

# NOTAS DE ECONOMÍA N°8

## EL DEBATE SOBRE LA REDUCCIÓN DE APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL

 itegaweb.org | germanabdala.com.ar

 /itegaok

 consultas@itegaweb.org

 @itegaok



Instituto de Trabajo y Economía  
Fundación Germán Abdala

# CLAVES DE LECTURA

**Con el cambio de gabinete económico se puso en la agenda pública el debate sobre la reducción de los aportes y contribuciones** que trabajadores y empleadores del sector formal pagan para financiar diversas prestaciones de la Seguridad Social.

Iniciativas similares se llevaron a cabo a lo largo de la década del noventa. En ese entonces, el principal argumento se encontraba en la necesidad de reducir costos laborales para ganar competitividad. El consenso sobre estas medidas pudo lograrse gracias a los supuestos efectos beneficiosos en el empleo y la formalidad que esto traería: los empresarios contratarían más personal en puestos formales dado que serían más competitivos, al ver reducidas las contribuciones y aportes a la seguridad social.

La experiencia de las llamadas “devaluaciones fiscales” durante la convertibilidad ha sido claramente negativa. Lejos de observar un incremento del empleo formal, lo que se produjo fue un notable aumento del desempleo y la informalidad, y una pérdida en la recaudación para financiar la seguridad social que terminó motivando políticas de ajuste en las jubilaciones, como el famoso 13% de recorte durante 2001.

**A pesar de sus antecedentes, estas medidas parecen haber vuelto a ganar popularidad de acuerdo con la agenda que impulsa el gobierno nacional.**

Es así que los viejos debates regresan, abstrayéndose de experiencias históricas que en Argentina son relativamente recientes y demostraron que políticas de estas características suelen pecar de ingenuas o, cuando menos, de un optimismo que poco contacto tiene con la realidad de un mercado de trabajo tan heterogéneo como el argentino, en el que hay diversas problemáticas multicausales en torno a la informalidad y la precariedad laboral.

**Autores:**

**Juan Ignacio Balasini, Ariel Lieutier, Mara Ruiz Malec y Juan Manuel Telechea.**

# INTRODUCCIÓN

En sus primeras declaraciones a la prensa, el flamante Ministro de Hacienda Nicolás Dujovne afirmó: "vamos a bajar los impuestos al trabajo para generar más empleo" y dejó claro que **el gobierno sigue sosteniendo que la rebaja de los impuestos no solo es necesaria, sino que además es beneficiosa para la economía.**

Las declaraciones del ministro por ahora no se han materializado en proyectos concretos. Pero no por ello las palabras de Dujovne deben tomarse con liviandad ya que las mismas ponen en evidencia dos cuestiones.

La primera es que para el gobierno la situación laboral es un problema que debe abordar si pretende ensanchar su base de apoyo en un contexto donde el desempleo no sólo empezó a ser un problema macroeconómico relevante sino también una preocupación social.

La segunda cuestión que queda manifiesta es que, junto con la reaparición de este problema, **el gobierno quiere desempolvar viejas recetas que ya mostraron ser ineficaces en nuestra historia reciente.**

Bajo el prisma conceptual que rige la política económica de Cambiemos hay una relación inversa que va desde salario al nivel de empleo. De esta manera si cae el salario el nivel de empleo necesariamente tenderá a subir. **Esto significa que el salario es visto principalmente como un costo laboral que, al reducirse, incentiva a los empresarios a contratar más trabajadores.** Lo anterior implica desestimar el impacto que tiene la demanda agregada en la generación de puestos de trabajo, algo que dejó en claro J. M. Keynes hace más de 80 años.

Ahora bien, durante 2016 los salarios reales cayeron entre 5% y 7%, y de manera simultánea se produjeron, de acuerdo a los datos de CEPA, 167 mil despidos en el sector privado y casi 75 mil en el sector público. Frente a esta evidencia, en vez de reconsiderar la concepción sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, el gobierno se refugia en su doctrina y redobla la apuesta, señalando como sendero para la creación de empleo una rebaja de los aportes y contribuciones que rigen sobre el salario y que financian a la seguridad social.

