

Director: Patricio Millán

Investigadores: Jorge Colina ; Osvaldo Giordano

*Empleo y desarrollo social. Serie Informes de la
Economía Real:*

*Salario mínimo : una propuesta para aumentar
su eficacia en disminuir la pobreza*

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”

Año I N° 2, agosto 2006

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Millán, P., dir. (agosto 2006). Empleo y desarrollo social : serie informes de la economía real, 1(2) [en línea]. Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-empleo-desarrollo-social-002.pdf> [Fecha de consulta:...]

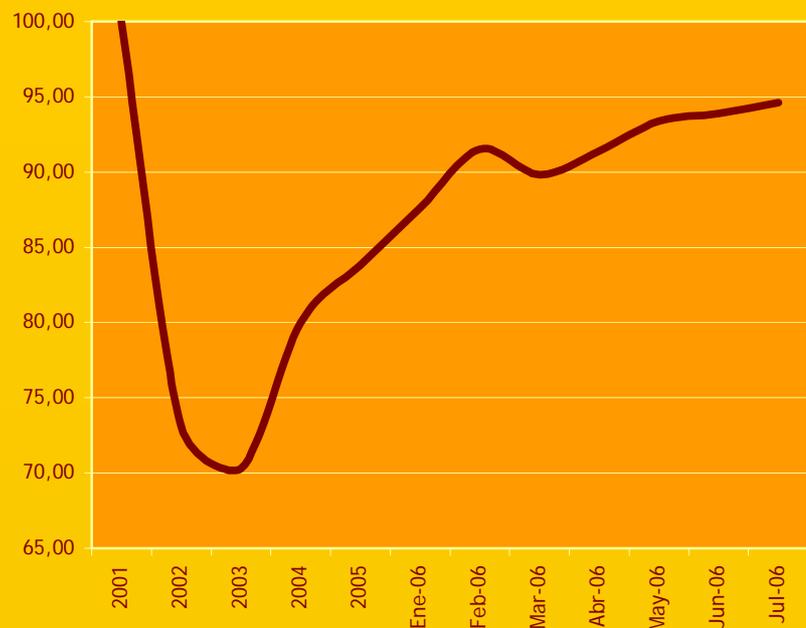
Salario mínimo: una propuesta para aumentar su eficacia en disminuir la pobreza.

Con aproximadamente un tercio de la población viviendo con ingresos inferiores a la línea de pobreza, la preocupación por mejorar la distribución del ingreso en nuestro país es legítima. En este marco, resulta muy pertinente evaluar estrategias que tiendan a fortalecer el salario mínimo y asegurar su funcionalidad, especialmente en un contexto de informalidad masiva como el que prevalece en Argentina. La propuesta que se analiza en este número es que el salario mínimo sea no imponible para la determinación de las cargas sociales en pequeñas empresas. Esto incentivaría un proceso de "blanqueo" en las relaciones laborales y fortalecería la "cultura del trabajo".

Evolución del Índice de Ingresos de Hogares Pobres (IIHP)

El Índice de Ingresos de Hogares Pobres que elabora el Departamento de Economía de la UCA y que se presentó en el Nro1, arroja que los ingresos de los hogares pobres en junio del 2006 aumentaron un 0,9%. El costo de la canasta básica que elabora el INDEC -y que es el índice de precios relevantes para medir la capacidad de compra del ingreso de hogares pobres- aumentó un 0,2%. De esta forma, en julio la capacidad de compra de los hogares pobres -i.e., sus ingresos reales- experimentaron una mejora del 0,7%.

El ingreso real de los hogares pobres viene exhibiendo una mejora sostenida desde 2003, aunque todavía representa un 94,6% del nivel que tenía, en promedio, en el año 2001.



Fuente: UCA - Empleo y Desarrollo Social Nro. 1

empleo y DESARROLLO SOCIAL

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en más del 90% de los países se aplica algún tipo de legislación relacionada con salarios mínimos. En la mayoría de los casos se contempla un único valor, fijado por el gobierno con consulta a los actores sociales. La propia OIT tiene tres convenios (Nros. 26, 99 y 131) que contemplan diferentes recomendaciones sobre este instrumento, que en la Argentina está reconocido por el Art. 14 bis de la Constitución Nacional.

