

CÓRDOBA

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROPUESTAS DE REFORMAS ECONÓMICAS ENFOCADAS EN EL EMPLEO
PRODUCCIÓN-EXPORTACIONES DE CÓRDOBA Y EL PAÍS¹

ENTREGA FINAL

AGOSTO, 2022

¹ INSTITUTO SOBRE LA REALIDAD ARGENTINA Y LATINOAMERICANA (IERAL)

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	10
I. DIFICULTADES EN EL MERCADO LABORAL.....	13
I.1 Estado de situación del mercado laboral nacional y provincial.....	13
I.2 Problemas de inserción laboral en los jóvenes	19
I.3 Deficiente grado de instrucción de la fuerza laboral: Una fuerte barrera para lograr el desarrollo regional a partir de la movilidad social ascendente	26
II. PROPUESTA SOBRE EL RÉGIMEN DE INDEMNIZACIONES POR DESPIDO	33
II.1.1 Efectos de la indemnización por despido.	35
II.1.2 La protección al empleo en el contexto internacional: Revisión de las indemnizaciones en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Austria y Australia	39
II.1.3 Comparativa de los sistemas de indemnización	54
II.1.4 Incidencia de las indemnizaciones desde el punto de vista empresarial ..	55
II.1.5 Evaluación de reformas sobre el sistema del régimen de indemnizaciones por despido: Propuestas para Argentina	57
II.2 Propuesta mixta sugerida por IERAL.....	62
II.2.2 Las indemnizaciones y su incidencia en el costo laboral	71
II.2.3 Una posibilidad para la transición: Propuesta para Argentina	76
II.2.4 El seguro de desempleo, una propuesta complementaria.....	79
II.2.5 Advertencia sobre el uso discrecional de las cuentas individuales: los casos de Colombia y Brasil, y una propuesta para Argentina.....	86
III. PROPUESTAS ALTERNATIVAS A FIN DE SUSTITUIR PROGRESIVAMENTE PLANES SOCIALES POR INCENTIVOS PARA LA GENERACIÓN DE NUEVOS EMPLEOS	89
III.1 Relevamiento de los programas sociales y su relación con el empleo	91
III.1.1 Descripción de las principales políticas de seguridad social, promoción y asistencia social	95
III.2 Relevamiento de principales programas destinados a jóvenes	116
III.2.1 Programas Nacionales	116

III.2.2	Programas de Córdoba	119
III.2.3	Programas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	123
III.2.4	Programas Internacionales Vigentes	124
III.3	Proyectos Legislativos Nacionales de conversión de planes sociales en empleo 126	
III.4	Experiencia internacional	128
III.4.1	Brasil.....	129
III.4.2	Paraguay	129
III.4.3	Colombia	130
III.5	Propuesta de sustitución de planes sociales por incentivos para la generación de nuevos empleos	130
III.5.1	Etapa 1: Capacitación y vinculación laboral	131
III.5.2	Etapa 2: Salario complementario.....	133
III.5.3	Etapa 3: Contribuciones patronales cubiertas.....	135
III.5.4	Consideraciones de cupo, acceso por sorteo y evaluación de impacto ..	135
III.5.5	Simulaciones: Evaluación del Costo Fiscal.....	137
III.5.6	Propuesta para nivelar capacidades de las poblaciones vulnerables que permitan su inserción laboral.....	140
IV.	RESTRICCIONES A LAS EXPORTACIONES Y DERECHOS DE EXPORTACIÓN	142
IV.1.1	Descripción de las políticas tendientes a restringir exportaciones	143
IV.1.2	Revisión de las exportaciones argentinas	151
IV.1.3	Dinámica de los precios de los alimentos en la región y su incidencia en la Canasta Básica Alimentaria.....	155
V.	PROPUESTA DE SUBSIDIOS A LA DEMANDA DE ALIMENTOS.....	160
V.1	Conceptualización de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y el IPC de alimentos.....	161
V.1.1	La Canasta Básica Alimentaria	161
V.1.2	Rubro alimentos del Índice de Precios al Consumidor.....	166
V.1.3	Comparación de la Composición del IPC con las canastas	167

V.2	Simulaciones de costo fiscal por transferencia monetaria a los hogares de los deciles más bajos	170
V.2.1	Propuesta de subsidio a la demanda de alimentos focalizada por tipo de beneficiario	173
VI.	PROPUESTA DE REDUCCIÓN GRADUAL DE DEX	188
VI.1	Análisis sobre los Derechos de Exportación (DEX).....	188
VI.1.1	Efectos económicos de los DEX	189
VI.1.2	Descripción histórica de los DEX y análisis de la situación actual.....	204
VI.2	Análisis de una propuesta para la reducción gradual de los DEX	216
VI.2.1	Incidencia de los DEX en el resultado fiscal nacional	216
VI.2.2	Simulaciones de esquemas posibles para una reducción gradual de los DEX	218
VI.2.3	Pago de Derechos de Exportación como Pago a Cuenta del Impuesto a las Ganancias.....	225
VI.2.4	Costo fiscal de un esquema que combina la reducción de alícuotas de DEX y beneficio de usar parte del pago de DEX a cuenta de IG	230
VI.2.5	Recupero parcial de DEX si se compran determinados bienes	231
VII.	Conclusiones	232
VIII.	BIBLIOGRAFÍA	233

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Indemnización en Austria según período de servicio continuado.....	54
Tabla 2.	Resumen de sistemas de indemnización	54
Tabla 3.	Transferencias recibidas por los trabajadores	69
Tabla 4.	Simulación: valor presente de costos por despido	73
Tabla 5.	Cálculo de transición del actual sistema de indemnizaciones al esquema cuanta individual portable.....	77
Tabla 6.	Tasa de pobreza promedio y semestres de aumento para períodos seleccionados	89
Tabla 7.	Componentes del gasto en Servicios Sociales en el presupuesto nacional	92
Tabla 8.	Políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria.....	99

Tabla 9. Costo fiscal de los Programas de Soberanía y Seguridad Alimentaria	100
Tabla 10. Distribución de titulares de cobro que reciben acreditaciones de la Tarjeta Alimentar y montos del beneficio por fecha de actualización.....	101
Tabla 11. Programas provinciales de “tarjetas” destinadas a la compra de alimentos y/u otros elementos específicos	103
Tabla 12. Programas relacionados con la Economía Popular.....	105
Tabla 13. Costo fiscal de los programas de la Economía Popular y Social.....	106
Tabla 14. Principales programas de Género	111
Tabla 15. Costo fiscal de los programas de género	111
Tabla 16. Costo fiscal de la partida presupuestaria del gasto social en Trabajo	113
Tabla 17. Principales programas sociales según rango etario de Nación, Provincia de Buenos Aires y Córdoba.....	126
Tabla 18. Unidades de adulto equivalente, según sexo y edad.....	163
Tabla 19. Composición del IPC Nacional y de CBA	168
Tabla 20. Composición del IPC GBA y de la CBT.....	169
Tabla 21. Alimentos IPC-GBA	169
Tabla 22. Hogares y personas por decil de ingreso per cápita familiar.....	171
Tabla 23. Composición de los hogares y valor necesario de CBA.....	171
Tabla 24. Subsidio del 100% de una CBA para los hogares del decil 1 y 2 según ingreso per cápita familiar	172
Tabla 25. Subsidio del 50% de una CBA para los hogares del decil 1 y 2 según ingreso per cápita familiar.....	173
Tabla 26. Comparación entre la AUH y la Tarjeta Alimentar.....	175
Tabla 27. Costo fiscal de la propuesta para el caso 1: actualizar la AUH por CBA en reemplazo de la Tarjeta Alimentar	178
Tabla 28. Costo fiscal para el conjunto de beneficiarios del Potenciar Trabajo.....	181
Tabla 29. Costo fiscal para el conjunto de beneficiarios en pobreza extrema y sin instrucción en edad laboral	182
Tabla 1. Costo fiscal para el conjunto de beneficiarios en pobreza y sin instrucción en edad laboral.....	182
Tabla 2. Topes máximos de devolución.....	183

Tabla 3. Costo fiscal de las propuestas sociales.....	185
Tabla 4. Estructura de exportaciones de Argentina según complejos exportadores	212
Tabla 5. Tratamiento tributario según principales cadenas y productos agropecuarios	215
Tabla 6. Esquemas posibles de reducción de DEX según principales complejos exportadores.....	220
Tabla 7. Costo fiscal directo de distintos esquemas de reducción de DEX	223

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Política social con mayor impacto fiscal y distorsiones en mercados... ¡Error! Marcador no definido.	
Figura 1. Composición de la población en el mercado laboral	14
Figura 2. Composición de la población en el mercado laboral por provincia	15
Figura 3. Evolución trimestral del empleo asalariado registrado del sector privado ...	16
Figura 4. Evolución trimestral del salario privado registrado en términos reales.....	16
Figura 5. Cambios en el mercado laboral, según estado y categoría ocupacional	17
Figura 6. Diferencias en el mercado laboral entre 2011 y 2021	17
Figura 7. Evolución empleo asalariado registrado, sector público y privado	18
Figura 8. Variación de trabajadores registrados según modalidad ocupacional principal	18
Figura 9. Tasa de pobreza e indigencia.....	19
Figura 10. Selección de indicadores que resumen la vulnerabilidad de los jóvenes en el mercado laboral (segundo trimestre 2021)	20
Figura 11. Evolución de la Tasa de Actividad de los jóvenes entre 18 y 24 años y de la población total (en porcentaje)	21
Figura 12. Evolución de la Tasa de Desempleo de los jóvenes entre 18 y 24 años y de la población total (En porcentaje)	22
Figura 13. Evolución de la Tasa de Empleo de los jóvenes entre 18 y 24 años y de la población total (En porcentaje)	23
Figura 14. Evolución de la cantidad de asalariados privados registrados de entre 18 a 24 años (en miles).....	24
Figura 15. Jóvenes de 18 a 24 años que no estudian, no trabajan ni buscan empleo (Ni Ni) por provincia (primer trimestre 2021).....	25

Figura 16. Evolución de la tasa de pobreza de los jóvenes entre 18 y 24 años y de la población total	26
Figura 17. Indemnización por despido en el mundo:.....	41
Distribución acumulada de la indemnización a trabajadores de 20 años de antigüedad	41
Figura 18. Indemnización por despido en el mundo: Asalariados de 20 años de antigüedad (en semanas de salario)	43
Figura 19. Índice de protección al empleo en países de la OECD.....	45
Figura 20. Porcentaje de trabajadores que declaran recibir indemnización luego de un despido	56
Figura 21. Transferencias a los trabajadores según sistema por mes de antigüedad	64
Figura 22. Pagos de las empresas según sistema por mes de antigüedad	66
Figura 23. Tasas de desvinculación y despido	67
Figura 24. Simulación: distribución de las transferencias recibidas por los trabajadores en concepto de indemnización por despido, cuenta individual y propuesta.....	70
Figura 25. Simulación: medias por antigüedad de la relación laboral	72
Figura 26. Incidencia de pobreza e indigencia individual por semestre (1988-2021) ...	90
Figura 27. Incidencia de pobreza e indigencia individual	90
Figura 28. Cantidad de personas en condición de pobreza e indigencia (en millones) .	91
Figura 29. Evolución del gasto en Servicios Sociales (en % del PIB).....	92
Figura 30. Evolución del gasto en Seguridad Social (en % del PIB).....	93
Figura 31. Evolución del gasto en Promoción y Asistencia Social (en % del PIB).....	94
Figura 32. Evolución del gasto en Trabajo (en % del PIB)	94
Figura 33. Evolución de la prestación real de la AUH	96
Figura 34. Evolución del gasto en AUH a precios constantes del 2021 y en porcentaje del PIB	96
Figura 35. Evolución de la cantidad de beneficiarios de la AUH.....	97
Figura 36. Porcentaje de niños pobres cubiertos por la AUH por provincia	98
Figura 37. Evolución de la prestación para 1 hijo de la Tarjeta Alimentar en términos reales a precios de mayo 2022 según IPC e IPC de Alimentos.....	101

Figura 38. Evolución de la cobertura de la prestación de la Tarjeta Alimentar para 1 hijo de la CBA para 1 adulto equivalente (en porcentaje).....	102
Figura 39. Evolución de la cantidad de kg de carne susceptibles de ser comprados con la prestación de la Tarjeta Alimentar para 1 hijo	102
Figura 40. Evolución de la prestación monetaria del programa Potenciar Trabajo	109
Figura 41. Evolución de la cantidad de beneficiarios del Potenciar Trabajo y programas vinculados	109
Figura 42. Titulares del Potenciar Trabajo cada 100 personas con dificultad laboral .	110
Figura 43. Evolución del gasto en becas educativas a precios constantes de 2021	113
Figura 44. Impacto doméstico de una prohibición a las exportaciones	144
Figura 45. Impacto doméstico de impuestos a las exportaciones	147
Figura 46. Impacto doméstico de Cuotas/Licencias de Exportación	149
Figura 47. Composición de las exportaciones argentinas	151
Figura 48. Composición de las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario	152
Figura 49. Exportaciones agrícolas (en dólares).....	153
Figura 50. Exportaciones de productos agropecuarios de Argentina (simulaciones)..	154
Figura 51. Recaudación extra en 2021 (Argentina)	154
Figura 52. Evolución de precios internacionales de alimentos según canasta FAO en 2020, 2021 y 2022 (5 meses)*.....	155
Figura 53. Evolución de precios consumidor de alimentos y bebidas en 2020, 2021 y 2022 (4 meses).....	157
Figura 54. Evolución de precios de alimentos y bebidas y del nivel general de precios en países seleccionados	159
Figura 55. Unidades de adulto equivalente, según sexo y edad.....	162
Figura 56. Montos recibidos por familias beneficiarias de AUH y Tarjeta Alimentar	174
Figura 57. Evolución de la AUH actualizada por movilidad, IPC de Alimentos y CBA	176
Figura 58. Evolución de las asignaciones: Propuesta (AUH actualizada por CBA) vs Montos individuales que reciben los hijos en una familia en donde todos los niños cobran AUH + CBA	177
Figura 59. Escenarios de la ayuda alimentaria según cantidad de beneficiarios	180

Figura 60. Economía pequeña e implementación de derechos de exportación	194
Figura 61. Economía grande e implementación de derechos de exportación.....	196
Figura 62. Economía pequeña con oferta perfectamente inelástica y derechos de exportación	198
Figura 63. Evolución de las alícuotas efectivas de Derechos de Exportación sobre granos 1982-2001	207
Figura 64. Evolución de las alícuotas efectivas de DEX sobre granos.....	210
Figura 65. Peso de los DEX en los ingresos tributarios del Sector Público Nacional .	216
Figura 66. Resultado financiero del Sector Público Nacional.	217
Figura 67. Programa de Facilidades Extendidas Argentina - FMI	218
Figura 68. Evolución de alícuotas según esquemas y productos seleccionados.....	221
Figura 69. Evolución de recaudación de DEX según esquemas definidos.....	224
Figura 70. Recaudación estimada de DEX Complejo Sojero 2023-2033, bajo Esquemas 1 y 2 de reducción de alícuotas.....	229

INTRODUCCIÓN

Argentina se encuentra hace ya más de 10 años, sumergida en la estanflación, donde la economía no crece y exhibe altas subas generalizadas de los precios. Entre los numerosos problemas existentes que conducen a esta situación, se pueden mencionar dos: un mercado laboral débil regulado por leyes laborales obsoletas; y un mercado sesgo anti exportador. Ambos aspectos mencionados conducen a un estancamiento de la economía.

En lo que respecta al mercado laboral, en la última década prácticamente no se ha creado empleo privado de calidad, sino que ha primado la creación de empleo público, privado informal y cuentapropismo de baja productividad. Por tal razón, se necesitan reformas que incentiven la contratación formal de mano de obra en el sector privado. En este informe se propone una **reforma al régimen de indemnizaciones**, para las nuevas contrataciones.

De forma paralela, las dificultades en el mercado laboral tienen una estrecha relación con los niveles de pobreza, la cual tiene hace más de 20 años, un piso irreductible del 30%, lo que significa que 3 de cada 10 argentinos no cubren con sus ingresos la canasta básica total. Dado este contexto, se realiza un análisis de la estructura del gasto social en Argentina, con especial atención en las acciones vinculadas a Promoción y Asistencia Social y a aquellas tendiente a fomentar nuevos empleos, al mismo tiempo que se realizan consideraciones especiales para atender la desigual participación en el mercado laboral de los jóvenes. En esta línea, se presentan propuestas alternativas a fin de **sustituir progresivamente los planes sociales por incentivos para la generación de nuevos empleos**, señalando los incentivos y esfuerzos tripartitos del Estado, el sector productivo y los trabajadores. Además, se proponen **políticas para nivelar capacidades de las poblaciones vulnerables** tal que se permita su inserción laboral, donde se tienen en cuenta específicamente la situación de los **jóvenes (18 y 24 años)** y los “Ni Nis”, es decir, personas en el rango etario mencionado que no estudian ni trabajan.

Por otro lado, el desincentivo a las exportaciones ocurre de diversos modos, como la existencia de **impuestos a las exportaciones, restricciones cuantitativas** a las exportaciones, altos costos de transporte y logística, burocracia para exportar, entre otros. Los dos primeros factores afectan principalmente al sector primario y agro industrial. Desde el Estado se han justificado los Derechos de Exportación (DEX) y las restricciones

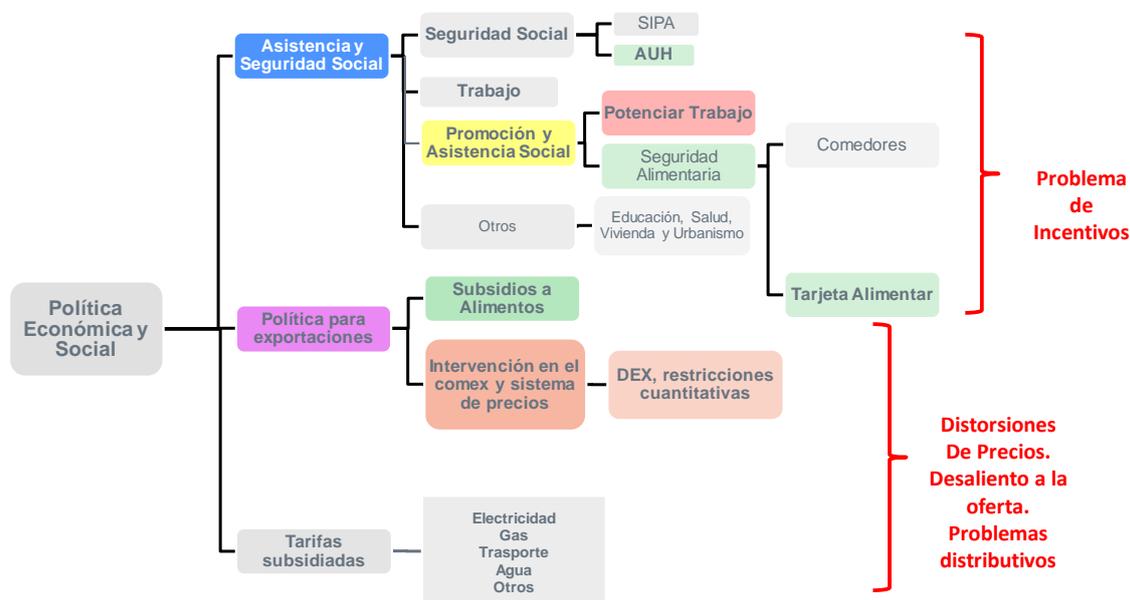
cuantitativas a las ventas al exterior en el objetivo de **contener los precios de los alimentos** y el poder adquisitivo de la población, algo que no se ha logrado, con el costo adicional de desincentivar las exportaciones y la generación genuina de divisas. Por tales motivos, en este informe se propone **reducir gradualmente los DEX**, a la vez que **eliminar las restricciones cuantitativas**, compensando con la instrumentación **focalizada de subsidios para la compra de alimentos**, cuyos beneficiarios serían las personas de menores recursos de la población. En particular se esboza una propuesta segmentada por rango etario: el primer caso se concentra en niños de entre 0 y 18 años de edad, actualmente beneficiario de la Asignación Universal por Hijo y Tarjeta Alimentar, a partir de la unificación de instrumentos y propuesta diferente de actualización. El segundo caso se ocupa de los adultos en edad laboral que no pudieron conseguir un empleo en la propuesta de reconversión de planes, se propone una asistencia equivalente a una fracción de la canasta básica alimentaria (CBA). En tercer lugar, se contempla la población de adultos mayores beneficiarios del haber mínimo y de la pensión universal del adulto mayor (PUAM) bajo un rediseño en el monto y actualización del reintegro que reciben actualmente por compras vía tarjeta de débito.

Conciderando estos dos ejes principales (mercado laboral y sesgo anti exportador) en un marco conceptual y esquemático, se tiene que la política económica social tiene como principal representante el gasto social, integrado por la Seguridad Social (SIPA, AUH, entro otros), Trabajo (donde se encuentran principalmente programas de capacitación laboral) y Promoción y Asistencia Social, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Éste último, tiene como pilares al Potenciar Trabajo y a la Tarjeta Alimentar, la cual nace en el marco de un programa de medidas para garantizar la seguridad alimentaria en el país. La falta de focalización y las fallas en su diseño que tienden a un gasto excesivo y poco eficiente, dan lugar a la existencia de problemas de incentivos en la población beneficiaria, atentando a su vez, contra la creación de puestos de trabajo formales en el sector privado.

Las políticas alimentarias no se limitan únicamente al subsidio de la compra de alimentos como lo es la Tarjeta Alimentar, sino que también, la seguridad alimentaria es utilizada como razón para justificar medidas tendientes a intervenir en el comercio exterior del país (con DEX y cupos a las exportaciones) y en el sistema de precios. Estas acciones, dan lugar a distorsiones de precios relativos, desaliento de la producción y la

oferta, problemas distributivos, como también lo hacen los subsidios económicos a los servicios públicos.

Figura 1. Políticas con fines sociales con alto impacto fiscal y que generan distorsiones en algunos mercados



Fuente: IERAL

De manera que el presente estudio se organiza en dos principales secciones: dificultades en el mercado laboral y restricciones a las exportaciones. En la primera, se realiza un diagnóstico de estado de situación del mercado laboral y de los problemas de inserción de los jóvenes y las mujeres. Dado este marco, se presenta la propuesta de reforma al régimen de indemnizaciones para las nuevas contrataciones. Luego, se realiza un relevamiento de los planes sociales y su relación con el empleo, con el fin de presentar una propuesta de política para transformar progresivamente los planes sociales en líneas de acción para vincular a las personas en edad laboral con un puesto de trabajo genuino. Esta sección finaliza con una propuesta para nivelar capacidades de los jóvenes y facilitar su inserción en el mercado laboral.

La segunda sección, se ocupa de exportaciones y las políticas que distorsionan las decisiones de los agentes, en particular, las restricciones cuantitativas y los derechos de exportación. En cuanto a las restricciones cuantitativas, se recomienda evitar este tipo de medidas y se plantea su reemplazo por un subsidio a la demand. Aquí se propone una política tendiente a proteger a los sectores vulnerables de las subas de precios de los

alimentos. Finalmente, con respecto a los derechos de exportación, se propone su reducción gradual con especial atención en el impacto en las cuentas fiscales.

I. DIFICULTADES EN EL MERCADO LABORAL

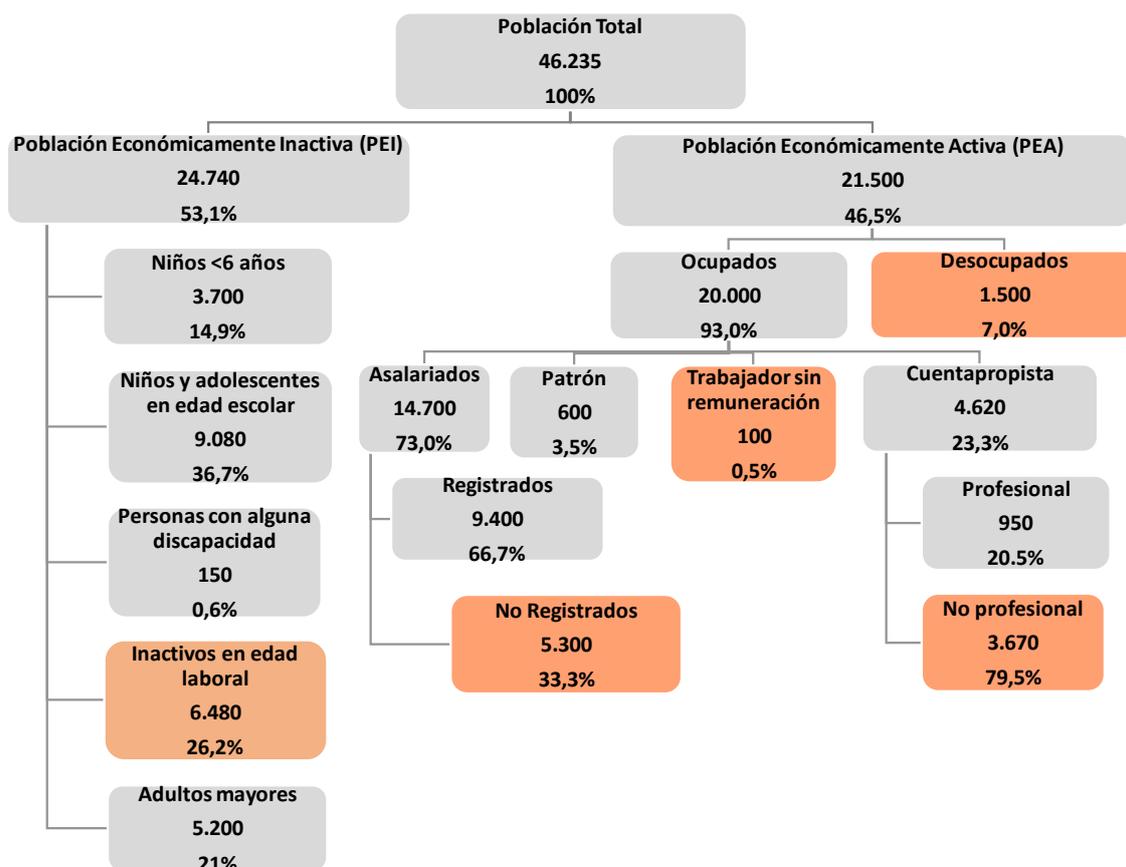
I.1 Estado de situación del mercado laboral nacional y provincial

Argentina presenta una economía prácticamente estancada en la última década, con escasa generación de empleo de calidad, de lo que se desprende la necesidad de realizar reformas que destraben la situación. En particular, el mercado laboral argentino exhibe una participación del 46,5% de la población total, aún por debajo de los niveles previos a la pandemia por Covid-19 (47,2% IVtrim.2019). Casi un tercio de la población del país, se encuentra trabajando en relación de dependencia (14,7 millones de personas): donde al menos uno de cada tres trabajadores lo hace en un puesto no registrado (5,3 millones de trabajadores). Al mismo tiempo, un 10% de la población es cuentapropista y una participación reducida del 1,5% y del 0,2% de la población está compuesta por patronos y trabajadores sin remuneración, respectivamente.

Por otro lado, los desocupados representan el 7% de la población económicamente activa (1,5 millones de personas) y los inactivos en edad laboral el 14% de la población total, alrededor de 6,5 millones de personas que no participan del mercado de trabajo, pero se encuentran en condiciones de hacerlo.

Es decir, más de 10 millones de personas que participan del mercado de trabajo presentan alguna dificultad laboral e inestabilidad de ingresos, ya sea por estar desocupados o desempeñarse en la informalidad. Además, existen otros 6,5 millones de personas que no poseen ingresos laborales, pero podrían sumarse a la fuerza laboral.

Figura 1. Composición de la población en el mercado laboral
1er trim. 2022- En miles

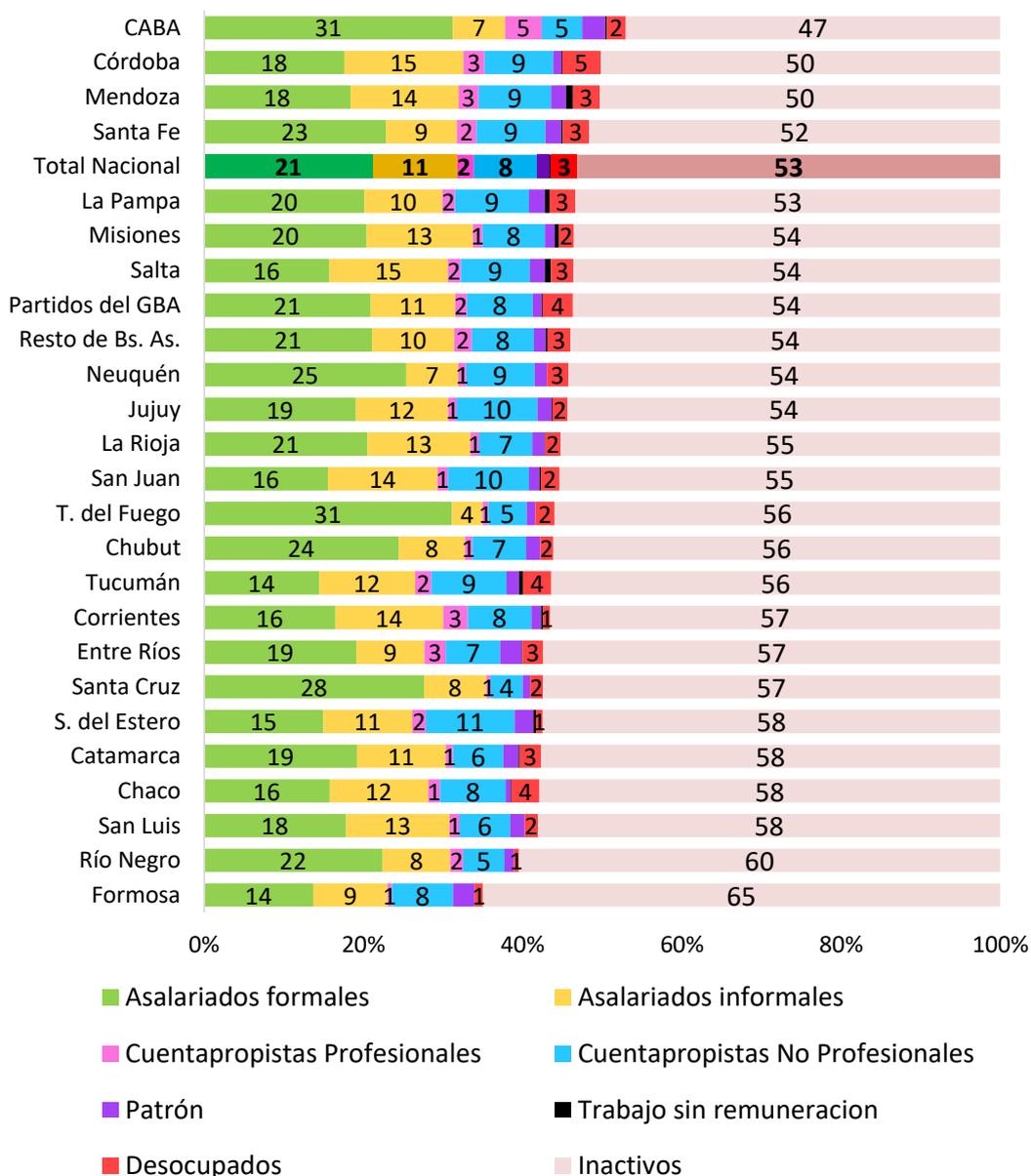


Fuente: IERAL en base a EPH-INDEC

*Nota: se considera cuentapropista no profesional al trabajador independiente de baja calificación e ingresos inestables

Hacia el interior del país, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) para el cuarto trimestre 2021, los resultados son heterogéneos: sólo cuatro provincias tienen una tasa de actividad mayor al promedio nacional: CABA (53%), Córdoba (49,8%), Mendoza (49,7%) y Santa Fe (48,3%). En razón de ello, son consideradas las provincias con mercados laborales más dinámicos. Al mismo tiempo, se destaca Formosa con la menor participación laboral (35%). Por su parte, Salta, Córdoba y La Rioja posean la mayor proporción de asalariados informales; Santiago del Estero con mayor incidencia de cuentapropistas informales y CABA con la más alta participación de trabajadores independientes profesionales.

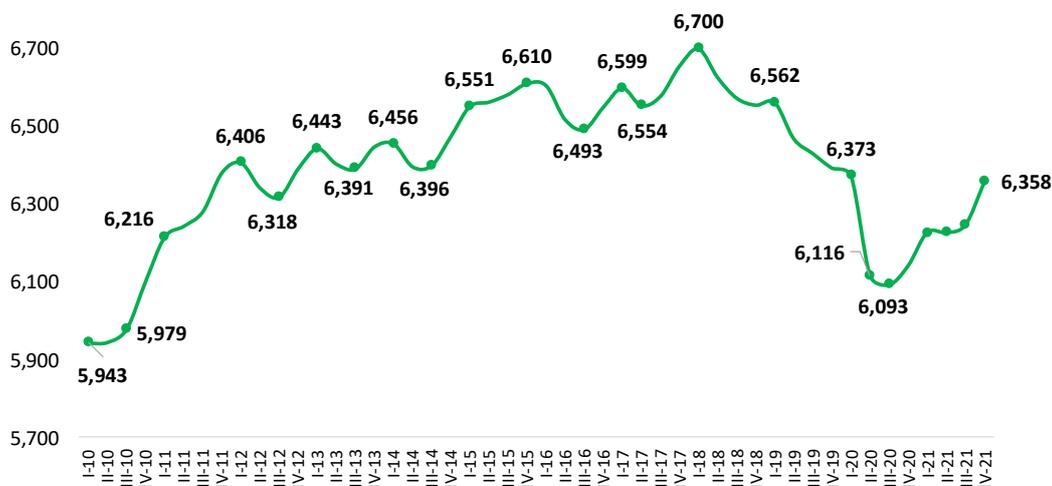
Figura 2. Composición de la población en el mercado laboral por provincia
En % del total. Según provincias. 4to trim. 2021



Fuente: IERAL en base a EPH-INDEC

Los resultados anteriores no resultan sorprendentes dada la evolución del empleo asalariado formal. Ha mantenido un curso descendente desde el primer trimestre 2018 que fue acentuado durante el 2020, alcanzando al cierre de 2021, 6,4 millones de puestos de trabajo, un valor que no supera a los niveles pre-pandemia y se asemeja a la misma cuantía registrada 10 años atrás, en el año 2011. En igual periodo, entre 2011 y 2021, la población creció en más de 4,5 millones de personas.

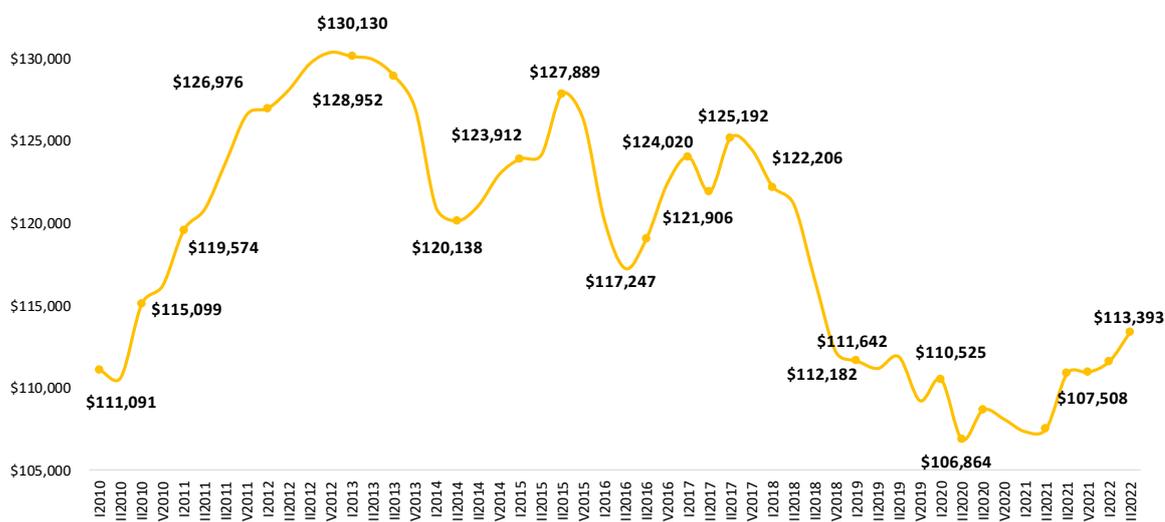
Figura 3. Evolución trimestral del empleo asalariado registrado del sector privado
En miles



Fuente: IERAL en base a Ministerio de Trabajo de la Nación

En consonancia, al estudiar la evolución de las remuneraciones reales en la última década, ésta exhibe un curso oscilante, pero de tendencia negativa desde mediados de 2012, producto de la erosión de una inflación en ascenso.

Figura 4. Evolución trimestral del salario privado registrado en términos reales
2010-2021 a valores diciembre 2021

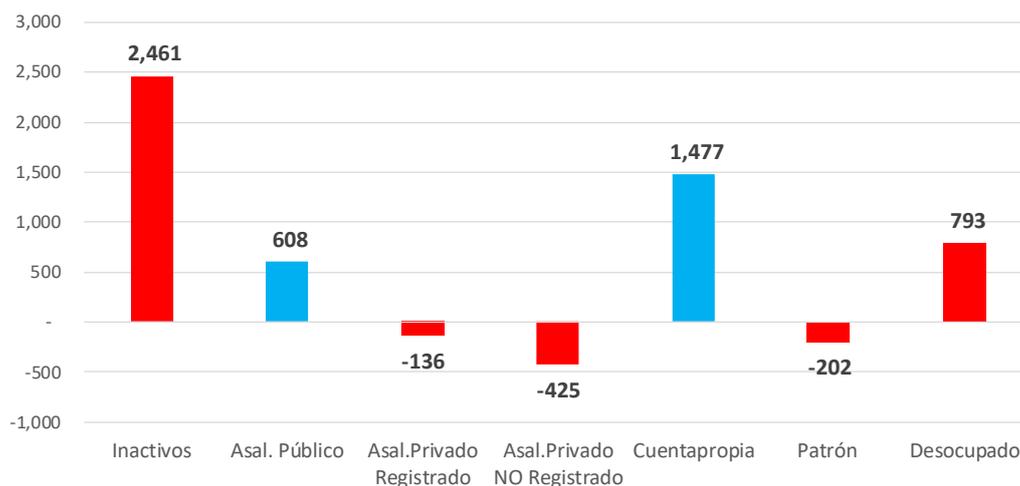


Fuente: IERAL en base a MECON, Ministerio de Trabajo de la Nación, INDEC e IPC combinado

En la última década (estanflacionaria), la economía argentina exhibe cifras muy poco alentadoras en el mercado laboral. En el año 2021 existían cerca de 800 mil desocupados más que en 2011, a pesar que desde entonces se han sumado casi 2,5 millones de personas inactivas en el mercado laboral, ya sea por su baja o elevada edad,

o porque, aun ubicándose en edades en condiciones de trabajar, decidieron no hacerlo. En simultáneo, hay 136 mil empleos asalariados formales y 425 mil informales menos que hace 10 años atrás. Así, en la última década se expandió el empleo público (alrededor de 600 mil puestos adicionales) y el cuentapropismo (+1,5 millones).

Figura 5. Cambios en el mercado laboral, según estado y categoría ocupacional
Año 2011 vs Año 2021 - En miles de personas

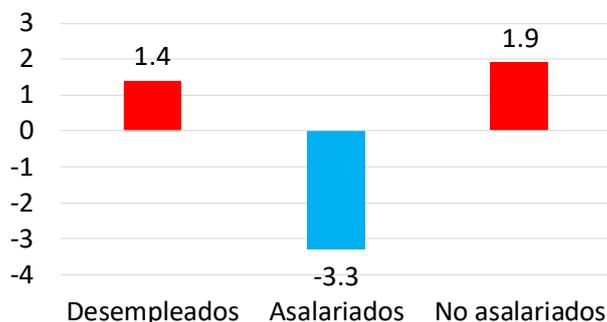


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a en base a EPH- INDEC

*Asalariados privados registrados incluye trabajadoras de casas particulares.

Al considerar también el aumento de la población, el panorama resulta semejante: en 10 años hay 3,3% menos de puestos asalariados registrados (con relación a la población total) junto a un incremento del trabajo independiente (+1,9%) y del desempleo (+1,4%).

Figura 6. Diferencias en el mercado laboral entre 2011 y 2021
En % de la población total

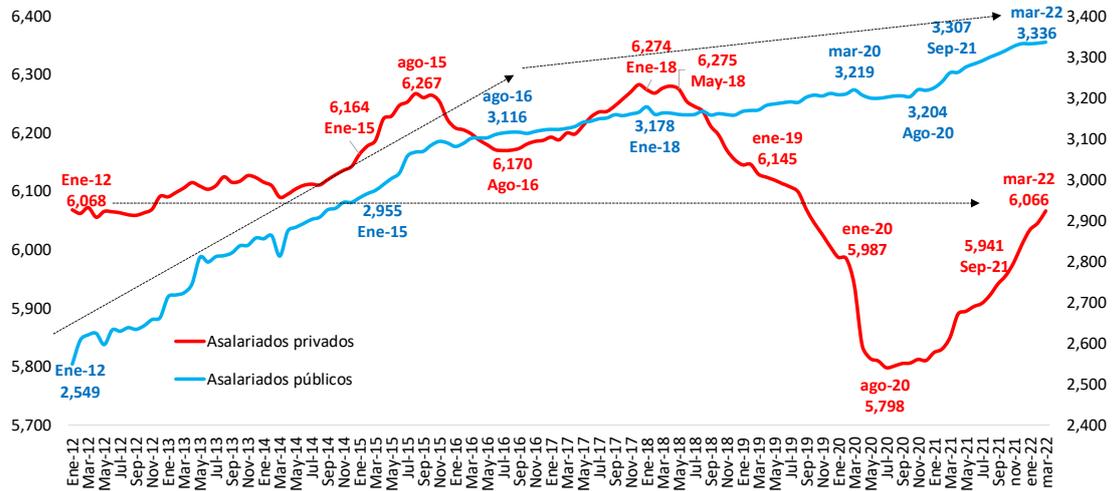


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a en base a EPH- INDEC

Por otra parte, de acuerdo a los datos del Ministerio de Trabajo de la Nación, entre marzo de 2012 y marzo 2022, la nómina de empleados estatales creció de manera sostenida, un acumulado del 27%. El empleo asalariado privado alcanzó su máximo de contratación en abril de 2018 (6,3 millones de trabajadores), tras lo cual se inició una

destrucción persistente del empleo privado, que se agudizó en 2020, por los efectos del confinamiento producto de la pandemia. La cantidad de puestos de trabajo privados perdidos en los últimos cuatro años supera los 214 mil.

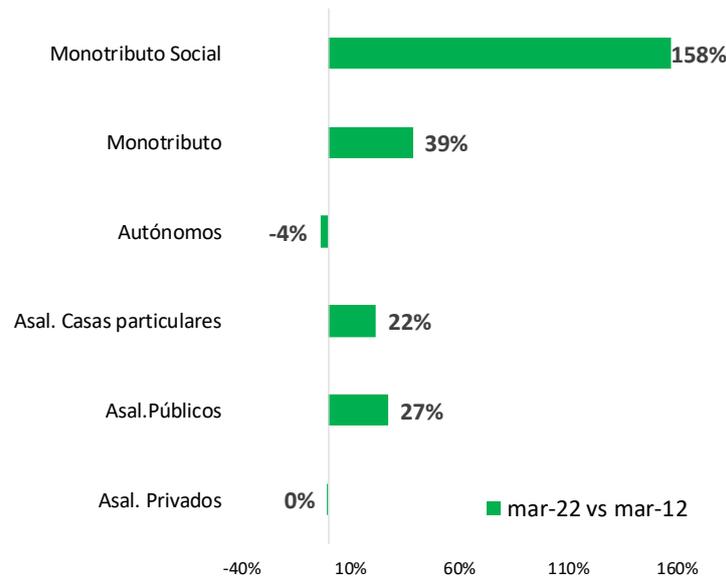
Figura 7. Evolución empleo asalariado registrado, sector público y privado
En miles de trabajadores - Serie desestacionalizada



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a en base a MTEySS

*Asalariados privados registrados no incluye trabajadoras de casas particulares.

Figura 8. Variación de trabajadores registrados según modalidad ocupacional principal
Última década



Fuente: IERAL en base a en base a MTEySS

A esta magra evolución del empleo de mayor calidad, en la última década se adiciona una suba en las ocupaciones independientes, con aportes a la seguridad social

relativamente bajos: Monotributo social (+158%); Monotributistas (+39%) y asalariados de casas particulares (+22%). No obstante, se observa una caída de los independientes registrados bajo un régimen general de IVA y Ganancias, es decir, los autónomos que se diferencian del grupo anterior principalmente por tener mayores niveles de facturación (-4%).

Resumiendo, el panorama del mercado laboral en la última década muestra una suba del desempleo, una caída del empleo privado registrado, una suba del empleo público y un aumento en las ocupaciones independientes menos productivas. Claramente, no se trata sólo de los escasos incentivos existentes para contratar más trabajadores en un contexto de estancamiento en la actividad económica o directamente en retroceso, sino que probablemente se trate también de la influencia de una legislación laboral diseñada para los mercados laborales del pasado, que colabora en expulsar al empleo asalariado e induce la creación de empleo cuentapropista de menor calidad.

En este sentido, el deterioro en el empleo privado formal, con crecientes niveles de trabajos con características más inestables, que dejan a las personas en mayor exposición a las recesiones económicas junto a la caída paulatina del salario real, ha resultado en crecientes números de pobreza. En el primer semestre 2021 se contabilizaron cerca de 18,6 millones de personas bajo la línea de pobreza, es decir, 6,4 millones de personas más que en 2015. Al mismo tiempo, la indigencia casi se duplicó en relación al primer semestre del año 2015.

Figura 9. Tasa de pobreza e indigencia
Promedio de cada año

	2015	2019	2021	Var. (p.p.) 2019 vs 2015	Var. (p.p.) 2021 vs 2019	Var. (p.p.) 2021 vs 2015
Tasa pobreza	29,3%	35,5%	39,0%	6,2	3,5	9,7
<i>Personas pobres (en millones)</i>	12,6	16,0	17,9	3,3	1,9	5,2
Tasa indigencia	5,7%	7,9%	9,5%	2,2	1,6	3,8
<i>Personas indigentes (en millones)</i>	2,5	3,6	4,4	1,1	0,8	1,9

Fuente: IERAL en base a EPH-INDEC

I.2 Problemas de inserción laboral en los jóvenes

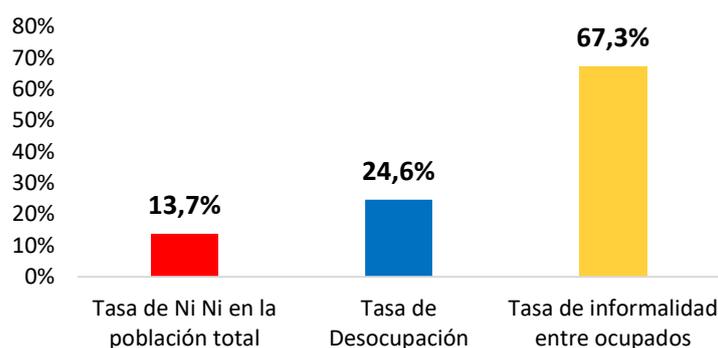
Argentina ha presentado importantes problemas en la generación y sostenimiento de puestos de trabajo, dejando a gran parte de la población en situación de desempleo u

ocupada de manera precaria. La coyuntura de estanflación que atraviesa el país debilita su mercado laboral, empeorando las condiciones de empleabilidad de los segmentos más vulnerables. Con resultados más preocupantes si el grupo de análisis lo constituyen los jóvenes en edad de haber finalizado sus estudios de nivel medio, es decir, quienes por lo general transcurren entre 18 y 24 años de edad.

En 2021, los jóvenes de entre 18 y 24 años conforman en Argentina un universo de 5,3 millones personas, entre los cuales 1,4 millones poseen empleos precarios y otros 672 mil se encuentran desocupados. Esto totaliza más de 2 millones de jóvenes con problemas de empleo, lo cual representa un 39% de dicho grupo poblacional.

Si se analiza dicho conjunto de jóvenes respecto a su condición laboral y su tránsito por el sistema educativo, se encuentra que el 52,7% de ellos posee al menos un inconveniente de inserción social, ya sea laboral o educativo. Dentro de este grupo se encuentran más de 2 millones de jóvenes de entre 18 y 24 años que enfrentan inconvenientes al momento de enfrentarse al mercado laboral (1,4 millones que recaen en empleos precarios y 671 mil que no encuentran empleo); y unos 723 mil jóvenes que no estudian, no trabajan, ni buscan un empleo. De esta forma, más de la mitad de los jóvenes del rango etario bajo estudio se encuentran en problemas de inserción socio laboral.

Figura 10. Selección de indicadores que resumen la vulnerabilidad de los jóvenes en el mercado laboral (segundo trimestre 2021)



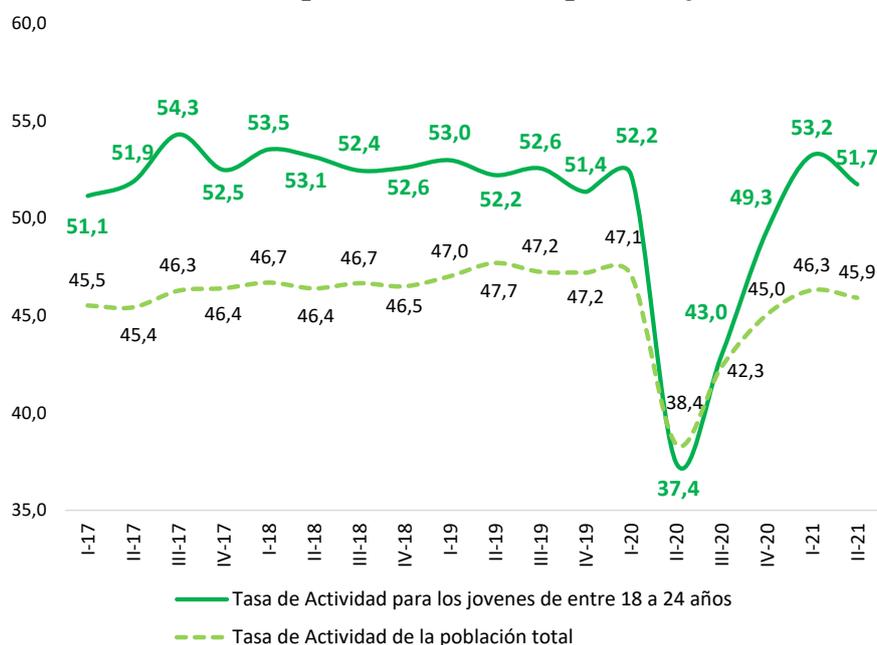
Fuente: IERAL en base a EPH-INDEC

Los jóvenes de entre 18 y 24 exhiben estructuralmente mayores tasas de participación laboral que el promedio general para la población total. Esto puede observarse a partir de la evolución de la tasa de actividad, donde en promedio, la tasa para los jóvenes en este rango etario se ubica en torno al 51% mientras que para la población total es del 46%. No obstante, en el segundo trimestre 2020 donde las medidas de

confinamiento social para proteger a la población del COVID-19 estuvieron en su fase más estricta, la tasa de actividad de los jóvenes resultó del 37,4%, por primera vez inferior a la tasa de actividad total que fue del 38,4%, sorpresivamente en función de que los jóvenes suelen ser quienes poseen mayores destrezas tecnológicas para hacer trabajo remoto. Un año después de esta situación, dicho indicador experimentó un rebrote, situándose en 51,7% para los jóvenes y 45,9% para la población total.

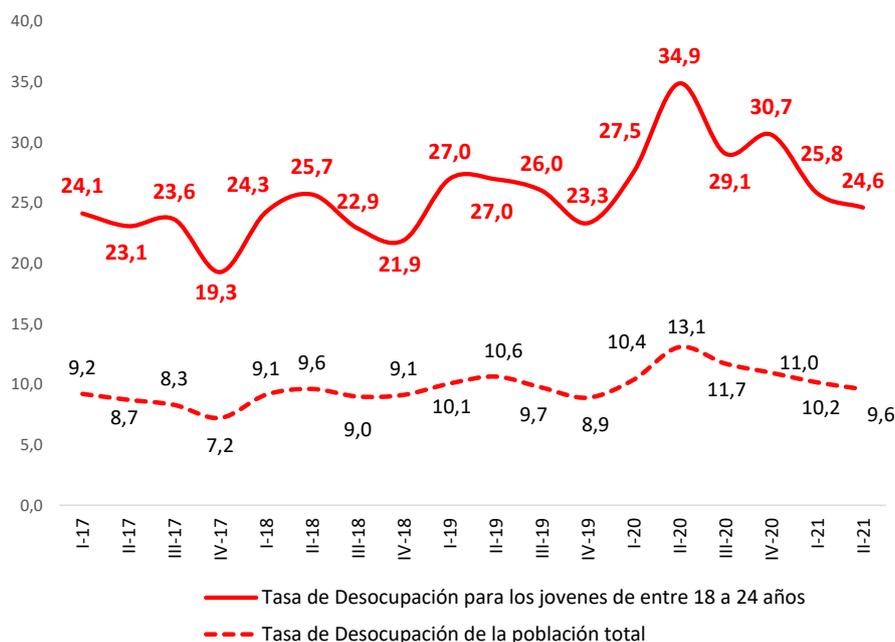
La importante representación que tienen los jóvenes en la población económicamente activa (PEA) y su baja empleabilidad, se traducen en una tasa de desocupación que más que duplica el resultado para la población total. En el segundo trimestre 2020, si bien la tasa de actividad emprendió una importante caída, la tasa de desocupación juvenil alcanzó un pico del 34,9%, mientras, la tasa total fue del 13,1%. Para el segundo trimestre del presente año, los indicadores retomaron su curso habitual donde la tasa de desocupación resultó para los jóvenes del 24,4% y la tasa general del 9,6%.

Figura 11. Evolución de la Tasa de Actividad de los jóvenes entre 18 y 24 años y de la población total (en porcentaje)



Fuente: IERAL en base a EPH-INDEC

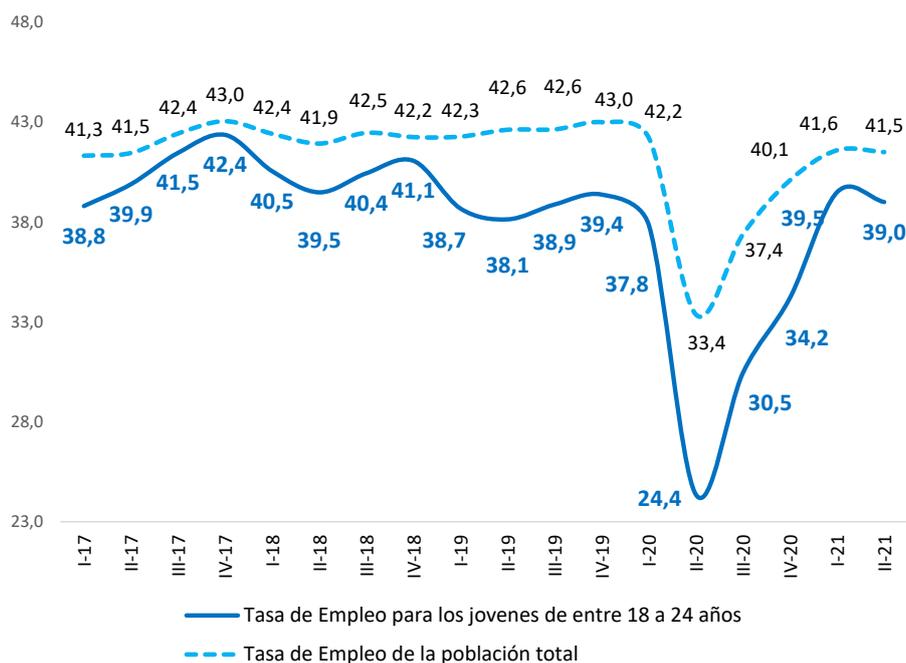
Figura 12. Evolución de la Tasa de Desempleo de los jóvenes entre 18 y 24 años y de la población total (En porcentaje)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a EPH-INDEC

La tasa de empleo para los jóvenes de 18 a 24 años entre el primer trimestre del año 2017 y el cuarto trimestre de ese mismo año, parecía disminuir la brecha con respecto a la tasa para la población total que se ubica por encima. Sin embargo, en los trimestres posteriores y en sintonía con el agravamiento de la situación económica del país, la diferencia entre los indicadores se fue acrecentando. En el segundo trimestre 2020, la brecha llega a un punto máximo (9 p.p. de diferencia), al igual que sucede con la tasa de desocupación (21,8 p.p. de diferencia). En dicho momento la tasa de empleo para los jóvenes resultó del 24,4% y para la población total del 33,4%. En el segundo trimestre de este año, los indicadores fueron del 39% y 41,5% respectivamente.

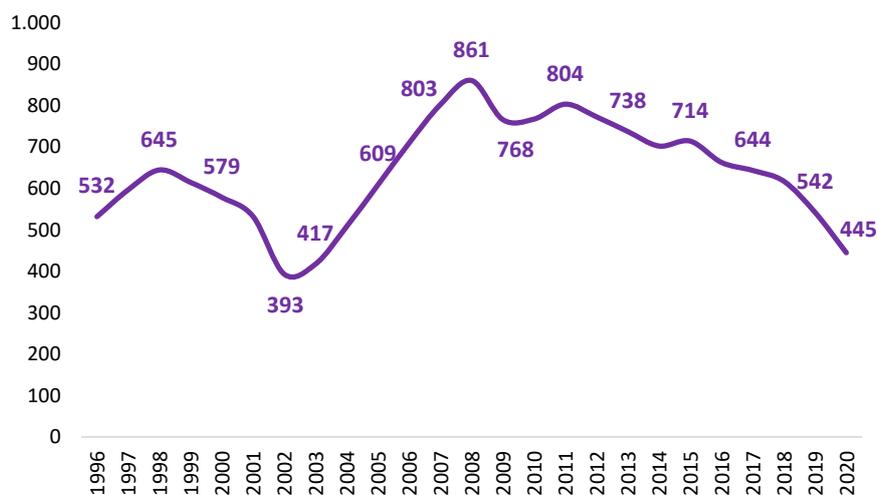
Figura 13. Evolución de la Tasa de Empleo de los jóvenes entre 18 y 24 años y de la población total (En porcentaje)



Fuente: IERAL en base a EPH-INDEC

En igual sentido, entre los jóvenes que logran conseguir un trabajo, la informalidad resulta una característica constante. A raíz de esto, dos tercios de los jóvenes ocupados no están registrados (67,3%). En relación a esto, es posible analizar la evolución que ha mantenido la cantidad de asalariados privados registrados en el rango etario bajo estudio. Desde 2008 la variable mencionada ha emprendido un curso descendente alcanzando en 2020, 445 mil puestos de trabajo, valor similar a los de 2003/2004. En particular, el empleo de jóvenes registrados del sector privado ha experimentado una caída del 48,3% entre 2008 y 2020, es decir, que se perdieron alrededor de 416 mil trabajos.

Figura 14. Evolución de la cantidad de asalariados privados registrados de entre 18 a 24 años (en miles)

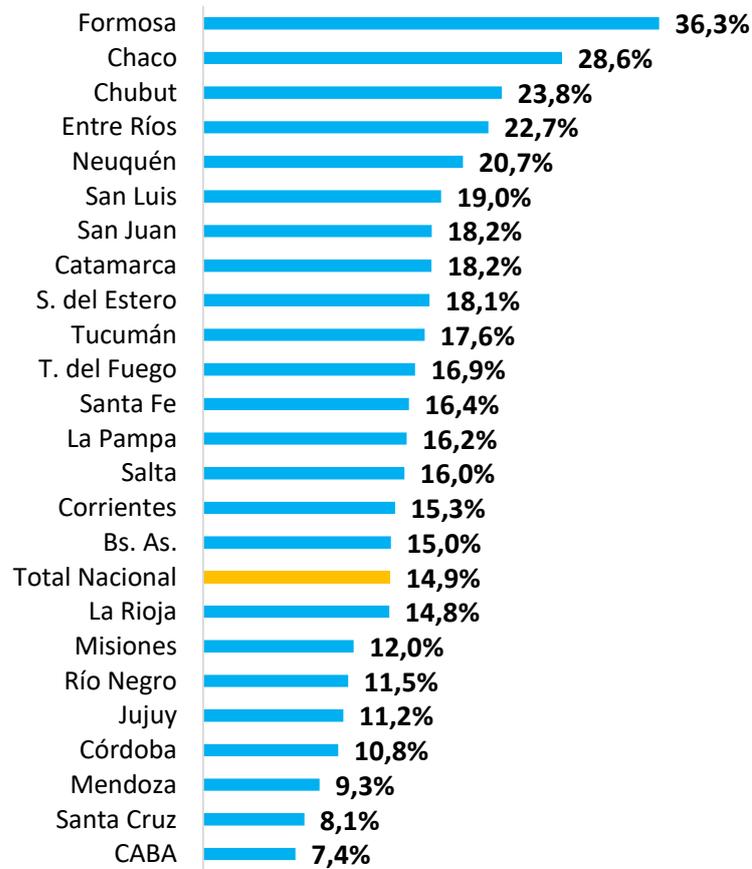


Fuente: IERAL en base Ministerio de Trabajo de la Nación

Por otra parte, el segmento de jóvenes que no estudia, no trabaja ni busca trabajo (“Ni-Ni”) es sin duda alguna el grupo poblacional que posee las mayores dificultades para delinear su trayecto de vida, ya que a priori no posee las habilidades cognitivas ni socio-emocionales necesarias para enfrentar con éxito su vida adulta. A nivel nacional 14% se encuentra bajo esta situación, es decir, alrededor de 723 mil jóvenes. Este dato está lejos de resultar una simple decisión personal, dado que el 83% de los Ni-Ni son pobres.

Considerando datos al primer semestre 2021, se observa que las provincias de Formosa (36,3%), Chaco (28,6%) y Chubut (23,8%) son las provincias con mayor prevalencia de jóvenes Ni Ni del país. Mientras que CABA (7,4%), Santa Cruz (8,1%), Mendoza (9,3%) y Córdoba (10,8%), presentan los indicadores más bajos.

Figura 15. Jóvenes de 18 a 24 años que no estudian, no trabajan ni buscan empleo (Ni Ni) por provincia (primer trimestre 2021)

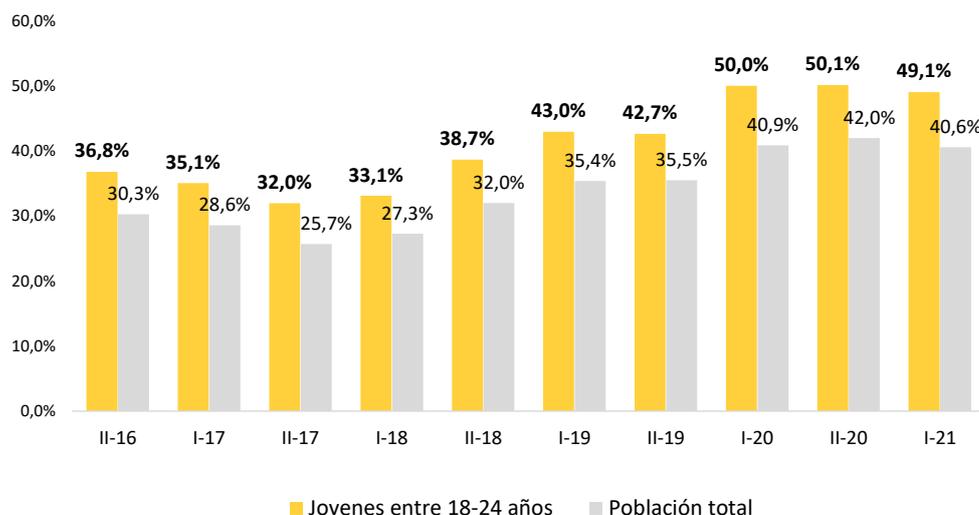


Fuente: en base a EPH-INDEC

Estos factores motivan la necesidad de implementar políticas activas que brinden herramientas e incentivos que permitan y promuevan la inclusión social de éstos jóvenes, fundamentalmente por el hecho de que sus antecedentes delatan que su procedencia corresponde a hogares que habitan en un contexto social vulnerable.

En particular, la población entre las edades en estudio, exhibe una tasa de pobreza superior a la de la población total. Registrando en 2021 una incidencia de la pobreza del 49,1% en la población joven y 40,6% en la población total. Esto significa que, de los 19 millones de personas sumidas en condición de pobreza monetaria, 3 millones corresponden a los jóvenes adultos de entre 18 y 24 años.

Figura 16. Evolución de la tasa de pobreza de los jóvenes entre 18 y 24 años y de la población total



Fuente: IERAL en base a EPH-INDEC

Estos antecedentes dan cuenta de una situación que, cuanto menos, debe ser analizada como un problema de oportunidades futuras, con preocupación no sólo por la situación actual de los jóvenes, sino también respecto a las oportunidades que están siendo desaprovechadas para generar entornos productivos y competitivos, que permitan posicionar a la Argentina en el contexto internacional y pueda propiciar oportunidades sociales a una importante proporción de actuales jóvenes.

I.3 Deficiente grado de instrucción de la fuerza laboral: Una fuerte barrera para lograr el desarrollo regional a partir de la movilidad social ascendente

La educación es concebida como el principal instrumento para generar movilidad social ascendente, ya que iguala oportunidades más allá del origen socioeconómico de las personas. Es así que aparecen numerosos interrogantes sobre los vínculos entre la educación y el trabajo, una relación en la que pareciera que en las últimas décadas se han ampliado las distancias entre lo que la escuela enseña y lo que el mundo del trabajo demanda.

De esta manera, un sistema educativo que funcione bien, debiera garantizar una amplia cobertura en todos sus niveles, calidad de enseñanza y equidad de acceso tanto entre regiones como entre estratos sociales. No obstante, en un esquema de gestión

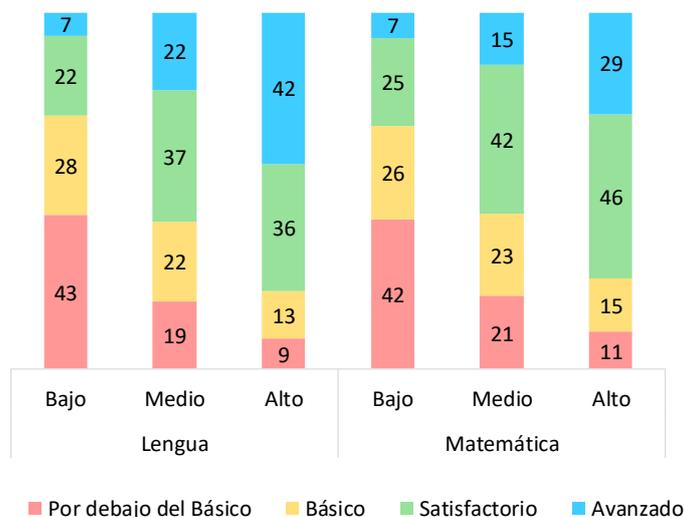
descentralizado como el de Argentina, tanto la calidad de la educación como su impacto depende, entre otros componentes, de la distribución de recursos federales.

Por otro lado, para que el sistema educativo sirva como instrumento igualador de ingresos, debe guardar relación con las demandas del mercado laboral, algo que en la actualidad sucede de manera imperfecta. El documento “Argentina 2030: Jornada Educación y trabajo” (Jefatura de Gabinete Nacional, 2017²) señala que se debiera dotar a todos los alumnos con el manejo de las herramientas, capacidades y habilidades que les permitirán adaptarse a los vertiginosos cambios en los requerimientos laborales: el razonamiento lógico, las habilidades socioemocionales, la capacidad de trabajo en equipo y la expresividad visual, son algunos ejemplos. Las habilidades duras suelen estar también en la lista de demandas no satisfechas por empresas.

Además, persisten brechas educativas que dejan atrás la noción igualadora: entre contextos socioeconómicos; entre escuelas públicas y privadas; entre provincias; y entre escuelas rurales y urbanas. Evidencia que se desprende de los resultados de las pruebas Aprender, cuyo último relevamiento fue realizado en 2021.

