

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

La expansión de la protección social de los trabajadores independientes

El caso de los sistemas de monotributo en América Latina

Verónica Amarante



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

[Deseo registrarme](#)

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:

 <https://bit.ly/m/CEPAL>



La expansión de la protección social de los trabajadores independientes

El caso de los sistemas de monotributo en América Latina

Verónica Amarante



Este documento fue preparado por Verónica Amarante, Consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto “Transformación económica productiva, ecológica y socialmente justa”, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. El proyecto forma parte del programa de cooperación CEPAL/BMZ-GIZ.

Se agradece a Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, a Andrés Espejo, Mariana Huepe, Daniela Huneeus y Claudia Robles, de la misma División, y a Dalmiro Morán, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, por sus comentarios. También se agradece a Nincen Figueroa, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, por los procesamientos estadísticos realizados, y al equipo de la GIZ por la colaboración y el acompañamiento durante la preparación de este documento.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora, y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2025/81
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2025
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
2500518[S]

Esta publicación debe citarse como: Amarante, V. (2025). La expansión de la protección social de los trabajadores independientes: el caso de los sistemas de monotributo en América Latina. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/81). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5	
I. Informalidad en los países en desarrollo: ¿cómo interpretar el fenómeno?	7	
II. Trabajo independiente e informalidad en América Latina	11	
A. La importancia del trabajo independiente en América Latina	11	
B. Los beneficios de la formalización y la situación de los trabajadores por cuenta propia de América Latina	17	
III. Los sistemas de monotributo	21	
A. De los regímenes tributarios simplificados al monotributo como mecanismo para ampliar el acceso a los sistemas de protección social	21	
B. Luces y sombras del monotributo.....	23	
IV. Experiencias recientes a nivel regional	25	
A. Argentina	25	
B. Brasil.....	28	
C. Colombia.....	30	
D. Uruguay.....	32	
V. Aprendizajes, desafíos y oportunidades	37	
Bibliografía	41	
Anexo	43	
Cuadros		
Cuadro 1	América Latina (15 países): proporción de trabajadores por cuenta propia sobre el total de trabajadores ocupados, 2000, 2019 y 2023	14
Cuadro 2	América Latina (15 países): ingreso mensual de los trabajadores por cuenta propia y el resto.....	16
Cuadro 3	América Latina (15 países): proporción de trabajadores ocupados con cotización al sistema de pensiones	18

Cuadro 4	Argentina: participación de la recaudación de los componentes del monotributo en el total de la recaudación tributaria y total de la recaudación de la seguridad social, 2004, 2014 y 2024	26
Cuadro A1.1	América Latina (15 países): Características de los trabajadores por cuenta propia y el resto de los trabajadores, 2000-2023	44
Cuadro A1.2	Marco conceptual para el empleo informal (directrices 17ª CIET).....	46
Cuadro A1.3	América Latina (9 países): regímenes tributarios especiales.....	46

Gráficos

Gráfico 1	América Latina (18 países) y países desarrollados (28): proporción de trabajadores independientes, 2023.....	11
Gráfico 2	Proporción de trabajadores y trabajadoras independientes, según región, 2023	13
Gráfico 3	Proporción de trabajadores independientes según región en los últimos 5 años, 2019-2023	13
Gráfico 4	América Latina (16 países): proporción de trabajadoras y trabajadores por cuenta propia sobre el total de trabajadoras y trabajadores ocupados, 2023.....	15
Gráfico 5	Brasil: contribuyentes al sistema SIMPLES/SIMEI y participación de los contribuyentes al SIMEI en el total de contribuyentes	29
Gráfico 6	Uruguay: contribuyentes al régimen de monotributo y monotributo social.....	33

Introducción

Los sistemas de monotributo representan una innovación muy significativa en las políticas de formalización y protección social dirigidas a los trabajadores independientes en América Latina durante las últimas décadas. Estos regímenes, que combinan en un único pago simplificado obligaciones tributarias y contribuciones a la seguridad social, han surgido como respuesta a una realidad estructural de la región: la elevada proporción de trabajadores por cuenta propia que operan al margen de los sistemas formales de tributación y protección social.

En un contexto regional donde, de acuerdo con las estimaciones de la OIT¹, aproximadamente un tercio de los trabajadores se desempeña bajo modalidades independientes y donde los altos niveles de informalidad laboral muestran una gran persistencia, estos mecanismos buscan tender puentes entre la realidad económica de microemprendedores y trabajadores autónomos de baja productividad y las exigencias de los sistemas tributarios y de seguridad social. Esta realidad estructural, caracterizada por la proliferación de microempresas con limitada capacidad administrativa, escaso acceso a financiamiento y restricciones para cumplir con las complejidades de los sistemas tributarios tradicionales, representa un desafío persistente para las políticas públicas orientadas a la formalización y el desarrollo productivo (CEPAL, 2012; Infante, 2016). Los regímenes de monotributo emergen como una respuesta innovadora que reconoce estas limitaciones estructurales y buscan crear vías de acceso diferenciadas hacia la formalidad y la protección social. Sin embargo, como toda herramienta de política pública, estos sistemas no constituyen una solución universal ni exenta de tensiones y limitaciones, sino que requieren de análisis riguroso y debate informado para optimizar su diseño e implementación en función de los contextos específicos de cada país, reconociendo las limitaciones de la herramienta.

El presente documento examina las experiencias de monotributo en la Argentina, el Brasil, Colombia y el Uruguay, analizando sus características, evolución, resultados e impactos. A través de esta perspectiva comparada se busca identificar factores críticos de diseño e implementación que determinan sus posibilidades de éxito, así como las tensiones inherentes entre distintos objetivos: simplificación administrativa, expansión de la protección social, sostenibilidad financiera y eficiencia económica.

¹ A partir de la información de la Base de datos de Estimaciones Modeladas de la OIT (ILOEST), Organización Internacional del Trabajo (OIT), uri: <https://ilostat.ilo.org/data/bulk/>.

El análisis parte de la conceptualización de la informalidad como fenómeno heterogéneo, donde coexisten distintas racionalidades y restricciones, para luego caracterizar la situación laboral y contributiva de los trabajadores independientes en América Latina. Posteriormente, se analizan los fundamentos conceptuales del monotributo como mecanismo de política pública, para finalmente examinar en detalle las experiencias nacionales y extraer lecciones significativas para el diseño y perfeccionamiento de estos sistemas.

En un momento donde las transformaciones tecnológicas y económicas apuntan hacia una mayor fragmentación de las relaciones laborales y un posible aumento del trabajo independiente, comprender las potencialidades y limitaciones de estos mecanismos resulta relevante para el diseño de sistemas de protección social acorde a las realidades del siglo XXI y de la región latinoamericana.

I. Informalidad en los países en desarrollo: ¿cómo interpretar el fenómeno?

La informalidad laboral representa uno de los fenómenos más persistentes y complejos en las economías en desarrollo, y es especialmente importante en América Latina. A lo largo de décadas, distintas perspectivas académicas han debatido sobre sus causas, naturaleza y consecuencias. El enfoque teórico que se considere más apropiado para comprender el fenómeno de la informalidad no es relevante solamente en términos académicos, sino porque de allí se desprenderán las recomendaciones de política pública. Es por eso que resulta importante realizar un breve repaso de estas perspectivas teóricas, y reflexionar sobre su adecuación para la región.

Se pueden distinguir tres perspectivas sobre el origen de la informalidad. La primera visión, conocida como la perspectiva dualista o exclusión, se origina en el trabajo seminal de Harris y Todaro (1970) y Lewis (1954). Esta perspectiva conceptualiza la informalidad como un fenómeno involuntario resultado de la segmentación del mercado laboral. También se le llama “visión de supervivencia”, y considera que las empresas informales son fundamentalmente improductivas y operadas por emprendedores con bajo capital humano. Estas empresas simplemente no tienen la capacidad productiva para funcionar en el sector formal, incluso si se eliminaran las barreras regulatorias de entrada. Su existencia se debe a que la informalidad les permite evadir impuestos y regulaciones, reduciendo sus costos operativos lo suficiente para mantener una actividad económica de subsistencia. Se trata por lo tanto de trabajadores que son “excluidos” del sector formal y quedan atrapados en actividades de baja productividad mientras esperan oportunidades en el sector formal, que ofrece mejores salarios y condiciones laborales. Entre los estudios que conciben la informalidad como resultado de una estrategia de refugio o supervivencia se incluyen los de La Porta y Shleifer (2008, 2014), quienes argumentan que la mayoría de las empresas informales tienen una productividad intrínsecamente baja y estarían destinadas a desaparecer a medida que la economía se desarrolla, más que a formalizarse.

La segunda visión, denominada escape o perspectiva de la elección voluntaria, fue prominentemente articulada por De Soto (1989) y posteriormente desarrollada por Maloney (2004). En contraposición a la visión dualista, esta perspectiva argumenta que muchos individuos y empresas eligen operar informalmente después de realizar un análisis costo-beneficio. La informalidad representa una decisión racional cuando los beneficios de la formalidad (acceso a crédito, servicios públicos, Estado de Derecho)

no compensan sus costos (impuestos, regulaciones, trámites burocráticos). En esta visión, que suele también denominarse “romántica”, las empresas informales son potencialmente productivas, pero están atrapadas en la informalidad debido a los altos costos regulatorios de entrada al sector formal. Estas empresas, si pudieran acceder a la formalidad con costos más bajos, mejorarían su desempeño significativamente al poder operar a mayor escala, acceder a mercados formales de crédito y servicios, y ya no estar limitadas por la necesidad de mantenerse “bajo el radar” de las autoridades. Se enfatiza por lo tanto el papel de instituciones ineficientes y de las cargas regulatorias excesivas que incentivan la informalidad, incluso entre empresas potencialmente productivas.

La tercera perspectiva, conocida como parasitaria o de evasión, desarrollada por autores como Farrell (2004) y Perry et al. (2007), se enfoca en empresas que deliberadamente operan de manera informal para evadir impuestos y regulaciones, obteniendo así ventajas competitivas desleales frente a empresas formales. Estas empresas pueden tener la capacidad de formalizarse, pero optan por no hacerlo para maximizar ganancias a través de la evasión. Esta visión destaca cómo la informalidad puede distorsionar la competencia, afectar negativamente la productividad agregada y erosionar la base tributaria. La informalidad no es solo una consecuencia de altos costos regulatorios, sino también una estrategia deliberada para evitar obligaciones fiscales y regulatorias.

Una interesante integración de las tres perspectivas es presentada por Ulyssea (2018), quien argumenta que no son mutuamente excluyentes; la informalidad es un fenómeno heterogéneo donde diferentes segmentos en un mismo país pueden corresponder a distintas visiones teóricas. En base a esta argumentación, desarrolla un modelo que integra estos tres enfoques teóricos, permitiendo que coexistan simultáneamente y sentando las bases para evaluar la importancia relativa de cada uno.

Ulyssea (2018) propone que las decisiones de formalización responden fundamentalmente a un análisis costo-beneficio que realizan las empresas. Este análisis comprende tanto los costos directos (pagos de registro, impuestos y contribuciones) como los costos indirectos (riesgos de detección y sanciones) y los beneficios potenciales (acceso a crédito, mercados más amplios y posibilidad de operar a mayor escala). La decisión final no es meramente binaria (ser informal o formal), sino que implica dos márgenes de informalidad: i) margen extensivo: la decisión de registrar formalmente la empresa y pagar los costos de entrada al sector formal; y, ii) margen intensivo: la decisión de contratar trabajadores informalmente o “fuera de los libros”, incluso estando la empresa formalmente registrada.

Se parte de la idea de que las empresas difieren en su productividad, y esta heterogeneidad determina su respuesta ante los incentivos para formalizarse. Basado en la relación entre productividad y los beneficios netos de la formalización, Ulyssea (2018) identifica tres categorías de empresas informales, que se corresponden con las tres visiones de informalidad antes detalladas. Tomando la presentación del modelo de Ulyssea que elabora Fernández (2020), se distinguen así cuatro tipos de empresas (tres tipos corresponden a firmas informales):

- Empresas de subsistencia, con niveles de productividad muy bajos, para las cuales los costos de formalización siempre exceden los beneficios. Tienen una productividad suficiente para operar, pero insuficiente para pagar los costos para ser formal (pagos de contribuciones laborales, registros e impuestos).
- Empresas con informalidad voluntaria o parásitas, que tienen niveles de productividad suficientes para operar en el sector formal, pero deliberadamente eligen permanecer informales para maximizar sus ganancias evadiendo impuestos y regulaciones. Para estas empresas, el beneficio neto de la informalidad (principalmente por evasión fiscal) supera el costo de oportunidad de no acceder a los beneficios de la formalidad.
- Empresas con informalidad involuntaria “inducida”, que tienen productividad media-alta que optarían por la formalidad si los costos de entrada fueran menores. Su informalidad no es una estrategia deliberada para obtener ventajas competitivas desleales, sino una respuesta a barreras de entrada excesivas al sector formal.

- Empresas con incentivos a ser formales: son firmas en las cuales las ganancias de productividad de ser formal sobrepasan los costos de la formalidad, y les resulta más rentable ser formales que informales.

En síntesis, Ulyseas (2018) plantea que las decisiones de formalización de las firmas se basan en un análisis costo-beneficio integral que incluye costos de oportunidad, riesgos de multas, penalidades y pago de impuestos, contribuciones y licencias. De acuerdo con este análisis, las firmas de mayor productividad relativa son las únicas en las cuales los beneficios de la formalización exceden sus costos. En las firmas de productividad media-alta, estos beneficios de formalización alcanzarían a cubrir los costos de formalización si fuesen más favorables (informalidad inducida). En las firmas de productividad media, estos beneficios no alcanzan a contrarrestar el costo de oportunidad de operar informalmente (informalidad parásita) y, en las firmas de muy baja productividad, las ganancias antes de impuestos ni siquiera alcanzan a sufragar los costos mínimos de formalización (informalidad de subsistencia).

La distinta tipología de empresas operando en la informalidad implica que las propuestas de políticas destinadas a reducir la informalidad serán diferenciales dependiendo del tipo de informalidad que abordan. Las políticas deben adaptarse a las características específicas de los distintos segmentos de empresas informales, ya que no todas responden igual a los mismos incentivos. Para las empresas con "informalidad de subsistencia" (aquellas con productividad muy baja), las políticas que simplemente reducen los costos de entrada a la formalidad suelen ser ineficaces si se aplican de manera aislada. Estas empresas requieren un enfoque más integral que incluya programas de desarrollo de capacidades empresariales. En algunos casos, mecanismos como el monotributo social, que son diseñados para emprendimientos de subsistencia y trabajadores de muy bajos ingresos, permiten reconocer estas limitaciones productivas.

Para las empresas con "informalidad inducida" (aquellas con productividad media que podrían costear la formalización, pero enfrentan costos excesivos), las políticas más efectivas incluyen la reducción de costos operativos para empresas formales y la simplificación de trámites, acciones que dan origen a las políticas conocidas como monotributo en la región. Por su parte, las empresas con "informalidad parásita" (aquellas que evaden deliberadamente) responden mejor a políticas de mayor control y fiscalización, pero estas deben aplicarse de manera focalizada para evitar efectos adversos sobre empresas de subsistencia que podrían verse obligadas a cerrar, generando desempleo. Tradicionalmente, las políticas de control y fiscalización incluyen auditorías selectivas, verificación cruzada de información con terceros, y monitoreo de transacciones bancarias. Sin embargo, la digitalización y la inteligencia artificial están revolucionando estas capacidades de control, permitiendo el cruce automatizado de múltiples fuentes de datos para detectar discrepancias entre actividad real e ingresos declarados, así como el desarrollo de algoritmos predictivos que focalizan los recursos de fiscalización en empresas con mayor riesgo de evasión deliberada.

