

EL MONOTRIBUTO SOCIAL COMO MECANISMO DE IMPULSO A LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN ARGENTINA

Agustín Torres

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina

RESUMEN

El monotributo social constituye una figura legal del ordenamiento jurídico argentino, correspondiente al ámbito de la política fiscal, que presenta una marcada proyección social. Esta categoría tributaria procura incorporar a la economía formal a aquellos actores en situación de vulnerabilidad socioeconómica que desempeñan actividades productivas, comerciales o de servicios al margen de la regularidad impositiva y previsional. Por sus propósitos y por el segmento poblacional que conforma su ámbito de aplicación, esta especie de monotributo ha terminado posicionándose como una de las herramientas de inclusión social más destacada y como un valioso mecanismo de promoción de la economía social y solidaria en los últimos años en Argentina. Por ello, en este trabajo, se procura caracterizar, desde una perspectiva analítica, al monotributo social, explorando sus componentes principales y describiendo los diferentes aspectos implicados en su evolución.

PALABRAS CLAVE: Monotributo Social, Ordenamiento Jurídico Argentino, Marco Legal, Economía Social y Solidaria, Inclusión Social.

CLAVES ECONLIT: K310, K340, P130, L310.

THE “MONOTRIBUTO SOCIAL” AS A MECHANISM TO PROMOTE THE SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY IN ARGENTINA

ABSTRACT

The “monotributo social” is a figure of fiscal policy into the Argentine legal system, which presents a relevant social projection. This tax category seeks to incorporate into the formal economy those actors in a situation of socio-economic vulnerability who perform productive, commercial or service activities outside of tax and social security regularity. For its purposes and considering the population segment that makes up its scope of application, this kind of “monotributo” became one of the most prominent social inclusion tools and an important mechanism for the promotion of the social and solidarity economy in the recent years in Argentina. Therefore, this paper tries to characterize, from an analytical perspective, the “monotributo social”, exploring its main components and describing the different aspects involved in its evolution.

KEY WORDS: Monotributo Social, Argentine Legal System, Legal Framework, Social and Solidarity Economy, Social Inclusion.

SUMARIO¹

I. Comentarios Iniciales. II. Contextualización. Aproximación Conceptual. III. Marco Legal. Evolución. III.a) Consideraciones sobre su integración. IV. Extremos de Procedencia. Destinatarios. IV.a) Los destinatarios desde la perspectiva de la Economía Social y Solidaria. V. Caracterización. VI. La Vulnerabilidad. Indagación en el Sentido Legal. VI.a) Las referencias legales. VI.b) El concepto de vulnerabilidad en los ordenamientos jurídicos de la región. Los supuestos de Uruguay y de Brasil. VI.c) Precisiones conceptuales. VI.d) Implicancias de las dificultades para acreditar la vulnerabilidad. VII. El Monotributo Social Agropecuario. Caracterización. VIII. Conclusiones. Bibliografía. Legislación Citada.

I. Comentarios Iniciales

A partir de los primeros años de la década pasada, la economía social y solidaria fue adquiriendo mayor relevancia en la sociedad argentina. En la configuración y avance de ese proceso resultaron particularmente significativos los impactos, socialmente desfavorables, de la crisis económica e institucional que atravesó el Estado argentino durante los años 2001 y 2002. Ciertamente, las políticas económicas implementadas desde el último decenio del siglo pasado, y que eclosionaron en el colapso acaecido en los años mencionados, condujeron a un escenario de exclusión social, caracterizado por un elevado nivel de desempleo y por la precarización de las condiciones de trabajo.

En aquel contexto de crisis se articularon diferentes respuestas desde el campo de la economía social. Así, con motivo de tal panorama proliferaron diversas iniciativas de naturaleza social y solidaria, algunas de las cuales pudieron perdurar, consolidarse y, en su caso, perfeccionarse. Este proceso de emergencia y difusión de diferentes manifestaciones de la economía social comprendió tanto figuras

1. Este trabajo se ha desarrollado con el apoyo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina [CONICET] y de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Católica de Santiago del Estero [SeCyT-UCSE]. En este último caso, el trabajo se inscribe en el marco de la ejecución del proyecto de investigación “Los microemprendimientos de la economía social y su marco legal-institucional en la provincia de Santiago del Estero. Propuestas para la elaboración de una regulación jurídica específica”, aprobado y financiado por SeCyT -UCSE.

poco convencionales como expresiones clásicas. Dentro de estas últimas se destacaron las cooperativas de trabajo, las cuales adquirieron un relevante significado social en el contexto de la crisis². Tal tendencia incluyó a aquellas cooperativas conformadas voluntariamente como una alternativa a la relación de trabajo asalariada, pero, también, a las denominadas fábricas recuperadas bajo el formato de cooperativas por parte de los propios trabajadores de empresas quebradas que decidieron conservar la fuente laboral³.

Además, este movimiento orientado hacia la generación de alternativas se potenció mediante el estímulo estatal, canalizado a través de políticas y programas destinados a promover y favorecer la conformación y sustentabilidad de emprendimientos de la economía social y solidaria. Sin embargo, a pesar de la difusión de esta tendencia y de su contribución en el proceso de recuperación socioeconómica, buena parte de las manifestaciones solidarias se desarrollaron al margen de los sistemas fiscal y previsional.

Teniendo en cuenta tal circunstancia, en el año 2004, se implementó, a través de la Ley Nacional 25.865, el denominado monotributo social como una variante dentro del catalogado “régimen simplificado para pequeños contribuyentes”, instaurado a su vez, en el año 1998, con el propósito de facilitar el cumplimiento de las obligaciones impositivas y previsionales de los pequeños contribuyentes de menor envergadura⁴. Esta especie tributaria, inicialmente prevista como una

2. Vuotto, M.: El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social, OIT/ Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina, Lima, 2011.

3. Magnani, E.: El cambio silencioso: Empresas y fábricas recuperadas por los trabajadores en la Argentina, Promoteo Libros, Buenos Aires, 2003. Ranis, P.: *Argentine Workers: Peronism and Contemporary Class Consciousness*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992. Rebón, J. y Saavedra, I., Empresas recuperadas. La autogestión de los trabajadores, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2006. Vieta, M.: “The Social Innovations of Autogestión in Argentina’s Worker-Recuperated Enterprises. Cooperatively Reorganizing Productive Life in Hard Times”, *Labor Studies Journal*, vol. 35, n° 3, 2010, pp. 295–321. Ruggeri, A. [Comp.], Las empresas recuperadas: autogestión obrera en Argentina y América Latina, 1ª ed., Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Ciudad de Buenos Aires, 2013. Ruggeri, A. ¿Qué son las empresas recuperadas? Autogestión de la clase trabajadora, Peña Lillo-Continente, Buenos Aires, 2014. Larrabure, M.: “Post-capitalist struggles in Argentina: the case of the worker recuperated enterprises”, *Canadian journal of development studies/Revue canadienne d’études du développement*, vol. 38, n° 4, 2017, pp. 507-522.

4. Suozzi, L.: “El régimen simplificado para pequeños contribuyentes (‘Monotributo’) ante la eliminación de las Sociedades de Hecho en el Derecho Tributario Argentino”, *Revista Lex Mercatoria*, N° 3, 2016, pp. 59-62. Salim, J. y D’Angela, W.: Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Monotributo, AFIP, Buenos Aires, 2006. Disponible en: <http://www.afip.gob.ar/estudios/archivos/Monotributo.pdf> Fecha de consulta: 17-05-2018.

opción transitoria y que luego terminó instalándose como categoría permanente, fue diseñada, en virtud de su específico alcance, para suministrar un encuadre fiscal apropiado y proporcionar una cobertura previsional a aquellas experiencias sociales y solidarias que, debido a sus notas particulares, se desplegaban en el circuito informal de la economía, a pesar de incidir, en los hechos, de forma concreta, en la dinámica comercial y productiva. Este tipo de monotributo no sólo importa una vía -aunque limitada- de recaudación, sino que también representa un medio de asignación de beneficios, en el orden de la seguridad social, a miembros de segmentos poblacionales de reducidos recursos.

Por su incidencia en el desenvolvimiento de las iniciativas de la economía social y solidaria, el monotributo social ha cobrado relevancia para el sector. Sin embargo, dentro de la elaboración del conocimiento específico sobre la economía social en el ámbito local, esta variante tributaria aún no dispone de un desarrollo profundo. Así, diferentes expresiones y aspectos de la economía social y solidaria recogen destacadas exploraciones⁵. En cambio, el monotributo social, si bien dispone de relevantes aportes, constituye un tópico que requiere, aún, de un mayor nivel de indagación.

En este trabajo se propone caracterizar técnicamente al monotributo social en tanto figura legal que contribuye al desarrollo y consolidación de la economía

5. De este modo, reciben tratamiento diferentes modalidades de emprendimientos de la economía social (Abramovich, A. L.: "Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades", en Cimadamore, A. [Comp.] La economía política de la pobreza, CLACSO, Buenos Aires, pp. 221-259, 2008); experiencias del trueque (Coraggio, J. L.: "Las redes de trueque como institución de la Economía Popular", en Hintze, S. [Comp] Trueque y Economía Solidaria, ICO, Instituto del Conurbano- Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, pp. 259-278, 2003); ferias y mercados agrícolas (Caballero, L., Dumrauf, S., González E., Mainella F., y Moricz M.: "Los procesos organizativos de la agricultura familiar y la creación de ferias y mercados de economía social", vol. IV, n° 7, Otra Economía, pp. 26-41, 2010); empresas recuperadas (Deux Marzi, M. V. y Vázquez, G.: "Emprendimientos asociativos, empresas recuperadas y economía social en Argentina", *ÍCONOS*, N° 33, pp. 91-102, 2009; Vieta, M.: "Desafíos e innovaciones sociales en las empresas recuperadas por sus trabajadores", en Ruggeri, A. Las empresas recuperadas: autogestión obrera en Argentina y América Latina, ed. Facultad de Filosofía y Letras (UBA), Bs. As., pp. 103-114, 2009; Ruggeri A.: Informe del IV relevamiento de empresas recuperadas en la Argentina. 2014. Las empresas recuperadas en el período 2010-2013. Programa Facultad Abierta, SEUBE, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cooperativa Chilavert Artes Gráficas, 2014); micro-emprendimientos productivos entre desocupados o actores pertenecientes a sectores vulnerables como manifestación de la economía social (Subirán, C. A. y Torres, M. A.: "Las iniciativas oficiales en el campo de la reinserción laboral de la población desocupada: el caso de Famaillá, Tucumán (República Argentina)", *Revista Atlántica de Economía*, vol. 2, pp. 1-30, 2011; De Sena, A.: Políticas Sociales y Microemprendimientos Socio-Productivos, Ciccus, Bueos Aires, 2018).

social y solidaria, al posibilitar la regularización impositiva y previsional de aquellas iniciativas sociales y solidarias que se desenvuelven en el terreno de la informalidad. El estudio pertenece a la tipología cualitativa y presenta un carácter analítico, incorporando, asimismo, algunos contenidos para la reflexión específica.

En pos de tal cometido, se indaga, en un primer momento, en los factores contextuales que acompañaron y explicaron la implementación de esta categoría impositiva. A continuación, se efectúa un recorrido por la evolución de esta tipología tributaria con remisión a las modificaciones que experimentó la normativa específica. Tal incursión implica un examen de los dispositivos legales que contemplan la cuestión, los componentes que conforman este tipo de tributo y que observan directa conexión con los efectos que se persiguen mediante el mismo. Luego, se identifican a los actores económicos comprendidos dentro de la cobertura del tributo; es decir, aquellos que revisten la dual calidad de sujeto pasivo del impuesto y de destinatario de los beneficios o ventajas que esta especie tributaria comporta. Seguidamente se intenta esclarecer el sentido que la idea de vulnerabilidad presenta en el entramado normativo específico. Después, se analiza el monotributo social agropecuario como alternativa singular dirigida a un sector específico. En tal tarea se inquiere en los desafíos que los cambios normativos operados en el campo fiscal y en el ámbito de las políticas sociales plantean a la eficacia de esta especie de monotributo social.

Por último, teniendo en miras el objetivo trazado y atendiendo a los aspectos centrales del tópico, se formulan, a modo de cierre, una serie de reflexiones. En este último apartado, además de la exposición de los comentarios finales, se proporcionará, a partir de una interpretación integradora de las secciones de este trabajo, una descripción del curso que observó el monotributo social desde su implementación, identificando y caracterizando las diferentes etapas que es posible distinguir en su trayecto evolutivo.

