



# AGENDA ECONÓMICA N°4

3 reformas, 1 programa económico

Noviembre 2017



**Observatorio**  
de Coyuntura Económica  
y Políticas Públicas

## 3 REFORMAS, 1 PROGRAMA ECONÓMICO

*“Promover la liberación de las fuerzas de la producción y del trabajo de todos aquellos mecanismos regulatorios y fenómenos distorsivos que impidan el desarrollo de las empresas como comunidades productivas”* Proyecto de Reforma Laboral de

Cambiamos, 31/10/2017

### Introducción

Tras vencer en las elecciones legislativas de octubre, el gobierno dispuso el lanzamiento de tres reformas de alto impacto: **laboral, tributaria y previsional**. Las mismas se podrían analizar por separado al abarcar distintas esferas, pero creemos que **deben ser miradas de conjunto ya que son partes constitutivas de un mismo programa que pretende transformar la economía argentina**.

Sostenemos que el objetivo primordial de este programa es reducir las cargas impositivas y otros costos a las empresas y flexibilizar las condiciones de contratación, utilizando como variable de ajuste (por los menores ingresos derivados de la reforma laboral y tributaria) el gasto en seguridad social.

### Rebaja de impuestos empresariales (o reforma tributaria)

En el proyecto de reforma tributaria enviado recientemente al Congreso por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), se destacan dos medidas, debido tanto a su impacto en términos de recaudación como a la importancia que les asigna el gobierno nacional por los beneficios que produciría sobre la economía argentina. Por un lado, el PEN propone la reducción de la alícuota del Impuesto a las Ganancias del 35% al 25% en un plazo de cuatro años para ganancias que no se distribuyan. Por otro lado, se implementaría, de manera gradual a lo largo de cinco años, un mínimo no imponible (MNI) de \$12.000 (actualizable por IPC) para contribuciones patronales. Los plazos propuestos buscan, de alguna forma, minimizar el impacto negativo sobre la recaudación tributaria. Sin embargo, como mostraremos en esta nota, el impacto sobre el sistema de seguridad social es inmediato, y su desfinanciamiento es creciente en el tiempo.

La reducción de la alícuota del Impuesto a las Ganancias para utilidades empresarias no distribuidas alentaría la inversión. Mientras que la reducción de cargas patronales incentivaría la demanda de trabajo y fomentaría la formalización del empleo. El argumento del gobierno es que el costo de contratación en Argentina es muy elevado, sobre todo en el segmento de trabajadores de menor calificación y menor productividad. En este sentido, la implementación de un MNI de \$12.000, al reducir principalmente el costo de contratación de los trabajadores de menor salario o calificación, reduciría el incentivo implícito causado por las altas cargas sociales a la utilización de trabajo no registrado. Es decir, para el gobierno hay una relación directa entre los costos laborales y el empleo informal.

Sin embargo, estas políticas ya fueron aplicadas durante la década del noventa, cuando las contribuciones patronales se redujeron de forma generalizada (la alícuota promedio pasó de 33% en 1991 a 17,8% en el año 2000<sup>1</sup>) sin que se corroborase un efecto positivo en el empleo<sup>2</sup>. Al contrario de lo que pregona el Gobierno actualmente, sostenemos aquí que no existe un mecanismo automático que haga que una reducción en el costo salarial disminuya la informalidad y aumente la demanda de trabajo por parte de las empresas. La confianza en que tal mecanismo exista deriva – como tantas otras políticas neoliberales- del enfoque neoclásico, en este caso del mercado de trabajo. Según esta visión, la demanda de empleo depende únicamente del precio (costo laboral) y la productividad. Sin embargo, se pierde de vista que el nivel de empleo es inducido, en términos macroeconómicos, por una variable mucho más relevante: la demanda agregada (de bienes).

Asimismo, el empleo se encuentra influido en gran medida por dinámicas sectoriales atadas a otras múltiples variables, como por ejemplo el grado de competencia de bienes importados. Así, una política que reduce el costo laboral tiene un efecto inmediato en las ganancias netas de las empresas, pero no se deriva de ello necesariamente un incremento en el empleo. Análogamente, el impacto sobre la formalidad laboral no está garantizado (tal como nos enseña nuevamente la historia económica reciente en Argentina). Por lo tanto, mediante estas políticas se degrada la condición de formalidad (reduciendo los beneficios de la misma para trabajadores activos y pasivos) sin lograr un efecto positivo en el aumento de la tasa de registro.