En las urgencias del Gobierno Nacional la baja de aportes y contribuciones (mal llamados "impuestos al salario") tiene la virtud de permitir bajar el costo laboral sin que el trabajador tenga que afrontar

una pérdida del poder adquisitivo en el corto plazo. Como contraparte constituye un desfinanciamiento a la seguridad social y pone en riesgo la sostenibilidad del sistema y la calidad de las prestaciones.

En la presente Nota de Economía nos enfocamos en analizar las posibilidades de éxito de este tipo de medidas, los resultados obtenidos en experiencias anteriores y el impacto para el financiamiento de la seguridad social.

## EL LIBRO DE DOÑA PETRONA

El planteo del ministro no es una idea novedosa, es parte de una antiquísima receta a la que en diferentes momentos y lugares recurrieron distintos gobiernos, sin que se obtuvieran los resultados que se declamaban.

De acuerdo a su concepción, **la baja de aportes y contribuciones generaría incrementos en el empleo registrado por dos canales: registración de trabajadores que actualmente se encuentran ocupados “en negro” y creación de nuevos puestos de trabajos formales** (que no serían viables debido a los elevados costos laborales).

Respecto al primero de los canales, vale decir que uno de los principales argumentos que podría explicar por qué esta medida no funcionó en su momento, y por qué tampoco funcionaría ahora, está vinculada con las características estructurales de la informalidad argentina<sup>1</sup>.

En este sentido podemos considerar la **definición tradicional de informalidad de la OIT**, la cual no está relacionada con la condición de registro en el sistema de seguridad social del trabajador, sino con una característica de los mercados de trabajo latinoamericanos.

En efecto, **la incapacidad de la estructura económica de absorber toda la fuerza de trabajo junto con un sistema incompleto de protección social** que cubra a las familias frente a la situación de desempleo, **induce a la generación de empleos de subsistencia en los sectores populares que conforman así un importante sector informal urbano (SIU)**.

---

<sup>1</sup>Si bien no se puede establecer una relación causal entre la reducción de los aportes y la suba del desempleo sin controlar por otras variables, el modelo económico actual presenta una tendencia similar a la configuración de la Convertibilidad: apertura comercial, reducción de impuestos, achicamiento del Estado, endeudamiento externo y tendencia a la apreciación cambiaria.

Esta definición de informalidad refiere a trabajos y emprendimientos de muy baja productividad, clasificados en general por el tamaño del establecimiento productivo a partir de la cantidad de trabajadores empleados, donde el trabajo familiar es común o hay patrones que en muchos casos ganan menos que un asalariado registrado.

Originalmente, hablar de sector informal y no de registro era casi sinónimo, porque justamente eran empleos cuya inscripción en el sistema impositivo amenazaba su propia existencia. **En la mayoría de los países latinoamericanos, la conformación del SIU estuvo relacionada con el freno del proceso de industrialización por sustitución de importaciones.** En Argentina este sector creció fuertemente a partir de mediados de los '70 con la destrucción del aparato productivo industrial y tuvo su momento de mayor crecimiento en la década del '90.

En las últimas décadas, se sumó al SIU tradicional el fenómeno de la precarización laboral en establecimientos formales. Es decir, empresas grandes y medianas que podrían afrontar los costos del registro pero que incurren en la evasión fiscal para reducir costos y maximizar ganancias. En los últimos años además aparecieron con mayor fuerza emprendimientos pequeños pero muy productivos (las empresas de software son el ejemplo clásico), también en condiciones de registrar sus actividades, pero que son de difícil fiscalización.

**Si consideramos esta heterogeneidad entorno al concepto de informalidad, se hace evidente que la reducción de los aportes y contribuciones patronales es una única medida a la que se le atribuye demasiadas cualidades.** Por un lado, permitir el registro de establecimientos de muy baja productividad y, por otro convencer a las empresas medianas, grandes (y algunas pequeñas) que hoy evaden de registrar a sus trabajadores y que a su vez eso genere nuevos empleos (que no se crearían con el nivel de aportes y contribuciones actuales).

