

# **MONOTRIBUTO**

## **INCLUSIÓN SOCIAL SIN DEFICIT FISCAL**

**FRANCO CAVIGLIA**

**DANIEL ROGGERO**

# INCLUSIÓN SOCIAL SIN DÉFICIT FISCAL

## ***El régimen de monotributo desde la perspectiva de la Oficina de Presupuesto del Congreso y la OIT***

El presente informe de la Fundación FESAL examina el régimen del Monotributo como una de las políticas públicas más destacadas de la Argentina contemporánea en materia de inclusión económica, formalización laboral y acceso a la protección social.

Implementado en julio de 1998 mediante la Ley 24.977, el Monotributo introdujo una innovación institucional significativa al unificar en una única cuota mensual las principales obligaciones tributarias y previsionales de los pequeños contribuyentes.

A lo largo de su evolución, el régimen ha acompañado las transformaciones del mercado de trabajo, caracterizado por una elevada participación del empleo independiente y por persistentes niveles de informalidad.

Estudios recientes de la **Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2025)** y de la **Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC, 2025)** coinciden en señalar que su expansión ha permitido alcanzar amplios niveles de cobertura sin generar un costo fiscal neto significativo para el Estado nacional.

Dice la OIT en su estudio: *“Si bien este acceso a la seguridad social implica un subsidio implícito, su costo fiscal puede ser menor al que resulta de la permanencia de estos trabajadores en la informalidad completa”* (pág. 2)

Lejos de ser un instrumento meramente recaudatorio, el Monotributo se ha consolidado como una herramienta integral de política pública que articula la simplificación administrativa, la ampliación de la base contributiva y el acceso a derechos sociales básicos, particularmente en el ámbito de la salud y la jubilación.

**Más allá de la recaudación tributaria: alcance y población destinataria**

El régimen está dirigido a personas humanas que desarrollan actividades económicas de pequeña escala, ya sea en la venta de bienes, locaciones, prestaciones de servicios o actividades primarias. Su diseño contempla una amplia diversidad de situaciones productivas, incluyendo cooperativas de trabajo, sucesiones indivisas y sociedades irregulares o de hecho con hasta tres socios. Esta amplitud normativa ha sido clave para facilitar la incorporación al sistema formal de sectores tradicionalmente excluidos del régimen general.

La adhesión al Monotributo es voluntaria, aunque una vez inscripto el contribuyente queda sujeto a reglas claras de permanencia, recategorización y control fiscal. La autocategorización debe realizarse de manera semestral, de acuerdo con parámetros objetivos que reflejan la escala real de la actividad económica.

### Argentina (2004-2023). Evolución de la recaudación del régimen de Monotributo



Fuente: OIT

#### Explicación del gráfico.

El gráfico presenta **cómo evolucionó la recaudación del Monotributo** en Argentina durante casi 20 años. Usa dos medidas: **Barras azules**: muestran cuánto

representó el Monotributo como porcentaje del Producto Bruto Interno (**% del PBI**). **Línea turquesa:** muestra cuánto representó dentro de toda la recaudación impositiva del país (**% de la recaudación total**).

**Entre 2004 y 2011**, el Monotributo fue ganando peso: pasó de representar **0,10% del PBI** en 2004 a **0,15% en 2011**. **Desde 2011 en adelante**, empezó a caer. En 2023, solo representa **0,04% del PBI**, una caída muy marcada. Lo mismo ocurre con el porcentaje de la recaudación total: sube hasta 2011 y luego baja de forma sostenida.

### **Naturaleza integrada y lógica de la cuota única**

El rasgo distintivo del Monotributo es la sustitución del Impuesto a las Ganancias, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los aportes personales a la seguridad social por una cuota mensual fija. Esta cuota integra tres componentes: el impuesto integrado, el aporte al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y el aporte a una obra social.

Este esquema reduce de manera sustancial los costos administrativos y de cumplimiento, tanto para los contribuyentes como para la administración tributaria, al tiempo que mejora la capacidad de fiscalización. La previsibilidad del monto a pagar constituye uno de los principales incentivos para la formalización de trabajadores independientes y microemprendedores.

