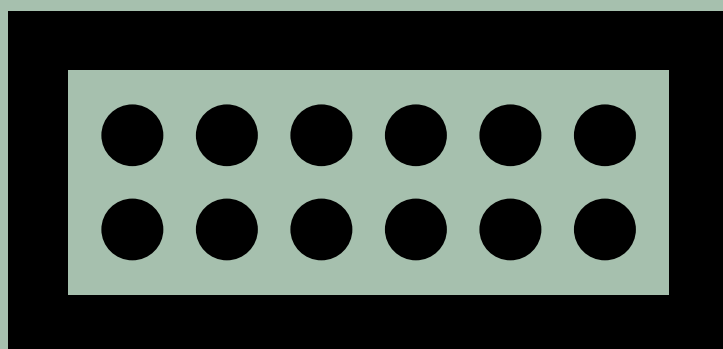


# Régimen de contribuciones patronales y riesgos del trabajo para MiPyMEs



Trabajo e ingresos

Sebastián Etchemendy  
Federico Pastrana  
Juan Manuel Ottaviano  
Tomás Canosa  
Joan Manuel Vezzato  
Macarena Santolaria

Documento 3

Serie  
Una reforma laboral para la  
inclusión y el crecimiento

# Régimen de contribuciones patronales y riesgos del trabajo para MiPyMEs

Sebastián Etchemendy  
Federico Pastrana  
Juan Manuel Ottaviano  
Tomás Canosa  
Joan Manuel Vezzato  
Macarena Santolaria

Documento 3

## Serie

Una reforma laboral  
para la inclusión y el  
crecimiento

- Generar riqueza
- Promover el bienestar
- Transformar el Estado



## Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

Nos dedicamos al estudio e investigación de políticas públicas sobre la base de evidencia. Como parte de nuestra política de promover la transparencia y promoción de la discusión pública, disponibilizamos los datos utilizados para nuestros análisis, para que cualquier persona que lo desee pueda replicar los análisis realizados y generar nuevas investigaciones.

Creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir, una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

---

## Trabajamos en tres misiones estratégicas para alcanzar el desarrollo inclusivo y sustentable de la Argentina:

**Generar riqueza.** La Argentina tiene el potencial de crecer y de elegir cómo hacerlo. Sin crecimiento, no hay horizonte de desarrollo, ni protección social sustentable, ni transformación del Estado. Por eso, nuestra misión es hacer aportes que definan cuál es la mejor manera de crecer para que la Argentina del siglo XXI pueda responder a esos desafíos.

**Promover el bienestar.** El Estado de Bienestar argentino ha sido un modelo de protección e inclusión social. Nuestra misión es preservar y actualizar ese legado, a través del diseño de políticas públicas inclusivas que sean sustentables. Proteger e incluir a futuro es la mejor manera de reivindicar el espíritu de movilidad social que define a nuestra sociedad.

**Transformar el Estado.** La mejora de las capacidades estatales es imprescindible para las transformaciones que la Argentina necesita en el camino al desarrollo. Nuestra misión es afrontar la tarea en algunos aspectos fundamentales: el gobierno de datos, el diseño de una nueva gobernanza estatal y la articulación de un derecho administrativo para el siglo XXI.

---

## Cita sugerida

Etchemendy, S., Pastrana, F., Ottaviano, J. M., Canosa, T., Vezzato, J. M. y Santolaria, M. (2025). [Régimen de contribuciones patronales y riesgos del trabajo para MiPyMEs](#). Fundar.

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

---

# Índice

## Régimen de contribuciones patronales y riesgos del trabajo para MiPyMEs

### Documento 3

### Serie

Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento

5	<a href="#">Introducción a la serie</a>	17	<a href="#">Propuesta de reforma de las contribuciones patronales para micro y pequeñas empresas</a>
6	<a href="#">Introducción</a>		
8	Empleo privado registrado en el pasado reciente	18	Cifras que sustentan la propuesta. Recaudación, no registro y gasto tributario
9	El debate sobre la informalidad y los costos	20	Cambio en las contribuciones patronales: simulación
10	La informalidad en el mundo MiPyME	21	<a href="#">Propuesta de reforma de las alícuotas de riesgos del trabajo para microempresas</a>
12	<a href="#">Cambios en las contribuciones laborales. Lecciones de experiencias pasadas</a>	21	Criterios de determinación de las alícuotas y componentes
14	<a href="#">El esquema de contribuciones patronales. La normativa</a>	28	Propuesta: topes a las alícuotas de riesgos del trabajo por tamaño
14	Cambios normativos recientes	30	<a href="#">Reflexiones finales</a>
15	El (des)orden actual del régimen general formal de aportes y contribuciones	32	<a href="#">Bibliografía</a>

## Introducción a la serie

Este documento integra la serie [Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento](#). La transformación del mundo del trabajo, impulsada por la globalización económica y los cambios tecnológicos, desactualizó algunas de las regulaciones e instituciones de trabajo existentes. La reforma que proponemos busca abordar estas transformaciones de una manera equilibrada y ambiciosa bajo dos dimensiones. La dimensión de la oferta tiene contenidos que buscan facilitar la oferta de bienes y servicios por parte de las empresas; la dimensión de la demanda tiene contenidos que buscan mejorar la calidad del trabajo y nuevos derechos laborales.

# Introducción

La influencia de los costos laborales en el empleo está estrechamente relacionada con la postura que se adopte respecto a la caracterización de la informalidad en el mercado laboral argentino y sus causas. Por un lado, se encuentran quienes creen que las causas del estancamiento del empleo registrado, así como de la existencia de informalidad, están relacionadas con la presión tributaria y la presencia de un Estado que restringe el libre juego de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. Bajo este enfoque, la rebaja generalizada de los costos, junto con una desregulación masiva del mercado de trabajo, resolvería los problemas. Por otro lado, están quienes plantean la importancia de la estructura productiva, los problemas de inserción de los países periféricos y la falta de crecimiento económico sostenido en el marco de un modelo de desarrollo estable como principales explicaciones de la informalidad. Esta segunda perspectiva, que funciona como punto de partida de este documento, entiende que una desregulación general no resuelve los problemas mencionados, sino que, por el contrario, tiende a profundizarlos, en un contexto de crecimiento de las desigualdades y la exclusión social. No se trata de soslayar la cuestión tributaria ni la presión impositiva (especialmente en algunos segmentos que concentran elevados niveles de informalidad, como las MiPyMEs), pero sí de entender que la creación de empleo registrado está fundamentalmente vinculada a las condiciones de crecimiento económico sostenido.

**En este marco, una reforma laboral no llevará a un salto en la cantidad de empleo de la economía, pero puede contribuir a mejorar la calidad del empleo y la formalización de relaciones laborales.**

La reciente propuesta de reforma laboral aprobada por el gobierno de Javier Milei, de impacto general muy bajo, no ofrece una solución que contemple a la vez la cuestión de los costos en las unidades económicas pequeñas y los derechos de los trabajadores. El gobierno permite a empleadores (que no sean sociedades) de hasta tres trabajadores, incorporar personal bajo la categoría de “colaboradores independientes” sin ninguna obligación de aporte o contribución a la seguridad social; en teoría esos costos deben ser cubiertos por el mismo trabajador, lo que es altamente improbable en esas situaciones de empleo precario. En otras palabras, el gobierno recurre al camino fácil: legalizar la informalidad. No creemos que ese sea el camino.

Los debates sobre la informalidad y la dinámica del empleo registrado en Argentina no están resueltos, ni en el terreno de las ideas ni en términos políticos. La propuesta que elaboramos en este documento procura rebajar sustancialmente los costos para empleadores, especialmente de microempresas, incentivándolos al mismo tiempo a que registren empleados para que pasen a estar cubiertos por la seguridad social (acceso a jubilación y obra social) y gocen de los derechos laborales (por ejemplo, aguinaldo y vacaciones).

En nuestra propuesta, la cuestión MiPyME resulta fundamental, en tanto concentra no sólo una parte muy importante del empleo, sino también elevados niveles de informalidad. Darle lugar a la discusión sobre los costos y la fragilidad de las pequeñas y microempresas implica pensar esquemas tributarios diferenciales, porque estas empresas, dada su menor productividad, no pueden pagar lo mismo que las grandes. Es decir, deben considerarse los distintos niveles de productividad, capacidad organizacional y experiencia de las empresas a la hora de contratar trabajadores, facilitando la formalización, especialmente en las firmas más pequeñas.

Además, en Argentina, las experiencias de rebaja a nivel horizontal —para todas las empresas indistintamente de su tamaño— de las contribuciones patronales no tuvieron un impacto significativo

## Introducción

sobre el empleo. La evidencia y la literatura muestran que no resulta conveniente avanzar en políticas horizontales en materia de reducción de contribuciones patronales, dado su impacto adverso en la recaudación. Sin embargo, sí existe evidencia de que este tipo de iniciativas han tenido impactos significativos en contextos específicos y en determinados sectores de la economía ([Castillo et al., 2012](#)).

Las reformas horizontales, además de no promover el empleo, suelen ser muy costosas para el fisco y afectan particularmente el sistema de protección social. Desde una mirada optimista, quienes defienden la implementación de estas políticas suelen plantear un impacto positivo en el empleo y, por lo tanto, en la recaudación. Pero en los hechos, terminan derivando en planteos de achicamiento del sistema de protección social por el desfinanciamiento que producen. Esto implica que cualquier propuesta de cambio en el esquema actual debe prestar especial atención a la cuestión fiscal, y ser explícita si plantea un cambio en el sistema de protección social.

A su vez, el esquema actual de contribuciones patronales tiene grandes superposiciones en términos de incentivos, lo cual genera falta de claridad y confusión. Es necesario mejorar la transparencia, los mecanismos de adhesión a los incentivos, la relación del Estado con los beneficiarios, y evaluar el impacto de estas iniciativas. El problema de la superposición de alícuotas existentes es especialmente importante para las micro y pequeñas empresas, dadas las deficiencias en términos administrativos y de gestión de los recursos humanos. Por ello, el esquema de contribuciones debe ser simple y claro.

Por tanto, dada la relevancia en la creación de empleo y los niveles de informalidad del segmento de las micro y pequeñas empresas, así como la falta de claridad del esquema actual, proponemos un reordenamiento y reducción de las contribuciones patronales (excepto aquella destinada a la obra social), que haga foco en este segmento. La disminución abarca únicamente a las micro y pequeñas empresas<sup>1</sup>, con el objetivo de fomentar su formalización. La rebaja es de un 95% para todas las microempresas, con un esquema que se extiende al empleo adicional en las pequeñas empresas, con rebajas del 95%, 70% y 50% en el primer, segundo y tercer año, respectivamente. Con el fin de compensar el costo fiscal asociado a esta propuesta, se propone la eliminación de los gastos tributarios actuales relacionados con las contribuciones patronales, que representaron el 0,13% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2022. Al considerar el límite a la cuota de ART que detallamos más abajo, el descuento a perpetuidad del total del costo laboral patronal no salarial que proponemos para las microempresas es de alrededor del 20%.

En efecto, como consideramos que la cuestión de los costos no salariales no debe estar enfocada únicamente en las contribuciones patronales a la seguridad social, la segunda parte de este documento se centra en el análisis de costos que implica la cobertura de riesgos de los accidentes y las enfermedades profesionales a través del sistema de aseguramiento privado (Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, ART). El sistema actual se rige por alícuotas pactadas<sup>2</sup> entre las empresas y las aseguradoras. Esto presenta enormes disparidades de costos para las empresas según el tamaño de las mismas. Nuestra propuesta busca minimizar los costos de riesgos del trabajo de las empresas de 1 a 5 empleados. En los últimos veinte años las microempresas han pagado el doble de alícuota que el promedio de empresas y hasta cuatro veces más que las más grandes. Actualmente, las microempresas representan el 71% de las empresas aseguradas y sólo el 25% de las empresas donde se produjeron siniestros. Por esto mismo, nuestra propuesta plantea que estas no paguen más que el promedio y, al mismo tiempo, propone que las alícuotas por sector sean mucho más representativas del nivel de accidentabilidad que presenta cada uno de ellos, a partir de una mayor desagregación de los sectores y la actualización de sus alícuotas. También proponemos eliminar el componente fijo del Fondo de Enfermedades Profesionales que pagan todas las empresas, pero que en términos relativos impacta en mayor medida en las empresas de menor tamaño.

---

<sup>1</sup> Contemplando la definición de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que es en función de la cantidad de trabajadores.

<sup>2</sup> Porcentajes sobre la masa salarial que definen las cuotas a pagar por las empresas.

