

POLITICA FISCAL

Octubre 2004

***Lucha contra la evasión:
En búsqueda de la inclusión*****Por Emmanuel Abuelafia****Resumen Ejecutivo**

El PEN elevó a consideración de la HCDN el 4 de octubre de 2004 un paquete de medidas con el objetivo de disminuir la evasión y morosidad en la Seguridad Social. Dentro de la propuesta, se trata la problemática de la evasión en empleados del servicio doméstico. Las medidas proponen la aplicación de la Ley N° 25.239 de Reforma Tributaria para todos los trabajadores del servicio doméstico, así estén en relación de dependencia o sean autónomos. La propuesta a su vez prevé que el empleador pueda deducir como gasto del Impuesto a las Ganancias el sueldo pagado al personal y sus contribuciones patronales (hasta un límite).

Según el estudio realizado, las medidas propuestas tienden a mejorar la equidad y el acceso a los servicios sociales de un sector de la población que hasta el momento se encuentra excluido. Las medidas no solo incentivan la incorporación de los trabajadores del servicio doméstico al sistema formal, sino que el costo fiscal directo es compensado por la liberación de recursos públicos destinado a la mejor atención de los habitantes que carecen de cobertura. Si bien este nuevo régimen implicaría una transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los empleadores por \$62 millones, los beneficios por la incorporación de los trabajadores domésticos al sistema formal compensa este costo. Por esto, recomendamos a los Diputados que aprueben la propuesta encuadrada bajo el título VI del proyecto de Ley.

Proyecto de Ley

El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) elevó a consideración de la Honorable Cámara de Diputados (HCDN) el 4 de octubre de 2004 un paquete de medidas relacionadas con la lucha contra la evasión y la morosidad en materia de Seguridad Social.

Dentro de las disposiciones propuestas, el título VI del proyecto se centra en la problemática de la evasión existente entre los empleados del Servicio Doméstico. Se propone, en primer lugar, la aplicación obligatoria de la Ley N° 25.239 (Reforma Tributaria - Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico) para todos los

trabajadores del Servicio Doméstico, se encuentren en relación de dependencia o revistan el carácter de trabajadores autónomos. Se prevé también que el patrón pueda deducir como gasto en el Impuesto a las Ganancias, hasta un límite, el sueldo pagado al personal y las contribuciones patronales de los mismos.

Situación actual

Actualmente, la actividad del servicio de personal doméstico se encuentra regulada por el Decreto Ley N° 325/56, que establece que estos trabajadores son los empleados de ambos sexos que presten servicios dentro de la vida doméstica y que no importen para el empleador lucro o beneficio económico,

no siendo tampoco de aplicación para quienes presten sus servicios por tiempo inferior a un mes, trabajen menos de cuatros horas por día o lo hagan por menos de cuatro días a la semana.

Con respecto al régimen jubilatorio, hasta la sanción de la Ley N° 25.239, los trabajadores no tenían opción a inscribirse como autónomos y pagar los aportes de esa manera. En el año 1997, se introdujo una modificación por la cual se permitía contar con cobertura médica y prestaciones jubilatorias por un pago mensual que depende de la cantidad de horas trabajadas. Los beneficios establecidos son los siguientes: Seguro médico.

- 1) Jubilación de \$240.
- 2) Jubilación proporcional de \$120 a \$232.
- 3) Retiro por invalidez y pensión.
- 4) Los servicios sociales del PAMI cuando obtenga el beneficio jubilatorio.

Los aportes y contribuciones establecidos por la Ley son:

**Cuadro 1: Contribuciones y Aportes
Régimen Simplificado de Seguridad Social**

Cantidad de Horas	Aportes	Contribuciones	Total
De 6 a 12 horas semanales	\$8	\$12	\$20
De 12 a 16 horas semanales	\$15	\$24	\$39
Más de 16 horas semanales	\$20	\$35	\$55

Fuente: Ley 25.239

¿Qué reforma se propone?

El proyecto de Ley elaborado por el PEN establece que el Régimen Simplificado para Trabajadores del Servicio Doméstico es obligatorio para las personas que encuadren en la definición del Decreto Ley 365/64 (Servicio Doméstico). Además se establece que las personas de existencia visible y sucesiones indivisas que revistan el carácter de dadores de trabajo con relación al Personal del Servicio Doméstico podrán deducir de la ganancia bruta gravada de fuente argentina en el año fiscal, cualquiera sea

la fuente de ganancia, el total de los importes abonados en el periodo fiscal:

a) a los trabajadores domésticos en concepto de contraprestación por los servicios prestados

b) las contribuciones patronales establecidas en el régimen especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico.

El tope máximo a deducir es la suma equivalente a la ganancia no imponible anual, que en estos momentos es de \$4020.

