

Ronconi, Lucas; Colina, Jorge

Working Paper

Simplificación del registro laboral en Argentina: Logros obtenidos y problemas pendientes

IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-277

Provided in Cooperation with:

Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC

Suggested Citation: Ronconi, Lucas; Colina, Jorge (2011) : Simplificación del registro laboral en Argentina: Logros obtenidos y problemas pendientes, IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-277, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC, <https://hdl.handle.net/11319/3799>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/115398>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Documento de trabajo del BID # IDB-WP-277

Simplificación del registro laboral en Argentina

Logros obtenidos y problemas pendientes

Lucas Ronconi
Jorge Colina

Octubre 2011

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras (ICF/CMF)

Simplificación del registro laboral en Argentina

Logros obtenidos y problemas pendientes

Lucas Ronconi
Jorge Colina



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

Información de catálogo para publicaciones provista por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera

Ronconi, Lucas.

Simplificación del registro laboral en Argentina: logros obtenidos y problemas
pendientes / Lucas Ronconi, Jorge Colina.

p. cm. (IDB working paper series ; 277)

Includes bibliographical references.

1. Labor policy—Argentina. 2. Labor market—Argentina. 3. Labor laws and
legislation—Argentina. I. Colina, Jorge. II. Inter-American Development Bank. Capital
Markets and Financial Institutions Division. III. Title. IV. Series.

<http://www.iadb.org>

Los documentos publicados en la serie “Documentos de trabajo” del BID son de la más alta calidad académica y editorial. Todos ellos fueron sometidos a una revisión de pares por expertos reconocidos en su campo, y fueron editados profesionalmente. Los puntos de vista y las opiniones que se presentan en este documento de trabajo son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan los del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Lucas Ronconi

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

email: ronconilucas@gmail.com

Jorge Colina

Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA)

email: jcolina@idesa.org

Resumen*

En este documento se describen las reformas dirigidas a simplificar el registro laboral y el pago de contribuciones sociales implementadas en Argentina en 2005 y 2007. En base al análisis de la normativa y a una encuesta a contadores, resulta que las reformas redujeron la carga administrativa, pero sólo parcialmente. Utilizando microdatos provenientes de las encuestas de hogares realizadas entre 2003 y 2009, y aprovechando las discontinuidades por tamaño de firma que genera la legislación, se estiman coeficientes de diferencias en diferencias del impacto de las reformas simplificadoras sobre el mercado de trabajo. Los resultados indican que las reformas simplificadoras tuvieron un efecto positivo y pequeño sobre la tasa de registro laboral (de aproximadamente 2 puntos porcentuales para el total de los trabajadores y 9 puntos porcentuales para los nuevos contratados), pero no habrían impactado sobre el nivel de empleo. Finalmente, se presentan recomendaciones de política dirigidas a profundizar el proceso de simplificación administrativa con vistas a mejorar su efectividad como mecanismo de mayor registro laboral.

JEL Classification: J3, J8, O17

Keywords: Simplificación, registro, impuestos, mercado de trabajo, informalidad, Argentina.

* Lucas Ronconi es investigador del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), email: ronconilucas@gmail.com; Jorge Colina es investigador del Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA), email: jcolina@idesa.org. Este estudio se financió con apoyo del proyecto “Mejorando el ambiente productivo”. Se agradecen los útiles comentarios de Ana Corbacho, Martín Chrisney, Osvaldo Giordano, David Kaplan, Joan Prats Cabrera, Alejandra Torres, un referee anónimo, y Andrea Chirino (técnica del diseño, formulación e implementación de los sistemas Mi simplificación registral y su declaración). Asimismo se agradece la colaboración de Pablo Ariel Failde, Diego Carlos Hosman y Juan Pedro Ronconi. Este trabajo se ha realizado con el apoyo del Fondo General de España a través del programa de Mejora del Ambiente Productivo (MAP– www.iadb.org/map) .

1 – Introducción

Los objetivos de este estudio son: describir las reformas simplificadoras implementadas en Argentina en los últimos años, analizar cómo afectaron los costos administrativos del registro laboral y la liquidación de contribuciones sociales, estimar su impacto sobre el registro laboral y el empleo, y proponer recomendaciones de políticas.

La falta de registro de las relaciones laborales en Argentina es un fenómeno muy extendido comparativamente para su nivel de desarrollo. Países como Chile, Costa Rica o Uruguay muestran tasas de informalidad laboral inferiores a las de Argentina. Sin embargo, el fenómeno de la falta de registro no es homogéneo en el sector productivo. En general, está fuertemente concentrado en las empresas pequeñas. En 2004 (antes de la reforma simplificadora que se analiza en este estudio) el 16% de los trabajadores de empresas que tenían cinco empleados o menos se encontraba registrado, en comparación con un 87% en el caso de empresas con más de 40 empleados.² Claramente, el fenómeno de la falta de registro laboral es particularmente intenso en las empresas más pequeñas.

Son variadas las causas que contribuyen a que la informalidad sea alta. De acuerdo con el trabajo pionero de De Soto (1986), una de ellas es la complejidad administrativa para registrar a un trabajador, complejidad que es particularmente costosa para las empresas de menor tamaño. El informe de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP-FNM) estima que en 1999 el costo administrativo que generaba cumplir con los trámites necesarios para registrar trabajadores y pagar las contribuciones sociales en Argentina (es decir, mantenerlos formalizados) alcanzaba al 1,5% de la masa salarial para el promedio de empresas. Pero para las empresas pequeñas (con cinco trabajadores o menos) el costo podía ascender al 6,3% de la masa salarial dada la existencia de costos fijos (ASAP-FNM, 1999; Giordano y Torres, 2000).

En favor de la informalidad también intervendrían factores adicionales, entre ellos: el alto nivel de aportes y contribuciones a la seguridad social (Colina et al., 2002), la baja eficacia de la inspección del trabajo (Ronconi, 2010), la rápida apertura comercial y la mayor competencia externa (Goldberg y Pavcnik, 2003), el desempleo, la falta de

² Estos datos surgen de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC), la cual se describe y analiza extensamente más adelante.

información de los trabajadores sobre sus derechos, y la alta volatilidad de la demanda, especialmente de las unidades productivas más pequeñas.

A partir de 2005, en Argentina se inició la implementación de un sistema simplificado de registro laboral (*Mi simplificación registral*) y a partir de 2007 se instauró un sistema para efectuar el pago de las contribuciones sociales (*Su declaración*). Ambos constituyen avances importantes, aunque parciales, como se señalará en este estudio, dirigidos a reducir los costos administrativos de la formalización de las relaciones laborales, particularmente en empresas con menos de cinco trabajadores.

La tasa de registro laboral aumentó del 45% en 2003 al 57% en 2009,³ lo cual sugiere que las reformas simplificadoras tuvieron el efecto deseado de fomentar el registro. Sin embargo, otros factores también podrían haber incidido sobre el registro laboral, como por ejemplo el crecimiento económico y la reducción del desempleo ocurridos durante dicho período. A los fines de estimar un efecto causal de la reforma simplificadora sobre el mercado de trabajo, es necesario utilizar una estrategia de identificación que elimine problemas de endogeneidad.

Fajnzylber et al. (2009) utilizan el método de discontinuidad para estimar los impactos del programa *SIMPLES* sobre el registro de firmas y trabajadores en Brasil, y concluyen que la reforma efectivamente favoreció la formalización.⁴ Los autores comparan la tasa de registro que tuvo lugar entre las firmas creadas durante los 10 meses previos a la reforma con la tasa computada en el caso de las firmas creadas durante los 10 meses posteriores a la reforma. Es decir, utilizan la fecha de implementación de la reforma como discontinuidad, y analizan un período relativamente corto a fin de evitar problemas de endogeneidad. Sin embargo, dado que el programa *SIMPLES* incluye tanto una reducción en la complejidad administrativa del registro de la firma y sus trabajadores, como una reducción en la carga impositiva, los autores no pueden aislar el impacto de la simplificación burocrática de la reducción de impuestos.

Bruhn (2008) y Kaplan et al. (2006) utilizan estimadores de diferencias en diferencias para medir el impacto del programa *SARE* en México (que simplificó el registro de firmas), y también encuentran que el programa tuvo el efecto deseado aunque

³ Estos datos surgen de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC).

⁴ Los autores también estiman el impacto del registro sobre el desempeño de la firma.

la magnitud del impacto es pequeña. Los autores comparan la evolución en los niveles de registro antes y después de la reforma, tanto en empresas participantes del programa como en empresas no participantes, donde el grupo de comparación se obtiene debido a que *SARE* se implementó en algunas municipalidades del país y sólo benefició a ciertas empresas.⁵

El presente estudio contribuye en diversos aspectos a esta creciente bibliografía sobre la simplificación burocrática y el registro laboral en América Latina. Primero, se analiza el caso argentino. Segundo, el estudio se concentra en reformas simplificadoras dirigidas a reducir la complejidad administrativa del registro de trabajadores y la liquidación de contribuciones sociales, mientras que en los casos de Brasil y México se trata fundamentalmente de procesos que simplificaron el registro de firmas. Tercero, aquí se utiliza una metodología que explota dos discontinuidades: tanto la fecha de implementación de la reforma, como los requisitos de elegibilidad. En marzo de 2007 se introdujo *Su declaración* sólo para los empleadores con cinco trabajadores o menos, y en marzo de 2008 esta se extendió a los empleadores con seis a 10 trabajadores. Esta discontinuidad según el tamaño de la firma permite comparar los cambios en el registro laboral, tanto antes-después de la reforma, como también entre trabajadores ocupados en empresas afectadas por la reforma y trabajadores ocupados en empresas similares (pero un poco más grandes) que no fueron afectadas por la reforma.

Los resultados indican que las reformas analizadas redujeron los costos burocráticos del registro y el pago de aportes a la seguridad social, lo cual tuvo un efecto positivo y pequeño sobre la formalización laboral pero no tuvo efecto sobre el nivel de empleo.

La organización del documento comprende la descripción del proceso simplificador en la siguiente sección, un análisis cualitativo basado en una encuesta a contadores en la tercera sección, un análisis econométrico de impacto en la cuarta y quinta sección, el análisis e interpretación de los resultados, y finalmente las recomendaciones de política.

⁵ Djankov et al. (2002) analizan los costos de entrada de nuevas firmas en 85 países, y encuentran que los países con mayores costos tienen economías informales más grandes.

2 – El proceso de simplificación

Uno de los principales obstáculos que complica administrativamente la formalización de las relaciones laborales en Argentina es la variedad de dispositivos legales de protección social e imposiciones sobre el salario. En una mirada general, son tres las vertientes legales que regulan el registro laboral. En primer lugar, las leyes de seguridad social que otorgan las prestaciones de cobertura para la vejez, invalidez y muerte; por desempleo; por carga de familia; de salud para trabajadores activos; de salud para retirados, y el seguro para los riesgos del trabajo. En segundo lugar, las regulaciones de los convenios colectivos de trabajo por las cuales se estipulan contribuciones obligatorias (independientemente de si los trabajadores están o no afiliados) con destino a los sindicatos, más algunas prestaciones complementarias como subsidios o seguros de vida.⁶ En tercer lugar, los adelantos del impuesto a las ganancias que imponen al empleador la obligación administrativa del cálculo y la retención del impuesto.

