

Financiamiento contributivo de la seguridad social. Argumentos y evidencia

OSCAR CETRANGOLO
(IIEP – UBA/CONICET)

XXXVI Seminario Regional de Política Fiscal
CEPAL, Santiago de Chile, 6-8 de mayo de 2024

TEMARIO

- *Introducción.*
- Importancia del financiamiento contributivo en diferentes regiones.
- Argumentos en favor y en contra del financiamiento contributivo.
- Tipología de casos donde se redujeron las contribuciones.
- Evidencia y estudios realizados.
- Comentario final.

Introduction

- Hace varias décadas que hay un amplio consenso sobre la insuficiencia del financiamiento contributivo para alcanzar la cobertura universal de los diferentes componentes de la protección social.
- De hecho, ha sido un tema presente en varios estudios y publicaciones de la CEPAL (tema que ocupó el documento *La protección social de cara al futuro* hace dos décadas y muchas otras publicaciones), así como de otras agencias de Naciones Unidas (OIT, OMS, entre otras).

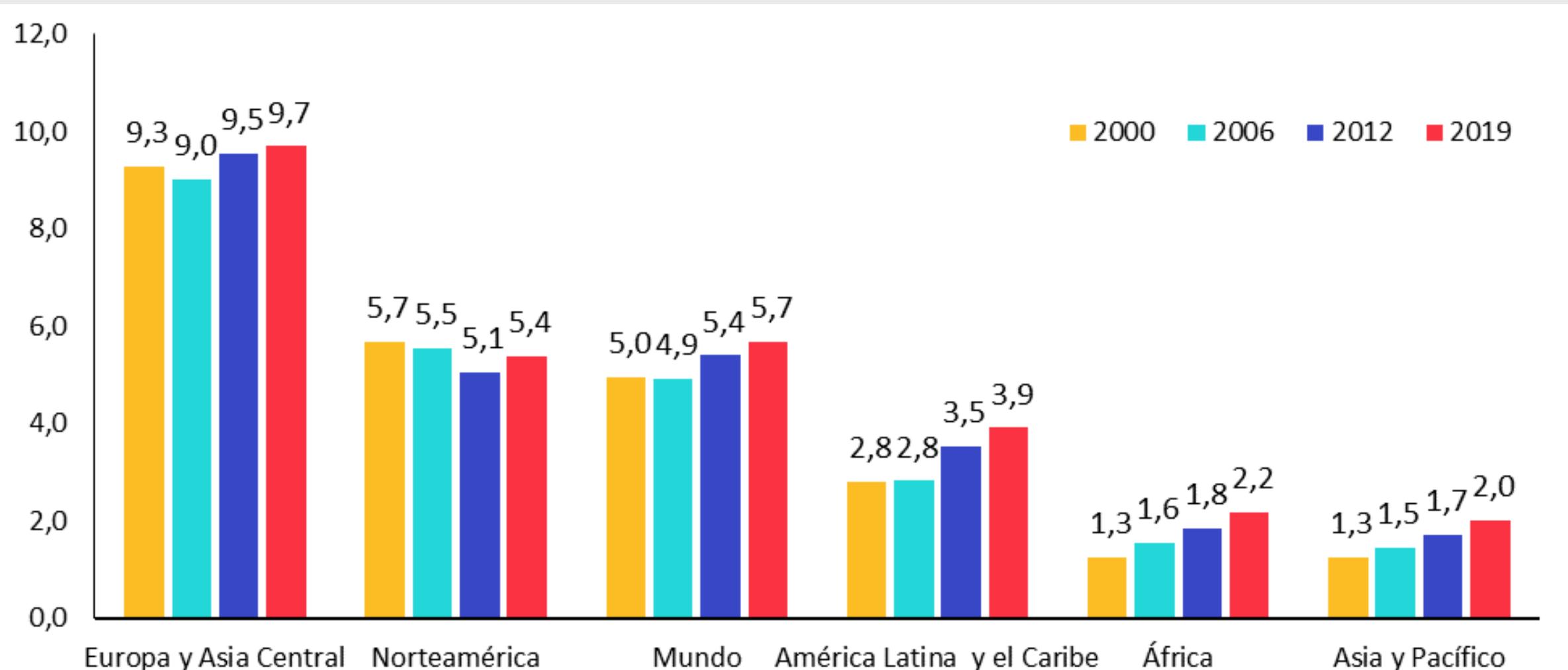
Introducción

- La relevancia de este debate se vincula, en especial, con la cobertura de los trabajadores informales y, si bien cambió a lo largo de este período, por diferentes circunstancias aparece hoy con una fuerza renovada.
- Esta presentación tiene por objeto discutir el papel y relevancia del financiamiento contributivo de las diferentes prestaciones de la protección social, presentando argumentos y evidencia disponible.
- Buena parte de los argumentos son tomados de un reciente documento de trabajo de WIEGO-OIT, escrito junto a Florencia Calligaro “Financing Universal Social Protection: The Relevance and Labour Market Impacts of Social Security Contributions”
(<https://www.wiego.org/publications/financing-universal-social-protection-relevance-and-labour-market-impacts-social>).