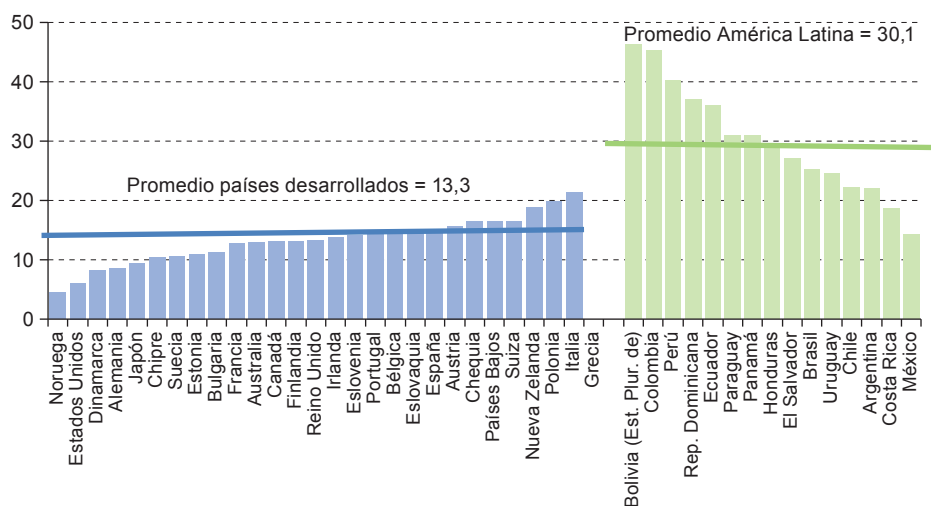
El monotributo puede interpretarse entonces como posible alternativa de política pública frente a la informalidad, facilitando la formalización y el acceso a la seguridad social de trabajadores independientes. Si bien su diseño conceptual apunta prioritariamente a atender la informalidad de subsistencia, en la práctica estos regímenes abordan un espectro más amplio de situaciones informales, lo que puede generar tanto efectos de formalización deseados como potenciales consecuencias no previstas. Estos aspectos se discuten a lo largo del documento. En la sección II se analizan de manera sintética las características del trabajo independiente en América Latina y la incidencia de la informalidad entre estos trabajadores, argumentando sobre la importancia de la informalidad de "subsistencia", para luego profundizar en la respuesta de política pública implicada en el monotributo en las secciones III y IV.

II. Trabajo independiente e informalidad en América Latina

A. La importancia del trabajo independiente en América Latina

El trabajo independiente constituye un pilar fundamental de los mercados laborales en América Latina. Este tipo de empleo representa una proporción significativamente mayor en los países latinoamericanos que en las economías desarrolladas. Mientras que en los países desarrollados el trabajo independiente representa en promedio 13,3% del empleo total, en América Latina esta cifra asciende a 39,7%, como refleja el gráfico 1. Esta proporción varía considerablemente entre países, con valores inferiores a 30% en la Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay, y superiores a 50% en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú.

Gráfico 1
América Latina (18 países) y países desarrollados (28): proporción de trabajadores independientes, 2023
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Estimaciones Modeladas de la OIT (ILOEST), Organización Internacional del Trabajo (OIT), uri: <https://ilostat.ilo.org/data/bulk/>.

Antes de profundizar en el análisis estadístico, es necesario realizar algunas precisiones metodológicas. Los datos sobre la proporción de trabajo independiente entre los ocupados utilizados en esta comparación internacional provienen de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)². Esta fuente ofrece la mayor cobertura global para esta variable, facilitando comparaciones entre países. La OIT emplea modelos estadísticos para generar estimaciones en países que carecen de datos primarios recientes o completos, lo que explica su amplia cobertura, incluyendo países de la región sin estimaciones disponibles en encuestas de hogares. Es importante destacar que la información de la OIT reportada en World Bank Indicators clasifica como trabajo independiente a: i) empleadores (trabajadores por cuenta propia con empleados), ii) trabajadores por cuenta propia sin empleados (autónomos propiamente dichos), y iii) miembros de cooperativas de productores y trabajadores familiares auxiliares. Si bien nuestro objeto de estudio se centra en los trabajadores por cuenta propia (categoría ii), para efectos de comparación internacional debemos adoptar esta definición ampliada de trabajo independiente. En secciones posteriores, al examinar específicamente la situación en América Latina, utilizaremos las mediciones de trabajo por cuenta propia proporcionadas por la CEPAL. Cabe señalar que mientras el promedio de participación del trabajo independiente en la ocupación total para América Latina alcanza 39,7% en 2023, la medición restringida a trabajadores por cuenta propia según la CEPAL indica un valor promedio simple de 30% y un promedio ponderado de 26,3% para la región³.

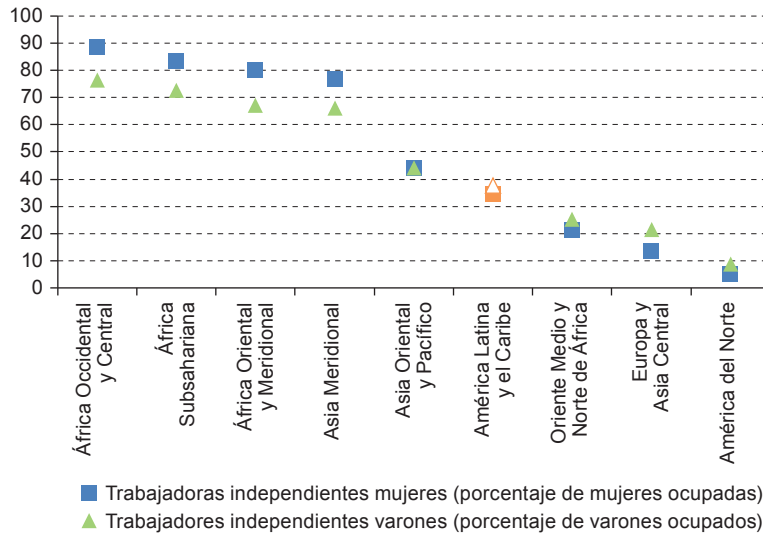
Con una perspectiva internacional más amplia que incluya al resto de las regiones en desarrollo, la posición de América Latina y el Caribe en cuanto a la importancia del trabajo independiente es intermedia (véase el gráfico 2). Aproximadamente un tercio de los trabajadores (35%) se desempeña bajo esta modalidad, situándose a medio camino entre las altas tasas de las regiones africanas y las bajas proporciones de las economías más industrializadas. Al analizar las diferencias por género, se observan patrones distintos según el nivel de desarrollo económico. En las regiones menos desarrolladas, particularmente África Occidental y Central, el autoempleo femenino alcanza cerca del 90%, superando significativamente al masculino (76%), lo que sugiere un carácter predominantemente de supervivencia para las mujeres. Esta brecha de género se mantiene, aunque con menor intensidad, en otras regiones africanas y Asia Meridional. En contraste, las economías avanzadas como Norteamérica y Europa presentan no solo tasas mucho más bajas de autoempleo (por debajo del 10%), sino también una inversión en la relación de género, con porcentajes ligeramente superiores para hombres. América Latina muestra una distribución similar entre sexos en este indicador, con una leve predominancia masculina.

El trabajo independiente muestra una relación inversa con el nivel de desarrollo económico. En el gráfico 3 se evidencia una clara relación inversa entre el nivel de desarrollo económico, medido por el PIB per cápita (PPA 2021), y la proporción de trabajadores independientes en el empleo total. Esta relación se mantiene consistente a través de las diferentes regiones del mundo, con un patrón decreciente que sugiere que a medida que las economías se desarrollan, tienden a generar más oportunidades de empleo asalariado formal. Se observa además una marcada segmentación regional: África Subsahariana y Asia Central y del Sur presentan los niveles más elevados de trabajo independiente (frecuentemente por encima del 50% del empleo total) asociados a los PIB per cápita más bajos, mientras que América Latina y el Caribe ocupa una posición intermedia, como fuera discutido antes. La elevada heterogeneidad interna de la región refleja los diversos niveles de desarrollo económico.

² Base de datos de Estimaciones Modeladas de la OIT (ILOEST), Organización Internacional del Trabajo (OIT), uri: <https://ilostat.ilo.org/data/bulk/>.

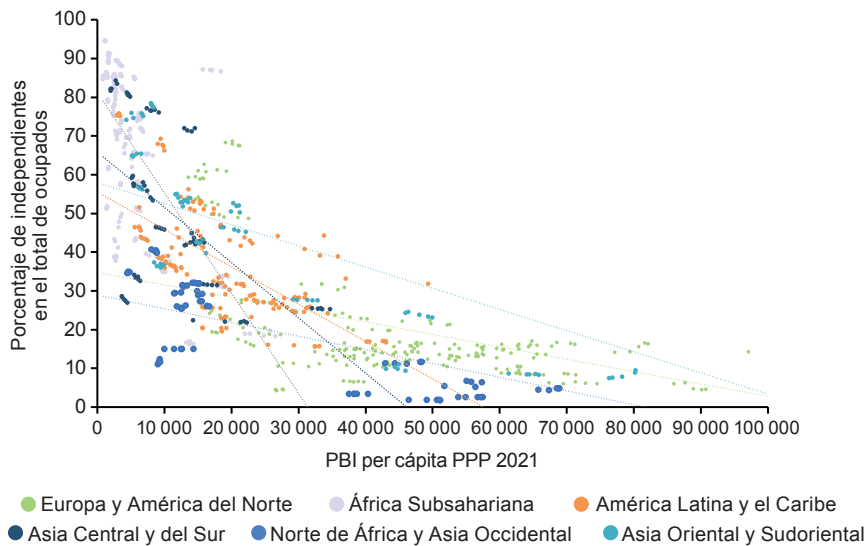
³ Esta información se toma de CEPALStat. En la perspectiva de la CEPAL, un trabajador por cuenta propia se define como aquel que explota su propia empresa o negocio, o ejerce una profesión u oficio sin tener empleados remunerados.

Gráfico 2
Proporción de trabajadores y trabajadoras independientes, según región, 2023



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de World Development Indicators del Banco Mundial. Los datos corresponden a estimaciones de la OIT, en base a modelizaciones.

Gráfico 3
Proporción de trabajadores independientes según región en los últimos 5 años, 2019-2023



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de World Development Indicators del Banco Mundial. Los datos corresponden a estimaciones de la OIT, en base a modelizaciones.

A continuación, se analiza la dinámica del trabajo por cuenta propia específicamente en América Latina, región que, como hemos visto, ocupa una posición intermedia en el contexto internacional. La evolución del trabajo por cuenta propia como proporción del empleo total en América Latina durante el período 2000-2023 se presenta en el cuadro 1. El análisis muestra que, durante el período 2000-2023, la proporción de trabajadores por cuenta propia en América Latina experimentó una ligera reducción regional (1,8 puntos porcentuales), pero con marcadas diferencias entre países. Colombia y el Ecuador registraron los mayores incrementos (5,3 y 6,2 puntos respectivamente), mientras que Honduras, México y el Paraguay presentaron las disminuciones más significativas (entre 7,5 y 10,5 puntos).

Cuadro 1
América Latina (15 países): proporción de trabajadores por cuenta propia sobre el total de trabajadores ocupados,
2000, 2019 y 2023
(En porcentajes)

	2000	2019	2023	2000-2023	2019-2023
Argentina ^a	22,1	22,8	22,1	0,0	-0,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	44,7	44,5	46,3	1,6	1,9
Brasil	26,6	25,4	25,4	-1,1	0,0
Chile	19,6	21,0	22,3	2,8	1,4
Colombia	39,9	43,1	45,3	5,3	2,2
Costa Rica	20,6	18,6	18,8	-1,8	0,1
República Dominicana	38,7	37,0	37,0	-1,7	0,0
Ecuador	30,0	35,6	36,1	6,2	0,5
Honduras	40,2	37,9	29,7	-10,5	-8,1
México	21,8	14,3	14,3	-7,5	0,1
Panamá	27,9	29,3	31,0	3,1	1,7
Perú	39,1	39,5	40,2	1,2	0,8
Paraguay	38,8	30,6	31,1	-7,7	0,5
El Salvador	28,7	28,7	27,1	-1,6	-1,6
Uruguay	21,8	23,9	24,6	2,8	0,7
Promedio (ponderado)	28,0	26,3	26,3	-1,8	0,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas continuas de hogares.

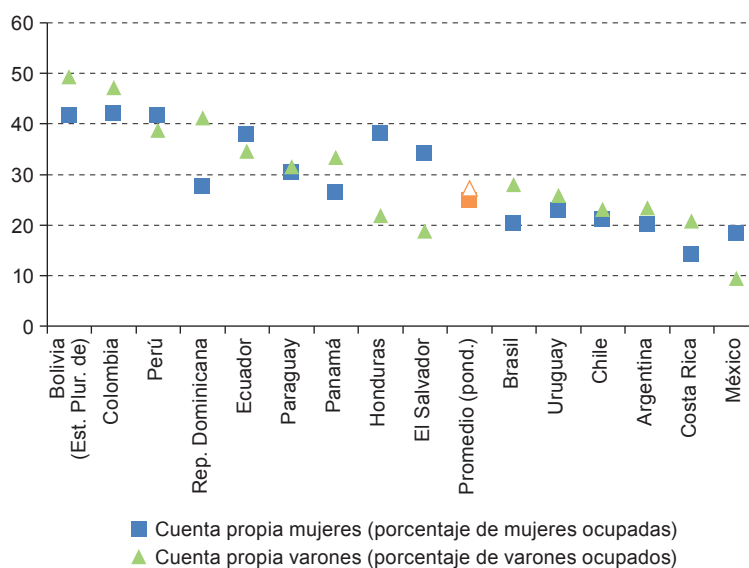
^a Los datos corresponden a las áreas urbanas.

El período pospandemia (2019-2023) revela estabilidad a nivel regional (manteniéndose en 26,3%), aunque con dinámicas nacionales contrastantes: Colombia continuó su tendencia alcista (+2,2 puntos) y Honduras profundizó su caída (-8,1 puntos). Varios países mostraron notable resistencia al *shock* pandémico, manteniendo prácticamente sin cambios su proporción de cuentapropistas (Brasil, República Dominicana y México), lo que sugiere que la crisis no alteró significativamente las estructuras laborales regionales en conjunto, a pesar de sus impactos diferenciados en contextos nacionales específicos, y sus efectos agudos en el muy corto plazo.

La importancia del trabajo por cuenta propia para hombres y mujeres en los diferentes países de América Latina se presenta en el gráfico 4, revelando un panorama heterogéneo. A nivel regional, los hombres presentan una tasa ligeramente mayor (27,2%) que las mujeres (24,8%), pero esta tendencia varía significativamente entre países.

En países con alta incidencia de cuentapropismo, como el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia, los hombres muestran tasas superiores, con brechas de 7,6 y 5 puntos porcentuales respectivamente. En contraste, el Perú y el Ecuador exhiben un patrón inverso, con mayor prevalencia entre mujeres. Las disparidades más pronunciadas se observan en la República Dominicana, donde predomina el cuentapropismo masculino (13,5 puntos porcentuales de diferencia), y en Honduras y El Salvador, donde ocurre lo contrario, con brechas a favor de las mujeres de 16,3 y 15,3 puntos porcentuales, respectivamente. Estos marcados contrastes en Centroamérica sugieren una notable segmentación de los mercados laborales que merece mayor investigación. Los países con menor incidencia general de cuentapropismo tienden a presentar brechas de género menos acentuadas, con excepción de México, que muestra la disparidad más extrema (18,4% en mujeres frente a 9,5% en hombres).

Gráfico 4
América Latina (16 países): proporción de trabajadoras y trabajadores por cuenta propia
sobre el total de trabajadoras y trabajadores ocupados, 2023
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a partir de procesamientos especiales de la Base de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL.

