganancias de la tercera categoría del impuesto), la alícuota es del 35%.

Con el fin de facilitar la incorporación de pequeños contribuyentes a la dimensión tributaria de la formalidad, garantizando el cumplimiento voluntario de las principales obligaciones tributarias y reduciendo, al mismo tiempo, el efecto regresivo de los costos de cumplimiento, cobró fuerza a fines de los años noventa la idea de implementar un régimen simplificado. Este se concretó a partir de la introducción del Monotributo en el sistema tributario argentino en julio de 1998 mediante la sanción de la Ley 24.977. Sin embargo, comenzó a regir plenamente en octubre de ese año y tuvo más tarde ciertas modificaciones y ajustes.

La estructura básica de este régimen contempla la posibilidad de que los pequeños contribuyentes cumplan con sus principales obligaciones tributarias y previsionales a través de un pago “simplificado” de determinada suma fija de dinero. El importe mensual está comprendido por un impuesto integrado sustitutivo del impuesto al valor agregado y del impuesto a las ganancias, un componente previsional con destino al SIPA que reemplaza el aporte de los autónomos del Régimen General y un componente de obra social.

El carácter sustitutivo del régimen simplificado implica que los inscriptos en el Monotributo están exentos del IVA en las operaciones que lleven a cabo. Además, las compras que estos realizan así como las prestaciones que contratan no generan crédito fiscal, por lo que no es posible discriminar el IVA en la factura ni tampoco puede imputarse como impuesto a ingresar.

4.2. Cotizaciones a la seguridad social en el Régimen General de Autónomos

De acuerdo con lo establecido en la Ley 24.241, los aportes previsionales obligatorios de los trabajadores autónomos se efectúan sobre niveles de rentas de referencia ligadas a diversas categorías de afi-

38 En 2017 el mínimo no imponible alcanzó a \$103.934 para los autónomos, mientras que para los asalariados fue de \$249.442.

39 El límite anual en 2017 para los monotributistas prestadores de servicios fue de \$700.000, en tanto que el límite alcanzó a \$1.050.000 si la actividad era de venta de productos.

liación. Dichas categorías se relacionan a su vez a la capacidad contributiva de los aportantes y a su situación en relación con el impuesto al valor agregado. Inicialmente, el decreto reglamentario mantuvo los montos de las rentas de referencia para las diez categorías existentes con anterioridad a la entrada en vigor del SIJP. Mediante el Decreto 1.866/2006 se modificó dicho criterio, estableciéndose cuatro actividades y cinco categorías, estas últimas definidas según los ingresos brutos anuales. A partir del período devengado en septiembre de 2017, las tablas y las categorías definieron los siguientes montos de cotización:

Cuadro 6. | Categorías e importe mensual del Régimen General de Autónomos, septiembre de 2017

Grupos de actividades	Ingresos brutos anuales	Categorías	Importe mensual
Tabla I - Dirección, administración o conducción de sociedades comerciales o civiles, regulares o irregulares, y socios de sociedades de cualquier tipo	Menores o iguales a \$15.000	III	\$ 2.689
	Mayores a \$15.000 y menores o iguales a \$30.000	IV	\$ 4.302
	Mayores a \$30.000	V	\$ 5.915
Tabla II - Actividades no incluidas en el punto anterior, que constituyan locaciones o prestaciones de servicios	Menores o iguales a \$ 20.000	I	\$ 1.344
	Mayores a \$20.000	II	\$ 1.882
Tabla III - Resto de las actividades no comprendidas en los puntos anteriores	Menores o iguales a \$25.000	I	\$ 1.344
	Mayores a \$25.000	II	\$ 1.882
Tabla IV - Afiliaciones voluntarias	Sin limitación	I	\$ 1.344
Menores de 18 hasta 21 años	Sin limitación	I	\$ 1.344
Jubilados por la Ley 24.241	Sin limitación	I	\$ 1.134
Amas de casa, Ley 24.828	Sin limitación	I	\$ 462

Fuente: AFIP.

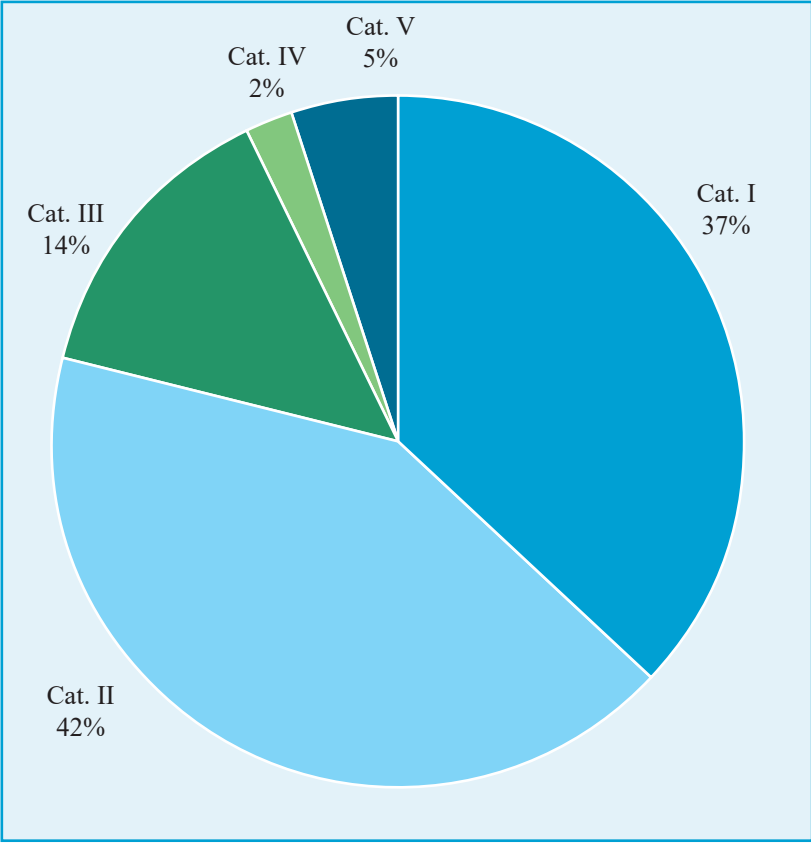
El aporte a la seguridad social de los trabajadores autónomos surge de la aplicación de una alícuota del 32% a la renta de referencia establecida para cada categoría –un 27% en concepto de componente previsional y un 5% con destino al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP)–. Esta cuota solo incluye el referido aporte pero no comprende la cobertura por obra social, que debe contratarse en forma individual si el contribuyente no se encuentra cotizando simultáneamente en relación de dependencia.

Entre los años 2002 y 2008, los valores de las rentas de referencia no tuvieron ningún tipo de actualización. Esto repercutió en el nivel real de los beneficios, en un menor financiamiento por los aportes al sistema y en la indiferencia respecto al monto de la prestación para distintos niveles de cotización.

Posteriormente, desde el año 2009, las rentas de referencia comenzaron a actualizarse de acuerdo con la Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público,⁴⁰ que tiene en cuenta la variación del índice general de salarios y la variación de los recursos tributarios aplicados al financiamiento del sistema.

Como puede apreciarse en el Gráfico 12, la mayor parte de los trabajadores independientes encuadrados en el Régimen General de Autónomos se clasifica en las dos primeras categorías, que en conjunto comprenden al 79% de los aportantes (37% en la categoría I y 42% en la II); le siguen, en orden de importancia, los aportantes a la categoría III (14%) y, finalmente, los aportantes a las dos últimas (2% en la categoría IV y 5% en la V).

Gráfico 12. | Estructura de cotizantes. Autónomos según categoría, 1.º trimestre de 2017



Fuente: *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, MTEySS.

4.3. Cotizaciones en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo)

Hasta diciembre de 2016, los monotributistas cotizaban un monto fijo mensual al sistema previsional y de salud en todas las categorías, en tanto que los montos impositivos variaban según la categoría. Con la

⁴⁰ Ley 26.417 del año 2008.

sanción de la Ley 27.346 en diciembre de 2016, se produjeron modificaciones al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. La referida ley estableció la introducción de la progresividad en las cotizaciones en función de las categorías y un incremento del valor del componente previsional a partir de enero de 2017. Adicionalmente, se destacan cambios en la denominación de las categorías de inscripción y la actualización de los parámetros de categorización (en particular, los ingresos brutos anuales, los alquileres devengados y el precio máximo de venta) y de los montos de cotización e imposición.

Por su parte, dicha ley establece nuevos mecanismos de actualización para los montos máximos de facturación y los importes del componente previsional e impositivo, que quedan definidos de acuerdo con un incremento anual en el mes de septiembre, en la proporción de los dos últimos aumentos del índice de movilidad previsional. Por último, se incrementó el monto del componente impositivo en cada categoría, en tanto que los aportes a la obra social no sufrieron modificaciones.

Como resultado, las cotizaciones a la seguridad social quedaron desdobladas en dos tipos diferenciados en función de las categorías del Monotributo: un monto fijo de cotización por obra social y un monto variable en función de la categoría del cotizante en el caso del componente previsional.

Las categorías están definidas de acuerdo con las características de la actividad independiente, para las cuales se establecen un conjunto de parámetros: el tipo de actividad, que se separa en venta de productos o prestación de servicios, y el ingreso bruto anual. En el caso de actividades que se llevan a cabo en un local o establecimiento en particular, se tiene en cuenta también la superficie afectada, el total anual de energía eléctrica consumida en kilovatios y el monto a pagar por el alquiler anualmente. Por su parte, el ingreso bruto anual es un cálculo estimativo de los ingresos que se obtienen por el desarrollo de la actividad, esto es, la facturación anual por la venta, las locaciones o las prestaciones de servicios, por operaciones realizadas por cuenta propia o ajena.⁴¹

Se establecen así once categorías de Monotributo desde la letra “A” a la letra “J”, cuyos montos de cotización previsional crecen en forma progresiva desde \$300 a \$778,12.⁴² Actualmente, las categorías “A” a la “H” encuadran a los prestadores de servicios y las categorías “A” a la “K” son para quienes vendan productos. Las sociedades monotributistas se deben inscribir desde la categoría “D” en adelante.

41 Este valor no comprende los ingresos provenientes de cargos públicos, trabajos ejecutados en relación de dependencia, jubilaciones, pensiones y retiros, prestaciones e inversiones financieras, compraventa de valores mobiliarios e ingresos generados por participar en sociedades no comprendidas o no adheridas al Monotributo.

42 Los montos de cotización por categoría se incrementan el 10% respecto del importe correspondiente a la categoría inmediata inferior.

Cuadro 7. | Categorías e importe mensual del Monotributo, 2017

Categoría	Ingresos brutos	Actividad	Cantidad mínima de empleados	Sup. afectada	Energía consumida anualmente	Alquileres devengados anualmente	Impuesto integrado		Aportes SIPA	Aportes obra social	Total	
							Locaciones y/o prestaciones de servicios	Venta de cosas muebles			Locaciones y/o prestaciones de servicios	Venta de cosas muebles
A	Hasta \$84.000	No excluida	No requiere	Hasta 30 m ²	Hasta 3.330 kW	Hasta \$31.500	\$ 68		\$ 300	\$ 419	\$ 787	\$ 787
B	Hasta \$126.000	No excluida	No requiere	Hasta 45 m ²	Hasta 5.000 kW	Hasta \$31.500	\$ 131		\$ 330	\$ 419	\$ 880	\$ 880
C	Hasta \$168.000	No excluida	No requiere	Hasta 60 m ²	Hasta 6.700 kW	Hasta \$63.000	\$ 224		\$ 363	\$ 419	\$ 1.006	\$ 989
D	Hasta \$252.000	No excluida	No requiere	Hasta 85 m ²	Hasta 10.000 kW	Hasta \$78.500	\$ 368	\$ 340	\$ 399,30	\$ 419	\$ 1.186	\$ 1.158
E	Hasta \$336.000	No excluida	No requiere	Hasta 110 m ²	Hasta 13.000 kW	Hasta \$78.500	\$ 700	\$ 543	\$ 439,20	\$ 419	\$ 1.558	\$ 1.401
F	Hasta \$420.000	No excluida	No requiere	Hasta 150 m ²	Hasta 16.500 kW	Hasta \$94.500	\$ 963	\$ 709	\$ 483,20	\$ 419	\$ 1.865	\$ 1.611
G	Hasta \$504.000	No excluida	No requiere	Hasta 200 m ²	Hasta 20.000 kW	Hasta \$126.000	\$ 1.225	\$ 884	\$ 531,50	\$ 419	\$ 2.175	\$ 1.834
H	Hasta \$700.000	No excluida	No requiere	Hasta 200 m ²	Hasta 20.000 kW	Hasta \$126.000	\$ 2.800	\$ 2.170	\$ 584,60	\$ 419	\$ 3.804	\$ 3.174
I	Hasta \$882.000	Venta de bienes muebles	1	Hasta 200 m ²	Hasta 20.000 kW	Hasta \$126.000	No aplicable	\$ 3.500	\$ 643,10	\$ 419	-	\$ 4.562
J	Hasta \$945.000	Venta de bienes muebles	2	Hasta 200 m ²	Hasta 20.000 kW	Hasta \$126.000	No aplicable	\$ 4.113	\$ 707,40	\$ 419	-	\$ 5.239
K	Hasta \$1.050.000	Venta de bienes muebles	3	Hasta 200 m ²	Hasta 20.000 kW	Hasta \$126.000	No aplicable	\$ 4.725	\$ 778,10	\$ 419	-	\$ 5.922

Fuente: AFIP.