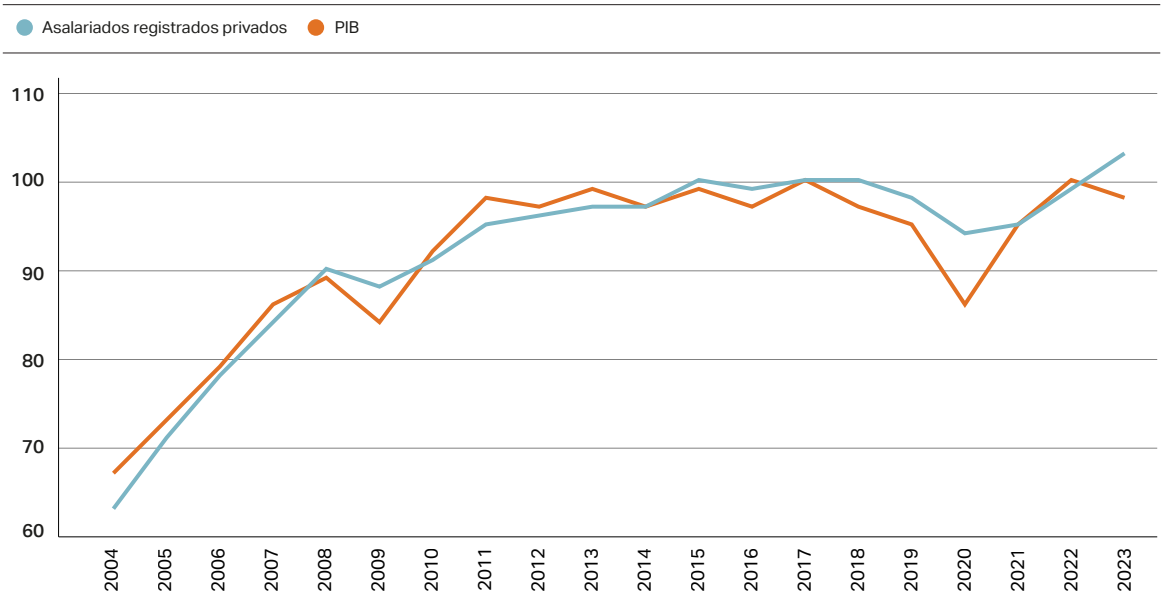
## Empleo privado registrado en el pasado reciente

El crecimiento del empleo registrado privado en la Argentina se encuentra estancado desde hace más de una década. Esta afirmación, sin embargo, no niega que en el transcurso de este período hubiera oscilaciones en el desempeño de esta variable, como ilustra el gráfico 1a. Producto de esta dinámica, los asalariados registrados representaban en 2012 el 19,5% de la población en edad de trabajar, mientras que en 2023 eran el 17,6%, reflejando que la creación de empleo durante la última década no logró incrementarse a la par del aumento poblacional.

Los grandes ciclos de crecimiento del empleo registrado privado en Argentina se dieron en el marco de ciclos de crecimiento económico sostenido, y viceversa (gráfico 1b). Entre 2004 y 2011, el promedio anual de variación del PIB fue del 5,7%, mientras que el del empleo fue del 6,1%. En el ciclo siguiente observamos una variación negativa del 0,3% del PIB, mientras que el empleo creció apenas el 0,4%. Finalmente, entre 2020 y 2023, la economía creció en promedio un 1,1%, mientras que el empleo asalariado privado registrado lo hizo un 1,2%. La evolución del empleo registrado experimentó las mismas oscilaciones que registró la economía argentina durante estos períodos. En el largo plazo, por cada punto porcentual que aumenta el PIB, el empleo aumenta 0,75 puntos porcentuales ([Trombetta et al., 2022](#)). En síntesis, la demanda de empleo manda: la evolución del empleo en Argentina se encuentra íntimamente relacionada con la posibilidad de sostener una mejora en la actividad económica. Esto no significa que algunas medidas no puedan contribuir en el corto plazo a generar empleo o a impulsar la registración de relaciones laborales preexistentes, pero la evolución del empleo en el largo plazo depende de la actividad económica.

### Evolución de los asalariados privados registrados y PIB (base 100 = 2007) (2004-2023)

Gráfico 1A



Fuente: Fundar, con base en [Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial \(OEDE\)](#) e INDEC.

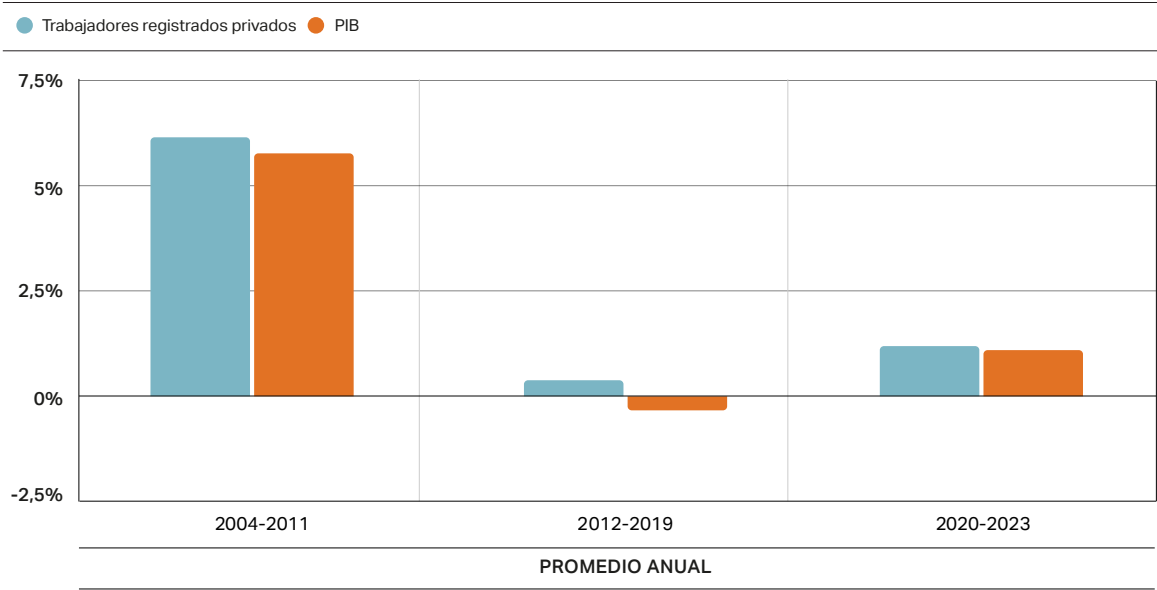
Gráfico 1B





Variación promedio anual de asalariados privados registrados y PIB en períodos

Gráfico 1B



Fuente: Fundar, con base en OEDE e INDEC.

El debate sobre la informalidad y los costos

El debate sobre los costos laborales no salariales y, particularmente, las contribuciones patronales lleva implícita (cuando no explícita) la discusión en torno a la informalidad y los costos de registración. Por informalidad laboral —para distinguirla de la informalidad económica— nos referimos al trabajo remunerado no registrado, es decir, al incumplimiento de la normativa laboral o de la seguridad social.

Un argumento recurrente en el debate público, incluso entre buena parte de los decisores de políticas públicas, sostiene que los costos de registración de las empresas y, particularmente, de los trabajadores constituyen un impedimento para la registración laboral. La respuesta frecuente ante este escenario es la reducción del componente contributivo a la seguridad social (contribuciones patronales) que las empresas realizan por cada trabajador de manera horizontal y sin distinción<sup>3</sup>.

Esta perspectiva, en línea con la planteada por Hernando de Soto (1987), pierde de vista dos aspectos en el análisis: la distinción por tamaño de empresas y la importancia de la productividad. A continuación, analizaremos estos dos aspectos clave para comprender y abordar los problemas del no registro laboral en la economía argentina.

En primer lugar, es importante distinguir la informalidad laboral (no registro) de las empresas de su informalidad económica, porque lo que subyace allí es la existencia de dos grupos de empresas. Por un lado, un segmento de empresas que componen el Sector Informal Urbano (SIU), tal como lo define el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estos establecimientos se caracterizan por ser unidades de baja productividad con características de subsistencia. En este segmento, la reducción de las cargas patronales tiene un impacto menor debido a que la informalidad excede a la cuestión laboral; sufre un

3 En ese sentido, y a modo de ejemplo, un documento reciente con recomendaciones de política pública, elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sostiene que “una de las explicaciones para la insuficiente creación de empleo formal son los altos costos de la formalidad”. Propone entonces “reducir el costo de la seguridad social contributiva y financiarla con rentas generales en vez de impuestos al trabajo” (Colombo et al., 2024).

## Introducción

efecto arrastre de la informalidad económica: está estrechamente relacionada con la ineficiencia productiva. Por otro lado, un universo de empresas más o menos consolidadas, que no son de mera subsistencia, en las que hay un determinado nivel de formalidad económica<sup>4</sup>.

En segundo lugar —y vinculado a lo anterior—, existe una distinción en términos de tamaño de empresas. El concepto MiPyMEs engloba a micro, pequeñas y medianas empresas que se destacan por su participación tanto en el número total de empresas de una economía como en el empleo. Dada la limitada información existente, a lo largo de este trabajo se utilizarán dos definiciones de MiPyMEs (una empleada por el Ministerio de Economía según la facturación y otra, de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). En América Latina, a diferencia de las grandes, estas empresas poseen una limitada participación en el producto bruto (equivalente al 25% del total), lo que contrasta con el que tiene este mismo segmento en Europa (56%). Esta peculiaridad de la región, que se replica para el caso argentino, está relacionada con las brechas de productividad de las grandes empresas en estos países con respecto a las MiPyMEs ([Dini y Stumpo, 2019](#)).

En términos organizacionales, la diferencia entre las micro y pequeñas empresas y las empresas medianas se relaciona con la dirección de la compañía. La gestión de la compañía —las herramientas, así como la toma de decisiones— está diferenciada según el tamaño del establecimiento. En las empresas de menor tamaño relativo, la dirección lleva adelante la agenda comercial, productiva, financiera y administrativa, mientras que en las de mayor tamaño relativo, la dirección se encuentra más especializada.

Desde Fundar se realizó en 2023 [una propuesta de reforma tributaria](#) que plantea la existencia de un esquema desordenado de alícuotas de contribuciones patronales y la necesidad de contar con un esquema impositivo con mayores similitudes a las estructuras de los países más desarrollados, que gravan más a los ingresos y beneficios, y menos a los bienes y servicios. La propuesta que se plantea en este documento debe pensarse de forma integral con las propuestas allí planteadas.

En síntesis, entendemos que la discusión respecto de los costos laborales, su relevancia e impacto potencial sobre el empleo registrado tiene dos aristas muy importantes: la discusión MiPyME sobre la informalidad y la discusión MiPyME sobre las brechas de productividad. Ambas discusiones deben entenderse a la luz de los debates históricos sobre la informalidad y su vínculo con la estructura económica y social de nuestro país y América Latina.

## La informalidad en el mundo MiPyME

Argentina cuenta con 1,6 millones de contribuyentes MiPyMEs, según el Ministerio de Economía. El 34% de estas compañías son empleadoras, mientras que el resto son unipersonales (monotributistas y/o autónomos). El rol de las MiPyMEs, siguiendo la definición del Ministerio de Economía, se puede contemplar al analizar cinco variables que reflejan la importancia que tienen estos actores en la economía del país: explican el 99,5% de las empresas, el 46% de la facturación, el 63% del empleo registrado, el 15% de las exportaciones y el 90% de las empresas exportadoras.

A partir de este rol en la agregación de valor, la creación de empleo registrado y la generación de divisas, se han impulsado permanentemente iniciativas para potenciar la actividad y producción de las empresas de menor tamaño relativo. Las diversas teorías plantean que es necesario impulsar medidas específicas. Eso no quita que, dentro del universo MiPyME, convivan una heterogeneidad de situaciones que van desde microempresas de subsistencia hasta empresas medianas que exportan y están insertas en las cadenas globales de valor.

---

<sup>4</sup> En la práctica, la situación de las PyMEs no es dicotómica entre la subsistencia y la maximización de beneficios; conviven distintas combinaciones entre ciertos niveles de formalidad económica con informalidad y lo mismo sucede en términos laborales con registraciones que en múltiples instancias no reflejan el total de la dedicación de los/las trabajadores/as.

Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), las microempresas tienen una alta concentración de trabajadores asalariados no registrados<sup>5</sup>. Incluso en los años de mejoras sostenidas en la registración del empleo —2003 a 2013— la reducción de la tasa de asalariados no registrados en el segmento de las microempresas fue sensiblemente menor a la del resto (bajó 12% en el primero y 46% en el resto) ([ver gráfico de Schteingart et al., 2024](#)).

**Asalariados privados totales, registrados y no registrados (%) (3er trimestre de 2023)**

Tabla 1

	Registrados	No registrados	Totales	Tasa específica de no registro
Micro (1 a 5)	13%	63%	34%	77%
Pequeña (6 a 25)	28%	27%	27%	41%
Media (26 a 200)	35%	7%	24%	13%
Grande (más de 200)	24%	2%	15%	6%
Total	100%	100%	100%	41%

Fuente: Fundar, con base en microdatos de la EPH y clasificación de tamaño de empresas según el criterio de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, basado en el empleo.

Los datos de la EPH muestran que las microempresas tienen una tasa específica de no registro —asalariados no registrados en relación con los asalariados totales— muy alta (arriba del 75%), la cual va descendiendo a medida que aumenta el tamaño de la empresa. Esta tasa específica permite explicar más del 60% del empleo asalariado no registrado total del sector privado. Es decir, focalizando la política de reducción de contribuciones patronales, se estaría atacando a más de la mitad del empleo no registrado del sector privado. Esto se explica por la elevada tasa de no registro de este segmento.