Un aspecto importante a tener en cuenta refiere a la heterogeneidad de situaciones englobadas en el trabajo por cuenta propia, que abarca desde actividades de subsistencia hasta actividades realizadas de manera independiente por profesionales, quienes obtienen niveles de ingresos relativamente más elevados. La literatura ha discutido ampliamente sobre esta heterogeneidad, buscando diferenciar entre los trabajadores por cuenta propia por decisión propia con espíritu emprendedor y en la búsqueda de nuevas oportunidades, de aquellos trabajadores por cuenta propia que buscan actividades de subsistencia a estar excluidos del empleo asalariado. Numerosos estudios para la región han destacado las grandes heterogeneidades presentes en este tipo de trabajadores, en términos de calificación, tareas realizadas, niveles de ingresos, estabilidad laboral y cobertura de la seguridad social (ver Bertranou y Maurizio, 2011). Sin embargo, como señalan Gluzmann, Jaume y Gasparini (2012), aunque no puede desconocerse la disimilitud de situaciones involucradas, los datos indican que los trabajadores por cuenta propia con alto nivel educativo (educación terciaria completa) representan apenas el 7% del total de trabajadores independientes en la región, lo que sugiere que la mayoría de estos trabajadores se concentran en segmentos de menor calificación y productividad.

La comparación de los trabajadores por cuenta propia con el resto de los ocupados de América Latina permite caracterizar a este colectivo. El cuadro A1.1, presentado en el anexo, ilustra con información actualizada sobre algunas características identificadas en trabajos previos, como Gluzmann, Jaume y Gasparini (2012) y Bertranou (2007), entre otros.

La proporción de mujeres entre los trabajadores por cuenta propia es algo menor que en el resto de los ocupados: 40,5% versus 43,6%. Honduras, México y El Salvador se caracterizan por un patrón diferenciado, donde las mujeres representan una proporción mayor entre los trabajadores por cuenta propia que entre el resto de los trabajadores.

Los niveles educativos de los trabajadores por cuenta propia son considerablemente menores que los del resto de los ocupados en promedio: en 2023 los trabajadores por cuenta propia tienen en promedio 9,4 años de escolaridad, contra 11,3 del resto de los ocupados. Hay diferencias entre países: en el

extremo, los trabajadores por cuenta propia de la Argentina y Chile tienen más de 11 años de escolaridad, mientras que los del Estado Plurinacional de Bolivia, la República Dominicana, el Perú y el Paraguay tienen alrededor de 8,5 años de escolaridad. En el extremo, los cuentapropistas de El Salvador y Honduras no alcanzan los 7 años de escolaridad.

Se trata de trabajadores con edad considerablemente superior que el resto de los ocupados (más de seis años de diferencia en el promedio regional), y que muestran en las últimas dos décadas un aumento en sus edades promedio, al igual que el resto de los ocupados. Aunque su concentración en el medio rural ha ido cayendo, pasando de 32,7% a 23,4%, también en este aspecto se diferencian considerablemente del resto de los trabajadores, entre los cuales solo 15,3% reside en áreas rurales en 2023. Hay diferencias marcadas entre países, con casi la mitad de los trabajadores por cuenta propia en el medio rural en Honduras y el Paraguay. Finalmente, la concentración de estos trabajadores en las ramas de comercio y servicios es algo inferior a la que presentan el resto de los trabajadores: 62,2% entre los trabajadores por cuenta propia, 67,8% para el resto de los trabajadores en 2023.

En términos generales, los trabajadores por cuenta propia consistentemente perciben ingresos menores que el resto de los trabajadores en todos los países analizados (véase el cuadro 2). A nivel regional, el promedio ponderado muestra que los cuentapropistas ganan aproximadamente el 73% de lo que perciben los demás trabajadores, una proporción que se ha mantenido notablemente estable a lo largo del período estudiado (73% en 2000, 72% en 2010 y 73% en 2023). Es importante señalar que estos datos reflejan ingresos mensuales totales, sin considerar potenciales diferencias en las horas trabajadas.

Cuadro 2
América Latina (15 países): ingreso mensual de los trabajadores por cuenta propia y el resto
(En dólares ppa de 2018)

	Cuenta propia			Resto de los trabajadores			Cuenta propia/resto de los trabajadores		
	2000	2010	2023	2000	2010	2023	2000	2010	2023
Argentina ^a	388	659	779	486	858	1 073	0,80	0,77	0,73
Bolivia (Estado Plurinacional de)	537	952	962	908	1 016	1 073	0,59	0,94	0,90
Brasil	619	747	911	760	919	1 067	0,81	0,81	0,85
Chile	493	622	998	812	850	1 590	0,61	0,73	0,63
Colombia	397	507	518	727	931	1 015	0,55	0,54	
Costa Rica	931	968	881	1 131	1 278	1 441	0,82	0,76	0,61
República Dominicana	909	653	758	978	872	938	0,93	0,75	0,81
Ecuador	527	582	628	570	802	800	0,93	0,73	0,78
Honduras	590	563	505	799	746	620	0,74	0,76	0,81
México	360	437	476	593	800	791	0,61	0,55	0,60
Panamá	781	799	817	1 458	1 502	1 787	0,54	0,53	0,46
Perú	336	413	443	499	683	702	0,67	0,60	0,63
Paraguay	572	758	656	1 025	975	1 030	0,56	0,78	0,64
El Salvador	601	492	498	747	641	772	0,80	0,77	0,65
Uruguay	1 016	908	954	1 211	1 140	1 379	0,84	0,80	0,69
Promedio (ponderado)	514	633	715	703	874	978	0,73	0,72	0,73

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a partir de procesamientos especiales de la Base de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL.

^a Los datos corresponden a las áreas urbanas.

Nuevamente, se detectan variaciones importantes entre países. Panamá presenta la brecha más amplia, donde los trabajadores por cuenta propia ganan apenas el 46% de lo que perciben los demás trabajadores en 2023, una disparidad que se ha incrementado desde el 54% registrado en 2000. México y Chile también muestran brechas considerables, con los cuentapropistas ganando aproximadamente el 60% y 63%, respectivamente, de lo que perciben los demás trabajadores en 2023.

En el extremo opuesto, el Estado Plurinacional de Bolivia muestra la menor brecha en 2023, con los trabajadores por cuenta propia ganando el 90% de lo que perciben los demás trabajadores, lo que representa una mejora sustancial desde el 59% registrado en 2000. El Brasil también ha experimentado una mejora en la posición relativa de los cuentapropistas, pasando de 81% en 2000 a 85% en 2023. Es preocupante observar que en varios países la brecha se ha ampliado con el tiempo. Costa Rica experimentó un deterioro significativo, pasando de un ratio de 0,82 en 2000 a 0,61 en 2023. El Uruguay también vio empeorar la posición relativa de sus trabajadores por cuenta propia, de 0,84 a 0,69 en el mismo período. La Argentina, El Salvador y el Paraguay siguieron tendencias similares. En términos de niveles absolutos de ingresos, se observan importantes disparidades entre países. En 2023, los trabajadores por cuenta propia en Chile (998 dólares), el Uruguay (954 dólares) y el Estado Plurinacional de Bolivia (962 dólares) tenían los ingresos más altos, mientras que en Honduras (505 dólares), México (476 dólares) y el Perú (443 dólares) registraban los más bajos. Honduras es el único país donde ambos grupos vieron disminuir sus ingresos absolutos en este período, con los cuentapropistas pasando de 590 dólares en 2000 a 505 dólares en 2023.

B. Los beneficios de la formalización y la situación de los trabajadores por cuenta propia de América Latina

La informalidad es un fenómeno complejo que genera múltiples consecuencias para el desarrollo. Se manifiesta como el incumplimiento de obligaciones legales por parte de las empresas en su funcionamiento y contratación de trabajadores, o como la exclusión de trabajadores independientes de los sistemas formales de protección social y regulación. Se manifiesta de diferentes formas según los contextos nacionales, y tiene diversas consecuencias negativas para los distintos actores involucrados.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece una distinción conceptual fundamental entre el sector informal y el empleo informal (OIT, 2023). El sector informal se refiere a las unidades económicas de producción (empresas) que operan a pequeña escala, con bajos niveles de organización, escasa división entre trabajo y capital, y cuyo principal objetivo es generar empleo e ingresos para las personas involucradas. Estas unidades típicamente funcionan sin registro formal, con poca o ninguna separación entre los asuntos del negocio y los del hogar. Por otro lado, el empleo informal se define desde la perspectiva del trabajador y abarca todos los arreglos laborales que, en la ley o en la práctica, no están cubiertos por la protección social, legislación laboral o ciertos beneficios relacionados con el empleo. Este concepto incluye tanto a trabajadores en el sector informal como a aquellos con empleos informales en el sector formal. La combinación de ambos conceptos permite identificar distintas realidades (véase el cuadro A1.2 en el anexo): trabajadores con empleo informal en el sector informal (como vendedores ambulantes), trabajadores con empleo informal en el sector formal (como empleados sin contrato en empresas registradas), y trabajadores con empleo formal en el sector informal (situación menos común pero posible).

La formalización permite que firmas o emprendimientos de pequeña y muy pequeña escala tengan acceso al crédito, facilitando inversiones productivas y mejores condiciones de operación. La formalización también facilita el acceso a mercados más rentables que exigen cumplimiento normativo, y a cadenas de valor formales. Además, habilita la posibilidad de operar a mayor escala sin las restricciones que impone la informalidad. En esa línea, Levy y Cruces (2021) señalan que las firmas informales podrían limitar su crecimiento para evitar la detección de las autoridades. Cuando persisten altos niveles de informalidad, las empresas menos productivas e informales terminan compitiendo con empresas más productivas y formales, provocando una asignación ineficiente de recursos y potencialmente grandes pérdidas en la productividad.

A modo de ejemplo, el trabajo de Fernández (2020) para el caso colombiano argumenta sobre los beneficios de la formalización de los trabajadores por cuenta propia, utilizando una metodología de Propensity Score Matching. La autora compara trabajadores por cuenta propia formales e informales

con características similares (educación, sector, experiencia, localización geográfica). En relación con los ingresos, encuentra que los trabajadores independientes del sector formal ganan aproximadamente un 30% más que sus contrapartes informales. Asimismo, los trabajadores independientes formales reportan mayor satisfacción, lo que sugiere beneficios intangibles adicionales de la formalización como mayor estabilidad percibida y mejor integración en el ecosistema económico.

Desde el lado del Estado, la formalización permite reducir la evasión fiscal, que finalmente limita la capacidad gubernamental para proveer bienes públicos. Para los trabajadores, la informalidad implica no solamente menores ingresos presentes, sino también imposibilidad de acceso a los ingresos de la seguridad social al momento de jubilarse. También los distintos beneficios que los sistemas de protección social proveen a los activos formales, como licencias por maternidad, enfermedad, entre otros, resultan inaccesibles para los trabajadores informales.

Aun cuando la formalización puede tener múltiples ventajas, una parte muy relevante del empleo de la región es informal. Dentro de este grupo de trabajadores informales, los trabajadores por cuenta propia constituyen un colectivo relevante por su magnitud y diferenciado por sus características. En términos de los lineamientos para la clasificación propuestos por la OIT, este grupo de trabajadores independientes que operan en el sector informal corresponde a la celda 3 en el cuadro A1.2, reflejando un colectivo de particular vulnerabilidad dentro del mercado laboral.

Un aspecto particularmente preocupante es la baja cobertura de protección social entre los trabajadores independientes. El cuadro 3 presenta la cotización al sistema de pensiones de los trabajadores por cuenta propia y del resto de los trabajadores en América Latina, revelando una situación profundamente preocupante para los primeros, y confirmando que constituyen el segmento más vulnerable del mercado laboral regional. Se evidencia una brecha estructural y persistente en el acceso a los sistemas previsionales entre este grupo y el resto de los trabajadores.

Cuadro 3
América Latina (15 países): proporción de trabajadores ocupados con cotización al sistema de pensiones
(En porcentajes)

	Cuenta propia			Resto de los trabajadores		
	2000	2010	2023	2000	2010	2023
Argentina ^a	...	...	...	...	68,5	69,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	...	...	0,9	...	...	28,4
Brasil	13,7	20,5	32,5	59,5	72,8	75,6
Chile	17,4	20,2	24,8	72,2	81,8	83,1
Colombia	...	7,9	11,2	...	48,0	59,8
Costa Rica	43,0	38,6	40,7	72,4	74,3	80,2
República Dominicana	...	...	...	...	...	...
Ecuador	...	...	...	...	...	...
Honduras	...	...	...	...	...	...
México	...	0,8	1,7	...	36,9	37,3
Panamá	...	...	...	...	...	...
Perú	0,2	0,2	0,3	21,9	25,6	32,3
Paraguay	0,0	5,2	0,3	21,2	37,3	35,2
El Salvador	...	...	...	...	...	...
Uruguay	...	29,0	38,5	...	81,0	89,1
América Latina (promedio ponderado)	11,4	13,4	18,1	56,0	58,2	59,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a partir de procesamientos especiales de la Base de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL.

^a Los datos corresponden a las áreas urbanas.

En términos regionales, mientras que el promedio ponderado de cotización para el resto de los trabajadores alcanzaba un 59,2% en 2023, apenas el 18,1% de los trabajadores por cuenta propia aportaba a algún sistema de pensiones. Esta brecha de más de 40 puntos porcentuales evidencia un patrón sistemático de exclusión que, si bien ha mostrado cierta mejoría desde el 2000 (cuando la cotización de cuentapropistas era de apenas 11,4%), sigue representando un desafío estructural para los sistemas previsionales de la región.

Se detectan importantes disparidades entre países. El Brasil ha logrado avances significativos, incrementando la proporción de sus trabajadores por cuenta propia que cotizan de 13,7% en 2000 a 32,5% en 2023, probablemente vinculado a la implementación y expansión de su régimen simplificado (SIMPLES). El Uruguay también muestra una tendencia positiva, alcanzando un 38,5% de cotizantes en 2023. En el extremo opuesto, países como el Estado Plurinacional de Bolivia, México, Paraguay y el Perú presentan niveles de cotización extremadamente bajos (por debajo del 2%), reflejando la casi completa exclusión de estos trabajadores de los sistemas formales de pensiones. Resulta particularmente alarmante la situación de países como el Paraguay y el Perú, donde prácticamente la totalidad de este grupo poblacional no está construyendo derechos previsionales, anticipando un escenario preocupante de desprotección en la vejez.

No se puede omitir en este análisis la preocupante ausencia de información en el cuadro 3, con numerosos espacios vacíos que señalan la falta de datos sistemáticos sobre esta dimensión crucial. Esta carencia refleja debilidades significativas en los sistemas estadísticos nacionales para captar adecuadamente la situación previsional de los trabajadores, especialmente de aquellos en situaciones más vulnerables.

El estudio de Gontero y Weller (2017) analiza la situación previsional de los trabajadores por cuenta propia, y señala que alrededor de 40% de los trabajadores por cuenta propia que no cotizan trabajan a tiempo parcial (menos de 34 horas semanales) en el Brasil, la Argentina y El Salvador, y esta proporción llega a la mitad de los trabajadores en el Perú, Chile, el Uruguay, Costa Rica, Guatemala, México y Panamá. También señalan que la mayoría de los trabajadores por cuenta propia que no aportan se encuentran en el sector de la construcción, en el comercio al por mayor y menor, el sector agropecuario, en la industria manufacturera y en los servicios de alojamiento. Además, las ocupaciones con mayor incidencia de no cotizantes son las relacionadas con el sector agropecuario, trabajadores no calificados y vendedores.