### **Sistema de categorías y estructura de ingresos**

En 2024, tras la reforma introducida por la Ley 27.743, el Monotributo cuenta con once categorías para locaciones y prestaciones de servicios, identificadas de la A a la K. La categorización se determina en función de los ingresos brutos anuales, así como de otros parámetros físicos relevantes, como la superficie afectada a la actividad, el consumo de energía eléctrica, el monto de los alquileres devengados y el precio unitario máximo de venta.

Para ese año, los ingresos brutos máximos oscilaban entre \$6.450.000 anuales para la Categoría A y \$68.000.000 para la Categoría K. La cuota mensual total reflejaba una progresión significativa a lo largo de la escala. En la categoría más baja, la cuota total ascendía a \$26.800 mensuales, compuesta por \$3.000 de impuesto integrado, \$9.800 de aporte al SIPA y \$13.800 destinados a la obra social. En el extremo superior, la Categoría K alcanzaba una cuota total de \$867.085 mensuales, con un impuesto integrado de \$735.000, aportes previsionales por \$84.885 y aportes de salud por \$47.200.

Este rediseño implicó un aumento sustancial de la carga en las categorías superiores, con el objetivo explícito de equiparar progresivamente el esfuerzo contributivo con el régimen general para ingresos medios y medios-altos. Desde 2025, los parámetros y montos se actualizan de forma semestral según el índice de movilidad previsional, reduciendo el rezago histórico provocado por la inflación.

### **Regímenes complementarios y adaptaciones específicas**

El esquema general del Monotributo se complementa con regímenes especiales diseñados para atender situaciones socioeconómicas particulares.

El **Monotributo Promovido** funciona como un mecanismo de transición hacia la formalidad plena, eximiendo del componente tributario y reduciendo los aportes previsionales al uno por ciento de los ingresos brutos durante los primeros treinta y seis meses, y al dos coma cinco por ciento con posterioridad. Este régimen opera mediante subsidios cruzados dentro del propio sistema.

El **Monotributo Social** está orientado a personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En estos casos, el Estado subsidia el cien por ciento del componente tributario y previsional y el cincuenta por ciento del aporte a la obra social, transfiriendo directamente los fondos a la entidad de salud elegida.

Por su parte, el **Régimen Simplificado Especial** para pequeños productores agrícolas específicos, como los vinculados al tabaco o la caña de azúcar, exime el

impuesto integrado y reduce en un cincuenta por ciento las cotizaciones previsionales.

### **Integración territorial: el Monotributo unificado**

Una innovación relevante del esquema es el **Monotributo Unificado**, que permite integrar en un solo pago las obligaciones nacionales, provinciales y municipales, particularmente el Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Hasta 2024, nueve provincias habían adherido a este mecanismo: Entre Ríos, Mendoza, Córdoba, San Juan, Jujuy, Salta, Río Negro, Buenos Aires y Neuquén. Esta integración fortalece la simplicidad del régimen y reduce la fragmentación fiscal para los pequeños contribuyentes.

### **Protección social: avances y limitaciones estructurales**

El acceso a la protección social constituye uno de los pilares del Monotributo. En materia de salud, los contribuyentes acceden al Programa Médico Obligatorio a través de una obra social, con cobertura inmediata para el titular en prestaciones ambulatorias y de urgencia. La incorporación de familiares requiere aportes adicionales, lo que introduce un componente de progresividad pero también limita el alcance efectivo en hogares de bajos ingresos.

En el plano previsional, el régimen garantiza el acceso a una jubilación mínima. Desde el Decreto 593 de 2016, los monotributistas encuadrados entre las categorías B y H acceden además a asignaciones familiares, incluyendo asignación prenatal, por hijo, por hijo con discapacidad y ayuda escolar anual, con montos variables según la categoría.