Un estudio de 1999 centrado en relevar y analizar la complejidad administrativa que conllevaba en Argentina el registro de las relaciones laborales (ASAP-FNM, 1999; Giordano y Torres, 2000) señalaba que el origen de dicha complejidad estaba en la multiplicidad de entes gestores de la seguridad social y de las obligaciones sindicales, y

⁶ En Argentina, el modelo de negociación colectiva es de tipo corporativo, con sindicato único y de orden público. Esto significa que sólo un sindicato tiene la facultad (personería gremial) para negociar un único convenio colectivo aplicable a los trabajadores de un determinado sector, rama de actividad o tipo de ocupación. Se entiende que el sindicato que detenta la personería gremial es el más representativo. Las empresas, por el contrario, pueden estar representadas por más de una cámara de empleadores. La negociación con el sindicato único es obligatoria para las empresas. El convenio colectivo que surge de este proceso es aplicable a todos los trabajadores del sector, de la rama o de la ocupación que abarque el convenio, independientemente de si el trabajador está o no afiliado al sindicato, y además no se pueden pactar individualmente condiciones inferiores a las pactadas en el convenio colectivo (por esto se entiende que es de orden público). A raíz de que el único sindicato negociador negocia condiciones para *todos* los trabajadores (no sólo para los afiliados al sindicato), a partir de 2003 se inició la práctica de estipular en los convenios colectivos *contribuciones solidarias* con destino al sindicato negociador, las cuales deben ser pagadas por *todos* los trabajadores y *todas* las empresas que aplican el convenio colectivo. Estos pagos tienen alícuotas que oscilan entre el 2% y el 3% del salario tanto para el trabajador como para el empleador, en paralelo. El argumento que se utiliza para justificar la obligatoriedad de esta imposición es que las mejores condiciones del convenio son aplicables a todos los trabajadores; por eso, todos los trabajadores deben abonarlos. La obligatoriedad para las empresas surge del orden público del convenio colectivo, pues se entiende que si dicho convenio es de aplicación obligatoria, la contribución solidaria estipulada en él también lo es. Esta *contribución solidaria* no da derecho al uso de las instalaciones o de los beneficios que otorgue el sindicato, porque es en compensación por las mejores condiciones del convenio colectivo. Si el trabajador desea utilizar las instalaciones y beneficios del sindicato debe optar voluntariamente por afiliarse y pagar una contribución adicional, la cual debe ser retenida por el empleador y depositada en la cuenta del sindicato. Ambos tipos de contribuciones sindicales, las solidarias y las voluntarias, tornan sumamente complejos los trámites de registro laboral.

fundamentalmente en el hecho de que cada ente gestor aspiraba a capturar por métodos propios y no electrónicos información sobre las relaciones laborales tomando como agente de información a la empresa. De esa forma, la empresa terminaba informando, a múltiples agentes, los mismos datos sobre sí misma, el trabajador y los familiares del trabajador, a través de múltiples mecanismos, la mayoría de los cuales eran manuales y requerían que el usuario se trasladase físicamente a diferentes lugares para hacer los trámites. Por ejemplo, en el caso de un comercio, para registrar a un trabajador se debían completar 16 formularios destinados a ocho entes gestores diferentes que solicitaban la misma información de manera superpuesta. Esto implicaba para la empresa la carga administrativa de tener que informar aproximadamente 500 datos, de entre los cuales había apenas 18 estrictamente referidos a la relación laboral, y el resto era información que se exigía transferir en la instancia de iniciar la relación laboral, pero que ni siquiera se referían a atributos de la relación de trabajo. La carga operativa no terminaba allí, sino que se repetía mensualmente para el pago de las contribuciones sociales. Se llegó a cuantificar que el costo monetario mensual de esta carga administrativa para el promedio de las empresas abarcaba el 1,5% de la masa salarial en el caso de las empresas con cinco trabajadores o menos llegaba al 6,3% de la masa salarial.⁷

En 2000 la agencia de recaudación de impuestos (Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP), que era la encargada de recaudar los recursos de la seguridad social estableció una innovación que se denominó Clave de Alta Temprana (CAT). Este sistema exigía a los empleadores informar con anticipación el inicio de una nueva relación laboral. La lógica era que, antes de iniciar la relación laboral con el trabajador, el empleador acercara a la AFIP los siguientes datos: la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT o código del empleador); Clave Única de Identificación Laboral (CUIL o código del trabajador); fecha de inicio de la relación laboral; código de modalidad de contratación, y código de la Aseguradora de Riesgo del Trabajo (ART). El sistema devolvía al empleador una clave (la CAT) que certificaba ante las autoridades de control que la relación laboral había sido informada en los registros de la seguridad social y, por lo tanto, se entendía que el trabajador estaba registrado. El sistema operaba por Internet a

⁷ Entre otros autores, Arruñada (2008) trata la importancia de los costos recurrentes de la formalidad en relación con el costo inicial de formalización.

través de la página Web de la AFIP, en las oficinas de la AFIP mediante nota por duplicado, o vía línea telefónica gratuita. Sin embargo, en un comienzo la CAT se erigió como un trámite más, ya que los entes gestores de la seguridad social y los sindicatos no adoptaron dicho sistema como un mecanismo válido de registro laboral, de modo que era utilizado sólo por la agencia de recaudación.⁸

A fin de perfeccionar el sistema se realizó un segundo estudio tendiente a generar una propuesta simplificadora para ser implementada a nivel nacional (JGM, 2000). Esta propuesta señalaba que se debían unificar todos los trámites administrativos (la CAT, los de afiliación a los entes de seguridad social y los de los sindicatos) para registrar a un trabajador en un único y simple trámite, y que el pago de las contribuciones sociales debía hacerse de manera automática a través del sistema bancario cuando la empresa depositase en las cuentas bancarias de los trabajadores los respectivos salarios.⁹ Este proyecto quedó en suspenso a raíz de la crisis económica, política y social que sobrevino en Argentina a finales de 2001. Sin embargo, la idea de simplificar permaneció, y en 2004 se sancionó la Ley No. 25.877, de acuerdo con la cual se estipuló que el registro de empleadores y trabajadores se debía cumplir a través de un sólo acto y a través de un único trámite. Para esto, en 2005 la AFIP retomó el proyecto de simplificación del año 2000 y se erigió como la responsable de implementar la propuesta simplificadora. Con estos antecedentes comenzó la implementación del proceso de simplificación, que ha tenido dos hitos importantes. Uno es el sistema denominado *Mi simplificación registral* y el otro el sistema *Su declaración*.

Mi simplificación registral es una herramienta administrada por la AFIP vía Internet para que las empresas registren altas y bajas de relaciones laborales en un único trámite. El sistema se implementó en julio de 2005, y supera a la CAT en un doble sentido. En primer lugar, porque se trata de un sistema de administración de relaciones

⁸ Esto significa que los empleadores y/o los trabajadores –aun cuando hubieran informado o hubieran sido informados en el trámite de Clave de Alta Temprana – debían realizar múltiples trámites antes los entes gestores de la seguridad social para obtener su efectiva afiliación a los mismos. Es decir, la CAT, aun cuando tenía validez oficial, no constituía en la práctica una simplificación porque los entes de la seguridad social no la adoptaron como tal, y por ende los empleadores y trabajadores debía seguir realizando varios trámites superpuestos.

⁹ La gestión de este sistema simplificado se encomendaba en el proyecto a una administradora de bases de datos que sería el único ente que tendría contacto con las empresas y que proveería información a los entes gestores de la seguridad social, a los sindicatos y a la agencia de recaudación (JGM, 2000).

laborales vigentes, dado que junto al alta de una relación laboral también se debe dar la baja de la relación laboral cuando esta finaliza.¹⁰ En segundo lugar, porque la relación laboral vigente en *Mi simplificación registral* se empieza a considerar como la única relación válida a los efectos de los derechos y obligaciones para con la seguridad social. De esta forma, todos los entes sindicales y de la seguridad social pasan a reconocer a este trámite como el único trámite válido de registro.

(En el anexo 1 se presentan en forma detallada los datos que exige *Mi simplificación registral*. Como podrá observarse, la cantidad y los atributos de los datos solicitados hacen que, a pesar de que el trámite es único, el registro diste de ser un paso sencillo.)

El segundo hito fue la implementación del sistema denominado *Su declaración*, que es la herramienta para que las empresas más chicas obtengan de manera automática desde el sitio Web de la AFIP su declaración jurada para realizar el pago de las contribuciones sociales correspondientes a la seguridad social.¹¹ Lo relevante de este sistema es que la declaración jurada se genera con los datos registrados previamente en el sistema *Mi simplificación registral*. Es decir, *Su declaración* se articula con *Mi simplificación registral* en el sentido de que crea de manera automática la declaración jurada para el pago de las contribuciones sociales en base a las relaciones vigentes en *Mi simplificación registral*. De esta forma, el trámite de pago de las contribuciones sociales se simplifica, dado que el instrumento para efectuar el pago se genera de manera automática en base al esfuerzo ya realizado para mantener actualizada *Mi simplificación registral*. Este sistema comenzó a operar a partir de marzo de 2007 para las empresas con cinco trabajadores o menos, y a partir de marzo de 2008 se extendió a empresas con 6 a 10 trabajadores.¹²

La importancia de este sistema como herramienta simplificadora tiene varios carices. En primer lugar, articula el registro laboral con el trámite de pago de forma tal

¹⁰ No existía esta modalidad en el caso de la CAT, dado que allí sólo se exigía el alta (de esta forma, la CAT era una acumulación desordenada de relaciones laborales vigentes y no vigentes).

¹¹ Este trámite no genera el volante de pago a las contribuciones sociales con destino a los sindicatos; los empleadores deben seguir haciendo un trámite paralelo de pago de estas obligaciones emanadas de los convenios colectivos de trabajo.

¹² Para las empresas no comprendidas en *Su declaración* continúa vigente el trámite conocido como Formulario 931, el cual es muy complejo para una persona no especializada, debido a los tecnicismos normativos y de manejo del *software* de carga que involucra.

que unifica trámites para maximizar los rendimientos del esfuerzo que el empleador hace para el registro. En segundo lugar, y posiblemente esto sea lo más atractivo del sistema *Su declaración*, apunta a simplificar administrativamente a las empresas más pequeñas, que constituyen el núcleo duro de la informalidad de las relaciones laborales.

De esta forma, se simplificó el registro y pago de las contribuciones sociales a la AFIP, lo que posiblemente constituya el trámite de mayor riesgo fiscal o cuyo cumplimiento tiene mayor valoración entre los empleadores. Desde este punto de vista, la simplificación tuvo un beneficio importante favorable a la formalización. Sin embargo, y aun cuando el resto de los entes gestores de la seguridad social aceptan y toman como válido el trámite (aceptan que la relación está registrada cuando se cumple con él), muchos no han dejado de requerir trámites superpuestos. Por ejemplo, en el caso de la Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART), el empleador debe tramitar una afiliación: en el caso de la obra social (seguro de salud) el trabajador debe realizar un trámite que requiere la intervención del empleador; en el caso del pago de los subsidios familiares el empleador también debe realizar trámites adicionales, y finalmente el empleador debe realizar todos los trámites ante el sindicato. Desde este punto de vista, los sistemas *Mi simplificación registral* y *Su declaración* simplifican los trámites que los empleadores más valoran en su cumplimiento, pero los empleadores están todavía lejos de haberse librado de un cúmulo de otros trámites que vienen adosados al hecho de tener a sus trabajadores formalizados.

3 – Encuesta a contadores

A fin de cuantificar el impacto de las reformas simplificadoras sobre los costos y el tiempo que lleva cumplir con el procedimiento administrativo de registro laboral y liquidación de las contribuciones sociales, se han encuestado contadores radicados en los partidos del conurbano bonaerense y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En este gran aglomerado urbano habitan 13 millones de personas, lo cual representa un tercio de la población total del país (Censo 2010, INDEC).

