

La promoción y protección del empleo registrado

Oklander, Juan

SUMARIO: I. Introducción. - II. La "presión" de la cargas sociales. - III. La "regresividad" de la cargas sociales. - IV. La combinación de "cargas sociales" e impuesto a las ganancias. - V. Conclusión.

I. Introducción

En esta nota nos proponemos formular algunas breves consideraciones sobre la normativa contenida en el Capítulo II del Título II (artículos 16 a 249) de la Ley 26.476 titulado "PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DEL EMPLEO REGISTRADO".

En dicho Capítulo, la Ley [en adelante "LEY DE REGULARIZACIÓN" (LdR)] incluye ciertas medidas tendientes a inducir el "blanqueo" de los denominados "trabajadores en negro" a través de ciertas medidas que nos parecen acertadas en la medida en que constituyen un paso en la dirección correcta.

Cuando hacemos referencia a "la dirección correcta" aludimos a la reducción de las denominadas "cargas sociales", cuya extraordinaria gravosidad constituye inequívocamente la causa de los elevadísimos niveles de incumplimiento en esa materia. No cabe duda que la búsqueda de los remedios que atenúen los extraordinarios niveles de evasión que caracterizan a este aspecto de la tributación en nuestro país representa, quizá, la primera prioridad para quienes tienen la responsabilidad de legislar y administrar el Sistema de Seguridad Social [\(1\)](#).

Por otro lado, cuando expresamos que se trata de "un paso" queremos significar que las disposiciones contenidas en el mencionado Capítulo, si bien están bien orientadas, son parciales e insuficientes, por lo que deberían formar parte de un programa integral que modifique estructuralmente el cuadro de las "cargas sociales", para que la registración de la relación laboral:

I. deje de representar un costo tan elevado, sobre todo para los salarios más modestos donde produce una fortísima propensión a los más altos niveles de evasión que se registran en todos los ámbitos.

II. deje de ser tan marcadamente regresivo como lo es actualmente, al producir una mayor erosión del haber neto de bolsillo, sobre todo en los niveles salariales inferiores, reducción que paradójicamente se va atenuando gradualmente a medida que se asciende en la escala remuneratoria.

III. Induzca tanto a empleadores como a trabajadores a abandonar la informalidad en la relación laboral, eliminando la sensación claramente predominante en las pequeñas empresas y en los trabajadores más humildes, en cuanto a la conveniencia de evadir el pago de las "cargas sociales".

II. La "presión" de la cargas sociales

Como es bien sabido la propensión a evadir crece más que proporcionalmente a medida que aumenta la presión de cualquier clase de obligación, sea ella tributaria o de otro carácter.

Sin perjuicio de otros factores que inciden en el fenómeno, tales como el consenso que exista entre los obligados sobre la calidad de los servicios que se financian con los recursos generados "a cambio" del pago de las "cargas sociales", no cabe ninguna duda que la medida de esa incidencia resulta determinante de los niveles de cumplimiento.

Sucede que, a la luz de datos actualmente disponibles, la "presión" de las cargas sociales en nuestro país es la más elevada de la región. Así resulta del siguiente Cuadro [\(2\)](#).

COMPARATIVO CARGAS SOCIALES		
País	Aportes empleado	Contribuciones empleador
Argentina	17,00%	23% al 27% + art
Brasil	7,65% al 11%	26,8% al 28,8%
Chile	20,60%	2,4% + seg accidentes
Colombia	9% al 10%	29,50%
Paraguay	9% al 11%	16,5% al 17%
Uruguay	18,13% al 21,13%	12,63%
Venezuela	6,00%	15% al 17%

Nos interesa especialmente examinar la "presión" de las cargas sociales sobre los niveles de salarios más reducidos (3) dentro de la "pirámide" representativa de los distintos niveles del personal que se desempeña en relación de dependencia.

Si se suman los porcentajes de aportes -"teóricamente" a cargo de los asalariados de esos niveles inferiores económicamente- más los que corresponden a las contribuciones -"teóricamente" a cargo del empleador-, se obtienen los totales de las tasas de las cargas sociales promedio que representan las respectivas incidencias de las mismas sobre los salarios "nominales" que se indican en el Cuadro siguiente.