Los bajos niveles de cotizaciones a la seguridad social por parte de los trabajadores independientes nos llevan a reflexionar sobre el ajuste de los sistemas de aporte a la seguridad social vigentes en la región para los trabajadores por cuenta propia. Gontero y Weller (2017) subrayan esta inadecuación, presentando un exhaustivo análisis de las dificultades estructurales que enfrentan los trabajadores por cuenta propia para acceder a sistemas de seguridad social diseñados originalmente para empleados formales. Los autores argumentan que la mayoría de los esquemas de protección social en América Latina fueron concebidos bajo el paradigma del empleo asalariado formal, creando barreras significativas para la incorporación de trabajadores independientes. A través de un análisis detallado, ilustran sobre las profundas disparidades en la cobertura y características de los sistemas de aporte entre diferentes países de la región. Los principales obstáculos que Gontero y Weller (2017) identifican en los esquemas tradicionales, que los vuelven inadecuados para los trabajadores independientes, incluyen la doble carga contributiva, donde el trabajador independiente debe asumir tanto la parte que correspondería al empleador como la del empleado, generando una presión financiera desproporcionada en comparación con los trabajadores asalariados. También señalan que la rigidez en la periodicidad de los aportes constituye un problema para los trabajadores por cuenta propia, ya que no contempla la irregularidad e inestabilidad de los ingresos característicos del trabajo por cuenta propia. Mientras los asalariados tienen descuentos automáticos mensuales, los independientes enfrentan la necesidad de realizar pagos constantes a pesar de ingresos fluctuantes.

Además, Gontero y Weller (2017) señalan que las bases imponibles resultan desajustadas de la realidad económica de los trabajadores por cuenta propia, ya que se suelen establecer montos mínimos de contribución demasiado elevados en relación con los ingresos reales de muchos trabajadores por cuenta propia, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad. El estudio de Deza Delgado

et al. (2020) estima los altos desincentivos financieros para ingresar al sistema formal tradicional para los trabajadores por cuenta propia en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú, y la República Bolivariana de Venezuela, principalmente determinados por los elevados costos asociados a los pagos de contribución al seguro social.

Otras barreras pueden referir a la complejidad administrativa para la afiliación y el mantenimiento de la condición de aportante, que involucra trámites burocráticos excesivos, constituyendo una barrera adicional para trabajadores con bajos niveles educativos o escaso tiempo disponible para gestiones administrativas. Además, la mayoría de los sistemas no reconocen adecuadamente las contribuciones parciales o intermitentes, penalizando la irregularidad contributiva característica de este segmento laboral. Esto puede implicar que, incluso habiendo contribuido de manera intermitente durante la vida activa, los trabajadores por cuenta propia no tengan posibilidad de acceder a ingresos pensionales al dejar de trabajar.

En síntesis, el análisis presentado revela un panorama preocupante de desprotección social entre los trabajadores por cuenta propia en América Latina, reflejo de una desconexión estructural entre el diseño de los sistemas contributivos y las realidades económicas y laborales de este segmento. Los elevados costos relativos de las contribuciones, la inadecuación de los requisitos de elegibilidad, la rigidez en la periodicidad de los aportes y la complejidad administrativa constituyen barreras prácticamente infranqueables para la mayoría de estos trabajadores por cuenta propia. Esta situación, lejos de ser un problema marginal, afecta a más de un cuarto de la fuerza laboral de la región, perpetuando ciclos de vulnerabilidad y precariedad. Frente a esta realidad, algunos países han implementado regímenes tributarios y contributivos simplificados, como el monotributo, que buscan tender puentes entre la informalidad y la protección social formal, adaptándose mejor a las condiciones específicas de los trabajadores independientes de baja productividad. Estos mecanismos, que se analizan conceptualmente en la sección III y con ejemplos regionales concretos en la sección IV, representan un intento de respuesta política que reconoce la necesidad de diseñar estrategias diferenciadas para el colectivo de trabajadores por cuenta propia más vulnerables.

III. Los sistemas de monotributo

A. De los regímenes tributarios simplificados al monotributo como mecanismo para ampliar el acceso a los sistemas de protección social

En América Latina, las firmas de baja productividad y el elevado nivel de empleo por cuenta propia e informal configuran un ecosistema económico donde millones de trabajadores y pequeñas unidades productivas operan al margen de los sistemas tributarios y de protección social. Esta realidad estructural, caracterizada por microempresas con limitada capacidad administrativa y escaso acceso a financiamiento, representa un desafío persistente para las políticas públicas orientadas a la formalización y el desarrollo productivo (CEPAL, 2012 y 2024; Infante, 2016; OECD et al., 2024). En este contexto, a finales de los años noventa, diversos países de la región comenzaron a implementar regímenes impositivos simplificados como una estrategia para facilitar la incorporación de pequeños contribuyentes a los registros tributarios. Azuara et al. (2019) señalan que frente a los altos costos operativos de recaudar impuestos de una gran masa de microempresas y el bajo rendimiento fiscal que conlleva, los gobiernos de la región han concentrado sus esfuerzos en monitorear a las grandes empresas, y recurrir a regímenes tributarios simplificados para incentivar el cumplimiento voluntario de las empresas más pequeñas. Estos regímenes tributarios simplificados buscan crear “puentes” hacia la formalidad mediante la reducción de cargas administrativas y la simplificación del cumplimiento fiscal para contribuyentes con bajos ingresos, estructura organizacional precaria y alta movilidad entre la formalidad e informalidad. En la mayoría de los casos, prevén la adhesión voluntaria y la autocategorización, y están dirigidos principalmente a los sectores de comercio y prestación de servicios donde las posibilidades de fiscalización y control por parte de las administraciones tributarias son menores.

Siguiendo a Cetrángolo (2022), la justificación de estos regímenes tributarios simplificados se apoya en tres pilares fundamentales. Primero, buscan incorporar a los pequeños contribuyentes a los registros formales, creando un camino gradual hacia el cumplimiento pleno. Segundo, intentan mitigar el efecto regresivo que los costos administrativos del cumplimiento fiscal representan para las unidades económicas más pequeñas. Finalmente, permiten a las administraciones tributarias optimizar sus recursos, evitando dedicar esfuerzos desproporcionados a gestionar un gran volumen de contribuyentes cuyo aporte individual a la recaudación resulta limitado.

En algunos países, estos regímenes evolucionaron hacia sistemas que incorporan componentes de protección social a estos regímenes tributarios simplificados, creando así el concepto de monotributo⁴. Por ello suele considerarse a los sistemas tributarios simplificados como el antecedente de los sistemas de monotributo. La innovación de integrar pagos tributarios y de protección social permite que, mediante un único pago periódico, los pequeños contribuyentes puedan sustituir diversos impuestos y, simultáneamente, realizar aportes que les garantizan acceso a beneficios previsionales y de salud, extendiendo la cobertura de la seguridad social hacia sectores tradicionalmente excluidos de estos sistemas contributivos. El objetivo es expandir no solamente la regularización tributaria, sino también la inclusión social a través de esquemas formales de protección ante diversos riesgos sociales.

Los sistemas de monotributos se constituyen entonces como innovaciones de política pública que responden a la desconexión fundamental entre el diseño de los sistemas de seguridad social y las realidades laborales de los trabajadores por cuenta propia en la región. Ofrecen mecanismos flexibles pero sostenibles para garantizar su inclusión efectiva en los sistemas de protección social. Cabe señalar que el estudio de Gontero y Weller (2017) presenta estimaciones que indican que, aunque con variaciones según el país, el grupo de trabajadores por cuenta propia con una capacidad contributiva a sistemas simplificados es potencialmente importante. Este panorama reafirma la potencialidad de estos sistemas de monotributo, que son relativamente recientes y que han sido poco analizados en la literatura sobre protección social.

En estos sistemas, una cuota fija mensual reemplaza el pago de los impuestos a las ganancias e IVA, al que se adicionan los aportes personales para la seguridad social (previsión y/o salud). Aunque su nombre deriva de la característica de "tributo único" que reduce la complejidad administrativa, su principal ventaja radica en su accesibilidad económica para microemprendimientos y trabajadores de baja productividad. Esta accesibilidad se materializa a través de contribuciones significativamente reducidas respecto a los regímenes generales, con bases imponibles más ajustadas a la realidad de los pequeños contribuyentes y, en algunos casos, esquemas progresivos de incorporación.

Es importante tener en cuenta que los rendimientos fiscales de la formalización empresarial mediante estos regímenes no son necesariamente elevados en términos monetarios, especialmente cuando se concentran en firmas pequeñas⁵. Sin embargo, sus beneficios trascienden la recaudación directa: sus impactos más significativos se observan en el mejoramiento del cumplimiento de la normativa laboral, ambiental y de producto, en la ampliación de la cultura tributaria y, fundamentalmente, en la extensión de la protección social hacia segmentos tradicionalmente excluidos. Es decir que, más que objetivos recaudatorios, parecen perseguir objetivos de inclusión social (Aguiar et al, 2023). El diseño de la herramienta reconoce las limitaciones productivas y financieras de sus destinatarios, estableciendo condiciones que permiten a emprendimientos que de otro modo permanecerían completamente al margen de la formalidad, integrarse gradualmente a los sistemas tributario y de protección social.

El monotributo puede verse como una respuesta política directa al problema de los emprendimientos de subsistencia identificados, persiguiendo los siguientes objetivos:

- Reducción de barreras de entrada: simplifica la carga administrativa y reduce los costos de formalización, facilitando la transición de pequeños emprendedores hacia la formalidad.
- Gradualidad en la formalización: puede concebirse como un puente entre la informalidad total y la formalidad completa, apostando a que empresas de subsistencia accedan gradualmente a los beneficios de la formalidad.

⁴ El cuadro A1.3, tomado de Azuara et al. (2019) presenta los regímenes tributarios simplificados en América Latina. Los que incluyen elementos tributarios y de protección social son sistemas de monotributo, es decir la Argentina, el Brasil, México y el Uruguay. El caso de Colombia, que durante un período incluyó estos dos componentes, no se recoge en el cuadro original.

⁵ La información presentada en Cetrángolo y otros (2013) muestra que la recaudación de los sistemas simplificados representa menos del 1% de la recaudación total en 2010 en un conjunto de países con estos sistemas. La excepción es Brasil, donde representa 6% de la recaudación total.

- **Acceso a protección social:** ofrece a trabajadores independientes y pequeños empresarios acceso a cobertura de salud y aportes jubilatorios, abordando una de las principales desventajas de la informalidad.

Los diseños de los sistemas de monotributo varían considerablemente entre países, adaptándose a diferentes contextos institucionales y objetivos de política. Los elementos culturales, como la desconfianza hacia las instituciones y la limitada comprensión de los beneficios de la seguridad social son factores importantes que pueden afectar las potencialidades de desarrollo de estos sistemas, por lo que la coordinación interinstitucional para realizar una comunicación y difusión efectiva y clara resultan de suma relevancia en las etapas iniciales de diseño e implementación de estos sistemas.

Estos regímenes suelen estructurarse en función de diversos parámetros para determinar tanto la elegibilidad como las categorías contributivas (ver Cetrángolo et al., 2018). Entre los criterios utilizados se incluyen los ingresos brutos anuales, la superficie del establecimiento, el consumo de energía eléctrica, el número de empleados, y el tipo y sector de actividad económica. Algunas implementaciones, como el SIMPLES brasileño, incorporan múltiples niveles y categorías progresivas, mientras que otras, como el Monotributo Social en la Argentina y el Uruguay, ofrecen condiciones especiales para los segmentos más vulnerables de trabajadores independientes. Las experiencias regionales se analizan con mayor profundidad en el apartado siguiente.

B. Luces y sombras del monotributo

El monotributo representa una herramienta de política fiscal y protección social innovadora, pero no puede desconocerse su carácter ambivalente: por un lado, ofrece vías potenciales para la inclusión social y la transición hacia la formalidad; por otro, conlleva riesgos de segmentación laboral y distorsiones económicas. Un análisis completo requiere reconocer tanto sus contribuciones a la ampliación de la protección social como sus limitaciones en el marco de estrategias comprehensivas de formalización. En palabras de Bertranou (2007), se plantea un posible *trade off* entre eficiencia y equidad para los regímenes simplificados: pueden servir para aumentar la inclusión de importantes grupos de trabajadores, pero a expensas de la reducción de la cobertura de los regímenes generales (generando un efecto desplazamiento).

Diversos análisis académicos subrayan el valor de estos regímenes como etapas intermedias o mecanismos de transición en el camino hacia la formalidad completa. Esta perspectiva, explorada en los trabajos de Cetrángolo et al. (2018) y Abramo (2021), así como en documentos de organismos internacionales (OIT, 2014), resalta la importancia de considerar estos mecanismos como puentes temporales para la incorporación gradual al sistema tributario y de protección social convencional, enfatizando la importancia de ampliar la cobertura de la protección social de la región.

El análisis de Bertranou (2019) indica que, aunque en términos generales estos regímenes han tenido un impacto positivo en inclusión social, también se han detectado casos de migración dentro del empleo formal hacia modalidades con protección reducida. Esto podría indicar que estos sistemas están transformando la tradicional división binaria formalidad/informalidad, creando diversos niveles de intensidad en el proceso de formalización.

Uno de los principales desafíos de la implementación de regímenes de monotributo es que pueden generar trampas de informalidad al establecer umbrales que desincentivan el crecimiento tanto de empresas como de trabajadores independientes que ejercen sus profesiones de forma autónoma (Cetrángolo et al., 2018). Las empresas o los trabajadores independientes pueden limitar deliberadamente su expansión o el crecimiento de sus ingresos para no superar los límites que las obligarían a transitar hacia regímenes tributarios generales con mayores cargas fiscales y administrativas. En efecto, el diseño del monotributo debería constar de tasas impositivas reducidas y requisitos de conformidad realmente favorables, para atraer a los contribuyentes de menores ingresos. Sin embargo, esas condiciones de

entrada favorables podrían transformarse en fuertes barreras de salida. Las empresas incluidas en estos esquemas podrían tener un incentivo para permanecer dentro del régimen especial, aun teniendo la capacidad de registrarse dentro del régimen general de tributación.

Distintos estudios advierten sobre los riesgos del abuso del sistema y de las distorsiones que puede ocasionar. Levy y Cruces (2021) y Busso et al. (2012) subrayan las distorsiones económicas que estos regímenes pueden ocasionar en la asignación de recursos. Cuando empresas de baja productividad reciben beneficios tributarios preferenciales, pueden mantenerse artificialmente en el mercado, mientras que empresas potencialmente más productivas enfrentan costos comparativamente mayores. Este fenómeno contribuye a la persistencia de una estructura económica caracterizada por un elevado número de microempresas con escasas perspectivas de crecimiento y productividad limitada.

Desde una perspectiva fiscal, estos regímenes pueden erosionar la base tributaria cuando empresas que ya operaban formalmente encuentran mecanismos para recalificarse y aprovechar las condiciones más favorables (Azua et al., 2019). Este comportamiento de arbitraje tributario puede traducirse en pérdidas significativas de recaudación sin lograr una ampliación neta del número de contribuyentes, es decir el efecto desplazamiento sobre el que alertara Bertranou (2007).

Finalmente, es necesario destacar que las implicaciones financieras de los regímenes simplificados como el monotributo constituyen un área que ha recibido insuficiente atención en los estudios sobre la temática. En principio, la reducción de las tasas de cotización sin un ajuste correspondiente en las prestaciones genera pasivos no financiados dentro del sistema de seguridad social, lo que tiene implicancias para la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social. Esta discrepancia entre aportes reducidos y prestaciones plenas puede crear desequilibrios actuariales que, aunque menos visibles en el corto plazo, podrían significar compromisos fiscales contingentes significativos. La cuantificación de estos riesgos no se ha abordado de manera sistemática hasta el momento, aunque también debe reconocerse que el número de trabajadores amparados en estos regímenes es relativamente bajo.

Por otro lado, el tipo de redistribución que esta política produce es implícito y no resulta transparente, y esto dificulta la evaluación precisa de su impacto redistributivo y su eficiencia como instrumento de política social.

La investigación acerca de los efectos a mediano y largo plazo de estos regímenes simplificados muestra un vacío significativo en el ámbito académico. Particularmente escasos son los análisis rigurosos sobre su influencia en las trayectorias de formalización y en la movilidad entre diferentes regímenes tributarios, aspectos cruciales para evaluar su efectividad como mecanismos de transición.

