



Mujeres en Empleo Informal:
Globalizando y Organizando



Oficina
Internacional
del Trabajo

Documento de
Trabajo WIEGO
N.º 47
marzo 2023

El financiamiento de la protección social universal: la relevancia y el impacto de las cotizaciones a la seguridad social sobre el mercado laboral

Florencia Calligaro y Oscar Cetrángolo

Documentos de trabajo de WIEGO

Los documentos de trabajo de la red mundial de investigación, política y acción Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) presentan investigaciones que contribuyen empírica o teóricamente al conocimiento existente sobre la economía informal, especialmente sobre las personas trabajadoras en situación de pobreza, sus condiciones de vida, de trabajo y sus organizaciones. Se presta atención a la investigación con relevancia para la formulación de políticas, como la que examina los paradigmas y la aplicación de las políticas. Todos los documentos de trabajo de WIEGO son revisados por pares del Equipo de Investigación de WIEGO o por personas expertas externas. La Serie de Publicaciones de WIEGO está coordinada por el Equipo de Investigación de WIEGO.

Los documentos de trabajo de WIEGO forman parte de la Serie de Publicaciones de WIEGO.

Visite www.wiego.org/wiego-publication-series.

Reconocimientos

Este estudio se nutrió de los aportes de Florian Juergens-Grant y Laura Alferts de WIEGO, así como de Helmut Schwarzer y Umberto Cattaneo de la OIT. Los autores estamos agradecidos por los aportes, comentarios y valiosas sugerencias de los siguientes expertos de la OIT: Christina Behrendt, Fabio Bertranou, Joana Borges, Pablo Casali, Fabio Durán Valverde, Carlos Galián, Ricardo Irra, Kroum Markov, Roxana Maurizio, Jasmina Papa, Luca Pellerano, Celine Peyron Bista y Shahra Razavi. También nos gustaría agradecer a Valeria Nesterenko y Zhiming Yu de la OIT, por su apoyo en la extracción de datos relevantes de la Base de Datos Mundial sobre Protección Social de la OIT. Además, agradecemos a Ana Paula Monsalvo y Luis Beccaria por sus valiosos comentarios y colaboración en el ejercicio econométrico. La versión en español fue realizada gracias a la colaboración de Fabio Durán Valverde y a la revisión de Victoria Giroud-Castiella de la OIT.

En vista de que los autores poseen un mayor conocimiento de la situación de América Latina, los ejemplos utilizados se refieren principalmente a esa región. Se intentó expandir la cobertura del estudio a otras partes del mundo, con el valioso apoyo de expertos de la OIT; sin embargo, la responsabilidad de este contenido recae exclusivamente en los autores.

Este trabajo fue apoyado con fondos de la Agencia Sueca Internacional de Cooperación al Desarrollo (SIDA, por sus siglas en sueco).

Fecha de publicación: marzo 2023

ISBN: 978-92-95122-38-3

Por favor citar esta publicación como: Calligaro, Florencia y Oscar Cetrángolo. 2023. El financiamiento de la protección social universal: la relevancia y el impacto de las cotizaciones a la seguridad social sobre el mercado laboral. Documento de Trabajo WIEGO N° 47. Manchester, Reino Unido: WIEGO

Publicado por WIEGO (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando), una sociedad benéfica sin fines de lucro de responsabilidad limitada – Sociedad n.º 6273538 y Organización Benéfica Registrada n.º 1143510.

WIEGO Limited
521 Royal Exchange
Manchester, M2 7EN
United Kingdom
www.wiego.org

Edición de la serie: Caroline Skinner
Corrección: Bronwen Dachs Muller
Diseño gráfico: Julian Luckham
Foto de la Portada: Henry Casas, estibador en Lima, Perú.
Crédito: Juan Arredondo/ Getty Images

Derechos de autor © WIEGO. Este informe puede ser reproducido con fines educativos, organizativos y normativos, siempre que se cite debidamente la fuente.

Sobre los autores

Florencia Calligaro es profesora de finanzas públicas en la Universidad de Buenos Aires. Su investigación se enfoca en la economía del sector público, la protección social y la seguridad social; ha trabajado para la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina y como consultora de organismos internacionales, incluyendo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la OIT, y UNICEF. Para contactos emplear el correo electrónico: florenciacalligaro@gmail.com.

Oscar Cetrángolo es profesor de Finanzas Públicas en la Universidad de Buenos Aires e investigador en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP BAIREs). Entre el 2001 y el 2011 trabajó en la CEPAL como experto en políticas públicas. Anteriormente, ocupó altos cargos en el sector público de Argentina, incluido en el Banco Central de la República Argentina, la Secretaría de Planificación, la Secretaría de Presupuesto y la Subsecretaría de Ingresos Públicos. Desde el 1999 hasta el 2001, fue Subsecretario del Ministerio de Economía. Para contactos, emplear el correo electrónico: ocetrangolo@gmail.com.

Índice

Resumen	1
Introducción	2
1. La relevancia de las cotizaciones a la seguridad social en el financiamiento de los sistemas de protección social	3
1.1. Introducción a las razones que justifican el financiamiento contributivo	3
1.2. Cotizaciones a la seguridad social en el mundo	4
2. Efectos de las cotizaciones a la seguridad social sobre la demanda y oferta de trabajo	8
2.1. ¿Qué dice la teoría económica?	8
2.2. La posición de las instituciones internacionales y de los expertos sobre el papel de las cotizaciones en el financiamiento de la protección social	9
3. La posición de las instituciones internacionales y de los expertos sobre el papel de las cotizaciones en el financiamiento de la protección social	12
4. Reformas recientes en las cotizaciones a la seguridad social	16
4.1. Recortes de contribuciones sociales durante las reformas estructurales de los sistemas de pensiones	17
4.2. Recortes de cotizaciones en programas de estabilización	19
4.3. Recortes de contribuciones para grupos específicos	20
4.4. Recortes de las contribuciones en reformas fiscales a gran escala	21
4.5. Recortes de cotizaciones durante situaciones extraordinarias	22
5. Comentarios finales	23
Referencias	24
Anexos	28

Resumen

A menudo se argumenta que el empleo informal limita estructuralmente la capacidad de organizar los sistemas de protección social, principalmente sobre la base de una seguridad social contributiva. La opinión predominante afirma que es necesaria una combinación de fuentes de financiamiento a través de cotizaciones¹ a la seguridad social e impuestos para lograr la cobertura universal. La composición de esa combinación -sin embargo- es muy controversial. Recientemente, organizaciones internacionales y académicos han sugerido reducir o incluso abolir las cotizaciones a la seguridad social y reemplazarlas por impuestos generales. El argumento es crear incentivos para la formalización de la economía; sin embargo, el tema requiere cautela porque las políticas equivocadas podrían generar resultados distributivos adversos y amenazar la sostenibilidad de los sistemas de protección social, al restringir uno de los flujos de recursos existentes más relevantes y estables.

El objetivo de este documento es evaluar la validez de los argumentos en favor de la sustitución de las cotizaciones a la seguridad social por impuestos generales, para lo cual se recolecta la evidencia existente sobre el impacto de tales cotizaciones en los mercados laborales, los conceptos de la teoría de las finanzas públicas y las experiencias en los países que han reducido las cotizaciones a la seguridad social en un esfuerzo por incrementar el empleo formal.

