



Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias

Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)

Nº 44, Vol. XXVI, Verano 2025, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajosociedad



Incentivos en la normativa legal a la registración del empleo y evolución del empleo asalariado no registrado, Argentina (1991-2023)

Incentives in legal regulations to employment registration and evolution of non-registered wage employment, Argentina (1991-2023)

Incentivos nas regulamentações legais para o registro de emprego e evolução do emprego assalariado não registrado, Argentina (1991-2023)

Adriana MARSHALL *

Recibido: 09.08.2024

Aceptado: 23.10.2024



RESUMEN

¿Es posible evaluar el impacto de la normativa pro-registración del empleo sobre las prácticas de empleo de las empresas? Para contribuir a responder este interrogante exploramos la influencia de las normativas aplicadas históricamente en la Argentina que, se esperaba, favorecerían la disminución del empleo asalariado no registrado, focalizando en 1991-2023, más de tres décadas durante las cuales el empleo no registrado mantuvo una considerable participación en el empleo privado, prácticamente no hubo años en los que no se legislase algún incentivo a la formalización, estuvieron vigentes sanciones al no registro y se crearon varios programas para extender y fortalecer la fiscalización. En este artículo se caracterizan los incentivos legales que se espera influyan sobre la evolución del empleo no registrado y sus supuestos, se describen los vaivenes de la legislación argentina relevante y se analiza la evolución del empleo no registrado en las empresas privadas, su vinculación con la de la economía y el posible papel que pudo haber desempeñado la normativa en la explicación de las fluctuaciones del empleo no registrado. Entre las conclusiones se destacan las dificultades para evaluar el impacto de la normativa examinada, en particular la insuficiente información sobre la “regularización espontánea”, y la subordinación de sus efectos sobre las prácticas de empleo a las condiciones contextuales.

Palabras clave: empleo no registrado, legislación laboral, incentivos a la formalización, regularización, Argentina

ABSTRACT

Is it possible to assess the impact on employment practices in private firms of legal regulations intending to promote registration? Hoping to contribute to answering this question, I explore the influence of regulations historically applied in Argentina expected to reduce non registration of employment, focusing in 1991-2023, over three decades during which non-registered employment maintained a

* Dra. en Ciencias Sociales, Erasmus Universiteit Rotterdam. Centro de Investigaciones Sociales - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Instituto de Desarrollo Económico y Social (CIS-CONICET/IDES). E-mail: adrianajmarshall@gmail.com

considerable participation in private-sector employment, practically in all years new legal incentives to formalization were legislated, sanctions to non-registration were in force and programs were created to extend and strengthen inspections. In this article I characterize the legal incentives expected to influence the evolution of non-registered employment and their assumptions, describe the changes in the relevant Argentine legislation, and analyze the evolution of non-registered employment, its relation to that of the economy and the possible role played by legal regulations in explaining non-registered employment fluctuations. In concluding, I stress the difficulties that hinder evaluation of the impact of the regulations examined, particularly insufficient information on “spontaneous regularizations”, and the subordination of their effects on employment practices to contextual conditions.

Keywords: non-registered employment, labour legislation, incentives to formalization, regularization, Argentina

RESUMO

É possível avaliar o impacto das regulamentações pró-registro nas práticas de emprego das empresas? Tentando contribuir para responder a essa pergunta, exploramos a influência das regulamentações historicamente aplicadas na Argentina que, era esperado, favoreceriam a diminuição do emprego assalariado não registrado, com foco em 1991-2023, mais de três décadas durante as quais o emprego não registrado manteve uma parcela considerável do emprego privado, praticamente não houve anos em que não foram legislados incentivos para a formalização, estavam em vigor sanções para o não registro, e foram criados vários programas para ampliar e fortalecer a fiscalização. Neste artigo são caracterizados os incentivos legais que se espera influenciem a evolução do emprego não registrado e seus pressupostos, se descrevem a legislação argentina relevante e se analisam a evolução do emprego não registrado em empresas privadas, sua ligação com a da economia e o possível papel que as regulamentações podem ter desempenhado para explicar as flutuações no emprego não registrado. As conclusões destacam as dificuldades em avaliar o impacto das regulamentações examinadas, em particular a informação insuficiente sobre a “regularização espontânea”, e a subordinação de seus efeitos sobre as práticas de emprego às condições contextuais.

Palavras chave: emprego não registrado, legislação trabalhista, incentivos à formalização, regularização, Argentina

SUMARIO

Introducción. 1. Normativa legal: incentivos y desincentivos al registro laboral. 2. Incentivos y desincentivos en la legislación argentina a la registración del empleo asalariado, 1991-2023. 3. El empleo asalariado no registrado: ¿se comporta en forma procíclica? 4. Evolución del empleo asalariado no registrado: ¿influyó la normativa? 5. Observaciones finales. Referencias.

INTRODUCCION

Si bien en la primera mitad de la década del 2020 el estudio del empleo no registrado en la Argentina parece haber sido algo desplazado por el de las nuevas formas de empleo – en las plataformas en particular – el empleo asalariado no registrado continúa siendo un grave problema estructural: en 2023 abarcaba un 40% de la fuerza de trabajo asalariada empleada en las empresas del sector privado, en su mayor parte concentrado en las de menor tamaño.

Es muy amplia y bien conocida la literatura existente sobre el empleo no registrado, en general y en particular la referida a la Argentina, tanto la que trata específicamente el empleo asalariado como aquella que, desde una perspectiva más amplia, analiza el empleo informal en su totalidad. Los diversos estudios sobre el empleo asalariado no registrado en la Argentina, realizados en distintos períodos, han establecido que, si se excluye al servicio doméstico, se concentra en las empresas más pequeñas y que,

aunque se extiende a todos los sectores, su peso es superior en ciertas actividades económicas como agricultura, algunas actividades industriales, construcción, transporte, comercio, gastronomía, entre otras. También se ha reiteradamente demostrado que la falta de registro recae predominantemente sobre cierto tipo de trabajadores y que el no registro tiene consecuencias negativas en términos de salarios, condiciones de trabajo, acceso a la seguridad social y sindicalización. Por su parte, las características, debilidades y potencialidades de las regulaciones en la legislación argentina dirigidas a combatir la ausencia de registro del empleo asalariado y la eficacia de su implementación también han sido objeto de análisis en distintos períodos. Este es el tema en el que se centra el presente artículo.

En 2024 se promulgó una nueva norma (ley 27742) que, con el objetivo de reducir la evasión del registro de sus asalariados por parte de las empresas, una vez más propone a la condonación de deudas originadas en la ausencia de registración como un instrumento principal, reabriendo el debate acerca de su eficacia para lograr el objetivo que se persigue y, más en general, sobre los efectos que tienen sobre la evolución de la magnitud del empleo asalariado no registrado distintas medidas legislativas dirigidas, mediante incentivos y sanciones, a alentar la regularización o, directamente, a generar preferencialmente empleo registrado.

En este contexto, es importante plantear una pregunta inicial: ¿es realmente posible aislar y evaluar el impacto de la normativa pro-registración del empleo sobre las prácticas de empleo de las empresas? Y, si lo fuera, es necesario revisar en profundidad, en la medida en que es factible, cuáles fueron los resultados que podrían atribuirse a las distintas normativas aplicadas históricamente en la Argentina que, se esperaba, favorecerían la disminución del empleo asalariado no registrado en el país. Con ese fin, en este trabajo se explora si dicha normativa tuvo alguna influencia sobre las prácticas empresarias con respecto al registro del empleo, teniendo en cuenta tanto las regulaciones que podrían promover el registro como otras que podrían provocar el efecto contrario. El análisis focaliza en el período que transcurre entre 1991 y 2023, es decir, en un lapso de algo más de tres décadas durante las cuales el empleo asalariado no registrado mantuvo persistentemente una considerable, aunque variable, participación en el empleo asalariado en el sector privado, incluso excluyendo al empleo de servicio doméstico por parte de los hogares.

