

TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA SU COMPORTAMIENTO ANTE MONOTRIBUTO

Ps. Cristina Klüver

Trabajadores por Cuenta Propia Su comportamiento ante Monotributo

Ps. Cristina Klüver
Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Noviembre 2019

Resumen

Este comentario desde la perspectiva del desarrollo inclusivo¹, con aportes de especialistas² en temas de mercado de trabajo y de Seguridad Social, con datos estadísticos de varias fuentes,³ tiene el propósito de estudiar el comportamiento de los trabajadores por cuenta propia en Uruguay en el período 2010-2017, en relación a los aportes a la seguridad social a través del régimen de tributación simplificada, (monotributo) diseñado en forma específica para su inclusión en el mercado de trabajo formal.

Los trabajadores incluidos en la categoría cuenta propia, perfilados en el imaginario social como un grupo de cierta inestabilidad económica, con oscilaciones en su formalización en respuesta a los vaivenes de los ciclos económicos, se ven de manera intermitente expulsados del sector formal, o vinculados al mismo a través de aportes simplificados. Con una cobertura social debilitada, incentiva comportamientos no deseados y la posible fragmentación del propio sistema que crea y adapta modalidades para facilitar su inclusión

Entre estas modalidades, la estrategia para cautivar este colectivo de trabajadores se ha centrado en la simplificación de regímenes tributarios, que en su evolución han sido ampliados desde sus inicios a efectos de incluir los sectores de menores ingresos.

Palabras clave: cuenta propia, monotributo

¹ La orientación prioritaria del desarrollo inclusivo es lograr una mayor inserción tanto productiva como social de las personas en la estructura y funcionamiento del sistema socioeconómico. Propone adoptar una estrategia, que promueva dicho crecimiento económico con la finalidad de atenuar la heterogeneidad estructural, que haga más denso, complejo y diversificado el sistema productivo, y que ejerza mayor tracción sobre el empleo, la distribución del ingreso y la inclusión social. Tal estrategia se enmarca, en las recientes propuestas de la CEPAL, contenidas en los documentos de la denominada “trilogía de la igualdad”, así como en la visión de la OIT de promoción del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Es también la visión expresada en el Objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. En: CEPAL, 2016 Desarrollo Inclusivo. El caso Uruguay.

² Bertranou F.2009, Lanzilotti, B. (en Bertranou), Amarante, V. Perazzo, I. 2013, Carrasco, P. Cichevski, A., Perazzo, I. 2018.

³ Instituto de Economía (IE) de la Facultad de Ciencias Económicas (FCEA), Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Asesoría General de la Seguridad Social (AGSS) del Banco de Previsión Social, BPS

1. Introducción

Entre los estudiosos del sistema de protección social, Bertranou plantea que en muchos países de América Latina a pesar de los avances en algunas dimensiones de la seguridad social, aún se mantiene pendiente la universalidad de la protección social.

Si bien no es el caso de Uruguay, donde la extensión de la cobertura contributiva permitió mejoras significativas y le ubican entre los países de alta cobertura, característica que comparte con Argentina, Chile y Brasil, las políticas adoptadas parecen tardías en la medida que el modelo de relación laboral tradicional hace bastante tiempo se desdibuja y los derechos ligados al empleo estable se alteran.

La región y nuestro país han estado afrontando realidades históricas de una economía con oscilaciones, que inciden en el mercado de trabajo, movilizan los diferentes colectivos de trabajadores y como resultado el vínculo de aportación a la seguridad social, en su inclusión al sector formal y el acceso a la cobertura. Algunos contribuyentes mantienen estable su aporte a la seguridad social, otros lo hacen de manera intermitente, están quienes no pueden realizar aportes, o directamente no lo hacen por carecer la cobertura del atractivo para captarlos. Entre éstos últimos se ponen de manifiesto los trabajadores por cuenta propia, un colectivo de adquiere cada vez más una magnitud significativa en el mercado de trabajo.

La incorporación de este colectivo al sistema de protección social, fue un desafío para Uruguay, quien diseñó un sistema de tributación específico para su inclusión, como el monotributo, régimen simplificado de aportes a la seguridad social. De esta manera se amplió la cobertura y mejoró el impacto de la seguridad social en grupos particularmente vulnerables.

Para abordar la temática se presenta, en una primera parte, un panorama general de los trabajadores cuenta propia, observando su comportamiento en el mercado de trabajo. En la segunda parte una mirada sobre el régimen tributario simplificado y los aportes de este colectivo.

El interés es observar, en el escenario del mercado de trabajo, si el comportamiento de los cuenta propistas tiene un desarrollo acorde a la finalidad del monotributo, creado como instrumento de formalización económica y ampliación de la cobertura de protección social tanto ante contingencias de corto como de largo plazo.

Los datos estadísticos utilizados en este comentario se extraen de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el período 2000-2017.

A través del módulo “actividad laboral actual” se indaga de manera específica la categoría ocupacional del entrevistado, entre las que se encuentran los cuenta propia con o sin local y/o inversión. Debe tomarse en cuenta que, si bien esta mayor apertura de información es necesaria a efectos de permitir el análisis de los cuenta propistas, los resultados globales pueden variar sustancialmente respecto de aquellos basados en registros administrativos, por cuestiones metodológicas como ser: período de actividad considerado, criterio de “ocupación”, coeficientes de variación de la encuesta, etc.

2. Antecedentes

En estudios realizados en nuestro país, los autores coinciden sobre la baja cobertura por la seguridad social de los trabajadores cuenta propia, planteando algunos supuestos y factores asociados a la misma. Entre ellos, Lanzilloti⁴ maneja como hipótesis explicativa que la baja cobertura de la seguridad social de los trabajadores cuentapropistas, está asociada a la alta estacionalidad e irregularidad de este tipo de trabajo, su bajo nivel de ingresos, especialmente entre los ocupados por cuenta propia sin local y su dificultad de formalización económica, aun con las modificaciones del monotributo.

Por otro lado, el Instituto de Economía⁵ también muestra, con datos actualizados a 2018, la falta de aportes de los trabajadores de ésta categoría ocupacional, sin sugerir posibles motivos. Queda también de manifiesto, en trabajos realizados por la Asesoría General de Seguridad Social del BPS, la persistencia en la no aportación, cuando describe y analiza el régimen de monotributo.⁶

La categoría cuenta propia, es una categoría compleja. La heterogeneidad de trabajadores y actividades que se incluyen en la misma hace muy difícil delimitar la misma. Para trabajar en este comentario optamos por tomar por un lado la definición del Instituto Nacional de Estadística, quien en su clasificación de cuenta propia ,

⁴ En Bertranou, F. 2009, Capítulo II. El trabajo de Lanzilloti es citado por Amarante, V. Perazzo, I. como uno de los estudios previos sobre el mercado de trabajo uruguayo y específico de los trabajadores por cuenta propia.

