



---

# RÉGIMEN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA TRABAJADORES AUTÓNOMOS

---

## SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS



JUNIO DE 2022

CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA  
Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires

# **Régimen Nacional de la Seguridad Social para Trabajadores Autónomos. Situación actual y perspectivas**

Comisión Técnica “**Recursos de la Seguridad Social y Monotributo**”.

**Coordinación y compilación:** Ferré Olive, Edgardo y González Cao, Rodrigo Luis.

**Autores que han participado:**

**Brandi**, Miriam; **Frangella**, Julieta; **García**, Pablo Andrés; **Negri Robach**, Mariana; **Mantilla**, Claudia; **Riva**, María Julieta ; **Salpeter**, Pablo; **Salusso**, Beatriz.

Junio de 2022.

Centro de Estudios en Administración Tributaria.

Facultad de Ciencias Económicas.

Universidad de Buenos Aires

Copyright © 2022 por CEAT. Todos los derechos reservados.



## Abstract

En los últimos años la cantidad de trabajadores afectados por el impacto de las crisis económicas, las recesiones y la evolución de los mercados laborales ha crecido en un contexto global de aumento de las desigualdades y déficit de empleos que no llegan a absorber la totalidad de la fuerza laboral.

El universo del trabajo independiente no es homogéneo y, a grandes rasgos, podemos identificar diferentes subgrupos conformados por cuentapropistas, integrantes de sociedades, profesionales, trabajadores de oficios y trabajadores de subsistencia.

Cada uno de estos subgrupos, con sus propias particularidades, necesidades y demandas específicas, aportan alto valor agregado a la dinámica económica a partir de la adopción de nuevos desarrollos organizativos y del aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación.

Sin embargo, lograr la incorporación formal del universo total de trabajadores independientes a la seguridad social es todavía una deuda pendiente de la Administración Tributaria y un gran desafío de política pública en términos generales.

El Gobierno argentino se ha comprometido, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030), a incorporar en su agenda pública el Trabajo Decente y estimular el crecimiento económico sustentable mediante el aumento de los niveles de productividad y la innovación tecnológica.

Fomentar políticas que estimulen el espíritu empresarial y la creación de empleo es crucial para alcanzar el objetivo comprometido.

Como una de las bases de esta agenda encontramos el asegurar pisos mínimos de protección social para todos los ciudadanos, más allá de la modalidad de trabajo que desempeñen.

La temática del presente trabajo es elegida por el Centro de Estudios en Administración Tributaria (CEAT) con el propósito de evaluar el alcance de la cobertura de seguridad social para los trabajadores independientes y las perspectivas futuras.

El estudio realiza una breve introducción sobre la evolución histórica de los regímenes de seguridad social para trabajadores independientes. A continuación, se describe el marco normativo actualmente vigente para el trabajo autónomo. Finalmente concluye con algunas recomendaciones a considerar para asegurar su sustentabilidad, universalidad y suficiencia futura en un contexto de rápidos cambios en el marco de la cuarta revolución industrial y la digitalización de la economía.

Las conclusiones de este estudio, sin ánimo de esbozar una propuesta para mejorar el sistema, tienen como propósito plantear inquietudes e identificar aspectos que deberían considerarse en el momento en que se discuta una futura reforma del régimen de trabajo independiente.

## **Palabras clave**

Empleo, Jubilación, Seguridad social, Protección social, Tributación, Ingresos públicos, Sistema Tributario, Evasión fiscal, Mercados laborales, Normas laborales, Economía clandestina, Trabajo independiente.

## Tabla de Contenidos

Marco de trabajo	1
1. Marco metodológico, fundamentación y planteamiento del problema	1
1. Objetivo.	1
2. Hipótesis.	1
3. Aspectos metodológicos y proceso de recopilación de información.	1
2. Estructura del trabajo	2
3. Marco teórico	2
1. Conceptos clave.	2
Capítulo 1 Introducción	8
Capítulo 2 El régimen de trabajo independiente	11
1. Conformación del universo de cuentapropistas.	11
2. Origen y evolución de la cobertura del trabajador independiente.	12
3. Caracterización del trabajo independiente.	13
4. Legislación aplicable: las leyes N.º 18.038 y N.º 24.241.	13
5. Ley N.º 24.241 y la situación actual de los autónomos.	14
1. Tablas históricas de actividades y categorías de autónomos (hasta febrero 2007).	16
Tabla VI. Afiliaciones voluntarias:	16
6. Decreto N.º 1866/2006	17
1. Tablas de actividades y categorías de autónomos (desde marzo de 2007).	19
Tabla I	19
Tabla II	19
Tabla III	20
Tabla IV	20
1. Compatibilización entre las tablas I, II y III. Actividades simultáneas	21
1. Recategorización	22
7. Situaciones Particulares	22
1. Sujetos	22
1.1. Tratamiento de Socios. Recategorización.	22
1.2. Artistas y músicos.	23
1.3. Profesionales de la salud.	23
1.4. Fleteros.	23
2. Determinación de la utilidad neta	24
3. Posibilidad de imputación de pagos.	25
8. Sistemas informáticos de tramitación	26
1. Cuenta Corriente Autónomos y Monotributistas	26
2. S.I.C.A.M.	26
Capítulo 3 Los procedimientos de la Administración Tributaria	28
1. El control y fiscalización del régimen previsional para trabajadores autónomos	28
2. Régimen Sancionatorio por incumplimientos	30
Capítulo 4 Fallos y jurisprudencia	31
1. Encuadramiento legal. Directores – Administradores. Particularidades	31
Capítulo 5 Conclusiones	36

Anexo Encuadramiento de socios según el criterio del Dictamen 34/1996 de la Dirección de Coordinación Operativa (DCO)	41
Referencias bibliográficas	44



## **Marco de trabajo**

### **1. *Marco metodológico, fundamentación y planteamiento del problema***

#### **1. *Objetivo.***

El objetivo es presentar el marco normativo del Régimen Nacional de la Seguridad Social para Trabajadores Autónomos y analizar sus aspectos principales.

#### **2. *Hipótesis.***

La cobertura de la Seguridad Social para los trabajadores independientes no ha evolucionado en el tiempo al mismo ritmo que han mutado las particularidades de los mercados laborales, siendo necesario pensar a futuro una reformulación de su alcance y sustentabilidad.

#### **3. *Aspectos metodológicos y proceso de recopilación de información.***

Esta publicación es un esfuerzo conjunto de la Comisión Técnica dedicada a “Recursos de la Seguridad Social y Monotributo” para analizar el marco normativo del Régimen Nacional de la Seguridad Social para Trabajadores Autónomos desde un enfoque teórico y, específicamente, estudiando las características particulares de la legislación vigente en la República Argentina para los aportantes independientes al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Para el presente se han utilizado las leyes, los decretos, las resoluciones generales de la Administración Tributaria y la jurisprudencia relacionados con la materia bajo estudio, los cuales fueron recopilados, analizados y organizados por temática con base a su pertinencia con cada uno de los tópicos que se presentan. A partir de dicha bibliografía se formuló el objetivo y la hipótesis previamente indicados y, a partir de ello, se exponen los hallazgos que surgen de profundizar el tema en estudio en relación al objetivo planteado.

Hemos realizado una revisión bibliográfica a través de un estudio no experimental descriptivo de la actualidad de la normativa y la jurisprudencia, teniendo en cuenta la situación presente del trabajo independiente y su influencia sobre la base imponible de las cotizaciones a la Seguridad Social.

Recurrimos a una estrategia cualitativa, sobre la base de un análisis teórico sustentado en técnicas de investigación documental. La técnica primordial de recolección de datos es el análisis documental. Las fuentes de investigación analizadas son tanto primarias como secundarias, así como también la normativa legal y las publicaciones oficiales de organismos públicos.

El contenido de este trabajo pretende abordar, los aspectos teóricos del ejercicio del trabajo en forma independiente en el marco de una revolución industrial basada en lo digital que modificará nuestros hábitos sociales y laborales y la forma en la cual deberá asegurarse el financiamiento de los sistemas de protección social.

## ***2. Estructura del trabajo***

Se presenta un capítulo inicial con una introducción a la situación actual del trabajo independiente. Luego se desarrolla el origen y evolución del trabajo independiente y sus regímenes de cobertura a lo largo de los años. A continuación, se caracteriza el universo de trabajadores independientes para entrar a continuación en la principal legislación aplicable, las leyes N.º 18038 y N.º 24241.

Después se presentan las disposiciones del Decreto N.º 1866/2006 y las situaciones particulares. Cierra un apartado dedicado a los aspectos informáticos de los sistemas de tramitación del régimen que utiliza la Administración Tributaria para gestionar este universo de contribuyentes.

Además, se analizan algunos aspectos propios del procedimiento de control y fiscalización del régimen previsional para trabajadores autónomos por parte de las autoridades tributarias y el régimen sancionatorio ante los incumplimientos de las obligaciones de los contribuyentes obligados.

Por último, se realiza una reseña de los principales fallos judiciales y dictámenes del organismo recaudador.

Finalmente se presentan algunas conclusiones del trabajo y se plantean inquietudes e interrogantes a tratar con más profundidad en futuras investigaciones.

## ***3. Marco teórico***

El marco teórico se ha ido desarrollando a medida que la Comisión Técnica avanzó en la presente investigación y a partir del análisis de la bibliografía que se fue consultando.

### ***1. Conceptos clave.***

A los fines del presente estudio utilizaremos los siguientes conceptos clave en el sentido que aquí se definen:

- **Base Imponible**: Al referirnos a los Recursos de la Seguridad Social, en el régimen de Trabajadores Autónomos, la base imponible para el pago de los aportes de los trabajadores independientes afiliados es el monto de la renta de referencia (presunta), que se les asigna, tomando en cuenta la actividad que desarrollan, la antigüedad en tal actividad, si poseen o no personal a su cargo y en qué cantidad. Con el dictado del Decreto N.º 1866/06 se estableció que la base imponible tendrá en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos a efectos de su categorización.
- **Contribuciones parafiscales**: son exacciones aplicadas con origen en normas legales por determinados entes públicos, semipúblicos o paraestatales para asegurar su financiamiento. Por lo general estas entidades gozan de personería jurídica y patrimonio propio, son autónomas en su funcionamiento y gestionan las prestaciones que otorgan. Algunas cotizaciones destinadas a financiar ciertos subsistemas contributivos de la Seguridad Social se incluyen en este concepto.
- **Contributividad**: El ecosistema de prestaciones de la Seguridad Social nace bajo un paradigma de otorgar derecho a las prestaciones a quienes que realizan cotizaciones (contribuciones) a su financiamiento. La contributividad puede ser prestacional cuando el otorgamiento de las prestaciones esté condicionado al pago de una cotización establecida por ley. Por otra parte, desde el punto de vista del financiamiento y sustentabilidad del sistema, se dice que es contributivo cuando el pago de las prestaciones es cubierto por los aportes de los trabajadores y las contribuciones patronales de los empleadores sin recurrir a otros ingresos públicos como impuestos de afectación específica, recursos provenientes de las Rentas Generales o aportes del Tesoro.
- **Cotizaciones**: son los aportes y contribuciones a los subsistemas de seguridad social que integran la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS). En el caso del régimen de trabajadores autónomos corresponde a la cuota mensual que debe ingresar conforme la categoría correspondiente.