Este documento demuestra que las cotizaciones sociales son una de las principales fuentes de financiamiento de políticas públicas, las cuales se han mantenido como una fuente estable en el siglo XXI. La evidencia disponible no devela un patrón claro entre las tasas de cotización y el empleo informal. La literatura sugiere que la reducción de la informalidad no necesariamente depende de la magnitud de las tasas de cotización; sino que se requiere un conjunto amplio y coherente de medidas que apoyen la creación de nuevos empleos formales y la afiliación a la seguridad social de las personas trabajadoras con empleos informales. Muchos estudios empíricos registran que los recortes en las cotizaciones sociales impactan principalmente en los salarios de las personas trabajadoras. Por lo tanto, al reducir las tasas de cotización no se generan necesariamente ganancias significativas en el empleo o en su formalización. Al mismo tiempo, cualquier reducción en las cotizaciones a la seguridad social genera, a corto plazo, una pérdida efectiva en los ingresos del Estado, lo cual limita el espacio fiscal para implementar políticas públicas tendientes a reducir la pobreza y la desigualdad. Además, dado que los empleos informales dificultan la recaudación, reemplazar las cotizaciones por otros impuestos (como el impuesto a la renta o el impuesto al valor agregado) podría terminar siendo una práctica regresiva, que conduzca a desequilibrios más grandes en el ámbito macroeconómico, como lo ilustran muchos de los casos revisados en este documento.

¹ En la literatura especializada se suele utilizar indistintamente cotizaciones o contribuciones a la seguridad social, que se consideran sinónimos.

Introducción

Los países, especialmente aquellos en desarrollo, enfrentan múltiples y complejos desafíos tanto sociales como económicos. La necesidad de reducir las desigualdades en los ingresos, lograr sociedades más cohesionadas, consolidar el crecimiento económico y asegurar la sostenibilidad de las políticas públicas en el mediano plazo son algunas de las demandas que suelen iniciar los debates sobre los mejores caminos para la reforma.

La dinámica del mercado laboral en países con una alta proporción de empleo informal obliga a los formuladores de políticas a considerar la complementariedad de una variedad de iniciativas y a promover debates sobre la adaptación del financiamiento contributivo de la protección social, porque a diferencia de otras políticas públicas, la modalidad adoptada para el financiamiento de los programas de protección social influye en su organización institucional y la incidencia alcanzada.

Desde finales del siglo XIX, ha habido diferentes puntos de vista sobre el diseño y el alcance de los regímenes basados en el financiamiento contributivo. Históricamente, la seguridad social contributiva ha buscado garantizar, tanto a las personas trabajadoras como a sus familias, condiciones sociales mínimas, asegurar el reemplazo de ingresos y el mantenimiento del poder adquisitivo en caso de que una contingencia interrumpa o reduzca la generación de ingresos. Tales prestaciones dependen del historial contributivo y del nivel de ingresos de la persona beneficiaria.

Al mismo tiempo, existe un consenso amplio en el sentido de que los regímenes y los programas no contributivos juegan un papel clave para lograr la protección social universal. Los altos y persistentes niveles de empleo informal en muchos países en desarrollo dejan a gran parte de la población desprotegida contra la reducción de ingresos del trabajo por causa de diversas contingencias. Por lo tanto, las prestaciones financiadas con impuestos resultan fundamentales para las personas que no tienen derecho a las prestaciones de la seguridad social contributiva.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) promueve una estrategia bidimensional para extender la protección social guiada por las normas internacionales del trabajo pertinentes: el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) y otros, otorgan un papel clave a los regímenes contributivos de seguridad social, junto con las prestaciones y programas no contributivos. Ambos definen un “piso de protección social” que brinda garantías de seguridad social básica a todas las personas trabajadoras como parte de un sistema nacional de protección social y asegura progresivamente niveles más elevados de protección, de acuerdo con el Convenio núm. 102 y otras normas internacionales de seguridad social.

Una estrategia equitativa y sostenible de financiamiento se basa en cotizaciones a la seguridad social e impuestos, una combinación que promueve los diferentes objetivos perseguidos por los sistemas de protección social (en términos de cobertura, suficiencia de las prestaciones, integralidad y redistribución, entre otros). La OIT también promueve la extensión de la protección social al facilitar la transición de las personas trabajadoras y unidades económicas desde la economía informal a la formal, de acuerdo con la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

Durante las crisis económicas (incluyendo la generada por la COVID-19) se ha revivido el debate sobre la combinación más adecuada para el financiamiento de la seguridad social. En estos contextos, es común encontrar propuestas para la reducción de costos en beneficio de las empresas, lo cual incluye la reducción de las cotizaciones sociales. Sin embargo, equivocar las políticas con respecto a este tema podría conducir a resultados distributivos adversos y amenazar la sostenibilidad de los sistemas de protección social, pues se restringe una de sus fuentes de recursos más relevantes y estables.

Algunas instituciones financieras internacionales y otras organizaciones internacionales han criticado el papel de las cotizaciones a la seguridad social como fuente de financiamiento de la protección social; han argumentado que las cotizaciones sociales desincentivan el empleo formal y contribuyen con la informalidad de los empleos y empresas, con lo cual perjudican la productividad y el crecimiento del PIB. Este punto de vista sugiere un cambio en el financiamiento de la protección social, de forma que se migre de las cotizaciones hacia impuestos generales (principalmente impuestos al valor agregado o impuestos a la renta). En este sentido, la OIT (2018) ha expresado su preocupación sobre tal propuesta, puesto que debilitaría uno de los elementos fundamentales de los sistemas de protección social.

Este documento aborda el papel y la relevancia de las cotizaciones sociales en los sistemas de seguridad social. Además, busca brindar una visión panorámica sobre la comprensión de los efectos de las cotizaciones a la seguridad social sobre el empleo y la informalidad, tanto desde la perspectiva económica como con evidencia empírica.

Los estudios empíricos que analizan los impactos de los recortes sobre las cotizaciones sociales no son abundantes, lo cual señala la necesidad de realizar más investigaciones al respecto. Adicionalmente, la evidencia disponible no muestra un patrón claro entre las tasas de cotización y el empleo informal. Este hallazgo sugiere que la reducción de la informalidad no depende principalmente en la magnitud del financiamiento contributivo. En su lugar, requiere un conjunto amplio y coherente de políticas que apoye la creación de nuevos empleos formales y la afiliación a la seguridad social de las personas trabajadoras con empleos informales.

Después de esta introducción, se procede a comentar la estructura del documento; el cual se organiza de la siguiente manera: La Sección 1 establece la relevancia de las cotizaciones sociales en el financiamiento de los sistemas de protección social y describe las principales tendencias en los ingresos contributivos de la seguridad social a nivel mundial y regional. La Sección 2 presenta los efectos de las cotizaciones sociales en el mercado laboral y el empleo, su impacto en las curvas de oferta y demanda, así como otros factores que deben ser considerados para un análisis integral de su incidencia. La Sección 3 revisa los estudios empíricos sobre el impacto de los recortes de las cotizaciones sociales en el empleo y la informalidad. La Sección 4 discute algunos desarrollos recientes en las cotizaciones sociales para diferentes países y ofrece una categorización de los casos en los que se han implementado recortes en las cotizaciones. La sección final analiza los hallazgos clave.