Durante ese período (1991-2023) prácticamente no hubo años en los que no se legislase algún tipo de incentivo (rebaja de costos laborales no salariales, simplificación de trámites, condonación de deudas), más o menos importante, a la creación de empleo registrado y/o a la formalización de trabajadores no registrados. Además, a las sanciones tradicionales, de larga data, al no registro de empleados y falta de pago de contribuciones a la seguridad social, leves y severas, ocasionalmente se sumaron otras nuevas, aunque las condonaciones de deudas derivadas de la falta de registración atemperaron los efectos de algunas de las penalizaciones. Y, como la efectividad de incentivos y sanciones en parte depende, obviamente, del nivel de fiscalización, periódicamente se crearon organismos y programas y se formularon normas para extenderla e intensificarla.

El artículo se organiza como sigue. Primero, se caracterizan las regulaciones legales que podrían influir sobre la evolución del empleo asalariado no registrado y sus supuestos, diferenciando los incentivos y sanciones específicamente dirigidos a fomentar el registro de sus empleados por parte de las empresas de aquellas medidas legales, cuya finalidad no es incidir sobre el no registro, pero que, al aumentar costos laborales asociados al empleo registrado o imponer restricciones a la prerrogativa empresarial, pueden afectarlo. Segundo, se describen a grandes rasgos los vaivenes de la legislación argentina relevante entre 1991 y 2023 en términos de disposiciones que plantean incentivos y desincentivos al registro y definen el nivel de fiscalización, teniendo en cuenta el inicio y, en lo posible, la vigencia temporal de las distintas medidas. En tercer lugar, se analiza la evolución del empleo asalariado no registrado en el sector privado y en qué medida se la puede vincular con la trayectoria del nivel de actividad económica en el período estudiado. Por último, se explora el posible papel que pudo haber desempeñado la normativa pertinente, examinada antes, en el comportamiento del empleo asalariado no registrado durante el período analizado.

1. NORMATIVA LEGAL: INCENTIVOS Y DESINCENTIVOS AL REGISTRO LABORAL

A través de la normativa legal se puede intentar promover deliberadamente que las empresas registren a sus empleados o que el empleo que generan sea registrado. Sin embargo, el efecto de dichas regulaciones sobre las prácticas de empleo no siempre es el esperado.¹ Gran parte de estos incentivos se basan en el supuesto de que el grado de cumplimiento con la normativa sociolaboral protectora depende del nivel de los costos que origina así como de cuán limitativas son las regulaciones que afectan a las prácticas empresarias, supuesto que ha sido cuestionado con frecuencia.² Por ejemplo, una investigación referida a América Latina concluyó que el nivel de costos laborales no salariales no está asociado con el nivel de cumplimiento con las obligaciones con el sistema de seguridad social (Marshall, 2007).

Concretamente, las medidas diseñadas para reducir el no registro se caracterizan por incentivos “positivos” que, se supone, promoverían ya sea la formalización de asalariados no registrados o la creación preferente de empleo registrado. Estos incluyen disminuciones o eliminaciones, generalizadas o focalizadas en determinados tipos de empresas, actividades o modalidades de contratación, de: i) los aportes empresariales a la seguridad social u otros costos laborales no salariales, ii) el costo del despido, iii) los costos de la formalización, incluyendo la condonación o disminución de las deudas originadas en el no registro, y iv) las restricciones a las decisiones de las empresas con respecto al desarrollo de prácticas de empleo legales asociadas con costos laborales inferiores a los costos standard, por ejemplo, ampliando las posibilidades de utilización de contrataciones temporarias. También se asume que la facilitación del registro, simplificando los trámites, es un incentivo a la registración. A la oferta de estos incentivos “positivos” se agregan los incentivos “negativos”, que penalizan y, por lo tanto, desalientan el no registro: multas más o menos severas, obstáculos para el acceso de la empresa a diversos beneficios (créditos, subsidios, etc.), clausura de establecimientos, hasta prisión. La efectividad de los incentivos positivos y de las penalizaciones depende en parte de la intensidad y localización de las inspecciones (que pueden verse como otro incentivo “negativo”) y de la gravedad de las sanciones, así como de la disponibilidad de mecanismos para evadir o suavizar estas últimas.

Bajo los mismos supuestos, las normas legales también pueden generar, aunque no en forma deliberada, desincentivos al registro, al encarecer el costo del empleo registrado (e.g. aumento de las contribuciones patronales o de las indemnizaciones) y/o al imponer más limitaciones a la libre decisión de las empresas con respecto a la gestión de la fuerza de trabajo empleada (e.g. prohibición de algunas de las formas del despido).

Con el objetivo de evaluar cuál habría sido en la Argentina el impacto de la cambiante normativa legal que, expresamente o no, podría tener efectos sobre la evolución del empleo asalariado no registrado en el período seleccionado, se parte de las hipótesis según las cuales 1) la evolución del nivel de actividad económica es un factor crucial en la determinación de las tendencias en el empleo asalariado no registrado por sus consecuencias sobre la evolución de la demanda de trabajo por parte de las empresas (pero también sobre el grado en que éstas se orientan a contratar trabajadores sin cumplir con la normativa laboral) y 2) el propio impacto de la normativa relevante – incentivos y desincentivos – está condicionado por el contexto económico, hipótesis planteadas también por otros autores (e.g. Maurizio, 2014; Bertranou et al., 2013).

Por último, se puede argumentar que otro factor que podría incidir sobre la reacción empresarial global a los incentivos regulatorios, expresada por la evolución del empleo asalariado no registrado, es el grado de concentración de este último en términos de tamaño de las empresas. Según el citado estudio comparativo entre países latinoamericanos, las empresas de distinto tamaño difieren en su sensibilidad a las regulaciones laborales (Marshall, 2007),³ por lo que puede esperarse que también reaccionen

¹ Por ejemplo, con respecto a las políticas de formalización aplicadas en América Latina, los resultados de estudios que se revisan en Salazar-Xirinachs y Chalcatana (2018) indican que el impacto habría sido sólo modesto.

² Sobre esta discusión véanse, entre otros, Marshall (2007), Fernández Massi y Barrera Insua (2021) y Beccaria y Maurizio (2017).

³ El análisis (referido a la primera mitad de la década del 2000) sugirió que sólo el costo del despido - una del conjunto de regulaciones sociolaborales consideradas - tuvo en esos años alguna influencia, aunque débil, sobre

diversamente a los incentivos para estimular el empleo registrado. Las respuestas de las empresas más grandes, en las que sólo algunos de sus empleados no estarían registrados, a los incentivos podrían ser muy diferentes a las de las empresas más pequeñas, en las que la falta de registro puede abarcar casi a la totalidad de sus empleados y ser una de múltiples conductas contravencionales (tributaria, etc.) o, incluso, ser necesaria para asegurar el éxito de otras infracciones.

2. INCENTIVOS Y DESINCENTIVOS EN LA LEGISLACION ARGENTINA A LA REGISTRACION DEL EMPLEO ASALARIADO, 1991-2023⁴

En esta sección se recorren las regulaciones legales que, entre 1991 y 2023, dispusieron incentivos al registro así como algunas medidas que, aunque designadas con propósitos que no se vinculaban con el problema del empleo no registrado, pudieron haber operado en el mismo período como desincentivos a la registración.⁵

2.1. Incentivos al registro

Las sucesivas piezas legislativas que formularon incentivos al registro en sus dos principales formas (“positivos” y “negativos”) fueron marcando hitos en la regulación del empleo no registrado. Sin embargo, cada nueva norma generó una maraña de prórrogas y modificaciones sucesivas (por ejemplo, a través de la reglamentación por parte de distintos organismos de aspectos específicos de la aplicación de la norma), de modo que, en ciertos casos, algunos de sus artículos subsistían superponiéndose con posteriores regulaciones, mientras que otras de sus disposiciones se derogaban. En este contexto, la descripción que sigue no pretende ser exhaustiva, ya que la vigencia exacta de cada componente de la norma y de sus modificaciones puntuales no siempre resultan evidentes.