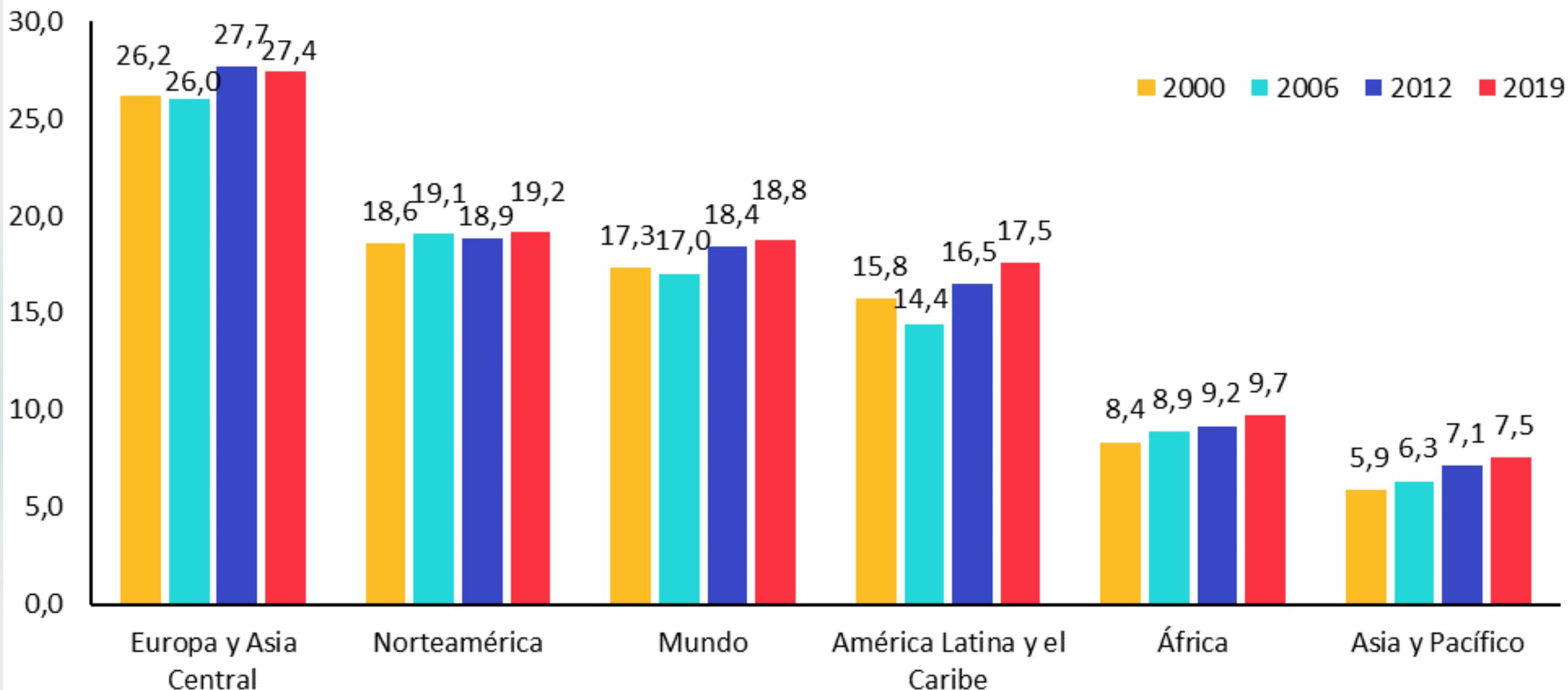
TEMARIO

- Introducción.
- *Importancia del financiamiento contributivo en diferentes regiones.*
- Argumentos en favor y en contra del financiamiento contributivo.
- Tipología de casos donde se redujeron las contribuciones.
- Evidencia y estudios realizados.
- Comentario final.

