



Munich Personal RePEc Archive

**Policies to promote employment in SMEs
and their impact on the financing of
social security: tax cost estimate**

Calabria, Alejandro A. and Rottenschweiler, Sergio

Universidad Argentina de la Empresa

July 2014

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/65527/>
MPRA Paper No. 65527, posted 13 Jul 2015 14:09 UTC

Políticas de fomento del empleo en las PyMEs y su impacto en el financiamiento de la seguridad social: estimación del costo fiscal

Rottenschweiler, Sergio Gabriel[†] - Calabria, Alejandro Antonio^{††}

Resumen: La creación de empleo y la formalización del mismo es, sin dudas, un tema controversial y de relevancia en la Argentina. Al respecto, recientemente se aprobó la Ley llamada "Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral", cuyo objetivo es fomentar la contratación y/o formalización de nuevos empleados, principalmente en micro, pequeñas y medianas empresas, mediante la reducción de contribuciones patronales. Esta disminución de ingresos debería ser compensada por otras vías a fin de no afectar severamente el financiamiento de la seguridad social. Este documento analiza la contribución que hacen las micro, pequeñas y medianas empresas al sistema de seguridad social y estudia el impacto de la reducción de contribuciones patronales al financiamiento de la seguridad social.

Palabras claves: Creación de empleo, PyMEs, impacto fiscal

Clasificación JEL: E62 - H25 - H32 - J38

Abstract: The creation of employment and its formalization is, undoubtedly, a controversial and relevant topic in Argentina. At present, a law project on this subject is under debate: "Promoting Registered Employment and Labor Fraud Prevention", whose aim is to promote employment and/or formalization of new employees, primarily in micro, small and medium-sized enterprises, through the reduction of employer contributions. This decrease in public incomes should be compensated by other sources in order not to affect severely the financing of social security. This paper discusses the contribution that small and medium-sized enterprises to the social security system and examines the impact of the reduction of employer contributions to the financing of social security.

Keywords: Creating jobs, SMEs, fiscal impact

JEL Classification: E62 - H25 - H32 - J38

(*) Dirección: Lima 717, C1073AAO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono: (011) 15-5952-8618 - (011) 15-5228-5620.

([†]) Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Mail de contacto: srottenschweiler@uade.edu.ar.

(^{††}) UADE. Mail de contacto: alcalabria@uade.edu.ar.

Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no representan necesariamente las correspondientes a los organismos a los cuales se encuentran afiliados.

1. Introducción

Recientemente se aprobó la Ley 26.940, llamada “Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral” que tiene como uno de los objetivos centrales fomentar la contratación de nuevos empleados, especialmente en el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs), a través de la reducción de contribuciones patronales. En efecto, dicha Ley establece tanto un régimen permanente (para las empresas de hasta 5 empleados) como uno transitorio (para las empresas más grandes), donde se reducen las contribuciones patronales destinadas al sistema de seguridad social, con excepción de las que van hacia las obras sociales y las aseguradoras de riesgos del trabajo (ART), de forma escalonada. De esta forma, se pretende incentivar la formalización y contratación de nuevos trabajadores, teniendo en cuenta que para las empresas de menor tamaño, los impuestos al trabajo pueden significar una barrera significativa. Por ejemplo, la Encuesta Estructural a Pequeñas y Medianas Empresas Industriales realizada por la Fundación Observatorio PyME, que tuvo cobertura en el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires (AMBA), justamente encontró que un porcentaje importante de dichas empresas, superior al 70%, no planea contratar personal en la coyuntura actual. Si bien eso puede obedecer a varios motivos, un factor importante está asociado a los costos laborales y su impacto en los costos directos de producción.

En este contexto, uno de los aspectos que la Ley contempla es que la reducción de contribuciones patronales no debe afectar los derechos a la seguridad social de los trabajadores, lo cual suena lógico en un contexto donde el acceso a los mismos no debe depender de las políticas económicas que se puedan llevar adelante. Por lo tanto, la Ley implica una reducción en los ingresos por contribuciones patronales para el Estado, específicamente para la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que es la institución que administra el sistema de seguridad social en la Argentina, tanto en lo que respecta al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), como al sistema de asignaciones familiares (AAFF) y del seguro por desempleo, que serían los componentes afectados por la reducción de contribuciones patronales, además de los recursos que se destinan al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), mejor conocido como PAMI (Programa de Atención Médica Integral). Las alícuotas que financian el sistema de salud a través de las obras sociales, así como al sistema de ART, no son afectadas por la Ley, por lo que no se consideran en el presente trabajo.

La disminución de ingresos por contribuciones a la seguridad social deberá, de acuerdo a lo enunciado por la Ley, ser compensada por el Tesoro Nacional a través de aportes de rentas generales, a fin de no afectar el financiamiento de la seguridad social. En este contexto, el objetivo del presente trabajo será estimar el costo fiscal asociado a la Ley.

De esta forma, el trabajo se organizará de la siguiente manera. En primer lugar, se analizarán y marcarán los principales puntos de la Ley, especialmente los relacionados con la política de reducción de contribuciones patronales. En segundo lugar, se presentará un breve análisis del financiamiento de la seguridad social en la Argentina. Posteriormente, y a partir de información de la Administración Federal de Impuestos (AFIP) y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), se analizará la contribución que hacen las micro, pequeñas y medianas empresas al sistema de seguridad social. Finalmente, se estudiará el impacto de la reducción de contribuciones patronales al financiamiento de la seguridad social, para poder extraer las conclusiones y recomendaciones de política.