⁵ Carrasco, Cichevski y Perrazo, 2018 en Instituto de Economía. Mayo, 2018 Serie Documentos de trabajo DT

⁶ BPS AGSS. 2018 *Comentarios de Seguridad Social* N°59 Primer Trimestre

distingue un conjunto de segmentos laborales⁷ conformados por puestos de trabajo de diferente calidad y la considera como:

“Persona que sin depender de un patrón explota su propia empresa económica sin ocupar a ningún trabajador remunerado, pudiendo sí ser asistido por uno o más trabajadores familiares no remunerados. Se distingue entre aquellos que cuentan con alguna instalación o inversión necesaria (oficio, profesión, maquinaria, etc.) para llevar adelante su actividad (con local o inversión) de aquellos que no lo poseen (sin local ni inversión).

Toda persona que está ligada a una empresa o institución, que recibe un ingreso fijo o no por su tarea, pero que debe abrir una unipersonal como condición para trabajar se considerará Cuenta Propia c/local o inversión. Pueden haber más de un socio con lo cual repartirían sus ganancias.

Y articularla con la aproximación que realiza Lanzilotti⁸, quien al hablar de manera particular de los trabajadores cuenta propistas hace referencia a tres grupos de trabajadores:

Profesionales (abogados, arquitectos, contadores, psicólogos, médicos...).

Cuenta propia de oficio (transportistas, electricistas...)

Cuenta propia de subsistencia

La multiplicidad y disparidad de éste colectivo ha generado desde el punto de vista de la seguridad social un desafío relevante para la política pública en nuestro país. El diseño de un sistema contributivo tradicional, al permitir el acceso a un pequeño grupo de trabajadores independientes de altos ingresos no resulta adecuado (Amarante y Perazzo, 2013)⁹ y la simplificación del régimen tributario (monotributo) creado de manera específica, para facilitar la incorporación de trabajadores y empresas al sector formal si bien aparece en la actualidad como la solución posible, no estaría dando los resultados esperados según los últimos datos del Instituto de Economía.

⁷ <http://www.ine.gub.uy>

⁸ Lanzilotti, B. 2009: 39 cita diferentes corrientes teóricas (dualista, estructuralista y legalista) expone sus propuestas y conceptos respecto del sector informal.

⁹ Instituto de Economía .Febrero, 2013 Serie Documentos de trabajo DT4/13

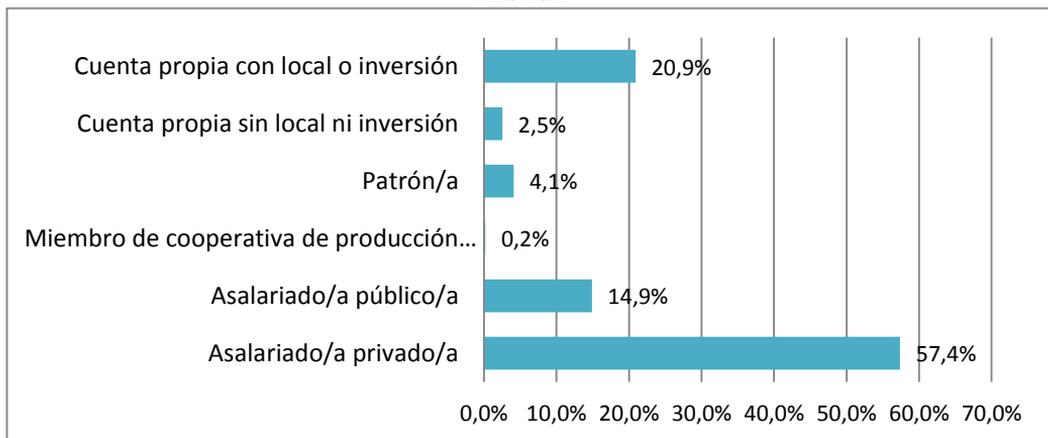
3. Panorama general del trabajo por cuenta propia

Este apartado intenta dar un panorama general de los trabajadores cuentapropistas, en el escenario del mercado de trabajo, su lugar y participación en la población de ocupados, su vínculo con la seguridad social y algunas características según edad.

3.1 Distribución según categoría ocupacional.

El trabajo por cuenta propia representa una proporción significativa del total de ocupados. En efecto, de acuerdo a la última información disponible de la ECH, en el año 2017 el conjunto de trabajadores de esta categoría ocupacional ascendieron a 23.4% en el total de ocupados¹⁰.

Gráfica 1.
 Población ocupada por categoría ocupacional. (en %)
 Año 2017



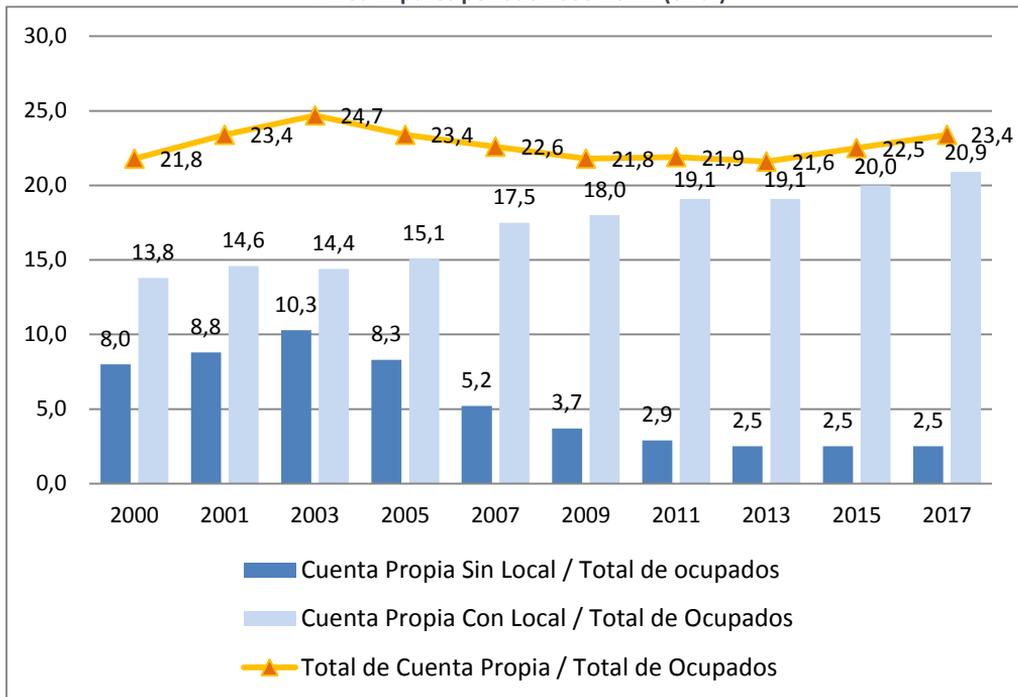
Fuente: elaborado con datos de la ECH 2017

En el gráfico siguiente, observando la movilidad de ésta categoría, vemos que de ese total, el 20.9% son trabajadores cuenta propia con local al final del período, mientras el 2.5% son cuenta propia sin local ni inversión. Estos últimos, constituyen un grupo particularmente pequeño en términos de las características de los ocupados, mientras los cuenta propia con local e inversión es un grupo cuya modalidad de comportamiento, es lenta pero en constante expansión.