Ambas medidas, junto a la cuasi eliminación en cinco años del impuesto a los débitos y créditos (será 100% deducible de ganancias en dicho plazo), son las principales reducciones que propone la reforma a mediano plazo. Más aún, la menor recaudación lejos está de ser compensada por el bajo ingreso que generaría el aumento de impuestos internos sobre algunos bienes y la introducción de un impuesto a la renta financiera, a aplicarse casi de inmediato en caso de aprobarse el proyecto actual. Es decir, el impacto fiscal se debe principalmente a las menores erogaciones que gozarán las empresas, a través de menores impuestos y contribuciones patronales.

En el siguiente cuadro se presenta una estimación para 2018 y 2022 de la pérdida neta de recaudación. Las estimaciones suponen que el impuesto al Cheque no impacta en 2018, mientras que se computa una duplicación de la recaudación en los impuestos internos aumentados y una recaudación del impuesto sobre la renta financiera de 0,2% del PIB (ambas estimaciones generosas), sobre la base de las proyecciones de crecimiento del PIB incluidas en el Presupuesto 2018. Como resultado de la aplicación paulatina de la reforma, se proyecta un leve incremento neto de los recursos impositivos para 2018 (0,05% del PIB), pero que se convierte en una pérdida neta de 2,48% del PIB en 2022, cuando las dos reducciones anteriormente mencionadas se aplican plenamente.

---

<sup>1</sup>Pérez, P. (2001): “La reducción de aportes patronales ¿estimula el empleo? Un análisis para la Argentina durante la Convertibilidad”. Ciclos en la historia, la economía y la sociedad, Vol. 11, N° 22, págs. 65-85

<sup>2</sup>Un estudio realizado por el actual Viceministro de Economía demuestra empíricamente la ineficacia de la reducción de las contribuciones patronales para incrementar el empleo: Cruces, G., Galiani, S. y Kidyba, S. (2010). Pay roll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes, Documento de trabajo N°93, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS).

### Costo fiscal de la reforma tributaria – 2018 y 2022

CONCEPTO	2018 en MM de \$	2018 en % del PIB	2022 en % del PIB
<b>TOTAL PÉRDIDA NETA DE RECAUDACIÓN</b>	<b>\$6.194</b>	<b>0,05%</b>	<b>2,48%</b>
<b>TOTAL REDUCCIONES IMPOSITIVAS</b>	<b>\$39.670</b>	<b>0,32%</b>	<b>2,75%</b>
Ganancias empresas (desde 2019)	\$0	0,0%	0,4%
Contribuciones patronales	\$39.670	0,3%	1,1%
Cheque (sup. desde 2019)	\$0	0,0%	1,2%
<b>TOTAL AUMENTOS IMPOSITIVOS</b>	<b>\$33.475</b>	<b>0,27%</b>	<b>0,27%</b>
Renta financiera	\$24.727	0,20%	0,20%
Total Impuestos internos	\$8.749	0,07%	0,071%
<i>Bebidas alcohólicas</i>	<i>\$2.115</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,017%</i>
<i>Cerveza</i>	<i>\$2.129</i>	<i>0,02%</i>	<i>0,017%</i>
<i>Bebidas analcohólicas</i>	<i>\$4.504</i>	<i>0,04%</i>	<i>0,036%</i>

Fuente: elaboración propia sobre la base de AFIP y Presupuesto 2018

## Flexibilización de las contrataciones (o reforma laboral)

La reforma laboral se enmarca también dentro del objetivo de reducir costos laborales, a la par de volverlas condiciones de trabajo más favorables al empleador. Principalmente, la reforma laboral elaborada por el PEN pretende reducir los costos por despido y el salario. Entre las principales medidas, se destacan:

1- Reducción de indemnizaciones: se eliminan ingresos no corrientes del cálculo de la indemnización, como aguinaldo, horas extra, comisiones por ventas, etc. Asimismo, se dispone la creación de un fondo para despidos que financiará las indemnizaciones. Este fondo será sustentado por el empresario y/o trabajador, lo que elimina el componente disuasorio de la indemnización debido a que el empresario ya la tendría cubierta.

2- Modificaciones en la duración de la jornada laboral: se podrán trabajar hasta 10 horas sin pago de horas extra, utilizando horas de otros días, a través del denominado “banco de horas”.

3- Nuevas condiciones para la tercerización: se elimina la responsabilidad solidaria dispuesta por la ley anterior de las empresas que subcontratan trabajadores a través de una empresa tercerizada.

Es decir, un trabajador que tenga un problema en su puesto de trabajo solo le podrá iniciar juicio a la empresa que lo contrate directamente y no a aquella para la que efectivamente realiza su tarea.