2. Principales Aspectos de la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral

La Ley 26.940 de “Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral” fue promulgada en mayo de 2014, aunque a la fecha del presente documento no ha entrado en vigencia ya que falta su reglamentación. La Ley, entre otros fines, tiene dos acciones principales: por un lado crea el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales

(REPSAL), donde se registrarán las empresas que incumplan determinadas normas laborales¹ y, por el otro, establece reducciones de alícuotas para las contribuciones a la seguridad social. En este último punto, se separa entre un Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores (de hasta 5 empleados y con límites en la facturación que se establecerá por reglamentación) y un Régimen de Promoción de la Contratación de Trabajo Registrado, de carácter transitorio, destinados a empresas de hasta 80 empleados.

Si bien ambas acciones de la Ley tienen como objetivo principal contribuir a la formalización de asalariados, están diagramadas con distinta focalización. De acuerdo a estimaciones propias sobre la base de la EPH y el MTEySS (2013), existen 3.080.000 empleados asalariados no registrados en unidades productivas, de los cuales el 37% se encuentran en establecimientos con más de 5 empleados (23% en establecimientos registrados como empleadores formales y 14% en establecimientos informales) y el 63% en establecimientos de 5 o menos empleados (16% en empleadores formales y el 47% en establecimientos no registrados como empleador).

Cuadro 2.1 Asalariados No Registrados, según tipo de establecimiento y empleador.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EPH y MTEySS (2013).

La creación del REPSAL persigue un objetivo principalmente de fiscalización imponiendo sanciones como la imposibilidad de acceder a programas, beneficios o subsidios administrados, implementados o financiados por el Estado nacional, ni a líneas de crédito otorgadas por las instituciones bancarias públicas. Tampoco podrá celebrar contratos de compraventa, suministros, servicios, locaciones, consultoría, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado nacional, que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación, ni participar en obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias. En caso de reincidencia en un plazo menor a los tres años de la primera sanción, se procederá a excluir de pleno derecho del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes a los empleadores adheridos al mismo e impedir que aquellos

¹ Las sanciones impuestas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) por falta de inscripción del empleador, por falta de registración de los trabajadores y/o por obstrucción a la labor de la Inspección del Trabajo, las impuestas por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en los términos del artículo 15, inciso 1°, apartados a) y b), de la ley 17.250, y el artículo agregado sin número a continuación del artículo 40 de la ley 11.683 (t.o. 1998) y sus modificatorias, las impuestas por las autoridades provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por incumplimiento a lo previsto en el artículo 7° de la ley 24.013, las impuestas por las autoridades laborales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) por obstrucción a la labor de la inspección prevista en el artículo 8° del Anexo II del Pacto Federal del Trabajo, las impuestas en el marco de las leyes 25.191 y 26.727 por el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) con motivo de la falta de registración de empleadores o trabajadores, las sentencias firmes o ejecutoriadas por las que se estableciere que el actor es un trabajador dependiente con relación laboral desconocida por el empleador, o con una fecha de ingreso que difiera de la alegada en su inscripción. También las sanciones impuestas por infracciones a la Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente 26.390 y a la ley 26.847 y las sentencias condenatorias por infracción a la ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas.

responsables inscriptos en los impuestos comprendidos en el Régimen General deduzcan en el impuesto a las ganancias los gastos inherentes al personal —empleados, dependientes u obreros—, de acuerdo con lo previsto por el artículo 87, incisos a) y g) de la Ley del referido tributo. Estas medidas claramente están dirigidas a establecimientos registrados como empleadores formales. El universo potencialmente regularizable por esta política sería de 1,2 millones de trabajadores.

Por otro lado, la Ley también contempla una serie de incentivos fiscales orientados, principalmente, a aquellos empleadores informales. Se estableció un régimen permanente destinado a microempleadores de hasta cinco empleados cuya facturación no supere un límite a establecerse por reglamentación, que reduce al 50% las contribuciones patronales destinadas al SIPA, al INSSJP, al Fondo Nacional de Empleo (FNE), al Régimen Nacional de Asignaciones Familiares y al Registro Nacional de Trabajadores y Empleados Agrarios. Considerando solo los empleadores informales con hasta cinco empleados, el potencial de puestos de empleo a regularizar por esta normativa sería de aproximadamente 1,45 millones. La Ley también establece un régimen transitorio para empleadores de hasta ochenta trabajadores que consiste en la exención total de las contribuciones durante el primer año y en abonar solo el 25% de las mismas en el segundo año para aquellos establecimientos de hasta quince empleados y en un descuento del 50% en dichas contribuciones durante los dos primeros años para los establecimientos que tengan entre 16 y 80 empleados. Si se considera solo los empleadores formales de más de cinco empleados, potencialmente podrían regularizarse hasta 710.000 puestos de empleo.

3. Financiamiento de la Seguridad Social en la Argentina

El Sistema de Seguridad Social en la Argentina cuenta con cinco componentes: sistema previsional, sistema de asignaciones familiares, sistema de seguro de desempleo, sistema de riesgos del trabajo y sistema del seguro de salud (ANSES, 2010). Cada uno de estos componentes tiene como objetivo el aseguramiento de las personas frente a los riesgos asociados a determinadas contingencias, ya sean de carácter patológicas, biológicas, del ciclo de vida, o socio-económicas.

