

Análisis del proyecto de ley para la promoción del trabajo

El proyecto de la ley de promoción laboral propone una reducción sobre las contribuciones patronales.

Hay dos grupos de beneficiarios, quienes contraten hasta 5 empleados y quienes contraten hasta 80.

En caso de despedir personal los empleadores perderían los beneficios previstos por la ley.

La estructura del mercado laboral argentino podría definirse como rígida en sus relaciones, al mismo tiempo que tiene un alto costo asociado al empleo de la mano de obra. Estas características dificultan la adaptación del empleo a las variaciones coyunturales y favorecen la aparición de empleo no registrado como mecanismo de ajuste. La existencia de empleo informal afecta principalmente a los trabajadores que se encuentran en dicha situación, dado que se encuentran fuera del sistema de seguridad social quedando de este modo desprotegidos frente a la ocurrencia de contingencias como la enfermedad, la discapacidad o la vejez.

Sobre fines de abril el Senado envió a la Cámara de Senadores un proyecto de ley impulsado por el Poder Ejecutivo donde se enuncia el objetivo de promocionar al trabajo registrado y prevenir el fraude laboral. Recientemente la iniciativa fue aprobada por amplia mayoría en la Cámara de Diputados.

La flexibilización del mercado laboral puede atender a tres dimensiones posibles: (a) la forma contractual de la vinculación de los asalariados; (b) la modalidad de organización del proceso de trabajo y (c) el criterio de fijación de la remuneración salarial. Durante la década del noventa se han tomado diversas medidas tendientes a la flexibilización de las diferentes dimensiones comentadas, mientras que en el caso del proyecto que el Poder Ejecutivo envió al Congreso se trata de un intento de bajar el costo laboral del empleo registrado para las empresas, sin avanzar sobre las formas contractuales.

Descripción del proyecto

Entre los principales argumentos esgrimidos por el Poder Ejecutivo en su proyecto se destaca la existencia de trabajo informal en todos los sectores de la economía, lo que pone a los trabajadores en situación de vulnerabilidad al quedar excluidos del sistema de seguridad social.

Para alcanzar los objetivos planteados se propone, en primer término, la creación de un Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) que será de libre consulta a través de la web, definiéndose taxativamente en el proyecto los causales de inclusión en dicho registro. El tiempo de permanencia en el mismo tiene que ver con la gravedad de la infracción cometida por el empleador y con las acciones que efectúe el mismo para regularizar su situación y acogerse a los términos

de las diferentes leyes laborales. También se encuentran detalladas en el proyecto las diferentes situaciones posibles. Cuanto más rápida sea la regularización del empleador, menor será el tiempo de permanencia en el REPSAL.

El proyecto le devuelve al Ministerio de Trabajo de la Nación las funciones de fiscalización del trabajo y de la normativa laboral en todo el país, en concurrencia con las administraciones del trabajo provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires. Estas funciones habían sido delegadas a las provincias.

Las consecuencias de formar parte del REPSAL se describen en el artículo 13 de la ley. Los empleadores incluidos en el registro no podrán:

- Acceder a los programas, acciones asistenciales o de fomento, beneficios o subsidios administrados, implementados o financiados por el Estado nacional
- Acceder a líneas de crédito otorgadas por las instituciones bancarias públicas.
- 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. Tampoco podrán participar en obras públicas, concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias.
- Acceder a los beneficios previstos en la presente ley.

Asimismo, la reincidencia por parte de los empleadores en la infracción que motiva su inclusión en el REPSAL genera severas consecuencias para los mismos. Concretamente, aquellos que se encuentren inscriptos en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes serían excluidos del mismo de pleno derecho y quienes se encuentren inscriptos en el Régimen General no podrían deducir del impuesto a las ganancias los gastos inherentes al personal.

Los beneficios que propone la ley apuntan a dos diferentes tipos de empleadores: aquellos que tengan hasta cinco empleados y aquellos que tengan más de cinco y hasta ochenta como máximo.