1. La relevancia de las cotizaciones a la seguridad social en el financiamiento de los sistemas de protección social

La seguridad social es el conjunto de políticas públicas y programas diseñados con el fin de reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad a lo largo del ciclo de vida. Incluye asignaciones familiares y por hijos, protección de la maternidad, protección contra el desempleo, accidentes del trabajo, enfermedad, protección de la salud, así como pensiones por vejez, invalidez o sobrevivencia (Ortiz *et al.*, 2019).² De tal manera que las principales funciones clásicas de la seguridad social son, por un lado, garantizar unos mínimos sociales y, por otro, garantizar la sustitución del ingreso y el mantenimiento del poder adquisitivo en caso de que una contingencia interrumpa o reduzca la generación de ingresos.

1.1 Introducción a las razones que justifican el financiamiento contributivo

Los sistemas de protección social típicamente incluyen una mezcla de seguro social público y asistencia social (financiada por el presupuesto del Estado) (Ortiz *et al.*, 2019). Los regímenes contributivos se financian mediante cotizaciones obligatorias de los empleadores, las personas trabajadoras y el Estado.³ Estas cotizaciones facultan a las personas trabajadoras para recibir un futuro beneficio social contingente; es común que el monto de la prestación dependa del historial contributivo y del nivel de ingreso de la persona beneficiaria.

Desde sus inicios, los sistemas de seguridad social se basaban en un diseño contributivo con el objetivo de compartir riesgos (OIT, 2001). Este enfoque busca la redistribución vertical y horizontal, pues permite la prevención de la pobreza, la redistribución de ingresos, así como compartir riesgos dentro y entre generaciones. Además, en muchos países se cuenta con asistencia social para apoyar los ingresos de los individuos que no son elegibles para recibir las prestaciones de la seguridad social contributiva, incluyendo aquellos cuyos derechos acumulados en un régimen contributivo se encuentran por debajo de un umbral mínimo determinado.

La rama más grande de la seguridad social, en términos de recursos, suele ser el seguro de vejez. Desde las primeras etapas de su desarrollo, los sistemas de pensiones respondieron a la preocupación central de suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida, de manera que se iniciara el proceso de moderación del consumo mientras los individuos estuvieran económicamente activos para permitirles seguir consumiendo durante la jubilación (Barr y Diamond, 2008; Bertranou *et al.*, 2019; OIT, 2010). De ahí que se deban ordenar los fondos provistos para la jubilación en forma de seguros, debido a que el riesgo es diferente para cada individuo y es posible predecir la esperanza de vida promedio para un extenso grupo de personas (Barr y Diamond, 2008). Este argumento es una de las razones más contundentes que sustentan el diseño de los sistemas de pensiones en la modalidad de seguros, para que quienes no trabajan (incluyendo aquellos en etapa de vejez) puedan recibir una prestación basada en su historial contributivo a la seguridad social durante sus años activos. Es así como las prestaciones de la seguridad social se otorgan sin necesidad de una prueba de ingresos o riqueza, sino con base en la existencia de cotizaciones previas.

Los sistemas de pensiones pueden perseguir múltiples objetivos, entre ellos suavizar el consumo y aliviar la pobreza (por ejemplo, con un ingreso mínimo garantizado por el Estado) (Barr y Diamond, 2008). La organización última de un sistema de pensiones se define sobre un conjunto de dimensiones que incluyen cómo se especifica el alcance de la cobertura legal, las condiciones de acceso a las prestaciones, el financiamiento, y la administración, entre otros. A menudo, los sistemas comprenden diferentes componentes o pilares, lo que permite abordar los diversos objetivos con múltiples instrumentos, formas de organización, administración y financiamiento.⁴

Cada una de las ramas incluidas en los programas de seguridad social requiere consideraciones específicas. Por ejemplo, los programas de seguro de desempleo protegen a las personas ocupadas ante el riesgo de perder el empleo,

² Cabe mencionar que la contingencia de prestaciones familiares adquiere una lógica algo diferente, que se relaciona menos con la disrupción del ingreso laboral y más con las necesidades de apoyar con ingresos, la cual se deriva de las necesidades familiares, en relación directa con la composición demográfica de la familia.

³ Las contribuciones estatales se pueden registrar en calidad de patrono o como otro tipo de contribuciones (por ejemplo, para financiar componentes solidarios integrados en el sistema o para cubrir posibles déficits de ingresos).

⁴ Ver Bertranou *et al.* (2011) para explicaciones de cada sistema.

mientras aseguran incentivos adecuados para trabajar. Brindan apoyo a los ingresos, usualmente condicionado a requisitos de búsqueda de empleo o participación en políticas del mercado laboral para facilitar la búsqueda de empleo y el desarrollo de habilidades. Estos regímenes pueden acompañarse con ayudas por desempleo.

El uso de las cotizaciones sociales en el financiamiento de los seguros de salud requiere algunas advertencias. La justificación para mantener diferencias en las prestaciones vinculadas con el trabajo (entre personas trabajadoras en empleos formales e informales y sus familias) o con el nivel de ingresos es débil y muy debatible, como lo han mostrado las reformas en varios países de América Latina (Titelman et al., 2015). La cobertura universal en salud implica que todas las personas tengan acceso -sin discriminación- a determinados servicios de salud a nivel nacional según las necesidades; estos deben ser integrales, con prestaciones suficientes, oportunos y de calidad. Además, significa que todas las personas tengan acceso a medicamentos seguros, eficaces y asequibles; para así garantizar que tales servicios no expongan a las personas usuarias, especialmente a aquellas en condiciones de vulnerabilidad, a dificultades financieras. Desde esta perspectiva, el progreso hacia el acceso universal a la salud requiere esfuerzos para superar la exclusión, mientras se logra el uso oportuno de los servicios integrales de salud (OPS, 2014). Sin embargo, la estructura financiera de los sistemas de salud podría limitar el logro de la cobertura universal en salud. En este caso, resulta necesario implementar un régimen solidario en el que las personas contribuyan de acuerdo con sus medios y tengan acceso a las prestaciones del sistema de salud, sin importar su cotización al financiamiento del sistema como tal (es decir, todos los beneficiarios reciben los servicios de acuerdo con sus necesidades).

En países en los cuales los recursos del sector público son escasos, las cotizaciones sociales son cruciales para financiar los sistemas de salud y complementar los ingresos provenientes de impuestos para lograr la cobertura universal.⁵

Vale la pena señalar que la teoría de las finanzas públicas considera a las cotizaciones sociales como un caso especial de impuesto sobre la nómina salarial. En una primera aproximación, los impuestos a la nómina se consideran una forma inferior de recaudación tributaria comparada con el impuesto sobre la renta o, más bien, un impuesto ineficiente para financiar el gasto público en general (Musgrave et al., 1987); pero cuando el abordaje se realiza desde un marco diferente, son consideradas financiamiento de la seguridad

social.⁶ Por un lado, si los empleadores perciben un vínculo fuerte entre los impuestos y las prestaciones, la pérdida de eficiencia (en términos de empleo) debería mitigarse. Por otro lado, si las personas trabajadoras no consideran que sus cotizaciones les proveen de un derecho para futuras prestaciones, entonces las percibirán como un impuesto sobre la renta (Bozio et al., 2019).