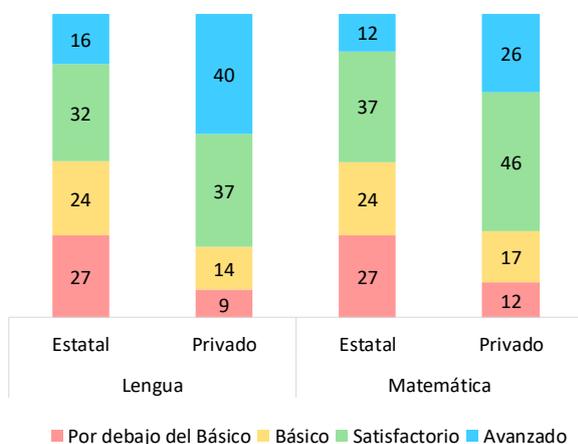
² *Argentina 2030: Jornada Educación y trabajo (2017). Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.*

Figura 17. Desempeño de los estudiantes de 6to grado según nivel socioeconómico
En porcentaje

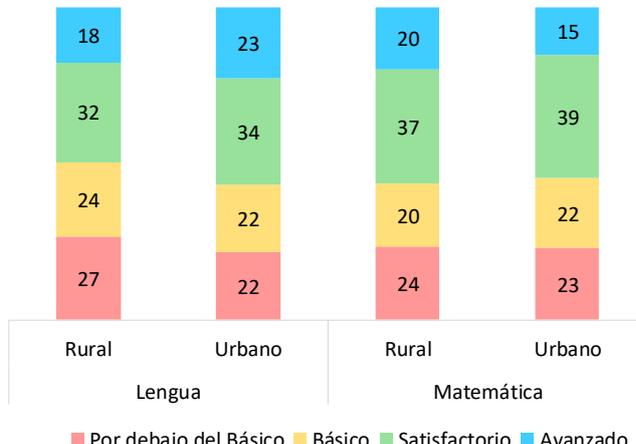


Fuente: IERAL en base a Resultados de Pruebas Aprender 2021

Desempeño según gestión pública o privada del establecimiento
En porcentaje. Estudiantes de 6to grado



Desempeño según localización urbano o rural del establecimiento
En porcentaje. Estudiantes de 6to grado

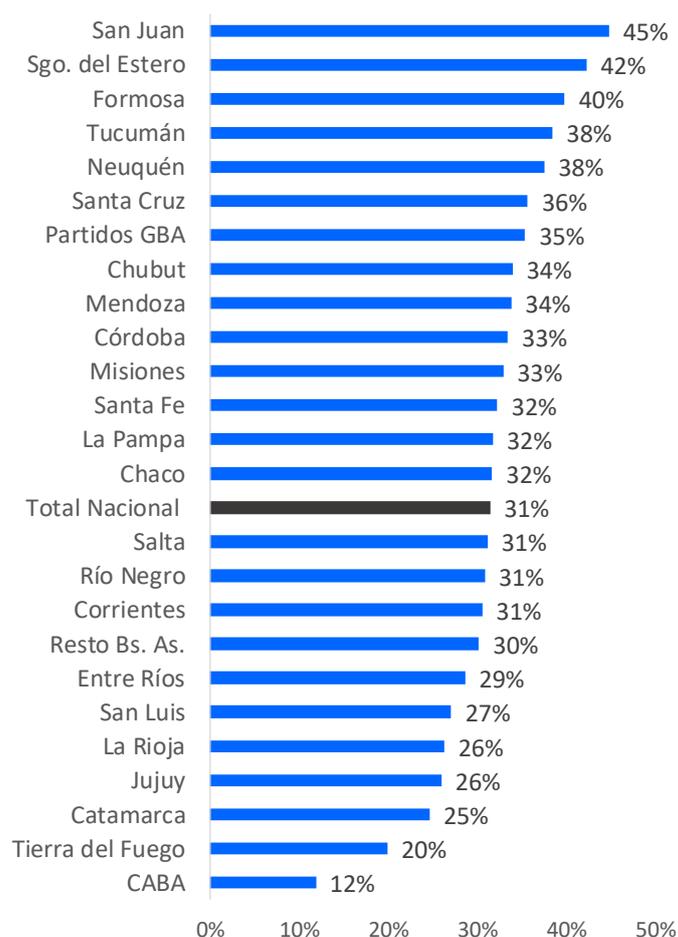


Fuente: IERAL en base a Resultados de Pruebas Aprender 2021

Al analizar los resultados arrojados por la Encuesta Permanente de Hogares que realiza INDEC para el primer trimestre 2022, se observa que casi un tercio de los trabajadores del país no han completado la educación media, es decir, su máximo nivel de instrucción es secundario incompleto. Hablamos de 6,3 millones de personas, de los cuales 2,3 millones se encuentran ubicados en Partidos del Gran Buenos Aires, con una incidencia que alcanza al 35% de los trabajadores allí ocupados.

Al mismo tiempo, esta incidencia se presenta con marcadas heterogeneidades provinciales, donde territorios como San Juan (45%), Santiago del Estero (42%) y Formosa (40%) lideran el ranking de mayor proporción de trabajadores con bajo nivel de instrucción. En otro extremo se ubica CABA, donde sólo 12% de sus trabajadores posee formación incompleta.

Figura 18. Trabajadores que no completaron el nivel medio de educación (secundario incompleto o inferior) respecto al total de ocupados de la provincia
1er trimestre 2022

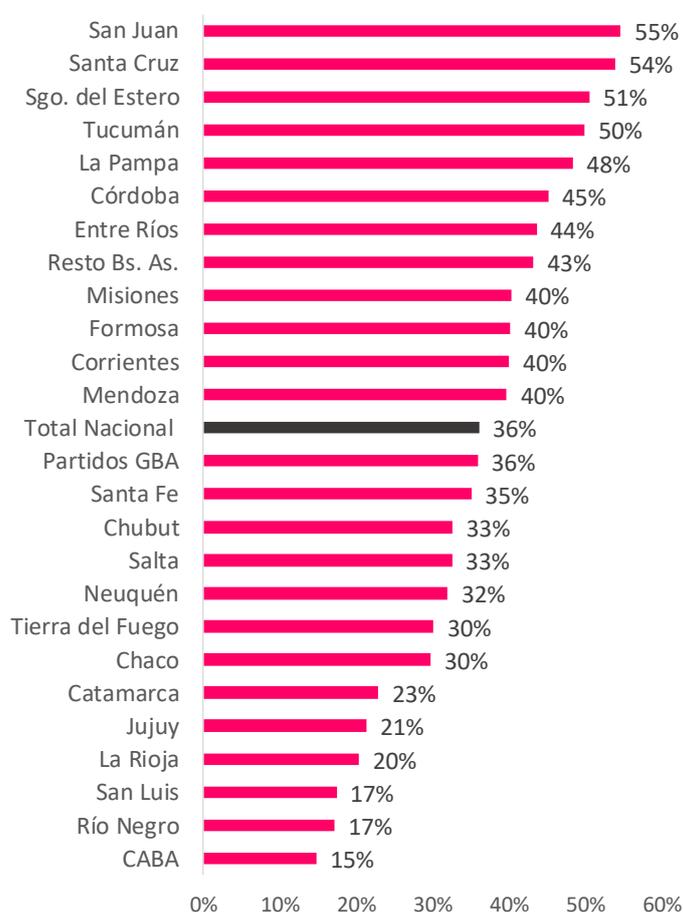


Fuente: IERAL en base a EPH-INDEC

La realidad golpea con más fuerza al conjunto de desocupados, es decir, personas que buscan activamente un empleo. Durante los primeros tres meses del año se contabilizaron 1,5 millones de personas desocupadas a nivel país, encontrándose que al menos 520 mil desocupados fueron postulantes con secundario incompleto como máximo logro académico.

Hay provincias donde más de la mitad de los desocupados cuenta con escasa acumulación de capital humano adquirido por educación formal, se destacan los casos de San Juan (55%), Santa Cruz (54%) y Santiago del Estero (51%). Pese a estos guarismos, el mayor desafío se localiza una vez más en el Conurbano bonaerense, con más de 200 mil desocupados que no terminaron la secundaria.

Figura 19. Desocupados que no completaron el nivel medio de educación (secundario incompleto o inferior) respecto al total de personas que buscan trabajo en la provincia
1er trimestre 2022



Fuente: IERAL en base a EPH-INDEC

El sistema educativo y el mercado laboral se exhiben como dos esferas distintas, con sus propias dinámicas y lógicas de funcionamiento, en donde la articulación no parece fluir. Aceptada esta realidad, es fundamental crear instancias de diálogo institucionalizado entre uno y otro. En el mundo existen diversos modelos. Como ejemplo se mencionan los

consejos de competencias en Inglaterra. Los mismos están destinados a reorientar la organización de los institutos educativos del país, de forma tal que aquellos estudiantes de entre 11 y 18 años sean provistos con información, consejos y guías profesionales sobre el mercado laboral y las habilidades que se demandan en el mismo.

Específicamente, todo instituto debe nombrar al “líder de carreras”, un rol que le corresponde asumir a un docente y que consiste en diseñar el programa de orientación profesional, programar las actividades y coordinar el trabajo del resto de profesores para asegurarse de que en todas las asignaturas se incluyen contenidos sobre el mercado laboral y las salidas profesionales. También se le asigna la responsabilidad de contactar con empresas locales. Esa persona es formada por el Gobierno durante todo un año (lo cual implica una inversión) para asumir esa tarea. En aquellos centros educativos en los que se pudo cumplir con las ocho etapas programadas, se ha reducido, en promedio, en un 9,7% la tasa de alumnos que al finalizar el colegio no siguen estudiando ni trabajan. En los institutos con estudiantes más vulnerable, el descenso alcanzó el 20%.

En este sentido, se destacan tres tendencias relevantes señaladas en el documento Argentina 2030, que están afectando el mercado laboral a nivel global y requieren ser internalizadas por la educación para convertirse en instrumento de movilidad social:

1. Desplazamiento productivo: provocando un desplazamiento de la producción y demanda laboral desde sectores manufactureros y servicios tradicionales de menor valor agregado, hacia nuevos sectores intensivos en conocimientos. Con desplazamiento geográfico de trabajadores, generando exceso de oferta en algunas ocupaciones o jurisdicciones, y escasez de recursos en otros sitios.
2. Automatización: La creciente complementariedad entre tecnología y empleo calificado genera a su vez:
 - a. Una mayor brecha entre educación y trabajo, si la educación no se adapta rápidamente a las nuevas necesidades de las empresas.
 - b. Aumento de la demanda de calificaciones, que conduce a un aumento de la retribución por calificación y a un aumento en la desigualdad
 - c. Una reducción de la tasa de empleo, así como un probable aumento de la informalidad.
3. Creciente cuentapropismo: lo cual genera una nueva y difusa forma de relación laboral cubierta sólo parcialmente por los regímenes laborales vigentes. Aquí se incluyen modalidades de trabajo a demanda (por ejemplo Rappi, Uber o AirBnB), part time o por períodos determinados y con creciente presencia de servicios profesionales.

Estas tendencias alertan por cuanto acentúan los problemas que ya enfrenta el mercado de trabajo: brecha de habilidades, dificultad y desigualdad laboral. Razón por la cual urge repensar el rol del sistema educativo, que pueda dotar a los trabajadores de mayor productividad al mismo tiempo que logre hacerlo de manera inclusiva.

Así el camino de la educación, parece ser esencial para generar empleo de calidad tan necesarios para combatir de manera eficaz la pobreza en Argentina.

II. PROPUESTA SOBRE EL RÉGIMEN DE INDEMNIZACIONES POR DESPIDO

El capital humano y el empleo de calidad son la base para el desarrollo económico, el progreso individual, la reducción de la desigualdad y la cohesión social. Por ello, centrar los esfuerzos y las políticas públicas en esta dirección debería estar fuera de controversias. Entendemos que existe acuerdo sobre la importancia del empleo, pero es sólo enunciativo. Ni las intervenciones públicas ni los resultados permiten suponer que la generación de empleo haya sido un objetivo realmente prioritario. De hecho, Argentina tiene una deuda en la creación de empleo, deficiencias notorias en puestos de trabajo de calidad, y morosidad en la revisión de las instituciones laborales que contribuyan a saldar estas brechas.

Desde hace diez años la cantidad de puestos de trabajos privados y formales se ha estancado. Mientras en esa década han egresado millones de personas de la secundaria y alrededor de un millón del nivel universitario, el número de puestos formales de trabajo en el sector privado no ha cambiado. En promedio, los nuevos empleos han sido simplemente el reemplazo de un despido, una jubilación, o una renuncia.

Aun así, la tasa de nuevas contrataciones ha sido muy baja. Por ejemplo, durante 2013 la tasa de entrada era un 26% menor que la de 2007; en 2018 fue similar a la de 2001 y casi la mitad que la de 2007. Sin creación neta de empleo y con una baja tasa de nuevas contrataciones, las chances de encontrar empleo en el sector formal privado son muy bajas.

Estamos hablando de los puestos que potencialmente son los de mayor calidad, los que cuentan con cobertura de seguridad social, son relativamente estables y están asociados a una mayor productividad. Sin estos puestos disponibles, las personas en la búsqueda de trabajo tenderán a aceptar opciones de menor calidad. En efecto, en la última década aumentó la cantidad de monotributistas, monotributistas sociales y empleo asalariado en casas particulares. Sobre todo, se incrementó el empleo informal, tanto asalariado como por cuenta propia. Al mismo tiempo, el empleo registrado en el sector público creció un 30%.

La respuesta a la anemia de empleos ha sido insuficiente. No se han revisado y actualizado las instituciones laborales, ni intentado atacar las causas de esta debilidad. Las nuevas tecnologías, nuevos sectores, y la competencia del comercio internacional resultan un desafío global para el empleo. En este sentido, la posibilidad de desplazamiento del trabajo por automatización, capacidades inadecuadas y cambios sectoriales, es una preocupación de todos los países. La pandemia del COVID-19, lejos de mitigar el ritmo de estos cambios, lo ha acentuado: la reasignación del empleo entre sectores se ha hecho más intensa, y también la necesidad de adaptación en nuevas formas de trabajo, el trabajo remoto y las horas flexibles. Se trata de transformaciones que afectan sobre todo a los trabajadores con menor capital humano.

Enfrentar estos desafíos demanda explorar alternativas para combinar mejoras de productividad, producción y empleo. Diversos países han revisado sus instituciones laborales con el objetivo de encontrar esta combinación. La Argentina todavía no lo ha hecho.

Si bien hay diversos componentes de las instituciones laborales que deben analizarse de manera integral y requieren reformas, un factor clave es el sistema de indemnización por despido existente en Argentina.

La presente sección tiene por objetivo evaluar opciones en este plano, se discuten diferentes propuestas de reformas, incluyendo proyectos de Ley; la propuesta denominada “mochila argentina”, y una alternativa mixta que combina cuentas individuales con el sistema tradicional. Se evalúan los pagos al trabajador y los costos para las firmas según las diferentes propuestas.

Adelantando las conclusiones provisorias, se propone un cambio en el sistema de indemnización, con eje en una contribución equivalente a 2% del salario, depositada en una cuenta individual del trabajador. Esta cuenta sería administrada por las mismas instituciones bancarias que operan las “cuentas sueldo”, y se invertiría en activos seguros que rindieran similar a la inflación. De esta cuenta individual podría cobrar el trabajador tanto si es despedido como si renuncia. Si el trabajador es despedido, el empleador debe pagar al trabajador un monto igual a la indemnización habitual neto del valor de la cuenta individual que se constituyó con su aporte. La parte de indemnización tendrá un tope, que

se propone en 10 salarios mensuales, incluyendo indemnización y preaviso. Este tope permite que, en promedio, el costo laboral no aumente.

La propuesta permite una mejora en las transferencias recibidas por los trabajadores, sin un costo adicional sustancial para las empresas. A su vez, se busca reducir el costo de litigiosidad y se moderan los desincentivos a la movilidad del empleo, preservando incentivos a favor de la productividad laboral.

Al contrario de otras propuestas, esta modalidad mixta incluye costos de despido a cargo de la empresa, como en el sistema tradicional. Comenzaremos entonces por mostrar los efectos de los costos de despido, así como las razones por las cuales un costo de despido elevado puede ser pernicioso.

II.1.1 Efectos de la indemnización por despido.

La indemnización por despido es una institución laboral presente en muchos países. Existen razones económicas para ello. Primero, es un mecanismo para evitar desvinculaciones sin causa, resarciendo al trabajador si esto ocurre. La introducción de un costo de despido ayuda a reducir las desvinculaciones que son costosas socialmente (por pérdida de capital humano del trabajador) y fiscalmente (por el pago del seguro de desempleo y otras transferencias). En segundo lugar, la indemnización por despido hace más permanente el vínculo entre empresas y trabajadores, permitiendo tener un horizonte de previsibilidad para la capacitación y la inversión en capital humano específico. En este sentido, la indemnización por despido es un instrumento de retención de los trabajadores y de estabilidad del empleo.

Si bien la indemnización por despido puede tener sentido económico, indemnizaciones por despido elevadas generan **efectos negativos**. En primer lugar, **incrementan el costo laboral y reducen, por tanto, la creación de empleo**. Dado que reducen también la destrucción de puestos de trabajo, el efecto sobre el nivel de empleo no es claro, aunque los estudios empíricos muestran que países con mayor protección al empleo tienen más alto desempleo. Además, genera un mercado de trabajo “esclerótico”, esto es, con poca generación de nuevo empleo. Este escenario es muy dañino para **los jóvenes, que sufren mayor desempleo**. En otras palabras, el mayor impacto del costo de despido elevado es sobre el desempleo juvenil.

En segundo lugar, la indemnización por despido elevada lleva paradójicamente, a un **“exceso de rotación”** en los puestos de trabajo que no están cubiertos por la indemnización, por ejemplo, los que no tienen antigüedad suficiente. Las empresas suelen buscar una rotación temprana para los trabajadores, evitando vinculaciones laborales de larga antigüedad, para sortear el pago de cuantiosas indemnizaciones.

En muchos países europeos, la utilización de contratos temporarios por parte de las empresas es también una forma de eludir elevadas indemnizaciones. En otros países, como en Argentina, surgen **contratos informales**. Estos contratos típicamente van a sufrir una fuerte rotación: van a concentrarse en sectores y empresas con mayor volatilidad, y van a sufrir una mayor inseguridad en el puesto de trabajo. Se genera así un mercado de trabajo dual, con algunos puestos estables, que conviven con puestos de trabajo informales o temporarios que sufren la mayor parte de los cambios en el empleo. Así, paradójicamente, en países con mayor protección al empleo los trabajadores suelen contar con menor seguridad laboral.

En tercer lugar, una alta indemnización por despido tiene un **efecto negativo sobre la productividad**. Entre los distintos mecanismos que llevan en esta dirección, se tiene que **la elevada indemnización desincentiva la reubicación de los trabajadores desde sectores en decadencia o empresas improductivas hacia empresas que pagan mayores salarios**. Sin el beneficio de la indemnización por despido, los trabajadores buscarían por sí mismos un nuevo puesto de trabajo, con mayor salario y mayor productividad. Con una indemnización alta, los trabajadores de más antigüedad esperarán a ser indemnizados. Tanto por menor creación de empleo como por menor rotación de trabajadores, las empresas más productivas tendrán dificultades para atraer trabajadores con alto capital humano que ya tengan antigüedad en otras empresas, quizá menos productivas. Esta restricción a la reubicación de factores puede afectar sustancialmente al crecimiento de la economía.

Desde un punto de vista “micro”, **los trabajadores con mucha antigüedad pasan a tener un costo potencial elevado para las empresas** y, en algunos casos, malos incentivos: agravarse el ausentismo, la conflictividad y empeorar la productividad. Para empresas que buscan inversores, una adquisición o una fusión, una dotación de trabajadores con mucha antigüedad generará un problema de difícil solución.

Finalmente, una indemnización por encima de cierto umbral también conlleva una **fuerte litigiosidad**. En general, los montos de indemnización suelen variar si el despido está justificado por mala conducta, o en algunos países si está motivado por la situación económica de la empresa. Tanto la mala conducta como la situación económica están sujetas a interpretación, lo que suele llevar los casos a tribunales, incrementando los costos. Igualmente, los motivos de los juicios laborales son múltiples, y se multiplican cuantas más regulaciones, excepciones, e imprecisiones tenga la ley.

Desde el punto de vista del trabajador, esta alta indemnización no necesariamente redundará en mayores beneficios para los trabajadores despedidos. En efecto, hay una proporción muy relevante de trabajadores que declara no recibir indemnización por despido, incluso cuando tenía un empleo asalariado formal. Una razón es que **las empresas que cierran no necesariamente disponen de fondos suficientes, garantizados, para hacer frente a sus obligaciones de indemnización**. Este problema, frecuente en los países en desarrollo, es particularmente importante en Argentina, y se potencia en el caso de las PYMES.

Dados los efectos negativos reseñados, los países han tendido a moderar mecanismos de excesiva protección al empleo, cada vez que encararon reformas en sus instituciones laborales, caso de los miembros de la Unión Europea después de la Gran Recesión de 2008. Con el objetivo de promover la creación de empleo, se decidió reducir la indemnización por despido y, en algunos casos, el subsidio temporario del despido.

No obstante, no debería inferirse la conveniencia de eliminar el sistema de indemnizaciones. Ya que la indemnización cumple un rol, explicitando los costos (sociales) de la eventual desvinculación entre el empleador y el trabajador. Así, se ponen en evidencia los costos que surgen del desempleo, tanto económicos como fiscales; los costos de las transiciones empleo-empleo, incluyendo el capital humano específico y la inversión en capacitación de las firmas.

Suele citarse a los Estados Unidos como un país completamente libre de costos de despido. Sin embargo, hay dos formas en las que las firmas se hacen cargo:

- El sistema de seguro de desempleo cobra una carga a las firmas por medio de un sistema de “*experience rating*”: cada monto cobrado por trabajadores que la firma despide debe ser devuelto por medio de una mayor alícuota de impuestos a la masa

salarial. La alícuota varía entre 2.4% inicial y 5.7% de la masa salarial (Johnston, 2021)

- Si bien no hay una indemnización por despido legalmente impuesta, las firmas suelen realizar acuerdos de desvinculación, incluyendo un monto por despido. Este es el caso de un 20% de las firmas de Estados Unidos, que ofrecen un monto de alrededor de una semana de salario por año trabajado como indemnización (Chetty, 2008).

Esto implica que, de algún modo, las empresas pueden encontrar justificaciones económicas en la indemnización.

Es importante destacar también que, desde el punto de vista del trabajador, la indemnización es sólo un beneficio potencial que debería materializarse al momento del despido, pero que no siempre se cobra. Un caso típico es el de las empresas que caen en proceso de quiebra. La conclusión, entonces, tiene que ver con distintas tonalidades del gris: la indemnización por despido es un instrumento económicamente defendible, pero esto no desmiente el hecho que una indemnización por despido por encima de cierto umbral resulta dañina para la economía en general y para los trabajadores que procuran ingresar al mercado laboral.

En Argentina han surgido diferentes propuestas de reforma de la indemnización por despido, y esto no debería sorprender. Nuestro país tiene una de las indemnizaciones más altas para casos de elevada antigüedad, fenómeno potenciado por largos períodos de “doble indemnización” o una indemnización ampliada. Adicionalmente, Argentina sufre de una litigiosidad laboral muy elevada, en donde el despido es uno de los más frecuentes motivos de juicio.

Para entender en mayor profundidad las características del sistema de protección al empleo, a continuación, se presenta una reseña de mecanismos de indemnización y protección al despido en el mundo, sus efectos y la tendencia en las reformas. Luego, se analiza el caso de Argentina, su sistema actual, y otras políticas vinculadas, como el seguro de desempleo. Después, nos concentramos en describir las diferentes alternativas de reforma y en evaluarlas. En particular, calculamos los efectos de diferentes sistemas sobre las transferencias cobradas por los trabajadores en su vida laboral y sobre los costos laborales esperados para las empresas. Finalmente, se delinea la propuesta y se resumen sus beneficios esperados más importantes.

II.1.2 La protección al empleo en el contexto internacional: Revisión de las indemnizaciones en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Austria y Australia

La protección al empleo es un concepto amplio que resume los diferentes determinantes del costo de despido. Incorpora, por un lado, una transferencia al trabajador, la indemnización por despido como componente principal, pero también se consideran el preaviso y otros costos monetarios. Por otro lado, la protección al empleo también se implementa mediante limitaciones burocráticas al despido. Estas pueden incluir procedimientos de notificación al trabajador, demoras en la posibilidad de despedir, notificación y acuerdo con el gobierno en el caso de despidos masivos por parte de una empresa, la reincorporación luego de un despido injustificado, y el tiempo máximo para realizar un reclamo. Estos múltiples componentes de la protección al empleo son menos simples de interpretar y no refieren a un costo monetario claro. Por ello, nos centramos primero en analizar la indemnización, que permite comparar entre países de modo cuantificable.

Al respecto, nos centraremos en la indemnización a los 20 años de antigüedad, que es la que permite capturar de forma más nítida las distorsiones. Nos basamos en los datos provistos en Holzmann y otros (2011). De los 165 países para los cuales se disponen de datos, la Argentina se encuentra en la posición 151, es decir, en el grupo del 10% de países con más alta indemnización. El listado de los que tienen mayor indemnización incluye países como Zimbabue, Sierra Leona, Zambia, Ghana; algunos asiáticos, como Sri Lanka, Indonesia y Bangladesh; y sólo dos países de Latinoamérica (Ecuador y Guatemala).

Esta posición relativa de la Argentina considera la indemnización habitual. Sin embargo, durante 2021, por ejemplo, la indemnización argentina se había duplicado transitoriamente. Esos valores posicionan a la Argentina en los más altos puestos, sólo superada por dos países. Hay que tener en cuenta que no es la única vez que se utiliza la doble indemnización; en 2002 también hubo un incremento transitorio que se extendió por varios años. Computando el valor promedio de la indemnización en los últimos 20

años, entre 2002 y 2021, se llega a un nivel de indemnización sólo superado por nueve países.³

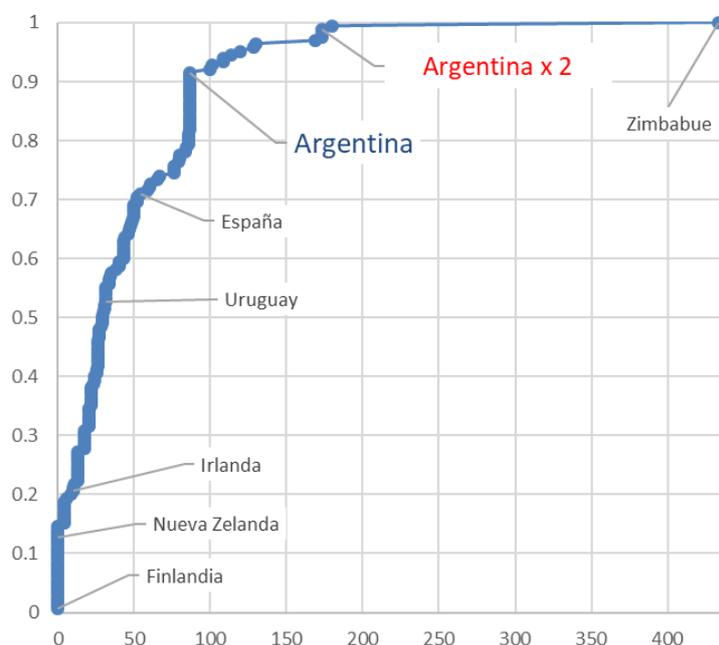
Este costo es tan elevado porque la Argentina tiene un sistema proporcional, de un mes por año de antigüedad. Otros países (alrededor del 35% de los países de los que tienen indemnización) limitan su costo indemnizatorio de forma tal de hacerlos menos que proporcionales. Por ejemplo, Australia tenía en 2011 una indemnización por despido similar a la Argentina para el primer año, pero el 30% del nivel de Argentina para los despedidos con 10 años de antigüedad.

Hay 17 países que comparten los mismos valores de Argentina. En este grupo se encuentran China, Honduras y Corea, entre otros. También estaba Portugal, que luego redujo los costos de despido sustancialmente.

Dentro de la comparación hay también un número importante de países que se identifican, en estos datos, sin pago de indemnización. Es el caso de Nueva Zelanda, Dinamarca, Japón, Finlandia y Estados Unidos. Cabe aclarar que, a pesar de estar en este grupo, Estados Unidos tiene costos de despido que no se identifican con una indemnización. Estos costos surgen del sistema impositivo que determina las contribuciones y que depende del historial de despidos de la empresa (volveremos a este componente, denominado *experience rating*, más adelante). Adicionalmente, aunque Estados Unidos no tiene una indemnización definida legalmente, alrededor de un 20% de los contratos laborales incluyen indemnización al momento del despido como un acuerdo privado. Esta aclaración destaca que puede haber costos de despido y protección al empleo en estos países desarrollados, aunque la indemnización por ley sea nula.

³ Para esta comparación tomamos fijos los valores provistos por Holzman y otros (2011) y modificamos los niveles de Argentina, considerando el valor promedio de la indemnización por despido de 20 años de antigüedad en los últimos veinte años.

Figura 20. Indemnización por despido en el mundo:
Distribución acumulada de la indemnización a trabajadores de 20 años de antigüedad
(en semanas de salario)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Holzman y otros (2011)

El contrato de trabajo en Argentina se considera a prueba en los primeros tres meses. Luego de este período los costos de despido que están previstos en la ley se componen de un preaviso y de indemnización por despido. El preaviso será de 15 días (para una antigüedad de entre 30 días y 3 meses), un mes (para una antigüedad de hasta 5 años) o dos meses (para 5 años de antigüedad o más). La indemnización se compone del equivalente a un salario mensual por año de antigüedad o fracción mayor a 3 meses, donde el salario de referencia es la mejor remuneración normal y habitual del último año en el trabajo. Adicionalmente, en la liquidación también se contabiliza el SAC, vacaciones, y debe contemplarse la multa equivalente a tres sueldos por no entregar certificados de trabajo (artículo 80).

Además de estos montos, es frecuente que la indemnización se judicialice. Los motivos incluyen los conceptos que deben tomarse como remunerativos, así como la entrega de certificados de trabajo.

Estos montos previstos por la ley fueron duplicados en la pandemia y también en febrero de 2002. Ambos cambios fueron temporarios, pero se extendieron por más de un año. En concreto, desde febrero de 2002 a febrero de 2005 la indemnización se componía

de dos salarios por cada año de antigüedad, 1.8 salarios entre marzo de 2005 y septiembre de 2005, y de 1.5 salarios entre octubre de 2005 y septiembre de 2007.

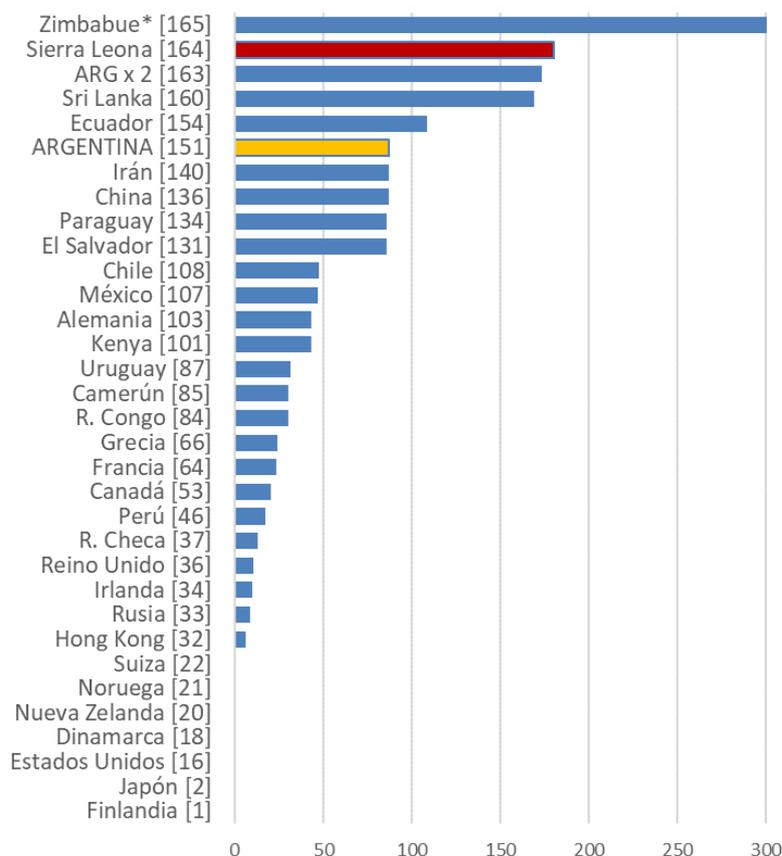
En el caso de un despido colectivo por razones económicas, la empresa debe comenzar en el Ministerio de Trabajo un Procedimiento Preventivo de Crisis, presentando pruebas que justifiquen su reducción de personal. En este procedimiento se busca la mediación del Ministerio para evitar la reducción del empleo.

En comparación internacional, la indemnización por despido de Argentina es elevada; está dentro del grupo de países con indemnización más alta, sobre todo al comparar la indemnización de los trabajadores de mayor antigüedad. En particular, al considerar el monto de la indemnización por despido de los trabajadores con 20 años de antigüedad, de los 165 países para los cuales se disponen de datos, la Argentina se encuentra en la posición 151, es decir, en el grupo del 10% de países con más alta indemnización. Los países que tienen mayor indemnización incluyen países africanos como Zimbabue, Sierra Leona, Zambia, Ghana; algunos países asiáticos, como Sri Lanka, Indonesia y Bangladesh; y sólo dos países de Latinoamérica (Ecuador y Guatemala). En todo caso, esta posición de la Argentina considera la indemnización habitual; en este momento, con la indemnización en valores duplicados, posiciona a la Argentina sólo superada por dos países. Hay que tener en cuenta que no es la única vez que se utiliza la doble indemnización; en 2002 también hubo un incremento transitorio que se extendió por varios años. Computando el valor promedio de la indemnización en los últimos 20 años, entre 2002 y 2021, se llega a un nivel de indemnización sólo superado por nueve países.⁴

Este costo es tan elevado porque la Argentina tiene un sistema proporcional, de un mes por año de antigüedad. Otros países (alrededor del 35% de los países de los que tienen indemnización) limitan su costo indemnizatorio de forma tal de hacerlos menos que proporcionales. Por ejemplo, Australia tiene una indemnización por despido similar a la Argentina para el primer año, pero el 30% del nivel de Argentina para los despedidos con 10 años de antigüedad.

⁴ La información surge del trabajo de Holzmann y otros (2011). La posición de Argentina tiende a empeorar, dado que la mayoría de las reformas han buscado reducir los costos de despido.

Figura 21. Indemnización por despido en el mundo: Asalariados de 20 años de antigüedad (en semanas de salario)



Fuente: IERAL en base a Holzman y otros (2011). Países seleccionados.
* Zimbabue=433.3.

Además, la indemnización en Argentina es elevada e incierta. Más aún, dado que la tendencia en los países de la OECD ha sido a reducir los costos y regulaciones del despido, la obsolescencia del sistema argentino queda aún más en evidencia

El indicador de protección al empleo promedio calculado por la OECD incluye no sólo los costos de despido sino también las regulaciones o limitaciones al momento de un despido.⁵ El indicador toma valores entre 0 y 6 para cada país relevado y presenta información anual.

⁵ Nos concentramos en el indicador de la OECD de Protección al empleo de un despido individual de los contratos regulares. Otros indicadores incluyen despidos colectivos y contratos temporarios, así como un indicador sintético, incluyendo los tres componentes. El indicador busca resumir los diferentes componentes que hacen a los costos de despido, incluyendo preaviso, indemnización, pero también procedimientos de notificación al trabajador, demoras, tiempo de notificación, definición de despido justificado o injustificado, extensión del período de prueba, la posibilidad de reincorporación luego de un

El indicador ha tendido a reducirse desde 1994 y lo ha hecho un 6% en los últimos diez años. De los 47 países con información, 13 países redujeron su protección al empleo. Unos 6 países incrementaron su protección, pero partían de niveles muy bajos. Así, el indicador ha tendido a concentrarse, reduciendo su dispersión, en un nivel más bajo.

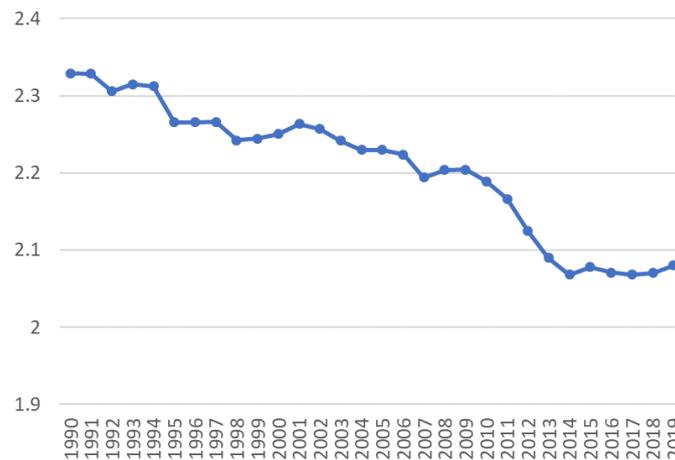
Países como Portugal, España, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia e Italia, han reducido sustancialmente su protección al empleo entre 2008 y 2015. En el caso de Portugal, se pasó de un sistema de un mes de salario por año trabajado con un mínimo de 3 meses a un pago de 12 días por año trabajado sin mínimo, una reducción sustancial. De este modo, Portugal se acercó al promedio de la OECD, aunque mantuvo una alta protección en los contratos temporarios. España⁶ reformó también en 2012 una serie de instituciones laborales: la indemnización para despidos injustificados se redujo de 45 días a 33 días de salario por año trabajado, con un máximo que pasó de 42 meses de salario a 24 meses de salario. En el despido con causa, si bien se mantuvo en 20 días de salario por año trabajado, con un tope de hasta 12 meses de salario, la ley introdujo un criterio claro⁷ para identificar razones económicas para el despido, reduciendo en la práctica tanto los costos de despido en sí como los costos asociados a la litigiosidad laboral. Por último, las firmas de 50 empleados o menos tuvieron acceso a un nuevo contrato con incentivos y reducciones de cargas, así como un periodo de prueba de un año, así como un subsidio temporario a la indemnización por despido en firmas de hasta 25 trabajadores.

despido injustificado, y el tiempo máximo para realizar un reclamo. Si bien sintetizan muchos aspectos de los costos de despido, los indicadores de OECD son menos simples de interpretar y no refieren a un costo económico que surge de la legislación para una determinada antigüedad.

⁶ Garcia-Louzao (2020).

⁷ La razón económica está justificada si durante tres trimestres consecutivos el nivel de ventas de cada trimestre es inferior al registrado en el mismo trimestre del año anterior.

Figura 22. Índice de protección al empleo en países de la OECD



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a OECD. El gráfico surge de promediar el índice de protección del empleo en los 34 países de la OECD. El indicador tiene un rango de entre 0 y 6 para cada país. El índice construido corrige por cambios en composición en el panel de países.

II.1.2.1 Argentina

Aparte de lo mencionado hasta aquí, en Argentina, la indemnización no corresponde en los casos de despido con causa. En el caso del despido sin justa causa, siguiendo el art. 245 de la Ley de Contrato de Trabajo, la indemnización incluye:

- 1 sueldo por año trabajado o fracción mayor de tres meses (si una persona trabajó 4 años y 5 meses, deben tomarse como 5 años completos trabajados), tomando el mejor sueldo devengado en el último año. También es conocida como “indemnización por antigüedad”. Nunca podrá ser inferior a un mes de sueldo.
- 1 sueldo por falta de preaviso (cuando el empleador no avisó con anticipación el despido).

Además, se debe integrar el mes de despido (por ejemplo, si al trabajador lo despiden a mitad de mes, tienen que pagarle el mes completo). El trabajador deberá tener tres (3) meses de antigüedad como mínimo, ya que se considera que antes de dicho plazo el contrato de trabajo está en período de prueba y el empleador no tiene obligación de indemnizar (art. 92 bis de la Ley de Contrato de Trabajo).

En cuanto al preaviso, cuando las partes no lo fijan en un término mayor, deberá darse con la anticipación siguiente: 15 días cuando el trabajador se encontrare en período

de prueba (primeros 3 meses); 1 mes cuando el trabajador tuviese una antigüedad en el empleo que no exceda de 5 años, y 2 meses cuando fuere superior.

Para el cálculo se toma el mejor sueldo bruto mensual, normal y habitual “devengado” en el último año, según la escala salarial. “Sueldo devengado” es la remuneración legal sin retenciones que debió haber cobrado el trabajador, y no lo que realmente cobró. En este caso el empleador se arriesga a un reclamo por diferencias salariales. Por ejemplo, si el trabajador cobra un básico de \$70.000 pero el Convenio Colectivo de Trabajo establece que su salario debería ser \$95.000, la liquidación por despido se calcula en base a estos \$95.000 y podrá reclamar los \$25.000 de diferencia por cada mes.

Dicha base de cálculo no podrá exceder el equivalente de 3 (tres) veces el importe mensual de la suma que resulte del promedio de todas las remuneraciones previstas en el convenio colectivo de trabajo aplicable al trabajador.

Por ser la última liquidación que debe cumplirse con la persona desvinculada, debe incluir todos los rubros o conceptos adeudados en cualquier momento. Resumen de elementos a considerar para el cálculo:

- Vacaciones no gozadas
- Remuneraciones en negro
- Horas extras adeudadas de los últimos dos años
- Comisiones adeudadas de los últimos dos años
- Bonus o premios adeudados
- Cualquier concepto adeudado de los últimos dos años
- Aguinaldo sobre vacaciones no gozadas y horas extras
- Aguinaldo sobre otros conceptos adeudados

Doble indemnización y prohibición de despido

El decreto 34/2019 del 13/12/2019 establecía que, en caso de despido sin justa causa, el trabajador tendrá derecho a recibir el doble de la indemnización. En ningún caso el monto de la doble indemnización podía ser superior a \$500.000. La doble indemnización no les correspondía a los trabajadores contratados a partir del 13/12/2019 ni a los trabajadores del sector público nacional.

La prohibición de despidos sin justa causa y la denominada “duplicación indemnizatoria” estuvieron vigentes durante todo el 2021. El 24 de diciembre de 2021, el Decreto de

Necesidad y Urgencia (DNU) 886/2021 reemplazó a la “duplicación indemnizatoria” por un esquema de “incremento indemnizatorio” cuyo porcentual se reduce en tramos, comenzando en el mes de enero con un incremento indemnizatorio de 75% hasta llegar al mes de junio donde el incremento será del 25% de la indemnización por despido incausado. De esta forma, y según lo previsto por el art. 2 del DNU 886/21, el incremento indemnizatorio opera conforme el siguiente cronograma:

- Desde el 1 de enero y hasta el 28 de febrero 2022, el incremento indemnizatorio ante los casos de despidos sin justa será fue equivalente al 75 % del monto de la indemnización por despido incausado;
- Desde el 1 de marzo y hasta el 30 de abril de 2022, el incremento indemnizatorio ante los casos de despidos sin justa causa será equivalente al 50 % del monto de la indemnización por despido incausado;
- Desde el 1 de mayo y hasta el 30 de junio de 2022, el incremento indemnizatorio ante los casos de despidos sin justa causa será equivalente al 25 % del monto de la indemnización por despido incausado.

II.1.2.2 Brasil

En Brasil, el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) fue creado en 1966 como reserva de dinero para proteger al trabajador ante un despido injustificado, al acabar un contrato de plazo fijo o por jubilación, pero luego se extendió su objetivo para ayudar al empleado a comprar su vivienda, enfrentar una emergencia y asistir a su familia en caso de muerte.

Forman parte del régimen del FGTS todos los empleados que tengan contrato fijo o temporal, los trabajadores rurales, los empleados domésticos y hasta los atletas profesionales. Los trabajadores individuales o autónomos, que no poseen un vínculo laboral, no tienen derecho a este fondo.

Al principio de cada mes, el empleador tiene la obligación de depositar el 8% del salario bruto del trabajador en una cuenta a nombre del empleado en la Caja Económica Federal. El gobierno administra esos recursos y los destina a inversiones en las áreas de vivienda popular, saneamiento básico e infraestructura urbana, a cambio de un rendimiento anual del 3% más la tasa de referencia para intereses.

El dinero en esas cuentas de la Caja Económica Federal puede ser retirado cuando el empleado es despedido de manera injustificada, cuando se termina un contrato por plazo determinado, cuando se rescinde el vínculo laboral por muerte del empleador o extinción total de la empresa, cuando el trabajador cumple 70 años o se jubila, o cuando una cuenta permanece sin depósitos durante tres años seguidos.

Si el empleado es despedido injustificadamente, el empleador deberá pagarle, además, una multa de 40% sobre los valores depositados en la cuenta del FGTS, debidamente corregidos (*indenização compensatória*). Los fondos no pueden ser retirados de forma inmediata por el trabajador cuando el despido se da por una causa justa o cuando el empleado renuncia.

Con la reforma de flexibilización laboral que aprobó el gobierno del presidente Michel Temer en julio de 2017 (*Lei 13467/2017*) se sumó una nueva modalidad de rescisión del contrato laboral, de común acuerdo entre empleado y empleador, una suerte de retiro voluntario negociado. En ese caso, la multa del 40% sobre los valores en la cuenta del FGTS pasa a ser del 20%. Además, el empleado no podrá retirar de inmediato el 100% del dinero, sino el 80% de los depósitos. Finalmente, el preaviso exigido pasa de 30 a 15 días.

Por otra parte, la legislación permite recurrir a esa reserva en caso de que el trabajador quiera comprar una vivienda propia; cuando el empleador, su cónyuge, algún hijo, sufra alguna enfermedad grave; en caso de necesidad personal urgente o grave derivada de alguna situación de emergencia, o cuando fallece el empleado, y el fondo puede ser retirado por sus herederos.

La introducción del FGTS redujo considerablemente los juicios laborales por cese laboral injustificado.

II.1.2.3 Chile

En Chile existen tres tipos de indemnización:

i. Indemnización por años de servicio

Es aquella indemnización que se paga al trabajador cuando se pone término al contrato por la causal de necesidades de la empresa. Como requisito el empleado debe haber prestado sus servicios a la empresa por tiempo superior a un año. Si se ha invocado justificadamente alguna de las causales del artículo 160 del Código del Trabajo (el trabajador fue despedido por mala conducta, abandono de deberes o daños a la empresa), el trabajador no tiene derecho a indemnización.

Esta indemnización es equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio y periodo superior a seis meses prestados continuamente a dicho empleador, con un tope máximo de 11 meses, aun cuando el tiempo de servicio haya superado los 11 años. Esto último no es aplicable a empleados con contrato anterior a la entrada en vigencia del actual Código de Trabajo de 1981. Entonces, por ejemplo, si el trabajador suma tres años y ocho meses de servicios, se le pagan en total lo equivalente a cuatro años, esto es, cuatro meses de indemnización.

Para el pago de la indemnización legal por años de servicio se debe considerar toda cantidad mensual que esté recibiendo el trabajador al momento del término de su contrato. La suma de todos estos conceptos da como resultado la última remuneración mensual.

- Sueldo base:
 - Si es fijo, se toma como base del cálculo el sueldo del último mes (valor del contrato colectivo), con un tope máximo de 90 UF. La Unidad de Fomento (UF) es una unidad de cuenta usada en Chile, reajutable de acuerdo con la inflación. Actualmente 1 UF = US\$ 37,23.
 - Si es variable, se toma como base para el cálculo el promedio de los tres últimos meses completamente trabajados.
- Comisiones: el promedio de los 3 últimos meses completamente trabajados.
- Gratificación mensual
- Asignaciones de colocación y movilización (valor contrato colectivo)
- Cualquier otra suma de dinero que perciba el trabajador por cualquier concepto, excluidas las horas extraordinarias y las prestaciones que se pagan de forma esporádica.

Aquel trabajador que fue contratado cuando el máximo o tope de indemnización por años de servicio era inferior al actual, es decir, después del 14 de agosto del año 1981 y antes del 01 de diciembre de 1990, tiene derecho al pago del tope actual, que es de 11 años o 330 días. Es decir que tiene derecho a un mes de remuneración por cada año de trabajo con tope de 11 años. La forma de pago de la indemnización por años de servicio para dichos trabajadores al momento de firmar el finiquito (acto mediante el cual un trabajador y un empleador ratifican ante un ministro de fe el término de la relación laboral) debe hacerse pagando un total de 5 meses de una sola vez. Los meses restantes, esto es, 6 meses, pueden ser pagados en cuotas mensuales, seguidas y debidamente reajustadas de conformidad al artículo 173 del Código del Trabajo.

Además, en el caso de que el empleador haya despedido al trabajador por necesidades de la empresa, pero acuse una causal distinta, se pagará una indemnización mayor, por mandato de la ley, siempre que un juez lo declare. Esta indemnización podrá suponer una adición del 30, 50 u 80% a la totalidad de la indemnización, dependiendo de las causales alegadas.

Se paga una indemnización mayor, en caso de que ésta haya sido convenida en un contrato individual o colectivo. Pero la ley prohíbe acordar en un contrato (individual o colectivo) que se pagará una indemnización menor al cálculo anterior.

ii. Indemnización sustitutiva del aviso previo

Lo que se paga cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Que el contrato ha terminado por necesidades de la empresa.
- Que, además, el empleador no haya dado aviso de término con a lo menos 30 días de anticipación.

El monto de esta indemnización es el equivalente a la última remuneración mensual ganada por el trabajador.

iii. Indemnización del feriado anual o vacaciones

El que se paga si el trabajador deja de pertenecer a la empresa por cualquier causal sin hacer uso de sus vacaciones anuales. Equivale a la remuneración íntegra por los días de vacaciones que el trabajador no usó.

Si el trabajador no alcanzó a estar un año en la empresa, y por ende no tiene derecho a vacaciones, la indemnización se calcula en forma proporcional al tiempo que hay entre la contratación o la fecha de cumplimiento del último año de trabajo y el término de los servicios.

II.1.2.4 Colombia

En caso de término unilateral del contrato de trabajo por parte del empleador, sin causa justa y comprobada, o de término unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas consideradas en la ley (Código Sustantivo del Trabajo), el empleador deberá al trabajador una indemnización que se define según el tipo de contrato.

Si se trata de un contrato a término fijo, el monto de la indemnización se define como el valor de los salarios correspondientes al tiempo que falte para cumplir el plazo estipulado del contrato, o el de la duración de la obra o la labor contratada. En todo caso, la indemnización no será inferior a 15 días de salario.

Si se trata de contratos indefinidos, la indemnización se pagará según el nivel del salario y la antigüedad en el empleo. Así, en el caso de trabajadores que perciban un salario inferior a diez salarios mínimos mensuales legales, se pagarán 30 días de salario cuando el trabajador tenga un tiempo de servicio no mayor de un año. Si tiene más de un año de servicio continuo, se le pagarán 20 días adicionales de salario sobre los 30 días que le corresponden por el primer año, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

En el caso de trabajadores que devenguen un salario igual o superior a diez salarios mínimos legales mensuales, un pago de 20 días de salario cuando el trabajador tenga un tiempo de servicio no mayor de un año. Si tiene más de un año de servicio continuo, se le pagarán 15 días adicionales de salario sobre los 20 días que le corresponden por el primer año, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

II.1.2.5 Austria

La legislación laboral austríaca distingue entre dos sistemas de indemnización por despido: el “viejo modelo”, vigente para las relaciones laborales establecidas con

antelación al 1 de enero de 2003, y el “nuevo modelo”, aplicable a todos los contratos firmados a partir de esa fecha.

El “viejo modelo” exige que el empleador pague al trabajador, al finalizar la relación laboral, una suma basada en la duración de la relación laboral (excepto que el trabajador renuncie o que sea despedido con justificación). Si la terminación se da luego de cumplidos los 3 años, al trabajador le corresponden 2 meses de salario. Luego de 25 años de empleo, le corresponden 12 meses de salario.

Por su parte, el “nuevo modelo”, que aplica a trabajadores del sector privado e incluye a trabajadores por temporada, de media jornada, aprendices y *freelancers* (estos últimos fueron incluidos en 2008), consiste en que los empleadores contribuyan mensualmente a un fondo de indemnizaciones (“*Betriebliche Vorsorgekasse*”, que administra cuentas individuales) con el 1,53% del salario bruto mensual del trabajador. Por ende, lo que le corresponderá al trabajador en concepto de indemnización por despido dependerá de la duración de la relación laboral, los intereses que genere el fondo y sus costos administrativos, y de la evolución del salario bruto.

Las únicas contribuciones que no se pagan son aquellas correspondientes al primer mes de trabajo. Además, el trabajador no puede retirar los fondos de su cuenta individual hasta que no se hayan acumulado, al momento de la terminación laboral, pagos en concepto de contribuciones durante por lo menos 36 meses, o 3 años (en total, asociados a uno o más empleos). Tampoco se tiene derecho al pago de una indemnización si el trabajador renunció.

Se puede optar por no retirar los fondos y dejarlos depositados. Los mismos nunca se pierden, incluso si el trabajador renunció o fue despedido con causa. Contribuciones de nuevos empleadores serán agregadas a lo ya acumulado. La indemnización puede ser transferida a:

- Una cuenta bancaria personal (al monto total se le descuenta el 6% en concepto de impuesto a las ganancias)
- El fondo de indemnizaciones (“*Vorsorgekasse*”) de un nuevo empleador.
- El sistema de pensiones y jubilaciones

Los empleadores en Austria deben comunicar por escrito la terminación laboral, con una anticipación que depende de la duración de la relación laboral:

- 2 o menos años de servicio: 6 semanas de anticipación
- Entre 2 y 5 años: 2 meses de anticipación
- Entre 5 y 15 años: 3 meses de anticipación
- Entre 15 y 25 años: 4 meses de anticipación
- Más de 25 años: 5 meses de anticipación

II.1.2.6 Australia

Las normativas referidas a los preavisos de despido (*Notice of termination*) y a las indemnizaciones por despido (*redundancy pay*) forman parte de NES (National Employment Standards). NES aplica a todos los empleados cubiertos por el sistema nacional de relaciones de trabajo. La obligación de pagar indemnización se encuentra en el estatuto que actualmente gobierna las relaciones laborales federales en Australia, el FWAct (Fair Work Act 2009).

Por el lado de los preavisos de despido, el empleador debe comunicar al empleado por escrito el día de terminación de la relación laboral, con la siguiente antelación mínima:

- 1 año o menos de servicio continuado: 1 semana
- Entre 1 y 3 años: 2 semanas
- Entre 3 y 5 años: 3 semanas
- Más de 5 años: 4 semanas

En cuanto a la indemnización por despido (*redundancy pay*), la misma corresponde cuando el empleador decide que ya no necesita que el trabajo del empleado sea realizado, o cuando el empleador se vuelve insolvente o quiebra.

Lo que los empleados reciben en concepto de indemnización depende del periodo de servicio continuado al empleador, y se calcula sobre el salario base. El concepto de servicio continuado excluye cualquier periodo de:

- Ausencia no autorizada;
- Licencia no remunerada;
- Ausencia autorizada no remunerada.

Para el cálculo no se consideran pagos adicionales (premios, por ejemplo) o prestaciones dinerarias de otra índole (becas, planes estatales, etc.). Teniendo esto en consideración, los montos equivalentes son los que siguen en la tabla. Por ejemplo, si un empleado prestó servicios continuados durante 2 años y 4 meses, le corresponde como indemnización el equivalente a los que hubiera ganado de seguir trabajando durante 6 semanas adicionales.

Tabla 1. Indemnización en Austria según período de servicio continuado

Periodo de servicio continuado	Indemnización
Al menos 1 año, pero menos de 2	4 semanas
Al menos 2 años, pero menos de 3	6 semanas
Al menos 3 años, pero menos de 4	7 semanas
Al menos 4 años, pero menos de 5	8 semanas
Al menos 5 años, pero menos de 6	10 semanas
Al menos 6 años, pero menos de 7	11 semanas
Al menos 7 años, pero menos de 8	13 semanas
Al menos 8 años, pero menos de 9	14 semanas
Al menos 9 años, pero menos de 10	16 semanas
Al menos 10 años	12 semanas*

Fuente: IERAL en base a Pittard (2017)

Notar que el pago de indemnización se reduce a lo que hubieran ganado trabajando 12 semanas cuando se ofrecieron servicios al empleador durante por lo menos 10 años. Esto se debe a que a estos empleados también le corresponden lo que se conoce como “*long service leave*” (LSL, licencias pagas que recompensan a empleados con muchos años de servicios).

Los siguientes empleados no perciben indemnización:

- Aquellos con menos de 12 meses de servicios prestados continuados.
- Aquellos empleados por:
 - Un periodo de tiempo fijo
 - Una tarea o Proyecto específico
 - Una temporada
- Aquellos que incurran en serias faltas de conducta
- Pasantes/Practicantes/Aprendices
- Empleados de negocios pequeños. Un negocio pequeño es aquel con menos de 15 empleados

II.1.3 Comparativa de los sistemas de indemnización

Tabla 2. Resumen de sistemas de indemnización

	Beneficiarios	Cálculo	Anticipación del Preaviso
Argentina	Trabajadores despedidos sin causa con 3 meses de antigüedad como mínimo	1 sueldo por año trabajado o fracción mayor de tres meses tomando el mejor sueldo bruto mensual, normal y habitual devengado en el último año	15 días hasta 3 meses de antigüedad; 1 mes hasta 5 años y 2 meses para más de 5 años

Brasil	Empleados dentro del régimen del Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) despedidos injustificadamente	40% sobre los valores depositados en la cuenta del FGTS, debidamente corregidos	15 días
Chile	Trabajadores con 1 año de antigüedad despedidos por la causal de necesidades de la empresa	1 mes de sueldo por cada año de servicio y periodo superior a 6 meses, con un tope máximo de 11 meses. Se debe considerar toda cantidad mensual que se esté recibiendo al momento del término de contrato	30 días
Colombia	Trabajadores despedidos sin causa justa y comprobada	<i>Contrato a término fijo</i> : salarios correspondientes al tiempo que falte para cumplir el plazo estipulado; <i>Contratos indefinidos</i> : entre 15 y 20 días adicionales de salario sobre los que le corresponden por el primer año, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero	30 días para contratos por tiempo fijo, 15 días para contratos por tiempo indefinido
Australia	Trabajadores despedidos sin causa con al menos 1 año de antigüedad	Mínimo 4 y máximo 12 semanas de salario equivalente, según antigüedad	1 semana hasta 1 año de antigüedad; 2 semanas entre 1 y 3 años; 3 semanas entre 3 y 5 años; 4 semanas para más de 5 años
Austria	Trabajadores del sector privado despedidos, con 36 meses de contribuciones como mínimo a algún fondo de indemnización (<i>Vorsorgekasse</i>), que maneja cuentas individuales	Lo acumulado en la cuenta individual del trabajador, que se construye con contribuciones mensuales por parte del empleador equivalentes al 1,53% del salario bruto del trabajador	6 semanas hasta 2 años de antigüedad; 2 meses entre 2 y 5 años; 3 meses entre 5 y 15 años; 4 meses entre 15 y 25 años; 5 meses para más de 25 años

Fuente: IERAL

II.1.4 Incidencia de las indemnizaciones desde el punto de vista empresarial

Si bien la ley dispone beneficios claros para el trabajador, hay varias razones por las cuales las transferencias en la práctica pueden diferir. La primera y más obvia es la informalidad. Los contratos informales pueden no recibir ninguna transferencia al finalizar. La segunda razón es que una empresa puede entrar en quiebra y no tener recursos para pagar al trabajador.

La rotación de las firmas es ciertamente elevada en Argentina, y la tasa de supervivencia de la firma es baja en los primeros años. Por ejemplo, el 82% de las nuevas

firmas supera el año, el 49% cumple 4 años y sólo el 34% alcanza los 7 años en funcionamiento. En comparación a otros países, las empresas en Argentina tienen menor probabilidad de sobrevivir en todas las etapas posteriores al primer año de vida (Belacín y Arnoletto, 2019). Este mayor cierre de empresas redundará en menos empleo cubierto por la indemnización.

Para cuantificar la proporción de trabajadores que recibe indemnización y los montos podemos recurrir a la EPH. En particular, nos centramos en los trabajadores sin empleo actual que fueron despedidos de un empleo formal privado y estable. En este análisis se excluye al servicio doméstico y al sector de la construcción. Dentro de este grupo, sólo un 64% declara haber recibido indemnización. Cuando nos centramos en los trabajadores despedidos porque la empresa cerró, esta proporción baja aún más, llegando al 57%.

Figura 23. Porcentaje de trabajadores que declaran recibir indemnización luego de un despido

Empleo privado, formal, estable y con antigüedad mayor a 3 meses, excluyendo sector construcción y al servicio doméstico

	2003-2005	2006-2019	2020-2021	2003-2021
Total	61%	65%	57%	64%
Despidos por cierre de establecimiento	50%	58%	57%	57%

Fuente: Elaboración propia en base a EPH

Además de la indemnización, hay otros componentes que hacen a la protección al empleo en Argentina, que incluyen procesos burocráticos para cumplir con la separación. Por ejemplo, en el caso de un despido colectivo por razones económicas, la empresa debe comenzar en el Ministerio de Trabajo un Procedimiento Preventivo de Crisis, presentando pruebas que justifiquen su reducción de personal. En este procedimiento se busca la mediación del Ministerio para evitar la reducción del empleo.

Un componente adicional de protección al empleo se introdujo de manera temporaria en períodos particularmente sensibles. En el 2002 y durante la pandemia de COVID (desde abril 2020 a diciembre 2021), se introdujo una prohibición de despido. Si

bien se trató de restricciones temporarias, este tipo de prohibición es muy restrictiva y afecta a los incentivos para contratar en las empresas.⁸

Además de los montos, es frecuente que la indemnización se judicialice. Los motivos incluyen los conceptos que deben tomarse como remunerativos; qué corresponde a una remuneración normal y habitual, entre otros aspectos. Adicionalmente, el empleador debe cumplir con una serie de procedimientos al momento del despido. Entre estos está el entregar el certificado de trabajo. No hacerlo puede implicar una demanda y por esto se contempla una multa equivalente a tres sueldos.

El despido es típicamente una fuente de litigiosidad laboral. La litigiosidad laboral se ha incrementado fuertemente en Argentina en los últimos años y afecta fuertemente a las PYME. Según datos del Observatorio PYME, una de cada tres empresas manufactureras de entre 10 y 50 trabajadores está enfrentando un juicio laboral. Esta proporción llega al 50% entre las empresas manufactureras de entre 50 y 200 trabajadores. De estos juicios laborales, casi la mitad surge por despido e indemnización. En general se reclama por montos, por multas por irregularidades en el proceso de despido, por reclamos en las liquidaciones de la remuneración para calcular el salario base. En todo caso, el problema de la litigiosidad laboral es importante. La mayoría de las PYME la consideran la principal dificultad para incorporar trabajadores.

II.1.5 Evaluación de reformas sobre el sistema del régimen de indemnizaciones por despido: Propuestas para Argentina

En estos años se observan fuertes cambios globales que incluyen nuevas dinámicas sectoriales y tecnológicas, modernas formas de empleo, reformas en instituciones laborales. Mantenerse al margen de estos cambios, sin actualizar las instituciones laborales vigentes desde hace décadas, es uno de los vectores explicativos de la estanflación por la que atraviesa el país.

En este contexto, se buscan valorar las propuestas que buscan actualizar la indemnización por despido en nuestro país. Este es un componente crucial de las

⁸ Debe considerarse que la doble indemnización y la prohibición a despedir lastraron la creación de empleo durante el período en el que estos costos adicionales afectaron a las nuevas contrataciones. Luego se las exceptuó de estos costos adicionales.

instituciones laborales y un punto clave para dar comienzo a diversas reformas. Evaluaremos diversos sistemas para concluir destacando las ventajas la propuesta elegida.

II.1.5.1 Mochila Argentina

La primera propuesta analizada es la de un Seguro de Garantía de Indemnización (SGI), también llamado “Mochila Argentina”. Según este enfoque, las empresas pagarían una alícuota sobre su nómina salarial y la ANSES, Superintendencia de Seguros, y una entidad de control a designar, garantizarían la indemnización a los trabajadores que pierdan sus empleos. Con el SGI, podrán seguir cobrando en cuotas mensuales el equivalente a su último sueldo actualizado hasta conseguir un nuevo empleo. Se agotaría cuando supere los meses que correspondan a los años trabajados. Los empleados del Estado tendrán los mismos beneficios, pero el Estado no deberá integrar la prima de riesgo.

El porcentaje del costo para el empleador sería variable según la rotación de personal histórica de la empresa, para cubrir el costo total más un porcentaje fijo. En concreto, el porcentaje de la alícuota se determinaría por la fórmula: $1 + (8.33/n)$, donde n son los años de antigüedad promedio de los empleados de la empresa (considerando un mínimo de un año, $n \geq 1$). El costo tendrá un piso del 2% y un tope de 8.33%.

La propuesta considera que podrían recibirlo tanto los que son despedidos como los que renuncian o incluso los que se jubilan. El SGI también es heredable en caso de muerte del asegurado.⁹

Ventajas: Este sistema apunta a aspectos claramente importantes.

- Los trabajadores tendrían asegurado su compensación al despido incluso si la empresa quiebra.
- Eliminación del pasivo contingente para la firma
- Eliminación del desincentivo a reubicar el trabajo, lo que redundaría en ganancias de productividad si el trabajo tiende a reasignarse a las empresas más productivas.
- Posibles mejoras en la productividad al interior de cada empresa en el caso de reducirse el ausentismo, por ejemplo.

⁹ La propuesta considera como posibilidad incluir un monto de un salario (el primer mes del despido) que debe cubrir la empresa en el caso de despido. Posponemos la discusión de este punto y lo consideramos en las alternativas.

- Una posible reducción en la litigiosidad laboral y sus costos asociados.
- En los casos de una reducción de personal en una empresa, ya no se elegiría al trabajador que tiene menor indemnización (al de menor antigüedad) sino a los de menor productividad relativa.

Limitaciones: Sin embargo, la propuesta tiene limitaciones en varias dimensiones.

- La recaudación como función de la antigüedad penaliza igualmente al despido como a la renuncia o la jubilación de los trabajadores, cuando en realidad la firma no controla las renunciaciones de sus trabajadores.
- La fórmula que vincula la alícuota con la antigüedad promedio penaliza con la mayor alícuota a las empresas nuevas que son las que más empleo generan.
- El beneficio atado al último sueldo puede generar comportamientos estratégicos (por ejemplo, la empresa y el trabajador podrían acordar aumentar el sueldo antes de despedir o renunciar, si es que la transferencia la termina pagando el fisco)
- Dado que la empresa no enfrenta costos de despido, la empresa puede declarar una renuncia como despido. Esto afecta, entre otras cosas, al sistema de seguro por desempleo, que sólo cubre a los despedidos.
- Dado que el beneficio depende de la antigüedad acumulada y del último sueldo, si un trabajador pasa (por despido o renuncia) a un puesto con un sueldo menor, su beneficio se ve afectado
- Los pagos del seguro aumentarían sustancialmente en las recesiones, implicando un déficit público en los momentos más críticos
- La propuesta incentiva la rotación, pero una rotación por mayores renunciaciones tiene costos para las empresas: los costos de buscar reemplazos, de capacitar a los nuevos trabajadores, etc.

Inconvenientes

El punto central en donde la propuesta de la mochila requiere una revisión es en el aspecto fiscal.

- Si todos los trabajadores se vieran involucrados en el nuevo sistema se abre a la posibilidad de un salto en las desvinculaciones lo que sería fiscalmente muy costoso. De hecho, personas con mucha antigüedad y cerca de la jubilación tendrían incentivos a arreglar un despido para cobrar veinte o treinta sueldos, todos a cargo del fisco. Este es un costo de transición hacia el sistema mochila y es potencialmente cuantioso.
- De igual modo, es inconsistente incluir al sector público dentro de los beneficios, sin considerar un financiamiento específico. Esta propuesta introduce, entonces, un déficit fiscal significativo, aunque difícil de medir y de anticipar. Por ejemplo, un trabajador con antigüedad en el sector público que renuncia, pasa a un nuevo empleo en el sector privado y es despedido, generará un costo para el fisco sin un ingreso que lo compense, y sin que el gobierno haya decidido el despido.
- La propuesta es fiscalmente deficitaria incluso dejando de lado los costos de transición y el empleo público. Si un trabajador desvinculado (tanto por despido,

renuncia o jubilación) debe recibir una transferencia equivalente a un mes de salario por año de antigüedad, entonces la alícuota que permite financiar este monto es una doceava parte del salario, es decir, 8.33%. Cualquier alícuota menor implicaría un déficit, incluso en una situación normal y más allá de la transición. Este déficit es potencialmente grande. Según los datos de la masa salarial del empleo formal privado encontramos que en total los montos de transferencias serían equivalentes a un 1,5% del PBI (considerando los datos de 2019, pre-pandemia).