A continuación, analizaremos con mayor detalle estos dos canales por medio de los cuales una reducción de aportes y contribuciones busca tener efectos positivos sobre el mercado de trabajo.

## 1º Canal: reducción de la informalidad

A fin de poder esbozar una estimación del potencial impacto que un esquema de reducción de aportes y contribuciones podría llegar a tener en términos de formalización, es necesario primero entender de qué tipo de trabajos hablamos y en qué sectores se concentran.

En base a cálculos propios sobre la Encuesta Permanente de Hogares, se observa que gran parte de la informalidad laboral<sup>2</sup> (aproximadamente el 51% de la cantidad neta de trabajadores dependientes no registrados) se genera en establecimientos que cuentan con 5 o menos trabajadores. Además, en éstos por lo general se pagan salarios relativamente más bajos: el 43% de los trabajadores no registrados percibe ingresos que están por debajo del salario mínimo establecido por ley (controladas las horas trabajadas)<sup>3</sup>.

De esta forma, se observa que el tamaño del establecimiento y los sueldos efectivamente abonados son variables clave para estudiar el problema de la informalidad. Lo anterior implica que **los costos de registrar a los trabajadores no solo incluyen el pago de aportes y contribuciones, sino también la suba del salario hasta los mínimos legales, la diferenciación de tarifas, la inscripción de la empresa y el consecuente pago de impuestos (ingresos brutos, ganancias, etc.).**

En estos casos resulta evidente que la reducción de los aportes y/o contribuciones no va a estimular el registro de los trabajadores empleados ni la contratación de nuevos trabajadores, ya que las condiciones de atraso productivo en el que se desarrolla la actividad inhiben de forma más o menos permanente la posibilidad de formalización laboral. Sin ir más lejos, estos emprendimientos ya cuentan con el beneficio de una reducción permanente del 50% de los aportes y contribuciones.

Por otra parte, existen empresas cuya rentabilidad sí les permitiría registrar a sus trabajadores (empresas de mayor tamaño y que pagan salarios superiores al mínimo, vital y móvil), pero no lo hacen. En estos casos, una reducción de aportes y contribuciones, sin un correlato de

---

<sup>2</sup> Entendida como aquellos puestos de trabajo sobre los que no se pagan aportes y contribuciones a la seguridad social

<sup>3</sup> Esta proporción se repite hacia el total de los trabajadores no registrados, donde el 40% gana por debajo del Salario Mínimo Horario.

mayor fiscalización, solo significará un aumento de su margen de ganancias.

En suma, **la proporción de asalariados informales que podrían formalizarse ante una reducción de aportes y contribuciones por pertenecer a empresas medianas o grandes y contar con un salario superior al mínimo, vital y móvil resulta relativamente reducida.**

**Un caso particular lo expresan los trabajadores de casas particulares no registrados** ya que representan el 7% del **universo de los trabajadores asalariados, y más del 23% del total de trabajadores no registrados.** Este sector exhibe serias dificultades de fiscalización, por eso desde mediados 2006 se llevó adelante una política basada en una fuerte campaña comunicacional y de beneficios impositivos para quienes registraran el trabajo en casas particulares. Esta iniciativa tuvo cierto éxito al lograr que el registro pase de ser prácticamente nulo a alcanzar al 25% de los trabajadores.

En resumidas cuentas, la medida no tendría impacto sobre los trabajadores de casas particulares, las unidades muy pequeñas (menos de 5 trabajadores) ni en aquellos trabajadores que perciben salarios por debajo del mínimo y se encuentran en unidades de entre 6 y 10 trabajadores.