Los tres principales incentivos en la legislación argentina que promoverían el registro de los trabajadores por parte de las empresas son las rebajas directas e indirectas a las contribuciones patronales a la seguridad social, la facilitación de los trámites de registro y la condonación de deudas originadas en la falta de registración, a los que se agregan las sanciones e inspecciones que desalentarían el no registro.⁶ Los revisamos sintéticamente a continuación.

a) Reducción de costos laborales: las contribuciones patronales

En los más de treinta años del período analizado la reducción de las contribuciones de los empleadores al sistema de seguridad social ha sido una constante. Sin embargo, dicha reducción adoptó modalidades distintas, ya que algunas tuvieron alcance general mientras que otras se circunscribieron a formas de

los niveles de cumplimiento y que esta influencia no alcanzaba a las microempresas, precisamente el sector en el que se concentra el empleo asalariado no registrado, cuyo comportamiento, en cambio, respondería principalmente a cómo percibían cuán fácil resultaba evadir las normas y cuán efectivo era el *enforcement* del gobierno (Marshall, 2007).

⁴ Dado que la principal fuente de información sobre empleo asalariado no registrado es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que releva los datos sólo en áreas urbanas, no se consideran en esta sección las regulaciones específicas sobre el trabajo rural. Por otra parte, como excluimos del análisis al servicio doméstico, tampoco se describe la normativa dirigida específicamente a este sector de empleo. Ambas normativas se examinan en, por ejemplo, Maurizio (2014).

⁵ Entre las normas legales más importantes que se citan más abajo se encuentran las leyes 24013 (1991), 24467 (1995), 25013 (1998), 25250 (2000), 25453 (2001), 25561 (2002), 25877 (2004), 26476 (2008), 26940 (2014), 27430 (2017) 27541 (2019), y los decretos 2609 (1993), 34 (2019), DNU 329 (2020), 493 (2021) y 551 (2022). A ellos se suman los múltiples decretos, resoluciones, etc., que reglamentaron, modificaron, o prorrogaron, que sólo ocasionalmente se mencionan en este artículo.

⁶ Otros posibles incentivos, más circunstanciales y no necesariamente designados para promover el registro, como las reducciones de otros costos laborales, no se examinan en este trabajo.

contratación específicas o, mucho más comúnmente, a las empresas de menor tamaño (microempresas, empresas con hasta 40 u 80 empleados, etc.); estas últimas, dirigidas específicamente a regularizar asalariados no registrados o promover que se registrara a los nuevos empleados, fueron mucho más significativas en términos de la magnitud de las deducciones y estuvieron acompañadas por requisitos que asegurasen que el nivel de empleo aumentara o al menos se mantuviera. También variaron entre las normas los componentes del sistema de seguridad social a los que se aplicaron las rebajas y el monto de las deducciones. Esa sucesión de medidas que redujeron las contribuciones patronales, así como el hecho de que, en algunos momentos, las variaciones en las alícuotas generales fueran modestas, ya de por sí constituye una traba que dificulta el análisis del impacto a lo largo del tiempo de este supuesto incentivo.

Más concretamente, durante 1991- fines de 1998 (año en que estas modalidades se derogaron) estuvieron vigentes las modalidades promovidas de contratación, con facilidades especiales para las empresas pequeñas y medianas (PyMES) desde 1995, que se caracterizaron, entre otros aspectos, por exención o disminución de las contribuciones patronales y, además, permitían evitar el costo del despido. En la misma década, a fines de 1993, un amplio conjunto de actividades económicas en regiones que cumplieran con ciertos requisitos (adhesión al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento y eliminación del impuesto a los ingresos brutos a las actividades incluidas), conjunto que se amplió en 1995, se benefició con una reducción de las contribuciones patronales.⁷ Además, en 1997 disminuyeron las alícuotas para nuevas relaciones laborales en empresas pequeñas y, en 1998, se estipularon nuevas rebajas por áreas geográficas, que se eliminaron en 1999.⁸

La política de rebajas – focalizadas o más generalizadas - a las contribuciones patronales continuó en la siguiente década. En el año 2000 se recortaron las contribuciones patronales para nuevas contrataciones (con mayor reducción si se incorporaban mayores de 45 años y mujeres jefas hogar) y en 2001 se fijaron nuevas alícuotas destinadas al sistema de jubilaciones para dos categorías de empresas, según tipo de actividad y nivel de facturación, eliminando todas las reducciones de contribuciones patronales existentes hasta entonces excepto las establecidas en el año 2000.⁹ La norma del año 2000 permaneció vigente hasta 2004, cuando una nueva ley redujo las contribuciones patronales correspondientes a cada nuevo trabajador que se incorporase que debían abonar las empresas con hasta 80 empleados y con un nivel de facturación inferior a un tope establecido, a condición de que aumentasen el plantel de personal. Esta ley se mantuvo válida, a través de varias prórrogas, hasta 2009 ya que, a fines de 2008, una nueva norma estipuló otras rebajas de las contribuciones patronales, esta vez para las nuevas contrataciones o para los trabajadores que fueran regularizados, sin diferenciación por tamaño de las empresas, siempre que se mantuviera el volumen de empleo por dos años después de la finalización del régimen de beneficios (además de otros incentivos, que se discuten separadamente). Mientras que las regulaciones de fines de 2008 se dirigieron a alentar tanto la formalización de empleados no registrados como la creación de nuevo empleo formal, las normativas previas se orientaron a promover el crecimiento del empleo y a que las nuevas incorporaciones estuvieran debidamente registradas.

A su vez, la norma de 2008 fue reemplazada en 2014 cuando, además de establecer sanciones hasta entonces inéditas que se examinan más abajo, la disminución de las contribuciones patronales por cada nueva relación laboral por tiempo indeterminado (supeditado a un aumento del plantel si la empresa contaba con más de 5 empleados) volvió a limitarse, con distintas modalidades, a las microempresas y a las empresas cuyo plantel no superase los 80 empleados. Esta norma habría tenido el propósito dual de estimular la regularización de empleados existentes a través de las sanciones y el crecimiento del empleo registrado mediante la rebaja de las contribuciones patronales. La ley de 2014 fue derogada a fines de 2017 por una norma que redujo levemente las contribuciones patronales para ciertas actividades y las incrementó para otras (según la categorización del año 2001) con el fin de alcanzar la convergencia entre ambas, y que, simultáneamente, estableció un monto mínimo no imponible para la base de cálculo

⁷ En 1994-1995 se ampliaron también las jurisdicciones beneficiarias e incrementaron las rebajas (más información en Pérez y Rodríguez Romero, s.f., y Minoldo y Pélaez, 2020).

⁸ Las modificaciones de alícuotas citadas no abarcan la totalidad de los cambios introducidos en esa década.