- **Creación de empleo**: cuando nos referimos en términos estadísticos es el aumento en cifras absolutas de los puestos de trabajo desempeñados por la población activa ocupada en un trabajo remunerado.
- **Economía clandestina**: es el ecosistema de actividades de producción de bienes y prestación de servicios que eluden tanto las normas tributarias como legales en general, entre las cuales podemos mencionar las regulaciones del trabajo y la Seguridad Social, pero también otras como las propias a seguridad, normativa técnica, sanitaria y de cuidado del medio ambiente. En alguna bibliografía también se la menciona como “economía sumergida”.
- **Economía Pública**: es la rama de las Ciencias Económica que se dedica al estudio de las políticas públicas y del financiamiento de la Hacienda Pública.
- **Evasión fiscal**: es el comportamiento consciente y voluntario de los contribuyentes consistente en ocultar su capacidad contributiva o disimular el hecho imponible con el objetivo de erosionar la base imponible definida en la legislación o eludir las obligaciones que surgen de la normativa tributaria y de los Recursos de la Seguridad Social.
- **Hecho Imponible**: Al referirnos a los Recursos de la Seguridad Social, en el régimen de Trabajadores Autónomos, el hecho imponible que configura la calidad de trabajador independiente y en consecuencia su obligación de aportar como tal al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), es la realización de determinadas actividades definidas por Ley N.º 24.241 en el inc. b) del Art. 2º (Dirección, administración o conducción de cualquier empresa; profesión desempeñada por graduado universitario; producción o cobranza de seguros, reaseguros, capitalización, ahorro, ahorro y préstamo o similares y cualquier otra actividad lucrativa a su propio riesgo.
- **Impuesto**: El Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2006) lo define como la obligación que tiene como hecho generador y como fundamento jurídico una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente que pone de manifiesto una determinada capacidad contributiva del mismo. Es decir que el pago del impuesto no origina por parte del Estado una contraprestación directa e inmediata en favor del contribuyente.

- **Mercados laborales**: Es el espacio económico en el cual se encuentran la oferta y la demanda de empleo. La oferta de trabajo se expresa como la cantidad de horas que busca trabajar la población activa en actividades remuneradas y, por contraparte, la demanda son las oportunidades de empleo que ofrecen los empleadores.
- **Patrón**: es aquella persona que trabaja por su cuenta, sin relación de dependencia, siendo único dueño o socio activo de una empresa en la cual establece las condiciones y formas organizativas del proceso de producción y emplea como mínimo a una persona asalariada. El patrón aporta al proceso de producción los instrumentos, maquinarias o instalaciones necesarias.
- **Régimen Nacional de Seguridad Social para Trabajadores Autónomos**: es el sistema de cobertura para trabajadores independientes que cubre las contingencias de vejez, invalidez, supervivencia y enfermedad desde la jubilación.
- **Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes**: conocido como régimen de Monotributo, es el régimen tributario integrado y simplificado para trabajadores independientes, relativo a los impuestos a las ganancias, al valor agregado, al sistema previsional y de salud.
- **Renta presunta o de referencia**: son los ingresos presuntos de los trabajadores independientes, fruto de sus actividades, sobre los cuales se efectúan los aportes previsionales obligatorios. Son calculadas sobre la base de categorías que fijan las normas reglamentarias, teniendo en cuenta las siguientes pautas: a) la capacidad contributiva y b) la calidad del sujeto frente al impuesto al valor agregado.
- **Trabajadores familiares sin remuneración**: son las personas ocupadas en un establecimiento económico dirigido por una persona de la familia -que puede vivir o no en el mismo hogar- y que no reciben pago en dinero o en especie por su trabajo.
- **Trabajadores independientes**: son aquellos trabajadores autónomos cuya remuneración depende directamente de los beneficios (o del potencial para generar beneficios) derivados de los bienes o servicios que ellos mismos producen a su propio riesgo. Incluyen a los patrones y a los trabajadores por cuenta propia.

- **Trabajadores por cuenta propia**: son aquellos que desarrollan su actividad utilizando para ello sólo su propio trabajo personal, es decir que no emplean personal asalariado y usan sus propias maquinarias, instalaciones o instrumental. Dentro de este grupo es posible identificar a aquellos trabajadores que, declarándose como independientes, articulan su proceso productivo exclusivamente con un solo establecimiento.
- **Trabajadores por cuenta propia profesionales**: incluye a los trabajadores que se desempeñan por cuenta propia en posiciones ocupacionales altamente calificadas. Se trata de profesionales en función específica, predominantemente insertos en actividades económicas formales. Comprende, entre otros, a médicos, abogados, ingenieros, contadores, arquitectos, psicólogos, odontólogos, músicos y artistas.
- **Trabajadores por cuenta propia de oficio**: incluye a los ocupados que se desempeñan por cuenta propia en posiciones ocupacionales calificadas. Agrupa a un amplio espectro de pequeños productores independientes y de trabajadores especializados autónomos insertos predominantemente en actividades económicas informales. Comprende, entre otros, a profesores, técnicos, enfermeros, verduleros, comerciantes, panaderos, carniceros, albañiles, pintores, electricistas, plomeros, zapateros, modistas, tejedores, artesanos, cocineros, carpinteros, mecánicos, gomeros, taxistas, camioneros y remiseros.
- **Trabajadores por cuenta propia de subsistencia**: incluye a los ocupados que se desempeñan por cuenta propia en posiciones no calificadas. Se compone de trabajadores que operan independientemente, pero con recursos y productividad tan bajos que no pueden obtener ganancias, sino ingresos de subsistencia. Reúne, entre otros, a vendedores ambulantes, promotores, volanteros, peones, ayudantes, aprendices, cuidadores, changarines y jornaleros.
- **Tributo**: El Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2006) lo define como la prestación en dinero que el Estado exige, mediante el ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para financiar el gasto público y, en su caso, para el cumplimiento de otros fines de interés general. Dentro de la categoría

de tributo encontramos tres subcategorías: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

## Capítulo 1

### Introducción

El mercado de trabajo informal viene aumentando significativamente con el paso de los años.

Una serie de profundas transformaciones de la realidad social, económica y productiva, están reabriendo antiguos puntos de debate sobre lo que viene a ser la exacta delimitación del campo de trabajo, también captando la atención del legislador sobre la necesidad de regular y llevar a cabo la estructuración interna del mismo.

Con el surgimiento de nuevas tecnologías está ocurriendo gradualmente la reducción de la mano de obra humana. Esto hace que las empresas opten por la reducción de costos, decidiendo por la contratación de personas que les prestan servicios, pero sin vínculo laboral, evitando el pago de ciertos cargos de seguridad social o de trabajo y trasladándose esos trabajadores hacia el universo de independientes.

Muchas de las acciones que tramitan por la “Justicia del Trabajo” tienen como pretensión el reconocimiento de la existencia de vínculo laboral, en los más diversos sectores de actividad económica. Para que se caracterice la relación de empleo, basta que estén presentes algunos requisitos, tales como subordinación, exclusividad, remuneración ajustada y periódica.

El uso de las modernas tecnologías permite que el trabajo autónomo se exprese en actividades profesionales nuevas, vinculadas a circuitos comerciales extensos y conectadas con empresas de grandes dimensiones, operando en las modernas empresas en red a través de mecanismos variados.

El autónomo para distinguirse del empleado, tiene que ser dueño de sí mismo, no estando bajo ninguna forma subordinado a la figura del empleador, teniendo total libertad para ejecutar su trabajo durante el tiempo que considere necesario, pudiendo comenzar y parar en cualquier momento y, principalmente, asumiendo el riesgo del negocio.

Podrá entenderse entonces que estará comprendido en el ámbito de aplicación toda “actividad lucrativa habitual personal independiente”, explicando cada una de sus cualidades:

- **Actividad**: se trata de un verbo, una acción, una conducta, una transformación de la realidad, algo que era de una manera, se transforma y es de otra, aunque sea meramente la proximidad de un producto al cliente, o

transformación de materias primas en un resultado distinto de sus elementos que lo componen.

- **Lucrativa**: se trata de generar valor económico, algo que la sociedad le otorgaba un valor “n” luego de la actividad desplegada, se transforma en “n+1”. No debe confundirse las agrupaciones sin fines de lucro ya que estas lo generan, ya que de no hacerlo no podrían ser sustentables, la diferencia es que estas no lo dirigen a un titular de la explotación, sino que ese resultado positivo se vuelca en su objeto social.
- **Habitual**: reiterada en el tiempo, constante, continua, permanente.
- **Personal**: ya que son las personas las que se encuentran cubiertas por las contingencias descriptas, las ficciones jurídicas no se invalidan o fallecen, por lo tanto, sólo deberían estar incluidas las personas humanas o físicas.
- **Independiente**: como distinción de dependientes, o sea que no pertenecen a una estructura productiva, sino que estas personas humanas constituyen en sí mismas una organización productiva, no son engranajes de un sistema productivo sino serán eslabones de la cadena de valor productiva, deciden tomar o no un trabajo, y la manera de hacerlo.
- **A su propio riesgo**: El trabajador autónomo (por cuenta propia o independiente) es aquel que desempeña una actividad laboral asumiendo el riesgo económico de su propia empresa. Se considera que se asume el riesgo económico cuando el beneficio que se pueda obtener de la tarea realizada sea en provecho propio y no ajeno.

Los nuevos trabajadores autónomos no desarrollan sus trabajos con destino al mercado en general, sino preferentemente en beneficio de determinadas empresas, con las cuales establecen vínculos de carácter más o menos estable y duradero. Esta circunstancia sobre todo en los casos en que el sujeto ejecuta el trabajo, es capaz de dar lugar a una situación de dependencia económica con la empresa correspondiente, muy semejante a los trabajadores asalariados.

En este sentido, el sistema previsional de trabajadores independientes, llamado autónomos, tiene una estructura que se va poner en debate, a efectos de considerar si mejora la calidad de vida, si es efectivo, si hay relación entre medios y fines, si es transparente, si se encuentra al alcance de los sujetos destinatarios, si contempla al colectivo y reconoce particularidades, y su durabilidad.



## Capítulo 2

# El régimen de trabajo independiente

La naturaleza del trabajo independiente ha evolucionado a lo largo de los años y actualmente está cambiando drásticamente. Se estima que el advenimiento de la economía digital acelerará esta tendencia y que la tecnología impondrá cambios a este sector de actividad.

Para comprender el alcance de los cambios presentamos a continuación la conformación del universo de cuentapropistas y cómo se ha ido extendiendo la cobertura hacia los integrantes de este grupo de sujetos.

### ***1. Conformación del universo de cuentapropistas.***

Los sistemas de Seguridad Social nacieron para proteger a las relaciones laborales asalariadas respecto de las contingencias vitales y originalmente excluían a los trabajadores independientes porque consideraban que los autónomos contaban con recursos suficientes para hacer frente a dichas contingencias y resultaba difícil establecer la cuantía de sus ingresos y el control de sus obligaciones.