A las indicadas incidencias, agregamos en la última columna, los porcentajes que representa el mismo conjunto de "cargas sociales", pero calculados sobre los salarios netos de bolsillo, que son los que finalmente terminan recibiendo los trabajadores, y que por esa razón consideramos apropiado denominar "tasas efectivas".

PAÍSES	TASAS NOMINALES	TASAS EFECTIVAS
Argentina	40,00%	48,19%
Colombia	39,00%	43,09%
Brasil	37,13%	40,94%
Uruguay	32,26%	40,14%
Paraguay	26,75%	29,72%
Chile	23,00%	28,97%
Venezuela	22,00%	23,40%

Otra forma de representar esta comparación es la que exponemos en el siguiente gráfico:



La primera conclusión a la que nos lleva este examen preliminar, es que la incidencia de las cargas sociales en nuestro país supera, en mayor o en menor medida, pero en todos los casos, a las que rigen en los demás países de la región.

III. La "regresividad" de la cargas sociales

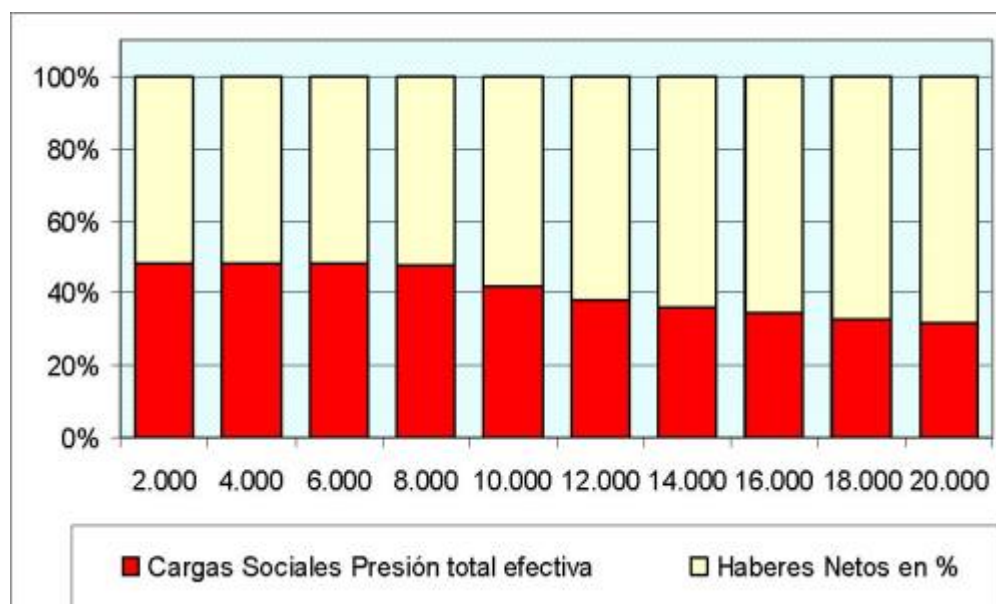
El segundo de los aspectos que abordamos en este sencillo análisis apunta al "comportamiento" en nuestro país de las "cargas sociales" en función de los diferentes niveles salariales.

La existencia de determinados "topes" que limitan el incremento de la mayor parte de las "cargas sociales" a medida que aumenta el nivel de las remuneraciones sobre las que inciden, hacen que su crecimiento sea menos que proporcional, tendiendo inclusive a reducir significativamente la incidencia a medida que se asciende a los niveles superiores de la "pirámide" salarial.

El Cuadro siguiente es ilustrativo sobre la incidencia de las "cargas sociales" para trabajadores solteros registrados en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires y su conurbano en función de los distintos niveles salariales.