II. Contextualización. Aproximación Conceptual

La incorporación, en el año 2004, del monotributo social al ordenamiento legal argentino como una alternativa fiscal específica para contribuyentes de reducido volumen económico que reúnan determinadas condiciones económicas y legales, se inscribe en un escenario marcado por los esfuerzos institucionales dirigidos a intensificar el proceso de recuperación socioeconómica desplegado con

motivo de la crisis de fines del 2001 y comienzos del 2002⁶. Si bien las consecuencias más sensibles de tal panorama habían logrado contenerse en los meses inmediatos que siguieron al colapso, aún debía afrontarse la tarea de reintegrar social y laboralmente a un sector de la población rezagado a causa de las políticas aplicadas en la última década. Por tal razón, en la etapa de implementación del monotributo social se profundizan las estrategias de tipo asistencial aplicadas con precedencia, pero, a la vez, se complementan su eficacia con el desenvolvimiento

6. Al respecto puede argumentarse que las modificaciones acaecidas en Argentina durante la década del noventa, en lo que se refiere a la presencia y actuación del Estado, constituyeron un rasgo distintivo de la etapa. Se operó, en esos años, una modificación sustancial del rol del Estado. Tal variación implicó la resignación de temáticas o áreas que hasta entonces se caracterizaban por ocupar un lugar preponderante en la agenda estatal. La relación público-privado se confeccionó conforme nuevos parámetros. La dimensión estatal en este último orden se reformuló significativamente, reduciéndose los márgenes de la intervención oficial. La mecánica de la relación Estado-sociedad se deslizó a través de nuevos engranajes, con la consecuente elevación de innovadores criterios rectores; verdaderos parámetros de referencia de la actuación estatal, demarcando fronteras de posibilidades al desarrollo, que observaron continuidad en el comienzo del decenio siguiente (Strasser, C.: *La vida en la sociedad contemporánea. Una mirada política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003). Lo político se subordinó, así, a lo económico. La vigorización del transnacionalismo económico, que comenzó a evidenciarse en las últimas décadas del siglo pasado, se tradujo en mayores condicionamientos para el accionar económico del país. Con la vigencia del pensamiento neoliberal la gestión estatal de la economía afrontó las tradicionales metas del pleno empleo, estabilidad de precios y niveles óptimos de producción. Con ello, se redujo el papel del Estado-nación como regulador de la vida social y económica. En buena medida esto importó que el conflicto capital-trabajo se apartara de la composición oficial. De esta manera, el Estado argentino cedió capacidad de manejo de su economía al libre mercado, describiendo un proceso que se inscribió en una tendencia internacionalmente extendida. Así, la desregulación económica en general, la flexibilización laboral, la explosión de la industria de servicios, el auge de la economía financiera, la apertura de los mercados y la fluida interrelación comercial entre naciones en el plano internacional, la transnacionalización de las finanzas, y la escisión entre capitalismo financiero y capitalismo industrial, definieron el nuevo paradigma económico mundial (García Delgado, D.: *Estado-nación y globalización*, Ariel, Buenos Aires, 2000.). A su vez, la creciente influencia de los organismos internacionales de crédito, expresada en las funciones de asesoramiento y financiación constituyó, cual realidad infranqueable, una de las restricciones a la soberanía nacional, que contribuyó, con la complacencia de la dirigencia política, al debilitamiento de la voluntad autónoma en materia de política económica y social. Todo este proceso habría de generar, como consecuencia de los impactos que deparó en determinados aspectos de la configuración social, reacciones procedentes de distintos sectores. Comenzaron a cobrar relevancia los movimientos sociales que, mediante una renovada vitalidad, portando innovadoras propuestas o reciclando vetustas posturas, protagonizaron y documentaron la protesta, enarbolando, en algunos casos con deslucido formato, la resistencia al cambio. La agenda de denuncias reflejó un contenido ampliado, en el cual se adicionaron a los, aún por entonces, irresueltos derechos sociales, los llamados intereses difusos y los derechos de tercera generación (medio ambiente, protección al consumidor, autodeterminación de los pueblos, reconocimiento de los derechos de las minorías, etc.).

de programas orientados a estimular la auto-organización de los sectores económicamente desfavorecidos⁷.

No obstante, corresponde realizar una aclaración conveniente, a los efectos de comprender el auténtico propósito que fundamenta a la figura examinada. Como se analizará con mayor rigor técnico en uno de los apartados que prosiguen, dentro de este trabajo, el campo de acción del monotributo social no se halla compuesto por el segmento poblacional excluido o sometido a condiciones de precariedad, sino que el conjunto de sus destinatarios se encuentra conformado por aquellos actores, individuales o agrupados, de la economía informal que atraviesan una situación de vulnerabilidad definida, a la vez, por la inestabilidad y la resistencia frente a la amenaza del desmoronamiento en un cuadro de precariedad. Es decir, que el monotributo social se halla destinado a aquellos sujetos que, en virtud de sus recursos materiales e inmateriales, aún disponen de una capacidad de respuesta, a través del trabajo o la acción emprendedora, pero que la desarrollan al margen de la regularidad impositiva y previsional.

En atención a ello y debido a que la economía social y solidaria representa un ámbito que confiere, de conformidad con principios y valores propios, concretas y viables posibilidades para el desenvolvimiento de iniciativas dirigidas a promover el crecimiento de actores que transitan difíciles coyunturas sociales, puede comprenderse la conexión entre esta especie de monotributo y el sector social y solidario. Este aspecto no constituye un mero rasgo apreciable desde la óptica del análisis técnico, sino que se encuentra abonado por los diferentes supuestos de articulación entre políticas del espacio social y solidario y el régimen del monotributo social.

Situado dentro del diagrama impositivo catalogado como “Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes”, el monotributo social se dirige a estimular y facilitar la incorporación a la economía formal de aquellos actores en situación de vulnerabilidad social, que desempeñan, de forma individual o colectiva, actividades productivas, comerciales o de servicios⁸. A través de esta opción tributaria el Estado cubre los aportes previsionales y facilita el acceso a una obra social de un colectivo de limitado caudal de recursos que se desenvuelve comercial y productivamente al margen de la regularidad impositiva y previsional.

7. Svampa, M.: “Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo”, Cuadernos del Cendes, Tercera Época, Caracas, Año 24, n° 65, pp. 39-61, 2007.

8. Castelao Caruana, M.: “La formalización de los trabajadores por cuenta propia en Argentina: análisis del programa Monotributo Social y de los factores que condicionan su alcance”, Equidad & Desarrollo, n° 26, 2016, pp. 13-38.

En lo referente a su estructura, el monotributo social concuerda con las otras opciones comprendidas dentro del citado “Régimen Simplificado”. Abarca, así, técnicamente, los siguientes aspectos:

- el impuesto integrado que incluye, a su vez, el impuesto a las ganancias y el impuesto al valor agregado;
- el aporte concerniente al régimen del “Sistema Integrado Previsional Argentino”;
- el aporte referente al “Sistema Nacional del Seguro de Salud”.

Empero, lo que singulariza a esta especie de monotributo está dado por el nivel de transferencia efectuada por parte del Estado nacional. Ciertamente, ya que la autoridad federal subvenciona, en su totalidad, los dos primeros aspectos (impuesto integrado y aportes previsionales) y en un 50 %, el tercer componente (aporte al sistema del seguro de salud). En este último supuesto, el contribuyente tiene que integrar el 50 % restante, que termina representando el importe que abona, en definitiva, en su carácter de monotributista social. Sin embargo, con posterioridad a la implementación de la versión originaria se introdujo una variante, para casos puntuales, difundida como “monotributo social de costo cero” y que entraña una mayor intervención estatal.

En tal tipología, el Estado nacional soporta plenamente, también, el aporte destinado al “Sistema de Seguro de Salud”. De allí, justamente, el sentido de la denominación de esta especie. Dentro de tal modalidad se ubican: i) el “Monotributo Social a Costo Cero-Programa Padre Carlos Cajade”, con participación de la Comisión Nacional de Microcrédito (CO.NA.MI) y cuyo cuerpo de destinatarios se nutre de los beneficiarios de microcréditos [Ley 26117]; ii) el “Monotributo Social a Costo Cero-Programa Argentina Trabaja”, que reconoce a sus destinatarios en los beneficiarios de este programa; y iii) el “Monotributo Social a Costo Cero-Agricultura Familiar (AF)”, con involucramiento de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, alternativa en la cual los destinatarios pertenecen al sector de la agricultura familiar.

El monotributo social reconoce tres tipos de destinatarios: i) personas físicas que despliegan una única actividad económica; ii) cooperativas de trabajo y iii) proyectos productivos. La condición de monotributista social no resulta afectada por la circunstancia de que el contribuyente transite desde una tipología a otra.

De este modo, un emprendedor individual inscrito en el monotributo social puede incorporarse a una cooperativa de trabajo sin perder su pertenencia a esta categoría fiscal.

Puede afirmarse que, tempranamente, desde el comienzo de su ejecución, el monotributo social adquirió relevancia debido a su favorable incidencia sobre la comunidad. Al cubrir aportes previsionales y allanar las posibilidades de disponer de cobertura de salud, contribuye a atemperar algunos de los condicionamientos que conforman el cuadro de vulnerabilidad que aqueja a los actores de la economía informal. Además, el monotributo social refuerza las políticas estatales de inclusión ya que no guarda incompatibilidad con determinados programas sociales (pensiones y jubilaciones no contributivas; Asignación Universal por Hijo, planes de capacitación laboral, etc.).

Este impacto social no puede considerarse como una proyección estática, en el sentido de que sus efectos se circunscriben, solamente, a aquellos dos aspectos; sino que, al proporcionar a los monotributistas sociales la posibilidad de otorgar facturas y de convertirse en proveedores del Estado, incrementa la competitividad de los mismos y les confiere una mejor posición en el mercado. Sin embargo, el monotributo social no debe ser interpretado como una estrategia aislada; es decir, un mecanismo escindido del conjunto de herramientas institucionales desplegadas en el terreno social. Precisamente, por tal razón, el desenvolvimiento de esta especie de monotributo recepta, en buena medida, las repercusiones derivadas del despliegue de las diferentes políticas sociales con las cuales se integra.

III. Marco Legal. Evolución

Tal como se anticipó en el apartado precedente el monotributo social surge como una modalidad más dentro de la oferta fiscal para tributarios de limitado giro económico, denominada “Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes”. Su incorporación a este esquema impositivo se produjo en el año 2004 con las modificaciones introducidas por la Ley Nacional 25.865⁹. Empero, la inserción de esta alternativa al sistema impositivo, que terminaría dando lugar a un régimen específico, operó sin mayores referencias que contribuyeran a su distinción o caracterización. Efectivamente, ya que la norma citada, a pesar de introducir a esta figura dentro del andamiaje fiscal mencionado, no le

9. Ley 25.865, sancionada en fecha 17-12- 2003, promulgada parcialmente en fecha 15-01-2004.

Gráfico.
Trabajadores Registrados. Impacto del Monotributo Social
[Periodo 2012 -2018]

Trabajadores registrados según modalidad ocupacional principal** Con estacionalidad. Total país. En miles							
Período	Asalariados privados	Asalariados públicos	Asalariados de casas particulares	Indepen- dientes Autónomos	Indepen- dientes Mono- tributo	Indepen- dientes Monotributo Social	Total
ene-12	6.106,0	2.543,7	389,2	409,9	1.314,7	167,8	10.931,3
abr-12	6.055,0	2.605,4	390,0	407,7	1.317,8	172,5	10.948,4
sep-12	6.022,8	2.633,7	401,8	409,4	1.352,4	182,4	11.002,5
ene-13	6.129,5	2.707,4	407,6	412,4	1.370,1	187,4	11.214,4
abr-13	6.121,6	2.724,6	408,7	423,0	1.384,0	192,1	11.254,0
sep-13	6.085,8	2.821,5	446,4	430,8	1.437,8	274,1	11.496,4
ene-14	6.153,7	2.849,0	454,4	424,8	1.462,7	294,2	11.638,7
abr-14	6.096,4	2.852,6	452,7	422,4	1.467,0	304,1	11.595,3
sep-14	6.097,0	2.928,3	463,0	412,4	1.484,6	321,7	11.707,0
ene-15	6.197,2	2.948,4	440,0	408,3	1.439,7	342,0	11.775,4
abr-15	6.224,3	2.965,8	440,6	410,2	1.433,4	349,4	11.823,8
sep-15	6.237,6	3.073,6	445,8	411,8	1.457,8	355,8	11.982,3
ene-16	6.237,2	3.073,3	444,6	408,9	1.443,8	355,0	11.962,7
abr-16	6.188,5	3.079,6	450,2	407,5	1.448,0	357,7	11.931,5
sep-16	6.151,2	3.121,8	457,8	417,1	1.485,0	367,5	12.000,4
ene-17	6.224,4	3.114,4	459,8	410,2	1.507,9	380,6	12.097,3
abr-17	6.190,3	3.109,0	462,8	396,8	1.520,0	388,4	12.067,3
sep-17*	6.221,5	3.165,7	471,7	401,4	1.582,3	409,8	12.252,3
ene-18*	6.309,4	3.168,3	476,5	404,4	1.592,5	419,0	12.370,0
abr-18*	6.278,8	3.143,0	480,1	398,6	1.589,5	417,2	12.307,1
ago-18*	6.214,9	3.165,9	491,0	399,6	1.593,3	346,6	12.211,2
sep-18*	6.185,9	3.161,3	492,7	398,4	1.598,2	345,8	12.182,4

Notas: * Los datos correspondientes a Septiembre de 2018 [sept 18] tienen carácter provisorio.

** Los asalariados dependientes de empresas con participación accionaria privada y estatal se incluye dentro del sector privado.

