

La reforma laboral "recortada"

Indulto para los
empleadores y pérdida
de derechos para los
trabajadores

Abril de 2019



Introducción¹

El gobierno nacional presentó el 5 de abril en la cámara de senadores un proyecto de ley de “Regularización del empleo no registrado”. La propuesta recupera, con algunos cambios, las ideas que ya habían sido explicitadas en los distintos proyectos de reforma laboral que el Poder Ejecutivo envió al Congreso entre 2017 y la actualidad.

El siguiente informe está estructurado en 3 capítulos:

- **En el primero se analiza el renovado crecimiento de la informalidad laboral.** La tasa de empleo no registrado volvió a incrementarse desde 2016, quebrando una tendencia de reducción sistemática que se extendió entre 2004 y 2015. Desde su asunción, el gobierno nacional no ha tenido ninguna estrategia orientada a combatir la problemática.
- **En el segundo capítulo se describen sucintamente los proyectos de reforma laboral presentados por el Poder Ejecutivo desde 2017.** La propuesta actualmente en debate constituye sólo un capítulo de un intento mucho más integral (frustrado hasta la fecha), cuyo objetivo es reconfigurar profundamente el marco normativo de las relaciones laborales en la Argentina, apuntando hacia su flexibilización.
- Por último, **en el tercer capítulo, se evalúa la actual propuesta del oficialismo.** Allí es importante destacar dos aspectos especialmente problemáticos:
 - En primer lugar, el proyecto **revierte el esquema de premios y castigos** que debería corresponder a un caso de informalidad laboral. Esta alteración es desigual para el capital y el trabajo. Mientras que para los empleadores que contrataron trabajadores de manera informal se fijan recompensas (exención de sanciones, multas y deudas, eliminación de contribuciones patronales, etc.), los trabajadores no registrados son penalizados a través de la reducción de la indemnización que les corresponde por haber estado empleados en esa situación irregular y con el mero reconocimiento de sólo cinco años de relación de dependencia para aquellos que tengan mayor antigüedad
 - En segundo lugar, la propuesta del gobierno produce **una nueva afectación de los recursos de la seguridad social** a través de una nueva rebaja de las contribuciones patronales (que se suma a la reducción ya incorporada a través de la reforma tributaria aprobada a fines de 2017).

¹ Informe elaborado por Carlos Tomada, Diego Schleser y Matías Maito (CETyD-IDAES-UNSAM).

En el tercer capítulo también se observa que, debido a las características específicas de los empleos informales, es previsible que una iniciativa de estas características tenga un impacto acotado sobre la reducción del trabajo no registrado.

1. La informalidad laboral en aumento

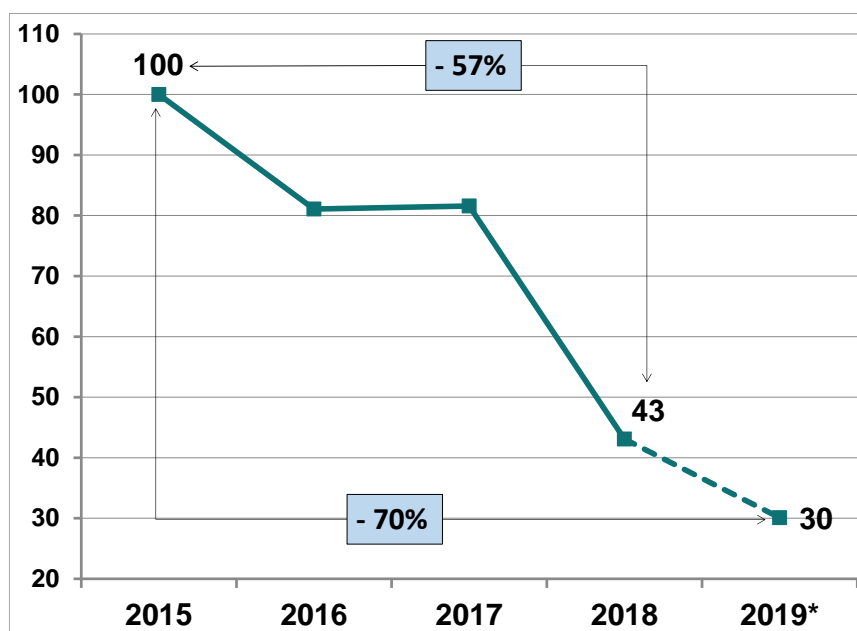
La situación económica y el estado de las instituciones laborales configuran un escenario particularmente adverso al impulso de un proceso de formalización laboral.