¹⁰ El Instituto Nacional de Estadística (INE) considera a los ocupados como todas aquellas personas en edad de trabajar, de catorce años y más, que trabajan en forma remunerada o no. Define las siguientes categorías: asalariados públicos y privados, miembros de cooperativas de producción, patrones y trabajadores por cuenta propia -con o sin local- trabajador no remunerado y programa social de empleo. En este trabajo se tomará como total de ocupados la propuesta de Amarante y Perazzo, 2013, que no integra las últimas categorías de trabajadores no remunerados y programa social de empleo en su trabajo sobre los cuenta propia.

Su participación en el escenario de ocupados pasó de 13.8% a 20.9% en el período analizado, mientras el comportamiento de los cuenta propia sin local es inverso, con una participación creciente en el mercado de trabajo en los años 2000, 2001 y 2003, disminuyendo progresivamente hasta 2011, y a partir de 2013 en adelante, se mantiene en 2.5%.

Gráfica 2.
Trabajo por cuenta propia: participación en el total de ocupados.
Años impares período 2000-2017. (en %)



Fuente: datos 2000-2009 extraídos de Amarante y Perazzo.
Datos 2011-2017 elaborado con datos de las ECH.

Este comportamiento de los trabajadores independientes en su entrada y salida del mercado de trabajo, - sea por expansión de los cuenta propia con local o reducción de los cuenta propia sin local - estaría asociado a ciclos económicos procíclico - contracíclico¹¹, que ocurren en el país. (Amarante, 2013).

Existen muchas razones que estimulan a una persona a ser cuenta propia. Puede pensarse que las mejores y mayores oportunidades para abrir un negocio oficial de atractivo a las personas con espíritu empresarial de correr el riesgo de comenzar alguna

¹¹ Procíclico y contracíclico: son indicadores económicos. En el primer caso se mueve en la misma dirección que la economía. Si la economía va bien este indicador aumenta, en el segundo caso se mueve en la dirección opuesta a la economía. Ej. La tasa desempleo aumenta si la economía empeora.

actividad por cuenta propia.¹² Este comportamiento, pro-cíclico, se observa más claramente en los cuenta propia con local.

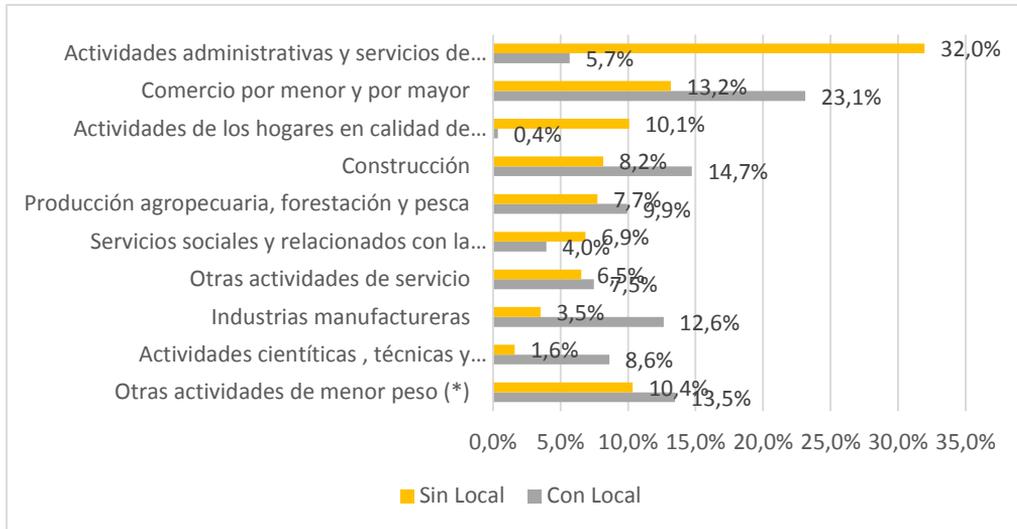
Por otro lado la caída del empleo asalariado, el aumento del desempleo, la reducción o falta de oportunidades, impulsan a que los trabajadores por cuenta propia se expandan, como forma de amortiguar, transitoriamente, el impacto de creación de menos puestos de trabajo. Esto explicaría, en cierta forma, el comportamiento contracíclico de los cuenta propia sin local.

3.2 Principales actividades en las que se desempeñan

El colectivo de los trabajadores de la categoría cuenta propia con local se concentra en actividades que involucran el Comercio (23,1%), Construcción (14.7%), Industria manufacturera (12,6%), Producción agropecuaria (9.9%) Actividades profesionales (8.6%), otras actividades de servicios (7.5%). Son trabajadores que estarían orientados a la recuperación del capital invertido en su comercio, industria, establecimiento agropecuario, o del ejercicio de su profesión.

¹² El principal dilema en el momento de tomar una decisión de inversión, se asocia con el riesgo. Diversos aspectos subyacen a la intención de tomar la mejor decisión, considerando una certeza de que se obtenga una ganancia tanto económica como personal a través del tiempo. Pero a ciencia cierta no se conoce el futuro, por lo cual tomamos dicha decisión bajo incertidumbre de los sucesos a ocurrir. Si bien se destaca dentro de cualquier decisión en la vida de un ser humano, se basa en la percepción y tolerancia al riesgo de cada individuo.

Gráfica 3.
Cuenta propia por rama de actividad¹³. (en %)
Año 2017



Fuente: elaborado según datos de la ECH 2017

(*) Incluye un conjunto de actividades que pesan menos del 5% sobre el total de la categoría

En el caso de los cuenta propia sin local en el año 2017 se concentra en cuatro sectores de actividad: Administrativas y servicios de apoyo (32,0%), Comercio (13,2%), Hogares (10,1%), Construcción (8,2%), Producción agropecuaria (7,7%). Actividades que estarían principalmente orientadas al sustento del hogar o bien del consumo familiar.