Los primeros son denominados por la normativa “microempleadores”, que serán alcanzados por los beneficios establecidos en el Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores. Allí se incluye a todos quienes empleen hasta cinco empleados, pudiéndose contemplar también a quienes, al momento de la inclusión en este régimen, amplíen su plantel a siete personas como máximo. Quedan excluidas de esta categoría las empresas organizadas como sociedades anónimas. Pertenecer a este grupo les permite obtener el beneficio de pagar el cincuenta por ciento de las contribuciones patronales establecidas en el régimen general para los cinco empleados, si son por tiempo indeterminado, mientras que en el caso de trabajadores contratados por tiempo parcial les corresponde ingresar el setenta y cinco por ciento de las contribuciones patronales.

En caso de tener siete trabajadores contratados, se siguen considerando microempleadores pero por esos dos trabajadores adicionales tributarán el cien por ciento de las contribuciones patronales del régimen general.

Con respecto a los aportes que se destinan a las obras sociales, como tampoco las

cuotas destinadas a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo. Además, para quienes estén comprendidos en esta categoría, el pago de ART tiene un tope máximo que se calcula como promedio de lo que pagan por este concepto las empresas en las diversas actividades. Tal como se señala anteriormente, si los empleadores despiden personal o entran en el REPSAL, perderán los beneficios de la reducción.

Cabe aclarar que la reglamentación de la ley, determinará también los topes máximos de facturación que podrán tener las empresas para que puedan acogerse a los beneficios previstos para los microempleadores.

El segundo grupo de empresas beneficiarias de este proyecto está formado por empleadores que tengan entre seis y ochenta empleados. Están alcanzados por el Régimen de Promoción de la Contratación de Trabajo Registrado que, a diferencia del beneficio a los microempleadores, es una ventaja de carácter transitorio. Tal como su nombre lo sugiere pretende fomentar la contratación de nuevo personal y consiste en una reducción de los aportes patronales de cada relación laboral nueva por el lapso de veinticuatro meses, siempre y cuando la contratación sea por tiempo indeterminado.

Dentro de este grupo, a su vez, se definen dos situaciones distintas:

- Los empleadores que tengan hasta quince trabajadores, durante los primeros doce meses de la nueva relación laboral no tributarán contribuciones patronales mientras que en los siguientes doce meses ingresarán el veinticinco por ciento de las contribuciones establecidas por el régimen general.
- Los empleadores que tengan entre dieciséis y ochenta trabajadores, el beneficio consistirá en que durante los primeros veinticuatro meses de la relación laboral se ingresará el cincuenta por ciento de las citadas contribuciones.

Estos beneficios quedan condicionados a que el trabajador no haya sido registrado en el régimen general de la seguridad social con anterioridad.

Por otra parte, también se aclara expresamente que los empleadores que hubieran producido despidos sin causa justificada en el transcurso de los seis meses anteriores a la entrada en vigencia de la ley, estarán imposibilitados para acceder a los beneficios de la misma por el término de un año.

Análisis de las medidas propuestas

El proyecto que originalmente surge del Poder Ejecutivo no sufrió modificaciones sustanciales en su paso por el Senado. La principal diferencia tal vez está dada por la limitación del beneficio a las empresas que contraten como máximo a ochenta empleados, mientras que en el planteo original se preveía la inclusión de empresas con mayor cantidad de trabajadores. El apoyo en la Cámara Alta es elevado y su paso por la Cámara de Diputados transcurrió sin dificultades.

Tal como se señala al comienzo de esta nota, el objetivo planteado por el Poder Ejecutivo se refiere a la reducción del empleo informal. Las posibilidades de éxito de medidas como esta se relacionan con el efecto que tenga sobre el nivel de empleo una baja en el costo laboral.

La influencia de las variaciones en los costos laborales sobre la dinámica de creación de empleos o de blanqueo de trabajo informal es un tema ampliamente controvertido. Los críticos de los derechos fuertes de los trabajadores sostienen que esto impide los ajustes coyunturales en el mercado de trabajo, tanto por el costo de aportes y contribuciones durante el tiempo en que el trabajador se encuentra empleado como por los costos de despido en caso de reducciones de personal. Además, sostienen que impedir los despidos en momentos de recesión económica desincentiva a los empresarios a contratar nuevo personal durante el auge. Dado que los montos de indemnizaciones se fijan sobre la remuneración normal y regular, a veces pueden optar por pagar horas extra al mismo plantel de personal antes que contratar nuevos empleados.