El salario mínimo persigue un objetivo redistributivo. La lógica subyacente es que en los hogares de ingresos más bajos la principal fuente de sustento es el trabajo y, por lo tanto, al fijar un piso al salario se incrementan los ingresos de las familias más pobres y de esa manera se reduce la marginalidad social. En los hechos el impacto no es tan automático ni lineal, básicamente debido a que el salario mínimo también incide sobre los costos laborales y, en consecuencia, sobre las decisiones de contratación de las empresas.

Existen intensas controversias técnicas y políticas alrededor del salario mínimo. Además de la cuestión señalada en el párrafo anterior, en los países de menor desarrollo, su impacto redistributivo está severamente condicionado por el hecho de que la mayor parte de los miembros de los hogares pobres trabajan en la informalidad. Es más, existe el riesgo de que la fijación de un salario mínimo elevado contribuya a aumentar la informalidad, ya que implicaría costos laborales muy por encima de la productividad de empresas pequeñas y trabajadores con un bajo nivel de calificación.

Si bien las diferentes experiencias y estudios disponibles han enriquecido el conocimiento sobre cómo opera el salario mínimo, no han permitido llegar a recomendaciones de aplicación universal: muy por el contrario, la principal conclusión es la necesidad de adaptar el uso del instrumento al contexto en el que se aplica.

El salario mínimo en la Argentina

En nuestro país el salario mínimo se viene aplicando desde 1964 y tras la superación de la crisis de 2002 ha ocupado un espacio cada vez más importante dentro de la política laboral. En los últimos tres años se dispusieron, con distintas modalidades, cinco ajustes que elevaron el monto desde \$200 a los \$800 que regirán a partir de noviembre de 2006. El último nivel de \$630 implicó un ajuste nominal respecto al valor previo a la crisis de más del 200%, variación sustancialmente superior a la inflación acumulada en el mismo periodo (82%). ¿Este fuerte crecimiento en el valor real del salario mínimo ha contribuido en similar proporción a mejorar los ingresos de los hogares más pobres?

Para ensayar una respuesta a este interrogante hay que considerar varias cuestiones. En primer lugar, existe una gran diferencia entre los ajustes del salario mínimo y el incremento del salario promedio que efectivamente pagan los empleadores (gráfico 1).

Gráfico 1:

Salarios Reales (a precios de junio de 2006)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía

Las dinámicas que se presentan en el gráfico sugieren que los ajustes del salario mínimo han tenido un cierto impacto sobre el sector formal del mercado laboral, pero esto no parece haber ocurrido en el segmento del empleo no registrado. Mientras que en 2001 el salario mínimo representaba poco más de la mitad del salario real promedio de los trabajadores no registrados, hacia mediados del 2006 -antes del último ajuste- se observa que resulta un 17% superior a éste. El salario real de los trabajadores no registrados es hoy inferior al nivel previo a la crisis, dado que su variación nominal ha sido inferior a la inflación acumulada.

El resultado es que, en contrario de lo que especifica la norma, el 35% de los trabajadores en relación de dependencia del sector privado tiene salarios por debajo del mínimo, con grandes disparidades según se trate de un trabajador registrado o no registrado. Entre los primeros, sólo el 14% gana por debajo del mínimo, mientras que entre los trabajadores no registrados el 63% tiene un salario inferior (Cuadro 1).

Cuadro 1:

Asalariados del Sector Privado*

	TOTAL DE ASALARIADOS	POR DEBAJO DEL SALARIO MINIMO
REGISTRADOS	2.686	380 (14%)
NO REGISTRADOS	2.062	1.296 (63%)
TOTAL	4.748	1.675 (35%)

(*) grandes aglomerados urbanos (en miles de personas).

Fuente: elaboración propia en base a EPH de INDEC.