Los registros administrativos nacionales, que constituyen instrumentos de enorme potencial para este tipo de estudios longitudinales, permanecen subexplotados. Paralelamente, las encuestas de hogares (con la excepción del Uruguay, aunque no de manera sistemática), no han incorporado preguntas específicas que permitan identificar y caracterizar adecuadamente a la población acogida a estos regímenes. El desarrollo de investigaciones sobre estos regímenes tanto mediante el aprovechamiento de registros administrativos como a través de la mejora de los instrumentos de recolección de datos en encuestas de hogares, generaría información invaluable. Esta evidencia empírica robusta permitiría a los responsables de políticas públicas implementar ajustes y modificaciones fundamentados, mejorando el diseño de la política pública.

IV. Experiencias recientes a nivel regional

A. Argentina⁶

La cobertura legal de los trabajadores independientes tiene larga data en la Argentina. A nivel nacional, existe un Régimen nacional general de autónomos, que comprende a todas aquellas “personas que por sí solas o conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no, ejerzan habitualmente actividades que no configuren una relación de dependencia”. Sin embargo, las altas tasas de informalidad entre los trabajadores autónomos más vulnerables llevaron a que, inspirado en el sistema SIMPLES implementado por el Brasil años antes, la Argentina optara por un régimen de monotributo.

El Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, conocido como Monotributo, fue introducido en el sistema tributario argentino en julio de 1998 mediante la Ley N° 24.977. Este régimen permite a los pequeños contribuyentes cumplir con sus principales obligaciones tributarias y previsionales a través del pago “simplificado” de una suma fija mensual, sustituyendo el pago del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Ganancias, además de incluir aportes al sistema previsional y de salud. Quedan comprendidas en el régimen las personas físicas que se dediquen a la venta de cosas muebles, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria, los integrantes de cooperativas de trabajo, las sucesiones indivisas, así como las sociedades de hecho y las irregulares en los términos de la Ley General de Sociedades (Número 19.550) siempre que no tengan más de tres socios.

La adhesión al Monotributo es voluntaria y requiere que los contribuyentes cumplan con determinados parámetros relacionados con el nivel de ingresos brutos anuales, indicadores físicos como la superficie del local y el consumo eléctrico, así como el precio unitario de los productos o servicios ofrecidos. El sistema se organiza en ocho categorías generales, con tres adicionales exclusivamente para la venta de bienes muebles. La autocategorización es responsabilidad del contribuyente, quien debe ubicarse en la escala correspondiente según sus parámetros económicos. La cuota mensual que abonan los monotributistas se compone de dos elementos: un componente impositivo que reemplaza a ganancias e IVA, y un componente previsional que incluye aportes jubilatorios y cobertura de salud.

⁶ Este apartado se basa en Cetrángolo et al. (2013) y Cetrángolo (2022).

En cuanto a las prestaciones de salud, los monotributistas acceden a una obra social de su elección. Este aporte les garantiza cobertura inmediata para atención ambulatoria, servicios de urgencias y emergencias, así como acceso progresivo al Programa Médico Obligatorio (PMO). Además, existe la posibilidad de realizar aportes voluntarios para ampliar la cobertura básica.

Respecto al sistema previsional, los monotributistas obtienen derecho a la Prestación Básica Universal (PBU) del Sistema Previsional Argentino (SIPA). Desde 2017, el aporte previsional varía según la categoría del contribuyente. Sin embargo, en la práctica, al momento de jubilarse, suelen percibir la pensión mínima cuando ésta es superior a la PBU. Esta situación genera un desbalance entre los aportes realizados y los beneficios recibidos. Según datos de principios de 2022, se necesitan aproximadamente 15 aportes promedio de monotributistas para financiar la jubilación de un trabajador con 30 años de contribuciones al régimen de monotributo (Cetrángolo, 2022).

Una variante del régimen general está constituida por el Monotributo Social, que ofrece beneficios similares con la ventaja de que el Estado subsidia el 50% del aporte correspondiente al seguro de salud, tanto para el titular como para sus familiares. Por otro lado, el régimen simplificado para trabajadores de casas particulares garantiza al empleado doméstico cobertura previsional básica, retiro por invalidez o pensión por fallecimiento, atención médica a través de obras sociales, cobertura del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) al jubilarse, y protección ante accidentes laborales mediante Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART).

Desde su implementación, el régimen de Monotributo ha experimentado un crecimiento significativo en el número de inscriptos. Sin embargo, es importante señalar que el análisis de las cifras de cotizantes puede conducir a interpretaciones erróneas, puesto que una porción considerable de los adheridos al sistema realiza simultáneamente aportes a la seguridad social bajo otras categorías. Siguiendo el criterio metodológico adoptado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en sus estadísticas oficiales —que excluye a los trabajadores monotributistas que también efectuaron contribuciones en relación de dependencia o como autónomos, para evitar duplicaciones— se observa que el número de monotributistas aumentó de 1.723.815 en 2013 a 2.169.892 en 2023⁷. Esta evolución refleja un incremento en su participación relativa dentro del universo de contribuyentes, pasando de representar el 21% al 24% del total durante la última década. Cabe destacar que, en los años iniciales de vigencia del sistema, los adheridos no superaban el medio millón de trabajadores, lo que evidencia su expansión progresiva. Investigaciones previas revelan, además, un patrón de concentración: más de la mitad de los monotributistas se ubica en la categoría más baja del régimen, dedicándose principalmente a actividades de servicios y, en menor proporción, a la comercialización de bienes muebles. En términos recaudatorios, la recaudación por monotributo ha ido cayendo en términos relativos, tanto el componente de recursos impositivos como el de la seguridad social (véase el cuadro 4). La participación del componente impositivo en el total de recaudación tributaria se redujo de 0,7% en 2004 a 0,2% en 2024, pasando por 0,6% en 2014. En cuanto a los recursos de la seguridad social, también se observa una tendencia decreciente sostenida: de 2,1% en 2004 a 1,6% en 2024. Esta evolución se explica por el mayor dinamismo económico de los otros tributos y contribuciones a la seguridad social. De todas maneras, resulta evidente la limitada importancia del monotributo como fuente de financiamiento del sistema tributario y de la seguridad social.

Cuadro 4
Argentina: participación de la recaudación de los componentes del monotributo en el total de la recaudación tributaria y total de la recaudación de la seguridad social, 2004, 2014 y 2024
(En porcentajes)

	2004	2014	2024
Monotributo-Recursos Impositivos/Impuestos	0,7	0,6	0,2
Monotributo-Recursos de la Seguridad Social/Seguridad social	2,1	1,9	1,6

Fuente: Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA). Disponible [en línea] <https://www.afip.gov.ar/institucional/estudios/serie%2Danual/>.

⁷ Disponible [en línea] <https://www.afip.gov.ar>.

La Ley inicial del Monotributo fue modificada en numerosas oportunidades, ya sea a través de leyes, decretos o resoluciones, lo que pone de manifiesto la inestabilidad del sistema (Cetrángolo, 2022). La reforma de 2000 (Ley 25.239), aunque incluyó elementos distorsivos como la exigencia de un número mínimo de empleados para ciertas categorías, introdujo un componente fundamental: el acceso a prestaciones de obras sociales para los adheridos, incorporando la cobertura médico-asistencial básica como parte integral del régimen. Además, reorientó los aportes exclusivamente hacia el sistema de reparto estatal, eliminando la opción del sistema de capitalización privado que contemplaba la normativa original, y creó paralelamente el Régimen Especial para empleados del servicio doméstico. En 2004, la Ley 25.865 amplió significativamente el alcance del régimen, clarificando que comprende la venta de bienes muebles, obras, locaciones y prestaciones de servicios, e incorporando a los integrantes de cooperativas de trabajo y a las sociedades de hecho e irregulares con hasta tres socios. Si bien algunas modificaciones como la recategorización cuatrimestral complejizaron el sistema, la implementación simultánea de una moratoria impulsó notablemente las adhesiones. Posteriormente, la reforma de 2009 (Ley 26.565) generó un crecimiento exponencial en el número de monotributistas al incrementar sustancialmente el límite de ingresos brutos anuales para ventas de bienes muebles (hasta 300.000 pesos argentinos), aunque condicionado al mantenimiento de trabajadores registrados, y creó el Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente, sustituyendo al régimen para pequeños trabajadores eventuales. Finalmente, la reforma de 2016 (Ley 27.346) actualizó significativamente los topes de facturación anual para cada categoría y los montos de impuesto a pagar, incluyendo los componentes previsionales y de obra social. Una innovación relevante fue la incorporación de la recategorización de oficio, facultando a la AFIP para ajustar la categoría del contribuyente según su capacidad real de facturación o incluso excluirlo del régimen cuando corresponda. Complementariamente, se estableció la obligatoriedad del pago electrónico de las mensualidades y, a principios del mismo año, se había otorgado a los monotributistas el derecho a percibir asignaciones familiares (por hijo, hijo con discapacidad, prenatal y ayuda escolar), cuyo monto varía según la categoría del contribuyente.

De acuerdo con Amadeo (2017), estas reformas sucesivas del Monotributo (que estuvieron dirigidas a corregir problemas de funcionamiento) fueron dando lugar a un régimen especial con demasiados requisitos, dificultando la permanencia y el ingreso al sistema. Un fenómeno notable del Monotributo es la concentración de alrededor de 75% de contribuyentes en las tres categorías más bajas (Cetrángolo et al., 2013), evidenciando un problema de enanismo fiscal. La migración hacia el régimen general es prácticamente inexistente, debido tanto a la estructura rígida del sistema como al significativo diferencial de carga tributaria entre ambos regímenes. Esta situación sugiere posibles prácticas de subfacturación para evitar escalones superiores con mayores obligaciones fiscales, creando desincentivos para la declaración transparente de ingresos reales.

En síntesis, el Monotributo constituye una herramienta relevante para la protección social de los trabajadores independientes en la Argentina, con impactos directos en su bienestar presente y futuro. La integración de componentes previsionales y de salud ha permitido que un segmento significativo de trabajadores antes excluidos acceda a derechos básicos como la jubilación y la cobertura médica a través de obras sociales. No obstante, los estudios previos señalan que persisten desafíos estructurales importantes, principalmente la marcada disparidad entre los aportes realizados y las prestaciones obtenidas, especialmente en materia previsional. Este desequilibrio, ausente en el régimen de trabajadores en relación de dependencia, no solo plantea interrogantes sobre la equidad del sistema previsional y tributario argentino, sino también sobre la sostenibilidad financiera del esquema a mediano y largo plazo. También la existencia de incentivos perversos que actúan como barreras de salida al régimen general, debido a problemas de diseño de la política, podría derivar en problemas de enanismo fiscal, elusión y evasión, que no han sido aun rigurosamente cuantificados. Además, la constante modificación normativa del régimen dificulta evaluar con precisión su efectividad para reducir la informalidad laboral, objetivo primordial de su creación. A pesar de estas limitaciones, el crecimiento sostenido en el número de adheridos sugiere que el Monotributo sigue siendo una alternativa valorada por los pequeños contribuyentes para su formalización con importantes implicancias para su acceso al sistema de protección social.

B. Brasil

El Brasil ha sido líder en la región en la implementación de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes que integran pagos impositivos y contribuciones a la seguridad social. Este proceso comenzó en 1996 con el SIMPLES Federal, creado por la Ley 9.317. El sistema se diseñó específicamente para personas jurídicas, incluyendo microempresas y PYMES (con ciertas excepciones establecidas en la normativa), y se estructuró en base a cuotas progresivas determinadas por dos factores principales: el nivel de facturación anual y la naturaleza de la actividad económica desarrollada, distinguiendo entre comercio, industria, servicios, construcción y actividades profesionales.

El SIMPLES Federal coexistió con distintos esquemas nacionales hasta que se unificó en el SIMPLES Nacional a partir de 2007, con la Ley Complementaria 123/2006. Todas las unidades federadas del Brasil se encuadran obligatoriamente en este régimen general, aunque los límites que se establecen para los tributos estatales y municipales se pueden adecuar a nivel federal. El SIMPLES Nacional reemplazó e integró a los regímenes simplificados que cada nivel de gobierno mantenía hasta ese momento de forma individual y se determinó la distribución y articulación de las tareas de catastro, recaudación, fiscalización y cobranza de impuestos entre los distintos niveles de gobierno. Se trata de un diseño institucional más complejo que el que se verifica en otros países, ya que la gestión del SIMPLES Nacional es compartida por los distintos niveles de gobierno, que se integran a un órgano colegiado del Ministerio de Hacienda (con poderes regulatorios e integrado por representantes de las administraciones tributarias de los entes federados y presidencia de la Receita Federal do Brasil (RFB)).

El SIMPLES Nacional permite a las micro y pequeñas empresas realizar un único pago mensual que integra ocho tributos diferentes, de nivel federal, estadual y municipal. A nivel federal, este pago incluye el Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas (IRPJ), la Contribución para Programas de Integración Social (PIS/PASEP), la Contribución Social sobre el Lucro Líquido (CSLL), la Contribución para Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS), el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) y la Contribución Patronal Previsional (CPP). A nivel estadual, incorpora el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Prestación de Servicios (ICMS), mientras que a nivel municipal incluye el Impuesto sobre Servicios (ISS).

Para calcular el pago que corresponde a cada contribuyente, se aplica una tasa porcentual progresiva sobre los ingresos brutos, que es variable según la actividad económica realizada. Esa alícuota resulta de la acumulación de un porcentaje fijo por cada uno de los tributos sustituidos.

Mientras que el SIMPLES se dirige a personas jurídicas, en 2009 se implementó el Régimen del Microempendedor Individual (SIMEI), que constituye otro pilar fundamental del sistema. Este sistema abarca específicamente a empresarios individuales con facturación anual limitada, con límites que se han ido actualizando en el tiempo. Se trata también de un sistema simplificado en el cual el contribuyente paga una cuota fija mensual destinada a la seguridad social, y un adicional si es contribuyente del ICMS o del ISS. El aporte está fijado en un porcentaje del salario mínimo vigente, más montos fijos adicionales por los conceptos de ICMS e ISS si correspondiera. El contribuyente queda exento de los otros seis impuestos federales incluidos en el SIMPLES Nacional.

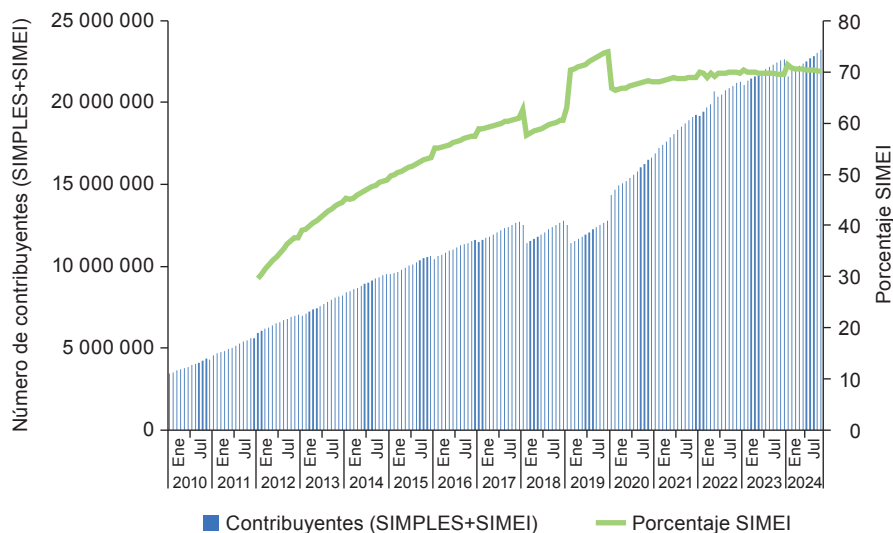
La adhesión al sistema SIMPLES/SIMEI no es obligatoria sino voluntaria. Esta adhesión puede realizarse en el mes de enero de cada año, y una vez que se ingresa al sistema, los contribuyentes tienen que permanecer todo un año calendario, antes de efectivizar su renuncia si así lo quisieran.