Desde la asunción del gobierno de Cambiemos, la incidencia del empleo asalariado no registrado creció tanto en la fase expansiva de la actividad económica (2017), como en la contractiva (2018 en adelante). Así, entre los últimos trimestres de 2016 y 2018, la tasa de empleo no registrado se incrementó 1,7 puntos porcentuales (pasando del 33,6% al 35,3%). Durante ese período, la totalidad del empleo asalariado creado fue no registrado. Este resultado obedece, en parte, al pobre dinamismo del empleo asalariado formal, aún durante la etapa en la cual la economía acumulaba una cantidad relevante de meses de crecimiento.

Por lo tanto, el gobierno nacional pretende que una amplia y generosa exención de sanciones y penalidades dé lugar a una regularización significativa de trabajadores, a pesar de que las condiciones económicas imperantes y las decisiones políticas no contribuyeron a expandir el empleo formal y promovieron el aumento persistente del empleo no declarado.

Durante los últimos tres años, **la fiscalización laboral** —una de las políticas centrales para controlar y reducir el trabajo no registrado— se debilitó notablemente. Entre los años 2015 y 2018, el principal programa de fiscalización a nivel nacional llevado a cabo por el actual Ministerio de Producción y Trabajo **sufrió una reducción presupuestaria**, en términos reales, de alrededor del 57% (y si se considera el monto presupuestado para 2019, la contracción desde 2015 sería del 70%). Si bien la información que permite analizar la cantidad de empresas relevadas y el trabajo no registrado sancionado por el programa de fiscalización no se encuentra disponible, es difícil pensar que se hayan podido sostener la cobertura y los índices de regularización que presentaba esta política antes de 2016 con un ajuste tan significativo del presupuesto.

Gráfico 1. Evolución del presupuesto devengado del programa de inspección laboral del Ministerio de Producción y Trabajo. A valores constantes. Período 2015-2019.*



Nota: * Para 2019 se utiliza el presupuesto sancionado y la inflación proyectada en él.

Fuente: CETyD/IDAES, UNSAM, en base a Ministerio de Hacienda.

La otra condición imperante que limita el éxito de una política de formalización **es la legitimidad que tiene hoy el trabajo irregular** (en todas sus formas) entre determinados colectivos de empleadores. En efecto, para ciertos segmentos productivos, la informalidad ha pasado a ser la norma generalmente aceptada para la contratación de personal; y en muchos casos, esta naturalización es independiente de la capacidad contributiva de las empresas.

Tal situación se pone de manifiesto en la actual incapacidad del Estado para modificar el comportamiento de los empleadores que evaden la normativa laboral, a pesar de ser sancionados por la inspección y de las facilidades y beneficios que se les otorgan para regularizar a los trabajadores. De acuerdo con los datos que surgen del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), del total de las sanciones labradas a empleadores por trabajo no registrado (poco menos de 54,5 mil sanciones a más de 38 mil empresas), el 83% no formalizó las relaciones laborales irregulares en ninguna de las instancias disponibles para evitar las penalidades máximas. Además, el 97% de las sanciones no regularizadas se originó por empleos no registrados detectados por la fiscalización hace más de 1 año; y el 75%, por irregularidades identificadas hace más de 2 años. El dato más preocupante es que este diagnóstico no se modifica sustancialmente en el caso de las sanciones que involucran a las empresas medianas o grandes (de 100 o más trabajadores registrados).

Cuadro 1. Estado de las sanciones efectivas labradas por la inspección del trabajo nacional (MPyT y AFIP). Listado REPSAL del 10/4/19.

Concepto	Total de empresas		Empresas de más de 100 ocupados	
	Número	Distribución	Número	Distribución
Total	54.326	100%	281	100%
Regularizaron	9.126	17%	33	12%
No regularizaron	45.200	83%	248	88%
3 meses	93	0%	2	1%
Más de meses hasta 6 meses	275	1%	1	0%
Más de 6 meses hasta 1 año	1.046	2%	22	9%
Más de 1 año hasta 2 años	10.029	22%	101	41%
Más de 2 años hasta 3 años	15.414	34%	113	46%
Más de 3 años	18.343	41%	8	3%

Fuente: CETyD/IDAES, UNSAM, en base a REPSAL (MPyT).

La persistencia de la conducta evasiva (a pesar de la detección de la infracción por parte del Estado y de los beneficios puestos a disposición para su adecuada regularización) **pone de manifiesto que la informalidad laboral es una problemática multicausal, con determinantes que van más allá del costo laboral.**

2. Breve repaso del proceso de reformas laborales propuestos por el gobierno nacional

Durante 2017, el Poder Ejecutivo había enviado al Congreso Nacional un ambicioso proyecto de reforma laboral que abordaba una amplia variedad de temáticas y propiciaba importantes cambios en algunas de ellas.²

Los puntos más destacados de aquella propuesta eran los siguientes:

1. Modificación del concepto de "trabajo", mediante el establecimiento de un principio de cooperación, deberes compartidos y reciprocidad entre empleador y trabajador, que altera el espíritu de la Ley de Contrato de Trabajo, basado en el reconocimiento de la desigualdad objetiva entre trabajador y empleador.³
2. Creación de modalidades de trabajo precarias ("trabajo independiente con colaboradores" y "trabajo autónomo económicamente dependiente").