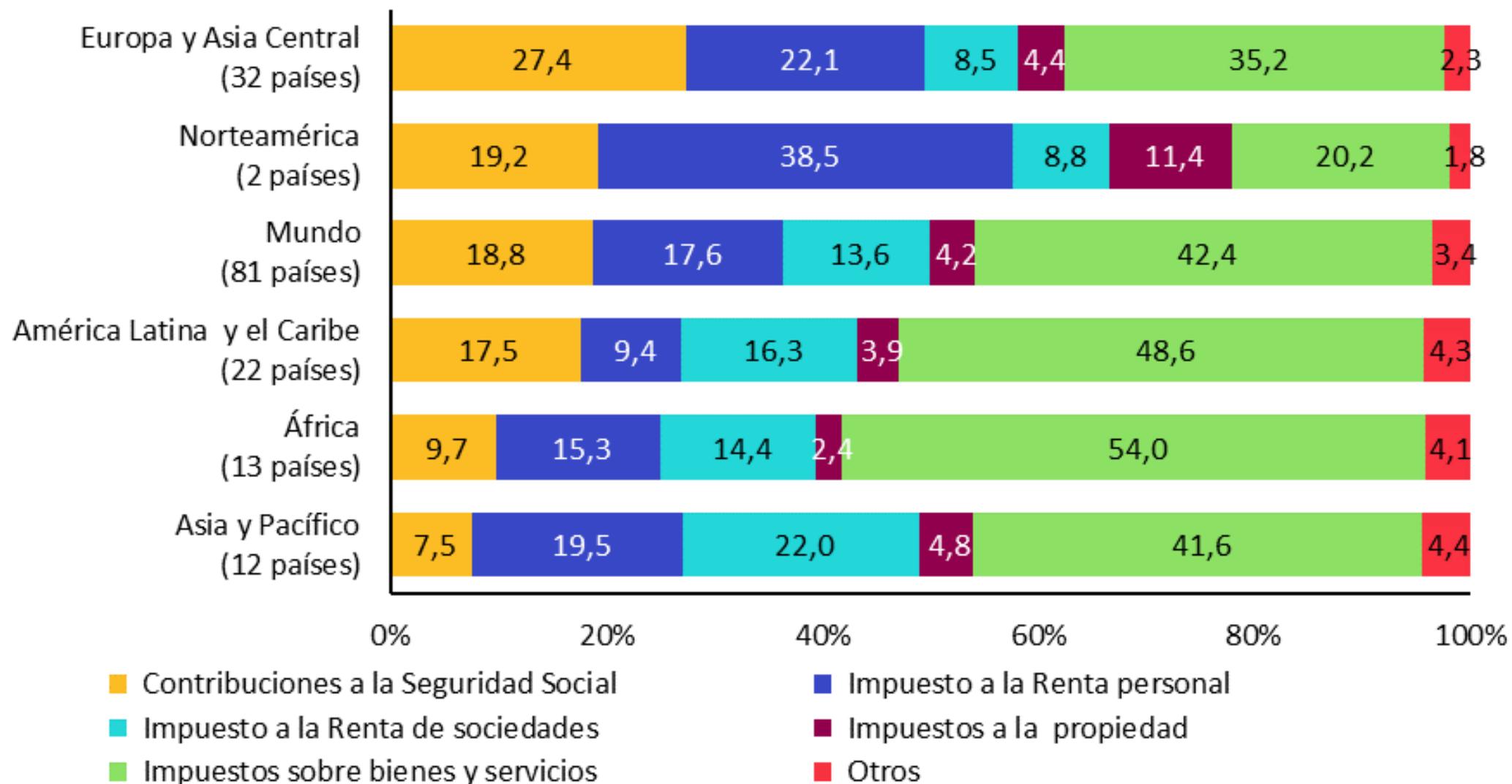
Evolución de ingresos por cotizaciones a la seguridad social en porcentaje del PIB



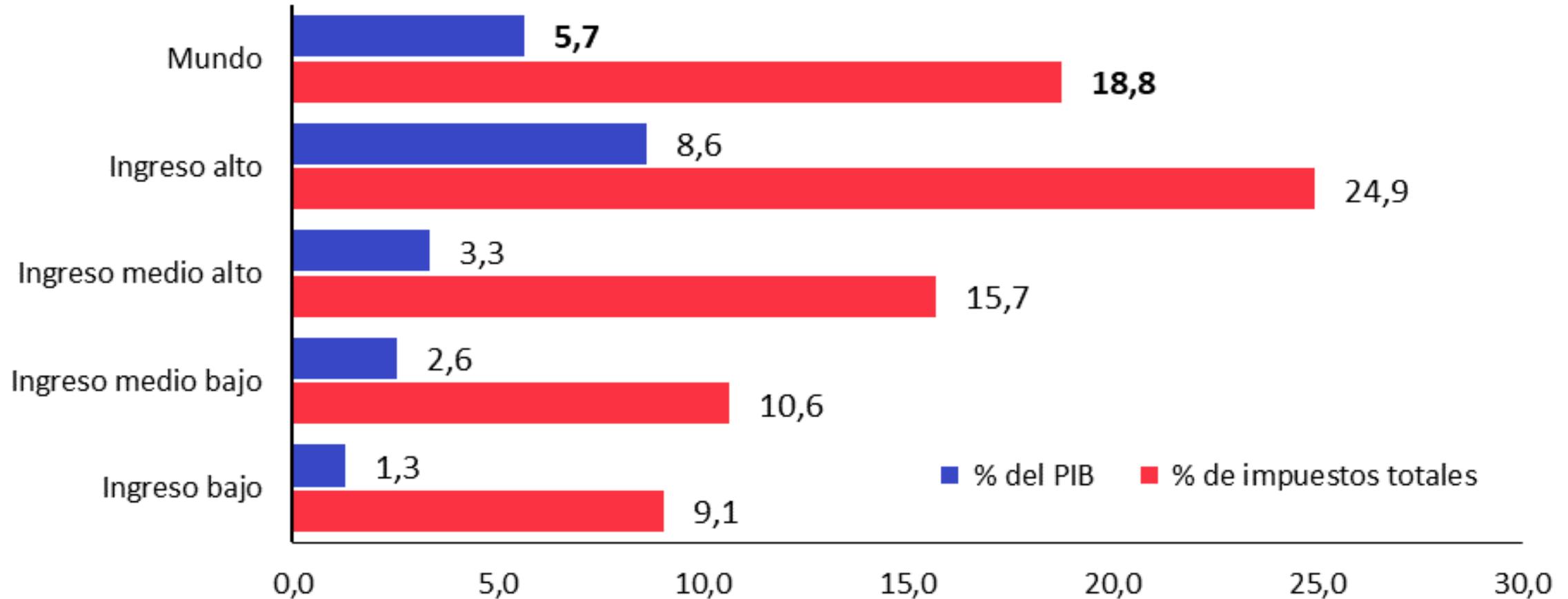
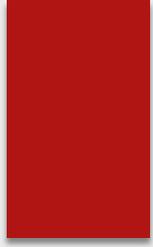
Evolución de ingresos por cotizaciones a la seguridad social en porcentaje de los ingresos fiscales totales