A medida que las sucesivas revoluciones industriales, el reemplazo de tareas humanas por tecnologías y los procesos de privatización y de concentración económica expulsaron trabajadores en relación de dependencia hacia el universo de desocupados creció el grupo de los cuentapropistas, en muchos casos para desempeñar tareas similares a las que previamente realizaban a través de subcontrataciones y, en otros casos, aplicando las indemnizaciones por despido o distracto laboral para encarar actividades de subsistencia o luego facturando como monotributistas para locaciones de servicios en una zona gris de la relación de empleo. Muchos de los que integran este subuniverso de nuevos independientes no reúnen plenamente las características de los trabajadores autónomos en su sentido original ya que no asumen riesgos económicos, sino que configuran un perfil de “no dependiente” que no es plenamente “independiente”.

Esta realidad que evidencia la alta heterogeneidad de los trabajadores autónomos y la incidencia de la informalidad muestra que el actual régimen de trabajo independiente no responde de manera suficiente a todas las situaciones que se presentan.

Hasta tanto surja un cambio legislativo la persistencia de estas circunstancias significa un desafío de magnitud para la Administración Tributaria en su responsabilidad de recaudar los recursos de la seguridad social, fiscalizar la debida

afiliación y correcta categorización de los trabajadores autónomos y el consecuente cumplimiento de las obligaciones previsionales a cargo de los trabajadores por cuenta propia.

## ***2. Origen y evolución de la cobertura del trabajador independiente.***

En el año 1954 se sancionó la Ley N.º 14.397 que instituyó el primer “Régimen de Previsión Social para Trabajadores Independientes, Empresarios y Profesionales” de carácter obligatorio con vigencia a partir del 1º de enero de 1955.

El régimen se organizaba a través de tres Cajas Nacionales de Jubilación diferenciadas por actividad entre Independientes, Empresarios y Profesionales.

En dicho marco se define a los trabajadores independientes como aquellos que realizan una actividad lucrativa por cuenta propia y en forma personal.

Por otra parte, se considera empresarios a “las personas físicas que ejerzan habitualmente por sí solas, conjunta o alternativamente con otras, la dirección y/o conducción de cualquier organización lucrativa, ya sea civil, comercial, industrial, rural, extractiva, inmobiliaria y/o financiera, y aunque no percibiera ninguna retribución por esa actividad, y siempre que esta no configure una relación de dependencia. A estos efectos debe tenerse presente que la empresa supone una organización que la caracteriza como tal, en general, por la prevalencia del capital, por su fin de lucro y por la utilización de trabajo ajeno, y que el carácter de empresario se determina, entre otras circunstancias, por la no dependencia, habitualista, aporte de capital, y por la responsabilidad y/o intervención directa en la conducción del negocio”.

El régimen incluye asimismo a los “profesionales” (que brevemente estuvieron contemplados en la Ley N.º 14.094 para “profesiones liberales” desde 1951) con el ánimo de abarcar todo el espectro de las personas que desempeñaban actividades laborales sin relación de dependencia.

Posteriormente en el año 1969 se incorporaron los dedicados a la producción o cobranza de seguros, reaseguros, capitalización, ahorro y préstamo y similares.

Actualmente estos cuatro grupos configuran el marco de sujetos obligatoriamente alcanzados por el Régimen de Trabajadores Autónomos siempre que realicen tales actividades en forma habitual, en el territorio del país, y asumiendo el riesgo económico.

### ***3. Caracterización del trabajo independiente.***

Como apreciamos en las descripciones previas, definir al trabajador autónomo bajo el concepto “residual” de aquello que no es dependiente en el marco de una subordinación técnica, económica y jurídica podría no contemplar ciertas situaciones que vemos a diario. Debemos tener presente que, en ciertas circunstancias, la legislación de los Recursos de la Seguridad Social tiene divergencias con el derecho laboral y se estructura autónomamente.

El derecho previsional categoriza como autónomas a determinadas actividades a partir de la asunción, por quienes las desarrollos, del riesgo económico propio del ejercicio de las mismas.

### ***4. Legislación aplicable: las leyes N.º 18.038 y N.º 24.241.***

Respecto del sistema de cobertura en la actividad independiente en el marco de la seguridad social, puede tomarse como siguiente hito la ley N.º 18.038 que junto a su par para el trabajo dependiente (18.037) viene a unificar una dispersión de sujetos tutelados por actividad.

La Ley N.º 18.038, de fecha 10/01/69, estableció con alcance nacional y con sujeción a sus normas, el régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores autónomos.

Posteriormente, en reemplazo de este régimen, la Ley N.º 24.241, promulgada por Decreto N.º 2.091/93, instituyó con alcance nacional y con sujeción a sus normas el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que cubre las contingencias de vejez, invalidez y muerte y se integra al Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS).

El artículo 168 de la Ley N.º 24.241 derogó las Leyes N.º 18.037 y N.º 18.038, sus complementarias y modificatorias, con la salvedad de lo que disponen los artículos 129, 156 y 160 de la Ley N.º 24.241 que hacen referencia a la anterior, Ley N.º 18.038.

Por ese motivo, y para nuestro análisis, transcribimos el artículo 156 de la citada ley:

*Artículo 156 de la Ley N.º 24.241: establece que las disposiciones de las Leyes N.º 18.037 (t.o. 1976) y N.º 18.038 (t.o. 1980) y sus complementarias, que no se opongan ni sean incompatibles con las de esta ley, continuarán aplicándose supletoriamente en los supuestos no previstos en la presente, de acuerdo con las normas que sobre el particular dictará la autoridad de aplicación.*

## **5. Ley N.º 24.241 y la situación actual de los autónomos.**

La Ley N.º 24.241 hace referencia a este régimen en el inciso b) del Art. 2 y parcialmente, en el artículo 3º en lo atinente a ciertas afiliaciones voluntarias.

El hecho imponible que configura la calidad de trabajador autónomo y en consecuencia su obligación de aportar como tal al SIJP, es la realización de determinadas actividades definidas por ley.

Las afiliaciones obligatorias al régimen de autónomos están tratadas en el inc. b) del Art. 2º, cuyos apartados se enumeran a continuación:

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

La ley vigente contempla supuestos de incorporación voluntaria al régimen que estamos analizando.

Respecto a la base imponible para el pago de los aportes de los trabajadores afiliados al régimen de autónomos, la misma ley la define en función del monto de la renta de referencia (presunta), que se les asigna, tomando en cuenta la actividad que desarrollan, la antigüedad en tal actividad, si poseen o no personal a su cargo y en qué cantidad.

Con el dictado del Decreto N.º 1866/2006 se estableció que la base imponible tendrá en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos a efectos de su categorización.

Tanto los trabajadores autónomos como los afiliados voluntarios a este régimen, abonan sus aportes sobre la base de la renta presunta que les corresponde, los porcentajes aplicables son, por jubilación, el 27% y por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), el 5%.

Como se podrá observar estos porcentajes son equivalentes a los aportes y contribuciones que, por igual concepto, tributan los trabajadores dependientes y sus empleadores, sin considerar la reducción establecida por el Decreto N.º 814/2001 (dejado sin efecto por la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública N.º 27.541).

A partir de la vigencia del SIJP, 11 puntos de los 27 que tributa el afiliado, fueron destinados a su cuenta particular (capitalización o reparto), mientras que los 16 puntos restantes fueron destinados al financiamiento del sistema estatal. Con el dictado de la Ley N.º 26425 y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) se deja sin efecto el régimen jubilatorio mixto previo (SIJP), pasando a conformarse un régimen de reparto en el cual solamente subsiste el sistema previsional público y estatal.

Conforme la vigencia del régimen, y su aplicación para los períodos devengados hasta el mes de febrero de 2007, los montos de aportes a depositar por los afiliados se encuentran definidos en 15 categorías denominadas con letras, para determinar en cuál categoría se debe tributar, se dividieron las actividades en nueve grandes grupos con el nombre de “Tablas”, dentro de las cuales se enumeran las mismas con mayor precisión.

Veamos en primer lugar la conformación de las tablas:

- **TABLA I**: Comprende a los integrantes de sociedades civiles y comerciales, regulares o irregulares, a los componentes de sociedades de hecho y a los titulares de empresas unipersonales.
- **TABLA II**: Comprende a los profesionales o habilitados
- **TABLA III**: Comprende producción y/o cobranzas de seguros, reaseguros, capitalización y préstamo o similares, siempre que las tareas se realicen para más de una compañía.

- **TABLA IV**: Comprende actividades dirigidas a satisfacer las necesidades directas de quien las reclama, cumplidas sin capital o con capital mínimo; titulares que ejercen individualmente la actividad.
- **TABLA V**: Comprende cualquier actividad lucrativa no incluida en las tablas I a IV; trabajadores que ejerzan la actividad individualmente o con la participación de familiares no dependientes.
- **TABLA VI**: Comprende las afiliaciones voluntarias.
- **TABLA VII**: Comprende a los propietarios de autos de alquiler, taxistas no propietarios que no estén en relación de dependencia, transportistas de carga unipersonales o socios de sociedades de hecho que realicen tal actividad; pescadores costeros.
- **TABLA VIII**: Comprende a jugadores de fútbol, técnicos, técnicos alternos, ayudantes de campo y preparadores físicos de las entidades que practiquen fútbol profesional en los torneos organizados por la A.F.A. Árbitros, jueces de línea, veedores y comisarios deportivos que participen en partidos de fútbol profesional o “amateur” que perciban retribución por el desarrollo de la actividad.
- **TABLA IX**: Comprende a las amas de casa y ex agentes de la Administración Pública Nacional (afiliaciones voluntarias).

1. Tablas históricas de actividades y categorías de autónomos (hasta febrero 2007).

No transcribimos las tablas y la categorización con letras, de la A hasta la J, pero es interesante ver el detalle de la Tabla VI de Afiliaciones voluntarias de los autónomos.

***Tabla VI. Afiliaciones voluntarias:***

Personas comprendidas: Miembros de consejos de administración de cooperativas que no perciban retribución alguna por esas funciones, socios no gerentes de sociedades de responsabilidad limitada, síndicos de cualquier sociedad y fiduciarios y los socios minoritarios de cualquier sociedad que realicen en la misma sociedad actividades especialmente remuneradas que configuren una relación de dependencia; titulares de condominios y de sucesiones indivisas que no ejerzan la dirección, administración o conducción de la explotación común: miembros del clero y de comunidades religiosas pertenecientes al culto católico o a otros cultos; personas que ejerzan las actividades de la tabla II y que por ellas se encontraren

obligatoriamente comprendidas en uno o más regímenes jubilatorios provinciales para profesionales, como asimismo aquellos que ejerzan una profesión no académica autorizada con anterioridad a la promulgación de la Ley N.º 24.241.

Toda persona física menor de 55 años, aunque no realizare actividad lucrativa alguna o se encuentre comprendida en otro régimen jubilatorio, sin perjuicio de la afiliación que corresponda a dicho régimen.

Los socios de sociedades de cualquier tipo, menores de 55 años, que no se encuentren incluidos obligatoriamente en los incisos a) o b) del artículo 2º de la Ley N.º 24.241.

## ***6. Decreto N.º 1866/2006***

Mediante el dictado de esta norma, se dispuso modificar el encuadramiento de los afiliados autónomos, reglamentando de esta manera los términos del artículo 8º de la Ley N.º 24.241.