Fuente: Ministerio de Producción y Trabajo de la Argentina, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, sobre la base de los registros administrativos de los sistemas de la seguridad social (AFIP).

asignó una calificación propia, como, así tampoco, suministró una noción o una descripción de sus principales aspectos que facilitara su conceptualización.

El origen de esta variante se halla condicionado por el contexto socioeconómico e institucional que acompaña su instauración. Las características del complejo escenario de la recuperación postcrisis incidieron, en alguna medida, en el sentido con el cual fue concebida, inicialmente, esta variante impositiva y, por ende, en la extensión temporal con la cual fue proyectada. De conformidad con el espíritu de la referida Ley 25.865, este tributo fue pensado como un instrumento de mediano alcance, dirigido a generar efectos durante un tramo temporal previamente determinado y, por tal razón, presentó, originariamente, un carácter provisorio. Los artículos 12, 30, 40 y 48 del anexo de la norma bajo análisis, que omitían catalogar a esta modalidad impositiva aunque incluían consideraciones sobre la misma, confinaban a un plazo de dos años la vigencia de las exenciones previstas en tal norma. Del mismo modo, dichos preceptos destacaban el rol prominente que desempeñaba en la implementación de este tributo el “Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (REDLES)”.

El artículo 12 establecía que el pequeño contribuyente encuadrado en el “Régimen Simplificado”, que presentara la condición de sujeto inscripto en el REDLES no debía ingresar el impuesto integrado durante el plazo de 24 meses, computados, precisamente, desde la fecha de la inscripción en el citado registro¹⁰. A su vez, el artículo 34 liberaba al pequeño contribuyente eventual¹¹, que se encontrare inscripto en el REDLES, del pago del aporte correspondiente al régimen del Sistema Integrado Previsional Argentino por el período de veinticuatro meses, contados desde su asiento en el referido registro¹².

10. Ley 25.865, Anexo, art. 12.

11. El artículo 33 del Anexo de la Ley 25.865 entendía por pequeño contribuyente eventual “a las personas físicas mayores de dieciocho años, cuya actividad, por la característica, modo de prestación u oportunidad, se desarrollara en forma eventual u ocasional”. Fijaba, además, para la concurrencia de tal caracterización, un límite superior de ingresos brutos anuales. Añadía, este precepto, que a los efectos del encuadre en esta categoría, los sujetos debían cumplir con los siguientes requisitos: i) No percibir ingresos de ninguna naturaleza provenientes de la explotación de empresas, sociedades o cualquier otra actividad organizada como tal, incluso asociaciones civiles y/o fundaciones; ii) La actividad no debía desarrollarse en locales o establecimientos estables, exceptuándose los supuestos en los cuales la actividad se realizara en la casa habitación del pequeño contribuyente eventual, siempre que no dispusiera o constituyera un local; iii) No revestir el carácter de empleadores; iv) No dedicarse a las importaciones de cosas muebles y/o de servicios.

12. *Ibidem*, art. 34.

En sintonía con lo dispuesto en este último precepto, el artículo 40 dispensaba al pequeño contribuyente, perteneciente al “Régimen Simplificado”, que se hallare asentado en el REDLES, del pago del total del aporte concerniente al mencionado “Sistema Integrado Previsional Argentino” y del pago de la mitad (50 %) del importe destinado al “Sistema Nacional del Seguro de Salud” y al “Régimen Nacional de Obras Sociales”, también por un término de veinticuatro meses, contados desde la inscripción en el registro aludido¹³. A su vez, el artículo 48 del anexo extendía estas exenciones comprendidas en el monotributo social a los sujetos asociados a cooperativas de trabajo incorporadas al REDLES, también por un periodo de veinticuatro meses, contados a partir de la inscripción en dicho registro¹⁴.

La regulación del monotributo social se profundiza con el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 806/2004, reglamentario de la Ley 25.865. Este instrumento no proporcionó una noción sobre este tipo de monotributo y, tampoco, le confirió una denominación específica. Empero, puede argumentarse que, al avanzarse en la regulación, suministró mayores consideraciones que favorecieron su caracterización. El decreto introdujo ciertas pautas procedimentales que destacaban la relevancia del Registro de Efectores Sociales en la procedencia y ejecución del monotributo social, resaltando, de este modo, la conexión operacional que mediaba entre esta especie fiscal y el REDLES.

Los considerandos del decreto proporcionan algunas consideraciones sobre la caracterización de los sujetos destinatarios de esta especie de monotributo, como, así también, del rol que debía desempeñar el Registro de Efectores Sociales en este régimen especial. En los mismos se mencionaba que correspondía instrumentar los beneficios para los pequeños contribuyentes que se encontraban asentados en el REDLES, añadiendo que, en relación a los sujetos inscriptos en dicho registro, además de las personas físicas, correspondía considerar comprendidos dentro del Régimen Simplificado a los proyectos productivos o de servicios¹⁵, a los cuales se les debía asignar categorías específicas en atención al número de integrantes. El abordaje exclusivo del monotributo social se hallaba concentrado al capítulo III, titulado “Sujetos Inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social”. En tal capítulo se dilucidaban desde

13. *Ibidem*, art. 40.

14. *Ibidem*, art. 48.

15. Decreto 806/2004, considerandos.

una perspectiva técnica, algunos aspectos esenciales del mismo. Como puede advertirse, la propia denominación del capítulo daba cuenta, por sí, de la vinculación existente entre los objetivos del REDLES y la ejecución del monotributo social.

Una etapa significativa en la implementación y desenvolvimiento del monotributo social se inauguró con la Ley 26.223¹⁶, del año 2007. Ciertamente, esta norma importó el cambio de carácter y la modificación del alcance de la función social que este tributo comporta. La ley dejó sin efecto la limitación de los 24 meses establecida por la Ley 25.865, convirtiendo, así, a esta figura impositiva en una categoría permanente. A su vez, la Ley 26.565, del año 2009, si bien sustituyó el anexo de la Ley 25.865, tal modificación no alteró los lineamientos centrales del monotributo social fijados por esta última norma. Tampoco resultó afectada por dichos cambios la naturaleza permanente del monotributo social impreso por la citada Ley 26.223. A pesar de las transformaciones introducidas por estas sucesivas leyes, las mismas no cubrieron el vacío atinente a la conceptualización y a la denominación de esta especie de tributo.

Por su parte, el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1/2010, que reglamenta la Ley 26.565, conserva, con ciertas modificaciones, el referido capítulo III del mencionado Decreto 806/2004, concerniente a los sujetos comprendidos en el REDLES. En dicho apartado se destaca la relevancia que posee tal registro en la tramitación y funcionamiento del monotributo social, al establecerse que tanto las personas físicas como los proyectos productivos o de servicios, integrados con hasta tres personas físicas y que se encuentren reconocidos por el Ministerio de Desarrollo Social, deberán hallarse incluidos en el REDLES para acceder al régimen especial que el monotributo social importa, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 26.565¹⁷. De esta manera, con sujeción a lo preceptuado en dicha norma, puede sostenerse que la intervención del REDLES es central en la implementación de esta especie de monotributo, puesto que la anotación en el mismo constituye un requisito necesario para que el aspirante pueda inscribirse como monotributista social. Por tal razón, la exclusión o baja del REDLES implica la pérdida de tal condición¹⁸. Asimismo, del mencionado decreto reglamentario se desprende, como otro recaudo excluyente, que las personas físicas, tanto en

16. Ley 26.223, sancionada en fecha 14-03-2007, promulgada de hecho en fecha: 9-04-2007.

17. Decreto 1/2010, art. 52.

18. *Ibidem*, art. 58.

su carácter de efectores individuales o como miembros de algún proyecto productivo o de servicios, solo podrán realizar la actividad beneficiada¹⁹.

III.a) Consideraciones sobre su integración

Como pudo advertirse a través del desarrollo de los dos apartados que anteceden, el régimen legal del monotributo social se encuentra integrado por normas de diferente origen y de distinta jerarquía. No obstante, puede afirmarse que dicha diversidad, más allá de la dificultad que plantea al conocimiento en profundidad de los diferentes aspectos implicados en el régimen específico, no resiente el esquema de fuentes del derecho tributario dentro del ordenamiento jurídico argentino.

En efecto, tal cual pudo apreciarse, el surgimiento del monotributo social se ajustó al principio de legalidad, expresado en el apotegma tradicional *nullum tributum sine lege*, el cual indica que el nacimiento de una obligación tributaria requiere, de forma ineludible, del dictado de una ley²⁰, entendida ésta última en su sentido formal; es decir como producto normativo del órgano legislativo, de conformidad con el procedimiento constitucionalmente contemplado²¹. Esta modalidad del “Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes” es introducida por ley nacional (25865) la cual sería reglamentada por decreto del Ejecutivo nacional y modificada, con posterioridad, también por leyes nacionales (Ley 26.223 y Ley 26.565).

A su vez, los decretos del Poder Ejecutivo Nacional N°806/04 y N° 1/2010 de carácter reglamentario, también resultaron significativos en el trayecto de normación. Como es sabido, los reglamentos constituyen fuente del derecho tributario con arreglo a lo dispuesto por la Constitución Nacional²². Así, el art. 99 inc. 22 de la Carta Política Argentina se refiere a “las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes, cuidando de no alterar

19. Decreto 1/2010, art. 55.

20. García Vizcaino, C.: “Derecho Tributario. Consideraciones económicas y jurídicas”, LexisNexis, Buenos Aires, 2007.

21. *Ibidem*.

22. Giuliani Fonrouge, C. M., Navarrine, S. y Asorey R: Derecho Financiero, Volumen I, 9na edición, La Ley, Buenos Aires, 2004. Villegas, H. B.: Curso de Finanzas, Desecho Financiero y Tributario, 7^{ma} edición, ampliada y actualizada, Depalma, Buenos Aires, 2001.

su espíritu con excepciones reglamentarias”. Sobre la relevancia del reglamento en el ámbito fiscal, Villegas²³ ha entendido que:

“En derecho financiero, y especialmente en derecho tributario, el reglamento tiene importancia como creador de normas jurídicas. Esto significa que el reglamento contiene también normas jurídicas aún cuando no emane del poder legislativo sino del poder ejecutivo”.

El escenario normativo específico se completa con una serie de resoluciones emitidas por organismos pertenecientes a la órbita del Ejecutivo nacional, las cuales también configuran fuente del derecho tributario por extensión de la calificación referente a los reglamentos. Al respecto Giuliani Fonrouge *et al*²⁴, han expresado que:

“La facultad de reglamentar las leyes corresponde, por disposición constitucional, al Poder Ejecutivo, esto es, al presidente de la Nación (art. 99, inc. 2). Pero siendo una potestad inherente a la función administrativa, no puede negarse que también la poseen algunos órganos de la administración, tanto más cuanto que la materia financiera origina problemas de gran complejidad técnica, que exigen decisiones rápidas y frecuentes”.

IV. Extremos de Procedencia. Destinatarios

El Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (REDLES)²⁵ constituye una pieza fundamental para el desenvolvimiento del

23. Villegas, H. B., *op. cit.*, p. 132.

24. Giuliani Fonrouge, C. M., Navarrine, S. y Asorey R, *op. cit.*, p. 71.

25. De conformidad con la Resolución 18847/2015 El Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, cuyo monitoreo y evaluación corresponden a la Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social, despliega las siguientes funciones: i) la ejecución de los procedimientos necesarios para asegurar el acceso a la categoría del Monotributo social a aquellas personas en situación de vulnerabilidad social; ii) el registro de los productores y/o prestadores de Marca Colectiva y la aprobación del reglamento de uso de los agrupamientos; iii) la recepción de los informes previstos en los artículos 29 y 146 del Anexo del Decreto 893/2012, reglamentario del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, en los supuestos de contrataciones del Estado Nacional con actores inscriptos como efectores sociales (Resolución 18847/2015, art. 1). De esta forma, se advierte que el REDLES, si bien desempeña un rol esencial en la gestión del monotributo social, su ámbito de acción no se agota en tal tarea.

monotributo social. Ciertamente, esto es así ya que el acceso a esta categoría fiscal precisa que el aspirante se encuentre inscrito en dicho registro. Justamente, por ello, el marco legal que ordena el funcionamiento del REDLES contempla, también, los extremos requeridos para la categorización en el monotributo social y el perfil productivo de los aspirantes que pretendan encuadrarse en esta especie tributaria.

Al respecto, la Resolución N° 18.847 del año 2015, de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social, que constituye uno de los dispositivos que integra el marco jurídico del REDLES, suministra una serie de consideraciones que contribuyen a dilucidar algunos aspectos relativos a la caracterización de los aspirantes al régimen del monotributo social. De este modo, según esta resolución, se entiende por personas físicas a los emprendedores individuales o pequeños productores de la agricultura familiar²⁶.

Con arreglo a esta norma, tanto las cooperativas de trabajo y los proyectos productivos y/o de servicios revisten, ambos, la calidad de efectores sociales asociados²⁷. Las primeras abarcan tanto a las personas jurídicas como a todos los asociados, quienes en un porcentaje de dos tercios deben encontrarse en condiciones de solicitar su inscripción como monotributistas sociales²⁸. A su vez, los proyectos productivos y/o de servicios, son asimilados, por la resolución citada, a las sociedades no constituidas formalmente, debiendo sus integrantes cumplir los extremos requeridos para incorporarse al régimen del monotributo social²⁹.