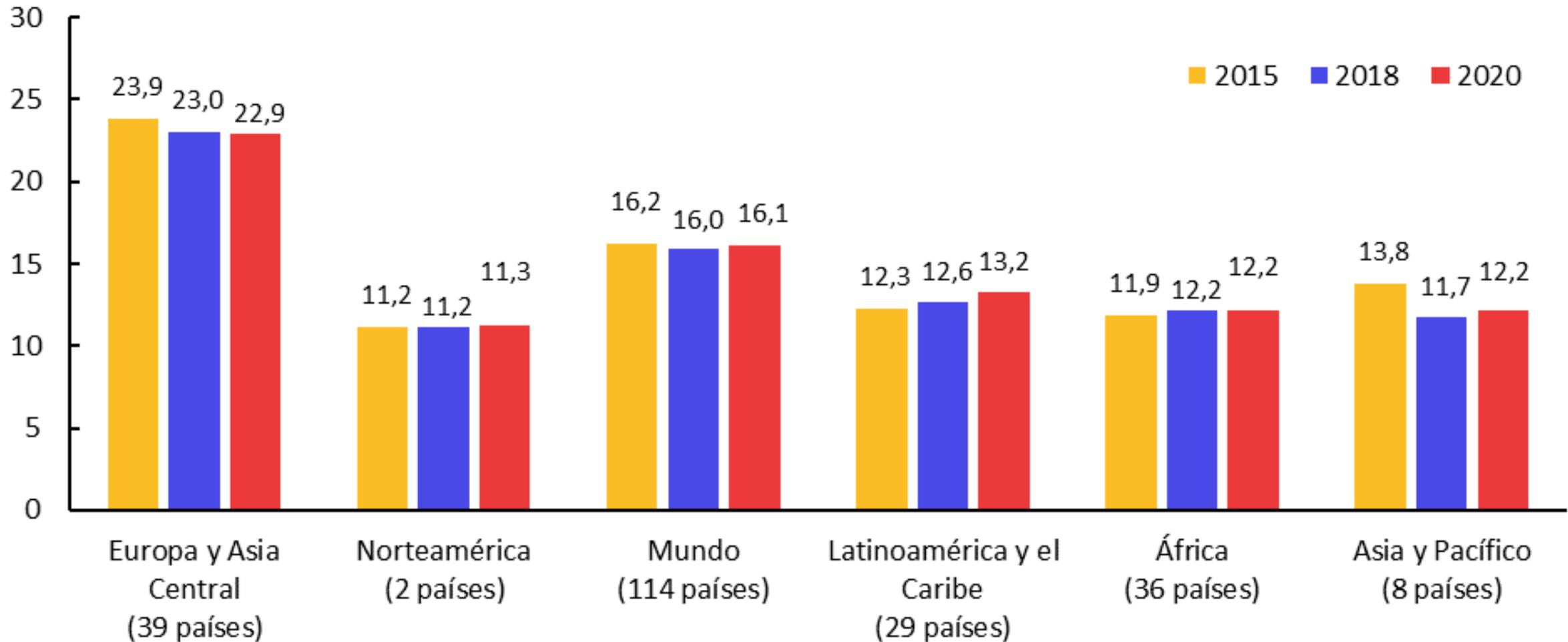
Cotizaciones a la seguridad social e ingresos tributarios por región, 2019 (en porcentaje del total)



Ingresos por cotizaciones a la seguridad social según niveles de ingreso, año 2019 (en porcentaje del PIB y en porcentaje de impuestos totales)



Tasas de cotización por región: seguros de invalidez, vejez y sobrevivencia (en términos porcentuales)



TEMARIO

- Introducción.
- Importancia del financiamiento contributivo en diferentes regiones.
- *Argumentos en favor y en contra del financiamiento contributivo.*
- Tipología de casos donde se redujeron las contribuciones.
- Evidencia y estudios realizados.
- Comentario final.