Dado que el objetivo es conocer la opinión de las personas que realizan los trámites de registro laboral, en principio aparece como necesario encuestar tanto a empleadores como a profesionales de ciencias económicas especializados en dicho

registro y en el pago de contribuciones sociales (contadores). Sin embargo, en Argentina los pequeños empleadores usualmente contratan los servicios de un contador independiente para realizar dicha tarea. Se plantea entonces la posibilidad de que a partir de las reformas simplificadoras algunos pequeños empleadores hubieran optado por realizar los trámites ellos mismos. Para despejar esta duda, se entrevistó a funcionarios que brindan atención al público en los centros de la AFIP. La mayoría de las respuestas señaló que, si bien hay pequeños empleadores que consultan respecto de los trámites necesarios para dar de alta y liquidar las cargas sociales de sus trabajadores, al final todos terminan contratando a un contador independiente debido a la complejidad de los trámites. Este fenómeno es un indicio de que el registro laboral es aún demasiado complejo, debido fundamentalmente a lo ya señalado: que si bien el trámite ha pasado a ser único, la cantidad y la naturaleza de los datos que se deben cargar, y posiblemente también cierta complejidad en el uso de la herramienta para informar (la página Web de la AFIP), desalientan a los pequeños empleadores de realizarlo ellos mismos, por sus propios medios. Por eso, el análisis pasa a focalizarse en la encuesta a los contadores independientes.

La muestra de contadores fue seleccionada aleatoriamente de las *Páginas amarillas* <http://www.paginasamarillas.com.ar>, que es el directorio más completo que existe en Argentina para la venta de servicios a empresas y personales. Se contactaron 132 contadores independientes, y se obtuvieron respuestas completas de 100 de ellos. Es decir, la tasa de respuesta fue del 76%. Todas las encuestas fueron realizadas por teléfono entre agosto y septiembre de 2010, utilizando el cuestionario que se adjunta en el anexo 2.

En los gráficos 1 y 2 se presenta la opinión de los contadores con respecto al impacto de estos dos sistemas. La mayoría de los contadores considera que ambas reformas simplificaron el trabajo de registrar a un trabajador y liquidar contribuciones sociales. Para el 62% de los contadores el sistema *Mi simplificación registral* redujo la carga burocrática y para el 69% el sistema *Su declaración* lo hizo. El 14% y el 9%, respectivamente, sostienen que el sistema no simplificó la carga burocrática, y

aproximadamente un 20% de los contadores señaló que estas reformas hicieron más complejos los trámites.¹³

Las respuestas de los contadores con respecto al impacto de las reformas en términos del tiempo que demanda cumplir con el registro laboral sugieren que, antes de la reforma, dar de alta a un trabajador insumía en promedio 72 minutos, mientras que gracias a la reforma el tiempo se acotó a 36 minutos. También se redujeron los tiempos necesarios para liquidar contribuciones sociales: antes de la reforma se tardaba 38 minutos y luego de la reforma la demanda bajó a 22 minutos.¹⁴

Finalmente, y este es un aspecto de vital importancia a la hora de pensar sistemas simplificados de cumplimiento de obligaciones fiscales, el 78% de los contadores encuestados manifestó que los trámites son todavía muy complejos debido a que son difíciles de entender y/o que las normas cambian muy asiduamente (cuadro 1).

En síntesis, el análisis de los datos indica que las reformas simplificadoras (tanto *Mi simplificación registral* como *Su declaración*) efectivamente cumplieron con el propósito de reducir la carga burocrática, ya que simplificaron los trámites y redujeron los tiempos que insume el registro laboral. Sin embargo, también resulta que la simplificación ha sido sólo parcial. Los trámites todavía siguen siendo difíciles de entender y realizar, por lo que los pequeños empleadores deben recurrir a un contador para efectuarlos.

¹³ Los técnicos de la AFIP responsables de la implementación de estos sistemas argumentan que ambos simplificaron los trámites, y en particular *Su declaración*. Asimismo, señalan que algunos usuarios del sistema (los contadores) critican la complejidad de *Su declaración* pero confunden el origen del inconveniente. En particular, los usuarios no estaban acostumbrados a relacionar el trámite de alta del trabajador con la declaración jurada para el pago de las contribuciones sociales; entonces, cuando en la declaración que se generaba automáticamente del sistema *Su declaración* no aparecía registrada la totalidad de los trabajadores por los cuales se quería realizar el pago de las contribuciones, los usuarios asociaban el inconveniente al sistema *Su declaración*, aunque conceptualmente el inconveniente surge de que no se había dado previamente de alta a la totalidad de los trabajadores en el sistema *Mi simplificación registral*.

¹⁴ Estos valores posiblemente subestimen los tiempos totales para el registro y el pago de contribuciones sociales –fundamentalmente antes de las reformas–, debido a que la respuesta de algunos contadores parece referirse exclusivamente al tiempo que demanda completar los formularios dejando de lado el tiempo que insume dirigirse físicamente al lugar donde se presenta el trámite.

Gráfico 1
¿Mi simplificación registral le simplificó su trabajo?

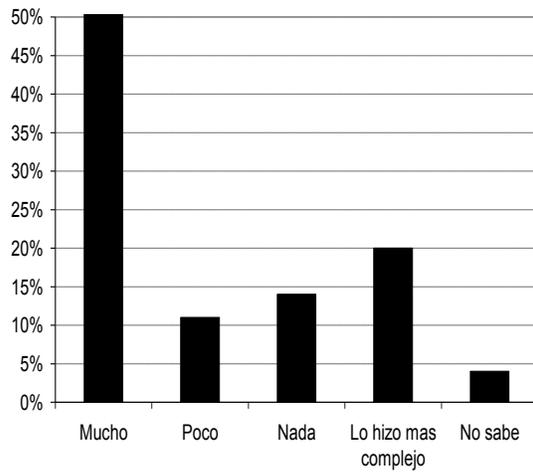
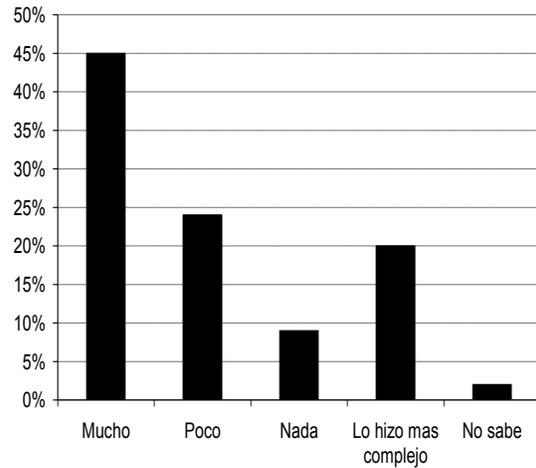


Gráfico 2
¿Su declaración le simplificó su trabajo?



Cuadro 1
¿Cuán complicado es aplicar las normas actuales de registro de un empleado y pago de las contribuciones sociales?

Nivel de complejidad	Porcentaje
Muy complejo porque las normas son difíciles de entender y cambian muy seguido	28 %
Muy complejo porque las normas son difíciles de entender	23 %
Muy complejo porque las normas cambian muy seguido	27 %
Medianamente complejo	20 %
Sencillo	2 %
Total	100 %

4 – El impacto de la simplificación sobre el registro laboral

¿Cómo impactan las reformas simplificadoras sobre el registro laboral? Primero conviene señalar que, dado el uso extendido de servicios contables para dicho registro, el impacto de las reformas sobre el mercado de trabajo es indirecto. Las reformas simplificadoras redujeron los costos para los contadores, y esto luego se traslada a los empleadores en la forma de un menor precio (en términos reales) por servicio contable. Cuánto de la reducción de costos se traslada a precios depende de las elasticidades de demanda y

oferta de servicios contables y del grado de competencia en el mercado de contadores. En Argentina, el mercado de contadores aparece como altamente competitivo y la oferta es muy elástica debido a la cantidad de profesionales en esta área que egresan todos los años de la universidad pública gratuita. Por otra parte, dada la elevada inflación, es de esperar que la reducción en los costos administrativos de registro se haya trasladado completamente a los empleadores en la forma de un menor precio real por servicio contable.¹⁵

La teoría económica indica que los empleadores realizan un análisis de costo-beneficio cuando deciden cumplir o no con la obligación de registrar a sus empleados. Las reformas simplificadoras que se analizan aquí redujeron el costo administrativo del registro (y el costo de contratar a un contador para que realice el trámite), y por ende es de esperar que produzcan un incremento del registro laboral. Pero el tamaño del efecto posiblemente sea pequeño por dos razones. Primero, porque las reformas implementadas sólo disminuyeron parcialmente el costo administrativo del registro. De acuerdo con el análisis y las encuestas realizadas, los trámites aún siguen siendo complejos y los empleadores necesitan de un contador para realizarlos. Segundo, porque el costo administrativo es sólo uno de los muchos factores que afectan los costos y beneficios del registro laboral. Otro de los principales costos de formalizar una relación laboral es el pago de contribuciones a la seguridad social y de las alícuotas establecidas en los convenios colectivos de trabajo. Las contribuciones sociales para la seguridad social –que varían levemente según el tamaño de la empresa, la región, el tipo de contribuyente y de trabajador, y el sector de actividad– representan entre el 47% y el 54% del salario de bolsillo del trabajador.¹⁶ Además, las alícuotas de las contribuciones solidarias y voluntarias que se fijan en los convenios colectivos de trabajo representan

¹⁵ También es posible que el menor costo por el servicio de registro y generación del volante de pago haya venido a través de la provisión de servicios adosados, esto es, dado que los costos de registrar y generar volantes de pago es menor, los contadores ofrecen servicios adosados a estos trámites de forma tal de no quedar limitados a la provisión de un servicio simple y de bajo precio, como el del registro laboral más otros trámites impositivos y regulatorios.

¹⁶ En el régimen general, las alícuotas de contribuciones sociales a cargo del trabajador abarcan un 11% para previsión social, un 3% para el seguro social de los trabajadores retirados y un 3% para el seguro social del trabajador activo. Sobre el salario de bolsillo más las alícuotas del trabajador, hay que aplicar entre un 15% y un 19% de contribución del empleador para previsión social, seguro de desempleo y asignaciones familiares, de acuerdo con el tamaño de la firma; un 2% para el seguro social de los trabajadores retirados; un 6% para el seguro social de los trabajadores activos, y entre un 3% y un 5% para el seguro de riesgos del trabajo.

aproximadamente un 5% del salario. De esta forma, lo que un empleador debe pagar en concepto de contribuciones sociales a la seguridad social y a los sindicatos supera el 50% del salario de bolsillo del trabajador. Dado que dichas contribuciones dan lugar a beneficios para los trabajadores formales (cobertura contra riesgos sociales), podría asumirse que son salario diferido en lugar de impuestos al trabajo. Sin embargo, este argumento sólo es válido de forma parcial, ya que los beneficios que los trabajadores reciben en concepto de seguros sociales son en general inferiores a la contribución que realizan.¹⁷ Es decir, las reformas simplificadoras redujeron los costos administrativos del registro, pero su impacto sobre la formalidad posiblemente sea pequeño, ya que existen otros componentes que generan elevados costos laborales, como las contribuciones sociales y los aportes al sindicato, los cuales, en buena medida, constituyen impuestos al trabajo.¹⁸ Para dimensionar la magnitud de estos componentes, cabe volver a señalar que los costos administrativos –anteriores a las reformas simplificadoras– representaban un 6,3% de la masa salarial para los pequeños empleadores.