SALARIOS NOMINALES	TOPE	APORTES			CONTRIBUCIONES		Total Costo Laboral	HABERES NETOS en \$	Cargas Sociales presión efectiva total
		JUBILACIÓN	INSSJP	O. SOCIAL	SUJ	O. SOCIAL			
		11%	3%	3%	17%	6%			
a	b	c	d	e	f	g	$h = \sum(c:g)$	$i = \sum(c:e)$	$j = h / a$
2.000,00		220,00	60,00	60,00	340,00	120,00	800,00	1.660,00	48,19%
4.000,00		440,00	120,00	120,00	680,00	240,00	1.600,00	3.320,00	48,19%
6.000,00		660,00	180,00	180,00	1.020,00	360,00	2.400,00	4.980,00	48,19%
8.000,00	7.800,00	858,00	234,00	234,00	1.360,00	480,00	3.166,00	6.674,00	47,44%
10.000,00	7.800,00	858,00	234,00	234,00	1.700,00	600,00	3.626,00	8.674,00	41,80%
12.000,00	7.800,00	858,00	234,00	234,00	2.040,00	720,00	4.086,00	10.674,00	38,28%
14.000,00	7.800,00	858,00	234,00	234,00	2.380,00	840,00	4.546,00	12.674,00	35,87%
16.000,00	7.800,00	858,00	234,00	234,00	2.720,00	960,00	5.006,00	14.674,00	34,11%
18.000,00	7.800,00	858,00	234,00	234,00	3.060,00	1.080,00	5.466,00	16.674,00	32,78%
20.000,00	7.800,00	858,00	234,00	234,00	3.400,00	1.200,00	5.926,00	18.674,00	31,73%

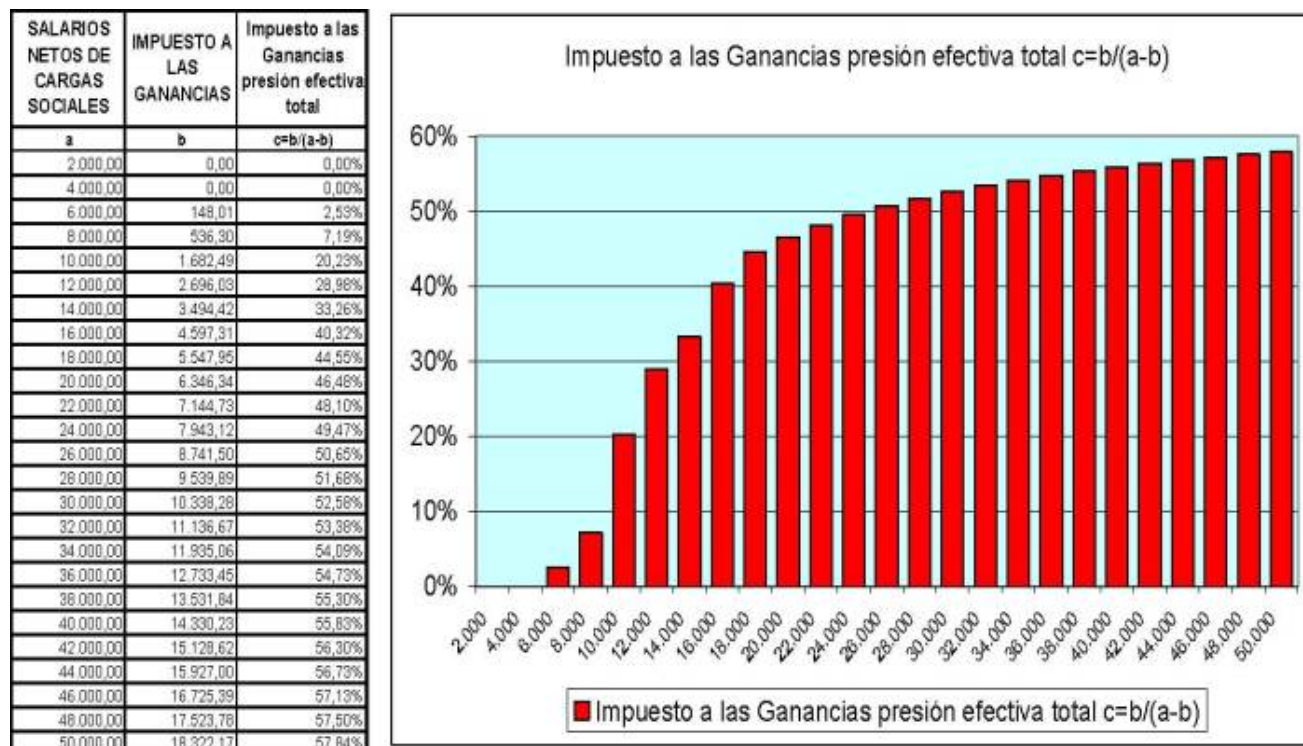
El siguiente Gráfico, confeccionado sobre la base de la proporciones anteriores permite apreciar más claramente aún el carácter regresivo que tienen las "cargas sociales" en nuestro país, ya que muestran cómo se reparte el total del costo laboral entre las "cargas sociales" y los "haberes netos". Muestra cómo las primeras disminuyen a medida que crecen los niveles salariales, liberando mayores proporciones del costo laboral a favor del haber neto "de bolsillo" de quienes están ubicados en los estratos superiores de la pirámide salarial.