En el caso de las empresas pequeñas, la tasa de no registro se acerca al promedio, explicando menos del 30% de los asalariados no registrados totales, lo cual hace que los esfuerzos fiscales pueden existir, pero tendrán menor efectividad *a priori*, además de ser más costosos.

A esto se le suma que la estructura impositiva, si bien presenta diferencias, en términos generales no presenta una progresividad significativa entre una microempresa, una pequeña, una mediana y una grande. Esto llevaría a que las micro y pequeñas empresas no tengan un nivel de productividad adecuado para afrontar los costos de registración y el pago de salarios registrados.

Esta situación de menor productividad y mayor informalidad en las micro y pequeñas empresas en Argentina podría entenderse principalmente como producto de una multiplicidad de factores como la inestabilidad macroeconómica, las características generales de la estructura impositiva, el limitado acceso al financiamiento, los problemas de logística y las oscilaciones permanentes, según el tipo de gobierno, en las estrategias en materia de comercio exterior (tanto importadoras como exportadoras), que se traducen en que las MiPyMEs en múltiples instancias cuenten con menos capacidades para competir con las empresas más grandes de sus mismos países o con firmas de otras naciones.

La agenda en materia de brechas de productividad implica enfrentarse a este desafío para contar con herramientas que permitan incrementar la productividad de este segmento y, al mismo tiempo, aumentar la creación/registración de empleo. Esta agenda, que se propone a continuación, forma parte de una arista contemplada en los incentivos para la contratación/registración, y debe ser complementada con otras agendas que se vienen planteando desde Fundar, vinculadas a políticas para incrementar la productividad y las exportaciones en los diversos sectores de la economía, así como la creciente

Cambios en las contribuciones laborales. Lecciones de experiencias pasadas



<sup>5</sup> La literatura económica, por ejemplo, [La Porta y Schleifer \(2014\)](#), [Ulyseea \(2020\)](#) o [Beccaria y Maurizio \(2017\)](#), resalta que el empleo informal está en las empresas de menor tamaño relativo principalmente.

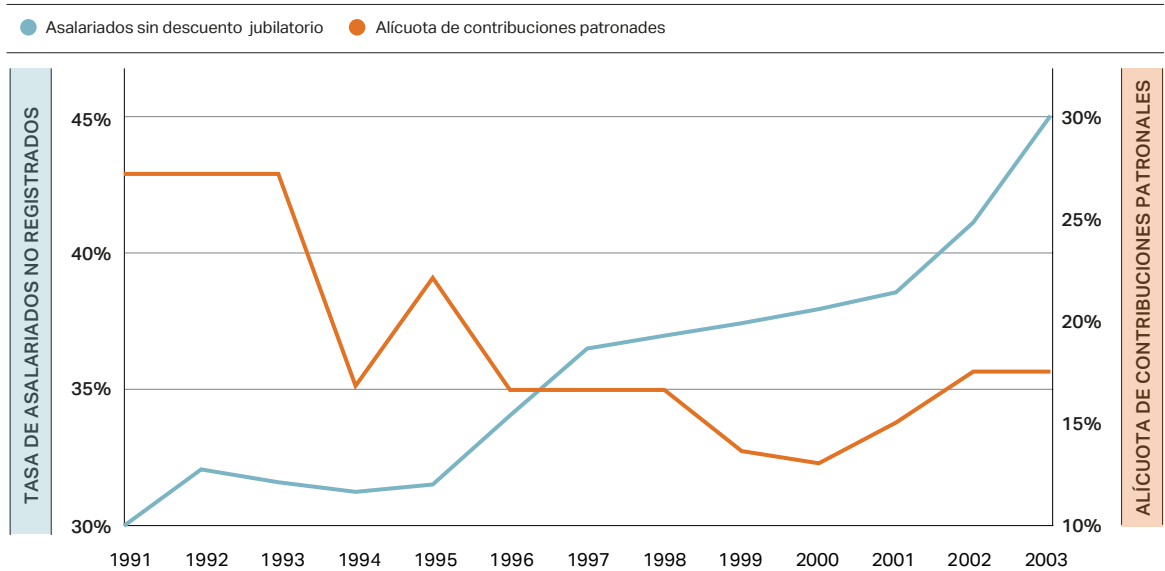
incorporación de tecnología en el marco de la industria 4.0 y la transformación digital<sup>6</sup>. Sin embargo, y dado el elevado tiempo que llevará esta agenda, hasta que se dé esa convergencia de productividad, ante la necesidad de aumentar la formalización, es necesario buscar iniciativas que acompañen a los segmentos de mayor vulnerabilidad.

# Cambios en las contribuciones laborales. Lecciones de experiencias pasadas

Las contribuciones patronales a la seguridad social sufrieron distintas modificaciones en los últimos treinta años. Muchas se concentraron en los años 1990<sup>7</sup>. Según [Beccaria y Maurizio \(2017\)](#), las contribuciones netas (contemplando el crédito fiscal al IVA, cuyo régimen actual data de 2001) se redujeron entre un 25% y un 40% según el sector o zona. Hasta 1994, la alícuota efectiva alcanzaba el 27% (sin contemplar el 6% destinado a obras sociales) y, a partir de entonces, tras diversas reducciones, nunca volvió a recuperar ese nivel. En el año 2000, la alícuota llegó a ser del 12,7% hasta el año 2001, cuando en el marco de los problemas derivados de la pérdida de recaudación —por una combinación de las retracciones en las contribuciones, el avance del no registro y el desempleo— volvieron a ser aumentadas ([Beccaria y Maurizio, 2017](#); [Roca, 2005](#)). A partir de 2002, la alícuota podía variar según zona o sector entre un 21% y un 17%, rango que se mantuvo prácticamente estable hasta las modificaciones de 2017.

## Evolución de Tasa de asalariados no registrados (eje izq.) y alícuota de contribuciones patronales (eje der.) (1991-2003)

Gráfico 2A



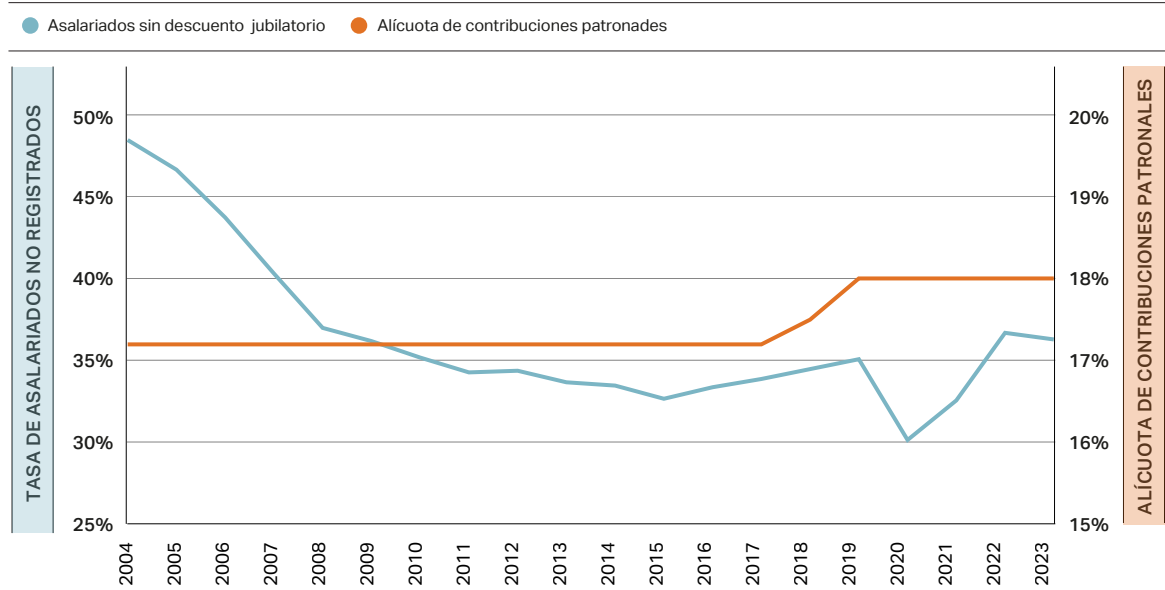
Fuente: Fundar, con base en Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<sup>6</sup> Desde Fundar se elaboraron propuestas vinculadas al esquema de derechos de exportaciones para el sector agropecuario en [Allan et al. \(2024\)](#), el desarrollo del sector de GNL en [Arceo et al. \(2022\)](#), el potencial del sector del software en [Bril Mascarenhas et al. \(2024\)](#), entre otras publicaciones.

<sup>7</sup> [Damill et al. \(2003\)](#) argumentan que los cambios en el sistema previsional en la década de los noventa contribuyeron a explicar el déficit fiscal. Por un lado, la reforma previsional instrumentada a fines de 1994 trasladó al subsistema previsional privado (las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) buena parte de los ingresos del sistema, mientras se mantenía el gasto público en pagos previsionales. Por otro lado, el gobierno dispuso la reducción de las contribuciones patronales, en un intento por mejorar la competitividad, debilitada por la apreciación cambiaria. En este sentido, la emergencia del déficit fiscal se originó en el sistema de seguridad social. De todas maneras, en la segunda mitad de la década de los noventa, el principal componente incremental del gasto corriente público fueron los propios intereses de la deuda pública.

Evolución de Tasa de asalariados no registrados (eje izq.) y alícuota de contribuciones patronales (eje der.) (2004-2023)

Gráfico 2B



Fuente: Fundar, con base en EPH y normativa.

Desde la mitad de los noventa, se comenzó a recurrir a las genéricamente denominadas “devaluaciones fiscales”: medidas destinadas a reducir la carga tributaria (sobre los sectores productores de bienes transables, principalmente) con el fin de compensar los problemas derivados de la apreciación real del peso, un rasgo congénito del régimen de convertibilidad. Los problemas del régimen, que imponía un tipo de cambio bajo complementado con una apertura de la economía, quisieron solucionarse con rebajas de impuestos. Estas políticas no sólo fueron inefectivas respecto a sus resultados en términos de actividad y empleo, sino que tendieron, de manera estructural, a consolidar un mayor déficit fiscal.

[Novick et al. \(2009\)](#) afirman que se produjo un efecto perverso en materia de crecimiento y regularización del empleo a raíz de la reducción de las contribuciones. Hubo una reducción severa de las contribuciones patronales entre 1995 y 2000, que implicó un costo de USD 23.313 millones corrientes para el Sistema de Seguridad Social. Si con esto se computan los aportes personales al régimen de capitalización y la evasión previsional por empleo asalariado no registrado en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), el costo alcanzó los USD 84.730 millones durante el mismo período.

Mientras el Estado intentaba reducir el costo laboral vía la disminución de los aportes, la tasa de empleo no registrado aumentaba del 29,6 por ciento en 1991 al 37,3 por ciento en el año 2000 y al 44,8 por ciento en mayo de 2003. Desde 2005, si bien las contribuciones patronales quedaron en un mismo nivel, se evidenció una importante caída de la tasa de no registro, en el marco de un crecimiento muy importante del empleo registrado.

Al analizar el impacto de las reducciones en las contribuciones durante los años 1990, diversos autores sostienen que el efecto sobre la creación de empleo y sobre la formalización de los existentes fue escaso ([Lauletta, 2023](#); [Beccaria y Maurizio, 2017](#); [CEDLAS, 2010](#)).

Las modificaciones implementadas en 2002 se mantuvieron constantes durante más de 15 años. La única modificación sustancial se efectuó en 2014 con una reducción del 50% para las contribuciones de microempresas en el marco del [Régimen Permanente de Contribuciones de la Seguridad Social para Microempleadores](#). Un estudio reciente analiza el impacto de las reducciones patronales implementadas en 2014 sobre el empleo según el tamaño de las empresas ([Bertin et al., 2024](#)). Sus autores observaron que la reducción de contribuciones aumentó la formalidad del empleo en 4,1 puntos porcentuales

El esquema de contribuciones patronales. La normativa



adicionales en las empresas de menor tamaño, con un efecto aún más pronunciado en los sectores con bajos niveles de registración laboral. Además, concluyeron que el impacto en la formalización de empleos se mantuvo varios años después de la reforma. Estas modificaciones fueron eliminadas en 2017.

A partir de la [Reforma Tributaria de 2017](#) se dispuso una unificación en 19,5%, y se inauguró un sistema de mínimo no imponible aún vigente. El mínimo salarial no imponible para recaudar contribuciones patronales, instaurado en 2017 de manera homogénea —sin distinción del tamaño de las empresas—, implicó una importante transferencia del gasto tributario —que el Estado deja de recaudar— a las grandes empresas, también beneficiarias de esta medida. Asimismo, esta reforma implicó la eliminación paulatina de las alícuotas diferenciales según la localización de la compañía (beneficios que estaban previstos en el marco del [Decreto 814 de 2001](#)).

