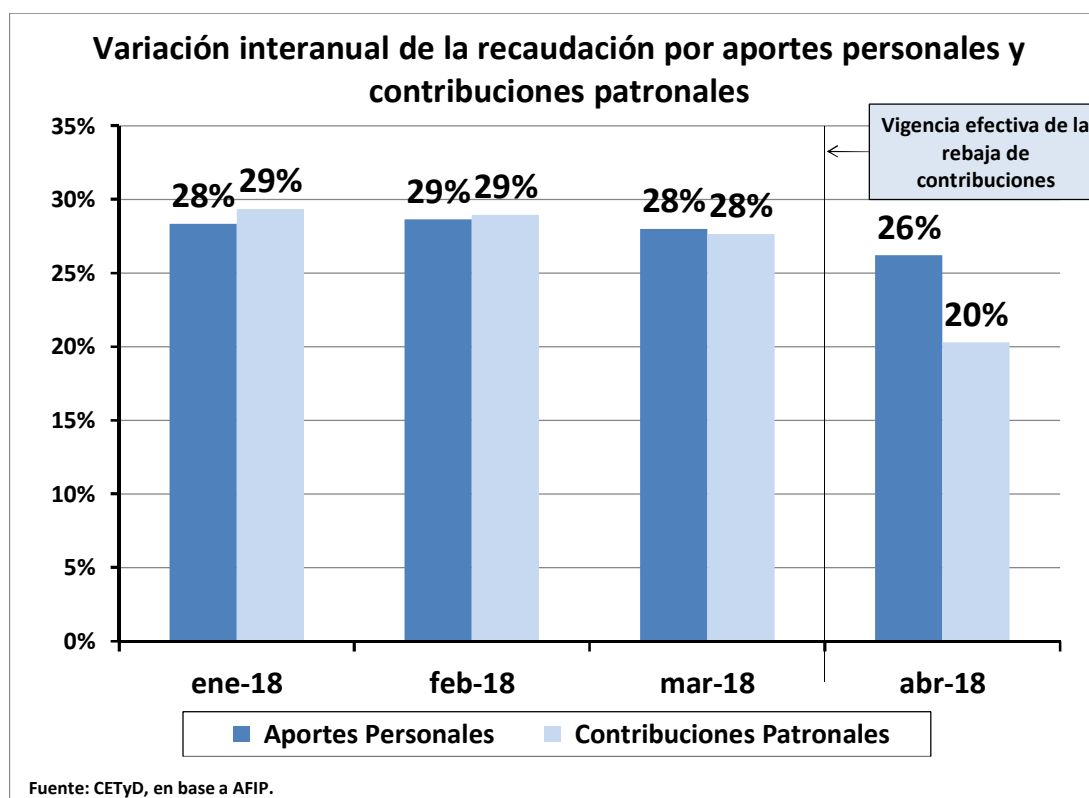




## Reducción de las contribuciones patronales: un error reiterado

La recaudación tributaria del mes de abril muestra una diferencia significativa entre la variación interanual del monto recaudado por aportes personales y el correspondiente a las contribuciones patronales. Se trata de un dato llamativo dado que ambos tributos se aplican sobre la misma base: la masa salarial de los trabajadores registrados. En efecto, los datos del mes de abril de 2018 indican un incremento del 26% en el caso de los aportes mientras que las contribuciones patronales aumentaron un 20%. Esta diferencia plantea un quiebre con respecto a la dinámica habitual, que mostraba variaciones porcentuales similares para ambos conceptos (en el gráfico se muestra la evolución de la recaudación en los primeros cuatro meses de 2018).



La razón que explica esta diferencia es la entrada en vigencia de la reducción de contribuciones patronales contemplada en la reforma tributaria que fue aprobada en diciembre del año pasado y que se hizo efectiva en el mes de abril (a partir de ese mes los empleadores pudieron hacer el descuento en las contribuciones).