### **Carga laboral comparada y hallazgos de la OPC**

El estudio de la OPC de agosto de 2025 amplía el análisis tradicional de la cuña fiscal al incorporar todos los impuestos y aportes que inciden sobre los ingresos del trabajo. La cuña fiscal representa un indicador crucial para comprender la presión tributaria real sobre el trabajo. Este concepto mide la brecha entre lo que

efectivamente cuesta emplear a una persona —incluyendo todas las contribuciones patronales— y lo que ese trabajador recibe en su bolsillo después de descontados todos los impuestos y aportes. En términos más técnicos, se expresa como el porcentaje que representa la suma del Impuesto a las Ganancias y las contribuciones a la seguridad social (tanto del empleado como del empleador) sobre el ingreso bruto o la facturación total.

## **Empleo asalariado formal**

El estudio de la OPC describe que los asalariados enfrentan una retención del **17%** (11% SIPA, 3% PAMI, 3% salud). Los empleadores aportan entre **18% y 20,4%**, lo que lleva la cuña fiscal promedio al **41%** para ingresos medios. Se confirma el tope contributivo de **\$2.841.525** mensuales en diciembre de 2024, que genera el sesgo regresivo.

## **Régimen de autónomos**

El informe OPC señala que los autónomos pagan un 27% al SIPA y 5% al INSSJP. Las cuotas fijas oscilan entre \$46.631 y \$205.172 en 2024. Esto genera una cuña efectiva del **32%** en categorías bajas y apenas **8%** en categorías altas, confirmando la regresividad.

## **Monotributo**

El informe OPC muestra que la cuña fiscal del Monotributo va del **4%** en Categoría A hasta **15,6%** en Categoría K. Es cierto que la carga es decreciente dentro de cada categoría y progresiva entre categorías. En ingresos altos, la cuña del Monotributo ( $\approx 13,6\% - 15,6\%$ ) **sí supera a la de autónomos ( $\approx 8\%$ )**, aclarando que las categorías más altas no llegan siquiera al 0,50% de la cantidad total de monotributistas.