⁹ Además, parte de las contribuciones patronales podrían constituir crédito fiscal para el IVA, monto que se redujo en 2002-2003 (Minoldo y Peláez, 2020).

de las alícuotas, que se iría incrementando gradualmente; esta legislación, sin embargo, permitía que quienes tenían los beneficios otorgados por la ley de 2014 optaran por mantenerlos por un plazo, en vez de acogerse a los de la nueva ley. En 2020, debido al extendido cese de la actividad económica y la fuerte retracción del empleo a consecuencia de la pandemia, se establecieron exenciones o limitaciones selectivas de las contribuciones patronales en determinados sectores, al tiempo que algunas medidas priorizaban el mantenimiento del empleo registrado existente. Finalmente, entre 2021 y 2023 la disminución de las contribuciones patronales se restringió a las contrataciones de participantes en determinados programas sociolaborales, por lo que sus posibilidades de operar como incentivos al registro se habrían debilitado considerablemente.

b) Simplificación del registro

En distintos momentos del período analizado se intentó promover el registro de empleados con medidas que simplificasen y facilitaran el trámite, por ejemplo en la ley para PyMES de 1995 y en las leyes de 2000 y 2004, esta última instrumentada en una resolución de 2005.

c) Condonación de multas y deudas¹⁰

La condonación de deudas originadas en la ausencia de registración de empleados tuvo distintas expresiones. Por ejemplo, la citada ley de 1991 eximía de pagar lo adeudado si se registraba espontáneamente a un trabajador hasta ese momento informal dentro de los 90 días de promulgada la ley y también eximía del pago de la doble indemnización en caso de despido de un trabajador no registrado. Del mismo modo, en 2001 se condonaban las deudas y sanciones a las PyMES si se producía el registro dentro de los 90 días de promulgada la ley. Y, en la ley de 2008, se liberó de infracciones, multas y sanciones de cualquier naturaleza cuando se regularizaran hasta 10 trabajadores; a partir del undécimo trabajador la liberalización se aplicaba en forma limitada. La condonación incluía ... “la deuda —capital e intereses— en concepto de cuotas sindicales ... y de contribuciones de solidaridad, pactadas en los términos de la ley de convenciones colectivas.”

d) Sanciones

La imposición de sanciones por la no declaración de un empleado o por la evasión de aportes a la seguridad social ha sido otra constante en el largo plazo. Las penalizaciones varían según tipo y gravedad de las infracciones y abarcan multas, clausuras del establecimiento, hasta prisión,¹¹ estipuladas en leyes, decretos y resoluciones de diversos organismos. Sin embargo, en general las normas que “tipificaron como ilícitos penales” a las evasiones al sistema de seguridad social casi no se aplicaron (Beccaria y Galin, 2002: 93-94) y las multas, como con frecuencia fue advertido, han sido modestas en términos económicos, sobre todo por comparación con los costos laborales que se evita pagar evadiendo el registro. Además, la propia legislación ha provisto mecanismos que, llegado el caso, permiten eludir las sanciones, e.g. el período de gracia para registrar a los trabajadores, por ejemplo 180 días en el caso del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) y en el de la ley de 2008.¹² Recién desde 2014, con la creación del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), las sanciones parecen acarrear consecuencias económicas más severas para la empresa al impedir el acceso al crédito

¹⁰ No se incluyen aquí condonaciones de deudas a la seguridad social que no se vincularon expresamente con el empleo no registrado.

¹¹ Por ejemplo, prisión en caso de que lo evadido en cuanto a aportes y/o contribuciones a la seguridad social superase cierto monto (Régimen penal tributario; Ley 26735, 12/2011).

¹² “... el PNRT tendría un impacto positivo e importante pero exclusivamente de muy corto plazo, ya que el sistema de *enforcement* no genera suficientes incentivos económicos en el empleador para mantener registrado al trabajador como corresponde. Su causa es el mencionado “período de gracia”, durante el cual el empleador puede rectificar la situación recibiendo una multa irrelevante desde el punto de vista económico, o incluso nula” (Ronconi y Ohaco, 2018: 30).

de organismos públicos o a contratos y subsidios estatales. Sin embargo, aún en este caso, el período de gracia incluido en la misma legislación fue ampliamente utilizado para eludir la aplicación de las sanciones sin tener que cubrir ningún costo y sin que su impacto se extienda a otros casos de no registro en la empresa ni se multe la reincidencia (Ronconi y Ohaco, 2018). Así como, en general, la periódica implementación de moratorias y condonaciones de deudas implica que las irregularidades reiteradamente no se penalicen promoviendo de este modo la continuidad de los comportamientos evasores, los períodos de gracia, que facilitan la regularización, constituyen al mismo tiempo un mecanismo para eludir sanciones sin que se asegure un cambio duradero en el comportamiento evasor.

En conclusión, la relevancia de las sanciones al no registro es limitada: la escasa aplicación de las sanciones más fuertes, el bajo costo relativo de las multas, los períodos de gracia y las condonaciones de deuda habrían configurado un marco regulatorio cuyo impacto como incentivo para que las empresas optaran por registrar a los nuevos trabajadores o por regularizar a los que ya empleaban sin haberlos registrado fue persistentemente débil, además de difícil de evaluar a lo largo del período.

e) Fiscalización

La eficacia de los incentivos, sobre todo de las sanciones, se basa por lo menos en parte en un sistema de fiscalización para detectar las infracciones, cuyos vaivenes en la Argentina han sido bien documentados y no se van a ampliar aquí.¹³ Según señala Maurizio (2014), en la década del 90 la inspección del trabajo se descentralizó, quedando prácticamente desmantelada; durante las décadas posteriores el sistema de fiscalización tendió a mejorar, primero con la creación del Pacto Federal del Trabajo en 1998 y la posterior ley del año 2000 que estableció un régimen de sanciones común a todas las provincias y, sobre todo, con la creación en 2004 del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social para controlar y fiscalizar el cumplimiento con la normativa laboral y de la seguridad social con el objetivo de “... garantizar los derechos de los trabajadores ..., eliminar el empleo no registrado y las demás distorsiones que el incumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social provoquen” (ley 25877, 2004) y la puesta en marcha del PNRT.¹⁴ En cualquier caso, más allá de los cambios institucionales, según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) disponibles desde 2005, la cantidad de establecimientos inspeccionados – indicador importante de la intensidad de la actividad de fiscalización - muestra vaivenes interanuales, con algunos picos (2006, 2014, 2017 y 2018) que se destacan de los restantes años, en los que las cantidades de inspecciones fueron más bajas y más similares entre sí, con la excepción de los años 2020-2021, en los que se produjo la esperable fuertísima caída en la cantidad de inspecciones en el contexto de la pandemia, sin que se observe, si se excluye este subperíodo, una asociación entre estado de la economía y nivel de fiscalizaciones (cuadro 1).

2.2. Desincentivos al registro

Ocasionalmente, algunas medidas legales podrían haber operado en sentido contrario a incentivos y sanciones al actuar como desincentivos al registro, sea porque implicaron aumentos en los costos laborales no salariales o restricciones a la prerrogativa empresarial.¹⁵ Sería el caso de los aumentos a las alícuotas de las contribuciones patronales o de ceses a las reducciones aplicadas, generales o focalizadas y, sobre todo, de la prohibición o suspensión de despidos y la duplicación de la indemnización por despido. Desde enero de 2002 y hasta 2007 se prohibieron los despidos sin causa justa y, en caso de que ocurrieran, se duplicó el monto de la indemnización, aunque a fines de 2002 se excluyeron los despidos de quienes ingresaran a la empresa a partir de enero de 2003; además, en las prórrogas realizadas hasta 2007 el incremento de la compensación fue decreciendo en función del descenso del desempleo.

¹³ Sobre la evolución del sistema de fiscalización en la Argentina hasta 2014, véase Maurizio (2014).

¹⁴ Más detalles en FORLAC (2015).

¹⁵ No consideramos aquí los incrementos salariales en general ni el del salario mínimo en particular, que obviamente pueden constituir alicientes al no registro. Sobre el papel del salario mínimo en relación con el no registro, véase, por ejemplo, Marshall y Perelman (2007) y Maurizio (2014).