Una iniciativa divergente de las antes mencionadas se implementó puntualmente en el marco de la crisis internacional de 2008/2009. [Castillo et al. \(2012\)](#) explican que el Gobierno impulsó una reducción de contribuciones durante 24 meses (baja del 50% durante los primeros 12 meses y del 25% durante los 12 meses restantes) para las contrataciones de nuevos trabajadores. Esto permitió que 85 mil empresas incorporaran 408 mil personas. Si bien esta iniciativa fue diseñada de manera horizontal, también aclaran que cinco sectores de la economía concentraron el 76% de las contrataciones bajo esta modalidad. Al explicar qué tuvo de diferente esta iniciativa se encuentran cuatro argumentos: se implementó por un tiempo limitado; contemplaba sólo las contrataciones adicionales; en la práctica estuvo concentrada en cinco sectores económicos; el país se recuperó rápidamente de la crisis internacional, y se realizó en el marco de perspectivas económicas alentadoras.

Por lo tanto, las experiencias realizadas demuestran que la baja de contribuciones horizontal y para las relaciones ya existentes no tiene un impacto significativo sobre el empleo. Como mencionamos en la sección anterior, a nuestro entender y como plantea la literatura especializada, es la política macroeconómica, y su éxito o fracaso respecto al crecimiento económico sostenido, la que impacta. Asimismo, las reformas de contribuciones de manera horizontal, además de no afectar significativamente el empleo, suelen ser muy costosas para el fisco y afectan particularmente el sistema de protección social.

Las modificaciones de las contribuciones deben pensarse en segmentos particulares, prestando atención al costo fiscal y sin esperar grandes impactos en el empleo, sino en la formalización.

## El esquema de contribuciones patronales. La normativa

### Cambios normativos recientes

La última modificación del esquema de contribuciones patronales se realizó a fines de 2019. Actualmente se mantiene una alícuota diferencial que distingue entre empresas grandes del sector comercio y servicios (20,44% + 6% de contribución a la obra social) y el resto (18% + 6% de obra social). A esto se le agrega un piso mínimo no imponible por trabajador, que quedó congelado desde 2019 (por lo tanto, su impacto es muy bajo o nulo), y un porcentaje de crédito fiscal sobre IVA con base en la localización del establecimiento productivo<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> La [Ley 27541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva \(2019\)](#) frenó la reducción progresiva de las alícuotas para las empresas más alejadas de los centros urbanos que se había aprobado en la Reforma Tributaria de 2017, pero no implicó regresar a los niveles previstos en el [Decreto 814/2001](#).

El esquema de contribuciones patronales. La normativa

Desde entonces, se introdujeron diversas excepciones y reducciones de contribuciones patronales para el sector de la salud, MiPyMEs, empresas que contraten titulares de programas sociales, entre otras medidas, que se sumaron a las políticas de inserción laboral que preveían reducciones de las contribuciones patronales. Un estudio reciente da cuenta de la existencia de por lo menos 48 alícuotas diferentes ([Lódola et al., 2024](#)). Este modelo emparchado resultó en un mosaico de exenciones que no está dirigido a la protección social ni permite un diseño progresivo de las contribuciones a la seguridad social por salario, tamaño, sector o zona.

## El (des)orden actual del régimen general formal de aportes y contribuciones

El sistema de aportes y contribuciones se aplica sobre una base imponible compuesta por todas las remuneraciones del sector público y privado, a excepción del régimen de casas particulares. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, el esquema vigente se encuentra compuesto por diversos criterios de segmentación (por zona geográfica, actividad, nivel de empleo, facturación), mínimos no imponibles, alícuotas diferenciales y reintegros impositivos. Estas regulaciones fueron establecidas por distintas normativas a lo largo del tiempo, superpuestas como capas geológicas, que dificultan su interpretación y, desde ya, su cumplimiento y aprovechamiento por parte de los potenciales beneficiarios (las empresas). Cada una de estas excepciones al régimen general se corresponde con distintos criterios para la determinación de las alícuotas diferenciales o está inspirada en una política distinta de carácter productivo, zonal, sectorial, de inserción laboral, etc. En este sentido, la comprensión de este esquema complejo supone el puntapié inicial en el camino de simplificación y establecimiento de una nueva estructura integral.

Actualmente, el principal ordenador de las contribuciones patronales ([Ley 27.541 de 2019](#)) responde a dos criterios: uno sectorial y otro por tamaño de empresa. Así, se establecen dos alícuotas: una del 20,4% de la nómina salarial para empresas grandes de comercio y servicios, y otra del 18% para el resto (tanto MiPyMEs de comercio y servicios como todos los segmentos de la actividad industrial).

### Esquema general de contribuciones patronales

Tabla 2

	Contribuciones		Aportes
	Inciso a (servicios y comercio no MiPyMEs**)	Inciso b (resto y MiPyMEs de servicios y comercio, empresas y organismos del sector público)	
<a href="#">SIPA</a>	12,35%	10,77%	11,00%
<a href="#">INSSJP</a>	1,58%	1,58%	3,00%
Asignaciones Familiares	5,40%	4,70%	
Fondo Nacional de Empleo	1,07%	0,95%	
Subtotal	20,40%	18,00%	14,00%
<a href="#">+ Obras sociales</a>	6%	6%	3,00%
Total	26,40%	24,00%	17,00%
+ ART	Costo promedio según Superintendencia de Riesgos del Trabajo: 2,5% (noviembre de 2023); para MyPyMEs: 5%.		

\*\* Mayores a mediana tramo 2.  
Fuente: Fundar, con base en [Ley 27.541 de Solidaridad Social \(2019\)](#).

Sin embargo, a este criterio deben adicionarse o superponerse otros (agrupados en cuatro ejes), derivados de excepciones que definen las alícuotas efectivas y que se impulsaron en el último tiempo (algunos están vigentes y otros ya no):



## 1. Mínimo no imponible

**Salarial (mínimo no imponible).** La Ley 27541 establece un piso salarial de \$ 7004 desde el cual se tributa (mínimo no imponible). Es importante destacar que, dada la inflación, desde ese momento ese monto se ha ido licuando. En su origen representaba aproximadamente el 25% del salario bruto promedio (actualmente, cerca del 2%).

**Por tamaño de empresa.** También se establece un mínimo no imponible de \$ 10.000 sobre la masa salarial en empresas de hasta 25 trabajadores.

## 2. Sectorial

**Sectorial (actividades intensivas en trabajo, 2018).** La base mínima imponible asciende a \$17.509 para los empleadores de los sectores textil, de confección, de calzado, de marroquinería, de salud y del sector primario agrícola e industria comprendidos en el [Decreto 1067/2018](#).

**Sectorial (educación, 2023).** Alícuota diferencial de Universidades Nacionales ([Decreto 645/2023](#)), enseñanza privada.

**Sectorial (agrarios, 2011).** Alícuota diferencial para trabajadores agrarios. [Leyes 23808, 25191 y 26727](#).

**Sectorial (salud, 2022/2023).** Alícuota diferencial para trabajadores de la salud. Decretos [577/2022](#) y [478/2023](#).

## 3. Geográfico

**Zona geográfica.** Reintegros impositivos por devoluciones de IVA según zona. También se incluyen hasta 85 zonas geográficas que gozan de reintegro en IVA equivalente al porcentaje de la base imponible determinado según zona.

**Norte Grande (con género).** El [Régimen de Promoción de Generación de Empleo en el Norte Grande](#) incluye reducciones especiales según el género de la nueva contratación (hasta 80% de reducción los primeros 12 meses).

## 4. Adhesión a programas

**Programas de inserción laboral, formación profesional o intermediación laboral.** Reducción del 90% al 100% de las contribuciones de cada nueva relación laboral por 12 meses.

**Acuerdo de precios.** Determinados empleadores del sector salud gozaron de una exención del 100% hasta el 31 de marzo de 2024 si participaron de acuerdos de precios con la Secretaría de Comercio.

La configuración del orden actual de contribuciones entre el régimen general y las excepciones da una impresión de la complejidad formal del sistema y de la importancia de determinar las alícuotas efectivas para establecer el peso de las excepciones y su incidencia fiscal.

En síntesis, en la actualidad existen numerosos criterios, varios de ellos superpuestos. Entendemos que los beneficiarios y los objetivos tienen que ser claros y comprensibles para el conjunto de actores de la economía. La superposición actual de regulaciones sólo otorga opacidad y confusión.





# Propuesta de reforma de las contribuciones patronales para micro y pequeñas empresas

El Régimen de Contribuciones y ART que proponemos tiene las siguientes características:

## 1. Reduce los costos patronales de las microempresas al 5%.

Proponemos que las microempresas (hasta 5 trabajadores) paguen únicamente el 5% de las contribuciones patronales, es decir, una reducción del 95%.

## 2. Reduce los costos patronales de las pequeñas empresas, a ajustar según cantidad de empleados.

Para las pequeñas empresas (6 a 25 trabajadores) proponemos un esquema de reducciones sobre los trabajadores adicionales que la empresa decida contratar.

El esquema se efectúa sobre el puesto de trabajo nuevo y es escalonado en el tiempo. Es decir, si una empresa pequeña (6 hasta 25 trabajadores) amplía su dotación, pagará sobre los trabajadores adicionales sólo el 5% de las contribuciones durante un año, 30% el segundo año y 50% el tercero.

## 3. Establece un régimen de transición para pasar de micro a pequeña empresa.

En el caso de una transición de micro a pequeña empresa, esto es, microempresas que cambien de categoría (tienen 5 trabajadores y contratan más), mantendrán para los 5 trabajadores preexistentes la reducción del 95% durante un año. Sobre los trabajadores nuevos regirán las mismas condiciones que para los trabajadores adicionales de las pequeñas empresas (reducción del 95% el primer año, 70% el segundo y 50% el tercero). De esta forma, las microempresas que pasen a ser pequeñas empresas por la incorporación de personal sostendrán el beneficio de reducción del 95% por lo menos por un año para toda su dotación.

## 4. Elimina las retracciones actuales a las contribuciones.

Finalmente, con el objetivo de ordenar el esquema actual y contribuir a la sostenibilidad fiscal, se plantea la eliminación de las retracciones actuales a las contribuciones. Dado que los costos tributarios de estas retracciones se estiman en un 0,13% del PIB, el costo total de la política que proponemos estaría completamente compensado.

## 5. Modifica el régimen de ART.

Por último, la propuesta de reforma sobre costos laborales no salariales incluye una modificación al régimen de ART, que permitirá reducir el excesivo costo, de fuerte carácter regresivo, de la aseguración de los riesgos del trabajo para las microempresas. En efecto, estas llegan a pagar hasta el doble que las grandes empresas. Se propondrán topes que contemplen las complejidades de cada sector, pero que logren una reducción significativa del costo en este segmento de empresas. A su vez, se exime a las microempresas del pago fijo relativo al fondo fiduciario de enfermedades profesionales.

La ventaja de la propuesta realizada consiste en priorizar principalmente a las empresas de menor tamaño relativo y ser agresivos para impulsar el registro de las relaciones laborales existentes en estos segmentos. Esto no significa que se quiera promover una economía cuyo modelo de país sea una estructura de

microempresas, sino entender la realidad de la producción actual. Vamos a focalizar en las microempresas dado que presentan mayores niveles relativos de informalidad, y porque es menos costoso abordarlas para lograr un mayor impacto potencial sobre la formalización de trabajadores actualmente no registrados. La desventaja de la propuesta está vinculada a no impulsar un esquema significativamente más progresivo que también incorpore a las empresas que tienen más de 5 trabajadores y permita suavizar el impacto de la propuesta. En este caso, dado el costo fiscal estimado, se pretende priorizar el segmento más pequeño. En la medida en que se pretenda aumentar el costo de la medida o compensar ingresos revisando las alícuotas para otros contribuyentes podrían diseñarse otros esquemas.

## Cifras que sustentan la propuesta. Recaudación, no registro y gasto tributario

A nuestro entender, existen tres dimensiones relevantes a la hora de pensar una propuesta de cambio en las contribuciones patronales:

- **Fiscal.** El impacto fiscal sobre la recaudación de contribuciones patronales, la recaudación total del Sistema Público No Financiero y su peso en el PIB.
- **Beneficiarios.** La cantidad de empresas beneficiadas.
- **Empleo.** A cuántos trabajadores afecta.

Habida cuenta de la disponibilidad de información, los cálculos que sustentan la propuesta se realizaron con base en el año 2022. Se estimó la cantidad de empresas, el empleo y el monto que pagaron en contribuciones patronales en 2022. A partir de la recaudación de contribuciones (Secretaría de Hacienda, Sector Público No Financiero) y su estructura en términos de tamaño de empresa (Superintendencia de Riesgos del Trabajo), se consideró el impacto esperado de la política en los tres aspectos mencionados.

La tabla 3 muestra que, si bien las microempresas representan más del 70% del total de empresas y apenas el 8% del empleo registrado, el cuadro 3 muestra que sólo representan el 4% de la masa salarial (lo cual usaremos para estimar su participación en la recaudación de contribuciones). En las pequeñas empresas, los números son más importantes (20% en empresas y 12% en empleo), por lo que el impacto en la recaudación estimada de contribuciones es más relevante (representa el 9%).