4- Regulariza nuevas formas de contratación: se habilitan formas de contratación que antes eran consideradas fraude laboral. Entre ellas se permite el establecimiento de relación de dependencia bajo la forma de monotributo (cuando este vínculo explique hasta el 80% del ingreso de la persona) y nuevos tipos de contratos para jóvenes que no incluirán convenios colectivos ni aportes a la seguridad social.

En resumen, las medidas que conforman el proyecto de reforma laboral apuntan a reducir los costos de las empresas asociados al trabajo y modifican la ya de por sí asimétrica relación entre empleador y empleado de manera favorable al primero.

## Ajuste del gasto en seguridad social (o reforma previsional)

Si la reforma tributaria por sí misma tiene un impacto claro en los recursos contributivos de la seguridad social, la reciente firma de un nuevo Pacto Fiscal entre el Gobierno nacional y las provincias (excepto San Luis) complica aún más el panorama financiero de la ANSES. El Acuerdo implica pasar a coparticipar el 20% del impuesto a las Ganancias que hoy se asigna a la ANSES. Como compensación, este organismo “gana” la totalidad del impuesto al cheque (actualmente se le asigna el 70% de lo recaudado). Sin embargo, es un trueque poco beneficioso para la ANSES, dado que la reforma tributaria apunta a convertir al impuesto al cheque en deducible totalmente del impuesto a las ganancias hacia el año 2022.

La pérdida neta de recursos de la ANSES asciende a más de \$100.000 millones en 2018. Ahora bien, hacia 2022 el drenaje de recursos empeora gravemente, debido a la creciente reducción de las contribuciones patronales y a la contabilización del impuesto al cheque como deducible de ganancias. Así, se proyecta que en 2022 la ANSES perderá recursos por un 2,5% del PIB.

### Pérdida de recursos de la ANSES – 2018 y 2022

CONCEPTO	2018		2022	
	En MM de\$	En % del PIB	En MM de\$	En % del PIB
<b>TOTAL</b>	<b>-\$ 102.481</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-\$ 447.018</b>	<b>-2,5%</b>
20% de Imp. A las ganancias asignado a ANSES	-\$ 126.016	-1,0%	-\$ 182.469	-1,0%
Contribuciones patronales	-\$ 39.670	-0,3%	-\$ 136.983	-1,1%
Débitos y Créditos en ctas brias (Cheque)	\$ 63.204	0,5%	-\$ 127.566	-0,7%

Fuente: elaboración propia sobre la base de AFIP y Presupuesto 2018

De esta forma, los perceptores de las prestaciones de la ANSES (jubilados, pensionados y beneficiarios de asignaciones familiares contributivas y no contributivas) son los que pagan los

costos de la reforma. En efecto, el ajuste en las prestaciones de la ANSES no se hizo esperar. Con el cambio de la fórmula de la movilidad se estima que los jubilados y pensionados dejarán de percibir \$100.000 millones en 2018, compensando casi exactamente la pérdida de recursos. Si a ese monto se le suman las asignaciones familiares, que ajustan con la misma fórmula, el “ahorro” estimado asciende a \$150.000 millones. Aun así, dada la magnitud de las detracciones de recursos, todo indica que el sistema de seguridad social sufrirá nuevos ajustes, lo que no hace más que adelantar el sentido de la “reforma previsional integral” que planea el gobierno.

## ¿A dónde vamos?

El gobierno plantea que las reformas contribuirán al crecimiento económico y a la creación de empleo de calidad al eliminar distorsiones y regulaciones que impone la legislación actual. En el ideario oficialista, la rebaja impositiva y condiciones de contratación más laxas fomentarían la inversión, tanto nacional como extranjera. En este sentido, se argumenta que la rebaja impositiva no tendrá costos fiscales porque al fomentar el crecimiento económico implicará mayor recaudación. Del mismo modo, rebajas en las indemnizaciones, lejos de implicar una ola de despidos, incrementarían las contrataciones ya que los empresarios perderían el temor a futuros despidos.

Un contraargumento que surge inmediatamente ante este planteo está basado en la evidencia histórica. **En la década de los ´90 el país experimentó rebajas de aportes patronales, bajas en las indemnizaciones y nuevas modalidades más flexibles de contratación, pero la tasa de desempleo se incrementó de 6,5% a 17,4% (entre 1991 y 2001).** Esto no significa necesariamente que estas medidas hayan sido las que destruyeron el empleo, pero da cuenta que existen otros factores mucho más relevantes para explicar la evolución del trabajo.

A modo de complemento del análisis de la experiencia histórica en la próxima edición de Agenda Económica profundizaremos cuáles son los distintos escenarios abiertos tras los primeros dos años de gestión y las nuevas reformas: ¿Se repite el pasado? ¿Se pueden cumplir los objetivos planteados por el gobierno? ¿Bajo qué condiciones?