Además, tendría un efecto acotado en la registración de los trabajadores que se encuentran empleados en unidades más grandes y ganan menos que el salario mínimo, al igual que aquellos que ganan más que el salario mínimo pero se encuentran empleados en unidades de entre 6 y 10 trabajadores, fundamentalmente porque aquí el problema no es de costos sino de fiscalización.

## Impacto potencial de reducción en aportes y contribuciones

	En domicilios particulares	Tamaño del establecimiento (en empleados)			Total
		Hasta 5	de 6 a 10	Más de 10	
Trabajadores en casas particulares	23,9%				23,9%
Por debajo del SMVM horario		18,1%	5,1%	6,6%	29,9%
Por encima del SMVM horario		24,3%	7,8%	14,2%	46,2%
<b>Total</b>	<b>23,9%</b>	<b>42,4%</b>	<b>12,8%</b>	<b>20,8%</b>	<b>100,0%</b>

● Efecto nulo   ● Efecto muy limitado   ● Efecto heterogéneo

Fuente: Instituto de Trabajo y Economía en base a EPH 2do Trimestre 2016 (INDEC)

**De lo anterior se desprende que la rebaja de aportes y contribuciones no tendría efectos relevantes sobre el 71,4% de los trabajadores no registrados y solo una potencialidad limitada para el 14,4%.**

**De este modo, el primer canal por el cual una rebaja de los aportes y contribuciones favorecería la creación de puestos de trabajo registrados no sólo es endeble sino que el universo potencial al que está dirigido es acotado.**

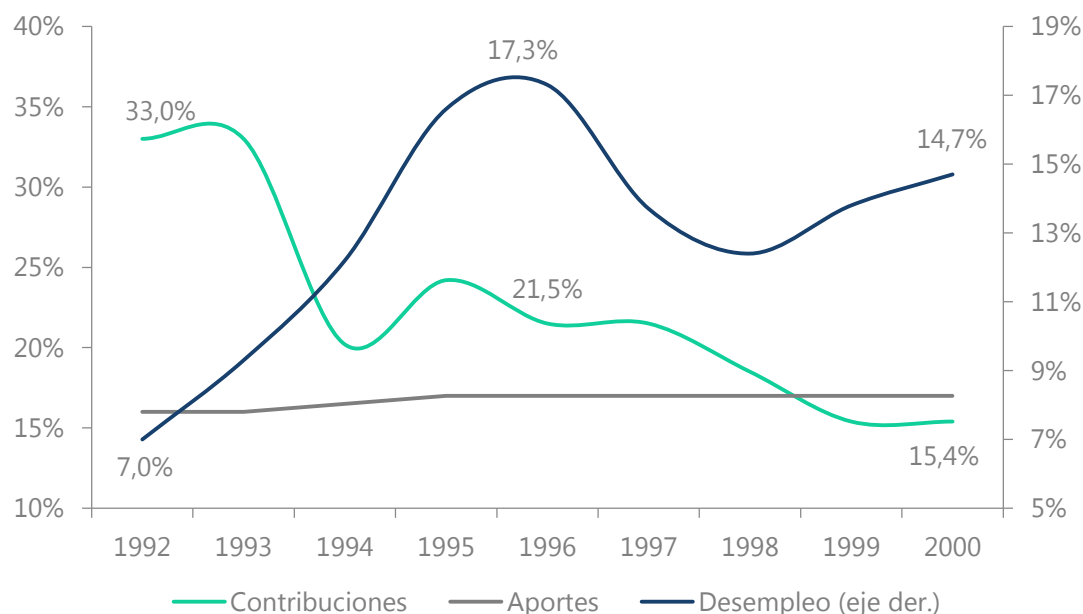
## 2º Canal: creación de nuevos puestos de trabajo

En nuestro país las reformas orientadas a reducir los aportes y contribuciones a la seguridad social cuenta con un precedente muy cercano. A fines de 1993, en el marco del "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", se dio inicio a la reducción sostenida de las contribuciones patronales a través de una serie de *decretos* (2609/93, 372/95, 492/95, 1520/98, 96/99), a la vez que los aportes personales se mantuvieron prácticamente sin cambios, lo que pone de manifiesto que se buscaba la reducción del costo laboral pero sin generar mejoras en el salario efectivo.