Existen varias razones para utilizar los impuestos a la nómina o las cotizaciones sociales como base contributiva para financiar la mayoría de los sistemas de seguridad social:

- (i) la relativa facilidad administrativa y operacional de las cotizaciones sobre la nómina,
- (ii) 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,
- (iii) 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,
- (iv) 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
- (v) 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) (Kesselman, 1996).

1.2. Cotizaciones a la seguridad social en el mundo

Las cotizaciones a la seguridad social juegan un papel clave en el financiamiento de la seguridad social. En 2019, a nivel mundial, las cotizaciones a la seguridad social representaron el 18,8 por ciento de los impuestos totales o el 5,7 por ciento del PIB.⁷ Las cotizaciones a la seguridad social en Europa y Asia Central representan más del 27 por ciento de la recaudación total; al mismo tiempo que resultan relativamente menos importantes como fuentes de financiamiento en África, Asia y Pacífico (Gráfico 1).

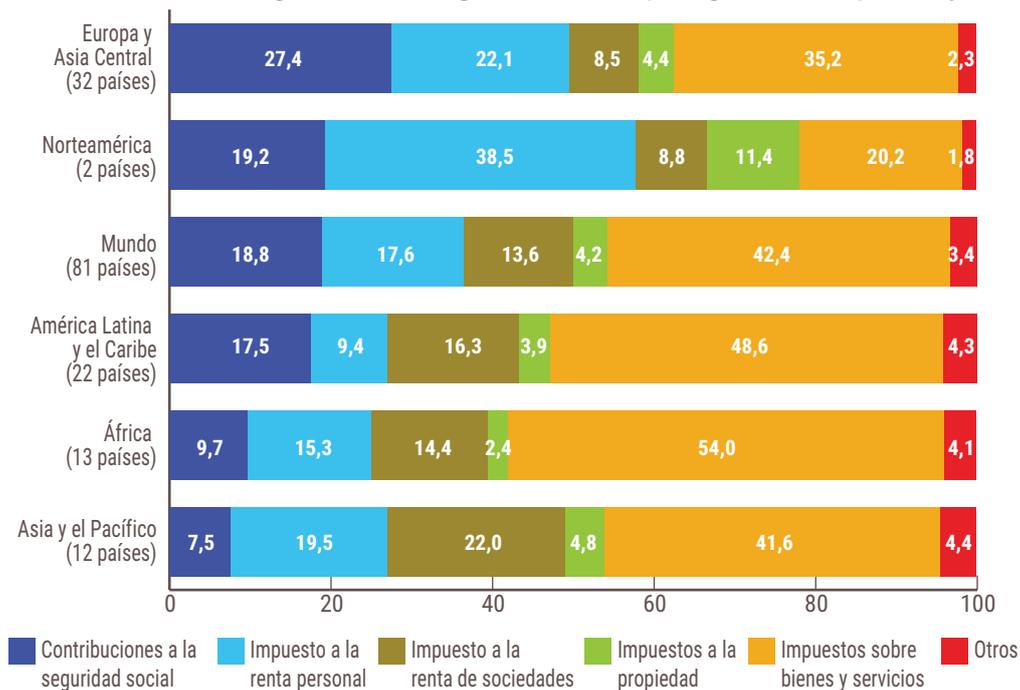
En la actualidad, 176 de los 195 países y territorios miembros de la OIT poseen un régimen contributivo de pensiones (ya sea de forma individual o combinado con un régimen no contributivo), mientras que 120 países y territorios cuentan con regímenes no contributivos. Estas cifras indican que los regímenes contributivos alcanzan un alto grado de adhesión a nivel mundial (OIT, 2021b).

⁵ Adicionalmente, es necesario considerar la existencia de algunos programas financiados por impuestos sobre la nómina y cotizaciones para la Seguridad Social por parte de los empleadores. Entre ellos, se destacan los regímenes de prestaciones por maternidad para mitigar la discriminación contra las mujeres en edad reproductiva. Estos programas usualmente son muy importantes en África, América Latina, el Medio Oriente y Asia Central.

⁶ Cabe señalar que, como respuesta a esta necesaria diferenciación, el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI establece: "Si un impuesto sobre la nómina de personas trabajadoras o la fuerza de trabajo se designa para su uso en un régimen de Seguridad Social, entonces se clasifica como una cotización de seguridad social." Ver FMI (2014), p.87. Al tener en cuenta el objetivo de este documento, se mantendrá aquí la denominación de impuestos sobre la nómina cuando se requiera referirse a la base sobre la que se grava la cotización.

⁷ Las cifras sobre los ingresos fiscales totales que se presentan en esta sección incluyen las cotizaciones a la seguridad social. Para más detalles, ver Anexo 1.

Gráfico 1. Cotizaciones a la seguridad social e ingresos tributarios por región, 2019 (en porcentaje del total)

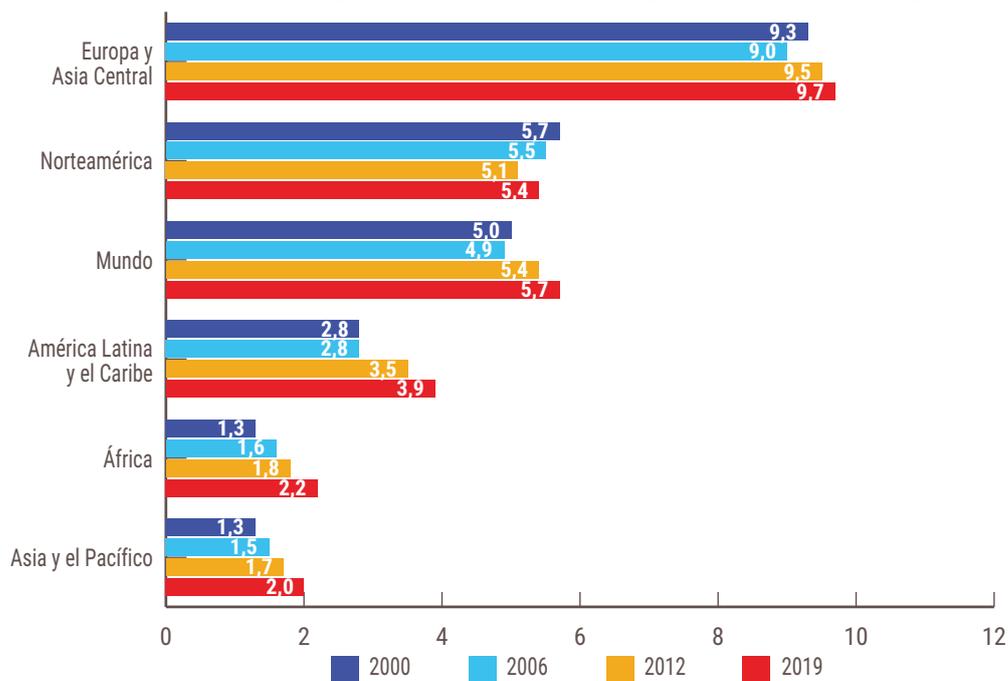


Fuente: OCDE, Base de datos global de estadísticas tributarias.