Esto lleva a destacar un punto importante: cualquier cambio en las contribuciones es costoso, pero dicho costo aumenta a medida que crece el tamaño de la empresa considerada. Al mismo tiempo, dado que la tasa de no registro específica de cada segmento es decreciente conforme aumenta el tamaño de la empresa (ver tabla 3), incluir empresas más grandes implica impactar sobre un segmento menor de puestos no registrados actuales susceptibles de ser formalizados.

### Cantidad y proporción de empresas y de masa salarial (según tamaño de empresa) (2022)

Tamaño de empresa (empleados)	Cantidad de empresas	% del total de empresas	Masa salarial (en miles de millones de pesos, MM)	% del total de los salarios de la economía
1 a 5	359.334	72%	\$MM 795	4%
6 a 25	101.298	20,3%	\$MM 1543	9%
26 a 100	28.568	5,7%	\$MM 2160	12%
101 a 500	8590	1,7%	\$MM 3244	18%
+500	1706	0,3%	\$MM 10.279	57%

Tabla 3

Fuente: Fundar, con base en Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

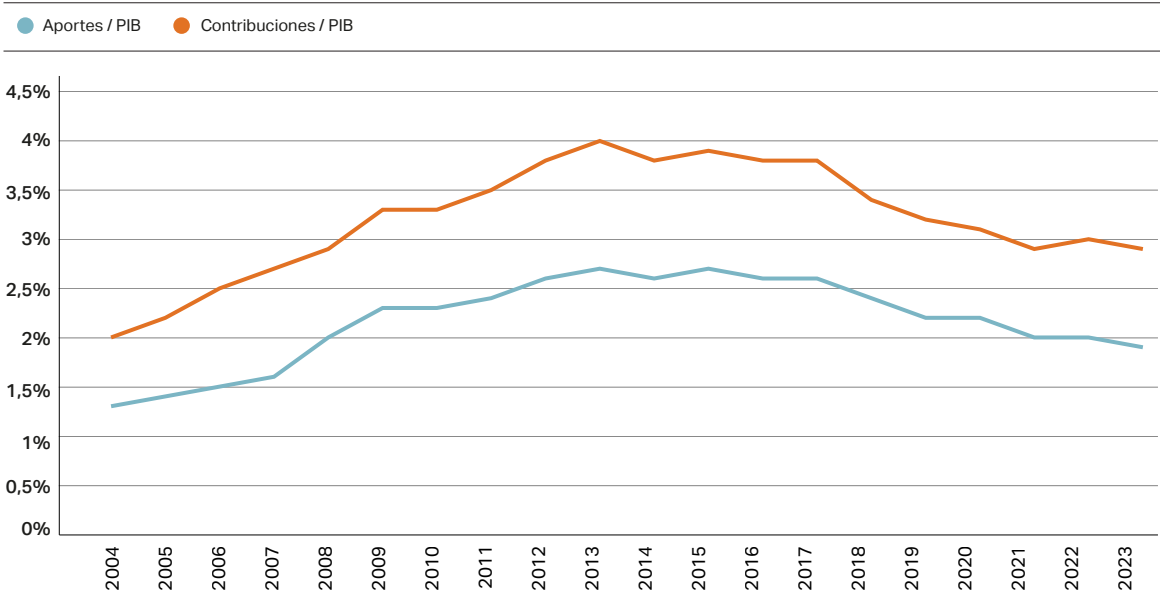
Propuesta de reforma de las contribuciones patronales para micro y pequeñas empresas

Considerando que en 2022 las contribuciones patronales representaron el 3% del PIB, la estimación arroja que la recaudación por contribuciones de las pequeñas empresas representa el 0,27% del PIB, mientras que las de las micro sólo el 0,12%. Esto implica que una modificación en las alícuotas tiene una incidencia mucho más significativa en términos fiscales cuando aumenta el tamaño de empresa (más del doble en pequeñas que en micro). Así, en términos recaudatorios, sería equivalente reducir un 100% la carga en las micro que reducir un 50% en las pequeñas empresas y un 25% de las empresas entre 100 y 500 empleados.

La recaudación de contribuciones patronales total sobre el PIB en 2022 fue del 3%, mientras que la de aportes personales fue del 2%. En el gráfico 3 se puede percibir cómo se produce una caída tendencial en la recaudación de aportes y contribuciones. La reducción de los aportes es más intensa por el efecto del retraso en la actualización de los topes de los aportes (que se ajustaron con base en la movilidad jubilatoria y se atrasaron crecientemente con el aumento de la inflación).

Evolución de aportes y contribuciones patronales en relación con el PIB (en porcentaje) (2004-2023)

Gráfico 3



Fuente: Fundar, con base en Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.

Dado el peso de 0,12% del PIB de las contribuciones patronales en las microempresas, una reducción permanente en un 95% implicaría un costo fiscal de sólo 0,11% del PIB. El impacto en las pequeñas empresas no se analiza, dado que no tiene efecto inmediato y se realiza sobre los trabajadores adicionales, que aportarían a la recaudación.

Para 2022, los gastos tributarios<sup>9</sup> estimados relacionados con las contribuciones patronales representaron el 0,13% del PIB. Los más representativos fueron los del régimen de Salud (0,04%) y las reducciones por zona geográfica (0,06%).

Tabla 4



9 Es decir, lo que el Estado deja de recaudar por brindar un tratamiento específico distinto al establecido en el régimen general.

Gastos tributarios incluidos en las normas de los impuestos<sup>10</sup> (2022)

Tabla 4

Concepto	% sobre PIB
Otros (Norte Grande, empleo joven, entre otros)	0,001%
Sector textil y economías regionales	0,004%
Repro II	0,01%
Medios audiovisuales	0,02%
Salud	0,04%
Zona geográfica	0,06%
Total	0,13%

Fuente: Fundar, con base en Secretaría de Hacienda.

Cambio en las contribuciones patronales: simulación

La medida dirigida a las microempresas generará un costo fiscal del 0,11% del PIB, equivalente a lo que se recauda actualmente en concepto de contribuciones en este segmento.

Sin embargo, entendemos que esta resignación presupuestaria responde a un objetivo mayor de justicia y progresividad fiscal, al diferenciar el segmento con menor capacidad contributiva del resto. Además, este costo se verá sobrecompensado con la eliminación del resto de los regímenes especiales sobre contribuciones patronales, que en el año de análisis tenían un costo fiscal del 0,13% del PIB. Esto permitirá, a su vez, alcanzar otro objetivo impulsado por esta reforma: simplificar el esquema de contribuciones, eliminando las superposiciones y capas de exenciones acumuladas a lo largo de los años. Como fuera mencionado previamente, esta propuesta de Fundar es sumamente agresiva en los segmentos de menor tamaño, dado que allí reside la mayor tasa de no registro. La desventaja de esta propuesta es que al focalizarse en este segmento no trabaja sobre las compañías de mayor tamaño. Una alternativa podría ser impulsar esquemas de mayor progresividad en el diseño de la propuesta.

Impacto de la propuesta de reducción de las contribuciones a microempresas y nuevos trabajadores en las pequeñas (en porcentaje del PIB)

Tabla 5

Concepto	% del PIB
Eliminación del gasto tributario sobre contribuciones patronales (año 2022)	+0,13%
Nuevo régimen para microempresas y nuevos trabajadores en pequeñas	-0,11%
Resultado	+0,02%

Fuente: Fundar.

Al hacer foco en las microempresas, la propuesta implica una rebaja de contribuciones al 72% de empresas registradas, abarcando el 34% del empleo total y más del 63% del empleo no registrado, según datos de 2022.

Propuesta de reforma de las alícuotas de riesgos del trabajo para microempresas



<sup>10</sup> No se consideran otros gastos tributarios no comprendidos en las normas impositivas, pero si en regímenes particulares como el contemplado en la [Ley de Economía del Conocimiento N° 27506](#), que contempla, por ejemplo, un bono fiscal por el pago de contribuciones patronales equivalente al 0,03% del PIB para el año 2022.

En síntesis, la propuesta presentada permite reordenar las contribuciones patronales y abarcar el segmento de empresas con mayor tasa de no registro, que es más frágil y vulnerable en términos productivos y tiene mayor potencial de registración. Si bien es una propuesta agresiva en términos de reducción de costos, al estar focalizada principalmente en las microempresas y los nuevos empleos de las pequeñas, cumple con el objetivo de ser fiscalmente sostenible.

## Propuesta de reforma de las alícuotas de riesgos del trabajo para microempresas

Uno de los componentes más relevantes de los costos laborales no salariales de los empleadores es la cobertura fija de los riesgos, los accidentes y las enfermedades profesionales a través del sistema de empresas de aseguramiento privado —conocidas como Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART)—. Si bien este modelo se encuentra regulado, los principios y propósitos del sistema no pueden ser alcanzados como consecuencia del modelo de securitización: la representación en un activo financiero de los riesgos de accidentes y enfermedades. En promedio, las microempresas de hasta 5 empleados pagan un 5% sobre la masa salarial para cubrirse de los riesgos asociados al trabajo. Teniendo en cuenta que los empleadores pagan el 6% de la masa salarial por la cobertura de salud y esta se basa en un principio solidario, mientras que el régimen de riesgos está securitizado, ¿por qué conllevan costos similares? Mientras que los beneficios o coberturas del primero son más continuos, los del segundo son más esporádicos. De la misma manera, si se consideran sólo los costos laborales no salariales abonados por las microempresas, los costos por ART equivalen al 18% del total.

El objetivo principal de la norma vigente es reducir la siniestralidad laboral mediante la prevención de riesgos derivados del trabajo. Además, se busca reparar los daños causados por accidentes laborales y enfermedades profesionales, incluyendo la rehabilitación del trabajador afectado. También se promueve la recalificación y recolocación de los trabajadores damnificados, así como la negociación colectiva laboral para mejorar las medidas de prevención y las prestaciones reparadoras.

En el actual sistema de riesgos laborales, los principios de prevención, universalidad, solidaridad y la reparación integral de los daños a la persona trabajadora no recaen exclusivamente en los empleadores. Dado que el sistema está securitizado, el cumplimiento de estos principios es compartido y se distribuye la responsabilidad con las aseguradoras. La solidaridad se manifiesta de manera limitada dado que la libertad de determinación de los costos del seguro puede recaer con mayor peso sobre empleadores pequeños que sobre los grandes. Si bien la evaluación de riesgos —que integra los principios básicos de la política de salud y seguridad en el trabajo— sirve para la determinación de los costos del seguro, este no alcanza a satisfacer las exigencias de la prevención; tampoco respeta criterios de progresividad en los costos, enfocando la prevención en las empresas de actividades de mayor riesgo.

A continuación, se hará un breve análisis de los criterios y componentes que actualmente determinan las alícuotas, segmentados por tamaño de empresa y sectores económicos, con el objetivo de resaltar su falta de progresividad. Por último, se realizará una propuesta de topes a las alícuotas de riesgos del trabajo por tamaño de empresa para preservar la justicia fiscal y proteger las microempresas.

### Criterios de determinación de las alícuotas y componentes

El sistema de alícuotas, fijadas libremente (aunque la normativa establezca mínimos y máximos por actividad), se establece a través de una cuota pactada entre las empresas y las aseguradoras. La alícuota equivale al monto o premio en moneda que la empleadora afiliada acepta pagar a la aseguradora para financiar las prestaciones previstas en el sistema de riesgos. Este monto se devenga mensualmente y

se compone de dos partes: una cápita fija en pesos por cada persona trabajadora asegurada y otra que se obtiene al imputar una alícuota porcentual sobre la masa salarial declarada.

El sistema dispone que la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) establecen los indicadores que las ART deben considerar para definir su régimen de alícuotas. Estos indicadores deben incluir el nivel de riesgo, la siniestralidad presunta y efectiva, y una suma fija por trabajador que se integrará al Fondo Fiduciario de Enfermedades Profesionales.

Los parámetros objetivos que determinan las alícuotas no forman parte del texto legal ni fueron actualizados por las autoridades administrativas. El nivel de riesgo debería determinarse por categorías en función del grado de cumplimiento por parte de cada empresa de la normativa de salud y seguridad, junto con otros parámetros objetivos que establezca la reglamentación. Los rangos de alícuotas fijados para cada categoría no pueden superponerse con los de otros niveles, y está prohibido establecer esquemas de bonificaciones o alícuotas fuera del nivel de riesgo determinado, aunque esta determinación se encuentre librada al acuerdo entre las partes. Además, se prohíbe cualquier forma de discriminación directa o indirecta basada en el tamaño de la empresa, aspecto que impide un enfoque preventivo y refuerza la determinación del mercado. Estos parámetros de la norma colisionan con el esquema de costos por actividad y tamaño que fuera adaptándose a medida que se asentó el modelo de riesgos.

A partir de entrevistas realizadas a actores clave del sistema, se identificó que existe una fuerte competencia entre las aseguradoras por captar a los clientes más grandes, lo que conduce a una agresiva reducción de las alícuotas por parte de las compañías, incluso por debajo de su valor técnico. Esta situación no se produce con las microempresas debido al tamaño de sus nóminas, lo que reduce la competencia en la práctica y resulta en el pago de mayores alícuotas.