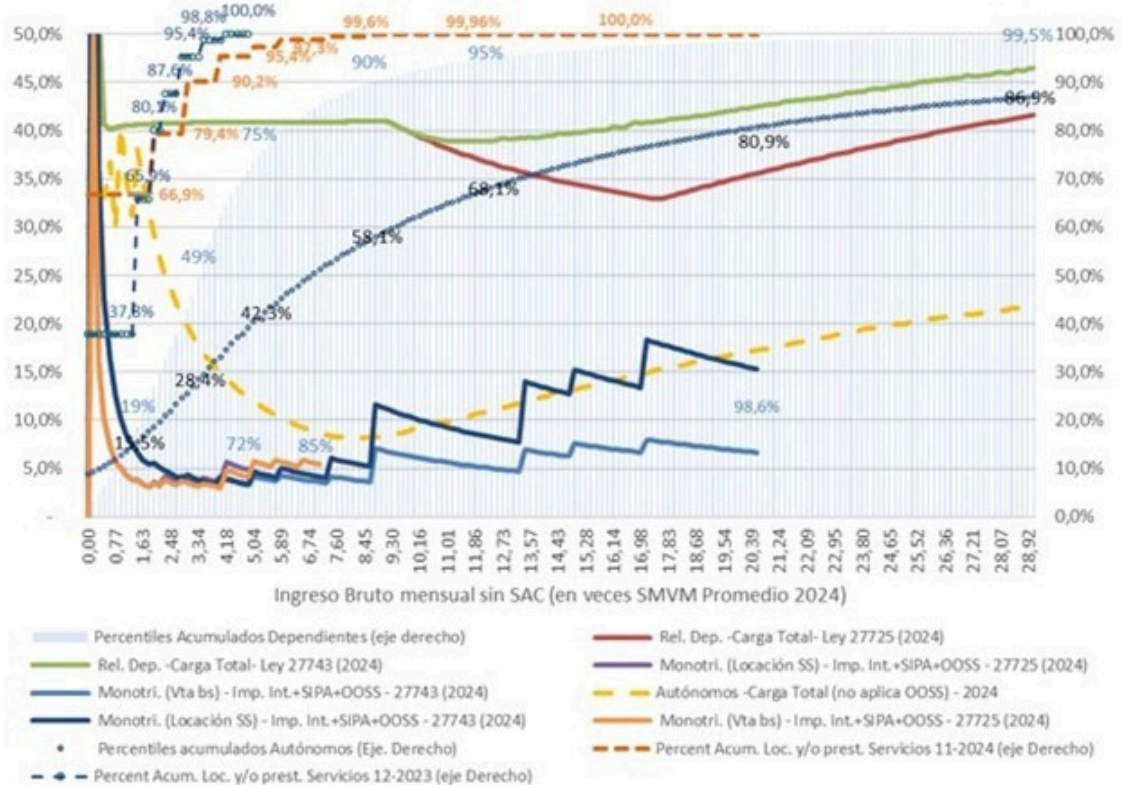
## **Hallazgo clave de la OPC**

El Monotributo es más “liviano” (= menor cuña fiscal) para ingresos bajos y medios, pero en categorías altas del Monotributo puede resultar más gravoso que el

régimen de autónomos (insistimos que esas categorías en realidad incluyen un número ínfimo de monotributistas).

### Reforma Ley 27.743. Carga tributaria total sobre los ingresos del trabajo para los diversos regímenes.

Alícuota media: monto pagado respecto del ingreso bruto  
 Porcentaje respecto del salario o facturación, expresado en relación al SMVM promedio 2024.



Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso

### Explicación del gráfico.

**Eje X (horizontal):** *Ingreso bruto mensual sin SAC*, expresado en múltiplos del **SMVM promedio 2024** (Salario Mínimo Vital y Móvil). Ejemplo: "1" equivale a un ingreso igual al SMVM; "2" al doble, y así sucesivamente. **Eje Y (vertical):** *Carga tributaria total*, expresada como porcentaje del ingreso bruto. Va de 0% a 50%.

El gráfico muestra cómo varía la carga tributaria según el régimen laboral y el nivel de ingreso. La **línea verde** refleja la relación de dependencia, con una progresión continua y previsible que combina aportes personales y contribuciones

patronales. La **roja** y la **azul** corresponden al Monotributo, tanto en servicios como en venta de bienes: en ambos casos la carga es baja en ingresos reducidos, pero se mantiene fija por categoría y salta abruptamente al superar los límites, generando discontinuidades. La línea **naranja** representa a los autónomos, con una carga más alta y menos progresiva, además de no incluir obra social. Las líneas **punteadas** sirven como referencia estadística para comparar la distribución de la carga entre asalariados y monotributistas. En síntesis, el gráfico evidencia que la relación de dependencia ofrece mayor previsibilidad, el Monotributo favorece ingresos bajos pero incide en el crecimiento, y el régimen de autónomos resulta más oneroso.

El **Monotributo es conveniente para ingresos bajos**, pero **poco progresivo**: los saltos de categoría pueden penalizar el crecimiento. La **relación de dependencia es más equitativa** en ingresos medios-altos. El régimen de **autónomos es el más costoso** y menos beneficioso en términos de cobertura.

### **Desafíos estructurales y dilemas de política pública**

El éxito cuantitativo del Monotributo convive con desafíos persistentes. La llamada “monotributización” del mercado de trabajo refleja procesos de formalización precaria, caracterizados por bajos ingresos, alta rotación y prestaciones sociales subsidiadas. A ello se suma el riesgo de “enanismo fiscal”, derivado de los incentivos a fragmentar actividades o limitar el crecimiento para evitar el salto al régimen general, particularmente por el impacto del IVA.

Estos fenómenos expresan dilemas clásicos de política pública: la tensión entre inclusión social y sostenibilidad fiscal, entre simplicidad administrativa y equidad horizontal, y entre estabilidad normativa y necesidad de actualización permanente en contextos inflacionarios.