En lo que respecta al financiamiento de la seguridad social, la principal fuente proviene de cotizaciones a la seguridad social, ya sea en la forma de aportes personales o contribuciones patronales. En segundo lugar, también existen recursos tributarios afectados de forma específica y el 15% de la coparticipación bruta, que se destinan al presupuesto de la ANSES. Finalmente, existen otras fuentes de ingresos no tributarios, como las rentas de la propiedad, transferencias, aportes del tesoro nacional, etc. Las alícuotas de aportes y contribuciones a la seguridad social de la Argentina (excluyendo obras sociales), en lo que respecta a las empresas privadas, son las que se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.1 Alícuotas de aportes y contribuciones a la seguridad social, según actividad del empleador.

Empleador	Aportes			Contribuciones				
	SIPA	INSSJP	Total	SIPA	AAFF	FNE	INSSJP	Total
Empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicio	11,00%	3,00%	14,00%	12,71%	5,56%	1,11%	1,62%	21,00%
Restantes empleadores				10,17%	4,44%	0,89%	1,50%	17,00%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES (2010).

Como se puede observar, si bien existen alícuotas generales para financiar los distintos componentes de la seguridad social, también se presentan algunos tratamientos diferenciales. De hecho, las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de los sectores

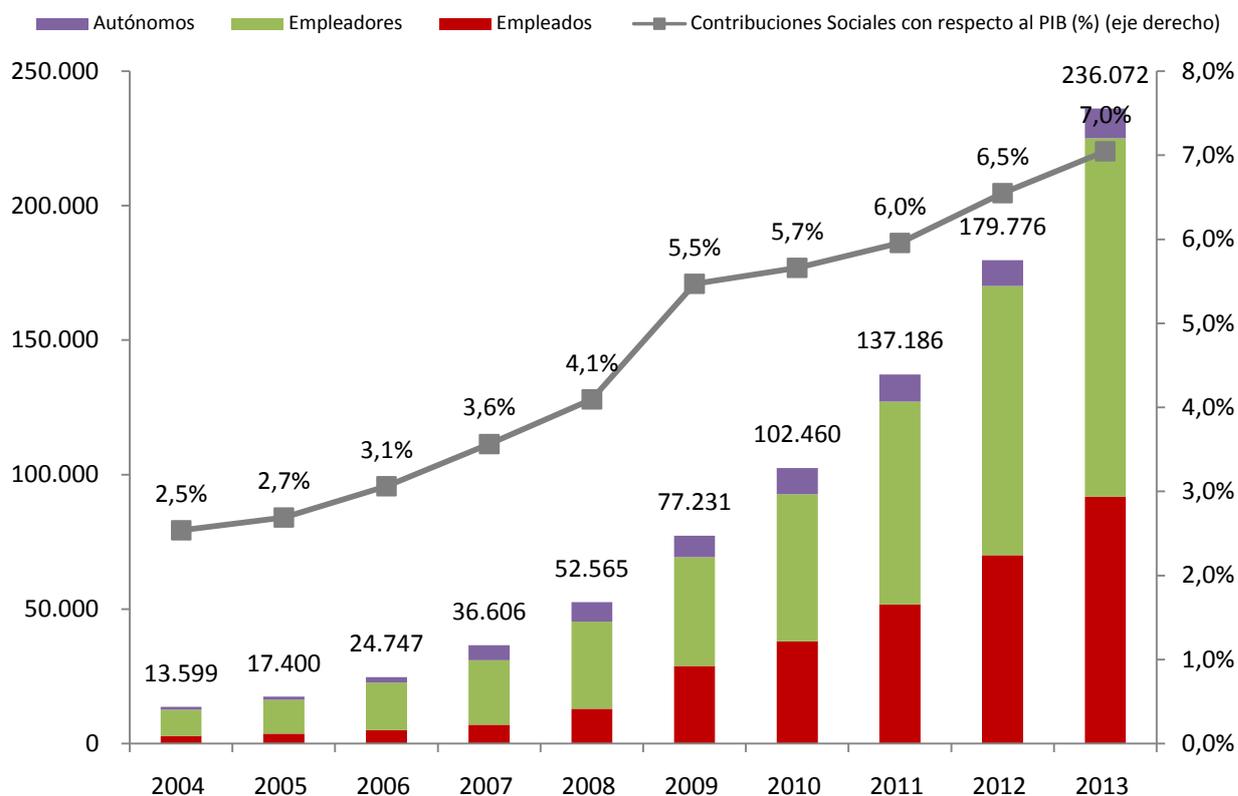
servicios y comercio que no superen los límites de facturación establecidos en el Decreto 1009/2001 de \$48 millones, realizan contribuciones patronales del 17%.

En lo que respecta a la evolución de la recaudación por aportes y contribuciones a la seguridad social, se ha producido un marcado incremento desde 2004, más allá del cambio estructural que implicó la eliminación del régimen de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en 2008, y que impactó en un aumento de los recursos por aportes personales al SIPA.

En el aumento de la recaudación, incidió el incremento del empleo formal que se dio a través de la reducción de la tasa de empleo asalariado no registrado y el aumento del empleo asalariado con relación al empleo independiente (de mayores niveles de informalidad). En el mismo sentido, por medio del funcionamiento de las instituciones laborales, como la negociación colectiva y el salario mínimo, mejoró el nivel de los salarios y la distribución de los salarios en el segmento formal (Bertranou y Casanova, 2013; OIT, 2011), con un impacto positivo en la masa salarial que es la base imponible de los aportes y contribuciones.

Desde el punto de vista normativo, el aumento continuo del salario tope sobre el cual se calculan las contribuciones patronales, hasta su eliminación en 2008, contribuyó a aumentar la base imponible. De forma complementaria, a partir de marzo de 2009 la remuneración imponible máxima sujeta a aportes personales se actualiza de forma automática con el índice de movilidad previsional, lo cual ha tendido a aumentar la base imponible en la medida que la evolución del índice de movilidad ha sido superior a la variación de los salarios. En efecto, desde el índice de movilidad ha arrojado, hasta diciembre de 2013, una variación acumulada del 259,0%, cuando el Índice de Salarios (IS) elaborado por el INDEC varió un 192,7% en el mismo período.