Las contribuciones y el mercado de trabajo

- Los cambios en las contribuciones pueden trasladarse total o parcialmente a los salarios o al empleo, dependiendo de la oferta y la demanda de mano de obra.
- En el caso de mercados laborales altamente informales, los trabajadores pueden verse obligados a aceptar un contrato que excluye los derechos de protección social.
- Es importante estudiar cómo los trabajadores valoran sus prestaciones de seguridad social para determinar su impacto en el mercado laboral:
 - Si los trabajadores perciben un fuerte vínculo entre sus contribuciones y beneficios futuros, considerarán sus contribuciones como salarios diferidos.
 - De lo contrario, las contribuciones tienen el mismo efecto sobre la oferta laboral que un impuesto a la renta.

Los componentes de la seguridad social y el mercado de trabajo

- En sus inicios, los sistemas de seguridad social se basaban en un régimen contributivo con el objetivo de mancomunar riesgos y bajo la expectativa de una futura formalización total del mercado de trabajo.
- El seguro de vejez permite suavizar el consumo y mancomunar los riesgos.
- El seguro de desempleo proporciona apoyo a los ingresos y al mismo tiempo busca incentivos adecuados para trabajar (y no olvidar su función como estabilizador automático del ciclo).
- En el caso del seguro médico, la justificación de las diferencias en los beneficios relacionados con el trabajo o el nivel de ingresos de los individuos es débil y muy discutible.

Los tres componentes de la protección social

Componente	Objeto	Cobertura	Financiamiento
Pensiones	Suavizar consumo de formales	Universal para mayores adultos pero diferenciada	Contributivo
	Ingreso básico para mayores adultos		No contributivo
Salud	Cobertura universal	Universal uniforme	Rentas generales (contributivos durante transición)
Transferencias a hogares	Ingreso básico	Hogares sin ingresos suficientes	Rentas generales

Algunas razones que justifican el financiamiento contributivo

- La relativa facilidad administrativa y operacional de las cotizaciones sobre la nómina,
- la posibilidad de vincular las prestaciones con los ingresos de las personas trabajadoras y con el pago de impuestos, con efectos deseables en términos de incentivos a la formalización,
- una preferencia por limitar los costos del programa a las personas que se beneficiarán de él, así como limitar las prestaciones a quienes han estado trabajando,
- la relativa seguridad y estabilidad de un programa que tiene sus propios fondos asignados y no tiene que competir en el proceso de asignación presupuestaria anual, y
- el apoyo político a programas donde el público puede ver lo que está recibiendo a cambio de lo que está pagando (en comparación con otros tipos de gasto público).

Algunos argumentos en favor de reemplazar las cotizaciones sociales por impuestos generales

- Crear incentivos para la formalización de la economía, bajo el supuesto de que las cotizaciones sociales incentivan la informalidad, reducen el empleo y la productividad, y perjudican el crecimiento del PIB.
- Lograr que el sistema sea menos regresivo (lo que supone que los sistemas tributarios son más progresivos que las cotizaciones sociales, que las rentas y las ganancias pueden ser gravadas efectivamente o que el impuesto a la renta es menos fácil de evadir que las cotizaciones sociales).
- Ampliar la población contribuyente para subir la mancomunación de riesgos. Sobre el último punto, el riesgo se distribuiría entre toda la población que paga impuestos, para así constituir una porción más grande de la población que los empleadores y las personas trabajadoras en empleos formales.

TEMARIO

- Introducción.
- Importancia del financiamiento contributivo en diferentes regiones.
- Argumentos en favor y en contra del financiamiento contributivo.
- *Tipología de casos donde se redujeron las contribuciones.*
- Evidencia y estudios realizados.
- Comentario final.

Tipos de reformas recientes que incluyeron reducción de financiamiento contributivo

1. Reducción de contribuciones durante reformas estructurales en sistemas de pensiones
2. Recortes de cotizaciones en programas de estabilización
3. Reducción de contribuciones para grupos específicos de trabajadores
4. Reducciones como parte de reformas tributarias más amplias
5. Reducción de contribuciones durante situaciones extraordinarias

Tipos de reformas recientes que incluyeron reducción de financiamiento contributivo

1. *Reducción de contribuciones durante reformas estructurales en sistemas de pensiones:*

- ✓ Chile (1981)
- ✓ Privatizaciones de otros 13 sistemas en América Latina
- ✓ En 14 países de Europa del Este
- ✓ En dos de África (Nigeria en 2004 y Ghana en 2010)