3.3 Distribución por edad

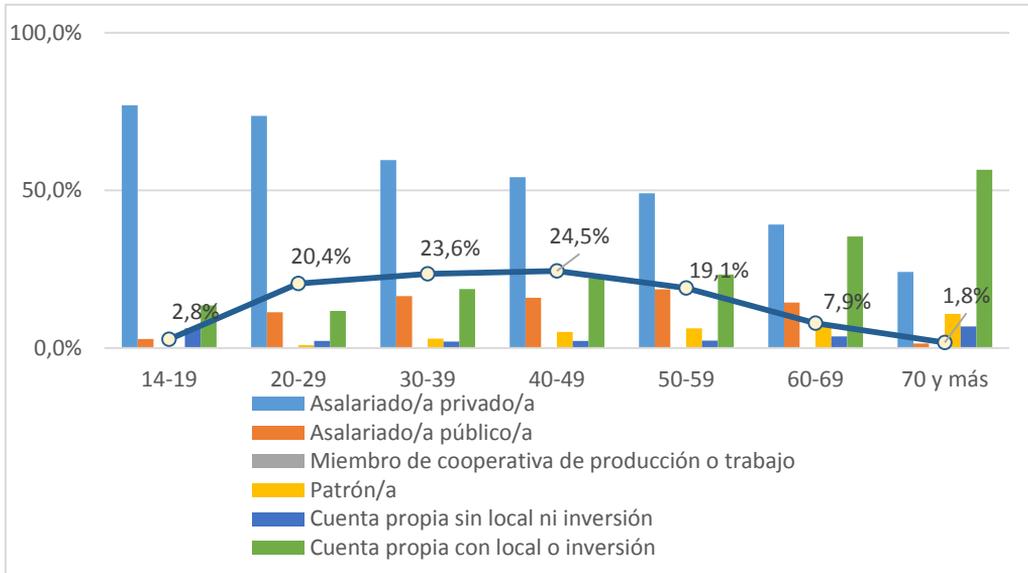
En términos de edad, los trabajadores por cuenta propia con y sin local presentan un comportamiento diferente entre ellos y respecto al de los asalariados y al grupo de ocupados en general.

La distribución de la población ocupada por edad es la esperable en el escenario laboral, concentrada entre los 20 y 59 años. Si se analiza para cada edad el peso de las diferentes categorías ocupacionales, se observa que la proporción de trabajadores por cuenta propia con local o inversión aumenta conforme aumenta la edad, llegando a representar un 56,6% de la población ocupada entre 70 y más (que son el 1,8% del total de ocupados). Esto es un comportamiento inverso al observado por los asalariados privados que tienen mayor peso entre los ocupados de menor edad. Lo cual nos hablaría de la opción de vida de algunas personas que migran del empleo asalariado privado al empleo público o a un trabajo como patrón cuenta propia.

¹³ Según CIU Revisión 4

Por otra parte, entre los cuenta propia sin local, a pesar de su poca incidencia en los diferentes tramos de edad, se puede observar que es en los extremos (14-19 y 70 y más) donde el peso es mayor, cercano al 7%. Esto podría tener su explicación en el inicio de la vida laboral por un lado y la complementariedad en los años de retiro por otro.

Gráfica 4.
Población ocupada por categoría ocupación según edad. (en%)
Año 2017



Fuente: elaborado con datos de la ECH 2017

3.4 Distribución según sexo.

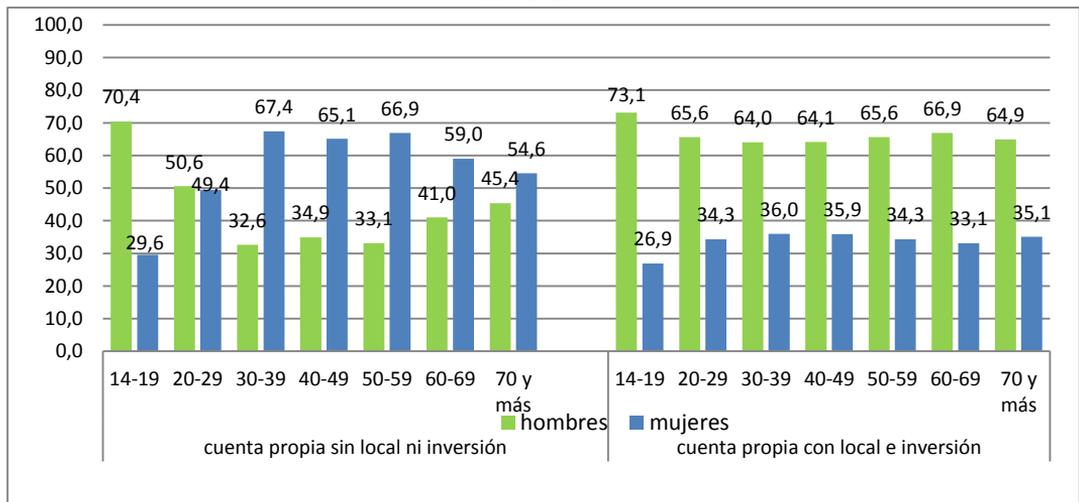
La participación de hombres y mujeres en ésta categoría ocupacional deja en evidencia en el escenario laboral las diferencias de género. Estas diferencias a nivel interno de la categoría se expresan en la cuenta propia con y sin local, según se observa en la gráfica siguiente.

En los trabajadores sin local e inversión, predominan las mujeres en relación a los hombres (a partir del tramo de edad de 30-39 en adelante). Casi siete de cada diez son mujeres. La supremacía de los hombres ocurre sólo en los tramos de edad menores 14-19, al igual que para el resto de las categorías ocupacionales, lo que estaría demostrando más un comportamiento de la salida al mercado laboral de los hombres y las mujeres que de la opción ocupacional.

En los cuentapropistas con local e inversión, el predominio de los hombres en relación a las mujeres surge en todos los tramos de edad. En este caso más del 60% son hombres.

Esta diferencia de género es un indicio de la diferencia en el acceso a empleos que implican una mayor inversión y riesgo. En ese sentido como una forma de complementar estas diferencias de género, si observamos las actividades en la que se desempeñan los cuenta propistas con local donde tienen mayor desempeño de hombres están asociadas a: comercio, construcción, industria, producción agropecuaria, profesionales, mientras en los cuenta propia sin local, donde las mujeres son las principales protagonistas, son actividades administrativas y servicios de apoyo, comercio y hogares.

Gráfica 5.
Cuenta propia sin local ni inversión por sexo (en%)
Año 2017



Fuente: elaborado con datos de las ECH-INE de los en el período analizado

Si bien no se explora en esta oportunidad la cantidad de hijos en los hogares es interesante citar que la brecha por sexo en la participación en el mercado de trabajo aumenta en la medida que los hijos/as son más pequeños. De este modo, el comportamiento de varones y mujeres es contrario, ya que ellos aumentan su participación si tienen hijos menores de 12 años, mientras que las mujeres la disminuyen considerablemente, y se vuelven a insertar a medida que los hijos van creciendo.¹⁴

¹⁴ http://www.ine.gub.uy/documents/10181/34017/Atlas_fasciculo_5_Desigualdades_genero.pdf

4. La protección social en Uruguay

4.1 Aportes a la seguridad social.

La ampliación y universalización de los sistemas de protección social subyacen a varias metas de la Agenda 2030 para un desarrollo sostenible. Lo anterior supone que los países, en especial los países en desarrollo, deben extender la cobertura, el financiamiento y los instrumentos y beneficios otorgados por dichos sistemas. (CEPAL, 2018).¹⁵ En nuestro país entre diversos ámbitos académicos y el BPS, coinciden en la necesidad de ampliar la cobertura a la población, y en ese sentido aportan datos estadísticos, se han diseñado instrumentos para atraer la afiliación al sistema y la aportación de todos los trabajadores.