² Ver informe del CETyD: "[Argentina en reformas. Demoliendo derechos](#)".

Disponible en <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2018/05/argentinaenreformas.pdf>

³ Dos de los capítulos de la propuesta original fueron derivados a otros proyectos: la reducción de contribuciones patronales fue aprobada a fines de 2017 a través de la reforma tributaria; y la extensión de la licencia por paternidad fue incorporada en el proyecto de ley de equidad de género enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso en marzo de 2018.

3. Flexibilización de la jornada de trabajo.
4. Ampliación de las facultades del empleador para modificar unilateralmente las condiciones esenciales de la relación laboral (salario, jornada, categoría, lugar de prestación).
5. Debilitamiento de la protección a trabajadores tercerizados (mediante la eliminación de la responsabilidad solidaria en actividades de limpieza, seguridad, servicios médicos y de higiene y seguridad en el trabajo, gastronomía e informática).
6. Un régimen de regularización del empleo no registrado (el mal llamado "blanqueo") a través del cual se extingue la acción penal, se condonan las deudas a los empleadores que tengan en sus plantillas a trabajadores no registrados y decidan regularizar su situación.
7. La reducción de las multas a los empleadores por la no registración laboral de trabajadores y una modificación del destino de esas multas.
8. La creación de un "Fondo de Cese Sectorial" para facilitar a los empleadores la desvinculación de trabajadores. Se debilita de este modo el carácter disuasivo de la indemnización.
9. La ampliación de las facultades de los empleadores para modificar unilateralmente las condiciones de trabajo pactadas con un trabajador en un contrato individual, mediante el debilitamiento del principio de irrenunciabilidad.
10. La reducción de las indemnizaciones por despido, por medio de la exclusión del cálculo del aguinaldo, premios, bonificaciones y compensaciones y más aún al aplicarse el "Fondo de Cese Sectorial".

La reacción social frente a ese proyecto forzó el envío al Parlamento de una propuesta algo más acotada. Luego de la conflictiva aprobación de la reforma previsional a fines de 2017, el gobierno tuvo que postergar su intención de avanzar con esa reforma laboral. Pero durante 2018 retomó esa misma iniciativa a través de la presentación de tres proyectos de ley, que moderaban la presentación original. En concreto, la nueva propuesta sólo contemplaba los temas descritos entre los puntos 6 y 10 de la enumeración previa, esto es: a) el régimen de regularización del empleo no registrado, b) la creación del "Fondo de Cese Sectorial", c) el debilitamiento del principio de irrenunciabilidad y d) la reducción de las indemnizaciones por despido.⁴

⁴ Ver informe del CETyD: ["Comentarios a los proyectos sobre reforma laboral"](#).

Frente a la imposibilidad de avanzar con el texto original de la reforma por la reiterada falta de apoyo de sectores sociales y gremiales, el Poder Ejecutivo, emprende un nuevo intento a través de la presentación realizada la semana pasada, en este caso, con el objetivo de aprobar sólo dos capítulos de la reforma original: el régimen de regularización del empleo no registrado y la modificación del régimen de indemnización por empleo no registrado (con algunas diferencias respecto a la versión propuesta en el proyecto inicial).

3. El proyecto de ley actual

El proyecto de ley actual contiene un régimen de regularización del empleo no registrado que consiste, básicamente, en un conjunto de beneficios destinados a los empleadores que tienen en sus plantillas a trabajadores no registrados. Pero por las propias características del empleo informal, es esperable que las acciones previstas en la normativa propuesta no tengan un impacto relevante sobre la problemática en cuestión.

Además, **el proyecto prevé una reducción de las indemnizaciones para los trabajadores informales, lo cual reduce las compensaciones que les corresponden por haber sido empleados de manera irregular. Se trata pues de un proyecto de ley que altera la noción de equilibrio: todas las ventajas son para el empleador.**

Por último, la rebaja de contribuciones patronales propuesta implica un nuevo impacto sobre los recursos de la seguridad social, que se suma al que fuera aprobado a través de la reforma tributaria a fines de 2017.