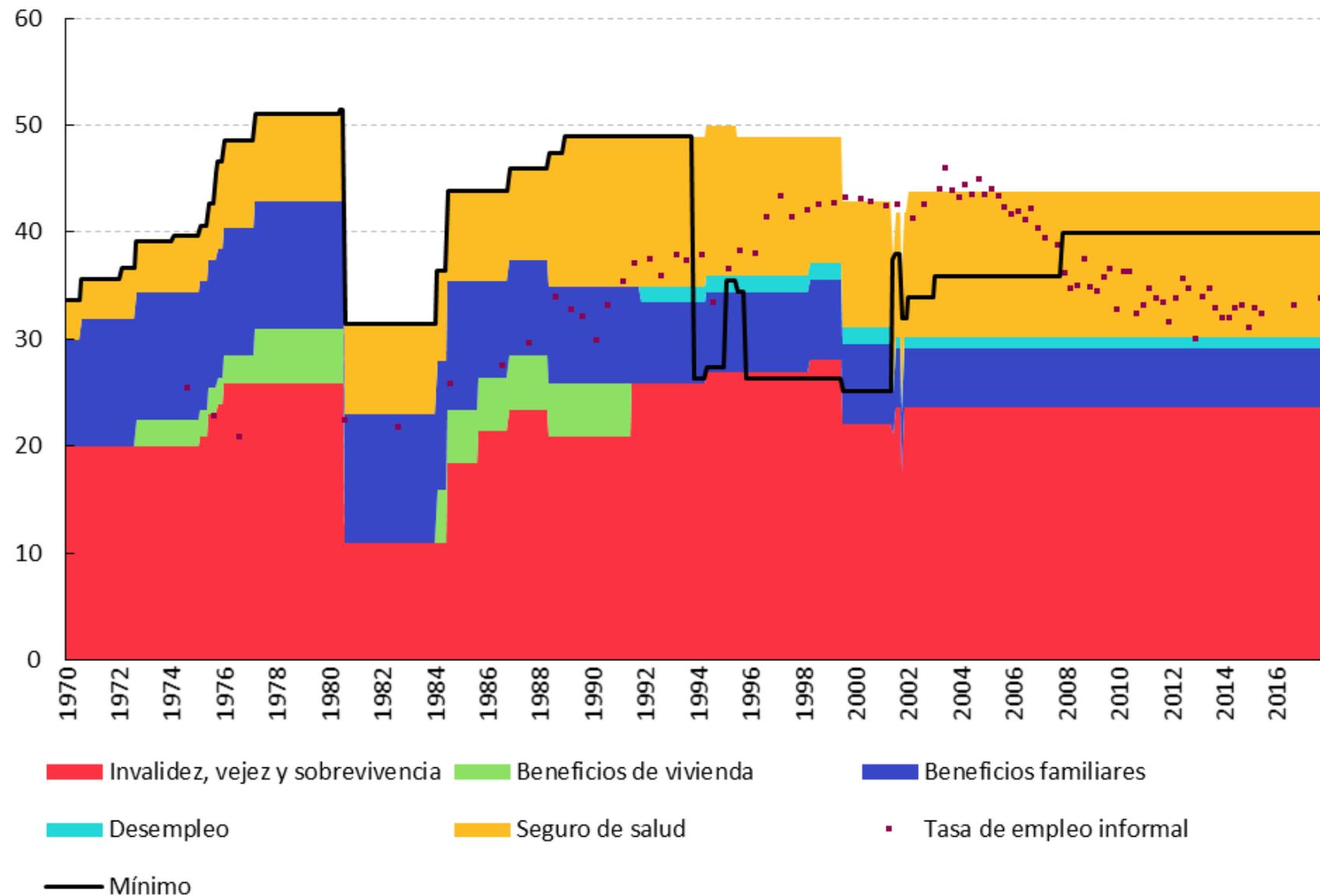
Diversos estudios muestran el impacto negativo de estas reformas sobre la situación fiscal y la ausencia de efectos positivos verificables sobre el empleo formal. De hecho, a partir de 2018 18 países reformularon sus sistemas revirtiendo (total o parcialmente) el proceso privatizador.

Tipos de reformas recientes que incluyeron reducción de financiamiento contributivo

2. *Recortes de cotizaciones en programas de estabilización*

- ✓ Intentos por controlar la inflación con ancla cambiaria que ante la persistencia de los aumentos de precios derivaron en pérdidas de competitividad que se intentó amortiguar con reducciones del costo laboral a través de reducciones en contribuciones para la seguridad social
- ✓ Ejemplo típico es Argentina a principios de los años ochenta (*crawling peg*) y durante los años noventa (Programa de Convertibilidad)

Evolución de las tasas de cotizaciones a la seguridad social para las distintas ramas de la seguridad social en Argentina. 1970-2017 (en porcentaje de los salarios brutos)



Tipos de reformas recientes que incluyeron reducción de financiamiento contributivo

3. *Reducción de contribuciones para grupos específicos de trabajadores*

- ✓ Argentina por región y tipo de actividad en los años noventa;
- ✓ Finlandia entre 2003 y 2009 para 20 municipios con alto desempleo;
- ✓ Turquía entre 2008 y 2010 para mujeres y jóvenes;
- ✓ Italia en 2022 para trabajadores jóvenes del Sur del país;
- ✓ Egipto en 2019 para trabajadores de algunos sectores específicos
- ✓ Regímenes simplificados para trabajadores independientes con montos fijos de contribuciones: Monotributo en Argentina, Uruguay y Brasil; Grecia en 2020.