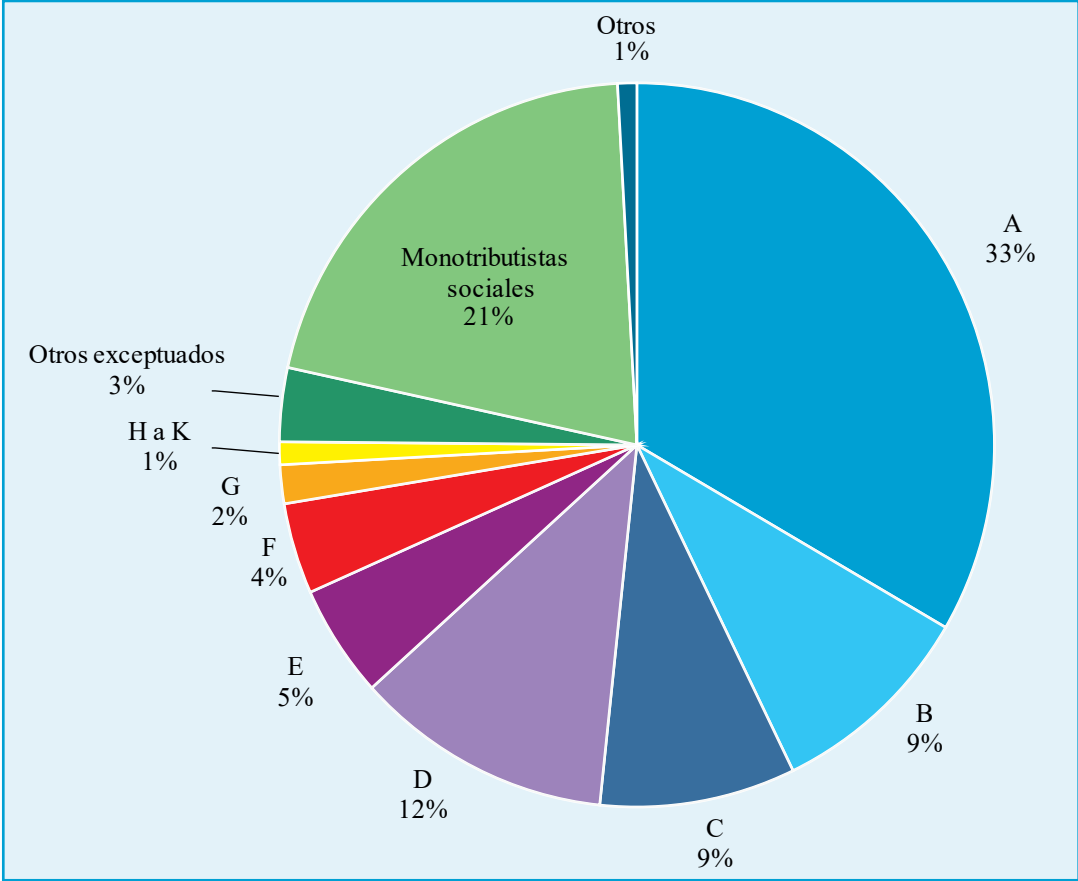
No obstante, existe un tratamiento diferenciado para algunos casos particulares. La Ley 26.565 estableció que aquellos trabajadores independientes que mantienen dicha actividad como su única fuente de ingresos y no cuentan con un local o establecimiento pueden acceder al Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente, constituyéndose en “trabajador independiente promovido”.⁴³ Este régimen permite pagar un único importe obligatorio constituido por el 5% del monto total de las operaciones facturadas durante el mes anterior, quedando exentos del pago del componente impositivo o impuesto integrado. Dicho monto habilita el cómputo de mes aportado para el cálculo del haber jubilatorio. Por último, los trabajadores promovidos podrán optar por acceder a las prestaciones del Régimen de Salud, debiendo ingresar mensualmente el importe correspondiente.

43 Las condiciones para enmarcarse en la figura de trabajador independiente promovido son las siguientes: tener 18 años de edad o más, desarrollar exclusivamente una actividad independiente, que la actividad sea la única fuente de ingresos, no poseer más de una explotación, cuando se trate de locación y/o prestación de servicios, el trabajador podrá inscribirse y permanecer en dicho régimen siempre que no lleve a cabo en el año calendario más de seis operaciones con un mismo sujeto (cliente), ni supere en estos casos de recurrencia, cada operación la suma de pesos \$4.000, no ser empleador, no ser contribuyente del impuesto sobre bienes personales, no haber obtenido los últimos doce meses ingresos brutos superiores a \$92.000, de tratarse de un graduado universitario no superar los dos años desde la expedición del título y que este se haya obtenido sin obligación de matrículas ni cuotas por estudios cursados.

Además, los contribuyentes inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social se encuadran en una categoría especial denominada Monotributo Social, con el requisito de obtener ingresos anuales inferiores a un monto determinado.⁴⁴ En este caso los trabajadores solo cotizan el 50% del componente de la obra social de la categoría más baja de Monotributo. Si bien el componente impositivo y previsional están subsidiados en su totalidad, tendrán derecho a computar para la jubilación mínima como período trabajado aquel que transcurra desde su adhesión al régimen y mientras permanezca en esa condición, así como a emitir facturas.

Respecto de la estructura de cotizantes al Régimen Simplificado, el 52% de los aportantes se concentra en las categorías más bajas de ingresos (A, B y C), en tanto las tres categorías de ingresos superiores (I, J y K) acumulan apenas el 0,1% de los aportantes. Por su parte, el Monotributo Social constituye el 21% (Gráfico 13).

Gráfico 13. | Estructura de cotizantes al Monotributo según categoría, marzo de 2017



Fuente: Secretaría de Seguridad Social, según información de la ANSES y de la AFIP.

⁴⁴ En la actualidad este monto asciende a \$72.000 (Resolución de la AFIP 3866/2016).

4.4. Problemas asociados a las cotizaciones y el financiamiento de la seguridad social

Con respecto a las cotizaciones del Régimen General de Autónomos, si bien los aportes previsionales obligatorios definidos sobre la base de renta imponible mensual enfrentan ajustes automáticos de los parámetros que fijan los montos de sus cotizaciones (renta de referencia) de acuerdo con los cambios que genera la movilidad previsional, las escalas de ingresos brutos que determinan las categorías no cuentan con mecanismos de actualización automática, siendo su última modificación en el año 2006.⁴⁵ Por esta razón, las cotizaciones de los trabajadores autónomos se han visto reducidas considerablemente en términos reales desde entonces. En efecto, como señalan Cetrángolo *et al.* (2013), los aportes que realizan son bajos en relación con la estimación de su capacidad contributiva (Bertranou, 2009).

Dicho aspecto se refleja en haberes que superan el 100% de las remuneraciones de referencia en las categorías más bajas, aun si el monto de la prestación es el mínimo. El haber jubilatorio que perciben las categorías I y II de autónomos es superior a la remuneración de referencia, lo que se expresa en una relación del 172% y del 123%, respectivamente. Para el resto de las categorías, también se observan tasas superiores a las verificadas en el promedio de remuneraciones imponibles de los trabajadores en relación de dependencia (RIPTE), que alcanzan el 59% (Cuadro 8).

Cuadro 8. | Aportes previsionales y haber jubilatorio de Monotributo, autónomos y relación de dependencia, septiembre de 2017

Categoría	Renta de referencia	Aportes y contribuciones a previsión social	Haber con 30 años de aportes	Haber/Aporte	Haber/Renta de referencia	
Monotributo Social	-		\$ 7.246,64	-		
Monotributo	A	\$ 300,00	\$ 7.246,64	24,16		
	B	\$ 330,00	\$ 7.246,64	21,96		
	C	\$ 363,00	\$ 7.246,64	19,96		
	D	\$ 399,30	\$ 7.246,64	18,15		
	E	\$ 439,23	\$ 7.246,64	16,50		
	F	\$ 483,15	\$ 7.246,64	15,00		
	G	\$ 531,47	\$ 7.246,64	13,64		
	H	\$ 584,62	\$ 7.246,64	12,40		
	I	\$ 643,08	\$ 7.246,64	11,27		
	J	\$ 707,38	\$ 7.246,64	10,24		
	K	\$ 778,12	\$ 7.246,64	9,31		
Autónomos	I	\$ 4.200,95	\$ 7.246,64	6,39	173%	
	II	\$ 5.881,30	\$ 7.246,64	4,56	123%	
	III	\$ 8.410,90	\$ 2.270,94	3,19	86%	
	IV	\$ 13.443,02	\$ 3.629,62	\$ 9.472,94	2,61	70%
	V	\$ 18.484,15	\$ 4.990,72	\$ 11.741,45	2,35	64%
Relación de dependencia *	\$ 24.489,17	\$ 5.184,36	\$ 14.443,71	2,79	59%	

* Según la RIPTE de marzo de 2017 y Contribuciones Decreto 814/2001 art. 2.º inc. b.

Fuente: Secretaría de Seguridad Social, MTEySS.

⁴⁵ Decreto 1866/2006, Resolución General de la AFIP 2217.