Asimismo, el registro trae aparejados beneficios, entre ellos: evitar multas por incumplimiento con la normativa laboral, evitar conflictos con el sindicato, o tener acceso al crédito. Ronconi (2010) encuentra evidencia de que los empleadores en Argentina son más propensos a registrar a sus trabajadores cuando la probabilidad de ser detectados por los inspectores públicos es más elevada. Es decir, la teoría económica sugiere que las reformas simplificadoras han impactado positivamente sobre el registro laboral, pero el impacto posiblemente sea pequeño en Argentina debido a que la simplificación fue parcial y debido a que existen otros factores –posiblemente más relevantes– que afectan la decisión de cumplir con las obligaciones laborales y de la seguridad social.

Al disminuir el costo administrativo del registro, las reformas simplificadoras en principio inducen a que los empleadores registren tanto a los nuevos trabajadores que contratan, como a los trabajadores que ya estaban contratados pero no se encontraban debidamente registrados. Sin embargo, es posible que el impacto sea mayor en el caso de

¹⁷ Además, las reglas de beneficio de la seguridad social son laxas, con lo cual llegado el momento de acceder a una jubilación hay vericuetos legales y administrativos que permiten obtener pensiones sin haber realizado aportes, y en el caso de los otros beneficios sociales (seguro de salud, desempleo, asignaciones por hijo), el monto del beneficio y la calidad de los servicios no son muy superiores a los que reciben las personas que no realizaron aportes.

¹⁸ Colina et al. (2002) encuentran evidencia de que estos son importantes factores determinantes del registro laboral en Argentina.

las nuevas contrataciones. Registrar a un trabajador que tiene antigüedad en la empresa implica reconocer que hubo un incumplimiento en el pasado, lo cual genera la obligación de pagar multas e impuestos adeudados. Por este motivo, en las secciones siguientes se presentan estimadores del impacto de las reformas sobre el registro del total de la fuerza laboral y sobre el registro de los trabajadores recientemente contratados.

4.1 – Data

Para analizar el impacto de las reformas simplificadoras sobre la tasa de registro laboral se utilizó la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC), que es la principal fuente de información laboral en Argentina. La EPHC la realiza trimestralmente el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) desde el tercer trimestre de 2003, y cubre los 28 principales aglomerados urbanos, lo cual representa cerca del 70% de la población total del país.

Los trabajadores encuestados en la EPHC reportan si su empleador efectúa o no los aportes correspondientes al sistema jubilatorio.¹⁹ De acuerdo con la normativa argentina, el empleador está obligado a cumplir con este requisito. En base a esta variable se ha construido aquí un indicador de registro para todos los trabajadores en relación de dependencia ocupados en el sector privado: *Registro laboral*, que adopta un valor igual a 1 si el trabajador tiene aporte jubilatorio y cero en caso contrario. Cabe señalar que el indicador *Registro laboral* podría ser erróneo si los trabajadores no están suficientemente informados sobre los beneficios que obtienen de la relación laboral o mienten al momento de completar la EPHC. Sin embargo, este no parece ser el caso. Salim y D'Angela (2007) estiman la tasa de registro utilizando datos administrativos de aporte jubilatorio al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) entre 2003 y 2006 y, al compararlos con los datos que se obtienen de la EPHC, observan niveles y evolución muy similares.

La falta de registro laboral en Argentina es un problema extendido, pero tiene mayor incidencia en algunos grupos. Tal como se observa en los gráficos 3 y 4, la tasa de registro laboral (medida como el porcentaje de trabajadores con aporte jubilatorio) es

¹⁹ En la EPHC se le pregunta al trabajador: “¿Por ese trabajo tiene descuento jubilatorio?”

particularmente baja entre los trabajadores menos calificados y entre los que están ocupados en empresas pequeñas.

Gráfico 3
Tasa de registro según nivel de estudios, 2009

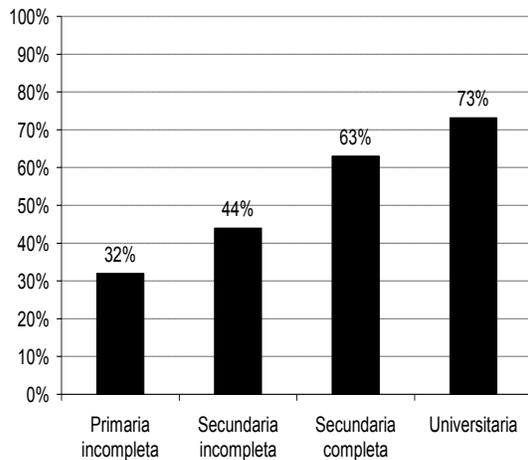
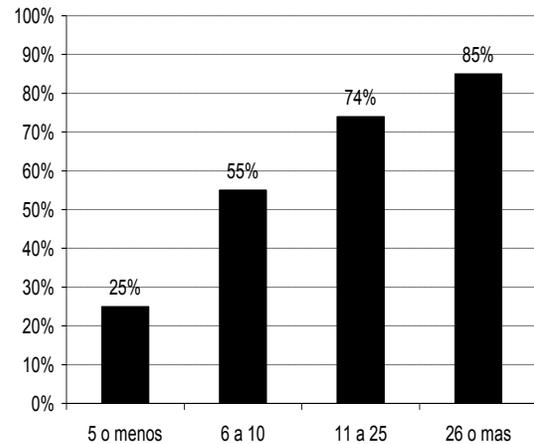
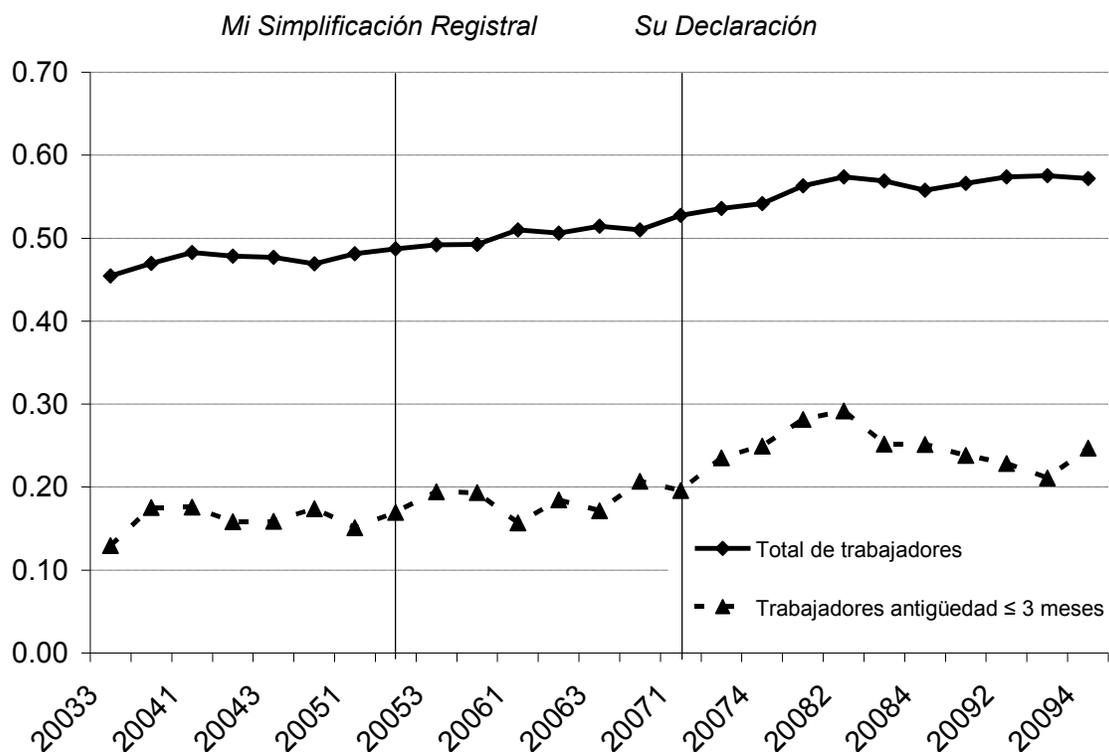


Gráfico 4
Tasa de registro según tamaño del establecimiento, 2009



En el gráfico 5 se presenta la evolución de la tasa de registro laboral, tanto para el total de trabajadores como para los trabajadores contratados en los últimos tres meses, entre el tercer trimestre de 2003 y el cuarto trimestre de 2009. Con una línea vertical se indica la fecha en que se introducen las reformas simplificadoras.

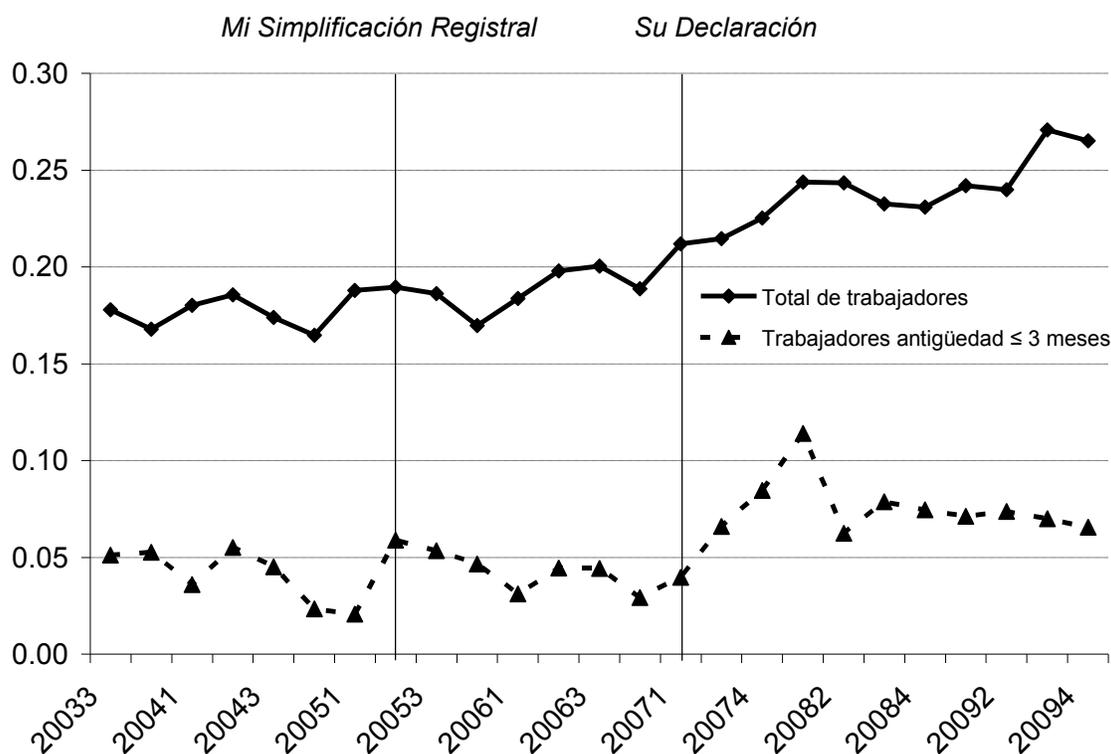
Gráfico 5
Evolución de la tasa de registro laboral, 2003-2009



Durante este período, en el que se introducen reformas las simplificadoras, se observa un incremento en la tasa de registro, tanto para el total de trabajadores como para el grupo de trabajadores con antigüedad inferior a los cuatro meses. La tasa de registro para el total de trabajadores pasa del 45% en el tercer trimestre de 2003 al 57% en el cuarto trimestre de 2009, y del 13% al 25% entre los nuevos contratados.