En el siglo XXI, las cotizaciones a la seguridad social se han mantenido como una fuente de financiamiento relativamente estable. De 2000 a 2019, los ingresos tributarios totales aumentaron 2,2 puntos porcentuales del PIB, lo cual muestra un aumento lento pero constante

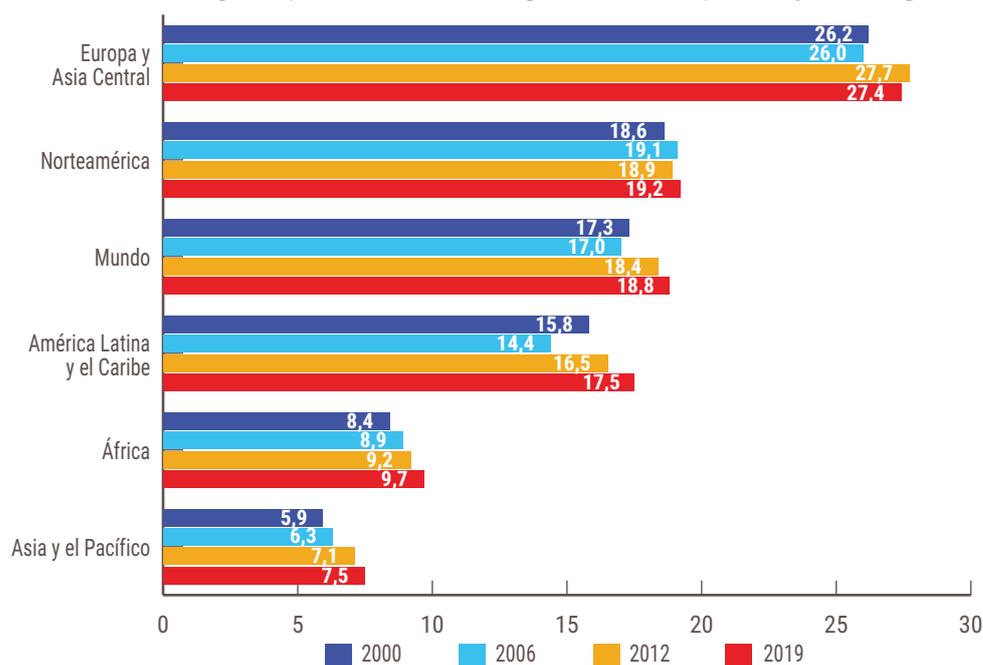
después de la crisis financiera mundial de 2009. Las cotizaciones a la seguridad social como porcentaje del PIB aumentaron 0,7 puntos porcentuales en el mismo período (véase el gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución de ingresos por cotizaciones a la seguridad social en porcentaje del PIB



Fuente: OCDE, Base de datos global de estadísticas tributarias

Gráfico 3. Evolución de ingresos por cotizaciones a la seguridad social en porcentaje de los ingresos fiscales totales



Fuente: OCDE, Base de datos global de estadísticas tributarias

Gráfico 4. Ingresos por cotizaciones a la seguridad social según niveles de ingreso, año 2019 (en porcentaje del PIB y en porcentaje de impuestos totales)



Fuente: OCDE, Base de datos global de estadísticas tributarias

Existen diferencias significativas entre las regiones y dentro de ellas (véase el gráfico 3). En Europa y Asia Central, las cotizaciones sociales representan el 27,4 por ciento de los ingresos fiscales totales y son las más altas en la República Checa y la República Eslovaca (44,2 por ciento y 43,4 por ciento, respectivamente). Además, Asia y Pacífico exhibe bajos niveles de ingresos de la seguridad social (7,5 por ciento de los ingresos por los impuestos), debido a que algunos países no aplican cotizaciones sociales

(Australia, Bangladesh, Bután, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Singapur y Vanuatu).⁸

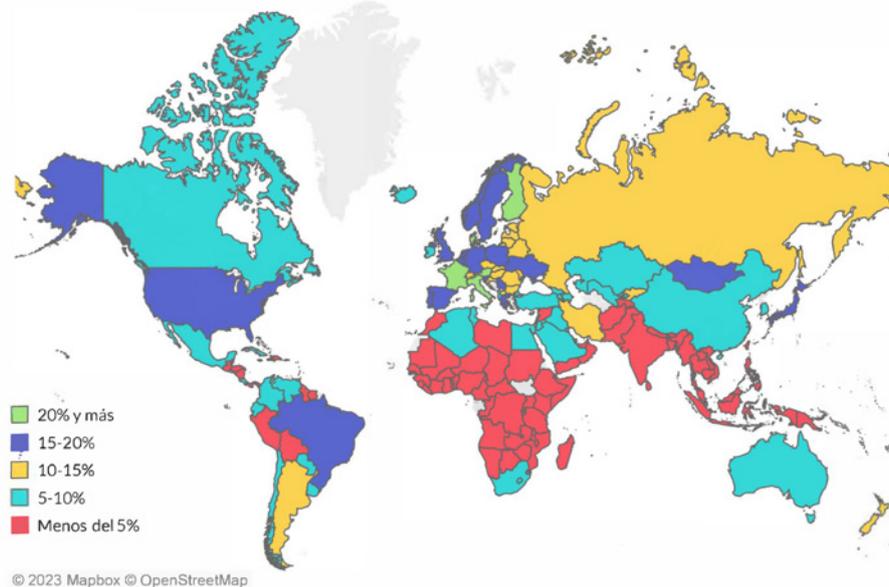
Como se muestra en el gráfico 4, los países de ingresos altos recaudan en promedio 8,6 por ciento del PIB a través de cotizaciones a la seguridad social, casi siete veces más que los países de ingresos bajos (1,3 por ciento). Las cotizaciones sociales representan una cuarta parte de los ingresos provenientes de impuestos totales en los países de ingresos

⁸ Los países del mundo exhiben diferentes grados de atención médica privada y sistemas de pensiones; sin embargo, los pagos a instituciones privadas no son incluidos en los ingresos de las cotizaciones a la seguridad social. Por ende, la participación relativa de los sectores públicos y privados afecta la relación impuestos - PIB.

altos. Por otro lado, en los países de ingresos medios altos, bajos y medios y bajos, las cotizaciones sociales representan el 15,7 por ciento, 10,6 por ciento, y 8,1 por ciento de los ingresos provenientes de los ingresos fiscales totales,