En un análisis del no registro a la seguridad social, el Instituto Cuesta Duarte¹⁶ plantea que en Uruguay luego de las desmejoras significativas durante la crisis en el país a principios del siglo XXI, la no aportación a la seguridad social comienza a disminuir de forma moderada.

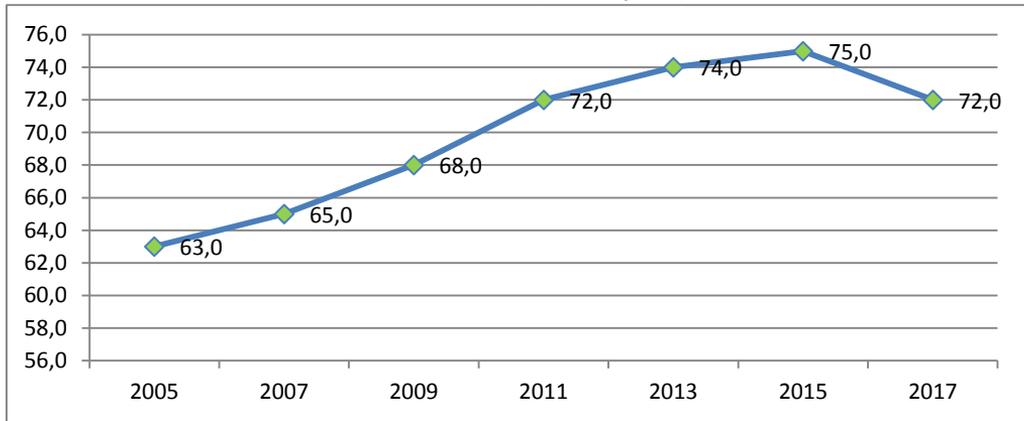
Según información de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH), en general, la proporción de los trabajadores de 14 años y más, cotizantes al sistema de protección social en nuestro país, es alta. Con una tendencia positiva en la mayor parte del período, de un 63% de ocupados en 2005 a más de un 70% a partir del 2011, poniendo de manifiesto la extensión de la cobertura contributiva.¹⁷

¹⁵ CEPAL, 2018 Protección y vulnerabilidad Documentos de proyectos

¹⁶ <http://www.cuestaduarte.org.uy/economía/> documento formalización del empleo en Uruguay 2004-2012.

¹⁷ Esta cobertura es aún mayor cuando se utiliza información sobre registros administrativos para su estimación, alcanzando para el 2017 un 17, 09% de evasión en puestos de trabajo, mínimo histórico del período 2004-2017. Asesoría General en Seguridad Social. 2do Trimestre 2018. Comentarios de Seguridad Social N° 60.

Gráfica 6.
Ocupados que aportan a la seguridad social. (en%)
Período 2005-2017 (años impares)

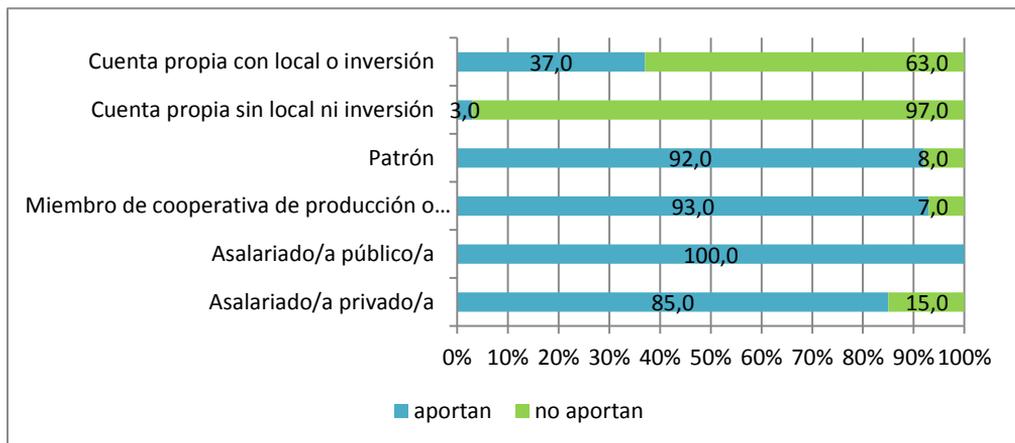


Fuente: elaborado con datos de la ECH en los años seleccionados

Una mirada de todas las categorías ocupacionales, confirma por un lado una alta aportación de los trabajadores asalariados/a: privado/a (85.0%), público/a (100.0%) miembro cooperativa (93.0%) patrón (92.0%), dando cuenta de los logros en cuanto a la reducción de la informalidad acorde a lo expresado en el estudio referido más arriba.

Sin embargo también se confirma la emergencia y permanencia de dos categorías ocupacionales con muy bajos aportes a la seguridad social como lo son el colectivo de trabajadores independientes o por cuenta propia. Entre los cuenta propia con local aporta el 37.0% mientras en los sin local sólo un 3.0%

Gráfica 7.
Vínculo aportación a la seguridad social por categoría ocupacional. (en %)
Año 2017



Fuente: elaborado con datos de la ECH 2017

La explicación de no realizar aportes de los trabajadores cuenta propia por los especialistas, es el haber oficiado como amortiguador durante los ciclos de crisis económicas ocurridos en nuestro país. En esa misma línea, puede pensarse que una vez recuperados los niveles de actividad y el empleo, muchos trabajadores se habrían reincorporado a la actividad dependiente privada y otros habrían continuado desempeñándose como cuenta propistas.