Esto provocó que, **entre 1994 y 1999, se redujeran las contribuciones más del 50%** (Beccaria y Galin, 2002)<sup>4</sup>. A pesar de eso, durante el mismo período **el desempleo aumentó considerablemente hasta alcanzar el 14,7% en 1999 y superar el 20% con la salida de la Convertibilidad en 2002**.

## Aportes personales, contribuciones patronales y desempleo



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía a en base a INDEC y Beccaria y Galin (2002)

Más recientemente, en el marco de la crisis laboral 2009, se buscó favorecer la contratación de nuevos trabajadores, aplicando una moratoria y una reducción de 50% y de 25% para los primeros dos años de contratación de un nuevo trabajador. Para evitar que se despidan trabajadores para contratar nuevos bajo este programa, se estableció como condición de acceso que la planta de trabajadores no debía reducirse para mantener el beneficio.

Esta medida fue parcialmente efectiva y sus resultados fueron modestos. De acuerdo a un estudio elaborado por el propio MTEySS, se calcula que, de cada tres puestos creados por las empresas, solo uno fue impulsado por este programa mientras que dos se habrían creado de cualquier

<sup>4</sup> El primer decreto entró en vigencia a principios de 1994 y se aplicaba solo a algunos sectores (industria, producción primaria, construcción, turismo y las actividades de investigación y desarrollo). La reducción iba del 30% al 80%, en función de la distancia respecto de CABA y del nivel de pobreza estructural de la zona. Durante 1995, luego de la Crisis del Tequila, se redujo el beneficio (pasando a estar entre 0% y 50%), pero se extendió a todas las ramas de la actividad. Al año siguiente se volvió al esquema original y se mantuvo el beneficio para todos los sectores.

forma. Además, el trabajo destaca que es una política mayormente utilizada por sectores de alta rotación y salarios bajos.

No obstante, esta medida fue concebida para incentivar contrataciones en determinados sectores en respuesta a la crisis internacional, y no como parte de un cambio estructural del mercado de trabajo, como se planteó en la década del noventa y que vuelve a discutirse en la actualidad.

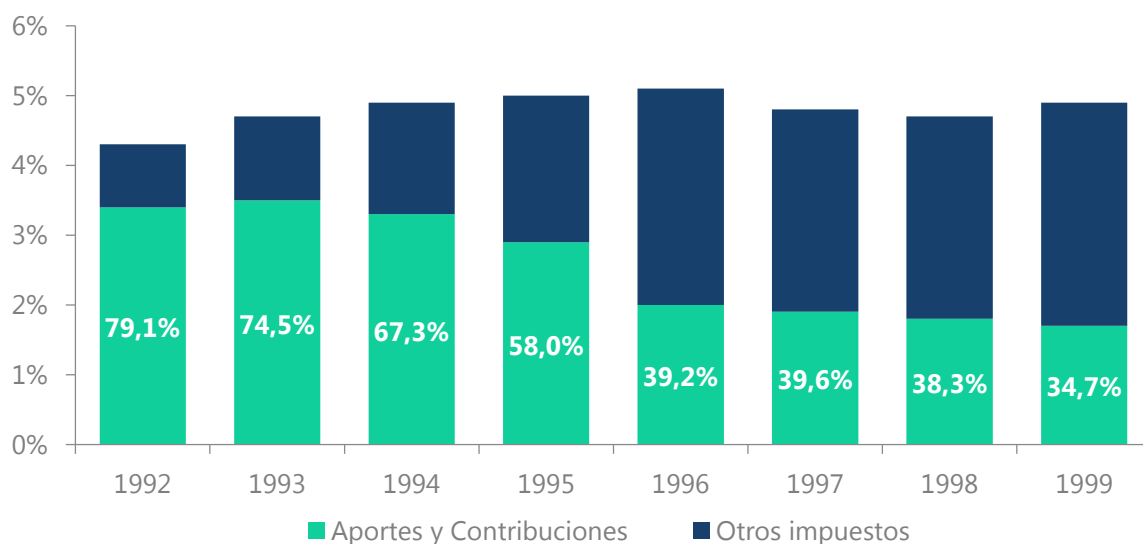
**En líneas generales, el problema que se advierte detrás de esta concepción “ofertista” es que la generación de empleo formal que permita absorber segmentos mayores del mercado de trabajo requiere como condición necesaria (pero no suficiente) un sostenido crecimiento en la economía, poniendo de manifiesto la dimensión macroeconómica de la informalidad.**