Para estimar el monto aproximado que se ha dejado de recaudar como consecuencia de la aplicación de la nueva normativa, se calcula la diferencia entre lo efectivamente recaudado por contribuciones y lo que podría haber ingresado considerando la variación porcentual de los aportes personales. Así, **se estima que la reducción de las contribuciones patronales hizo que el Estado dejara de percibir, sólo en el mes de abril, alrededor de 2 mil millones de pesos, destinados a financiar el sistema de seguridad social, es decir, al pago de las jubilaciones y pensiones.**

De acuerdo a nuestras estimaciones, el cambio en el régimen de contribuciones patronales - consistente en la aplicación del Monto Mínimo no Imponible (MNI) a todas las relaciones laborales

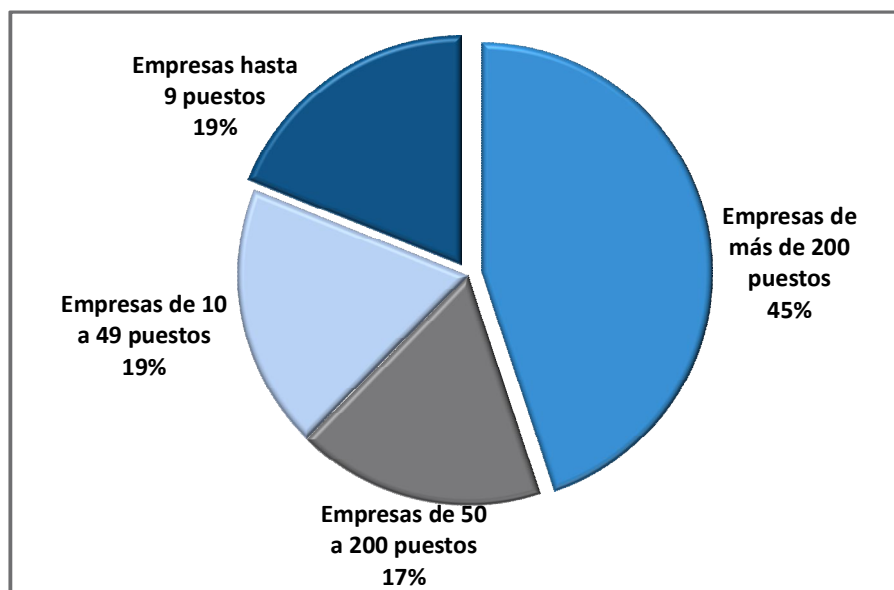


para la definición de la suma a pagar en concepto de contribuciones y los cambios aplicados a las alícuotas- tendrá como resultado una caída significativa en la recaudación del sistema, escenario que se profundizará progresivamente por el incremento del mínimo no imponible previsto hasta el 2022. En efecto, se estima que para 2018 la implementación del MNI provocará una contracción de la recaudación en concepto de contribuciones patronales del orden del 7% en relación al total del monto que podría recaudarse de acuerdo con el esquema anterior. Este porcentaje representa una pérdida de alrededor de 29 mil millones. Considerando el esquema de aumento del MNI y los cambios en el valor de la alícuota, la contracción de la recaudación en concepto de contribuciones patronales llegaría al 21% en 2020 y al 36% en 2022 (salteando los años intermedios que siguen la misma tendencia creciente).

Dado que el mínimo no imponible se aplica a cada una de las relaciones laborales existentes, y que las grandes empresas concentran una mayor proporción del total del empleo registrado privado (las firmas de más de 200 trabajadores emplean a más de un tercio del total del empleo), el mecanismo transfiere una gran parte de los recursos que el Estado deja de recaudar a las grandes empresas.