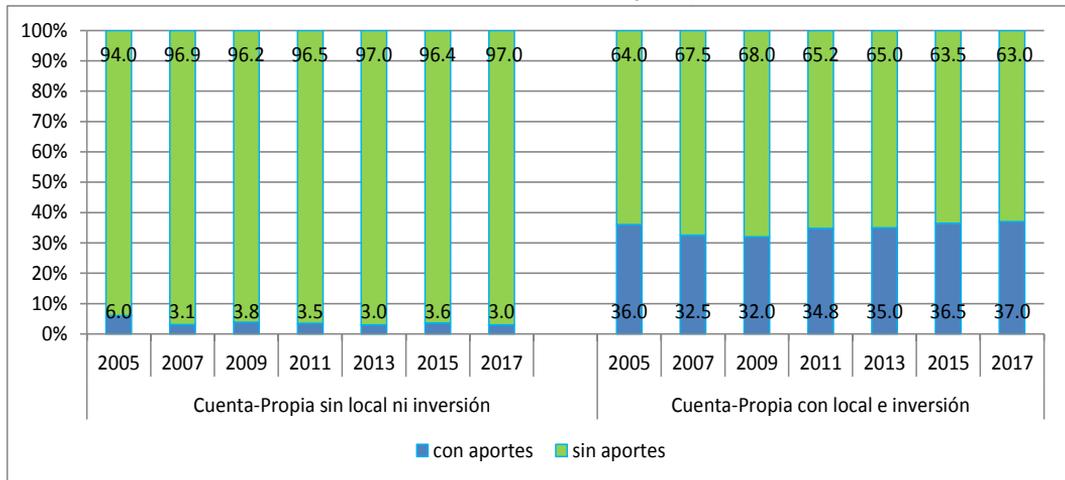
Si se realiza un análisis evolutivo del comportamiento de aportes a la seguridad social, gráfica 8, se pone de manifiesto que en el período 2005-2017 no se presentan grandes cambios de comportamiento, persistiendo un núcleo importante de trabajadores por cuenta propia sin cobertura, un poco más del 3% en el caso de los sin local y entre el 32% y 37% los con local. Esto estaría dejando en evidencia una situación estructural y cierta debilidad de las políticas que se han adoptado para la inclusión de estos trabajadores al sector formal.

En este punto, interesa destacar los aportes de los especialistas, quienes plantean en relación a que éste comportamiento de bajos aportes, que está asociado a la existencia de sectores más resistentes a superar la situación de la expulsión del mercado laboral formal. Ponen de relieve que la transición no se logra exclusivamente en base al crecimiento o recuperación de la economía, sino que requeriría de otras políticas específicas orientadas a viabilizar mediante diferentes instrumentos (capacitación, intermediación, estímulos, conciliación entre vida familiar y laboral) para la inserción laboral de estos segmentos.

En otro orden entre las transformaciones del mercado laboral, mencionan la implementación en nuestro país de políticas de transferencias no contributivas de ingresos en el período, que pueden haber afectado los incentivos a la formalidad laboral.¹⁸

¹⁸ Plan de Atención de la Emergencia Social (PANES), y el Programa de Nuevas Asignaciones Familiares (Amarante y otros, 2016:76)

Gráfica 8.
Trabajador cuenta propia sin o con local, según aportes a la seguridad social. (en %)
Período 2005-2017 (años impares)

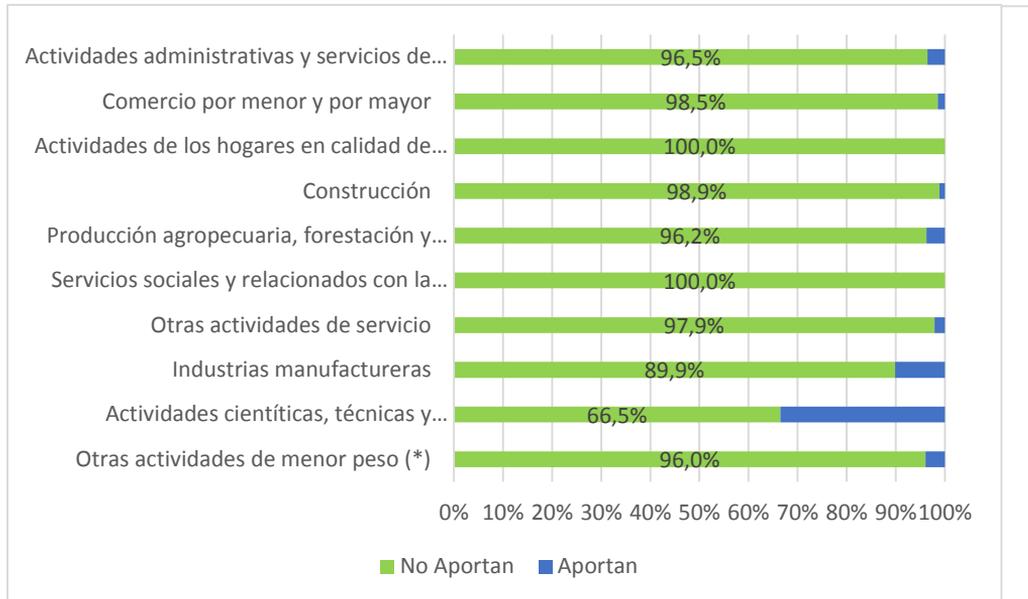


Fuente: elaborado con datos de las ECH-INE de los en el período analizado

Las diferencias en la aportación a la seguridad social, entre los cuenta propia con y sin local, responde en cierta medida a las tareas que realizan estos trabajadores. En el caso de los cuenta propia sin local, en la mayoría de los rubros donde desempeñan sus tareas, los valores porcentuales de no aportación son muy altos. Más del 90% declaran no estar realizando aportes a la seguridad social, con excepción de quienes se desempeñan en la rama de actividades profesionales, científicas y técnicas (que representan el 2%) con un porcentaje de evasión del 66,5%.

La dificultad u opción por no afiliación al sistema, les sustrae de la cobertura ante los riesgos sociales.

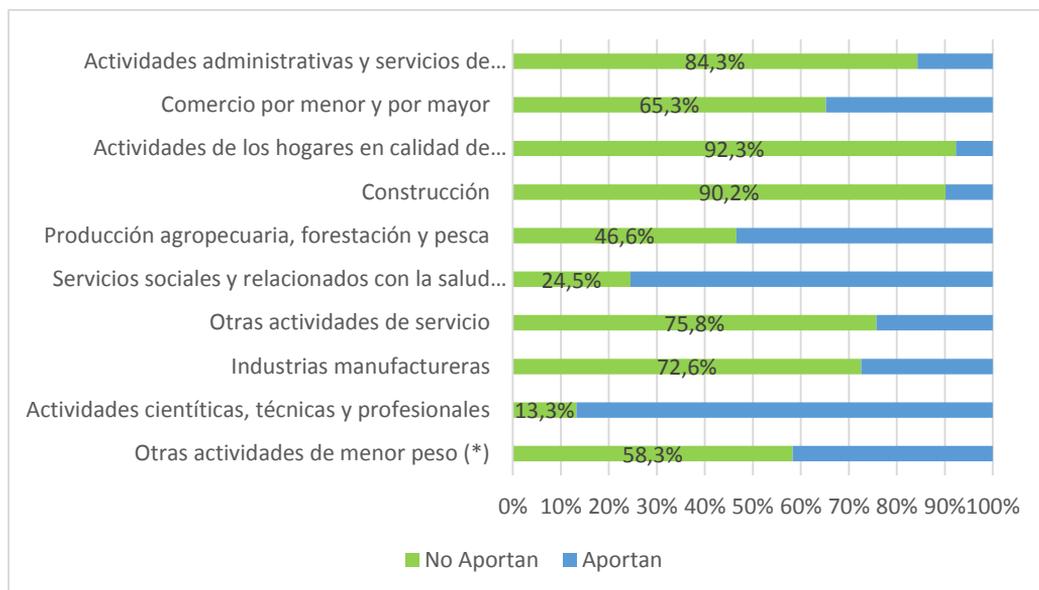
Gráfica 9.
Actividades y aportes a la seguridad social. Cuenta propia sin local. (en%)
Año 2017



Fuente: elaboración propia con datos de la ECH 2017

En lo que refiere a los cuenta propia con local se evidencian comportamientos más diferenciales, con un porcentaje alto de aportación en actividades científicas , técnicas y profesionales (86,7) y otras ramas con una fuerte evasión, superior al 80% como ser: actividades de los hogares, construcción y actividades administrativas y de apoyo.