Caracterización de los trabajadores de servicio doméstico

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza el INDEC provee información sobre la situación ocupacional de los habitantes de los principales aglomerados urbanos. Dentro de la información recabada por este organismo se puede identificar la cantidad de personas que trabajan en servicio doméstico. La medición realizada en mayo de 2003 será utilizada como fuente de información.

Para ese periodo, se estima que el total de empleados de servicio doméstico es de 514.953 personas, siendo en su mayoría mujeres (99,1%). La edad promedio de estos empleados es de 40,9 años, siendo el mínimo reportado 14 y el máximo 86 años. De ese total, un 59,3% cursó sólo la escuela primaria y el 28,6% la escuela secundaria.

Cuando se analizan los aportes y contribuciones al sistema de seguros de salud y de jubilaciones y pensiones, el resultado es alarmante. Del total de empleados, sólo el 6,75% realiza aportes a una obra social, mientras que solamente el 7,21% del total de los empleados realiza aportes jubilatorios. Esta situación es mucho más problemática que en el mercado laboral en general, en el que se estima que el 53,71% tiene aportes a la obra social y el 54,70% al sistema de jubilaciones y pensiones.

El ingreso promedio mensual de los trabajadores de servicio doméstico es de \$197 mientras que en el mercado en general el valor promedio del ingreso laboral es de \$471 para mayo de 2003. Con respecto al ingreso por hora, en el caso del servicio doméstico es de aproximadamente \$ 2,60, mientras que el salario por hora en el mercado laboral es 30% más alto. Si se considera sólo el salario de mercado para los trabajadores que poseen únicamente educación primaria, el salario recibido por el personal de servicio doméstico es un 14% superior.

Efecto de la reforma

Como en toda reforma, existen costos y beneficios relacionados con la medida a adoptar. Estos son tanto privados como públicos, dependiendo de quien los recibe y quien los debe afrontar; y, cuantificables o no, dependiendo de si existe una forma de estimarlos. La conveniencia de la reforma se debe tratar de cuantificar como la diferencia entre el beneficio total y el costo total (privado y público). La intención de esta sección es tratar de estimar el valor de esta medida para la sociedad.

Si se logra aplicar la medida exitosamente, el principal beneficio sería la inclusión obligatoria de los trabajadores dentro del sistema formal. Si el trabajador se encuentra dentro del sistema formal pasa a tener cobertura de una obra social donde se le garantiza una prestación básica, una jubilación al momento de su retiro¹ y seguro de invalidez. Como consecuencia, existiría un ahorro fiscal por parte del Gobierno al disminuir el nivel de informalidad. La cobertura de la obra social redundaría en una menor demanda de servicios en los hospitales públicos, liberando recursos

¹ Gracias a esta medida, el empleado no se encontraría forzado a trabajar más allá de la edad legalmente establecida (actualmente, el 8,7% de los trabajadores de servicios domésticos tienen más de 60 años).

para una mejor atención de la población sin cobertura. Análogamente, la cobertura por el sistema previsional implicaría un menor costo para el Estado en cuanto a los planes de asistencia social. Por otro lado, el Gobierno recibirá una mayor cantidad de recursos al aumentar la cantidad de aportantes a la Seguridad Social.

Por el lado de los costos, existen costos privados que deben afrontar tanto el empleado como el empleador. Por un lado, el empleador paga las contribuciones al sistema simplificado según la cantidad de horas que trabaja su empleado y recupera, al menos parcialmente, por medio de la desgravación de Ganancias del sueldo abonado y de las contribuciones pagadas. Por otro lado, el empleado debe abonar sus aportes correspondientes.

En el caso del Estado, el costo fiscal que debe enfrentar es la pérdida de recaudación del impuesto a las Ganancias que se origina por la posibilidad de desgravar lo abonado a los empleados.

Estimación del impacto

Un supuesto importante que determina el cálculo de los costos y los beneficios es cuál es el efecto sobre la informalidad, es decir, qué proporción de empleados pasan a estar registrados. Para tal fin, se consideró que el nivel de informalidad resultante es igual al promedio del sistema (45% aproximadamente). Dado el nivel de informalidad actual (cercano al 93% en promedio), se estima que aproximadamente 220.000 trabajadores pasan a ser incluidos dentro del sistema formal.

a) Impacto en el empleado

El empleado, si se incorpora dentro del sistema formal, debe empezar a realizar su aporte personal (que varía según la cantidad de horas trabajadas y de si quiere cubrir a su familia con la obra social). El costo privado, medido como el porcentaje sobre el ingreso promedio,

varía según la cantidad de horas trabajadas.