En relación con la cantidad de contribuyentes, a partir de 2007, el SIMPLES Nacional comenzó a evidenciar un crecimiento considerable. Pero el verdadero punto de inflexión ocurrió con la implementación del SIMEI en 2009, que llevó a un crecimiento muy fuerte en el número de contribuyentes. El SIMEI pasó de 44.188 contribuyentes inscritos en su fase inicial a más de 3.400.000 adherentes en tan solo cuatro años (Cetrángolo et al., 2014), constituyendo en 2013 alrededor del 45% del total de contribuyentes al sistema integrado SIMPLES/SIMEI. Junto con ello, más del 40% de los inscritos en estos dos regímenes se dedican al comercio de bienes, mayormente en la forma de venta minorista a los consumidores finales.

También se destaca la participación de algunas industrias de transformación (textil, maderera, entre otras), alojamiento y alimentación (hoteles, restaurantes y bares), servicios personales (peluquería y tratamientos de belleza), servicios para la construcción y servicios de reparación y mantenimiento de automotores y venta de autopartes, todos los cuales representan en conjunto una porción similar a la que aporta por sí solo el sector de comercio (Cetrángolo et al., 2014).

El gráfico 5 ilustra sobre la cantidad de contribuyentes al sistema integrado desde 2010 hasta el último dato disponible, correspondiente a octubre de 2024. El número total de contribuyentes pasó de 3.476.500 a principios de 2010, a 23.201.805 a finales de 2024, es decir se multiplicó casi por siete. Al igual que en el período anterior, el crecimiento estuvo determinado fundamentalmente por el aumento de los contribuyentes al SIMEI, que representaban un 29% del total de contribuyentes a este sistema en 2011, un 43% en 2013 y alcanzan un 70% en 2024.

Gráfico 5
Brasil: contribuyentes al sistema SIMPLES/SIMEI y participación de los contribuyentes al SIMEI en el total de contribuyentes
(Número de contribuyentes y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Simples Nacional, Gobierno de Brasil.

En términos de recaudación, estos regímenes han mostrado un incremento sostenido de manera consistente con el crecimiento de los contribuyentes. Sin embargo, al igual que ocurre con sistemas similares implementados en otros países de la región, su impacto en términos relativos es limitado. Estos ingresos representan alrededor del 1% del PIB brasileño y aproximadamente el 6% de la recaudación tributaria total del país.

El sistema de monotributo brasileño es el único que cuenta con evaluaciones de impacto rigurosas. Por un lado, Fajnzylber et al. (2011) utilizaron la Encuesta de Economía Urbana e Informal (ECINF) y aplicaron técnicas de regresión discontinua para aprovechar la implementación del programa en noviembre de 1996, comparando empresas nacidas justo antes y después de la implementación del SIMPLES, bajo el supuesto de que estas empresas tendrían características inobservables similares. En la misma línea y utilizando la misma fuente de datos, Monteiro y Assunção (2012) emplearon una metodología de diferencias en diferencias, comparando firmas elegibles y no elegibles para el programa, creadas antes y después de su implementación.

Los resultados de Fajnzylber et al. (2011) muestran que el SIMPLES incrementó significativamente las tasas de formalización en varias dimensiones. Encontraron que la licencia para operar aumentó entre un 7,1% y 11,6%, el registro como entidad legal entre 6,4% y 7,5%, y la inscripción como microempresa entre 5,7% y 6,3%. De manera complementaria, Monteiro y Assunção (2012) señalan que este impacto varía significativamente según el sector económico, documentando un aumento de 13 puntos porcentuales en la obtención de licencias formales específicamente entre empresas minoristas, pero sin encontrar efectos estadísticamente significativos en los sectores de construcción, transporte, servicios y manufactura.

El estudio de Fajnzylber et al. (2011) encuentra que las empresas formalizadas mostraron entre 57% y 70% más ingresos y entre 49% y 64% más beneficios, además de incrementos significativos en el empleo y el stock de capital fijo. Los resultados de Monteiro y Assunção (2012) también reflejan efectos positivos y significativos sobre el desempeño económico, aunque con diferencias en la efectividad del programa varía entre sectores. Este estudio también indica que los efectos positivos en el desempeño no parecen provenir del mayor acceso al crédito o a clientes más grandes, como sugería la teoría tradicional, sino de la posibilidad de operar desde ubicaciones físicas permanentes, con mayor intensidad de capital y plantillas laborales más grandes. Es decir que la formalización habría permitido a las empresas adoptar tecnologías de producción diferentes. Esto sugiere que las reducciones en los pagos de seguridad social para trabajadores contratados fueron un factor crucial, haciendo que las empresas estuvieran más dispuestas a registrar a sus trabajadores y menos preocupadas por posibles sanciones.

Finalmente, la evaluación realizada por Gabrieli et al. (2011) aporta una dimensión adicional al análisis del impacto del SIMPLES al examinar cómo sus efectos varían a lo largo de la distribución de ingresos de las microempresas, mediante la estimación de regresión cuantílicas con diseño de discontinuidad. Señalan que el impacto del SIMPLES no fue homogéneo entre todas las empresas, sino que el efecto de la formalización resultó estadísticamente significativo solo para las microempresas ubicadas entre los cuantiles 0,10 y 0,60 de la distribución condicional de ingresos. Las empresas en los extremos de la distribución (las más pequeñas y las más grandes) no se habrían visto impactadas por la reducción impositiva.

C. Colombia

El monotributo en Colombia fue incorporado mediante la Reforma Tributaria Estructural (Ley 1819 de 2016) como un impuesto opcional y alternativo para pequeños comerciantes. Este mecanismo está dirigido exclusivamente a personas naturales con ingresos brutos en un cierto rango, que operen en establecimientos con área igual o inferior a 50 metros cuadrados, dedicadas principalmente al comercio minorista (división 47 del CIU) o servicios de peluquería y tratamientos de belleza (actividad 9602).

El sistema colombiano ofrece dos modalidades: Monotributo BEPS⁸, que vincula al contribuyente al servicio social complementario de Beneficios Económicos Periódicos creando un mecanismo de ahorro para la vejez; y Monotributo ARL (aporte a riesgos laborales), dirigido a quienes ya han cotizado al sistema de pensiones y salud durante al menos ocho meses en el año anterior, destinando parte del pago a la cobertura de riesgos laborales.

La estructura tarifaria establece tres categorías (A, B y C) según el nivel de ingresos, con cuotas fijas anuales que abarcan un componente impositivo que reemplaza al impuesto sobre la renta y un componente contributivo destinado al programa BEPS o al Sistema General de Riesgos Laborales. Los contribuyentes deben inscribirse voluntariamente mediante actualización del RUT entre enero y marzo de cada año. Entre los beneficios específicos destacan la exención de retenciones en la fuente por pagos electrónicos, acceso a cajas de compensación familiar, ahorro para la vejez, simplificación de obligaciones

⁸ El BEPS (Beneficios Económicos Periódicos) es un mecanismo de ahorro voluntario dentro del sistema de protección a la vejez impulsado por el Gobierno Nacional, que permite a personas de escasos recursos o a quienes no alcanzaron una pensión tradicional recibir ingresos periódicos durante su vejez, complementados con un subsidio estatal del 20% sobre el monto total ahorrado.

tributarias y una reducción significativa de la carga fiscal (aproximadamente 50% menos comparado con el régimen ordinario). Para mantener estos beneficios, los contribuyentes deben efectuar el pago total del monotributo durante el período correspondiente; de lo contrario, la DIAN puede excluirlos del régimen por hasta tres años. Este sistema representa un esfuerzo para formalizar a pequeños contribuyentes ofreciéndoles ventajas tributarias y acceso a protección social básica.

Las sanciones por incumplimiento del monotributo incluyen: una multa automática del 3% sobre el impuesto total por cada mes o fracción de retardo (hasta el 100% del impuesto); un incremento al 6% por incumplimiento durante dos períodos consecutivos (hasta el 200% del impuesto); y una sanción equivalente a una vez y media el valor del impuesto por más de dos períodos consecutivos. Además, quien incumpla el pago total del monotributo durante el período contable será excluido del régimen, sin posibilidad de reincorporarse por tres años.

A los dos años de implementado el monotributo, la cantidad de contribuyentes era muy inferior a lo esperado. Este resultado ha sido atribuido a aspectos culturales de desconfianza hacia la institucionalidad tributaria, dificultades para difundir y transmitir los beneficios del nuevo régimen, importantes problemas de diseño que hacían que el sistema solamente fuera atractivo para quienes tuvieran utilidades relativamente altas, entre otros.

Este desempeño del monotributo llevó a una nueva modificación tributaria en 2018. Así, el Régimen Simple de Tributación (RST) vigente hoy en Colombia tiene sus orígenes en la Ley 1943 de 2018 (Ley de Financiamiento), que reemplazó al monotributo introducido apenas dos años antes por la Ley 1819 de 2016. Una distinción fundamental entre ambos sistemas es que el RST eliminó por completo el componente de contribución a la seguridad social que caracterizaba al monotributo.

Mientras el monotributo integraba un componente impositivo y un componente contributivo (destinado a BEPS o ARL), el Régimen Simple se enfocó exclusivamente en la simplificación tributaria, separando completamente los impuestos de las contribuciones a la seguridad social. Esta modificación representa un cambio filosófico importante, ya que el monotributo buscaba simultáneamente la formalización tributaria y la protección social, mientras que el RST se concentra únicamente en la primera, y no incluye un componente de protección social.

Cabe señalar que el BEPS sigue vigente, pero funciona como un programa independiente de ahorro voluntario, donde el gobierno aporta un subsidio del 20% sobre los ahorros realizados para que las personas reciban un ingreso vitalicio en su vejez. Ya no se integra con el componente tributario, es decir la noción de monotributo ha desaparecido.

El RST actual ha sufrido varias modificaciones a través de reformas tributarias posteriores (Leyes 2010 de 2019, 2155 de 2021, 2277 de 2022 y 2391 de 2023), pero en ningún caso se ha reintegrado el componente de seguridad social. Los contribuyentes del RST deben gestionar sus contribuciones a la seguridad social de manera independiente y bajo el régimen general (o integrarse al ahorro voluntario del BEPS), perdiendo así los beneficios especiales que ofrecía el monotributo en este aspecto.

El Régimen Simple de Tributación (RST) vigente hoy ha experimentado varias modificaciones desde su introducción en 2018. Los principales cambios incluyen: ajustes en los umbrales de ingresos máximos para acceder al régimen, modificaciones en las tarifas según actividades económicas (particularmente reducidas para sectores priorizados), mejoras en la articulación con impuestos territoriales como el ICA, implementación obligatoria de facturación electrónica, simplificación de procesos declarativos, fortalecimiento de incentivos para medios de pago electrónicos, y ampliación de actividades económicas elegibles. Estas modificaciones han buscado aumentar la adopción del régimen, mejorar la coordinación entre autoridades tributarias nacionales y territoriales, y adaptar el sistema a las necesidades específicas de diversos sectores económicos, manteniendo su esencia como mecanismo de simplificación tributaria sin componente de seguridad social.

D. Uruguay

El régimen de monotributo en el Uruguay surgió como respuesta a la necesidad de incorporar a los trabajadores por cuenta propia al sistema de protección social. Fue establecido inicialmente mediante la Ley 17.296 (artículos 590 a 601) del 22 de febrero de 2001. Este sistema simplificado estaba originalmente dirigido a empresas unipersonales de reducida dimensión económica que desarrollaran actividades comerciales en espacios públicos, tanto ambulantes como establecidas. La recaudación del monotributo está a cargo del Banco de Previsión Social.

En su concepción inicial, el monotributo uruguayo tuvo un alcance limitado y no logró el nivel de inclusión esperado. Fue por ello que, en 2007, mediante la Ley 18.083 (reglamentada por el Decreto 199/07), se implementó una reforma significativa que flexibilizó considerablemente la normativa. Esta modificación eliminó la restricción del lugar de desarrollo de la actividad (permitiendo la inclusión de pequeños locales y no solo trabajadores en espacios públicos), amplió el tipo de actividades consideradas (incorporando pequeñas productoras artesanales y no solo comercialización), expandió las formas societarias elegibles (incluyendo sociedades de hecho), habilitó las ventas a crédito, incrementó el límite máximo de facturación, permitió vender a empresas y al Estado (no solo a consumidores finales) y autorizó la contratación de hasta un asalariado (y hasta tres en actividades zafrales).

Este régimen unificado grava la realización de actividades empresariales de reducida dimensión económica y permite que las empresas adheridas paguen un único tributo en sustitución de todos los impuestos nacionales (excepto los de importación) y de los aportes al sistema de seguridad social.

Bajo el marco actual, pueden acogerse al régimen: empresas unipersonales (incluyendo matrimonios con un trabajador empleado), sociedades de hecho integradas por hasta dos socios sin dependientes, y sociedades familiares con hasta tres socios (con parentesco hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad). Para ello, deben cumplir con requisitos específicos como límites de ingresos, desarrollar actividades de reducida dimensión económica, no explotar más de un puesto o local (con superficie máxima de 15m²), ejercer una única actividad sujeta a afiliación patronal (con excepciones para productores rurales), y vender bienes y servicios principalmente a consumidores finales.

El sistema se complementó en 2011 con la creación del "Monotributo Social MIDES" (Ministerio de Desarrollo Social, MIDES) mediante la Ley 18.874, un régimen especial para personas provenientes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica⁹. Esta modalidad permite el pago progresivo de aportes (comenzando con un 25% del total durante el primer año, 50% en el segundo, 75% en el tercero, y alcanzando el 100% después de 36 meses), además de ofrecer la posibilidad de acceder a cobertura médica a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA). Esta modalidad de monotributo se enfoca básicamente a la inclusión social, e implica por tanto el ingreso de una nueva institución, el MIDES, al sistema.

A diferencia del Monotributo en régimen general, no se pierde el derecho a la Asignación Familiar del Plan de Equidad por el hecho de registrarse como monotributista social. Por su parte, el MIDES exige a los inscriptos en este régimen cumplir con ciertas contraprestaciones, entre otras, concurrencia asidua a la escuela u otros centros de estudios habilitados de los hijos menores a cargo, controles de salud periódicos, asistencia a instancias de capacitación sin costo. El MIDES tiene la potestad de la revisión de la calificación de vulnerabilidad en cualquier momento, pudiendo dar lugar a la pérdida de los derechos y obligaciones previstos en el sistema.

En ambas modalidades del monotributo (General y Social), los aportes se calculan sobre una base mensual ficticia de 5 BFC16, equivalente a aproximadamente 200 dólares (7.506 pesos uruguayos). El informe de Aguiar et al. (2023) señala que la contribución mensual de ese año era equivalente a 50 dólares por persona, aplicable tanto a los monotributistas como a sus cónyuges, parejas colaboradoras y socios. Esta cifra representa apenas el 57% del aporte mínimo exigido a una empresa unipersonal bajo el régimen general.

⁹ El monotributo social se dirige a integrantes de hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza (fijada por el INE) o bien en situación de vulnerabilidad socioeconómica, situación que se define en función de los ingresos formales del hogar, las condiciones habitacionales y del entorno, la composición del hogar, las características de sus integrantes y su estado de salud.