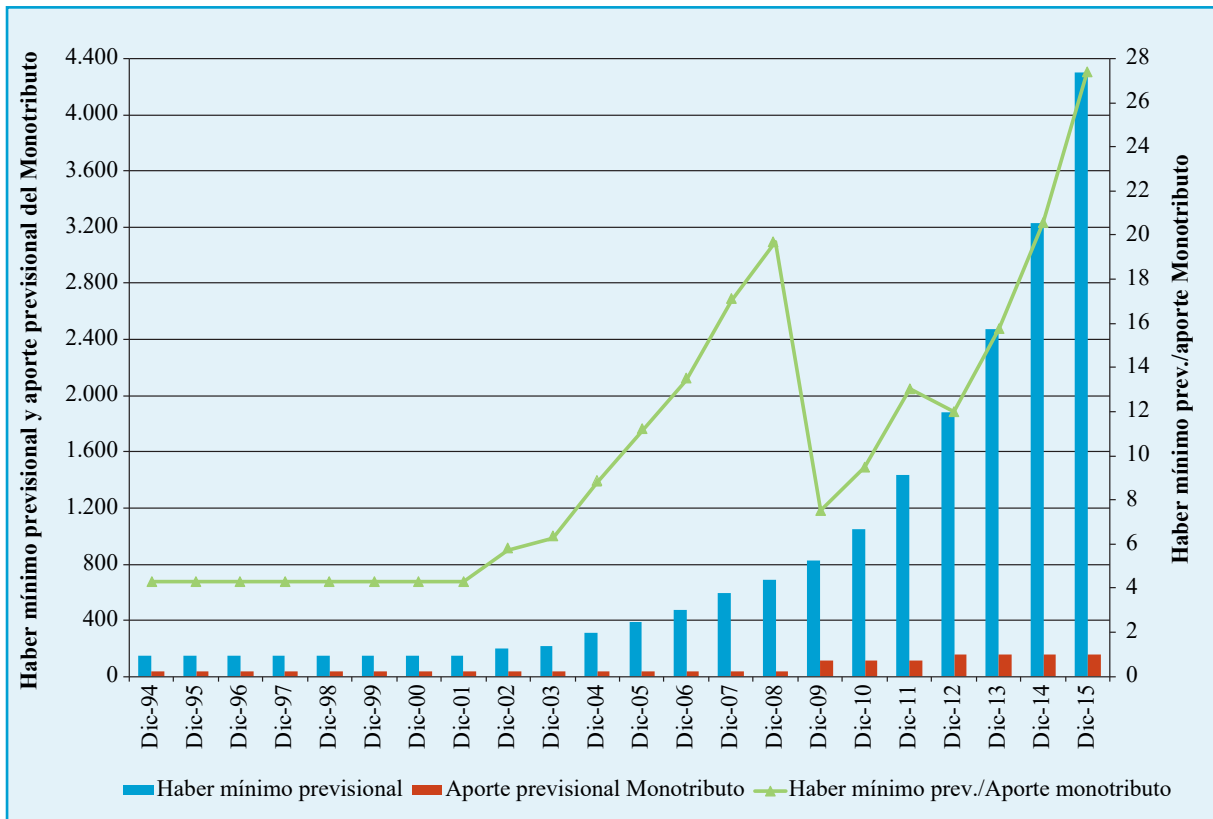
En el caso del Monotributo, desde su introducción en 1998 y hasta el año 2016, el aporte previsional unificado no guardaba relación con la escala de ingresos. Posteriormente, con la modificación implementada desde enero de 2017, los montos de las cotizaciones crecieron de acuerdo con la escala de categorías, a pesar de que siguen sin presentar una relación directa con los ingresos. Los aportantes a este régimen tienen derecho a la PBU,⁴⁶ pero debido a su falta de actualización mediante los mecanismos establecidos en la Ley 24.241, resulta menor a la jubilación mínima y, por tanto, el beneficio que perciben los aportantes es equivalente al haber mínimo (Bertranou *et al.*, 2011). Los valores de la PBU han quedado atrasados debido al reemplazo del Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO)⁴⁷ por el Módulo Previsional (MOPRE) en 1997 y la falta de actualización de este último índice a partir del año 2000. La sanción de la Ley 26.417 de Movilidad Previsional en el año 2008 restableció un mecanismo automático de ajuste de haberes.

También aquí se observa la existencia de un “desacople” entre la evolución de las prestaciones y la de los aportes previsionales (Cetrángolo *et al.*, 2013). Como se muestra en el Gráfico 14, entre diciembre de 2001 y diciembre de 2009 el aporte previsional mensual aumentó un 214% (de \$35 a \$110), mientras que la jubilación mínima se incrementó un 415% (de \$200 a \$827). En tanto que en 2012 el aporte del Monotributo ascendió a \$157 (un 43%) y el haber jubilatorio mínimo se ubicó en \$1.879, es decir, creció un 127% respecto a su valor de 2009. Esto no se registra en el caso de los trabajadores en relación de dependencia, para quienes, desde la sanción de la Ley de Movilidad de las Prestaciones, la remuneración sujeta a los aportes asciende a medida que se incrementan las jubilaciones. Asimismo, en septiembre de 2017 el haber previsional mínimo superó entre 9 y 24 veces el aporte del Monotributo (Cuadro 8).

46 En Argentina la jubilación está compuesta por la Prestación Básica Universal (PBU), la Prestación Compensatoria (PC) y la Prestación Adicional por Permanencia (PAP). La PBU tiene como finalidad brindar una prestación uniforme a quienes hayan alcanzado la edad y hayan efectuado aportes en toda o gran parte de su vida activa, con independencia de las remuneraciones o rentas percibidas. La PC tiene como finalidad compensar los aportes efectuados en el anterior sistema hasta el 30/06/94. La PAP solo se otorga a los afiliados que tienen aportes con posterioridad al 30/06/1994 y que cumplan con los requisitos de edad y años de servicios con aportes establecidos para la PBU.

47 En cuanto a la movilidad de las prestaciones, la Ley 24.241 instituyó el AMPO como unidad de medida utilizada para la mecánica del ajuste. El AMPO representaba el promedio de los aportes personales del conjunto de los trabajadores en actividad y era computado en los meses de marzo y septiembre. A partir de este, se fijaba el monto de la PBU y se establecían los topes para la PC y la PAP. El AMPO tuvo muy corta vigencia, ya que en marzo de 1995 se dispuso por la Ley 24.463 que la movilidad y el haber mínimo serían determinados anualmente por la Ley de Presupuesto. En 1997 se cambió el mecanismo por el Decreto 833/97, que creó el MOPRE, cuyo valor fue fijado anualmente de acuerdo con las posibilidades presupuestarias.

Gráfico 14. | Evolución del haber mínimo previsional y del aporte previsional mensual del régimen del Monotributo, 1994-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MTEySS y de la AFIP.

En el caso de los autónomos, la casi totalidad de sus aportantes (92% en marzo de 2017) realiza pagos en categorías de cotización cuya renta de referencia determina también un haber teórico inferior al haber mínimo jubilatorio. Por eso la distribución de los haberes de la población jubilada con aportes previsionales en los regímenes de Autónomos y Monotributo exhibe una marcada concentración en el haber mínimo. Al respecto, es importante mencionar la litigiosidad producida por el reclamo de reajuste de haberes de aquellos que realizaron sus aportes previsionales en categorías superiores y que no han obtenido la debida actualización de lo aportado.⁴⁸

En suma, las bases de cotización tienden a divergir de la real capacidad contributiva. Adicionalmente, la subdeclaración de ingresos de los trabajadores independientes impacta en la categoría en la que se inscriben, lo que resulta en una menor cotización a la seguridad social.

⁴⁸ Al respecto, cabe citar al Fallo Failembogen, Indy c. ANSES según reajustes varios con sentencia definitiva 128.978 del 11/03/09, *Boletín de Jurisprudencia* N.º 50, o *Revista de Jubilaciones y Pensiones*, Año 19, Marzo/Abril 2009 – N.º 109, pp. 123-124, Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social, sala II, en el que se establece que para la determinación del haber inicial de la prestación obtenida al amparo de la Ley 24.241 cabe aplicar la doctrina sustentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos “Makler, Simón” (sent. del 20/05/03), según la cual en el cómputo del haber previsional de los trabajadores autónomos se deben considerar todos los años y categorías efectivamente aportadas, con el objeto de reflejar adecuadamente el esfuerzo contributivo realizado. El tribunal resolvió que las rentas de referencia de los períodos aportados para cada categoría de autónomos debían actualizarse respetando la relación existente con el haber mínimo en cada período histórico. La idea subyacente es que debe respetarse una razonable proporcionalidad entre el haber de actividad, el haber previsional y el esfuerzo económico efectuado.

En relación con las tasas de cotización, se advierte que para los trabajadores autónomos estas incluyen el aporte previsional al SIPA y al INSSJP, resultando superiores a la de los trabajadores en relación de dependencia por los mismos conceptos⁴⁹ (32% en el primer caso y 25,7% en el segundo).

A partir de un análisis comparativo⁵⁰ de los aportes financieros que representan las cotizaciones y del conjunto de las prestaciones previsionales que recibirán los beneficiarios, puede apreciarse que tanto en el Monotributo como en el Régimen General de Autónomos se mantiene un elevado costo relativo de financiamiento. En particular, para la mayoría de las categorías se observan importantes diferencias entre los haberes percibidos en un período de tiempo (se evalúa para un plazo de quince años) y los aportes necesarios para obtener el beneficio jubilatorio (treinta años), relación que es notoriamente superior a la exhibida por los trabajadores en relación de dependencia.

En el caso de los aportes acumulados por los monotributistas durante treinta años, a valores de septiembre de 2017, estos significan entre un 8% y un 20% de los haberes percibidos durante quince años por beneficiarios de la misma categoría. Por lo tanto, el subsidio implícito es del 80% en la categoría más alta (categoría K) y del 92% en la categoría más baja (categoría A). Se exhibe así una baja proporción entre las cotizaciones actuales y los haberes previsionales de los monotributistas, en tanto el esfuerzo contributivo acumulado durante treinta años equivale al financiamiento de entre 1,3 y 3,4 años de haberes jubilatorios para beneficiarios de la misma categoría (Gráfico 15).

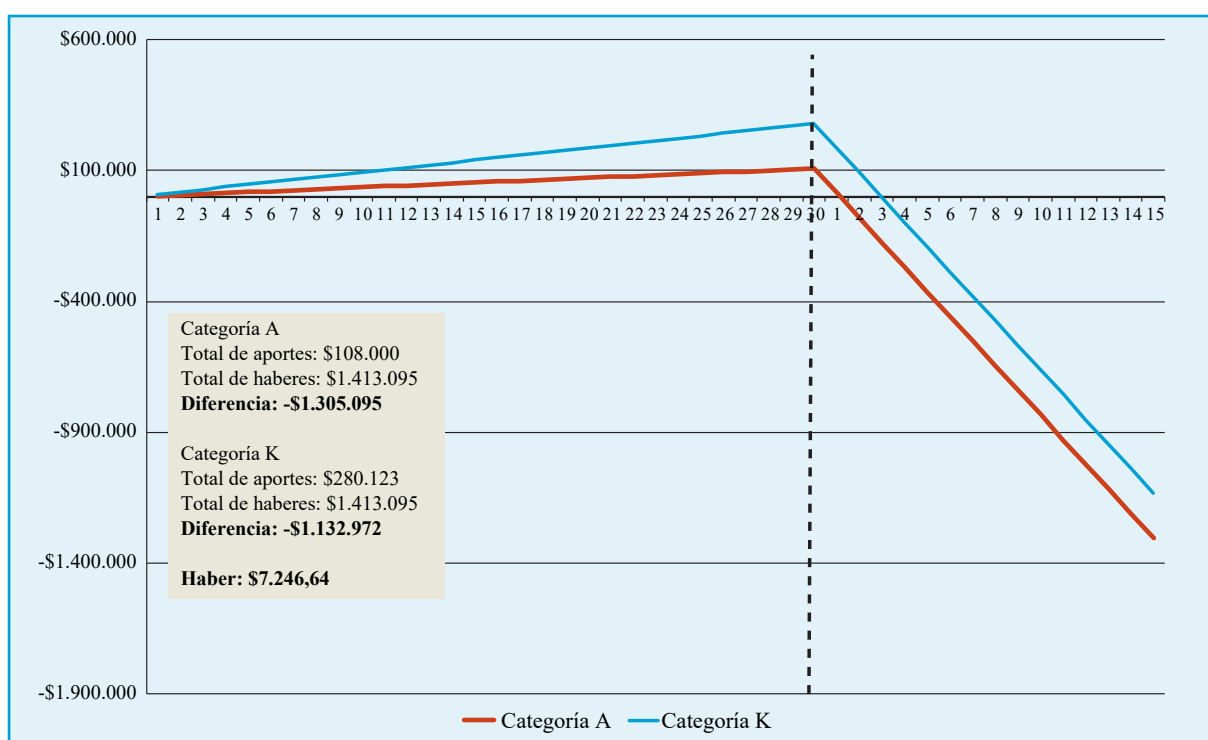
Para los trabajadores inscriptos en el Régimen General de Autónomos, el subsidio implícito en quince años de beneficios jubilatorios es del 71% en la categoría I y alcanza al 22% en la categoría V. Así, el esfuerzo contributivo de treinta años de cotizaciones en la categoría I permite el financiamiento de 4,7 años de haberes jubilatorios a valores de 2017 (Gráfico 16). En contraste, el esfuerzo contributivo previsional realizado durante treinta años por los trabajadores en relación de dependencia para remuneraciones promedio⁵¹ es equivalente a la percepción de 10,75 años de haberes jubilatorios a valores de 2017, lo que significa un subsidio implícito del 28%.