## EL IMPACTO EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Uno de los principales problemas que trajo aparejada la rebaja generalizada de las contribuciones durante la década del 90 fue el desfinanciamiento de las prestaciones previsionales y la caída del peso relativo de las contribuciones en su financiamiento. Entre 1993 (antes de la implementación de la medida) y 1999, la participación de los aportes y contribuciones en el financiamiento de las prestaciones se redujo -34,9%.

### Financiamiento de las prestaciones sociales

En % del PBI y participación



Fuente: Cetrángolo y Grushka (2004)

Si tenemos en cuenta las remuneraciones promedio del sector público y privado, las alícuotas promedio ponderadas de contribuciones patronales y la cantidad de trabajadores formales, es posible estimar cuál sería la pérdida fiscal ante diferentes escenarios de reducción en las alícuotas de estos tributos.

En la actualidad los aportes y contribuciones a la Seguridad Social recaen sobre el empleado y el empleador, con una base imponible mínima de \$1.725 (ambos casos) y máxima de \$56.056 (solo para aportes del empleado), límites que se actualizan conforme a la ley de movilidad jubilatoria.

En el caso de las contribuciones patronales la alícuota es de 27% sobre el salario bruto para servicios y comercio (con algunas excepciones,

principalmente sector público) y del 23% para el resto de los casos. Por su parte, los aportes personales tiene una alícuota del 17% que se desagrega en 11% (aporte para jubilación), 3% (aporte al PAMI) y 3% (aporte a obras sociales).

En función de lo anterior, considerando las alícuotas efectivas promedio de ambos tributos y sobre la base de un incremento salarial promedio del 27% en 2017<sup>5</sup> es posible estimar que **por cada punto porcentual que se reduzcan las alícuotas en aportes y contribuciones se pierden \$36 mil millones de recaudación. En ese caso, sería necesaria la creación de 490.000 puestos de trabajo formales para compensar esta pérdida de ingresos para la seguridad social.**

Si se plantea un escenario de reducción de aportes y contribuciones en 5 puntos porcentuales, la caída de la recaudación ascendería a \$180 mil millones (valor que, por ejemplo, casi duplica la recaudación lograda por el blanqueo).

En este caso, se requeriría la creación de 3 millones de puestos de trabajo formales para compensar la pérdida de recaudación. Naturalmente este tipo de reacciones en el mercado de trabajo argentino son extremadamente improbables, basta con considerar que este incremento en el empleo formal es equivalente a eliminar por completo la informalidad a la vez que se reduce en 2,7 p.p. el desempleo.

## Impacto de la reducción en aportes y contribuciones

*En pérdida de recaudación y cantidad de puestos formales*

Conceptos	Escenario base 2017 (en \$MM)	Pérdida de recaudación (en \$MM)	
		- 1 p.p. en alícuotas	- 5 p.p. en alícuotas
Aportes	265,9	-16,7	-83,4
Contribuciones	389,5	-19,5	-97,4
<b>Total</b>	<b>655,4</b>	<b>-36,2</b>	<b>-180,8</b>
Incremento de empleo formal para neutralizar pérdida de recaudación		486.700	3.080.000

*Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas tributarias de AFIP*

<sup>5</sup> Adicionalmente no se consideran incrementos significativos en los puestos de trabajo registrados para el escenario base de 2017 lo que resulta consistente con una economía creciendo entorno al 3%.