Este artículo establecía que los trabajadores autónomos efectuaran los aportes previsionales obligatorios respecto de los niveles de renta de referencia calculados sobre la base de categorías que se fijaran conforme las normas reglamentarias, de acuerdo con la capacidad contributiva del sujeto y la calidad que reviste en el Impuesto al Valor Agregado.

A su vez, la AFIP, mediante la Resolución General N.º 2217, estableció las formalidades y otros aspectos relativos a la aplicación de la norma señalada.

Se dispuso que el nuevo régimen contenga cinco categorías, cuya base imponible está definida por las rentas de referencia, siendo dichas categorías para el mes de Junio de 2022:

CATEGORÍA	Rentas de Referencia	Importe mensual (\$)
I	21.063,88	6.740,44
II	29.488,97	9.436,47
III	42.127,39	13.480,76
IV	67.403,79	21.569,22
V	92.679,85	29.657,55

También nos encontramos con que los trabajadores autónomos que realicen actividades penosas o riesgosas por las cuales les corresponda un régimen previsional diferenciado, deberán ingresar un aporte adicional del tres por ciento (3 %) sobre el monto de la categoría respectiva. La Resolución General N.º 2217, en su artículo 5º, establece que estos sujetos son los que se detallan en el Anexo I, Apartado B, indicándose:

- 1- Propietarios de autos de alquiler y taxistas no propietarios que no se encuentran vinculados a través de una relación de dependencia ni subordinación económica.
- 2- Transportistas de carga unipersonales o socios de sociedad de hecho que realicen tal actividad.

Los valores vigentes a partir de junio de 2022 son los siguientes:

CATEGORÍA	Rentas Referencia de	Importe mensual (\$)
I'	21.063,88	7.372,35
II'	29.488,97	10.321,13
III'	42.127,39	14.744,58
IV'	67.403,79	23.591,33
V'	92.679,85	32.437,95

Las categorías denominadas “primas” se aplican para los trabajadores autónomos que realicen actividades penosas o riesgosas, por lo que les corresponde un régimen previsional diferencial. Nótese que el cálculo del aporte mensual es el 32 % de la renta de referencia, mientras que para las actividades diferenciadas es del 35 %.

Las afiliaciones voluntarias y los menores de 21 años tendrán como categoría mínima la I.

Los beneficiarios de prestaciones previsionales otorgadas en el marco de la Ley N.º 24.241 que ingresen, reingresen o continúen en la actividad autónoma ingresarán la Categoría I por un importe a septiembre de 2021 de \$ 5.687,25 y las amas de casa que opten por el aporte reducido previsto por la Ley N.º 24.828, la Categoría I por un importe de \$ 2.317,03.

1. Tablas de actividades y categorías de autónomos (desde marzo de 2007).

Los trabajadores autónomos se deben categorizar mediante su inclusión en cuatro tablas, las que definen, tal como lo hacía el régimen anteriormente vigente, aportes mínimos obligatorios. Éstos están cuantificados a partir de la reforma en función de los ingresos obtenidos dentro de cada tabla.

Las tablas a que se ha hecho referencia son las siguientes:

**Tabla I**

Personas comprendidas: personas físicas que realicen la dirección, administración o conducción de sociedades comerciales o civiles, regulares o irregulares, y socios de sociedades de cualquier tipo (artículo 2º, inciso b), apartado I y d) de la Ley N.º 24.241 y sus modificaciones).

Categorías mínimas: se determinarán en función de los ingresos brutos anuales obtenidos por la persona física, por cualquier concepto, en retribución a la mencionada actividad.

- Categoría III: Ingresos brutos anuales inferiores o iguales a \$ 15.000.-
- Categoría IV: Ingresos brutos anuales mayores a \$ 15.000.- e inferiores a \$ 30.000.-
- Categoría V: Ingresos brutos anuales superiores a \$ 30.000.-

**Tabla II**

Personas comprendidas: personas físicas que realicen algunas de las actividades indicadas en el Artículo 2º, inciso b) de la Ley N.º 24.241 y sus modificaciones, no incluidas en la tabla anterior, que constituyan locaciones o prestaciones de servicios.

Categorías mínimas: se determinarán en función de la actividad realizada y de los ingresos brutos anuales que obtiene la persona física por dicha actividad.

- Categoría I: Ingresos brutos anuales inferiores o iguales a \$ 20.000.-

- Categoría II: Ingresos brutos anuales mayores a \$ 20.000.-

### ***Tabla III***

Personas comprendidas: personas físicas que realicen algunas de las actividades indicadas en el Artículo 2º inciso b) de la Ley N.º 24.241 y sus modificaciones, no incluidas en las Tablas I y II anteriores.

Categorías mínimas: se determinarán en función de los ingresos brutos anuales que obtiene la persona física por las actividades realizadas:

- Categoría I: Ingresos brutos anuales inferiores o iguales a \$ 25.000.-
- Categoría II: Ingresos brutos anuales mayores a \$ 25.000.-

### ***Tabla IV***

Afiliaciones voluntarias: las personas comprendidas en el Artículo 3º, inciso b) de la Ley N.º 24.241 y sus modificaciones y su reglamentación, que decidan incorporarse voluntariamente al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, lo harán en la categoría I, pudiendo optar por cualquier otra categoría superior.

El Anexo I, Apartado A de la Resolución General 2217 establece que las afiliaciones voluntarias son:

- 1- Los miembros de consejos de administración de cooperativas que no perciban retribución alguna por esas funciones, socios no gerentes de sociedades de responsabilidad limitada, síndicos de cualquier sociedad y fiduciarios; y los socios minoritarios de cualquier sociedad, que realicen en la misma sociedad actividades especialmente remuneradas que configuren una relación de dependencia.
- 2- Los titulares de condominios y de sucesiones indivisas que no ejerzan la dirección, administración o conducción de la explotación común.
- 3- Los miembros del clero y de comunidades religiosas pertenecientes al culto católico o a otros cultos.
- 4- Las personas que ejerzan las actividades mencionadas en el Artículo 2º, inciso b), Apartado 2 de la Ley N.º 24.241 y sus modificaciones y que por ellas se encuentren obligatoriamente comprendidas en uno o más regímenes jubilatorios provinciales para profesionales, como asimismo aquéllos que ejerzan una profesión no académica autorizada con anterioridad a la promulgación de la citada ley.
- 5- Las amas de casa no comprendidas en la Ley N.º 24.828.
- 6- Toda persona física menor de CINCUENTA Y CINCO (55) años, aunque no realizare actividad lucrativa alguna o se encuentre comprendida en otro

régimen jubilatorio, sin perjuicio de la afiliación que corresponda a dicho régimen.

- 7- Los socios de sociedades de cualquier tipo, menores de CINCUENTA Y CINCO (55) años, que no se encuentren incluidos obligatoriamente en los incisos a) o b) del Artículo 2º de la Ley N.º 24.241 y sus modificaciones.

### 1. Compatibilización entre las tablas I, II y III. Actividades simultáneas

Los sujetos que realicen actividades comprendidas en más de una tabla se encuadran en la Tabla de la o las actividades por las que obtuvieron mayores ingresos brutos anuales y en la categoría de esa Tabla que corresponda a la suma de la totalidad de los ingresos brutos anuales obtenidos por todas las actividades desarrolladas, cualquiera sea la Tabla a la que pertenece. Podemos resumir el encuadramiento, categorización y aportes de esta manera (valores junio de 2022):

Encuadramiento		Categorización			Cotizaciones	
Actividades	Tablas	Ingresos Brutos Anuales	Categ.	Rentas de Referencia	Alícuota	Aportes
Dirección, administración o conducción de sociedades	I	= o < \$15.000	III	\$ 42.127,39	32%	\$ 13.480,76
		> \$15.000 < \$30.000	IV	\$ 67.403,79		\$ 21.569,22
		> \$30.000	V	\$ 92.679,85		\$ 29.657,55
Locaciones y prestaciones de servicios	II	= o < \$20.000	I	\$ 21.063,88		\$ 6.740,44
		> \$20.000	II	\$ 29.488,97		\$ 9.436,47

Otras actividades no incluidas en Tablas anteriores	III	= o < \$25.000	I	\$ 21.063,88		\$ 6.740,44
		> \$25.000	II	\$ 29.488,97		\$ 9.436,47
Afiliaciones Voluntarias	IV	Sin límite	I	\$ 21.063,88		\$ 6.740,44

### 1. Recategorización

Las recategorizaciones son anuales, en el mes de mayo, en función de los ingresos brutos obtenidos durante el año anterior.

No deben recategorizarse los sujetos:

- a) que ratifiquen su categoría anterior.
- b) beneficiarios de prestaciones previsionales otorgadas en el marco de la Ley N.º 24.241 y sus modificaciones.
- c) comprendidos en el Decreto N.º 1212/2003 del 19 de mayo de 2003 y sus modificatorios (actividad futbolística).
- d) menores de 21 y mayores de 18 años.
- e) afiliados voluntariamente en el Régimen Nacional de la Seguridad Social para trabajadores autónomos.

## **7. Situaciones Particulares**

### 1. Sujetos

#### **1.1. Tratamiento de Socios. Recategorización.**

En el Anexo I desarrollamos el tratamiento del encuadramiento de socios en los distintos tipos societarios a través del Dictamen N.º 34/1996 de la Dirección de Coordinación Operativa de la DGI. Se indica el tratamiento de los socios de los

distintos tipos y cuando se incorporan en forma obligatoria y voluntaria al régimen de autónomo y al de relación de dependencia.

### ***1.2. Artistas y músicos.***

A los efectos previsionales los “artistas y músicos que interpretan un papel protagónico, coprotagónico, de reparto y extras en obras cinematográficas, teatrales, televisivas y radiofónicas, así como los directores de orquesta, solistas e integrantes de conjuntos musicales u orquestales, son considerados trabajadores autónomos en tanto asuman el riesgo económico propio de sus respectivas profesiones”.

En la jurisprudencia el criterio de “artistas” es considerado ampliamente y se ha aplicado a periodistas de renombre, interpretando el espíritu del Decreto N.º 433/1994 y considerando el rol protagónico que en la “obra” televisiva asumen, sumado ello a la asunción por parte de éstos del riesgo económico, según se desprendía del análisis de los contratos celebrados.

### ***1.3. Profesionales de la salud.***

Quienes “prestan sus servicios a pacientes asociados a organizaciones de medicina pre paga, fundaciones, obras sociales o mutuales, sea en sus propios consultorios o en locales provistos por las citadas entidades o por centros asistenciales contratados a tal efecto, se consideran trabajadores autónomos en tanto perciban solamente el honorario abonado por los pacientes por ellos atendidos o una parte proporcional del mismo, y asuman el riesgo económico propio del ejercicio libre de su profesión”.

La norma excluye de esa configuración a los profesionales “que presten servicios en guardias internas o ambulatorias u otras funciones que impliquen una relación de dependencia”.

### ***1.4. Fleteros.***

Se considera configurado el trabajo autónomo en caso de los “transportistas terrestres de carga que, aportando el vehículo, presten a título oneroso los servicios de fletes, en forma exclusiva o para más de un cargador, por cuenta propia o de otro que actúe como principal, asumiendo el riesgo económico inherente al ejercicio libre de la actividad”.