También desde fines de 2019 y hasta mediados de 2022 se prohibieron los despidos sin causa o por falta o disminución del trabajo y fuerza mayor e incrementaron las indemnizaciones, excluyendo nuevamente a los despidos de trabajadores contratados con posterioridad a la promulgación de la norma; más tarde se agregaron algunas otras excepciones; por su parte, el incremento de la indemnización fue disminuyendo progresivamente durante la primera mitad del año 2022. Cuando los desincentivos al registro coexisten, como ocurrió (cuadro 1), con medidas que, opuestamente, se proponían incentivarlo, se dificulta aún más el estudio del impacto de la normativa sobre la evolución del empleo asalariado no registrado.

3. EL EMPLEO ASALARIADO NO REGISTRADO: ¿SE COMPORTA EN FORMA PROCICLICA?

Como se indicó antes, el análisis se refiere al empleo asalariado no registrado en las empresas privadas, es decir, se excluye al servicio doméstico.¹⁶ Se considera en este trabajo que la cifra global del empleo asalariado no registrado (basada en la Encuesta Permanente de Hogares [EPH] del Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC]) expresa mayoritariamente al empleo asalariado no registrado en el sector privado: la participación del sector público en el volumen del empleo asalariado no registrado (excluyendo al servicio doméstico) es muy baja: por ejemplo en 2023 sólo un 8% de los asalariados no registrados (y que no aportaban por sí mismos) trabajaba en el sector público.¹⁷ Por su parte, los datos de Cuentas Nacionales (INDEC) sobre empleo asalariado no registrado se refieren exclusivamente al sector privado. A diferencia de la información relevada en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que contempla el universo del empleo asalariado privado registrado,¹⁸ las cifras en valores absolutos sobre empleo no registrado utilizadas en el análisis que sigue surgen de la extrapolación de información de origen muestral (EPH, INDEC) y, por lo tanto, deben ser consideradas con cautela; más que tomar las cifras literalmente, hay que tener principalmente en cuenta si las variaciones interanuales o las tendencias en cada período fueron de crecimiento, estancamiento o retracción.¹⁹ Más aún, en algunos períodos se presentan limitaciones particulares que podrían afectar las comparaciones, como es el caso de 2007-2015 inclusive, lapso en el cual, según el INDEC, los datos de la EPH son menos o no confiables, aunque no se dispone de evidencias que indiquen que esta situación haya incidido específicamente en la medición del empleo asalariado no registrado urbano.

Las variaciones en la tasa de empleo asalariado no registrado (que incluye al servicio doméstico) obviamente resultan del comportamiento relativo del empleo asalariado no registrado versus el del registrado. Sin embargo, durante el período 2004-2023, único para el que se dispone de cifras comparables sobre volúmenes anuales de empleo asalariado no registrado, las variaciones en la tasa de empleo no registrado tienen una altísima correlación (.916, significativa al 0.01) con las del volumen de empleo no registrado y no están asociadas con las del registrado, por lo que el movimiento del no registro es el que principalmente explica las variaciones en la tasa de no registro.

¹⁶ Desde aquí en adelante toda referencia al empleo registrado y no registrado se refiere al empleo asalariado privado, excluyendo al servicio doméstico, excepto que se especifique otra situación.

¹⁷ Estimaciones propias, EPH 2023, 3er trimestre.

¹⁸ Para estimar la evolución del empleo asalariado privado registrado se prefirió utilizar datos del SIPA (MTEySS). De todos modos, las variaciones del empleo privado registrado que surgen de esta fuente tienen alta correlación con las del empleo asalariado privado registrado que resulta de restar al total de asalariados ocupados la cifra de los no registrados, ambas de la EPH, publicadas en el *Boletín de Estadísticas Laborales* (BEL, MTEySS). Si se utilizan estos últimos datos no se alteran las conclusiones.

¹⁹ Por esta misma razón, en este trabajo no se contempló analizar las elasticidades empleo-producto comparativas del empleo asalariado privado registrado y no registrado.

Cuadro 1. Evolución del empleo asalariado registrado y no registrado en empresas privadas según subperíodos definidos por la tendencia en el PBI y normativas con eventual impacto sobre el empleo no registrado, intensidad de la fiscalización y tasa de regularización en cada subperíodo

	Tasa variación promedio anual (%) en subperíodo de:			cambios normativos**					promedio anual por subperíodo de:	
	PBI	EAPR*	EAPNR*	1	2	3	4	5	establecim. fiscalizados	tasa regularización
1994 ^a	5.8	-1.6	-1.2	X	X				--	--
1995 ^a	-2.8	-4.6	0.3	X	X				--	--
1996-1998 ^a	5.8	5.5	5.2	X	XX				--	--
1999-2002 ^a	- 4.9	-3.2	- 2.3	X	X	X			--	--
2004-08	7.8	9.7	-3.5		XX			X	129509 ^b	35.3 ^b
2009	- 5.9	- 1.4	-2.0	X		X			118573	35.9
2010-11	8.1	3.7	1.2	X		X			121186	38.2
2012-15	0.4	1.2	-1.1	X	XX	X	X		41182	44.7 ^c
2016-19	-1.0	- 0.4	3.6	X	XX		X		172325	54.4 ^c
2020	-9.9	- 4.4	-20.0		X		X	X	19120	38.4 ^c
2021-22	7.8	3.1	20.5		X		X	X	70890	44.7 ^c
2023	-1.6	3.1	4.5		X		X		133820	s.d.

* EAPR: empleo asalariado privado registrado; EAPNR: empleo asalariado privado no registrado

** sobre las normas, véanse los detalles en el texto (no figuran en el cuadro aquellas normas dirigidas a simplificar y facilitar el trámite de registro de empleados); se incluyen normas que se promulgaron dentro de cada subperíodo aunque no estuvieran vigentes durante su totalidad, así como aquellas que se promulgaron con anterioridad pero estuvieron vigentes en por lo menos parte del subperíodo; la información relevada no pretende ser exhaustiva y la vigencia de cada norma no siempre pudo precisarse

1 X: disminución alícuotas contribuciones patronales generales

2 X: disminución alícuotas contribuciones patronales focalizadas; XX: focalizadas en empresas de menor tamaño

3 X: condonación/disminución deudas por empleo asalariado no registrado

4 si bien las sanciones existieron a lo largo de todo el período, en este cuadro se destaca sólo el período en que se intensificaron con la creación del REPSAL en 2014 (X)

5 X: aumento indemnización por despido/prohibición despidos

^a estimaciones de empleo asalariado privado registrado y no registrado en Cuentas Nacionales (INDEC), incluyen servicio doméstico y sector rural ^b 2005-08

^c a partir de 2015 un cambio en el criterio de registro explica por lo menos parte del aumento de la tasa de regularización

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL; SIPA; Cuentas Nacionales (INDEC); Boletín de Estadísticas Laborales (BEL, MTEySS); MTEySS (fiscalización y regularización); legislación nacional.

En principio, parecería poco cuestionable que el comportamiento del empleo asalariado no registrado en el sector privado sea procíclico, como en general lo es el del empleo registrado: en las fases recesivas no sólo no se contratan nuevos trabajadores sino que, además, los trabajadores no registrados, cuyo costo de indemnización por despido es inexistente o, por lo menos, inferior al correspondiente a un empleado registrado, serían los primeros despedidos. Sin embargo, al mismo tiempo, si se llegara a incorporar nuevos trabajadores en contextos de estancamiento, recesivos o inciertos algunos sectores y empresas podrían inclinarse por no registrarlos para que sea más fácil despedirlos si la situación económica

empeora.²⁰ En última instancia, el resultado de la combinación de los diferentes procesos es un dato empírico. ¿Qué sucedió en la Argentina en el período estudiado?