En el gráfico 6 se restringe el análisis a las personas ocupadas en empresas con cinco trabajadores o menos, ya que ese trata del segmento de empresas donde la falta de registro es más grave y donde mayor impacto debería tener *Su declaración*.

Gráfico 6
Evolución de la tasa de registro laboral en empresas con 5 trabajadores o menos, 2003-2009



En efecto, en las empresas con cinco trabajadores o menos, se observa un fuerte incremento del registro laboral durante el período próximo a la implementación de *Su declaración*. La tasa de registro para el total de ocupados pasa del 19% en el cuarto trimestre de 2006 al 23% en el cuarto trimestre de 2007, y del 3% al 8% para los trabajadores con antigüedad inferior a los cuatro meses.

Si bien estos gráficos coinciden con un impacto positivo de las reformas simplificadoras sobre el registro, el hecho de que aparezca una tendencia creciente en la tasa de registro antes de las reformas (particularmente en el caso del gráfico 5) sugiere que han incidido también otros factores.

Para estimar el efecto de las reformas sobre el registro se agruparon entonces todas las EPHC que se realizaron a través del tiempo en una única base de datos. Es

decir, se formó una base que agrupa cortes transversales a través del tiempo. Con dichos datos se estimó el siguiente modelo:

$$Y_{it} = \beta MiSimplificaciónRegistral_{it} + \pi SuDeclaración_{it} + \lambda X_{it} + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

donde Y_{it} es un indicador igual a 1 si el individuo i en el trimestre-año t tiene aporte jubilatorio y a cero en caso contrario; las dos variables referidas a las reformas simplificadoras (es decir, *Mi simplificación registral* y *Su declaración*) adoptan un valor igual a 1 a partir del trimestre en que fueron implementadas y a cero en los períodos anteriores; X es un vector de variables que incluye las siguientes características de la fuerza laboral: edad, sexo (1 hombre, 0 mujer), nacionalidad (1 inmigrante, 0 nativo), y educación (1 primaria incompleta, 0 primaria completa o más).²⁰ En este primer análisis econométrico no se distingue según tamaño de firma, pero esto se realiza más adelante.

En el cuadro 2 se presentan los estimadores del cambio en la probabilidad de estar registrado frente a las reformas simplificadoras. Los resultados se obtienen utilizando un modelo probit. En la columna (1) se presentan los estimadores sin incluir ningún control. En la columna (2) se incluyen las variables que controlan por las características de la fuerza laboral, efectos fijos por año para controlar por los cambios no observados que ocurren a través del tiempo en la demanda laboral, y efectos fijos por trimestre para controlar por una posible estacionalidad en el registro. En la columna (3) se asume una tendencia temporal lineal (por trimestre) en lugar de efectos fijos por año. En estas tres columnas se utiliza la totalidad de trabajadores en relación de dependencia ocupados en el sector privado. En las columnas (4) a (6) se estiman las mismas especificaciones pero se toman en cuenta en la muestra solamente los trabajadores que consiguieron empleo en los últimos tres meses.

La correlación entre las reformas simplificadoras y la probabilidad de tener una relación laboral registrada es siempre positiva. Los estimadores de la columna (1) –donde no se incluyen controles– indican que en los períodos posteriores a la implementación de las reformas la probabilidad de estar registrado fue entre 3 y 6 puntos porcentuales superior a la de los períodos anteriores. Sin embargo, al controlar por efectos fijos y

²⁰ La información para construir estas variables surge de la EPHC.

características de la fuerza laboral, los estimadores se reducen a aproximadamente entre 1 y 2 puntos porcentuales. Para el caso de los trabajadores contratados durante el trimestre en que se realizó la encuesta, los estimadores son más elevados, y oscilan entre 3 y 6 puntos porcentuales.²¹ Este mayor impacto entre los nuevos contratados se explicaría por el hecho de que formalizar una relación laboral preexistente implica reconocer un incumplimiento previo por parte del empleador, lo cual da lugar a multas.

Cuadro 2
Estimadores del impacto de reformas simplificadoras sobre el registro

Variable	Todos los trabajadores			Trabajador antigüedad ≤ 3 meses		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Mi simplificación registral</i>	0,033*** (0,009)	0,011*** (0,003)	0,010** (0,005)	0,026*** (0,006)	0,038*** (0,009)	0,033** (0,014)
<i>Su declaración</i>	0,055*** (0,010)	0,010*** (0,002)	0,024** (0,009)	0,061*** (0,013)	0,036*** (0,011)	0,065*** (0,023)
Efectos fijos por año	No	Sí	No	No	Sí	No
Efectos fijos trimestre	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Tendencia lineal	No	No	Sí	No	No	Sí
No. observaciones	272.132	272.132	272.132	32.413	32.413	32.413

Notas: Los coeficientes indican el cambio en la probabilidad de que un trabajador tenga registro laboral. Los errores estándares robustos se presentan entre paréntesis debajo de cada coeficiente. Las columnas (1) a (3) utilizan el total de la población ocupada en relación de dependencia del sector privado, y las columnas (4) a (6) restringen la muestra a los que obtuvieron empleo en los últimos tres meses.

*** Significativo al 0,01; ** significativo al 0,05; * significativo al 0,10.

Los resultados econométricos sugieren que las reformas simplificadoras tuvieron un impacto positivo sobre el registro laboral –en particular para los nuevos trabajadores– pero que el efecto fue pequeño. Para el total de los trabajadores, *Mi simplificación registral* explicaría 1 punto porcentual y *Su declaración* entre 1 y 2 puntos porcentuales de los 12 puntos porcentuales de incremento en el registro ocurrido entre 2003 y 2009 (45% a 57%). Para los nuevos trabajadores, la tasa de registro pasó del 13% en 2003 al

²¹ Las variables de control sugieren que los trabajadores inmigrantes, aquellos con escasos estudios y los más jóvenes son menos propensos a tener un empleo registrado (los resultados se encuentran disponibles para los interesados).

25% en 2009, y *Mi simplificación registral* explicaría entre 3 y 4 puntos porcentuales del incremento y *Su declaración* entre 4 y 6 puntos porcentuales.

Estos estimadores se basan en la comparación de los períodos previo y posterior a la reforma, y si bien controlan por efectos fijos por año, por trimestre y por características de la fuerza laboral, podrían estar capturando el impacto de otras variables que también cambiaron a través del tiempo. Hay una característica de las reformas que permite computar estimadores adicionales. *Su declaración* fue introducida en marzo de 2007 sólo para los empleadores con cinco trabajadores o menos, y en marzo de 2008 se extendió a los empleadores con 6 a 10 trabajadores. Esta discontinuidad según el tamaño de la firma permite comparar los cambios en el registro laboral no sólo antes-después de la reforma, sino también entre trabajadores ocupados en empresas afectadas por la reforma y trabajadores ocupados en empresas similares (pero un poco más grandes) que no fueron afectadas por la reforma. Es decir, un análisis de diferencias en diferencias, tanto a través del tiempo como según el tamaño de la firma. Bajo el plausible supuesto de que ambos grupos de empresas sufrieron shocks similares, se obtiene un estimador del efecto causal de la reforma.

El uso de estimadores de diferencias en diferencias para medir el impacto de una reforma es muy popular en la reciente bibliografía de evaluación de programas. Pero como señalan Bertrand, Duflo y Mullainathan (2004), esta metodología brinda errores estándares inconsistentes cuando hay correlación serial. Para evitar ese problema, a los fines del presente estudio se han computado los errores estándares realizando un conglomerado (*cluster*) (año-tamaño de empresa).

Los coeficientes del cuadro 3 se obtienen de estimar una ecuación similar a (1) pero donde la variable *Su declaración* adopta un valor igual a 1 a partir de marzo de 2007 solamente para quienes reportan trabajar en empresas con cinco empleados o menos, y a partir de marzo de 2008 para quienes reportan trabajar en empresas con 6 a 10 empleados. Por otra parte, sólo se incluye en el análisis a los trabajadores ocupados en empresas con 25 empleados o menos, ya que las empresas más grandes podrían haber enfrentado shocks diferentes y no constituir un buen grupo de comparación. Se incluyen los mismos controles que antes, y además se incluyen efectos fijos según el tamaño de la firma de acuerdo con las siguientes categorías: 1 a 5, 6 a 10, y 11 a 25 empleados. Los

resultados se obtienen nuevamente utilizando un modelo probit y se refieren a los trabajadores con antigüedad menor a cuatro meses.

La columna (1) incluye efectos fijos por año, por trimestre y por tamaño de firma. La columna (2) agrega características de la fuerza laboral. A partir de la columna (3) se restringe el análisis –a los fines de limitar la presencia de variables omitidas– al período que abarca desde el cuarto trimestre de 2006 hasta el cuarto trimestre de 2008, ya que durante dicho lapso tuvieron lugar los cambios en *Su declaración*. En la columna (4) se incluye la interacción entre trimestre y año, y finalmente en la columna (5) se asume una tendencia temporal lineal diferente para cada categoría de tamaño de firma para controlar por la eventual existencia de shocks económicos con diferente impacto sobre empresas chicas y medianas.

Cuadro 3
Estimadores del impacto de *Su declaración*, firmas de 1 a 25 trabajadores

Variable	Trabajadores antigüedad \leq 3 meses				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>Su declaración</i>	0,035*** (0,008)	0,032*** (0,008)	0,063*** (0,020)	0,056*** (0,016)	0,063*** (0,020)
Efectos fijos tamaño firma	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos por trimestre	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos por año	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Efectos fijos trimestre-año	No	No	No	Sí	No
Tendencia lineal-tamaño	No	No	No	No	Sí
No. observaciones	21.763	21.763	7.484	7.484	7.484

Notas: Los coeficientes indican el cambio en la probabilidad de que un trabajador tenga registro laboral. Los errores estándares robustos se presentan entre paréntesis debajo de cada coeficiente y se obtienen realizando un conglomerado (*cluster*) (año-tamaño de empresa). Las columnas (1) y (2) utilizan todas las encuestas disponibles (del tercer trimestre de 2003 al cuarto trimestre de 2009), y las columnas (3), (4) y (5) se restringen al período que abarca desde el cuarto trimestre de 2006 hasta el cuarto trimestre de 2008. La muestra se refiere a los trabajadores ocupados en relación de dependencia del sector privado que obtuvieron empleo en los últimos tres meses y trabajan en empresas de 25 trabajadores o menos.

*** Significativo al 0,01; ** significativo al 0,05; * significativo al 0,10.

Los estimadores son todos positivos y estadísticamente significativos. Sugieren que la introducción de *Su declaración* produjo un aumento de aproximadamente 6 puntos

porcentuales en la probabilidad de que los nuevos trabajadores contratados por empresas pequeñas estén debidamente registrados.

Una estrategia adicional consiste en computar estimadores para cada categoría de tamaño de firma utilizando una ventana de evaluación corta, por ejemplo de un año, y hacer un análisis de falsificación. En este caso, para poder sostener que la reforma simplificadora tuvo impacto, debería poder observarse un aumento en el registro entre el cuarto trimestre de 2006 y el cuarto trimestre de 2007 solamente para el segmento de trabajadores que se encuentren en empresas con 1 a cinco empleados, ya que la simplificación implementada en marzo de 2007 sólo cubrió a este grupo. Por otra parte, durante dicho lapso no deberían observarse incrementos en el registro de trabajadores de empresas con más de cinco empleados. Del mismo modo, cabría apreciar un aumento del registro de trabajadores de empresas con 6 a 10 empleados entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto trimestre de 2008 (ya que la reforma de marzo de 2008 sólo se aplicó a este grupo), pero no deberían apreciarse cambios para las empresas más chicas o más grandes.