Cuadro 2: Impacto en empleados

Horas trabajadas Semanales	Salario Promedio	Aportes	Aportes / Salario promedio
Menos de 6	57,2		
Entre 6 y 12 horas	126,2	8	6,3%
Entre 12 y 16 horas	158,9	15	9,4%
Mas de 16 horas	232,6	20	8,6%

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a EPH.

Por otro lado, al estar incluidos dentro del sistema de seguridad social y poseer una obra social, los empleados pueden disminuir el gasto que dedicaban a la atención médica, que equivale a 5% del gasto total para las personas pertenecientes al primer y segundo decil de ingreso. Además, existe una mejora no cuantificable que es la inclusión en el sistema previsional.

cantidad de horas de trabajo del empleado.

Por otro lado, el empleador que inscribe a su empleado de servicio doméstico dentro del sistema puede desgravar, hasta un tope de \$4020 anual, el salario pagado a su empleado además de las contribuciones realizadas. La estimación del beneficio neto para el total de empleadores se realiza de la siguiente forma:

$$\text{Saldo Neto} = \text{salario promedio} \times \text{empleados} \times \text{tasa promedio de ganancias} - \text{empleados} \times \text{contribución}.$$

En el cuadro se resumen los resultados para las diferentes situaciones, dependiendo de la cantidad de horas trabajadas por el empleador. El saldo neto para los empleadores es positivo, pues la diferencia entre el ahorro en el impuesto a las Ganancias y las contribuciones que debe aportar se estima en aproximadamente \$5 millones

Cuadro 3: Impacto en empleadores.

Horas trabajadas	Salario Promedio (a)	Cantidad de Empleados (b)	Aportes (c)	Contribuciones (d)	Costo Empleadores (f)	Beneficio Empleadores (g)	Saldo Neto Empleadores (h)
Menos de 6	57,2057	37329					
Entre 6 y 12 horas	126,2029	89329	8	12	561.709	1.460.087	898.378
Entre 12 y 16 horas	158,8904	62873	15	24	799.945	1.375.852	575.906
Mas de 16 horas	232,635	285455	20	35	5.095.234	8.793.678	3.698.444
Total Mensual	189,0703	474986			6.456.888	11.629.616	5.172.728
Total Annual					77.482.657	139.555.393	62.072.736

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a EPH

b) Impacto en el empleador

El empleador del personal de servicio doméstico tiene un costo directo que es el pago de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social². Como ya se explicó, es un monto independiente del salario pagado y relacionado con la

² La teoría económica establece que el empleador es el que, al final de cuentas, soporta todo el costo laboral, no sólo los aportes personales sino también las contribuciones patronales. En el presente estudio consideramos, dados los incentivos, que el patrón es el que se hace cargo de las contribuciones patronales.

c) Impacto en el Fisco

El Estado Nacional sufrirá una disminución en la recaudación del impuesto a las Ganancias por la aplicación de esta medida, ya que se les permite a los patrones desgravar del monto a liquidar de este impuesto lo que se abone tanto al personal como en concepto de contribuciones patronales. Por otro lado, recauda más contribuciones y aportes a la seguridad social, pues existirán más trabajadores incorporados en el sistema.

Costo para el Estado = tasa promedio ganancias X (Salario + Contribuciones) X empleados registrados - contribuciones X empleados registrados

El siguiente cuadro resume el cálculo del costo fiscal de la medida, considerando que la tasa de informalidad será la misma del sistema en su conjunto. Como se observa, el costo fiscal anual es de aproximadamente \$62 millones.

Cuadro 4: Impacto en el Fisco

Horas trabajadas	Costo Fiscal Directo (i)	Beneficio Fiscal Directo (j)
Menos de 6		
Entre 6 y 12 horas	1.460.087	561.709
Entre 12 y 16 horas	1.375.852	799.945
Mas de 16 horas	8.793.678	5.095.234
Total Mensual	11.629.616	6.456.888
Total Annual	139.555.393	77.482.657

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a EPH.

Dentro de los costos indirectos, como ya se mencionó, existiría un ahorro fiscal debido a que el Gobierno no debería incurrir en gastos de provisión de atención médica, que para el año 2002 se puede estimar en \$329 anuales por habitante sin cobertura de obra social. Por otro lado, el empleado al estar cubierto por el sistema previsional recibirá una jubilación al momento de su retiro. El ahorro fiscal en este caso se puede estimar por medio de las pensiones no contributivas, que son prestaciones que se les brinda a

discapacitados, ancianos y ex combatientes de la guerra de Malvinas, entre otros. El costo mensual por beneficiario, en promedio, es de \$281.

Sin ánimo de ser riguroso, el ahorro fiscal indirecto, si se estima que aproximadamente 200.000 empleados pasarán al sistema formal, por año es de \$955 millones que se obtiene por la multiplicación del ahorro en la provisión de salud y el ahorro en la provisión de asistencia social.