En la medida en que el trabajo no registrado representa el 43% del empleo asalariado privado y además constituye el 52% de los ingresos que perciben los hogares pobres, la divergencia es un fuerte condicionante al rol redistributivo que se espera del salario mínimo. Los datos muestran que el sostenido aumento en el piso legal de los salarios ha generado una pobre tracción sobre los salarios “en negro” y, por lo tanto, su impacto como herramienta de lucha contra la pobreza ha sido muy limitado. Es más, incluso es posible que haya tenido un impacto negativo: cuando el salario mínimo era de \$200 sólo el 22% de los trabajadores “en negro” estaban por debajo del mismo, mientras que después del aumento a \$630 este porcentaje subió al 63%. El aumento en el piso legal tuvo asociada una profundización de la informalidad, en el sentido de que se terminó ampliando la brecha con las remuneraciones del sector formal.

Estas evidencias sugieren que los nuevos niveles del salario mínimo estarían desalineados de la capacidad de pago de un importante segmento de la estructura productiva argentina. Por caso, entre las pequeñas empresas el salario mínimo representa casi la totalidad del salario promedio, lo que indicaría que la productividad de estos puestos de trabajo no alcanza a cubrir el costo asociado al salario mínimo. Pero también implican que en las provincias de menor desarrollo -donde prevalecen este tipo de empresas- más de dos tercios de los trabajadores perciban ingresos inferiores al salario mínimo. Se trata de una proporción superior a la observada en países como Paraguay, reconocido como un caso paradigmático de desnaturalización del instrumento, que por su limitado alcance no llega a los segmentos más vulnerables, precisamente aquellos que deberían ser sus beneficiarios.

Una propuesta para fortalecer el salario mínimo

Con aproximadamente un tercio de la población viviendo con ingresos inferiores a la línea de pobreza, la preocupación por mejorar la distribución del ingreso en nuestro país es legítima. En este marco, resulta muy pertinente evaluar estrategias que tiendan a fortalecer el salario mínimo o y asegurar su funcionalidad, especialmente en un contexto de informalidad masiva.

Es más, las profundas disparidades en la capacidad de pago de los empleadores (productividad laboral) justifican evaluar diferentes alternativas para flexibilizar el criterio de mantener un valor único para todos los trabajadores privados del país. Como el mínimo aparece muy desalineado -por defecto en algunas regiones o por exceso en otras- tendría sentido plantear un salario mínimo diferencial por regiones. La misma lógica se aplicaría para fijar un mínimo diferencial según el tamaño de empresa, dado que el salario mínimo prácticamente no afecta a las grandes empresas pero implica costos laborales imposibles de asumir por las más pequeñas.

De todas formas, un salario mínimo diferencial no estaría exento de problemas técnicos, además de ser una estrategia políticamente compleja. Por ejemplo, si se plantearan diferenciales por región o tamaño de empresa habría que descentralizar también el proceso de negociación colectiva, otorgando un rol más activo a estos actores sociales. Suponiendo algún avance en este sentido, aún quedan dudas de si a nivel de convenios colectivos habría una sensibilidad parecida por las disparidades regionales y de tamaño. Se trata de una línea que merece ser explorada, tanto en sus aspectos técnicos como sociales, pero que demanda políticas acompañantes.

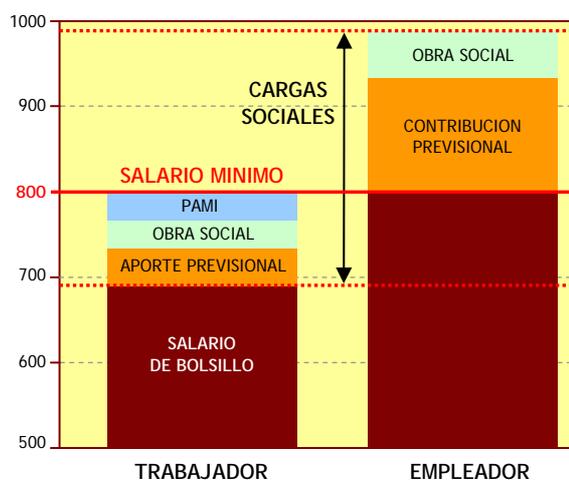
Por políticas acompañantes nos referimos a aquellas que apuntan al núcleo del problema, que es la baja capacidad de pago de los segmentos productivos señalados. En

este sentido, resulta pertinente tener en cuenta el peso que las cargas sociales tienen en el costo de los empleadores y en el salario de bolsillo de los trabajadores. El Gráfico 3 resume el impacto de las imposiciones sobre los salarios, tomando como referencia los \$800 que regirán a partir de noviembre (no se incluyen las imposiciones que fijan los convenios colectivos de trabajo, ni las ART para el seguro de riesgos del trabajo, que varían según el tipo de actividad). Aunque la norma estipula un mínimo de \$800, el salario de bolsillo que resulta es de \$696, mientras que el costo para el empleador asciende a \$984.