## ***2. Determinación de la utilidad neta***

Los trabajadores autónomos que durante un ejercicio anual hubieran obtenido beneficios netos inferiores al TREINTA POR CIENTO (30%) de sus ingresos brutos, podrán encuadrarse — durante todo el ejercicio anual siguiente — en la categoría inmediata inferior en aportes a la que les correspondería. A los fines indicados en este punto se entiende por beneficio neto al ingreso bruto menos los gastos necesarios para obtenerlo.

### **2.1. Ingresos Brutos**

La Resolución General N.º 2217 en su artículo 7º, indica que se consideran ingresos brutos a los obtenidos por el trabajador autónomo —en dinero o en especie y netos de devoluciones y descuentos— durante el año calendario, por:

- a) El desarrollo de sus actividades, incluidos los importes percibidos en concepto de adelantos, anticipos o pagos a cuenta, así como los derivados de la venta de bienes de uso afectados a la actividad que realiza, entendiéndose como tales aquellos que sean amortizables para el Impuesto a las Ganancias.
- b) Su participación en sociedades de cualquier tipo, cuando se trate de socios que obligatoriamente deben afiliarse en el Régimen Nacional de la Seguridad Social para trabajadores autónomos.

Cuando los ingresos brutos obtenidos sean en especie, los bienes deberán valuararse al valor corriente de plaza a la fecha de su cobro.

Los ingresos brutos no comprenden a los impuestos nacionales indirectos, como ser los impuestos al valor agregado e internos, cuando el trabajador autónomo sea sujeto pasivo de dichos tributos.

A efectos de su imputación al año calendario, así como de la atribución de los resultados obtenidos por las sociedades a sus socios se deberán observar las disposiciones vigentes para el impuesto a las ganancias.

El importe total de ingresos brutos no podrá ser inferior al total de ingresos que se deben considerar para determinar la ganancia bruta gravada, exenta y no alcanzada por el impuesto a las ganancias, para el respectivo año calendario.

## 2.2. Beneficio neto

A efectos de la determinación del beneficio neto —ingresos brutos menos los gastos necesarios para obtenerlos— se deberá observar lo siguiente:

- a) Los gastos necesarios para obtener los ingresos brutos se imputarán al año calendario de acuerdo con las disposiciones vigentes para el impuesto a las ganancias.
- b) El beneficio neto no podrá ser inferior a la ganancia neta, calculada conforme a las normas vigentes para el impuesto citado en el inciso anterior.

La Resolución General N.º 2217 establece que esta reducción deberá formalizarse en el mes de junio de cada año (en sí mes de mayo con la recategorización anual).

## 3. Posibilidad de imputación de pagos.

El Decreto N.º 1866/2006 indica que: *“Los trabajadores autónomos que desarrollen algunas de las actividades previstas en el Artículo 2º, inciso b) de la Ley N.º 24.241 y sus modificaciones, que como consecuencia de las mismas perciban ingresos brutos anuales inferiores al equivalente a TREINTA Y SEIS (36) veces el valor del Módulo Previsional (MOPRE), podrán, mediante la presentación de una declaración jurada, solicitar la imputación del crédito proveniente de los aportes ingresados durante el ejercicio anual aplicándolo al ejercicio siguiente, sin perjuicio del derecho de aportar voluntariamente por su categoría de revista y de sus obligaciones de obtener la Clave Única de Identificación Tributaria (C.U.I.T.) y de darse de alta como trabajadores autónomos.”*

No serán considerados a ninguno de los efectos establecidos por la Ley N.º 24.241 y sus modificaciones, en materia de prestaciones, los períodos sobre los que, de acuerdo con el procedimiento establecido en este punto, no corresponda ingresar aportes y respecto de los cuales se solicite su imputación a un ejercicio futuro.

La Resolución General AFIP N.º 2217 establece que esta solicitud de imputación del crédito deberá formalizarse en el mes de junio de cada año (en la práctica se debe realizar en el mes de mayo con la recategorización anual).

En la actualidad sigue vigente este método de imputación, pero no se aplica en función al Valor del Módulo Previsional, sino que se actualiza en forma trimestral junto con la actualización del aporte del autónomo. Este valor para el mes de junio

de 2022 es de \$ 151.655,70 (artículos 19 y 20 de la Resolución General AFIP N.º 2217).

## ***8. Sistemas informáticos de tramitación***

### ***1. Cuenta Corriente Autónomos y Monotributistas***

La Cuenta Corriente de Monotributistas y Autónomos (CCMA) es un sistema desarrollado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que se encuentra disponible en su página web al que se ingresa con clave fiscal, por el cual el contribuyente Autónomo y/o Monotributista (y/o trabajador de casas particulares) puede:

- Consultar obligaciones en función de la condición y categoría, pagos, intereses y saldos, ordenados por períodos y conceptos, a partir del 1 de julio del 2004.
- Calcular las obligaciones adeudadas (capital e intereses) a una fecha determinada.
- Corregir la incorrecta imputación de los pagos registrados en el sistema, cuando hayan sido abonados en forma errónea, a fin de cancelar (total o parcialmente) las obligaciones adeudadas que surjan de dicho sistema.
- Generar los volantes de pago electrónicos (VEP), para cancelar las obligaciones adeudadas.

### ***2. S.I.C.A.M.***

El Sistema de Información para Contribuyentes Autónomos y Monotributistas (SICAM) es un servicio web AFIP al que se ingresa con clave fiscal (Nivel de Seguridad 2, como mínimo), permitiendo ver los pagos de dichos regímenes registrados por parte de la AFIP y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), pudiendo incorporarse pagos no registrados y liquidar deuda.

Entre las utilidades de este sistema, podemos destacar la liquidación de deuda para iniciar un trámite jubilatorio, pensión, prestación anticipada, reconocimiento de servicios y la emisión del certificado de libre deuda previsional del autónomo.

Con la información que expone el sistema desde el año 1955, provenientes de las bases de datos de ANSES y AFIP, relacionada con la situación del ciudadano en su historia de actividades y el registro de cumplimientos de sus cotizaciones previsionales, se realizan los procesos operativos necesarios para la generación de la liquidación de deuda.

Con este Sistema se pueden consultar los pagos realizados y en caso de que alguno de ellos difiera con el comprobante de pago podrá modificarse, como también ingresar pagos no registrados, teniendo en cuenta que estas acciones no alterarán la base de datos hasta tanto no se realice la verificación en la Unidad de Atención Integral (UDAI) de ANSES o Dependencia AFIP-DGI que corresponda de acuerdo al domicilio declarado. Asimismo, ingresando los datos personales y de la actividad autónoma se obtendrá una liquidación parcial (por un período determinado) o total, según los parámetros que se ingresen. En caso que arroje deuda, el sistema imprimirá el/los volantes de pago, el que podrá ser cancelado de acuerdo a los mecanismos vigentes.

Por otra parte, este sistema contempla también a los trabajadores del régimen de casas particulares (servicio doméstico), a efectos de determinar la deuda por aportes y contribuciones de dicho Régimen Especial de Seguridad Social.

## Capítulo 3

### Los procedimientos de la Administración Tributaria

#### ***1. El control y fiscalización del régimen previsional para trabajadores autónomos***

A través del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 507 del 24 de marzo de 1993, la función recaudadora, en sentido amplio, le es transferida a la Administración Tributaria (AFIP) la cual ejerce la aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución de los recursos de la seguridad social.

Las facultades de verificación y fiscalización del Organismo Recaudador se encuentran expresamente contempladas en los artículos 33 a 36.1 de la ley N.º 11.683 y normas reglamentarias concordantes (con la aplicación supletoria la ley N.º 19.549 de procedimientos administrativos tal como lo prevé el artículo 116 de la Ley de Procedimiento Tributario) y en el artículo 10 de la Ley N.º 18820.

Si bien el sistema tributario argentino se basa en el principio de la autodeclaración de las obligaciones tributarias, las facultades otorgadas por la ley resultan necesarias para realizar el control de esa dispensa, previéndose mecanismos para determinar de oficio las obligaciones incorrectamente declaradas / pagadas.

Los controles pueden ser previos (al momento de la inscripción de un nuevo contribuyente, ciudadano, persona humana) o ex post, es decir, una vez efectuada la opción del ciudadano.

En el aspecto estrictamente previsional se tendrá en cuenta la prescripción de las obligaciones establecidas en el art. 16 de la ley 14.236.

Las tareas previas a una fiscalización de carácter presencial o sistemática electrónica de índole previsional vinculadas al trabajo autónomo, pueden llevarse adelante por el cúmulo de información de que dispone el organismo fiscal a efectos de determinar, con alto grado de certeza, el correcto cumplimiento de las obligaciones relativas a la inscripción y categorización de los afiliados al régimen.

La Administración Tributaria a través de pautas operativas de carácter interno establece criterios homogéneos de selección para aquellos ciudadanos obligados a cotizar al régimen, valiéndose de información proporcionada por los propios contribuyentes (v.gr.: actividades económicas declaradas, si fue informado como autoridad societaria y porcentaje de participación, facturación electrónica emitida, etc.). Las inconsistencias derivan en la apertura de una orden de intervención específica.

No obstante lo apuntado en el apartado precedente, este control es realizado por personal fiscalizador en todo tipo de verificaciones (impositivas y/u otras de índole previsional), informando al área competente las CUITs de las personas humanas respecto de las cuales se detecten inconsistencias: falta de inscripción,

incorrecta categorización o inexistencia de Relación de dependencia que las torne obligadas al régimen de trabajadores autónomos (o monotributo) bajo la premisa que toda actividad lucrativa es contributiva.

Las Fiscalizaciones son fehacientemente notificadas al domicilio fiscal del contribuyente mediante alguna de las alternativas previstas en el artículo 100 de la Ley de Procedimiento Tributario y previo análisis de los antecedentes aportados por las áreas de investigación, el inspector elabora los papeles de trabajo que sustenten la pretensión del Fisco, pudiendo requerir otros de interés: facturación del período fiscalizado cuando no se cuente con la misma, fecha de matriculación en caso de profesionales, extractos bancarios y papeles de trabajo de las conciliaciones para depurar depósitos en cuentas; en caso de socios Actas de Asamblea y Directorio, Libro de Registro de Accionistas, Contrato Social, Distribución de utilidades, Honorarios, etc.

En el caso de aquellas personas humanas que debido a la actividad y/o actividades económicas declaradas deban estar obligatoriamente inscriptas en el Régimen, la fiscalización estará orientada a impulsar la inscripción del mismo desde la fecha que corresponda, debiendo efectuar el cálculo y notificación de los importes adeudados en concepto de capital e intereses. El jefe del área de Fiscalización que actúa como Juez Administrativo, emite una Resolución mediante la cual detalla los fundamentos (actividad/es desarrollada/s e ingresos brutos anuales de cada período fiscalizado) por los cuales concluye que corresponde su inscripción en el Régimen de trabajadores autónomos a partir del período MM/AAAA en la Categoría X de la Tabla X conforme Decreto N.º 1866/2006 y Resolución General N.º 2217 (AFIP), dejando además constancia de la vía recursiva aplicable (Art. 74 del Decreto Reglamentario N.º 1397/79).