Cuadro 4
Estimadores del impacto de *Su declaración*, método de falsificación

Tamaño de firma	4to trimestre de 2006 al 4to trimestre de 2007	4to trimestre de 2007 al 4to trimestre de 2008
	(1)	(2)
Ocupados en empresas de 1 a 5 trabajadores	0,037** (0,018)	-0,034* (0,018)
Ocupados en empresas de 6 a 10 trabajadores	0,045 (0,039)	0,094** (0,046)
Ocupados en empresas de 11 a 25 trabajadores	0,104 (0,068)	-0,030 (0,071)

Nota: Los coeficientes indican el cambio en la probabilidad de que un trabajador tenga registro laboral frente a un cambio en la variable explicativa de 0 a 1. La variable explicativa utilizada en la columna 1 adopta un valor igual a 0 hasta marzo de 2007 e igual a 1 a partir de dicha fecha, mientras que en la columna 2 es igual a 0 hasta marzo de 2008 e igual a 1 a partir de esa fecha. La reforma simplificadora se implementó en marzo de 2007 para empresas con cinco trabajadores o menos, y en marzo de 2008 para empresas con 6 a 10 trabajadores. Se incluyen los efectos fijos por año y los mismos controles que en el cuadro 3. Los errores estándares robustos se presentan entre paréntesis debajo de cada coeficiente.

*** Significativo al 0,01; ** significativo al 0,05; * significativo al 0,10.

En efecto, al implementar esta estrategia de falsificación, los resultados son los esperados (cuadro 4). Cuando se restringe el análisis al período que se extiende del cuarto trimestre de 2006 al cuarto trimestre de 2007 sólo se observa un aumento estadísticamente significativo en el registro de los trabajadores de empresas con 1 a cinco empleados (véase la columna 1), mientras que sólo se aprecia un aumento estadísticamente significativo en el registro de trabajadores de empresas con 6 a 10 empleados cuando el análisis se restringe al período que abarca del cuarto trimestre de 2007 al cuarto trimestre de 2008 (columna 2).

5 – El impacto de la simplificación sobre el empleo

En teoría, la reducción de los costos administrativos del registro laboral podría haber influenciado positivamente no sólo sobre el cumplimiento de las normas laborales sino también sobre el nivel de empleo, ya que dicha reducción disminuye el costo relativo del trabajo con respecto a otros insumos de producción. Sin embargo, el impacto posiblemente sea muy pequeño. Como ya se ha señalado: la simplificación administrativa es sólo uno de los tantos factores que afectan la decisión empresaria de contratar formal o informalmente a un trabajador, hay otros factores más importantes (como la reducción de impuestos al trabajo), y el procedimiento implementado en Argentina ha sido sólo parcial. Cuando la firma decide cuantos trabajadores contratar y que razón trabajo-capital desea utilizar, la cantidad de factores que analiza es aún mayor, y por ende es de esperar que el impacto de la simplificación administrativa sobre el empleo sea aún menor que sobre la tasa de registro laboral.

En el cuadro 5 se replica el análisis de diferencias en diferencias según el tamaño de la firma. El cuadro se divide en dos paneles: el panel A presenta los estimadores del impacto de la reforma sobre la probabilidad de tener empleo registrado y el panel B sobre la probabilidad de tener empleo no registrado. En caso de que la reforma tenga un impacto positivo sobre el nivel de empleo debería observarse que el incremento del empleo registrado supere en valor absoluto a la reducción de empleo no registrado.

Los resultados sugieren que *Su declaración* tuvo un impacto positivo de aproximadamente 0,3 puntos porcentuales sobre la probabilidad de tener empleo

registrado en empresas pequeñas, pero que produjo una reducción de similar magnitud (aunque los resultados son muy imprecisos) sobre la probabilidad de tener empleo no registrado. Es decir, la reforma simplificadora no tuvo un efecto neto sobre el nivel de empleo sino que solo afectó la tasa de registro laboral.

Cuadro 5
Impacto de *Su declaración* sobre el empleo, firmas de 1 a 25 trabajadores

Variable	Trabajadores antigüedad \leq 3 meses				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Panel A: Empleo registrado					
<i>Su declaración</i>	0,004*** (0,001)	0,003*** (0,001)	0,003*** (0,001)	0,002 (0,003)	0,002* (0,001)
Panel B: Empleo no registrado					
<i>Su declaración</i>	-0,001 (0,003)	-0,001 (0,003)	-0,007** (0,003)	-0,008 (0,010)	-0,004** (0,002)
Efectos fijos tamaño firma	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos por trimestre	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos por año	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Efectos fijos trimestre-año	No	No	No	Sí	No
Tendencia lineal-tamaño	No	No	No	No	Sí
No. observaciones	495.817	495.817	173.557	173.557	173.557

Nota: Los coeficientes indican el cambio en la probabilidad de que una persona haya obtenido en los últimos tres meses un empleo registrado en el panel A y un empleo no registrado en el panel B. Los errores estándares robustos se presentan entre paréntesis debajo de cada coeficiente y se obtienen realizando un conglomerado (*cluster*) (año-tamaño de empresa). Todas las columnas incluyen características de la fuerza laboral excepto la (1). Las columnas (1) y (2) utilizan todas las encuestas disponibles (del tercer trimestre de 2003 al cuarto trimestre de 2009), y las (3), (4) y (5) se restringen al período que abarca del cuarto trimestre de 2006 al cuarto trimestre de 2008. La muestra excluye a los ocupados en el sector público y a los que trabajan en empresas de 26 o más empleados.

*** Significativo al 0,01; ** significativo al 0,05; * significativo al 0,10.

6 – Análisis de los resultados

Los sistemas *Mi simplificación registral* y *Su declaración* son innovadoras herramientas de gestión pensadas para simplificar los trámites de registro y emisión del volante de pago de contribuciones a la seguridad social para las empresas más chicas, que son precisamente las que mayores dificultades encuentran para cumplir con los requisitos burocráticos del registro laboral. La evidencia que surge de la encuesta a contadores

señala que, de acuerdo con la mayor parte de los usuarios del sistema, los trámites administrativos se simplificaron. Por otra parte, la evidencia que arroja el análisis econométrico sugiere que hubo un impacto positivo en términos de que ambos sistemas contribuyeron a que hubiese una mayor proporción de trabajadores registrados (aunque sin impacto neto sobre el nivel de empleo). Al analizar el total de trabajadores, resulta que cada una de las reformas simplificadoras está asociada con un incremento de aproximadamente 1 o 2 puntos porcentuales en la probabilidad de estar registrado. Al restringir el análisis a los nuevos trabajadores el impacto es un poco mayor. *Su declaración* produjo un incremento de aproximadamente 6 puntos porcentuales en la probabilidad de que los trabajadores ocupados en empresas pequeñas estén registrados.

Sin embargo, tanto la evidencia cualitativa como cuantitativa sugiere que los logros fueron parciales (o pequeños) por lo que en la presente sección se presenta un análisis crítico de las falencias o los aspectos insuficientemente atendidos que tuvo esta experiencia simplificadora para proponer recomendaciones de políticas a fin de mejorar y perfeccionar los avances logrados hasta aquí. También se presenta un sucinto análisis de economía política para explicar cómo el juego de intereses de los diferentes actores involucrados en la gestión de los beneficios sociales y sindicales obstaculiza las soluciones técnicas para una mayor simplificación.

Si se comienza por las cuestiones técnicas, la agilidad, fluidez y amigabilidad del soporte tecnológico no resultan triviales desde el punto de vista de la simplificación. Se tiende a hacer una asociación directa entre el soporte de Internet y la simplicidad, pero para que el sistema sea utilizado masivamente el *software* de gestión debe ser sumamente amigable. Desde esta perspectiva, los requerimientos que se plantean a los usuarios para la gestión del *software* de AFIP hacen que dicho *software* esté lejos de serlo. Por motivos de seguridad, la diligencia de la clave fiscal implica tener que acercarse a un local de AFIP en persona. Luego, la gestión para validar la clave en el sitio de AFIP es compleja, y la página misma resulta muy poco amigable por la dificultad de los trámites y los requerimientos de seguridad que plantea ante cada paso de navegación. Por ello, la página se vuelve pesada y requiere mucha capacidad de conectividad y *hardware*

moderno para navegar con relativa continuidad.²² La compleción de los datos, aun cuando a simple vista parezca tratarse de datos simples, se complica cuando llega el momento de los aspectos legales (códigos de formas de contratación laboral, códigos de gestores de la seguridad social, etc.), ya que entonces se le pide al usuario un conocimiento de la normativa o de aspectos legales que no tenía en cuenta hasta ese momento. Para garantizar la calidad del registro en numerosos pasos la página no deja continuar hasta que no haya un campo completo con un dato consistente; este es el momento a partir del cual el pequeño empleador entiende que no se puede avanzar por el sistema simplificado sin ayuda de un especialista y va en busca del contador independiente. Aquí se manifiesta el primer costo económico del trámite, aun simplificado: no puede prescindirse del honorario del contador.

A esta complejidad se suma la incomodidad de tener que informar una cantidad exagerada de datos en el momento del registro (como se describe en el anexo 1), muchos de los cuales no son de conocimiento del empleador, como los datos de los familiares de los trabajadores, lo que lleva a discontinuar el trámite. En conversaciones mantenidas con los responsables de la gestión de este sistema en AFIP, se señalaba que este tipo de complejidad es en cierta forma inevitable porque se origina en requisitos de la legislación laboral y de la seguridad social, pero fundamentalmente porque al aspirar a ser este un trámite único debe considerarse en él la necesidad de información de todos los gestores de la seguridad social (el ente de previsión social, los seguros de salud, los seguros de riesgo del trabajo, otros organismos, etc.). Aun cuando cada ente gestor pida una cantidad razonable de datos, en la suma de requisitos la información que el empleador debe transmitir se multiplica y complica.

Un atenuante de esta falla es que el sistema *Mi simplificación registral* exige cargar todos estos datos (vastos y complejos) por cada trabajador una sola vez, y luego sólo exige actualizarlos ante eventuales novedades a los fines de generar el volante de pago mensual de las contribuciones sociales. Como en una empresa chica las novedades tienden a ser pocas y no muy asiduas (en general se repiten los datos de los pocos trabajadores allí empleados) el sistema tiene cierta automaticidad, y además es un

²² Es usual que en fechas críticas de vencimientos de los principales impuestos, la página de AFIP deje de funcionar, con lo cual se complica la ejecución del trámite.

adelanto respecto de los soportes manuales y de papel donde todos los meses hay que completar los mismos datos. Pero definitivamente una primera lección señala que, por motivos legales e institucionales, la simplificación administrativa de trámites no es algo fácil de conseguir desde el punto de vista técnico, aun cuando se vaya a realizar en una plataforma de Internet. Lo que se les ahorra a los usuarios es que deban trasladarse físicamente a diferentes lugares, o llenar tediosos papeles, pero no deja de tratarse de un trámite complejo por la cantidad y la naturaleza de los datos que los sistemas de información requieren, factor que se complica solucionar desde el aspecto técnico debido a su raíz institucional.

Más allá del punto de vista estrictamente técnico, el segundo aspecto de vital importancia abarca los intereses involucrados en el manejo de la información que conlleva la simplificación. El choque de intereses impide lograr que el trámite sea realmente *único*. En este aspecto se llegan a encontrar hechos verdaderamente contradictorios.