Gráfico 3.1 Recaudación Tributaria por Contribuciones Sociales, en millones de pesos y porcentaje del PIB. 2004-2013.



Nota: El Producto Interno Bruto -PIB- se utilizó en base 2004.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

4. Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la Seguridad Social

La clasificación de las empresas en micro, pequeñas, medianas y grandes varía según el país. En algunos se utiliza como criterio la facturación anual, entre otros la inversión realizada, en otros la cantidad de empleados y en otros se combinan más de un indicador. En la Argentina, la clasificación de la empresa según su tamaño se establece por la Resolución de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SPMEDR) N° 21/2010, posteriormente modificada por la Resolución SPMEDR N° 50/2013, y depende de las ventas de la empresa y del sector en el cual desarrolla sus actividades. Aquellas unidades con ventas totales anuales² que no superen los valores establecidos en el Cuadro 4.1 serán consideradas Micro, Pequeñas y Medianas Empresas:

² Promedio de los últimos tres años de acuerdo a la información brindada por los estados contables, excluidos el Impuesto al Valor Agregado, los impuestos internos que pudiesen corresponder, y deducido hasta un 50% del valor de las exportaciones que surjan de dicha documentación.

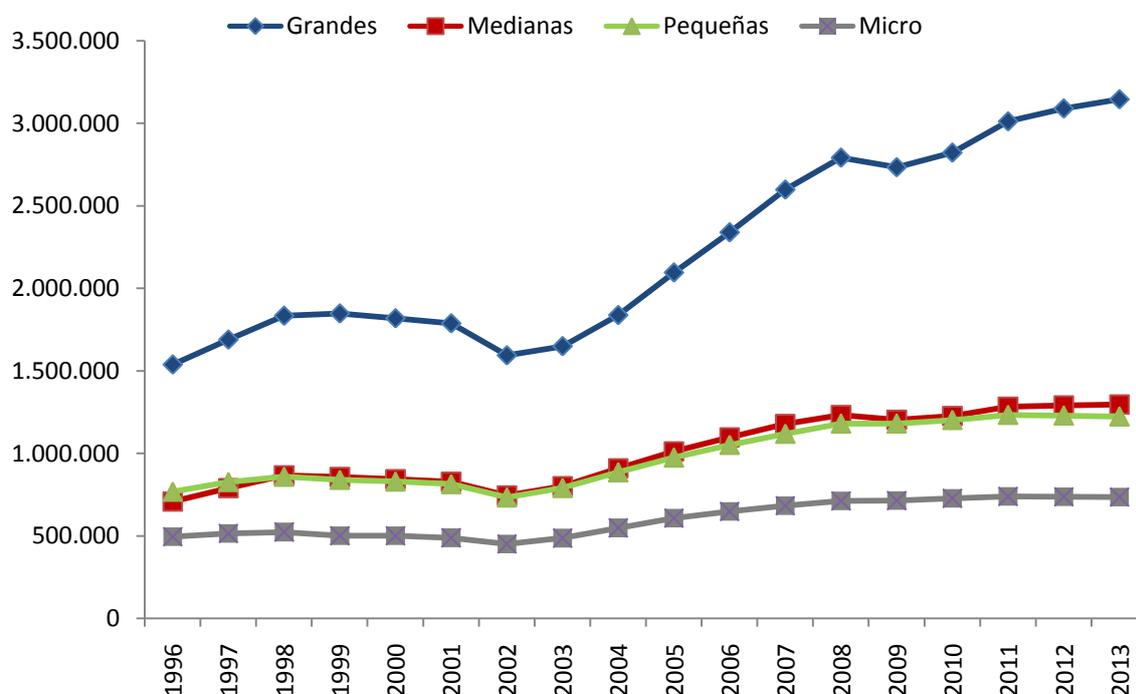
Cuadro 4.1 Ventas totales promedio anual máximas para obtener clasificación MIPyME, según sector de actividad.

SECTOR				
Agropecuario	Industria y Minería	Comercio	Servicios	Construcción
\$ 54.000.000	\$ 183.000.000	\$ 250.000.000	\$ 63.000.000	\$ 84.000.000

Fuente: Resolución SPMEDR N° 50/2013.