- Estrictamente la alícuota debería ser mayor que una doceava parte del salario para cubrir el preaviso y el hecho de que la antigüedad considera la fracción mayor a tres meses como un año completo. La alícuota a pagar debería ser aún mayor (y difícil de calcular) en el caso de incluir dentro de los beneficiarios a los trabajadores del sector público, en casos que hoy no pagan indemnización y con este sistema sí devengarían derechos indemnizatorios, por ejemplo, acumulando antigüedad en el sector público para luego pasar al sector privado.
- Por supuesto, una alícuota de 8.33% incrementaría el costo laboral. El sistema actual sólo paga la indemnización por despido, es decir, una proporción menor del empleo. El sistema de la mochila, por el contrario, prevé financiar todas las desvinculaciones, tanto los despidos, como renuncias o jubilaciones.

Alternativas: Algunos cambios en la propuesta descrita que podrían interesar para acotar los problemas identificados. Como puntos principales, se destacan

- Una cuenta individual del trabajador (quizá sólo nocial o contable y sin un fondo acumulado) puede resolver algunos de los problemas de incentivos. Por ejemplo, con una cuenta individual no hay incentivos a cambiar el último salario antes de la desvinculación.
- Sería conveniente considerar una alícuota que no penalice a las empresas nuevas (que no dependa de la antigüedad promedio).
- Incluir un costo de despido puede generar una distinción entre despidos y renuncias, dando cuenta de los problemas de incentivos y desbalances fiscales. Por ejemplo, se evitarían los incentivos a declarar como despido una renuncia.
- Incluir en la propuesta sólo a los nuevos contratos en el sector privado mejoraría sustancialmente la viabilidad fiscal.
- Para evitar el aumento del costo laboral se podría considerar modificar la regla proporcional de un mes de salario por año trabajado o fracción mayor a tres meses. En vez, podría considerarse un incremento menor a partir de una antigüedad elevada (medio salario mensual por cada año adicional, por ejemplo). Esta regla no proporcional (o con tope) se implementa en otros países.

Algunos de estos elementos están presentes en las siguientes propuestas que analizamos.

II.1.5.2 Proyectos de Ley

Algunos proyectos de Ley elaborados recientemente van en un sentido similar a la propuesta “Mochila Argentina”. El primero propone la misma fórmula de aporte que la cuenta mochila. El segundo proyecto se vincula más con el sistema del sector construcción. Nos centraremos en este segundo caso.

Este proyecto propone modificar el pago de indemnización a las nuevas relaciones laborales. Para ello, se propone adicionar una alícuota de 12% el primer año y 8% los siguientes a las contribuciones con un destino de una cuenta individual. Estas alícuotas son un tope, y pueden modificarse de acuerdo a la rotación del sector. Adicionalmente, la propuesta excluye al “sueldo anual complementario, recargos legales sobre horas suplementarias, indemnizaciones de cualquier naturaleza o cualquier otra suma no remunerativa”. Lo invertido se integrará en un fondo público, Fondo Nacional de Cese Laboral (FNCL), y se prevé su inversión en cualquier instrumento de bajo riesgo que genere interés.

A su vez, se propone que toda desvinculación (sin distinguir despido o renuncia) sea cubierta por FNCL con un monto equivalente a un sueldo por cada año de servicio o facción mayor a 3 meses. El trabajador podrá optar por un pago único o de manera parcial (dejando el saldo invertido) o periódica. Los montos percibidos estarán exentos de todo gravamen. El trabajador podrá rechazar la liquidación final, el FNCL no abonaría el monto hasta tanto la controversia se resuelva.

II.1.5.3 Propuesta de una cuenta-empresa

Una alternativa también planteada recientemente, es la creación de una cuenta no para el trabajador sino para el empleador.¹⁰ En concreto la propuesta toma las contribuciones al Fondo Nacional de Empleo (FNE) como valor de una cuenta de la empresa.

Al momento del despido la propuesta prevé que la empresa pague la indemnización tradicional con un tope de la indemnización de 4 salarios mensuales. A partir de allí, lo

¹⁰ Esta propuesta fue elaborada por Jorge Colina (ver <https://eleconomista.com.ar/2021-09-mochila-para-despido-en-cabeza-del-empleador/>).

acumulado por la cuenta del FNE de esa empresa para ese trabajador iría para el trabajador.

II.2 Propuesta mixta sugerida por IERAL

La propuesta original de Mochila Argentina parece muy costosa para el fisco (o muy costosa para las empresas si es que ellas se hicieran cargo de todo el costo de despido o rotación). Las otras propuestas tienen también problemas de incentivos y costos para el fisco.

Hace falta una propuesta superadora que tome la idea central de promover la movilidad y la productividad. Además, debería mantener el costo laboral medio para las empresas, debería mejorar las transferencias para la mayoría de los trabajadores, debería ser fiscalmente neutra, debería ayudar a reducir la litigiosidad (calculando los montos de manera clara, y las condiciones de manera explícita).

Los siguientes puntos resumen la propuesta de IERAL:

- Cada trabajador tendría una cuenta individual
- La cuenta individual acumularía un 2% mensual sobre el salario bruto (contribución patronal).
- La base de indemnización se computaría de manera similar a la actual (un mes de salario por año trabajado o fracción mayor a 3 meses).
- Un trabajador despedido cobraría de su cuenta y el empleador pagaría la diferencia entre lo que debería cobrar según el sistema tradicional y lo que tiene en la cuenta individual (considerando lo aportado por ese empleador). El pago adicional del empleador por concepto de indemnización tendría un máximo de 8 salarios de referencia. Este límite es en concepto de indemnización. El empleador pagaría sin tope los meses de preaviso, por lo que finalmente estaría pagando como máximo 10 salarios de referencia al momento de despido.
- Si el trabajador renuncia o se jubila puede acceder a su cuenta.
- El sistema aplicaría sólo al empleo privado y a algunos sectores. Se excluiría al sector construcción, que mantendría inalterado su propio sistema de cuentas.
- El sistema aplicaría a los nuevos contratos (no se incluiría al stock de trabajadores ya empleados).¹¹

¹¹ Las razones para no incluir a los que ya están ocupados son: (i) ya fueron contratados con unos derechos de despido que no correspondería cambiar; (ii) sería bueno implementar progresivamente la política y evaluarla; (iii) un régimen "especial" de transición podría ser discutible y quizá lleve a litigiosidad.

II.2.1.1 Evaluación de las propuestas

¿Cuáles serían los cambios en transferencias para trabajadores y costos para las empresas según estas alternativas? ¿Hay alguna combinación o sistema que pueda redundar en una mejora para los trabajadores y a la vez en una reducción del monto para las firmas sin requerir dinero público? Para analizar esto, lo mejor es comenzar resumiendo cada alternativa. Haremos esto graficando los montos involucrados en diferentes casos.

Se presentan el sistema tradicional de indemnización por despido (IxD), el sistema de cuentas individuales (tal como surgiría de ampliar el sistema de construcción, que no afecta al fisco), el sistema de cuenta-empresa o cuenta firma (según la versión presentada más arriba), y el sistema mixto propuesto en este documento (“Propuesta”). En todos los casos se asume que los salarios y las inversiones de las cuentas individuales compensan exactamente la inflación.¹²

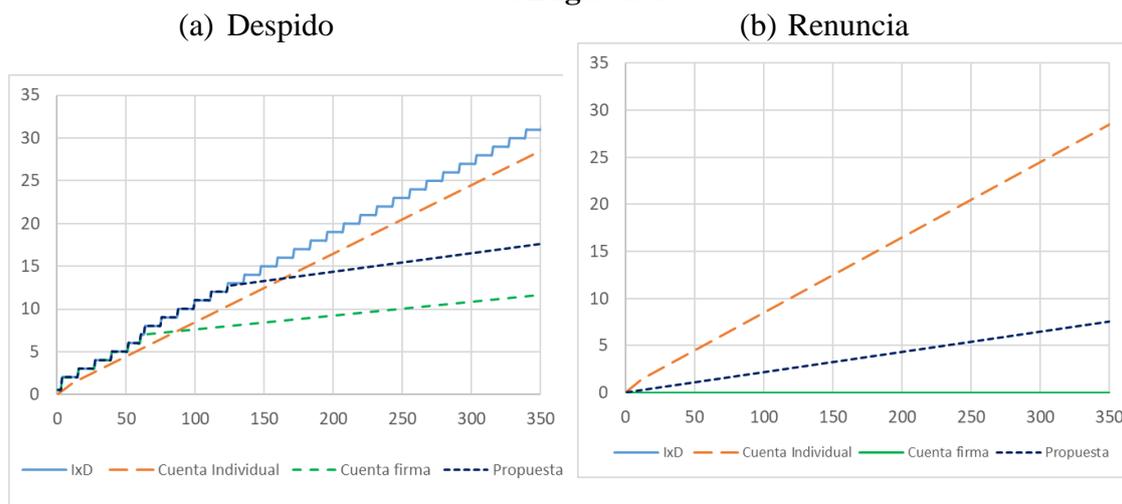
El gráfico a continuación resume las transferencias a los trabajadores cuando se termina la relación laboral en términos de salarios mensuales, asumiendo un salario constante. En el panel (a) del Gráfico se reporta la transferencia recibida al momento del despido. Por ejemplo, si el trabajador es despedido en el mes 50 (a los cuatro años de antigüedad) todos los sistemas evaluados implican aproximadamente la misma transferencia, equivalente a 5 meses de salario (cuatro meses de indemnización y uno de preaviso en el caso de IxD). Según la cuenta individual, sin embargo, recibiría 4.48 meses. Es en los despidos de más antigüedad cuando los sistemas difieren más. Por ejemplo, con veinte años de antigüedad (mes 240), el sistema tradicional implicaría una transferencia de 22 salarios mensuales, la cuenta individual de 19.68, el sistema de cuenta empresa implicaría 9.9 y según el sistema propuesto 15.2. Los menores montos en la propuesta surgen por el tope al pago de indemnizaciones (4 y 8 salarios mensuales, respectivamente).

¹² No se incluye la propuesta Mochila, por tres razones. En primer lugar, las transferencias para los trabajadores ante un despido son las del sistema tradicional, por lo que resulta redundante en la comparación. En segundo lugar, la alícuota a pagar por las empresas depende de las características de las empresas de una manera difícil de comparar. En tercer lugar, la propuesta requiere el uso de dinero público (un organismo público paga las transferencias a trabajadores) y no está garantizado que el sistema sea fiscalmente neutro, como se argumentó más arriba.

En el panel (b) del Gráfico se reporta la transferencia recibida por el trabajador al renunciar. En este caso, el trabajador no recibe transferencia según la indemnización tradicional y según la cuenta firma. Las transferencias de la cuenta individual y de la propuesta surgen simplemente de aplicar las alícuotas correspondiente.

Así, se explicita que, si bien las cuentas individuales tienen un pago menor a la indemnización, esto no necesariamente redundan en un empeoramiento de la situación del trabajador. Un trabajador que no es despedido, sino que renuncia se verá beneficiado. Algo similar ocurre con la propuesta. En estos dos casos, hace falta identificar la cantidad de transiciones, despidos y renuncias, para cuantificar si estos sistemas redundan en una mejora para el trabajador promedio o no. El caso de la cuenta firma, por el contrario, implica un empeoramiento de las transferencias recibidas por un trabajador en promedio.

Figura 24. Transferencias a los trabajadores según sistema por mes de antigüedad



Fuente: IERAL en base a legislación

El siguiente gráfico analiza el pago de las empresas. Los pagos, en rigor, dependen de cuándo despiden las empresas, si hay trabajadores que renuncian, si el salario cambia con la antigüedad, etc. A esta altura, realizaremos supuestos completamente arbitrarios con el objeto de simplificar la lectura del gráfico. Analizamos el caso de una empresa que contrata 400 trabajadores y despide un trabajador cada mes. Se presenta la cantidad de salarios mensuales pagados según cada sistema.

El próximo gráfico reporta el pago en términos de salarios mensuales por trabajador inicialmente contratado. Por ejemplo, el primer mes considerado, según el

sistema tradicional se paga 0.5 salarios al trabajador despedido, lo que implica un valor de $0.00125=0.5/400$. En comparación, la cuenta individual paga 0.12, dado que la alícuota se aplica a todos los trabajadores. Según la propuesta, el pago de la firma llega a 0.02 para todos los trabajadores, más un adicional del despido de un trabajador.

La misma comparación en la antigüedad de veinte años cuando se despide a un trabajador se pagan 22 meses de salario, lo que representa $0.055=22/400$. La cuenta individual decrece hasta 0.032, debido a que la cantidad de trabajadores por los que se paga la cuenta individual decrece. Los pagos de la firma con un sistema como el propuesto presentan una situación intermedia: inicialmente el pago es mayor que con la indemnización tradicional pero mucho menor al de la cuenta individual; el aumento es mucho menos pronunciado que en el caso del sistema tradicional; a partir de que el tope de pago por indemnización de ocho meses el pago comienza a decrecer de manera similar a la cuenta individual, aunque más moderadamente.

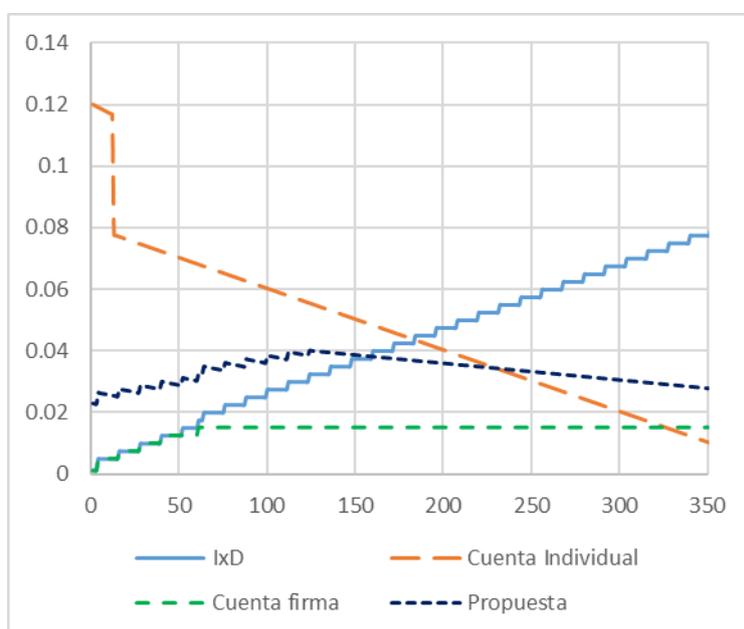
Más allá de la arbitrariedad de la situación presentada, el mensaje de este gráfico es que la cuenta individual adelanta los pagos: incluso cuando no haya desvinculaciones se paga por ese concepto. Entonces, la cuenta individual implica un costo en todas las circunstancias (incluso si no hay despido) y se paga antes (la empresa anticipa el pago de los montos que serán luego transferidos al trabajador al momento del despido). Ambos puntos implican un mayor costo para la firma al momento de contratar un trabajador. En promedio, la simple suma considerando todos los períodos (hasta el período 400) encontramos que la firma pagaría por el sistema de indemnización por despido 15.37 salarios, según la cuenta individual 16.35 salarios, y según la propuesta 11.92 salarios.

Si en vez de considerar la sumatoria de todos los períodos hiciéramos el valor presente descontando cada período a una tasa real del 0.2% mensual (aproximadamente 2.4% anual) obtendríamos valores de 9.77, 12.87 y 8.5, respectivamente. Es decir que la cuenta individual es el sistema que más costos genera en términos de salarios pagados; la propuesta es el menor valor presente. Por supuesto, una mayor tasa de descuento reduce el costo en valor presente de la indemnización tradicional, dado que este sistema posterga el pago. Con una tasa del 0.6% mensual (7.44% anual) el valor presente de la cuenta individual duplica al de la indemnización. Además, una mayor tasa de descuento también reduce más el valor presente de los pagos del sistema de indemnización en comparación

al sistema propuesto. En concreto, ambos valores presentes se igualan a una tasa del 5.4% anual.

En todo caso, estos análisis no tienen en cuenta las características típicas de las relaciones laborales. Las valoraciones para trabajadores y firmas en promedio dependen de la duración de las relaciones laborales y de si su terminación es un despido, una renuncia o una jubilación. Además, para tener el punto de vista del trabajador, conviene evaluar no una relación laboral sino una historia laboral. Para ello, utilizamos datos disponibles para realizar simulaciones de historias laborales de trabajadores y de firmas.

Figura 25. Pagos de las empresas según sistema por mes de antigüedad



Fuente: IERAL en base a legislación. El gráfico reporta meses de salario por trabajador inicialmente contratado.

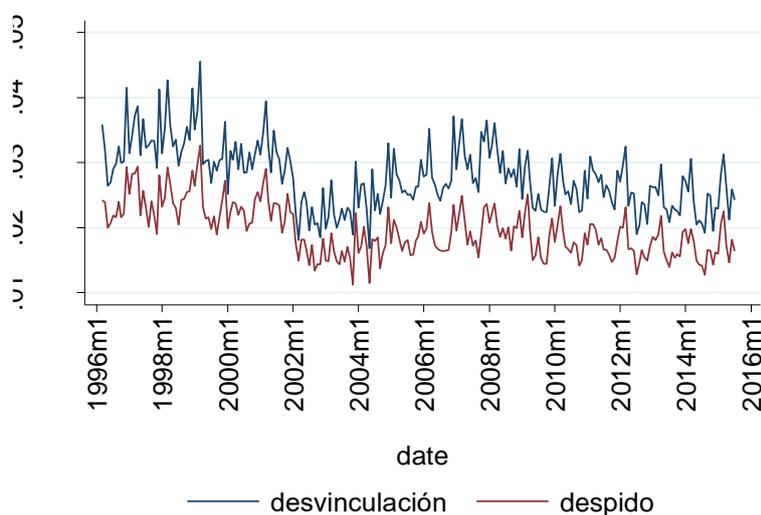
II.2.1.2 Simulaciones

Para evaluar las diferentes propuestas en términos de sus efectos cuantitativos utilizamos datos de la Muestra Longitudinal del Empleo Registrado (MLER). Esta fuente de información y el método utilizado están descriptos en el Anexo.

En primer lugar, utilizamos las relaciones laborales observadas y nos centramos en los trabajadores. Para cada relación laboral finalizada, imputamos los despidos, renuncias y jubilaciones. Debemos realizar esta imputación dado que no disponemos en

la base de datos de una variable que identifique el despido. Para nuestra imputación, un despido será una desvinculación que no se sigue de un empleo al mes siguiente, sino que pasa un mes o más sin empleo. Una jubilación es una desvinculación que no es seguida de un nuevo empleo y en la cual el trabajador tiene la edad de retiro. Nuestra imputación presenta una tasa de desvinculación de 2.7%, y una tasa de despido de 1.9% mensual. Esto sugiere que la imputación sobreestima levemente la cantidad de despidos en comparación con otras fuentes de información. La Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), por ejemplo, presenta una tasa de desvinculación de 2.5% y una tasa de despido de aproximadamente 1.5% durante el mismo período.

Figura 26. Tasas de desvinculación y despido



Fuente: IERAL en base a MLER.

*Tasa de desvinculación es la proporción de trabajadores que terminan la relación laboral. Tasa de despido es la proporción de trabajadores que terminan su relación laboral y son identificados como despedidos.

Utilizando estas desvinculaciones, calculamos los montos de despido, considerando la ley según la indemnización ordinaria, es decir, sin considerar la doble indemnización impuesta en 2002. Calculando además los montos de preaviso podemos simular el monto de indemnización que los trabajadores recibirían según estos 20 años de historias laborales. Al sumar estos montos para cada trabajador en la muestra podemos obtener un indicador de la incidencia de la indemnización en los ingresos.

Según la siguiente Tabla, encontramos que el monto promedio pagado para los trabajadores por indemnización es de 247, considerando 20 años de historia laboral para cada trabajador. Este no es un valor nominal, dado que los salarios considerados son

relativos al salario promedio del período. Un ingreso de 100 en nuestra base de datos es un salario promedio del período. Por lo tanto, interpretamos este número como el equivalente de 2.5 salarios mensuales. El pago promedio que el trabajador recibiría sería de 290 con el sistema de cuentas individuales y 271 con la propuesta. Así, los sistemas alternativos proveen una compensación mayor al trabajador promedio que el sistema tradicional.

Además de la media, la Tabla también reporta la mediana. En concreto, el 50% de las historias laborales tendrían una indemnización menor de 92.12. Adicionalmente, el 50% de los trabajadores recibirían menos de 88.24 según la cuenta individual y 113.32 según la propuesta. En este sentido, la propuesta es más generosa en transferencias a los trabajadores que el sistema tradicional. Esto es razonable cuando consideramos que el sistema tradicional no genera ninguna transferencia cuando hay renunciaciones o jubilaciones. Asimismo, la cuenta individual termina brindando una menor compensación al trabajador mediano en comparación con el sistema tradicional porque en el caso del despido la cuenta individual realiza una transferencia menor.

Para entender estos valores es conveniente también analizar los pagos promedio para cada relación laboral. En este caso, podemos separar las relaciones laborales que terminan en despido y las que terminan en renuncia (o jubilación u otro). Encontramos que el sistema tradicional transfiere un monto equivalente de 164 en promedio; la cuenta individual transfiere sólo 117; la propuesta paga en total 162 en promedio, levemente menos que el sistema tradicional por los pocos casos de puestos que se desvinculan con una antigüedad alta. A su vez, en las renunciaciones el sistema tradicional no tiene pagos, mientras que las transferencias son positivas tanto en la cuenta individual (182) como en la propuesta (43).

Las columnas (6) y (7) de la Tabla muestran la media y la mediana de la diferencia entre las alternativas consideradas y el sistema tradicional. En concreto, para cada trabajador (o para cada puesto de trabajo que termina en una desvinculación) tomamos la diferencia entre el monto calculado para la cuenta individual y para el sistema tradicional,

en la columna (6), y entre la propuesta y el sistema tradicional, en la columna (7). De estas diferencias se reportan el promedio y la mediana.¹³

En total, la tabla muestra que la propuesta es una mejora para el trabajador en comparación con el sistema tradicional. Pero no describe la distribución el resultado de cada historia laboral, sino sólo la media y la mediana. Para una descripción más completa recurrimos ahora a gráficos de la distribución.

Tabla 3. Transferencias recibidas por los trabajadores

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)-(1)	(7)=(3)-(1)
	lxD	Cuenta individual	Propuesta	Propuesta cuenta	Propuesta pago	Diferencia Cuenta lxD	Diferencia Prop. lxD
			Por trabajador				
promedio	246.71	290.42	270.95	67.31	203.64	43.71	24.24
mediana	92.12	88.24	113.32	16.84	82.74	-15.48	0.00
			Por relacion laboral				
<i>Todas las desvinculaciones</i>							
promedio	115.56	136.03	126.91	31.53	95.38	20.47	11.35
mediana	19.71	32.85	36.35	5.90	17.86	-8.25	0.00
<i>Despidos</i>							
promedio	163.64	116.86	161.92	26.85	135.07	-46.78	-1.72
mediana	68.74	26.06	68.82	4.67	62.69	-24.85	0.00
<i>Renuncias</i>							
promedio	0.00	182.11	42.77	42.77	0.00	182.11	42.77
mediana	0.00	58.71	10.87	10.87	0.00	58.71	10.87

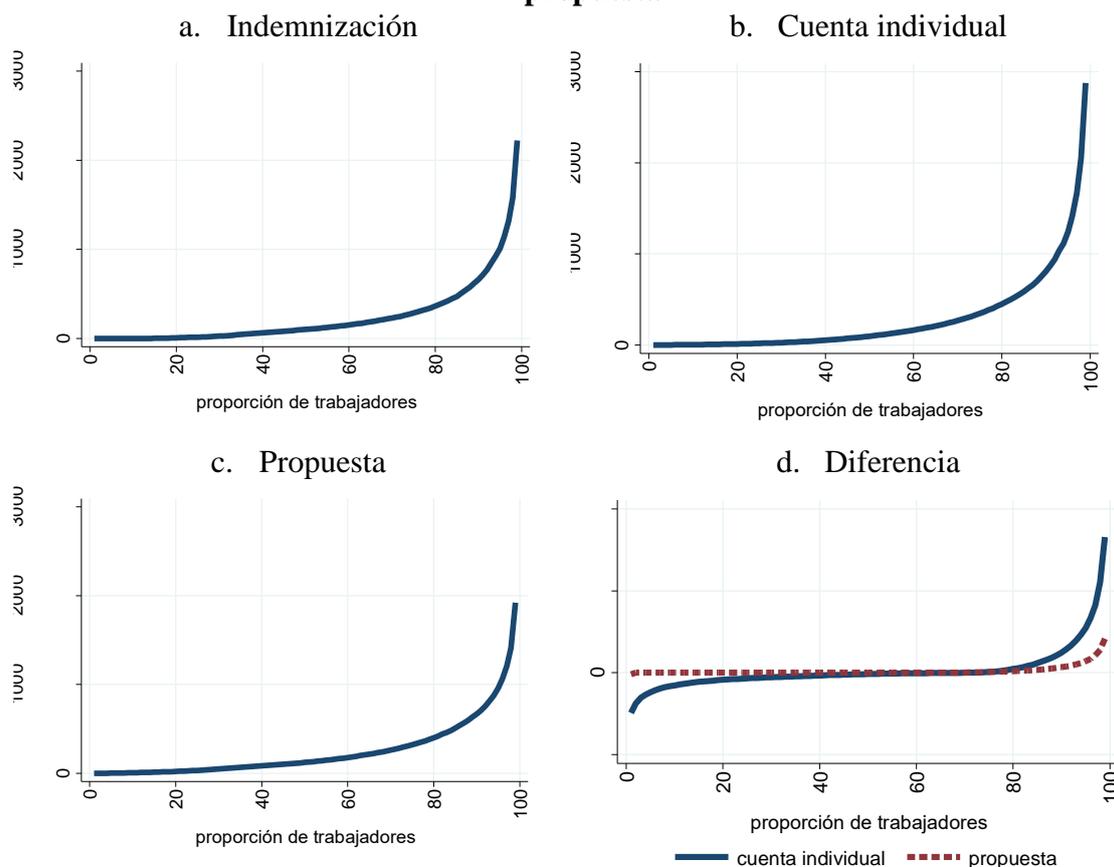
Fuente: IERAL en base a MLER.

El siguiente gráfico muestra la distribución trabajadores según los montos recibidos. En concreto, usamos los 20 años de historia laboral de cada trabajador y computamos el monto acumulado recibido por cada trabajador. Luego ordenamos a los trabajadores según el monto recibido, de menor a mayor. El eje vertical representa el monto recibido; el eje horizontal muestra la proporción de trabajadores. De este modo representamos los percentiles. Encontramos entonces, según el panel (a), que un 15% de los trabajadores no reciben ningún pago de indemnización ni preaviso en el sistema tradicional; un 52% recibe menos de un salario promedio, mientras que un 86% recibe menos de 5 salarios promedio. Son pocos los trabajadores que reciben un monto mayor a 10 salarios. El panel (b) del gráfico muestra los valores de los percentiles para el caso de la cuenta individual. La cuenta individual difiere considerablemente en los percentiles más bajos, dado que todos los trabajadores reciben algo en este otro sistema. Hay también

¹³ La aclaración es válida porque en el caso de la mediana, la columna (6) no va a coincidir con la diferencia entre la columna (2) y la columna (1).

diferencias en los valores más altos: hay menos trabajadores que reciban más de 10 salarios promedio según la cuenta individual. El panel (c) muestra la propuesta presentada en este documento. La propuesta es similar a la cuenta individual, aunque es más generosa; por ejemplo, un 47% de los trabajadores recibe menos de un salario promedio, y la proporción que recibe más de diez salarios es similar a la de la indemnización.

Figura 27. Simulación: distribución de las transferencias recibidas por los trabajadores en concepto de indemnización por despido, cuenta individual y propuesta



Fuente: IERAL en base a MLER.

Pasemos ahora a considerar cómo se compara el pago de cada sistema, para cada historia laboral. El panel (d) muestra, en la línea azul sólida, los percentiles de la diferencia del monto según el sistema de cuenta individual en comparación con el sistema tradicional.¹⁴ Los montos son en promedio mayores en el sistema de cuenta individual debido a que los trabajadores cobran tanto por despido como por renuncia o jubilación;

¹⁴ La diferencia entre dos sistemas se realiza para cada trabajador. Luego se computan los percentiles de esta variable.

se acumula entonces un monto total mayor. Sin embargo, hay un 70% de casos que, por el contrario, recibe menos transferencia según el sistema de cuenta individual; estos casos son los que fueron despedidos con cierta antigüedad. A su vez, hay un 20% que mejora sustancialmente con la cuenta individual; estos son los que terminan una larga relación laboral sin un despido, cobrando un monto sustancial según la cuenta individual y nada según el sistema tradicional. Este gráfico muestra la importancia de realizar una microsimulación: si bien en promedio hay una mejora para los trabajadores con la cuenta individual, este promedio se compone de una mayoría de trabajadores que sufre una pérdida moderada de transferencias, y de un grupo más pequeño de trabajadores que perciben una mejora sustancial.

El panel (d) también presenta, en la línea punteada roja, la diferencia de los montos cobrados según la propuesta en comparación con el sistema tradicional. El gráfico muestra que hay muy pocos trabajadores que se ven perjudicados, mientras que más de un 25% se ve beneficiado. La mayor parte de los trabajadores beneficiados recibe menos de un salario promedio de mejora; sólo un 5% recibe sustancialmente más que ese monto.

Esta comparación tan beneficiosa en favor del sistema propuesto surge porque los trabajadores en la muestra seleccionada tienen muy poca antigüedad al despido en promedio. Sólo un 1% de los trabajadores experimenta un despido con más de diez años de antigüedad. Esto es probablemente consecuencia de limitaciones de los datos. En el apéndice describimos con más detalle el procedimiento y mostramos más resultados que buscan reducir estas limitaciones. Mostramos que, con diferentes supuestos que aumentan la antigüedad al despido, los resultados no cambian sustancialmente y sugieren que la propuesta genera una mejora para la mayoría de los trabajadores.

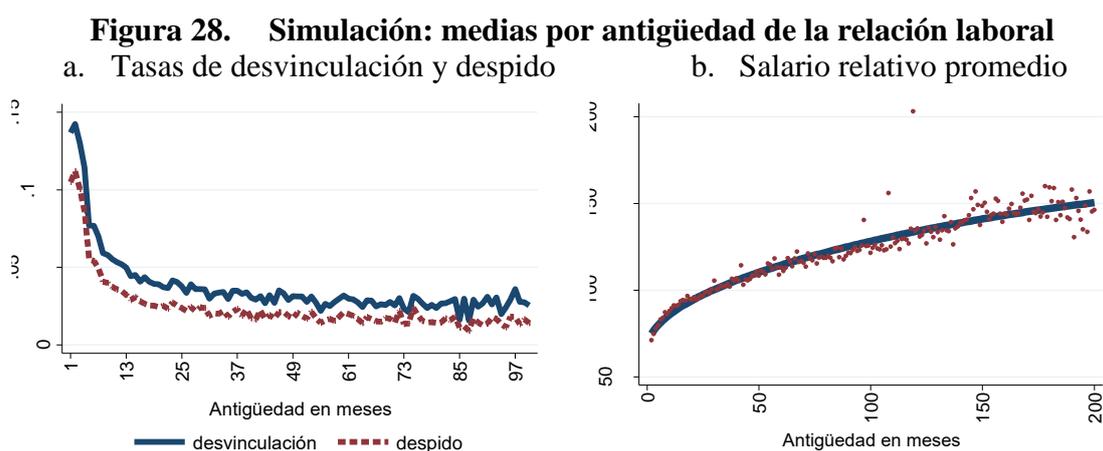
II.2.2 Las indemnizaciones y su incidencia en el costo laboral

La contracara de estos montos transferidos es el costo laboral. Para entender el efecto de estas alternativas sobre el costo laboral que enfrentan las empresas usamos la distribución de despidos y desvinculaciones por antigüedad.

El siguiente Gráfico muestra la tasa de despido y desvinculaciones por antigüedad para todas las relaciones laborales en la base de datos. Dos puntos son notorios. En primer lugar, la tasa de despidos se incrementa hasta el periodo 3, es decir, durante la finalización

del periodo de prueba. Esto sugiere el exceso de rotación generado por los sistemas de indemnización tradicional. En segundo lugar, la tasa de despidos es luego decreciente en antigüedad. A mayor antigüedad toda desvinculación se hace menos probable.

El Gráfico, en su panel b, muestra también los montos de los salarios promedios relativos para todas las relaciones laborales por antigüedad. El perfil de salarios es creciente, dado que los salarios tienden a incrementarse con la antigüedad por varios motivos, entre ellos el hecho de que los convenios colectivos tienen determinado un plus por antigüedad y también, de modo más general, que los trabajadores ganan experiencia laboral y capital humano con la antigüedad. Adicionalmente, hay un efecto de composición: los trabajos mejor pagos suelen tener menor rotación, por lo tanto, los trabajadores que observamos con mayor antigüedad están en mayor proporción ocupados en puestos con salarios relativamente altos.



Fuente: IERAL en base a MLER.

Usando estos datos aplicados a una empresa típica, calculamos el monto pagado en promedio en concepto de indemnización y en concepto de cuenta individual. Una vez hecho el cálculo promedio analizamos el valor presente para los nuevos contratos, según diferentes tasas de descuento. Notar que tasas de descuento más altas generan menos costo laboral para los despidos en comparación con la cuenta individual.

La Tabla muestra los resultados del ejercicio de valor presente. La primera línea es la suma sin descuento de todos los pagos. Encontramos que la indemnización por despido tiene un costo 23% menor con la indemnización que con el sistema de cuentas individuales. Sin embargo, la propuesta y la cuenta individual tienen el mismo costo aproximado. Hay dos partes en esta última comparación: por un lado, hay un componente

de mayor costo dado que se pagan alcúotas incluso cuando no hay despidos; por otro lado, el tope de ocho salarios tiende a reducir el costo para los despidos de mayor antigüedad. Con los valores elegidos ambos componentes balancean exactamente según esta base de datos.

Cuando se descuenta a un 0.2% cada mes (equivalente a una tasa de descuento anual de aproximadamente 2.4%) encontramos que los pagos asociados al sistema tradicional caen más que los valores del resto de los sistemas. En este caso, el sistema de cuenta individual tiene un costo 35% mayor, mientras que el sistema propuesto tiene un costo de sólo 5% más alto. Con tasas de descuento más elevadas, las diferencias en los costos se hacen mayores. Sin embargo, la propuesta no tiene un costo sustancialmente más alto.

Tabla 4. Simulación: valor presente de costos por despido

	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)/(1)	(5)=(3)/(1)
	lxD	Cuenta Individual	Propuesta	Cuenta ind. / lxD	Propuesta / lxD
Tasa de descuento anual					
0.0%	264.64	324.94	262.52	1.23	0.99
2.4%	207.30	279.05	218.23	1.35	1.05
5.4%	162.18	239.53	180.95	1.48	1.12
7.4%	141.13	219.50	162.46	1.56	1.15

Fuente: IERAL en base a MLER.

Notas: La columna indemnización calcula el valor del sistema actual (en sus niveles ordinarios); la columna Cuenta individual calcula el caso con las alcúotas del sistema de construcción; la columna Propuesta calcula el sistema mixto con una alcúota de 2% y un adicional con tope de 8 meses de salario de indemnización.

II.2.2.1 Limitaciones de las simulaciones

Las conclusiones de las simulaciones son claras: la propuesta que combina una cuenta individual con un pago al momento del despido logra mantener las transferencias para la mayoría de los trabajadores y mejorarlos para un grupo importante, a la vez que no aumenta el costo esperado promedio para las firmas. Además, comparado con el sistema tradicional reduce los desincentivos a la rotación.

Debemos destacar, igualmente, algunas limitaciones del ejercicio. Una primera serie de limitaciones se refiere a los datos utilizados. Si bien los datos pueden cubrir veinte años de vida laboral, y en este sentido son una fuente de información única para Argentina, también sesga o reduce nuestra información a relaciones laborales con menos de veinte años de antigüedad. Dado que los despidos son menos frecuentes para

trabajadores con muchos años de antigüedad, podríamos suponer que estos trabajadores serían en realidad beneficiados por una reforma como la propuesta: cobrarían al renunciar o jubilarse. Sin embargo, resta realizar ejercicios de simulación para vidas laborales completas (en el anexo se presentan algunos ejercicios adicionales). Otra limitación de los datos surge por no observar los despidos, separándolos de otras desvinculaciones. Salvamos esta dificultad imputando despidos, con resultados cercanos a la tasa observada.

En nuestra simulación cada relación laboral terminada en un despido tiene un pago indemnizatorio según el valor legal. Dado que una proporción relevante de los despidos percibe menos que lo estipulado por la ley (por quiebra de la empresa, por ejemplo), las mejoras generadas por la reforma están, desde este punto de vista, subestimadas. En la base de datos no tenemos información de quiebras de empresas, por lo que no intentamos realizar correcciones en este sentido.

II.2.2.2 Discusión y alternativas

Otro aspecto de la microsimulación es que no introduce ningún cambio de comportamiento por parte de empresas y trabajadores. Por tal motivo, no se pueden considerar estos ejercicios como evaluaciones de impacto de una reforma. Por ejemplo, un efecto importante que no se introduce es el posible cambio de salarios generados por una reforma de este tipo. En principio, si las cuentas individuales fueran valoradas por los trabajadores, podría haber una reducción de los salarios. Si bien esto iría en perjuicio de los trabajadores, consideramos que su efecto real en el cálculo realizado es limitado, por varias razones. Primero, porque la posible reducción de salarios sería moderada, dado que la alícuota para la cuenta individual es también baja. Segundo, porque los salarios de cada firma están fuertemente determinados por la negociación colectiva, haciendo que los salarios de los trabajadores se vean protegidos, sobre todo en el caso de los de menor calificación. Tercero, se puede esperar un moderado incremento de la productividad, efecto que nuestra simulación tampoco incluye, y que puede implicar una mejora de la demanda de trabajo y de los salarios.

Otro punto importante del ejercicio es que, si bien encontramos que la mayoría de los trabajadores mejoraría su situación con un cambio como el propuesto, es posible que la mejora sea diferente para distintos grupos de trabajadores. En concreto, trabajadores con empleos estables que no sufren despidos son los que más se beneficiarían, mientras

que trabajadores que sufren despidos frecuentes en puestos de trabajo con poca antigüedad no tendrían cambios. Así, los más educados serían los que más se beneficiarían de la reforma desde este punto de vista.

Un cambio como el propuesto también tendría efectos diferentes sobre las empresas, según su sector, antigüedad y tamaño. En concreto, las empresas con menor tasa de despido podrían verse perjudicadas por un moderado incremento de los costos. Por supuesto todas se verían beneficiadas por una eventual mejora en la productividad.

Un aspecto en donde el sistema tradicional de indemnización falla es en la litigiosidad laboral. Estos costos son muy nocivos, en parte porque impone contingencias que no siempre mejoran a los trabajadores pero que siempre afectan a las empresas. Cualquier cambio del sistema debería tender a reducir estos costos buscando limitar las fuentes de desacuerdo. Por ese motivo, en nuestra propuesta proponemos que el único indicador para determinar la remuneración base para el cálculo indemnizatorio sea el declarado para la contribución de la cuenta individual (ver más abajo).

Algunas de estas consideraciones sugieren alternativas para implementar esta propuesta, que podrían considerarse:

- La propuesta podría excluir algunos sectores, como el empleo agropecuario, y empleo temporal. Más estrictamente, podría dirigirse a algún sector en particular, quizá aquellos afectados por la pandemia, como el sector hotelero y gastronómico, que presentan altas tasas de rotación y podrían verse beneficiadas. La implementación en pocos sectores podría permitir evaluar el impacto de la propuesta y podrá ameritar su ampliación al resto de la economía en la medida en que sea exitosa en estos sectores.
- La alícuota de aporte a la cuenta individual podría modificarse según acuerdo tripartito en los convenios colectivos, con un tope de un 8.33% del salario bruto.
- El salario de referencia propuesto podría ser el promedio de los últimos 12 meses de la remuneración imponible por la cual se pagan los montos a la cuenta nocional. Establecer algo así ayudaría a reducir la litigiosidad.
- Para reducir la litigiosidad deberían eliminarse los procedimientos que son únicamente burocráticos y que no brindan ningún beneficio al trabajador, pero que generan multas y conflictos legales.
- La cuenta individual puede ser implementada de diferentes maneras. Podría ser una cuenta individual administrada por una institución financiera. El Banco Central, podría actuar como un banco de segundo piso. Los montos podrían rendir interés o actualizarse a un índice (IPC o RIPTE). Una alternativa podría ser una

cuenta nocional con administración de la ANSES, por ejemplo; en ese caso no sería un fondo propiamente sino que la ANSES debería hacerse cargo con sus fondos y lo cobrado de contribuciones del pago correspondiente de indemnizaciones; la cuenta nocional debería actualizarse a RIPTE o IPC.¹⁵

- El tope de 8 meses de salario para la indemnización podría afectar a algunos trabajadores. Para suavizar este impacto podrían considerarse algunas alternativas que eliminen el tope y a la vez acoten el costo laboral:
 - a partir de los seis años de antigüedad, el aporte a la cuenta individual se puede reducir a 1% y el pago de indemnización se puede reducir a quince días de salario por cada año de antigüedad adicional;
 - a partir del quinto año de antigüedad, se puede reducir el pago a la cuenta individual a 1% y asignar a la cuenta individual 1 punto porcentual del aporte del Fondo Nacional de Empleo, quedando una alícuota de 0.5% para financiar el seguro de desempleo (esto integra la propuesta de la cuenta-empresa, con el problema de inducir un menor ingreso fiscal).
- El pago de la cuenta individual puede implementarse como retiros mensuales en vez de un pago de un monto completo. Por ejemplo, en cada período sin empleo puede cubrir el 100% del salario pre-despido (salario de referencia) hasta agotar el monto total de la cuenta.
- La cuenta puede permitir diferentes penalidades según el tipo de desvinculación, al estilo del FGTS de Brasil. Por ejemplo, una penalidad de hasta 40% por el cobro de la cuenta en el caso de renuncia y de hasta 20% en el caso de desvinculación de mutuo acuerdo (en cuyo caso la firma debe pagar un costo de un salario mensual a la cuenta individual).
- Podrían considerarse cambios conjuntamente con el seguro de desempleo y otros componentes de la seguridad social. Como ejemplo:
 - Seguro de desempleo. integrar los montos del seguro y de la cuenta individual para cubrir el 100% del salario neto en los primeros meses.
 - Jubilación anticipada. En caso de requerir una jubilación anticipada se puede cubrir el 50% del salario con la cuenta individual hasta agotarla.
 - Pensiones. En caso de una jubilación ordinaria la cuenta individual se transforma en un pilar adicional durante los primeros años aportando un 30% del salario pre-jubilación hasta que se agote el monto de la cuenta.

II.2.3 Una posibilidad para la transición: Propuesta para Argentina

Siguiendo otros ejemplos de reforma, la propuesta incluye sólo a los nuevos trabajadores privados contratados en algunos sectores; no incluye a los ya contratados.

¹⁵ La elección entre la constitución de un fondo o de una cuenta nocional no es menor, dados los efectos económicos de un fondo capitalizable, por un lado, y los antecedentes de las AFJP en Argentina, por el otro. En todos los casos deberían resguardarse los montos para que no sufran expropiaciones.

En este apartado se consideran alternativas para incluir a estos trabajadores ya contratados, bajo el supuesto de que cualquier cambio para trabajadores ya contratados debe ser resultado de un acuerdo voluntario entre empleador y empleado. En otras palabras, se buscan propuestas que sean convenientes para los trabajadores ya contratados, y en todos los casos, manteniendo derechos de indemnización. En concreto la regla de transición propuesta es la siguiente: a cada trabajador contratado se ofrece la posibilidad de pasar al nuevo sistema.

Para los trabajadores con menos de 5 años de antigüedad, el tope del componente de indemnización sería de 8 meses más los meses que ya les corresponderían. Por ejemplo, para los trabajadores de 4 años de antigüedad, que deberían recibir 4 meses de indemnización, se ofrece cambiar al nuevo sistema; a partir del traspaso, el trabajador abriría una cuenta individual en la que cada mes desde el traspaso el empleador contribuiría con el 2% del salario bruto; en el caso de una desvinculación, se procedería como en la propuesta, pero en vez de un tope de 8 meses, ese trabajador tendría un tope de 12 meses de salario.

Para los trabajadores con 5 o más años de antigüedad, el tope de indemnización se compondría de los meses de indemnización que ya le corresponden más los meses que surgen de esta fórmula:

$$\max\{1, (8 - (A - 4) * 0.25)\}$$

donde $A \geq 5$ corresponde a los meses de indemnización que ya le corresponden. Por ejemplo, para un trabajador de 5 años de antigüedad, el tope estaría en 12.75 meses de salario; para un trabajador con 15 años de antigüedad, en 20.25; para un trabajador con 32 años de antigüedad, en 33 meses.

Tabla 5. Cálculo de transición del actual sistema de indemnizaciones al esquema cuenta individual portable

Antigüedad	Sistema Actual	Cuenta individual	Tope (meses de indemnización)
1	1	8.0	9.0
2	2	8.0	10.0
3	3	8.0	11.0
4	4	8.0	12.0
5	5	7.8	12.75
6	6	7.5	13.50

7	7	7.3	14.25
8	8	7.0	15.00
9	9	6.8	15.75
10	10	6.5	16.50
11	11	6.3	17.25
12	12	6.0	18.00
13	13	5.8	18.75
14	14	5.5	19.50
15	15	5.3	20.25
16	16	5.0	21.00
17	17	4.8	21.75
18	18	4.5	22.50
19	19	4.3	23.25
20	20	4.0	24.00
21	21	3.8	24.75
22	22	3.5	25.50
23	23	3.3	26.25
24	24	3.0	27.00
25	25	2.8	27.75
26	26	2.5	28.50
27	27	2.3	29.25
28	28	2.0	30.00
29	29	1.8	30.75
30	30	1.5	31.50
31	31	1.3	32.25
32	32	1.0	33.00
33	33	1.0	34.00

Fuente: IERAL

Justificación:

Para llegar a esta fórmula se partió del supuesto que:

- Los que ya tienen un empleo al menos tienen que mantener el derecho indemnizatorio que ya devengó.
- Los recientemente contratados deben tener al menos 8 meses de tope, como la propuesta del nuevo sistema.
- Los trabajadores deben considerar conveniente pasar al nuevo sistema.

¿Por qué esta regla de transición es conveniente para los trabajadores?

La razón por el cual para trabajadores de más de 5 años de antigüedad deberían preferir este nuevo sistema es que a partir de los 5 años, la probabilidad de despido es baja. Ante una baja probabilidad de despido esperada, un trabajador debería preferir el

sistema propuesto, ya que podrá obtener un monto al desvincularse incluso sin despido, incluso si se jubila.

Desde un punto de vista más técnico, se realizó una simulación con los datos presentados en la sección de simulaciones (en particular, en el gráfico “Simulación: medias por antigüedad de la relación laboral”). Para cada caso considerado se calculó un valor actual neto de la alternativa de pasar al nuevo sistema en comparación con el sistema actual y se confirmó que para todos los de más de 5 años de antigüedad, la propuesta era conveniente con la tasa de descuento menos favorable al traspaso (que es una tasa de descuento nula).

II.2.4 El seguro de desempleo, una propuesta complementaria

La evidencia internacional, da cuenta de la existencia de múltiples instrumentos de protección ante el desempleo. Por caso, en Colombia coexisten tres instrumentos destinados a proporcionar beneficios monetarios ante la pérdida del empleo. Estos son: Indemnización por despido, Auxilio de cesantías (cuentas de capitalización individual) y el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC, lo más cercano a un seguro de desempleo). Este último sufrió reformas recientemente a través del decreto 582 en 2016, que reglamentó lo referido a Bonos de Alimentación. Mientras el auxilio de cesantías se rige por la Ley 50 de 1990.

En Brasil, convive el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS), de cuentas individuales, con el sistema de indemnizaciones (que consiste en una multa sobre los valores depositados en la cuenta del FGTS) y el seguro de desempleo (cuyas condiciones de elegibilidad fueron modificados por la *Lei* 13.134, aprobada en 2015). En julio de 2017, durante el gobierno del presidente Michel Temer, se aprobó una reforma sustantiva de flexibilización laboral (*Lei* 13467/2017), que apuntó a otorgarle mayor peso a las negociaciones y contratos privados por sobre las convenciones colectivas, y a reducir litigios laborales.

Considerando estos antecedentes, **no se encuentra evidencia que justifique la eliminación de instrumentos de protección ante el desempleo en Argentina.** La convivencia es posible y reformas recientes en la región no apuntaron a prescindir de alguno de ellos. Dicho esto, el país pareciera estar quedando retrasado en las revisiones

de su sistema de protección laboral, y nuevas reformas debieran ser consideradas, con el fin de adaptar la legislación correspondiente a la coyuntura actual. Estas reformas deberían ser consideradas en entidad propia, estudiando los efectos del seguro de desempleo y su adaptación a diferentes condiciones en el mercado laboral según región y nivel de desempleo. Además, deben buscarse alternativas para complementar la indemnización por despido, bajo el criterio de que ambas transferencias ofrecen una cobertura diferente para el trabajador despedido: la indemnización cubre por el efecto persistente en los ingresos de la pérdida de empleo; el seguro de desempleo cubre el efecto transitorio de un menor ingreso durante el período de desempleo.

En lo que sigue, se resumen los sistemas de protección al desempleo de Colombia y de Brasil, y se obtienen conclusiones de estos dos casos.

II.2.4.1 Experiencia internacional

i. Colombia

En 2002 con la Ley 789, se creó en Colombia el primer subsidio al desempleo, el cual consistía en 1,5 veces el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV), distribuido en seis cuotas iguales, **no otorgadas en dinero, sino en bonos para alimentación, educación o pago de la seguridad social**. Los beneficiarios de este subsidio solo podrían recibirlo una sola vez en su vida, y para ello debían cumplir con los requisitos establecidos por el gobierno nacional, como el requerimiento de que la persona hubiese realizado aportes durante un año (o dos para trabajadores independientes) a una caja de compensación familiar y demostrar que estaba desempleado.

Dicho subsidio de desempleo fue sustituido por lo que hoy se conoce como el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), denominado por muchos como el “seguro de desempleo colombiano”, creado mediante la Ley 1636 de junio de 2013, bajo la administración de las Cajas de Compensación Familiar (CCF).

Beneficios

El MPC garantiza que la persona que pierde su empleo mantenga por seis meses el acceso a salud y el ahorro para su pensión mientras otorga acompañamiento para la búsqueda de empleo, capacitación y orientación laboral. Sólo se entrega un auxilio monetario a quien haya realizado un ahorro en su tiempo de trabajo. Específicamente, se

estipula que los trabajadores dependientes o independientes que ahorren voluntariamente una parte de sus propios fondos del auxilio de cesantías para el MPC recibirán un beneficio monetario proporcional (definido en función del período de ahorro y el nivel de su salario) que se hará efectivo en el momento en que queden cesantes, con cargo al FOSFEC (Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, creado para financiar los aportes a la seguridad social de los trabajadores cesantes).

El pago de los beneficios del MPC al trabajador cesante elegible terminará a los seis meses, o cuando el beneficiario establezca nuevamente una relación laboral antes del tiempo señalado o incumpla las obligaciones contraídas para acceder a los beneficios del FOSFEC. En todo caso, estos serán incompatibles con toda actividad remunerada y con el pago de cualquier tipo de pensión.

Bonos de Alimentación

El Gobierno colombiano creó en 2016 un bono de alimentación que complementa el apoyo que se brinda al desempleado mediante el Mecanismo de Protección al Cesante, en virtud del Decreto núm. 582 de 2016, que lo reglamenta.

Los bonos se otorgan a través de las agencias de empleo de las Cajas de Compensación Familiar (CCF), por un máximo de seis meses y por un monto equivalente a 1,5 SMMLV, que se divide en seis mensualidades iguales. Puede destinarse exclusivamente a cubrir gastos de alimentación de acuerdo con las prioridades de consumo de cada beneficiario y no es acumulable. La entrega del Bono viene acompañada de una capacitación sobre el uso, lugares de redención y limitaciones en el consumo.

La operatividad en la entrega de este beneficio está diferenciada por CCF y por los tipos de supermercados que se encuentran en las regiones. La mayoría de las CCF tiene convenios con Sodexo o con cadenas de supermercados en donde los afiliados pueden redimir el bono, pero generalmente a precios más elevados que en otros establecimientos. Muchos beneficiarios expresan el deseo de poderlo gastar en otros supermercados, tiendas o en plazas de mercados y en bienes diferentes de los alimentos.

Con respecto a los ingresos laborales previos, el bono de alimentación corresponde a una tasa de reemplazo de apenas el 13%, y de apenas el 25% de un salario

mínimo. Aun así, no se trata de una cifra insignificante, ya que habría contribuido a mantener el consumo de alimentos en un nivel nutricional básico.

Entre los inconvenientes, se podría mencionar que los almacenes deben mandar facturas a las CCF para comprobar que los gastos se han realizado adecuadamente. Esto implica unos riesgos muy importantes en términos de seguimiento y control. Además, cuando se empezaron a entregar los bonos de alimentación, el número de postulantes al MPC aumentó notablemente. Esto ha representado un problema para las CCF pequeñas, pues no cuentan con tanta capacidad para responder a la demanda de usuarios.

Requisitos

Pueden acceder todos los trabajadores del sector público y privado que hayan realizado aportes a las Cajas de Compensación Familiar durante al menos un año, continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos tres años. Trabajadores independientes o cuenta propia que hayan realizado aportes por lo menos dos años, continuos o discontinuos, en el transcurso de los últimos tres años. Se exige que la situación laboral haya terminado por cualquier causa o, en el caso de trabajadores independientes, que su contrato haya alcanzado el plazo de duración pactado y no se tenga ningún otro contrato ni fuente de ingresos.

Financiamiento

Actualmente el MPC se financia con alrededor del 12.5% de los aportes empresariales obligatorios destinados a las Cajas de Compensación Familiar.

Otras características

Presenta un significativo grado de subutilización, pues la ejecución del total de los recursos disponibles era inferior a la mitad (44,13%) y menor a un 30% en el caso del componente destinado a financiar prestaciones monetarias, en noviembre de 2015.

La razón principal de la baja utilización del MPC radica en que no asegura una provisión significativa de beneficios monetarios capaces de compensar la pérdida de ingresos que genera la cesantía. En efecto, en este esquema, la existencia de prestaciones monetarias para asegurar cierto nivel de consumo en caso de desempleo depende de la

voluntad del trabajador de usar sus propios fondos del auxilio de cesantías, con aportes complementarios a modo de incentivos. Sin embargo, el auxilio de cesantías se ha constituido, en gran medida, en un décimo tercer salario, por lo que su uso se ha desvirtuado para financiar gastos de consumo.

La afiliación es obligatoria para todos los empleados pertenecientes a las CCF, salvo en el caso de los trabajadores de salario integral (equivalente a 13 salarios mínimos legales, como mínimo) y trabajadores independientes, para quienes la afiliación es voluntaria. Esto no implica que el ahorro de las cesantías sea obligatorio. El trabajador podrá decidir voluntariamente el porcentaje de sus cesantías que destina para cubrir la falta de ingresos en caso de quedar desempleado.

De cualquier modo, la creación del MPC no afecta al derecho del trabajador a realizar retiros de su fondo de cesantías para los otros usos establecidos y ya señalados.

II.2.4.2 Brasil

El seguro de desempleo brasileño fue creado en 1986 y expandido a lo largo de los años 90 y 2000. A pesar de ser un programa con cobertura relativamente extensa, solamente 35% de la población económicamente activa en el país es asalariada registrada. Los requerimientos de elegibilidad junto con el gran número de desempleados que son primeros entrantes o fueron informales, significa que solamente 7% de la población desocupada recibe beneficios de seguro de desempleo.

Promueve la asistencia financiera temporaria para los trabajadores asalariados registrados que pierden su trabajo por motivos involuntarios. Aunque ya estaba previsto en la Constitución de 1946, el sistema de seguro de desempleo sólo fue introducido en Brasil en 1986, con el Decreto Ley 2.284. Sin embargo, no fue sino hasta 1990 que el gobierno estableció una fuente de recursos definidos y criterios de concesión de beneficios más accesibles, a partir de la creación del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), el cual definió un programa de Seguro de Desempleo que tiene por objetivo integrar la asistencia financiera con la búsqueda de empleo a través de servicios de intermediación, programas de capacitación profesional e inversión para la creación del empleo.

Beneficios

El beneficio monetario del seguro de desempleo es pagado por un mínimo de tres meses y un máximo de cinco meses, de forma continua o alternada, para cada período de 36 meses, conforme a la siguiente relación:

- Tres pagos si la persona trabajó entre seis y once meses, durante los últimos 36 meses.
- Cuatro pagos si la persona trabajó entre 12 y 23 meses, durante los últimos 36 meses.
- Cinco pagos si la persona trabajó un mínimo de 24 meses, durante los últimos 36 meses.

El beneficio va entre una y aproximadamente 1,7 veces el salario mínimo. El valor del beneficio se calcula sobre la base de los siguientes tramos salariales:

Tramo salarial	Valor del beneficio
Hasta R\$ 1.858,17	Se multiplica el salario medio por 0.8
De R\$ 1.858,17 hasta R\$ 3.097,26	Se multiplica el exceso de R\$ 1.858,17 por 0.5, y eso se suma a R\$ 1.486,53
Más de R\$ 3.097,26	\$ 2.106,08

Además, como ya se dijo, el FAT provee servicios de intermediación, programas de capacitación profesional e inversión para la creación del empleo.

Requisitos

Trabajadores despedidos sin causa justa y si pueden comprobar el vínculo asalariado.

Reforma 2015

Las condiciones de elegibilidad para poder acceder al seguro de desempleo fueron modificadas por la Ley 13.134, aprobada por el Congreso en julio de 2015. Antes de la misma, los trabajadores podían acceder al seguro si habían trabajado de forma continuada durante los 6 meses inmediatamente anteriores al despido. A partir de la sanción de la nueva ley, ese requisito se modificó a 12 meses de trabajo acumulado en los 18 meses inmediatamente anteriores al despido. Esta reforma se justificó oficialmente como un intento de reducir el déficit fiscal del gobierno.

Financiamiento

Los fondos provienen de los recursos generales del Estado (ni los trabajadores ni los empleadores hacen aportes directamente para financiar los seguros de desempleo). El FAT es gestionado por un consejo tripartito (el CODEFAT o Consejo Deliberativo del FAT), que incluye representantes del gobierno, de los trabajadores y de los empleadores, cuyo objetivo es definir, financiar, aprobar y acompañar los planes de trabajo del fondo. Además, un 40% de los recursos del FAT son invertidos por el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) con el fin de apoyar la puesta en marcha de emprendimientos y de nuevos puestos de trabajo y así reducir la necesidad de hacer uso del seguro de desempleo.

II.2.4.3 Pros y contras de los seguros de desempleo

Los sistemas de seguro de desempleo de Colombia y Brasil son muy diferentes entre sí, y parece conveniente rescatar las mejores características de cada uno. Algo notable de ambos sistemas es el acompañamiento para la búsqueda de empleo, capacitación y orientación laboral. Esto surge como un complemento muy necesario de cualquier otro beneficio de carácter monetario.

Del sistema colombiano se destacan los bonos de alimentación, que, aunque no representan un monto muy significativo, permiten mantener el consumo de alimentos en un nivel nutricional básico. Sería conveniente, en el caso de Argentina, analizar si los mismos debieran ser compatibles con la Prestación Alimentar (anteriormente Tarjeta Alimentar). También se podría mencionar como algo positivo de este sistema, el hecho de que se sigue garantizando que la persona que pierde su empleo mantenga por seis meses el acceso a la salud y el ahorro para su pensión.

Como ya se dijo, en Colombia sólo se entrega un auxilio monetario proporcional a trabajadores dependientes o independientes que ahorren voluntariamente una parte de sus propios fondos del auxilio de cesantías para el MPC. Aunque una vez instaurado un sistema de capitalización individual esto sería un incentivo apropiado para el ahorro, sólo debería aplicarse en caso de que no se presente el problema de los retiros anticipados de esos fondos para financiar gastos de consumo. Si esto último llegara a darse, tanto el auxilio de cesantías como el seguro de desempleo se vuelven incapaces de cumplir su función primordial, que es proteger al trabajador desempleado.

Por su parte, en Brasil rige un sistema de prestación monetaria proporcional al tiempo trabajado y al salario percibido. Algo a destacar es que un 40% de los recursos del FAT son invertidos con el fin de apoyar la puesta en marcha de emprendimientos y de nuevos puestos de trabajo y así reducir la necesidad de hacer uso del seguro de desempleo. Pareciera oportuno otorgarle un fin similar a cualquier fondo que se cree para financiar el sistema de seguros, ya sea que se forme con fondos del Estado (caso de Brasil) como con aportes y contribuciones de trabajadores y/o empleadores (caso de Colombia). La metodología de Brasil no pareciera ser demasiado estresante sobre las finanzas públicas, ya que una proporción muy baja de trabajadores pueden acceder al seguro de desempleo, en este sentido definir quiénes tienen acceso al seguro de desempleo y cómo se financian son aspectos fundamentales a considerar.

II.2.5 Advertencia sobre el uso discrecional de las cuentas individuales: los casos de Colombia y Brasil, y una propuesta para Argentina

En un sistema que incorpore cuentas de capitalización individual para cada trabajador, se deben considerar ciertos inconvenientes que pueden llegar a surgir como consecuencia de un diseño inapropiado. Un ejemplo paradigmático es el de los auxilios de cesantías en Colombia.

En el modelo colombiano cada trabajador es titular de una cuenta, conocida como Fondo de Cesantía, en la que la empresa tiene la obligación de depositar anualmente el equivalente a un sueldo mensual. Esta obligación pasa de una empresa a otra cuando se produce un cambio de empleador. El Fondo es tutelado por el Estado, pero gestionado por entidades financieras del sector privado debidamente calificadas.

El uso ideal de este ahorro es tenerlo como un fondo de emergencias en caso de desempleo. Cuando el contrato de un trabajador termina (sin importar si es por terminación unilateral, o por justa causa o no) el trabajador puede llevar la carta de fin de contrato al Fondo y pedir que el dinero sea consignado en la cuenta de ahorros.

El problema surge del hecho de que las cesantías pueden ser retiradas para otros fines diferentes al desempleo, y no siempre se puede verificar que las mismas sean usadas para lo que el trabajador se comprometió. Específicamente, la normativa laboral permite la liquidación y pago del auxilio de cesantía parcial, en estas otras situaciones:

- Adquirir una vivienda con su terreno o solo un terreno, o para la construcción, ampliación, reparación o mejora de una vivienda de propiedad del trabajador o de su cónyuge.
- Para financiar los pagos por concepto de matrículas del trabajador, su cónyuge o compañero permanente y sus hijos, en entidades de educación superior reconocidas por el Estado.

Aunque en este último caso el control es más sencillo y efectivo, dado que se puede exigir copia del recibo de pago o certificación de la institución educativa, cuando el pedido de retiro está vinculado a reparaciones locativas suele haber más margen para darle a ese dinero un uso alternativo, diferente al pactado: viajar, comprar un vehículo, o simplemente cubrir necesidades cotidianas.

En todos estos casos el auxilio de cesantías pierde su rol como resguardo ante el desempleo. En promedio, el 66 % de los recursos que las empresas consigan anualmente a sus empleados como cesantías es retirado para vivienda o educación y, cuando la persona los necesita por desempleo, por lo general no tienen nada en su cuenta individual. La problemática suma un matiz adicional cuando se agrega que, siguiendo las declaraciones hechas en 2017 por el presidente de Porvenir (Fondo de Cesantías más grande de Colombia), Miguel Largacha, aproximadamente el 90 % de los recursos que consignan las empresas en cesantías se retiran inmediatamente.

Esto ya está siendo tratado como un problema de magnitud por el gobierno colombiano, que recientemente contrató una Misión de Empleo, la cual propone que las cesantías se destinen exclusivamente a su propósito original, de tal manera que el trabajador pueda acumular y disponer de los recursos cuando se separa de la empresa por cualquier motivo.

El caso de Brasil, existe el llamado Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS), donde el empleador tiene la obligación de depositar el 8% del salario bruto del trabajador en una cuenta a nombre del empleado en la Caja Económica Federal. El dinero en esas cuentas de la Caja Económica Federal puede ser retirado cuando el empleado es despedido de manera injustificada, cuando se termina un contrato por plazo determinado, cuando se rescinde el vínculo laboral por muerte del empleador o extinción total de la empresa, cuando el trabajador cumple 70 años o se jubila, o cuando una cuenta permanece sin depósitos durante tres años seguidos. En el caso del despedido injustificado, el

empleador deberá pagarle, además, una multa de 40% sobre los valores depositados en la cuenta del FGTS, debidamente corregidos (indenização compensatória).

Con la reforma de flexibilización laboral de 2017 (*Lei 13467/2017*) se sumó una nueva modalidad de rescisión del contrato laboral, de común acuerdo entre empleado y empleador, una suerte de retiro voluntario negociado. En ese caso, la multa del 40% sobre los valores en la cuenta del FGTS pasa a ser del 20%.

En definitiva, el FGTS funciona como un resguardo ante la situación de desempleo. El problema, al igual que en Colombia, es que la legislación también permite recurrir a esa reserva en caso de que el trabajador quiera comprar una vivienda propia; cuando el empleador, su cónyuge, o algún hijo, sufra alguna enfermedad grave; en caso de necesidad personal urgente o grave derivada de alguna situación de emergencia, o cuando fallece el empleado, y el fondo puede ser retirado por sus herederos. Estas excepciones pueden, nuevamente, dar lugar a un uso indebido de esos fondos, y a que se pierda el rol primordial de los mismos, que es proteger al trabajador en casos de vulnerabilidad económica transitoria.

III. PROPUESTAS ALTERNATIVAS A FIN DE SUSTITUIR PROGRESIVAMENTE PLANES SOCIALES POR INCENTIVOS PARA LA GENERACIÓN DE NUEVOS EMPLEOS

El año 2021, cerró en el segundo semestre con una tasa de pobreza del 37,3% lo que indica que entre 3 y 4 de cada 10 argentinos se encuentran en condición de pobreza. Al mismo tiempo, la tasa de indigencia resultó del 8,2%, es decir, 2,3 p.p inferior a la del segundo semestre 2020.

A pesar de la mejora de estos indicadores con respecto al 2020, los resultados continúan siendo preocupantes, ya que la evolución de la tasa de pobreza denota la consolidación de un piso irreductible del 30%, cumpliéndose 21 años en la historia argentina en donde al menos, 3 de cada 10 personas no logran cubrir con sus ingresos sus necesidades básicas.

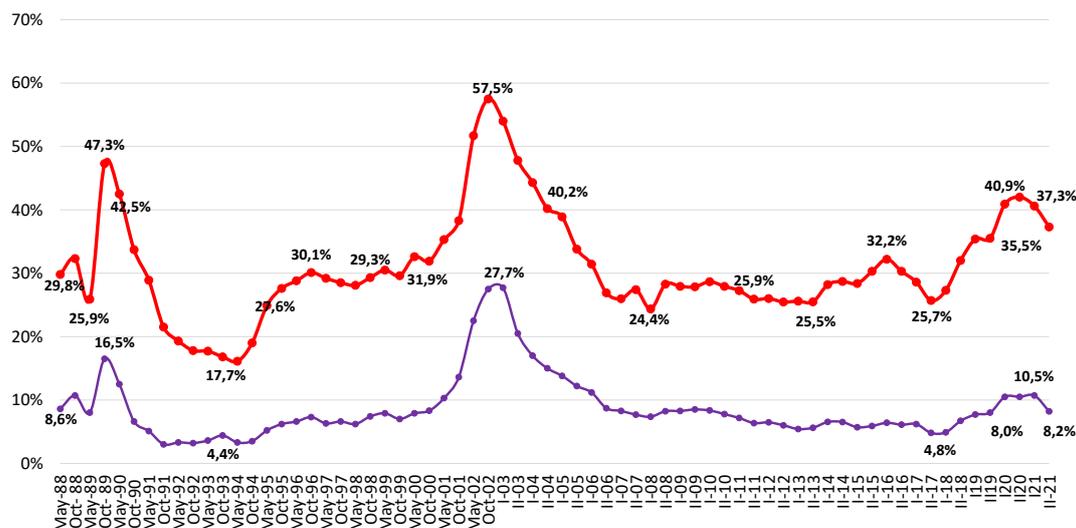
Tabla 6. Tasa de pobreza promedio y semestres de aumento para períodos seleccionados

Período Semestral	Tasa de pobreza promedio	Semestres de aumento, medición oficial
1970-1979	4,2%	
1980-1989	22,3%	2
1990-1999	26,0%	8
2000-2009	36,3%	7
2010-2021	30,7%	12
Total		29

Fuente: IERAL en base a EPH-INDEC, IPC combinado

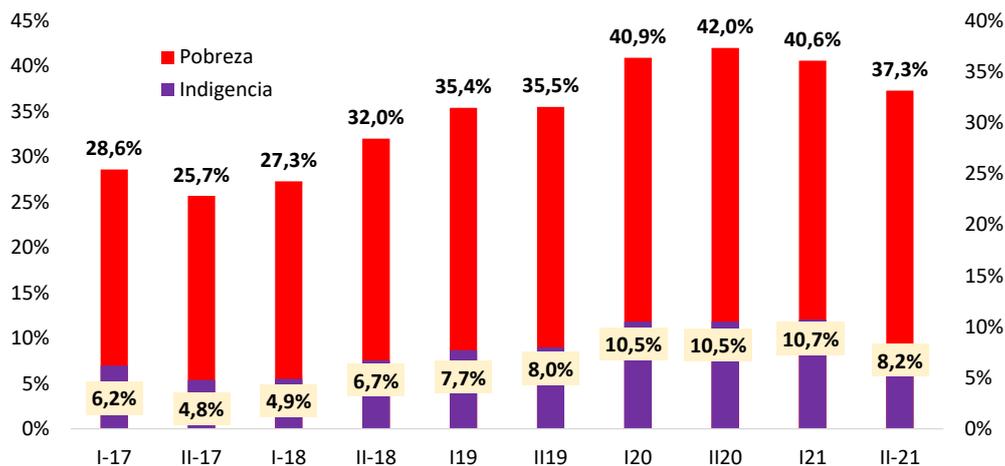
Durante el segundo semestre 2020, tras la importante desocupación y caída de la actividad producidas por las cuarentenas estrictas sumado a un contexto inflacionario que erosionaba los ingresos de las personas, la tasa de pobreza e indigencia alcanzaron un máximo local, resultando del 42% y 10,5% respectivamente. Un año después, la pobreza inunda al 37,3% de los argentinos y la indigencia al 8,2%, donde si bien existe una mejora significativa en relación al 2020, ambos indicadores continúan siendo superiores a los del segundo semestre 2019 (1,8 p.p. superior en el caso de la tasa de pobreza y 0,2 p.p. en el caso de la tasa de indigencia).