En el período 2004-2023, como cabría esperar, las fluctuaciones en el empleo registrado están asociadas con las del nivel de actividad económica (PBI). En cambio, las variaciones del empleo no registrado (y las de la tasa de no registro) no están correlacionadas con las del PBI ni con las del empleo registrado.²¹

Sin embargo, cuando, en vez de variaciones interanuales, se consideran subperíodos definidos por la tendencia en la actividad económica, en este caso durante 1994-2023,²² en general tanto el empleo registrado como el no registrado se comportan en forma acorde con la evolución de la economía: cuando ésta se estanca o retrocede, también ambas formas de empleo caen, se estancan o aumentan marginalmente; cuando la economía crece, ambos, el empleo registrado y el no registrado, se expanden (cuadro 1). La concordancia entre las trayectorias del PBI y el empleo registrado y no registrado también se nota cuando se grafican las variaciones interanuales aunque, como vimos, no se observa en los análisis de correlación, más exigentes. Mientras que durante las fases expansivas el aumento de empleados no registrados expresaría principalmente el resultado de nuevas incorporaciones bajo esa modalidad, seguramente más concentradas en ciertas actividades y tipos de empresa, su disminución durante las etapas recesivas se debería sobre todo a formas irregulares o encubiertas de despido como sería la finalización de contrataciones temporarias informales,²³ ya que es poco probable que se produzcan cambios de *status* vía regularizaciones en condiciones económicas adversas, aunque naturalmente pueden coexistir diferentes procesos en distintos sectores. En cada fase también pueden incidir sobre la evolución de la cantidad de trabajadores no registrados aquellos cambios – cuando son considerables – en el número de empresas con mayor propensión a la no registración de sus empleados, punto que requiere investigación.²⁴

Aun así, frente a la tendencia general, se observan algunos períodos “anómalos” en los que las trayectorias del empleo registrado y del no registrado difieren entre sí y la trayectoria de este último no refleja la del PBI. Dos de ellos son etapas de crecimiento del PBI: 1) en 2004-2008, el producto aumenta después de una fuerte crisis y el empleo registrado crece, pero el no registrado disminuye; y 2) en 2010-2011, el empleo no registrado crece marginalmente mientras el registrado se incrementa en el contexto de una economía que se recupera de la crisis de 2009. Opuestamente, en 2016-2019, con la economía en recesión, el empleo registrado cae, pero el no registrado aumenta.²⁵ Es ante estas anomalías cuando el eventual impacto de la normativa dirigida a la formalización y a la creación de empleo registrado –

²⁰ Sobre la relación entre empleo asalariado no registrado y actividad económica, véanse también e.g. Marshall (2004) y Maurizio (2014).

²¹ Estimaciones propias con datos de EPH (BEL), SIPA, CEPAL. Esta situación no se altera si se focaliza en las variaciones interanuales del empleo no registrado total o bien en las del empleo no registrado en el sector de microempresas, ambas fuertemente correlacionadas con las del empleo no registrado excluyendo servicio doméstico (los coeficientes de Pearson son cercanos a 1).

²² Para 1990-1993 se cuenta sólo con datos de la EPH puntual sobre tasa de no registro (BEL, MTEySS), por lo que estos años no se incluyen en el cuadro 1.

²³ En períodos tanto recesivos como expansivos la finalización de un trabajo temporario explica más del 50% de las causas por las cuales los desocupados que no estaban registrados en su empleo anterior perdieron el empleo, mientras que el despido o cierre explica sólo un 12% en expansión y un 17% en recesión (estimaciones propias, EPH, 2009, 2011 y 2015).

²⁴ Lo usual, en realidad, es analizar la contribución de cambios en la estructura del empleo según tamaño de las empresas, actividades económicas, etc., no ya a la evolución de la cantidad de trabajadores no registrados sino a la tasa de no registro; por ejemplo, con respecto al período 2003-2012, Bertranou et al. (2013) concluyen que la disminución de la participación de las empresas pequeñas (hasta 5 ocupados) se encuentra entre los factores que contribuyeron al retroceso de la tasa de no registro.

²⁵ El empleo no registrado también aumentó en 2023 pese a la adversa situación de la economía, pero en ese año lo hizo junto con el registrado (cuadro 1). No incluimos este período entre los “anómalos” por tratarse de sólo un año.

incentivos y sanciones – podría evaluarse mejor, ya que en los restantes subperíodos el empleo no registrado parece comportarse en forma procíclica del mismo modo que el registrado.²⁶

4. EVOLUCION DEL EMPLEO ASALARIADO NO REGISTRADO: ¿INFLUYO LA NORMATIVA?

En el marco de la identificación de períodos que pueden considerarse anómalos porque la evolución del empleo asalariado no registrado se desvía de la pauta general en cuanto a su vinculación con el estado de la economía, se puede observar que tanto en 2004-2008 como en 2010-2011 – años con crecimiento económico - el comportamiento del empleo asalariado no registrado sería coherente con la formulación de incentivos al registro (y también con la implementación a partir de 2004 del PNRT):²⁷ en efecto, como vimos, en 2004 se establecieron reducciones de las contribuciones patronales correspondientes a los nuevos empleados que beneficiaban a las empresas con hasta 80 trabajadores, medida vigente hasta fines de 2008, y en 2010-2011 todavía estaba en vigor la normativa de 2008 que, por una parte, condonaba las deudas por infracciones con respecto al registro y, por la otra, otorgaba rebajas a las contribuciones patronales para las nuevas contrataciones o para las regularizaciones, sin diferenciación por tamaño de las empresas, siempre que el volumen de empleo se mantuviera. No se podría intentar estimar el impacto de estas mismas medidas en períodos recesivos, cuando el empleo, tanto registrado como no registrado, no crece.

En contextos de expansión económica sería más probable que la disminución del empleo asalariado no registrado se origine en formalizaciones, aunque no pueden descartarse despidos abiertos o encubiertos, o renunciaciones voluntarias debido a mejoras de los ingresos familiares que faciliten el pasaje a la inactividad,²⁸ en ambos casos eventualmente seguidos por nuevas contrataciones, ahora registradas. De hecho, si ilustramos con lo sucedido en el período 2010-2011, parecería que, efectivamente, se produjeron regularizaciones: crece el empleo registrado en todas las actividades mientras que el no registrado se reduce en varias de aquéllas más propensas a contrataciones informales, como comercio y transporte; sin embargo aumenta, aunque menos que el registrado, en otras como construcciones y hoteles/ restaurantes,²⁹ por lo que habría ciertas diferencias entre actividades en la reacción a los incentivos a la regularización.

No se dispone de información suficiente para conocer la magnitud total de las formalizaciones en los dos subperíodos de crecimiento económico en los que el comportamiento del empleo no registrado fue anómalo. La tasa de regularización que reporta el MTEySS se refiere a la formalización de los casos de no registro detectados en la fiscalización (tanto rurales como urbanos), por lo que se trata de un indicador parcial de la incidencia de la regularización propiamente dicha, que incluye también a la formalización espontánea. Además, las inspecciones se realizan en su mayoría en empresas registradas (aunque algunas se basan en denuncias – un 10% en 2010-2016) y desde los organismos públicos se pretende que se realicen en empresas con capacidad contributiva (Ronconi y Ohaco, 2018), lo cual implica un sesgo en la fiscalización;³⁰ lo que ocurre en las empresas no registradas, posiblemente reducto

²⁶ En el cuadro 1 se observa que en 1994, con un PBI en expansión, cayeron levemente ambos, el número de trabajadores no registrados y el de registrados, lo cual llama la atención. La información no es suficiente como para considerar a 1993-1994 como otro período “anómalo”, a incluir en la discusión sobre el impacto de la normativa.