Por el contrario, quienes se encuentran a favor de gran protección a los empleados sostienen que los efectos que tiene un mercado laboral fuertemente regulado sobre el nivel de empleo no son tan importantes. Si al momento de analizar la medida se sostiene esta postura, no deberían esperarse entonces efectos positivos una vez que se encuentre en funcionamiento la ley. Es decir que no tendría sentido tomar medidas para aliviar el costo laboral si se pretende fomentar el empleo.

Si para analizar la propuesta se sostiene que una reducción en el costo laboral puede mejorar el empleo y fomentar el blanqueo de trabajadores informales, es necesario contemplar diversos factores.

En primer término, teniendo en cuenta el contexto económico actual, donde el nivel de actividad se encuentra deprimido y las perspectivas para los próximos meses no indican un cambio de escenario sino más bien una profundización del estancamiento actual, no podría esperarse que una propuesta como la que se discute en el Congreso mejore las condiciones del mercado laboral debido a que en lugar de expectativas de incorporación de personal existen previsiones de reducción en los planteles

En segundo lugar, los beneficios propuestos se relacionan solo con una parte del costo laboral permaneciendo invariable el costo asociado a las obras sociales, o sea que en el mejor de los casos es una reducción parcial. Adicionalmente, quienes logren cumplir los restringidos criterios para lograr encuadrarse en el grupo de empresas o empleadores beneficiados tendrían un alivio en los costos laborales ordinarios. Esto implica que, en caso de reducción de personal, no solamente perderían los beneficios sino que tampoco tendrían reducciones en los montos de indemnizaciones que deberían pagar, que son el principal obstáculo al momento de decidir contratar personal o ponerlo en blanco. Está expresamente establecida la condición de no despedir a nadie si se pretende seguir gozando del beneficio. En este contexto, los empresarios rehúsan tomar personal o lo mantienen sin declarar porque frente a caída en nivel de actividad la indemnización que hay que pagar es muy alta.

Si se tienen en cuenta las dos categorías de empleadores, para el caso de los microempleadores el beneficio es claro. Reducen permanentemente sus aportes patronales para los cinco empleados que poseen, pero si contratan a más de dos trabajadores adicionales quedan fuera de la categoría y tampoco pueden despedir a nadie porque pierden el beneficio. Aquí no se pueden esperar efectos importantes ni sobre el blanqueo ni sobre el empleo.

La categoría de empleadores que tienen entre seis y ochenta trabajadores recibe el beneficio únicamente para las nuevas relaciones laborales, con las restricciones que se describen en la sección anterior en relación con los trabajadores que hayan sido alguna vez registrados en el sistema de seguridad social. Solamente serán válidos, a

los fines de obtener el beneficio, aquellos contratos nuevos por tiempo indeterminado mientras que el beneficio es como máximo por veinticuatro meses. Una vez vencido ese plazo el trabajador queda en la planta de personal y, de ser despedido, se deberá indemnizar de acuerdo a la ley general. En este caso, el premio por blanquear empleados que antes estaban completamente en la informalidad o por ampliar la planta de personal no resulta muy atractivo si se comparan los costos y los beneficios involucrados en la decisión. Además, quienes tengan empleados registrados pero con remuneraciones subdeclaradas no tendrían incentivo a regularizar la situación de los mismos.

Adicionalmente, si se contempla que incurrir en cualquier penalidad relacionada con el mercado laboral implica la pérdida de la rebaja en las contribuciones que establece esta ley, entonces el empresario asume un riesgo muy grande para un beneficio menor. La realidad acerca de la informalidad laboral es que resulta muy difícil establecer la razón por la que las empresas optan por operar ahí. En efecto, si las empresas mantienen contratos de trabajo informales, evitan de ese modo contribuir con la seguridad social, pero al mismo tiempo deben tener también fuentes irregulares de ingresos que les permitan pagar esos salarios. Tienen que encontrar la manera de justificar la salida de fondos. Por ello, la decisión de operar informalmente normalmente está vinculada a un conjunto complejo de circunstancias que modifican los incentivos y no puede resolverse con medidas de carácter parcial.