Tipos de reformas recientes que incluyeron reducción de financiamiento contributivo



4. Reducciones como parte de reformas tributarias más amplias:

Se trata de un universo muy amplio de reformas. Sólo a modo de ejemplo se pueden citar tres reformas de países de la ex URSS:

- ✓ Uzbekistán, en 2019, implementó una reforma fiscal a gran escala para reducir la carga de las empresas privadas y promover el empleo formal que incluyó reducción de contribuciones sobre los salarios;
- ✓ Georgia, introdujo un nuevo código tributario de 2005 que redujo el número de impuestos e incluyó reducciones en contribuciones para la seguridad social;
- ✓ Lituania, en 2019, redujo contribuciones como parte de una reforma más general del financiamiento de la seguridad social

Tipos de reformas recientes que incluyeron reducción de financiamiento contributivo

5. *Reducción de contribuciones durante situaciones extraordinarias*

Los ejemplos más claros y cercanos en el tiempo son las medidas que muchos países tomaron para hacer frente a los efectos de la pandemia por COVID-19. Por ejemplo:

- ✓ Subsidios a las contribuciones en Francia, India;
- ✓ Suspensión del pago de contribuciones en Hungría;
- ✓ Postergación del pago en Noruega;
- ✓ Exención del pago para trabajadores que vieron reducidos sus salarios en Corea;
- ✓ Reducción de contribuciones en Finlandia, Italia (para trabajadores del Sur)
- ✓ Eliminación de sanciones por demoras en el pago en muchos países (Belice, Brasil, Costa Rica, Guatemala, México y muchos más en todas las regiones).

TEMARIO

- Introducción.
- Importancia del financiamiento contributivo en diferentes regiones.
- Argumentos en favor y en contra del financiamiento contributivo.
- Tipología de casos donde se redujeron las contribuciones.
- *Evidencia y estudios realizados.*
- Comentario final.

Resumen de estudios empíricos seleccionados que analizan el impacto de las reducciones del impuesto a la nómina o en las cotizaciones a la seguridad social (o aumentos en los subsidios) sobre el empleo y la reducción de la informalidad

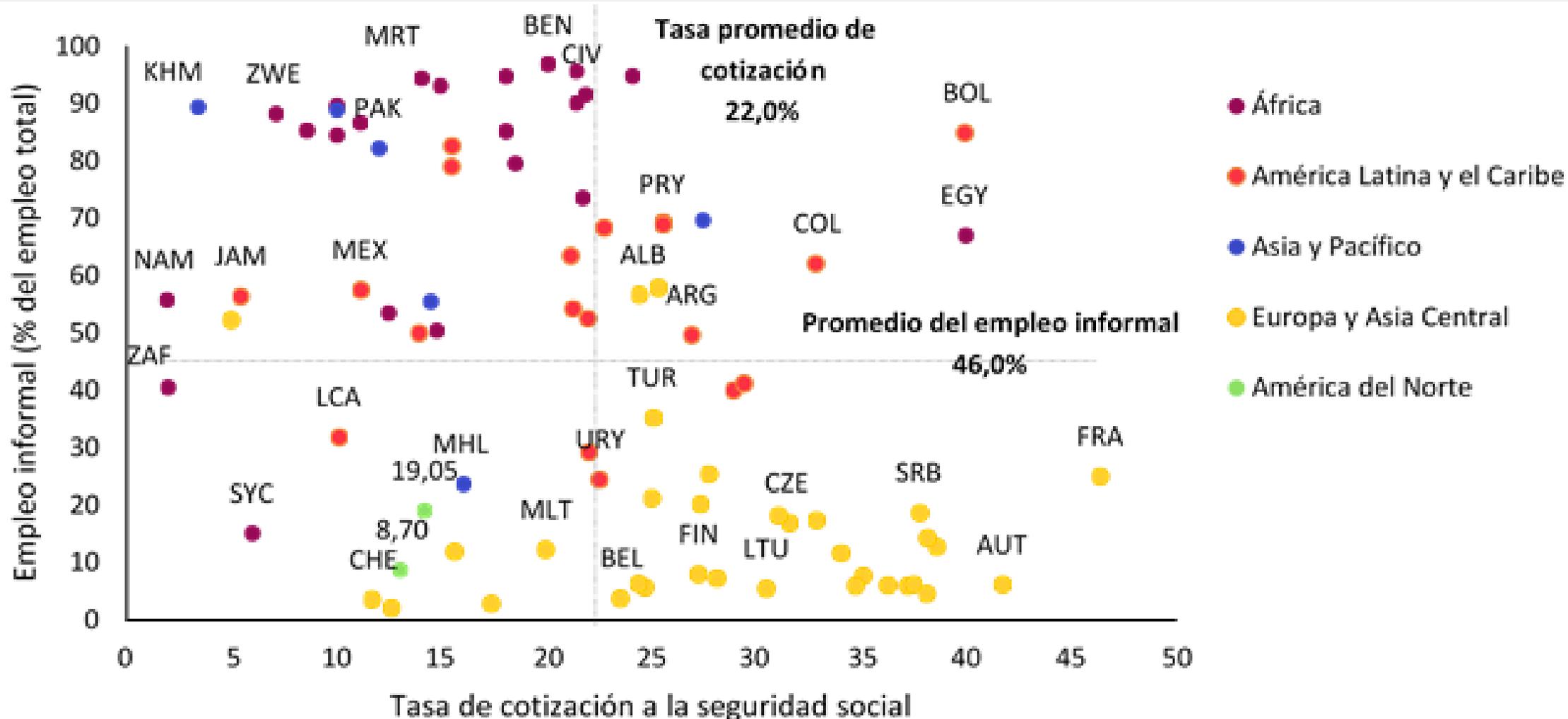
Source: Calligaro and Cetrangolo (2023).