²⁷ Se observa un leve incremento del empleo asalariado no registrado en el año 2004, se mantiene estacionario en 2005 y después cae considerablemente hasta 2008, trayectoria que sería coherente con un posible proceso de ampliación de reacciones positivas a los incentivos formulados en 2004.

²⁸ Bertranou et al. (2013) encuentran intensa movilidad entre el empleo asalariado no registrado y la inactividad, principalmente entre las mujeres con baja calificación. Puede suponerse que en ese movimiento tendría peso importante el tránsito desde el servicio doméstico, que no analizamos en este trabajo.

²⁹ Estimaciones propias con datos del SIPA y BEL.

³⁰ Como describen Ronconi y Ohaco (2018:17), en la propia web del MTEySS figura que ... “El control se focaliza en las actividades económicas en expansión, evitando castigar a los sectores más débiles de la economía formal, priorizando empresas y sectores con capacidad contributiva.”

importante del empleo informal, prácticamente se desconoce. Por otra parte, las fluctuaciones de la tasa de regularización (que incluye al sector agropecuario) no se reflejan en las del empleo no registrado (en áreas urbanas) y tampoco parecen estar asociadas con cambios normativos (cuadro 1). En cualquier caso, en los dos subperíodos expansivos a los que nos estamos refiriendo, la tasa de regularización no fue particularmente elevada (fue menor al 40% de las infracciones detectadas, cuadro 1); no se pueden realizar comparaciones con períodos previos, para los cuales no se dispone de datos sistemáticos y en los que las inspecciones eran escasas, y tampoco con períodos posteriores con tasas de regularización superiores, ya que a partir de 2015 cambió el criterio para contabilizar a los trabajadores regularizados.³¹

Los procesos más amplios de regularización – que incluyen la regularización espontánea que expresa la reacción de las empresas a los incentivos normativos y no sólo la formalización de infracciones detectadas en la fiscalización – y las trabas que enfrentan requieren un análisis más exhaustivo del comportamiento de las empresas y de las trayectorias individuales. Con respecto a estas últimas, Bertranou et al. (2013) observan que, en el período 2004-2012, algo más del 50% de los asalariados no registrados en cada año se encuentra en la misma situación al año siguiente. Además, específicamente en los dos subperíodos que discutimos aquí, 2004-2008 (comenzando en 2005) y 2010-2011, de los asalariados no registrados que abandonaron esa situación, sólo poco más del 30% (con un porcentaje algo inferior en 2005) pasó a ser asalariado registrado.³²

En particular, es necesario investigar más cómo reaccionan las empresas de distinto tamaño a incentivos y sanciones y sus propensiones a la regularización. Maurizio (2014) encuentra que durante 2003-2012 (un período en el que se inscriben los dos subperíodos anómalos que se discuten aquí) la probabilidad de formalización de un empleado inicialmente no registrado que trabajaba en una empresa con más de 40 ocupados más que triplicaba a la de aquellos empleados en empresas con menos de 6 ocupados que, de todos modos, explicaban un 42% de las formalizaciones.³³ Mientras que son las empresas medianas y grandes las que más responderían a incentivos y sanciones, las microempresas – con hasta 5 o hasta 10 empleados – son las que explican gran parte del empleo asalariado no registrado: por ejemplo, en el año 2023 un 63% de los asalariados no registrados en el sector privado se concentraba en empresas con hasta 10 ocupados.³⁴ Como se señaló antes, el comportamiento de las empresas más pequeñas frente a incentivos y sanciones tiende a diferir del de las medianas y grandes, en particular si las pequeñas presentan un espectro más amplio de irregularidades, tributarias y otras, en las que la evasión de normas laborales puede constituir un requisito para no interferir con la evasión de otras regulaciones.

En el otro período “anómalo”, 2016-2019, opuestamente a lo ocurrido en los anteriores, el empleo asalariado no registrado aumentó en un contexto de retracción de la economía en el que el empleo registrado disminuyó: el empleo no registrado crece moderadamente desde 2016, pese a que las sanciones establecidas en 2014 estuvieron vigentes durante todo el período, la cantidad anual promedio de establecimientos inspeccionados no se redujo y tampoco disminuyó la tasa de regularización: al contrario, ambas se incrementaron (cuadro 1), aunque el cambio de criterio de 2015, señalado antes, limita las comparaciones con años previos en lo referente a la tasa de regularización. Por su parte, hasta

³¹ Según figura en el BEL (MTEySS), hasta 2014 la regularización se refiere a los trabajadores que obtuvieron la Clave de Alta Temprana (CAT) como efecto de la inspección y antes de la audiencia de descargo; en 2015 se incorporan también aquellos que obtuvieron la CAT dentro de los 10 días corridos fijados por el procedimiento de intimación.

³² Datos de EPH, resultados de análisis de paneles (Bertranou et al., 2013).

³³ También otra investigación, realizada en la Argentina a nivel regional (Carné et al., 2017), concluye que en 2012-2015 la tasa de regularización aumenta a medida que se incrementa el tamaño de la empresa; la brecha, poco importante (entre 3 y 5 puntos porcentuales), trepó a 11 puntos en 2014, lo cual podría, tal vez, vincularse con la creación del REPSAL y las nuevas sanciones legisladas ese año. De todos modos, la clasificación de tamaño de la empresa utilizada en esa investigación (1-5, 6-10 y más de 10 ocupados) no permite identificar el comportamiento específico de las empresas medianas y grandes.

³⁴ Los trabajadores no registrados que ese mismo año estaban ocupados en empresas privadas con hasta cinco empleados representaban el 48%; las proporciones ascienden al 82% y 63%, respectivamente, si se excluye a los que desconocen cuál es el tamaño de la empresa o no responden (estimaciones propias con datos de EPH, 2023, 3er trimestre; se excluye al servicio doméstico).

2017 continuaron los incentivos “positivos” de la ley de 2014 y, aunque a partir de 2018 se podrían haber debilitado debido a las nuevas regulaciones que eliminaron la aplicación de deducciones focalizadas a las contribuciones patronales, como vimos se permitió optar a las empresas que ya contaban con los beneficios mantenerlos por cierto lapso. En un contexto económico adverso, marcado por la incertidumbre, ni incentivos ni sanciones parecen haber sido suficientes para detener el crecimiento del empleo asalariado no registrado que, en principio, debería haber caído junto con el producto y el empleo registrado. El grado en que el crecimiento del empleo no registrado se originó en reemplazos de trabajadores registrados o en el hecho de que las nuevas incorporaciones se hicieran bajo la modalidad no registrada seguramente varió entre tipos de empresas y entre actividades. Este tema queda abierto a mayor investigación.

También otros períodos muestran comportamientos *sui generis* como fue el caso de la post-pandemia. En 2021-2022 prácticamente desaparece el incentivo a la formalización al limitarse marcadamente el beneficio de reducción de las contribuciones patronales, ahora sólo aplicable si se contratan participantes en programas sociolaborales, bajo ciertos requisitos y restricciones; se sumó además un fuerte desincentivo a la regularización: la prohibición de despedir y el incremento de las indemnizaciones por despido, aunque la prohibición no se aplicaba a las nuevas contrataciones. Estos cambios regulatorios podrían haber contribuido a explicar el mayor incremento del empleo no registrado por comparación con el del registrado: ambos crecen junto con la recuperación de la economía, pero más el primero, que recupera la fuerte pérdida que tuvo lugar durante la pandemia, cerca del 20%, que el segundo (cuadro 1). La contracción del empleo no registrado había sido particularmente marcada en 2020 mientras que la disminución del registrado fue más acotada ya que, como es bien conocido, se implementaron varias medidas para evitar mayores pérdidas de empleo en el contexto de cese de numerosas actividades.