Como se mencionó precedentemente pueden solicitar su inscripción al régimen del monotributo social las personas físicas, los proyectos productivos y/o de servicios y las cooperativas de trabajo, que cumplan con una serie de recaudos normados específicamente.

De este modo, en lo concerniente a los extremos que deben observar las personas físicas pueden efectuarse las siguientes consideraciones:

26. Resolución 18847/2015, art. 2, inc. a.

27. *Ibidem*, inc. b y c.

28. *Ibidem*, inc. b.

29. *Ibidem*, inc. c.

- Puede tratarse tanto de argentinos como de extranjeros con residencia permanente o transitoria³⁰, mayores de 18 años de edad³¹ y que se encuentren afrontando una situación de vulnerabilidad social o de desempleo³².
- Pueden ser reales o potenciales beneficiarios de programas de inclusión que se encuentren desarrollando o pretendan realizar emprendimientos económicos de naturaleza social y solidaria, o que conciernen al desarrollo local³³. La configuración de estos episodios precisa de constatación, la cual se satisface a través de un informe técnico social y mediante el cotejo de datos patrimoniales³⁴.
- Los ingresos económicos de los postulantes deben proceder, exclusivamente, de la actividad económica declarada³⁵, la cual debe desarrollarse en forma independiente³⁶. Sin embargo, el monotributo social guarda compatibilidad con los programas de inclusión social, pensiones no contributivas, jubilaciones o pensiones que no sobrepasen el haber previsional mínimo, la “Asignación Universal por Hijo”, la “Asignación por Embarazo para la Protección Social”, las pensiones no contributivas a madres de siete o más hijos y/o las pensiones no contributivas a ex combatientes de la Guerra de Malvinas³⁷. Por lo tanto, la percepción de ingresos originados en estos programas sociales no constituye un óbice para tramitar la inscripción en el monotributo social. De esta manera, este supuesto representa la excepción con respecto a la pauta general que indica que la actividad declarada debe constituir la única fuente de ingresos.
- Pueden ser propietarios de un bien inmueble³⁸ y de un máximo de tres bienes muebles registrables. Estos últimos pueden comprender hasta dos

30. *Ibidem*, art. 3, inc. c.

31. *Ibidem*, inc. a.

32. *Ibidem*, inc. c.

33. *Ibidem*.

34. *Ibidem*.

35. *Ibidem*, inc. e.

36. *Ibidem*, inc. d.

37. *Ibidem*, inc. e.

38. *Ibidem*, inc. f.

automóviles o hasta tres moto-vehículos; pero, en ningún caso, pueden exceder aquella pauta de tres bienes registrables como límite³⁹. En el supuesto de que el solicitante sea propietario de dos automóviles, uno de ellos debe revestir una antigüedad mayor a tres años y el segundo debe hallarse exento del pago de impuestos o encontrarse afectado al emprendimiento comercial o productivo.

En lo atinente a los recaudos que deben cumplir los proyectos productivos y/o de servicios, es decir las sociedades no constituidas formalmente, puede apuntarse lo siguiente:

- Tienen que conformarse con dos o tres miembros.
- Los integrantes deben observar las condiciones requeridas para inscribirse como monotributistas sociales⁴⁰.
- Debe implicar el despliegue de una actividad económica, de forma sustentable y genuina, que presente una orientación social y solidaria o tienda al desarrollo local, en armonía con el perfil productivo de la región⁴¹ en la cual se inserten.
- El emprendimiento tiene que desenvolverse bajo un nombre de fantasía, el cual debe ser declarado al momento de solicitar la inscripción en el REDLES⁴².

Con relación a los requisitos que deben cumplir las cooperativas de trabajo, puede señalarse que:

- Tienen que disponer de autorización para funcionar, otorgada por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social⁴³ y
- Deben integrarse, como mínimo, con seis asociados⁴⁴.

39. Resolución 1691 - E/2016, art. 1. Esta resolución modifica en este punto a la Resolución 18847/2015.

40. *Ibidem*, art. 4, inc. b.

41. Resolución 18847/2015, art. 4, inc. a.

42. *Ibidem*, art. 4, inc. c.

43. *Ibidem*, art. 5, inc. a.

44. *Ibidem*, art. 5, inc. c.

- Dos tercios del total de los asociados deben cumplir los recaudos exigidos para revestir la condición de monodistributista social⁴⁵.

Interpretando los requisitos detallados para los diferentes aspirantes y de conformidad con los instrumentos normativos invocados en este apartado, puede afirmarse que se hallan imposibilitados para inscribirse como monodistributistas sociales aquellos sujetos que describan, al menos, una de las siguientes situaciones:

- Se trate de un profesional universitario que pretenda incorporarse en la categoría con el propósito de facturar honorarios profesionales por servicios de asesoramiento técnico científico o pericial⁴⁶.
- Se trate de un empleador o titular de acciones o cuotas partes de sociedades comerciales
- Se trate de un empleado bajo relación de dependencia permanente, con excepción de aquellos que se encuentren en situación de trabajo temporario por un plazo máximo de seis meses
- Se encuentre inscripto en el “Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares”⁴⁷ u otros regímenes especiales;
- Se trate de propietario de dos o más bienes inmuebles;
- Se trate de propietario de cuatro o más bienes muebles registrables (más de 2 automóviles con menos de 3 años de antigüedad o más de 3 moto vehículos)
- Perciba una jubilación o pensión no contributiva cuyo monto exceda el haber previsional mínimo
- Perciba ingresos procedentes de una actividad diferente a la declarada
- Sea tributario del impuesto a las ganancias y/o bienes personales.

45. *Ibidem*, art. 5, inc. d. Además de estos requisitos de naturaleza sustancial, las cooperativas de trabajo tienen que satisfacer otros de carácter formal: las cooperativas de trabajo deben acompañar al tiempo de la inscripción en el REDLES: i) constancia de inscripción ante la Administración Federal de Ingresos Públicos [AFIP] (*Ibidem*, art. 5, inc. b); ii) copia del acta de designación de autoridades con mandato en vigencia (*Ibidem*, art. 5, inc. e) y iii) copia del estatuto (*Ibidem*, art. 5, inc. f).

46. *Ibidem*, art. 3, inc. d.

47. Ley 26.844, sancionada en fecha 13-03-2013 y promulgada en fecha: 03-04-2013.

IV.a) Los destinatarios desde la perspectiva de la Economía Social y Solidaria

Teniendo en cuenta el grado de avance que exhibe la regulación jurídica de la economía social y solidaria en Argentina, puede afirmarse que la taxonomía legal de destinatarios del monotributo social posibilita el encuadre de diferentes iniciativas del sector que carecen de una cobertura jurídica propia. Este déficit normativo puede explicarse, en buena medida, por la ausencia de una ley nacional que regule, con alcance general, el espacio social y solidario. Ello determina que la fisonomía normativa en este ámbito se caracterice por su asimetría, reflejándose, tal cuestión, en la concurrencia tanto de clásicas expresiones sociales y solidarias, acabadamente reguladas⁴⁸, como de manifestaciones más recientes, que no disponen de un abordaje legal adecuado⁴⁹.

Por tal razón, es factible considerar que la tipología del régimen del monotributo social, especialmente la opción de los proyectos productivos asociativos por la amplitud y flexibilidad que la misma comporta, pueda posicionarse como una alternativa de inserción legal e institucional para aquellas expresiones de la economía social y solidaria que no cuentan, aún, con un soporte normativo apropiado.

V. Caracterización

Habiendo examinado el desarrollo del marco legal específico y teniendo en cuenta la conformación, la implementación y la proyección en la comunidad del monotributo social, resulta conveniente profundizar en la caracterización conceptual del mismo.

48. Es el supuesto de las cooperativas y de las asociaciones mutuales, que cuentan con un destacado historial de regulación legal en el sistema jurídico argentino (Guerra, P.: "Las legislaciones sobre economía social y solidaria en América Latina. Entre la autogestión y la visión sectorial", Revista de la Facultad de Derecho, n° 33, 2012, pp. 73-94). La reforma del año 1889 insertó a las cooperativas en el Código de Comercio. Sin embargo, recién dispusieron de un régimen específico, en el año 1926, con la promulgación de la Ley Nacional 11.388. Esta norma fue sustituida por la Ley 20.337 promulgada en el año 1973. El régimen instituido por esta ley, con algunas modificaciones, aún continúa vigente. Por su parte, la Ley Nacional 20.321 del año 1973 proporcionó el inicial marco legal de las asociaciones mutuales. Esta ley habría de experimentar modificaciones con el paso de los años (Cracogna, D.: "Las cooperativas y su dimensión social", Pensar en Derecho, vol. 3, n° 2, 2013, pp. 209-229).

49. Pueden citarse, a modo de ejemplo, a las agrupaciones de consumidores solidarios, los bancos éticos u organizaciones de finanzas solidarias o de comercio justo, los mercados asociativos, las ferias francas, etc.

Tal cual pudo advertirse, el monotributo social reconoce su origen en un propósito concreto, determinado por un singular cuadro de circunstancias, propio de un complejo contexto socioeconómico. A su vez, tal fundamento coyuntural, explicaba también el limitado alcance temporal que, inicialmente, portaba. De este modo, el monotributo social es introducido en el ordenamiento argentino por la Ley Nacional 25.865 como una exención provisoria, a favor de una tipología de sujetos expresamente enunciada, en atención a ciertas características que los particularizaban, con respecto a la obligación de ingresar el importe correspondiente a la mayoría de los componentes comprendidos en el impuesto único derivado del “Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes”. Sin embargo, a través de las Leyes Nacionales 26.223 y 26.565 esta expresión del “Régimen Simplificado” no sólo resultó confirmada, sino que, también, adquirió un carácter permanente.

Justamente, por su aparición como una dispensa de carácter temporal y por su composición, la cual no difiere del esquema general impreso por el “Régimen Simplificado”, puede entenderse que el monotributo social pueda ser interpretado como un supuesto de tratamiento preferente o diferenciado en relación con el monotributo convencional. Empero, en virtud del marco normativo e institucional configurado en torno al monotributo social, puede sostenerse que su conceptualización no puede reducirse a aquella interpretación. Ciertamente, esta figura representa una modalidad comprendida dentro del mencionado “Régimen Simplificado”, fundamentada por fines que se inscriben en uno de los sentidos descriptos por las tendencias actuales en materia de regulación fiscal. Al respecto, la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina [AFIP], el órgano competente en materia tributaria en la esfera del Ejecutivo Nacional, a través de una publicación institucional ha resaltado que:

“la cultura tributaria es un factor clave para la promoción de la cohesión social. Las políticas públicas orientadas a reducir las brechas y desigualdades sociales requieren de los recursos del Estado a través de sus distintas fuentes de financiamiento. Una visión ampliada acerca del rol actual de las Administraciones Tributarias está obligada a superar una perspectiva meramente recaudatoria y destacar su importancia como organismos públicos que brindan un servicio a la comunidad y posibilitan una mayor inclusión social”⁵⁰.

50. Módulo de Cultura Tributaria, Núcleo de Asistencia Fiscal – AFIP, Buenos Aires, p. 5. Disponible en: <http://www.afip.gov.ar/educacionTributaria/naf/documentos/MaterialNafCulturaTrib.pdf> Fecha de consulta: 15-05-2018.

Considerando ello, puede señalarse que el monotributo social no se destaca, precisamente, como un instrumento de recaudación, puesto que su utilidad y su funcionalidad radican en su virtualidad para facilitar la incorporación a la economía formal de actores que se desempeñan al margen de ella, colaborar en la formación de una cultura tributaria y, de esta manera, contribuir al proceso de reinserción social y laboral del segmento poblacional cual se halla dirigido. En esta dirección, desde la AFIP se ha manifestado que:

“En cuanto a la economía informal, es necesario diferenciar la exclusión involuntaria (relacionada más con las condiciones socioeconómicas por las que atraviesa la población como la pobreza, el nivel educativo o la distribución del ingreso), de la voluntaria. Si bien esta distinción no justifica a ninguna de las dos, su diferenciación puede ser útil para la comprensión del fenómeno y orientar el trabajo de las AT hacia la reducción de las consecuencias (...) Para revertir la informalidad, existen diversas experiencias de Regímenes Simplificados de Tributación. Es el caso del monotributo y del monotributo social que buscan promover la formalidad y favorecer la inclusión de los ciudadanos a través de las prestaciones de la seguridad social”⁵¹.

En suma, puede caracterizarse al monotributo social como un subrégimen, dentro del citado esquema simplificado para pequeños contribuyentes, que procura captar actividades que evidencian dificultades para ser incorporadas a la economía formal debido a la condición de vulnerabilidad social en la cual se encuentran quienes la protagonizan⁵².