Figura 29. Incidencia de pobreza e indigencia individual por semestre (1988-2021)



Fuente: IERAL en base a EPH-INDEC, IPC combinado

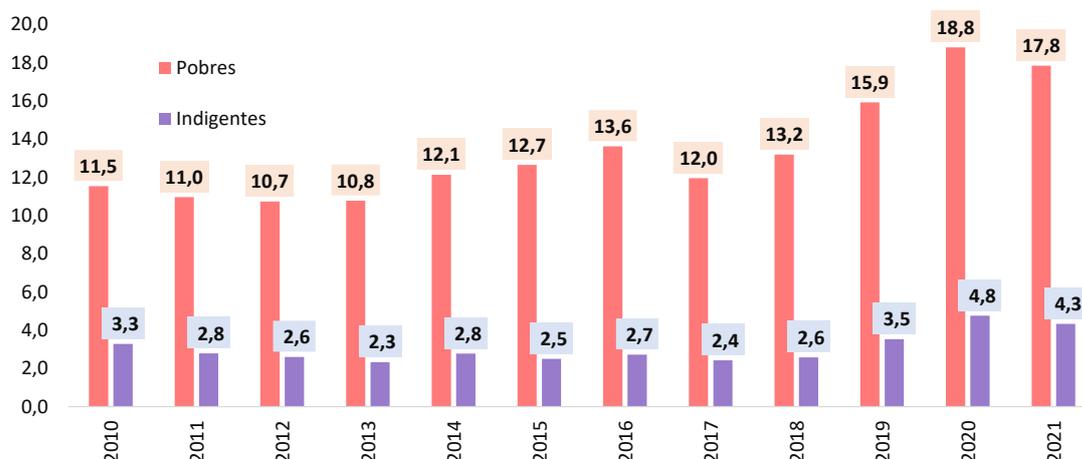
Figura 30. Incidencia de pobreza e indigencia individual



Fuente: IERAL en base a INDEC

La cantidad de personas que en promedio se encontraron bajo la línea de pobreza en el 2021 fue de 17,8 millones, lo que da cuenta de que alrededor de 1 millón de personas superaron esta condición con respecto al 2020. Sin embargo, en 2021 existieron 1,9 millones de personas en situación de pobreza más que en el 2019. Mientras, el número de indigentes creció en 800 mil personas con respecto al 2019, pero se redujo en 400 mil con respecto al 2020.

Figura 31. Cantidad de personas en condición de pobreza e indigencia (en millones)



Fuente: IERAL en base a INDEC

Considerando que alrededor de 18 millones de personas se encuentran en condiciones de pobreza monetaria, resulta importante el estudio del gasto social en Argentina y su incidencia en el bienestar de la población más vulnerable.

III.1 Relevamiento de los programas sociales y su relación con el empleo

Alrededor de 15 puntos del PIB son destinados a gastos en Servicios Sociales. El presupuesto nacional define como gasto en Servicios Sociales, a las erogaciones comprendidas en ocho ramas¹⁶: Seguridad Social, Promoción y Asistencia Social, Trabajo, Salud, Educación y Cultura, Ciencia y Técnica, Vivienda y Urbanismo, y por último Agua Potable y Alcantarillado. Más de la mitad del gasto en Servicios Sociales, es destinado a la Seguridad Social (9,6% del PIB), administrada principalmente por ANSES. Allí se encuentra las erogaciones del sistema previsional argentino y las Asignaciones Universales por Hijo (AUH). Sin contar la AUH, el principal conjunto de planes sociales entendidos como transferencias monetarias, se encuentra en Promoción y Asistencia Social. En esta última partida, se encuentran por ejemplo, la Tarjeta Alimentar y el programa Potenciar Trabajo. Por su parte, la partida de Trabajo, donde se encuentran

¹⁶ Los subsidios económicos a la energía no se consideran gastos en servicios sociales.

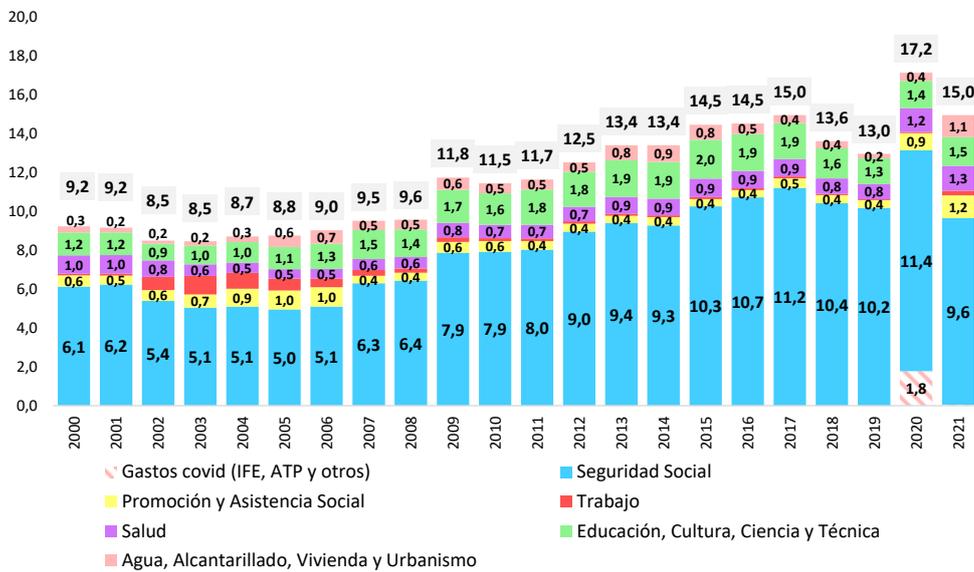
los programas de capacitación y vinculación de las personas con un empleo, representa el menor costo fiscal en el gasto de Servicios Sociales (menos de 1% del PIB).

Tabla 7. Componentes del gasto en Servicios Sociales en el presupuesto nacional

Tipo de gasto social	Principales programas a destacar	Principales organismos relacionados
Seguridad Social	AUH, Jubilaciones y Pensiones, Asignaciones Familiares, Seguros de Desempleo, IFE, ATP o AETP, Complemento Emergencia Sanitaria	ANSES
Promoción y Asistencia Social	Potenciar Trabajo (Argentina trabaja, Hacemos Futuro), Tarjeta Alimentar, Programas para la Seguridad Alimentaria, Comedores, programas de Equidad y Género (por ej. ACOMPAÑAR, ARTICULAR, IGUALAR, PRODUCIR)	Ministerio de Desarrollo Social
Trabajo	Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo, Seguro de Capacitación y Empleo, Promover, Programas de Inserción Laboral, REPRO	Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Salud	Programas sanitarios, vacunación, entre otros	Ministerio de Salud
Educación, Cultura, Ciencia y Técnica	Becas educativas (PROGRESAR), financiamiento de establecimientos educativos	Ministerio de Educación
Agua, Alcantarillado, Vivienda y Urbanismo	Obras, PROCREAR, Programa de Mejoramiento de Barrios, Programa Integral del Hábitat, Casa Propia, Plan Nacional de Suelo Urbano	Ministerio de Desarrollo Social Territorial y Hábitat

Fuente: IERAL en base a Presupuesto Abierto Nacional y SIEMPRO

Figura 32. Evolución del gasto en Servicios Sociales (en % del PIB)

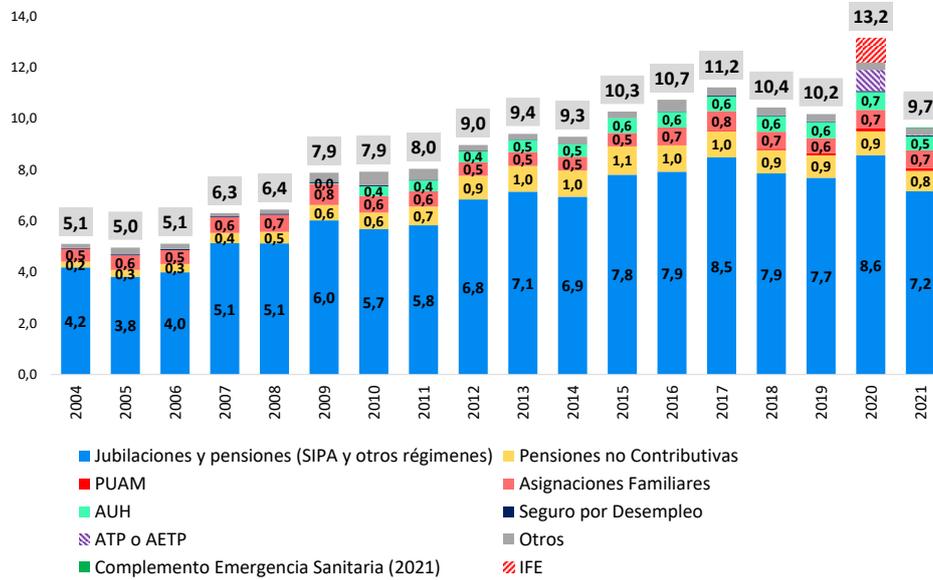


Fuente: IERAL en base a Presupuesto Abierto Nacional y SIEMPRO

Analizando con mayor detalle la evolución de los gastos en Servicios Sociales, se observa el importante crecimiento percibido en los últimos años en las partidas de

Seguridad Social y Promoción y Asistencia Social. En la primera, el gasto en jubilaciones y pensiones pasó de representar 5,1% del PIB en 2008 a 7,2% en 2021.

Figura 33. Evolución del gasto en Seguridad Social (en % del PIB)



Fuente: IERAL en base a Presupuesto Abierto Nacional y SIEMPRO

En lo que respecta al gasto en Promoción y Asistencia Social, se observa una triplicación del gasto entre 2019 y 2021. Su principal factor de explicación de crecimiento es la introducción de la Tarjeta Alimentar y el fortalecimiento del programa Potenciar Trabajo. Además, cabe destacar que las erogaciones de Promoción y Asistencia están íntimamente ligadas con organizaciones sociales, comunitarias y políticas que dificultan la medición de la eficiencia y eficacia del gasto al intentar esbozar un panorama del número de beneficiarios directos.

Existen más de 100 programas sociales a nivel nacional ubicados en la partida de Promoción y Asistencia Social, y administrados principalmente por el Ministerio de Desarrollo Social, cuya focalización es difusa, su control, precario y su estudio de incidencia sobre la situación de un conjunto de personas en vulnerabilidad social casi inexistente. Además, muchos de ellos están relacionados con organizaciones sociales, comunitarias y/o políticas, de tal forma que el dinero invertido en el programa no llega de manera directa a las personas que se intenta beneficiar y pasa por múltiples filtraciones. No obstante, existen ciertos programas “troncales” cuyo universo de beneficiarios si está bien definido, como, por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo y la Tarjeta Alimentar, destinados a los niños y el Potenciar Trabajo, destinado a personas en edad de trabajar. A continuación, se desarrollan estos programas troncales.

III.1.1 Descripción de las principales políticas de seguridad social, promoción y asistencia social

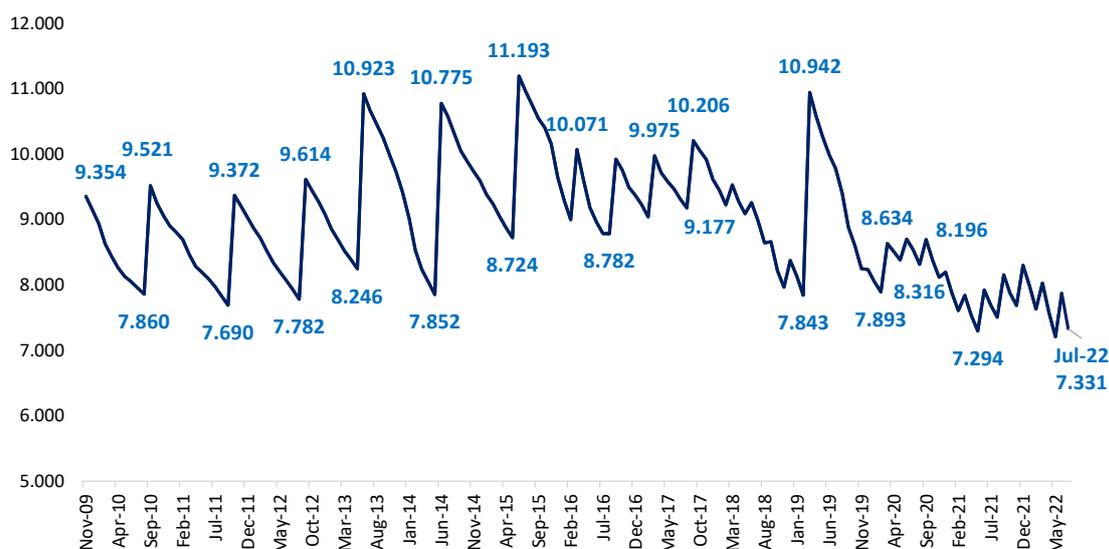
i. Asignación Universal por Hijo (AUH)

La Asignación Universal por Hijo (AUH) nació en el año 2009 como un nuevo componente de la Seguridad Social, que resulta de la extensión del régimen de asignaciones familiares de los subsistemas contributivos y no contributivos a trabajadores no registrados, con salarios por debajo del mínimo y desocupados. Este beneficio les corresponde a los tutores de niños menores a 18 que sean desocupados, trabajadores informales, trabajadores de casas particulares o que posean el monotributo social.

Actualmente, la AUH es el programa de transferencia monetaria destinada a niños más importante del país. A diferencia del resto de programas sociales que se mencionarán, la AUH es un gasto de Seguridad Social, es administrada por ANSES y se actualiza por fórmula de movilidad. Estas características son compartidas por las jubilaciones y pensiones.

Al ser actualizada por fórmula de movilidad, al igual que en el caso de los jubilados, las prestaciones sufren grandes volatilidades en términos reales, lo que dificulta la previsibilidad de los gastos de la familia. En la actualidad, esta fórmula no contempla la inflación, ni mucho menos la variación de los precios de los alimentos, y por lo tanto pierde eficiencia a la hora de proteger a los beneficiarios de las variaciones de los mismos.

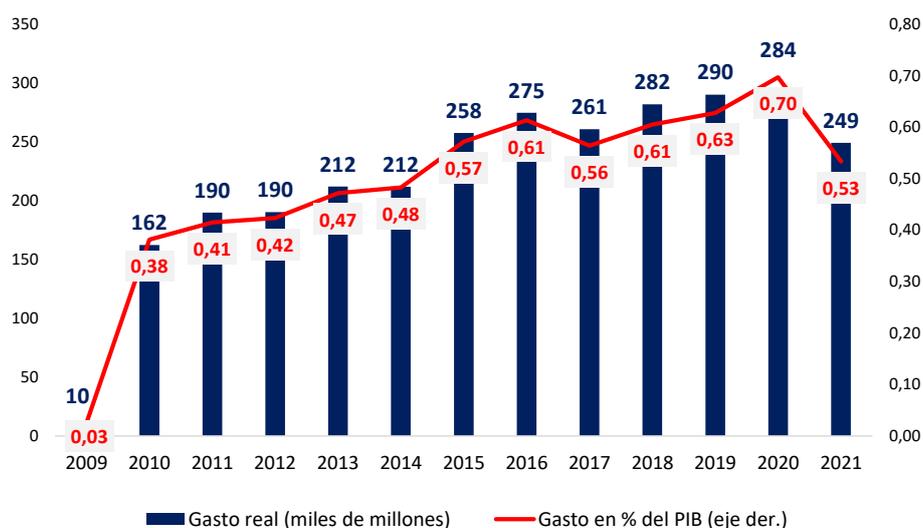
Figura 36. Evolución de la prestación real de la AUH



Fuente: IERAL en base a Ministerio de Economía

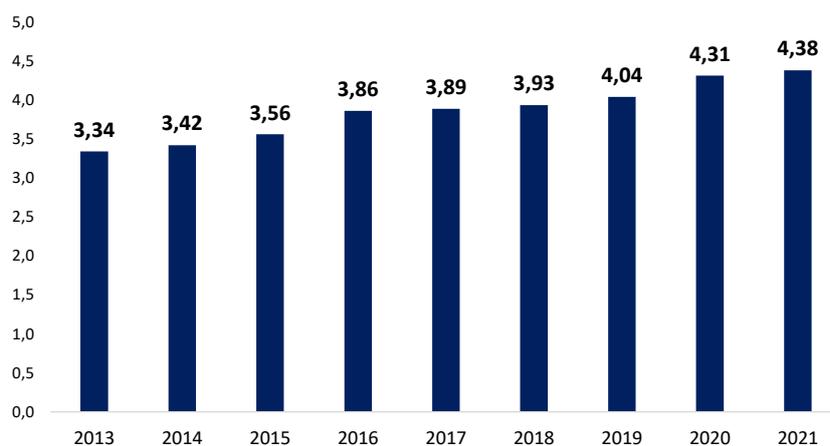
En lo que respecta al costo fiscal, este fue creciendo de manera sostenida hasta 2020, donde alcanzó un 0,7% del PIB. No obstante, en 2021 se percibió una caída del gasto dado el cambio en la fórmula de movilidad, por lo que alcanzó 0,5% del PIB. La evolución creciente del costo fiscal se explica principalmente en el aumento sostenido de la cantidad de beneficiarios. Este conjunto resultaba de 3,3 millones en 2013 y actualmente es de 4,3 millones.

Figura 37. Evolución del gasto en AUH a precios constantes del 2021 y en porcentaje del PIB



Fuente: IERAL en base a Ministerio de Economía

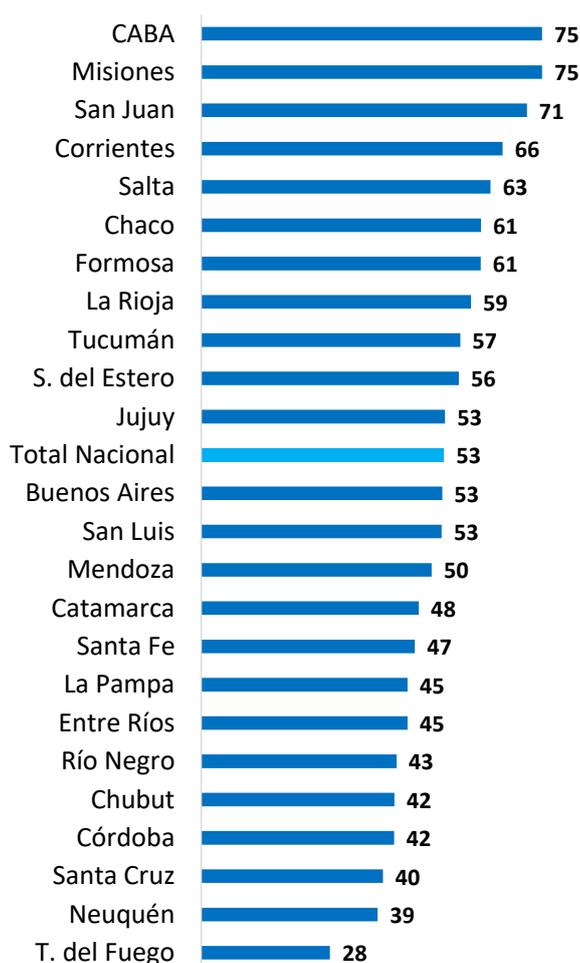
Figura 38. Evolución de la cantidad de beneficiarios de la AUH
En millones



Fuente: IERAL en base a ANSES

A pesar de ser un importante instrumento de subsidio a los niños y adolescentes, este sólo cubre un 53% de las personas en este rango etario que se encuentran en situación de pobreza. Asimismo, existen importantes heterogeneidades a nivel provincial: mientras CABA cubre el 75% de los niños y adolescentes pobres a partir de la AUH, Tierra del Fuego y Neuquén, cubren menos de un cuarto.

Figura 39. Porcentaje de niños pobres cubiertos por la AUH por provincia



Fuente: IERAL en base a Informes del Congreso e INDEC

ii. Políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria: Prestación Alimentar

El siguiente conjunto de programas tienen como objetivo garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población, pero con mayor atención sobre los sectores en situaciones de vulnerabilidad social y económica. Encabeza esta lista de programas, la Tarjeta Alimentar, la cual representa el programa con mayor costo fiscal pero con un grupo de beneficiarios identificable, algo que no caracteriza a los demás.

Tabla 8. Políticas de Seguridad y Soberanía Alimentaria

Programa/Plan Social	Tipo de beneficio	Beneficiarios
Prestación Alimentar	<ul style="list-style-type: none"> •Personas que perciben la Asignación por Embarazo: \$9000 •Familias con un hijo: \$9.000 •Familias con dos hijos: \$13.500 •Familias con tres o más hijos: \$18.000 	Beneficiarios de la AUE o AUH de hasta 14 años inclusive (con hijos discapacitados no hay límite de edad). Madres de 7 o más hijos que perciben Pensiones No Contributivas
Complemento Alimentario	Entrega mensual de módulos alimentarios a organizaciones sociales	Niños de hasta 14 años de edad, embarazadas, personas con discapacidad y adultos desde los 70 años en condiciones desfavorables y de vulnerabilidad nutricional.
Programa Prohuerta	Distribución de insumos, capacitación y apoyo técnico a huertas y granjas familiares, escolares y comunitarias, y financiación de insumos para la autoproducción de alimentos.	Población en situación de vulnerabilidad social, familias productoras de zonas urbanas y rurales en situación de inseguridad alimentaria
Sembrar Soberanía Alimentaria	Financiamiento de proyectos vinculados a: Fortalecimiento Institucional; Acceso al Agua; Producción de Alimentos; Distribución y Abastecimiento Local	Grupos de productores de la Agricultura Familiar de zonas urbanas, periurbanas, rurales y comunidades de pueblos originarios de todo el país en situación de vulnerabilidad
Fortalecimiento a Comedores Escolares	Financiación de la entrega de raciones diarias destinadas a almuerzos, desayunos, meriendas y/o cenas que complementa los fondos provinciales a Comedores Escolares	Alumnos que asisten a escuelas hogares, con albergues anexos y rurales, de los primeros ciclos del EGB y escuelas de educación especial en zonas críticas, de gestión pública estatal
Fortalecimiento a Comedores Comunitarios y Merenderos	Financiación de prestaciones alimentarias a organizaciones que prestan servicios alimentarios regulares (comedores y merenderos) por medio de la gestión de ONGs	Personas que asisten a los mencionados espacios
Proyectos focalizados para personas con diagnóstico de celiaquía	Transferencia de fondos para reforzar la ejecución de los programas provinciales para asistir a las personas con enfermedad celíaca	Población con diagnóstico de celiaquía, sin cobertura de salud y en situación de vulnerabilidad social
Alimentar Saberes	Financiamiento de actividades de Educación Alimentaria	Familias, titulares de prestaciones alimentarias, población en general, equipos técnicos provinciales, municipales, organizaciones sociales, docentes, promotores comunitarios, agentes de salud entre otros

Fuente: IERAL en base a Ministerio de Desarrollo Social

El costo fiscal de este grupo de programas, fue del 0,5% del PIB en 2021 y en lo que va del año 2022, resulta del 0,2% del PIB, donde la Prestación Alimentar representa el 85% de esa erogación.

Tabla 9. Costo fiscal de los Programas de Soberanía y Seguridad Alimentaria
En millones de pesos

Programa de Soberanía y Seguridad Alimentaria	2021	2022*
Tarjeta/Prestación Alimentar	210.143	143.610
Comedores Comunitarios y Merenderos	10.459	6.466
Comedores Escolares	10.317	10.616
Complemento Alimentario	10.305	6.882
Asistencia a Prohuerta y Proyectos Especiales	546	806
Acciones Focalizadas en Personas Celiacas	424	222
Total	244.216	168.602
En % del PIB	0,5%	0,2%

Fuente: IERAL en base a Presupuesto Abierto Nacional

*Nota: el año 2022 comprende el acumulado hasta el 13 de julio

La Tarjeta Alimentar es un instrumento potente de subsidio a la demanda. En particular, la misma se constituyó a inicios del 2020, como un subsidio monetario para la compra de alimentos en el marco del Plan Argentina contra el Hambre, con el fin de garantizar el alcance de la canasta básica alimentaria a sus beneficiarios en un contexto de emergencia económica debido a la pandemia por COVID-19. En principio, la Tarjeta Alimentar estaba destinada a las madres y padres con hijos de hasta 6 años que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH) y embarazadas a partir de los 3 meses que reciben la Asignación Universal por Embarazo (AUE). Cabe destacar que no existía límite de edad para el caso de niños discapacitados que fueran beneficiarios de la AUH.

El monto inicial del beneficio fue de \$4.000 para familias con hijo menor a 6 años, y \$6.000 para más de dos hijos en el mismo rango etario. La prestación monetaria no se actualiza con alguna forma de movilidad como en el caso de la AUH, sino que se ajustan los valores de forma discrecional. De esta forma, los montos fueron actualizados un año después, en febrero 2021, donde para el caso de un niño, el beneficio era de \$6.000, y para más de dos, \$9.000.

En el mes de mayo 2021, se amplió el universo de titulares: se incorporaron las madres y padres con hijos de hasta 14 años que perciban AUH y las mujeres que perciban la Pensión No Contributiva de Madre de 7 Hijos o más que tengan niños en el mismo rango etario. Al mismo tiempo se incorporó una nueva prestación de \$12.000 para quienes tengan tres o más hijos menores a 14 años bajo su responsabilidad. En octubre de 2021, la Tarjeta Alimentar fue renombrada como “Prestación Alimentar”, formalizando de esta manera su carácter complementario de la AUH y su carácter de transferencia monetaria.

La nueva actualización de la Prestación Alimentar se ubicó un año después, en mayo 2022. Los nuevos montos quedaron conformados de la siguiente manera: \$9.000 para las familias con un hijo de hasta 14 años o para quienes perciben AUE, \$13.500 para el caso de las familias que tienen dos hijos en la misma franja etaria, y \$18.000 para el caso de tres o más hijos de hasta 14 años (en caso de niños discapacitados que perciban AUH, no hay límite de edad para recibir la Prestación Alimentar).

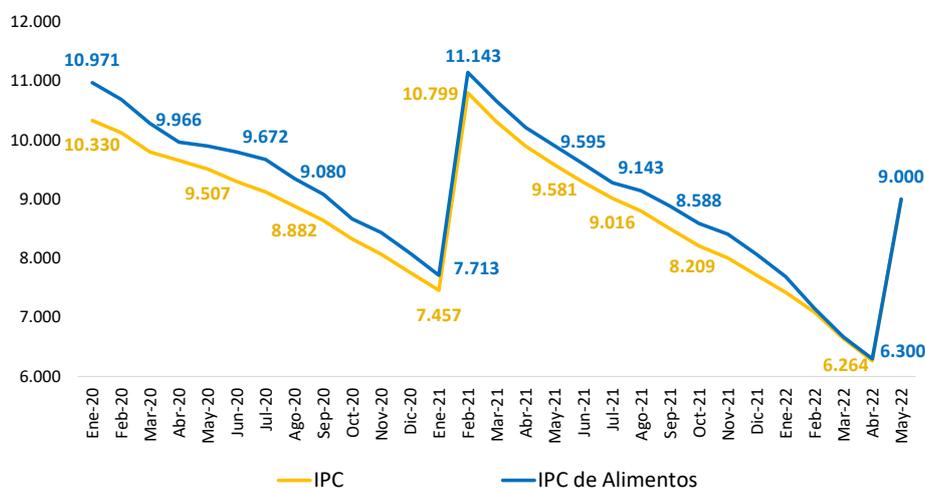
Tabla 10. Distribución de titulares de cobro que reciben acreditaciones de la Tarjeta Alimentar y montos del beneficio por fecha de actualización

Tarjeta/Prestación Alimentar	Participación al 2do trim. 2021	Montos del beneficio (actualización discrecional)			
		Enero 2020	Febrero 2021	Mayo 2021	Mayo 2022
1 hijo o beneficiarias de AUE	55,80%	\$4.000	\$6.000	\$6.000	\$9.000
2 hijos	27,80%	\$6.000	\$9.000	\$9.000	\$13.500
Más de 3 hijos	16,40%	\$6.000	\$9.000	\$12.000	\$18.000

Fuente: IERAL en base a Reportes de Monitoreo de la Tarjeta Alimentar, SIEMPRO

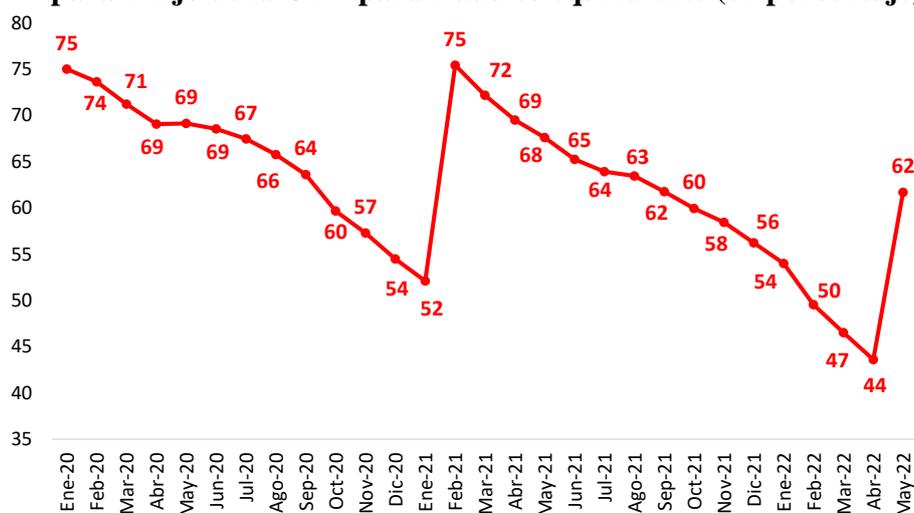
Dado que la Tarjeta Alimentar se actualiza de manera discrecional, da lugar a importantes pérdidas de valor adquisitivo. Por ejemplo, a comienzos de su existencia, la Tarjeta Alimentar cubría el 75% de la CBA, mientras en la actualidad cubre un 62%. Otra forma de analizarlo es observar cuántos kilos de carne pueden ser adquiridos con la Tarjeta Alimentar para un niño. En 2020, la Tarjeta permitía obtener alrededor de 12 kg de carne, pero en la actualidad los beneficiarios pueden adquirir 4 kg menos.

Figura 40. Evolución de la prestación para 1 hijo de la Tarjeta Alimentar en términos reales a precios de mayo 2022 según IPC e IPC de Alimentos



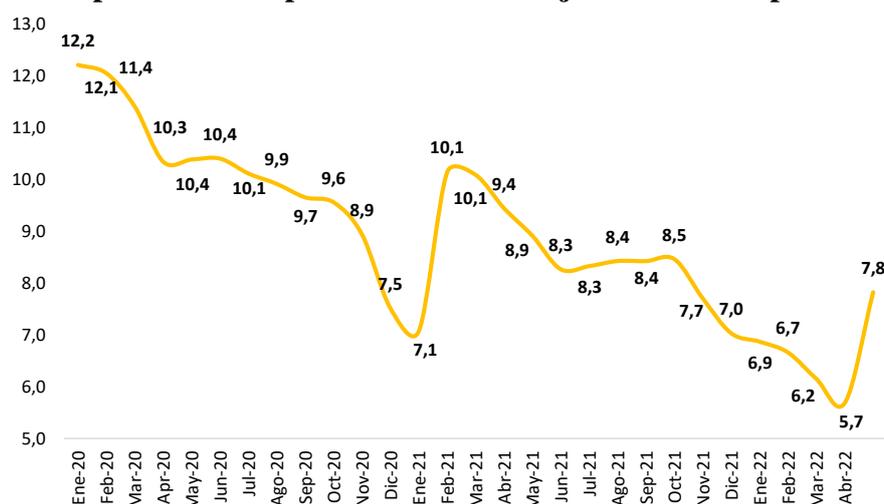
Fuente: IERAL en base a INDEC, Reportes de Monitoreo de la Tarjeta Alimentar, SIEMPRO, entre otros

Figura 41. Evolución de la cobertura de la prestación de la Tarjeta Alimentar para 1 hijo de la CBA para 1 adulto equivalente (en porcentaje)



Fuente: IERAL en base a INDEC, Reportes de Monitoreo de la Tarjeta Alimentar, SIEMPRO, entre otros

Figura 42. Evolución de la cantidad de kg de carne susceptibles de ser comprados con la prestación de la Tarjeta Alimentar para 1 hijo



Fuente: IERAL en base a Reportes de Monitoreo de la Tarjeta Alimentar, SIEMPRO e IPCVA

Cabe destacar, además, que las políticas alimentarias no son propias del gobierno nacional. En particular, son 21 de 24 provincias las que tienen “tarjetas” propias, aunque los montos del beneficio son significativamente menores a los del programa nacional. En algunos casos, como en el de La Rioja, CABA y Buenos Aires¹⁷, las tarjetas provinciales no son compatibles con la Tarjeta Alimentar nacional, pero en otros, se plantean como *complementarias* a la misma.

¹⁷ Las tarjetas o tickets de CABA y Buenos Aires no son compatibles con la AUH, por lo que no son compatibles con la Tarjeta Alimentar.

Tabla 11. Programas provinciales de “tarjetas” destinadas a la compra de alimentos y/u otros elementos específicos

Provincia	Tarjetas
CABA	Ticket Social (no compatible con AUH)
Buenos Aires	Programa Mas Vida y PAAC (Celiacos)
Catamarca	Tarjeta pro familia
Córdoba	Tarjeta Social
Corrientes	Tarjeta Social
Chaco	Tarjeta Tuya Alimentar
Chubut	Tarjeta Social
Entre Ríos	Tarjeta Social por Riesgo Social
Formosa	Tarjeta Social
Jujuy	No
La Pampa	Tarjeta Social
La Rioja	Tarjeta Social (no compatible con Tarjeta Alimentar)
Mendoza	Tarjetas Tickets, Nutrifamilia
Misiones	Tarjeta Social y Programa Hambre Cero
Neuquén	No
Río Negro	Tarjetas Sociales
Salta	Programa AIPAS (Abordaje Integral de Políticas Alimentarias)
San Juan	Tarjeta Social
San Luis	No
Santa Cruz	Tarjeta Social
Santa Fe	Tarjeta Única de Ciudadanía
Santiago del Estero	Tarjeta Social
Tucumán	Tarjeta Cabal Social
Tierra del Fuego	Cuidemos la Mesa Fueguina

Fuente: IERAL en base a SIEMPRO y organismos provinciales

iii. Economía Popular y Organizaciones Sociales: Potenciar Trabajo y Manos a la Obra

La Economía Popular surge cuando los sectores excluidos del mercado laboral crean su propio trabajo. En algunos casos, también se crean sus propios circuitos de comercialización, como ferias o venta ambulante. Una persona es trabajador de la Economía Popular cuando trabaja de manera independiente, ya sea en forma individual y/o colectiva, realizando una *actividad creadora y productiva* por cuenta propia. El concepto de trabajador de la Economía Popular excluye expresamente cualquier individuo bajo relación laboral de dependencia, ya sea registrada o no. Las unidades económicas son el conjunto de los medios de trabajo necesarios para generar ingresos.

Son unidades económicas populares las siguientes entidades: cooperativas de trabajo, agrupaciones de microemprendedores, emprendimientos comunitarios, clubes del trueque, ferias y mercados asociativos populares, redes de comercio justo, organizaciones de microcrédito, empresas recuperadas, redes de consumo responsable,

grupos comunitarios de base, medios de comunicación comunitarios, núcleos de agricultura familiar, comunidades de pueblos originarios u otras organizaciones libres del pueblo sin fines de lucro, cuyas actividades se encuadren dentro de este marco y sus trabajadores no revistan carácter dependiente. Por otro lado, la Economía Social o Solidaria, se define a partir de la situación económica que atraviesan sus trabajadores de base. En los planes sociales se apunta a la Economía Popular y Social (EPSS) donde se identificaron los siguientes programas bajo Promoción y Asistencia Social:

Tabla 12. Programas relacionados con la Economía Popular

Programa/Plan social	Tipo de beneficio	Beneficiarios
Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo"	Salario Social Complementario y Subsidios y/o créditos para las Unidades de gestión asociativas	Adultos (18 a 65 años) que se encuentran en riesgo, vulnerabilidad social y/o se desempeña en la Economía Popular y Unidades de gestión asociativas
Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social	Préstamos a tasas subsidiadas con montos no superiores a 12 SMVM	Personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados o comercialización de bs o ss cuyos activos totales no superen 50 CBT.
Programa Nacional de Recuperación, Reciclado y Servicios Ambientales "Argentina Recicla"	Subsidios para proyectos de recuperación, reciclado y servicios ambientales; Convenios de colaboración con Organismos Gubernamentales Promoción de la formalización de recuperados urbanos	Organizaciones sociales y comunitarias; Municipios y provincias Trabajadores de la EPSS y recuperación de residuos urbanos
Programa Monotributo Social	Régimen tributario optativo	Personas físicas y jurídicas en situación de vulnerabilidad
Compre Social	Vinculación de entidades públicas y privadas a sectores de la Economía Social y Popular para la compra de bs y ss	Trabajadores de la EPSS y Popular y Personas jurídicas
Programa de Incubación Social y Fortalecimiento	Fortalecer unidades productivas vulnerables de la EPSS mediante procesos de incubación social	Unidades productivas de la EPSS Personas jurídicas en situación de vulnerabilidad
Mercados Federales	Colaborar en la organización y asistencia técnico-financiera de los espacios de comercialización permanente de productos de los actores de la economía social y popular gestionados por privados (organizaciones administradoras)	Unidades productivas de la EPSS
Marca Colectiva	Acompañamiento en el diseño de la imagen del producto	Organizaciones sociales y comunitarias
Plan Federal de Ferias: desarrollo local de la mano de la economía popular (ferias permanentes)	Instalar espacios de comercialización para la exposición y venta de productos elaborados por los trabajadores de la EPSS	Trabajadores de la EPSS
Programa Mercados de Cercanía	Financiamiento de instituciones públicas y/o privadas para el fortalecimiento de sus estrategias de comercialización, vinculadas a la EPSS	Unidades productivas de la EPSS
Turismo Social	Organización de albergue/campamentos	Niños y adolescentes (6 a 12 años)
Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social (Manos a la Obra)	Subsidios no reintegrables para la adquisición de maquinarias, herramientas, equipamiento e insumos para proyectos productivos o de servicios llevados adelante en forma asociativa.	Organizaciones sociales y comunitarias

Fuente: IERAL en base a SIEMPRO

El principal programa en este marco es el Potenciar Trabajo, representando más del 90% de este grupo.

Tabla 13. Costo fiscal de los programas de la Economía Popular y Social
En millones de pesos

Programas de la Economía Popular y Social	2021	2022*
Acciones del Programa Nacional de Inclusion Socio-Productiva y Desarrollo Local - Potenciar Trabajo (PPG)	215.269	175.621
Monotributo Social (Efectores 50%) (PPG)	5.080	4.178
Monotributo Social - Potenciar Trabajo (Efectores 100%) (PPG)	4.389	3.840
Promocion, Capacitacion y Fomento Cooperativo Mutual	2.758	1.316
Potenciar Inclusion Joven	2.012	1.305
Articulacion Socio Productiva	1.851	1.662
Acciones para el Fortalecimiento y Desarrollo de las Unidades de Gestion	1.772	821
Asistencia Financiera de Unidades Productivas de la Economia Social y Popular	1.431	252
Fortalecimiento a Unidades de Gestion Integral	528	96
Fondo para el Financiamiento de la Economia Social (Ley N° 26.117 Dec. 901/06)	517	132
Contralor Cooperativo y Mutual	206	161
Promocion de la Comercializacion de la Economia Social	204	50
Total	236.017	189.434
En % del PIB	0,5%	0,3%

Fuente: IERAL en base a Presupuesto Abierto Nacional

*Nota: el año 2022 comprende el acumulado hasta el 13 de julio

El Potenciar Trabajo adquiere su denominación en marzo del 2020 con el objetivo de propiciar la inclusión socioproductiva y de desarrollo local, representó la unificación de los programas "Hacemos Futuro" y "Proyectos Productivos Comunitarios"¹⁸. Los cuales estaban ligados al anterior "Argentina Trabaja" y "Ellas Hacen".

A partir de la creación del Potenciar Trabajo, sólo pueden acceder mayores de 18 años que se desempeñen en alguna actividad de la Economía Popular (como por ejemplo vendedores ambulantes, cartoneros, pequeños agricultores o trabajadores sociocomunitarios), previo registro en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP), que funciona como un censo o plataforma por la cual el Ministerio de Desarrollo Social articula sus políticas públicas.

¹⁸ Resolución 121/2020 del Ministerio de Desarrollo Social

Aunque estar inscripto en el ReNaTEP da chances de acceder al Potenciar Trabajo al momento en el que se abren cupos (altas), no implica quedar automáticamente dentro del programa. De hecho, sólo el 22,5% de la población del ReNaTEP percibe los beneficios del Potenciar Trabajo. Es por ello que existe una discrepancia entre el total de titulares del plan a nivel país y el total de titulares que se encuentran registrados en el ReNaTEP.

Para permanecer en el programa, el titular debe poder acreditar 80 horas mensuales de trabajo en proyectos socio-productivos, socio-comunitarios y/o socio-laborales en una Unidad de Gestión (gubernamentales o no, como organizaciones sociales o cooperativas). Aquellos bajo la modalidad de Terminalidad Educativa (finalización de los estudios primarios y secundarios) deberán acreditar que se encuentran estudiando con la presentación en ANSES del Formulario de Terminalidad Educativa (FOTE), certificado por la autoridad educativa correspondiente.

Las ya mencionadas Unidades de Gestión cumplen un rol muy relevante en el esquema del programa. De hecho, el Potenciar Trabajo es el principal plan gestionado por los movimientos sociales. Siguiendo a Schipani, Zarazaga & Forlino (2021), esta gestión se da de tres formas. En primer lugar, los movimientos sociales tienen la capacidad de dar las “altas por bajas”. Esto es, gestionan frente al Ministerio de Desarrollo Social quiénes son los individuos que tendrán acceso al plan, y tienen además la capacidad de dar de baja a un individuo del plan si no cumple con los requisitos (y, a su vez, de seleccionar al individuo de un plan que entrará en lugar de aquel al cual se le dio de baja). En segundo lugar, gestionan el dinero de los insumos que utilizan las cooperativas para sus actividades productivas (por ejemplo, el dinero para comprar pintura, cemento, telas, etc.). Por último, los movimientos sociales son los encargados de organizar a las cooperativas y de coordinar sus tareas productivas.

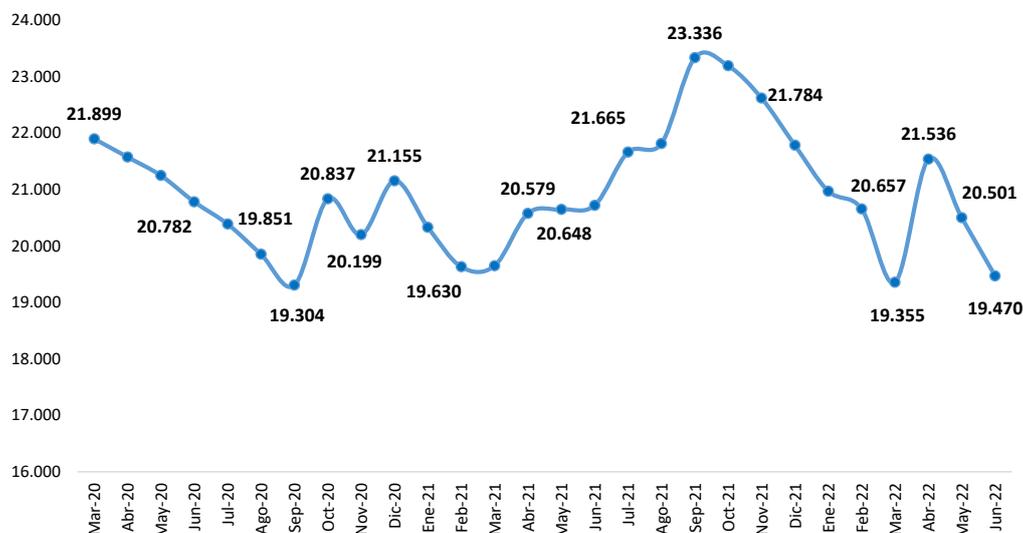
Como se ha indicado, el Potenciar Trabajo es llevado a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social y no por el Ministerio de Trabajo, por tanto, es un gasto que se ubica en las partidas del presupuesto dentro de Promoción y Asistencia Social. De hecho, considerando el presupuesto ejecutado en 2021, el gasto en el Potenciar Trabajo es dos veces el gasto ejecutado por el Ministerio de Trabajo.

Observando la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, se destaca que el Potenciar Trabajo es la principal erogación en esta partida, superando en general, a las políticas alimentarias que comenzaron a ganar terreno a partir del 2020 con la pandemia. En lo que va del 2022, el Potenciar Trabajo ocupa el 43% del gasto en Promoción y Asistencia Social, mientras que la Tarjeta Alimentar un 33%. Al mismo tiempo, cabe destacar que el universo de beneficiarios del Potenciar Trabajo es menor a los de la Tarjeta Alimentar: a datos de agosto 2021, se registraron 1.131.977 titulares del Potenciar Trabajo, mientras que de la Tarjeta Alimentar se contabilizaron 2.420.184 titulares y 4.083.704 beneficiarios considerando el universo de niños como población objetivo.

La principal prestación que perciben los titulares del Potenciar Trabajo es el llamado “Salario Social Complementario”, de carácter mensual y equivalente a la mitad del Salario Mínimo Vital y Móvil¹⁹. Hasta el 1 de junio de 2022 este monto será igual a \$19.470, mientras que a partir de esa fecha se elevará a \$22.770 (a cobrar en julio). El uso del salario mínimo como parámetro de actualización comenzó a regir durante la gestión de Mauricio Macri, hasta ese entonces la determinación de los montos de beneficios era discrecional. No obstante, debido al contexto de inestabilidad de precios y la aceleración inflacionaria de comienzos del 2022, alcanzó un mínimo en marzo alcanzando los \$17.498, que fue corregida con la posterior actualización dejando a la prestación de \$19.470.

¹⁹ Resolución 6/2022 del Consejo del Salario Mínimo Vital Móvil.

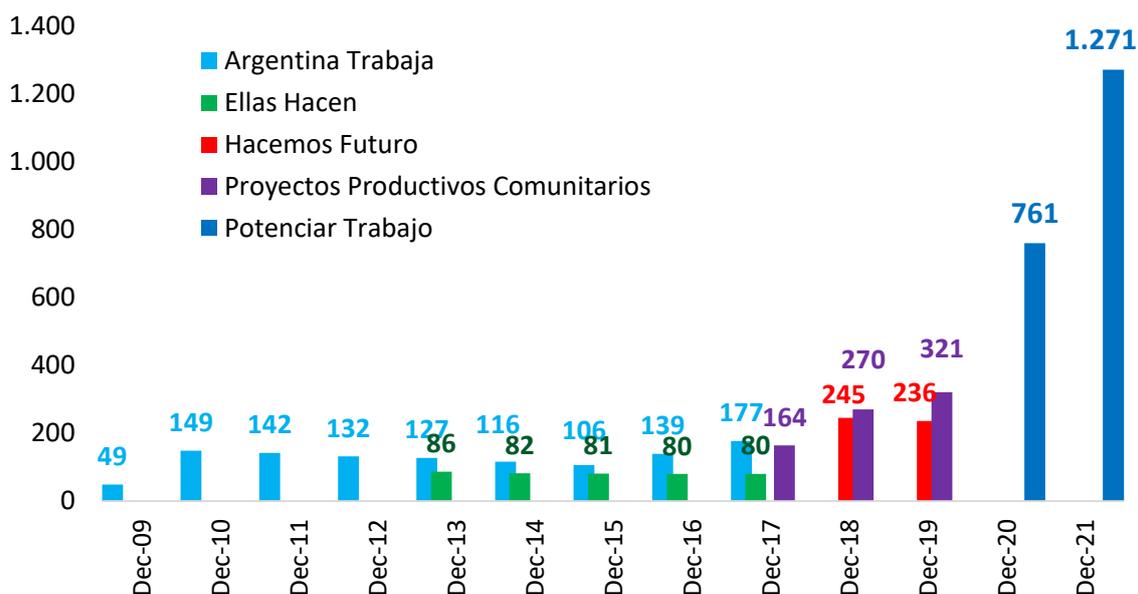
Figura 43. Evolución de la prestación monetaria del programa Potenciar Trabajo
A precios constantes de junio 2022



Fuente: IERAL en base a Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo

En el análisis de los beneficiarios del programa se observan importantes cuestiones a destacar. En primer lugar, si bien el Potenciar Trabajo unificó a otros dos programas, actualmente más que duplica a los beneficiarios otorgados con anterioridad, alcanzando en diciembre 2020 a 761 mil personas y en diciembre 2021 a 1.271 mil beneficiarios.

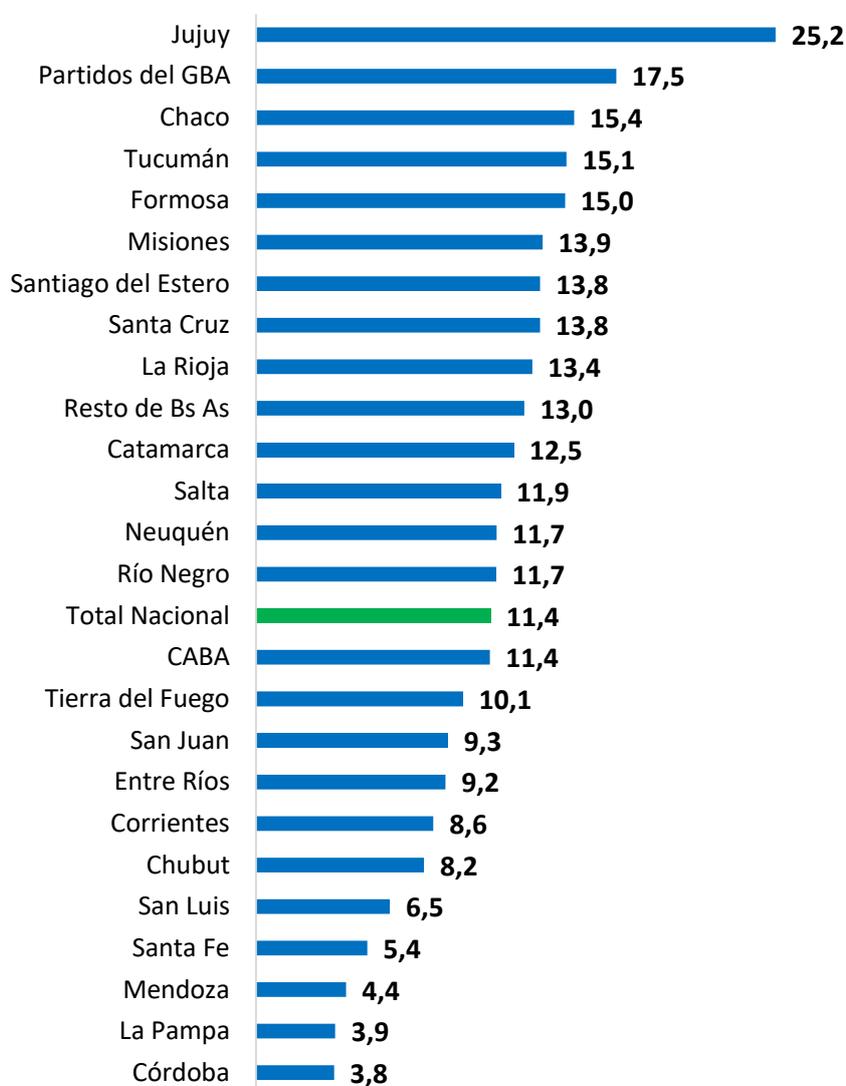
Figura 44. Evolución de la cantidad de beneficiarios del Potenciar Trabajo y programas vinculados
En miles



Fuente: IERAL en base a Informes del Congreso

Además, considerando la existencia de alrededor de 10 millones de personas en condiciones de dificultad laboral, es decir, desocupadas, empleadas de manera informal o trabajadores sin remuneración, este programa solo cubre al 11,4% de este universo. Es decir, alcanza a 1 de cada 10 personas en esta situación. En la misma línea, existen importantes disparidades a nivel provincial: mientras Jujuy y los Partidos del GBA cubren un 25,2% y un 17,5% respectivamente de las personas en dificultad laboral con este programa, otras jurisdicciones como Mendoza, La Pampa y Córdoba, cubren menos del 4%.

Figura 45. Titulares del Potenciar Trabajo cada 100 personas con dificultad laboral
Diciembre 2021



Fuente: IERAL en base a Ministerio de Desarrollo Social y EPH-INDEC

iv. Programas de Género

A partir del 2020 los programas de género han tenido mayor relevancia. En particular se destacan cuatro dentro del marco de Promoción y Asistencia Social: el programa ACOMPAÑAR, PRODUCIR, ARTICULAR y GENERAR. El más cuantioso de ellos es el ACOMPAÑAR para el cual se destinaron en 2021 un total de 13.527 millones de pesos, correspondientes 0,03% del PIB.

Tabla 14. Principales programas de Género

Programa de género	En que consiste	Destinatario	Montos de financiamiento
Programa ACOMPAÑAR	Su objetivo principal es fortalecer la independencia económica de mujeres y LGBTI+ en situación de violencia de género, brindando apoyo económico y acompañamiento integral	Mujeres y LGBTI+ en situación de violencia de género. Es compatible con AUH, Monotributo Social, y Trabajo registrado de Casas Particulares	6 SMVM
Programa PRODUCIR	Crear o fortalecer proyectos productivos, llevados adelante por organizaciones comunitarias en las que participen mujeres y LGBTI+ que atraviesen o hayan atravesado situaciones de violencia de género.	Organizaciones sociales especializadas en género y diversidad	Org. sociales con personería jurídica: 47 a 50 SMVM Org. sociales sin personería jurídica: 23 SMVM
Programa ARTICULAR	Fortalecer y acompañar a las organizaciones sociales en la formulación e implementación de proyectos en ámbitos comunitarios vinculados con las violencias por motivos de género	Organizaciones sociales especializadas en género y diversidad	Org. sociales con personería jurídica: hasta \$ 500.000 Org. sociales sin personería jurídica: hasta \$300.000
Programa GENERAR	Fortalecer la institucionalidad de género y diversidad en las provincias y los municipios de nuestro país.	Gobiernos provinciales y municipales para fortalecer sus áreas de género y diversidad	

Fuente: IERAL en base a Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad

Tabla 15. Costo fiscal de los programas de género
En millones de pesos

Programas de Género	2021	2022*
Programa ACOMPAÑAR	13.527	14.852
Programa PRODUCIR	136	39
Programa GENERAR	66	6
Programa ARTICULAR	31	6
Total	15.781	14.903
En % del PIB	0,03%	0,02%

Fuente: IERAL en base a Presupuesto Abierto Nacional

v. ***Becas Progresar***

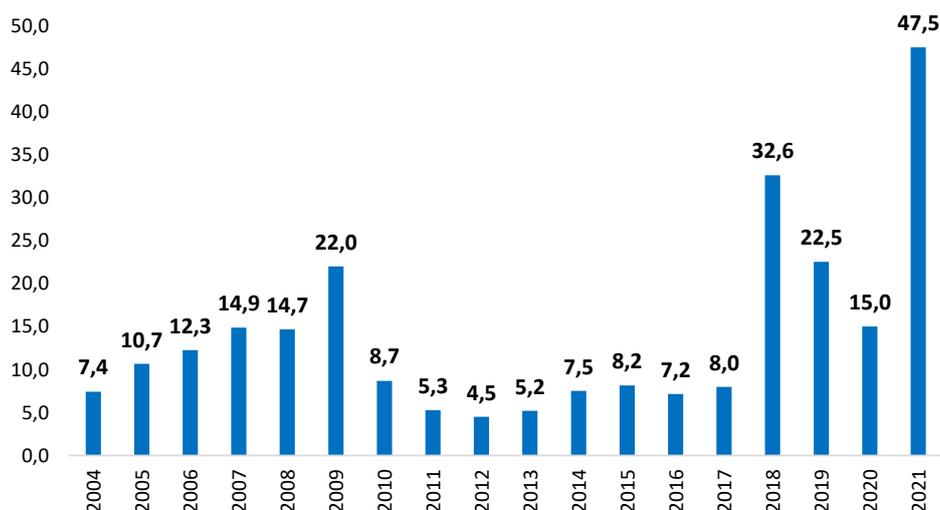
En el marco educativo, las transferencias monetarias más importantes se encuentran de la mano de las becas progresar. Estas becas actúan en cuatro ámbitos:

1. Progresar Nivel Obligatorio: para ser beneficiario de estas becas se debe ser alumno regular de una institución educativa y tener entre 16 y 24 años. Este rango etario se extiende hasta 35 años de edad para las personas con hijos de menores a 18 años pertenecientes a hogares monoparentales. Por otro lado, no hay límite de edad para las personas trans, de pueblos indígenas, con discapacidad o refugiadas.
2. Progresar Nivel Superior: esta beca está enfocada para estudiantes universitarios o terciarios, donde contempla a las personas entre 17 y 24 años, con las mismas excepciones de edad que el caso anterior.
3. Progresar Enfermería: en este caso se requiere cursar o ingresar a cursas estudios de Educación Técnica Superior de Gestión Estatal. Excepcionalmente, los Institutos de Educación Técnica Superior de Gestión Privada inscriptas en el PRONAFE. Además se requiere ser mayor de 17 años y ser egresado del nivel medio y no adeudar materias al momento de la inscripción.
4. Progresar Trabajo: se requiere tener entre 18 y 24 años de edad. Se extiende hasta 35 años en caso de personas con hijos menores a 18 años pertenecientes a hogares monoparentales y hasta 40 años para personas que no posean trabajo formal registrado.

Para los cuatro tipos de becas se requiere que la suma de los ingresos del beneficiario y los de su grupo familiar no sea superior a tres SMVM.

En cuanto al gasto en becas educativas registrado por el Ministerio de Economía se observa una gran volatilidad. No obstante, en 2021 se registró el mayor gasto resultando de 47,5 mil millones de pesos.

Figura 46. Evolución del gasto en becas educativas a precios constantes de 2021
En miles de millones



Fuente: IERAL en base a Ministerio de Economía

III.1.1.1 Políticas de Empleo

Las políticas de empleo registradas en el presupuesto bajo la denominación del gasto social de Trabajo, no representan un importante costo social en comparación con los programas mencionados anteriormente. En particular, en 2021 se destinaron a programas de empleo un total de 111 mil millones de pesos, lo que equivale a un 0,24% del PIB.

Tabla 16. Costo fiscal de la partida presupuestaria del gasto social en Trabajo

Actividades en la partida presupuestaria de Trabajo	2021
Programa de Recuperacion Productiva (REPRO)	88.554
Apoyo a la Orientacion, Formacion e Inclusion Laboral de Jovenes (BIRF 8464-AR)	5.015
Acciones de Empleo	4.667
Conduccion General de la Politica Laboral y de	4.258
Acciones de Articulacion Territorial	2.250
Orientacion, Formacion e Inclusion Laboral de Jovenes	2.083
Fiscalizacion Cumplimiento de la Ley de Riesgos del Trabajo	1.073
Conduccion y Coordinacion	1.050
Asistencia a la Insercion de Trabajadores con Discapacidad	1.040
Regularizacion del Trabajo	337
Apoyo al Fortalecimiento y Modernizacion de la	175
Acciones de Capacitacion	149
Implementacion del Programa Jovenes MIPYME - Te Sumo	130
Sistema Federal de Empleo	75
Estudios de Enfoque Multidimensional del Sistema Previsional y del Mercado de Trab.	60
Seguro de Capacitacion y Empleo	34
Apoyo a la Implementacion de Programas Nacionales de Empleo (BIRF N° 8464-AR)	34
Total en millones	110.985
Total en % del PIB	0,24%

Fuente: IERAL en base a Presupuesto Abierto Nacional

El programa de empleo más cuantioso es el de Recuperación Productiva (REPRO), el cual surgió como continuidad del programa Asistencia al Trabajo y a la Producción (ATP). Este último había sido creado bajo el contexto de emergencia y confinamiento social dados por la pandemia por COVID-19.

Por su parte el alcance y cobertura de los programas de empleo bajo el Ministerio de Trabajo Nacional no se corresponde con la cantidad de personas en dificultad laboral (17 millones de argentinos con problemas de generación y sostenimiento de ingresos).

Programas de Empleo Nacional

Personas en Programas de Transferencia de Ingreso de la Secretaría de Empleo (MTEySS)	mar-22
Seguro de Capacitación y Empleo	2,582
Jóvenes con más y mejor trabajo	37,344
Otros programas nacionales de empleo	22,164
Becas e incentivos	13,467
Total	116,199
Beneficiarios según tipo de prestación	
Mejora de la Empleabilidad	48,980
Formación Profesional	9,139
Terminalidad Educativa	
Entrenamiento para el Trabajo	32,069
Talleres de Orientación Laboral	7,503
Certificación de Competencias	269
Inserción Laboral Asistida	10,791
Inserción Laboral Asalariada (PIL y otros)	3,871
Emprendimientos productivos individuales y asociativos	6,476
Otros Programas de Inserción Laboral	444
Sostenimiento del Empleo	21,841
Recuperación Productiva	4,760
Interzafra y otros programas estacionales	6,310
Otros Programas de Mantenimiento del puesto de trabajo	10,771
TOTAL DE PERSONAS EN POLÍTICAS DE EMPLEO	118,686

Fuente: IERAL en base a Ministerio de Trabajo de Nación

A continuación, se describen los requisitos de acceso, prestaciones y otras particularidades de los principales programas de empleo:

i. Fomentar Empleo y PIL

El Programa de Inserción Laboral (PIL), que forma parte del más amplio “Fomentar Empleo”, tiene como objetivo promover la inserción laboral de los trabajadores brindando a las empresas que los contrate una ayuda económica que podrán descontar del salario a abonar al trabajador. Para acceder al incentivo, los trabajadores que contraten las empresas tienen que ser parte del algún programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación o del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Entre enero y marzo de 2022 se registraron 4.621 beneficiarios de este programa.

También se accede al beneficio si los trabajadores que se contratan son participantes del programa PROGRESAR, o egresados de Cursos de Formación Profesional promovidos por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social o quienes hayan participado de un proyecto de Entrenamiento para el Trabajo.

La empresa se hace cargo de pagar la diferencia entre el aporte del Ministerio de Trabajo de la Nación y el salario que corresponda de acuerdo al Convenio Colectivo de su sector de actividad, pero paga los aportes y contribuciones sobre la totalidad del salario. Además, estos beneficios tienen un límite de 12 meses.

El aporte del Ministerio de Trabajo de la Nación varía según la dotación de personal de la empresa, la jornada de contratación y el género de los trabajadores contratados, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 17. Resumen de aportes del Ministerio de Trabajo

Planta de personal del empleador	Trabajadores Mujeres / Personas no binarias / Personas travestis, transexuales y transgénero	Trabajadores Varones
<i>Contratación a tiempo completo</i>		
Hasta 5 trabajadoras	\$ 33.000	\$ 29.700
Entre 6 y 15 trabajadoras	\$ 29.500	\$ 26.200
Entre 16 y 80 trabajadoras	\$ 26.000	\$ 22.700
Más de 80 trabajadoras	\$ 23.500	\$ 20.200
<i>Contratación a tiempo parcial</i>		
Hasta 5 trabajadoras	\$ 14.000	\$ 12.800
Entre 6 y 15 trabajadoras	\$ 12.300	\$ 11.100
Entre 16 y 80 trabajadoras	\$ 10.600	\$ 9.400
Más de 80 trabajadoras	\$ 9.300	\$ 8.100

Fuente: IERAL en base al Ministerio de Trabajo de la Nación

En el caso particular de los beneficiarios del Potenciar Trabajo, el aporte será igual a la mitad de un Salario, Mínimo, Vital y Móvil. En ese caso la ayuda económica estará a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Además, los empleadores del sector privado que contraten estos trabajadores gozarán, respecto de cada una de las nuevas incorporaciones alcanzadas por los términos y condiciones establecidos por el decreto 493/2021, de una reducción de sus contribuciones patronales. Esta reducción será del 95% en el caso de contratarse una persona mujer, travesti, transexual, transgénero o una persona con discapacidad acreditada, y del 90% en el caso de contratar a una persona varón, en ambos casos correspondientes a los primeros 12 meses contados a partir del mes de inicio de la nueva relación laboral, inclusive.

III.2 Relevamiento de principales programas destinados a jóvenes

III.2.1 Programas Nacionales

Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo es un programa a cargo del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social para la formación y ocupación de los jóvenes que se lleva adelante a través de diferentes acciones con las que construyen su perfil profesional. El objetivo del programa es generarles oportunidades de inclusión social y laboral.

En el marco del programa, los jóvenes reciben ayudas económicas en forma de sumas no remunerativas de dinero mediante el pago directo a través de una tarjeta magnética personal. El pago varía de acuerdo a las distintas actividades que desarrollen en las diversas acciones del Programa.

- Asistencia a Talleres de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo por un plazo máximo de 3 meses.
- Los jóvenes participantes solo pueden percibir una suma mensual por período mensual cuando participen en:
 - El proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo, por un plazo máximo de hasta tres períodos mensuales.
 - Los cursos de formación profesional realizados en el marco del Programa.
 - Los talleres de apoyo a la empleabilidad e integración social, por un plazo máximo de hasta cuatro períodos mensuales.
 - Los talleres de apoyo a la búsqueda de empleo, por un máximo de cuatro períodos mensuales.
 - Actividades de formación aprobadas por la Secretaría de Empleo del MTEySS.
 - Los Clubes de Empleo para Jóvenes, por un tiempo máximo de 4 meses.

Requisitos:

- Edad de 18 a 24 años.
- Tener residencia permanente en el país.
- No haber completado el nivel primario y/o secundario de escolaridad y estar desempleado.
- Si supera el límite máximo de edad durante su participación en el programa, podrá continuar realizando actividades hasta un plazo de 24 meses contados desde el momento de su incorporación.

La AUH, la AUE y PROGRESAR son **compatibles** con el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, excepto cuando sus participantes se encuentren vinculados al Programa de Inserción Laboral (PIL). El Programa es incompatible con la participación en otros Programas Nacionales, provinciales y municipales.

Beneficiarios y montos transferidos de enero/marzo 2022

Beneficiarios	56.341
Monto transferido (en millones)	750

Fuente: IERAL en base a Secretaría de Empleo

Plan Progresar

Se trata de un programa de acompañamiento a jóvenes de entre 16 y 24 para que finalicen sus estudios primarios o secundarios, continúen en la educación superior o que se formen profesionalmente, mediante la provisión de una ayuda económica que hoy llega a \$6.400. Se exige que los ingresos del joven y los de su grupo familiar no sean superiores a 3 Salarios Mínimos, Vitales y Móviles (SMVM).