Los comentarios que se vierten a continuación se han realizado tomando como base de referencia la versión que al 15 de abril de 2019 se encuentra publicada en el sitio web del Senado de la Nación (si bien se han anunciado algunos cambios a esta versión, los mismos no se encuentran disponibles al momento de la elaboración de este informe).

a. Régimen de regularización del empleo no registrado⁵

El régimen planteado en el proyecto consiste en otorgar una amplia amnistía a los empleadores que tengan en su plantilla trabajadores no registrados o inadecuadamente registrados. Los beneficios

Disponible en <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2018/11/reforma.pdf>

⁵ Capítulo I del proyecto ley.

contemplados en la propuesta para los empresarios que han actuado por fuera de la ley son los siguientes:

- Extinción de la acción penal frente a los delitos tributarios respecto de los recursos de la seguridad social cometidos por el empleador (Ley N° 24.769 Régimen Penal Tributario), y liberación de todas las sanciones y multas por falta de regularización de la relación laboral.
- Exclusión del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) en caso de que la empresa se encontrara incluida.
- Condonación de la deuda total (capital más intereses) contraída por el empleador por falta de pago de las contribuciones patronales y los aportes personales destinados a financiar el sistema de seguridad social.
- Exención de las contribuciones patronales respecto de los trabajadores regularizados en el marco del régimen previsto en el proyecto, por el plazo de dos años desde la fecha del blanqueo.

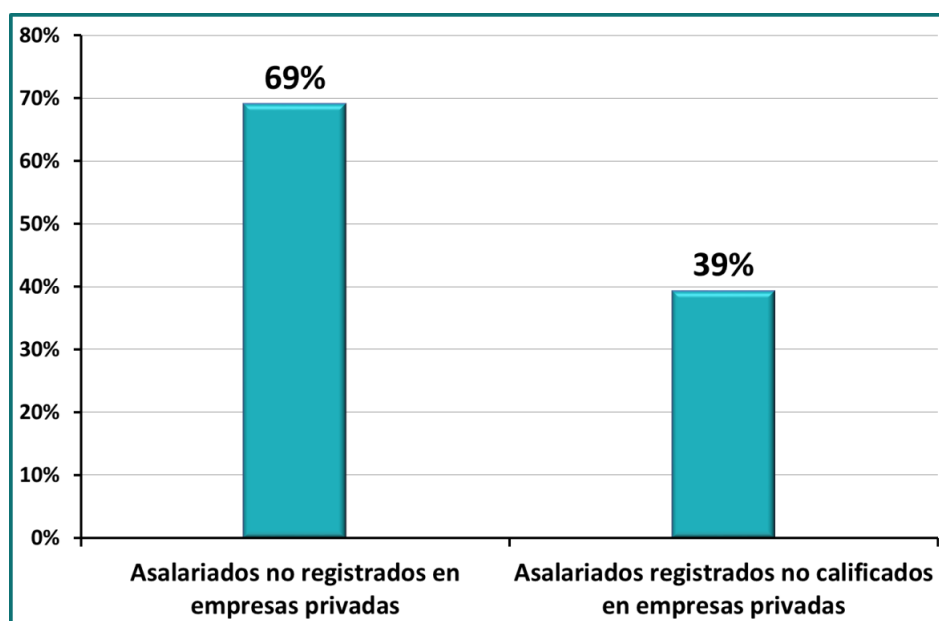
Debido a las características específicas de los empleos informales, es previsible que una iniciativa de estas características tenga un impacto acotado en términos de la reducción del trabajo no registrado.

El proyecto del gobierno nacional se sostiene en una premisa incorrecta: que los trabajadores no registrados tienen relaciones laborales relativamente estables, de modo que alcanzan cierto período de permanencia (antigüedad) en los puestos que ocupan. Producto de este error en la caracterización del fenómeno de las contrataciones informales, el impacto de la nueva ley sería notablemente restringido.

De acuerdo con el análisis empírico de las trayectorias ocupacionales, **las relaciones laborales informales se caracterizan por una elevada inestabilidad**. Esto no sólo implica que la mayoría de los puestos presentan una antigüedad reducida sino, también, que **las altas y bajas al interior del universo del empleo asalariado no registrado son hechos recurrentes**. Un número importante de trabajadores se encuentra involucrado en dichas transiciones todos los meses. Este escenario se advierte con el empleo no registrado y **también con los puestos registrados no calificados, para los cuales la rotación laboral también es muy elevada** (aunque registra un porcentaje inferior al anterior).

De acuerdo con la información relevada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC), el 69% de los trabajadores que contaba con un empleo no registrado en el segundo semestre de 2016 se desvinculó de esa relación laboral un año después. Del mismo modo, un 39% de los trabajadores que ocupaban empleos registrados no calificados en el segundo semestre de 2016 no permaneció en el mismo vínculo laboral en el mismo semestre de 2017.

Gráfico 2. Porcentaje de trabajadores que se desvinculan de sus relaciones laborales durante el plazo de un año. Promedio 3° y 4° Trimestre 2016 / 2017.



Fuente: CETyD/IDAES, UNSAM, en base a EPH (INDEC).

Considerando que la mayor parte del empleo no registrado es no calificado y que los empleos registrados no calificados presentan también una elevada rotación, se puede afirmar que el esquema de inestabilidad laboral se extiende como denominador común en los puestos de trabajo no calificados o de baja calificación (independientemente de si son registrados o no).