Si el fiscalizado se inscribe voluntariamente dentro del plazo concedido (15 días hábiles a partir de la notificación) desde la fecha señalada, y regulariza las obligaciones (capital e interés), la fiscalización concluye con la remisión de los antecedentes a la dependencia (Agencia/Distrito) en la cual se encuentra inscripto el contribuyente.

Si lo hace con posterioridad sin que haya mediado pedido de prórroga, resulta aplicable la sanción prevista en el art. 24 de la Resolución General N.º 1566 AFIP y sus modificatorias.

Si se inscribe desde el período requerido, sin ingresar y/o regularizar la totalidad de las obligaciones adeudadas, el inspector debe calcular la deuda mediante el sistema Cuenta Corriente de Monotributistas y Autónomos (CCMA) y notificar la misma mediante cualquiera de las formas previstas en el Art. 100 de la Ley de Procedimiento Tributario, conjuntamente con las sanciones de la Resolución General N.º 1566 (AFIP), dejando constancia expresa que las mismas podrán ser objeto de impugnación conforme el art 11 de la Ley N.º 18.820 y Resolución General N.º 79 (AFIP) y modificatorias.

Agotada la instancia administrativa o habiendo vencido los plazos para interponer recursos, los antecedentes serán remitidos a la Agencia /Distrito con competencia en el Domicilio Fiscal del contribuyente a efectos que proceda a la inscripción de oficio en el Régimen.

De interponer recurso y ser éste favorable al fiscalizado la intervención se descarga sin interés fiscal y los antecedentes son remitidos al archivo de la dependencia.

Cuando las inconsistencias se refieran a la Categoría exteriorizada, se procede a efectuar el cálculo de las diferencias adeudadas, notificando las mismas al fiscalizado.

La regularización voluntaria implica la finalización de la fiscalización con el envío de los antecedentes a la dependencia.

Caso contrario, es decir si el contribuyente no modifica la categoría en forma voluntaria, se procede a informar de tal situación a la Agencia/Distrito, a efectos de que se modifique de oficio la misma en el Sistema Registral.

Cumplido el paso anterior, el inspector efectúa el cálculo y notificación de la deuda (capital, intereses y multas), dejando constancia que la deuda puede ser objeto de impugnación conforme lo establecido en el artículo 11 de la Ley N.º 18.820 y Resolución General N.º 79 (AFIP) y modificatorias.

## ***2. Régimen Sancionatorio por incumplimientos***

**La falta de afiliación**, prevista en el artículo 15, punto 3, inciso a) de la ley N.º 17250 y sus modificaciones, determina una multa equivalente al veinte por ciento (20%) del monto de los aportes adeudados, si el trabajador autónomo no se inscribe dentro del plazo establecido en la intimación, que, al efecto, le formule la AFIP.

**La mora en el pago de los aportes**, prevista en el artículo 15, punto 3, inciso b) de la ley 17250 y sus modificaciones, determina una multa del cinco por ciento (5%) del total de aportes adeudados, cuando el trabajador autónomo no regularice su situación dentro del plazo indicado en la intimación de pago que le efectúe la AFIP, aparte de la determinación de intereses resarcitorios aplicables por la mora del contribuyente, dispuestos en el artículo 37 de la Ley 11.683 (t.o en 1998) .

Recordemos que la Resolución General AFIP N.º 1566 define por momento de constatación de la infracción la fecha del acta de infracción en los supuestos que ello corresponda.

## Capítulo 4

### Fallos y jurisprudencia

#### **1. Encuadramiento legal. Directores – Administradores. Particularidades**

- **Gianfelici de Bergagna Delia Luisa DGI s/Impugnación de deuda – CFSS – Sala I – 07/09/2001:**

La actora repele el acto administrativo incoado con motivo de la presunta deuda con el régimen de trabajadores autónomos, originada al ser considerada socia gerente de una sociedad de responsabilidad limitada. Se agravia ya que no se ha comprobado como requisito el “ejercicio habitual” de la actividad, por lo que, en consecuencia, considera que resulta ser una “mera rentista, y por ende no está obligada al SIJP”.

El Tribunal acoge la queja de la actora, señalando que “cuando hablamos en materia previsional de “ejercicio habitual” de la actividad, estamos hablando de la intención de desempeñar una actividad en forma más o menos recurrente y que tiende a la perdurabilidad y al desempeño con la responsabilidad que ello requiere. Conforme a la doctrina constante de esta Sala, que es el organismo administrativo quien debe realizar todas las medidas y pruebas necesarias tendientes a esclarecer la verdad jurídica objetiva del caso, no pudiendo basar sus argumentaciones, como sucede en autos, en meras presunciones, máxime cuando no surge prueba en contrario de lo manifestado y probado por la actora.

Las presunciones como las invocadas por la AFIP se basan en sus propias afirmaciones emergentes de especulaciones teóricas. Para que una “presunción” sea generadora de derechos y obligaciones, debe provenir de realidades concretas, de tal forma que puedan ser tenidas como verdad o de lo estimado como verdad por la propia ley. En el campo jurídico y más en concreto, en los procedimientos judiciales, las presunciones que pretenden alegarse para que sean consideradas “verdad” deben emerger de hechos probados y tipificados en forma específica como aquellos que originan derechos u obligaciones. De lo contrario, estaríamos frente a arbitrariedades con la consiguiente afectación de la seguridad jurídica.

- **Favaro Calvigioni, Inés c/AFIP – DGI s/Impugnación de deuda – CFSS – Sala II – 19/10/2004:**

Se considera “...que la actividad autónoma está delimitada por las notas típicas de la habitualidad, territorialidad y diferenciación de las actividades en relación de dependencia.

*En relación a la primera, ..., para que una actividad sea considerada “habitual” debe desempeñarse en forma más o menos recurrente tendiendo a la perdurabilidad.”*

Asimismo, en el **Dictamen N.º 876/1997 DLTRSS** se ha señalado que “... *el hecho de que un trabajador autónomo perciba ingresos brutos anuales inferiores a 24 veces el valor del AMPO, implica una presunción “juris tantum” de que no ejerció en forma habitual su profesión*”

Además, la asunción del riesgo económico en el ejercicio de una determinada actividad supone que la misma se efectúa por cuenta propia de quien la ejecuta.

✓ **Dictamen N.º 37/1997 DLTRSS.**

Las personas que ejerzan la dirección, administración o conducción de una sociedad y realicen tareas en relación de dependencia para ella - percibiendo una remuneración por tal función- su afiliación al SIJP como dependiente es voluntaria a partir del 01/07/94, siendo por otro lado obligatoria su inscripción en el régimen de autónomos (conf. artículo 2º inciso b) punto 1. y artículo 3º Ley N.º 24.241).

Por lo tanto, es del caso mencionar que, si el interesado se hubiera incorporado voluntariamente al SIJP como dependiente, se deberán ingresar los aportes y contribuciones pertinentes con destino al INSSJP, Obra Social, ANSSal, Asignaciones Familiares y Fondo Nacional de Empleo.

✓ **Dictamen N.º 1705/1998 DLTRSS.**

La afiliación obligatoria al régimen de trabajadores autónomos, respecto del director de una sociedad anónima argentina que no reside en el país, surge del ejercicio de la actividad atento ser su participación en el directorio de carácter permanente, resida o no en el país.

✓ **Dictamen N.º 1920/1998 DLTRSS.**

De conformidad con lo dispuesto en la ley N.º 24241 (artículo 3º inciso b) apartado 1) los miembros de consejos de administración de cooperativas que no perciban remuneración por su tarea pueden afiliarse voluntariamente al régimen de trabajadores autónomos.

La posibilidad de retribuir tanto el trabajo personal realizado por los consejeros como el reintegro de gastos efectuados en el ejercicio a su cargo se halla prevista por el artículo 67 de la Ley N.º 20.337.

Más allá de la denominación que se otorgue a las sumas abonadas a los miembros del consejo de administración de cooperativas de trabajo, si las mismas constituyen simplemente una mera compensación o reembolso de gastos

efectuados por los aludidos consejeros para el desempeño de su función, tal circunstancia los excluiría de la obligatoriedad de incorporarse en calidad de trabajadores autónomos al SIJP.

✓ **Dictamen N.º 2769/1998 DLTRSS.**

Los socios gerentes de sociedades de responsabilidad limitada que desempeñan tareas personales remuneradas que van más allá de la que trae aparejada su calidad de administradores pueden, independientemente de la obligatoriedad de su aporte como autónomos, elegir libremente entre las siguientes alternativas: incorporarse al S.I.J.P. y efectuar aportes al sistema sobre la remuneración que perciban por sus actividades en relación de dependencia o no incorporarse al S.I.J.P. y no efectuar cotizaciones por dichas asignaciones (art. 3º, inc. a), punto 1. Ley N.º 24.241).

✓ **Dictamen N.º 2835/1998 DLTRSS.**

Los directores de S.A. que realizan tareas técnico-administrativas que configuren una relación de dependencia, y por las que tengan asignada una remuneración, a partir del 01/07/94, se encuentran obligatoriamente comprendidos en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones como trabajadores autónomos según lo establece el artículo 2º, inciso b), apartado 1. de la Ley N.º 24.241, pudiendo optar por afiliarse voluntariamente como trabajadores en relación de dependencia en virtud de lo dispuesto en el artículo 3º inciso a), apartado 1. de la norma aludida.

Si el interesado no se hubiera incorporado voluntariamente al SIJP como dependiente, cesa la obligación del empleador de actuar como agente de retención de los aportes con destino al Sistema de la Seguridad Social como también de efectuar las contribuciones pertinentes, comprendidas en la C.U.S.S. (Contribución Unificada de la Seguridad Social), de cuya enumeración se ocupa el artículo 87 del Decreto N.º 2.284/91, en sus incisos a, b, c, d, e y f.

Respecto de la situación frente al SIJP de los gerentes de una sociedad de responsabilidad limitada, socios o no, conforme lo establece el art. 2º, inc. b), ap. 1. Ley N.º 24.241, se encuentran obligatoriamente encasillados como trabajadores autónomos. En tanto, en el supuesto de socios gerentes que perciben una remuneración por tareas técnico- administrativas en relación de dependencia con la sociedad, cabe concluir que su afiliación al Régimen Nacional de Jubilaciones como trabajadores en relación de dependencia es voluntaria (art. 3º, inc. a), apartado 2. de la norma aludida).

- **Mataloni Vilma Beatriz c/AFIP – DGI s/Impugnación de deuda – CFSS – Sala II – 21/09/2005:**

Conforme lo establecido por el inciso b) del artículo 13 de la Ley N.º 24241, pesa sobre el trabajador autónomo la obligación de mantener informadas a las autoridades respectivas sobre las actividades laborales desempeñadas. El incumplimiento de tal extremo, sumado a que las pruebas producidas avalan las afirmaciones del organismo en cuanto a la controvertida fecha del cese, llevan a confirmar la resolución que determinó deuda por el período cuestionado.