El plan provee prestaciones diferenciadas cuando el beneficiario estudie una carrera estratégica en el nivel superior no universitario, o estudie enfermería. En estos casos, recibirán \$ 6400 el primer año, \$ 7000 el segundo, \$ 8000 el tercero y \$ 9000 en el cuarto y último año.

Independientemente del nivel educativo o de la carrera elegida, se percibe el 80% durante el año de cursada y el 20% restante al certificar regularidad.

Programa de Formación de Jóvenes Argentinos para el Trabajo (FORJAR)

El más reciente en la línea de programas nacionales destinados a promover la inclusión educativa y laboral de los más jóvenes, es el FORJAR. El mismo consiste en una inversión de 6.844 millones de pesos por parte del Estado destinada a equipamiento de talleres, laboratorios y espacios productivos de las instituciones de la Educación Técnico-Profesional (ETP)

Se persigue el fin de favorecer que los estudiantes desarrollen actividades formativas en talleres, laboratorios y espacios productivos, y está destinado a instituciones de gestión estatal y privada de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incorporadas al Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional (RFIETP).

Mediante esta iniciativa se apunta a incorporar elementos, artefactos, máquinas e instrumentos propios de las especialidades Industrial, Agropecuaria, Servicios y Servicios de Alta Complejidad, Secundario técnico primer ciclo, Secundario técnico segundo ciclo, Superior técnico y Formación profesional. Además, incluye programas informáticos y se contempla la adquisición de bibliotecas en formato papel y digital.

A su vez, el aporte se destinará a equipamiento para garantizar la seguridad personal, bioseguridad, bromatología y funcionamiento normal de los talleres y

laboratorios; y equipamiento TIC, como elementos didácticos multimedia, computadoras, impresoras y mobiliario.

III.2.2 Programas de Córdoba

Programa Primer Paso (PPP)

El Programa Primer Paso (Ley 10.236) es un programa de la Provincia de Córdoba que brinda oportunidades de empleo y entrenamiento laboral a jóvenes de 16 a 24 años de edad.

En la actualidad consta de dos modalidades: PPP, para quienes no están escolarizados ni transitando cursos de capacitación u oficios, y PPP Aprendiz, para quienes estén cursando sus estudios o realizando capacitaciones.

A partir de la edición 2021/2022 se cuenta con una etapa previa de formación a través de cursos virtuales de 4 meses de duración, con una asignación estímulo, formada por dos módulos:

- 50 horas de aprendizaje sobre habilidades socio-laborales (durante un mes), planillas de cálculo y redacción e interpretación de textos.
- 150 horas de módulos alternativos, que proponen temáticas tales como: nuevas tecnologías, economía verde, administración y comercio, turismo, logística y metalmecánica.

Una vez finalizado el período de capacitación virtual recién descripto, comienza el período de práctica laboral en empresas inscriptas. La asignación estímulo que perciben los beneficiarios es (datos de 2021):

- Periodo de capacitación (4 meses): \$7.500 mensuales
- Periodo de práctica laboral (8 meses): \$13.000 (PPP) – \$15.000 (PPP Aprendiz). Esto como contraprestación por 4 horas diarias de trabajo o 20 semanales.

Por otro lado, el aporte de las empresas está en relación a la cantidad de empleados en relación de dependencia que tengan. En 2021:

- De 1 a 10 empleados: \$ 5.000 mensuales por cada beneficiario.
- Entre 11 y 80 empleados: \$ 7.200 mensuales por cada beneficiario.
- Más de 80 empleados: \$ 9.000 mensuales por cada beneficiario.

El artículo 11 de la Ley 10.236 dictamina: "La condición de beneficiario del Programa Primer Paso bajo la modalidad entrenamiento no genera relación laboral entre

el capacitador participante y el beneficiario, ni entre éste y el Estado Provincial". De esta forma, al despido no le corresponde indemnización.

Programa “Confiamos en Vos”

El programa de Formación Integral para Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad Social, Educativa y Laboral “Confiamos en Vos” (Ley 10.252) fue un programa de la provincia de Córdoba sancionado en febrero del año 2014 que tenía por objetivo reinserir educativa y/o laboralmente a jóvenes de 14 a 24 años que hubieran abandonado el sistema de educación formal, se encontraran desempleados y que no percibieran ayudas económicas de otros programas de empleo o capacitación del Estado Nacional, Provincial o Municipal (con excepción de la Asignación Universal por Hijo y del Programa Progresar).

Para aquellos entre 14 y 15 años se podían acceder a los siguientes beneficios:

- Cursos de Formación Profesional (150 oficios disponibles).
- Actividades culturales y deportivas.
- Prestación de \$600 (\$8.139 a valores de hoy) más un Kit Educativo (incentivo para terminar la escuela). Quienes además estaban inscriptos al programa Progresar no percibían los \$600 correspondientes al "Confiamos en Vos", sino únicamente los \$600 correspondientes en ese momento al Progresar (no se permitía doble beneficio).

Aquellos entre 16 y 24 años podían acceder a los beneficios recién listados (con adicional formación básica para la vida y el trabajo), pero en el marco de una primera etapa de 4 meses de duración. La segunda etapa, a la que se podía acceder una vez terminada la primera, constaba de diferentes beneficios según la elección del beneficiario:

- Quienes decidieran continuar sus estudios formales podían seguir cobrando los \$600 mensuales.
- Quienes decidieran acceder a un trabajo en una empresa inscripta en el programa, pasaban a percibir \$1500 mensuales (\$20.347 a valores de hoy). Esta opción comprendía prácticas de calificación y entrenamiento en ambientes de trabajo durante seis meses en cuatro horas diarias o veinte semanales.
- Quienes decidieran gestionar su propio microemprendimiento, o formar una cooperativa de trabajo, obtenían ayuda en el financiamiento de la idea y recibían un Kit de herramientas (también durante 6 meses).

Programa de Inserción Profesional (PIP)

Este programa tiene por objetivo apoyar a los profesionales residentes en la provincia de Córdoba, recientemente egresados de universidades e instituciones de Educación Superior, públicas y privadas, otorgándoles la oportunidad de realizar un período de práctica laboral-profesional de hasta 12 meses de duración.

Comprende una Asignación Estímulo de carácter económico y no remunerativo mensual para el beneficiario.

- \$ 20.000 mensuales para los profesionales egresados de carreras universitarias de grado.
- \$ 18.000 mensuales para los beneficiarios egresados de carreras de pregrado de instituciones de Educación Superior con reconocimiento oficial.

El aporte de las empresas está en relación a la cantidad de empleados en relación de dependencia que tengan. En 2021:

- De 1 a 10 empleados \$ 8.000 mensuales por cada beneficiario.
- Entre 11 y 80 empleados \$ 10.000 mensuales por cada beneficiario.
- Más de 80 empleados \$ 12.000 mensuales por cada beneficiario.

CBA Me Capacita

Este programa ofrece cursos gratuitos a los que pueden acceder (previa inscripción con cupo limitado) todos los mayores de 16 años residentes de la provincia de Córdoba. Estos cursos proveen certificación oficial otorgada conjuntamente con el Ministerio de Educación y la Universidad Nacional de Córdoba. Existen dos modalidades: cursos presenciales y cursos online. La oferta es diferente en cada uno.

Los cursos virtuales están más focalizados en herramientas específicas útiles para desempeñarse o en distintos ámbitos laborales, como por ejemplo: Introducción a Microsoft Word, Auxiliar en Cuidados Infantiles, Introducción a las instalaciones sanitarias y de gas, etc.

En cuanto a los cursos presenciales, la oferta formativa está organizada atendiendo a la demanda del mercado en los principales sectores productivos de la provincia. Dentro de cada uno de los 17 sectores seleccionados (entre ellos, Gastronomía y Hotelería, Cuero y Calzado, Construcción, etc.) el usuario puede acceder a diferentes Trayectos Formativos. Cada trayecto es un conjunto organizado de certificaciones/cursos que responden a perfiles profesionales correspondientes a los puestos de trabajo definidos

para cada sector productivo. Por ejemplo, dentro del sector “Energía Eléctrica” el usuario puede acceder al trayecto “Climatización”, dentro del cual se encuentran disponibles 3 cursos, siendo uno de ellos “Instalación y Reparación de Equipos de Climatización”.

XMí

Siendo la problemática de los NINIs una que afecta desproporcionadamente a mujeres jóvenes, vale destacar programas destinados específicamente a este grupo demográfico. Al programa de la provincia de Córdoba XMí sólo pueden acceder mujeres cordobesas desempleadas que tengan 25 años cumplidos, sin límite de edad, o mujeres menores de 25 años con hijos. Consta de una Asignación Estímulo de carácter económico y no remunerativo mensual de \$17.000, por 20 horas de práctica laboral semanales durante 12 meses, previa capacitación 100% virtual de 25 hs. mensuales, durante 2 meses, en habilidades y competencias para el mundo del trabajo: habilidades sociolaborales, planillas de cálculo, redacción e interpretación de textos. Es decir, este programa se asemeja al PPP descrito con anterioridad, aunque con una población objetivo más focalizada.

En cuanto al aporte de las empresas, este depende de su tamaño, según la siguiente escala:

- De 0 a 10 empleados: \$5.000 mensuales por cada beneficiario.
- Entre 11 y 80 empleados: \$8.000 mensuales por cada beneficiario.
- Más de 80 empleados: \$12.000 mensuales por cada beneficiario.

Otros programas que promueven la inclusión educativa

Boleto Educativo Gratuito (BEG): boleto de colectivo urbano, suburbano e interurbano gratuito (2 pasajes diarios) para alumnos regulares del sistema educativo público provincial, docentes que realicen tareas frente al aula, personal no docente de educación pública, de gestión estatal y privada, y estudiantes regulares de las universidades públicas.

Programa “Dale Notebook Escolar”: Financiamiento mediante líneas de préstamos de notebooks para grupos familiares con hijos matriculados en el segundo ciclo del nivel secundario de centros educativos de gestiones pública o privada de único servicio, o escuelas de gestión privada con cuotas medias.

Salas Cuna: espacios gratuitos de cuidado para niños de 45 días a 3 años. Al liberar temporalmente a las madres en situación de vulnerabilidad social del cuidado de sus hijos, promueve su inserción en el mundo laboral o educativo.

III.2.3 Programas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Proyectá Tu Futuro

Destinado a jóvenes de entre 17 y 24 años sin empleo en blanco, este es un programa de capacitación e intermediación entre el beneficiario y las empresas. La capacitación se adapta a los intereses del individuo. Entre las alternativas se encuentran rubros como Atención al cliente, Gastronomía y Hotelería, Vigilancia, junto con otras 8 opciones. Tanto la capacitación como la intermediación laboral está a cargo de organizaciones sociales especializadas, como AMIA, FORGE, PESCAR y RECIDUCA.

Además de los requisitos ya mencionados, se exige haber terminado la secundaria, o estar en el último año, o haber abandonado debiendo menos de 6 materias. Se prevé una duración de entre 6 y 9 meses.

Plan Empleo Joven

Focalizado en jóvenes de entre 18 y 24 años, este programa brinda una asistencia económica mensual para solventar por 12 meses, de forma parcial, el pago del salario de aquellos que obtengan un trabajo. Será de un valor que oscilará en base a distintos factores, tales como la cantidad de horas trabajadas, el género y el lugar de residencia. Se favorece la contratación de mujeres jóvenes, que tienen más alto índice de desocupación que sus pares varones.

En paralelo, el empleador debe abonar la diferencia hasta completar el monto del salario previamente acordado, que en ningún caso podrá ser inferior al salario mínimo, vital y móvil o a la normativa laboral establecida para el puesto de trabajo correspondiente según el convenio colectivo vigente. Sumado a esto, la empresa tiene que realizar los aportes y contribuciones a la seguridad social, sobre el 100% del salario, además de cumplir con la normativa laboral vigente (alta temprana/ART, entre otras).

Con el fin de conectar a los jóvenes con las organizaciones interesadas, el gobierno cuenta con un portal de empleo en el sitio web oficial. Allí, los jóvenes se inscriben y

cargan sus datos personales. Por su parte, las empresas tienen la posibilidad de conocer los requisitos para participar del Plan y encontrar perfiles que se ajusten a sus búsquedas.

III.2.4 Programas Internacionales Vigentes

Existen numerosos programas en América Latina que apuntan a insertar a los jóvenes en su primer trabajo. En general se concentran en otorgar capacitación técnica y productiva y en facilitar el acceso a pasantías. A su vez, la mayoría de los programas proveen asistencia monetaria a los beneficiarios, condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos, como asistencia a los cursos de capacitación.

Entonces, se pueden mencionar los siguientes programas: Yo Trabajo-Jóvenes (Chile), Más Jóvenes en Acción (Colombia), Mi Primer Empleo (Costa Rica), Beca Primer Empleo (Guatemala), Jóvenes Productivos (Perú) y Jóvenes construyendo el futuro (México, específicamente destinado a jóvenes nini). Los programas Projovem de Brasil y JóvenES Con Todo de El Salvador, además de ofrecer capacitación, proveen incentivos para la finalización de estudios.

Otros programas más ambiciosos intentan promover la inserción laboral mediante apoyo financiero a quienes empleen a los beneficiarios del programa. Entre estos se destaca el programa Mi Primer Empleo Digno (Bolivia). El mismo consta de 3 etapas. En la primera, jóvenes de entre 18 y 24 reciben durante tres meses de formación teórica un estipendio diario de 15 a 25 bolivianos, para cubrir refrigerios básicos y gastos de transporte, y un seguro contra posibles accidentes durante la capacitación. En la segunda etapa, a los graduados de las clases de capacitación, se les ofrece una pasantía de tres meses, en empresas relacionadas con las habilidades adquiridas durante las clases de capacitación. En esta fase, los participantes reciben un apoyo económico equivalente a un salario mínimo nacional (una proporción es cubierta por el programa y otra por la empresa). Además, los participantes reciben un seguro contra posibles accidentes durante la pasantía. Finalmente, en la tercera etapa los pasantes graduados pueden ser elegibles para la inserción en el mercado laboral. La empresa en este caso asume el 100% del salario. Los jóvenes que no son insertados en puestos laborales fijos reciben apoyo para algún emprendimiento industrial o de microempresa.

Por su parte, el programa Mi Primer Empleo (Costa Rica) directamente consiste en un beneficio económico que el Estado otorgará a las empresas que se inscriban y aumenten su planilla de personal (¢1.456.000 por cada trabajador contratado en dos montos iguales, el primero a los seis meses de iniciado el programa y el segundo al finalizar el año). Mediante el programa, los participantes adquieren nuevas capacidades y experiencia.

Finalmente, el programa Subsidio al Empleo Joven de Chile busca incentivar la participación en el empleo formal dependiente de personas entre 18 y 25 años pertenecientes al 40% más vulnerable y con un salario inferior a 360.000 pesos mensuales. Entrega un subsidio de hasta 30% de la remuneración mínima, del cual 20% se entrega al trabajador joven y 10% a la empresa. El porcentaje del subsidio va reduciéndose de manera progresiva a medida que aumenta el salario del joven, extinguiéndose cuando el salario alcanza los 440.378 pesos mensuales (o su equivalente anual).

Por otro lado, encontramos programas tendientes a que los jóvenes continúen y eventualmente finalicen sus estudios, generalmente con incentivos económicos condicionados, como Compromiso Educativo (Uruguay), Programa Projovem (Brasil), Más Capaz (Chile), Becas para el Bienestar Benito Juárez (México) y Gran Misión Ribas (Venezuela).

También vale mencionar programas destinados específicamente a mujeres, quienes conforman el mayor porcentaje de *ninis*: Desarrollo de Competencias Laborales, Bono al Trabajo de la Mujer y Mujeres Jefas de Hogar (Chile) y Soy Mujer (Venezuela).

Tabla 18. Principales programas sociales según rango etario de Nación, Provincia de Buenos Aires y Córdoba

Unidad de gobierno	Primera Infancia	Niños y Adolescentes	Jóvenes	Adultos		Adultos Mayores
	0-5	6-17	18-24	Sólo Mujeres		
Nación	Tarjeta Alimentar AUH-AUE	Tarjeta Alimentar AUH-AUE	Potenciar Trabajo Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Potenciar Trabajo PIL	Acompañar	PUAM Argentina contra el Hambre
	Primeros 1000 días Argentina contra el Hambre	Comedores Argentina contra el Hambre	PROGRESAR Argentina contra el Hambre	Manos a la obra Argentina contra el Hambre		
Córdoba	Salas CUNA PAICOR	PPP PAICOR	PPP PIP	PIL PIP	XMI	PILA BAM
	Protección de la Embarazada y su Bebé	BEG	BEG	BEG		BEG
	Más Leche Más Proteínas	Más Leche Más Proteínas	Banco de la Gente	BOS	Cobertura Salud	Tarifa Solidaria
		Tarjeta Social + BSC	Tarjeta Social + BSC	Banco de la Gente	Ley del Cuarto Mes	Tarjeta Social
		Programa de Inclusión Digital Educativa	CBA Me Capacita	Tarjeta Social	Protección de la Embarazada y su Bebé	
			Córdoba Emprendedora Tarifa Solidaria	CBA Me Capacita Tarifa Solidaria		
Buenos Aires	SAE	SAE	Centros Juveniles	A.L.A.S.	Más Vida	Hogares de Ancianos y Casa de Día
	Más Vida	UDI			Atención A Mujeres Víctimas De Violencia	
	Un Vaso de Leche Por Día	Centros Juveniles			Mesas Locales	
	UDI	Prevención Y Erradicación Del Trabajo Infantil				
	Prevención Y Erradicación Del Trabajo Infantil					

Fuente: IERAL en base a SIEMPRO y organismos provinciales

III.3 Proyectos Legislativos Nacionales de conversión de planes sociales en empleo

En un contexto marcado por el abrupto aumento de beneficiarios de controvertidos programas tendientes a generar empleo como el Potenciar Trabajo, surgió la discusión en el ámbito político acerca del rol de los planes sociales y de quiénes deberían intermediar entre el gobierno y los perceptores de los beneficios (si es que alguien debiera intermediar). Como resultado, comenzaron a circular proyectos de Ley que apuntan a reconvertir planes sociales en empleo genuino. A continuación, una síntesis de las principales discusiones vigentes en tal materia.

Proyecto “Un Puente al Empleo”

Firmado e impulsado por Sergio Massa (Frente de Todos), este proyecto de ley intenta “transformar, de manera gradual y con un criterio federal, a los planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social en trabajo formal de calidad”. Para tal fin, se proponen una serie de medidas.

Por el lado de los empleadores inscriptos como Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMES) y que se encuentren registrados en el programa, los mismos podrán acceder, respecto de las relaciones laborales que se inicien e incrementen la nómina laboral por cada empleador a partir de la entrada en vigencia de la ley, y por el término de 24 meses, a los siguientes beneficios por cada trabajador, considerando como tope máximo una suma equivalente a 2 salarios mínimos, vitales y móviles (SMVM) por cada uno, según se indica en la tabla:

Tamaño de la empresa	Reducción de las contribuciones patronales		Nómina tope incremental de hasta los siguientes trabajadores
	Mes 1 a 12	Mes 13 a 24	
Micro	100%	100%	5
Pequeña	100%	100%	10
Mediana - Tramo 1	100%	85%	15
Mediana - Tramo 2	85%	85%	20

A estos beneficios se suma una propuesta que apunta a incentivar la regularización de situaciones laborales precarias vigentes del sector privado iniciadas con anterioridad a la fecha de promulgación de la ley. Para promover este accionar, se proponen los siguientes beneficios para el empleador:

- Queda liberado de sanciones penales y reduce conflictos judiciales.
- Baja del registro de empleadores con sanciones laborales (REPSAL).
- Condonación de deuda por capital, intereses y multas por las y los trabajadores que regularice.

Por el lado del trabajador, por 12 meses podrá mantener el plan social como complemento del salario (en tanto cumpla con la capacitación y los cursos de formación que se establezcan), mientras accede, a su vez, a la obra social y ART. Al empleador sólo le correspondería pagar la diferencia entre lo que el empleado recibe en concepto de plan social y el salario de convenio, por lo que se trata de un beneficio adicional. También podrán acceder al programa los trabajadores de cooperativas municipales y de organizaciones sociales. Finalmente, la/el trabajador no pierde aportes: el estado les computará los aportes no ingresados por las y los empleadores por hasta 60 meses.

Proyecto “Mejor Trabajo”

Firmado e impulsado por Emilio Monzó (Juntos por el Cambio), este proyecto es muy similar al anterior, aunque aclara expresamente que está dirigido a beneficiarios del “Potenciar Trabajo”. Otorga al empleador una reducción del 100% de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino, por el plazo de 24 meses contados

desde el inicio de la relación laboral. Asimismo, contempla el monto del plan social (suma equivalente a medio Salario Mínimo Vital y Móvil) como aporte del Estado por cada salario, durante 12 meses.

Para acceder a los beneficios es condición que los empleadores aumenten su planta de personal con la que el emprendimiento contaba al momento de la promulgación de la ley. Los trabajadores de las empresas beneficiarias gozarán de todos los beneficios y servicios derivados de los aportes y contribuciones.

Programas de Formación, Empleo e Intermediación Laboral

En el decreto Decreto 711/2021 de octubre de 2021 se explicita que un objetivo del Gobierno es que los distintos programas de empleo, inclusión laboral y desarrollo socioproductivos destinados a personas desempleadas o con trabajos precarizados se transformen en mecanismos que incentiven la incorporación de estos trabajadores al empleo asalariado registrado.

Con ese fin se decretó que el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social efectuarán las modificaciones necesarias en sus programas de formación, empleo e intermediación laboral (el “Potenciar Trabajo” y el “Programa de Inserción Laboral”), para que todo beneficiario de una prestación asistencial se incorpore a una trayectoria formativa ocupacional, tanto a través de cursos específicos como de prácticas en ambientes de trabajo.

Se prevé que se mantenga el derecho al cobro de la prestación asistencial durante la vigencia del período de instrucción. Además, se especifica luego que "producida la discontinuidad del contrato de trabajo, las personas beneficiarias tendrán la posibilidad de volver a percibir la asistencia que establece el Programa, si el número de cotizaciones al Sistema de Seguridad Social no supera los 12 meses, dentro de los 2 años anteriores al cese del contrato laboral. Aun así, no parecen haberse tomado medidas que apunten a cumplir con lo propuesto en este decreto.

III.4 Experiencia internacional

Se pretende recabar información y desempeño de iniciativas semejantes en otros países del mundo, en especial países de latinoamericanos. Se mencionan algunos

programas que apuntan a independizar a beneficiarios de planes sociales mediante su incorporación al mercado laboral, aunque en general estos programas se limitan a proveer cursos de capacitación e intermediación laboral.

III.4.1 Brasil

i. Plan Progredir

Es un conjunto de acciones del gobierno para promover la generación de empleo y renta de las familias inscriptas en el Catastro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal (*Cadastro Único*, que reúne aproximadamente al 40% más pobre de la población brasileña) y participantes del Programa Bolsa Familia. El plan ofrece formación técnica y profesional, intermediación laboral y apoyo al trabajo independiente, a fin de contribuir a fortalecer las capacidades individuales y generar independencia socioeconómica.

ii. Programa de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo "Acessuas Trabalho"

Busca la autonomía de las familias destinatarias de la política de asistencia social, a través de un incentivo a la integración al mundo del trabajo. Se ofrece capacitación técnica y profesional y servicios de intermediación laboral. Este programa está estrechamente articulado con el Plan Brasil Sem Miséria -BSM, a través de la promoción de estrategias, acciones y medidas de lucha contra la pobreza.

III.4.2 Paraguay

iii. Tenonderã

“Tenonderã” (para avanzar) busca contribuir a la estabilidad socioeconómica de las familias que están en etapa de egreso del programa Tekoporã. Este último es un programa de transferencias condicionadas que busca brindar protección social a hogares en situación de pobreza. Está especialmente dirigido a hogares en situación de extrema pobreza con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños/as hasta los 18 años, así como personas con discapacidad y familias indígenas. Como Tekoporã tiene un límite de permanencia de 6 años, el programa Tenonderã apunta a familias que ya han recibido al menos 50 de las 72 cuotas previstas, de forma tal que ganen independencia y estabilidad económica una vez que dejen de percibir los beneficios. Tenonderã articula

asistencia técnica y capacitación laboral a través de alianzas con instituciones públicas y privadas, y facilita la comercialización de los productos y servicios ofrecidos de estos micro-emprendimientos. Las familias participantes reciben capacitación y acompañamiento permanente a través de los gestores empresariales.

III.4.3 Colombia

iv. *Ingreso para la Prosperidad Social*

Este programa busca que las familias miembros de la Red Unidos (programa de transferencias monetarias a 1,5 millón de familias en situación de extrema pobreza y/o en condición de desplazamiento) fortalezcan sus capacidades y competencias para la generación de ingresos y desarrollen hábitos laborales mediante capacitación técnica y profesional, nivelación de estudios y generación directa de empleo. Tiene un límite de tiempo de permanencia de 4 años, y en caso de vinculación con empleo formal, el destinatario deja de percibir la transferencia de Red Unidos, pero sigue participando en el componente "Formación de competencias".

III.5 Propuesta de sustitución de planes sociales por incentivos para la generación de nuevos empleos

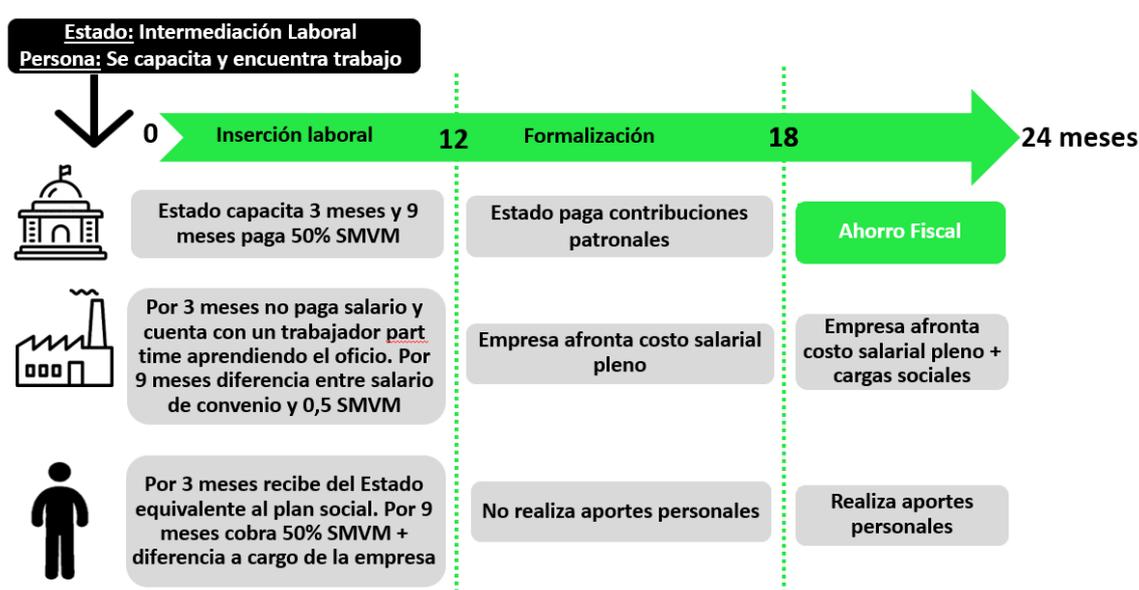
Al respecto, se plantea **un primer desafío que consiste en pensar un esquema de transición eficiente**, desde la percepción de planes sociales hacia un trabajo formal en el sector privado. Se contempla la situación actual de una persona que en la actualidad recibe el potenciar trabajo por una prestación de \$22.770, no posee trabajo ni realiza aportes previsionales. El objetivo de la propuesta es lograr que la creación genuina de empleo.



Segundo desafío plantea el problema de selección, el alcance del programa en cuestión, 1,27 millones de beneficiarios, es limitado respecto a la población en dificultad laboral, o al conjunto de informales, e incluso en relación a los desocupados. En este sentido, se realizan ejercicios para evaluar el Costo Fiscal de implementar el esquema

para un conjunto más amplio de personas. En particular, se consideran dos universos alternativos: Por un lado, 1,9 millones de personas en edad laboral que no alcanzan a cubrir el la CBA y poseen como máximo nivel de instrucción secundario completo, con controles de criterios laborales (informales, desocupados, e inactivos vulnerables). Por otro, 3,3 millones de personas con criterios semejantes, pero en situación de pobreza, en lugar de indigencia.

La propuesta, consiste en un lapso de 24 meses, con una instancia de 12 meses de inserción laboral y 12 meses de formalización.



Tema a indagar: si empresas pueden pasarlo como RSE de manera q tengan mas incentivos a participar

Fuente: IERAL

III.5.1 Etapa 1: Capacitación y vinculación laboral

En la primera instancia, de 3 meses de duración, los beneficiarios de planes sociales siguen percibiendo la prestación que por ese plan les corresponde, al mismo tiempo que comienzan un proceso de búsqueda de trabajo. En ese proceso el Estado funciona como intermediario entre el beneficiario del plan y las empresas del sector privado que pudieran estar interesadas en contratarlos. Esto debiera ocurrir a nivel local, dado que los intendentes conocen mejor las necesidades y demandas prevalecientes en sus municipios que los gobernadores, quienes a su vez están más al tanto de las circunstancias particulares de sus provincias que las autoridades nacionales.

La metodología empleada para la intermediación consiste en una bolsa de trabajo, donde se inscriben por plataforma web organizaciones, empresas y entidades que deseen incorporar trabajadores. En esa misma plataforma van a estar registrados todos los beneficiarios de planes sociales que conformen la población objetivo. Estos últimos tendrán la posibilidad de postularse a una o más de las empresas listadas en el portal, de forma tal de que puedan preseleccionar aquellas entidades que más se alineen con sus intereses o cercanía geográfica. En estos casos, la vinculación empleado-empedor es sencilla, ya que las empresas pueden aceptar postulantes de entre los ya interesados (y por ende con iniciativa de formar el mencionado vínculo). El Estado (a nivel local) debiera participar más activamente en los casos de beneficiarios de planes sociales que no incurran en esta búsqueda mediante portal web, ya sea por falta de iniciativa como por falta de conocimiento.

En el caso de conseguir un trabajo dentro de los primeros 3 meses, el beneficio monetario correspondiente se mantiene hasta que se cumpla ese lapso de tiempo. Por el lado de la empresa, la misma no debe ejecutar ninguna erogación durante ese período. Es decir, quien contrate dentro de ese período trimestral podrá capacitar en el lugar de trabajo al beneficiario de forma gratuita.

El programa propuesto suma prestaciones adicionales en esta fase, accesibles para todos los beneficiarios de planes sociales, pero más diseñadas para los jóvenes, es decir, aquellos con menos experiencia (y por ende mayores dificultades para acceder al mercado laboral). Quienes estén interesados tendrán la posibilidad de tomar un curso virtual gratuito a lo largo de la primera etapa orientada a enseñar habilidades blandas. Se considera que esta instancia de capacitación debiera ser un requisito de permanencia en cualquier plan social, por lo menos de carácter nacional. De esta forma se crean bases sólidas para continuar con esta transición hacia empleos genuinos en el futuro.

Existen antecedentes muy recientes de cursos preparatorios como parte de programas de inserción laboral integrales. Se destaca el Programa Primer Paso (PPP) de la Provincia de Córdoba (un programa de práctica laboral en empresas para jóvenes de 16 a 24 años), que en su edición 2021/2022 sumó una etapa previa de formación a través de cursos virtuales de 4 meses de duración, conjuntamente con una asignación estímulo, formada por dos módulos:

- 50 horas de aprendizaje sobre habilidades socio-laborales (durante un mes), planillas de cálculo y redacción e interpretación de textos.
- 150 horas de módulos alternativos, que proponen temáticas tales como: nuevas tecnologías, economía verde, administración y comercio, turismo, logística y metalmecánica.

Otro programa de la Provincia de Córdoba que incorporó un sistema similar es el llamado “XMí”, similar al PPP, pero focalizado en mujeres desempleadas que tengan 25 años cumplidos, sin límite de edad, o mujeres menores de 25 años con hijos. Antes de comenzar la práctica laboral acceden a una capacitación 100% virtual de 25 horas mensuales, durante 2 meses, en habilidades y competencias para el mundo del trabajo.

En el caso de la propuesta aquí tratada, el curso virtual se inspira en el primer módulo del PPP de Córdoba. De esta manera, se ofrecerán 36 horas totales, divididas en 3 horas semanales (1 hora 3 días a la semana) durante 12 semanas. Específicamente, el curso trataría temáticas como las siguientes: armado de CV, relaciones interpersonales en el ámbito de trabajo, cumplimiento de horarios y de responsabilidades, uso básico de una computadora y redacción e interpretación de textos.

III.5.2 Etapa 2: Salario complementario

Una vez finalizada la primera fase, el beneficiario que consiguió trabajo sigue percibiendo el plan social por 9 meses más, sólo que el empleador se encarga de pagar el monto complementario necesario para que el trabajador (ahora un empleado registrado) alcance el salario de convenio correspondiente. Por ejemplo, aquel que venía percibiendo un Potenciar Trabajo (\$22.770 en julio de 2022) y consigue un trabajo como empleado de comercio, pasa a ganar un sueldo básico de \$80.985 (esto en el caso de un Vendedor Categoría A en julio de 2022). El empleador tendría que erogar sólo \$58.215 para cubrir la diferencia. En este ejemplo, pasar del plan social a un trabajo, implica para el beneficiario multiplicar por 3,5 sus ingresos. El empleador, por su parte, gana la posibilidad de sólo pagar el 72% del costo total básico de un trabajador, sin mencionar los 3 meses de capacitación por los que no erogó nada. Además, se exime a quien emplea a un beneficiario de plan social de pagar indemnización en caso de despido. Esto último rige desde el momento de la contratación hasta 6 meses después de finalizada la etapa 3 de la propuesta.

Durante esta segunda etapa de 9 meses se exime al empleador del pago de contribuciones, por lo que, siguiendo con el ejemplo anterior, la empresa contratante también se estaría ahorrando \$21.299 por este concepto. Bajo esta consideración, emplear a un beneficiario de plan social implica para el comercio pagar el 57% del costo laboral total usual. Paralelamente, por estos 9 meses el sueldo neto del trabajador no se ve reducido por aportes personales. Si sucediera esto, el incentivo a incurrir en la transición desde un plan social (cuyas exigencias de contraprestación laboral son bajas) hacia un empleo de jornada completa sería bajo.

Aquellos que no consigan un trabajo dentro del lapso de 3 meses no pueden quedar automáticamente privados de un beneficio monetario, dado que eso implicaría para muchos quedarse sin ningún tipo de ingresos. Sumado a esto, se presupone que sólo una proporción baja de beneficiarios será capaz de vincularse con una empresa en el tiempo estipulado. Esto se debe, por un lado, a que el número de personas que habría que incorporar al sector privado es muy grande (en el caso del Potenciar Trabajo se trataría de 1,3 millones de personas), cuando en general emplear esa cantidad de gente suele ser un proceso paulatino. Por otro lado, el perfil de los beneficiarios es poco calificado y en muchos casos están desprovistos de experiencia laboral relevante. Es por ello que en las simulaciones presentes en este documento se trabaja con supuestos de que únicamente el 25% o el 50% de la población objetivo del programa logrará ser empleado por una empresa al finalizar la etapa de capacitación, aunque también se menciona los resultados que derivarían de una ocupación total (100%) en la fase 1.

Al mismo tiempo, mantener la posibilidad para aquellos que no logren ser contratados (una vez finalizado la primera etapa) de seguir percibiendo el mismo monto dinerario que se les venía otorgando hasta ese momento no generaría los incentivos correctos. Debido a esto se propone que quienes no consigan trabajo dentro de los primeros 3 meses pasar a recibir una Ayuda Alimentar, de menor cuantía. Esto incentiva al beneficiario no sólo a esforzarse en la búsqueda de trabajo, dado que no hacerlo derivaría en una merma parcial significativa en sus ingresos por este concepto, sino también a desempeñarse correctamente en el puesto obtenido, al no existir un plan posterior de un monto similar al del Potenciar Trabajo en el caso de ser despedido.

III.5.3 Etapa 3: Contribuciones patronales cubiertas

La tercera etapa, de 6 meses de duración, también provee incentivos para las empresas que quieran sumarse a la iniciativa. A lo largo de ese período, el sueldo del trabajador (que ya no percibe ningún tipo de plan social) queda a cargo del empleador, con la salvedad de que el Estado procede a cubrir el 100% de las contribuciones que le correspondería pagar. Esto implica que la empresa privada pasaría a contar por medio año adicional con un trabajador que ya fue capacitado (a bajo costo) en el ámbito de trabajo durante los 12 meses previos, a un valor equivalente al de contratar a un empleado de manera informal. Los empleados, por su parte, siguen recibiendo un salario bruto, es decir, sin descontar aportes personales.

Tabla 19. Aportes y contribuciones sobre el salario

Aportes			Contribuciones					
Jubilación	INSSJyP	Obra Social	Jubilación	PAMI	Obra Social	Fondo Nacional de Empleo	Seguro de Vida Obligatorio	ART
11%	3%	Entre 0% y 5%	16%	2%	6%	1.5%	0.3%	<i>Lo que cotice la ART (estimado 0,5%)</i>

Fuente: IERAL

Una vez finalizada la tercera etapa, el Estado deja de participar de la relación laboral de forma directa, de forma tal que el empleador pasa a hacerse cargo de la totalidad del costo laboral, y el empleado comienza a realizar aportes personales. Se entiende que luego de 18 meses de relación entre el trabajador y la empresa, existen fuertes incentivos a mantener el vínculo de trabajo a pesar de los mayores esfuerzos dinerarios implicados en un empleo registrada. A pesar de esta modificación, el empleador sigue eximido por 6 meses más de los costos de indemnización por despido (condición que ya regía desde el momento de la contratación).

III.5.4 Consideraciones de cupo, acceso por sorteo y evaluación de impacto

Esta propuesta contribuye a la generación de “capital social”, dado que en esos 18 meses no sólo se crea un vínculo empleador-empleado con potencial de perdurar en el tiempo, colaborando así en el desarrollo personal del trabajador, sino que también se promueve la tan mencionada “cultura del trabajo”. Esto se debe a que el empleado observa que su sueldo deriva de su esfuerzo como trabajador, en contraposición con la percepción

de una remuneración en forma de plan social, con cuestionables exigencias de contraprestación laboral (como en el caso del Potenciar Trabajo).

El objetivo del programa es, como ya se dijo, convertir planes sociales en empleo, y dado que el Potenciar Trabajo es el principal (y más controvertido) programa de empleo vigente, el foco está puesto allí. Aun así, este programa está muy concentrado en el conurbano bonaerense y se encuentra lejos de cubrir al total de personas en dificultad laboral en el país, el cual se estima en 17 millones de persona. Lógicamente este conjunto no puede ser atendido de forma inmediata por el Estado. Por eso se eligieron criterios de selección destinados a acotar este universo. Primero se focalizó en pobres con un nivel de instrucción que no supere el de secundario incompleto, empleando al mismo tiempo otros condicionantes del mercado. De esta forma se llega a identificar un conjunto de 3,3 millones de personas. Como se verá más adelante en las simulaciones, este sigue siendo un universo demasiado grande como para poder implementar una propuesta que derive en ahorro fiscal (casi 3 veces el total de beneficiarios efectivos del Potenciar Trabajo), en consonancia con las necesidades del Estado Nacional en término de sus finanzas públicas. Es por esto que también se condicionó el universo potencial de receptores del programa a indigentes en lugar de pobres. De esta forma se obtuvo un número de 1,9 millones.

Independientemente de que estas estimaciones sirven meramente para poder efectuar simulaciones realistas del costo fiscal, lo que queda claro es que el Potenciar Trabajo no alcanza a beneficiar a ningún universo de usuarios potenciales que se pueda estimar. Estas personas en edad laboral que no están siendo alcanzadas por el Estado no debieran ser dejadas de lado, más adelante se propone asignarles a quienes no consigan empleo, una asistencia alimentaria equivalente a una proporción de la CBA.

En este sentido sí el criterio fuera apagar el actual Potenciar Trabajo y reabrir una convocatoria para la presente propuesta. Debiera determinarse un **cupo** en función de disponibilidad presupuestaria y puestos de trabajo disponibles. En caso que los inscriptos excedan este cupo la **asignación se realiza por sorteo**, lo cual favorece la futura evaluación de impacto de la iniciativa. Se prevén nuevas instancias de apertura del programa.

III.5.5 Simulaciones: Evaluación del Costo Fiscal

Se pasa a mencionar el ahorro fiscal de implementar esta propuesta, en lugar de mantener las prestaciones de los beneficiarios del Potenciar Trabajo, que cobran el 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) vigente, monto equivalente a \$22.770 en julio de 2022. Otorgar esta suma dineraria a la totalidad de los 1,3 millones de individuos durante 24 meses representaría un costo fiscal del 0,93% del PBI corriente de 2022, dividido en 0,47% para cada año.

En las tablas siguientes se exhibe cuánto se ahorraría como porcentaje del PBI si en lugar de efectuar el pago del potenciar trabajo, se implementara la propuesta: implica seguir pagando planes sociales en el primer año y de cubrir el 100% de las contribuciones patronales (calculadas sobre diferentes escalas salariales) en el segundo (por 6 meses), al 25%, 50% y 100% de las personas que conforman tres universos alternativos alcanzados por la propuesta: los beneficiarios efectivos del Potenciar Trabajo (1,27 millones), el universo estimado de indigentes en edad laboral sin instrucción (1,9 millones), y el universo estimado de pobres en edad laboral sin instrucción (3,3 millones).

III.5.5.1 Escenario 1: Todos consiguen trabajo

Por ejemplo, si de los 1,27 millones de beneficiarios del Potenciar Trabajo, el 100% consiguiera un trabajo después de los 3 meses que dura la etapa 1, el ahorro fiscal como porcentaje del PBI sería nulo en el primer año (ya que se le debería seguir pagando a la misma cantidad de personas el mismo monto por 12 meses) y de 0,31% en el año 2. Esto último surge de que el Estado en el segundo año sólo se hace cargo de las contribuciones patronales por 6 meses, que varían según el salario al que accede el beneficiario del plan social una vez contratado. Se seleccionaron 4 escenarios de posibles salarios para estos trabajadores: un Salario Mínimo Vital y Móvil, un empleado del servicio doméstico (personal para tareas generales con retiro), un empleado de comercio (Vendedor Categoría “A”) y un empleado del rubro de la construcción (Medio Oficial). Promediando las contribuciones estimadas para estos 4 posibles destinos laborales se llega al valor mencionado de ahorro fiscal en el año 2.

Tabla 20. Ahorro fiscal cuando el 100% del universo de beneficiarios consigue trabajo inicialmente
En % del PBI y valores corriente 2022

Programa Completo (18 meses)						
Salario	Beneficiarios Potenciar Trabajo (1,3 millones de personas)		Indigentes sin instrucción en edad laboral (1,9 millones de personas)		Pobres sin instrucción en edad laboral (3,3 millones de personas)	
	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal
SMVM	0,59%	0,34%	0,91%	0,03%	1,52%	-0,59%
Servicio doméstico	0,59%	0,35%	0,90%	0,03%	1,52%	-0,58%
Construcción	0,65%	0,29%	0,99%	-0,06%	1,67%	-0,74%
Comercio	0,69%	0,25%	1,05%	-0,12%	1,77%	-0,84%
Promedio	0,63%	0,31%	0,96%	-0,03%	1,62%	-0,69%
Año 1 (12 meses)						
Salario	Beneficiarios Potenciar Trabajo (1,3 millones de personas)		Indigentes sin instrucción en edad laboral (1,9 millones de personas)		Pobres sin instrucción en edad laboral (3,3 millones de personas)	
	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal
SMVM	0,47%	0,00%	0,72%	-0,25%	1,21%	-0,74%
Servicio doméstico	0,47%	0,00%	0,72%	-0,25%	1,21%	-0,74%
Construcción	0,47%	0,00%	0,72%	-0,25%	1,21%	-0,74%
Comercio	0,47%	0,00%	0,72%	-0,25%	1,21%	-0,74%
Promedio	0,47%	0,00%	0,72%	-0,25%	1,21%	-0,74%
Año 2 (6 meses)						
Salario	Beneficiarios Potenciar Trabajo		Indigentes sin instrucción en edad laboral		Pobres sin instrucción en edad laboral	
	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal
SMVM	0,12%	0,34%	0,19%	0,28%	0,32%	0,15%
Servicio doméstico	0,12%	0,35%	0,18%	0,28%	0,31%	0,16%
Construcción	0,18%	0,29%	0,28%	0,19%	0,46%	0,00%
Comercio	0,22%	0,25%	0,34%	0,13%	0,56%	-0,10%
Promedio	0,16%	0,31%	0,25%	0,22%	0,41%	0,05%

Fuente: IERAL

Siguiendo con el escenario en el que el 100% consigue un trabajo, si el universo benefactor de esta política no fuera el de los 1,27 millones del Potenciar Trabajo, sino el de los 1,9 millones de indigentes en edad laboral sin instrucción, el ahorro fiscal total para los 18 meses sería de -0,03% del PBI (dividido en -0,25% de desahorro fiscal en el año 1 y 0,22% de ahorro positivo en el año 2). En cambio, si el universo objetivo fuese el de los pobres en edad laboral sin instrucción, es decir, 3,3 millones de personas, el ahorro fiscal sería de -0,69% del PBI.

III.5.5.2 Escenario 2: El 50% consiguen trabajo

Otro escenario en el cual el 50% de las personas que conforman los 3 universos propuestos de beneficiarios del programa logran vincularse con una empresa dentro de los 3 meses de capacitación. Como se puede observar, el ahorro fiscal aumenta respecto al del escenario anterior. Esto se deriva del hecho de que el 50% que no consigue trabajo deja de percibir el plan social y de que en la etapa 3 tampoco se lo considera como un costo. En cambio, este 50% ahora pasa a cobrar un monto menor (en concepto de Ayuda Alimentar), que no está siendo considerado en estos cálculos.

Por ejemplo, considerando únicamente el universo de beneficiarios del Potenciar Trabajo, el ahorro fiscal total asciende a 0,56% del PBI (0,18% en el año 1 y 0,39% en el

año 2). Viendo en cambio el universo de indigentes sin instrucción en edad laboral, el ahorro fiscal es de 0,36% del PBI (0,02% en el año 1 y 0,34% en el año 2). Finalmente, el ahorro fiscal total resultante de beneficiar a los 3,3 millones de pobres en edad laboral sin instrucción, es de -0,03% del PBI (dividido entre -0,29% de desahorro en el año 1, y 0,26% de ahorro positivo en el año 2).

Tabla 21. Ahorro fiscal cuando el 50% del universo de beneficiarios consigue trabajo inicialmente
En % del PBI y valores corriente 2022

Programa Completo (18 meses)						
Salario	Beneficiarios Potenciar Trabajo (1,3 millones de personas)		Indigentes sin instrucción en edad laboral (1,9 millones de personas)		Pobres sin instrucción en edad laboral (3,3 millones de personas)	
	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal
SMVM	0,35%	0,58%	0,54%	0,39%	0,91%	0,02%
Servicio doméstico	0,35%	0,58%	0,54%	0,39%	0,91%	0,03%
Construcción	0,38%	0,55%	0,59%	0,35%	0,99%	-0,05%
Comercio	0,40%	0,53%	0,62%	0,32%	1,04%	-0,10%
Promedio	0,37%	0,56%	0,57%	0,36%	0,96%	-0,03%
Año 1 (12 meses)						
Salario	Beneficiarios Potenciar Trabajo (1,3 millones de personas)		Indigentes sin instrucción en edad laboral (1,9 millones de personas)		Pobres sin instrucción en edad laboral (3,3 millones de personas)	
	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal
SMVM	0,29%	0,18%	0,45%	0,02%	0,75%	-0,29%
Servicio doméstico	0,29%	0,18%	0,45%	0,02%	0,75%	-0,29%
Construcción	0,29%	0,18%	0,45%	0,02%	0,75%	-0,29%
Comercio	0,29%	0,18%	0,45%	0,02%	0,75%	-0,29%
Promedio	0,29%	0,18%	0,45%	0,02%	0,75%	-0,29%
Año 2 (6 meses)						
Salario	Beneficiarios Potenciar Trabajo		Indigentes sin instrucción en edad laboral		Pobres sin instrucción en edad laboral	
	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal
SMVM	0,06%	0,41%	0,09%	0,37%	0,16%	0,31%
Servicio doméstico	0,06%	0,41%	0,09%	0,38%	0,16%	0,31%
Construcción	0,09%	0,38%	0,14%	0,33%	0,23%	0,24%
Comercio	0,11%	0,36%	0,17%	0,30%	0,28%	0,19%
Promedio	0,08%	0,39%	0,12%	0,34%	0,21%	0,26%

Fuente: IERAL

III.5.5.3 Escenario 3: El 25% consiguen trabajo

Para concluir con las simulaciones, se asume que sólo el 25% del conjunto de potenciales beneficiarios consigue vincularse laboralmente en la etapa uno. Con este punto de partida se llega a que el ahorro fiscal total del programa cuando sólo se alcanza a los beneficiarios del Potenciar Trabajo se eleva a 0,69% del PBI (0,26% en el año 1 y 0,43% en el año 2). Si se pone el foco sobre los 1,9 millones de indigentes sin instrucción, el ahorro es de 0,56% del PBI (0,15% en el año 1 y 0,41% en el año 2). Por último, analizando únicamente los pobres sin instrucción, el ahorro alcanza el 0,30% del PBI (-0,06% en el año 1 y 0,36% en el año 2). En conclusión, con este supuesto de 25% se logra ahorro fiscal positivo (considerando los 18 meses totales de duración) con los 3 universos seleccionados.

Tabla 22. Ahorro fiscal cuando el 50% del universo de beneficiarios consigue trabajo inicialmente
En % del PBI y valores corriente 2022

Programa Completo (18 meses)						
Salario	Beneficiarios Potenciar Trabajo (1,3 millones de personas)		Indigentes sin instrucción en edad laboral (1,9 millones de personas)		Pobres sin instrucción en edad laboral (3,3 millones de personas)	
	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal
SMVM	0,24%	0,70%	0,36%	0,57%	0,61%	0,33%
Servicio doméstico	0,23%	0,70%	0,36%	0,58%	0,61%	0,33%
Construcción	0,25%	0,69%	0,38%	0,55%	0,64%	0,29%
Comercio	0,26%	0,68%	0,40%	0,54%	0,67%	0,27%
Promedio	0,24%	0,69%	0,38%	0,56%	0,63%	0,30%
Año 1 (12 meses)						
Salario	Beneficiarios Potenciar Trabajo (1,3 millones de personas)		Indigentes sin instrucción en edad laboral (1,9 millones de personas)		Pobres sin instrucción en edad laboral (3,3 millones de personas)	
	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal
SMVM	0,20%	0,26%	0,31%	0,15%	0,53%	-0,06%
Servicio doméstico	0,20%	0,26%	0,31%	0,15%	0,53%	-0,06%
Construcción	0,20%	0,26%	0,31%	0,15%	0,53%	-0,06%
Comercio	0,20%	0,26%	0,31%	0,15%	0,53%	-0,06%
Promedio	0,20%	0,26%	0,31%	0,15%	0,53%	-0,06%
Año 2 (6 meses)						
Salario	Beneficiarios Potenciar Trabajo		Indigentes sin instrucción en edad laboral		Pobres sin instrucción en edad laboral	
	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal	Costo fiscal	Ahorro fiscal
SMVM	0,03%	0,44%	0,05%	0,42%	0,08%	0,39%
Servicio doméstico	0,03%	0,44%	0,05%	0,42%	0,08%	0,39%
Construcción	0,05%	0,42%	0,07%	0,40%	0,12%	0,35%
Comercio	0,05%	0,41%	0,08%	0,38%	0,14%	0,33%
Promedio	0,04%	0,43%	0,06%	0,41%	0,10%	0,36%

Fuente: IERAL

Desde luego que para que esta propuesta, como cualquier otra semejante tenga posibilidades de éxito, se requiere dialogo social entre Agencias Empleo y Formación, Ministerios de Educación, Desarrollo Social, Industria, Municipios, Empresas, ONGs.

III.5.6 Propuesta para nivelar capacidades de las poblaciones vulnerables que permitan su inserción laboral

El objetivo de esta instancia es focalizar en jóvenes NINI, mujeres vulnerables, adultos mayores en edad laboral. Se sugiere la **ccapacitación** en dos bloques:

1. Habilidades ‘blandas’: Confección de CV. Cumplimiento de horarios. Relaciones interpersonales en el ámbito laboral. **Opción virtual.**

- La propuesta de conversión de planes a empleo suma una opción de **capacitación virtual a jóvenes** de entre **18 y 24 años**.
- Se inspira en el módulo 1 de la capacitación virtual del **Programa Primer Paso** de la Provincia de Córdoba
- Consiste en **36 horas totales**, divididas en 3 horas semanales (1 hora, 3 días a la semana) durante 12 semanas. Es decir, durante los 3 meses del período de capacitación.

- **Temáticas:** armado de CV, relaciones interpersonales en el ámbito de trabajo, cumplimiento de horarios y de responsabilidades, uso básico de una computadora y redacción e interpretación de textos.

2. Práctica en oficios: *definir líneas temáticas*

Intermediación Estatal para desarrollarla en el ámbito de trabajo correspondiente o en centro de capacitación gubernamental.

Aquellas personas que transiten éstas instancias de formación para el trabajo, es decir hayan realizado y aprobado estos módulos, tendrán doble chance en el sorteo para acceder al cupo laboral. Constituye a su vez, un incentivo a las empresas para anotarse y acceder a los trabajadores con más compromiso.

IV. RESTRICCIONES A LAS EXPORTACIONES Y DERECHOS DE EXPORTACIÓN

La teoría económica, indica que el comercio exterior es un medio para aumentar el crecimiento de un país. No obstante, se deben tener ciertos recaudos para no afectar a la producción local y que la apertura no sea contraproducente. En esta línea, la mayoría de las políticas a nivel internacional han sido dirigidas a restringir con mayor frecuencia a las importaciones y no tanto a las exportaciones, dado que las primeras pueden desplazar a la producción local de los mismos bienes debido a la existencia de competidores más fuertes, y las segundas además de poder respaldar las compras y préstamos al exterior por la generación de divisas, aumentan la demanda agregada de un país y mejoran las perspectivas de crecimiento.

Argentina es un país en donde las exportaciones, principalmente las relacionadas con alimentos, son gravadas o restringidas. El uso político de estas herramientas se explica a grandes rasgos, en las siguientes razones:

1. **Recaudación:** el principal objetivo de política económica, más o menos reconocido, cuando se han aplicado derechos de exportación ha sido, históricamente, la posibilidad de disponer rápidamente de ingresos fiscales de relativa fácil recaudación, en un contexto usualmente de debilidad fiscal (un problema endémico en Argentina). Al mismo tiempo, se destaca el bajo costo de **administración** de los DEX desde la perspectiva fiscalista.
2. **Política antinflacionaria/seguridad alimentaria:** en muchos casos se apela a la imposición de impuestos o restricciones a las exportaciones con la idea de desacoplar los precios domésticos de los internacionales; en un contexto de suba de las cotizaciones internacionales de commodities y/o de crisis macroeconómica que deriva en un salto devaluatorio se suele apelar a estos instrumentos con la intención de evitar que la suba de precios de determinados productos de exportación, particularmente aquellos que hacen a la canasta básica, golpee a los consumidores y/o genere condiciones para un proceso inflacionario.
3. **Políticas de desarrollo productivo:** con el objetivo de “proteger y fomentar” industrias, se suele defender la aplicación de derechos de exportación con alícuotas diferenciales, más altas en productos primarios y reducidas o nulas en productos industriales y/o más sofisticados.

Cuando se regula un mercado que no presenta fallas, se redundan en costos de eficiencia y por tanto de bienestar general. Particularmente, al restringir o gravar las exportaciones, el sistema de precios se distorsiona y se desalienta la oferta. No obstante, estas políticas se utilizan ya que los DEX son una fuente importante de ingresos fiscales y porque, junto con las restricciones a las importaciones, permiten que el precio interno de los bienes exportados por Argentina, que son principalmente alimentos, sea menor al internacional.

IV.1.1 Descripción de las políticas tendientes a restringir exportaciones

Siguiendo Mitra y Josling (2009) las restricciones a la exportación, en la forma de prohibiciones, cuotas o impuestos, a menudo son impuestas por los gobiernos como un medio para promover la seguridad alimentaria doméstica. Si bien pueden brindar algún alivio a corto plazo a los consumidores nacionales, el análisis económico muestra claramente que su impacto general en la economía nacional, así como en el resto del mundo, es negativo.

Las restricciones a las exportaciones agrícolas constituyen medidas defensivas implementadas por las economías para proteger a los consumidores o productores. Pueden adoptar una amplia variedad de formas: prohibiciones a la exportación (embargos), impuestos a la exportación (simples y diferenciales), cuotas de exportación y medidas de restricción a las exportaciones por parte de empresas comercializadoras del Estado. Los motivos de las restricciones a la exportación varían según el tipo de producto.

A continuación, se estudia el impacto de las restricciones a las exportaciones en el mercado de la economía que las impone. El cambio en el bienestar económico en este caso se define como la suma de los cambios en el excedente del productor (ingresos), el excedente del consumidor y los ingresos del gobierno producidos por la prohibición.

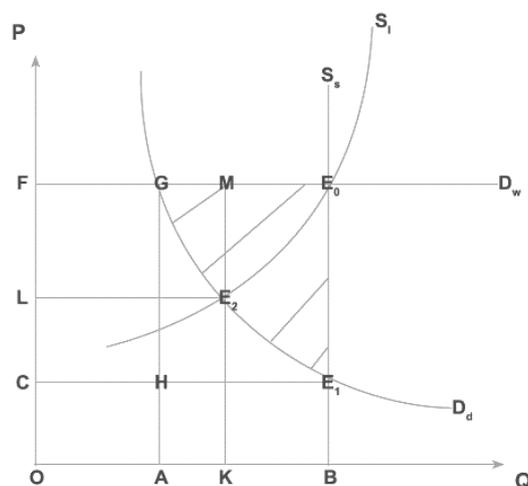
Prohibiciones a la exportación

Los países suelen prohibir las exportaciones de un commodity para garantizar una mayor disponibilidad en sus mercados nacionales, a precios más bajos. La razón aparente de tales prohibiciones es la seguridad alimentaria, pero esto podría enmascarar motivos políticos, pues los precios bajos de los alimentos podrían ser una forma efectiva de ganar apoyo electoral.

Las prohibiciones a la exportación se llevan a cabo como un esfuerzo por redistribuir el bienestar del consumidor. Sin embargo, en ausencia de fallas del mercado, tales intervenciones de mercado resultan en una pérdida de bienestar agregado. Cuanto mayor sea la intervención del mercado, mayor será la pérdida de bienestar. Una prohibición de exportación aumenta la disponibilidad del producto para los consumidores nacionales y los precios internos disminuyen para absorber esta mayor disponibilidad, lo que genera una distorsión de precios. La distorsión exacta del precio dependerá de la elasticidad precio del producto: si la demanda del consumidor es sensible a los cambios de precio, se requiere una disminución menor del precio para absorber el exceso de disponibilidad. Por lo tanto, las prohibiciones a la exportación resultan en una mayor pérdida de bienestar cuando se imponen a commodities inelásticos como los granos, ya que requieren una mayor disminución de precios para absorber el aumento de la oferta interna.

Lo explicado se puede detallar a través de un gráfico que muestre los efectos de bienestar. E_0 es el punto de intersección de la curva de oferta a corto plazo del país para un grano alimenticio determinado, S_s , con la curva de demanda mundial frente a ella, D_w . El precio internacional en este caso está dado por OF , siendo OB la cantidad producida; OA es la cantidad demandada domésticamente al precio internacional; y AB es la cantidad exportada. El excedente del consumidor en este caso viene dado por el área encerrada por la curva de demanda interna, D_d , el eje vertical y D_w . El ingreso del productor está dado por OBE_0F .

Figura 47. Impacto doméstico de una prohibición a las exportaciones



Fuente: IERAL en base a Mitra y Josling (2009)

Al introducir una prohibición a la exportación, el equilibrio del productor se mueve de E_0 a E_1 (la intersección de la curva de demanda interna y la curva de oferta), que también representa el equilibrio para los consumidores internos. El precio en este caso es mucho más bajo en OC , aunque a corto plazo la cantidad producida sigue siendo la misma. El excedente del consumidor, por razones obvias, aumenta en CE_1GF . Sin embargo, los ingresos de los productores, para el mismo nivel de producción, disminuyen en CE_1E_0F , que es, por lo tanto, la pérdida del excedente del productor. La pérdida neta para la economía/sociedad es, por lo tanto, una cantidad positiva dada por E_1E_0G , que es la región triangular sombreada que se muestra. Esta área disminuye a medida que aumenta la receptividad de la demanda interna a los precios. Tal receptividad es baja para alimentos básicos como el arroz, que son de primera necesidad y no son fácilmente sustituibles en las canastas de consumo. Por otro lado, los productos agrícolas como las frutas y la madera que se prestan a un procesamiento significativo muestran una receptividad mucho mayor de la demanda al precio. La explicación es la siguiente: una curva de demanda más inelástica implica que se requeriría una mayor caída en el precio interno para lograr un aumento en el consumo interno que iguale el nivel de exportación anterior a la prohibición. Dado que cada caída unitaria del precio genera una disminución adicional de los ingresos del productor (que supera el excedente generado por el consumidor), una curva de demanda más inelástica implicaría una mayor pérdida de bienestar.

Este análisis es solo para el corto plazo, durante el cual la curva de oferta es totalmente inelástica, ya que los agricultores no tienen ninguna flexibilidad en las decisiones de producción. Sin embargo, la disminución de precios producida por la prohibición de exportación incentivaría a los productores a retirar tierras de cultivo del cultivo en cuestión y asignarlas a otra parte. En otras palabras, la curva de oferta a largo plazo de un producto agrícola tiene la forma normal de pendiente ascendente. Si la prohibición de exportar sigue siendo válida, el nuevo equilibrio estará dado por E_2 , la intersección de la curva de oferta de largo plazo S_1 con la curva de demanda interna D_d . El precio en este caso será OL .

El excedente del consumidor en este caso aumenta respecto al caso pre-prohibición en LE_2GF ; el excedente del productor disminuye en $E_0E_2M + E_2MFL$ respecto al caso pre-prohibición (beneficios perdidos debido a una disminución de la

producción resultante de la prohibición, evaluados al precio anterior a la prohibición más beneficios perdidos debido a una reducción del precio de la cantidad producida después de la prohibición). Esto implica que la pérdida neta de la prohibición, incluso a largo plazo, es positiva y está dada por E_0E_2G , es decir, el área encerrada entre la curva de oferta a largo plazo del país, su curva de demanda y la curva de demanda mundial. Esta área disminuye a medida que la receptividad de la demanda interna a los precios aumenta y la receptividad de la oferta a los precios aumenta. Los productos básicos con menor especificidad de capital fijo y habilidades agrícolas requeridas para la producción tendrán una mayor sensibilidad de la oferta al precio.

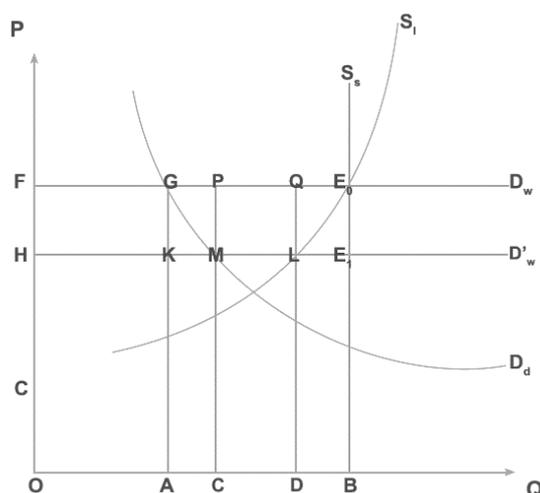
Impuestos a la exportación

Los impuestos sobre los productos exportados pueden establecerse sobre una base específica o *ad valorem*. Muchos países emplean impuestos a la exportación y tales políticas pueden constituir una fuente sustancial de ingresos para el gobierno.

De manera similar a una prohibición de exportación, un impuesto a la exportación se impone únicamente por consideraciones de distribución (para garantizar el bienestar adecuado de los consumidores nacionales frente a los altos precios internacionales). Sin embargo, en ausencia de una falla del mercado, tal redistribución también resulta en una reducción del bienestar agregado. El alcance de la pérdida de bienestar depende de las distorsiones de precio y cantidad. El nivel de la distorsión de precios es igual a la magnitud del impuesto a la exportación. La distorsión de cantidades, es decir, el aumento de la cantidad interna consumida (y, por lo tanto, la reducción de la cantidad exportada) dependerá de la respuesta de la demanda a las reducciones de precios. Una mayor sensibilidad de la demanda crea una mayor distorsión cuantitativa y, por lo tanto, conduce a una mayor pérdida de bienestar.

A la larga, los productores nacionales disminuirán su oferta en respuesta al precio más bajo. Una mayor capacidad de respuesta de la oferta conduce a una mayor reducción de las exportaciones y, en consecuencia, a una mayor pérdida para la economía. Los ingresos de un impuesto a la exportación ayudan a neutralizar las pérdidas derivadas de su imposición, pero este efecto contrario se debilita a medida que aumenta la magnitud de la pérdida de exportación.

Figura 48. Impacto doméstico de impuestos a las exportaciones



Fuente: IERAL en base a Mitra y Josling (2009)

Empezando por el corto plazo. La condición inicial es la que se ilustra en el gráfico. La implementación de un impuesto a la exportación hace que el precio que percibe el productor nacional sea más alto que el precio mundial, lo que induce a los proveedores a reducir las exportaciones y aumentar la oferta nacional. La competencia entre productores asegura que la oferta interna aumente hasta eliminar totalmente la diferencia de precios. Así, el impuesto a la exportación implica que la curva de demanda mundial que enfrentan los productores se desplaza hacia abajo a D'_w .

La cantidad producida sigue siendo la misma debido a la naturaleza inelástica de la curva de oferta; hay una caída en el precio interno a OH (precio mundial menos impuesto por unidad) y la cantidad consumida aumenta a OC . Por lo tanto, las exportaciones son inferiores al nivel inicial en AC . Los ingresos de exportación obtenidos por el gobierno son PE_0E_1M ; la ganancia en excedente del consumidor está dada por $MGFH$. La caída en el excedente del productor está dada por E_0E_1FH . La pérdida neta para la economía es PGM , y esta área aumenta a medida que aumenta la receptividad de la cantidad demandada a los precios, lo que en parte depende de la facilidad con que se pueda sustituir el producto. Por lo tanto, esperaríamos que la pérdida a corto plazo fuera pequeña en el caso de los granos básicos, y grande en el caso de productos como el algodón o la madera. Esto se debe a que un impuesto a la exportación da como resultado una caída en el nivel del precio interno igual al impuesto por unidad. Para una disminución de precio determinada, el aumento del consumo interno es menor para los productos básicos caracterizados por una demanda inelástica que para otros productos

agrícolas. Así, cuanto menor sea la elasticidad precio de la demanda, menor será la cantidad de exportaciones desplazadas y menor la pérdida.

A largo plazo, la imposición del impuesto a la exportación hará que los productores abandonen la producción del cultivo en cuestión. El equilibrio de producción vendrá dado por la intersección de la curva de oferta de largo plazo con la curva de demanda mundial después de impuestos. La cantidad producida se reducirá a OD, mientras que la cantidad consumida será OC. Las exportaciones serán CD y los ingresos por impuestos a la exportación serán QLPM, es decir, una ganancia para la economía en relación con la situación antes de impuestos. De manera similar, la ganancia relativa en excedente del consumidor será MGFH y la caída del excedente del productor será $E_0QL + QLFH$. Por lo tanto, la pérdida neta para la economía será $E_0QL + PMG$. Mientras que el primer componente aumenta a medida que aumenta la receptividad de la cantidad ofrecida al precio, el segundo componente aumenta a medida que aumenta la receptividad de la demanda al precio. Así, la pérdida de bienestar será mayor para bienes no necesarios que para bienes necesarios, y menor para aquellos cultivados con capital fijo y habilidades específicas que aquellos que no las requieren.