49 Este porcentaje se determina en función del artículo 2 del Decreto 814/2001.

50 El método de cálculo está basado en el desarrollado por Bertranou y Casali (2007).

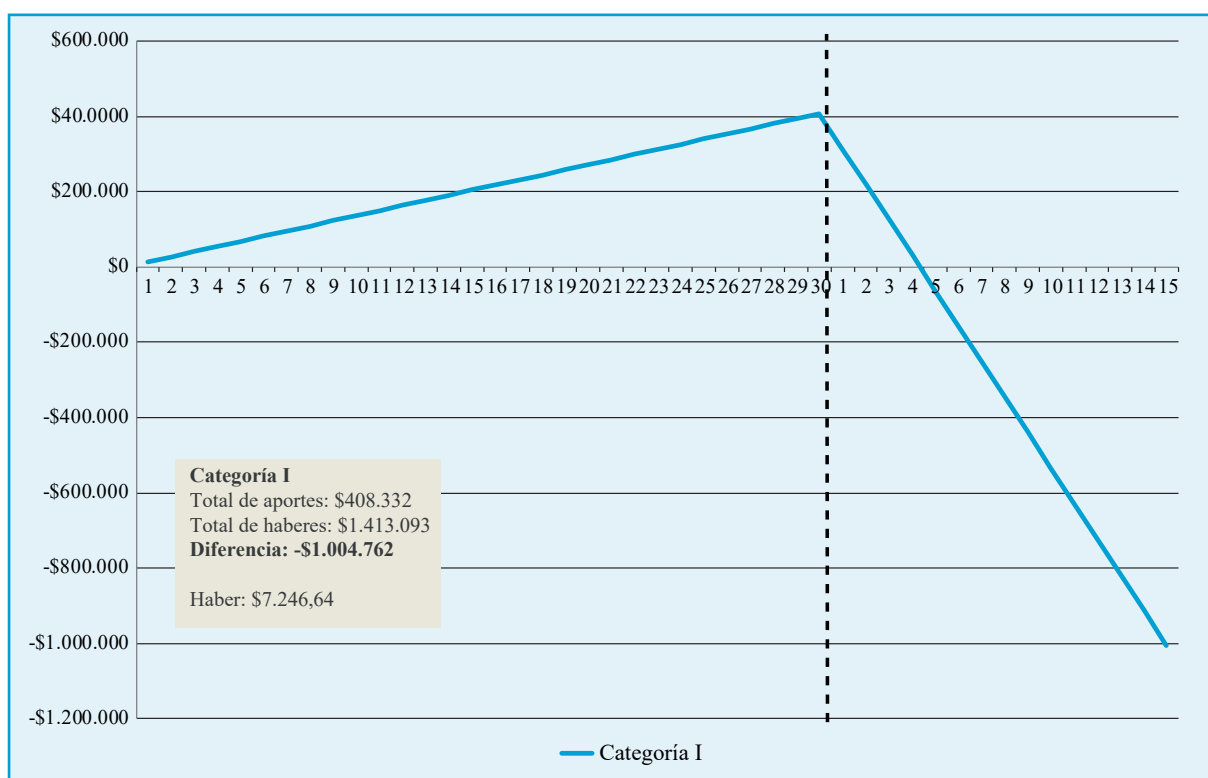
51 Considerando valores equivalentes a la RIPTE.

Gráfico 15. | Evolución del saldo previsional. Monotributistas, categorías A y K, septiembre de 2017



Fuente: Secretaría de Seguridad Social, según información de la ANSES y de la AFIP.

Gráfico 16. | Evolución del saldo previsional. Autónomos, categoría I, septiembre de 2017



Fuente: Secretaría de Seguridad Social, según información de la ANSES y de la AFIP.

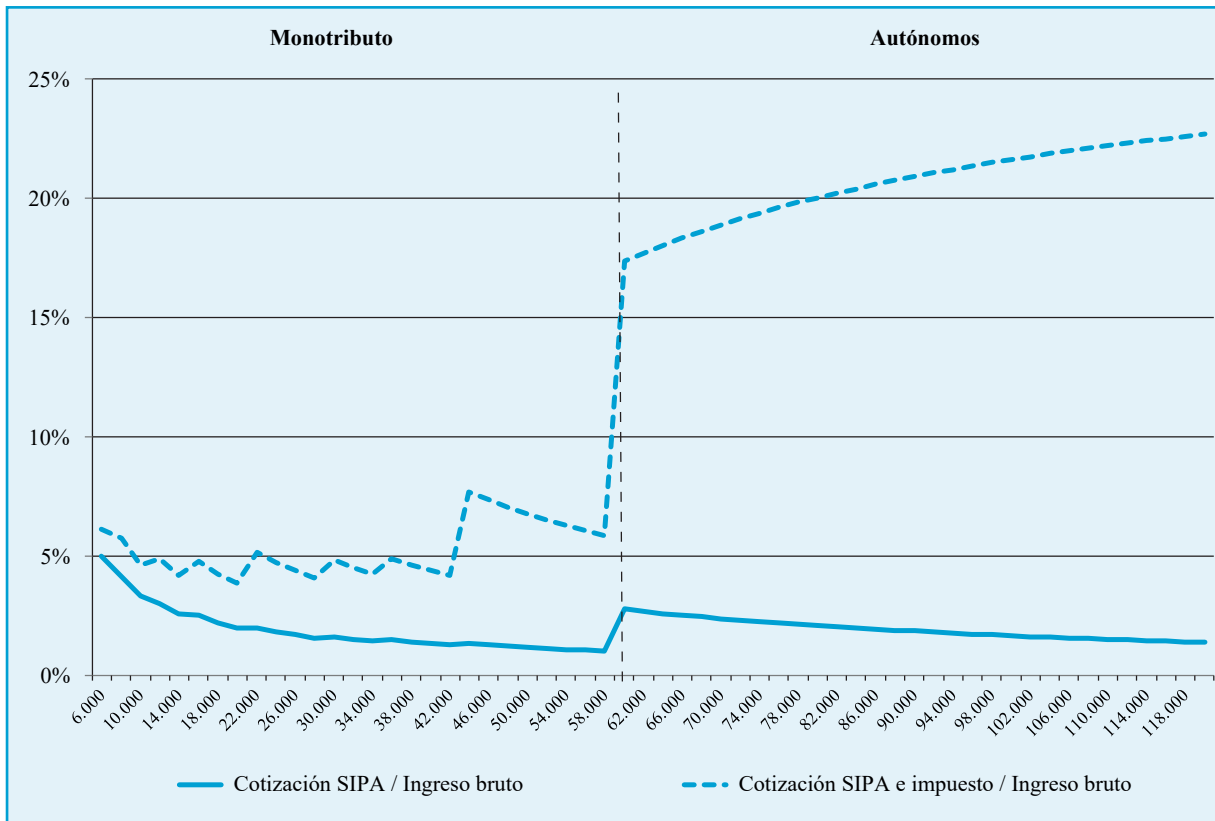
Por último, otro aspecto para destacar se vincula con la estructuración actual de las cotizaciones a la seguridad social y la separación entre los regímenes para trabajadores independientes. La transición entre el Régimen Simplificado y el Régimen General de Autónomos es poco gradual en cuanto a la registración en cada régimen y la incidencia tributaria de las cotizaciones y los impuestos en los ingresos. Sin embargo, esto no refleja las transiciones laborales y entre regímenes de los independientes. En efecto, el 60% ha participado en más de una categoría como autónomo, monotributista o relación de dependencia (Bertranou y Maurizio, 2011). Al respecto, Cetrángolo *et al.* (2013) señalan la generación de un ahorro para el contribuyente como consecuencia de los menores aportes previsionales que ingresan los monotributistas respecto de los trabajadores autónomos. El estudio detalla que, hacia el año 2013, el contribuyente que tributaba como autónomo debía abonar más de 2,5 veces lo que tributaría a través del Monotributo, y este ahorro podía elevarse hasta el 91% en el caso de la categoría más alta de los autónomos. Si bien desde enero de 2017 se modificaron las escalas y las categorías del Monotributo, las marcadas diferencias entre regímenes continúan caracterizando la transición entre uno y otro régimen de cotización.

En el Gráfico 17 se presenta un ejercicio de simulación para observar la incidencia de las cotizaciones al SIPA en los ingresos brutos mensuales de acuerdo con el régimen de inscripción, sea Monotributo o Autónomos,⁵² para el caso de trabajadores independientes de la actividad servicios, y la incidencia total en los ingresos brutos de las cotizaciones al SIPA con el pago impositivo que corresponda: impuesto integrado en Monotributo e impuesto a las ganancias en Autónomos.⁵³ Se advierte claramente la ausencia de gradualidad en la transición entre ambos regímenes, representada por el drástico incremento en la presión tributaria que se observa en el nivel de ingresos brutos a partir del cual el contribuyente supera el límite de facturación contemplado por el Monotributo. Cabe agregar a esto el impacto tributario que implica la inscripción en el IVA para aquellos contribuyentes que son encuadrados en el Régimen General de Autónomos.

52 En el caso de los autónomos, el destino de la cotización es el SIPA y el INSSJP.

53 Para el cálculo del impuesto a las ganancias, se supone el caso de un/a trabajador/a autónomo/a soltero/a, sin hijos ni otras deducciones.

Gráfico 17. | Incidencia de la cotización de los trabajadores independientes al SIPA y del impuesto integrado/impuesto a las ganancias en los ingresos brutos mensuales. Actividad servicios

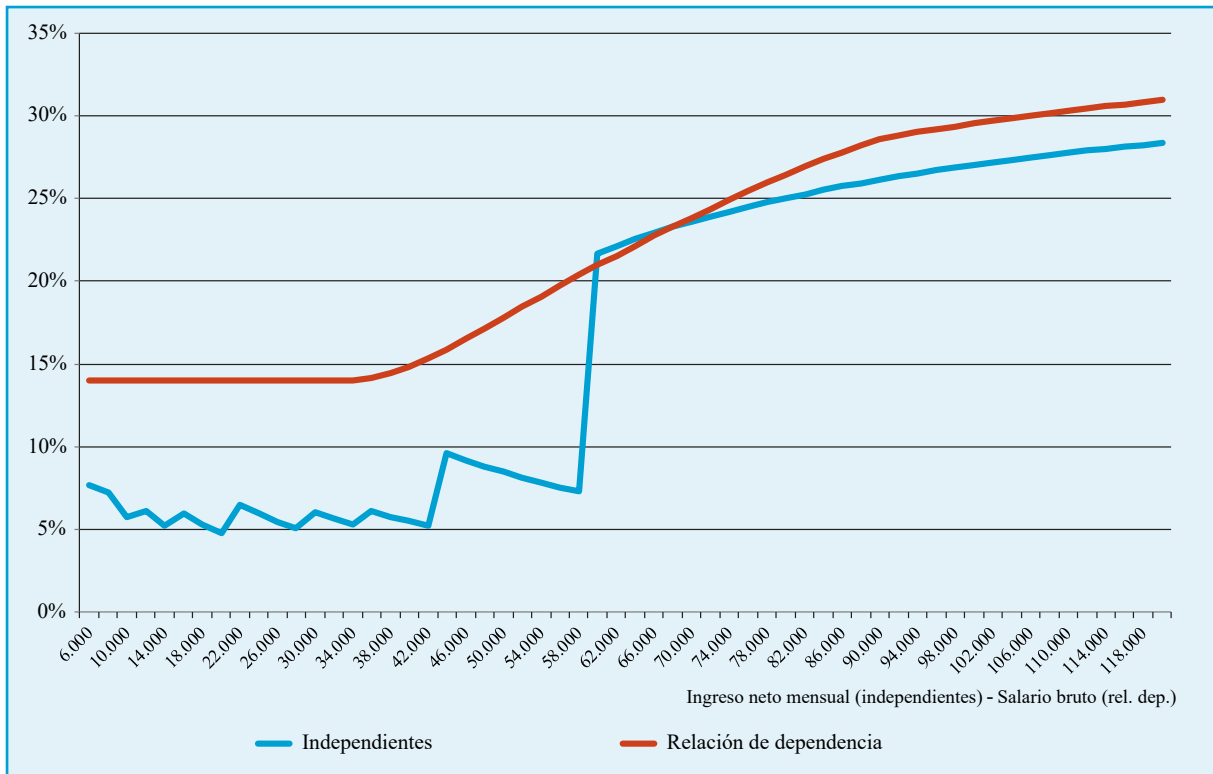


Fuente: Secretaría de Seguridad Social, MTEySS.