Esta característica intrínseca al empleo informal acotará el impacto de la propuesta del oficialismo por dos motivos. En primer lugar, la elevada inestabilidad de las relaciones laborales reduce el número potencial de trabajadores no registrados que podría ser alcanzado por la política. Esto obedece a que las empresas tendrán escasos incentivos en regularizar puestos transitorios que en la actualidad podrían llegar a formalizar sin incurrir en costos demasiado elevados (dada su escasa antigüedad). En segundo lugar, aún en caso de que una parte de las relaciones laborales informales llegue a regularizarse a través de la medida, la mayoría de ellas se extinguirá en el corto o mediano plazo ya que, como se mostró previamente, los puestos de trabajo no calificados (incluso los registrados) presentan una elevada rotación laboral. De este modo, si no se eliminan las causas estructurales que dan origen a la informalidad y a la inestabilidad laboral en el empleo formal, las

empresas se desharán de los trabajadores regularizados y volverán a contratar trabajadores en forma irregular una vez que la amnistía se haya desactivado (la vigencia establecida en el proyecto es de un año). Dicho de otro modo, como resultado de la elevada rotación imperante en la estructura ocupacional, los trabajadores que lleguen a formalizar el vínculo laboral por impulso de la propuesta oficial serán intercambiados por otros trabajadores cuando haya transcurrido cierto período de tiempo.

Por lo expresado, se entiende que **el resultado de la política (en caso de llevarse a cabo) tendrá un impacto acotado en la formalización laboral en el corto plazo** y, además, ese efecto irá desapareciendo con el correr de los meses. Al final, con el desgranamiento progresivo de los vínculos laborales regularizados, el impacto de la medida en la registración podría llegar a ser ínfimo.

Consecuencias complementarias

Adicionalmente, esta iniciativa podría tener un conjunto de implicancias negativas. Aquí se identifican dos de ellas:

- 1) La aplicación de moratorias o amnistías de este tipo tienden a fortalecer la idea de cierta tolerancia del Estado frente a conductas evasivas por parte de las empresas y/o los individuos. Tal como ocurre con el sistema tributario, la implementación de una moratoria puede ser interpretada como una iniciativa más de esta naturaleza, que seguramente se replique en el futuro. Este escenario no hace otra cosa que profundizar la percepción de las empresas respecto de que gozan de cierta impunidad para evadir las normas laborales.
- 2) A pesar de que se espera que la medida alcance un número limitado de relaciones laborales informales, el costo fiscal podría llegar a ser elevado producto de la condonación de la masa de aportes personales y contribuciones patronales adeudadas por el empleador (por un máximo de 60 meses) a la totalidad de los asalariados no registrados.

En resumen, el proyecto de ley no cumplirá con el objetivo buscado y, por el contrario, producirá una serie de efectos negativos para la estructura ocupacional y el estado de las cuentas públicas.

b. Sensible reducción de la indemnización especial por empleo no registrado⁶

El proyecto plantea una reducción en la indemnización destinada a resarcir al trabajador informal por haber sido expuesto a una relación laboral no registrada (o inadecuadamente registrada). Actualmente, los artículos 8, 9 y 10 de la Ley 24.013 establecen que, en caso de que el empleador no declare el contrato de trabajo (o lo haya hecho de un modo indebido), deberá abonar una indemnización al trabajador afectado por un monto equivalente a una cuarta parte de las remuneraciones devengadas desde el inicio del vínculo laboral. El proyecto modifica este esquema, planteando una rebaja muy significativa de la indemnización, cuyo monto pasará a representar el 25% del Salario Mínimo Vital y Móvil (además, el empleador deberá abonar una multa a la ANSES por una suma equivalente).

¿Cuánto perderían los trabajadores con esta modificación? Si se toman como ejemplos las actividades de comercio y construcción (que representan el 40% del total del empleo registrado, excluyendo al trabajo en casas particulares), se estima que, **de acuerdo con lo propuesto en el proyecto de ley, la indemnización especial para el trabajador informal se reduciría entre un 70% y un 80% respecto a la que le corresponde bajo el régimen actual.** Este cálculo surge de comparar en los dos últimos años, el salario mínimo vigente con el salario de convenio de las categorías representativas de ambos sectores.

Cuadro 2. Estimación de la reducción de la indemnización por trabajo no registrado definida en el proyecto de ley. Comercio y Construcción⁷. 2017-2018. Promedio anual.

Año	Salario de convenio		SMVM
	Comercio	Construcción	
2017	20.412	15.164	4.230
2018	25.533	18.798	5.017
Diferencia entre el salario de convenio y el SMVM			
2017	-79%	-72%	
2018	-80%	-73%	

Fuente: CETyD/IDAES, UNSAM, en base a Convenios y Acuerdos.

De este modo, el proyecto de ley reduce a una mínima expresión la compensación económica que le corresponde al trabajador por las condiciones ilegales en las que fue empleado.