Gráfica 10.
Actividades y aportes a la seguridad social. Cuenta propia con local. (en %)
Año 2017



Fuente: elaboración propia con datos de la ECH 2017

Si se analiza por corte etario se observa un comportamiento consistente con la rama de actividad en la que se desempeñan, con un fuerte porcentaje de no aportación entre los cuenta propia con local de 14 a 19 años (96%), que desciende en las franjas intermedias (con guarismos cercanos al 50%), para aumentar nuevamente a partir de los 60-69 con 70% y 70 años y más con el 84% de no aportación.

4.2 Modalidad de aportes a la seguridad social.

En los últimos años se han realizado diversos esfuerzos para simplificar los regímenes tributarios vigentes con el propósito de adecuarlos a la realidad de los trabajadores independientes.

En la literatura sobre el tema se plantea que en el caso de Uruguay - al igual que en Argentina y Brasil - el tratamiento simplificado incluye además la consideración de recursos para el financiamiento de la Seguridad Social. Este régimen, tiene “connotaciones que trascienden lo meramente tributario en el sentido de que permite, a través de la simplificación de las obligaciones tributarias, no sólo lograr el registro e inserción de los pequeños contribuyentes en los circuitos formales de la economía sino que, simultáneamente, viabiliza una ampliación de la cobertura de la seguridad social, especialmente para los individuos y familias con mayores dificultades de acceso a los mismos. (OIT, 2014)”. De esta manera, la simplificación de las normas legales y

trámites administrativos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, apunta a brindar un “puente” para atraer a la formalidad a los agentes económicos y, al mismo tiempo, mejorar el manejo de los recursos de la administración tributaria.

La implementación de regímenes tributarios simplificados para pequeños contribuyentes se materializó en Uruguay ya iniciado el nuevo siglo, buscando facilitar el pago de impuestos de contribuyentes que en general responden a las siguientes características: i) bajos ingresos, ii) heterogeneidad, iii) mayormente informales iv) pobre estructura organizacional y v) alta movilidad de entrada y salida.

Así, la Ley N° 17.296 del 22 de febrero de 2001 (Art. 590 a 601) estableció la creación del régimen simplificado denominado “Monotributo”¹⁹ el cual, en su formato inicial, era aplicable a determinadas empresas unipersonales de reducida dimensión económica que desarrollaran actividad comercial en la vía pública y en espacios públicos, tanto ambulantes como estables, cumpliendo algunas condiciones adicionales.

En términos generales éste régimen admite, que se pague un único tributo en sustitución de todos los impuestos nacionales, (excepto los impuestos a la importación) y de los aportes al Sistema de Seguridad Social habilitando a los trabajadores a acceder a los servicios de Seguridad Social como ser enfermedad, maternidad, salud, jubilación, etc., excepto al desempleo.

Desde su objetivo inicial de incluir en el sistema formal a las personas que trabajan en la venta callejera, a partir del año 2007 se tiene que reformular el esquema tributario, de manera progresiva dados los cambios sociales y económicos del país, ampliando la cobertura para dar un tratamiento diferenciado a los pequeños contribuyentes ya sea cuenta propistas o empresas de tamaño reducido, incorporando sectores de bajos ingresos.²⁰ También, a partir de la Ley N° 18.874 de diciembre 2011, se crea la posibilidad para aportar a través del Monotributo Social del Ministerio de Desarrollo Social a personas vulnerables o que integran los hogares por debajo de la línea de pobreza, con la misma finalidad que el tributo original.

Según datos oficiales²¹ los aportantes por monotributo han aumentado de manera sostenida desde 2009 a 2017. Ello tuvo lugar en el marco de una flexibilización del

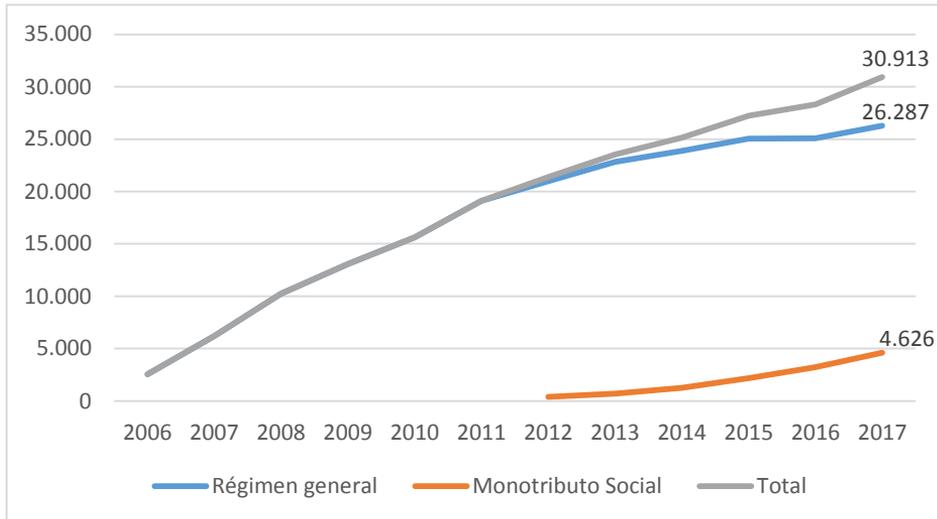
¹⁹ En: <https://www.bps.gub.uy/empresas> se accede a las actividades incluidas en esta modalidad de aporte

²⁰ Ley N° 18.083 de diciembre 2006. Decreto reglamentario N° 199/007 de junio 2007. Decreto N° 306 de agosto 2007. Decreto N° 365 de agosto 2009. Decreto N°66 de febrero 2011.

²¹Ver: BPS/AGSS Comentarios de Seguridad Social N°59

régimen tributario que amplió las actividades empresariales que admite dicho gravamen.