La brecha entre lo que el trabajador ‘se lleva a su casa’ y la erogación que asume el empleador es muy grande. Una manera de potenciar el salario mínimo legal como instrumento de redistribución del ingreso sería establecer que éste fuera no contributivo a los fines de la determinación de las cargas sociales. Esta medida, en definitiva, sería consistente con la doctrina que establece que el piso legal de remuneraciones debe garantizar el mínimo necesario para la subsistencia. Desde un punto de vista operativo, significa que las cargas sociales se aplicarían a partir del valor del salario que supere al mínimo legal, con lo que, quienes ganaran el mínimo (o por debajo, como los trabajadores a tiempo parcial) no pagarían cargas sociales, mientras que quienes percibieran un salario mayor pagarían sólo por la porción que supera al mínimo legal.

Gráfico 3:

Remuneración de bolsillo y costo laboral



En Argentina, las cargas sociales configuran un impuesto altamente regresivo, porque gravan el principal sustento de las familias de más bajos ingresos que es el salario. Algunos impuestos -como los que gravan al patrimonio o las ganancias- tienen un monto mínimo no imponible, mientras que las cargas sociales que se aplican sobre los salarios deben ser pagadas por todos los trabajadores, independientemente de su nivel de ingreso.

Si se estableciera que el salario mínimo fuera no imponible para la seguridad social inmediatamente subiría el salario de bolsillo (de \$696 a \$800) y se reducirían los costos laborales (de \$984 a \$800), lo que potenciaría las condiciones para que las empresas pagaran el salario mínimo y se involucraran en un proceso de “blanqueo” de las relaciones laborales. Además, permitiría al gobierno evitar ajustes recurrentes sobre el salario mínimo nominal -algo que profundiza la informalidad- y convertiría al salario mínimo en un factor que promueve la integración social.

Obviamente que la propuesta tiene costos fiscales, porque implicaría que trabajadores actualmente contratados "en blanco" dejaran de pagar las cargas sociales y que trabajadores "en negro" a su vez pasaran a cobrar los beneficios de la seguridad social (asignaciones familiares, obra social y aporte previsional). Sin embargo, la propuesta también tendría asociado un alivio fiscal por el lado de la disminución de lo que hoy se destina a la ayuda asistencial y a la vez resultaría poderosa desde el punto de vista de los incentivos, porque fortalece la "cultura del trabajo". Actualmente los fondos sociales son canalizados según el criterio de subsidiar a las personas en situación de pobreza que no tienen trabajo. Con la reforma propuesta, se subsidiaría a aquellas personas pobres que consiguen un trabajo, quienes accederían a los beneficios de la seguridad social sin pagar cargas sociales, porque seguramente su salario estará cerca del mínimo legal (como lo indica la evidencia).

Un aspecto de la reforma que podría ser polémico es la disminución en el peso de las contribuciones patronales para las empresas más grandes, en condiciones de pagar las cargas sociales. Tal reducción no se justificaría en el corto plazo, si se entiende que habría que atender primero la discriminación que sufren las más pequeñas y los trabajadores que éstas emplean, que por no poder hacer frente a las cargas sociales quedan excluidos de la seguridad social. En este sentido, la alternativa sería aplicar el criterio de que el salario mínimo sea no imponible a la seguridad social sólo entre las pequeñas empresas: podría preverse que el salario mínimo se considerara no imponible sólo para aquellas empresas con menos de 10 trabajadores; para empresas de 10 a 25 trabajadores, el salario mínimo se consideraría no imponible sólo para los primeros 10 trabajadores.

Una aproximación al costo fiscal.