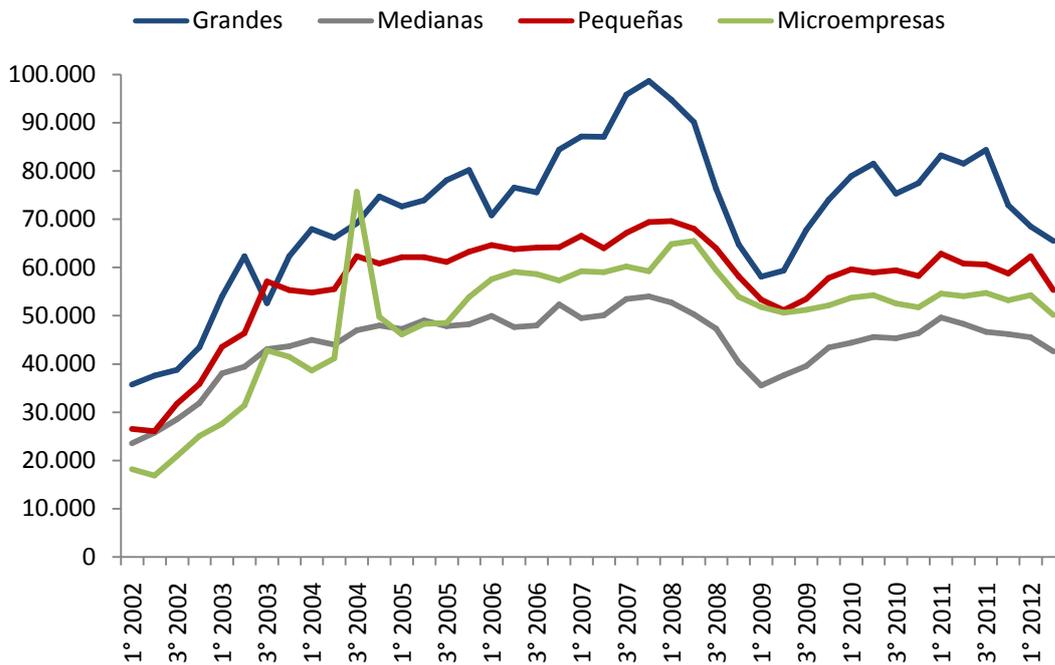
En los gráficos siguientes se encuentra la evolución de los puestos de trabajo registrados por tamaño de empresa y de sus remuneraciones, a partir de información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Como se puede observar, si bien el sector de la MIPyME tiene un importante peso en la economía, en cuanto a cantidad de empleados y evolución de las remuneraciones, el sector de la gran empresa ha tenido un desarrollo más favorable.

Gráfico 4.1 Evolución de los puestos de trabajo registrados del sector privado por tamaño de empresa.



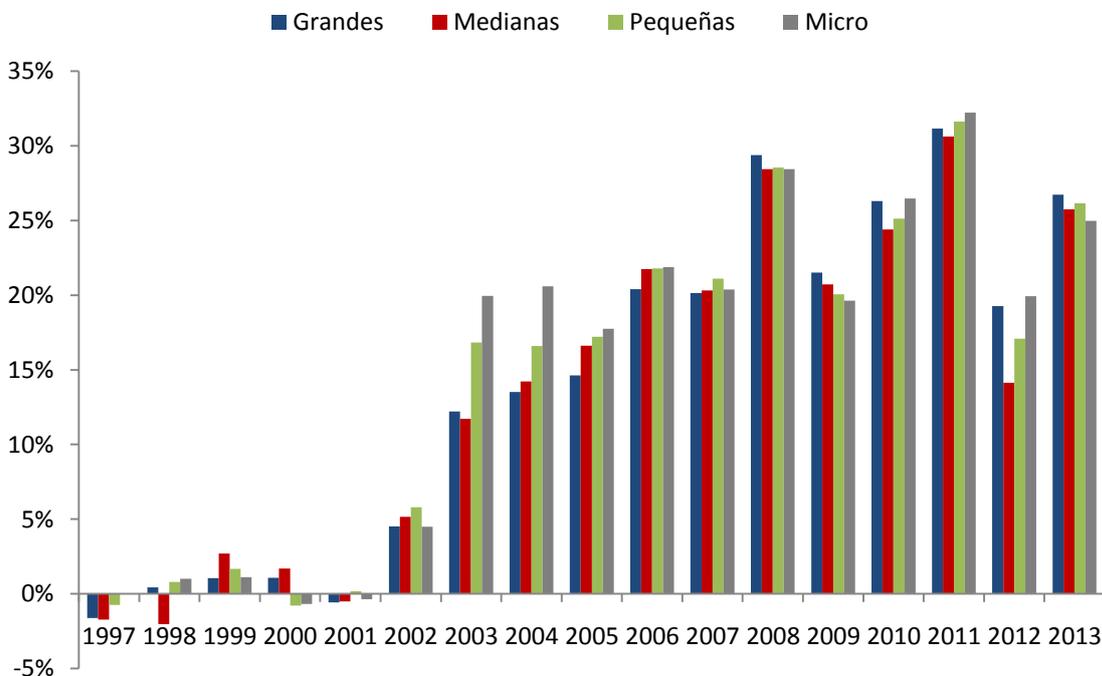
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del MTEySS (2014a).

Gráfico 4.2 Creación Bruta de Empleo por tamaño de empresa. Asalariados registrados del sector privado.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del MTEySS (2013).

Gráfico 4.3 Evolución anual de la remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado por tamaño de empresa.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del MTEySS (2014b).

Sin embargo, de acuerdo a la forma en que se organiza la información en las fuentes disponibles (EPH y AFIP) y al objetivo de este documento de analizar el impacto de la Ley 26.940 cuyas acciones se focalizan principalmente según la cantidad de empleados de la

empresa, el criterio utilizado será el establecido en el Cuadro 4.2, siguiendo un enfoque similar al del Banco Mundial (2004).

Cuadro 4.2 Criterio establecido para la clasificación de empresas de acuerdo a su tamaño.

	Cantidad de empleados
Microempresas	1-5
Pequeña	6-15
Mediana	16-80
Grande	Más de 80

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley 26.940.