**- Guerra Gabriela Laura c/AFIP – DGI s/Impugnación de deuda – CFSS – Sala I – 14/12/2006:**

El Tribunal tiene dicho que el organismo fiscal confunde la responsabilidad solidaria e ilimitada de los socios de la sociedad colectiva, que es un aspecto comercial que hace a la cuestión del alcance de la responsabilidad exclusiva o excluyente del patrimonio social, con la administración de la sociedad, la cual a los fines de generar la cotización previsional debe, necesariamente, ser una actividad y no una responsabilidad sin actividad alguna (cfr. CFSS, Sala I sentencia del 27/12/01, “Velarde Altolaguirre, María Guadalupe”). En consecuencia, no existiendo en autos elementos probatorios que permitan vislumbrar el desempeño de la actividad de gerenciamiento de la recurrente, ni intervención alguna como administradora o conductora de la sociedad de la cual forma parte, corresponde revocar la resolución por la que se le formularon cargos.

**- Mas María Eugenia c/AFIP – DGI s/Impugnación de deuda – CFSS – Sala II – 04/05/2007**

Es indudable que, ante la inscripción en el régimen autónomo, no cabe al organismo analizar en cada caso si se prestan o no efectivamente las tareas denunciadas, porque la inscripción conlleva la obligación de aportar hasta la baja del sistema. Sin embargo, cuando la inscripción se deba al desempeño de actividades de dirección o administración de empresas la situación se modifica, ya que según la Ley N.º 24241 (art. 2 inciso b), se encuentran obligatoriamente sujetos a las disposiciones de la norma, y por tanto obligados a inscribirse como autónomos las personas que por sí solas, conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no, ejerzan habitualmente en la República alguna de las siguientes actividades: 1) “Dirección, administración o conducción de cualquier empresa, organización, establecimiento o explotación con fines de lucro, o sociedad comercial o civil, aunque por esas actividades no obtengan retribución, utilidad o ingreso alguno”. Ello así, porque ha de entenderse que, en dichos supuestos, el redactor de la norma se inclinó por la actividad efectiva, independientemente de la remuneración o utilidad que perciba por la misma, motivo por el cual, si ella no existe, ha de concluirse que tampoco existe obligación de aportar al régimen autónomo.



## Capítulo 5

### Conclusiones

Si bien el presente estudio trata sobre los trabajadores independientes, a medida que hemos avanzado en el análisis, ha quedado claro que esta categoría está conformada por un universo de alta heterogeneidad en términos socioeconómicos, el cual comprende múltiples y diversos subgrupos que van desde quienes ejercen profesiones liberales hasta trabajadores de subsistencia, abarcando un extenso abanico niveles de educación, productividad laboral e ingresos ampliamente divergentes.

Sin embargo, esta heterogeneidad en la conformación del universo bajo estudio no lo exime de ser impactado en diferente grado de intensidad por las continuas crisis económicas y recesiones, y por el avance de la digitalización de la economía en el marco de la cuarta revolución industrial, aspectos que magnifican tendencias a la expulsión de gran parte de estos sujetos hacia la economía clandestina, la evasión fiscal y la consecuente falta de registración ante la Administración Tributaria y la omisión de ingresar las cotizaciones a la Seguridad Social.

Con diferentes reformas normativas el Estado ha intentado captar a los sujetos de este universo que operaban “fuera del sistema” ofreciéndoles primero el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo), agregándole luego incentivos como el aporte sustitutivo de autónomos, el acceso al seguro de salud y el otorgamiento de subsidios de asignaciones familiares. Complementariamente para abarcar la referida heterogeneidad socioeconómica descripta, ha continuado fragmentando el universo original de trabajadores autónomos en cada vez más regímenes focalizados y subsidiados (*sub regímenes de inclusión social y promoción del trabajo independiente y el de asociados a cooperativas de trabajo*).

Todos estos regímenes especiales son diseñados con el “ anzuelo” de la simplificación del cumplimiento, la laxitud en el cumplimiento de ciertas formalidades tributarias y con una importante reducción en el aporte mensual con respecto al Régimen General de Trabajadores Autónomos.

Por otra parte, el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo), sustitutivo del régimen de autónomos para contribuyentes con ingresos brutos hasta \$ 2.353.705,82 en el caso de prestación de servicios y hasta \$ 3.530.558,74 en el caso de ventas, posee atractivos que no ofrece el régimen general de autónomos como: pago de asignaciones familiares, una cobertura de salud básica y la posibilidad de reemplazar el Impuesto a la Renta de Personas Humanas e IVA por el pago de un impuesto integrado.

Este último, que debiera ser un régimen de excepción para quien comienza la actividad y/o posee una facturación mínima, se ha convertido en los hechos en la opción para una gran cantidad de profesiones, oficios, productores de seguro y

demás sujetos que efectúan locaciones y prestaciones de servicios, estando vedado para quienes realicen la dirección, administración o conducción de sociedades comerciales o civiles, regulares o irregulares, y socios de sociedades de cualquier tipo.

Si se compara la alícuota del Régimen General de Autónomos con las del resto de los trabajadores independientes y con la de los trabajadores en relación de dependencia, se observa que aquella es la más elevada del régimen nacional de previsión social, ubicándose en el 32% de la renta presunta.

Como resultado de los procesos inflacionarios y de depreciación del poder adquisitivo, junto con el “desenganche” en los términos de actualización de las referidas “rentas de referencia” todos los valores de cotizaciones que se ingresan en cada uno de los regímenes de trabajo independiente han perdido relación con la capacidad contributiva de los contribuyentes.

Por otra parte, la mutación del sistema de seguridad social que originalmente era contributivo hacia un sistema mixto con múltiples componentes no contributivos como la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), el acceso a jubilaciones por Moratorias que se pagan a futuro a cuenta de una parte del haber previsional y los recientes esfuerzos del Estado Nacional para generar un Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) durante la crisis socio-económica generada por la pandemia, de persistir en el tiempo se erosionarán gravemente la confianza en un sistema contributivo y harán más dependiente de impuestos el pago de las futuras prestaciones.

La contracara a la atomización de los independientes en diversos subregímenes previsionales es la gestión centralizada de los mismos, tanto desde la recaudación de los Recursos de la Seguridad Social a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), como del otorgamiento de prestaciones por medio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), lo cual abre a futuro potenciales sinergias que debieran ser más aprovechadas para evitar el fraude, la evasión fiscal, el “enanismo” en las categorizaciones y la inclusión en la economía formal de quienes operan en la marginalidad de la economía clandestina.

Un sistema de Seguridad Social estable y consolidado es aquel que responde a tres pilares fundamentales: universalidad de cobertura, suficiencia de las prestaciones que otorga y sustentabilidad de su financiamiento a través de los aportes de los cotizantes.

Actualmente el financiamiento del sistema recurre a una variedad de impuestos con afectación específica que cubre más de la mitad de sus erogaciones.

Ante las tendencias que se perfilan de persistencia de altos niveles de evasión fiscal, altibajos de la actividad económica y el impacto de la digitalización de la economía en la etapa de recuperación pospandémica es necesario analizar cómo se asegurará la referida sustentabilidad del financiamiento del régimen, así como el otorgamiento de una tasa razonable de sustitución para quienes accedan a la edad y la cantidad de años de aportes que establezca la legislación jubilatoria.

Los persistentes índices de evasión pueden explicarse por factores económicos y motivacionales relacionados con la desconfianza respecto de la futura cobertura del sistema de seguridad social, con la coyuntura de la situación

económica particular del universo de sujetos que son objeto del presente estudio y con otros factores relacionados con la presión tributaria, la percepción de inequidad entre lo que se aporta y lo que se recibe, la incertidumbre sobre la intangibilidad de los fondos administrados por ANSeS y las continuas moratorias que son vistas como un premio a los que no aportaron.

Otro factor cultural, asociado a la baja moralidad tributaria, es la casi inexistente cultura del ahorro y la consecuente cultura de la previsión social en una población que viene sufriendo recurrentemente una desvalorización del poder adquisitivo de sus ahorros. En consecuencia, la necesidad de asegurarse una vejez digna o un ingreso frente a las contingencias futuras es derivada hacia otros mecanismos individuales propios del “sálvese quien pueda”.

Asociado con el fraude y la evasión fiscal surge también la proliferación de las “relaciones de dependencia encubiertas”, situación que se presenta lamentablemente tanto en el sector privado como en algunos nichos de empleo del sector público.

Por otra parte, debiera contemplarse la realidad de aquellos trabajadores autónomos que realizan actividades para un subcontratista (trabajador autónomo económicamente dependiente) sin que ello justifique la simulación de relaciones laborales encubiertas. Se considerará en esta categoría a aquellos autónomos que realizan una actividad económica o profesional para una empresa o cliente, del que dependen económicamente por percibir de él hasta el 50% de sus ingresos. La actividad se desarrollará por el trabajador autónomo con criterios organizativos propios, sin perjuicio de las indicaciones técnicas que pudiera recibir de su cliente para la realización de la actividad. Éstas no tendrán tal entidad que puedan suponer la efectiva inclusión del autónomo en el ámbito de organización y dirección del cliente. Los sujetos de esta categoría deberían registrar los contratos ante la AFIP.

Se puede fomentar la regularización de los trabajadores independientes informales a través de una escala de reducción de las cuotas a la Seguridad Social del 25% para el primer año de afiliación y un aumento gradual del aporte para los siguientes años hasta alcanzar el 100%.

Dicho beneficio podría duplicarse en el caso del inicio de la actividad de jóvenes con edad hasta 30 años y mujeres hasta 35.

Al pensar una reforma del régimen de trabajo independiente debe considerarse que el mercado actual de trabajo se basa en una alta movilidad laboral y volatilidad del empleo. En consecuencia, la cobertura de las personas que trabajan y su ingreso y egreso de los diferentes regímenes previsionales (autónomos, monotributo, monotributo social, trabajadores de casas particulares, etc.) debiera concebirse en un marco holístico integrador donde se atemperen las desigualdades en el tratamiento, si existieran, para no magnificar situaciones de inequidad y marginación social.

El establecimiento de categorías y el consecuente ingreso de las cotizaciones a partir debe ser revisado con el objetivo de definir si se determinará respecto del real monto de ingresos percibidos por el cotizante independiente, subsidiando al aporte sólo a aquellos que tengan ingresos por debajo de cierto nivel que podría ser, por ejemplo, la línea de pobreza o la canasta básica alimentaria. El hecho de que la

Administración Tributaria sea la responsable de la recaudación de las cotizaciones a la Seguridad Social y, a la vez, cuenta con la información de la facturación electrónica y la magnitud de las operaciones de los contribuyentes podría ser un factor para decidirse a favor de esta modalidad de determinación de la base imponible.

En una transición puede continuarse con el actual esquema de rentas presuntas de referencia, recalculando su cuantía a partir de indicadores socioeconómicos como los señalados (niveles de pobreza para una familia tipo) estableciendo paralelos con los sistemas de determinación de ingresos para la percepción de asignaciones familiares y de ingreso mínimo no imponible en el Impuesto a las Ganancias de las personas humanas.

Más allá de las reformas estructurales, desde la Administración Tributaria también se pueden impulsar mejoras en el diseño de los regímenes de autónomos y monotributistas y su futura concepción como un régimen único de trabajo independiente sin sobresaltos en la forma de determinación del aporte y una intensificación de la fiscalización sobre los trabajadores independientes.