**Cuota pactada por tamaño**

Si bien legalmente no se admite una discriminación por tamaño en la determinación de la alícuota, en los hechos esta es la norma. El tamaño de la empresa no es contemplado por la ley como un parámetro o criterio para la determinación de las alícuotas, en referencia al carácter no regulado de la alícuota según tamaño de empresa. En el gráfico 4 pueden observarse las cuotas pactadas como porcentaje de la masa salarial según el tamaño de la nómina. Las cajas indican el comportamiento que han tenido estas cuotas para cada segmento de empresa entre 1996 y 2024: por ejemplo, para las microempresas de 1, 2 y de 3 a 5 trabajadores, la mediana —indicador similar al promedio, que divide una serie en dos partes iguales y toma el punto medio— de la cuota pactada en ese período es siempre mayor a 5 (alcanzando máximos históricos cercanos a los 7 puntos porcentuales), mientras que para las empresas de más de 2500 trabajadores, la alícuota mediana es inferior a 2. Esta diferencia marca que existe una brecha muy amplia entre la cuota pactada de microempresas hasta 5 trabajadores contra la de las grandes empresas.

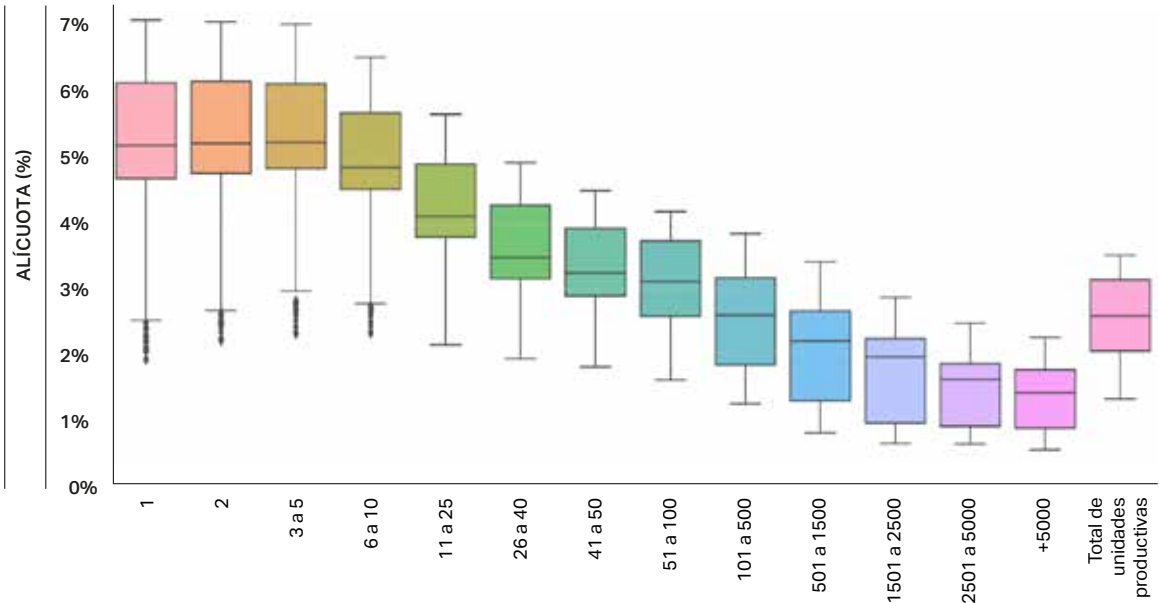
Gráfico 4



Propuesta de reforma de las alícuotas de riesgos del trabajo para microempresas

Gráfico 4

Cuota pactada como porcentaje de la masa salarial según tamaño de la nómina (1996-2024)



Fuente: Fundar, con base en Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

En este gráfico se puede observar la variación de las alícuotas según el tamaño de empresa entre 1996 y 2024. En este período, la alícuota mediana de las microempresas de 1 a 5 empleados se encuentra siempre por encima del 5% (alcanzando máximos mayores al 7%), mientras que el porcentaje descende de manera gradual a medida que aumenta la nómina. Las microempresas de hasta 5 empleados pagan históricamente el doble de alícuota que el promedio. Nuevamente, esto indica una mayor liberalidad en los acuerdos pactados entre empresas y aseguradoras en el caso de las microempresas, y menor brecha, mayor estabilidad y previsibilidad en el caso de las más grandes, además de costos más bajos.

La evolución de las alícuotas, como porcentaje de la masa salarial según el tamaño de la nómina de trabajadores de las empresas, indica que, más allá del aumento o la reducción acompañada de las alícuotas de los cuatro segmentos de empresas menores, la evolución de las alícuotas de las empresas más grandes parece obedecer a otros parámetros de determinación. En ningún momento se observa que las microempresas se acerquen siquiera a los costos pactados y abonados por las pequeñas. Como ya señalamos, la falta de parámetros regulados para la determinación de las alícuotas, que contemplen tamaño y mayor nivel de desagregación de topes por actividad, las deja libradas al acuerdo entre las partes, perjudicando especialmente a las microempresas, pero también beneficiando particularmente a las más grandes, que pagan alícuotas notablemente bajas.

Esta brecha objetiva —y no por determinaciones legales— debería corresponder a un mayor riesgo en las microempresas y un menor riesgo en las de mayor tamaño. El argumento sobre esta diferencia en los valores de las alícuotas por tamaño está basado, entre otros, en variables vinculadas a la accidentabilidad, siniestralidad y mortalidad de las micro y pequeñas empresas. En entrevistas<sup>11</sup> realizadas a los actores clave del sector privado, hubo consenso en que el negocio de las compañías durante los últimos años está vinculado al manejo de la liquidez y el negocio financiero, más que a la diferencia entre los cobros y las erogaciones por las coberturas a realizar. Esta situación explica

11 Se realizaron cuatro entrevistas al ecosistema de riesgos del trabajo, tanto a aseguradoras como a empresas aseguradas, bajo un formato semiestructurado y cualitativo.

parcialmente por qué la prioridad para las compañías es captar cuentas con clientes más grandes y administrar mayores flujos de liquidez en lugar de asegurar que las cuotas estén alineadas con su valor técnico.

Sin embargo, el gráfico 5 muestra que no existe una correlación entre incidencia de casos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales o incidencia de casos mortales y valores de las alícuotas según tamaño de empresa. En caso de que existiera una correspondencia entre las tres variables, a medida que las unidades avanzan en cada eje, los círculos deberían ser más grandes (esto es, cuantos más casos notificados y casos mortales, mayor es la alícuota). Sin embargo, no es el caso. Los círculos correspondientes a microempresas de 1 y 2, y de 3 a 5 empleados se encuentran entre las unidades con menores casos notificados de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y casos mortales promedio, y sin embargo presentan las alícuotas más grandes entre todos los tamaños de empresa. Al comparar con las pequeñas y medianas empresas se observa que, a pesar de tener índices de accidentes y fallecimientos menores y en algunos casos iguales, la alícuota de las micro siempre es mayor en promedio. En la tabla 6 se observan tres indicadores: el Índice de Incidencia de Accidentes de Trabajo (AT) y Enfermedades Profesionales (EP), que se calcula al sumar la cantidad de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales que tengan: al menos un día de baja laboral o una secuela incapacitante sin días de baja laboral cada mil personas trabajadoras cubiertas durante el período de un año; el Índice de incidencia de casos mortales AT y EP, que se calcula al sumar la cantidad de casos mortales por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales cada millón de personas cubiertas en el período de un año; la alícuota pactada como porcentaje de la masa salarial según tamaño de empresa ([Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2024](#)).

**Incidencia de casos de Accidentes de Trabajo (AT) o Enfermedades Profesionales (ET) mortales y no mortales y alícuota pactada como porcentaje de la masa salarial según tamaño de empresa (2019)**

Tabla 6

Tamaño de empresa	Índice de Incidencia AT y EP	Índice de incidencia de casos mortales AT y EP	Alícuota promedio
1 empleado	31,1	54,4	5,5
2 empleados	31	40	5,4
3-5 empleados	35,9	49,7	5,3
6-10 empleados	42,3	78	4,9
11-25 empleados	46,8	66,8	4,1
26-40 empleados	50,4	54,2	3,5
41-50 empleados	49,1	51,5	3,2
51-100 empleados	46,6	34,1	3,2
101-500 empleados	45,4	41	3,0
501-1500 empleados	40,3	26,8	2,6
1501-2500 empleados	36,9	13	2,3
2501-5000 empleados	24,1	12,1	1,8
+5000 empleados	26,7	15,8	1,7

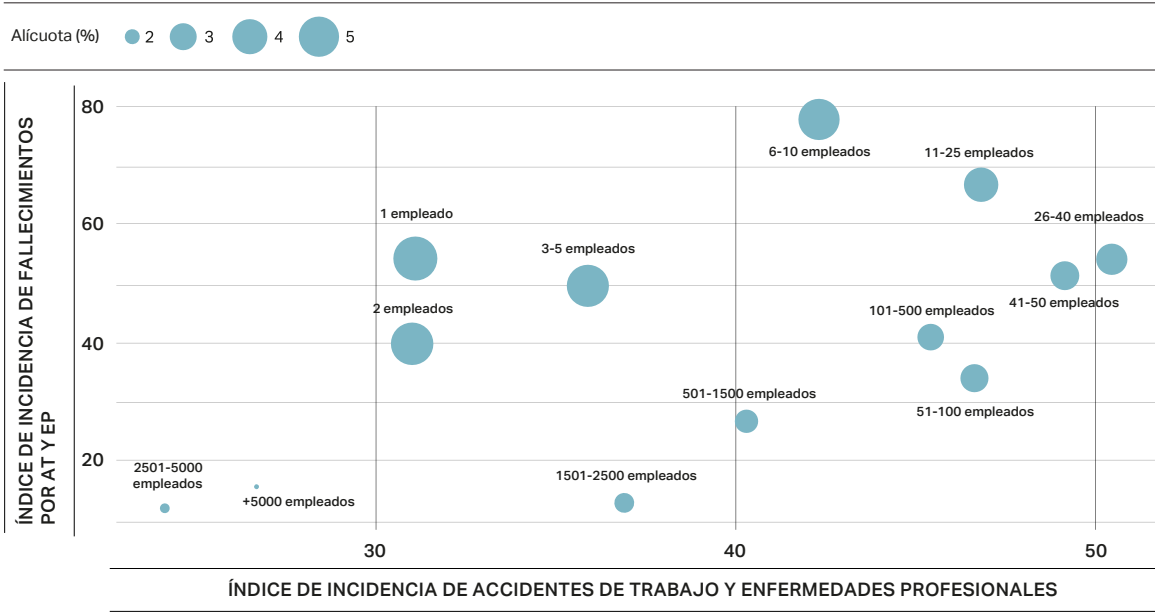
Fuente: Fundar, con base en SRT y UART.



Propuesta de reforma de las alícuotas de riesgos del trabajo para microempresas

Relación entre casos de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, casos mortales y alícuota por tamaño de empresa (2019)

Gráfico 5



Fuente: Fundar, con base en SRT y UART.

Las empresas de hasta 5 empleados son la abrumadora mayoría de las empresas aseguradas. Representan el 71% del total —igualmente, en la estructura productiva, las empresas de hasta 5 empleados constituyen un segmento mucho más grande que las pequeñas, medianas y grandes, independientemente de su aseguramiento— (tabla 7). Al mismo tiempo, explican únicamente el 25% de las entidades empleadoras aseguradas en las que se produjeron siniestros (tabla 7). En otras palabras, la mayor parte de las microempresas no presentan siniestros; no obstante, pagan el doble de alícuota que el promedio y hasta cuatro veces más de alícuota que empresas grandes. Esta situación es aún más injusta en el caso de las microempresas de uno a dos trabajadores, que representan el 50% de las empresas aseguradas y únicamente el 12% de las entidades empleadoras en las que se produjeron siniestros.

Esta problemática ha sido resaltada por informantes claves en entrevistas realizadas al ecosistema de riesgos del trabajo. Se han explorado factores explicativos para esta situación, entre los que se encuentran, entre otros, la falta de información y antecedentes respecto de las microempresas a la hora de pactar las alícuotas. En cualquier caso, el sistema actual de riesgos deriva en alícuotas altas para microempresas con baja accidentabilidad que son explicadas no por su nivel de riesgo, sino por su tamaño. Debido a que las microempresas no representan un gran caudal de trabajadores para las aseguradoras y por la falta de acceso a sus antecedentes —en el marco de altas tasas de informalidad económica así como de mortalidad de las empresas en este segmento—, las aseguradoras no tienen incentivos para ofrecerles alícuotas proporcionales a sus niveles de riesgo reales.