IV. La combinación de "cargas sociales" e impuesto a las ganancias

Los asalariados con niveles medios y altos de remuneración pasan a estar sometidos a retención del Impuesto a las Ganancias, gravamen que se caracteriza más que ningún otro, por su carácter "progresivo".

El siguiente Cuadro y el gráfico que lo complementa nos parecen sumamente ilustrativos al respecto:



Obviamente, el efecto de la combinación de ambos gravámenes -"cargas sociales" por un lado e IMPUESTO A LAS GANANCIAS por el otro— hace que se atenúe la regresividad del primero, pero solamente a partir de los niveles medios y altos de la pirámide salarial.

Esto es así porque:

a) Las "cargas sociales":

a) 1. por un lado contienen un elemento "regresivo" al disminuir su incidencia porcentual a partir de salarios nominales de \$7.800 por efecto del tope que pone límite al aumento de su base de cálculo (4).

a) 2. por el otro exhiben un factor levemente "progresivo" al actuar en forma inversa en cuanto a la localización geográfica de los trabajadores a través de cierta reducción gradual de las contribuciones patronales a medida que beneficia a las zonas donde existe menor desarrollo y posibilidades de empleo (5).

b) El IMPUESTO A LAS GANANCIAS al sumar su incidencia sobre los haberes netos de bolsillo de los niveles medios y altos a partir de un ingreso mensual promedio de \$4755,55 netos mensuales. Es de destacar que este gravamen, por sí solo se acerca en forma asintótica a casi el 60% en la cúspide de la pirámide salarial si la medición se hace en función de los haberes netos "de bolsillo", lo que representa una altísima progresividad e implica un factor de atenuación de la "regresividad" de las "cargas sociales mencionada en el §a) 1, pero no alcanza a producir efectos en la base de dicha pirámide.

Es precisamente, allí, en la base de la pirámide salarial, o sea en los niveles remunerativos inferiores que concentran la enorme mayoría de la clase trabajadores que actúa en pequeñas y medianas empresas, donde la "informalidad laboral" registra sus índices más elevados.

Es precisamente en esos segmentos de trabajadores y de actividades económicas, donde la altísima proporción de "trabajadores no registrados" donde se requiere medidas urgentes y efectivas que tiendan a neutralizar la propensión a evadir las "cargas sociales", ya que evidentemente no es allí donde tienen lugar los incumplimientos con respecto al IMPUESTO A LAS GANANCIAS.

Sin ir más lejos, piénsese a la luz del Cuadro I, que un empleador podría mejorar casi en un 50% el salario neto de bolsillo de sus trabajadores, y seguramente optaría por formalizar la relación laboral, si las "cargas sociales" se redujeran a cero.

Sin ir tan lejos, parece evidente que una política de reducción escalonada de esas "cargas sociales", que debería intensificarse a medida que se reducen los niveles salariales, representaría una poderosa herramienta en favor del "empleo registrado" y consiguientemente de la "justicia social" bien entendida.