Concurrentemente con ello, un futuro rediseño debería contemplar la coordinación e integración del actual Régimen de Autónomos con el Régimen Simplificado (Monotributo) sin perder de vista la relación con la cuantía de la base imponible del Régimen para trabajadores en relación de dependencia a igual nivel de ingresos.

Estos ajustes deberán evitar la actual situación por la cual ante el sobrepaso del monto máximo de facturación en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes se produce la exclusión del Monotributista configurándose un salto “estratosférico” de las obligaciones a tributar, al mismo tiempo que se “ pierden” otras prestaciones a las que se tenía derecho como el seguro de salud.

Además de coordinar a futuro las coberturas sobre los mismos riesgos para todos los trabajadores, es decir, incluir riesgos del trabajo, asignaciones familiares y salud, también debiera uniformarse el período sobre el cual se efectúan los aportes, dado que hoy algunos regímenes lo hacen sobre base vencida y otros sobre mes adelantado. Lo lógico en un régimen de trabajo independiente que calcule las cotizaciones a partir de los ingresos del contribuyente es que las cuotas a pagar se realicen una vez vencido el período que les permite generar los ingresos.

A futuro deberá pensarse un nuevo régimen de trabajo independiente que, entre otras cuestiones, considere al autónomo como beneficiario de las medidas sobre prevención de riesgos laborales y de cobertura de salud y no tan solo como responsable de su aplicación para los trabajadores que pudiera tener a su cargo.

Entre dichas mejoras en la protección social del autónomo, aproximando el nivel de protección social al que disfrutan los trabajadores asalariados, debiera analizarse:

- La cobertura de una póliza de accidentes profesionales por parte de una Aseguradora de Riesgos de Trabajo (ART) y la extensión a todos los autónomos de la protección social por incapacidad laboral temporal (ILT) cubierta por las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo.

- Contemplar como situación especial la discapacidad. Bonificación del 25% de la cuota mínima para las personas con discapacidad que se establezcan como trabajadores por cuenta propia y durante los 2 años siguientes al alta inicial.
- Establecimiento de un sistema específico de protección por cese de actividad con un límite temporal.
- Bonificación del 100% de la cuota mínima durante un periodo de 12 meses a trabajadoras autónomas que habiendo cesado su actividad por maternidad y disfrutando del descanso correspondiente, vuelvan a realizar actividad por cuenta propia en el año siguiente al parto.

En el caso de los trabajadores autónomos la recurrente aplicación de planes de regularización de deudas previsionales (moratorias) ha servido en muchos casos para la “compra” de períodos necesarios para completar los requisitos de años de aportes y acceder al beneficio jubilatorio. En un contexto de recurrente depreciación del poder adquisitivo de la moneda debe repensarse si es viable continuar instrumentando moratorias con un sistema que descuenta las cuotas del plan de regularización del haber jubilatorio que se percibe. Esto para evitar un desfinanciamiento del sistema.

En síntesis, el actual Régimen Nacional de Trabajadores Autónomos muestra evidentes señales de agotamiento y necesidad de adecuación a las nuevas tendencias.

**Anexo**

**Encuadramiento de socios según el criterio del**

**Dictamen 34/1996 de la Dirección de Coordinación**

**Operativa (DCO)**

TIPO SOCIETARIO	ACTIVIDADES AUTÓNOMAS INCORPORACIÓN		RELACIÓN DE DEPENDENCIA INCORPORACIÓN	
	OBLIGAT.	VOLUNT.	OBLIGAT.	VOLUNT.
Sociedad civil	Socios que ejercen administración, dirección o conducción y/o prestan algún servicio o actividad para la sociedad			Socios que presten servicios remunerados en relación de dependencia
Sociedad de hecho y sociedad irregular	Todos los socios			Socios que presten servicios remunerados en relación de dependencia
Sociedad colectiva	Todos los socios			Socios que presten servicios remunerados en relación de dependencia
Sociedad de capital e industria	Socios capitalistas Socios industriales con participación en las ganancias mayor o igual al promedio Socios cuando el total de los integrantes estén ligados por vínculos de		Socios industriales con participación en las ganancias inferior al promedio	Socios capitalistas que presten servicios remunerados en relación de dependencia Socios industriales con participación en las ganancias igual o mayor al promedio

	parentesco			Socios cuando el total de integrantes estén ligados por vínculos de parentesco
Sociedad en comandita simple y por acciones	Comanditado único Comanditado no único con participación igual o mayor al promedio en el capital comanditado Socios cuando el total de integrantes estén ligados por parentesco		Socios comanditados con participación menor al promedio en el capital comanditado Socios comanditarios que prestan servicios a la sociedad con participación menor al promedio en el capital comanditario	El socio comanditado único y los comanditados no únicos, pero con participación igual o mayor al promedio en el capital comanditado y los socios comanditarios con participación igual o mayor al promedio en el capital comanditario si prestan servicios en relación de dependencia Socios cuando el total de integrantes estén ligados por vínculos de parentesco si prestan servicios

TIPO SOCIETARIO	ACTIVIDADES AUTÓNOMAS INCORPORACIÓN		RELACIÓN DE DEPENDENCIA INCORPORACIÓN	
	OBLIGAT.	VOLUNT.	OBLIGAT.	VOLUNT.
Sociedad de responsabilidad limitada	Gerente (socio o no) Socios no gerentes con participación en las ganancias igual o mayor al promedio si prestan servicios en	Socios no gerentes	Socios con participación en las ganancias menor al promedio que	Gerente (socio o no) o socio no gerente con participación en las ganancias igual o mayor al

	relación de dependencia Socios cuando el total de integrantes estén ligados por vínculos de parentesco		presten servicios para la sociedad	promedio y que preste servicios en relación de dependencia
Sociedad anónima	Directores (accionistas o no) con o sin subordinación laboral Socios con participación en las ganancias igual o mayor al promedio, que presten servicios remunerados Socios cuando el total de integrantes estén ligados por vínculos de parentesco		Socios en relación de dependencia cuya participación en las ganancias sea inferior al promedio	Directores (accionistas o no) que prestan servicio en relación de dependencia Socio no director con participación en las ganancias igual o mayor al promedio que preste servicios en relación de dependencia
Cooperativas	Miembros del consejo de administración que perciben retribución por sus funciones Socios de cooperativas de trabajo	Miembros del consejo de administración que no perciben retribuciones		

## Referencias bibliográficas

ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP, 1998). “Resolución General N.º 79. Obligaciones del sistema de Seguridad Social. Procedimiento”. Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48913/texact.htm>

ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP, 2003). “Resolución General N.º 1.566. Obligaciones del sistema de Seguridad Social. Aplicación de sanciones”. Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/88745/texact.htm>

ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP, 2007). “Resolución General N.º 2.217. Seguridad Social. Trabajadores autónomos. Decreto N.º 1.866/2006”. Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/125591/texact.htm>

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2012). “Manual sobre la extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia”. Ed. AISS. Ginebra. Recuperado desde: [https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/publications/3\\_handbook-extension-selfemployed-26580.pdf](https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/publications/3_handbook-extension-selfemployed-26580.pdf)

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2019). “10 desafíos mundiales para la seguridad social. Evolución e innovación”. Ed. AISS. Ginebra. Recuperado desde: <https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/publications/3-10-challenges-Global-2019-WEB-263632.pdf>

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1951). “Ley N.º 14.094. Régimen de Previsión para quienes ejerzan profesiones liberales”. Buenos Aires. Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7029727/19511031?busqueda=1>

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1953). “Ley N.º 14.236. Instituto Nacional de Previsión Social”. Prescripción de las acciones de cobro de aportes y contribuciones (artículo 16). Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/120261/texact.htm>

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1955). “Ley N.º 14.397. Régimen de Previsión Social para Trabajadores Independientes, Empresarios y Profesionales”. Buenos Aires. Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7030336/19550121?busqueda=1>

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1967). “Ley N.º 17.250. Cajas Nacionales de Previsión. Requisitos y sanciones por incumplimientos”. Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/88759/norma.htm>

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1968). “Ley N.º 18.038. Régimen de Jubilaciones y Pensiones para los Trabajadores Autónomos”. Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/31924/norma.htm>

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1970). “Ley N.º 18.820. Dirección Nacional de Previsión Social. Régimen de recaudaciones”. Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48990/norma.htm>

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1972). “Ley N.º 19.549. Procedimiento Administrativo”. Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22363/texact.htm>

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1993). “Ley N.º 24.241. Ley del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones”. Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/639/texact.htm>

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1998). “Ley N.º 11.683. Procedimiento fiscal. Texto ordenado según Decreto N.º 821/1998”. Buenos Aires. Recuperado de:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/18771/texact.htm>

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (2008). “Ley N.º 26.425. Sistema Integrado Previsional Argentino. Régimen previsional público. Unificación”. Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148141/texact.htm>

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (2019). “Ley N.º 27.541. Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública”. Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333564/texact.htm>

GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2020). “Los desafíos de las Administraciones Tributarias ante el futuro del trabajo en la nueva normalidad”. Artículo en “Revista de Administración Tributaria”. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT. Panamá. Recuperado desde: [https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista\\_46/Espanol/2020\\_RAT\\_46\\_ebook\\_es.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_46/Espanol/2020_RAT_46_ebook_es.pdf)

MANSILLA, Cristina del Carmen, FERRÉ OLIVE, Edgardo Héctor y SALPETER, Pablo Maximiliano “Recursos de la Seguridad Social”, Editorial Osmar D. Buyatti, 2020.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTESS, 2007). “Los trabajadores independientes y la Seguridad Social”. Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social. Año IV, N.º 4. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/seguridadSoc/lostrabajadoresindependientes.pdf>

ORSATTI, Alvaro (2010). “Negociación colectiva del trabajo autónomo”. Grupo de Trabajo de Autoreforma sindical. Lima. Recuperado de: [http://white.lim.ilo.org/proyectoactrav/pry\\_rla\\_06\\_m03\\_spa/gtas/gtas\\_aportes/regular/csa/gtas3-csaautonomosnegoccolectiva.pdf](http://white.lim.ilo.org/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/gtas/gtas_aportes/regular/csa/gtas3-csaautonomosnegoccolectiva.pdf)

ORSATTI, Alvaro y ROCHA (2018). “Conceptos sobre empleo atípico y trabajo autónomo”. Red Española Latinoamericana de Trabajo y Sindicalismo (RELATS). Lima. Recuperado de: <http://www.relats.org/documentos/EATP.Conceptos.pdf>

PODER EJECUTIVO NACIONAL (PEN, 1979). “Decreto N.º 1.397/1979. Reglamentario de la Ley N.º 11.683 de Procedimiento Tributario”. Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/18807/texact.htm>

PODER EJECUTIVO NACIONAL (PEN, 1993). “Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 507/1993. Reforma del Estado, Obligaciones de la Seguridad Social”. Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/12438/norma.htm>

PODER EJECUTIVO NACIONAL (PEN, 2001). “Decreto N.º 814/2001. Reducción de contribuciones patronales de la Seguridad Social”. Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67425/texact.htm>

PODER EJECUTIVO NACIONAL (PEN, 2006). “Decreto N.º 1.866/2006. Reglamentación del artículo 8º de la Ley N.º 24.241”. Buenos Aires. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123103/norma.htm>