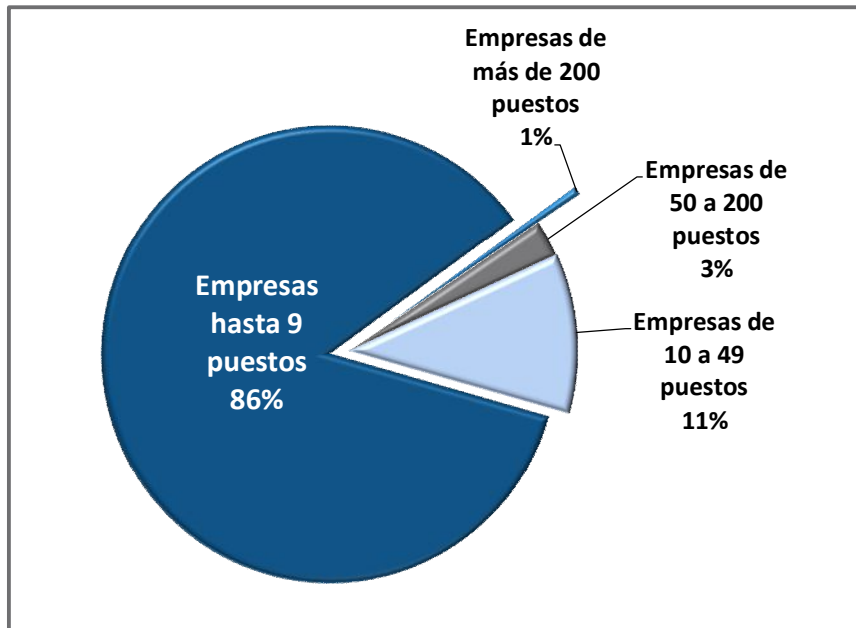
Así, de la suma total que sería transferida al sector privado en el año 2019, sólo un 19% se otorgaría a los empleadores de menos de 9 trabajadores (que representan a un 86% del total de las empresas formales), mientras que el 45% sería redistribuido a las firmas de más de 200 trabajadores, quienes explican el 1% del universo de los empleadores registrados (esto sin tener en cuenta que la norma prevé la reducción de la alícuota de contribuciones a las grandes empresas de servicios, además de la aplicación del MNI). Otro indicador relevante es que, de los recursos adicionales que el sector privado ha empezado a percibir con la aprobación de este régimen, cerca de dos tercios (62%) están orientados a las empresas con más de 50 trabajadores.

**Distribución porcentual de los recursos que se dejarían de recaudar según tamaño de empresa (cantidad de puestos). Estimación para el año 2019.**



Fuente: elaboración propia, en base a OEDE – SIPA (MTEySS).

Distribución porcentual de las empresas según tamaño de empresa (cantidad de puestos). Año 2015.



Fuente: elaboración propia, en base a OEDE – SIPA (MTEySS).

En suma, la nueva normativa implica una reducción mayor de la alícuota de contribuciones patronales para las grandes empresas de servicios respecto al promedio del resto de los empleadores, que son básicamente las PyMES y las grandes empresas dedicadas a actividades transables<sup>1</sup>.

Por otra parte, el proyecto plantea la eliminación progresiva (hasta el año 2022, cuando se anularía por completo) de la normativa vigente que permite computar una parte variable de la alícuota de contribuciones patronales como crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado (IVA)<sup>2</sup>. Para las grandes firmas dedicadas a los servicios, la aplicación conjunta del MNI y la reducción de la alícuota implican una importante reducción de la suma que pasarán a pagar en concepto de contribuciones patronales.

Un ejemplo de este fenómeno son las grandes cadenas comerciales (supermercados, tiendas de ropa y electrodomésticos), que se beneficiarán con una reducción en los aportes de alrededor del 40% al sistema de seguridad social (en el año 2022) respecto al monto que deberían aportar de continuar