El más evidente de los intereses enfrentados al concepto de “trámite único” se observa en la figura de los sindicatos. Estas instituciones administran las obras sociales (los seguros de salud) y las contribuciones solidarias y voluntarias de los convenios colectivos de trabajo, que van a financiar directamente a la entidad sindical. En el primer caso –las obras sociales– los sindicatos aceptaron los mecanismos simplificadores a raíz de que hace 18 años que la recaudación de los recursos de la seguridad social (entre los que se encuentran los de las obras sociales) se hace a través del Estado. Sin embargo, en un principio hubo resistencias para aceptar el trámite simplificado, como lo prueba la realidad de que exigían a los empleadores realizar un trámite paralelo y superpuesto a la antigua CAT.

Con *Mi simplificación registral* esta resistencia se superó. Pero se mantiene en el caso del trámite por las contribuciones sindicales. Los sindicatos son renuentes a aceptar que el registro y su pago se realicen por la vía oficial, posiblemente para preservar la confidencialidad sobre los montos que estas contribuciones solidarias generan. Este es un caso concreto de economía política de la simplificación. En Argentina los sindicatos son actores muy importantes de presión política con controles laxos de las autoridades laborales sobre la gestión de dichos recursos (recursos que son de carácter *público*;

recuérdese que provienen de la obligatoriedad de las contribuciones solidarias fijadas por los convenios colectivos). Esto es consecuencia de la capacidad de influencia política que los sindicatos tradicionalmente ejercieron sobre las autoridades en Argentina.

En este escenario de histórica resistencia política para institucionalizar y transparentar la gestión de los sindicatos, aparece la iniciativa –de naturaleza meramente administrativa– para tratar de simplificar los trámites de los pequeños empleadores. Sin negar que es bien recibida por los actores sindicales –toda vez que ayuda al segmento más vulnerable del sector productivo–, en la práctica la incorporación del trámite sindical en el proceso simplificador entra en coalición con la filosofía central de la actitud sindical: tratar de evitar que el trámite se haga por medio de un mecanismo estatal. Este es un ejemplo de que la simplificación, en apariencia un desafío de naturaleza puramente técnica, puede enfrentar difíciles obstáculos políticos.

Sin que medien intereses políticos complicados –como es el caso de los intereses sindicales–, los operadores privados de la seguridad social muchas veces tampoco colaboran con el objetivo simplificador. Un ejemplo claro lo brindan las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), que son los seguros privados que otorgan las prestaciones asociadas a la protección de los riesgos laborales cubiertos por la seguridad social. Entre los datos que complican el registro de la relación laboral en el sistema *Mi simplificación registral* cabe mencionar las características de una eventual incapacidad laboral que sufran los trabajadores, y datos relativos a los incidentes que un trabajador puede padecer como consecuencia de su actividad laboral y que tienen por finalidad permitir el pago desde la compañía de seguros de los salarios caídos de los trabajadores siniestrados. Entre los grandes empleadores, que cuentan con departamentos especializados en gestión de recursos humanos y asistencia de consultoras especializadas en legislación laboral y gestión de personal, posiblemente estos datos no impliquen una complicación y hasta quizás el sistema constituya la forma más práctica de transmisión para el cobro de los salarios caídos de los trabajadores siniestrados por un incidente laboral. Pero para una empresa con menos de cinco trabajadores, el dato suma un elemento de complejidad al trámite de registro laboral sin que haya ningún valor agregado para la empresa. Si se quiere simplificar la carga burocrática de los empleadores más pequeños, los operadores de beneficios de la seguridad social deben asumir la tesitura de que al momento de

registrar el alta de un trabajador el trámite debe ser lo más simple posible, y que los datos relativos a la gestión de los beneficios deberían ser administrados por sistemas de contacto directo o *call centers* y no al momento en que el empleador decide dar de alta al trabajador.

Lo mismo es aplicable a los trámites de afiliación de los grupos familiares para el seguro de salud. Las obras sociales (y las empresas de medicina prepaga, que son los operadores privados que juntamente con las obras sociales otorgan seguros de salud a los trabajadores) tienen la costumbre de utilizar al empleador o al ámbito de la empresa como el medio para obtener información propia de la gestión de beneficios. Igualmente sucede con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que para la gestión del pago de los beneficios de asignaciones familiares (un estipendio mensual en concepto de hijo) recurre frecuentemente a las diligencias del empleador.

De esta forma, para el empleador la simplificación administrativa del acto de registro laboral nunca termina de ser un acto único y sencillo. En la experiencia de Argentina, el registro siempre gatilla un conjunto de trámites administrativos que, aunque no sean difíciles de cumplir, sobrecargan de costos a la actividad productiva. Desde este punto de vista, aunque no necesariamente surja como un problema profundo de economía política –en el sentido de que involucre la disputa de intereses económicos–, no se debe pasar por alto que el hecho de que todos los proveedores de beneficios de la seguridad social busquen economías de trámites en el sistema simplificador (para reducir sus propios costos internos) hace que se desemboque en una situación paradójica donde el sistema “simplificado” termina siendo complejo y costoso.

Es muy importante que los gestores de la seguridad social entiendan e interioricen la idea de que el trámite de registro laboral debe efectuarse sólo para el registro y no para obtener datos individuales del trabajador, su grupo familiar o su situación laboral. Por ejemplo: al momento de dar el alta de una relación laboral, los datos estrictamente necesarios son el CUIT de la empresa empleadora y el CUIL del trabajador contratado, nada más. Los datos de filiación del grupo familiar deben ser obtenidos del padrón de familiares de las bases de la seguridad social y, en caso de que se encuentren desactualizados, será la ANSES (como responsable por la gestión del padrón de relaciones familiares) la entidad encargada de comunicarse con el hogar del trabajador

para actualizarlos; lo mismo es aplicable a los datos para la gestión del resto de los beneficios de la seguridad social (seguros de salud, de riesgos del trabajo y sindicales en lo que atañe a los beneficios voluntarios). Para el caso de modalidades contractuales, son los legisladores y las autoridades laborales quienes deben tomar conciencia sobre la necesidad de generar regulaciones y requisitos administrativos que simplifiquen el acto de registrar a los trabajadores. Ya que ellos mismos son los principales interesados en desterrar la informalidad, es altamente contradictorio que con la emisión de normas que no tienen en cuenta los problemas administrativos terminen generando presiones a favor de la falta de registro de las relaciones laborales.

De todas formas, el ejemplo más paradójico y contradictorio lo constituye la propia AFIP. Por un lado, administra el sistema simplificado en lo relacionado con el registro laboral y la emisión automática del volante de pago para las contribuciones sociales. Pero, por otro lado, estipula una compleja normativa para los empleadores de cálculo y retención de impuesto a las ganancias de los trabajadores en relación de dependencia. La liquidación del impuesto a las ganancias de las personas físicas en Argentina implica un complejo trámite que sólo pueden hacerlo de manera relativamente ágil contadores independientes. La legislación estipula que los empleadores deben retener parte de este impuesto a los trabajadores con salarios altos. Lo paradójico y contradictorio es que la institución que simplifica (la AFIP) es la que luego complica. Esto se podría resolver de manera simple, estipulando que la retención que el empleador debe realizar se circunscriba a un porcentaje fijo; luego el contribuyente (el trabajador) se encarga de la liquidación final del impuesto a las ganancias donde toma como parte de pago este porcentaje fijo. De esta forma, se simplifica el registro laboral (aunque se mantiene la complejidad de la liquidación del impuesto a las ganancias para el contribuyente, que es el trabajador), y se obtiene un beneficio respecto de la situación actual, en la cual empleador y trabajador sufren la poca racionalidad normativa del cálculo del impuesto a las ganancias.

En conclusión, todos los gestores o usuarios del registro laboral (autoridad laboral, impositiva, administración de la seguridad social, seguros de salud, seguros de riesgos del trabajo, sindicatos, etc.) confluyen en un consenso explícito y unificado acerca de la necesidad y del principio de simplificar administrativamente el acto de

registrar a un trabajador y pagar las contribuciones sociales. Sin embargo, como usuarios del acto registral caen en el vicio de aspirar a utilizar el contacto del empleador –que subyace en el registro laboral– para ejercitar una *economía de procesos* por la cual toda necesidad administrativa con respecto al trabajador, su identidad, su salario, sus condiciones laborales y sus grupos familiares se tiende a canalizar a través del empleador, en lugar de tomarse el trabajo y la responsabilidad de buscar dicha información por medios alternativos en vez de perturbar la actividad productiva del pequeño empresario.

Una reforma simplificadora requiere, además de la precisión y la pertinencia técnica, un cambio de actitud en las autoridades laborales y en los gestores de la seguridad social. Esta actitud debe promover la idea de que la simplicidad del registro laboral es un *principio* –más que un *sistema*– por el cual no se debe adoptar al empleador como un mecanismo administrativo de transmisión de información, sino que se deben implementar sistemas administrativos apropiados para que el contacto y la comunicación entre la autoridad laboral e impositiva y los gestores de la seguridad social con los trabajadores sean directos, y se prescinda así de la figura del empleador.

7 – Recomendaciones de política

Una primera recomendación de política apunta a que se promueva el concepto de la simplificación como un *principio normativo* antes que como un *sistema de información*. Esta expresión no niega la realidad de que un sistema simplificado requiere un sistema eficiente de información. Procura resaltar como enseñanza que la excelencia técnica no va a mitigar la ausencia de una filosofía a favor de normas simples. Para esto se necesita una cultura de la simplicidad por parte de los formuladores de las políticas públicas y de los gestores de los beneficios de la seguridad social y los beneficios sindicales.

En segundo lugar, se deben reducir al mínimo posible los costos impositivos asociados al registro de los trabajadores (contribuciones sociales). En el caso de Argentina este fenómeno es muy evidente. Como el trámite de registro resulta complejo desde el punto de vista administrativo, aunque se haya logrado un avance importante en términos de simplificación para los pequeños empleadores, la evidencia señala que los efectos en términos de mayor registro entre empresas pequeñas fueron modestos. En este estudio no se realiza un análisis de impacto de los altos impuestos al trabajo (hay muchos

estudios al respecto), pero es indudable que si el costo impositivo de registrar a un trabajador supera el 50% del salario de bolsillo de este último, el potencial efecto incentivo de una mayor simplificación administrativa queda mitigado por tan alto peso de los impuestos. Los argumentos a favor de mantener altos los impuestos al trabajo se apoyan en la necesidad fiscal de sostener financieramente los seguros sociales; sin embargo, al menos para los países en desarrollo, el argumento es parcial, sino erróneo. Una característica distintiva de los países de atraso relativo es la baja incidencia del impuesto a las ganancias como fuente de recursos fiscales. Esto exige una reflexión sobre la equidad de los sistemas tributarios (que no es trivial desde el punto de vista de la simplificación administrativa).²³

En tercer lugar, y asumiendo que prevalece una filosofía que favorece la formulación de normas laborales de simple administración y que se cuenta con un sistema tributario que no grava la contratación de mano de obra (en especial, la mano de obra de baja calificación), se puede pasar a considerar los aspectos de tipo técnico. Aquí aparece en primer lugar el principio de la *unicidad*.