Así también, una comparación de la incidencia tributaria total –cotizaciones al SIPA y pago impositivo correspondiente– en los ingresos netos⁵⁴ de los trabajadores independientes con aquellos en relación de dependencia (considerando en este caso que la base de cotización es el salario bruto) permite observar que en casi todos los casos la incidencia de estos dos componentes en los ingresos de los asalariados es superior a la resultante en el caso de los aportantes al régimen de Monotributo y Autónomos (Gráfico 18).

54 Para el cálculo y la determinación del ingreso neto en las actividades de servicios, se sustrae el 20% de los ingresos brutos.

Gráfico 18. | Incidencia de la cotización de los trabajadores independientes al SIPA y del impuesto integrado/impuesto a las ganancias en los ingresos netos mensuales/salario bruto. Actividad servicios



Fuente: Secretaría de Seguridad Social, MTEySS.

5. Recomendaciones para fortalecer la seguridad social de los trabajadores independientes

El examen de los problemas identificados en la cobertura y el financiamiento de la seguridad social para los trabajadores independientes refuerza la conveniencia de un abordaje integral. Con el objeto de darles respuesta, se presenta a continuación un conjunto de recomendaciones como base para la discusión y el consenso sobre las políticas tendientes a alcanzar un régimen equitativo y sustentable para fortalecer la protección social de estos trabajadores.

- **Adecuar la seguridad social para los trabajadores independientes a las nuevas realidades del mundo del trabajo**

Es fundamental revisar los diseños de los regímenes de seguridad social para los trabajadores independientes adecuándolos a los cambios en el mundo del trabajo. La progresiva incorporación de nuevas tecnologías de la comunicación y de la información en los procesos de trabajo y de producción, en conjunción con el dinamismo de las actividades de servicios –especialmente en los sectores de los cuidados personales y de la llamada “economía del conocimiento”–, introducen importantes desafíos normativos y de aplicación en la protección social de este colectivo de trabajadores.

- **Incrementar la equidad en la cobertura de la seguridad social y su financiamiento**

Lograr una mayor convergencia de la cobertura legal con el régimen de seguridad social para trabajadores en relación de dependencia

Es necesario desarrollar iniciativas que contribuyan a ampliar el alcance de la seguridad social para el conjunto de los trabajadores independientes. En particular, la incorporación de la cobertura de salud por obra social, el seguro por desempleo (o de cese de actividad) y la protección frente a los riesgos de trabajo son orientaciones claves para equiparar la acción protectora de la seguridad social con la de los trabajadores en relación de dependencia.

Lograr una mayor convergencia de los esquemas de cotización de los trabajadores independientes con los aplicados a los trabajadores en relación de dependencia

Con el fin de alcanzar una mayor equidad en el esfuerzo contributivo, sería apropiado que el esquema de cotizaciones a la seguridad social aplicado a los trabajadores independientes convergiera progresivamente con el de los trabajadores en relación de dependencia, sin perjuicio del reconocimiento normativo de las particularidades de cada colectivo de trabajadores y su respectiva capacidad contributiva.

Lograr una mayor proporcionalidad entre las prestaciones y el esfuerzo contributivo realizado por los trabajadores independientes

La determinación de los montos de las prestaciones de la seguridad social debe mantener una adecuada proporcionalidad con el esfuerzo contributivo realizado por los trabajadores independientes a lo largo de su vida activa. Se considera que este principio de equidad contributiva debe ser aplicado en conjunción con otro de solidaridad que asegure para aquellos trabajadores con menor capacidad contributiva prestaciones suficientes, de manera independiente de la cuantía de las aportaciones realizadas a la seguridad social.

- **Adecuar el nivel de las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores independientes a su capacidad contributiva**

Establecer bases de cotización según la capacidad contributiva de los aportantes

Siguiendo los principios de solidaridad y proporcionalidad mencionados más arriba, resulta necesario incorporar los aspectos vinculados con la sustentabilidad del financiamiento de la seguridad social en la definición de la estructura de las cotizaciones del régimen para trabajadores independientes, vinculando la base de cotización de estos trabajadores con los ingresos declarados.

Esta iniciativa consta de distintas opciones de determinación de la base de cotización, de acuerdo con la forma en que esta se vincula con los ingresos percibidos por el afiliado durante el ejercicio de su actividad independiente.

En este sentido, una primera opción consiste en establecer mecanismos (directos o indirectos) para relacionar el ingreso imponible a los ingresos reales de los trabajadores. Entre ellos, un mecanismo directo es el que define en cada período la base de aportes según los ingresos netos obtenidos por el trabajador independiente en la actividad, en tanto que un mecanismo indirecto establece rentas de referencia por tramos de ingresos.

Por su parte, la segunda opción de bases de cotización consiste en brindar la posibilidad al contribuyente de elegirla dentro de un rango establecido de bases mínimas y máximas. Este rango puede diferenciarse para grupos de aportantes de acuerdo con los niveles de ingresos obtenidos en el ejercicio de la actividad o directamente en función del tipo de actividad desarrollada.

Establecer alícuotas de cotización según la capacidad contributiva de los aportantes

El análisis de las opciones para el establecimiento de esquemas de cotización también requiere considerar las alternativas de alícuotas aplicadas a la base de cotización. Estas se pueden clasificar en función de su progresión de acuerdo con los niveles de ingreso de los contribuyentes, resultando en tasas uniformes o progresivas sobre el ingreso imponible.

En el primer caso, las tasas son equivalentes e independientes del nivel de ingresos, por lo que la cotización resulta creciente a mayor ingreso imponible. La segunda opción consiste en una tasa de cotización progresiva según el nivel de ingreso. De esta forma, se alcanzan tasas de cotización más altas para trabajadores con niveles de ingresos más elevados, de manera que no solo el monto de la cotización sea creciente, sino que su incidencia en los ingresos imposables también lo sea.

En ambos casos, se pueden contemplar excepciones y/o bonificaciones de la alícuota para los tramos de ingresos bajos.

Establecer mecanismos automáticos de actualización de los parámetros de ingreso

Es condición para el mantenimiento, la proporcionalidad y la transparencia del régimen que las bases mínimas y máximas, así como los límites de ingresos brutos que definen categorías o tramos de aportes, se actualicen de acuerdo con la movilidad previsional u otro régimen adecuado de ajuste automático. Así se evitarían distorsiones que afecten la adecuación de los haberes y la equidad de las contribuciones.

- **Adecuar el diseño de los esquemas de cotización a la seguridad social en función de las especiales características de las actividades económicas independientes**

Considerar la carga tributaria total sobre los ingresos de los trabajadores independientes

El monto de cotizaciones a la seguridad social resultante de la aplicación de un tipo de alícuota sobre una cierta base de cotización debe ser valorado teniendo en cuenta los demás tributos (impuesto a las ganancias, impuesto al valor agregado, ingresos brutos) que impactan en el ingreso de los contribuyentes,

a fin de asegurar un adecuado nivel de incidencia de la carga tributaria. Estos aspectos también son relevantes en el análisis de la transición entre los regímenes de Autónomos y Monotributo, dada la marcada disparidad que estos actualmente exhiben en cuanto a la presión tributaria.

Establecer un proceso de transición gradual entre los regímenes de Autónomos y de Monotributo, que evite la generación de desincentivos al esfuerzo contributivo

Es importante determinar aquellos mecanismos de inscripción y cotización a la seguridad social que permitan una transición gradual de los contribuyentes entre los regímenes de Monotributo y Autónomos. La unificación de ambos regímenes en cuanto a las obligaciones con la seguridad social constituye la opción más recomendable.

Adecuar los mecanismos de recaudación a los ciclos de actividad económica

Resulta fundamental la adopción de mecanismos flexibles de inscripción y recaudación, de sencilla instrumentación, que permitan adecuar los pagos a los ciclos de la actividad económica y la sensibilidad a los períodos de baja o nula facturación. Estos mecanismos facilitarían la realización de aportes regulares al régimen y así reunir los requisitos de acceso a las prestaciones.

- **Integrar la seguridad social para los trabajadores independientes en un marco normativo común de seguridad social**

Establecer un régimen especial de registro y cotización a la seguridad social de los trabajadores independientes

Es necesario abordar el tratamiento de los trabajadores independientes en materia de registro y cotización a la seguridad social en un capítulo o libro específico de una futura modificación del régimen previsional, aunque integrado en un marco legal general y considerando las particularidades de este colectivo de trabajadores.

Mantener un régimen de requisitos de acceso a los beneficios y a la determinación de sus montos común para los trabajadores independientes y para los trabajadores en relación de dependencia

La convergencia prestacional y de cotizaciones entre los regímenes de trabajadores en relación de dependencia y trabajadores independientes requiere de la unificación de regímenes en materia de requisitos de acceso a los beneficios previsionales, tales como la edad mínima de jubilación y los años de servicio, así como la determinación del monto del haber según las disposiciones del Régimen General.

- **Perfeccionar los mecanismos de registración del trabajo independiente y de control y fiscalización de los aportes a la seguridad social**

Los trabajadores independientes mantienen elevados niveles de no registración a la seguridad social, muy superiores a los evidenciados en los trabajadores en relación de dependencia. A esto se agrega un elevado

nivel de incumplimiento de sus obligaciones, puesto de manifiesto en la irregularidad de las aportaciones. Se impone entonces la necesidad de promover su inscripción y un debido control y fiscalización de los aportes de este colectivo de trabajo a la seguridad social. Además, la prevención y la detección de prácticas fraudulentas en el uso de la figura del trabajo independiente para encubrir relaciones laborales es también un área clave en la fiscalización del trabajo y la seguridad social. El desarrollo de una institucionalidad específica aparece como un lineamiento de acción necesario.

Facilitar la registración de los trabajadores independientes en el marco de las políticas de transición de la economía informal a la economía formal

Es fundamental incentivar la inscripción de los trabajadores independientes a la seguridad social y el pago de aportes regulares mediante el otorgamiento de bonificaciones en las cotizaciones durante plazos determinados luego del alta inicial en el régimen. Estos incentivos deben contemplar el tratamiento de los ciclos económicos y la promoción de la permanencia del contribuyente en el régimen una vez que haya finalizado el plazo de la bonificación.

Prevenir y sancionar la evasión y el fraude a la seguridad social derivados del incumplimiento de las obligaciones tributarias de los trabajadores independientes

Es indispensable que estas medidas sean acompañadas por una política activa de fiscalización e inspección del trabajo independiente, que comprenda la detección de relaciones laborales encubiertas. La lucha contra la evasión y el fraude de la seguridad social debe también implicar una estrecha colaboración e intercambio de información de los organismos administradores entre sí y, en especial, con las agencias tributarias tanto en el nivel nacional como provincial.

- **Fortalecer las capacidades de gestión de los organismos administradores de la seguridad social para los trabajadores independientes**

Reducir los riesgos de litigiosidad en los regímenes de seguridad social para los trabajadores independientes

Se recomienda promover la reducción de los litigios generados en la falta de actualización de los haberes y de las rentas de referencias sobre las cuales los trabajadores autónomos realizaron sus aportes. Si bien se trata de supuestos no contemplados en los acuerdos transaccionales previstos en la Ley 27.260, podrían ser meritados por la autoridad de aplicación de dicha norma a efectos de incluirlos en una eventual ampliación del alcance de esta. Asimismo, resulta conveniente establecer, en el marco de la Comisión Mixta de Control y Prevención de la Litigiosidad Previsional creada por dicha ley, los criterios y las estrategias para prevenir los reclamos legales a futuro.

Incrementar los grados de coordinación entre los regímenes y entre los organismos de la seguridad social para los trabajadores independientes

Es necesario impulsar la progresiva coordinación e integración de los múltiples regímenes y organismos del ámbito nacional y provincial que llevan adelante la administración de las distintas ramas de la seguridad social para trabajadores independientes. En particular, resulta prioritaria la articulación administrativa entre el régimen nacional y las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales, así como el desarrollo de sistemas de interoperabilidad de bases de datos y de acceso a la información.

Evaluar los impactos financieros de los regímenes de seguridad social para los trabajadores independientes, así como de los cambios en el entorno económico

Tanto la instrumentación de cambios paramétricos en los regímenes de seguridad social, así como la realización de modificaciones en sus criterios de diseño, cobertura y financiamiento, requieren de una adecuada valoración de los costos que dichos cambios suponen sobre los recursos de la seguridad social. La evaluación actuarial, así como el monitoreo sistemático de los impactos fiscales, constituyen funciones principales de los organismos administradores a fin de preservar la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social.