Gráfica 11.
Cantidad de Empresas Monotributistas
Diciembre de cada año



Fuente: elaboración propia en base a Sistema de Información ATyR.

En particular, los trabajadores cuenta propistas de menor escala tienen incentivos para incorporarse al régimen, ya que ofrece, además del derecho a la cobertura de salud para el titular, hijos y cónyuge, el derecho a subsidio por enfermedad y subsidio transitorio por incapacidad parcial al pagar sobre un mínimo de 5 bases fictas de contribuciones (BFC), mientras que en el régimen general esa cifra asciende a 11 BFC.

5. Conclusión

Las personas incluidas en la categoría laboral cuenta propia, son trabajadores que, sin depender de un patrón, explotan su propia empresa. A nivel interno de dicha categoría la primera diferencia es la apertura según tengan local, instalación e inversión - maquinaria, oficio, profesión - o no cuentan con local e inversión para llevar a cabo su actividad.

Agregado a ello es un colectivo heterogéneo de trabajadores - profesionales, cuenta propia de oficios, cuenta propia de subsistencia - con una amplia distribución de actividades en el abanico de las ramas de actividad, en general de intermitentes o bajos ingresos, pobre estructura organizacional, alta movilidad de entrada y salida - lo cual generan dificultades al momento de delimitarla y controlarla. Este grupo de trabajadores es un desafío desde el punto de vista de la seguridad social, en el sentido de elaborar estrategias para atraerles al sector formal.

La simplificación del pago de impuestos de contribuyentes a través de un régimen tributario específico (monotributo), que actúa como puente para atraerles al sector formal, es en la actualidad la opción que se ha planteado.

Sin embargo parecería ser una opción poco atractiva para este segmento de contribuyentes. Representan una proporción significativa (23.4%) en el mercado de trabajo en 2017, con un comportamiento relevante de no aportes a la seguridad social, que se ha mantenido a lo largo del tiempo aún con la simplificación tributaria. En un escenario general de categorías de ocupación donde más del 70% de los trabajadores están incluidos en el sector formal, en el caso de los cuenta propia sin local y con local solo lo estarían un 3% y 37% respectivamente, según datos de la ECH.

El análisis por sectores de actividad y aportación, da cuenta de un escenario muy diverso en lo que hace a los técnicos y profesionales, a los cuenta propia de oficios y a los de subsistencia. Los primeros tienen un comportamiento tributario similar al global de los trabajadores, mientras los últimos, asociables a algunos segmentos de los cuenta propia sin local, presentan una muy baja, o casi nula, cobertura de seguridad social.

Los esfuerzos realizados en los últimos años, adecuando los modos de aportación de manera específica a estos trabajadores a través del monotributo, permitieron en alguna medida vincularlos a la seguridad social. En Amarante y Perazzo (2014) se señala que el camino transitado por nuestro país con la combinación de un sistema general para empresas unipersonales, el régimen de monotributo con sus variantes y el régimen de cajas profesionales resulta una opción razonable para adecuarse a las necesidades de los distintos grupos de trabajadores.

Sin embargo, aun cuando se confirman avances y aumento de los monotributistas, la persistencia de un segmento importante de cuenta propistas que permanecen fuera del sistema conduce a pensar si este ha sido una herramienta con la eficacia suficiente para captar la heterogeneidad de estos trabajadores.

El no aporte, sobre todo de la cuenta propia sin local, podría ser una respuesta a no contar con los ingresos, o un flujo de ingresos, suficientes para pensar en asumir el compromiso del costo mensual que implica la seguridad social.

Por otro lado, los incentivos de formalización en el entendido del acceso a beneficios en el corto y largo plazo parecerían no tener la atracción suficiente.

Atender las especificidades, sobre todo de los cuenta propistas de oficio o de subsistencia, puede ser una solución para esta población que está quedando fuera del

sistema pero se debe considerar que esto complejiza aún más el sistema de seguridad social con los costos y dificultad de control asociados.

En un informe técnico reciente sobre el futuro de la protección social en “América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo”, Bertranou plantea que “la configuración actual de la protección social ha cambiado en los años recientes. Todos los países, con distintos niveles de cobertura y compromiso fiscal, han expandido los componentes no contributivos permitiendo cerrar, aunque en forma bastante desigual, las brechas de la seguridad social contributiva. Sin embargo, otros colectivos tradicionalmente no mandatados con la cobertura legal de la seguridad social han continuado excluidos, o en el caso que lo han estado, el cumplimiento ha sido bajo. La persistencia de estas formas de trabajo, junto con la expansión de las nuevas formas de relaciones laborales pone de manifiesto la necesidad de reexaminar algunos puntos centrales para el debate y de las políticas de trabajo decente.”

Es un planteo aplicable a lo que se ha visto en este documento, que compartimos por sí y también por ser la visión del Objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

Bibliografía consultada

Amarante, V. Perazzo, I. (2013). Trabajo por cuenta propia y monotributo en Uruguay. Documentos de trabajo 04-13. Instituto de Economía (IEC) - Facultad de Ciencias Económicas. UDELAR. Uruguay, Febrero.

Amarante, V., Infante, R. (editores). (2016). Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Uruguay. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.

Batthyány, K. Espino, A. Fernandez Soto, M. Genta, N. Molina, A. Pedetti, G. ... Villamil, L. (2014). Desigualdades de Género en Uruguay. Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en el Uruguay. Fascículo 5. Instituto Nacional de Estadística (INE). Montevideo, Uruguay

Bertranou, F., (coord.) (2009). Trabajadores independientes y cobertura de la Seguridad Social en América Latina. OIT-BPS. Santiago, Chile.

Bertranou, F. (2017). El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo. Informes Técnicos /1. OIT - Cono Sur.

Carrasco, P. Cichevski, A. Perazzo, I (2018). Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo. Serie Documentos de Trabajo. DT XX/18. Instituto de Economía (IEC) - Facultad de Ciencias Económicas. Montevideo, Uruguay.

Centrangolo, O., Goldschmit, A. Gómez Sabaini, J.C. & Moran, D. (2014). Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe - Oficina Regional para América Latina y el Caribe OIT. Lima, Perú.

Encuestas Continuas de Hogares (ECH). (2003-2017). Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Descargado de: <http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1>

Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección. (2012a). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.

Formalización del empleo en Uruguay 2004 – 2012. Instituto Costa Duarte – PIT-CNT. Montevideo, Uruguay. Descargado de: <http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/otros-documentos/item/61-formalizacion-del-empleo-en-uruguay-2004-2012>

Monotributo. Descripción y análisis de su evolución (actualización). (2018). Comentarios de Seguridad Social Nº59 Primer Trimestre. Banco de Previsión Social - Asesoría General de Seguridad. Montevideo, Uruguay.

Monotributo. Página oficial de BPS. Descargado de: <https://www.bps.gub.uy/4659/>

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

Panorama Social de América Latina 2016. (2018). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.