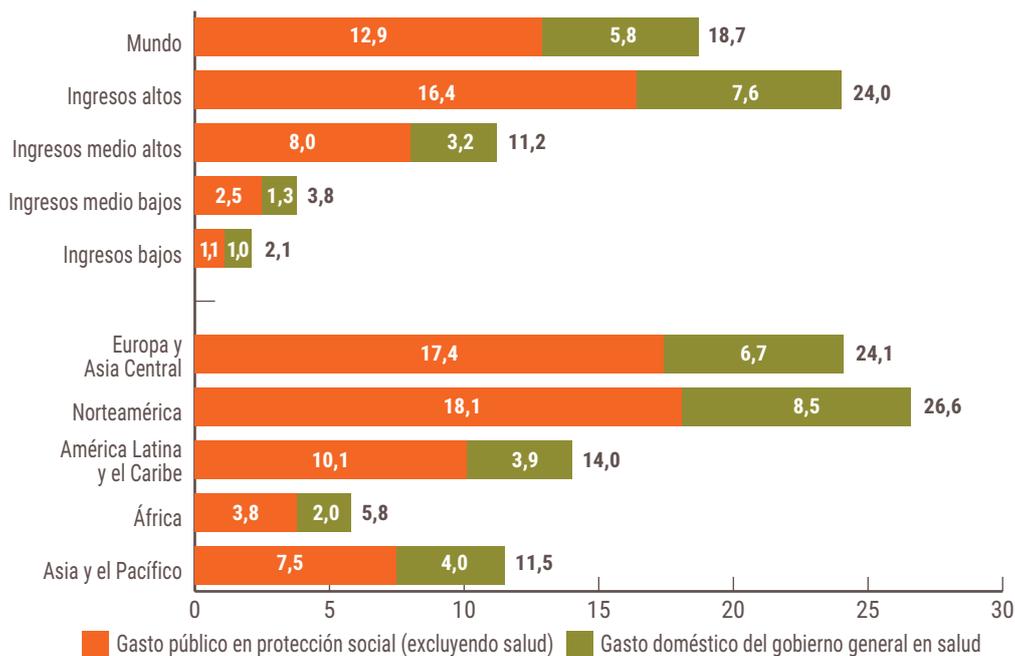
respectivamente; lo cual ilustra la importancia de la seguridad social contributiva, especialmente en aquellos países donde la informalidad laboral es menor.

Gráfico 5. Gasto público en protección social (excluida la salud), como porcentaje del PIB, 2020 o año más reciente con datos disponibles



Nota: Las descripciones empleadas en este mapa y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de los autores, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites. * Taiwán (China), Hong Kong (China) y Macao (China) aparecen sin perjuicio de la cuestión de la soberanía. Fuente: OIT, Base de Datos Mundial de Protección Social, basada en la Encuesta de la Seguridad Social (ESS), Fondo Monetario Internacional (FMI), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y fuentes nacionales.

Gráfico 6. Gasto público en protección social (excluyendo salud), en porcentaje del PIB, 2020 o último año disponible y gasto doméstico del gobierno general en salud, en porcentaje del PIB, 2018, por región y nivel de ingresos (en porcentaje del PIB)



Nota: los agregados mundiales y regionales están ponderados por el PIB.

Fuente: Base de Datos Mundial de Protección Social de la OIT, basada en ESS, FMI, CEPAL y fuentes nacionales.

Los países de ingresos altos destinan en promedio 16,4 por ciento del PIB a la protección social⁹ (excluyendo la atención en salud), el doble que los países de ingresos medios-altos (que invierten el 8 por ciento), siete veces más que los países de ingresos medios-bajos (2,5 por ciento) y 15 veces más que los países de ingresos bajos (1,1 por ciento) (véanse los gráficos 5 y 6).

Por un lado, países como Italia, Francia, Finlandia, Dinamarca y Austria presentan niveles de inversión en protección social (excluyendo salud) por encima del 20 por ciento del PIB. Por otro lado, 30 países destinan menos del uno por ciento del PIB a la protección social pública. Las brechas en cobertura, integralidad del sistema y suficiencia de las prestaciones de los sistemas de protección social se asocian con una significativa falta de inversión. Por ejemplo, en África, Estados Árabes y Asia, el rubro del presupuesto público para protección social se mantiene por debajo del diez por ciento del PIB y por coincidencia, las cotizaciones sociales desempeñan un papel más limitado.

Desde el año 2000 y hasta el año 2017, el gasto total en pensiones (públicas y privadas) entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aumentó en promedio un 1,5 por ciento del PIB. El envejecimiento de la población contribuyó a aumentar el gasto en pensiones, lo que en muchos países se vio parcialmente compensado por el fuerte desempeño del mercado laboral, especialmente entre las personas adultas mayores trabajadoras (OCDE, 2021).

De acuerdo con estudios recientes, los países en desarrollo tendrían que invertir anualmente 3,8 por ciento de su PIB para garantizar un piso de protección social universal (en el que se incluye la salud) para el 2030. El aumento de los ingresos por cotizaciones sociales puede proveer, para el 2030, hasta un tercio de los recursos necesarios para financiar la universalización del piso de protección social en países en desarrollo (Durán Valverde *et al.*, 2020; Razavi *et al.*, 2021).

2. Efectos de las cotizaciones a la seguridad social sobre la demanda y oferta de trabajo

Los argumentos en favor y en contra de modificar el modelo contributivo de programas de gasto social giran en torno a los efectos de las cotizaciones sociales en el mercado laboral. Se introduce aquí el marco teórico para el análisis y luego se revisan las posiciones de los académicos y la comunidad

internacional sobre el papel de las cotizaciones sociales en el financiamiento de la protección social.

2.1. ¿Qué dice la teoría económica?

El modelo de incidencia más simple para las cotizaciones sociales o las cotizaciones sobre la nómina dentro del marco neoclásico supone mercados de trabajo perfectamente competitivos. Tanto los empleadores como las personas trabajadoras consideran los salarios como dados y eligen cuánto trabajo demandar u ofrecer. Para tomar sus decisiones, los empleadores consideran su costo laboral promedio, incluyendo el salario pagado a las personas trabajadoras y los impuestos o contribuciones sobre la nómina salarial. Por otro lado, las personas trabajadoras deciden cuánta mano de obra ofrecer en función de sus salarios después de pagar sus cotizaciones. En este modelo simple, la demanda de mano de obra por los empleadores iguala la oferta de mano de obra al salario de mercado.

De acuerdo con este enfoque, los aumentos en las cotizaciones de los empleadores pueden trasladarse total o parcialmente a las personas trabajadoras mediante la reducción de los salarios. Cuanto mayor sea la elasticidad de demanda del empleador (en tanto la demanda laboral responde más a cambios en salarios y ganancias) y cuanto menor sea la elasticidad de oferta del empleado, mayor será la reducción salarial. Por otro lado, cuando se aplican las cotizaciones sobre la nómina o cotizaciones sobre las personas trabajadoras, estas pueden trasladar su carga tributaria a sus empleadores, al negociar salarios más altos. El aumento del salario es mayor cuando la elasticidad de la oferta de trabajo es mayor y la elasticidad de la demanda de trabajo es menor. En última instancia, la incidencia de un cambio en los impuestos depende de las elasticidades de oferta y demanda de trabajo, y no tanto de la carga legal del impuesto como tal.¹⁰

Sin embargo, el mundo real es más complejo de lo que sugiere este modelo, especialmente en el caso de mercados laborales con alta informalidad. Por un lado, si la oferta del sector formal supera la demanda con los salarios actuales, la persona trabajadora puede verse forzada a aceptar un contrato que excluya los derechos de protección social y puede verse obligada a pactar con el empleador, aun en perjuicio de sus propios intereses (Gillion *et al.*, 2000). Por otro lado, si las personas trabajadoras perciben un fuerte vínculo entre sus cotizaciones y las futuras prestaciones, considerarán sus cotizaciones como salarios diferidos. En este escenario, los cambios en los impuestos deben trasladarse totalmente de las empresas a los salarios de

⁹ Los gastos de protección social se financian por contribuciones sobre la nómina y otras fuentes de ingresos.