Apéndice al capítulo 5: Experiencias comparadas de regímenes de cotización para trabajadores independientes

Se presenta a continuación un breve análisis comparado de tres regímenes de cotización para trabajadores independientes de interés para el debate en Argentina. Se trata de los actuales esquemas de cotización aplicados en los casos de Bélgica, España y Brasil. Estos fueron destacados y puestos en discusión en recientes reuniones técnicas sobre protección social para trabajadores independientes. En oportunidad del V Seminario sobre Economía Informal, organizado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en la ciudad de Buenos Aires en el mes de septiembre de 2017, se expusieron los casos del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de España y del Plan Simplificado de Previsión Social de Brasil. Por su parte, en el Taller de Trabajo sobre el Futuro de la Protección Social, realizado en Berlín por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el mes de junio de 2017, se consideró el régimen para autoempleados de Bélgica.

El análisis efectuado se focaliza en los dos parámetros principales que configuran los regímenes de cotización: la base y la alícuota de cotización. Si bien estas definiciones no pueden desligarse de las condiciones contextuales en las cuales dichos regímenes operan, la intención es especificar los criterios posibles para el rediseño de los esquemas de cotización vigentes.

Como fue señalado, las opciones para establecer el ingreso imponible o base de cotización difieren en la vinculación resultante entre las bases y el ingreso real de los contribuyentes. Una alternativa es la que determina la base de cotización según los ingresos reales de los trabajadores, sea de manera directa o indirecta a través de rentas de referencia. Una segunda alternativa es la que, en cambio, desliga la base de cotización de los ingresos reales, permitiendo que los trabajadores independientes opten por una base de cotización en un rango establecido. En cuanto a la determinación de las alícuotas de cotización, cabe destacar dos opciones principales de aplicación: tasas uniformes o tasas progresivas en función de los ingresos de los aportantes. Ambas dan por resultado diferentes progresiones de los montos de cotización en función de los niveles de ingreso que presentan los trabajadores independientes.

En el caso del régimen de cotizaciones de trabajadores independientes en Bélgica, se considera como base de cálculo de las cotizaciones el ingreso neto fiscal anualizado del trabajador independiente, por lo que la base de cotización se vincula en forma directa con los niveles de ingresos anuales. Este régimen dispone un mínimo imponible para actividades principales así como ciertas excepciones para bajos ingresos. La base mínima de contribución es de 13.000 euros anuales,⁵⁵ la cual garantiza una cobertura completa en cuanto a las prestaciones de la seguridad social. Sobre la base de cotización se aplican tasas fijas por tramos de ingreso anual (un 21% para ingresos debajo de 57.000 euros, adicionando un 14% para ingresos entre 57.000 y 85.000 euros, quedando exceptuados los ingresos por encima de 85.000 euros) y se establece que el pago se realice en forma trimestral.

⁵⁵ Excepto para los ayudantes esposas o parejas del trabajador independiente, para quien la contribución base anual son 6.500 euros. Asimismo, para actividades no principales no hay un mínimo de base de contribución.

Por su parte, el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos en España dispone que el trabajador pueda elegir la base de cotización en forma independiente de su nivel de ingresos. Esta base debe ser superior a un mínimo de 919,80 euros y un máximo de 3.751,20 euros mensuales.⁵⁶ A partir de los 48 años de edad, se eleva la base mínima a 992,10 y la máxima a 2.023,50 euros mensuales.⁵⁷ Sobre la base de cotización se aplican tipos o alícuotas de cotización uniformes⁵⁸ que varían de acuerdo con las prestaciones previstas, algunas de las cuales son obligatorias (contingencias comunes) y otras son voluntarias (contingencias profesionales y cese de actividad).⁵⁹ De esta forma, cumplidos los requisitos de edad y de años de aporte, el haber previsional se define en función de las bases cotizadas, de igual forma que otras prestaciones (incapacidad temporal, cese de actividad) que toman como referencia el esfuerzo contributivo.

Por último, una tercera experiencia presenta la posibilidad de que los contribuyentes puedan elegir la alícuota de cotización entre opciones definidas, manteniendo fija la base de cotización. Este esquema es utilizado en el régimen de Brasil para los contribuyentes individuales (trabajadores por cuenta propia) con niveles de bajos ingresos, con el fin de incentivar la formalización. Se establece en dicho caso una cotización por una alícuota reducida aplicada sobre el nivel de salario mínimo. No obstante, aquellos contribuyentes individuales que opten cotizar por la alícuota completa podrán acceder a una prestación previsional por años de cotización.

56 Las bases mínimas y máximas se definen anualmente de acuerdo con la Ley de Presupuesto. Cabe señalar también que en el régimen español existen bonificaciones de la cotización para el primer período de afiliación al Régimen General de Autónomos, comenzando por una tarifa plana de 50 euros en los primeros seis meses a partir de la inscripción y posteriormente una deducción del monto a cotizar que se reduce cada seis meses.

57 Los autónomos de 48 o más años de edad, y que cumplimenten cinco años o más cotizados antes de los 50 años de edad, podrán optar por bases de cotización entre 919,80 y 2.023,50 euros mensuales si la última base de cotización es inferior o igual a 1.964,70 euros. En caso de que la última base de cotización sea superior a 1.964,70 euros, se habrá de cotizar por una base comprendida entre 919,80 euros mensuales, y el importe de aquella incrementado en un 3%.

58 Los tipos de cotización son las siguientes: 29,80% por contingencias comunes; si opta por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (ATyEP) o cese de actividad, es 29,30% más la tarifa de primas, y un 2,20% si opta por cese de actividad.

59 Existe un encuadramiento especial para los trabajadores autónomos económicamente dependientes, para quienes la cotización por contingencias profesionales por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales es obligatoria, en tanto que el cese de actividad es voluntario.

Cuadro 9. | Ventajas y desventajas de los regímenes para trabajadores independientes de Bélgica, España y Brasil

Régimen	Ventajas	Desventajas
Bélgica (seguridad social para autoempleados)	Vinculación directa de base de cotización con los ingresos reales, permitiendo establecer una proporcionalidad con la capacidad contributiva.	Se requiere un elevado grado de control y fiscalización de los ingresos reales para determinar la base imponible, lo que implica altos costos de implementación.
	Contempla una reducción en la cotización previsional en el caso de pluriempleo.	El esquema de alícuotas es regresivo por ingresos (a mayor ingreso, menor incidencia de la cotización en los ingresos reales).
	El esquema de alícuotas es simple.	Recaudación: el pago trimestral no sería conveniente en Argentina porque la acumulación de meses incrementa el monto a pagar y puede generar dificultades de costeo.
	La acción protectora incluye variadas prestaciones además de la previsional como: cobertura a los niños y familia, cobertura médica y el cese de actividad (quiebra o cierre forzado). Una mayor cobertura incentiva a la registración.	
España (Régimen Especial de Trabajadores Autónomos)	La opción de base de cotización promueve la registración y la regularidad de los pagos.	La opción de base de cotización conllevó a una mayor concentración en la base mínima.
	Sencilla instrumentación. No requiere complejos mecanismos de control y fiscalización.	Las contribuciones pueden no reflejar fielmente la real capacidad contributiva.
	La acción protectora incluye variadas prestaciones además de la previsional, como incapacidad temporal, paternidad, maternidad, accidentes de trabajo, y el cese de actividad. Una mayor cobertura incentiva a la registración.	La opción de elegir la cotización para determinadas contingencias (profesionales) podría dejar desprotegidos a los beneficiarios en dichas contingencias, dado el incentivo a cotizar por un monto menor (como ocurre en España). Especialmente en Argentina, la distribución de independientes se concentra en niveles de bajos ingresos, lo que puede favorecer tal comportamiento.
	Convergencia de alícuotas y prestaciones con el régimen de seguridad social para trabajadores en relación de dependencia.	
	Se prevén incentivos específicos para la registración de la actividad durante los primeros años de afiliación. Tarifa plana de 50 euros los primeros seis meses y luego bonificaciones.	
Brasil (Plan Simplificado de Previsión Social)	Sencilla instrumentación. Favorece la registración y la reducción de la informalidad.	Tendencia a la subdeclaración de ingresos.

Fuente: Secretaría de Seguridad Social, MTEySS.

6. Consideraciones finales

La participación de los trabajadores independientes en el empleo total no muestra cambios significativos en la última década y comprende alrededor del 25% del empleo total. En particular, los cuentapropistas de oficio representan en promedio el 60% de los trabajadores independientes. Sin embargo, la evolución a largo plazo de los independientes evidencia un comportamiento contracíclico, reduciéndose en las fases de crecimiento e incrementándose en las crisis económicas. Esto parece estar en línea con la hipótesis que considera al empleo independiente como un “refugio” frente al deterioro de la situación económica y del empleo asalariado. Sin embargo, es notable la relativa estabilidad del trabajo independiente frente a los importantes cambios producidos en la economía argentina.

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

El análisis de los ingresos y de la pobreza muestra amplias diferencias en el trabajo independiente, que se mantienen durante todo el período analizado. En este lapso, los ingresos de los cuentapropistas son significativamente inferiores al de los empleadores. Por su parte, los trabajadores de subsistencia y los asalariados no registrados son los que presentan las remuneraciones horarias más bajas, mientras que los patrones y los cuentapropistas profesionales muestran los ingresos más altos. Asimismo, los trabajadores con las mayores tasas de pobreza y de indigencia son los cuentapropistas de subsistencia, seguidos por los asalariados no registrados y los trabajadores de oficio. Además, resulta preocupante la tendencia creciente que se aprecia en la incidencia de la pobreza moderada y extrema en los últimos años del período. Por su parte, las transiciones laborales de los trabajadores independientes durante 2003-2016 indican que quienes abandonan esta categoría ocupacional se dirigen sobre todo hacia el empleo asalariado no registrado. El espacio de opciones laborales de estos ocupados, en especial el de los cuentapropistas no profesionales, se acota a puestos en relación de dependencia precarios o a otros empleos independientes, probablemente de baja calidad (Maurizio, 2011). No obstante, debe señalarse también que el porcentaje de independientes que dejó esta ocupación y se insertó en un puesto asalariado registrado se incrementó, al tiempo que la proporción de los que quedaron desocupados disminuyó entre 2003 y 2015.

Se advierte que la cobertura prestacional de los trabajadores independientes presenta diferencias de alcance según el régimen de inscripción. En particular, los trabajadores encuadrados en el Régimen General de

Autónomos no disponen de la cobertura que brindan los regímenes de asignaciones familiares y de obra social para el caso de los adheridos al Monotributo. Además, en ningún caso los trabajadores independientes están comprendidos en el seguro por desempleo y por riesgos de trabajo que protegen a quienes están bajo una relación de dependencia. Asimismo, se destaca que el régimen de Monotributo introducido desde 1998 se ha convertido en una herramienta efectiva para que pequeños contribuyentes por cuenta propia desarrollen actividades económicas dentro del sector formal de la economía mediante el pago de una cuota acotada de las principales obligaciones tributarias. Sin embargo, resulta importante advertir la necesidad de evitar que el Monotributo se transforme en una “trampa” en la que los contribuyentes se vean incentivados a permanecer indefinidamente a fin de aprovechar sus ventajas, evitando su transición hacia el Régimen General de Autónomos (Cetrángolo *et al.*, 2013). No obstante, cabe señalar que el análisis de la incidencia tributaria de las cotizaciones y los impuestos en los ingresos de los aportantes indica que la transición entre el Régimen Simplificado y el Régimen General de Autónomos es poco gradual.