Por su parte, tampoco los desincentivos al registro, como la prohibición o suspensión de los despidos y la duplicación de las indemnizaciones, parecen haber incidido del mismo modo en los dos períodos en que rigieron esas disposiciones. En este caso, podrían haber concurrido otros factores particulares a cada período, aunque durante ambos (2003-2007 y 2021-2022) la economía estaba en etapa de recuperación o crecimiento. En el primero, la prohibición de despedir e incremento del costo del despido no habría generado tanta preocupación en un contexto más optimista caracterizado por cuatro años de altas tasas de crecimiento del producto y el empleo, por lo que dicha normativa no habría impedido que los incentivos en la legislación de 2004 impulsaran el retroceso del empleo no registrado. En cambio en el segundo, la post-pandemia, un lapso mucho más corto en que la situación económica era mucho más incierta, las restricciones al despido, aun cuando también excluían a las nuevas incorporaciones, podrían haberse tenido más en cuenta al momento de considerar la posibilidad de efectuar regularizaciones o contratar formalmente, en un lapso en el que, aunque el régimen de sanciones del REPSAL proseguía operando, como se señaló antes los otros incentivos a la formalización se habían debilitado; en esa situación, si bien ambos aumentaron, el incremento del empleo no registrado superó ampliamente al del empleo registrado. La comparación entre estos dos períodos pone de relieve, una vez más, que los efectos de la normativa dependerían de las condiciones de la economía, entre otros factores contextuales.

En definitiva, si bien hubo momentos con respecto a los cuales se podría conjeturar que la normativa dirigida a promover el registro tuvo el impacto deseado, esta conclusión no puede extenderse a otros años con regulaciones y beneficios similares en los que el comportamiento del empleo no registrado no fue el esperado. En otras palabras, no hay resultados sistemáticos que apoyen la hipótesis de que la normativa legal haya sido siempre efectiva para lograr que el empleo asalariado no registrado disminuyera.

5. OBSERVACIONES FINALES

El recorrido por más de tres décadas de políticas con distinta intensidad de incentivación al registro laboral, mediante ya sea un único estímulo legal o combinaciones de varios, y su contraste con la evolución del empleo no registrado indica que, indudablemente, existen considerables dificultades para

evaluar si esas políticas tuvieron algún impacto, en qué grado y de qué tipo sobre la propensión al no registro por parte de las empresas. Un obstáculo crucial para esa evaluación es la insuficiente información sobre las reacciones espontáneas de las empresas a dichos estímulos, es decir, sobre las decisiones espontáneas de formalización o de creación de empleo registrado que se toman en las empresas una vez que se difunden las nuevas disposiciones legales y que difieren de aquellas regularizaciones – hasta cierto punto obligadas – que se producen una vez detectadas las infracciones por los inspectores, sobre las cuales existe mayor información.

En principio, el comportamiento del empleo asalariado no registrado tendería a ser procíclico, pero se destacan períodos en el que su desempeño se desvía de la pauta esperada. Y, si bien cuando se analizan algunos subperíodos con esos comportamientos aparentemente anómalos en la evolución del empleo no registrado parecería que se podría concluir que ciertos incentivos en la normativa dirigida a promover el registro habrían tenido algún impacto, y se podría especular que el impacto se concentró en cierto tipo de empresas que no son aquellas que explican la mayor parte del no registro, también se puede observar que el impacto de la normativa fue más ocasional que sistemático y que varía según las condiciones de la economía. Hay otros períodos en los que, pese a que se encuentran vigentes similares incentivos y sanciones, no se visualiza ninguno de sus efectos esperados sobre la evolución del empleo no registrado. De este modo, el impacto esperado de la normativa legal, incluyendo las regularizaciones espontáneas – si es que se produjo, porque con la información disponible no es realmente posible probarlo sino sólo sugerirlo – estuvo subordinado a condiciones contextuales específicas.

Además, cuando coexisten distintos estímulos y sanciones resulta particularmente difícil identificar el impacto aislado de cada disposición, excepto si se recurriera a encuestas *ad hoc* en empresas. En particular, no parece factible evaluar el impacto de la política de condonación de deudas originadas en la no registración de trabajadores implementada a partir de 2009 mediante disposiciones bastante similares, aunque más limitadas en algunos aspectos, a la que se formuló en 2024 persiguiendo los mismos objetivos. En otras palabras, no sabemos si el hecho de que en 2010-2011 el empleo no registrado no haya aumentado junto con el registrado, como sería lo usual en períodos de expansión económica, se debió a un incremento en las regularizaciones, y menos aún – si existió ese incremento – si fue promovido por la condonación de deudas, ya que esta última medida estuvo acompañada por otras que apuntaban al mismo objetivo y sus respectivos impactos no pueden aislarse.

En este marco, es crucial profundizar en el análisis de las posibles diferencias sectoriales y entre tipos de empresa en las respuestas a los incentivos y sanciones para afinar las políticas de modo de obtener mejores resultados y dirigir los recursos a un monitoreo focalizado.

REFERENCIAS

Beccaria, Luis y Galin, Pedro (2002). “Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas”. Buenos Aires: Fundación OSDE/CIEPP.

Beccaria, Luis y Maurizio, Roxana (2017). “Contribuciones patronales y formalidad laboral. Algunas reflexiones sobre la reforma tributaria”. En: *Alquimias Económicas*, diciembre 18, pp. 1-12.

Bertranou, Fabio, Casanova, Luis y Saravia, Marianela (2013). “Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012”, *Documento de Trabajo* 1, Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires.

Carné, Martín, V. Trevignani, Virginia y Muruaga, Fernando (2017). “Fortalecimiento de la inspección del trabajo en Santa Fe. Detección de los determinantes del trabajo no registrado y su regularización (2012-2015)”, *Documento de trabajo* 16, Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires

Fernández Massi, Mariana y Barrera Insua, Facundo (2018). “El empleo informal en las políticas públicas: diagnósticos e intereses en disputa”. En: M. Busso y P. E. Pérez, coords., *El Trabajo Degradado. Heterogeneidad Ocupacional, Precarización y Nuevas Inserciones Laborales durante el*

Gobierno de Cambiemos, Estudios/Investigaciones 76, La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC) (2015). “Fortalecimiento de la inspección laboral en Argentina: el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)”, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Marshall, Adriana (2004). “Empleo ‘no registrado’ en la Argentina: estudio de sus salarios relativos”, *Serie Documentos de Trabajo* 5, OIT, Buenos Aires.

Marshall, Adriana (2007). “Explaining non-compliance with labour legislation in Latin America: A cross-country analysis”, *Discussion Paper Series* 184, International Institute for Labour Studies, ILO, Ginebra.

Marshall, Adriana y Perelman, Laura (2007). “Salario mínimo, mercado de trabajo y pobreza - Argentina (2003-2005)”. En: *Informalidad, Pobreza y Salario Mínimo*, Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.

Maurizio, Roxana (2014). “Formalización del empleo en Argentina durante la década del 2000. Un análisis de sus factores determinantes”. En: R. Rofman, comp., *La protección social en Argentina. El rol de las provincias*. Buenos Aires: Banco Mundial.

Minoldo, Sol y Peláez, Enrique (2020). “Las cuentas del sistema previsional argentino: ¿ANSES en rojo?”. En: *Actualidad Económica*, XXX(102), pp. 5-33.

Pérez, Daniel G. y Rodríguez Romero, Elsa M. (s.f.). “Reducción de contribuciones patronales. Su incidencia en el sistema de financiamiento de la seguridad social”, mimeo.

Ronconi, Lucas y Ohaco, Moira (2018). “Incidencia de las inspecciones y las sanciones laborales sobre el empleo registrado. Evidencia empírica para Argentina a partir de los registros administrativos”, *Serie Documentos de Trabajo* 24, Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires.

Salazar-Xirinachs, José Manuel y Chacaltana, Juan (eds.) (2018). *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.