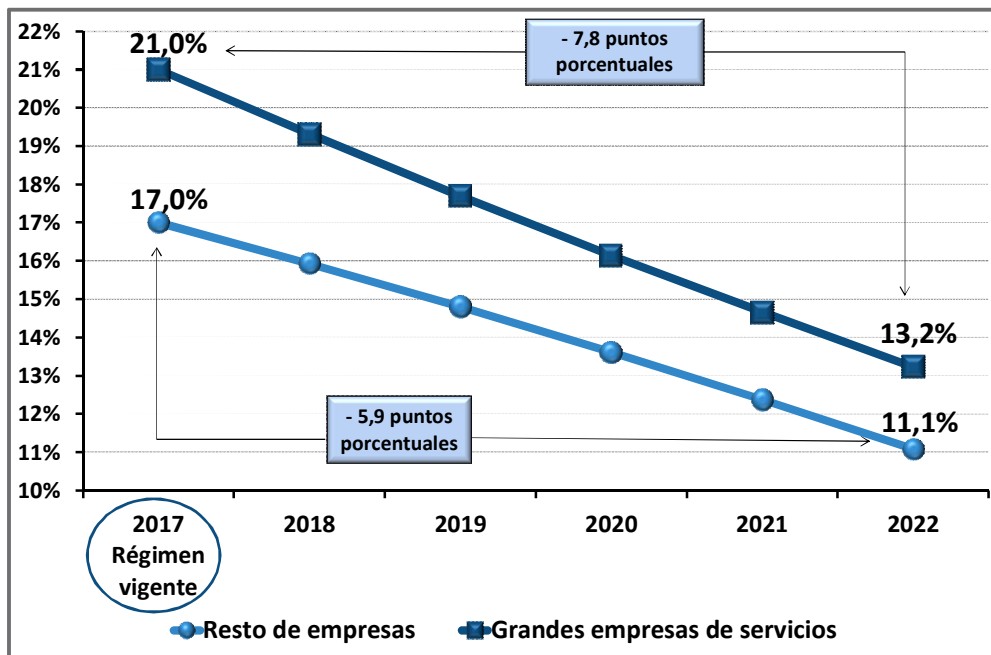
<sup>1</sup> Considerando la aplicación del Mínimo No Imponible y el aumento progresivo de la tasa de contribuciones para la mayoría de los empleadores (PyMES y grandes empresas del sector transable), se estima que la alícuota efectiva por la cual tributarán las empresas en promedio al sistema de seguridad social pasará del 17% actual al 11,1% en el año 2022, lo que implica una reducción de 5,9 puntos porcentuales. No obstante, según lo establecido en la ley, las grandes empresas de servicios se verán beneficiadas adicionalmente por una reducción de la tasa general (del 21% vigente al 19% en 2022), que se le sumará al descuento que resulta de la aplicación del MNI. Así, la alícuota de contribuciones efectiva para las grandes firmas de servicios se contraerá del 21% actual al 13,2% en 2022, presentando una caída de 7,8 puntos porcentuales.

<sup>2</sup> En el caso de que todas las empresas hicieran uso pleno de este beneficio, se estima que la reducción de la alícuota efectiva alcanzaría a 3,5 puntos porcentuales para el año 2022 para el caso de la mayoría de las empresas (en vez de los 5,9 puntos porcentuales sin considerar el crédito fiscal), y de 5,3 puntos porcentuales para las grandes firmas de servicios (7,8 puntos porcentuales es la caída sin computar el crédito fiscal). Dado que el monto de crédito fiscal del IVA se define según el grado de vulnerabilidad de la región en la que se localizan los puestos de trabajo, su eventual eliminación implicará que la reducción de contribuciones patronales presentada en el anteproyecto sea más significativa en áreas más desarrolladas (como la Ciudad de Buenos Aires y Córdoba), y mucho menos relevantes en zonas con mayor incidencia de pobreza estructural (como Chaco y Jujuy).



vigente el régimen anterior. Este porcentaje representa alrededor de 15,6 mil millones de pesos anuales que el sistema de seguridad social dejará de percibir, suma que equivale al financiamiento necesario para cubrir cerca de 180 mil jubilaciones mínimas durante un año (al valor vigente de la jubilación mínima en noviembre de 2017). Para el caso de los bancos (sector financiero), la nueva normativa implica una reducción estimada del monto que abonan en concepto de contribuciones patronales del 26%; lo que implica cerca de 4,7 mil millones de pesos en el año, suma que permitiría cubrir 54 mil jubilaciones mínimas durante el plazo de un año.

**Evolución de la tasa efectiva de contribuciones patronales definida en el proyecto.  
Período 2017-2022.**



Fuente: elaboración propia, en base a OEDE – SIPA (MTEySS).

Otro aspecto relevante es que el esquema de MNI podría introducir un sesgo distorsivo en la demanda de empleo, premiando con un baja en los costos laborales a empresas que utilizan mecanismos de contratación que redundan en niveles salariales menores.