Considerando dicha clasificación, y partir de estimaciones propias realizadas con información de AFIP y la EPH, el cuadro siguiente resume los puestos de trabajo, la masa salarial y la recaudación por aportes y contribuciones al SIPA (sin INSSJP), por tamaño de empresa, para el sector privado. Hay que mencionar que los datos expresados en este cuadro difieren de los Gráficos 4.1 y 4.3, ya que sólo se considera para clasificar al tamaño de las empresas el total de trabajadores empleados (no hay información desagregada por facturación), pero con la ventaja que se puede conocer la recaudación efectiva de las cotizaciones a la seguridad social. Al respecto, se puede observar que las MIPyMEs aportan el 33,5% del total de contribuciones a la seguridad social, aunque representan casi el 50% del total de trabajadores del sector privado registrado. Esto es resultado de que el salario promedio crece por tamaño de empresa, por lo que la masa salarial sobre la que aportan las empresas grandes es mayor que la de las MIPyMEs por un lado, y que por el otro las empresas más pequeñas (con una facturación de hasta \$48 millones anuales) se ven beneficiados de una alícuota para contribuciones patronales del 17%, independientemente del sector de actividad, por lo que la alícuota efectiva promedio para el sector es inferior que la de las grandes empresas.

Cuadro 4.3 Cantidad de puestos de trabajo, masa salarial y aportes y contribuciones al SIPA del Sector Privado, según tipo de empresas por cantidad de empleados, en millones de pesos.

	Puestos de Trabajo (promedio anual)		Masa Salarial (acumulado anual)		Aportes (acumulado anual)		Contribuciones (acumulado anual)	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Monto	%
Microempresas	831.593	13,0%	51.567,4	7,8%	6.239,5	8,3%	7.817,7	7,6%
Pequeña	703.198	11,0%	51.678,0	7,8%	6.132,8	8,1%	7.777,9	7,5%
Mediana	1.546.002	24,3%	129.341,2	19,6%	14.919,6	19,8%	19.047,7	18,4%
Grande	3.294.091	51,7%	428.403,8	64,8%	48.233,6	63,9%	68.899,1	66,5%
TOTAL	6.374.885	100,0%	660.990,5	100,0%	75.525,5	100,0%	103.542,5	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de AFIP (2014) y EPH 2013.

5. Estimación del Costo Fiscal de la Ley 26.940

Como se mencionó anteriormente, el régimen de promoción del empleo registrado tiene dos componentes, uno permanente para empresas de hasta 5 trabajadores y otro transitorio para empresas de hasta 80 empleados. Entonces, la reducción de contribuciones patronales

tendría efectos diferenciales de acuerdo al tipo de empresa, por lo que será necesario considerarlos separados a fin de la estimación.

Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta que el régimen permanente generaría dos impactos desde el punto de vista fiscal: por un lado, una menor recaudación por los trabajadores formales actualmente registrados en microempresas y, por el otro, un aumento en la recaudación (aunque menor que la que se tendría sin la reducción de alícuotas) por la regularización de trabajadores que actualmente no están registrados, aunque en este caso habría que diferenciar entre aquellos que podrían regularizarse independientemente de la política, y aquellos que efectivamente pasarían a ser formales como un resultado directo de la reducción de contribuciones. En efecto, de los nuevos puestos de trabajo creados un porcentaje se hubiesen generado independientemente de la política, mientras que el impacto neto de la misma habría que buscarlo en la cantidad de trabajadores que se contratarían a partir de la reducción de contribuciones patronales, y que no se hubiesen contratado sin la misma. Dado que el objetivo de nuestro trabajo es estimar el costo fiscal de la política de disminución de contribuciones patronales, no se realiza esta distinción.

El régimen transitorio implica estimar la cantidad de nuevos trabajadores que se contratarían en las empresas que son el objetivo de la política, y su salario promedio, a fin de estimar el costo fiscal en términos de reducción de contribuciones patronales. Para esto hay que tener en cuenta que los incentivos a contratar trabajadores por parte de las empresas existen cuando los ingresos adicionales esperados por los nuevos trabajadores son superiores a sus costos.

En definitiva, y para la estimación del costo fiscal de ambos esquemas no sólo es necesario considerar a la cantidad de trabajadores involucrados, sino también los salarios promedios de dichos trabajadores. El costo fiscal estará dado por la masa salarial de los puestos de trabajo que se beneficiarían de la reducción de contribuciones patronales, aunque habría un impacto positivo para la recaudación asociado a la regularización de nuevos trabajadores que no se habría logrado sin los incentivos tributarios.

En primer lugar, la estimación del costo fiscal asociado a las empresas de hasta 5 empleados actuales se realizó a partir de datos de AFIP, donde existe información desagregada sobre las contribuciones patronales pagadas por tamaño de empresa (Cuadro 4.3). A partir de dicha información, se puede calcular que el costo fiscal asociado a la reducción de contribuciones patronales dirigidas al régimen previsional, al sistema de asignaciones familiares, Fondo Nacional de Empleo y el INSSJP, sería de \$4.191,2 millones^{3,4}. Por supuesto, esta estimación sería de máxima en la medida que no se considera ningún límite de facturación para las empresas debido a que ese punto no está reglamentado aun, y además dependería de que no tengan algún registro negativo en el REPSAL que las inhabilite a acceder al beneficio tributario.

En segundo lugar, y siguiendo con el estudio del impacto del régimen permanente de reducción de contribuciones, se debe estimar el universo posible de trabajadores que se podrían regularizar a partir de la medida. Debido a las características de estos trabajadores, se recurrió a estimaciones sobre la base de la EPH. Como se puede observar en el cuadro 2.1, el universo de trabajadores no registrados en unidades de hasta 5 empleados es de 1.940.000 empleados, pero de ese total hay que tener en cuenta que el 75% se encuentra en empresas informales, por lo que sería necesario que también las firmas se regularicen. De forma adicional, muchas de estas empresas son de subsistencia, por lo que es poco probable que puedan asumir la carga asociada a la regularización de sus trabajadores, que no sólo incluye el pago de contribuciones patronales sino también del cumplimiento de leyes laborales, salarios mínimos, etc., por lo que el costo marginal de contratar un trabajador en blanco excede al costo laboral.