### **COROLARIO**

El presente Informe de la Fundación FESAL pone de manifiesto que el Monotributo trasciende de manera decisiva su concepción original como instrumento técnico de recaudación para afirmarse como una **política pública integral**,

**transversal y de alto impacto estructural** dentro del sistema económico y social argentino. Su relevancia no reside únicamente en la simplificación de obligaciones fiscales, sino en la capacidad de articular, en un mismo dispositivo normativo, **objetivos tributarios, laborales y de protección social** que históricamente se encontraban fragmentados o directamente vedados para amplios sectores del trabajo independiente.

En términos de **simplificación tributaria**, el régimen reduce drásticamente los costos de entrada y permanencia en la formalidad, eliminando barreras administrativas que operaban como incentivos a la informalidad. Esta simplificación no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para promover la **inclusión económica**, al permitir que unidades productivas de muy pequeña escala —emprendimientos familiares, trabajadores por cuenta propia y actividades de subsistencia— accedan a un marco regulatorio previsible y compatible con su capacidad contributiva real.

Desde la perspectiva de la **formalización laboral**, el Monotributo cumple una función estratégica al reconocer y regular formas de trabajo que no encajan en el esquema clásico del empleo asalariado. En este sentido, el régimen no solo amplía la base de contribuyentes, sino que contribuye a fortalecer la institucionalidad del mercado de trabajo, incorporando a millones de personas al sistema de derechos y obligaciones sin exigirles, en una etapa inicial, los niveles de carga fiscal propios del régimen general.

Un aspecto central, y distintivo en el contexto regional, es que el Monotributo garantiza el **acceso universal a la protección social** como consecuencia directa de la formalización. Este rasgo lo diferencia de otros regímenes simplificados que se limitan a reducir impuestos sin integrar plenamente los derechos sociales. En particular, el **componente de salud** adquiere una jerarquía sustantiva, al asegurar la cobertura del Programa Médico Obligatorio para el titular como un derecho asociado al estatus de contribuyente formal, y no como una prestación asistencial condicionada. Esta característica refuerza el vínculo entre trabajo, ciudadanía social y derechos, consolidando una lógica de inclusión basada en la contribución, aun cuando esta se encuentre parcialmente subsidiada.

En conjunto, el Monotributo configura un **modelo de intervención estatal híbrido**, que combina eficiencia administrativa, ampliación progresiva de derechos y una sostenibilidad fiscal relativa basada en subsidios explícitos e implícitos socialmente orientados. Si bien persisten tensiones estructurales —en particular, las vinculadas al desacople entre aportes y beneficios previsionales y a los incentivos a la permanencia prolongada en el régimen—, la evidencia analizada sugiere que el Monotributo constituye una herramienta insustituible para abordar la informalidad estructural en economías con alta heterogeneidad productiva.

En este marco, su valor estratégico no radica en sustituir al régimen general, sino en **funcionar como un eslabón clave dentro de un sistema más amplio**, capaz de articular inclusión social, formalización económica y cohesión institucional, sin comprometer de manera directa el equilibrio fiscal y fortaleciendo, al mismo tiempo, el acceso efectivo a derechos sociales fundamentales.

## Referencias

Organización Internacional del Trabajo. (2025). *Experiencias de regímenes simplificados que unifican tributos y aportes a la seguridad social en América Latina: Principales lecciones aprendidas*. OIT. <https://doi.org/10.54394/MCXU1871>

Oficina de Presupuesto del Congreso. (2025). *Incidencia de la tributación nacional sobre los ingresos del trabajo: descripción del régimen actual y su conformación a partir de la Ley 27.743* (Informe de agosto de 2025). Congreso de la Nación Argentina.

<https://opc.gob.ar/estudios-especificos-tributarios/incidencia-de-la-tributacion-nacional-sobre-los-ingresos-del-trabajo-descripcion-del-regimen-actual-y-su-conformacion-a-partir-de-la-ley-27-743/>