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

En cuanto a los esquemas de cotizaciones y el financiamiento de la seguridad social, se advierte que las escalas de ingresos brutos que definen las categorías en el Régimen General de Autónomos no cuentan con mecanismos de actualización automática y su última modificación data del año 2006. Por esta razón, las cotizaciones de los trabajadores autónomos se han visto reducidas considerablemente en términos reales desde entonces. Asimismo, las rentas de referencia no son representativas de la capacidad contributiva real de los aportantes, reflejándose en haberes que superan el 100% de las remuneraciones de referencia en las categorías más bajas, aun si el monto de la prestación previsional es el mínimo. Además, en el caso del Monotributo el aporte previsional no guarda relación directa con la escala de ingresos. Sumado a esto, la subdeclaración de ingresos de los trabajadores independientes impacta en la categoría en la que se inscriben, teniendo por resultado una menor cotización a la seguridad social. Por lo antedicho, las bases de cotización tienden a divergir de la real capacidad contributiva, mientras que la tasa de cotización de los trabajadores autónomos es superior a la de los trabajadores en relación de dependencia por los mismos conceptos. Por último, el esquema de cotizaciones de ambos regímenes resulta en un elevado costo de financiamiento de las prestaciones previsionales, observándose, para la mayoría de las categorías, subsidios implícitos notoriamente superiores a los de los trabajadores en relación de dependencia.

Respecto al nivel de las prestaciones, los haberes teóricos del Régimen Simplificado son inferiores al haber mínimo jubilatorio. En el caso de los autónomos, el 93% realiza cotizaciones en categorías cuyo cálculo

del haber resulta en la jubilación mínima. Por lo tanto, se obtiene una concentración de beneficios previsionales en el haber mínimo.

Finalmente, del análisis expuesto se extraen un conjunto de recomendaciones para un abordaje integral de las problemáticas presentadas. Los desafíos prioritarios comprenden la adecuación de la seguridad social para los trabajadores independientes a las nuevas realidades laborales; el incremento de la equidad en la cobertura de la seguridad social y su financiamiento; la adaptación de las cotizaciones a la capacidad contributiva de los aportantes; la integración de los trabajadores independientes al Régimen General; la evaluación de la incidencia tributaria y los ciclos de actividad en el diseño de las cotizaciones; el perfeccionamiento de los mecanismos de registración e inspección del trabajo independiente y el fortalecimiento de la gestión y la coordinación institucionales.

Con esto se busca conformar un régimen equitativo y sustentable, que fortalezca e incremente la protección social de los trabajadores independientes y que asegure una adecuada relación entre el esfuerzo contributivo y el nivel de las prestaciones. Asimismo, sería conveniente mantener un régimen común respecto de los requisitos de acceso a las prestaciones previsionales (edad mínima, años de servicio) y al cálculo del haber.

7. Referencias bibliográficas

- Altimir, O. y Beccaria, L. (1999), “El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina”, en *Serie Reformas Económicas*, N.º 28, Santiago de Chile, CEPAL.
- Arias, O., Demombynes, G., Moreno, J. M. y Rofman, R. (2008), “Informalidad, protección social y mercado de trabajo en la Argentina”, en *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, Buenos Aires, The World Bank-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Beccaria, L. y Groisman, F. (2007), “Informalidad y pobreza en Argentina”, en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Buenos Aires, AAEP.
- Bergesio, L., Golovanevsky, L. y Marcoleri, M. E. (2007), “Debate teórico metodológico y un nuevo intento de medición del sector informal urbano para el caso del barrio Alto Comedero (San Salvador de Jujuy, Jujuy, Argentina)”, en *Laboratorio*, Año 8, N.º 20, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Bertranou, F. (2007), “Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay”, Documento preliminar, Santiago de Chile, OIT.
- Bertranou, F. (coord.) (2009), *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*, Santiago de Chile, OIT.
- Bertranou, F. y Casalí, P. (2007), “Los trabajadores independientes y la seguridad social”, Serie de publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social, Año IV, N.º 4, Buenos Aires, Secretaría de Seguridad Social-OIT.
- Bertranou, F. y Casanova, L. (2014), *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*, Buenos Aires, OIT.
- Bertranou, F. y Maurizio, R. (2011), “Empleo independiente: motivaciones para su análisis y principales hallazgos”, en F. Bertranou y R. Maurizio (eds.), *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad laboral en Argentina*, Buenos Aires, OIT.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011), *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Buenos Aires, CEPAL y OIT.
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez Sabaíni, J. C. y Morán, D. (2013), “Desempeño del régimen del Monotributo como herramienta de formalización del empleo y aumento de la cobertura de la protección social”, Documento de Trabajo N.º 4, OIT.

- Esquivel, V. (2006), “Algunos aspectos metodológicos del Módulo de Informalidad de la EPH”, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Evans, D. S. y Jovanovic, B. (1989), “An estimated model of entrepreneurial choice under liquidity constraints”, en *Journal of Political Economy*, 97 (4): 808-827, Chicago, The University of Chicago Press.
- Gasparini, L. (2000), “La informalidad laboral en la Argentina: evolución y caracterización”, en *La economía oculta en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- Gasparini, L. y Tornarolli, L. (2007), “Labor informality in Latin America and The Caribbean: patterns and trends from household survey microdata”, Documento de Trabajo del CEDLAS N.º 46, La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, CEDLAS, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2003), *La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina*, Buenos Aires.
- Jiménez, M. (2011), “Caracterización del trabajo independiente en Argentina. Un análisis descriptivo de largo plazo, 1974-2009”, en F. Bertranou y R. Maurizio (eds.), *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad laboral en Argentina*, Buenos Aires, OIT.
- Lanzilotta, B. (2007), “El empleo por cuenta propia y la cobertura de la seguridad social en el Uruguay”, Documento preliminar, Santiago de Chile, OIT.
- Léopore, E., Roca, E., Schachtel, L. y Schleser, D. (2006), “Evolución del empleo registrado y no registrado durante el período 1990-2005”, en *Trabajo, ocupación y empleo*, N.º 5.
- Léopore, E. y Schleser, D. (2006), *La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina actual. Una propuesta de análisis y clasificación*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Maloney, W. F. (1999), “Does informality imply segmentation in urban labor markets? Evidence from sectoral transitions in Mexico”, en *The World Bank Economic Review*, 13 (2): 275-302, Washington, D.C., The World Bank.
- Maurizio, R. (2011), “Movilidad ocupacional de los trabajadores independientes en Argentina. Un análisis de su intensidad, características y determinantes”, en F. Bertranou y R. Maurizio (eds.), *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad laboral en Argentina*, Buenos Aires, OIT.

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2016), *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, Segundo Trimestre 2016, Buenos Aires.
- _____ (2017), *Memoria de la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social*. Año 2016, Buenos Aires.
- Monza, A. (2000), “La evolución de la informalidad en el área metropolitana en los años noventa. Resultados e interrogantes”, en *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, OIT-Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Monza, A. y López, N. (1995), “Un intento de estimación del sector informal urbano en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, 35 (139), Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2016), *Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects*, Ginebra. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf
- _____ (2015), *Panorama Laboral 2015. América Latina y el Caribe*, Lima. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_435169.pdf
- _____ (2013), *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, Ginebra.
- _____ (1993), *Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE)*, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.
- Paz, A. J. (2004), “Argentina: dinámica de la protección social y el mercado laboral, 1995-2002”, en *Protección Social y Mercado laboral*, Santiago de Chile, OIT.
- _____ (2012), “El desempleo juvenil en la Argentina durante la recuperación económica”, Documentos de Trabajo N.º 9, Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE), Salta, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de Salta (UNSa).
- Perry, G. E., Maloney, W. F., Arias, O. S. y Fajnzylber, P. (2007), *Informality: Exit and exclusion*, Washington, D.C., The World Bank.
- Rozenwurcel, G. y Vázquez, C. (2008), “Argentina modelo XXI: inestabilidad macroeconómica, empobrecimiento sostenido y políticas sociales”, en *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*, Buenos Aires, The World Bank.

Ruffo, H. (2011), “El trabajo independiente en los registros de la seguridad social”, en F. Bertranou y R. Maurizio (eds.), *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad laboral en Argentina*, Buenos Aires, OIT.

Salazar-Xirinachs, J. M. (2016), “El futuro del trabajo, el empleo y las competencias en América Latina y el Caribe”, en *Pensamiento Iberoamericano*, N.º 2.

WEF (World Economic Forum) (2016), *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf

8. Anexo metodológico

8.1. Fuentes de datos

La principal fuente de datos para esta investigación fue la EPH. El período de análisis desde octubre de 1974 a mayo de 2003 fue cubierto por el relevamiento en su modalidad *puntual* (EPHP). Para el segundo período, que se inicia en el cuarto trimestre de 2003 y llega hasta el segundo trimestre de 2016,⁶⁰ se utilizó la misma encuesta pero en su modalidad *continua* (EPHC).⁶¹ Dado que la EPH fue modificada en 2003,⁶² con el objetivo de atenuar el problema que surge al momento de comparar los datos recogidos con anterioridad a la reformulación de la encuesta, se adoptaron un conjunto de criterios de armonización.⁶³ Los microdatos de la EPH están disponibles para el GBA desde 1974. Pero como el resto de los aglomerados urbanos fue incorporado gradualmente a lo largo del tiempo, la única forma de incluir series temporales que comenzaran a mediados de la década del setenta era restringiendo el estudio al GBA. Desde 1995 hasta 2016, el análisis se extendió a 29 aglomerados urbanos.

Otra fuente de información que también se utilizó para caracterizar a los trabajadores independientes fue la ENAPROSS II, que se realizó en 2015⁶⁴ en las localidades urbanas que poseían 5.000 o más habitantes de las jurisdicciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), los 24 partidos del GBA y las provincias del Chaco, Catamarca, Corrientes, Jujuy y Río Negro. La encuesta dispone de un amplio conjunto de variables que permiten caracterizar la situación laboral de la población entrevistada. En particular esta base de datos ofrece información sobre el aporte en el Sistema de Seguridad Social por parte de todos los ocupados, incluso de los trabajadores independientes, ya sean patronos o cuentapropistas. Asimismo, a fin de señalar los cambios que tuvieron lugar en las características del trabajo independiente no registrado, se utilizó, además de la ENAPROSS II, el Censo Nacional de Población del 2010 y el Módulo de Informalidad que fue diseñado y realizado conjuntamente con la EPH en el aglomerado del GBA en el cuarto trimestre de 2005.

60 Debe señalarse que para 2015 y 2016 solo se dispone de los microdatos correspondientes al primer y segundo trimestre en el caso del primer año y del segundo trimestre en el segundo año.

61 La información utilizada corresponde a las ondas de mayo y octubre de cada año, en el caso de la EPHP, así como al segundo y cuarto trimestre de cada año, en el caso de la EPHC. La omisión de los resultados correspondientes al primero y al tercer trimestre se efectuó con el fin de lograr una mejor comparación con los resultados derivados de la modalidad de aplicación puntual.

62 Para más detalles sobre la reformulación metodológica de la EPH, véase INDEC (2003).

63 Se tomaron como base los criterios para armonizar las series propuestos por Lépore *et al.* (2006). Para más detalles, véase Jiménez (2011).

64 La primera ENAPROSS se realizó en 2011, pero esta encuesta no cuenta, entre otros datos, con información sobre la categoría ocupacional de los trabajadores, lo que impide el análisis de la incidencia de la informalidad laboral en el conjunto de trabajadores independientes.