¹⁰ La supuesta diferencia entre los efectos de las cotizaciones sobre las personas trabajadoras o sobre los sectores empleadores ha generado muchas discusiones infundadas. Este es esencialmente un problema de denominación, ya que los efectos de ambas partes del impuesto sobre la nómina son iguales. Sin embargo, como señala Brittain, es usual encontrar referencias o propuestas de reforma donde se diferencian sin mayor sustancia desde el punto de vista de incidencia de los impuestos (Brittain, 1987, p.194 y ss.). En la misma línea afirma Musgrave, la incidencia final de los cargos dependerá de la estructura de los mercados, además de la percepción que las personas trabajadoras tengan de las prestaciones futuras de estos cargos (Musgrave, 1985, p.553).

los empleados, sin ningún efecto sobre el empleo. Por lo tanto, para evaluar el efecto de las cotizaciones sociales en los mercados de trabajo, es importante estudiar cómo las personas trabajadoras valoran las prestaciones que reciben del seguro social.¹¹

En este sentido, Barr (1998) señala que, si las personas trabajadoras descuentan por completo las futuras prestaciones, las cotizaciones tendrían el mismo efecto sobre la oferta de trabajo que un ingreso laboral. En otras palabras, si las futuras prestaciones guardan una relación actuarial con las cotizaciones (y así son percibidas por el público), las cotizaciones no son un impuesto, sino simplemente el precio del seguro, con un bajo efecto distorsionador sobre la oferta de trabajo.

El marco descrito anteriormente se basa en un modelo simplificado en el que los impuestos o las cotizaciones son proporcionales a la remuneración de las personas trabajadoras; de manera que toda la remuneración está sujeta a impuestos. En la práctica, estos impuestos y cotizaciones suelen excluir algunos componentes de las prestaciones y pueden no ser proporcionales a los ingresos de la persona trabajadora. Distintas tasas marginales y promedio de impuestos producirán distintos efectos renta y sustitución, lo cual afectará la carga de impuestos y cotizaciones (Carloni, 2021).

Los programas contributivos de seguros usualmente incluyen algunos componentes redistributivos entre las personas trabajadoras con empleos formales. Por ejemplo, las pensiones mínimas y máximas favorecen a las personas trabajadoras de bajos ingresos en comparación con las de altos ingresos. De igual manera, diferentes tasas de acumulación de derechos de pensión entre hombres y mujeres buscan reducir la brecha de género.

Una situación que debería ser tema de un análisis cuidadoso se presenta cuando las cotizaciones de las personas trabajadoras que no cumplen con los requisitos para acceder a las prestaciones se utilizan para financiar las prestaciones de quienes que sí los cumplen. En este caso, las prestaciones contributivas se financian con las cotizaciones sobre la nómina que pagan las personas trabajadoras con empleos en el marco de la semi informalidad (aquellos que no alcanzan a demandar el pago de las prestaciones a pesar de haber pagado las cotizaciones). En algunos países, como Colombia, se ha establecido un mecanismo para devolverle las cotizaciones a las personas trabajadoras que no tienen derecho a acceder a las prestaciones propias del régimen contributivo.

En los casos en que el impuesto sobre la nómina pagado por una persona trabajadora y las prestaciones recibidas de seguro social carecen de relación, la teoría de las finanzas públicas sostiene que el impuesto sobre la nómina es uno de

los impuestos menos apreciados desde el punto de vista de la equidad; esto es así porque impone una carga tributaria adicional al ingreso salarial, excluyendo las rentas de capital (Musgrave y Musgrave, 1992, p.553) y es un impuesto sobre la renta de las personas uniforme, que no considera la condición de cada persona trabajadora (Musgrave, 1987, p.175).

Como se verá más adelante, algunos países han introducido compensaciones en los pagos a la seguridad social o subsidios a la seguridad social para incentivar a los empleadores a contratar nuevas personas trabajadoras (o mantener a las existentes que de otro modo habrían sido despedidas). Estos programas a menudo se asocian con pérdidas de “peso muerto” y efectos de sustitución,¹² así las personas trabajadoras subsidiadas reemplazan a personas trabajadoras no subsidiadas, o en otros casos los empleadores contratan personas trabajadoras subsidiadas y las despiden una vez que finaliza el periodo del subsidio (Betcherman *et al.*, 2004). Además, las reducciones en los costos laborales no necesariamente redundan en nuevos puestos de trabajo, porque puede suceder que los empleadores no estén convencidos de que dichas reducciones sean permanentes.

Los factores que determinan la incidencia de las cotizaciones sociales en las tasas de empleo e informalidad son múltiples y deben tenerse en cuenta al debatir y diseñar cambios en las políticas públicas. Algunos de los más importantes son la elasticidad de la demanda de trabajo y la de la oferta de trabajo, la valoración realizada por las personas trabajadoras sobre las prestaciones que reciben por sus cotizaciones, el diseño de la contribución, el nivel de los salarios mínimos, el poder de negociación de las personas trabajadoras y la situación de la economía.

2.2. La posición de las instituciones internacionales y de los expertos sobre el papel de las cotizaciones en el financiamiento de la protección social

La gran proporción de economía informal y, más precisamente, el empleo informal, es un rasgo estructural de América Latina y otros países en desarrollo. El tema constituye el centro de las dificultades para expandir el acceso a los diferentes componentes de la protección social y su financiamiento (OIT, 2021a). La búsqueda de soluciones para extender los derechos a la protección social, fortalecer los regímenes contributivos, así como para consolidar los pisos de protección social es una preocupación central para la OIT, los Estados y los actores sociales (OIT, 2021b).

Con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la OIT se ha fijado la meta de extender la seguridad social y la garantía de los ingresos, así como otras medidas

¹¹ Los empleadores también pueden ver los beneficios de contratar personas trabajadoras en modalidades de trabajos formales.

¹² La pérdida de peso muerto se refiere a la pérdida de eficiencia económica en términos de bienestar social debido a impuestos o subsidios. El efecto de sustitución significa que los resultados del programa en términos de empleo no son diferentes a lo que hubiera sucedido en ausencia del programa.

de protección social. El Convenio sobre la seguridad social, 1952 (núm. 102), establece normas mínimas y principios de sostenibilidad y de buena gobernanza para las nueve ramas de la seguridad social definidas en él. A su vez, la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) y la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) orientan sobre la promoción de programas de protección social que aseguren la cobertura universal y prestaciones adecuadas en un marco de sostenibilidad económica y fiscal, con garantía de la igualdad de género y con el acompañamiento de un diálogo social sobre la transición de la economía informal hacia la formal.