La experiencia argentina muestra que se debe evitar que los gestores de la seguridad social y/o sindicales eludan ser parte del trámite único y que todo ente que genere un derecho y/o una obligación ligados a la relación laboral dé lugar por sus propios medios a obligaciones administrativas de información a los empleadores en paralelo con el sistema simplificado. Todo ente gestor que administre un beneficio o una obligación ligados a la relación laboral debe tener explícita y legalmente prohibido solicitar datos a los empleadores, y en su lugar debe solicitarlos al administrador del sistema simplificado (en el caso argentino, a la AFIP como responsable de la administración del sistema *Mi simplificación registral*). Si en la gestión de beneficios, el gestor de la seguridad social requiere mayor información del trabajador, debe proveérsela a través de un sistema propio de contacto y comunicación directos con el trabajador, sin utilizar al empleador como intermediario. En el mismo sentido, el cobro de

²³ Si bien excede el presente trabajo, cabe señalar la necesidad de repensar la conveniencia de contar con un sistema de seguros sociales contributivos, basados en la relación laboral formal, y financiados con contribuciones sociales que gravan con la misma alícuota a trabajadores de bajos y altos salarios, máxime si se considera la reciente expansión del sistema no contributivo de protección social. Con un sistema tributario más progresivo, basado en el impuesto a las ganancias –y no en contribuciones sociales–, se podrían potenciar los logros de la simplificación administrativa como medio de inducción de mayores niveles de formalidad.

contribuciones que medien entre el trabajador y el gestor de la seguridad social se debe efectuar por medio del sistema simplificado (en el caso de Argentina, *Su declaración*) y no por medios paralelos.

En cuarto lugar, una vez que los entes gestores y sindicales se hayan centrado en un *único* canal de transmisión de información administrativa, deben tomarse prevenciones en cuanto al tipo y a la naturaleza de los datos que cada ente gestor espera obtener del empleador. Aquí es central que se cree conciencia acerca de la importancia de que los únicos datos imprescindibles que deben solicitarse al momento de registrar la relación laboral son, básicamente, los que identifican al empleador (el CUIT del empleador) y al trabajador (el CUIL del trabajador). Tratar de aprovechar el momento para pedirle al empleador que informe otros datos –que pueden ser necesarios para la gestión de los beneficios sociales– pero que no son inmanentes de la relación laboral, es agregar complejidad al trámite sin agregarle valor. El acto de dar de alta la relación laboral debe ser lo más simple posible; los datos para la gestión de los beneficios deben obtenerse en otro momento, y por otros medios administrativos y tecnológicos, diferentes.

En quinto lugar, el *software* de gestión que se utilice para ejecutar el trámite no es trivial. Debe ser lo suficientemente versátil como para lograr que la ejecución resulte extremadamente ágil y simple de modo que el propio empleador pueda realizar el trámite. Esto implica resolver una disyuntiva entre los imprescindibles niveles de seguridad que debe resguardar el ente administrador del sistema junto con parámetros de calidad que garanticen la consistencia de los datos (a fin de preservar los niveles de calidad de las bases de datos) y la simplicidad de la página Web para realizar el trámite, que en lo posible debe ser sencillo a fin de que pueda ser fácilmente manejado y resulte atractivo para pequeños empleadores con tiempo y conocimientos limitados en temas de normativa y trámites administrativos. Lejos puede estar de la simplicidad un sistema de transmisión y gestión de información, aun cuando tenga soporte en Internet, si su *software* de gestión no es amigable para el usuario común.

A modo de síntesis, se puede señalar que del análisis de la evidencia y las discusiones de este estudio surgen las siguientes recomendaciones:

- i) Cultivar una filosofía de la simplicidad entre los formuladores de normas laborales, impositivas, sindicales y de la seguridad social, y contar con mecanismos efectivos de protección social. Esto no implica tener que complicar administrativamente la tarea de los empleadores; es fundamental que toda vez que se diseñe y se sancione una norma, se consideren sus connotaciones administrativas sobre los empleadores, y se minimicen los requisitos de información sobre quienes generan los puestos de trabajo en la economía.
- ii) Tener bajos o nulos impuestos a la contratación de mano de obra. Los beneficios de eliminar la complejidad administrativa del registro pueden ser muy pequeños cuando registrar a un trabajador implica pagar altos impuestos; con altos impuestos al trabajo, es más difícil percibir los beneficios de la simplicidad (lo que obviamente no significa que haya que descuidar la simplicidad administrativa).
- iii) Cultivar entre los gestores de la seguridad social y los sindicatos la idea de que el trámite de registro para el empleador debe ser *único*; toda necesidad de información sobre el registro laboral que un gestor requiera debe solicitarlo al administrador del sistema simplificado.
- iv) Evitar aprovechar el contacto del empleador en el momento en que se comunica con el administrador del sistema simplificado para obtener datos que no se corresponden estrictamente con el trámite de alta de la relación laboral, entre ellos: la identificación de los trabajadores, sus familiares o las características de la relación laboral; estos datos pueden (y deben) ser obtenidos por otros medios administrativos y tecnológicos alternativos, mediante la comunicación directa del gestor de los beneficios sociales con el trabajador y no a través del empleador.
- v) Cuidar que el *software* de ejecución del trámite sea extremadamente amigable para los niveles de esfuerzo, tiempo y conocimiento de un usuario común, no especializado, como es el caso de los pequeños empleadores.

Referencias

- Arruñada, B. 2009. "How *Doing Business* Jeopardizes Institutional Reform," *European Business Organization Law Review*, 2009, 10(4): 555-574.
- ASAP-FNM (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública). 1999. "La complejidad de la registración laboral en Argentina. Diagnóstico y lineamientos de propuestas". Documento mimeografiado. Buenos Aires: Asociación de Aseguradoras Privadas-Fundación Novum Millenium.
- Bertrand, M., E. Duflo y S. Mullainathan. 2004. "How Much Should We Trust Differences-in-Differences Estimates?" *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 119 (1): 249-275.
- Bruhn, M. 2008. "License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico." Documento de Investigación de Políticas del Banco Mundial WP No. 4538. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Colina, J., L. Ronconi y M. Tommasi. 2002. "Problemas para la expansión del grado de cobertura en el sistema reformado de pensiones argentino." Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- De Soto, H. 1986. *El otro sendero*. Bogotá: Instituto Libertad y Democracia, Editorial Printer Colombiana.
- Djankov, S., R. La Porta, F. López de Silanes y A. Shleifer. 2002. "The Regulation of Entry," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117(1): 1-37.
- Giordano, O. y A. Torres. 2000. "La simplificación de la registración laboral", Serie Documentos #18, Fundación Novum Millenium.
- Goldberg, P. y N. Pavcnik. 2003. "The Response of the Informal Sector to Trade Liberalization," *Journal of Development Economics* Vol. 72: 463-496.
- JGM (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación). 2000. "Diseño para un sistema simplificado de registración laboral". Documento de Consultoría. Buenos Aires: JGM.

Kaplan, D., E. Piedra y E. Seira. 2006. "Are Burdensome Registration Procedures an Important Barrier on Firm Creation? Evidence from Mexico," SIEPR Discussion Paper 06-13.

Ronconi, L. 2010. "Enforcement and Compliance with Labor Regulations in Argentina," *Industrial and Labor Relations Review* Vol. 63 (4): 719-735.

Salim, J. y W. D'Angela. 2007) "Estimaciones de la informalidad laboral". Buenos Aires: AFIP.

Anexo 1 – Enumeración de los datos que requiere *Mi simplificación registral*

A continuación se enumeran los datos que exige *Mi simplificación registral*. Se presentan en forma detallada porque no resultan triviales desde la dimensión de la simplificación. Aunque el trámite pasa a ser único, la cantidad y los atributos de los datos que se solicitan hacen que esté lejos de ser un paso simple.

i) En relación con el empleador: apellido y nombres o razón social; Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT); fecha de alta como empleador y domicilio fiscal; código y denominación de la ART contratada; identificación del convenio colectivo de trabajo que corresponda a la actividad principal que desarrolla el empleador; códigos y denominaciones de las obras sociales (seguros de salud) que le corresponda a cada trabajador según el convenio colectivo que aplique;²⁴ domicilio de la explotación; códigos y denominaciones de las actividades económicas realizadas en el domicilio de explotación; Clave Bancaria Uniforme (CBU) de la cuenta bancaria destinada al reintegro de asignaciones familiares.

i) En relación con cada trabajador: apellido y nombres; Clave Única de Identificación Laboral (CUIL); domicilio real; código y denominación de la obra social (seguro de salud) correspondiente a la actividad; monto de la remuneración mensual pactada; código y denominación que indica la modalidad de liquidación de remuneración; interrelación “Domicilio de explotación – Actividad económica”, correspondiente al lugar de desempeño del trabajador; código y denominación del puesto a desempeñar por el trabajador, mediante el que se identificará la tarea específica que realizará; código y denominación de la modalidad de contratación; trabajador agropecuario; fecha de inicio de la relación laboral; fecha de finalización de la relación laboral, cuando se trate de la modalidad de contratación a plazo fijo; fecha de cese de la relación laboral y código del

²⁴ Otra particularidad del sistema sindical argentino es que los seguros de salud (obras sociales) son administrados por los sindicatos. Tradicionalmente el trabajador estaba obligado a aportar al sindicato signatario del convenio colectivo aplicable a su ocupación. Esto cambió en 1998, cuando se dio libertad de elección de obra social a los trabajadores. Sin embargo, se sigue obligando al empleador a informar la obra social estipulada en el correspondiente convenio colectivo para el eventual caso de que el trabajador no haya ejercido la opción de una obra social diferente.

tipo de baja de que se trate, en el caso de que se comunique una baja en el “Registro”; fecha de nacimiento; denominación del nivel de la formación; marca de incapacidad;²⁵ CBU de la cuenta sueldo para el depósito de las asignaciones familiares y el pago de la cobertura de la ART, en caso de prestación dineraria por siniestro.

iii) En relación con los vínculos familiares: datos del cónyuge e hijos a cargo, altas, bajas y modificaciones.

²⁵ Esto es aplicable para cuando el trabajador sufre un accidente con baja y el seguro de riesgos de trabajo debe abonar su salario mientras dure el período de días caídos.

Anexo 2 – Cuestionario para contadores

Quisiera conocer su opinión sobre la simplificación laboral implementada en los últimos años. Le haré unas preguntas que estimo llevará 10 minutos contestar.

Respuesta: Sí No Volver a llamar

Para cada pregunta le voy a leer algunas opciones, dígame cual se aplica.

La introducción de SU DECLARACIÓN le simplificó su trabajo

- Mucho
- Poco
- Nada
- Lo hizo más complejo
- No sabe

Observaciones.....

La introducción de MI SIMPLIFICACIÓN REGISTRAL le simplificó su trabajo

- Mucho
- Poco
- Nada
- Lo hizo más complejo
- No sabe

Observaciones.....

¿Cuánto tiempo estima que tardaba en dar de alta a un empleado antes de estos cambios y cuánto tarda ahora?.....

¿Cuánto tiempo estima que tardaba en liquidar el sueldo y las cargas sociales de un empleado antes de estos cambios y cuánto tarda ahora?.....

En su opinión, ¿cuán complicado es aplicar las normas actuales de registro de un empleado y pago de las contribuciones sociales?

- Muy complejo porque las normas cambian muy seguido
- Muy complejo porque las normas son difíciles de entender
- Muy complejo porque las normas son difíciles de entender y cambian muy seguido
- Medianamente complejo
- Sencillo

En su opinión, ¿cuán colaboradora es la AFIP para asistir y ayudar a entender las normas de registro y pago de las cargas sociales?

- Muy colaboradora
- Medianamente colaboradora
- No resulta de ayuda