Es posible obtener una aproximación al costo fiscal de la reforma propuesta. En primer lugar, debe considerarse el costo directo (e inmediato) que implicaría la pérdida de recaudación por los trabajadores actualmente registrados en empresas con menos de 25 empleados. Por otro lado, hay un costo más mediato que implicaría abonar los beneficios de la seguridad social a trabajadores que actualmente están "en negro" y se espera sean "blanqueados" como resultado de la reforma (incluyendo el pago de asignaciones familiares y compensaciones a obras sociales y el PAMI). En el caso del sistema previsional, se entiende que el impacto sería neutro: si en definitiva estos trabajadores no se registrarán, de todas maneras terminarían recibiendo en su vejez algún tipo de prestación no contributiva, las cuales se financian con rentas generales -la fuente con que se financia mayoritariamente el sistema previsional contributivo. Conque se trata de un gasto en que el Estado que de todas maneras incurriría.

Las estimaciones arrojan que el costo directo de la reforma ascendería a \$3.831 millones anuales; un monto significativo, aunque no oneroso: a modo de ejemplo, representa sólo el 16% del incremento de la recaudación fiscal durante 2005 -que, según datos de la AFIP pasó de \$108 mil millones en 2004 a 132 mil millones en 2005- y menos

de un cuarto de la recaudación por retenciones a las exportaciones -que en 2005 fue de \$16,7 mil millones. Más allá de la discusión acerca de si resulta aconsejable gravar las exportaciones, factores sociales y económicos justifican establecer prioridades en el diseño de la política tributaria, como sería el caso de disminuir la presión impositiva sobre los trabajadores mayoritariamente pobres que trabajan en las microempresas.

Los recursos necesarios para solventar los beneficios de asignaciones familiares, obra social y PAMI por los nuevos trabajadores registrados que resultan de la reforma sumarian a \$2.463 millones anuales. Se trata de una estimación de máxima, ya que supone que todos los trabajadores actualmente contratados "en negro" son registrados y no se considera que todas estas personas pasarían a tener seguro de salud, disminuyendo la demanda sobre los hospitales públicos. Aun así, se trata de una cantidad similar a la que actualmente se destina al Plan Jefes de Hogar, sólo que ahora sería canalizada de manera diferente porque dejaría de ser un paliativo asistencial para convertirse en un beneficio social para las personas que trabajan. Con un esfuerzo fiscal similar que el del Plan Jefes, el impacto desde el punto de vista de la promoción social sería más alto porque de esta manera se estaría promoviendo una cultura del trabajo.

Cuadro 2:

Recursos necesarios para la reforma (en millones de pesos anuales)

Tamaño de firma	Costo por trabajadores que dejan de aportar ⁽¹⁾	Recursos para beneficios de Seguridad Social (trabajadores no registrados)			
		Asignación familiar ⁽²⁾	Obra Social ⁽³⁾	PAMI ⁽⁴⁾	TOTAL ⁽⁵⁾
1	\$ 191	\$ 9	\$ 20	\$ 24	\$ 53
2	\$ 348	\$ 169	\$ 228	\$ 214	\$ 611
3	\$ 288	\$ 111	\$ 148	\$ 136	\$ 395
4	\$ 336	\$ 93	\$ 120	\$ 108	\$ 322
5	\$ 428	\$ 69	\$ 93	\$ 87	\$ 249
6 a 10	\$ 1.397	\$ 148	\$ 212	\$ 202	\$ 561
11 a 25	\$ 843	\$ 66	\$ 102	\$ 104	\$ 272
TOTAL	\$ 3.831	\$ 664	\$ 924	\$ 875	\$ 2.463

Fuente: elaboración propia en base a la EPH del INDEC.

Nota Metodológica:

(1) Estimado en base a trabajadores registrados, salario mínimo de \$800, alícuota total de 36% y 13 meses;

(2) En base a cantidad de hijos promedio por \$40 y 12 meses;

(3) En base a trabajadores, hijos y cónyuges promedio por \$22 y \$19 respectivamente y 12 meses;

(4) Estimado en base a trabajadores por salario mínimo de \$800, alícuota de 5% y 12 meses.

(5) El total de recursos para los beneficios de la seguridad social es una hipótesis de máxima porque asume que todos los trabajadores no registrados pasarán a ser registrados.