Si bien el objetivo declarado del proyecto consiste en fortalecer la creación de oportunidades laborales para los trabajadores menos calificados (que, en promedio, ocupan puestos de menor salario), la evidencia indica que la reducción del costo laboral no salarial generalmente no consigue ese resultado. En cambio, es altamente probable que los empleadores tengan fuertes incentivos a subdeclarar las remuneraciones que abonan (una práctica que ya está bastante extendida) y/o a incurrir en otras prácticas o modalidades que admiten salarios más bajos, con el objetivo último de reducir el costo de las contribuciones patronales en su ecuación de negocios.

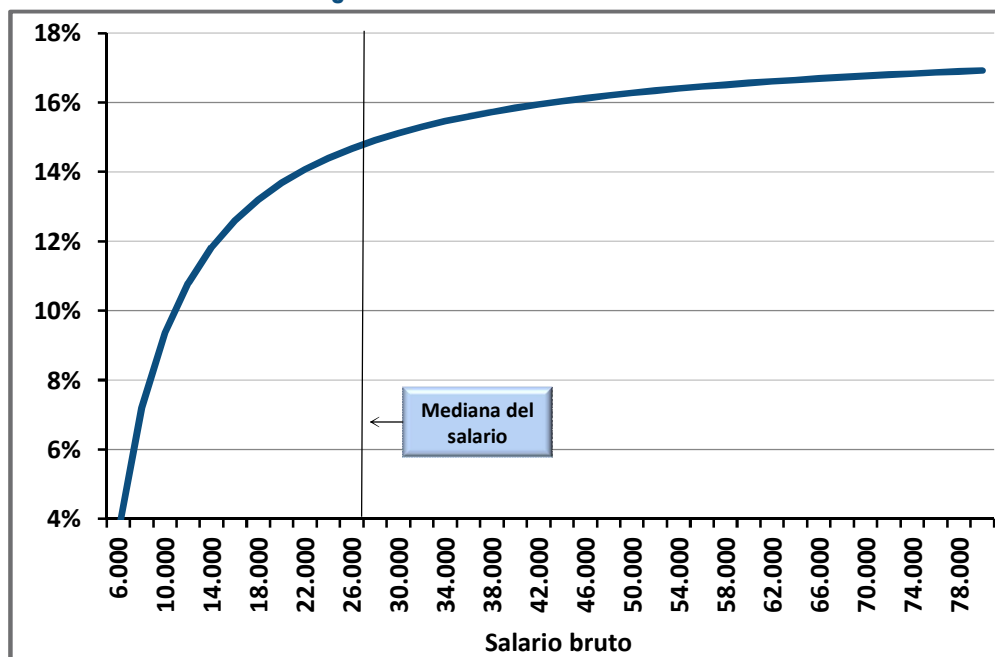
Como los salarios pasan a tributar a la seguridad social a partir de un monto determinado, la alícuota efectiva de contribuciones patronales será nula o muy reducida para las remuneraciones más bajas, pero aumentará rápidamente en la medida en que se incrementan los salarios hasta pasado cierto nivel, a partir del cual la alícuota pasa a crecer más lentamente.

En el siguiente gráfico se presenta una simulación de la variación del salario bruto y de la alícuota de contribuciones patronales para el año 2019, resultante de aplicar MNI para tramos salariales cada vez



más elevados (cada 2.000 pesos). Se advierte que, para un salario de 6.000 pesos, la alícuota efectiva alcanzaría al 4%; que en el caso de un salario de 12.000, la alícuota pasa al 11%; y que para el valor salarial correspondiente a la mediana, de 26.000 pesos, la tasa de contribuciones patronales llegaría al 15%. No obstante, una vez que se sobrepasa ese umbral, la alícuota se incrementa de un modo más moderado; de hecho, para un salario que duplica al mencionado anteriormente (52.000 pesos), la alícuota se incrementa sólo 1,7 puntos porcentuales.

**Alícuota efectiva de contribuciones patronales luego de la aplicación del MNI según valores salariales creciente. Estimación para el año 2019. Para PyMES y Empresas grandes no dedicadas a servicios.**



Fuente: elaboración propia, en base a OEDE – SIPA (MTEySS).