⁶ Capítulo III del proyecto de ley.

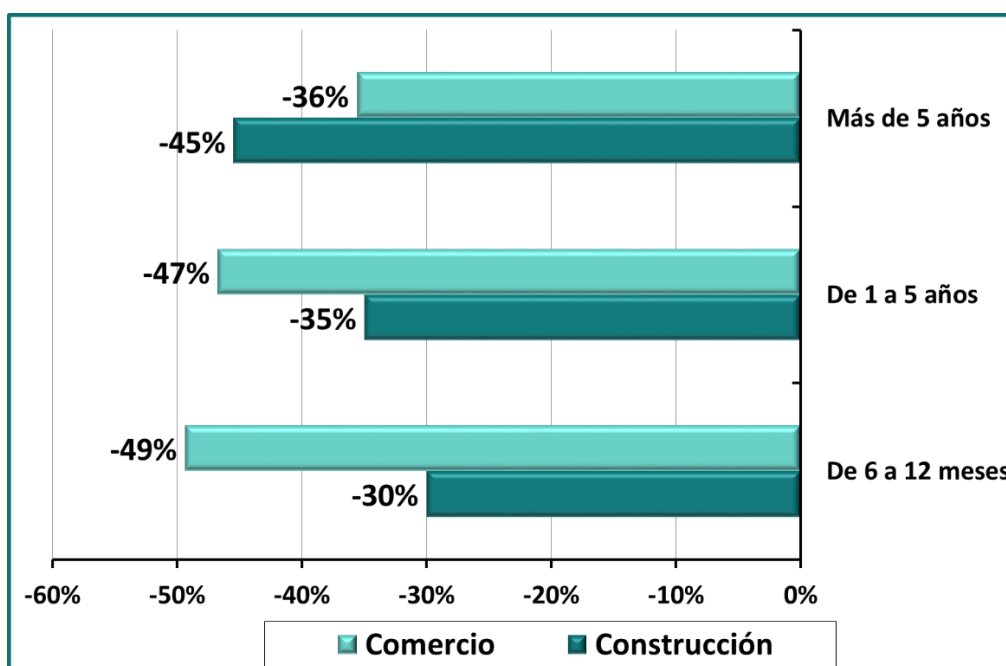
⁷ Salario conformado siguiendo la metodología del Ministerio de Producción y Trabajo, que incluye el básico, la antigüedad (7 años) y el adicional por presentismo. Se tomaron las que se consideran las categorías más representativas de cada sector: para Comercio el Vendedor B y para Construcción el oficial.

Pero ¿cuál es el objetivo de esa compensación?

En primer lugar, es ampliamente conocido que los asalariados no registrados, además de no contar con el conjunto de prestaciones que brinda el sistema de seguridad social, tampoco tienen acceso a los derechos y beneficios establecidos en la normativa laboral.

Así es que, por lo general, los trabajadores no registrados perciben ingresos inferiores a las escalas salariales de los convenios colectivos e incluso, en muchos casos, inferiores al salario mínimo vigente. Esta situación se puede mostrar comparando el valor del salario promedio de asalariados registrados y no registrados que ocupan puestos en actividades y condiciones similares (jornada laboral y antigüedad en el empleo). En el caso particular de los trabajadores con jornadas plenas (entre 40 y 50 horas semanales) que desarrollan actividades laborales en el comercio y la construcción, se verifica que la remuneración promedio de los asalariados no registrados es notablemente inferior a la que perciben los asalariados registrados en todos los tramos de antigüedad analizados. En construcción, la brecha oscila entre el -30% y el -36%; en comercio, entre el -40% y el -49%. **Estos datos reflejan que el contrato de trabajo no registrado implica, frecuentemente, la percepción de un salario inferior al definido en la relación laboral registrada.**

Gráfico 3. Brecha salarial entre asalariados registrados y no registrados para el comercio y la construcción, según antigüedad en el empleo. IV-17. Asalariados con jornadas laborales entre 40 y 50 horas semanales.