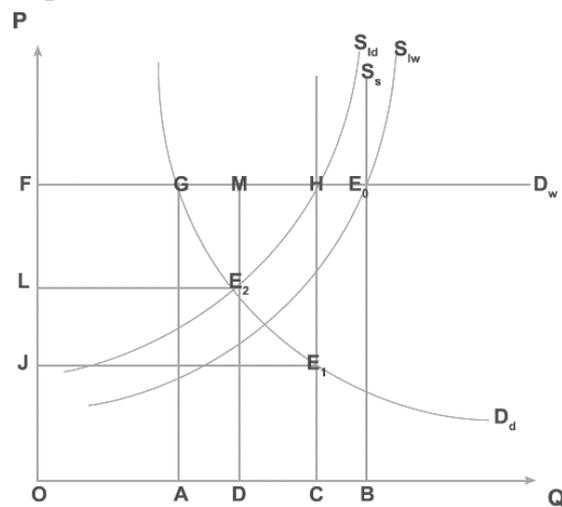
Impuestos a las exportaciones diferenciados

Una versión más sofisticada de un impuesto a la exportación es un impuesto diferencial a la exportación (DET). Bajo esta política, el impuesto a la exportación es mucho menor sobre el producto agrícola procesado que sobre la materia prima subyacente. Por ejemplo, Argentina aplicó DET al trigo y productos procesados a partir del trigo; gravó el trigo a tasas mucho más altas que la harina de trigo. Esto tiene dos efectos: primero, los impuestos a la exportación del producto procesado y del insumo disminuyen los precios internos de ambos en equilibrio. En segundo lugar, aumenta tanto el consumo interno de harina de trigo como el uso del trigo en el procesamiento para la producción de harina de trigo. Sin embargo, el precio del trigo se reduce más que el de la harina de trigo, lo que aumenta la rentabilidad de la producción de harina de trigo. Esto es en efecto un subsidio a la industria de la harina de trigo sin ninguna carga para el gobierno. Este subsidio ha hecho que la industria argentina de harina de trigo sea extremadamente competitiva y llevó a los productores y molineros chilenos a buscar medidas de salvaguardia (Hennicke, 2006).

Cuotas/Licencias de exportación

Cuando se imponen cuotas o licencias de exportación, se establece un tope a la cantidad de exportaciones permitidas. Las licencias se otorgan, con una capacidad total licenciada igual al tamaño de la cuota. En esencia, una cuota de exportación debería tener los mismos impactos en el bienestar que una prohibición a la exportación, ya que ambas son restricciones cuantitativas a las importaciones, la última más estricta que la primera. De manera similar a las prohibiciones de exportación, las pérdidas de bienestar bajo las cuotas de exportación son mayores para los productos básicos como los cereales que para los productos no básicos que muestran una mayor capacidad de respuesta de la demanda a los cambios de precios. De manera similar, una mayor capacidad de respuesta de la oferta en el largo plazo dará como resultado un menor exceso de oferta en el mercado interno y reducirá la pérdida de bienestar en la economía en general.

Figura 49. Impacto doméstico de Cuotas/Licencias de Exportación



Fuente: IERAL en base a Mitra y Josling (2009)

Dado que la situación inicial es la misma que en los dos casos anteriores, la imposición de una cuota de exportación igual a BC da como resultado una caída en las exportaciones en AC y un aumento correspondiente en el consumo. El precio interno cae a OJ . Los ingresos del productor disminuyen en E_1JFH . El excedente del consumidor aumenta en E_1FJG . La disminución neta en el bienestar económico es E_1GH , que disminuye a medida que aumenta la sensibilidad de la cantidad demandada a los precios. También es necesariamente menor que la pérdida de bienestar de una prohibición de

exportación, ya que en ambos casos esta pérdida es “la mitad del producto de la pérdida de exportación y de la caída del precio interno”.

En el largo plazo, algunos productores abandonarán la producción debido a la disminución de los precios internos. La curva de oferta que enfrenta la economía nacional será la curva de oferta de la economía mundial desplazada hacia la izquierda por el monto de la cuota de exportación (siempre que las restricciones sean vinculantes). El equilibrio del productor y del consumidor a largo plazo viene dado por E_2 . En comparación con la situación anterior a la cuota, la cantidad demandada aumenta en AD y el precio cae en LF ; en consecuencia, el excedente del consumidor aumenta en E_2GFL . El excedente del productor, por otro lado, disminuye en $E_2MFL + HME_2$. Así, la disminución neta del bienestar viene dada por HE_2G , que es la porción encerrada entre la curva de oferta interna que enfrenta la economía nacional, la curva de demanda interna y la línea de precios. Esta área es necesariamente menor que la que representa la pérdida de bienestar a largo plazo debido a la prohibición de exportar porque, en este último caso, la curva de oferta relevante es la curva de oferta interna que enfrenta el mundo entero. Por lo tanto, la reducción en el bienestar a largo plazo de las cuotas de exportación es menor que la de las prohibiciones de exportación.

Impacto global de las restricciones a las exportaciones

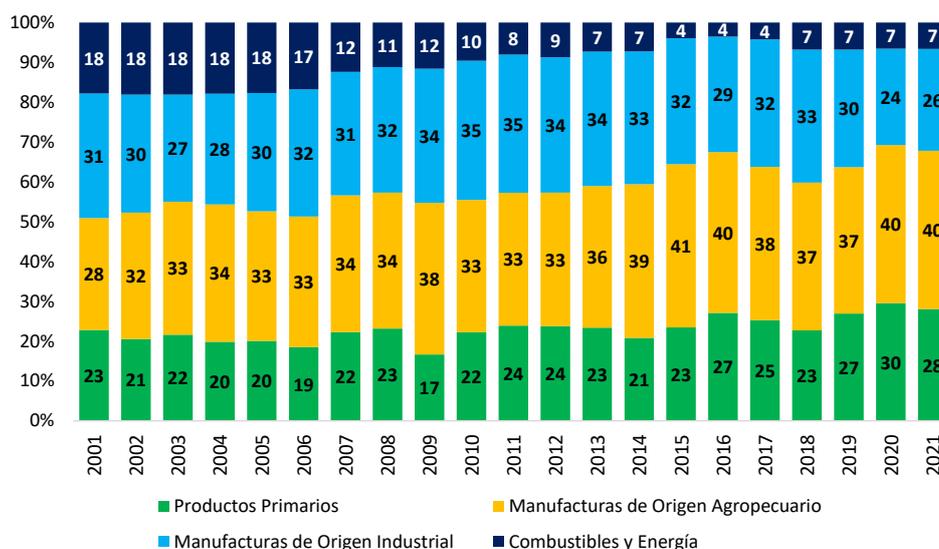
Habiendo considerado el impacto interno o doméstico de varios tipos de restricciones a la exportación, pasamos ahora a su impacto global. Cualquier restricción a la exportación es una distorsión que, en ausencia de una falla del mercado, causará una pérdida de bienestar económico agregado en el resto del mundo. Las restricciones a la exportación impuestas por un país reducirán el suministro al resto del mundo. Como resultado, los precios internacionales aumentarán y el bienestar del consumidor disminuirá. Sin embargo, el aumento de los precios beneficiará a los productores del resto del mundo y aumentará sus beneficios a corto plazo. Pero dado que esto es, después de todo, una distorsión, la disminución del bienestar del consumidor siempre será mayor que el aumento del bienestar del productor. La pérdida neta de bienestar económico por el cambio de precio será una función de las características de la oferta y la demanda, que deben determinarse empíricamente.

A la larga, los productores del resto del mundo aumentarán su oferta en respuesta a los precios más altos. Como resultado del aumento de la oferta, el precio se ajustará a la baja desde el nivel de corto plazo, pero seguirá estando por encima del nivel anterior a la restricción. Dada la distorsión introducida por las restricciones a la exportación, el cambio neto en el bienestar a largo plazo es negativo.

IV.1.2 Revisión de las exportaciones argentinas

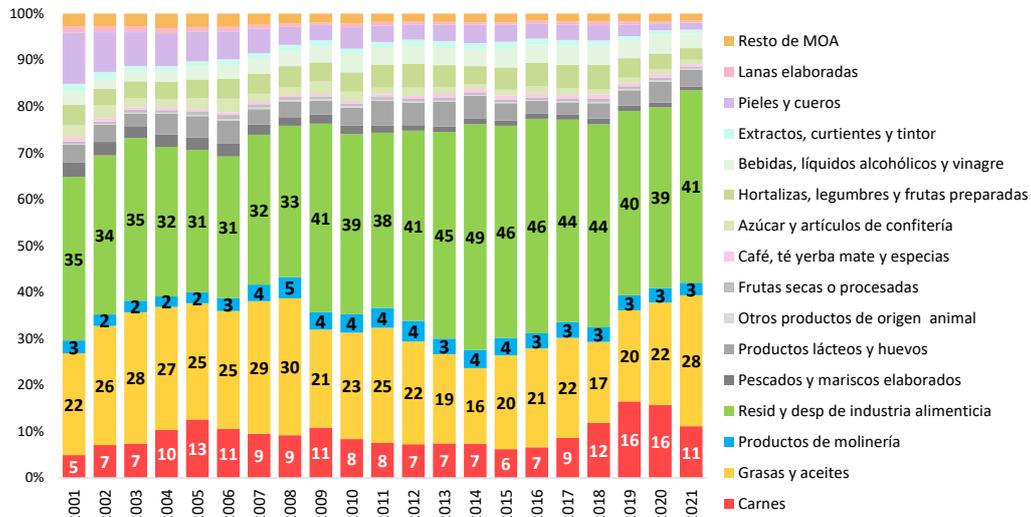
Una revisión de las exportaciones argentinas, requiere del conocimiento de la composición de las mismas. En este sentido, entre 2001 y 2021, las exportaciones de productos primarios y de manufacturas de origen agropecuario, representaron en promedio, un 60% del total de las exportaciones argentinas. En 2021, este guarismo resultó del 69%, mientras que las manufacturas de origen industrial y los combustibles y energía representaron respectivamente un 26% y 7%. El 40% de exportaciones que representan las manufacturas de origen agropecuario, se integran principalmente por un 41% de exportaciones de “residuos después de industria alimenticia”, un 28% de grasas y aceites, y un 11% de carnes. De esta manera, se reafirma que Argentina es un exportador principalmente de alimentos, lo cual motiva a los hacedores de política a llevar a cabo políticas comerciales y de regulaciones dirigidas al mercado interno y de consumo, sin tener en cuenta posibles efectos adversos en el desempeño exportador y en el crecimiento de la economía.

Figura 50. Composición de las exportaciones argentinas



Fuente: IERAL en base a Ministerio de Economía

Figura 51. Composición de las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario



Fuente: IERAL en base a Ministerio de Economía

Con el fin de morigerar el efecto del incremento del precio de los alimentos en la canasta básica (y, consecuentemente, su nocivo impacto en las personas de menores recursos), la Argentina ha navegado por el río de las restricciones cuantitativas (el ejemplo más canónico son los cierres a las exportaciones de carne que tuvieron lugar en 2006 y, de nuevo, en 2021). Estas restricciones, que en cierta forma actúan como un impuesto, generan caída de las exportaciones, producción y empleo en los sectores afectados, por lo cual está en duda su efectividad de equilibrio general.

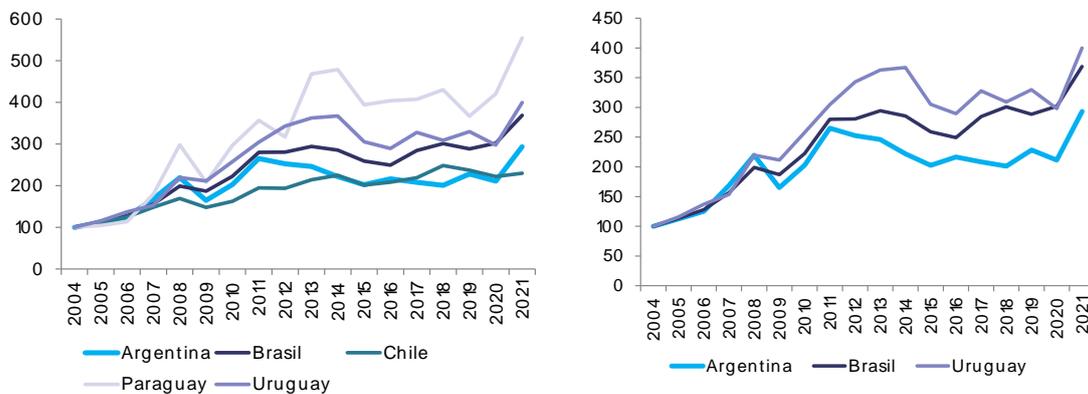
Una alternativa superadora para resolver el problema del impacto de mayores precios de alimentos en las personas de bajos recursos podrían ser subsidios directos a la demanda, que tendría, a priori, dos beneficios directos: el primero es la focalización: dichos subsidios recaerían específicamente en las personas a las que se quiere beneficiar. El segundo beneficio consiste en que un subsidio a la demanda, a diferencia de restricciones cuantitativas, no altera los precios relativos que reciben los productores, por ende la política de ingresos (el subsidio) genera menores distorsiones a los incentivos que una restricción.

Si bien los subsidios a la demanda, en un país con problemas de déficit fiscal crónico, podrían tener un significativo costo fiscal, éste podría financiarse parcial o totalmente con la recaudación derivada de mayores exportaciones tras la quita de las

restricciones, ya sea mediante la aplicación de derechos de exportación (DEX) como por la recaudación por otros impuestos (Ganancias, Ingresos Brutos, etc.)

Una forma viable de analizar cómo sería el desempeño exportador argentino en materia de alimentos es comparar su dinámica exportadora con otros países de la región que no imponen ni derechos de exportación ni restricciones cuantitativas: Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay. A su vez, también podría compararse solo con Brasil y Uruguay, dado que Chile exporta principalmente cobre y Paraguay es un caso particular de expansión de su frontera agrícola.

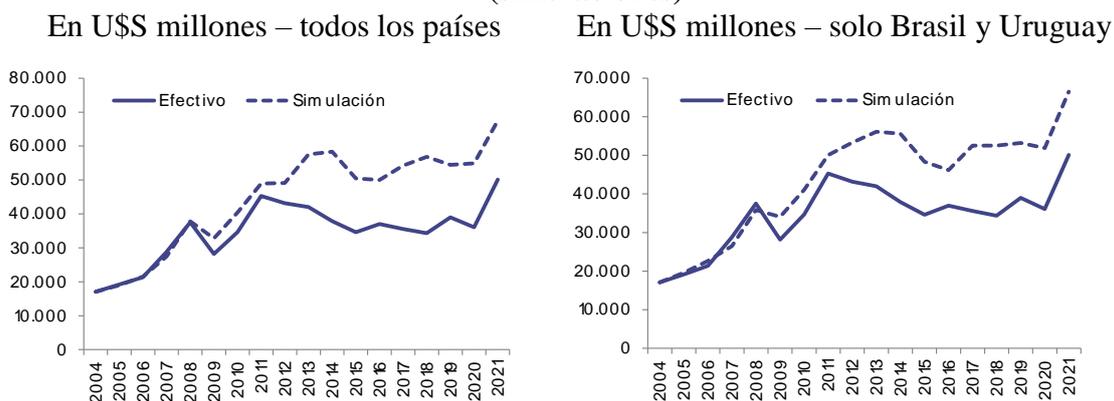
Figura 52. Exportaciones agrícolas (en dólares)
Base: 100=2004



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de la OMC

Con excepción de Chile (ya que es exportador de cobre), el desempeño argentino desde 2005 es considerablemente inferior a sus pares de la región: entre 2021 y 2004, las exportaciones argentinas crecieron un 191% (en dólares corrientes), mientras las brasileras crecieron 268,9%, las uruguayas 299,7% y las paraguayas 454,8%.

Figura 53. Exportaciones de productos agropecuarios de Argentina (simulaciones)

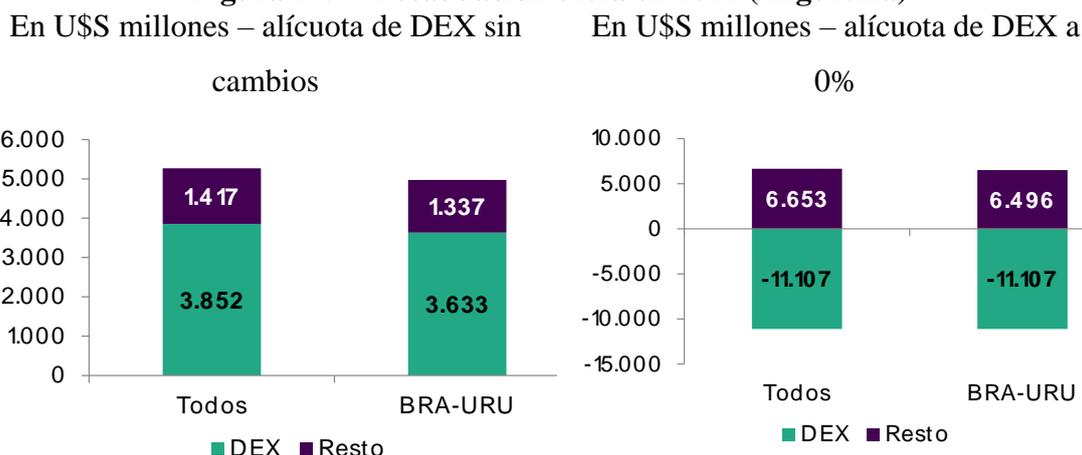


Fuente: IERAL en base a datos de la OMC

Si las exportaciones agrícolas de Argentina hubieran seguido la trayectoria de los 4 países nombrados previamente, en el período 2021-2004 se hubieran exportado U\$S 176.566 millones. En cambio, de haber seguido la dinámica brasilera-uruguaya, la exportación adicional hubiera sido de U\$S 161.172. Solo en 2021, la exportación argentina adicional hubiera oscilado entre 16.387 y 17.374 millones de dólares.

Esta exportación incremental hubiera acarreado una recaudación extra de impuestos, fundamentalmente en derechos de exportación, pero también en Ingresos Brutos, Ganancias, etc.

Figura 54. Recaudación extra en 2021 (Argentina)



Fuente: IERAL en base a datos de la OMC y Ministerio de Economía

Si Argentina en 2021 hubiera exportado 16.387 millones de dólares más (o 17.374), podría haber recaudado entre U\$S 4.970 millones y U\$S 5.269 millones (entre 1 y 1,08% del PIB). En cambio, si las alícuotas de DEX se llevaran a 0, si bien se

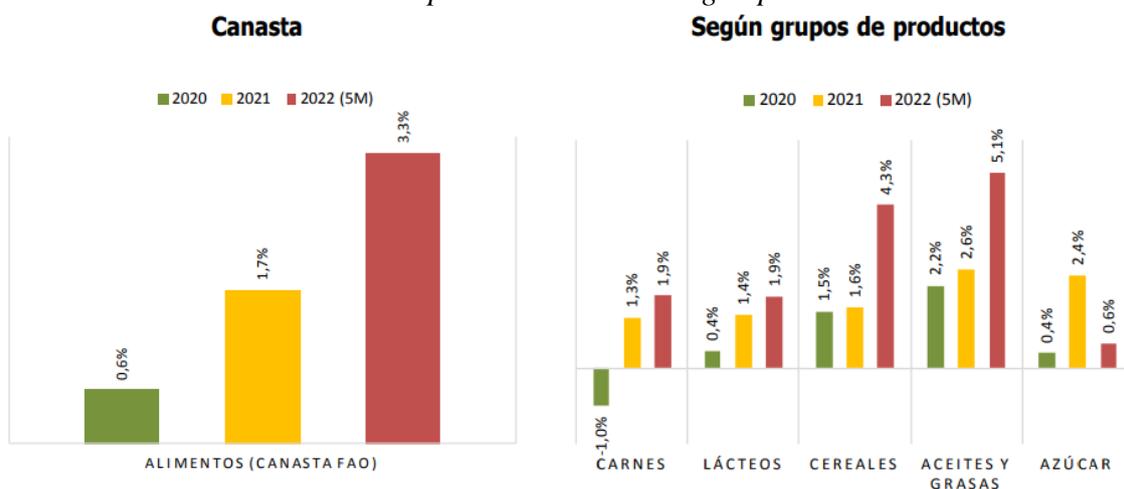
incrementaría la recaudación por otros impuestos (principalmente el impuesto a las ganancias), la pérdida de recaudación sería alrededor de 4.500 millones de dólares, 0,9% del PIB.

IV.1.3 Dinámica de los precios de los alimentos en la región y su incidencia en la Canasta Básica Alimentaria

Según los relevamientos y estimaciones de FAO (Naciones Unidas) el valor internacional de una canasta de alimentos (que contiene un mix de carnes, lácteos, aceites, granos y azúcar) se viene incrementando al 3,3% mensual en los cinco primeros meses del 2022, mostrando una aceleración importante respecto del ritmo que mostrara durante los dos años previos (+0,6% mensual en 2020, +1,7% m/m en 2021). Dentro de esta canasta, los precios de todos los grupos de productos están creciendo y subiendo de nivel respecto del año previo (con excepción del azúcar), destacándose por sobre el resto los aceites (+5,1% mes) y los cereales (+4,3% mes).

En la valorización de esta canasta el organismo internacional incluye precios de comercio exterior (precios en frontera, no precios pagados por consumidor) y si bien el índice pretende reflejar precios de alimentos, en muchos casos los productos son en realidad más bien insumos para la elaboración de alimentos, es decir, no son productos finales, caso de los cereales (trigo, maíz, se consumen en su totalidad luego de algún proceso de transformación).

Figura 55. Evolución de precios internacionales de alimentos según canasta FAO en 2020, 2021 y 2022 (5 meses)*
Crecimiento promedio mensual según períodos



*Según relevamiento FAO.
Fuente: IERAL en base a FAO

El interrogante inevitable que surge de este contexto de suba de precios internacionales de commodities es cuánto de la revalorización de los mismos afecta al consumidor final, cómo está llegando a los bolsillos de las familias, en qué orden de magnitud. Para aproximar una respuesta aquí se indaga acerca de lo que viene sucediendo tanto este año como en los dos previos (2020 y 2021) con los precios finales de los alimentos en 11 países de Latinoamérica: Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Colombia, Perú, México, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Bolivia.

El propósito del relevamiento es doble: a) evaluar si se observa o no una aceleración en la tasa de inflación de alimentos en la región (consumidor final), que sería consecuente con la suba de precios internacionales; b) analizar lo que viene sucediendo en Argentina en perspectiva a los restantes países, a los efectos de comparar “niveles de inflación”.

Se focaliza en la división “alimentos y bebidas no alcohólicas” de los IPC de cada uno de los países antes mencionados; esta categoría incluye a priori (con menor o mayor participación según conformación de la canasta de cada país) varios de los productos que se encuentran en la canasta internacional de FAO (carnes, lácteos, aceites), otros productos que son derivados de productos de la canasta FAO (transformaciones de los cereales, caso de las harinas y panificados) y un tercer grupo de productos que no están vinculados a los de la canasta FAO, pero que en cada país cumplen también con el objetivo de satisfacer la necesidad de alimentación (por caso, frutas y hortalizas).

Respecto al período de análisis, aunque algunos países tienen ya publicados datos oficiales de inflación para el mes de mayo, como no es así en todos los casos, la comparación de precios se realiza hasta el primer cuatrimestre del año.

En Argentina la inflación en alimentos y bebidas no alcohólicas, que promediara el 3,5% mensual en el 2021, ha subido al 6,4% mensual en primer cuatrimestre 2022 (IPC INDEC Nacional). Por su parte, en Latinoamérica, la inflación para el mismo rubro de bienes fue del 0,6% mensual en el 2021 (valor mediano), mientras que en lo que va de este año se está ubicando en el 1,4% mensual.

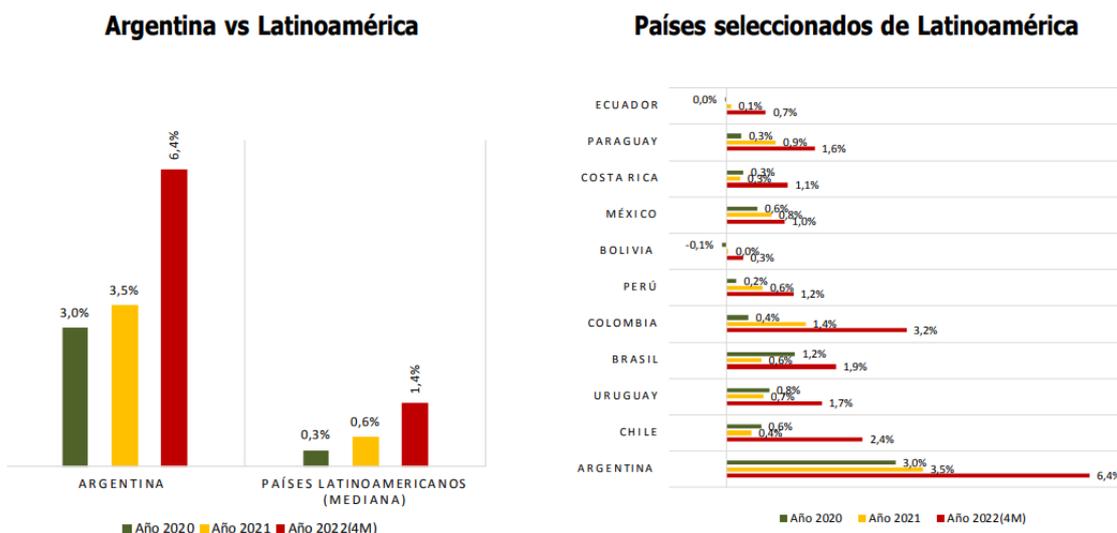
Tanto a nivel local como regional las estadísticas muestran una clara aceleración de la inflación en alimentos este año. También permiten apreciar una importante diferencia de nivel u orden de magnitud: mientras que la tasa de inflación ha subido en 2,9 pp en Argentina, en los vecinos de Latinoamérica lo ha hecho por bastante menos, en 0,8 puntos porcentuales.

Cuando se analiza el caso por caso, se observa que en todos los países la inflación en alimentos está siendo mayor que la del año pasado, aunque el cambio de los precios ha tomado más velocidad en algunos países respecto de otros. Se destacan particularmente los casos de: Argentina, ya mencionado (+2,9 puntos porcentuales mes); Chile (+2,0 puntos porcentuales); Colombia (+1,8 pp); Brasil (+1,3 pp). Por el contrario, los países que se están mostrando más estables son: México (+0,2 pp); Bolivia (+0,3 pp); Perú (+0,5 pp); Ecuador (+0,6 pp).

Un dato para tener perspectiva del problema inflacionario que tiene Argentina es que la tasa de inflación mensual de la canasta de alimentos en los primeros 4 meses del 2022 es 4,7 veces más alta que la que tiene la región (valor mediano); esta brecha es ligeramente inferior a la del año pasado (5,5 veces).

Figura 56. Evolución de precios consumidor de alimentos y bebidas en 2020, 2021 y 2022 (4 meses)

Según países Tasa promedio mensual según períodos*



*Según relevamiento FAO.

Fuente: IERAL en base a FAO

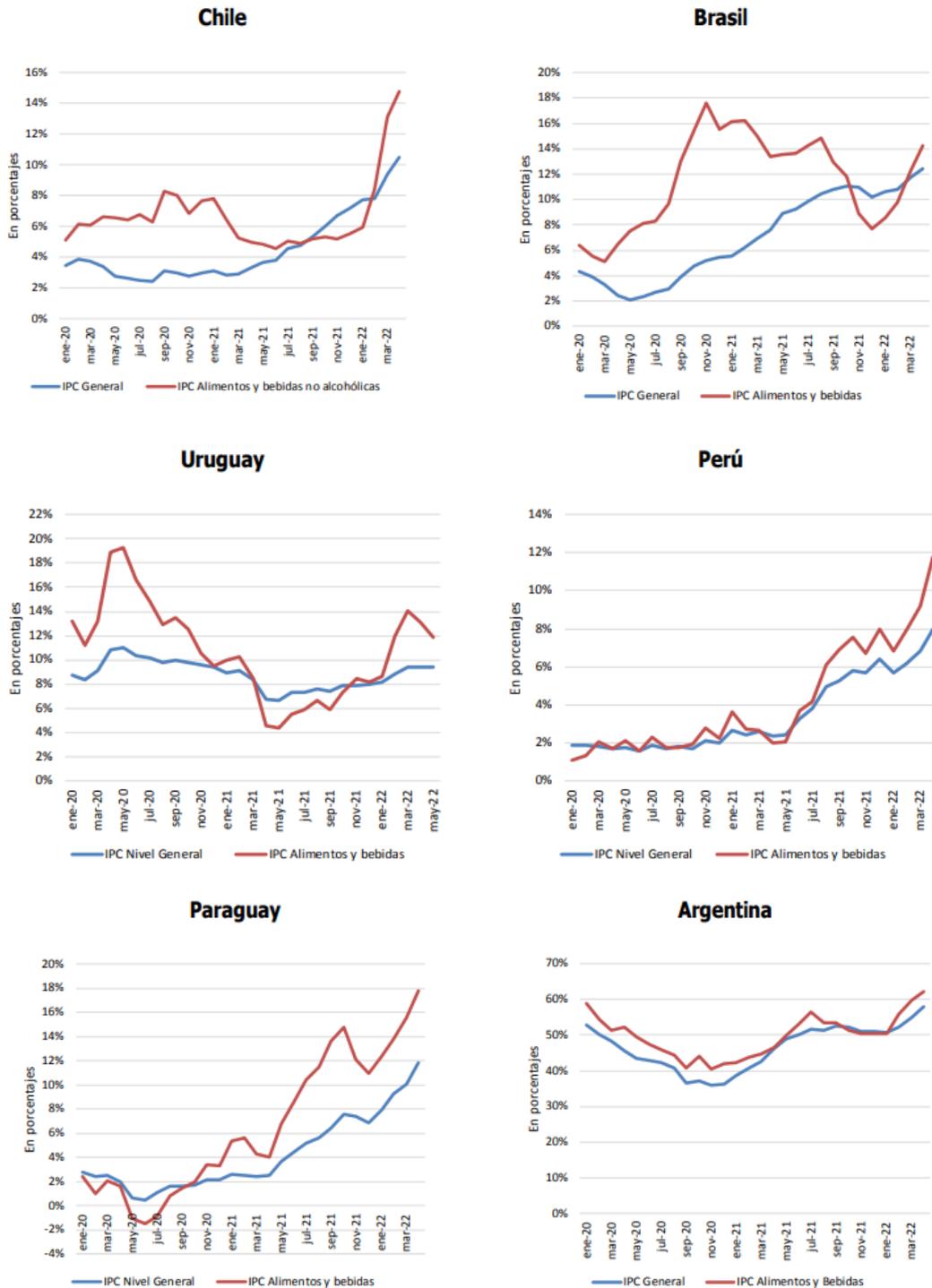
IV.1.3.1 Precios de los alimentos vs resto de precios de la economía

En su momento se anticipaba que las políticas expansivas aplicadas por los gobiernos a los efectos de contrarrestar los efectos económicos negativos del COVID-19 y las medidas de aislamiento obligatorio (importantes aumentos de gasto público, emisión de dinero, tasas de interés reales muy bajas) iban a tener un costo en materia inflacionaria una vez superada la pandemia; que la liquidez extra aportada al sistema económico iba a ser difícil de retirar y que, al superar el crecimiento de la producción, eso generaría presión inflacionaria.

Lo que se presumía iba a suceder se está concretando, la aceleración de la inflación viene sucediendo a nivel mundial y la región no escapa de esta situación. Cuando se repasan las estadísticas se encuentra que, en la mayoría de los países de Latinoamérica, luego de un 2020 muy estable, la inflación empieza a empujarse en el 2021 para tomar más velocidad en el 2022. Por ejemplo, Chile pasa de una inflación del 3,0% anual en 2020 a una tasa del 7,2% en el 2021 y apunta a ubicarse cerca del 9,0% en 2022. Brasil cierra 2020 con una inflación del 5,4%, sube a 10,2% en el 2021 y se acerca al 12,0% (interanual abril) en lo que va de este año. Perú tuvo una inflación del 2,0% en 2020, subió al 6,4% en 2021 y este año viene al 8,0% interanual.

A este contexto macroeconómico, cargado de tensiones inflacionarias, se suma la invasión de Rusia a Ucrania y otros factores específicos a los mercados de commodities (un par de malas cosechas en productores importantes), con efectos alcistas sobre precios internacionales de energéticos, commodities y materias primas agropecuarias, agregando combustible adicional a la situación.

Figura 57. Evolución de precios de alimentos y bebidas y del nivel general de precios en países seleccionados
Últimos 12 meses (variación interanual)



Fuente: IERAL en base a institutos de estadísticas oficiales de cada país (IPCs)

En todos los países de la región la inflación en alimentos y bebidas excede a la inflación general (con menor o mayor diferencia) en lo que va del 2022, con brechas importantes en varios casos (Chile, Paraguay, Perú). Esta brecha entre precios de

alimentos y resto de bienes de la economía no había sido tan nítida o generalizada en el 2021; por ejemplo, el año pasado, Chile, Brasil, Argentina y Uruguay habían cerrado con una inflación en alimentos muy similar o incluso menor que la del promedio de bienes (no así Perú y Paraguay).

V. PROPUESTA DE SUBSIDIOS A LA DEMANDA DE ALIMENTOS

Las restricciones a las exportaciones como política anti-inflacionaria o de seguridad alimentaria, representan un instrumento poco eficaz para detener la suba de precios generalizada en la economía dado que solamente se concentra en disociar los precios domésticos de los internacionales de los bienes (principalmente alimentos) exportables. Por otro lado, su falta de focalización en una población objetivo en situación de vulnerabilidad económica, da lugar a una política de carácter pro rico, es decir, que los beneficios individuales derivados de la misma, crecen para personas con mayores ingresos. Además de su falta de eficacia, tiene consecuencias sobre la producción de bienes exportables, y atenta contra la entrada de divisas al país.

De esta forma, una alternativa que permite proteger a las personas de bajos ingresos de la suba de los precios de los alimentos, evitando restringir su producción, es un subsidio a la demanda que considere la volatilidad de los precios de la economía. A continuación, se presenta un estudio detallado de dos índices que permiten comprender las fluctuaciones de los precios de los alimentos: la Canasta Básica Alimentaria y el componente de Alimentos del Índice de Precios del Consumidor. La elección de uno de ellos permitirá construir un potente instrumento de demanda que contemple las variaciones de precios. Luego, se exponen las desventajas de un instrumento del tipo “salario o ingreso universal” a partir de una simulación de una transferencia monetaria a los hogares de los deciles más bajos. En esta línea, se propondrán transferencias individuales considerando las edades y condiciones de actividad de las personas beneficiarias, con el fin de lograr una mayor eficiencia del gasto fiscal.

V.1 Conceptualización de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y el IPC de alimentos

En este apartado se analiza la conveniencia de utilizar la Canasta Básica Alimentaria o el IPC de alimentos en la actualización de un instrumento para subsidiar la demanda de alimentos. Como adelanto de conclusión, se opta por la CBA.

V.1.1 La Canasta Básica Alimentaria

El INDEC define a la canasta básica alimentaria (CBA) como el “conjunto de alimentos y bebidas que satisfacen requerimientos nutricionales, kilocalóricos y proteicos, cuya composición refleja los hábitos de consumo de una población de referencia, es decir, un grupo de hogares que cubre con su consumo dichas necesidades alimentarias.” (INDEC, 2020). La CBA es una medida que se utiliza como referencia para determinar la línea de indigencia (LI) cuya función es representar un umbral de ingresos que debe alcanzar una persona (o un hogar) para no encontrarse en la pobreza extrema. Por su parte, la canasta básica total (CBT) *amplía* la CBA al considerar bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, entre otros), y se utiliza como referencia para establecer la línea de pobreza (LP) donde las personas u hogares que no la alcancen con sus ingresos, son considerados pobres. La CBT se construye dividiendo a la CBA por el coeficiente de Engel, el cual se define como la participación de los gastos en alimentos en el gasto total observados en la población de referencia que surge de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHo) y es actualizado de manera mensual por parámetros obtenidos del Gran Buenos Aires.

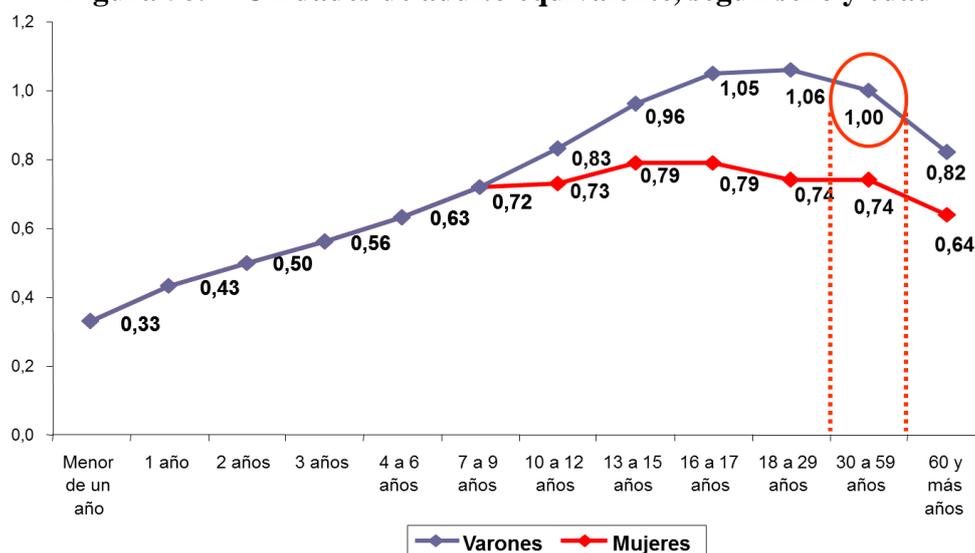
La CBA y CBT diagraman una metodología para medir la pobreza. De lo anterior, se deduce que se trata de un enfoque unidimensional monetario, que se concentra en un único indicador: los ingresos. Así, una persona es considerada pobre o indigente cuando tiene una insuficiencia o carencia de ingresos que no le permite alcanzar el umbral de la CBT o la CBA respectivamente. Cabe destacar, que la medida de pobreza mencionada no es la única en el país. Argentina mide con datos censales las llamadas Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), un indicador de pobreza multidimensional que considera 5 indicadores: la vivienda, las condiciones sanitarias, el hacinamiento, la asistencia escolar y la capacidad de subsistencia.

La CBA como indicador para medir la pobreza, se construye a partir de dos criterios:

1. **Requerimientos de energía (en kcal).** El valor monetario de la CBA debe permitir comprar los alimentos necesarios para alcanzar los requerimientos de energía según edad, sexo y nivel de actividad de las personas.
2. **Equilibrio nutricional.** La canasta debe cumplir con “cierto equilibrio nutricional” que asegure una adecuada calidad de dieta.

Con respecto al primer criterio, INDEC estima las necesidades energéticas expresadas en kcal para cada miembro de un hogar (unidad consumidora) considerando las diferencias de edad, sexo, y actividad física. Luego, define “el adulto equivalente”, es decir una unidad de referencia que toma a un varón de entre 30 y 60 años con actividad física moderada²⁰. De esta manera, en relación al adulto equivalente se calculan las relaciones entre la energía de cada unidad consumidora del hogar, de acuerdo con su sexo y edad. Asignando al adulto equivalente el valor 1, se construye la tabla de unidades de adulto equivalente según sexo y edad:

Figura 58. Unidades de adulto equivalente, según sexo y edad



Fuente: IERAL en base a INDEC

²⁰ Para identificar a la unidad de referencia del adulto equivalente, se analizó en qué grupo de edad se ubicaba la mayor concentración de población activa.

Tabla 23. Unidades de adulto equivalente, según sexo y edad

Edad	Mujeres	Varones
Menor de 1 año	0,35	0,35
1 año	0,37	0,37
2 años	0,46	0,46
3 años	0,51	0,51
4 años	0,55	0,55
5 años	0,60	0,60
6 años	0,64	0,64
7 años	0,66	0,66
8 años	0,68	0,68
9 años	0,69	0,69
10 años	0,70	0,79
11 años	0,72	0,82
12 años	0,74	0,85
13 años	0,76	0,90
14 años	0,76	0,96
15 años	0,77	1,00
16 años	0,77	1,03
17 años	0,77	1,04
18 a 29 años	0,76	1,02
30 a 45 años	0,77	1,00
46 a 60 años	0,76	1,00
61 a 75 años	0,67	0,83
más de 75 años	0,63	0,74

Fuente: INDEC

En cuanto al segundo criterio, cabe preguntarse cómo se determinan los componentes de la CBA. Para ello, se consideraron a partir de la información suministrada por la ENGHo, los hábitos y pautas de consumo de los alimentos de la población de las seis regiones (Gran Buenos Aires, Pampeana, Noroeste, Noreste, Cuyo y Patagonia) y se elaboró una CBA para cada una de ellas que comprendiera los patrones culturales de consumo de los hogares con niveles de ingresos equiparables en términos de poder adquisitivo, tal que fueran comparables entre sí.

Si bien la actualización de la composición de la CBA se realiza a partir de la ENGHo, su valor monetario se actualiza mensualmente teniendo en cuenta la evolución de los precios de la economía. De esta manera, desde fines de 2016, la CBA del Gran Buenos Aires se calcula de mensualmente con los precios relevados por el IPC de la misma región. Luego, las canastas regionales se calculan a los precios medios del Gran Buenos Aires y se ajustan por el coeficiente del grupo “Alimentos y Bebidas” y la Paridad de Poder de Compra del Consumidor (PPCC) de cada región. El PPCC es un índice que mide la relación entre el costo de una canasta de bienes y servicios representativos del

consumo de la población urbana de una región y el costo de esa misma canasta a los precios de otra región, con el fin de efectuar comparaciones.

V.1.1.1 Debilidades de la Canasta Básica Alimentaria y alternativas

La primera crítica se vincula a la obsolescencia de la CBA, ya que fue elaborada con información de consumo obtenida en las ENGHo de 1996/97 y de 2004/2005, y desde allí sufrió modificaciones menores, dándose la última de ellas en 2016. Ante esto, cabe mencionar que la ENGHo de 2012/13 no se tuvo en consideración debido a que la misma contenía serias deficiencias, entre ellas, una alta tasa de no respuesta y la falta de documentación adecuada que permitiera evaluar, entre otros aspectos, los procedimientos de imputación de los gastos de los hogares.

La CBA también es criticada por su composición nutricional. Nutricionistas hacen hincapié en el exceso de hidratos de carbono y la falta de fibras y proteínas. Mencionan una proporción demasiado elevada de papa, arroz, fideos y pan, al mismo tiempo que se listan pocas porciones de fruta, verduras, legumbres y de alimentos aportantes de calcio. Además, la CBA parece obviar los postulados de las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA), elaboradas por el Ministerio de Salud. No obstante, INDEC expone que la CBA no es una referencia sobre qué debe comer la población, sino un valor de referencia de los patrones de consumo de la población, al mismo tiempo que indica que para la adopción de los dos criterios antes indicados (requerimientos energéticos y cierta equilibrio nutricional) “se toman como referencia las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)” (INDEC, 2016). Además, según el Instituto de Estadísticas argentino, las canastas saludables que se desprenden de las GAPA no reflejan los patrones de consumo prevalentes de la sociedad, y por lo tanto, no sería correcta su utilización para medir la pobreza.

Otro grupo de cuestionamientos apunta a su uso como único parámetro de medición de la indigencia. Al centrarse en la capacidad adquisitiva de la población de una cesta de alimentos, algunos consideran que el análisis de la pobreza pasa a ser unidimensional, cuando debiera ser multidimensional e incluir acceso a otros derechos básicos, como salud, vivienda y educación. Ante esto se podría decir que la Canasta Básica Total aborda estas problemáticas.

Finalmente se podría mencionar la idea de que el Programa de Precios Cuidados (listado de productos cuyos precios se mantienen estables durante un período de tiempo determinado, por un acuerdo entre empresarios y el Estado) debiera tener mayor vínculo con la CBA. En todo caso, esto sería un cuestionamiento al programa más que a la metodología de la CBA.

v. ***Canastas Básicas Diferenciadas***

Existen propuesta para introducir canastas básicas específicas para ciertos grupos etarios, y no sólo para diferentes regiones, como sucede actualmente. Los grupos de mayor interés serían los menores de edad y las personas mayores, cuyos requerimientos nutricionales difieren de los adultos.

1. *CBA para la Persona Mayor*

Durán et al. (2019) proponen una canasta básica para el adulto mayor en Argentina (en adelante CBAAM). Definieron los valores calóricos para hombres y mujeres de tercera (65-74 años) y cuarta edad (más de 75 años) con actividad física moderada a partir de los requerimientos energéticos y las recomendaciones de macronutrientes según el peso y altura promedio definidos en el Informe de Necesidades de Energía y Proteínas (OMS, 1985). Asimismo, siguiendo a la OMS se asumió la siguiente distribución porcentual del valor calórico total diario normal: un 55% de hidratos de carbono, un 20% de proteínas y un 25% de grasas.

Así, se consideró una necesidad calórica de 1.860 Kcal y de 1.750 Kcal por día para la mujer de tercera y cuarta edad. Para los hombres de entre 65 y 74 años se utilizó un valor calórico total de 2.288 Kcal y de 2050 Kcal diarias para los mayores de 75. Estos requerimientos responden a un adulto mayor sano con actividad física moderada.

El siguiente paso consistió en seleccionar los alimentos que compondrían la CBAAM, esto planteó la dificultad de decidir qué alimentos deberían consumir los adultos mayores; si aquellos que surgen de las recomendaciones de especialistas en nutrición o los que efectivamente consumen. Se adoptó un enfoque, teniendo en cuenta las recomendaciones de expertos en nutrición, con lo que efectivamente consumen los adultos mayores mediante el análisis de la ENGHo 2012-2013 para conocer sus patrones de consumo.

Finalmente se determinó el valor monetario de la CBAAM (USD 83,34 en promedio en octubre de 2018) utilizando el IPCOnline de la Ciudad de Bahía Blanca. Por otro lado, se procedió a comparar el valor de la CBAAM con la CBA estimada por el INDEC, adaptándola para cada perfil de adulto mayor, para octubre de 2018 donde se pudo observar que en todos los casos el valor de la CBA subestima el costo de la CBAAM. Asimismo, se comparó el valor de la CBAAM con el valor de la PUAM para octubre de 2018 y se observó que los beneficiarios de la PUAM destinaron un 43,96% a cubrir necesidades alimentarias.

2. *CBA Infantil*

Una propuesta que se podría mencionar es la de la Canasta Básica Saludable Infantil (CBSI) de la Ciudad de Buenos Aires, que tiene como objetivo calcular mensualmente el costo de una canasta saludable para jóvenes y niños en edad escolar a fin de evaluar el valor de la misma, al tiempo que se busca incentivar las buenas prácticas nutricionales. El proyecto involucra a las carreras de Nutrición, Contador Público, Administración y al Laboratorio de Ideas en Desarrollo (LID) de la Universidad Maimónides.

V.1.2 Rubro alimentos del Índice de Precios al Consumidor

Por su parte el rubro “Alimentos y bebidas” del IPC-GBA está compuesto por las proporciones de gasto en alimentos y bebidas de la población del GBA, según la información que se desprende de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares realizada en 2004/2005 (ENGHo 04/05). Es decir, refleja las pautas de consumo o patrón de gasto de los hogares, relevado en dicho momento y contiene más de 200 bienes distintos.

En cambio, la CBA se define en base a dos criterios. En primer lugar, que su valor monetario permita comprar los alimentos necesarios para alcanzar los requerimientos de energía, expresados en kilocalorías (kcal), de acuerdo con la edad, el sexo y el nivel de actividad física de las personas. En segundo lugar, es necesario que cumpla con cierto equilibrio nutricional que asegure una adecuada calidad de la dieta. Para eso, se evalúa qué nutrientes aportan esas kcal, es decir, se contempla la participación de proteínas, carbohidratos y grasas. Su composición no solo debe reflejar las pautas de consumo de los hogares, según se desprenda de la Encuesta de Gastos, sino cubrir también los

requerimientos de energía y nutrientes, para servir como indicador de pobreza extrema. Por consiguiente, se concentra en la valoración de 60 bienes.

El rubro “Alimentos y bebidas” del IPC-GBA permite medir y conocer mensualmente la variación promedio de los precios de los alimentos y bebidas en las proporciones consumidas en el GBA según la ENGHo 2004/2005. De alguna manera, nos brinda una idea del encarecimiento (o abaratamiento) del costo de dicha canasta. El valor de la CBA, en cambio, es utilizado en la Argentina como referencia para establecer la línea de indigencia (LI), comúnmente conocida como pobreza extrema, que se publica semestralmente. Por eso es necesario que cubra los requerimientos de energía y nutrientes.

V.1.3 Comparación de la Composición del IPC con las canastas

Cuando se profundiza en cómo están conformadas las canastas del IPC y las CBA y CBT, se encuentran diferencias destacables. Comenzando por la comparación entre la canasta del IPC (rubro alimentos) y la CBA, la primera divergencia que salta a la vista es la diferencia en el peso que tienen la carne y sus derivados en cada una de ellas. Específicamente, el concepto de “Carnes y derivados” representa sólo el 12,2% de la CBA, cuando en el rubro alimentos del IPC Nacional implica el 32,7% de la canasta. En momentos de fuerte suba en los precios de la carne esta distinción podría generar mediciones altamente diferenciadas en los índices.

Otro rubro en el que se perciben porcentajes disímiles, es en el de “Verduras, tubérculos y legumbres”. En el IPC Nacional sólo implican el 9,8%, mientras que en la CBA esta proporción alcanza el muy significativo 24%. Si en cambio se intentaran buscar similitudes, los rubros “Aceites, grasa y manteca” y “Otros alimentos” se destacan, con diferencias de menos de menos de 1 p.p.

Tabla 24. Composición del IPC Nacional y de CBA

Alimentos y bebidas no alcohólicas	IPC Nacional	CBA
Pan y cereales	17.6%	21.5%
Carnes y derivados	32.7%	12.2%
Pescados y Mariscos	1.8%	0.0%
Leche, productos lácteos y huevos	13.5%	19.9%
Aceites, grasas y manteca	2.4%	2.3%
Frutas	5.1%	9.2%
Verduras, tubérculos y legumbres	9.8%	24.0%
Azúcar, dulces, chocolate, golosinas, etc.	4.1%	2.9%
Otros alimentos	1.3%	0.6%
Bebidas no alcohólicas	11.7%	7.4%
	100.0%	100.0%

Fuente: IERAL en base a INDEC

Pasando ahora a la comparación entre la canasta del IPC GBA y la CBT (que incluye otras cosas además de alimentos), las divergencias son menores. La más notoria es la que se da en el rubro “Alimentos y bebidas no alcohólicas”. En la CBT tiene un peso de 33%, cuando en el IPC GBA llega a sólo 23%. El resto de las diferencias son menores, de entre 1 y 2 p.p., aunque vale destacar dos rubros en los que la distancia es levemente mayor (3 y 4 p.p. respectivamente): “Transporte” y “Restaurantes y hoteles”. En ambos casos la ponderación es más alta en el IPC GBA.

Por último, se podría indagar con mayor énfasis en sólo uno de los rubros del IPC GBA, “Alimentos y bebidas no alcohólicas”, para investigar cómo está compuesto a nivel de bienes específicos (no sólo el peso porcentual de diferentes agrupaciones). Esto permite identificar cuáles de estos bienes están o no en la CBA. Como se puede observar en la Tabla 26, en general hay grandes coincidencias, ya que son pocos los casos de bienes que sólo se relevan para calcular el IPC GBA. Algunos de los más notorios son el pan de mesa, la leche en polvo entera y el tomate redondo.

Tabla 25. Composición del IPC GBA y de la CBT
En porcentaje

Divisiones	IPC GBA	CBT
Alimentos y bebidas no alcohólicas	23	33
Bebidas alcohólicas y tabaco	3	4
Prendas de vestir y calzado	8	10
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	10	11
Equipamiento y mantenimiento del hogar	6	5
Salud	9	6
Transporte	12	9
Comunicación	3	3
Recreación y Cultura	7	6
Educación	3	2
Restaurantes y Hoteles	11	7
Bienes y servicios varios	4	3

Fuente: IERAL en base a INDEC

Tabla 26. Alimentos IPC-GBA

Variedad	Unidad de medida	Incluidos en la CBA	Variedad	Unidad de medida	Incluidos en la CBA
Pan francés tipo flauta	kg	Si	Manteca	200 g	Si
Pan de mesa	390 g	No	Yogur firme	195 cc	Si
Galletitas dulces envasadas sin relleno	150 g	Si	Dulce de leche	400 g	Si
Galletitas de agua envasadas	250 g	Si	Huevos de gallina	Docena	Si
Harina de trigo común 000	k g	Si	Manzana deliciosa	k g	Si
Arroz blanco simple	k g	Si	Limón	k g	No
Fideos secos tipo guisero	500 g	Si	Naranja	k g	Si
Asado	k g	Si	Banana	k g	Si
Carne picada común	k g	Si	Batata	kg	Si
Paleta	k g	Si	Papa	kg	Si
Cuadril	k g	No	Cebolla	kg	Si
Nalga	k g	Si	Lechuga	kg	Si
Hamburguesas congeladas	Env. 4 u	No	Tomate redondo	kg	No
Pollo entero	k g	Si	Zapallo anco	kg	Si
Filet de merluza fresco	k g	Si	Tomate entero en conserva	Lata 230 g	Si
Salchicha tipo Viena	Env. 6 u	No	Arvejas secas remojadas	Lata 220 g	Si
Jamón cocido	k g	No	Azúcar	kg	Si
Salchichón	k g	No	Sal fina	500 g	Si
Salame	k g	Si	Polvo para flan	8 porciones	No
Aceite de girasol	Bot. 1,5 litros	Si	Gaseosa base cola	1,5 litros	Si
Leche fresca entera en sachet	Litro	Si	Agua sin gas	1,5 litros	No
Leche en polvo entera	800 g	No	Cerveza en botella	Litro	Si
Queso cremoso	k g	Si	Vino común	Litro	Si
Queso pategrás	k g	No	Café molido	500 g	Si
Queso sardo	k g	No	Yerba mate	500 g	Si

	Canasta básica alimentaria	Canasta básica total	Rubro alimentos y bebidas del IPC-GBA
Descripción	Es utilizada en la Argentina, con fines estadísticos, como referencia para establecer la línea de indigencia, conocida como pobreza extrema.	Se utiliza en la Argentina, con fines estadísticos, como referencia en el establecimiento de la línea de pobreza (LP).	Permite medir la variación promedio de los precios de los alimentos y bebidas en las proporciones consumidas en el GBA, de acuerdo a los resultados de la ENGHo 2004/05.
Composición	Se define sobre la base de dos criterios. En primer lugar, que su valor monetario permita comprar los alimentos necesarios para alcanzar los requerimientos de energía, expresados en kilocalorías (kcal), de acuerdo con la edad, el sexo y el nivel de actividad física de las personas. En segundo lugar, es necesario que cumpla con cierto equilibrio nutricional que asegure calidad de la dieta. Para eso, se evalúa qué nutrientes aportan esas kcal, es decir, se contempla la participación de proteínas, carbohidratos y grasas.	Amplía la CBA al considerar los bienes y servicios no alimentarios tales como vestimenta, transporte, educación, salud, vivienda, etc., de una población de referencia, es decir, del grupo de hogares que cubre con su consumo las necesidades alimentarias de la CBA.	Se establece a partir del consumo de alimentos y bebidas de la población urbana en el GBA, según la ENGHo 2004/2005.
Valorización	Los bienes y sus cantidades se valorizan con los precios promedio relevados por el índice de precios al consumidor del Gran Buenos Aires (IPC-GBA).	Las proporciones de gasto en la población de referencia se actualizan por la variación de precios de los bienes y servicios relevados durante el mes en el GBA y luego, por regla de tres simple, se calcula la proporción de otros gastos en relación con la CBA. El coeficiente que permite este cálculo se denomina "inversa del coeficiente de Engel" (ICE), que se calcula con el IPC-GBA.	Se actualiza por la variación de precios de los bienes relevados durante el mes en el Gran Buenos Aires.

Fuente: IERAL en base a INDEC

V.2 Simulaciones de costo fiscal por transferencia monetaria a los hogares de los deciles más bajos

Considerando la cantidad de personas que existen por hogar de cada decil de ingresos y la proporción de la CBA que corresponde a cada persona según edad y sexo dado por la tabla de unidades de adulto equivalente, se construyen hogares representativos para medir el costo fiscal de otorgar un subsidio correspondiente a un porcentaje de la CBA.

Tabla 27. Hogares y personas por decil de ingreso per cápita familiar

Decil IPCF	Total de Personas	Total de Hogares	Personas por hogar
1	7.070.888	1.609.766	4,4
2	6.113.665	1.472.514	4,2
3	5.644.020	1.480.437	3,8
4	4.851.835	1.478.544	3,3
5	4.333.598	1.480.632	2,9
6	4.295.695	1.483.437	2,9
7	3.951.074	1.498.255	2,6
8	3.726.748	1.459.385	2,6
9	3.465.016	1.491.844	2,3
10	2.782.291	1.465.924	1,9
Total	46.234.830	14.920.737	3,1

Fuente: IERAL en base a EPH-INDEC

Tabla 28. Composición de los hogares y valor necesario de CBA

Tabla Adulto Equivalente			Diferentes conformación de los hogares		
Edad	Mujeres	Varones	Cantidad de personas	Género/Edad	Adulto equivalente
Menor de 1 año	0,35	0,35	Hogar 1 (INDEC) 3 integrantes	Mujer 35 años	0,77
1 año	0,37	0,37		Varón 18 años	1,02
2 años	0,46	0,46		Mujer 61 años	0,67
3 años	0,51	0,51		Total	2,46
4 años	0,55	0,55	Hogar 2 (INDEC) 4 integrantes	Varón 35 años	1,00
5 años	0,6	0,6		Mujer 31 años	0,77
6 años	0,64	0,64		Mujer 8 años	0,68
7 años	0,66	0,66		Varón 6 años	0,64
8 años	0,68	0,68		Total	3,09
9 años	0,69	0,69	Hogar 2.1 4 integrantes	Mujer entre 18 y 29 años	0,76
10 años	0,7	0,79		Varón entre 18 y 29 años	1,02
11 años	0,72	0,82		Mujer entre 46 a 60 años	0,76
12 años	0,74	0,85		Varón entre 46 a 60 años	1,00
13 años	0,76	0,9		Total	3,54
14 años	0,76	0,96	Hogar 3 (INDEC) 5 integrantes	Mujer 30 años	0,77
15 años	0,77	1		Varón 30 años	1,00
16 años	0,77	1,03		Niño 5 años	0,60
17 años	0,77	1,04		Niño 3 años	0,51
18 a 29 años	0,76	1,02		Niño 1 año	0,37
30 a 45 años	0,77	1		Total	3,25
46 a 60 años	0,76	1	Hogar 3.1 5 integrantes	Mujer 30 años	0,77
61 a 75 años	0,67	0,83		Varón 30 años	1,00
más de 75 años	0,63	0,74		Niño menor a 1 año	0,37
				Niño 9 años	0,69
				Varón 17 años	1,04
				Total	3,87

Fuente: IERAL en base a INDEC

La política de subsidio del 100% de la CBA resulta 2,1 veces el gasto en Promoción y Asistencia Social y 4,5 veces el gasto en Tarjeta Alimentar. Mientras, el subsidio del 50% de la CBA representa la misma cuantía que el gasto en Promoción y Asistencia Social y 1,7 veces el gasto en Tarjeta Alimentar.

Cabe destacar que la partida de Promoción y Asistencia Social se ubica dentro del Gasto Social e incluye principalmente los planes y programas administrados por el Ministerio de Desarrollo Social. Los dos principales planes que la integran son la Tarjeta Alimentar, que funciona como un complemento de la AUH (gasto de Seguridad Social) y está enfocada en la nutrición de niños, y el Potenciar Trabajo que está destinado a personas en edad laboral. Ambos programas tienen un costo fiscal del 0,5% del PIB; el 0,2% restante lo integran otros programas que involucran políticas de seguridad alimentaria, comedores, políticas de género, entre otros. De esta manera, si se quisiera instrumentar el subsidio del 50% de la CBA para los hogares del decil 1 y 2 de una forma fiscalmente neutral, se deberían reemplazar la totalidad de programas que se incluyen en Promoción y Asistencia Social, por esta importante transferencia a las familias en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, este tipo de programa se asemeja al del llamado salario universal, tal que los incentivos de los hogares beneficiados a mejorar su situación e independizarse de la ayuda estatal pueden verse distorsionados.

Tabla 29. Subsidio del 100% de una CBA para los hogares del decil 1 y 2 según ingreso per cápita familiar

Decil de hogares beneficiado	Integrantes del hogar	Cant. Hogares	Cant. Personas beneficiadas	Canasta promedio 2021	Gasto mensual <i>En millones(\$)</i>	Gasto en 12 meses <i>En millones(\$)</i>
Decil 1	4	965.859	3.863.438	30.427	29.388	352.657
	5	643.906	3.219.531	32.676	21.040	252.480
Decil 2	4	1.178.011	4.712.045	30.427	35.843	430.118
	5	294.503	1.472.514	32.676	9.623	115.477
Total		3.082.280	13.267.528		95.894	1.150.731
Gato en % del PIB						2,5%

4,5 veces el gasto en Tarjeta Alimentar

2,1 veces el gasto en Promoción y Asistencia Social

Tabla 30. Subsidio del 50% de una CBA para los hogares del decil 1 y 2 según ingreso percápita familiar

Decil de hogares beneficiado	Integrantes del hogar	Cant. Hogares	Cant. Personas beneficiadas	Canasta promedio 2021	Gasto mensual En millones(\$)	Gasto en 12 meses En millones(\$)
Decil 1	4	965.859	3.863.438	15.213	14.694	176.328
	5	643.906	3.219.531	16.338	10.520	126.240
Decil 2	4	1.178.011	4.712.045	15.213	17.922	215.059
	5	294.503	1.472.514	16.338	4.812	57.738
Total		3.082.280	13.267.528		47.947	575.366
Gato en % del PIB						1,2%

1,7 veces el gasto en Tarjeta Alimentar

1,0 veces el gasto en Promoción y Asistencia Social

Fuente: IERAL

Asimismo, este tipo de subsidio, al enfocarse en el “hogar” de bajos ingresos y no en la “persona”, no distingue entre las personas que tienen posibilidad de trabajar (personas en edad laboral) y quienes no, donde se encuentra el conjunto de adultos mayores y niños.

V.2.1 Propuesta de subsidio a la demanda de alimentos focalizada por tipo de beneficiario

Como se expuso anteriormente, la protección de las personas en vulnerabilidad económica debe ser focalizada, tal que comprenda la situación particular de cada individuo y el gasto fiscal resulte eficiente y eficaz. Para responder a este desafío se debe segmentar a la población según rango etario considerando la posibilidad que tenga de contar con ingresos laborales o provenientes de alguna política ya existente (como por ejemplo el caso de las jubilaciones para los adultos mayores).

El conjunto de potenciales beneficiarios puede dividirse en tres grupos según rango etario: niños y adolescentes (0 a 18 años), personas en edad laboral (18 a 65 años) y adultos mayores (más de 65 años). El primer grupo, el de los niños y adolescentes, se constituye como el más vulnerable ante el aumento de los precios de los alimentos, debido a que no generan ingresos laborales y su nutrición en los primeros años de vida tendrá gran injerencia en su salud y su posterior desempeño al entrar en la edad laboral. Por su parte, los adultos mayores tampoco pueden generar ingresos laborales, pero están comprendidos en su mayoría en el régimen jubilatorio. Luego, el grupo de personas en edad laboral debe ser contenido en programas de empleo como se desarrolló en propuestas anteriores. Sin embargo, no todo este conjunto podrá ser efectivamente vinculado con un

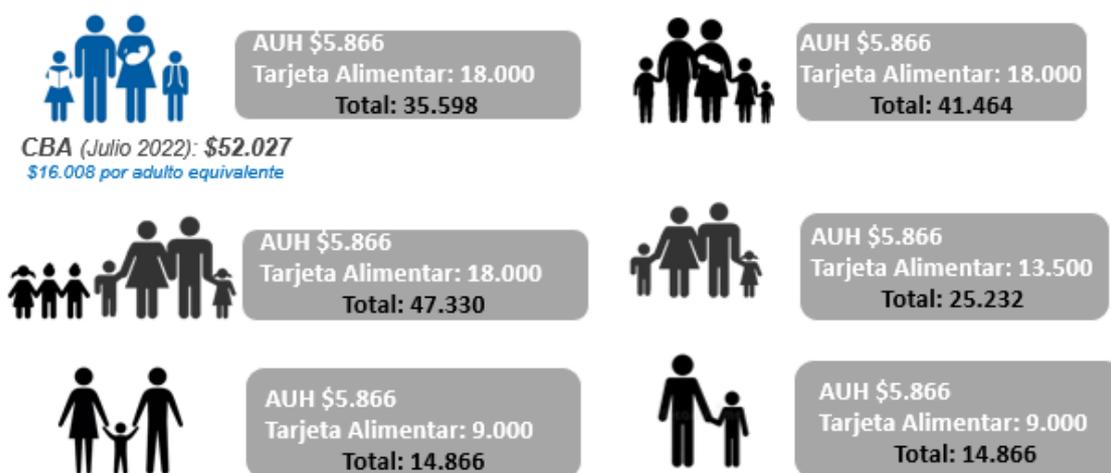
empleo, por lo que la situación económica y social de las personas que quedan fuera del programa puede resultar comprometida. Es decir, quienes no queden incluidos en el programa de empleo pasaran a percibir una ayuda alimentaria.

En esta línea, se detallará una propuesta de subsidio a la demanda de alimentos segmentada en tres casos abarcando los tres grupos de personas mencionados correspondientes a los potenciales beneficiarios. De esta forma, el objetivo de cubrir a las personas más vulnerables de la volatilidad de los precios de los alimentos será llevado a cabo a partir de estrategias focalizadas para cada caso, planteando asistencias alimentarias actualizadas por variaciones de la CBA, y evaluando sus respectivos costos fiscales.

V.2.1.1 Caso 1. Actuales beneficiarios de la AUH (0-18 años)

En la actualidad, el tutor de un niño de hasta 14 años que esté desocupado, trabajando de forma informal, sea trabajador en casas particulares o que posea monotributo social, puede cobrar tanto la AUH como la Tarjeta Alimentar, recibiendo un total de \$14.866. Mientras, una familia tipo de 5 integrantes que integre 3 niños beneficiarios que cumplan con los requisitos de elegibilidad, recibe del Estado un total de \$35.598.

Figura 59. Montos recibidos por familias beneficiarias de AUH y Tarjeta Alimentar



Fuente: IERAL

Ambas políticas tienen un costo fiscal de 1% del PIB y están concentradas en los niños. Sin embargo, debido a que sus métodos de actualización no contemplan la

variabilidad de los precios de los alimentos, pierden eficacia en proteger a esta población de tales fenómenos. A su vez, cabe destacar que la Tarjeta Alimentar comprende un importante costo fiscal del 0,45% del PIB que nació en un contexto de emergencia económica y se actualiza de forma discrecional, por lo que su actual implementación puede resultar un gasto ineficiente.

Tabla 31. Comparación entre la AUH y la Tarjeta Alimentar

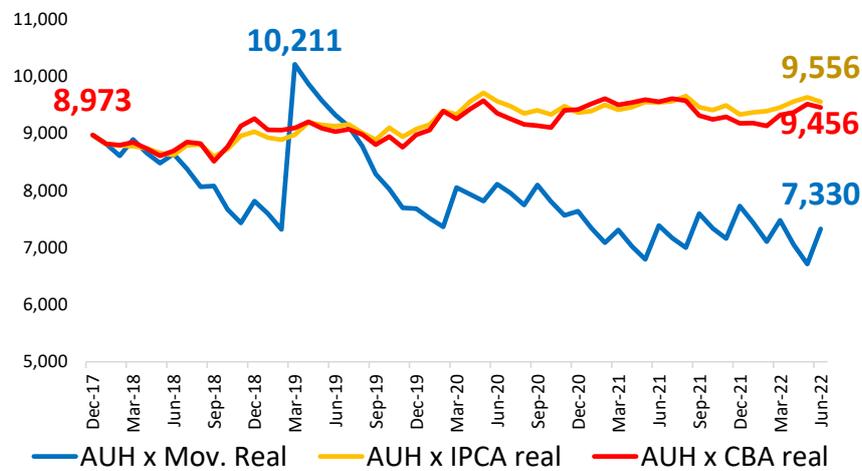
	AUH	Tarjeta Alimentar
Monto del beneficio	\$7.332 donde se cobran de forma mensual el 80% (\$5.886), y el 20% restante, anualmente.	-1 Hijo: \$9.000 - 2 hijos: \$13.500 - 3 o + hijos: \$18.000
Beneficiarios	4,4 millones (niños de 0 a 18 años)	4 millones (0 a 14 años)
Método de Actualización	Fórmula de movilidad (50% salarios y 50% recaudación)	Discrecional
Costo fiscal en 2021		
<i>En millones</i>	249 mil	210 mil
<i>En % del PIB</i>	0,49%	0,45%

Fuente: IERAL

En esta línea se propone una política alimentaria para los niños de 0 a 18 años que unifique ambos instrumentos de política (la AUH y la Tarjeta Alimentaria) a partir de la sustitución de la tarjeta por un incremento de la AUH y su posterior actualización mensual por CBA. De esta manera, se determina cuál es el monto a percibir de AUH si en lugar de actualizarla por fórmula de movilidad desde 2018 se la hubiera actualizado por dicha canasta, se ajusta el valor de la asignación, y luego se la comienza a actualizar por las nuevas variaciones de la canasta básica alimentaria.