VI. La Vulnerabilidad. Indagación en el Sentido Legal

La condición de vulnerabilidad social adquiere un sentido esencial en la procedencia y viabilidad del monotributo social. Esto último puede ser comprendido

51. *Ibidem*, p. 15

52. Salim, J. y D'Angela, W.: “Evolución de los Regímenes Simplificados para Pequeños Contribuyentes en la República Argentina”, Encuentro Internacional de Áreas de Estudios Económicos Tributarios, Buenos Aires, 15-17 de noviembre de 2006. Disponible en: <http://www.afip.gov.ar/estudios/archivos/MonotributoCongreso.pdf> Fecha de consulta: 18-05-2018.

desde dos aspectos. En una primera aproximación, atendiendo a la instrumentación de la figura impositiva, puede interpretarse que la concurrencia de una situación de vulnerabilidad social opera como un requisito necesario para el encuadre dentro del tributo, cuya procedencia queda supeditada, precisamente a la configuración de aquel difícil panorama. Pero, además, la vulnerabilidad contribuye a definir el ámbito de aplicación del tributo y a conferirle su fundamentación. El complejo de circunstancias, procesos y acontecimientos que caracterizan los cuadros de vulnerabilidad representa un parámetro de naturaleza fáctica para identificar a los destinatarios de esta especie de monotributo, puesto que sólo aquellos contribuyentes que transiten por tal coyuntura pueden, eventualmente, incorporarse a dicho régimen. A su vez, la propia vulnerabilidad explica la finalidad perseguida por esta clase de monotributo, en tanto mecanismo institucional dirigido a extraer de la informalidad a los trabajadores y proporcionales protección social. Así, la vulnerabilidad social da cuenta del carácter socialmente incluyente del impuesto.

Si bien en lo referente a la procedencia del monotributo social pareciera que la normativa nacional decanta por la adopción de un criterio esencialmente materialista, corresponde señalar que la legislación específica no proporciona una definición que, de modo categórico, demarque el perímetro de la noción de vulnerabilidad. Por tal razón se torna conveniente distinguir el concepto de vulnerabilidad social de la idea de riesgo social como construcciones teóricas que guardan proximidad en lo atinente a su desarrollo teórico. La utilidad de tal distinción no supone, meramente, una abstracta inquietud teórica, sino que, por el contrario, reviste un interés concreto habida cuenta de que en determinadas expresiones normativas referentes al ámbito de las políticas sociales que proporciona el derecho comparado, ambos conceptos son empleados de forma indistinta. Pero, a la vez, profundizar en esta diferenciación permite entender, con mayor precisión, el alcance del concepto de vulnerabilidad social en el sentido con el cual es utilizado en las piezas del marco legal bajo análisis.

Las indagaciones sobre el riesgo, que constituye uno de los tópicos de las ciencias sociales que recogió mayores esfuerzos de teorización en los últimos años⁵³, registra, de modo semejante a lo que acontece con la idea de vulnerabilidad, un desarrollo relativamente reciente. La construcción de conocimiento sobre el tema

53. Brown, K., Ecclestone, K. y Emmel, N.: "The Many Faces of Vulnerability". *Social Policy and Society*, vol. 16, n° 3, 2017, pp. 497-510.

reconoce en las producciones específicas de Giddens y de Beck sus aportes decisivos. Posicionándose en la corriente de la modernización reflexiva, estos sociólogos se resisten a un análisis cuantitativo del riesgo y proponen, en cambio, un enfoque alternativo. Para Beck la sociedad contemporánea no puede ser entendida, exclusivamente, a partir de las derivaciones de la estructura de clases, ya que se trata, sustancialmente, de una sociedad de riesgo, la cual constituye

“una fase del desarrollo de la sociedad moderna en que los riesgos sociales, políticos e individuales tienden cada vez más a escapar a las instituciones de control y protección característicos de la sociedad industrial”⁵⁴

En su pensamiento, las instituciones tradicionales de la sociedad moderna resultan estériles para controlar los peligros implicados en la sociedad del riesgo⁵⁵. De conformidad con su visión, la conceptualización de los riesgos plantea un cuestionamiento de difícil resolución para las instituciones de la sociedad moderna⁵⁶.

La distinción entre “sociedad de clases” y “sociedad de riesgos” es también formulada por Giddens⁵⁷. En su criterio, la sociedad de riesgos no sólo renueva el abanico de peligros que acechan a las personas, sino que también introduce nuevas relaciones entre sistemas de conocimientos, laicos y técnicos, en el marco de un orden social en el cual la estimación de los riesgos es, en buena medida, imponderable⁵⁸. Según Giddens⁵⁹, la alta modernidad supone un mundo más abierto y contingente, en donde tiene lugar un proceso de generación y acumu-

54. Beck, U.: *La sociedad del riesgo global*, Paidós, Madrid, 2002, p. 20.

55. Beck, U.: “La política de la sociedad del riesgo”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 13, núm. 3, pp. 501-515, 1998.

56. Apuntaba Beck en este sentido: “La sociedad y sus instituciones son incapaces de conceptualizar los riesgos de manera adecuada porque están atrapadas en los conceptos de la primera modernidad, la modernidad del Estado-nación, que actualmente son inapropiados”. Véase: Beck, U.: “Vivir en la sociedad del riesgo mundial”. *Documentos CIDOB, Serie: Dinámicas interculturales*, Número 8, p. 32, 1998.

57. Giddens, A.: “Vivir en una sociedad postradicional” en Beck, U., Giddens, A., y Lash, S.; *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza Universidad, Madrid, pp.75-136, 2001.

58. Janczura, R.: “Risco ou vulnerabilidade social”, *Textos & Contextos, Porto Alegre*, v. 11, n° 2, pp. 301- 308, 2012.

59. Giddens, A., *op. cit.*

lación de conocimientos sobre las propias personas y sobre el ambiente material. Para Giddens, el mundo actual se caracteriza por un equilibrio simétrico entre peligros y oportunidades.

Ciertamente, con frecuencia el tratamiento de la vulnerabilidad es afrontado en estudios concernientes al riesgo social⁶⁰. Esto obedece, indudablemente, al sentido atribuido, por un sector de la literatura especializada, a la noción de vulnerabilidad, acercándola a la idea de riesgo. En esta dirección, entiende Cardona que muchos autores, dentro del ámbito de las ciencias sociales, han acudido al concepto de vulnerabilidad para referirse directamente al riesgo y aludir, así, a la exposición a condiciones desventajosas. En su parecer, esta asociación se advierte cuando se califica con la denominación de “grupos vulnerables” a determinadas minorías o colectivos de una comunidad que procuran el reconocimiento de ciertos derechos o la satisfacción de intereses puntuales. En rechazo a estas posturas, Cardona⁶¹ interpreta que la vulnerabilidad y el peligro son concomitantes y que ambos conducen al riesgo. Identifica una estrecha y recíprocamente necesaria conexión entre aquellos extremos, ya que, en su opinión, si no hay peligro no es factible pensar en un supuesto de vulnerabilidad, y, del mismo modo, no podría concebirse una situación de peligro, para un elemento o para un sistema, si éstos no fueran vulnerables a algún potencial factor de daño⁶². En consecuencia, desde tal óptica, el riesgo no es sinónimo de vulnerabilidad, sino que ésta última, en forma simultánea con el peligro, suponen un escenario que precede al riesgo y, eventualmente, puede desencadenarlo.

Una interpretación diferente sobre el significado de vulnerabilidad y de su relación con el riesgo la propician Carneiro y Veiga⁶³. Para estos autores la vulnerabilidad importa la exposición a los riesgos y una reducida capacidad material, simbólica y de comportamiento, en las personas y familias para enfrentar o superar

60. Brown, K., Ecclestone, K. y Emmel, N.: “The Many Faces of Vulnerability”. *Social Policy and Society*, vol. 16, n° 3, 2017, pp. 497-510.

61. Cardona, D.O.: “The Need for Rethinking the Concepts of Vulnerability and Risk from a Holistic Perspective: A Necessary Review and Criticism for Effective Risk Management”, en: Bankoff, G., Frerks, G. y Hilhorst, D. (Eds), *Mapping vulnerability: Disasters, development and people*, Sterling & VA: Earthscan, Londres, pp. 37-51, 2003.

62. *Ibidem*.

63. Carneiro, C. B. L. y Veiga, L.: “O conceito de inclusão, dimensões e indicadores”, *Pensar BH – Política Social*, Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social de Belo Horizonte, n° 2, jun. 2004.

los desafíos que se les presentan. Para esta lectura, el riesgo constituye un componente connatural a la trayectoria de las personas, surgiendo de las situaciones que caracterizan su desenvolvimiento y de los rasgos que definen sus correspondientes coyunturas familiares y sociales. Entonces, la condición de vulnerabilidad se halla generada por la emergencia del riesgo, el cual opera, por lo tanto, como un determinante de aquella.

Desde esta perspectiva, en las sociedades en las cuales impera una economía de mercado, la pobreza comporta la primera aproximación a un escenario de sensible exposición al riesgo. Tal cuadro se agudiza en aquellos contextos en los cuales las personas y las familias no disponen de un adecuado sistema público de protección social que les permita afrontar las adversidades inscriptas en la compleja realidad que cursan. Las restricciones de acceso a los bienes y servicios básicos, sumado a la carencia o insuficiencia de recursos materiales mínimos necesarios reducen, en extremo, el margen de acción para enfrentar los desafíos del gravoso panorama.

Según esta posición, la vulnerabilidad y el riesgo no pueden comprenderse sin considerar las nociones de carencia y de exclusión. En efecto, ya que la indisponibilidad de recursos materiales e inmateriales para enfrentar los riesgos implicados en el contexto de exclusión, como, así también, la insuficiencia de capacidades necesarias para adoptar estrategias que posibiliten apropiados niveles de seguridad individual y colectiva, coloca a las personas, familias y comunidades en una situación de vulnerabilidad.

En la medida en que la pobreza y la exclusión representan una marcada exposición al riesgo, la extensión de la inclusión social al traducirse en una mejora de las condiciones materiales, tanto individuales como comunitarias, permite que los colectivos vulnerables puedan desplegar sus competencias, adquirir autonomía e incrementar su capacidad de acción⁶⁴. En el parecer de estos especialistas, tanto los riesgos como la vulnerabilidad reconocen un origen multifactorial en una serie de acontecimientos, tensiones y tendencias interdependientes⁶⁵. Por ende, la contención de los mismos precisa de acciones integradas y complementarias en los diversos frentes de los cuales emergen los condicionamientos⁶⁶.

64. Janczura, R., *op. cit.*

65. Carneiro, C. B. L. y Veiga, L., *op. cit.*

66. *Ibidem.*

Por su parte, Yunes y Szymanski⁶⁷ destacan que, a menudo, a la noción de vulnerabilidad se le asigna el significado de riesgo y se la emplea en forma indistinta con respecto a este último concepto. Sostienen que la categoría de riesgo fue utilizada, originariamente, en el terreno de los estudios epidemiológicos y se lo aplicó, inicialmente, con respecto a grupos y poblaciones; mientras que la vulnerabilidad remite a los individuos y a sus susceptibilidades o propensiones a las reacciones o consecuencias negativas.

Comentan que, debido al origen etimológico del término “vulnerable” que se remonta al latín “vulnerare” y que significa herir o penetrar, el vocablo vulnerabilidad terminó empleándose para indicar la predisposición o tendencia al desorden o al estrés. Empero, a pesar de resaltar la diferencia conceptual que media entre las nociones analizadas, las autoras destacan que la vulnerabilidad se encuentra supeditada a la concurrencia del riesgo, puesto que la condición de vulnerabilidad se configura frente a una situación de riesgo. Ante la ausencia de riesgo la vulnerabilidad se disipa.

Yunes y Szymanski⁶⁸ le atribuyen a Murphy⁶⁹ y a su equipo de investigación la formulación inicial del concepto de vulnerabilidad durante los años 30 del siglo pasado. Añaden que, en la visión inaugural de Murphy, la vulnerabilidad aludía a la tendencia al deterioro de funcionamientos frente a condiciones de estrés⁷⁰.

A su vez, para Reppold *et al*⁷¹, la vulnerabilidad debe explicarse en función de la capacidad de respuestas de los individuos frente a las situaciones adversas. De conformidad con tal postura el comportamiento de las personas frente a esos supuestos dependerá de su vulnerabilidad. De este modo, la vulnerabilidad importa una respuesta inadecuada o, en su caso, una tendencia a precipitarse en la coyuntura adversa.

67. Yunes, M. y Szymanski, H.: “Resiliência: noção, conceitos afins e considerações críticas”, en Tavares, J., (Org.) Resiliência e educação, Cortez, São Paulo (SP); pp. 13-42, 2001.

68. *Ibidem*.

69. Murphy, L. B. y Moriarty, A. E.: Vulnerability, coping, and growth: from infancy to adolescence, Yale University Press, New Haven, 1976.

70. *Ibidem*.

71. Reppold C., Pacheco J, Bardagi M. y Hutz C.S.: “Prevenção de problemas de comportamento e desenvolvimento de competências psicossociais em crianças e adolescentes: uma análise das práticas educativas e dos estilos parentais”, en: Hutz, C.S., (Org) Situações de risco e vulnerabilidade na infância e na adolescência: aspectos teóricos e estratégias de intervenção, Casa do Psicólogo, São Paulo, pp. 7-51, 2002.