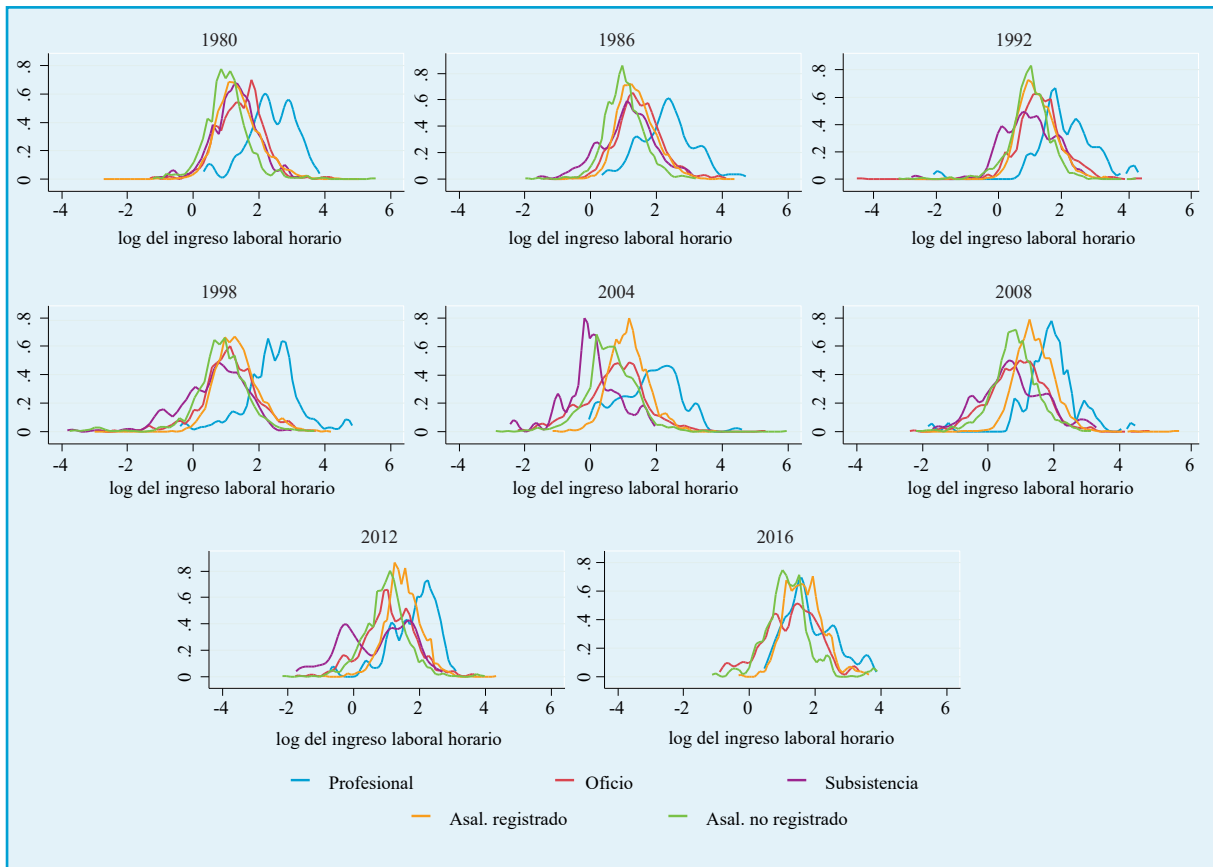
8.2. Resultados estadísticos

Cuadro A1. | Características de los trabajadores independientes registrados y no registrados, total jurisdicciones cubiertas, 2015

Características	Trabajadores independientes		
	No registrados	Registrados	Todos
Sexo			
Varón	62,5	67,2	64,3
Mujer	37,5	32,8	35,7
Edad			
Años (edad promedio)	43,8	46,5	44,7
15-29	21,5	9,5	17,1
30-49	42,3	49,6	45,1
50+	36,2	41,0	37,8
Educación			
Primaria incompleta	9,4	1,5	6,3
Primaria completa	22,2	8,5	17,2
Secundaria incompleta	26,4	12,4	20,8
Secundaria completa	20,3	23,0	21,5
Superior incompleta	13,8	16,8	14,8
Superior completa	8,1	37,8	19,5
Posición en el hogar			
Jefe	53,8	66,9	58,7
Cónyuge	25,5	21,5	24,0
Hijo	16,3	9,2	13,7
Otros	4,4	2,4	3,6
Rama de actividad			
Actividades primarias	0,5	1,7	1,0
Industria manufacturera	15,2	12,0	13,9
Electricidad, gas y agua	0,0	0,0	0,0
Construcción	23,0	7,7	17,3
Comercio, rest. y hoteles	37,5	31,1	35,1
Transporte, almacenaje y com.	4,3	9,8	6,3
Ss. financ., inmob. y empres.	6,1	20,2	11,5
Ss. com., soc. y personales	13,4	17,5	14,9
Intensidad de la participación			
Horas trabajadas	35,1	42,7	38,0
Tiempo completo	50,0	71,6	58,6
Parcial involuntario	29,0	11,3	22,1
Parcial voluntario	21,0	17,2	19,4
Antigüedad			
Hasta 1 año	22,3	4,7	15,6
Entre 1 y 5 años	26,9	22,8	25,4
Más de 5 años	50,8	72,5	59,0
Lugar de residencia			
Ciudad de Buenos Aires	12,1	34,2	20,4
Partidos del GBA	67,9	50,7	61,6
Catamarca	1,2	1,1	1,2
Corrientes	5,5	3,2	4,6
Chaco	6,0	4,1	5,2
Jujuy	4,2	2,2	3,4
Río Negro	3,1	4,5	3,6

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ENAPROSS II, MTEySS.

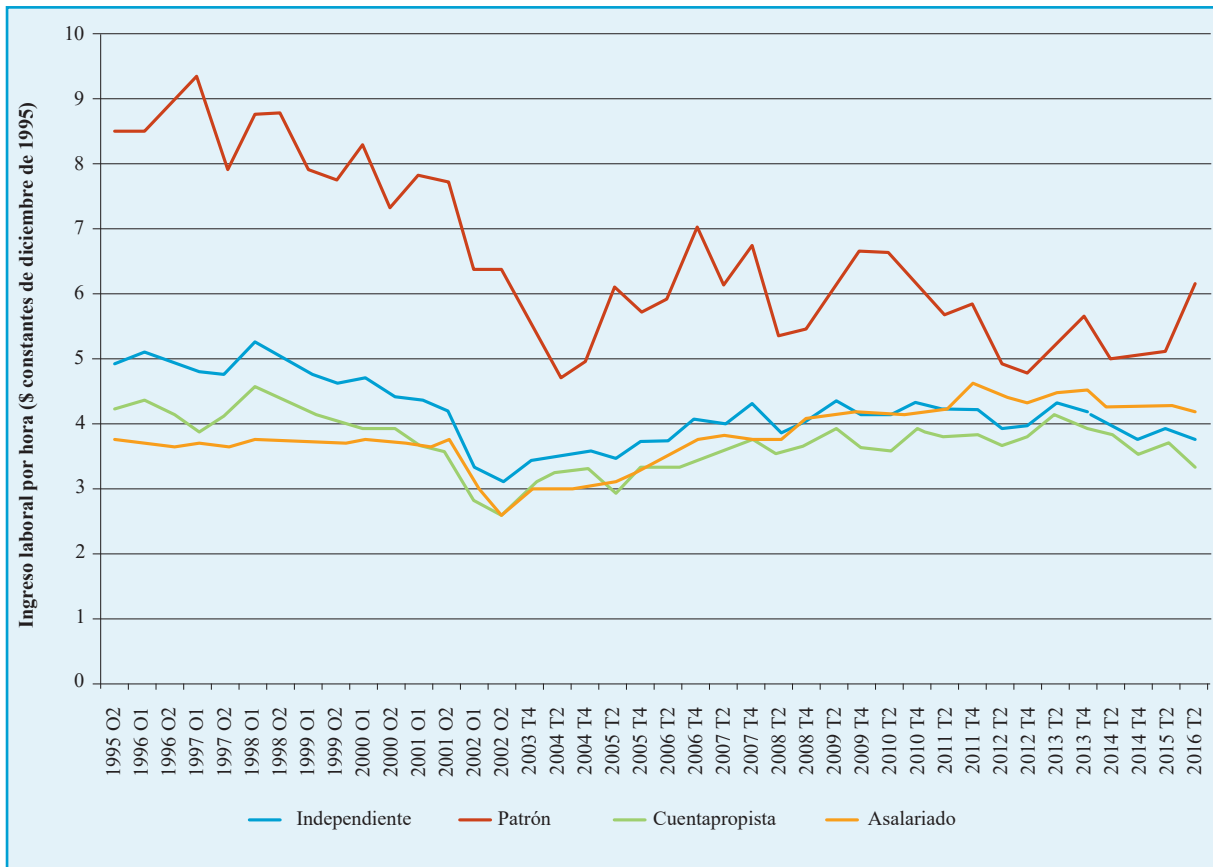
Gráfico A1. | Densidad del ingreso laboral horario de los trabajadores por cuenta propia según categoría laboral y de los asalariados registrados/no registrados, GBA



Nota: los ingresos están medidos en \$ constantes de diciembre de 1995, utilizando el IPC publicado por el INDEC para el período 1995-2006 y el IPC del CENDA y del Congreso para el período 2007-2016. Las estimaciones se obtuvieron considerando las bases de datos de todos los trimestres de cada año, salvo en 2016, para el que solo se dispone de la base de datos correspondiente al segundo trimestre. Por esto, para el 2016 no se reporta la distribución de los ingresos laborales correspondientes a los cuentapropistas de subsistencia debido a que la escasa cantidad de observaciones disponibles para el GBA no permite obtener una estimación apropiada.

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

Gráfico A2. | Evolución del ingreso laboral horario de los trabajadores según categoría laboral, total aglomerados, 1995-2016



Nota: los ingresos están medidos en \$ constantes de diciembre de 1995, utilizando el IPC publicado por el INDEC para el período 1995-2006 y el IPC del CENDA y del Congreso para el período 2007-2016.

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

Serie Documentos de Trabajo - Oficina de País de la OIT para la Argentina

Documento de trabajo N° 1

Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012

Fabio Bertranou, Luis Casanova y Marianela Sarabia. Julio de 2013.

Documento de trabajo N° 2

Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina

Fabio Bertranou, Luis Casanova, Maribel Jiménez y Mónica Jiménez. Septiembre de 2013.

Documento de trabajo N° 3

Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina

Fabio Bertranou. Octubre de 2013.

Documento de trabajo N° 4

Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social

Oscar Cetrángolo, Ariela Goldschmit, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán. Noviembre de 2013.

Documento de trabajo N° 5

Recibir y brindar cuidados en condiciones de equidad: desafíos de la protección social y las políticas de empleo en Argentina

Carina Lupica. Julio de 2014.

Documento de trabajo N° 6

Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional

Victoria Castillo, Moira Ohaco y Diego Schleser. Julio de 2014.

Documento de trabajo N° 7

Estrategias para la formalización del empleo rural. El caso del Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el sector vitivinícola de Mendoza

Fabio Bertranou, Rodrigo González y Luis Casanova. Julio de 2014.

Documento de trabajo N° 8

El efecto de la negociación colectiva sobre la distribución de los ingresos laborales. Evidencia empírica para Argentina en los años dos mil

Luis Casanova y Javier Alejo. Enero de 2015.

Documento de trabajo N° 9

Instituciones laborales y políticas de protección social para la erradicación del trabajo infantil en Argentina

Fabio Bertranou, Luis Casanova, Alejandra Beccaria y Gustavo Ponce. Febrero de 2015.

Documento de trabajo N° 10

Inserción de las trabajadoras domésticas paraguayas a partir de las reformas laborales y migratorias en Argentina

Giuseppe M. Messina. Marzo de 2015.

Documento de trabajo N° 11

Asistencia escolar y participación laboral de los adolescentes en Argentina: el impacto de la Asignación Universal por Hijo

Maribel Jiménez y Mónica Jiménez. Julio de 2015.

Documento de trabajo N° 12

Calidad del empleo y cumplimiento del salario mínimo en Argentina

Luis Casanova, Maribel Jiménez y Mónica Jiménez. Septiembre de 2015.

Documento de trabajo N° 13

Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo

Daniel Helbig, Roxana Mazzola y María García. Diciembre de 2015.

Documento de trabajo N° 14

Impacto del Programa de Profesionalización del Servicio en casas particulares sobre trabajadoras y trabajadores domésticos de origen nacional y migrante en Argentina

Ana Lis Rodríguez Nardelli. Diciembre de 2015.

Documento de trabajo N° 15

Trabajadoras domésticas y protección social en Argentina: avances y desafíos pendientes

Francisca Pereyra. Junio de 2017.

Documento de trabajo N° 16

Fortalecimiento de la inspección del trabajo en Santa Fe.

Detección de los determinantes del trabajo no registrado y su regularización (2012-2015)

Martín Carné, Virginia Trevignani, Fernando Muruaga. Junio de 2017.

Documento de trabajo N° 17

Los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG). Estrategias para la formalización del empleo rural

Diciembre de 2017.

Documento de trabajo N° 18

Trayectorias hacia la formalización y el trabajo decente de los jóvenes en Argentina.

Fabio Bertranou, Mónica Jiménez y Maribel Jiménez. Diciembre de 2017.

Serie disponible en:

<http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/documentos-de-trabajo/lang--es/index.htm>

Se terminó de imprimir en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en enero de 2018.