Tabla 7



Propuesta de reforma de las alícuotas de riesgos del trabajo para microempresas

Cantidad de empresas aseguradas y de siniestros, absolutos y relativos, según tamaño de la empresa (2022 y 2024)

Tabla 7

Cantidad de personas trabajadoras	Cantidad de empresas aseguradas (2024)	Porcentaje de empresas aseguradas según segmento sobre el total de empresas aseguradas (2024)	Porcentaje de siniestros según el segmento de empresa sobre el total de siniestros en el año (2022)	Porcentaje acumulado de siniestros según el segmento de empresa sobre el total de siniestros en el año (2022)
1	174.838	34,4	6,3	6,3
2	87.331	17,2	5,8	12,1
3 a 5	101.191	19,9	13,4	25,6
6 a 10	58.526	11,5	16,3	41,9
11 a 25	46.629	9,2	23,1	65,0
26 a 40	14.048	2,8	9,8	74,8
41 a 50	4982	1	3,9	78,7
51 a 100	10.837	2,1	9,1	87,9
101 a 500	8647	1,7	8,5	96,3
501 a 1500	1264	0,2	1,3	97,6
1501 a 2500	217	0	0,2	97,9
2501 a 5000	157	0	0,2	98,0
+5000	131	0	0,3	98,3
Total de unidades productivas aseguradas	508.798	100	100	100

Fuente: Fundar, con base en Superintendencia de Riesgos del Trabajo (2022 y 2024).

Cuota pactada por sector

La determinación de la cuota tiene una segunda variante de análisis: el sector económico. En este caso, sí existe una determinación de mínimos y máximos legales para pactar la alícuota, la cual está pautada por la [Resolución 38.064 \(2013\)](#). Sin embargo, estos topes resultan irrisorios dado que el promedio de la cuota pactada por sector históricamente se ha encontrado en niveles mucho menores que los máximos legales, como puede observarse en la tabla de referencia (tabla 8). Este análisis basta para afirmar que los topes establecidos por actividad no operan como tales, sino como una referencia inocua. Este punto también fue ratificado por los actores clave del sistema, que han reconocido que al existir una brecha tan grande entre los mínimos y máximos por categorías, estos no son una variable de referencia al momento de establecer las alícuotas. En el mismo sentido, también plantearon la escasa desagregación existente, dado que este esquema se maneja con una desagregación de un dígito a través del Código Industrial Internacional Uniforme (CIIU).

Tabla 8



Casos de Accidentes de Trabajo (AT) y Enfermedades Profesionales (EP), casos de muertes y alícuota pactada (como porcentaje de la masa salarial, según sector) (2019)

Tabla 8

	AT y EP	Muertes	Alícuota pactada por sector	Máximo de alícuota legal
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	67,7	79,7	7,9	25
Explotación de minas y canteras	41,6	52,1	2,4	25
Industria manufacturera	58,8	37,8	3,8	20
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	37,6	102,8	1,9	15
Suministro de agua, cloacas, gestión de residuos y recuperación de materiales y saneamiento público	93,7	86,8	4,8	15
Construcción	88,5	116,6	5,8	25
Comercio al por mayor y al por menor; reparacion de vehiculos automotores y motocicletas	34,2	36,1	2,9	15
Servicios de transporte y almacenamiento	54,4	102,0	4,0	15
Servicios de alojamiento y servicios de comida	46,2	7,5	3,5	15
Información y comunicaciones	18,0	17,3	1,3	15
Intermediación financiera y servicios de seguros	9,2	3,8	0,8	15
Servicios inmobiliarios	32,4	79,4	3,7	15
Servicios profesionales, científicos y técnicos	22,2	32,6	1,9	15

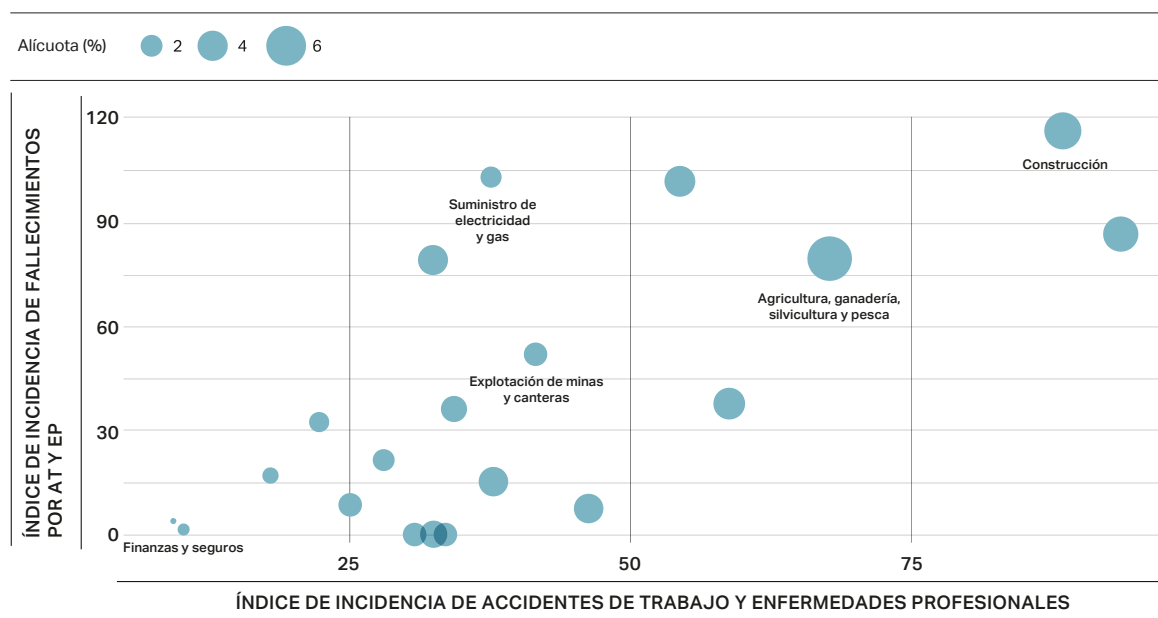
Fuente: Fundar, con base en SRT, UART y [Resolución 38.064 \(2013\)](#).

Si bien en el análisis por sector económico puede observarse una mayor correspondencia entre accidentalidad, accidentalidad mortal y determinación de alícuota que en el análisis por tamaño, esta relación sigue sin ser del todo directa. En el ecosistema de riesgos del trabajo conviven sectores con altos niveles de accidentabilidad mortal (agricultura y construcción) y sectores con muy bajos niveles de accidentabilidad (enseñanza o intermediación financiera). Sin embargo, en las alícuotas pactadas en promedio por sector en 2019, esta diferencia no se observa con la misma intensidad: la alícuota del sector de intermediación financiera fue de 0,8% (mientras que presentó un valor de incidencia de casos mortales de 3,8) y el de la construcción fue de 5,8% (mientras que presentó un valor de incidencia de casos mortales de 116). Esto es, existe una muy alta dispersión en la accidentabilidad por sector que no se ve reflejada en las distintas alícuotas pactadas por sector.



## Casos de Accidentes de Trabajo (AT) y Enfermedades Profesionales (EP), casos de muertes y alícuota pactada (como porcentaje de la masa salarial, según sector) (2019)

Gráfico 6



Fuente: Fundar, con base en SRT y UART.

## Propuesta: topes a las alícuotas de riesgos del trabajo por tamaño

El modelo de financiamiento de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) a través de seguros a precios de mercado perjudica a las microempresas. A pesar de representar el 71% de las empresas aseguradas y únicamente el 25% de las empresas en las que se produjeron siniestros, las micro pagan el doble de alícuota que el promedio por tamaño. Además, presentan niveles de accidentabilidad y acci-dentabilidad mortal que no se corresponden con las alícuotas que pagan en promedio. La falta de regu-lación e incidencia de los topes por actividad, la falta de desagregación y el impedimento de determinar las alícuotas según tamaño de empresa permite una mayor discrecionalidad en la determinación de las alícuotas de las microempresas por razones de mercado. A continuación, formulamos una propuesta para el sistema de ART con tres modificaciones: un tope a las alícuotas para las microempresas, una mayor desagregación por sector y una exención del componente fijo para las microempresas.

Para corregir este esquema regresivo sin desalentar la cobertura de las microempresas por parte de las aseguradoras, proponemos topes a las alícuotas para microempresas por persona trabajadora y según sector económico de manera progresiva, bajo el criterio planteado en el artículo 20 de la [Ley N° 26940](#) (el monto máximo de la cuota para microempresas debe ser inferior al valor promedio de la alícuota para todas las empresas), dejado sin efecto en 2017, momento a partir del cual se eliminaron los topes para microempresas<sup>12</sup>. En este sentido, el tope implica que la alícuota que pagan las microempresas sea inferior a las alícuotas promedio por sector. Esto implica que se considere el tamaño como un criterio de determinación legal de la alícuota.

<sup>12</sup> A partir del art. 171 de la [Ley N° 27430 \(B.O. 29-12-2017\)](#) se establece: "Los montos máximos a los que se refiere este artículo no serán de aplicación a los contratos celebrados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente". "(Nota Infoleg: Por art. 171 de la Ley N° 27.430 B.O. 29/12/2017, el monto máximo de la cuota correspondiente al Régimen de Riesgos del Trabajo establecida en el presente artículo seguirá siendo de aplicación para los empleadores anteriormente encuadrados en el artículo 18 de la presente Ley. La Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) reglamentará los requisitos para la continuidad del beneficio. Vigencia: el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.)"

**Mayor desagregación por sector.** En simultáneo, para compensar este costo y para una mayor correspondencia entre los niveles de accidentabilidad y los sectores, se propone que los topes por sector contemplen un mayor nivel de desagregación. Esta alternativa supone incorporar a la normativa un mayor grado de [desagregación](#) que el actualmente previsto en la [Resolución 38.064/2013 \(SSN\)](#), que alcanza hasta un dígito del Clasificador Internacional Industrial Uniforme (CIIU). Un mayor grado de desagregación —control que hoy ejerce la autoridad estatal de los seguros— previsto en la normativa de riesgos permitiría contemplar tres factores o referencias para la determinación de las cuotas:

- La evaluación de los riesgos de cada empresa según sus antecedentes y su actividad.
- El tamaño de las empresas por la cantidad de trabajadores que cotizan.
- El promedio de las alícuotas por tamaño y actividad, que sirvan de referencia para establecer máximos de las pequeñas empresas y mínimos de las de mayor tamaño.

A continuación, lo ejemplificamos con cinco casos de sectores con un mayor nivel de desagregación, indicando las alícuotas pactadas en abril de 2024 y el tope de la alícuota para microempresas que implicaría la propuesta. En todos los casos, la alícuota propuesta es inferior a la actual, aunque esta reducción es proporcional al riesgo de cada actividad (por ejemplo, la reducción será mucho mayor en el sector de la construcción que en el del comercio minorista, debido a que la alícuota pactada en construcción es en promedio tres veces superior a la de comercio).

**Ejemplos de alícuotas pactadas (como porcentaje de la masa salarial sectorial general), en las micro y medianas empresas, y sus respectivos topes propuestos (2024)**

Tabla 9

Sector	Alícuota efectiva como % de la masa salarial promedio	Alícuota efectiva como % de la masa salarial actual de empresa mediana	Alícuota efectiva como % de la masa salarial actual de microempresa	Tope propuesto para microempresa del sector según propuesta
Construcción - Demolición y voladura de edificios y sus partes	10,4%	10,5% (26-40 trabajadores)	14% (3-5 trabajadores)	10,4%
Comercio al por menor - Venta al por menor de artículos de ferretería y materiales eléctricos (475230)	3,4%	3% (11-25 trabajadores)	3,7% (3-5 trabajadores)	3,4%
Industria manufacturera - Fabricación de carpintería metálica (251101)	6,2%	6% (26-40 trabajadores)	8,6% (3-5 trabajadores)	6,2%
Servicios inmobiliarios - Servicios de alquiler y explotación de inmuebles para fiestas, convenciones y otros eventos similares (681010)	3,3%	5% (51-100 trabajadores)	4,3% (3-5 trabajadores)	3,3%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca - Apicultura (014910)	6,8%	3,7% (26-50 trabajadores)	9% (3-5 trabajadores)	6,8%

Fuente: [SRT \(2024\)](#).

Esta desagregación debe complementarse asimismo con una evaluación de riesgos más precisa a nivel individual y por tamaño. Por ello, se propone trabajar junto a los sectores privado y público en el creciente uso de datos para evaluar los riesgos de las empresas. La revisión de la agenda internacional destaca la importancia de incorporar mayores desarrollos en la industria que permitan una mejor evaluación del riesgo de las PyMEs, posibilitando así cobrarles efectivamente en función de los riesgos que presentan (OIT, 2016). [Barry y Charpentier \(2020\)](#) subrayan que el elevado volumen de

datos disponible permitiría individualizar de manera más precisa el riesgo de los diversos individuos, lo cual facilitaría la evaluación del riesgo de forma más exacta. Esta agenda debería impulsarse de una forma equilibrada, respetando tanto las cuestiones de privacidad y manejo de información como las regulaciones existentes.

**Exención del componente fijo de la alícuota para las microempresas.** En segundo lugar, se propone eximir a las microempresas del pago al [Fondo de Enfermedades Profesionales](#) que en 2024 fue fijado en \$ 815, indispensable durante la pandemia y atrasado en su actualización. En el mismo sentido, y para asegurar que se incrementen las políticas de prevención de las empresas con el acompañamiento de las ART en los órganos bipartitos creados en los establecimientos, se propone que representantes de las ART se encuentren obligados a participar de las paritarias de riesgos y comisiones mixtas de salud y seguridad. Avanzar en esta dirección implicaría mejorar la ecuación para las empresas de menor tamaño relativo, dado que estas empresas pagan menores salarios y el componente fijo tiene un mayor peso en la ecuación de costos laborales no salariales.