VI.a) Las referencias legales

Como se anticipó al comienzo de este apartado, la vulnerabilidad social o socioeconómica, constituye una expresión que, en los últimos años, fue incorporada por la legislación concerniente al ámbito de las políticas sociales, dentro del espacio sudamericano. Esta recepción normativa de la vulnerabilidad no obedece, simplemente, a cuestiones gramaticales, sino que importa la asignación de un significado especial que, en el contexto de la norma que lo contiene, contribuye a la descripción de una situación con implicancias jurídicas. De esta manera, la vulnerabilidad representa un concepto que reviste un aspecto funcional dentro del texto legal. Esto es particularmente significativo en los instrumentos que integran el régimen jurídico de la economía social y solidaria y, más aún, en las piezas legales que conforman la normativa del monotributo social.

Ello puede ilustrarse acudiendo a la consulta del cuerpo textual de algunos instrumentos que regulan, en Argentina, el funcionamiento del monotributo social. A saber:

Para la Resolución 1477/2004 de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano de la Nación⁷² la vulnerabilidad configura una condición empírica susceptible de ser evaluada y acreditada técnicamente. Ello se desprende del cuarto párrafo de los considerandos y del artículo 3º de la resolución examinada, que contemplan la necesaria intervención de un profesional en trabajo social a los efectos de la determinación del cuadro de vulnerabilidad. El precepto citado establece que:

“...podrán solicitar la inscripción en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, las personas físicas que estén desarrollando una actividad económica de manera particular o en el marco de un programa social y que a criterio fundado de profesional en Trabajo Social matriculado, se encuentren en situación de vulnerabilidad social”⁷³.

Del mismo modo, con sujeción al mencionado cuarto párrafo de los considerandos puede señalarse que la vulnerabilidad, en el espíritu de la norma, no se agota en la coyuntura propia del desempleo, de manera tal que éste último supuesto fáctico no supone, necesariamente, una situación de vulnerabilidad.

72. Resolución 1477/2004 de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano de la Nación.

73. *Ibidem*, art. 3º.

La Resolución N° 4433⁷⁴ del año 2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en el ítem c) del primer párrafo de los considerandos, al describir una serie de líneas programáticas, identifica una de las manifestaciones del efecto socialmente condicionante que genera la vulnerabilidad. Según tal referencia, la vulnerabilidad social impide emerger de la economía informal⁷⁵ a quienes atraviesan tal estado de cosas. De esta forma, el invocado ítem c) menciona que el:

“... Monotributo Social, que, gestionado a través del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, constituye una categoría tributaria para aquellas personas que estén realizando actividades económicas de producción, servicios o comercialización, y **vean dificultada su inserción en la economía formal por encontrarse en situación de vulnerabilidad social**”⁷⁶.

Los considerandos de la Resolución N° 1691⁷⁷, del año 2016, de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través de la redacción contenida en el párrafo décimo quinto de sus considerandos, permiten interpretar que, de acuerdo al sentido integral de la norma, la vulnerabilidad puede ser evaluada concretamente, en cada supuesto, y que los mecanismos o criterios empleados para tal ponderación admiten alternativas o revisiones⁷⁸. Esta resolución reitera la posición legal, expresada en otros instrumentos también concernientes al monotributo social, que caracteriza a la vulnerabilidad como un complejo fáctico que puede ser valorado, con arreglo a ciertos parámetros, en cada supuesto particular.

El significado atribuido a la vulnerabilidad en estos instrumentos que conforman el marco legal del monotributo social resulta compatible con el sentido que

74. Resolución 4433/2009 del Ministerio de Desarrollo de la Nación.

75. *Ibidem*, ítem c) del primer párrafo de los considerandos.

76. *Ibidem*. La negrita me pertenece.

77. Resolución 1691 - E/2016 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

78. El párrafo decimo quinto de los considerandos de la Resolución 1691 - E/2016 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social menta “que las modificaciones propiciadas mejoran la evaluación de los requisitos en relación a la vulnerabilidad, condición requerida para acceder y permanecer en el Programa”.

se le confiere a tal categoría en otras piezas normativas relativas al campo de la economía social y solidaria, tanto en el orden federal como en las jurisdicciones provinciales. De esta manera:

El Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 159/2017, reglamentario de la Ley Nacional 27.345⁷⁹ que prorroga la emergencia económica declarada por Ley Nacional 27.200, también alude a la vulnerabilidad social como una situación fáctica sobre la que operan las connotaciones favorables de la economía social. El sector social y solidario, según se desprende del decreto, se integra, en parte, por sujetos en condición vulnerable. Corresponde señalar, también con apego al texto de este instrumento, que la vulnerabilidad es concebida como un cuadro de circunstancias personales subjetivas y contextuales que presenta diferentes gradaciones. En la inteligencia del decreto examinado, que emplea el vocablo “alta”, puede decirse que la economía social se despliega sobre escenarios de crítica o profunda vulnerabilidad social.

Asimismo, el citado decreto en el artículo 2° del Anexo I, define a la economía popular como “toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores **de alta vulnerabilidad social**⁸⁰, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar”⁸¹.

En la legislación sobre economía social de los ordenamientos provinciales también puede advertirse que la vulnerabilidad social recibe una conceptualización semejante al sentido que la normativa nacional en la materia le imprime:

Así, para la Ley 10151 de la provincia de Entre Ríos, del año 2012, que instaura en dicha jurisdicción el “Régimen de Promoción y Fomento de la Economía Social”⁸², la vulnerabilidad implica un contexto restrictivo para el desarrollo personal y grupal y que constituye, por ende, el espacio de desenvolvimiento de la economía social. El sector social y solidario se nutre, según el espíritu de esta norma provincial, de actores que procuran emerger del panorama de vulnerabilidad. En consecuencia, de conformidad con la referida ley, la economía social y solidaria se integra por las personas físicas o los grupos asociativos que, enfrentando

79. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 159 del año 2017, reglamentario de la Ley Nacional 27345.

80. La negrita me pertenece.

81. *Ibidem*, Anexo I, artículo 2°.

82. Ley 10151 de la provincia de Entre Ríos.

un contexto de vulnerabilidad social, se organicen a partir de la gestión del autoempleo para realizar actividades de producción, de manufacturas, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales, y/o, en su caso, que posibiliten la reinserción laboral de discapacitados⁸³. No obstante ésta descripción de amplio alcance, la norma enumera las figuras cuyo desenvolvimiento fáctico configuran el segmento social y solidario.

VI.b) El concepto de vulnerabilidad en los ordenamientos jurídicos de la región. Los supuestos de Uruguay y de Brasil

En algunos ordenamientos jurídicos del contexto regional, la vulnerabilidad también es incorporada con un sentido similar al que presenta en la legislación argentina. De esta manera en Uruguay la regulación del “Monotributo Social MIDES” también considera a la vulnerabilidad como un presupuesto necesario para la inscripción en el régimen respectivo. Sin embargo, en la regulación uruguaya la vulnerabilidad social puede no coincidir con un contexto de pobreza. Así, tanto la Ley Nacional 18874⁸⁴ del año 2011 y el Decreto Presidencial N° 220⁸⁵, del año 2012, disponen, como condición necesaria para acceder al monotributo social MIDES, que los sujetos que solicitan la inscripción en el mismo, integren hogares que se encuentren por debajo de la línea de la pobreza o formen parte de hogares que atraviesen una situación de vulnerabilidad socioeconómica.

A su vez, el marco normativo de la asistencia social en Brasil también incorpora a la vulnerabilidad como categoría conceptual de referencia y le atribuye un significado semejante al sentido que adquiere en la legislación argentina y uruguaya

83. Ley 10151 de la provincia de Entre Ríos, artículo 4°. En su plenitud la redacción del citado artículo es la siguiente: “A los efectos de esta ley se consideran integrantes de la Economía Social a las personas físicas o grupos asociativos en situación de vulnerabilidad social, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de economía justa y solidaria, que realicen actividades de producción, de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales. También integran la Economía Social, las cooperativas de trabajo, mutuales, asociaciones civiles, fundaciones, agrupaciones de microemprendedores, emprendimientos comunitarios, clubes del trueque, ferias y mercados asociativos populares, redes de comercio justo, organizaciones de microcrédito, bancos populares, empresas recuperadas, redes de consumo responsable, organizaciones libres del pueblo sin fines de lucro, u otras cuyas actividades se encuadren dentro del marco descrito en el artículo 3°”.

84. Ley Nacional N° 18.874 de fecha 23/12/2011, art. 1.

85. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 220/012 de fecha 3/7/2012. art. 1.

sobre economía social y solidaria. La vulnerabilidad recoge menciones expresas tanto en la Ley Orgánica de Asistencia Social Nº 8742⁸⁶, del año 1993, como en las Resoluciones del Consejo Nacional de Asistencia Social Nº 145⁸⁷ del año 2004, Nº 130⁸⁸ del año 2005 y Nº 33⁸⁹ del año 2012. La primera de las resoluciones aprueba la “Política Nacional de Asistencia Social”; la segunda aprueba la “Norma Operacional Básica de Asistencia Social”, mientras que la tercera resolución invocada reemplaza a la Norma Operacional del año 2005 por otra nueva. Sin embargo, a pesar de las numerosas menciones de la vulnerabilidad social en estos instrumentos, los mismos no proporcionan una noción de tal condición (Janczura 2012). Asimismo, en estas normas, la idea de vulnerabilidad es empleada, de forma asociada y, en algunos casos, de modo indistinto con la de riesgo.

VI.c) Precisiones conceptuales

Teniendo en cuenta el recorrido efectuado en los párrafos que preceden, puede sostenerse que la normativa del monotributo social alberga una concepción de la vulnerabilidad que se caracteriza por los siguientes aspectos:

- La situación de vulnerabilidad importa la incidencia de factores que condicionan la inserción sociolaboral de los actores, ya sean individuales o colectivos (proyectos productivos; cooperativas).
- Si bien la vulnerabilidad compromete la inserción sociolaboral del sujeto, no se limita al supuesto fáctico del desempleo. El cuadro de vulnerabilidad puede generarse al margen de la coyuntura del desempleo o del empleo informal, ya que su configuración no solo depende del contexto sino también de las capacidades con las cuales cuenta el actor para afrontarlo.
- En el criterio legal la vulnerabilidad es concebida como un estado de cosas susceptible de ser revertido por el impacto de las alternativas propiciadas por la economía social y solidaria. Se reconoce, así, al sector social y solidario, virtualidad suficiente para contener y superar los condicionamientos que la vulnerabilidad comporta.

86. Ley Orgánica de Asistencia Social de Brasil [Ley Nº 8742] de fecha 7-12-1993.

87. Resolución del Consejo Nacional de Asistencia Social de Brasil Nº 145 de fecha 15-10-2004.

88. Resolución del Consejo Nacional de Asistencia Social de Brasil Nº 130 de fecha 15-10-2004.

89. Resolución del Consejo Nacional de Asistencia Social de Brasil Nº 33 de fecha 12-12-2012.

- La vulnerabilidad supone siempre la eventualidad de un riesgo. Por ende, implica la concurrencia de una amenaza.
- El factor amenazante procede tanto de la complejidad del propio contexto que el sujeto debe surcar como del escaso caudal de recursos, materiales e inmateriales, del cual dispone para afrontar el restrictivo panorama que restringe sus posibilidades de desarrollo. La amenaza está dada, en consecuencia, por el riesgo que comporta el avance de una situación de exclusión social.

VI.d) Implicancias de las dificultades para acreditar la vulnerabilidad

Como se explicó, a pesar de que el régimen específico del monotributo social ha erigido a la vulnerabilidad en un criterio de relevancia, no ha proporcionado una definición técnica que permita identificar, con rigor, en el terreno fáctico, los supuestos que representen manifestaciones de su configuración. Si bien se suministran parámetros y pautas que pueden operar como indicadores y favorecer el examen y calificación del contexto socioeconómico de los eventuales destinatarios, la determinación de los cuadros de vulnerabilidad depende, en definitiva de una labor de análisis y apreciación que no está exenta de una cuota de subjetividad. Ello supone, por ende, un trámite atravesado por un margen de discrecionalidad, que puede comprometer, en alguna medida, la vigencia de la seguridad jurídica en este escenario concreto.

VII. El Monotributo Social Agropecuario. Caracterización

Si bien se encuentra destinado a un sector específico, la variante agropecuaria “de costo cero” configura una profundización de los fines que impulsan y fundamentan al monotributo social. Esta modalidad constituye un perfeccionamiento del sentido social que singulariza a este tributo y, por lo tanto, una intensificación de la función incluyente del mismo.

Con esta versión del monotributo social se procura rescatar de la informalidad al pequeño productor rural⁹⁰ y, con ello, propiciar su inserción sociola-

90. Ataide, S., Abdo, E. y Pais, A.: “Sujetos sociales y políticas de estado. Reflexiones a partir de la implementación del Monotributo Social Agropecuario en el sistema hortícola de Apolinario Saravia, Salta”, en

boral. El diseño e implementación de esta figura recibió las inquietudes expuestas por diferentes organizaciones representativas de los intereses del segmento de productores agropecuarios de menor envergadura, que reclamaban, desde hace tiempo, una intervención estatal específica que contribuyera a mejorar las condiciones de producción y comercialización de los bienes y productos que caracterizan a este sector⁹¹.