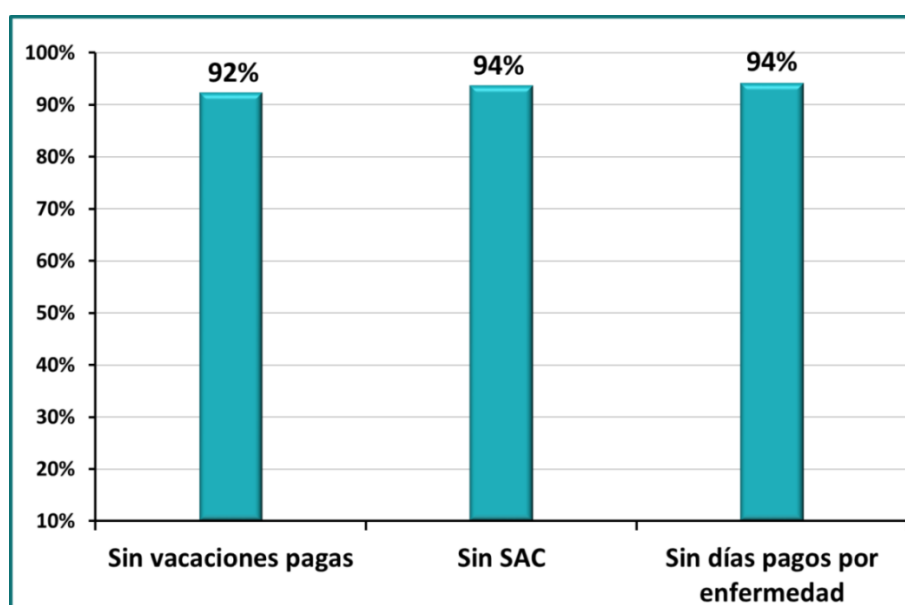


Fuente: CETyD/IDAES, UNSAM, en base a EPH (INDEC).

Adicionalmente, la mayoría de los asalariados no registrados no cuenta con vacaciones pagas, salario anual complementario, licencias pagas por enfermedad, entre otros derechos incluidos en el conjunto de leyes laborales vigentes y en los convenios colectivos de trabajo. **De acuerdo con la información relevada en el cuarto trimestre de 2017 por la EPH, el 92% de los trabajadores no registrados no tiene vacaciones pagas y el 94% no recibe el aguinaldo (SAC), ni tiene días pagos por enfermedad.**

De este modo, se comprueba que una relación laboral no registrada implica que el trabajador no solo no percibe los beneficios del sistema de seguridad social sino que, en la mayor parte de los casos, también perciben un ingreso sustancialmente menor y carece de los derechos que garantiza el sistema de relaciones laborales argentino.

Gráfico 4. Porcentaje de asalariados no registrados (excluyendo trabajo doméstico) que no accede a derechos laborales. 4° Trimestre 2017.



Fuente: CETyD/IDAES, UNSAM, en base a EPH (INDEC).

Las indemnizaciones vigentes (que el proyecto pretende reducir sustancialmente) constituyen un resarcimiento parcial por los efectos negativos generados por un encuadramiento laboral informal, cuyas condiciones precarizantes se traducen en importantes beneficios económicos para el empleador.

Otro posible efecto de **la rebaja de la indemnización por trabajo no registrado es que tenderá a desactivar este mecanismo como una herramienta disuasoria para la contratación irregular de trabajadores**, ya que se reduce el incentivo para que el trabajador le de curso una acción judicial. Es habitual que los argumentos que cuestionan las indemnizaciones por trabajo no registrado (y otras

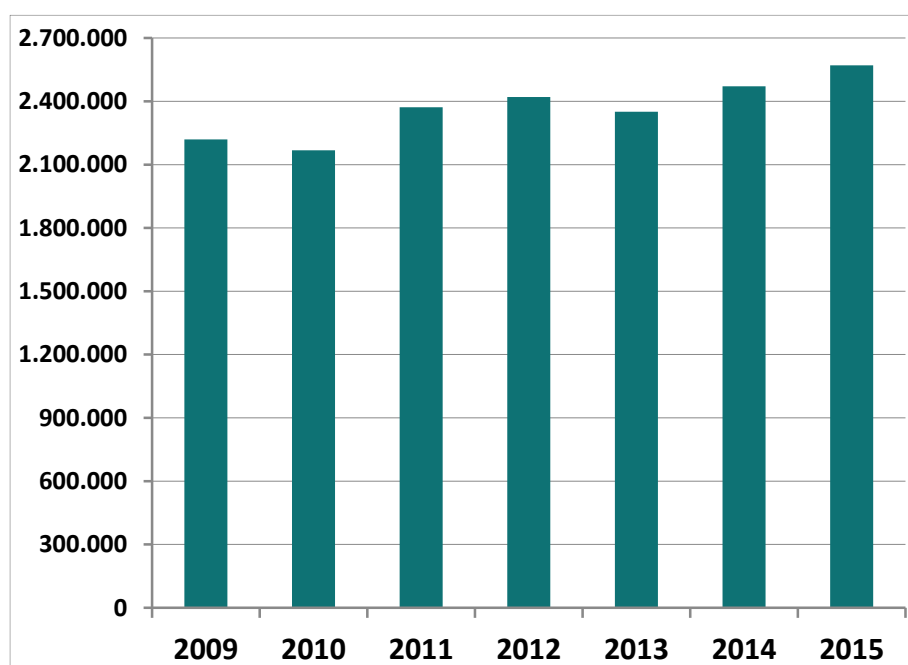
condiciones irregulares) apuntan a que ellas promueven la litigiosidad.