³ Las estimaciones se realizan sobre la base de 2013.

⁴ Se debe tener en cuenta que en la presentación de la información de AFIP por tamaño de empresa, sólo se encuentra la recaudación destinada al SIPA (previsional, AAFF y FNE), por lo que se debió estimar la recaudación del INSSJP.

En este contexto, para la estimación se consideró como el universo de trabajadores que se regularizarían a aquellos que tienen un salario por encima del salario mínimo, vital y móvil y, dentro de estos, se excluyó a aquellos trabajadores que pertenecen al quintil de mayores ingresos suponiendo que preferirían mantenerse en la informalidad para no ver reducidos sus salarios de bolsillo por el pago de aportes personales y, eventualmente, por el impuesto a las ganancias. Este argumento es consistente con el libro de Banco Mundial y MTEySS (2008) que encuentran, a partir del Módulo de Informalidad correspondiente al 4º Trimestre 2005 de la EPH, que un 5% de los asalariados informales estaba de acuerdo con su situación a fin de evitar una mayor carga tributaria.

De esta forma, se encuentra que se regularizarían 385.000 trabajadores en un año a partir de la medida, y suponiendo un sueldo promedio equivalente al del sector de microempresas⁵ y una alícuota efectiva promedio del 17%, se lograrían ingresos adicionales por \$4.001,2, si la presión tributaria fuera plena. Con la reducción del 50% en las alícuotas, el costo fiscal sería de \$2.000,6 millones.

Por último, se debe estimar la cantidad de nuevos trabajadores que podrían contratarse bajo el esquema de incentivos transitorios, donde se beneficiarían las empresas de hasta 80 trabajadores (con los límites de facturación a reglamentarse). En efecto, las empresas de hasta 15 empleadores sólo pagarían el 25% de las contribuciones patronales dirigidas al SIPA, FNE, AAFF e INSSJP durante los dos primeros años por los nuevos trabajadores, mientras que aquellas que tengan entre 16 y 80 pagarían el 50% por las contrataciones adicionales.

Para la estimación, se puede recurrir a la información del MTEySS (2013) sobre la creación de puestos de trabajo, por tamaño de empresa, y que se presenta en el Gráfico 4.2. Se supone una creación bruta de puestos de trabajo consistente con la evolución reciente (promedio 2010-2012) y con un salario promedio igual al de los puestos de trabajo, por tipo de empresa. De acuerdo a estas proyecciones, la cantidad de trabajadores que se contratarían serían 239.000 en el segmento de las pequeñas empresas (de 6 a 15 empleados) y 186.000 en las medianas (de 16 a 80 empleados), con un costo fiscal estimado de \$305,2 millones al año.

El cuadro siguiente resume el impacto fiscal de la medida, para el primer año (a precios de 2013), que alcanzaría a \$6.497,0 millones (0,2% del PIB y 2,8% de la recaudación por cotizaciones a la seguridad social en 2013), concentrados principalmente en el régimen permanente para trabajadores de microempresas. Estos resultados son preliminares, y será fundamental la reglamentación sobre el alcance de la facturación anual de las empresas y los límites que se fijen en términos del REPSAL, además, obviamente, de la evolución de la situación macroeconómica y de los factores microeconómicos que afecten a las firmas.

Cuadro 5.1 Estimación del costo fiscal de la medida para el primer año, en millones de pesos 2013.

Régimen permanente	\$ 6.191,8
Régimen transitorio	\$ 305,2
Total	\$ 6.497,0

Fuente: elaboración propia.

En términos de nuevos puestos de trabajo, la reducción (tanto de forma permanente como transitoria) de las contribuciones patronales permitiría que se beneficien alrededor de 810.000 trabajadores en blanco: 385.000 en el sector de las microempresas (esquema permanente) y 425.000 en el sector PyME. En este sentido, hay que tener en cuenta que

⁵ De acuerdo al MTEySS (2014b), el sueldo promedio mensual (promedio de los ingresos por todo concepto para 2013) para los trabajadores en microempresas fue de \$5.094.

estos números hay que interpretarlos como la cantidad de trabajadores que se contratarían bajo el esquema de la Ley 26.940, y no como una estimación de impacto propiamente dicho de la política.

Los resultados encontrados son consistentes con Castillo, Rojas Brizuela y Schleser (2012), quienes sobre la base de datos de registro y considerando el esquema de reducción de alícuotas de la Ley 26.476, más acotada que la presente (sólo tenía un componente de reducciones transitorias, de menor cuantía que el de la Ley 26.940 aunque extensivo a todas las empresas), encontraron que en diciembre de 2009 había 261.000 trabajadores contratados con el esquema, y que durante 2009 un total de 408.000 trabajadores estuvieron bajo esa Ley, al menos un mes en el año. De forma adicional, este trabajo encontró que de los 261.000 puestos de trabajo creados bajo la órbita de la Ley, 101.000 pueden ser explicados como consecuencia de la política, mientras que los 160.000 restantes se hubiesen creado de cualquier modo.

Con respecto al impacto de la medida para los años siguientes, la misma dependerá de su efectiva implementación, la evolución de la situación macroeconómica y de la dinámica del mercado laboral. De forma adicional, se debe prestar atención a la reglamentación de los topes de facturación para beneficiarse de la medida, y si los mismos tendrán cierta adecuación a la evolución del nivel de precios, porque en caso contrario, el impacto tenderá a diluirse con el paso del tiempo.