De esta manera, esta especie de monotributo social se encuentra dirigida a formalizar la comercialización de productos procedentes de la franja de actores agropecuarios de limitado potencial productivo, garantizándoles, asimismo, el acceso a una obra social y el cumplimiento de aportes previsionales. El conjunto de destinatarios de esta modalidad de monotributo social reúne a pequeños huerteros y apicultores y a productores, de reducida escala, de ganado bovino, porcino y caprino.

Históricamente, estos trabajadores rurales, debido a su condición informal, tuvieron que recurrir, para la colocación de sus productos en el mercado, al accionar de intermediarios, cediendo, así, a favor de estos últimos un porcentaje mayoritario de las ganancias resultantes de las ventas⁹². Por tal razón, uno de los objetivos que, inicialmente, se pretendía alcanzar con la formalización de la actividad comercial de estos productores rurales consistía en la posibilidad de facilitar la venta directa, por parte de estos pequeños agricultores y ganaderos, de su producción, erradicando, de tal manera, aquella situación marginal que tradicionalmente los acompañó⁹³.

Preda, G. Mathey, D. y Prividera, G. (Comp.), *Heterogeneidad social en el campo argentino Múltiples miradas para su análisis*, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Buenos Aires, pp. 263-277, 2018.

91. Ochoa, V. y Herrera, I.: "El acceso a la salud' en sector de la agricultura familiar: Los usos del monotributo social y la re-significación de la demanda colectiva en el espacio rural-local", VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, Ensenada, Argentina, 3 -5 de diciembre de 2014. Publicado en Memoria Académica. Disponible en:

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4484/ev.4484.pdf Fecha de consulta: 09-05-2018.

92. Rofi, D.: "Agroindustria comunicó el fin del Monotributo Social Agropecuario". *La Nación*, 28 -06-2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2148534-agroindustria-comunico-el-fin-del-monotributo-social-agropecuario> Fecha de consulta: 11-05-2018.

93. *Ibidem*.

Este tipo de monotributo social se concretó institucionalmente a partir del accionar coordinado entre diferentes organismos estatales pertenecientes a la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. El tributo fue establecido de común acuerdo entre el Ministerio de Desarrollo Social y el, por entonces, Ministerio de Producción, mediante la concertación del Convenio de Cooperación de fecha 12 de febrero de 2009. En dicho instrumento bilateral estas dos carteras oficiales establecieron las bases para la ejecución y las premisas de funcionamiento de esta clase de monotributo. La celebración conjunta entre las dos áreas estatales citadas importaba la interacción de las mismas en el desenvolvimiento efectivo de esta figura y, por ende, el reparto coordinado de obligaciones en tal tarea.

En consonancia con esta distribución de compromisos institucionales, recayó sobre el ex Ministerio de Producción la obligación de cubrir la mitad del aporte correspondiente a la obra social de cada destinatario. Precisamente, la asunción de tal transferencia por parte de este último ministerio determinó, a partir de entonces, que esta variante de monotributo social no generara erogación alguna para los inscriptos en tal régimen. En razón de ello, esta variante es conocida, alternativamente, como “monotributo social de costo cero”.

El tributo instaurado en el referido convenio de cooperación, como, así también, el contenido de las cláusulas de dicho instrumento que estructuraban el funcionamiento de la especie agropecuaria del monotributo social resultaron confirmadas a través de la Resolución Conjunta N° 4263/2010 [9/2010 y 2880] que vinculó, en este tópico, a la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional, a la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y a la Administración Federal de Ingresos Públicos⁹⁴. Este breve instrumento consta de cuatro artículos, dos de los cuales son meramente de forma, precedidos por una serie de considerandos y seguidos de un anexo que contiene las pautas de procedimiento para la implementación de este monotributo social específico.

Además de enunciar los antecedentes sobre el tema, los considerandos destacan la compatibilidad de la versión agropecuaria con la categoría general del monotributo social. Menciona, así, que el potencial destinatario tiene que cumplir con “las condiciones de vulnerabilidad social que se estipulan en la normativa que crea el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social”⁹⁵.

94. Resolución Conjunta N° 4263/2010 [9/2010 y 2880] de fecha 19-07-2010, emitida por la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional, la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y a la Administración Federal de Ingresos Públicos.

95. *Ibidem*, 1er párrafo de los Considerandos.

De este modo, la referencia a la vulnerabilidad socioeconómica contribuye a individualizar al productor rural que puede acceder a esta clase de monotributo social. Otra vez, el marco legal específico acude a la vulnerabilidad como criterio de identificación de los destinatarios.

Por su parte, los dos primeros artículos consagran el reparto de transferencias concernientes a la cobertura de la obra social, con lo cual garantizan, a favor de los destinatarios, el costo nulo de este tributo. Así, en virtud del artículo 1º la satisfacción de la mitad del importe referente al aporte de la obra social de cada monotributista agropecuario recae sobre el Ministerio de Agricultura. De esta manera, el precepto citado dispone expresamente que:

“Apruébanse las pautas procedimentales contenidas en el Anexo que forma parte integrante de la presente resolución, para la implementación del pago por parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, por cuenta y orden de cada productor rural familiar que cumpla con el perfil establecido para los programas de desarrollo rural adherido al Monotributo Social inscripto en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, del Cincuenta por Ciento (50%) del aporte con destino al Sistema Nacional del Seguro de Salud -instituido por las Leyes Nº 23.660 y Nº 23.661 y sus respectivas modificaciones-, que debe ingresar por él y por los adherentes de su grupo familiar primario”⁹⁶.

A su vez, a tenor del artículo 2º la integración de la mitad restante del importe en cuestión corresponde al Ministerio de Desarrollo Social. Establece el texto legal invocado que:

“El Ministerio de Desarrollo Social tomará a su cargo el financiamiento del subsidio necesario para completar el Cincuenta por Ciento (50%) restante del aporte de dichos sujetos, hasta alcanzar la cotización mínima prevista por el Artículo 39 del Anexo de la Ley Nº 24.977, sus modificatorias y complementarias, texto sustituido por la Ley Nº 26.565 con destino al Sistema Nacional del Seguro de Salud, instituido por las Leyes Nº 23.660 y Nº 23.661 y sus respectivas modificaciones, conforme a lo establecido por la Resolución Conjunta Nº 249 y Nº 853 de fecha 18 de julio de 2006

96. *Ibidem*, artículo 1º.

de la Superintendencia de Servicios de Salud y de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, respectivamente”⁹⁷.

De esta forma, el monotributo social agropecuario se encuentra destinado a los productores de la agricultura familiar, que cumplan con los extremos requeridos para los aspirantes al monotributo social genérico y que, de modo similar a estos últimos, se encuentren atravesando una situación de vulnerabilidad socioeconómica. Por tal causa, el “Registro de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social” desempeña, también, un rol central en el despliegue de la versión agropecuaria del Monotributo Social. Por otra parte, la pertenencia del trabajador rural al segmento de la agricultura familiar puede resultar acreditada por su inscripción en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar, organismo instituido mediante Resolución N° 255/07⁹⁸, con el propósito de institucionalizar la política de visibilidad y promoción del sector.

A pesar de la evidente funcionalidad social del monotributo social agropecuario, en tanto herramienta institucional orientada a favorecer el acceso a la economía formal de los productores de la agricultura familiar que enfrentan una coyuntura de vulnerabilidad socioeconómica, a mediados de 2018, la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial de la Nación, decidió dejar sin efecto, a partir del inicio del año 2019, esta variante del monotributo social. Teniendo en cuenta que esta figura se instauró por vía de resolución de la autoridad competente, resultó suficiente, en términos de jerarquía normativa, otra resolución para cancelar la implementación de este tributo. Ello se canalizó mediante la Resolución N° 34 del corriente año⁹⁹, la cual, a través del artículo 6¹⁰⁰ desmantela el régimen emergente del invocado convenio de

97. *Ibidem*, artículo 2°.

98. Resolución 255/07.

99. Resolución N° 34, de fecha 02-07-2018, de la Secretaría De Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial del Ministerio de Agroindustria.

100. El citado dispositivo, en su tercer párrafo, prescribe que: “... se dejará sin efecto el régimen dispuesto por el Convenio de Cooperación de fecha 12 de febrero de 2009 suscripto entre el Ministerio de Desarrollo Social y el ex - Ministerio de Producción, y por la Resolución Conjunta N° 4263, N° 9 y N° 2880 de fecha 19 de julio de 2010 de la ex - Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social, de la ex - Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del entonces Ministerio De Agricultura, Ganadería y Pesca y de la Administración Federal de Ingresos Públicos, organismo autárquico en la órbita del ex - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, respectivamente respecto a la obligación de pago del Monotributo Social Agropecuario a cargo Ministerio de Agroindustria”.

cooperación de febrero de 2009 y confirmado por la resolución Conjunta N° 4263/2010 [9/2010 y 2880].

Asimismo, según este artículo, a los productores rurales, comprendidos en el régimen especial derivado del mencionado convenio de cooperación y de la referida resolución conjunta, les asiste una opción en el nuevo panorama normativo. De este modo, pueden optar por mantener su inscripción en el Registro Nacional de Efectores Sociales y continuar como monotributistas sociales, abonando, por lo tanto, el 50 % del aporte correspondiente a la obra social del cual están eximidos en su condición de monotributistas sociales agropecuarios hasta que culmine el presente año; o retirarse del régimen genérico del monotributo social¹⁰¹.

VIII. Conclusiones

El monotributo social representa una de las herramientas legales e institucionales de mayor significación de los últimos años en la sociedad argentina. Ello se explica por la circunstancia de que esta figura presenta una marcada connotación social, ya que contribuye a rescatar a los trabajadores de la economía informal de la compleja situación socioeconómica que atraviesan, al allanarles la posibilidad de cubrir sus aportes previsionales y de acceder a una cobertura de salud. Por lo tanto, si bien se origina y se sitúa, normativamente, en el ámbito de las políticas fiscales, constituye un mecanismo legal dirigido a transformar un segmento de la realidad que constituye su campo de acción y que se halla conformado por el colectivo de sujetos socioeconómicamente condicionados, que desarrollan su actividad laboral, o su emprendimiento comercial o productivo, al margen de la regularidad legal e institucional.

Esta variante del monotributo lejos está de ser considerado como un componente accesorio, configurado para integrarse con otras políticas sociales y complementarlas auxiliariamente o, en su caso, para brindar el sustento legal a las manifestaciones fácticas de los resultados alcanzados en el desarrollo de otros programas sociales. Por el contrario, el monotributo social superó las fronteras originales de

101. Establece, en tal dirección, el artículo 6° en sus dos primeros párrafos: “A partir del 1 de enero de 2019 los beneficiarios y adherentes del Monotributo Social Agropecuario mantendrán su inclusión en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social Dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo, podrán optar por darse de baja del régimen de efectores o continuar en el mismo abonando el Cincuenta por Ciento (50%) de aporte a la obra social a la que se encuentren afiliados de acuerdo al régimen previsto para Monotributistas Efectores Sociales”.

su inicial propósito y terminó posicionándose como una política social en sí misma, ya que, en torno a él, se articularon e implementaron –y aún lo continúan haciendo– diferentes medidas y programas del ámbito social. Inclusive, ciertas estrategias públicas relativas al área social, preexistentes al monotributo social, modificaron algunos de sus contenidos o recaudos para adaptarlos a las condiciones de desenvolvimiento de esta modalidad fiscal.

Precisamente, por haberse convertido, en los hechos, en una auténtica política social puede reconocerse una evolución en la definición y ejecución de sus metas y distinguir, a su vez, dentro de tal curso evolutivo, diferentes etapas:

- De esta manera, puede identificarse una primera instancia que coincide con el carácter provisional de la medida y que se caracteriza por la convergencia de un propósito tanto fiscal como social en su base de motivaciones.
- Luego puede describirse una segunda fase en la cual esta especie impositiva alcanza el grado de categoría permanente, concordando tal transición con el reconocimiento de la funcionalidad socialmente incluyente de su implementación. En consecuencia, puede afirmarse que, a partir de esta etapa, este tributo puede ser considerado como una especie *sui generis*, que presenta una naturaleza fiscal pero que, a la vez, posee una relevante utilidad social.
- Con posterioridad se abre un ciclo, marcado por la inserción e integración de esta figura impositiva en el conjunto de políticas y programas del área social dirigidos a la reinserción de los segmentos socioeconómicamente vulnerables. En este lapso, la relevancia que cobra esta categoría tributaria como instrumento de inclusión sociolaboral conduce a la modificación y adaptación de los contenidos y componentes de diferentes programas y políticas sociales, con el propósito de ensamblarse coordinadamente con el despliegue de aquella variante fiscal. Asimismo, en esta etapa se profundiza en los fines sociales del monotributo, implementándose las opciones “de costo cero”.
- Se distingue, por último, un período de relativo retraimiento de la dimensión social de esta figura a partir de determinadas modificaciones en la gestión de las políticas públicas, en el marco del cambio de orientación que observa la administración económica del país.