**Normativa.** Modificación del [Decreto 814/01](#). Modificación de las alícuotas y tramos de empresas definidos actualmente en el artículo 19 de la [Ley N° 27541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva](#). Modificación de artículos 9, 10 y 11 de la [Ley N° 24241 de SIJyP](#). Modificación del art. 10 de la [Ley N° 26773 de Riesgos del Trabajo](#) (Régimen de Reordenamiento). Modificación del artículo 20 de la [Ley N° 26940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral](#). Modificación de la [Ley N° 27430](#), artículos 169 a 172.

## Reflexiones finales

La solución al problema de la falta de registración y, por consiguiente, de derechos para trabajadores y trabajadoras de unidades económicas pequeñas y de menor productividad no puede ser la legalización de la informalidad. Esa estrategia, implícita en la reforma laboral aprobada por el gobierno de Milei en 2024, es una solución perezosa, además de profundamente regresiva en términos sociales. Aun considerando la precariedad económica frecuente en ese subsector de empresas, el norte siempre tiene que ser el empleo, la registración laboral, así como la consolidación y, en lo posible, ampliación del Estado de Bienestar.

Por ello, el régimen para micro y medianas empresas que proponemos no desliga al empleador que da trabajo del personal que le es dependiente, y de cualquier obligación para con la seguridad social. Reconoce, sí, que está en una situación de mayor vulnerabilidad económica (por su tamaño y menor productividad). Pero a la vez le otorga incentivos para que acerque al trabajador a la registración y, por consiguiente, a su inclusión en la protección social, rebajando entre un 20% y un 25% del total de su costo laboral no salarial. A la vez, el régimen lo hace sin perder de vista la sustentabilidad fiscal.

**Simplemente librar al empleador más vulnerable de cualquier obligación social es legislar la perpetuación de la precariedad.**

La idea de que existe un mundo de pleno empleo, donde el ineludible precio a pagar es la desregulación total y la erradicación de los derechos laborales, no sólo implica retroceder en el tiempo, sino que es una idea utópica e irrealizable. Como hemos argumentado en este documento, el vector fundamental para la creación de empleo es una política económica de crecimiento y desarrollo. Lo que las instituciones laborales deciden no es la generación de ese empleo, sino la manera en que se va a organizar y regular para resultar en una sociedad justa y vivible. El dilema es: si la Argentina logra estabilizar su economía y alcanzar un crecimiento sostenido, ¿qué tipo de sociedad queremos?

Reflexiones  
finales

¿Una sociedad con seguridad social financiada, trabajadores con derechos y un Estado de Bienestar robusto? ¿O una sociedad en la que el crecimiento económico sea para pocos, el Estado de Bienestar esté desfinanciado y las desigualdades sean rampantes? Si bien el marco laboral no es decisivo para lograr la fórmula de la estabilidad y el crecimiento económico, sí lo es para responder a estas preguntas teniendo como horizonte una sociedad integrada.

# Bibliografía

- 
- 
-



- Allan, T., Corfield, K., O'Farrell, J. y Freytes, C. (2024). [Discutir los derechos de exportación: hacia un nuevo marco fiscal para el agro](#). Fundar.
- Arceo, N., González, D. y Zack, G. (2022). [Exportar GNL: un marco regulatorio para el futuro](#). Fundar.
- Barry, L. y Charpentier, A. (2020). [Personalization as a Promise: Can Big Data Change the Practice of Insurance?](#) Big Data & Society.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2017). [Contribuciones patronales y formalidad laboral. Algunas reflexiones sobre la reforma tributaria](#). Blog Alquimias Económicas.
- Berg, J. (2015). [Labour Markets, Institutions and Inequality: Building just societies in the 21st Century](#). Ginebra: OIT.
- Bertín, O., Cruces, G., González, F. E., Lunghi, I. y Menduiña, A. (2024). [Effects of Hiring Credits on the Argentine Labor Market](#). Documentos de Trabajo, Núm. 342, CED-LAS-FCE-Universidad Nacional de La Plata.
- Bril Mascarenhas, T., Rubio, J. y Sidicaro, N. (2024). [Despertar el potencial de la industria del software: una estrategia para el futuro](#). Fundar.
- Castillo, V., Rojo Brizuela, S. y Schleser, D. (2012). [El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado](#). En Macroeconomía, empleo e ingresos. Debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009. Buenos Aires: MTEySS/OIT.
- CEDLAS. (2010). [Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes](#). Universidad Nacional de La Plata.
- Colombo, C., Hernández Ramírez, J. P., Kaplan, D. y Rucci, G. (2024). [Problemas estructurales del mercado laboral en Argentina](#). BID.
- Damill, M., Frenkel, R. y Juvenal, L. (2003). [Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en Argentina](#). *Journal of Iberian and Latin American Research*, Vol. 10, Núm. 2.
- Dini, M. y Stumpo, G. (coords.). (2019). [MiPyMEs en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento](#). Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75/Rev.1), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Soto, H., Ghersi, E. y Ghibellini, M. (1987). *El otro sendero: la revolución informal*. Bogotá: Oveja Negra.
- Giosa Zuazúa, N. (2005). [De la marginalidad y la informalidad, como excedente de fuerza de trabajo, al empleo precario y al desempleo como norma de crecimiento](#). Documento de Trabajo, Núm. 47. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- La Porta, R. y Shleifer, A. (2014). [Informality and Development](#). *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, Núm. 3.
- Lauletta, M. (2023). [Payroll Taxes and Informality: Evidence from Argentina](#).
- Lódola, A., Moskovits, C. y Zack, G. (2024). [Hacia un sistema tributario federal armónico: diagnóstico y propuestas](#). Fundar.
- Novick, M. S., Lengyel, M. y Sarabia, M. (2009). [De la protección laboral a la vulnerabilidad social. Reformas neoliberales en la Argentina](#). *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 128, Núm. 3.
- Roca, E. (2005). [Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social](#). *Revista de trabajo*, Nueva época, Año 1, Núm. 1.
- Tomada, C., Schleser, D., Maito, M., O'Farrell, J. y Ottaviano, J. M. (2017). [Reforma laboral: ¿crecimiento del empleo o de la desigualdad?](#) CETyD, UNSAM.
- Schteingart, D., Sonzogni, P. y Pascuariello, G. (2024). [Estructura productiva](#). Argendata. Fundar.
- Trombetta, M., Menduiña, A. y Duarte Baracat, A. (2022). [Ciclo económico, empleo formal y estructura productiva](#). Serie Documentos de Trabajo del CEP XXI, Núm. 12, Centro de Estudios para la Producción XXI - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.
- Ulyssea, G. (2020). [Informality: Causes and Consequences for Development](#). *Annual Review of Economics*, Vol. 12.
- Wallerstein, M. (1999). [Wage-Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies](#). *American Journal of Political Science*, Vol. 43, Núm. 3.

#### Referencias legislativas

- [DNU 70/2023](#)
- [Decreto 814/2001](#)
- [Decreto 1067/2018](#)
- [Decreto 191/2021](#)
- [Decreto 577/2022](#)
- [Decreto 478/2023](#)
- [Decreto 645/2023](#)
- [Ley 20744 \(1976\). Ley de Contrato de Trabajo \(LCT\)](#)
- [Ley 23808 \(1990\). Ley del Trabajo Agrario](#)
- [Ley 24013 \(1991\)](#)
- [Ley 24241 \(1993\). Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones](#)
- [Ley 25191 \(1999\). Ley de los trabajadores rurales](#)
- [Ley 25323 \(2000\). Ley de indemnizaciones laborales](#)
- [Ley 25877 \(2004\). Ordenamiento del régimen laboral](#)
- [Ley 26727 \(2011\). Régimen del trabajo agrario](#)
- [Ley N° 26773 \(2012\). Régimen de ordenamiento de la reparación de los daños derivados de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales](#)
- [Ley 26940 \(2014\). Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral](#)

- [Ley 27345 \(2016\). Prórroga de la Emergencia pública](#)
- [Ley 27430 \(2017\). Impuesto a las ganancias](#)
- [Ley 27541 \(2019\). Solidaridad Social y Reactivación Productiva](#)
- [Resolución General 3834/1994](#)
- [Resolución General 712/1999](#)
- [Resolución 38064/2013 SSN](#)

## Acerca del equipo autoral

### **Sebastián Etchemendy**

#### **Investigador principal de Trabajo e ingresos de Fundar**

Profesor Titular en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, con tenure desde 2011. Es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Se doctoró en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de California, Berkeley. Se especializa en la economía política comparada de América Latina y Europa Occidental. Su foco principal es en los determinantes y consecuencias políticas de los procesos de liberalización e internacionalización económica, con especial atención al estudio de los actores empresariales, sindicales y el mercado de trabajo. Fue becario Fulbright, Profesor Visitante en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Stanford en 2007, y en 2022 obtuvo el Robert F. Kennedy Visiting Professorship de la Universidad de Harvard. Entre 2012 y 2015 fue asesor y luego Subsecretario de Política Laboral en el Ministerio de Trabajo. Publicó *Modelos de liberalización económica* (Cambridge University Press 2011/Eudeba 2015).

### **Federico Pastrana**

#### **Investigador asociado de Trabajo e ingresos de Fundar**

Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires, profesor de Macroeconomía y asesor económico en temáticas macrofinancieras y laborales. Es profesor adjunto de Dinero, Crédito y Bancos en la Universidad Nacional de Avellaneda y de Tópicos de Macrofinanzas en la Universidad Nacional de San Martín. Su campo de trabajo son las temáticas macroeconómicas y su vínculo con la dinámica del mercado de trabajo así como los factores financieros asociados. Se especializa en el estudio de las dinámicas de precios y salarios, la negociación colectiva y la política comparada, así como el análisis del crédito productivo.

### **Juan Manuel Ottaviano**

#### **Investigador de Trabajo e ingresos de Fundar**

Abogado laboralista por la Universidad de Buenos Aires y asesor sindical especialista en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Es investigador del Centro de Estudios sobre el Trabajo y el Desarrollo de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Fue asesor del Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Se desempeña como abogado y consultor en relaciones laborales en Tomada & Asociados.

### **Tomás Canosa**

#### **Coordinador de Economía de Fundar**

Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires, realizó una maestría en Economía Internacional y Desarrollo Económico en la HTW-Berlin. Es doctorando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes. Es profesor de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Mar del Plata y la Universidad Nacional de Entre Ríos. Sus áreas de interés son el desarrollo económico, desarrollo productivo, financiamiento PyME y el impacto de la macroeconomía en la industria. Se desempeñó como Jefe del Departamento PyME de la Unión Industrial Argentina, Director de Estudios Económicos de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina y Subsecretario PyME del Ministerio de Economía de la Nación. Fue consultor para organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

### **Joan Manuel Vezzato**

#### **Analista de Trabajo e ingresos de Fundar**

Politólogo por la Universidad de Buenos Aires y maestrando en Sociología Económica por la IDAES/UNSAM. También es docente en la Licenciatura en Comercio Internacional de la Universidad Nacional de La Matanza. Antes de llegar a Fundar trabajó como analista de políticas industriales en la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo y como asesor parlamentario especializado en presupuesto y desarrollo productivo en la Legislatura Porteña.

**Macarena Santolaria**

**Analista de Trabajo e ingresos de Fundar**

Licenciada en Ciencia Política y Gobierno con campo menor en Periodismo y Comunicación por la Universidad Torcuato Di Tella. Es docente en la misma universidad. Cuenta con experiencia profesional en el sector privado como consultora de riesgo político, en el sector público como asesora en la Secretaría de Asuntos Estratégicos de Presidencia de la Nación y en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y en organismos internacionales como consultora en proyectos para el BID y la CAF.

---

## Equipo Fundar

**Dirección ejecutiva:** Martín Reydó

**Dirección de proyectos:** Lucía Álvarez

**Coordinación editorial:** Juan Abadi

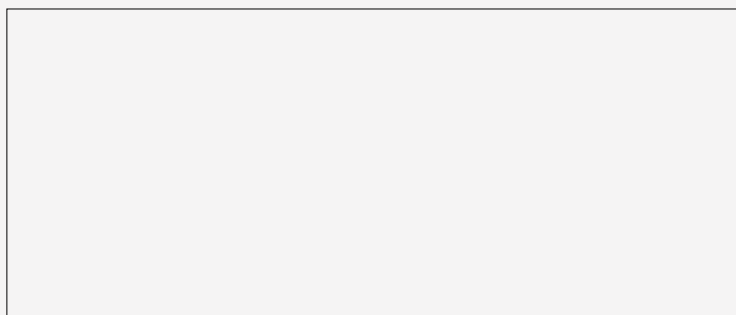
**Revisión institucional:** Juliana Arellano

**Corrección:** Pablo Stancanelli

**Diseño:** Jimena Zeitune

**Edición de gráficos:** Maia Persico

---



ISBN 978-631-6610-32-4



9 786316 610324