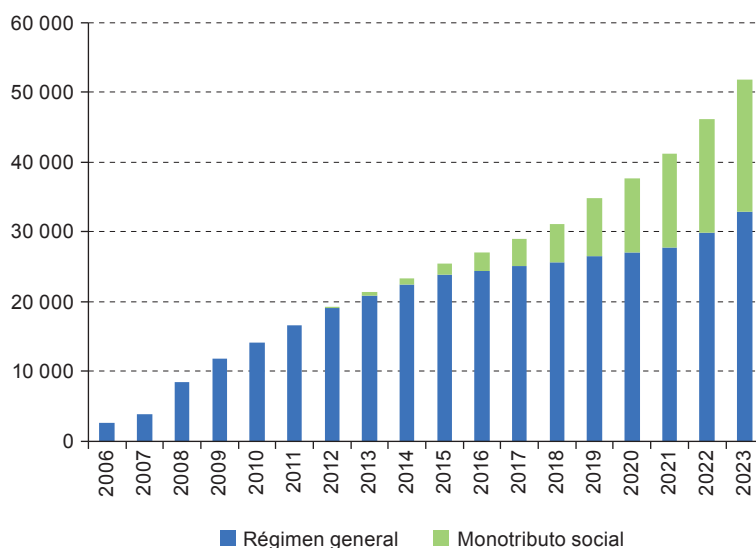
El Monotributo Social incorpora un sistema de pagos progresivos como incentivo económico: durante el primer año de actividad se abona solo el 25% del monto total, en el segundo año el 50%, en el tercer año el 75%, alcanzando el 100% recién en el cuarto año. Desde 2021, para fomentar la sostenibilidad de la formalización, el Monotributo General adoptó un esquema similar, aunque más breve: 25% el primer año, 50% el segundo año y el monto completo a partir del tercero.

Los afiliados a ambos regímenes acceden a importantes beneficios sociales como aportes jubilatorios, subsidio por enfermedad, seguro contra accidentes laborales y enfermedades profesionales, así como licencias por maternidad/paternidad y subsidios para cuidado del recién nacido. No reciben cobertura por seguro de desempleo. Los pagos por la cobertura de salud son opcionales y aumentan las contribuciones mensuales considerablemente (más del doble), por lo que esta posibilidad es poco utilizada por los monotributistas (Aguiar et al., 2023).

El estudio de Amarante y Perazzo (2013) estima el potencial de inclusión del régimen de monotributo, considerando información de la Encuesta Continua de Hogares del Uruguay de 2010. Los resultados señalaban que apenas el 23% de los cuentapropistas pasibles de integrarse al régimen tenían cobertura, sugiriendo un déficit significativo de cobertura. Se identificaron dos principales restricciones para una mayor incorporación al régimen: por un lado, la limitación en las actividades económicas incluidas (aproximadamente, el 53% de los cuentapropistas sin local realizaban actividades no contempladas en el régimen); y por otro, el nivel de ingresos, ya que para muchos trabajadores de menores ingresos el costo de la cotización resultaba proporcionalmente elevado respecto a sus ganancias, representando entre el 14% y el 41% de sus ingresos líquidos.

El número de contribuyentes ha crecido sostenidamente (véase el gráfico 6). De 2.566 empresas en diciembre de 2006, se pasó a 54.927 empresas a diciembre de 2023. El Monotributo Social MIDES ha ganado particular importancia, representando actualmente el 36,5% del total de monotributistas, es decir 18,927 contribuyentes tributan por el sistema del monotributo social. En términos relativos al total de trabajadores por cuenta propia, los monotributistas representaban un 4% del total en 2010, mientras que superaban el 12% en 2023.

Gráfico 6
Uruguay: contribuyentes al régimen de monotributo y monotributo social
(Número de contribuyentes)



Fuente: Basado en Asesoría General en Seguridad Social (2024).

Un estudio reciente de la Asesoría General en Seguridad Social (2024) caracteriza a los contribuyentes al sistema. Geográficamente, los monotributistas se concentran principalmente en tres departamentos que representan el 52% del total: Montevideo (38,8%), Canelones (12,9%) y Maldonado (6,4%). Sin embargo, es interesante observar que, en términos relativos, los departamentos del norte del país y limítrofes con el Brasil (como Artigas, Salto, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo) muestran una mayor proporción de monotributistas en relación con el total de empresas unipersonales y sociedades de hecho.

En cuanto a la distribución por actividad económica, el sector “Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos de motor y de las motocicletas” ha sido históricamente el de mayor peso, representando el 42,2% de las empresas monotributistas en 2023. Le siguen “Otras actividades de servicio” (17,7%), “Industrias manufactureras” (12,2%), “Actividades administrativas y de servicios de apoyo” (7,9%) y “Construcción” (4,7%).

Un aspecto destacable es la participación mayoritaria de mujeres en este régimen. Aproximadamente, el 57% de los monotributistas son mujeres, mientras que, en el total de ocupados, la participación femenina es 45% en 2023. Esto sugiere la importancia de este mecanismo para la inclusión laboral y la seguridad social de las mujeres.

Durante la pandemia de COVID-19, el sistema implementó diversas medidas excepcionales para apoyar a los monotributistas, incluyendo diferimientos en el pago de aportes, bonificaciones para los meses de abril y mayo de 2020, préstamos especiales para monotributistas del régimen general, subsidios por cese de actividades para los titulares del monotributo MIDES, aportes graduales para quienes comenzaron actividades en 2021, y opciones de refinanciación de deuda. En diciembre de 2021 se amplió el régimen, permitiendo a las empresas monotributistas realizar ventas a organismos estatales (con excepción de entes autónomos y servicios descentralizados), expandiendo sus oportunidades comerciales.

Los recursos tributarios captados a través del monotributo son relativamente modestos, como sucede con estos regímenes dada su naturaleza. Estos recursos representan aproximadamente el 1,2% de la recaudación por Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) de la aportación de Industria y Comercio en 2023 (Asesoría General en Seguridad Social, 2024). En términos de impacto laboral, los monotributistas representan alrededor del 4,3% del total de personas cotizantes al sistema de seguridad social, evidenciando su contribución a la formalización del trabajo en Uruguay.

El estudio cualitativo de Aguiar et al. (2023), a partir de un conjunto de entrevistas a informantes calificados, entrevistas en profundidad a trabajadores y tres grupos focales (con 18 participantes), presenta conclusiones interesantes. Por un lado, los monotributistas uruguayos se caracterizan por una identidad laboral difusa. No se perciben completamente como empresarios, sino que se definen mayoritariamente como “trabajadores independientes” o “emprendedores”. Esta ambigüedad refleja su posición intermedia en el mercado laboral: muchos provienen de la informalidad y, aunque valoran su nuevo estatus formal, mantienen una frontera permeable con el trabajo no registrado. Un hallazgo significativo es la expresión recurrente de soledad y falta de representación colectiva, en contraste con los trabajadores dependientes que cuentan con estructuras sindicales establecidas.

Este estudio cualitativo también señala que la valoración general del sistema es predominantemente positiva cuando se compara con la alternativa de la informalidad. Los monotributistas aprecian la seguridad jurídica, la tranquilidad y el acceso a beneficios sociales que les proporciona el régimen. Destacan especialmente el sistema de pagos escalonados, así como los beneficios de aportes jubilatorios y cobertura por accidentes laborales.

No obstante, el estudio identifica problemas importantes en el sistema. La falta de acceso a FONASA (seguro de salud) a un costo accesible representa una de las principales preocupaciones expresadas por los entrevistados. Igualmente significativa es la ausencia de un seguro de desempleo, lo que mantiene a estos trabajadores en una situación de vulnerabilidad frente a las fluctuaciones del mercado. Los monotributistas sociales enfrentan además un problema de estigmatización, evidenciado en las facturas que explícitamente indican “Monotributo Social MIDES”, lo que genera cierta discriminación que ellos

denominan como ser “monotributistas clase B”. También se detectaron casos preocupantes de uso indebido del sistema por parte de empresas que evitan contrataciones formales mediante la exigencia de que sus trabajadores se registren como monotributistas, constituyendo una forma de dependencia encubierta.

La pandemia de COVID-19 puso a prueba la resistencia de este sistema, con un impacto severo en los ingresos de la mayoría de los monotributistas. Las respuestas gubernamentales fueron diferenciadas: mientras el Monotributo Social recibió subsidios directos de 7.000 pesos mensuales durante algunos meses, el Monotributo General solo accedió a préstamos reembolsables. Esta crisis impulsó el surgimiento de organizaciones de monotributistas que comenzaron a reclamar mayor apoyo y reconocimiento.

Del trabajo de campo emergen también varias propuestas para mejorar el sistema: facilitar el acceso a cobertura de salud con costos accesibles, equiparar derechos con los trabajadores dependientes (especialmente en términos de seguro de desempleo), eliminar los elementos estigmatizantes del Monotributo Social mediante cambios en el formato de facturación, y brindar mayor apoyo en capacitación y formación continua.

V. Aprendizajes, desafíos y oportunidades

El análisis de las experiencias de monotributo en América Latina revela un panorama complejo de luces y sombras. En términos generales, estos regímenes han demostrado efectos positivos en términos de formalización laboral, ampliando el acceso a los sistemas de protección social, en particular, a las prestaciones vinculadas al sistema de pensiones y, en algunos casos, a cobertura de salud para trabajadores independientes tradicionalmente no cubiertos por los sistemas contributivos convencionales. Esta característica adquiere particular relevancia en el contexto actual de transformación de los mercados laborales, donde la revolución digital y las nuevas formas de organización del trabajo apuntan a un incremento del trabajo independiente. Los sistemas de monotributo, adecuadamente diseñados, pueden constituir herramientas valiosas para garantizar la protección social de estas poblaciones en crecimiento. Además, las experiencias revisadas sugieren que, para extender su alcance hacia los trabajadores en situación de informalidad por subsistencia, es necesario el desarrollo de estrategias diferenciadas que reconozcan las particularidades y limitaciones de los trabajadores más vulnerables y de menores ingresos.

Sin embargo, la experiencia regional también evidencia importantes desafíos en su implementación y funcionamiento, que constituyen aprendizajes importantes para países que estén evaluando la implementación de estos sistemas.

Para iniciar ese camino, el primer paso es la identificación, dentro del total de trabajadores independientes sin cobertura de seguridad social, a aquellos con ingresos dentro de rangos elegibles para monotributo. El análisis de este grupo de trabajadores, considerando las características de su actividad y sector, el nivel y volatilidad de sus ingresos, y las capacidades de pago diferenciales, son elementos fundamentales para el correcto diseño de la herramienta.

También parece recomendable (esto tanto para los nuevos sistemas como para los ya existentes), el cálculo del valor actuarial presente de la diferencia entre aportes reducidos y beneficios a obtener por el sistema. Estos cálculos implican distintos escenarios de densidad contributiva, y consideran los perfiles demográficos de la población considerada. Esta modelización no es a efectos de lograr equilibrios fiscales, ya que estos regímenes son por su naturaleza de inclusión social y, por tanto, implican un subsidio, pero sí resulta recomendable conocer la magnitud del subsidio y la sostenibilidad financiera de la protección social. En estos cálculos también deberían considerarse el ahorro fiscal en términos de pensiones no contributivas a las que seguramente accederían estos trabajadores si no realizaran contribuciones.

Las experiencias analizadas en el documento también sugieren aspectos relevantes a tener en cuenta para futuros diseños de estos programas. Las múltiples modificaciones normativas registradas en la Argentina, la corta duración del sistema de monotributo en Colombia y las adaptaciones necesarias en el Uruguay reflejan las dificultades para encontrar diseños equilibrados que cumplan simultáneamente con los objetivos de ampliar la formalización y la protección social sin generar distorsiones significativas. Entre los problemas asociados con estos regímenes, se destaca el denominado enanismo fiscal, donde los contribuyentes limitan artificialmente su crecimiento o subdeclaran ingresos para no superar los umbrales que los obligarían a migrar hacia regímenes generales con mayores cargas impositivas y administrativas.

Estos problemas están frecuentemente asociados a discontinuidades abruptas en el diseño de los sistemas. La transición del régimen simplificado al general suele implicar un salto significativo en las obligaciones fiscales y administrativas, creando fuertes desincentivos para el crecimiento de los emprendimientos e incentivos para la subdeclaración de ingresos y actividades. Ante esta problemática resulta fundamental desarrollar esquemas graduales que preparen adecuadamente a los emprendimientos que crecen para las etapas siguientes, construyendo rampas en lugar de escalones entre los diferentes regímenes. Entre los elementos a considerar con este objetivo, se cuentan las escalas progresivas de aportes por tramos de ingresos, los períodos de gracia para migración al régimen general y el acompañamiento técnico durante la transición, junto con una difusión de los beneficios asociados al acceso al sistema de protección social para los trabajadores.

Otro aspecto relevante en el diseño institucional es la inclusión o no de tributos subnacionales. El caso del SIMPLES/SIMEI brasileño, que integra impuestos federales, estatales y municipales, demuestra que esto es posible, pero añade considerable complejidad administrativa, requiriendo mecanismos de coordinación intergubernamental. Esta complejidad institucional puede constituir una barrera significativa en países con menor capacidad administrativa e institucional o con relaciones más conflictivas entre niveles de gobierno.

La calidad y accesibilidad efectiva de las prestaciones sociales incluidas en el monotributo representa otro desafío sustancial. El caso uruguayo ilustra cómo, aunque formalmente los monotributistas tienen derecho a la cobertura de salud, en la práctica esta resulta financieramente inaccesible para la mayoría, desdibujando uno de los principales beneficios teóricos del sistema. Esta discrepancia entre derechos formales y acceso efectivo merece especial atención en futuros diseños o reformas, siendo abordable en estos procesos.

Desde la perspectiva fiscal, aun cuando estos sistemas logran avances importantes en términos de cobertura y formalización, su contribución a la recaudación tributaria permanece modesta, generalmente por debajo del 1% de los ingresos fiscales totales (con la excepción del Brasil). Esta limitada relevancia recaudatoria, refleja su naturaleza primordialmente orientada hacia la inclusión social y formalización, más que hacia objetivos fiscales.

Los aspectos culturales y comunicacionales emergen como factores críticos a ser tenidos en cuenta para el éxito de estos sistemas. La escasa adherencia lograda por el monotributo colombiano ilustra cómo la desconfianza institucional y la insuficiente comprensión de las prestaciones a las que se acceden pueden socavar incluso diseños técnicamente sólidos. La experiencia regional indica que las estrategias de implementación requieren impulsar campañas de difusión y educación financiera, adaptadas a las características específicas de la población objetivo.

Finalmente, cabe señalar la notable escasez de evaluaciones rigurosas sobre estos regímenes. Con excepción del Brasil, donde existen estudios de impacto que documentan efectos positivos en formalización y desempeño empresarial, la región carece de evidencia sistemática sobre sus resultados a mediano y largo plazo. La fragmentación de la información, la subutilización de registros administrativos y la ausencia de preguntas específicas en encuestas de hogares obstaculizan el análisis de trayectorias contributivas y el diseño de mejoras basadas en evidencia. Para avanzar en este campo, resultaría valioso desarrollar sistemas integrados de información que permitan rastrear las trayectorias laborales y contributivas a lo

largo del tiempo, complementados con módulos específicos en las encuestas regulares. En particular, a partir del identificador único del contribuyente, se podrían analizar el tiempo de permanencia y las interrupciones del monotributo, la morosidad, los cambios de categoría en el sistema, las transiciones entre monotributo y régimen general. A partir del momento en que los sistemas alcancen la maduración necesaria, se deberá estudiar en qué medida estos sistemas facilitaron el acceso a pensiones. Por otro lado, sería muy importante y relativamente sencillo de implementar que las encuestas de hogares identificaran con precisión el régimen contributivo de los ocupados, distinguiendo el monotributo, para poder profundizar en la caracterización de este grupo de contribuyentes y dimensionar la carga que implican las contribuciones que realizan.

Una cuestión fundamental que subyace a estos regímenes es si deben concebirse como mecanismos de transición hacia la formalidad plena o como componentes permanentes de un sistema de protección social estratificado. Las experiencias analizadas sugieren que, en la práctica, la segunda interpretación ha prevalecido, con escasa movilidad de contribuyentes hacia los regímenes generales. Esta realidad plantea interrogantes sobre la sostenibilidad financiera y sobre la equidad del sistema en su conjunto, considerando que frecuentemente estos regímenes otorgan prestaciones similares a los del régimen general, pero con contribuciones significativamente menores.