6. Conclusiones y Recomendaciones

La Ley 26.940 de “Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral” aprobada recientemente tiene como uno de los objetivos centrales fomentar la contratación de nuevos empleados, especialmente en el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs), a través de la reducción de contribuciones patronales. En efecto, dicha Ley establece tanto un régimen permanente (para las empresas de hasta 5 empleados) como uno transitorio (para las empresas más grandes), donde se reducen las contribuciones patronales destinadas al sistema de seguridad social.

El régimen permanente generaría dos impactos desde el punto de vista fiscal: por un lado, una menor recaudación por los trabajadores formales actualmente registrados en microempresas y, por el otro, un aumento en la recaudación (aunque menor que la que se tendría sin la reducción de alícuotas) por la regularización de trabajadores que actualmente no están registrados. El régimen transitorio implica estimar la cantidad de nuevos trabajadores que se contratarían en las empresas que son el objetivo de la política, y su salario promedio, a fin de estimar el costo fiscal en términos de reducción de contribuciones patronales. Para esto hay que tener en cuenta que los incentivos a contratar trabajadores por parte de las empresas existen cuando los ingresos adicionales esperados por los nuevos trabajadores son superiores a sus costos.

En la actualidad existen alrededor de 3.080.000 asalariados no registrados trabajando en unidades productivas. Si bien es cierto que en bajo un escenario ideal la totalidad de esos trabajadores podrían formalizarse, no debe ignorarse que el 51% de ellos (1.880.000 empleados) se encuentra trabajando en unidades no registradas como empleadores, lo cual dificulta seriamente la formalización de los empleados.

El análisis del impacto fiscal de la medida requiere realizar una serie de supuestos que permitan diferenciar exclusivamente los empleados registrados como consecuencia de la medida de aquellos que hubiesen registrado de cualquier modo. Para el primer año (a precios de 2013), el costo fiscal de la misma alcanzaría a \$6.497,0 millones (0,2% del PIB y 2,8% de la recaudación por cotizaciones a la seguridad social en 2013), de los cuales \$6.191,8 millones (el 95%) corresponderían al régimen permanente focalizado en microempresas mientras que \$305,2 millones pertenecerían al régimen transitorio implementado para los empleadores de mayor tamaño. En el primer año de su

implementación esta política permitiría la formalización de alrededor de 810.000 trabajadores, incluyendo ambos componentes. Obviamente, todos estos resultados son preliminares, y será fundamental la reglamentación sobre el alcance de la facturación anual de las empresas y los límites que se fijen en términos del REPSAL, además, obviamente, de la evolución de la situación macroeconómica y de los factores microeconómicos que afecten a las firmas. Esta política debería acompañarse, adicionalmente, de una fuerte fiscalización y un riguroso y rápido cruce de información con el REPSAL que no permita que ningún empleador infractor acceda a los beneficios que el mismo excluye pero tampoco que permanezca registrado en el REPSAL un empleador que ya haya regularizado la situación por la que fue ingresado en el mismo. Más allá de esperar aun la reglamentación que determine los montos de facturación anual de las empresas que podrán acceder a los beneficios de la Ley, resulta vital para analizar los efectos de la misma más allá del primer año, que se determine un aumento automático (por ejemplo, de acuerdo al Índice de Precios -IPC- o a la evolución de la recaudación) del mismo que permita que su beneficios no queden diluidos con el paso del tiempo por la inflación.

Referencias

- AFIP, (2014), "Informe de Recaudación Año 2013 y IV Trimestre 2013", Administración Federal de Ingresos Públicos.
- ANSES, (2010), "Marco Conceptual del Sistema de Información del SIPA", Administración Nacional de la Seguridad Social.
- Banco Mundial, (2004), "International Finance Corporation – 2004 Annual Review on Small Business Activities".
- Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, (2008), *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en Argentina*.
- Bertranou, F., (2013), "Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina", Documento de Trabajo N°3, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F. y L. Casanova, (2013), "Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización", Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Castillo, V., Maffioli, A., Monsalvo, A., Rojo, S., y R., Stucchi, (2010), "Can SME Policies Improve Firm Performance? Evidence from an Impact Evaluation in Argentina". Working Paper No. 06/10, Inter-American Development Bank Research Paper Series.
- Castillo, V., S. Rojas Brizuela, y D. Schleser, (2012), "El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado", en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Oficina de País de la OIT para la Argentina, (2012), *Macroeconomía, Empleo e Ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina, (2014), "Ley 26.940 Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral", promulgada el 26 de mayo de 2014.
- International Tax Dialogue, (2007), "Tributación de la Pequeña y Mediana Empresa".
- Loza, A., A. Calero, L. Casanova, V. D' Elía y S. Rottenschweiler, (2009), *Mercado de Trabajo, Eficiencia Económica e Inclusión Social*, Ediciones UADE – Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Oficina de País de la OIT para la Argentina, (2012), *Macroeconomía, Empleo e Ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires,

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, (2013), “Diagnóstico de la Informalidad Laboral, a partir de los datos relevados por la encuesta nacional de protección y seguridad social (ENAPROSS)”, presentación para la OIT.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, (2014a), “Boletín de empleo registrado. Serie Anual: Año 2013”, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, (2014b), “Boletín de remuneraciones de los trabajadores registrados. Serie Anual: Año 2013”, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

Observatorio PYME, (2013), “Análisis Encuesta Estructural Observatorio PYME Región AMBA”, realizada entre noviembre de 2012 y abril de 2013.

OIT, (2011), “La revitalización de la negociación colectiva en Argentina”, Notas OIT, Trabajo Decente en Argentina, Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.