Una cuestión no menor en el análisis es la consideración de la incidencia económica de las contribuciones sociales. El diseño formal de las mismas establece una proporción que legalmente recae sobre los empleadores y otra que recae sobre los trabajadores. Este proyecto estaría aliviando parcialmente la carga que formalmente incide sobre los empleadores, pero en la realidad muchas veces las empresas tienen la posibilidad de trasladar parte de la carga que legalmente les corresponde a sus empleados. Esta posibilidad de trasladar la carga, que ocurre cuando la incidencia legal difiere de la incidencia económica o real, depende de la capacidad de reacción que tengan la oferta de trabajo y la demanda laboral frente a cambios en la remuneración bruta del trabajo (que está formada por la remuneración neta y las cargas tributarias asociadas al empleo). Es decir que una modificación en la norma que está diseñada para beneficiar a un sector muchas veces termina beneficiando a otro, dependiendo de cada empresa o de cada sector de actividad en particular. Esto impide efectuar conclusiones de carácter general con respecto a la eficacia de la medida.

Con respecto a los efectos sobre el financiamiento del sistema de seguridad social, los mismos estarán condicionados por el éxito de la medida. Si la ley resultara exitosa y se incrementaran los empleados por tiempo indeterminado, cada uno de ellos tendría derecho a la misma cobertura que los que se encuentran actualmente en el mercado laboral y contribuiría menos al sostenimiento del mismo por lo que existiría, durante el tiempo que dure la promoción (permanente en el caso de microempleadores y veinticuatro meses como máximo en empresas más grandes), un desfinanciamiento parcial del sistema previsional que necesariamente debería ser cubierto con recursos provenientes de las rentas generales del sector público nacional.

A diferencia de lo que ocurre cuando se efectúa una quita impositiva, cuando se reduce una contribución social, que es un tributo vinculado, cada puesto de trabajo que es alcanzado por el beneficio seguirá requiriendo la contraprestación estatal de los servicios sociales que tal contribución financia. Dicho de otro modo, las demandas que recibe el estado de cada trabajador alcanzado por la medida son las mismas que las que le exige un puesto de trabajo no beneficiado por la ley de reducción de aportes patronales. El tamaño del desfinanciamiento no se puede establecer a

priori ya que dependerá de la combinación entre los diferentes tipos de empleadores que obtengan el beneficio. El Poder Ejecutivo habla de un costo fiscal de alrededor de 4 mil millones de pesos, lo que representa menos del 2% de lo recaudado por contribuciones especiales durante 2013.

Desde el punto de vista de la transparencia en la contabilidad pública, esta medida se encuadra dentro de los denominados “gastos tributarios”, que son exenciones impositivas o tratamientos fiscales diferenciales cuyos efectos económicos son equivalentes a los de los subsidios pero que no aparecen explícitamente en las cuentas públicas. Estos tratamientos diferenciales funcionan como subsidios implícitos, en este caso a diferentes clases de empleadores, que por razones de claridad, transparencia y medición adecuada de sus efectos económicos deberían ser explicitados.

Comentarios finales

Tal como se pone de manifiesto a lo largo del análisis, los requisitos que deberían cumplir los empleadores para integrar el REPSAL y así poder acceder a los beneficios son sumamente restrictivos.

En términos generales, los beneficios son parciales porque no alcanzan a las contribuciones destinadas a financiar el sistema de obras sociales y las ART.

En el caso de las empresas con pocos empleados las ventajas para los empleadores son más claras, al alcanzar a los primeros cinco trabajadores de la planta, y son de carácter permanente pero no debería esperarse un impacto significativo sobre la creación de empleo porque justamente la medida incentiva a no salirse de la categoría de microempleadores, es decir sostener planteles de personal de siete integrantes como máximo.

Los empleadores más grandes podrían acceder a un beneficio acotado en el tiempo, que además alcanza solamente a los nuevos contratos laborales, con todos los requisitos y salvedades que se comentan en secciones anteriores. Además, se prohíben taxativamente los despidos por lo que, al no efectuarse modificaciones en el régimen de indemnizaciones, el incentivo a incrementar el plantel de trabajadores se diluye notablemente. Daría la impresión que solamente aquellos empleadores que ya tenían tomada de antemano la decisión de contratar nuevo personal se acogerían a estos beneficios, pero en tal caso la generación de empleo no sería una respuesta al incentivo de esta ley. Dicho de otro modo, desde el punto de vista del estado, se incurriría en un costo fiscal innecesario. ■