El monotributo representa, en síntesis, una innovación de política pública significativa en la búsqueda de ampliar la protección social hacia trabajadores tradicionalmente no cubiertos, reconociendo la heterogeneidad estructural de los mercados laborales latinoamericanos. Sus potencialidades para reducir la informalidad y expandir la cobertura de seguridad social son considerables, pero su efectividad depende crucialmente de diseños cuidadosos que minimicen distorsiones económicas, garanticen beneficios accesibles y de calidad, y establezcan mecanismos graduales de transición entre regímenes. El camino hacia sistemas más inclusivos sin duda continuará requiriendo este tipo de innovaciones, cuyo perfeccionamiento demandará mayor evidencia empírica y un cuidadoso balance entre objetivos a veces conflictivos de equidad, eficiencia e inclusión social.

Bibliografía

- Abramo, L. (2021). *Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina*. Serie Políticas Sociales, 240. CEPAL.
- Aguiar, S., Coitiño, M., Matonte, C., Sanguinetti, M. y García, A. (2023). *Monotributo y Monotributo Social en Uruguay: Apreciaciones de trabajadores y trabajadoras monotributistas*. Informes Técnicos, 38. OIT Cono Sur.
- Amadeo, V. (2017). *El Monotributo como política tributaria para la formalización laboral* [Trabajo final de maestría]. Universidad Torcuato Di Tella, Maestría en Políticas Públicas.
- Amarante, V. y Perazzo, I. (2013). Trabajo por cuenta propia y monotributo en el Uruguay. *Revista Internacional del Trabajo*, 132(3-4), 623-641.
- Asesoría General en Seguridad Social. (2024). Monotributo en Uruguay. Actualización. *Comentarios de Seguridad Social*, 111, 7-25. Banco de Previsión Social.
- Azuara, O., Azuero, R., Bosch, M. y Torres, J. (2019). *Regímenes tributarios especiales en América Latina y el Caribe: Cumplimiento, protección social y asignación incorrecta de recursos*. Documento de trabajo del BID, IDB-WP-970. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Gestión Fiscal.
- Bertranou, F. (2007). *Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay*. OIT.
- Bertranou, F. y Maurizio, R. (Eds.). (2011). *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. OIT.
- Bertranou, F. (2019). La economía laboral del desarrollo sostenible e inclusivo. Evolución y perspectivas. *Revista Internacional del Trabajo*, 138(1).
- Busso, M., Fazio, M. V. y Levy, S. (2012). (In)Formal and (Un)Productive: The productivity costs of excessive informality in Mexico. *IDB Working Paper Series*, 341. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cetrángolo, O. (2022). *Consideraciones para la definición de un régimen tributario y de aporte a la seguridad social simplificado en Paraguay*. Informes Técnicos OIT Cono Sur, 35. Organización Internacional del Trabajo.
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2018). Regímenes tributarios simplificados e informalidad en América Latina. En M. Contera, M. De Molas y F. Ruiz Díaz (Comps.), *Estudios sobre informalidad y tributación en América Latina*. Centro de Estudios Fiscales.
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez Sabaini, J. C. y Morán, 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, OIT.
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2013). *Desempeño del monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social*. Documento de Trabajo 4. Organización Internacional del Trabajo.

- Cetrángolo, O., Gómez Sabaini, J. C., Goldschmit, A. y Morán, D. (2018). Regímenes tributarios simplificados. En J. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana (Eds.), *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL (LC/G.2525(SE34/4)). CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2024*. CEPAL.
- De Soto, H. (1989). *The other path*. Harper & Row.
- Deza Delgado, M. C., Jara, H. X., Oliva, N. y Torres, J. (2020). *Financial disincentives to formal employment and tax-benefit systems in Latin America*. EUROMOD Working Paper Series, EM 08/20. University of Essex, Institute for Social and Economic Research.
- Fajnzylber, P., Maloney, W. F. y Montes-Rojas, G. V. (2011). Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES program. *Journal of Development Economics*, 94(2), 262-276.
- Farrell, D. (2004). The hidden dangers of the informal economy. *McKinsey Quarterly*, 26-37.
- Fernández, C. (2020). Informalidad empresarial en Colombia. *Coyuntura Económica. Investigación Económica y Social*, 1, 133-168.
- Gabrieli, T., Galvao, A. F. y Montes-Rojas, G. V. (2011). Who benefits from reducing the cost of formality? Quantile regression discontinuity analysis. *City University London, Department of Economics Discussion Paper Series*, 2011/01.
- Gluzmann, P., Jaume, D. y Gasparini, L. (2012). Los emprendedores en América Latina: Evidencia y lecciones a partir de las encuestas de hogares. *Perspectivas sobre el desarrollo*, 11, 12-42.
- Gontero, S. y Weller, J. (2017). *Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina*. Serie Macroeconomía y desarrollo, 189 (LC/TS.2017/69). CEPAL.
- Harris, J. R. y Todaro, M. P. (1970). Migration, unemployment and development: A two-sector analysis. *The American Economic Review*, 60(1), 126-142.
- Infante, R. (2016). Crecimiento, distribución, empleo y pobreza: Hacia un desarrollo inclusivo en América Latina. En R. Infante y M. Chena (Eds.), *Desarrollo inclusivo en América Latina: Textos seleccionados 2009-2016*. CEPAL.
- La Porta, R. y Shleifer, A. (2014). Informality and development. *Journal of Economic Perspectives*, 28, 109-126.
- La Porta, R. y Shleifer, A. (2008). The unofficial economy and economic development. *Brookings Papers on Economic Activity*, 105, 473-522.
- Levy, S. y Cruces, G. (2021). *Time for a new course: An essay on social protection and growth in Latin America*. UNDP LAC Working Papers Series, 24.
- Lewis, W. A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*, 22(2), 139-191.
- Maloney, W. F. (2004). Informality revisited. *World Development*, 32(7), 1159-1178.
- Monteiro, J. C. M. y Assunção, J. J. (2012). Coming out of the shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality in Brazilian microenterprises. *Journal of Development Economics*, 99(1), 105-115.
- OECD, CAF, CEPAL y Unión Europea. (2024). *Perspectivas económicas de América Latina 2024: Financiando el desarrollo sostenible*. OECD Publishing.
- Organización Internacional del Trabajo. (2023). *Resolución sobre estadísticas de la economía informal*. 21ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe*. Notas sobre Formalización. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Organización Internacional del Trabajo. (2013). *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Oficina Internacional del Trabajo.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A. y Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informality: Exit or exclusion*. World Bank.
- Ulyseas, G. (2018). Firms, informality, and development: Theory and evidence from Brazil. *American Economic Review*, 108(8), 2015-2047.

Anexo

Cuadro A1.1
América Latina (15 países): Características de los trabajadores por cuenta propia y el resto de los trabajadores, 2000-2023

	Trabajadores por cuenta propia														
	Sexo (porcentaje mujeres)			Años de educación (promedio)			Edad (promedio de años)			Area geográfica (porcentaje rural)			Rama de actividad (porcentaje de comercio y servicios)		
	2000	2010	2023	2000	2010	2023	2000	2010	2023	2000	2010	2023	2000	2010	2023
Argentina ^a	34,2	35,5	40,3	9,7	10,4	11,3	43,4	45,0	44,7	...	...	...	73,2	67,5	71,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	38,3	40,4	38,8	6,0	7,1	8,6	42,7	44,6	45,1	44,2	41,8	39,7	42,3	48,9	51,6
Brasil	35,3	34,9	34,3	5,9	7,3	10,3	42,7	44,5	43,1	28,4	29,3	15,1	49,6	43,6	63,3
Chile	31,6	36,0	39,7	9,2	10,2	11,8	44,2	46,1	45,9	17,1	14,1	12,5	61,7	67,5	70,3
Colombia	36,4	39,3	37,7	6,5	7,3	8,7	41,2	42,1	42,8	28,4	26,9	27,5	60,4	62,2	63,3
Costa Rica	26,8	33,6	30,7	6,9	7,9	8,8	41,8	44,6	47,9	43,9	40,9	28,0	54,3	60,6	69,3
República Dominicana	22,4	24,8	31,2	5,9	7,1	8,5	40,6	40,2	44,2	47,2	33,4	19,8	52,5	58,2	63,1
Ecuador	41,1	39,8	45,0	7,0	7,5	8,9	43,6	48,5	47,9	40,0	37,8	35,5	54,4	55,1	57,3
Honduras	35,0	38,6	48,2	3,9	4,7	6,1	42,0	44,5	46,3	65,1	63,3	46,2	38,5	38,2	58,5
México	41,5	45,6	54,6	5,4	7,3	8,5	45,5	45,9	48,2	37,9	30,1	34,5	54,0	63,8	62,4
Panamá	20,8	27,6	35,4	7,4	7,7	9,5	42,9	45,4	47,1	53,3	51,9	35,7	48,9	48,6	56,6
Perú	46,5	47,4	48,1	7,0	7,8	8,5	42,6	45,6	49,1	40,9	32,9	28,7	56,4	58,2	56,6
Paraguay	42,7	42,9	41,4	5,5	6,5	8,6	43,3	44,0	46,3	60,3	57,6	47,0	40,0	42,0	57,9
El Salvador	52,2	52,7	54,3	4,4	5,4	6,9	45,2	45,0	47,6	43,2	37,1	37,2	59,0	62,0	64,8
Uruguay	34,6	41,9	42,6	8,7	8,8	9,7	43,2	46,3	45,7	...	6,6	8,5	63,1	64,3	67,1
Promedio (ponderado)	37,6	38,4	40,5	6,2	7,4	9,4	43,0	44,5	45,1	32,7	30,2	23,4	53,4	52,6	62,2

Resto de los trabajadores															
	Sexo (porcentaje mujeres)			Años de educación (promedio)			Edad (promedio de años)			Area geográfica (porcentaje rural)			Rama de actividad (porcentaje comercio y servicios)		
	2000	2010	2023	2000	2010	2023	2000	2010	2023	2000	2010	2023	2000	2010	2023
Argentina ^a	41,9	42,9	45,4	10,9	11,4	12,3	37,5	38,6	40,0	...	...	...	77,3	76,3	78,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	48,5	46,3	46,8	8,3	9,8	11,2	33,4	35,2	36,4	37,3	32,8	29,0	44,7	48,5	52,7
Brasil	42,9	44,8	45,9	8,4	10,1	11,8	34,2	36,0	38,1	14,5	10,7	8,6	63,9	69,3	74,6
Chile	37,7	38,6	42,6	11,2	11,8	13,4	37,8	39,1	41,0	11,1	10,5	8,9	62,3	66,6	70,3
Colombia	41,1	41,9	42,8	8,8	9,5	11,0	34,8	36,4	37,8	23,6	20,5	17,6	59,4	61,1	64,1
Costa Rica	34,4	38,1	42,6	8,6	9,3	10,5	34,4	36,5	40,0	36,1	33,2	23,4	61,3	65,7	71,5
República Dominicana	40,9	46,1	47,8	9,2	10,5	11,2	34,2	36,5	38,3	26,9	19,0	13,5	65,2	77,1	79,5
Ecuador	38,9	38,4	41,5	8,9	9,9	10,7	34,0	37,3	37,8	35,6	31,8	34,6	48,1	53,0	49,9
Honduras	36,2	34,7	33,0	6,9	7,6	8,1	30,8	31,7	36,5	39,5	45,2	39,4	50,7	48,6	51,9
México	33,5	36,1	40,5	8,4	9,4	10,5	34,4	36,9	38,9	19,2	19,4	22,5	54,3	60,6	61,1
Panamá	38,5	41,7	44,1	10,7	11,5	12,1	35,9	37,7	40,6	28,6	24,5	24,2	72,2	69,8	72,9
Perú	43,4	44,7	45,2	9,3	10,4	11,3	34,0	36,6	39,1	33,1	23,9	17,0	52,4	55,6	57,6
Paraguay	36,2	36,1	42,6	8,4	9,6	11,2	32,2	33,4	36,5	34,4	30,6	32,0	58,5	62,1	67,5
El Salvador	36,4	37,3	39,0	7,9	8,4	9,5	33,7	34,7	37,5	34,1	31,5	34,7	54,2	55,6	61,6
Uruguay	44,8	45,9	46,5	9,6	9,9	11,1	38,4	39,6	40,8	...	4,1	5,3	73,8	69,8	74,5
Promedio ponderado	39,9	41,7	43,6	8,7	10,0	11,3	34,5	36,5	38,5	18,5	15,8	15,3	60,3	64,9	67,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Áreas urbanas.

Cuadro A1.2
Marco conceptual para el empleo informal (directrices 17ª CIET)^a

Unidades de producción por tipo	Trabajos por situación en el empleo									
	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Trabajadores familiares auxiliares		Asalariados		Miembros de las cooperativas de productores	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal	
Empresas del sector formal					1	2				
Empresas del sector informal ^b	3		4		5	6	7	8		
Hogares ^c	9					10				

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (2013). *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Oficina Internacional del Trabajo.

Nota: Empleo informal: casillas 1 a 6 y 8 a 10. Empleo en el sector informal: casillas 3 a 8. Empleo informal fuera del sector informal: casillas 1, 2, 9 y 10.

^a Las casillas en azul oscuro se refieren a trabajos que por definición no existen en el tipo de unidad de producción en cuestión. Las casillas en azul claro se refieren a trabajos formales. Las casillas que no están matizadas representan diferentes tipos de empleo informal.

^b Según definición de la resolución de la 15ª CIET (con exclusión de los hogares que emplean trabajadores domésticos asalariados).

^c Hogares que producen bienes exclusivamente para su propio consumo final y los hogares que emplean trabajadores domésticos remunerados.

Cuadro A1.3
América Latina (9 países): regímenes tributarios especiales

País	Régimen especial	Impuestos sobre la renta	Impuestos sobre las ventas	Impuestos de seguridad social del propietario ^a	Impuestos de seguridad social de los empleados	Otras regulaciones laborales
Argentina	Trabajador independiente promovido	✓	✓	✓		
	Monotributo	✓	✓	✓		
Brasil	Microempresario individual	✓	✓	✓		
	SIMPLES	✓	✓	✓		
Colombia	Impuesto mínimo alternativo simple	✓				
	Régimen simplificado de IVA		✓			
Costa Rica	Régimen simplificado	✓	✓			
Ecuador	Régimen impositivo simplificado	✓	✓		✓	
México	Régimen de incorporación fiscal	✓	✓	✓	✓	
Nicaragua	Régimen especial	✓				
	Impuesto de cuota fija	✓	✓			
Perú	Régimen único simplificado	✓	✓			
	Régimen especial de renta	✓				
	Régimen especial laboral					✓
Uruguay	Monotributo	✓	✓	✓		
	Monotributo social MIDES	✓	✓	✓		
	Literal E (régimen especial de IVA)		✓			

Fuente: Elaboración propia en base a Azuara, O., Azuero, R., Bosch, M. y Torres, J. (2019). *Regímenes tributarios especiales en América Latina y el Caribe: Cumplimiento, protección social y asignación incorrecta de recursos*. Documento de trabajo del BID, IDB-WP-970. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Gestión Fiscal.

^a Contribuir a la seguridad social es obligatorio para los trabajadores por cuenta propia en todos los países excepto México y Nicaragua.

En las últimas décadas, los sistemas de monotributo han supuesto una innovación significativa en lo que respecta a los esfuerzos de expansión de los sistemas de protección social para los trabajadores independientes de América Latina. Asimismo, estos sistemas se han destinado, aunque en menor medida, a la reducción de la informalidad. Estos regímenes, que agrupan en un único pago simplificado las obligaciones tributarias y las contribuciones a la seguridad social, han surgido como respuesta a una realidad estructural de la región: la elevada proporción de trabajadores independientes que ejercen su actividad al margen de los sistemas formales de tributación y protección social.

En el presente documento se examinan las experiencias relacionadas con el monotributo en la Argentina, el Brasil, Colombia y el Uruguay, y se analizan sus características, evolución, resultados e impactos. Se adopta una perspectiva comparada para identificar los factores críticos de diseño e implementación que determinan sus posibilidades de éxito y los aprendizajes para el futuro de estas políticas en la región.