En consecuencia, las empresas tendrán fuertes incentivos para reducir el salario, con el objetivo de acceder a una alícuota más baja (siempre y cuando los salarios que paga no se encuentren muy por arriba de la mediana).

Además del impacto en la recaudación de la seguridad social y de la introducción de efectos negativos en las relaciones laborales, de acuerdo a la mayoría de los estudios dedicados a la evaluación de impacto realizados para el caso argentino, la reducción generalizada de contribuciones patronales no fue capaz de crear empleo asalariado registrado ni de reducir la informalidad.

Por caso, en el estudio sobre los cambios en las regulaciones laborales que tuvieron lugar durante los años '90, Beccaria y Galin sostienen que "no parece haber habido una influencia discernible de la reducción del costo laboral en el empleo". Por un lado, afirman que "la rebaja de las cargas patronales impulsada desde principios de 1994, si bien redujo el costo laboral un 9% (suponiendo salarios estables), coexistió con una casi nula generación de puestos de trabajo formales"; y por otro, que "el crecimiento del trabajo informal fue indiferente a las mayores deducciones impositivas sobre los salarios"<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Beccaria, L. y Galin, P. (2002). "Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas", Fundación OSDE-CIEPP.



En sintonía con esa perspectiva, un estudio de Cruces, Galiani y Kidyba llega a conclusiones similares: "El principal argumento que justificaba las reducciones de impuestos introducidas entre 1995 y 1999 en Argentina (a saber, que los menores costos laborales aumentarían el empleo) no se vio confirmado por los acontecimientos. (...) Sin embargo, los recortes impositivos tuvieron un efecto significativo en las finanzas gubernamentales: la recaudación de impuestos sobre nómina como porcentaje del ingreso salarial total (considerando todo el país, pero excluyendo al sector público y los trabajadores agrícolas) disminuyó casi a la mitad desde mediados de la década de 1990 hasta principios de la década de 2000."<sup>4</sup>

Salvia y Ensignia también concluyen que "las firmas del sector formal lejos estuvieron de responder [a la baja de contribuciones patronales] con una ampliación de la plantilla de personal. Por el contrario, en la medida que la convertibilidad atrasaba el tipo de cambio y aumentaba el costo del dinero, las empresas tendieron a deshacerse de puestos de baja calificación, reemplazando a los trabajadores antiguos o viejos por otros más jóvenes y calificados"<sup>5</sup>.

De modo que la literatura es concluyente en relación a que las políticas de reducción de contribuciones patronales han tenido magros o directamente nulos impactos sobre la generación de empleo y la disminución de la informalidad laboral. Por el contrario, el principal efecto de estas iniciativas fue el desfinanciamiento del sistema de seguridad social y la simultánea transferencia de una masa importante de recursos del fisco hacia las empresas. Se estima que estas iniciativas, en conjunto con las políticas de flexibilización laboral, supusieron entre 1993 y 1999 una transferencia superior a los 19.000 millones de dólares por parte del Estado hacia el sector empresario.<sup>6</sup>

**En síntesis, la política de reducción de contribuciones patronales ya ha demostrado en el pasado que no logra cumplir con el objetivo de promover el crecimiento del empleo formal, al tiempo que su aplicación trae aparejadas consecuencias negativas en la generación de recursos propios para el sistema de seguridad social, afectando los derechos de los trabajadores (considerados en forma conjunta entre la etapa activa y la pasiva) por la vía de una dinámica de desequilibrio creciente en el sistema.**

---

<sup>4</sup> Cruces, G., Galiani, S. y Kidyba, S. (2010). Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes, Documento de trabajo N°93, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS).

<sup>5</sup> Salvia, A. y Ensignia, J. (2002). Mercados laborales y políticas ocupacionales. El caso argentino, en Fundación Friedrich Ebert "Mercados laborales y políticas ocupacionales en el Cono Sur. Estudios nacionales". Santiago de Chile (Chile): Fundación Friedrich Ebert.

<sup>6</sup> Salvia, A. (2000). "Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000)". Equipo Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (plan de trabajo aprobado por la Programación UBACyT 1998-2000 (AS 058) y por CONICET (PIA 05/98).