Hasta ahora se advierte la carencia total de un mínimo de articulación coherente entre las "cargas sociales" y el Impuesto a las Ganancias, al no haberse buscado una forma de armonizar la regresividad que exhiben aquéllas con la progresividad de éste último que no alcanza a sentirse en los niveles inferiores de la pirámide salarial.

La técnica utilizada en la "LEY DE REGULARIZACIÓN" para promover y proteger el empleo registrado, que consiste en rebajas decrecientes de las contribuciones patronales, que constituyen la parte más costosa de las "cargas sociales" a partir del "blanqueo" de trabajadores en "negro" o de nuevas relaciones laborales constituye, seguramente, un mecanismo sumamente apropiado para el fin perseguido [\(6\)](#).

Las anteriores consideraciones nos llevan a proponer que dicho mecanismo se generalice y profundice, haciendo que las "cargas sociales" reduzcan sus niveles de "presión" sobre los niveles inferiores de la pirámide salarial, que deberían recobrar una curva de progresividad razonable que tenga en cuenta el efecto combinado de las mismas sobre los sucesivos niveles de remuneraciones del empleo registrado, con la incidencia agregada del Impuesto a las Ganancias que comienza a operar en los niveles medios y superiores.

V. Conclusiones

Nos parece indiscutible que la adopción de una técnica más elaborada, como la que se propone, con respecto a la incidencia combinada global de las "cargas sociales" y del Impuesto a las Ganancias sobre la remuneración con la que se retribuye al empleo registrado podría constituir la mejor herramienta para desalentar a su contracara, el empleo "informal", que constituye, a no dudarlo, uno de los mayores flagelos que afecta a las relaciones laborales en general, y en particular al Sistema de la Seguridad Social.

Por otra parte, tampoco puede dejar de reconocerse que ambos tipos de obligaciones, las denominadas "cargas sociales" por un lado, y el Impuesto a las Ganancias por el otro, representan por lejos, las obligaciones de mayor importancia económica que involucran a todos los trabajadores y empleadores como consecuencia del vínculo que los liga.

Y por último, que seguramente muy pocas cosas son tan importantes para el Estado, como la de mejorar en todo lo posible la situación de los trabajadores ocupados, formal o informalmente, y de quienes pueden mantenerles los empleos.

Debe tenerse en cuenta que, finalmente, todos ellos "aportan" y "contribuyen" no solamente al financiamiento del Gasto Público en general y del Sistema de Seguridad Social en particular, sino a lo que es aún más importante: a la producción de los bienes y servicios que hacen al bienestar general.

[\(1\)](#) Recurrimos al uso de la locución "cargas sociales" para aludir al conjunto de obligaciones que derivan de la relación laboral formal y registrada, y que inciden, por un lado -las denominadas contribuciones- en un mayor costo laboral para el empleador, y por el otro -los denominados "aportes"- a una reducción del salario neto de bolsillo que recibe el trabajador. En otras palabras, se trata del conjunto de obligaciones que la llamada "informalidad" laboral "permite" evadir. Prescindimos de diferenciarlas en función de su destino y aplicación, así como de su carácter "solidario", "contributivo", "tributario" o de otro carácter, para dar prevalencia a sus efectos económicos finales, tanto para el trabajador como para el empleador.

[\(2\)](#) Fuente: Ernst & Young EY Global Executive 2008.

[\(3\)](#) Hemos optado por tomar en cuenta salarios nominales de \$2.000 mensuales.

[\(4\)](#) 97,50 "MOPRES" por Decreto 1448/08 de acuerdo con el art. 9° de la Ley 24.241, modificado por la Ley 26.222 (BO.8/3/07).

[\(5\)](#) Decreto 814/01 (22/06/2001) y Ley 25.723 (BO. 17/1/2003)

[\(6\)](#) LdR Título II Capítulo II (arts. 16 a 24), que viene a reemplazar al derogado art. 6° de la Ley 25.877 (BO.19/03/04)