Corresponde, asimismo, apuntar, como un aspecto cuestionable del marco jurídico del monotributo social, la diversidad que lo caracteriza. Efectivamente,

su contexto legal se integra de normas de diferente jerarquía, emitidas por distintos órganos, en un proceso que registra numerosas modificaciones y revisiones. Ello termina generando cierta complejidad para identificar, con precisión, los cambios operados en el régimen específico y, por ende, determinar alteraciones en su campo de aplicación y en su alcance. No obstante, la diversidad que refleja el conjunto de normas que componen su régimen legal no resulta atentatoria contra el sistema de fuentes en materia tributaria. Por otra parte, puede señalarse que la remisión a la vulnerabilidad como criterio delimitador del escenario fáctico sobre el cual se despliega esta figura, ofrece ciertas dificultades técnicas para su acreditación.

Considerando que el monotributo social puede ser interpretado como una herramienta de impulso y consolidación de determinadas manifestaciones de la economía social y solidaria, puede interpretarse que, precisamente, por las particularidades del sector, su eficacia depende, en buena medida, del adecuado desenvolvimiento de los mecanismos institucionales que, en forma coordinada, contribuyen a su implementación y del alcance de las políticas sociales que lo complementan. Por lo tanto, desde una perspectiva analítica, puede sostenerse que el monotributo social no debe ser considerado como un instrumento aislado, debiendo apreciarse su funcionamiento y utilidad de modo integral, en el marco de un conjunto de medidas destinadas a rescatar de la informalidad a un segmento de la población que se encuentra describiendo un proceso de reincorporación social.

Más allá de estas cuestiones, puede aseverarse que el monotributo social se ha posicionado como un útil mecanismo que, desde el ámbito del derecho, puede conducir a la conformación de condiciones que, a su vez, favorezcan el proceso de inclusión social de sujetos que enfrentan severas restricciones para reinsertarse social y laboralmente. Por tal razón, las eventuales transformaciones y actualizaciones que se impriman a su régimen tendrían que fundamentarse en el propósito de profundizar su funcionalidad social antes que restringirla.

Bibliografía

- Abramovich, A.L.: “Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades”, en Cimadamore, A. [Comp.] La economía política de la pobreza, CLACSO, Buenos Aires, 2008, pp. 221-259.
- Ataide, S., Abdo, E. y Pais, A.: “Sujetos sociales y políticas de estado. Reflexiones a partir de la implementación del Monotributo Social Agropecuario en el sistema hortícola de Apolinario Saravia, Salta”, en Preda, G. Mathey, D. y Prividera, G. (Comp.), Heterogeneidad social en el campo argentino Múltiples miradas para su análisis, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Buenos Aires, 2018, pp. 263-277.
- Beck, U.: “La política de la sociedad del riesgo”, Estudios demográficos y urbanos, vol. 13, núm. 3, 1998, pp. 501-515.
- Beck, U.: “Vivir en la sociedad del riesgo mundial”. *Documentos CIDOB, Serie: Dinámicas interculturales*, Número 8, pp. 1-32, 1998.
- Beck, U.: La sociedad del riesgo global, Paidós, Madrid, 2002.
- Brennan, J.: The Labor Wars in Cordoba, 1955-1976: Ideology, Work, and Labor Politics in an Argentine Industrial Society, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1994.
- Brown, K., Ecclestone, K. y Emmel, N.: “The Many Faces of Vulnerability”. *Social Policy and Society*, vol. 16, n° 3, 2017, pp. 497-510.
- Caballero, L., Dumrauf, S., González, E., Mainella, F. y Moricz M.: “Los procesos organizativos de la agricultura familiar y la creación de ferias y mercados de economía social”, vol. IV, n° 7, Otra Economía, 2010, pp. 26-41.
- Cardona, D.O.: “The Need for Rethinking the Concepts of Vulnerability and Risk from a Holistic Perspective: A Necessary Review and Criticism for Effective Risk Management”, en: Bankoff, G., Frerks, G. y Hilhorst, D. (Eds), Mapping vulnerability: Disasters, development and people, Sterling & VA: Earthscan, Londres, 2003, pp. 37-51.
- Carneiro, C. B. L. y Veiga, L.: “O conceito de inclusão, dimensões e indicadores”, Pensar BH – Política Social, Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social Belo Horizonte, n° 2, jun. 2004.

- Castelao Caruana, M.: "La formalización de los trabajadores por cuenta propia en Argentina: análisis del programa Monotributo Social y de los factores que condicionan su alcance", *Equidad & Desarrollo*, n° 26, 2016, pp.13-38.
- Coraggio, J. L.: "Las redes de trueque como institución de la Economía Popular", en Hintze, S. [Comp] *Trueque y Economía Solidaria*, ICO, Instituto del Conurbano- Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2003, pp. 259-278.
- Cracogna, D.: "Las cooperativas y su dimensión social", *Pensar en Derecho*, vol. 3, n° 2, 2013, pp. 209-229.
- De Sena, A.: *Políticas Sociales y Microemprendimientos Socio-Productivos*, Ciccus, Buenos Aires, 2018.
- Deux Marzi, M. V. y Vázquez, G.: "Emprendimientos asociativos, empresas recuperadas y economía social en Argentina", *ÍCONOS*, N° 33, pp. 91-102, 2009;
- García Delgado, D.: *Estado-nación y globalización*, Ariel, Buenos Aires, 2000.
- García Vizcaino, C.: "Derecho Tributario. Consideraciones económicas y jurídicas", LexisNexis, Buenos Aires, 2007.
- Guerra, P.: "Las legislaciones sobre economía social y solidaria en América Latina. Entre la autogestión y la visión sectorial", *Revista de la Facultad de Derecho*, n° 33, 2012, pp. 73-94.
- Giddens, A.: "Vivir en una sociedad postradicional" en Beck, U., Giddens, A., y Lash, S.;
- Giuliani Fonrouge, C. M., Navarrine, S. y Asorey R: *Derecho Financiero*, Volumen I, 9^{na} edición, La Ley, Buenos Aires, 2004.
- Janczura, R.: "Risco ou vulnerabilidade social", *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 11, n° 2, 2012, pp. 301- 308.
- Larrabure, M.: "Post-capitalist struggles in Argentina: the case of the worker recuperated enterprises", *Canadian journal of development studies/Revue canadienne d'études du développement*, vol. 38, n° 4, 2017, pp. 507-522.
- Magnani, E.: *El cambio silencioso: Empresas y fábricas recuperadas por los trabajadores en la Argentina*, Promoteo Libros, Buenos Aires, 2003.
- Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza
- Murphy, L. B., y Moriarty, A. E.: *Vulnerability, coping, and growth: from infancy to adolescence*, Yale University Press, New Haven, 1976.

- Ochoa, V. y Herrera, I.: “El acceso a la salud’ en sector de la agricultura familiar: Los usos del monotributo social y la re-significación de la demanda colectiva en el espacio rural-local”, VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, Ensenada, Argentina, 3 -5 de diciembre de 2014. Publicado en Memoria Académica. Disponible en:
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4484/ev.4484.pdf
Fecha de consulta: 09-05-2018.
- Ranis, P.: “Argentina’s worker-occupied factories and enterprises”, *Journal Socialism and Democracy*, vol. 19, n° 3, 2005, pp. 93-115.
- Ranis, P.: *Argentine Workers: Peronism and Contemporary Class Consciousness*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992.
- Rebón, J. y Saavedra, I., *Empresas recuperadas. La autogestión de los trabajadores*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2006.
- Reppold C., Pacheco J, Bardagi M. y Hutz C.S.: “Prevenção de problemas de comportamento e desenvolvimento de competências psicossociais em crianças e adolescentes: uma análise das práticas educativas e dos estilos parentais”, en: Hutz, C.S., (Org) *Situações de risco e vulnerabilidade na infância e na adolescência: aspectos teóricos e estratégias de intervenção*, Casa do Psicólogo, São Paulo, 2002, pp. 7-51.
- Rofi, D.: “Agroindustria comunicó el fin del Monotributo Social Agropecuario”. *La Nación*, 28 -06-2018. Disponible en:
<https://www.lanacion.com.ar/2148534-agroindustria-comunico-el-fin-del-monotributo-social-agropecuario>. Fecha de consulta: 11-05-2018.
- Ruggeri A.: Informe del IV relevamiento de empresas recuperadas en la Argentina. 2014. *Las empresas recuperadas en el período 2010-2013*. Programa Facultad Abierta, SEUBE, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cooperativa Chilavert Artes Gráficas, 2014
- Ruggeri, A. [Comp.], *Las empresas recuperadas: autogestión obrera en Argentina y América Latina*, 1ª ed., Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Ciudad de Buenos Aires, 2013.
- Ruggeri, A. ¿Qué son las empresas recuperadas? *Autogestión de la clase trabajadora*, Peña Lillo-Continente, Buenos Aires, 2014.
- Salim, J. y D’Angela, W.: *Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Monotributo*, AFIP, Buenos Aires, 2006. Disponible en:
<http://www.afip.gob.ar/estudios/archivos/Monotributo.pdf> Fecha de consulta: 17-05-2018.

- Salim, J. y D'Angela, W.: "Evolución de los Regímenes Simplificados para Pequeños Contribuyentes en la República Argentina", Encuentro Internacional de Áreas de Estudios Económicos Tributarios, Buenos Aires, 15-17 de noviembre de 2006. Disponible en: <http://www.afip.gov.ar/estudios/archivos/MonotributoCongreso.pdf> Fecha de consulta: 18-05-2018.
- Strasser, C.: *La vida en la sociedad contemporánea. Una mirada política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.
- Subirán, C. A. y Torres, M. A.: "Las iniciativas oficiales en el campo de la reinserción laboral de la población desocupada: el caso de Famaillá, Tucumán (República Argentina)", *Revista Atlántica de Economía*, vol. 2, 2011, pp. 1-30.
- Suozzi, L.: "El régimen simplificado para pequeños contribuyentes ('Monotributo') ante la eliminación de las Sociedades de Hecho en el Derecho Tributario Argentino", *Revista Lex Mercatoria*, N° 3, 2016, pp. 59-62.
- Svampa, M.: "Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo", *Cuadernos del Cendes*, Tercera Época, Caracas, año 24, n° 65, 2007, pp. 39-6.
- Vieta, M.: "Desafíos e innovaciones sociales en las empresas recuperadas por sus trabajadores", en Ruggeri, A., *Las empresas recuperadas: autogestión obrera en Argentina y América Latina*, ed. Facultad de Filosofía y Letras (UBA), Bs. As., 2009, pp. 103-114.
- Vieta, M.: "The Social Innovations of Autogestión in Argentina's Worker-Recuperated Enterprises. Cooperatively Reorganizing Productive Life in Hard Times", *Labor Studies Journal*, vol. 35, n° 3, 2010, pp. 295-321.
- Villegas, H. B.: *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, 7^{ma} edición, ampliada y actualizada, Depalma, Buenos Aires, 2001.
- Vuotto, M.: *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*, OIT/ Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina, Lima, 2011.
- Yunes, M. y Szymanski, H.: "Resiliência: noção, conceitos afins e considerações críticas", en Tavares, J., (Org.) *Resiliência e educação*, Cortez, São Paulo (SP), 2001, pp. 13-42.

Legislación Citada

Legislación de Argentina

Leyes Nacionales

Ley 25.865, [año 2004]

Ley 26.223 [año 2007]

Ley 26.844 [año 2013]

Ley Nacional 27345 [año 2016].

Leyes Provinciales

Ley 10151 de la provincia de Entre Ríos.

Decretos del Poder Ejecutivo Nacional

Decreto N° 806/2004

Decreto N° 1/2010

Decreto N° 893/2012

Decreto N° 159/2017,

Resoluciones

Resolución N° 1477/2004 de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano de la Nación.

Resolución N° 255/07. de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

Resolución Conjunta N° 4263/2010 (9/2010 y 2880) de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional, la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y a la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Resolución N° 18847/2015 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social

Resolución N° 4433/2009 del Ministerio de Desarrollo de la Nación.

Resolución N° 1691 - E/2016 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resolución N° 34/2018 de la Secretaría De Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial del Ministerio de Agroindustria.

Convenios Interinstitucionales

Convenio de Cooperación de fecha 12-'02-2009 suscripto entre el Ministerio de Desarrollo Social y el ex - Ministerio de Producción,

Legislación de otros países

Legislación de Uruguay

Ley Nacional N° 18.874 [año 2011]

Decreto N° 220/12

Legislación de Brasil

Ley N° 8742 (Ley Orgánica de Asistencia Social de Brasil) [año 1993]

Resolución del Consejo Nacional de Asistencia Social de Brasil N° 145/2004.

Resolución del Consejo Nacional de Asistencia Social de Brasil N° 130/2004

Resolución del Consejo Nacional de Asistencia Social de Brasil N° 33/2012.

Documentación Institucional

Módulo de Cultura Tributaria, Núcleo de Asistencia Fiscal – AFIP, Buenos Aires, p. 5. Disponible en: <http://www.afip.gob.ar/educacionTributaria/naf/documentos/MaterialNafCulturaTrib.pdf> Fecha de consulta: 15-05-2018