## REFLEXIONES FINALES

Las primeras declaraciones de Dujovne dejaron entrever la posibilidad de volver a aplicar una reducción a los aportes y contribuciones, bajo la justificación de que esto provocará un aumento del empleo y una reducción de la informalidad.

A contramano del discurso del gobierno, este trabajo muestra que las consecuencias más probables son otras: **no solo resulta esperable que se termine perjudicando al mercado laboral, sino que además implicará desfinanciar al sistema previsional a costa de aumentar la rentabilidad empresarial.**

Si las intenciones del gobierno son honestas y lo que busca es generar empleo de calidad, para eso no hay recetas mágicas, lo cual no implica que no existan maneras de lograrlo. Los datos empíricos a nivel global muestran que, como primer requisito, las políticas macroeconómicas deben estar enfocadas a asegurar una tasa mínima de crecimiento, con el fin de sostener el nivel de empleo (esto es lo que se conoce como la “Ley de Okun”). Si la economía se contrae, lo más probable es que el desempleo termine aumentando, tal como sucedió en 2016.

A nivel sectorial, **cada rama del entramado productivo tiene sus especificidades, con lo cual, cualquier estrategia que busque impulsar el empleo debe reconocer estas particularidades e implementar instrumentos específicos en función de ello.**

Desde ya que cualquier política macroeconómica que atente contra el crecimiento de la economía o del entramado productivo (como una fuerte devaluación o una apertura comercial irrestricta), difícilmente logre aumentar el empleo o reducir la informalidad. Y menos aún si eso va acompañado de medidas de carácter generalizado, como una rebaja de aportes y contribuciones.

Es así que los viejos debates regresan disfrazados de “nuevos”, abstrayéndose de experiencias históricas que en Argentina son relativamente recientes y demostraron que políticas de estas características suelen pecar de un optimismo que poco contacto tiene con la realidad de un mercado de trabajo tan heterogéneo como el argentino, en el que hay diversas problemáticas multicausales en torno a la informalidad y la precariedad laboral.

Ahora bien, si este tipo de políticas ya fueron probadas en nuestro país y su resultado fue un rotundo fracaso, la pregunta que resuena es por qué se quiere volver a insistir con lo mismo.

Sumado a eso, tampoco parece tener sentido que el gobierno quiera llevar a cabo una nueva reducción de impuestos y al mismo tiempo siga sosteniendo que uno de sus principales objetivos en materia económica es la reducción del déficit fiscal. Sin ir más lejos, a principios de 2016 dijo e hizo exactamente lo mismo y, de no ser por un blanqueo, el déficit fiscal hubiese sido mayor al que se observó durante el último año de gobierno del kirchnerismo.

Estas aparentes contradicciones desaparecen al advertir que el verdadero objetivo de este gobierno es la reducción del gasto público. Y la *lógica política* que utiliza para lograr este acometido requiere primero construir un consenso que allane y facilite el ajuste del gasto. Ese consenso se logra por medio de la rebaja de impuestos, medida que además de beneficiar directamente a los sectores de mayores ingresos provoca un incremento automático del déficit fiscal, "obligando" luego al gobierno a ajustar el gasto para tratar de reducirlo.

Bajo esta lógica, la rebaja de los aportes y contribuciones adquiere una relevancia fundamental en la agenda del gobierno. Esto queda claro cuando se observa que casi el 40% del gasto del Sector Público Nacional está destinado al pago de jubilaciones y pensiones, las cuales son financiadas en su mayoría por los aportes y contribuciones (68% aproximadamente).

Tal cual sucedió durante los años 90, las medidas que supuestamente apuntan a reducir la informalidad en la economía, tenderían en realidad al desfinanciamiento del sistema previsional otorgando al gobierno un argumento para avanzar en el recorte de prestaciones y sobre los incipientes fundamentos de un Estado de Bienestar que se comenzó a desarrollar en la década pasada en torno a la seguridad social.