La AUH mantendría su valor de enero 2018 en términos de poder adquisitivo de la CBA. Por lo tanto, si esta política se comenzara a aplicar en junio 2022 se debería corregir la brecha entre la AUH por movilidad y la AUH ajustada por CBA, tal que se le debería entregar a cada beneficiario una transferencia de \$2.284.

Figura 60. Evolución de la AUH actualizada por movilidad, IPC de Alimentos y CBA
A precios constantes de junio 2022

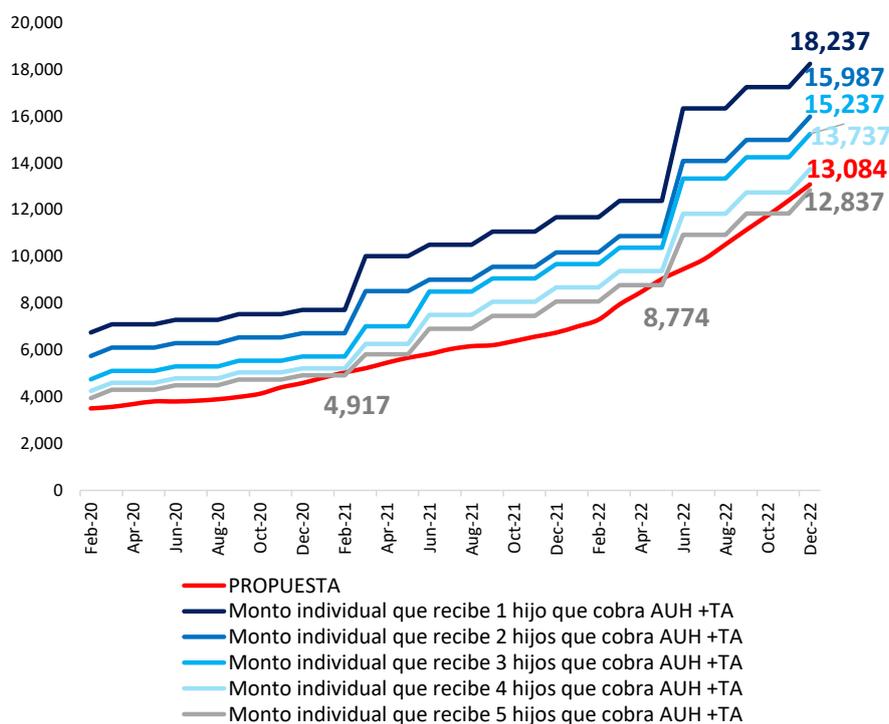


Fuente: IERAL en base a INDEC y Ministerio de Economía

Esta propuesta amplía el número de beneficiarios. Mientras que la Tarjeta Alimentar sólo cubría hasta los niños de 14 años, la nueva AUH actualizada por CBA cubre a los niños y adolescentes de hasta 18 años, dando un soporte alimentario más duradero para las familias. Además, la prestación propuesta es individual y no se reduce por cantidad de hijos como ocurre en la Tarjeta Alimentar. Por ejemplo, una familia con 5 hijos, entre AUH y Tarjeta Alimentar recibiría en diciembre 2022 individualmente por cada uno de los niños que se suponen menores a 14 años, un monto de \$12.837; a la vez que la AUH actualizada por CBA, le otorgaría a cada uno un monto de \$13.084. No obstante, es posible considerar como una desventaja el hecho de que la propuesta no incorpora el concepto de economías de escala en el hogar, con la posibilidad de ahorrar parte del gasto fiscal en casos de familias numerosas.

Otro aspecto positivo para las familias, es que al actualizar al AUH por CBA de forma mensual, se mantendría el poder adquisitivo y la previsibilidad de gastos en el hogar, evitando la presencia de fuertes fluctuaciones en sus ingresos en términos reales.

Figura 61. Evolución de las asignaciones: Propuesta (AUH actualizada por CBA) vs Montos individuales que reciben los hijos en una familia en donde todos los niños cobran AUH + CBA



Fuente: IERAL

Es importante que este fortalecimiento de la AUH sea implementado en reemplazo de la Tarjeta Alimentar, dado que en primer lugar, esta última se creó en un contexto de crisis económica dado por la pandemia por COVID-19, donde las medidas de confinamiento social colocaban a los titulares de las cuentas en un mayor riesgo social y económico. En segundo lugar, esta sustitución permite lograr un ahorro fiscal que contribuye al ordenamiento de las cuentas públicas, reduciendo la presión al alza de los precios de la economía como consecuencia del déficit fiscal. Por último, este ahorro fiscal es inicial y se reduce a medida que se extiendan los años con altos niveles de inflación, por lo que pone un freno a la licuación del gasto social que afecta principalmente a las personas más vulnerables.

En términos monetarios esta propuesta hubiera tenido un costo fiscal de 307 mil millones de pesos para 2021, y tendría un costo de 518 mil millones para el 2022 (un 0,7% del PIB en ambos años). Esto hubiera permitido un ahorro fiscal del 0,3% en 2021 y 0,2% en 2022.

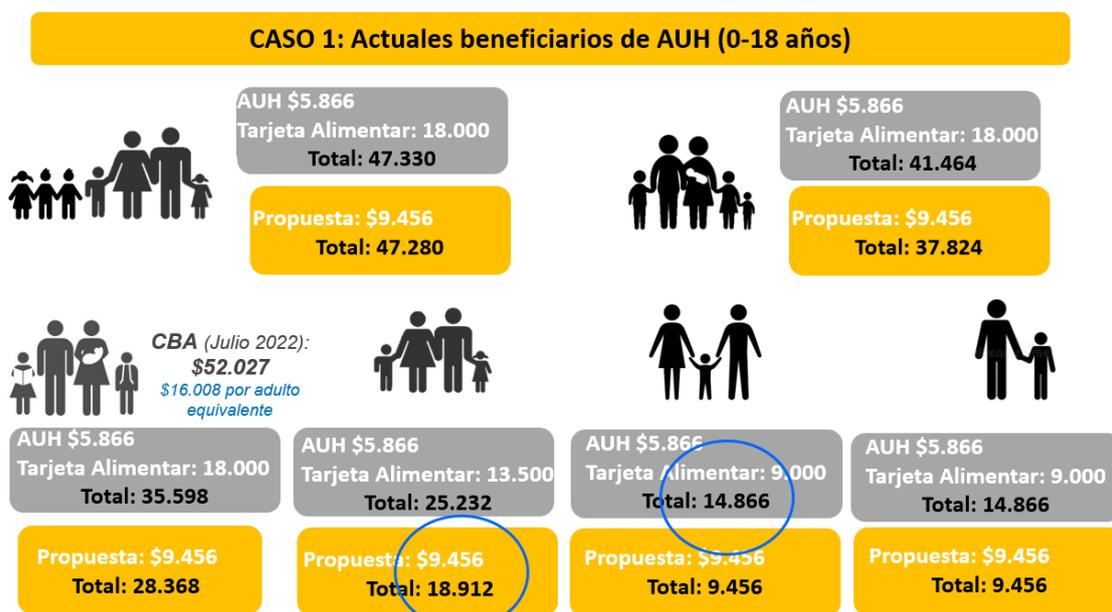
Tabla 32. Costo fiscal de la propuesta para el caso 1: actualizar la AUH por CBA en reemplazo de la Tarjeta Alimentar

	2021	2022*
Asignación Universal por Hijo (AUH)		
<i>En millones</i>	249.087	379.533
<i>En % del PIB</i>	0,5%	0,5%
Tarjeta Alimentar (TA)		
<i>En millones</i>	210.143	302.736
<i>En % del PIB</i>	0,5%	0,4%
AUH + TA		
<i>En millones</i>	459.230	682.269
<i>En % del PIB</i>	1,0%	0,9%
AUH actualizada con CBA (AUHxCBA)		
<i>En millones</i>	306.990	518.153
<i>En % del PIB</i>	0,7%	0,7%
Ahorro: (AUH+TA) - AUHxCBA		
<i>En millones</i>	152.240	164.068
<i>En % del PIB</i>	0,3%	0,2%

Fuente: IERAL

*El ahorro fiscal se reduce en 2022 suponiendo inflación anual del 95%

SÍNTESIS DE LA PROPUESTA- CASO 1:



Ventajas

- Se **amplía la cantidad** de beneficiarios (alcanza a todos los niños de 0 hasta 18 años)
- Protege a niños vulnerables de subas en precios en los alimentos y **actualización mensual**

- Las familias reciben **montos por niño** beneficiado. En el caso de la Tarjeta Alimentar, las familias más numerosas reciben menos dinero.
- Permite un **ahorro fiscal inicial**

Desventajas

- El monto de subsidio es menor al de AUH + Tarjeta Alimentar para un niño de 14 años
- Se pierde la lógica de economías de escala en el hogar
- La aceleración inflacionaria acrecienta el gasto → se plantea un **tope pudiendo se 35% del SMVM**
- **La AUH cubre a un 57,8% de la totalidad de los niños pobres en el país → problema de identificación**

V.2.1.2 Caso 2. Adultos en edad laboral que no consigan empleo en la propuesta laboral

La propuesta que comprende al caso de las personas en edad laboral se plantea en continuidad con la propuesta en torno a la reconversión de planes sociales en empleo. El objetivo principal de considerar este grupo, es evitar que las personas que no logren conseguir un trabajo caigan en pobreza extrema debido a la falta de una asistencia estatal. Para ello, se plantea una transferencia monetaria para las personas que queden fuera del sistema que sigue la siguiente regla:

$$P=33\%(CBA)*(1)$$

$$P(\text{julio 2022}) = 33\%(16.008)(1) = \$5.336$$

Es decir, las personas que no consigan empleo en etapas anteriores de asistencia, podrán acceder a una ayuda alimentaria que se construye como el 33% de la canasta básica alimentaria para un adulto equivalente. Esta transferencia resultaría de \$5.336 a julio 2022. La elección del parámetro del 33% se explica por la existencia de tres agentes que aportan sus esfuerzos al sistema: el trabajador, el sector privado empresario y el Estado. Cada uno contribuye en 1/3 para lograr que las personas salgan de su situación de vulnerabilidad económica y social y permitan un crecimiento en la economía.

Al igual que en la propuesta de reconversión de planes sociales en empleo, se trabaja con tres grupos de posibles receptores de la ayuda estatal: el conjunto de actuales beneficiarios del Potenciar Trabajo (1,27 millones de personas), y dos conjuntos de personas sin instrucción en vulnerabilidad económica pero en actividad laboral: 3,3 millones de personas bajo la línea de pobreza y 1,9 millones bajo la línea de indigencia.

En este marco, se presentan tres escenarios: en el primero, el 100% de las personas consiguen empleo en la etapa anterior, por tanto nadie es receptor de la ayuda alimentaria; en el segundo, el 50% consigue empleo por lo que la restante mitad es beneficiaria de esta transferencia. En el último escenario, se supone que un cuarto de las personas logran obtener un trabajo, por lo que un 75% del conjunto recibe la asistencia alimentaria.

Figura 62. Escenarios de la ayuda alimentaria según cantidad de beneficiarios



Fuente: IERAL

A continuación se exponen los costos fiscales de los escenarios para cada conjunto de beneficiarios. El ahorro fiscal es analizado en continuidad con la propuesta de reconversión de planes sociales en empleo debido a que son medidas de política complementarias.

Para el cálculo de los costos fiscales se consideran dos años: el año 1 contempla 12 meses de aplicación y el año 2, 6 meses. En esta línea, teniendo en cuenta el primer grupo de posibles beneficiarios correspondientes al Potenciar Trabajo, se observa que en el caso en donde todos consiguen un empleo en la etapa anterior, nadie recibe una asistencia alimentaria y el ahorro fiscal resulta de 0,3% del PIB. Este saldo a favor resulta del reemplazo del Potenciar Trabajo por la nueva propuesta de empleo desarrollada anteriormente.

Luego, tanto en los casos en donde consiguen trabajo la mitad y un cuarto de los beneficiarios del Potenciar Trabajo, por lo que un 50% y un 75% cobran la ayuda alimentaria en los respectivos escenarios, se logra un ahorro fiscal del 0,12% y 0,18% del PIB en el primer año y 0,36% y 0,39% en el segundo año.

Tabla 33. Costo fiscal para el conjunto de beneficiarios del Potenciar Trabajo

Beneficiarios: Potenciar Trabajo					
(1,27 millones de personas)					
Escenario 1: Todos consiguen trabajo					
		Costo Fiscal Propuesta		Saldo Fiscal TOTAL	
		1° año	2° año	1° año	2° año
Millones \$		0	0	-	227,905
% del PBI		0	0	-	0.31%
Escenario 2: 50% consigue trabajo					
		Costo Fiscal Actual		Costo Fiscal Propuesta	
		1° año	2° año	1° año	2° año
Millones \$		40,960	20,480	89,170	266,979
% del PBI		0.06%	0.03%	0.12%	0.36%
Escenario 3: 25% consigue trabajo					
		Costo Fiscal Actual		Costo Fiscal Propuesta	
		1° año	2° año	1° año	2° año
Millones \$		61,441	30,720	133,755	286,517
% del PBI		0.08%	0.04%	0.18%	0.39%

Fuente: IERAL

A medida que se amplía el conjunto de beneficiarios, el ahorro fiscal no es alcanzado fácilmente. Cuando se considera el conjunto de 1,9 millones de personas en pobreza extrema, si bien en el segundo año se logra un saldo fiscal positivo, en el primer año se sólo se logra un ahorro fiscal cuando el 75% de los beneficiarios cobran la asistencia alimentaria. Esto se debe a que la construcción de la prestación alimentaria para las personas en edad laboral representa un beneficio monetario pequeño para cada trabajador en comparación con los beneficios de lograr ser vinculado con un empleo, con el fin de evitar que los receptores de esta transferencia sean desincentivados a continuar su búsqueda de un trabajo de forma individual.

Tabla 34. Costo fiscal para el conjunto de beneficiarios en pobreza extrema y sin instrucción en edad laboral

**Beneficiarios: Indigentes sin instrucción en edad laboral
(1,9 millones de personas)**

		Escenario 1: Todos consiguen trabajo			
		Costo Fiscal Propuesta		Saldo Fiscal TOTAL	
		1° año	2° año	1° año	2° año
Millones \$		0	0	-185,707	164,162
% del PBI		0	0	-0.25%	0.22%
		Escenario 2: 50% consigue trabajo			
		Costo Fiscal Actual		Costo Fiscal Propuesta	
		1° año	2° año	1° año	2° año
Millones \$		62,821	31,410	-48,757	224,178
% del PBI		0.08%	0.04%	-0.07%	0.30%
		Escenario 3: 25% consigue trabajo			
		Costo Fiscal Actual		Costo Fiscal Propuesta	
		1° año	2° año	1° año	2° año
Millones \$		62,821	47,115	51,128	254,186
% del PBI		0.08%	0.06%	0.07%	0.34%

Fuente: IERAL

Cuando se considera como posibles beneficiarios el conjunto de 3,3 millones de personas, el ahorro fiscal no se logra alcanzar un ahorro fiscal en el año 1.

Tabla 35. Costo fiscal para el conjunto de beneficiarios en pobreza y sin instrucción en edad laboral

**Beneficiarios: Pobres sin instrucción en edad laboral
(3,3 millones de personas)**

		Escenario 1: Todos consiguen trabajo			
		Costo Fiscal Propuesta		Saldo Fiscal TOTAL	
		1° año	2° año	1° año	2° año
Millones \$		0	0	-549,536	39,280
% del PBI		0	0	-0.74%	0.05%
		Escenario 2: 50% consigue trabajo			
		Costo Fiscal Actual		Costo Fiscal Propuesta	
		1° año	2° año	1° año	2° año
Millones \$		105,724	52,862	-319,054	140,285
% del PBI		0.14%	0.07%	-0.43%	0.19%
		Escenario 3: 25% consigue trabajo			
		Costo Fiscal Actual		Costo Fiscal Propuesta	
		1° año	2° año	1° año	2° año
Millones \$		158,587	79,293	-203,813	190,788
% del PBI		0.21%	0.11%	-0.27%	0.26%

Fuente: IERAL

V.2.1.3 Caso 3. Jubilados (rediseño del reintegro existente)

Los adultos mayores son el segundo grupo que no genera ingresos laborales debido a que se presentan en su mayoría retirados y están comprendidos en el régimen jubilatorio. Para contemplar a este grupo en la propuesta alimentaria, se utiliza un instrumento existente: los reintegros de hasta el 15% de las compras realizadas con la tarjeta con la que perciben la jubilación y/o pensión. Esta política nació en diciembre de 2019 en el marco de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva y comenzó a implementarse a partir de febrero 2020. En particular, ANSES y AFIP devuelven actualmente hasta un 15% de las compras realizadas con la tarjeta de débito en comercios de cercanía, supermercados, kioscos y farmacias a quienes perciban:

- Jubilación (hasta 1 haber mínimo)
- Pensión por fallecimiento (hasta 1 haber mínimo)
- Pensión no contributiva nacional (hasta 1 haber mínimo)
- AUH, AUH por discapacidad y AUE.

Este reintegro, lo reciben de forma automática en la misma cuenta bancaria donde cobran la prestación o asignación. Un aspecto clave de este instrumento es la existencia de topes máximos para la devolución. La siguiente tabla resume la cuantía de los mismos y su fecha de vigencia:

Tabla 36. Topes máximos de devolución

	Beneficiario del SIPA o titular AUH con 1 hijo	Titular AUH con 2 o más hijos
Febrero 2020	700	1.400
Julio 2021	1.200	2.400
Julio 2022	2.048	4.057

Fuente: IERAL

Si bien esta política pretende abarcar a un universo de casi 6 millones de personas, se estima que sólo 2 millones son conocedores de la misma y la utilizan. De esta manera, considerando únicamente el universo de jubilados beneficiarios, se estima un costo fiscal de 0,03% del PIB.

La propuesta alimentaria para este grupo de mayores de edad, se basa en fortalecer este instrumento ya existente, otorgándose a un universo de 2,9 millones de personas integrado por los jubilados y pensionados que perciben un haber mínimo y los beneficiarios de la PUAM (Pensión Universal para el Adulto Mayor). Al mismo tiempo, se propone ajustar los topes de devolución bajo la siguiente regla:

$$P = 21\%(CBA)*(0,75)$$

$$P(\text{julio 2022}) = 21\%(16.008)*(0,75) = \$2.521$$

Así, la regla del tope representa el 21% de la canasta básica alimentaria para un adulto mayor, donde el parámetro 0,75 representa la unidad de adulto equivalente para los jubilados. Siguiendo esta regla, en julio 2022 los beneficiarios tendrían una devolución de sus compras del 15% con un tope de hasta \$2.521, el cual se actualiza de manera mensual por la canasta básica. El costo fiscal de esta medida resulta del 0,12% del PIB.

Cabe aclarar que si bien se utiliza el 21% como parámetro escogido emulando el porcentaje del IVA, este reintegro al igual que la medida original no implica una devolución de este impuesto con el objetivo de no afectar a la coparticipación federal.

V.2.1.1 Costo fiscal total de las propuestas

Las propuestas realizadas hasta el momento sustituyen la Tarjeta Alimentar y el Potenciar Trabajo y refuerzan instrumentos ya existentes como en el caso de la AUH y los reintegros a jubilados. Esta reorganización del gasto social daría lugar a un ahorro fiscal de 0,26% del PIB.

Tabla 37. Costo fiscal de las propuestas sociales

Beneficiarios	Subsidios a la demanda	2022*	Ahorro Fiscal en % del PIB
CASO 1 Niños (hasta 18 años)	AUH actualizada por CBA		
	<i>En millones</i>	518.201	0,20%
	<i>En % del PIB</i>	0,70%	
CASO 2 Personas en edad laboral (18-65 años)	Ayuda Alimentaria		
	Escenario 2 (50% del Pot. Trab)		
	<i>En millones</i>	40.960	
	<i>En % del PIB</i>	0,06%	0,15%
	Escenario 3 (75% del Pot. Trab)		
	<i>En millones</i>	61.441	
	<i>En % del PIB</i>	0,08%	
CASO 3 Adultos mayores (+65 años)	Reintegros actualizados por CBA		
	<i>En millones</i>	87.347	-0,09%
	<i>En % del PIB</i>	0,12%	
Saldo Fiscal			0,26%

Fuente: IERAL

V.2.1.2 Identificación del conjunto en vulnerabilidad social y consideración de topes a las transferencias monetarias

Existen dos desventajas de las propuestas anteriormente mencionadas. La primera desventaja ocurre en torno a la identificación del conjunto beneficiario y la segunda en torno a la actualización por inflación que impide la licuación del gasto fiscal y en caso de no lograr una estabilidad de precios, acrecienta el déficit.

En cuanto a la primera desventaja, se debe mencionar que los conjuntos de beneficiarios elegidos han sido determinados a partir de programas ya existentes (exceptuando el caso de los beneficiarios de planes de empleo donde se indagó a partir de la Encuesta Permanente de Hogares para encontrar a los conjuntos en edad laboral y en vulnerabilidad económica). En este sentido, las políticas públicas deben realizar un esfuerzo de identificación del conjunto destinatario que integre todos los registros administrativos existentes para localizar a las personas que deben obtener una ayuda estatal y el contexto de su hogar. Además se debe abogar por mantener dicha información actualizada. Actualmente, un organismo que intenta integrar las bases administrativas de datos es el SINTyS.

El SINTyS es un organismo dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) que coordina el acceso de los organismos públicos nacionales, provinciales y municipales a información de identidad, localización

geográfica, social y patrimonial de la población. A su vez, actualiza las bases de datos de organismos públicos asegurando su privacidad y confidencialidad. Esta red permite que los organismos públicos puedan mantener sus bases de datos depuradas y actualizadas contribuyendo a una toma de decisiones en base a información certera.

La función de SINTyS es clave, ya que contribuye a mejorar la focalización del gasto público, brindando la posibilidad de procesar y analizar macro datos en tiempo real lo que permite el análisis socioeconómico y patrimonial de las personas, contribuyendo a mejorar la eficacia de la política social sobre los grupos más vulnerables.

Entre los servicios actuales se encuentran:

1. Intercambio masivo de información

Aplicaciones con las cuales los organismos públicos nacionales, provinciales y municipales pueden integrar sus bases de datos y chequearlas de manera segura.

- Ventanilla de Información Automática y Seguimiento (VIAS): permite integrar bases de datos de manera segura al SINTyS y obtener información depurada y actualizada
- Visor de Resultados de Cruce (VRC): herramienta intuitiva, de entorno gráfico simple, que facilita la interpretación de los resultados de un cruce de información a través de VIAS (permite que la información sea interpretada no sólo por el equipo informático del organismo, sino también para los cargos gerenciales).

2. Consultas puntuales

Aplicaciones que permiten a los organismos validar datos de personas físicas o jurídicas de manera segura.

- Servicio Web SINTyS (SEWS): permite interactuar con la extensa red SINTyS para obtener información de personas físicas o jurídicas.
- Consulta Puntual Mínima (CPM): permite a cualquier funcionario público obtener información mínima de una persona física o jurídica. Brinda información acerca de:
 - Padrón de fallecidos
 - Programas sociales

- Obras sociales
- Seguro de desempleo
- Jubilaciones y pensiones
- Pensiones no contributivas
- Empleo formal
- Asignaciones familiares
- Deudores del sistema financiero
- Consulta de Obra Social (COS): permite consultar la obra social de un individuo de manera rápida y sin necesidad de suscribir convenios.

3. *Oficios Judiciales*

Gestión digital y en papel de las respuestas a los requerimientos de informes que realiza el Poder Judicial a los organismos públicos.

- Oficios judiciales Digitales: permite a los juzgados habilitados reducir los plazos legales de respuesta de los oficios diligenciados.
- Oficios judiciales en Papel.

La segunda desventaja en torno a la actualización de las prestaciones del gasto por inflación, no permite a los hacedores de política licuar el gasto social por inflación, obligándolos a mantener las cuentas en orden en otros aspectos presupuestarios. En esta línea, en caso de que la suba de precios sea insostenible y el aumento por tanto de las prestaciones alimentarias también lo sean, se debe considerar la posibilidad de colocar topes a las prestaciones. En particular, se recomienda la construcción de topes que consideren el total de las transferencias monetarias recibidas por hogar. Esto es totalmente complementario al hecho de que se debe realizar un importante esfuerzo para identificar a los integrantes de las familias y hogares.

VI. PROPUESTA DE REDUCCIÓN GRADUAL DE DEX

VI.1 Análisis sobre los Derechos de Exportación (DEX)

En esta sección se analizan distintos temas vinculados a los Derechos de Exportación, desde aspectos conceptuales vinculados a los efectos que este tipo de tributación genera sobre las decisiones de los agentes económicos, hasta cuestiones específicas de su aplicación en Argentina, tales como la forma en que se han venido estructurando, en particular en lo que hace a alícuotas, su relevancia en términos de generación de ingresos para las arcas del sector público nacional, y el aporte de las distintas cadenas productivas y regiones a lo recaudado por este impuesto.

El análisis realizado se utiliza como base para la elaboración de propuestas para la reducción del peso de este tributo, que puede incluir una (o más de una, no son excluyentes), de las siguientes posibilidades:

- Reducción progresiva de alícuotas hasta converger a cero en un plazo de varios años;
- Introducir mecanismos que reduzcan el costo fiscal con relación a la baja directa de las alícuotas, y promueva una mayor formalización de la economía, como permitir que una porción de los DEX implícitamente pagados por los productores puedan considerar pagos a cuenta del impuesto a las Ganancias;
- Introducir mecanismos de alivio en el peso de los DEX que induzcan inversiones en equipamientos e inmuebles producidos en el país;
- Acelerar la baja en productores de menor escala.

La razón para proponer una reducción en el peso de los DEX es la expansión que se lograría en la producción y exportaciones de los bienes gravados, y por ende en el empleo asociado a esos sectores, proveyendo una mayor cantidad de divisas, que resultan un bienpreciado en un país que suele recaer en repetidas crisis externas por escasez de reservas en el BCRA, crisis que suelen derivar en profundas devaluaciones de la moneda, fuerte caída de la actividad económica y del empleo. Respecto a potenciales efectos distributivos que pudieran generarse con la reducción de DEX (como el probable aumento en el precio de los alimentos), pueden ser compensados con políticas de subsidios focalizados a la demanda de alimentos, como los que se proponen también en este proyecto, en éste y próximos informes.

VI.1.1 Efectos económicos de los DEX

Todo impuesto genera efectos económicos varios, ya sea asignativos como distributivos. Cuando un gobierno aplica un impuesto genera un costo sobre la economía que excede a los recursos que recauda. Esto sucede porque el impuesto interfiere en el sistema de precios y afecta decisiones de los agentes económicos. Por definición, los impuestos penalizan o desincentivan al hecho imponible que alcanzan, por caso, un impuesto a la venta de automóviles castigará la decisión de compra-venta de automóviles (por tanto, reducirá el bienestar de todos aquellos que quieren vender y/o comprar un vehículo), un impuesto a la exportación, afectará la decisión de venta al exterior de bienes. En el diseño de un sistema tributario deben contemplarse aquellos instrumentos que mejor se adapten a los objetivos y necesidades de la política pública (disponer de ingresos para financiar al Estado), pero que menos costo generen en términos de eficiencia e impacto sobre los incentivos.

Para entender cómo un impuesto afecta el funcionamiento de la economía se requiere previamente entender cómo funciona la propia economía, particularmente qué restricciones tienen los agentes económicos y en base a qué información toman sus decisiones (ya sea de producción, consumo, ahorro, etc.).

Los agentes económicos (personas, familias, empresas) y la economía como un todo disponen de una determinada dotación de factores (capacidad de trabajo, capacidad de organización, capital y tierra, según los casos) que deben decidir cómo aplicar entre las distintas actividades (producción de productos primarios, manufacturas o servicios) en función de lo que les ofrece cada una de ellas; todo agente evalúa sus opciones, los costos y beneficios de las distintas actividades productivas que puede desarrollar, los riesgos que debe asumir, para tomar decisiones en función de esta información y sus preferencias, privilegiando actividades de beneficio neto positivo y riesgos acotados.

En la distribución de factores entre actividades productivas posibles los precios relativos entre bienes (o servicios), entre bienes y factores y entre factores cumplen un rol clave. Supóngase una situación en la que una economía se encuentra en equilibrio, pero que, por algún motivo, aumenta el precio de un bien, permaneciendo *constante* los restantes precios de la economía; este cambio de precios es una señal, indica que el bien que se ha encarecido se ha hecho más escaso y/o más valorado, y para quienes lo producen

se trata de una señal de aliento, siendo de esperar que, si esta mejora se percibe como duradera, quienes actualmente producen el bien decidan asignar más recursos a su producción (extiendan la jornada laboral, contraten más gente, compren más máquinas, amplíen instalaciones, etc.) y que nuevos actores estén interesados en sumarse a una actividad que se ha convertido en más atractiva.

Todo impuesto cambia los precios de la economía (ya sea de bienes o de factores). Los impuestos sobre bienes disminuyen los precios que reciben los productores de los mismos y aumentan los que pagan los consumidores, con algunas excepciones, caso de los Derechos de Exportación, que en el corto plazo bajan precios tanto de productores como de consumidores. Estos cambios generan efectos asignativos, pues el tributo está modificando señales que brindan los precios y por tanto influyendo en alguna decisión económica, ya sea de permanecer en el negocio, de contraer la producción de un bien, de ahorrar una menor porción del ingreso, de reducir las exportaciones, etc. Esta interferencia que generan los impuestos es nociva para la economía (salvo en algunas situaciones muy específicas, en mercados muy puntuales que están funcionando en forma incorrecta),²¹ se trata de una distorsión que ha sido impuesta, que es ajena a los costos económicos y a las preferencias y valoraciones de los individuos.

Un razonamiento similar al anterior aplica en el caso de decisiones de consumo; en este caso, los agentes deben decidir cómo aplicar de la mejor manera posible los ingresos que obtienen de la producción (el ingreso que perciben por los servicios laborales, por el capital que se cede a terceros, etc.) en la satisfacción de las necesidades de consumo (presentes y futuras), tanto de bienes básicos (alimentos, indumentaria, transporte, etc.) como de bienes y/o servicios menos necesarios (autos de alta gama, servicios de entretenimiento, gasto de turismo, etc.). En esta aplicación de ingresos entre bienes se tendrán en cuenta la necesidad, la preferencia de la persona (sus gustos) y los precios relativos de los bienes; por caso, los alimentos son bienes imprescindibles²², más no presenciar un evento deportivo un fin de semana.

²¹ Particularmente mercados en los que se están observando externalidades negativas asociadas a decisiones de producción y/o consumo.

²² La necesidad de satisfacer la demanda de energía y nutrientes del cuerpo puede lograrse vía distintos tipos de alimentos y productos (hay cierta posibilidad de sustitución entre productos).

En las macro decisiones (cuánto asignar a la compra de alimentos versus a la de indumentaria, educación o salud) y en las micro decisiones (alimento A vs alimento B) influirán los precios relativos de los bienes y servicios. Como ya se mencionase anteriormente, cuando un impuesto cambia el precio de un bien de consumo (o de una materia prima clave para la elaboración de ese bien de consumo), se generan toda una serie de reacciones, de reacomodamientos de decisiones de consumo, que en la mayoría de los casos terminan también afectando la producción. Los “efectos asignativos” en este caso son impulsados por cambios en las decisiones de consumo.

Los impuestos inciden legalmente sobre algunos actores, todos aquellos obligados a pagar según lo que dicte la norma, pero la carga económica puede recaer sobre otros, en la medida que quienes soportan la carga legal puedan trasladarla. En la mayoría de los casos este traslado es factible y por tanto los contribuyentes legales pasan a ser actores secundarios, su rol se limita más bien a la recaudación del impuesto, pero no a su pago efectivo; para evaluar las implicancias distributivas reales que tiene un impuesto hay que analizar los traslados posibles para poder precisar quienes realmente son los que pagan.

Los ingresos que obtiene una persona dependerán de su dotación de factores (de cuanta tierra, capital, horas de trabajo y capacidad de organización disponga) y de los precios que logra obtener por vender los servicios de esos factores en el mercado y/o por asumir riesgos empresarios. En el corto plazo, los impuestos afectan la distribución de ingresos entre personas al cambiar los precios a los que se venden los servicios de los factores productivos (un impuesto al ingreso del trabajo reduce el salario de bolsillo, el poder de compra de salario respecto de otros bienes de la economía) y a mediano y largo plazos al influir sobre la capacidad de acumulación de factores (un impuesto al ingreso del trabajo, al reducir el salario de bolsillo, puede eliminar la capacidad de ahorro de una persona / familia, y por ende afectar el ritmo y la intensidad con la que puede acumular capital).

Un impuesto que afecte de manera asimétrica a los distintos sujetos económicos generará un cambio en la distribución de ingresos *ex post* (luego del pago del impuesto), lo que se conoce como “efecto distributivo”. Para determinar el efecto distributivo se debe identificar quiénes son los actores que soportan la carga del impuesto (concepto de incidencia económica), las características económicas de estos actores (¿son familias de ingresos bajos, medios o altos?), cuánto pagan cada uno de ellos del impuesto, para luego

determinar cuánto y cómo se modificará la distribución del ingreso respecto a lo que era la situación *ex ante*.

A continuación, se discuten específicamente los *efectos asignativos y distributivos* de los Derechos de Exportación (DEX).

VI.1.1.1 Efectos asignativos

Un derecho de exportación sobre un producto de tipo commodity (materia prima de tipo agropecuaria o industrial, producto homogéneo, bien intermedio con baja diferenciación) cuya exportación representa un destino sensible en lo producido y de un país que no tiene dominio importante del mercado global, reduce el precio interno del producto alcanzado, en una proporción que es directamente similar (o muy cercana) a la alícuota con que se lo aplica. Si la tasa con la que se establece el DEX es del 10%, el precio interno del producto en el escenario post impuesto será 10% menor (o un porcentaje muy próximo) al precio que prevalecía en el escenario antes del impuesto. Al tratarse de productos homogéneos (commodities) la competencia por los mercados se dirige en la arena de los costos, los compradores globales buscan el menor precio posible, por lo que no estarán dispuestos a pagar por un producto más de lo que les cuesta conseguirlo de otro proveedor. Desde otra perspectiva, el país productor exportador de tamaño chico/mediano no puede trasladar a sus clientes un nuevo costo económico (el nuevo impuesto), dado que no puede vender a un precio más alto del que estaba vendiendo (fijado a nivel global).

Quienes producen el bien gravado recibirán entonces por su producción exportable un precio neto (descontado el DEX) que es menor al que gozaban antes del impuesto. Dado que hay un exceso de producción respecto a la capacidad de absorción que tiene el mercado local (y por tanto el precio de arbitraje es aquel que puede obtenerse en la exportación), también se recibirá un precio menor por la producción que se canaliza hacia el propio mercado interno. Nótese que quienes consumen internamente el bien alcanzado pagarán ahora un precio menor al que pagaban antes del impuesto. Por lo anterior se dice que un derecho de exportación actúa en términos económicos con efectos equivalentes al de un esquema que combina un impuesto sobre la producción con un subsidio al consumo interno.

Al afectar la producción (en más o en menos, dependiendo de la sensibilidad de la oferta y del tiempo de ajuste, tema que se discute luego) y/o al estimular el consumo (en más o en menos, dependiendo de la sensibilidad de la demanda), con un aumento en los DEX las exportaciones se verán reducidas. Desde el punto de vista del bienestar económico, se generan excesos de gravamen o pérdidas de eficiencias irrecuperables tanto en la producción como en el consumo, las decisiones de los agentes económicos se encuentran afectadas por la implementación del impuesto. El sistema de precios envía señales distorsionadas a los agentes, indica que el producto vale ahora menos de lo que realmente lo valoran los consumidores del mundo.

Una de las principales consecuencias económicas de la introducción del impuesto es la pérdida de eficiencia, que tiene dos vías: a) por el lado de la producción, el menor precio obtenido genera un efecto desincentivo que conduce a la reasignación de factores y de inversiones hacia otros sectores, a una menor demanda de empleo y en mayor desocupación en los entornos rurales; b) por el lado del consumo, el menor precio interno estimula artificialmente a los consumidores para hacerse por el bien, sustituyéndose consumidores externos de alta valoración por consumidores internos de menor valoración. Como se mostrará a continuación, los consumidores locales (logran incrementar o acceder al consumo) y el gobierno (genera ingresos fiscales) se ven beneficiados, pero la economía como un todo se ve perjudicada, dado que el mayor beneficio de estos últimos no compensa lo que se pierde por reducir la producción del bien y por no venderlo a aquellos que más lo valoran.

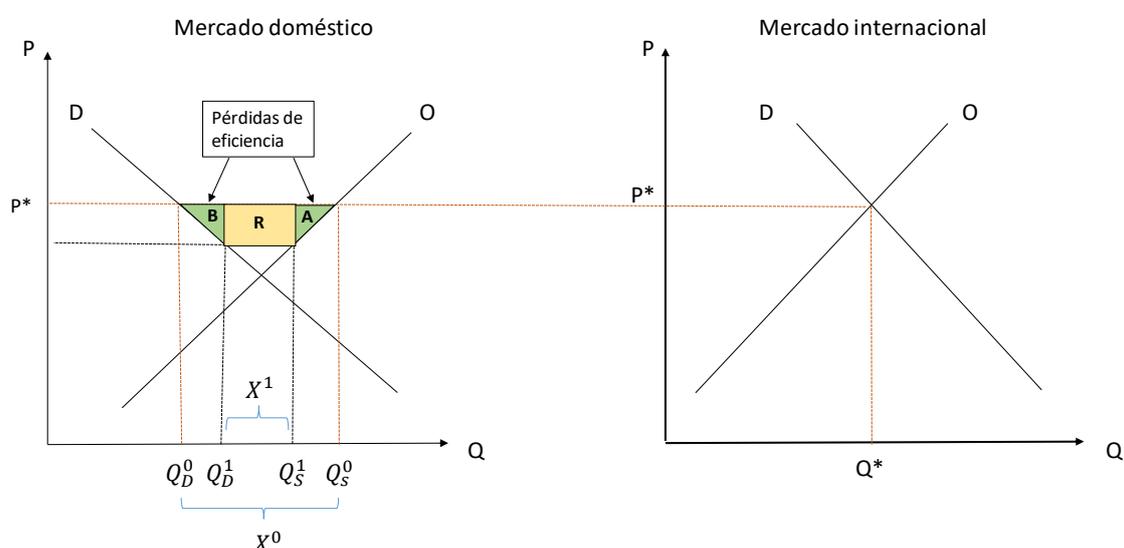
Los efectos asignativos de los DEX dependerán de distintos factores, entre ellos, de qué tan importante sea el país que implementa la tributación en términos de la producción mundial del bien gravado. Se discuten a continuación tres casos: economía pequeña, economía grande y oferta inelástica.

i. Caso 1: Economía pequeña

Los países que aplican DEX pueden ser chicos o grandes en términos del mercado global. Un país pequeño que comercia con el resto del mundo no tiene poder para influir en los precios internacionales (como suele decirse, es un “tomador de precios”, no un “formador”). En este caso, la aplicación de un DEX que castigue la producción y las exportaciones del país pequeño no afectará al mercado global ni a su condición de equilibrio (precios y cantidades).

Como ya se mencionase, la implementación del DEX genera una pérdida de eficiencia en la producción: dejarán de producirse unidades que son valoradas por el mercado más de lo que cuesta producirlas. Esta pérdida de bienestar puede ser medida y visualizada, viene dada por el triángulo A del gráfico de la izquierda del Esquema 1. La producción se ha reducido desde Q_s^0 a Q_s^1 , el precio que reciben los productores ya no es el precio internacional (P^*), sino que es el precio internacional neto del impuesto a pagar $P^*(1-t)^{23}$; nótese que toda la incidencia del impuesto recae sobre los productores, venden menos que antes y a menor precio.

Figura 63. Economía pequeña e implementación de derechos de exportación



Fuente: IERAL

Por el lado del consumo, los consumidores salen favorecidos en el escenario post tributación, al menos en el corto plazo, al consumir más que antes y a precio menor. Pero este mayor consumo no es gratis para la economía como un todo en términos de eficiencia, hay una pérdida desde el momento en que hay unidades del producto que se están consumiendo localmente y cuya valoración por parte de la demanda interna es inferior a la valoración que le da la demanda externa (por tanto, correspondería su reasignación, que los productores vendan estas unidades a sus clientes externos y no internos); en términos representativos, esta segunda distorsión se corresponde con el triángulo B del gráfico de la izquierda del Esquema 1. En este último se encuentra también

²³ Se supone un DEX aplicado en forma ad valorem (en el que el monto a pagar depende del valor del producto y de una alícuota predeterminada por la legislación).

un rectángulo R que se corresponde con la recaudación que realiza el gobierno, estos recursos representan una transferencia de ingresos desde la producción hacia el Estado, pero no una pérdida de eficiencia, desde el momento en que son fondos que volverán a la economía en concepto de transferencias y/o bienes públicos. El Estado y los consumidores mejoran su posición de bienestar, mientras que los productores la deterioran.

Por su parte, como se observa en el esquema 1, las cantidades exportadas pasan de X^1 a X^t , se ven reducidas por un “efecto tijera”, por un lado, menor producción, por el otro, aumento del consumo interno.

En términos de bienestar, lo que pierden los productores es mayor que lo ganan los consumidores y el Estado, la diferencia son los dos triángulos antes mencionados (B+A). Por tanto, si todos los \$\$ tienen igual valoración independientemente de quién los ostenta (ya sea un productor, el Estado o un consumidor), la aplicación de los DEX reduce el bienestar total de la sociedad.

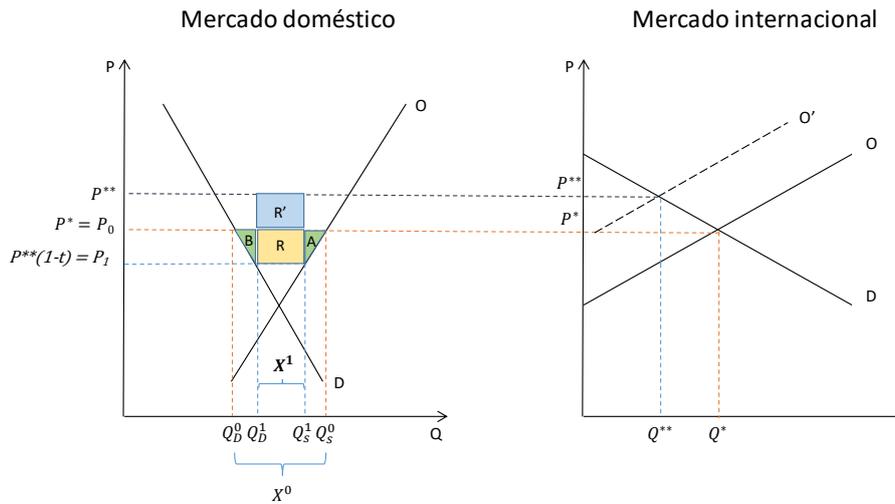
ii. Caso 2: Economía grande

Un DEX puede ser aplicado por un país grande. La diferencia con el caso anterior es que lo que acontece en el país grande repercute sobre el mercado global, si el país grande reduce sus exportaciones, se contrae la oferta global del bien, generándose presión al alza del precio del bien afectado.²⁴

En el Esquema 2 se puede observar que la reducción en las cantidades exportadas disminuye la oferta comercial a nivel global y esto hace que el precio internacional del bien se incremente (de P^* a P^{**}). Esta última es la gran diferencia con el caso anterior, los importadores extranjeros (consumidores del resto del mundo) pagarán ahora un precio más alto por el producto, absorbiendo parte del impuesto, beneficiándose los productores del mundo; en el caso del país grande, la incidencia o carga del impuesto resulta compartida entre los productores locales y los consumidores extranjeros.

²⁴ Se produce una mejora de los términos de intercambio. Este es uno de los argumentos de política económica para justificar la aplicación de Derechos de Exportación. El tema es que sólo aplicaría a un número reducido de países (medianos / grandes) y productos (elevado *market share* del país).

Figura 64. Economía grande e implementación de derechos de exportación



Fuente: IERAL

Los productores locales salen perdiendo con el impuesto, producen menos que antes (de Q_S^0 a Q_S^1) y además reciben un precio neto menor que antes (de P_0 a P_1). Los consumidores locales están mejor, consumen más que antes (de Q_D^0 a Q_D^1) y pagan un precio más bajo (de P_0 a P_1). El sector gobierno también mejora, dado que recauda ingresos ($R'+R$). Como hay efectos contrapuestos, la pregunta es si el país está mejor o peor que antes (suponiendo que todo \$ vale lo mismo independientemente de quién lo reciba). La respuesta depende de lo sucedido con el precio internacional, de cuánta carga tributaria logró trasladarse hacia afuera. En el Esquema 2 el traslado es parcial y por tanto debe compararse la ganancia de bienestar asociada a la recaudación que se está generando con aporte extranjero (el área R' de la gráfica) con la pérdida neta que están sufriendo los productores (y el país) por la distorsión que genera el impuesto (los dos triángulos $B+A$). Si $R' > B+A$, el país obtiene beneficios netos de la tributación, lo contrario si $R' < B+A$.

En síntesis, un país grande tiene chances de mejorar sus términos de intercambio, de trasladar (parte o toda) la carga del impuesto hacia el resto del mundo, y de poder compensar (parte o toda) la pérdida de eficiencia que genera la tributación al desalentar la producción y alentar artificialmente el consumo interno; ahora bien, en términos dinámicos, no debe perderse de vista que el mayor precio internacional atraerá inversiones y nuevas zonas de producción en otras regiones, lo que puede hacer que la contracción de la oferta sea temporal, se retrotraiga en el futuro con el ingreso de nueva producción y que la ventaja competitiva que tenía el país exportador grande se pierda o se diluya a consecuencia de los mayores costos que enfrenta ahora su producción exportable.

iii. Caso 3: Economía pequeña con oferta inelástica

Suele argumentarse, particularmente al momento de afectar las condiciones económicas del sector mediante algún impuesto o una regulación, que la oferta de bienes agropecuarios es poco reactiva a cambios en los precios de los productos. Es decir, se parte de la idea que la oferta agropecuaria es inelástica o insensible a cambios en los precios. De acuerdo a esto, la cantidad producida de bienes agropecuarios no debería verse afectada ante una disminución en los precios producto de un Impuesto a las Exportaciones.

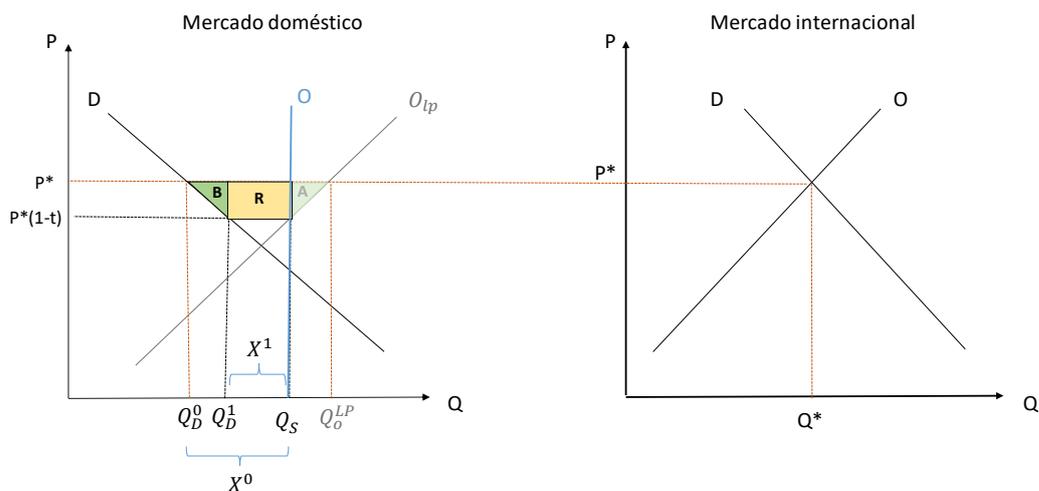
¿Qué sucede con el equilibrio de mercado, el bienestar conjunto, en el caso que la oferta agropecuaria sea poco o nada sensible a cambios en los precios? En este apartado se analiza esta situación.

Se supone que se trata de una economía chica, precio aceptante, en la que la aplicación de un impuesto a la exportación disminuye el precio interno del producto gravado en el monto del impuesto (se traslada plena la carga a la producción).

La diferencia aquí respecto del caso anterior se presenta en la curva de oferta, que es totalmente vertical, la cantidad ofrecida no se ve modificada frente a cambios en los precios de mercado. De esta manera, el caso es muy similar al N°1, con la diferencia que la pérdida de eficiencia se encuentra sólo en el mayor consumo interno. La producción sufre la carga del impuesto, pero por su particular característica de inelasticidad (supuesto), no hay reasignación de factores hacia otras actividades.

Nuevamente aquí el rectángulo “R” corresponde a la recaudación del gobierno. Las cantidades exportadas disminuyen menos que en los casos anteriores (de X^0 a X^1), y la caída obedece no a un ajuste de producción sino a que al reducirse el precio doméstico el bien se ha vuelto más atractivo para los consumidores locales, los que aumentan las cantidades demandadas (de Q_D^0 a Q_D^1).

Figura 65. Economía pequeña con oferta perfectamente inelástica y derechos de exportación



Fuente: IERAL

iv. ¿Qué tan realista es el supuesto de una oferta que no reacciona a cambios en los precios?

La respuesta de la producción agropecuaria a cambios en los precios ha sido objeto de estudio en muchos trabajos empíricos. Los resultados de estos estudios son diversos dependiendo de la metodología de estimación, alcance del estudio (canasta de productos agropecuarios), período de análisis, aspectos vinculados a la macroeconomía y la estructura económica, etc. De todos modos, se coincide en que la oferta no es completamente inelástica, ni siquiera a corto plazo, y que la respuesta a cambios en las condiciones de precios va creciendo a medida que más tiempo transcurre (elasticidad de mediano y largo plazos \gg elasticidad de corto plazo). Estos trabajos sitúan la elasticidad en un rango que va desde valores muy bajos 0-0,5 (recordar que si es menor que 1 eso implica que frente un aumento de 10% de los precios la oferta crecerá menos del 10%) hasta valores superiores a 1,5 (cuando la elasticidad es mayor que 1 eso significa que habrá una gran respuesta de la oferta).

La respuesta de la producción agropecuaria puede provenir tanto de una ampliación (reducción) de la superficie trabajada como de una mejora (deterioro) de la productividad (rindes por hectárea, en el caso de los granos, kilos de animal por hectárea, en el caso de la ganadería). En general se cree que el área responderá más rápido que la productividad, esta última depende mucho de la tecnología y su avance o retroceso demanda más tiempo.

Una baja elasticidad de la oferta tiene sentido económico en un enfoque de muy corto plazo: la mayoría de los factores productivos son fijos, la tecnología no se puede cambiar, etc. Un ejemplo sencillo (y extremo) sería una situación donde el gobierno aplica un impuesto (o un subsidio) sobre la producción y/o exportación de bienes agrícolas justo luego que los cultivos han sido sembrados, la producción de ese ciclo productivo no se verá muy afectada por el cambio de precios (no es posible revertir una siembra, ni tampoco expandirla una vez que se pasó la “ventana climática”)²⁵. Ahora bien, en un enfoque más largo, que incluya las campañas siguientes, es de esperar que se encuentre una mayor respuesta de la oferta, el productor incorporará el nuevo costo (o beneficio) que entra en juego y seguramente modificará decisiones a los efectos de reducir la incidencia o el impacto del nuevo impuesto.

En el enfoque de mediano y largo plazos la capacidad de respuesta del productor se acrecienta;²⁶ la tecnología y el capital dejan de ser factores fijos, y las tierras destinadas a la producción también pueden modificarse en caso que la situación económica así lo sugiera. En lo que hace a tecnología, si los precios percibidos por el productor han sido reducidos y por ende también los excedentes esperados, algunas decisiones de inversión, caso de reemplazo y/o actualización de maquinarias, prueba y/o adaptación de nuevo material genético en ambientes menos favorables, etc., pueden ser postergadas o reducidas en su magnitud originalmente prevista.

Relaciones contractuales de mediano y largo plazos entre productores y propietarios del factor tierra pueden también demorar la respuesta de la oferta. Un contrato de alquiler de tierras plurianual le da rigidez al sistema, limitando la capacidad de adaptar rápidamente decisiones a un nuevo escenario impositivo. Si bien los contratos pueden ser renegociados, recién con la expiración de los mismos se puede liberar un productor de una mala decisión económica (arrendar tierras que han dejado de ser rentables por el impuesto).

²⁵ Sí queda cierto margen de maniobra en lo que hace a los cuidados que se les dará a los cultivos.

²⁶ Más si la política tributaria trata en forma asimétrica a los distintos cultivos. La respuesta de un cultivo será siempre superior a la de toda la producción agropecuaria, dada la posibilidad de reasignar tierras y sustitución que existe entre producciones.

La adopción de tecnología depende de, entre otros factores, los precios relativos entre productos / insumos o productos / bienes de capital. Por ejemplo, la demanda de fertilizantes depende de lo que cuesta este insumo clave para la productividad y sostenibilidad de la actividad con relación al valor de los granos, particularmente en zonas donde la nutrición de los suelos se encuentra al límite de la necesaria para el buen desarrollo de los cultivos o para un uso de la tierra más intensivo (caso de los dobles cultivos anuales).²⁷ Cuando se establecen DEX, los precios internos de los granos se reducen y por tanto se encarecen los fertilizantes con relación a los granos; es de esperar entonces un menor consumo de fertilizantes.

VI.1.1.2 Efectos distributivos personales

Al ser un tributo de tipo real, que grava “cosas”, resulta difícil adaptar su carga tributaria a la condición económica del contribuyente, de forma tal de aplicar el impuesto con algún criterio de “equidad” distributiva. Se trata de una característica de todos los impuestos que recaen sobre bienes o servicios. Por el contrario, los impuestos de tipo personales, que gravan manifestaciones de capacidad contributiva, caso de los impuestos a los ingresos (impuesto a las ganancias) o a los patrimonios (impuesto a los bienes personales), sí permiten adaptar la tributación (con un costo administrativo) a la condición del contribuyente, de forma tal que quién manifieste mayor capacidad contributiva pague “relativamente más” que otros contribuyentes de menor condición.

Es decir, no está claro el efecto distributivo que generan los DEX por el lado de la producción, aunque al ser una carga “homogénea” por unidad producida, la tributación tiende a ser regresiva. Por ejemplo, supóngase el caso de tres productores de igual volumen producido (3 toneladas de similar grano), pero con diferencias en sus costos de producción, que hacen que el primero de ellos tenga ganancias altas, el segundo ganancias medias y el tercero, ganancias bajas. Los tres productores pagarán la misma cantidad de impuesto, cuando de acuerdo a un criterio de equidad en la tributación basado en capacidad de pago, el primero debería pagar más que el segundo y el segundo más que el

²⁷ En otras zonas la falta de nutrientes hace prácticamente imprescindible el uso de fertilizantes para lograr buenos rindes productivos (la demanda de este insumo es muy “inelástica” a su precio).

tercero. La situación sería aún más inequitativa si se supone que el tercer productor tiene pérdidas (no logra recuperar todos los costos).

Las propuestas de “segmentación” de derechos de exportación, ya sea según tamaño de productores y/o regiones de producción, enfrentan el dilema de cómo distinguir entre productores de igual tamaño o igual región productiva pero diferente “capacidad contributiva”; nótese incluso que nada garantiza que un productor de mayor volumen de producción tenga mayor capacidad contributiva que uno de menor volumen, la producción “observada” es una variable imperfecta para capturar capacidad contributiva, no se sabe nada de lo que ha costado esa producción.²⁸ Más compleja se hace la situación cuando la producción está en manos de varios socios, y por tanto la ganancia de explotación no se corresponde con solo una persona (la capacidad contributiva que interesa es la de los “individuos”).

La dinámica evolutiva de la estructura de productores, con crecimiento del tamaño medio de las explotaciones y una menor cantidad de actores en las últimas décadas, sugiere que hay economías de escala en la actividad²⁹ y que, por tanto, las explotaciones más grandes operan a costos medios más bajos que las explotaciones más chicas, lo que podría justificar un tratamiento tributario diferencial para las últimas, aunque continuaría el problema de no poder distinguir fehacientemente la capacidad contributiva de los titulares de las explotaciones.

Los efectos que los impuestos sobre bienes generan en materia de distribución de ingresos deben evaluarse tanto en la producción (quiénes son los productores sobre los que recae la carga) como en el consumo de esos bienes (quiénes son los consumidores del bien). Con respecto a esta segunda vía, en el caso de los DEX, como puede inferirse, la baja de precios en el mercado interno beneficia a todos los consumidores de los bienes alcanzados (tanto consumidores intermedios, caso de una industria que se beneficia de una materia prima más barata, como consumidores finales, personas, familias). En

²⁸ Un ejemplo sería el de una explotación A cuya producción duplica al de la explotación B, pero los insumos que utiliza (semillas, fitosanitarios, fertilizantes) más que duplican a los de la otra explotación, lo que hace que las ganancias de la primera sean similares o incluso menores a los de la segunda.

²⁹ Estas economías de escala pueden ser de tipo estáticas, generadas en la producción y asociadas a la tecnología, o de tipo dinámicas, generadas en la operación de la explotación y asociadas a cuestiones administrativas, financieras o comerciales.

materia distributiva lo que interesan son las personas (familias), por tanto, los bienes de consumo final. Si la elasticidad ingreso de los bienes finales gravados con DEX es inferior a 1 (esto significa que cuando crece un 10% el ingreso el consumo del bien crece menos del 10%), una baja de precios será progresiva, en el sentido que beneficiará relativamente más (en términos de impacto sobre el ingreso total) a quienes menos ingresos poseen; lo contrario sucederá en el caso de bienes cuya elasticidad sea superior a 1. Las materias primas, los alimentos básicos, son bienes de baja elasticidad ingreso.

Para un consumidor final lo que interesa es el precio de acceso a un producto, lo que paga en un comercio por un alimento, una vestimenta, un producto de limpieza, etc. Todo precio final se forma en varias etapas (eslabones) e incluye usualmente, además de impuestos, costos de producción, transporte y comercialización. Cuando un DEX grava un insumo para la producción de un bien de consumo final, caso de un alimento, la respuesta de los precios finales internos dependerá de qué tan importante sea ese insumo en los costos totales de llevar ese producto al mercado. Por ejemplo, el costo del trigo representa un porcentaje menor al 25% en el precio final de un panificado por lo que aplicar un Derecho de Exportación sobre el trigo (a los efectos de reducir su precio interno) tendrá un impacto, si se quiere, menor, dado que sólo se estará reduciendo una parte (relativamente pequeña) del costo total del panificado; suponiendo un DEX que abarata un 10% el precio del trigo en el mercado interno y suponiendo mercados de panificados competitivos, ese DEX lo que hace es reducir un 2,5% (el 10% del 25%) el costo total del panificado.

Puede inferirse que el impacto sobre el precio final de un alimento será mayor si lo que se grava es la exportación del propio alimento y no de su materia prima (suponiendo además que se trata de un alimento con un mercado de exportación fluido, es decir, donde el precio de exportación está arbitrando con el mercado interno). Por caso, si se grava con un DEX del 10% el aceite de girasol refinado envasado, un producto elaborado y listo para enviar a comercios (del exterior y locales), el impacto sobre su precio final interna será bastante más elevado que en el ejemplo del trigo – panificado (el precio salida de fábrica de ese aceite quizás represente más del 60%/70% de su precio final en góndola, neto de impuestos a las ventas).

En el caso de productos de exportación que se consuman poco en el mercado interno, caso de la soja y todos sus derivados, el efecto distributivo asociado al consumo

interno es insignificante. Desde otra perspectiva, la aplicación de carga tributaria sobre productos que se destinan prácticamente en su totalidad a la exportación, no se podría justificar con fundamentos distributivos asociados a la promoción y/o defensa de los consumidores del mercado interno.

Finalmente, un tercer efecto distributivo que puede ser relevante es la asignación de la recaudación del impuesto, es decir, en qué se gasta lo recaudado, y cómo impactan estos gastos en los ingresos de los distintos segmentos sociales. Dado que los DEX no tienen asignación específica y por tanto su producido puede ser utilizado para financiar cualquier tipo de gasto, el efecto distributivo de los DEX por el lado del gasto sería el mismo que tiene el presupuesto completo, es decir, todo el gasto público. Si todos los recursos públicos se asignan con progresividad (bienes, servicios públicos, programas sociales, etc., que benefician más a quienes menos ingresos tienen), los DEX se estarán asignando también con progresividad (y viceversa).³⁰

VI.1.1.3 Efectos distributivos regionales

El objetivo de equidad distributiva en la tributación hace referencia a una distribución equitativa de la carga tributaria entre individuos. Ahora bien, suele también analizarse el efecto distributivo de un impuesto en términos regionales, lo que aporta cada territorio / región a lo recaudado por un impuesto y lo que luego recibe cuando esa recaudación se asigna entre regiones. Por caso, una región puede aportar un 10% de la recaudación de un bien y luego recibir el 10% de los gastos que se hacen con esa recaudación; si bien los que aportaron los fondos y los que recibieron los beneficios de los gastos públicos no necesariamente serán las mismas personas (usualmente no lo serán), en términos de la región, existe una especie de balance cero, los ingresos que se extrajeron fueron luego devueltos (vía transferencias, servicios públicos, etc.). Pero también puede darse que este balance sea superavitario o deficitario para una región, que reciba más de lo que aportó o viceversa.

³⁰ Excede al alcance de este trabajo una estimación del grado de progresividad / regresividad que tiene el gasto del sector público nacional en Argentina.

VI.1.2 Descripción histórica de los DEX y análisis de la situación actual

VI.1.2.1 Descripción de la historia de los DEX entre 1982 y 2021

i. Antes de 1982

Los DEX cuentan con una larga historia en Argentina. Se trata de un instrumento tributario que ha sido utilizado por gobiernos de distintos signos políticos y también por regímenes de facto. Su estructuración y alcance ha tenido muchas modificaciones y vaivenes. Su principal objetivo de política económica ha sido el de aliviar las finanzas públicas a partir de un gravamen de buena capacidad de recaudación y simple de administrar, a costa de generar un desincentivo para la exportación de las actividades sobre las que han recaído.

Sus orígenes en Argentina se remontan a mediados del siglo XIX, cuando luego de algunos años de ser cobrados por el gobierno de la provincia de Buenos Aires y luego eliminados, Bartolomé Mitre realiza en la década de 1860 una reforma constitucional que otorga al Congreso Nacional la facultad de establecer Derechos a la exportación (DEX). De esta manera, se mantuvieron sin reformas hasta comienzos del siglo XX, cuando fueron eliminados durante algunos años por gobiernos que impulsaron políticas pro exportación de materias primas agropecuarias. Volverían a establecerse en los años 1918 y 1925.

En el año 1946 se creó el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), a través del cual, el gobierno compraba la totalidad de la producción agrícola de manera monopólica con su propia fijación de precios, para venderlas internamente y exportar lo que no colocaba en el mercado local, obteniendo un amplio margen debido a los favorables términos de intercambio de la época. En la práctica el IAPI generó un impuesto a las exportaciones no legislado, dada la brecha que prevalecería durante muchos años entre los precios internos y sus valores de referencia internacional.

Con la llegada del gobierno de la Revolución Libertadora en 1955, luego de prácticamente una década en funcionamiento, se elimina el IAPI. Junto a una suba del 260% en el tipo de cambio entre el peso y el dólar, se establecen derechos de exportación que alcanzaron el 25% del valor exportado en productos agropecuarios “tradicionales”. Tras algunos años con medidas tendientes a su disminución, en 1958, durante la

presidencia de Arturo Frondizi, se decide que los DEX se ubicarían en un rango de entre 10% y 20%, y se adicionaría un 15% sólo para la exportación de trigo y otros cereales.

A mediados de la década del '60, el presidente Arturo Illia decide mantener estos tributos, pero con alícuotas relativamente bajas (13% en trigo, 9,5% en carnes y 6,5% en maíz), con la intención de contrarrestar las mejoras en el tipo de cambio. Años más tarde, y durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía, los DEX irían del 20% al 25%, con la idea de reducirlos de manera gradual en el futuro.

En 1972, se introdujeron “derechos especiales móviles”, delimitando un techo del 15% del valor FOB del producto para la tasa efectiva de retenciones. Con la llegada del gobierno militar en 1976, se suprimirían la mayoría de los DEX.

ii. Período 1982-2001

La eliminación de los DEX se mantuvo hasta el año 1982, cuando a través de la Resolución N°8/1982 (5 de julio de 1982), se establecieron alícuotas de un 25% sobre los principales productos exportados (esta medida abarcaba ciertos animales vivos, cuero y pieles, tabaco, trigo, maíz, sorgo, soja, entre otros).

Con el regreso de la democracia, hubo muchas idas y vueltas con la tributación sobre la exportación. En los inicios de su mandato, Raúl Alfonsín, a través de la Resolución N°7/1983 (que entró en vigencia el 16 de diciembre), decidió mantener las retenciones al maíz y la soja (25%), a la vez que disminuyó la alícuota del trigo a un 18%. Por otra parte, los DEX sobre algunos combustibles llegaron a elevarse a un 60% (petróleo, aeronфта, motonфта, kerosene, diesel oil, gas oil). Además, desde abril de 1984, con la promulgación de la Ley N°23.058 comienza a cobrarse una alícuota del 1,5% sobre las exportaciones, cuya recaudación se destinaría a financiar el INTA.

Al llegar octubre del '84, y según la Res. N°606/1984, las retenciones correspondientes a los principales productos sufrirían un aumento (alcanzando alícuotas del 31% en el caso del maíz, soja y girasol, y 24% en trigo). Meses después volverían a retraerse las alícuotas en la mayoría de los productos del agro.

Con la Resolución N°475/1985, durante el lanzamiento del Plan Austral (con vigencia desde mediados de dicho año), algunas alícuotas alcanzaron un nuevo máximo

para el período (la soja alcanzó el 32,5%); en dicha resolución se proclamó un derecho adicional correspondiente a cada mercancía de acuerdo al DEX que percibía anteriormente (con unos pocos productos exceptuados).

En el año 1986 se observaron disminuciones sucesivas en las retenciones, hasta llegar a fines del 1987 y principios del '88, cuando a través de la Resolución N°851/1987 se eliminarían por completo las retenciones sobre el trigo y al maíz (manteniendo aquellas correspondientes a los productos del complejo oleaginoso).