Ahora bien, en caso de que esto fuera efectivamente así, podrían buscarse otras alternativas diferentes para resolver esta problemática, que no impliquen el cercenamiento de la posibilidad de que los trabajadores accedan a un resarcimiento justo y equitativo por no haber contado con el conjunto de los derechos consagrados en la normativa laboral.

c. Nueva rebaja de contribuciones patronales⁸ (según la versión original del proyecto⁹)

El **proyecto** enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo no sólo contiene un esquema de regularización laboral, sino que **introduce una exención cuasi-universal de las contribuciones que realizan los empleadores al sistema de seguridad social. El proyecto plantea una reforma inédita porque subsidia el total de las contribuciones patronales (durante 2 años) para todas las nuevas relaciones laborales que se efectivicen a lo largo del año desde que se implemente la ley.** Esta medida se suma a la ya importante exención vigente (incluida en la última reforma tributaria) que determina un monto mínimo no imponible a todas las relaciones laborales existentes.

Gráfico 5. Cantidad anual de nuevas relaciones laborales (acumuladas en cada año). Período 2009-2015.



Fuente: CETyD/IDAES, UNSAM, en base a Muestra longitudinal de empleo registrado - MPT.

⁸ Capítulo II del proyecto de ley.

⁹ El senador Roberto Basualdo, autor del proyecto de ley, planteó en la reunión de comisión del día 9 de abril, la introducción de una serie de cambios a este artículo. Sin embargo, al momento de elaborar este informe, dichas modificaciones no han sido publicadas en el sitio web del Senado de la Nación.

El punto central que es necesario tener en cuenta al momento de evaluar los posibles efectos de esta medida es que, pesar de lo que se asume habitualmente, el empleo asalariado registrado privado en la Argentina presenta como característica estructural una elevada rotación laboral (tal como fue planteado en la primera sección de este informe). Por caso, durante el período comprendido entre 2009 y 2015 (años con información disponible) se constituyeron alrededor de 3 millones de nuevas relaciones laborales al año. Por supuesto que, al mismo tiempo, se verificó un número similar de desvinculaciones laborales.

Otro indicador que permite dimensionar el alcance de la rotación laboral es la proporción del total del empleo registrado que presenta una antigüedad inferior al año. En 2015, por ejemplo, alrededor del 25% del total de las relaciones laborales existentes al final del año (diciembre) fueron efectivizadas durante ese período anual.

Considerando la elevada movilidad del empleo, la exención prevista a todas las nuevas relaciones laborales del proyecto dará lugar a los siguientes procesos:

- Empleadores que mantienen constante o reducen la dotación de personal podrán ser beneficiarios del descuento en las contribuciones patronales, ya que accederán a las mismas con sólo cubrir total o parcialmente las vacantes que se producen por despidos o renuncias voluntarias. Es decir que, con este esquema, todas las empresas que lleven a cabo desvinculaciones de personal pueden recibir el beneficio sin importar que incrementen o reduzcan el tamaño de sus dotaciones de personal.
- Relacionado con el punto anterior, la fuerte reducción de las contribuciones para las nuevas relaciones laborales planteará una diferencia relevante con el costo laboral de los puestos de trabajo preexistentes, que pagan la alícuota completa (menos el mínimo no imponible, en caso de que la empresa haya ingresado a dicho régimen). Esta situación, hará que las empresas incrementen la rotación laboral con el objetivo de contar con el mayor número de relaciones laborales posible con el descuento pleno de contribuciones.

La combinación de estos dos fenómenos provocará, además de un peligroso proceso de desvinculaciones, una marcada generalización de la reducción de las contribuciones en el universo de los asalariados registrados privados, lo cual impactará severamente en la recaudación del sistema de seguridad social (en un momento en el que la recaudación tributaria se encuentra en franco retroceso).

El argumento del gobierno nacional será que todos estos efectos negativos serán más que compensados por la expansión del empleo registrado que esta medida promoverá en el corto plazo. Pero no hay evidencia empírica a nivel nacional y mundial de que esto ocurra, a pesar de los múltiples intentos en alrededor de 100 naciones que aplicaron este tipo de reformas. Sin embargo, en nuestro país hubo una experiencia en el año 2008 de repercusión positiva debido a que, en aquella oportunidad, la reducción de aportes fue implementada en el marco de un conjunto de acciones contra-cíclicas, que tuvieron como objetivo sostener el nivel de empleo y del consumo¹⁰.

Los resultados de esta iniciativa traen aparejado un interrogante respecto a su impacto en un contexto muy diferente al anterior, donde la profunda fase recesiva es acompañada por políticas fiscales y monetarias claramente contractivas.

¹⁰ Ver en "El impacto de las políticas laborales contra cíclicas sobre el empleo asalariado registrado" Victoria Castillo, Sofía Rojo Brizuela y Diego Schleser, 2012, en "Macroeconomía, Empleo e Ingresos". Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y OIT.