Country	Target group	Impact on employment	Impact on informal employment	References
Turkey (2016)	Small firms (fewer than 10 employees)	Increased	Not clear	Aşık, Bossavie, Kluve, Özen, Nebiler & Oviedo (2022)
Turkey (2008)	Two groups: (i) young men (18 to 29 years old) and (ii) all women above 18 unemployed for the last 6 months	Employment increased for older women	Not studied	Balkan, Baskaya & Tumen (2016)
Sweden (2002)	Universal, northern region	Not clear	Not studied	Benmarker, Mellander & Öckert (2009)
Hungary (2013)	Old-age workers (over 55) of the private sector	Increased	Not studied	Biró, Branyiczki, Lindner, Márk & Prinz (2022)
Norrbotten, Sweden (1984)	Mining, manufacturing industry, tourism, and some minor service sectors	No impact	Not studied	Bohm & Lind (1993)
Argentina (1995-2001)	Universal	No impact	Not studied	Cruces, Galiani & Kidyba (2010)
Sweden (2007-2009)	Young workers (19 to 25 years old)	Increased	Not studied	Egebark & Kaunitz (2014)
Colombia (2012)	Low-wage workers (earning 1 to 10 times the minimum wage)	No impact	Decreased	Fernandez & Villar (2021)
Brazil (2012)	Companies in some specific sectors	No impact	Not studied	Garcia, Sachsida & Ywata de Carvalho (2018)
Belgium (1990s)	Manual workers	Increased	Not studied	Goos & Konings (2007)
Chile (1981)	Universal	No impact	Not studied	Gruber (1997)
Finland (2006)	Low-wage old workers (over 54 years)	No impact	Not studied	Huttunen, Pirttilä, & Uusitalo (2013)
Norway (1883-1993)	Universal	No impact	Not studied	Johansen & Klette (1998)
Finland (2003)	Universal, northern region	No impact	Not studied	Korkeamaki & Uusitalo (2008)
France (1994-1998)	Universal, subsidy inversely related to wages	No impact	Not studied	Kramarz and Philippon (2000)
Sweden (2007-2009)	Young workers (19 to 25 years old)	Increased	Not studied	Saez, Schoefer & Seim (2019)

Resumen de la revisión realizada sobre los estudios empíricos disponibles

- La evidencia empírica sobre el impacto de las contribuciones sociales en el empleo y la informalidad es mixta.
- Las evaluaciones de los efectos de los cambios en los impuestos sobre el trabajo presentan algunas dificultades (variación limitada en la legislación, dificultad para encontrar un grupo de control razonable).
- En general, la mayoría de los estudios revisados encuentran que no hay ganancias significativas en materia de empleo o formalización al reducir las tasas de cotización.

Empleo informal y tasas de cotización a la seguridad social por regiones, último año disponible



TEMARIO

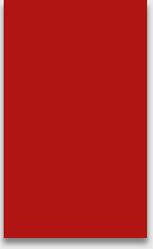
- Introducción.
- Importancia del financiamiento contributivo en diferentes regiones.
- Argumentos en favor y en contra del financiamiento contributivo.
- Tipología de casos donde se redujeron las contribuciones.
- Evidencia y estudios realizados.
- *Comentario final.*

Comentario final

- La gran proporción de empleo informal es una característica estructural de las economías de la mayoría de los países.
- Los datos disponibles y nuestra revisión de estudios empíricos no presentan un patrón claro entre las tasas de contribución a la seguridad social y la incidencia de la informalidad.
- Cualquier reducción de las contribuciones sociales crea una pérdida efectiva de ingresos gubernamentales en el corto plazo, lo que limita el espacio fiscal para implementar políticas públicas que apuntan a reducir la pobreza y la desigualdad, y, de manera especial, para brindar protección social a los trabajadores informales y sus dependientes.

Comentario final

- Dependiendo del espacio fiscal de cada país, podría pensarse en reformas destinadas a cambiar el financiamiento de algunos segmentos de la seguridad social. Seguramente salud y tal vez asignaciones familiares son casos a ser evaluados.
- La posible mejora del presupuesto fiscal a través de una mayor formalización de la economía sólo aparecería en el largo plazo, si es que sucede (cada vez más discutible).
- Además, dado que la informalidad dificulta la recaudación de impuestos, reemplazar las contribuciones por otros impuestos (como el impuesto a la renta o el impuesto al valor agregado) podría ser regresivo y conducir a mayores desequilibrios en el frente macroeconómico.



¡Muchas gracias!

ocetrangolo@gmail.com