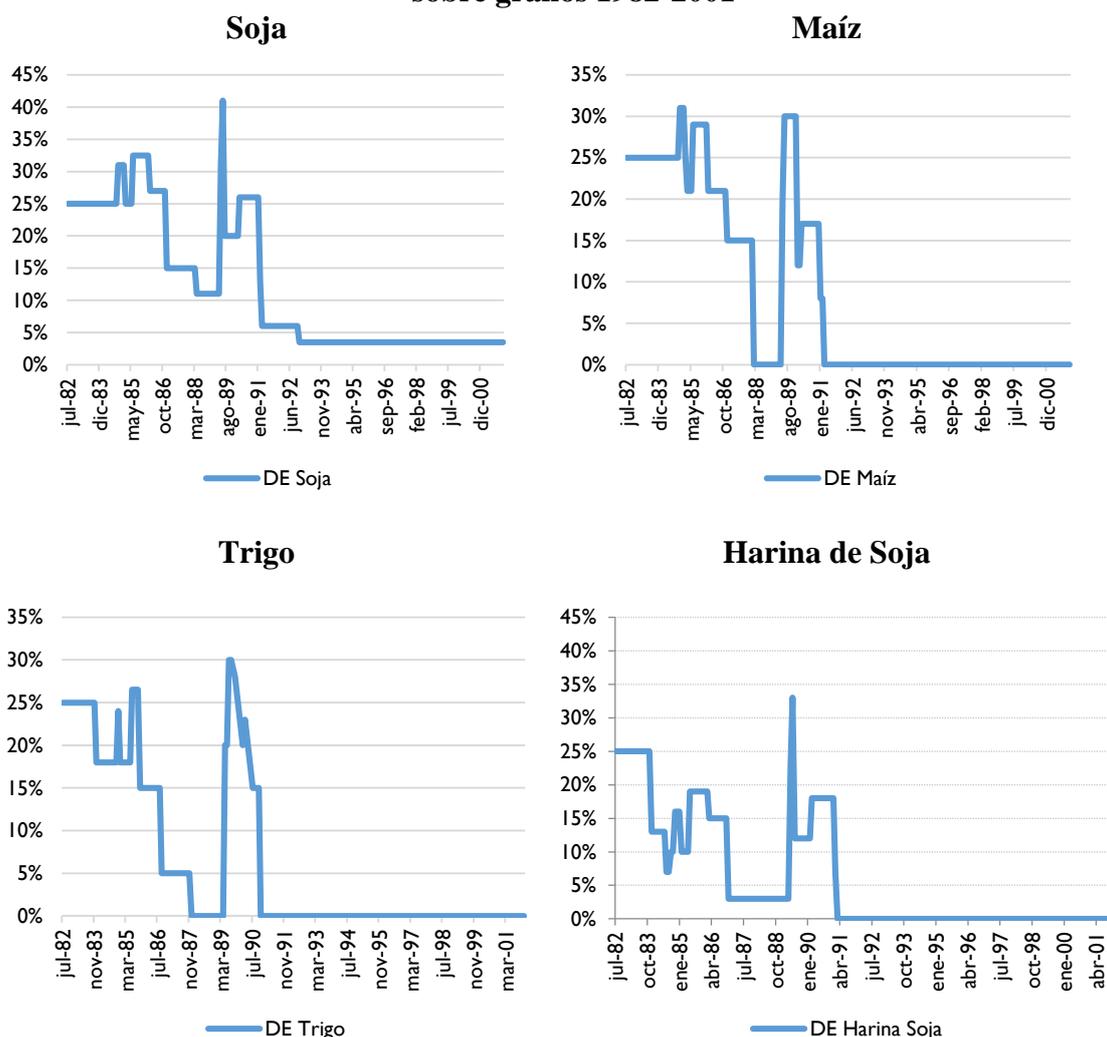
En plena crisis hiperinflacionaria de 1989, la Resolución N°713/1989 establece un nuevo máximo histórico en las alícuotas, superando el 40% en el caso de la soja y el girasol, y por encima del 30% en productos como el trigo y el maíz. Se daría marcha atrás con la eliminación de los DEX que se había definido poco tiempo antes.

En los meses siguientes, si bien muchas tasas se mantuvieron, se proclamaron varias resoluciones que modificaban las alícuotas del trigo de manera descendiente. En marzo de 1990 con la Res. N°132/1990 la mayoría de las tasas efectivas aumentaron (por imposición de alícuotas incrementales según mercaderías) y allí se mantuvieron un tiempo (salvo el trigo que nuevamente presentó alícuotas en descenso hasta llegar al 0% en noviembre de 1990).

En el mes de marzo de 1991, durante la gestión del Dr. Carlos Menem, la Resolución N°159/1991 eliminó las retenciones a la mayoría de productos exportados (incluyendo carnes, animales vivos, leches, aceites, cacao, cereales, etc.), con excepción del girasol y la soja, para los que se establecieron alícuotas del 6% y del 3,5%. Esta política se vio acompañada por una mayor apertura comercial, con políticas de eliminación de obstáculos para tal fin, y se sostuvo durante varios años. El 10 de noviembre de 1992 entró en vigencia el Decreto que dio fin a la contribución del 1,5% destinado al INTA.

Se presentan en los gráficos siguientes la evolución de las alícuotas que gravarían las exportaciones de soja, maíz y trigo durante el período 1982-2001.

Figura 66. Evolución de las alícuotas efectivas de Derechos de Exportación sobre granos 1982-2001



Fuente: IERAL en base a BCR y marco normativo vigente.

iii. Período 2002-2021

Los derechos de exportación se restablecieron de manera generalizada en Argentina en el 2002, con la emergencia económica de ese entonces.

La Resolución N°11/2002 (4 de marzo del 2002) fijaría un DEX del 10% sobre commodities agrícolas³¹ y del 5% sobre el resto de bienes de la economía; en ese entonces la soja ya contaba con un DEX del 3,5%, lo que haría una carga tributaria total del 13,5%, los cereales y demás granos pasarían de 0% al 10%.

³¹ Esta Resolución definió 557 posiciones arancelarias a 8 dígitos que pasaron a estar gravadas al 10%. Esta lista incluía, además de granos, pescados, hortalizas, legumbres, frutas, frutos secos, tabaco, minerales, madera y otros productos del bosque, lana sin procesar, entre otros productos.

La presión tributaria sobre los principales productos agropecuarios del país sería incrementada en 10 puntos porcentuales al poco tiempo, vía la Resolución N°35/2002 (5 de abril de 2002), quedando la soja en 23,5% y los cereales en el 20%. Esta Resolución también subiría la carga sobre algunos derivados industriales relevantes, caso de las harinas y aceites de soja y girasol, que pasarían del 5% al 20%.

La nueva estructura de tasas duraría hasta fines de 2006 en el caso de granos, aunque se producirían algunos cambios en otros productos durante este período. Uno de estos cambios fue sobre la carne bovina fresca y las preparaciones en base a carne bovina, con una carga que pasó del 5% al 15% en noviembre de 2005 y marzo de 2006 (Resolución N°653/2005 y Resolución N°113/2006).

En el arranque del 2007, se subiría la carga tributaria de la soja en 4 puntos porcentuales, quedando en 27,5% (Resolución N°10/2007). La situación no duraría mucho dado que hacia fines de ese mismo año la carga tributaria llegaría al 35% para la oleaginosa (Resolución N°369/2007); en ese momento también subiría la carga sobre los cereales, al 25% en maíz y al 28% en trigo.

Luego vendría un período muy conflictivo de carga tributaria variable, el esquema de DEX móviles (Resolución N°125/2008), que se extendería entre marzo y julio de 2008, con poco impacto en la práctica dado el cese de comercialización de granos que el sector decidiría realizar; el nuevo esquema propuesto por el Poder Ejecutivo no sería validado por el Congreso, retornando la carga a los niveles previos.

En diciembre de 2008 se decidiría bajar 5 puntos porcentuales la carga sobre maíz y trigo (Resolución N°26 y N°28 / 2008), las que pasarían a quedar en 20% y 23% hasta fines del 2015. Un cambio relevante en ese período fue para los productos lácteos, que pasaron a quedar desgravados de este impuesto en marzo de 2009 (Resolución conjunta N°62/2009 y 79/2009).

En diciembre de 2015 la carga sobre la soja se bajaría en 5 puntos porcentuales, pasando del 35% al 30%, mientras que se eliminaría completamente para el caso de los

cereales, demás granos y productos de economías regionales e industriales (Decretos N° 133/2015 y N°160/2015). A fines de 2016 se define un esquema de baja de 0,5 puntos porcentuales mensuales para todos los productos del complejo sojero a aplicarse desde enero de 2018 (Decreto N° 1343/2016).

En setiembre 2018, por urgencias fiscales, vuelve a incrementarse la presión tributaria, se define un esquema con tasa del 12% pero con tope al monto pagado, de entre \$3 y \$4 por dólar exportado según productos (Decreto N°793/2018); en el caso de la soja y sus derivados, el nuevo esquema combina la tasa del 12% (con el tope de \$4 por dólar exportado) más una tasa fija del 18%, que totalizan una carga tributaria efectiva del 28,3% al primer mes de vigencia (setiembre 2018).

En diciembre de 2019 volvería a cambiar el esquema, se elimina el tope de los \$4 para varios productos agropecuarios, quedando consecuentemente una tasa del 30% para soja (18%+12%) y del 12% para cereales (Decreto N°37/2019).

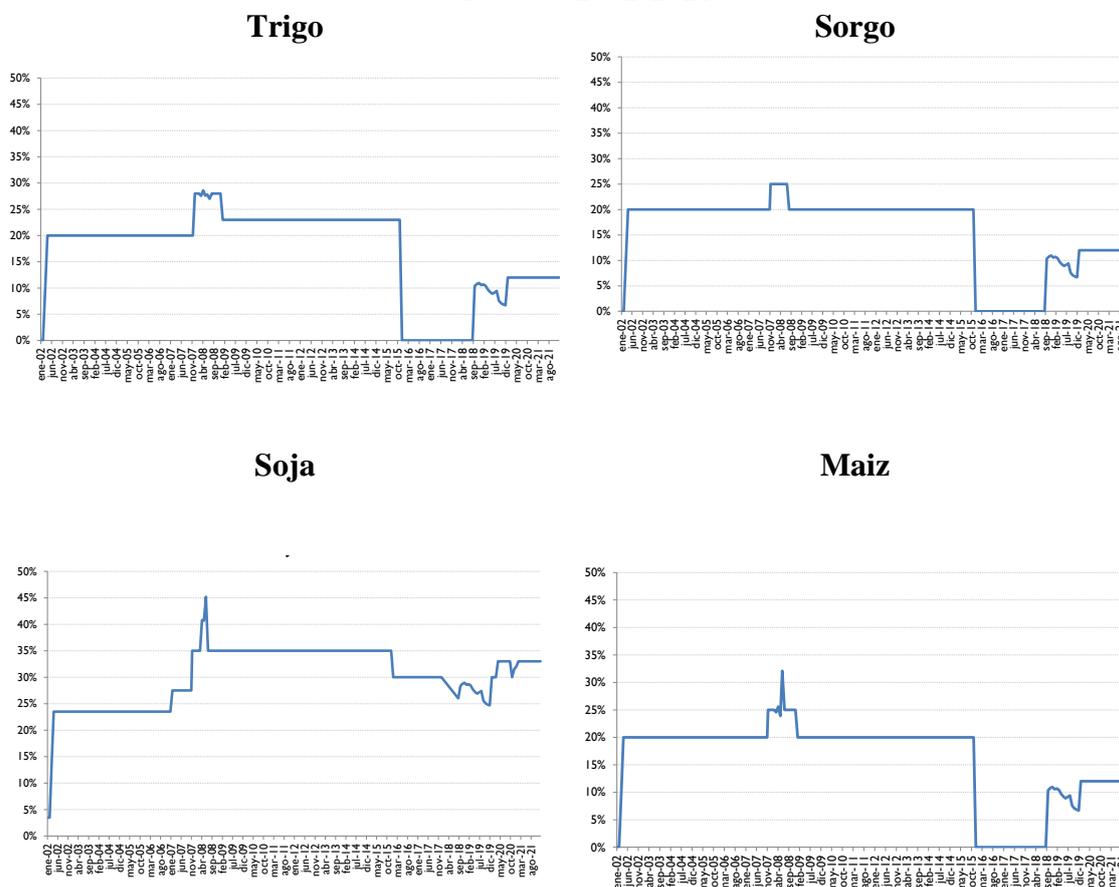
En marzo de 2020 se decide subir en 3 puntos porcentuales la carga sobre soja, que pasa del 30% al 33% (Decreto N°230/2020). En ese mismo decreto se fijan derechos del 5% para la mayoría de productos de las economías regionales.

La tasa del 33% sobre soja continúa hasta el presente (enero de 2022), salvo en el período octubre-diciembre 2020 en el que se decidió una baja temporal de 3 puntos (octubre), 1,5 puntos (noviembre) y 1 punto (diciembre), a los efectos de aliviar la carga y estimular la comercialización de la oleaginosa (Decreto N°790/2020).

El Decreto N°789/2020 (4 de octubre del 2020) reduce Derechos de Exportación para una muestra muy grande de productos, pero básicamente manufacturas industriales, muchas de ellas quedando gravadas al 3% y a tasa cero. A fines del 2020 (31 de diciembre) y durante el 2021 se eliminan (o reducen significativamente) los derechos de exportación sobre distintos productos de las economías regionales a partir de una serie de

decretos del Poder Ejecutivo (Decretos N°1060/2020, N°410/2021, N°754/2021 y N° 851/2021).

Figura 67. Evolución de las alícuotas efectivas de DEX sobre granos
Período 2002-2021



Fuente: IERAL en base a BCR y marco normativo vigente.

iv. Síntesis del período 1982-2021, carga sobre principales productos agropecuarios

Entre los meses de julio de 1982 y diciembre de 2021 (casi 40 años) las exportaciones de soja estuvieron siempre gravadas por derechos de exportación, a una tasa promedio del 21,3%, pero con una volatilidad importante, tasas que llegaron a superar el 40% durante algunos meses y tasas que estuvieron en menos del 5% en otros. En este período pasaron regímenes militares, gobiernos democráticos de distintos partidos, con enormes diferencias en materia económica, pero todos ellos coincidieron en mantener el cargo tributario sobre el principal producto agropecuario del país.

En el caso de otros cultivos, de los cereales como el trigo, el maíz o el sorgo, el trato de la tributación fue un poco más benigno. Las exportaciones de estos granos

estuvieron gravadas, pero no todo el tiempo y las tasas fueron en general un poco más bajas. Para tener una referencia, el maíz tributó una tasa promedio del 12,2%, pero estuvo durante muchos meses (y años) a tasa cero; a su vez la tasa máxima llegó al 32%, por debajo del 45% que pagara la soja. Otro producto clave de la agroindustria argentina, la harina de soja, sufrió la carga de esta tributación, ubicándose en una situación intermedia entre la soja y el caso de los cereales. La carga sobre esta harina promedió el 16,8%, la tasa máxima tocó el 41% y estuvo el 72% del tiempo (342 meses) alcanzada por el impuesto.

Tabla 1. Evolución de las alícuotas de Derechos de Exportación sobre principales productos agropecuarios, jul-82 / dic-21

	DEX Soja	DEX Maíz	DEX Trigo	DEX Harina Soja
Valor promedio	21,3%	12,2%	11,8%	16,8%
Valor mediano	25,0%	15,0%	12,0%	20,0%
Valor modal	3,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Valor máximo	45,2%	32,1%	30,0%	41,2%
Valor mínimo	3,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Meses t > 0%	474	294	288	342
Meses t = 0%	0	180	186	132
Meses totales	474	474	474	474

Fuente: Elaboración propia en base a BCR y marco normativo vigente.

VI.1.2.1 Análisis de los actuales DEX

Argentina cuenta con más de 30 cadenas agroindustriales que concentran un porcentaje elevado de las exportaciones totales del país. De acuerdo a estimaciones propias basadas en datos oficiales, las principales economías agroindustriales que se despliegan mayormente en la región pampeana generaron USD 44,0 mil millones en exportaciones en el 2021, el 56,6% de las divisas comerciales totales. A su vez, más de 20 economías regionales, distribuidas en distintos puntos del país, exportaron por valor de USD 5,5 mil millones el mismo año, el 7,1% de los envíos totales.

Tabla 38. Estructura de exportaciones de Argentina según complejos exportadores
En millones de USD y en % del total de exportaciones – Año 2021

	Exportaciones 2021	
	En millones USD	En % del total
Economías Pampeanas	44.050	56,6%
Soja	22.901	29,4%
Maíz	9.273	11,9%
Trigo	3.336	4,3%
Bovina	3.536	4,5%
Cebada	924	1,2%
Girasol	1.029	1,3%
Lácteos	1.003	1,3%
Sorgo	541	0,7%
Avícola	267	0,3%
Sin determinar*	742	1,0%
Alimentos Balanceados	192	0,2%
Equina	53	0,1%
Chocolate y sus preparaciones	103	0,1%
Preparaciones alimenticias diversas	78	0,1%
Porcina	43	0,1%
Bebidas no alcohólicas	16	0,0%
Colza	11	0,0%
Economías Regionales	5.528	7,1%
Vitícola	1.032	1,3%
Maní	963	1,2%
Tabaco	221	0,3%
Forestindustria	432	0,6%
Cítricos	606	0,8%
Papa	228	0,3%
Arroz	195	0,3%
Azúcar	122	0,2%
Sin determinar*	40	0,1%
Hortalizas, Legumbres	26	0,0%
Algodón	3	0,0%
Frutas de Pepita	329	0,4%
Miel	215	0,3%
Forrajeras	11	0,0%
Olivícola	162	0,2%
Legumbres	460	0,6%
Infusiones	153	0,2%
Frutas de Carozo	49	0,1%
Frutas Finas	67	0,1%
Frutos Secos	20	0,0%
Hortalizas	196	0,3%
Pesca	1.969	2,5%
Resto de exportaciones	26.292	33,8%
Total general	77.839	100,0%

Fuente: IERAL en base a Sistema de Consulta de Comercio Exterior INDEC.

*Vinculada a una producción pampeana, pero sin poder asignar su pertenencia específica por estar muy consolidada la información que provee INDEC.

Las cadenas más relevantes en términos de generación de empleo y divisas son el complejo sojero – aceitero, el complejo del maíz, el complejo del trigo, el complejo de la carne bovina y el complejo manisero, entre otras. En cada uno de estos complejos se cuenta con varios productos de exportación. Por caso, en el complejo sojero aceitero, la soja se exporta como grano (sin transformación), aceite de soja, harina de soja o biodiesel de soja. En el complejo manisero, el grano puede exportarse sin procesar, como maní

procesado, aceite de maní o pellets (harina) de maní. En el complejo de productos lácteos, se encuentran envíos de leches en polvo (entera, descremada), de distintos tipos de quesos, de sueros obtenidos de la producción de quesos, mantecas, etc.

El marco normativo en materia de Derechos de Exportación vigente a comienzos de 2022 trata diferente a cada uno de estos complejos, y también establece matices al interior de cada uno de ellos según grado de transformación, forma de envío y/o características específicas de los productos. El complejo más gravado es el sojero – aceitero, con alícuotas que se ubican en un rango de 29%-33% para sus principales productos. Luego siguen los complejos de cereales, en los que el producto primario (el grano de maíz o de trigo) soporta las alícuotas más altas, mientras que la carga se reduce en los productos industriales elaborados en base a estos granos; por ejemplo, el trigo tributa el 12%, la harina de trigo un 7%, mientras que la segunda transformación, una pasta o un panificado, el 4,5%. El maíz se encuentra gravado con una tasa del 12%, la harina de maíz (granel) un 5% y un jarabe de fructosa o un aceite de maíz un 4,5%.

Cuando se trata de exportación de semillas (de granos que serán utilizados como insumo de producción en una próxima cosecha), la carga tributaria se reduce significativamente, por ejemplo, la semilla de soja paga un 4,5%, mientras que el grano con destino la producción de alimentos un 33%. Los matices también se dan en las modalidades de envío, siendo penalizados con mayores tasas los envíos a granel por sobre los envíos fraccionados.

Los complejos agroindustriales “pampeanos”, que son aquellos vinculados a principales granos, carnes y lácteos se encuentran más gravados que los complejos agroindustriales “regionales”, por caso la vitivinicultura, los complejos de frutas o el complejo azucarero, una constante histórica en la aplicación de este impuesto.

Las carnes muestran particularidades, la carne bovina tributa un 9%, la carne aviar también un 9%, mientras que otra carne de exportación que tiene Argentina, la carne de cerdo, paga solo el 5%. No es muy evidente ni está claro el motivo de este tratamiento asimétrico entre carnes. En lácteos también hay heterogeneidad de alícuotas, las leches en polvo, que representan entre un 55% y 60% aproximadamente de los envíos totales (en valor), pagan un 9%, mientras que los quesos y otros productos lácteos un 5%.

Las economías regionales tributan hasta un 5% (cadena vitivinícola, cadena caña de azúcar) pero varias de ellas han sido completamente desgravadas luego de los últimos cambios normativos. Por ejemplo, las exportaciones de frutas de pepita, frutas finas, frutas de carozo, cítricos no están alcanzadas por el impuesto (tasa cero), tampoco las exportaciones de legumbres, hortalizas (en general), miel y productos del complejo olivícola (aceitunas, aceite de oliva). La principal excepción a este trato tributario diferencial hacia las economías regionales es el complejo tabacalero, que tiene su principal producto de exportación, el tabaco sin procesar, alcanzado por una tasa del 12%.

Tabla 39. Tratamiento tributario según principales cadenas y productos agropecuarios
Año 2022*

Complejo	Producto	Posición Nomenclador (8 dígitos)	Alicuota 2022
Soja	Soja grano	12019000	33,0%
	Soja semilla	12011000	4,5%
	Aceite de Soja granel	15071000	31,0%
	Aceite de Soja Refinado envases < 5 l	15079011	25,0%
	Harina de Soja	23040010	31,0%
	Biodiesel de Soja	38260000	29,0%
Trigo	Trigo grano	10019900	12,0%
	Trigo semilla	10011100	4,5%
	Harina de Trigo	11010010 / 11010020	7,0%
	Premezclas	19012000 / 19019090	4,5%
	Panificados	19051000 / 19052010 / 19053100	4,5%
	Pastas	19021100 / 19022000 / 19023000	4,5%
	Maíz	Maíz grano	10059010
Maíz semilla	10051000	4,5%	
	Harina de Maíz Granel	11022000	5,0%
	Almidón de Maíz	11081200	4,5%
	Aceite de Maíz	15152100	4,5%
	Jarabe de Fructosa	17026020	4,5%
Girasol	Girasol grano	12060090	7,0%
	Girasol semilla	12060010	0,0%
	Harina de Girasol	23063010	5,0%
	Aceite de Girasol en Bruto	15121110	7,0%
	Aceite de Girasol refinado < 5 litros	15121911	4,5%
Maní	Maní semilla	12023000	0,0%
	Maní confitería granel	12024200	4,5%
	Maní blanchado	12024200	3,0%
	Maní procesado	20081100	0,0%
	Aceite de Maní en bruto a granel	15081000	4,5%
	Harina de Maní	23050000	5,0%
Olivícola	Aceite de Oliva virgen	15091000	0,0%
	Aceite de Oliva refinado	15099010 / 15099090	0,0%
	Aceitunas en salmuera	07112010 / 07112020	0,0%
	Aceitunas preparadas / conservadas	20057000	0,0%
Caña de Azúcar	Azúcar de Caña en Bruto	17011100 / 17011400	4,5%
	Azúcar de Caña Refinada	17019900	4,5%
	Alcohol Etilico	22071010 / 22071090	4,5%
Vitivinícola	Vino en botella < 2 litros	22042100	4,5%
	Vino a granel	22042900	4,5%
	Espumantes (tipo Champagne)	22041010	4,5%
	Mosto	20096100 / 20096900	4,5%
Frutas	Pomelos	08054000	0,0%
	Limones	08055000	0,0%
	Naranjas	08051000	0,0%
	Mandarinas	08052000	0,0%
	Jugo de Limón	20093900	0,0%
	Aceites esenciales	33011300	3,0%
	Peras	08082010	0,0%
	Manzanas	08081000	0,0%
	Jugo de Manzana	20097900	0,0%
Legumbres	Garbanzo semilla	07132010	0,0%
	Garbanzo grano	07132090	0,0%
	Porotos grano	07133329 / 07133321 / 07133311	0,0%
	Harina de legumbres	11061000	0,0%
Carnes	Carnes Bovina Frescas (refrigeradas / congeladas)	02013000 / 02023000 / 02012020	9,0%
	Preparaciones bovinas	16025000	4,5%
	Menudencias	02061000 / 02062200	7,0%
	Carne Aviar	02071400 / 02071200	9,0%
	Carne Cerdo	02032900 / 02032100	5,0%
Lácteos	Leche en Polvo	04022110 / 04021010 / 0421090	9,0%
	Quesos	04061010 / 04069020 / 04069010	5,0%
	Sueros y proteínas	04041000	5,0%
	Manteca	04051000	5,0%
	Dulce de Leche	19019020	5,0%

Fuente: IERAL en base a marco normativo vigente a comienzos del año 2022

*Comienzos de 2022.

En el caso de los bienes de exportación de origen industrial según la categorización habitual (MOIs), rige un esquema segmentado con alícuotas del 4,5% para commodities industriales, del 3% para bienes industriales intermedios (insumos elaborados) y del 0% para bienes industriales finales.

VI.2 Análisis de una propuesta para la reducción gradual de los DEX

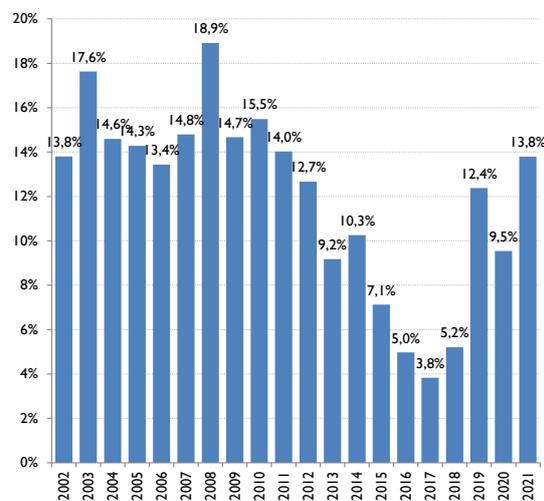
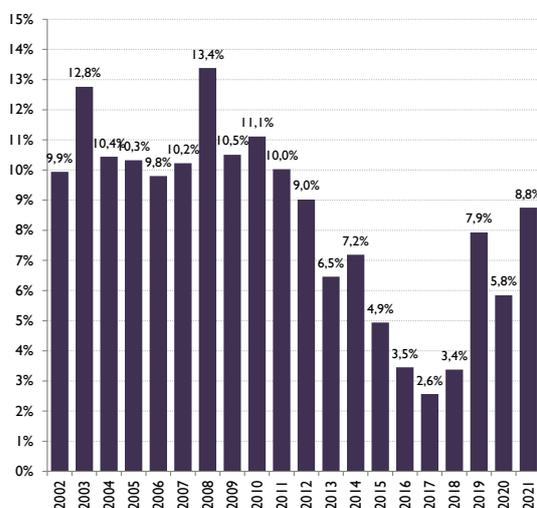
VI.2.1 Incidencia de los DEX en el resultado fiscal nacional

Desde el restablecimiento de los DEX de forma generalizada en Argentina (2002) hasta el año pasado (2021), lo recaudado por este impuesto ha representado entre el 2,6% y el 13,4% de los recursos tributarios totales del sector público nacional. Estos porcentajes se incrementan cuando se repara en los recursos tributarios de la administración central y del sistema de seguridad social, es decir, en los recursos tributarios que quedan en el gobierno nacional luego de coparticipar lo que corresponde a las provincias; en este segundo indicador, la recaudación de DEX ha significado entre el 3,8% y 18,9% de los ingresos tributarios totales que financian gastos del gobierno nacional, incluido el sistema de seguridad social.

Figura 68. Peso de los DEX en los ingresos tributarios del Sector Público Nacional

En relación a los recursos tributarios totales del SPN

En relación a los recursos tributarios totales de la Administración Central y el Sistema de Seguridad Social*

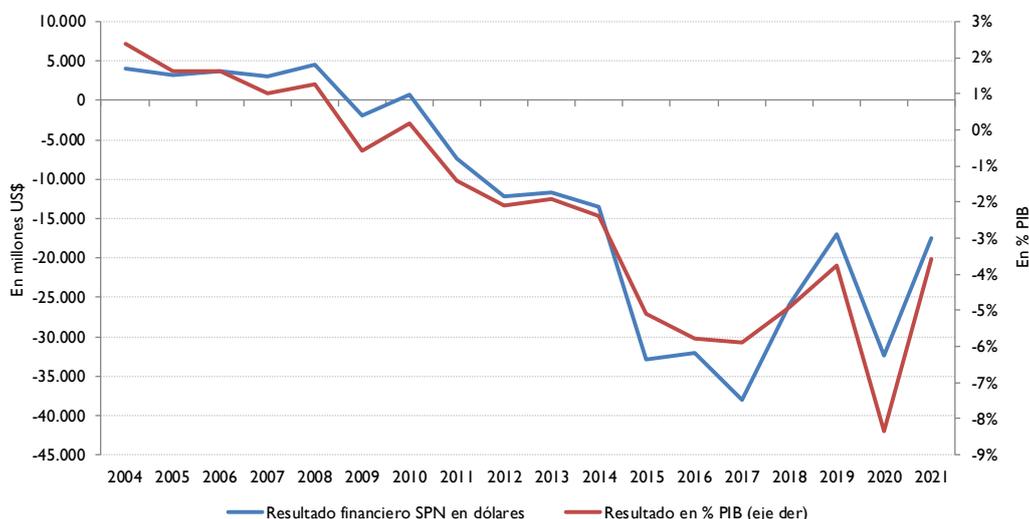


Fuente: IERAL en base a datos de AFIP y MECON.

*Este concepto surge de deducir de los recursos tributarios totales aquellos fondos que recauda la Nación pero que corresponden a las provincias y por ende se coparticipan en forma automática.

Una restricción que se enfrenta actualmente para una rápida eliminación de los DEX tiene que ver con la fragilidad del sector público nacional en materia fiscal; las cuentas públicas exhibieron un déficit financiero del 3,5% del PIB en 2021, un faltante de recursos de aproximadamente USD 17,5 mil millones, a lo que se suma un compromiso recientemente firmado con el Fondo Monetario Internacional para la reducción gradual del mismo en los próximos años.

Figura 69. Resultado financiero del Sector Público Nacional.
En millones de dólares y en % del PIB (eje derecho)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MECON e INDEC.

Respecto a este último, el compromiso asumido con el FMI se plantea en términos del déficit primario (déficit financiero neto de intereses de deuda); en el acuerdo firmado se estipula pasar de un déficit primario del 3,0% en 2021 (que en la práctica habría sido un poco más bajo) a un desequilibrio de 0,9% del PIB en el año 2024; nótese que no se trata de un gran esfuerzo fiscal el que se exige para el período (de hecho seguiría habiendo déficit hacia el último año), aunque todo depende de la voluntad política del gobierno argentino de llevarlo a cabo.

Figura 70. Programa de Facilidades Extendidas Argentina - FMI
Sendero de crecimiento, inflación, resultado fiscal y reservas internacionales 2022-2024 **Resultado Primario / PIB**



Fuente: IERAL en base a datos de MECON.

En el año 2021 la recaudación de DEX fue equivalente a 2,1% del PIB, por lo que de haberse eliminado la tributación el año pasado, el ya importante desequilibrio fiscal (financiado en parte con emisión de dinero, en parte con colocación de deuda en el mercado interno) se habría agravado, al menos en el corto plazo, de manera significativa.

Lamentablemente, este escenario de estrechez fiscal exige una desactivación gradual de esta tributación, que permita ir recuperando recaudación de otros impuestos (la reducción de carga de DEX incrementa la base imponible del Impuesto a las Ganancias y además debería estimular la mayor inversión y producción en las actividades aliviadas).

VI.2.2 Simulaciones de esquemas posibles para una reducción gradual de los DEX

A continuación, se simulan cuatro esquemas posibles que reducen en forma progresiva pero sostenida alícuotas de DEX, en tres de ellos hasta la eliminación total del impuesto y en el restante dejando una alícuota mayor que 0 pero baja sólo para algunos productos (grano de soja, metales preciosos, hidrocarburos).³² Se estima para los cuatro esquemas el costo fiscal directo que implicaría su aplicación para el tesoro nacional. Por supuesto, su aplicación inicial y anual dependería de la situación fiscal prevaleciente, que dado el contexto de deficitario antes comentado, exigiría una aplicación cuidadosa en la

³² Con un mecanismo que permita usar este pago de DEX como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias, de forma tal que aquellos que se encuentren en regla no se vean afectados por esta tributación remanente de DEX.

reducción de los DEX. En lo que sigue se presentan esquemas posibles de reducción del peso de los DEX, atendiendo a criterios de eficiencia, en el supuesto que existe margen fiscal para hacerlo.

Dos consideraciones previas a presentar los resultados. En primer lugar, se supone que las exportaciones del año 2021, su nivel y composición, se mantienen inalteradas en los próximos años, es decir, se simula el impacto fiscal de la baja suponiendo precios y cantidades exportadas constantes en todo el período de la estimación (2023-2032). Este supuesto se utiliza a los fines de simplificar la estimación, pero está claro que no necesariamente las exportaciones se mantendrán en los niveles del año 2021 por varios motivos, particularmente por la volatilidad habitual de los precios de las commodities (en muy buen nivel en 2021), factores climáticos (alteran volúmenes producidos) y también porque las cantidades exportadas debieran responder positivamente frente a la baja de la carga tributaria, es decir, debiera haber una expansión de la producción y la oferta exportable, particularmente de aquellos bienes más gravados. En segundo lugar, se estima la pérdida de recaudación que se genera en los derechos de exportación sin contemplar posibles efectos positivos sobre la recaudación de otros impuestos, caso del Impuesto a las Ganancias, que podrían amortiguar parcialmente la caída en los recursos del fisco aquí estimadas.

Tabla 40. Esquemas posibles de reducción de DEX según principales complejos exportadores

Simulación 2023-2033 - En puntos porcentuales anuales de baja

	Esquema 1	Esquema 2	Esquema 3	Esquema 4
Economías Pampeanas				
Soja	4 pp anuales	3 pp anuales	3 pp, hasta DEX = 3	3 pp anuales
Maíz	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales
Bovina	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales
Trigo	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales
Girasol	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales
Lácteos	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales
Cebada	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales
Sin determinar	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales
Sorgo	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales
Avícola	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales
Alimentos Balanceados	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales
Chocolate y sus preparaciones	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales
Equina	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales
Porcina	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales
Colza	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales
Economías Regionales				
Vitícola	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	Alícuota 0 al 1er año
Maní	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	Alícuota 0 al 1er año
Tabaco	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	Alícuota 0 al 1er año
Forestindustria	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	Alícuota 0 al 1er año
Cítricos	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	Alícuota 0 al 1er año
Papa	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	Alícuota 0 al 1er año
Arroz	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	Alícuota 0 al 1er año
Azúcar	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	Alícuota 0 al 1er año
Sin determinar	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	Alícuota 0 al 1er año
Hortalizas, Legumbres	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	Alícuota 0 al 1er año
Algodón	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	Alícuota 0 al 1er año
Frutas de Pepita	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	Alícuota 0 al 1er año
Infusiones	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin Cambio
Frutas de Carozo	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin Cambio
Frutos Secos	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin Cambio
Hortalizas	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin Cambio
Frutas Finas	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin Cambio
Legumbres	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin Cambio
Miel	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin Cambio
Forrajeras	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin Cambio
Olivícola	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin Cambio
Pesca	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales
Metales preciosos, hidrocarburos	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp, hasta DEX = 3	3 pp anuales
Resto expos gravadas por DEX	3 pp anuales	3 pp anuales	3 pp anuales	Alícuota 0 al 1er año

Fuente: IERAL

Se simulan cuatro posibles esquemas:

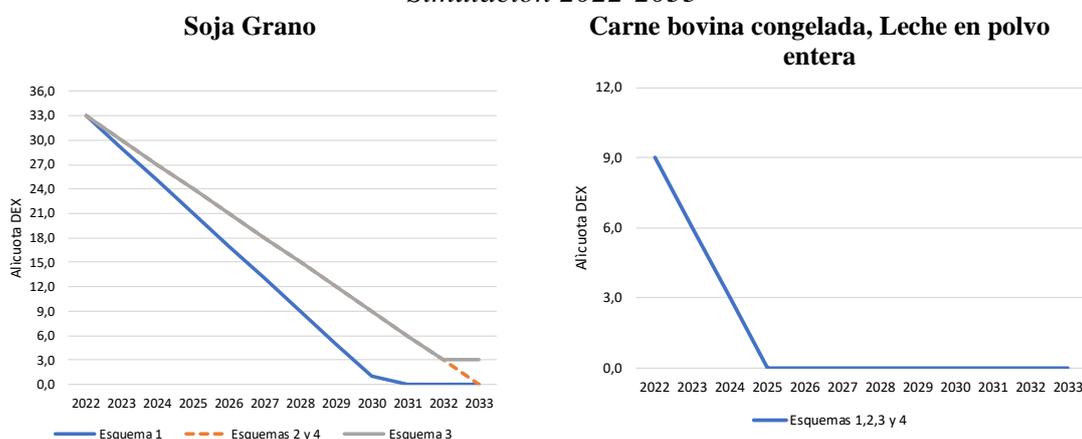
- El esquema 1 supone que se bajan 3 puntos porcentuales de DEX por año, hasta su eliminación completa, para todos los productos de exportación actualmente gravados, con excepción del complejo sojero, que se supone una baja de 4 puntos anuales (igual para todos los productos del complejo). El sendero de baja implica, en los productos gravados actualmente con una tasa del 12%, caso de los cereales, la eliminación del impuesto al 4to año de iniciada la reforma; en los productos gravados al 9% (caso de carne bovina), se elimina la carga completamente al 3er año; en los productos del complejo sojero, dependiendo de las alícuotas, se llega

a tasa 0 entre el 7mo y el 9no años. En los productos actualmente alcanzados por tasas del 3% (muchos insumos y productos industriales), se elimina completamente el impuesto en el 1er año de la reforma.

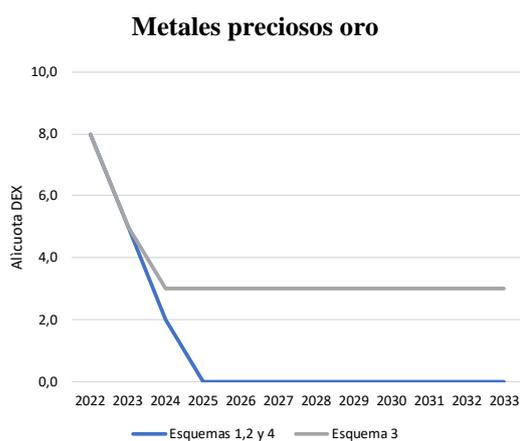
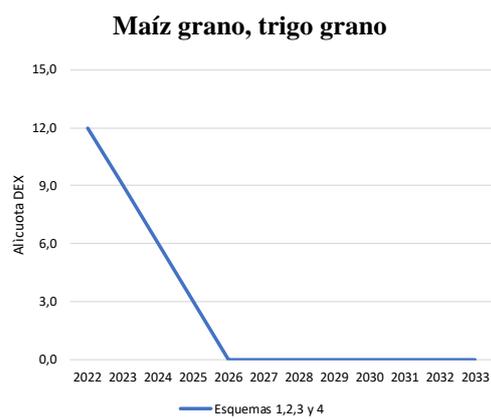
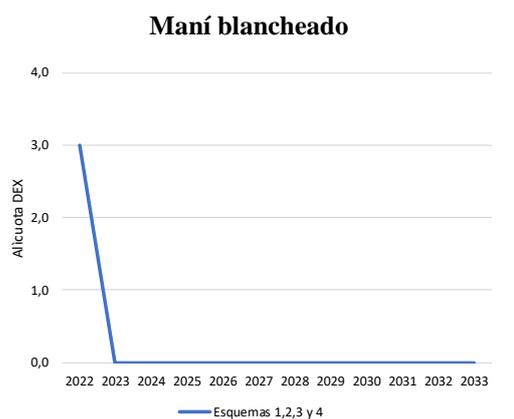
- El esquema 2 es muy parecido al anterior con la única diferencia que el complejo sojero también reduce su carga en 3 puntos porcentuales anuales, es decir, al mismo ritmo que los restantes productos. Como puede inferirse, en este segundo esquema, el proceso de desgravación de los productos del complejo cero es más lenta, en el caso del poroto de soja, su exportación llega a tasa 0 recién en el año 11 de la reforma.
- El esquema 3 se asemeja al esquema 2 en el sentido que las alícuotas bajan 3 pp por año en forma generalizada, pero se diferencia en las alícuotas finales, que quedan al 0% en la mayoría de productos con excepción de algunos (soja grano, metales preciosos, hidrocarburos), que bajan (o suben en algún caso) hasta el 3% y permanecen en ese nivel.³³
- El esquema 4 reduce la carga en 3 puntos porcentuales anuales para distintos complejos exportadores (economías pampeanas, pesca, hidrocarburos), al igual que en el esquema 2, pero se diferencia en que elimina toda carga (se va a tasa 0) en el primer año de reforma sobre todos los productos de las economías regionales y todas las manufacturas industriales.

En los gráficos adjuntos se presenta la evolución que tendrían las tasas legales de diferentes productos en los 4 esquemas de reducción antes definidos.

Figura 71. Evolución de alícuotas según esquemas y productos seleccionados
Simulación 2022-2033



³³ Se trata de un esquema que prevaleció durante casi toda la década de los '90 en el caso de los productos del complejo sojero.



Fuente: IERAL

De acuerdo a las estimaciones, el esquema 1 tendría un costo fiscal directo de USD 2.350 millones en el primer año, se perdería en ese período el 23% de la recaudación del año base (USD 10.262 millones). Al cabo del 3 año el costo fiscal acumulado llegaría a USD 5.502 millones (54% de la recaudación base), y al cabo del 5to año a USD 7.738 millones (75% de la recaudación base). En términos de un Producto Interno Bruto estimado en USD 481 mil millones, el esquema 1 tiene un costo directo del 0,49% del PIB en el primer año de aplicación y del 1,6% al cabo del quinto año.

En el esquema 2, el costo fiscal del primer año es de USD 2.121 millones, el 21% de la recaudación, al cabo del 3er y 5to año la pérdida de recursos acumularía USD 4.816 millones y USD 6.594 millones, respectivamente. Nótese que no hay tanta diferencia en materia de costo fiscal entre el Esquema 1 y 2 en el primer año, pero la brecha se va ampliando a medida que pasan los años (por el diferencial de desgravación de productos del complejo sojero). En términos del PIB, el costo fiscal equivale a 0,44% en el primer año y al 1,4% al quinto año.

En el esquema 3 el costo fiscal del primer año es de USD 2.026 millones, el 20% de la recaudación, al cabo del 3er y 5to año la pérdida de recursos acumularía USD 4.693 millones y USD 6.471, millones respectivamente. Nótese que en el último año este esquema sigue recaudando algo de DEX, dado el supuesto de permanencia de una carga del 3% sobre determinados productos (soja grano, petróleo, metales preciosos, etc.). Otra consideración es que en el ejercicio de simulación el año base recauda un poco más que en los otros casos debido a que algunas partidas de hidrocarburos que tienen tasa 0% se las sube al 3% en el arranque de la reforma.

Tabla 41. Costo fiscal directo de distintos esquemas de reducción de DEX

En millones de USD*

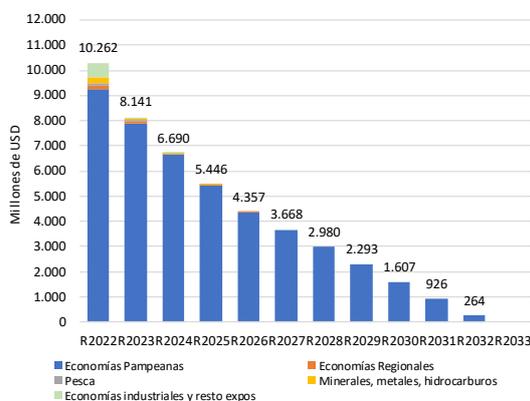
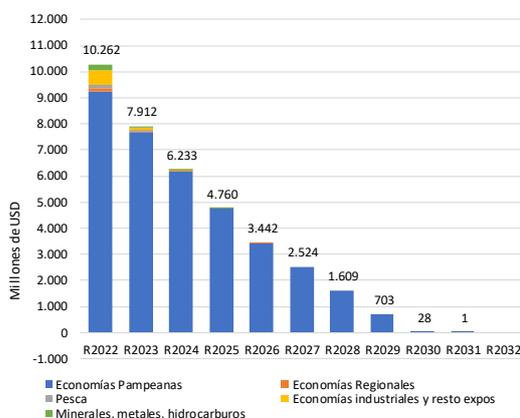
Costo fiscal directo	Esquema 1	Esquema 2	Esquema 3	Esquema 4
Primer año (millones USD)	-\$ 2.350	-\$ 2.121	-\$ 2.026	-\$ 2.255
Acumulado 3 años (millones USD)	-\$ 5.502	-\$ 4.816	-\$ 4.693	-\$ 4.825
Acumulado 5 años (millones USD)	-\$ 7.738	-\$ 6.594	-\$ 6.471	-\$ 6.594
Primer año (en % reca base)	-22,9%	-20,7%	-19,6%	-22,0%
Acumulado 3 años (en % reca base)	-53,6%	-46,9%	-45,3%	-47,0%
Acumulado 5 años (en % reca base)	-75,4%	-64,3%	-62,5%	-64,3%
Primer año (en % PIB 2021)	-0,49%	-0,44%	-0,42%	-0,47%
Acumulado 3 años (en % PIB 2021)	-1,14%	-1,00%	-0,97%	-1,00%
Acumulado 5 años (en % PIB 2021)	-1,61%	-1,37%	-1,34%	-1,37%

Fuente: IERAL

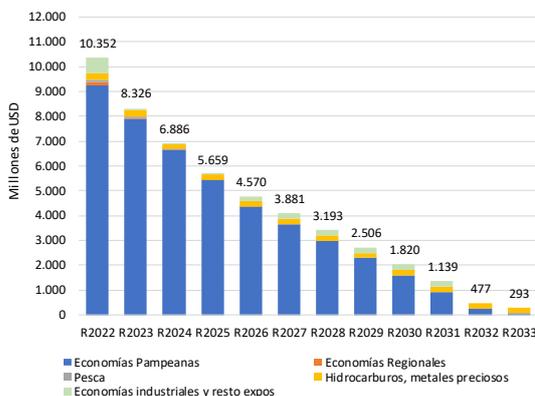
*Se imputa sólo la pérdida de recaudación de DEX por la menor presión tributaria, sin imputar posibles cambios en la recaudación de otros impuestos, ni tampoco una respuesta positiva de la oferta exportable.

El esquema 4 tiene un costo fiscal de USD 2.255 millones en el primer año, de USD 4.825 millones en el tercer año y de USD 6.594 millones en el 5to año; nótese que este esquema no tiene un costo fiscal tan distinto al del esquema 2 (particularmente desde el año 3), lo que indica que hay muchas actividades cuya carga tributaria es bastante cercana al 3%, por lo que resulta prácticamente indiferente llevar sus tasas a 0 en el primer año o ir reduciéndolas en 3 puntos anuales.

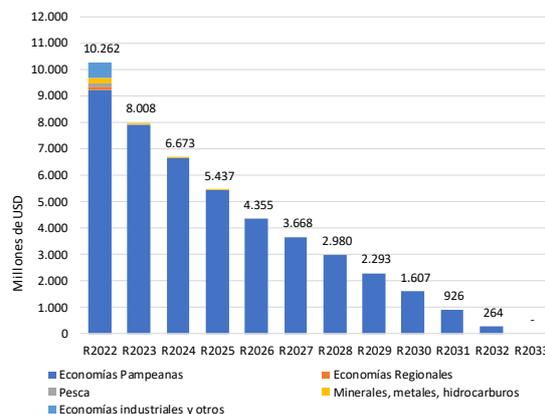
Figura 72. Evolución de recaudación de DEX según esquemas definidos
Simulaciones 2023 -2033 - En millones de USD
Esquema 1 **Esquema 2**



Esquema 3



Esquema 4



Fuente: IERAL.

En síntesis, un esquema de reducción gradual de derechos de exportación tendría un costo fiscal directo de entre USD 2,0 mil y USD 2,4 mil millones en el primer año de aplicación, según ritmo de baja de alícuotas, equivalente a entre 0,4% y 0,5% del PIB nacional. Este costo va creciendo a medida que pasan los años, al cabo del quinto año los ingresos resignados se ubicarían en un rango de entre USD 6,5 mil y USD 7,8 mil millones (entre el 1,3% y 1,6% del PIB).

Como antes se mencionase, las cifras presentadas refieren a la pérdida de recaudación de este impuesto, aunque pueden sobrestimar el verdadero costo fiscal, particularmente de los primeros años, si se atiende a lo siguiente:

- Es de esperar una respuesta positiva de los volúmenes exportados frente a la menor presión tributaria, lo que implica incrementar la base imponible (*ceteris paribus* resto de variables) hasta tanto el impuesto se mantenga vigente.
- Los recursos que pierde el fisco los gana el sector privado, siendo de esperar que una buena parte de ellos pase a integrar la base imponible del impuesto a las ganancias y, por ende, aumente la recaudación de este impuesto.
- La menor presión tributaria debería incrementar la inversión, producción y el empleo en los sectores beneficiados, generándose mayor actividad económica y por ende mayor recaudación de impuestos varios (impuesto a los débitos y créditos bancarios, impuestos al trabajo, impuestos a los combustibles, etc.)

VI.2.3 Pago de Derechos de Exportación como Pago a Cuenta del Impuesto a las Ganancias

Una forma de disminuir la carga tributaria y en paralelo contribuir a la formalización de la economía sería complementar o sustituir el proceso de reducción de alícuotas de DEX con la posibilidad de que los productores y empresas tomen parte de lo pagado en concepto de DEX a cuenta del Impuesto a las Ganancias. Este beneficio sería para los productores agrícolas, no para los exportadores directos, que son en definitiva quienes soportan la carga de los DEX.³⁴

Nótese que estos mecanismos de pagos a cuenta ya se utilizan actualmente en otros impuestos, caso del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios y el Impuesto a los Combustibles en los que parte de lo pagado se descuenta del impuesto determinado en el Impuesto a las Ganancias.

Este beneficio podría aplicarse sobre las ventas de todos los productos agrícolas gravados, aunque parecería más pertinente limitarlo al caso de la soja (potencialmente también otros granos que son gravados con alícuotas altas, como trigo y maíz), que es el producto que soporta la mayor carga y el que muy probablemente permanezca gravado por más tiempo dada la importante restricción fiscal que enfrenta el Estado nacional argentino y la situación social.

Podría instrumentarse entonces un pago a cuenta para quienes declaren ventas de soja en el año comercial de la cosecha o en el año calendario. Para determinar cuánto

³⁴ Aquellos inscriptos como tales en los registros oficiales (SISA AFIP). Pago a cuenta que podría ser utilizado para pagar anticipos o en la liquidación anual del impuesto.

importe podrá ser tomado como pago a cuenta, el productor consideraría el pago de DEX implícito en cada venta de soja que realice, dado que el DEX ya se halla descontado del precio que recibe. El pago implícito puede ser estimado a partir de la siguiente fórmula:

$$DEX_S = \text{Ventas Soja} * (1/(1-t_s)) * t_s \quad (1)$$

donde:

DEX_S = Monto de Derecho Exportación Pagado en Venta de Soja

Ventas de Soja = Valor del volumen comercializado a precios pizarra Rosario

t_s = Alícuota de DEX soja vigente al momento de la venta

Por ejemplo, con un precio pizarra Rosario de USD 352 / tonelada, 100 toneladas vendidas y una alícuota de DEX de soja del 33%, el monto de DEX pagado sería:

$$DEX_S = \text{USD } 352 * 100 * (1 / (1-0.33)) * 0.33$$

$$DEX_S = \text{USD } 17.340$$

Luego, dependerá de la legislación qué % de este impuesto pagado podrá ser tomado como pago a cuenta en el IG. En términos de la fórmula (1), la determinación del pago a cuenta quedaría:

$$\text{Pago a Cuenta } DEX_S = \text{Ventas Soja} * (1/(1-t_s)) * t_s * P_C \quad (2)$$

donde:

P_C = % del monto pagado de Derecho de Exportación que podrá ser tomado como pago a cuenta del IG

Si por ejemplo se permitiese tomar como pago a cuenta un 10% de lo pagado, en el ejemplo antes presentado el monto permitido sería:

$$PDEX_S = \text{USD } 352 * 100 * (1 / (1-0.33)) * 0.33 * 0.1$$

$$PDEX_S = \text{USD } 1.734$$

¿Qué costo fiscal podría tener este beneficio en un esquema en el que la carga tributaria de DEX se irá reduciendo con el paso de los años?

Para responder la pregunta debe considerarse:

- a) La recaudación de DEX sobre productos del complejo sojero (estimada en USD 7.095 millones en 2021, se considerará como cifra “base” para los cálculos).
- b) El sendero de baja de DEX de productos del complejo sojero que se propone llevar adelante, por ejemplo, el Esquema 1 (que cuenta con una reducción anual de 4 pp de DEX) o el Esquema 2 (una reducción anual de 3 pp), que determinará la evolución de la recaudación con el paso de los años.
- c) El % de lo pagado en concepto de DEX que podrá ser utilizado como pago a cuenta, este % puede ser fijo o variable.
- d) Finalmente, el % de los productores de soja que se beneficiarán de la medida que estaban teniendo ganancias y el % de estas ganancias (las ex ante y ex post el cambio) que se estaban declarando y declararán ante el fisco (y por ende pagando IG). Respecto a este punto, debe considerarse que en un proceso en el que se vayan disminuyendo las alícuotas de DEX para todos los granos, la ecuación económica de los productores (es decir, sus ganancias), *ceteris paribus* el resto, debería ir mejorando.

De acuerdo a modelos teóricos (basados en rindes medios, tecnología de uso generalizado), productores propietarios de región pampeana podrían tener ganancias de entre 10% - 15% sus precios de venta (FAS) en años climáticamente normales, mientras que productores arrendatarios ganancias de entre 5%-8% de precios de venta. En zonas más alejadas de los puertos y/o de menor aptitud agrícola estos porcentajes pueden ser menores, dados los mayores costos de flete y la menor productividad media de la tierra. Una alícuota de DEX del 33% del valor de venta FOB (precio de exportación) genera un impuesto implícito de aproximadamente el 50% el valor de venta FAS (precio Rosario), por tanto, tomar como pago a cuenta el 10% de lo pagado de DEX sería equivalente a reconocer un 5% de la venta FAS, un porcentaje que estaría por debajo o en el límite de las ganancias de productores propietarios y arrendatarios de la región pampeana y un poco más ajustado en el caso de otras regiones del país.

El porcentaje de DEX pagados que se puede tomar como pago a cuenta del IG puede ser constante, por caso una alícuota fija del 10% como la antes definida, o ser variable (creciente) a los efectos de incentivar la declaración de ventas e ingresos de los productores. Si el proceso de reducción de alícuotas de DEX no convergiese a cero (por

caso, se deja una alícuota del 3% para el grano de soja como sucediera en la década de los '90), un esquema que permita el pago a cuenta de los DEX pagados podría hacer que quién dispone de ganancias y las declara completamente no sufra el costo de los DEX y que quién dispone pero no las declara tenga ahora mayores incentivos a hacerlo, dado que ello no implicará mayor carga tributaria en el IG al estar disponible el pago a cuenta.

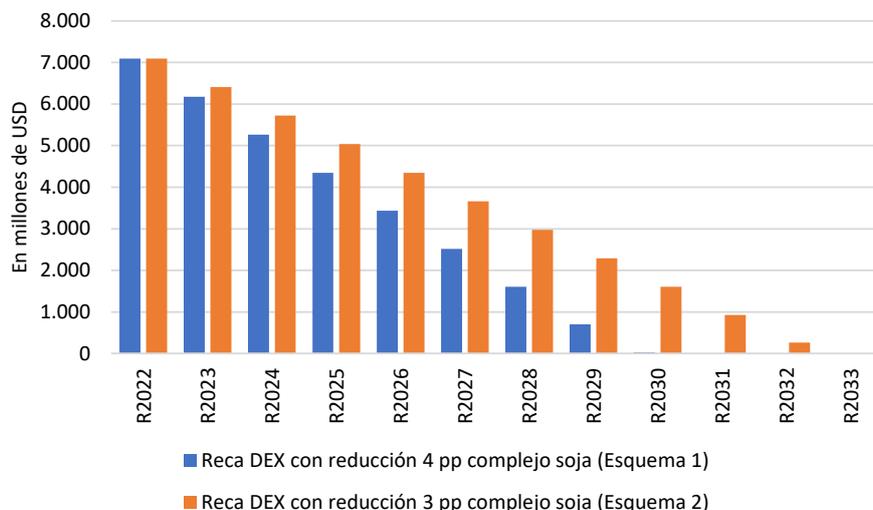
Si un esquema como el que se discute en ese apartado se aplicase para una recaudación estimada de DEX sobre complejo sojero de USD 7.095 millones (volúmenes, precios y alícuotas del año 2021), un pago a cuenta equivalente al 10% de los DEX tendría un costo anual máximo de USD 709 millones; este sería el costo fiscal máximo suponiendo que en todos los casos los productores de soja declararían ganancias por un monto igual o similar al 10% de lo pagado en concepto de DEX (\geq 5% de sus ventas FAS). Si lo anterior no se cumpliera y por ejemplo los productores aprovecharan el 70% de este beneficio (ya sea porque no todos tienen y/o declaran ganancias, o porque no todos pueden aprovechar el 100% del beneficio), el costo fiscal sería de USD 497 millones.³⁵ Para los años siguientes, este costo fiscal se va reduciendo dado que lo mismo sucede con la recaudación de DEX, en una dinámica que dependerá del esquema de reducción de alícuotas que se defina.

En los gráficos siguientes se presenta la evolución de la recaudación de DEX sobre complejo sojero y el costo fiscal estimado del pago a cuenta del IG para los Esquemas 1 y 2 de reducción de alícuotas antes definidos, suponiendo una apropiación del 70% y del 100% del beneficio y una tasa de pago a cuenta que se mantiene constante al 10%. El costo fiscal de este mecanismo es más alto en el Esquema 2 que en el Esquema 1, por el hecho que en el Esquema 2 se sigue pagando DEX hasta el año 2032 (la recaudación de DEX se mantiene en este esquema más alta durante todo el período).³⁶ Por otra parte, como puede inferirse, mientras mayor es la apropiación, mayor el costo fiscal.

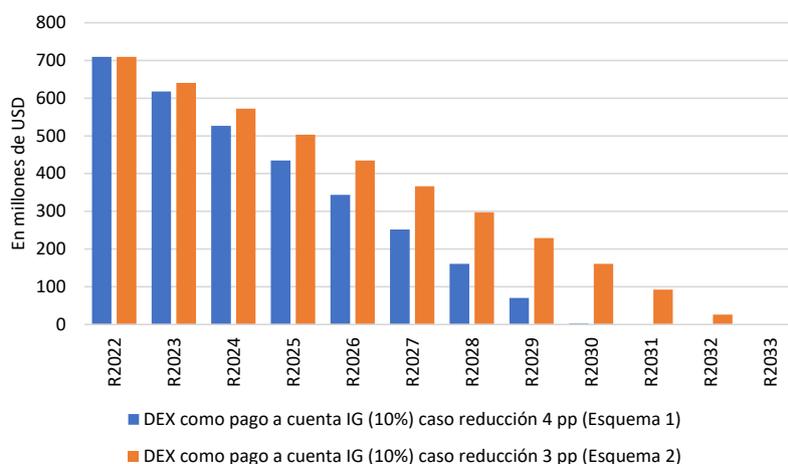
³⁵ Este porcentaje de aprovechamiento dependerá también de la posibilidad o no de trasladar de un año a otro el DEX pagado y no recuperado en forma completa en el ejercicio.

³⁶ El Esquema 1 tiene, en relación al Esquema 2, un costo fiscal más alto en términos de recaudación de DEX que se va resignando todos los años, pero un costo fiscal menor en términos de la pérdida de recaudación de IG que el pago a cuenta genera.

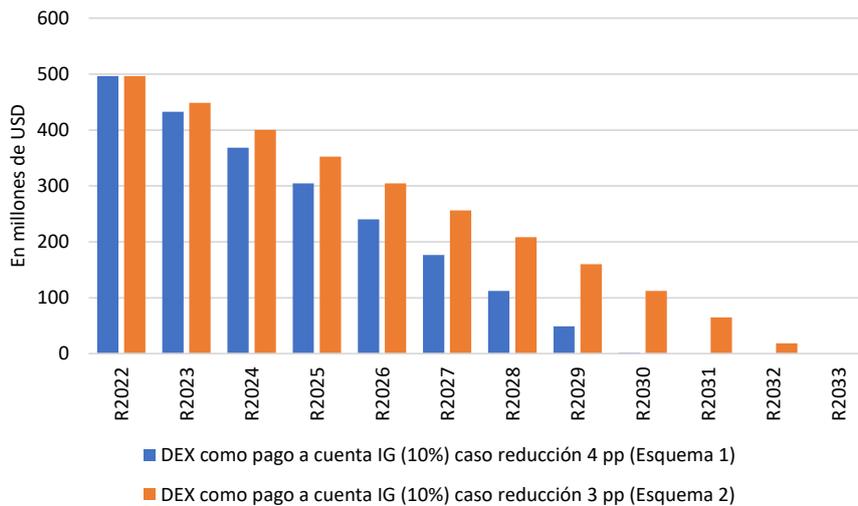
Figura 73. Recaudación estimada de DEX Complejo Sojero 2023-2033, bajo Esquemas 1 y 2 de reducción de alícuotas



Costo fiscal estimado de permitir que un 10% de los DEX pagados en soja sean utilizados para cancelar obligaciones en el Impuesto a las Ganancias (2023-2033)
Caso de apropiación del 100% del beneficio



Costo fiscal estimado de permitir que un 10% de los DEX pagados en soja sean utilizados para cancelar obligaciones en el Impuesto a las Ganancias (2023-2033)
Caso de apropiación del 70% del beneficio



Fuente: IERAL

En la simulación anterior se supone un porcentaje fijo de los DEX pagados como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias. Pero este parámetro podría ser variable, creciente en el tiempo a medida que se reducen las alícuotas de DEX y por ende los montos pagados.

VI.2.4 Costo fiscal de un esquema que combina la reducción de alícuotas de DEX y beneficio de usar parte del pago de DEX a cuenta de IG

La baja de derechos de exportación tiene un costo fiscal directo que depende de cómo sea la secuencia de reducción de alícuotas según productos / complejos. En los esquemas 1 y 2 antes presentados, que suponen reducción de 3 o 4 puntos porcentuales, el costo fiscal del primer año se ubica en un rango de entre el 21% y 23% de la recaudación total del impuesto (año base).

Este costo fiscal se acrecienta si además de la baja de tasas se acoplan otros beneficios (hasta tanto se apliquen DEX), como podría ser la posibilidad de utilizar un determinado % de lo que se está pagando en concepto de DEX para cancelar el impuesto determinado en el Impuesto a las Ganancias. Por otra parte, como ya fuese mencionado, debe advertirse que en las estimaciones se sobrestima el costo fiscal de la reducción de alícuotas si al menos parte de estos ingresos se convierten en ganancias y en base imponible del Impuesto a las Ganancias.

Suponiendo que se establece una reforma gradual tal como la establecida en el Esquema 1 más la posibilidad de usar un 10% de lo pagado en concepto de DEX sobre principales granos (soja, trigo, maíz, sorgo) para cancelar obligaciones en el Impuesto a las Ganancias, el costo fiscal de la misma se ubicaría en un rango de aproximadamente USD 2.800-3000 millones en el primer año. Este número incluye una pérdida de recaudación de USD 2.350 millones por la baja de alícuotas y de entre USD 450 – 650 millones por el pago a cuenta, según el porcentaje de apropiación efectiva de este último beneficio. Se trata de una cifra equivalente a 0,6 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto.

Una aclaración relevante es que el costo fiscal del “primer año” de aplicación de este esquema combinado se distribuirá en realidad entre el primer y segundo año. Esto debido a que la baja de alícuotas percute tributariamente en el año en la que se aplica, mientras que el pago a cuenta del IG lo hace recién al año siguiente, cuando se realiza la determinación de las ganancias sujetas a impuesto y se liquida el tributo.

VI.2.5 Recupero parcial de DEX si se compran determinados bienes

Una alternativa (o complemento) a la reducción de alícuotas de DEX o a la posibilidad de usar una porción de los DEX implícitamente pagados como pago a cuenta del impuesto a las Ganancias, sería la posibilidad que una porción de los DEX implícitos se utilice para comprar determinados bienes por parte de los productores agropecuarios, que el Estado considere que resulta conveniente promocionar, dado su impacto sobre la producción y el empleo local, o sobre el medio ambiente. Por caso, podrían incluirse la compra de algunas de los siguientes bienes o servicios:

- ✓ Compra de maquinarias, implementos agrícolas, utilitarios, camiones, equipos de riego y otros bienes de capital que resulten de uso habitual en el sector agropecuario, tratándose en todos los casos de unidades nuevas y de fabricación nacional;
- ✓ Compra de fertilizantes y/o semillas fiscalizadas;
- ✓ Pago a contratistas de servicios agropecuarios;
- ✓ Compra de inmuebles nuevos ubicados en el territorio de la República Argentina;

VII. Conclusiones

A lo largo del presente informe se abordó el diagnóstico y propuestas ligadas a la generación de empleo, la producción y las exportaciones, con derrame al entramado productivo y social de la Provincia de Córdoba. Incluyendo un relevamiento y descripción exhaustiva de programas sociales tanto nacionales como de la Provincia de Córdoba. Además, se trabajó sobre la incidencia de los programas sociales y de empleo en el ingreso de las poblaciones vulnerables en conjunto con alternativas de propuestas a fin de sustituir progresivamente planes sociales por incentivos para la generación de nuevos empleos, con una revisión de estrategias que promueven la contención social de los hogares en los que los jóvenes y poblaciones vulnerables se desarrollan, mediante propuestas de políticas para nivelar capacidades de las poblaciones vulnerables que permitan su inserción laboral.

En suma, a partir del trabajo realizado se identificaron algunos de los principales problemas para el crecimiento de la producción y el empleo, ellos son:

- **Costos y regulaciones en el mercado laboral:** Alto costo laboral; Alto costo indemnizaciones; Rigidez contratos de trabajo. Se propone una reforma al régimen de indemnizaciones y de contratos de trabajo para nuevos empleos del sector privado.
- **Incentivos laborales y costo fiscal de algunos planes sociales:** Planes sociales o de empleo que desalientan búsqueda laboral. Gran número de personas con escasa empleabilidad. Alto costo fiscal de planes. Se propone, plan de reconversión del programa Potenciar Trabajo en empleo privado formal y capacitación laboral para la empleabilidad de la población vulnerable
- **Sesgo anti-exportador** (entre otros, generador de escasez de reservas del Banco Central de la República Argentina): Existencia de DEX con el objeto de recaudar y desacoplar precios internos de los externos. Restricciones a las exportaciones de alimentos para desacoplar precios. Desaliento a las exportaciones. Se propone: Eliminación de las restricciones cuantitativas a las exportaciones. Reducción gradual de los DEX y programa para subsidiar focalizadamente la demanda de alimentos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Armendáriz, Alberto (2018). El modelo brasileño que mira el Gobierno para las indemnizaciones. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-modelo-brasileno-que-mira-el-gobierno-para-las-indemnizaciones-nid2137881/>
- Belacín y Arnoletto, (2019). Panorama de las empresas en Argentina. Sec. De Transformación Productiva. Min. de Producción y Trabajo.
- Bitencourt, A. (2018). O trabalhador e o FGTS: análise econômica acerca da remuneração do FGTS.
- Durán, F. G., Briatore, H., Mezzanotte, F., Geri, M., Elorza, M. E., Moscoso, N. S., ... & Gutierrez, E. M. (2019). Canasta básica alimentaria para la persona mayor en Argentina.
- García-Louzao, J. (2021). Employment and wages over the business cycle in worker-owned firms: Evidence from Spain. *British Journal of Industrial Relations*, 59(2), 418-443.
- Hennicke, L. (2006), Chile Grain and Feed Annual 2006, USDA Foreign Agricultural Service GAIN Report, <http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200604/146187603.doc>, accessed 26/9/08.
- Hofer, H. (2006). Reform of Severance Pay Law in Austria. IHS, discussion paper.
- Hofer, H., U. Schuh, y D. Walch (2012). Reforming Severance Pay: An International Perspective, Chapter Effects of the Austrian Severance Pay Reform, pp. 177-194. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, R., Y. Pouget, M. Vodopivec y M. Weber (2011) Severance pay programs around the world: history, rationale, status, and reforms. IZA discussion paper No. 5731.
- INDEC (2016). La medición de la pobreza y la indigencia en Argentina. Buenos Aires. Obtenido de https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf
- INDEC (2020). Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total. Buenos Aires. Obtenido de https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/preguntas_frecuentes_cba_cbt.pdf
- Kettemann, A., Kramarz, F. y Zweimuller, J. (2017) Job Mobility and Creative Destruction: Flexicurity in the Land of Schumpeter. CEPR Discussion Papers 12112, C.E.P.R. Discussion Papers.

Mitra, S., & Josling, T. (2009). Agricultural export restrictions: Welfare implications and trade disciplines. Position paper agricultural and rural development policy, IPC.

Pittard, M. J. (2017). Redundancy in Australia. A Fair Legal Framework?. *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, (4), 170-181.

Pok, C., Clemente, A., Duclos, S., Haimovich, A., Rodriguez, D., Almeida, M., ... & Rim, M. J. (2016). La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina.

Rojas Miño, I. (2014). La indemnización por término de contrato de trabajo: instrumento de protección ante el despido. *Ius et Praxis*, 20(1), 91-122.

Velásquez Pinto, M. D. (2016). Protección ante el desempleo en Colombia: una propuesta de reforma del Mecanismo de Protección al Cesante. *Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*. Santiago: CEPAL, 2016. LC/G. 2687-P. p. 143-162.