Conclusiones y Recomendaciones

El proyecto de Ley presentado por el Gobierno Nacional tiene como finalidad mejorar el cumplimiento de las obligaciones previsionales de los trabajadores del servicio doméstico. Del total de estos empleados, sólo el 6,75% realiza aportes a una Obra Social, mientras que solamente el 7,21% del total de los empleados realiza aportes jubilatorios.

El proyecto de Ley elaborado por el PEN establece que el régimen simplificado para trabajadores del servicio doméstico es obligatorio para las personas que encuadren en la definición del Decreto Ley 365/64. Además, se establece que los empleadores podrán deducir de la ganancia bruta gravada en el año fiscal, cualquiera sea la fuente de ganancia, el total de los importes abonados en el periodo fiscal: a) a los trabajadores domésticos en concepto de contraprestación por los servicios prestados, b) las contribuciones patronales establecidas en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico.

En este caso, el principal beneficio de la aplicación de la medida es la inclusión de los trabajadores dentro del sistema formal que les garantiza la cobertura de una obra social, una jubilación y un seguro de invalidez. Existe un ahorro fiscal, pues el Gobierno no tiene que

proveer toda la asistencia de salud al trabajador y en el futuro el empleado estará cubierto por el sistema previsional y el Estado no se verá en la necesidad de brindarle asistencia social. Por otro lado, el Gobierno recibirá una mayor cantidad de recursos al aumentar la cantidad de aportantes a la Seguridad Social.

Por el lado de los costos, existen costos privados que deben afrontar tanto el empleado como el empleador. El empleador pagará las contribuciones al sistema simplificado y recuperará una parte del costo laboral total por medio de la desgravación de ganancias del sueldo abonado y las contribuciones pagadas. Por otro lado, el empleado debe abonar sus aportes correspondientes. En el caso del Estado, el costo fiscal que tiene que enfrentar es la pérdida de recaudación del impuesto a las Ganancias que se origina por la posibilidad de desgravar lo abonado a los empleados.

El análisis realizado se centra en cuantificar el impacto de esta medida en los privados y en el Estado. En el caso de los empleados -que pasarán a estar cubiertos por la seguridad social- tendrán la ventaja de poseer cobertura de una obra social y de una jubilación al momento de retirarse. Por el otro lado, deben abonar los aportes personales a la seguridad social siendo estos valores de entre el 6% y el 9% de los ingresos laborales promedio. Se supone que los empleadores se harán cargo de las contribuciones patronales pero pueden desgravar de la base imponible al impuesto a las Ganancias el sueldo y las contribuciones patronales abonadas. Esta disminución en el impuesto a las Ganancias más que contrarresta el impacto del pago de las contribuciones,

quedando un saldo a favor de los patrones de aproximadamente \$62 millones. Por último, el Estado pierde recaudación por la baja en la base imponible de Ganancias pero recibe más recursos para la seguridad social. Indirectamente, disminuyen los potenciales demandantes de atención médica del sector público y de asistencia social a personas mayores al aumentar la cobertura del sistema de obras sociales y del sistema previsional. El costo fiscal de esta medida (\$62 millones) se compensa por la liberación de recursos relacionada con el aumento de la formalidad (\$955 millones).

Por último, se recomienda analizar cómo se puede incluir a los trabajadores de servicio doméstico que no se encuentran incluidos dentro del Régimen simplificado, es decir los que trabajan menos de 4 horas diarias.

En resumen, la medida propuesta es provechosa pues incentiva la incorporación de los trabajadores del servicio doméstico al sistema formal. El costo fiscal directo es compensado por la liberación de recursos públicos para destinar a la mejor atención de los habitantes que carecen de cobertura. Cabe destacar que bajo este nuevo régimen existe una transferencia por parte del gobierno nacional de recursos hacia los empleadores por \$62 millones, con el fin de que éstos incorporen dentro del sistema formal a sus trabajadores de servicio doméstico. Por lo expuesto, se recomienda la aprobación de la propuesta encuadrada bajo el título VI del proyecto de Ley analizado.

Emmanuel Abuelafia: economista del área de Política Fiscal. Es Licenciado en Economía, Universidad Nacional de Tucumán; Magister en Economía, Universidad de San Andrés y Mphil en Economía, Universidad de Cambridge.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Política Educativa, Política Fiscal, Política de Salud, Transparencia, y Justicia.

Si desea citar este documento: Abuelafia, Emmanuel: "Lucha contra la evasión: En búsqueda de la inclusión", *Documentos de Políticas Públicas*, CIPPEC, Buenos Aires, octubre 2004.

Este documento se realizó gracias al apoyo brindado por el Center for International Private Enterprise (CIPE).