Desde la segunda mitad del siglo XX existe un continuo debate sobre los mejores instrumentos para financiar el creciente gasto en protección social. Un informe del Banco Mundial (1994) promovió un modelo “multi pilar” para reorganizar los sistemas de pensiones que persiguen diferentes objetivos individuales y colectivos. El primer pilar debería garantizar la reducción de la pobreza y un cierto nivel de redistribución. Un segundo pilar se integra por los seguros y ahorros, con la expectativa de garantizar la suavización del consumo a través de las prestaciones, con una adecuada tasa de reemplazo de los ingresos del trabajo. De esta forma, un régimen multipilar pretende distribuir el riesgo que implica diseñar un sistema de pensiones basado en un único pilar que persiga tanto objetivos individuales como sociales (Bertranou, 2005). En tercer lugar, los ahorros “incentivados” o puramente voluntarios basados en el mercado permitirían a las personas contribuir más si lo desearan.

En aquel momento se produjo una fuerte controversia sobre la forma en que se debía estructurar el segundo pilar. Las organizaciones que impulsaron el Consenso de Washington, como el Banco Mundial, sugirieron adoptar un sistema de cuentas de ahorro individual de ahorro para pensiones administradas de forma privada. Otras agencias, como la OIT y Asociación Internacional de la Seguridad Social, argumentaron en favor de los regímenes de prestaciones definidas administrados públicamente (Gillion y Bonilla, 1992; Mesa – Lago 1996; Gillion *et al.*, 2000).

Más recientemente, el Banco Mundial (2019) ha afirmado que el *“enfoque contributivo no es adecuado para los países en desarrollo, donde el empleo formal y estable no es común”* (p. 113-114). Desde este punto de vista, el enfoque contributivo excluye a una gran parte de la fuerza laboral (personas trabajadoras en empleo informal) y no es adecuado para la naturaleza cambiante del trabajo, donde *“las relaciones tradicionales entre empleador y empleado ya no son la norma”*. Además, ha argumentado que *“existe el riesgo de crear incentivos para que los trabajadores permanezcan en el sector informal, particularmente cuando las personas trabajadoras no ven favorablemente el vínculo entre cotizaciones y prestaciones.”*

Este último efecto puede ser especialmente relevante para las mujeres cuyas carreras interrumpidas pueden dificultar el cumplimiento del número mínimo de años de servicio para obtener una pensión, pero que de todos modos contribuyen.” (Banco Mundial, 2022; p.71).

De acuerdo con Packard *et al.* (2019) y Baeza y Packard (2006), un paquete integral de “asistencia de seguros” debería ser financiado mediante impuestos generales, debido a que *“las cotizaciones sobre la nómina tienen un impacto negativo en el empleo del sector formal”*¹³ (Packard, 2019; p.207). Estos autores no distinguen entre impuestos a la nómina y las cotizaciones sociales, y argumentan que a medida que las poblaciones envejecen, las tasas de cotización requeridas pueden alcanzar niveles altos y perjudiciales, de manera que tanto las empresas como las personas trabajadoras tienen mayores incentivos para evadir las cotizaciones.

En la misma dirección, Levy (2008) propuso sustituir las cotizaciones sociales por impuestos al consumo para el caso de México. El autor argumenta que las cotizaciones sociales en México reducen el empleo asalariado, disminuyen la productividad del capital y provocan una menor tasa de crecimiento del PIB. Luego, propone otorgar a todas las personas trabajadoras derechos sociales universales financiados por impuestos al consumo y eliminar las cotizaciones a la seguridad social basadas en el salario. Su propuesta se fundamenta en dos argumentos; el primero, los impuestos al consumo crean menos distorsiones (en términos de la distribución del empleo, la composición de la producción y la asignación de la inversión) que un impuesto dirigido a las personas trabajadoras asalariadas acompañado por un subsidio a las personas trabajadoras no asalariadas. El segundo, con una combinación apropiada de impuestos al consumo y subsidios, el Estado también puede lograr objetivos redistributivos. Según Levy, los ingresos aumentarían significativamente gracias a una mayor recaudación del impuesto sobre el valor agregado (mediante la eliminación de los regímenes especiales y el aumento del tipo del IVA) y del impuesto sobre la renta de las empresas, debido a la reducción de la evasión fiscal. Además, varios documentos publicados recientemente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) relacionan el decepcionante desempeño de la protección social con los supuestos efectos distorsionadores de las cotizaciones sociales en los mercados laborales. Por ejemplo, Levy y Cruces (2021) analizan el impacto de las políticas de protección social en América Latina en dos dimensiones: su eficacia para proteger a los hogares contra riesgos, reducir la pobreza y mitigar la desigualdad, y su efecto en la productividad, así como en el crecimiento a largo plazo. Los autores argumentan que las políticas de protección social proveen una protección insuficiente y errática contra los riesgos, no redistribuyen lo suficiente y perjudican la productividad; de tal manera que plantean un cambio

¹³ El término “asistencia de seguros” es ambiguo y confuso. Por lo tanto, el término utilizado en la publicación del Banco Mundial se mantiene entre comillas.

en el financiamiento de la protección social, mediante la reducción de la importancia de las cotizaciones basadas en el salario y el aumento de otros impuestos para financiar la protección social universal. Cabe señalar que Levy y Cruces (2021) afirman que no pueden asegurar que en cada uno de los países los ingresos adicionales permitirían cubrir las demandas de un gasto mayor en protección social. Adicionalmente, Ñopo (2021), Ñopo y Barinas (2021a), y Ñopo y Peña (2021b) estudian los sistemas de protección social en Perú, República Dominicana y Ecuador, respectivamente. Alegan que la superposición de componentes contributivos y no contributivos conduce a bajos niveles de protección efectiva, alta informalidad y baja productividad de las empresas. Por lo tanto, los autores proponen reformas sustanciales en el financiamiento de la protección social. Específicamente, Ñopo (2021) sugiere desvincular la seguridad social del empleo formal en Perú para eliminar los desincentivos al trabajo formal y cambiar la fuente de financiamiento de la seguridad social desde las cotizaciones hacia los impuestos generales. Además, Ham *et al.* (2021) sostienen que el sistema de seguro social es responsable del mal funcionamiento del sistema de protección social en Honduras, de modo que buscan fomentar la adopción de la protección social, eliminando las cotizaciones sociales y elevando otros impuestos.

A pesar de que la protección social no es oficialmente parte de las prioridades del FMI, ha recibido una atención creciente como un factor que contribuye a la estabilidad macroeconómica (Oficina de Evaluación Independiente, 2017). Después de la crisis financiera mundial de 2008, el FMI comenzó a incluir una referencia a las “redes de seguridad social” y a promover el gasto social, principalmente en salud y educación (De Schutter *et al.*, 2021).

En un documento publicado por el FMI, Delechat *et al.* (2021) señalan el diseño del sistema tributario -y de las contribuciones a la seguridad social- como una de las causas profundas de la informalidad. Los autores sostienen que: *“Es generalmente reconocido que los sistemas de impuestos al valor agregado y corporativos más simples (con tasas de cotización más bajas y exenciones y lagunas mínimas o nulas), así como los impuestos bajos sobre la nómina ayudan a reducir la informalidad. Los sistemas de protección social con características más favorables, que incluyen impuestos progresivos a la renta y la protección enfocada a los más pobres, ayudan a abordar los aspectos distributivos.”* (p.5).

En el contexto de la crisis del COVID-19, Razavi *et al.* (2021) exploran las recomendaciones del FMI al examinar los informes de países para los programas del FMI en 2020. El Fondo ha brindado recomendaciones sobre cotizaciones sociales en 21 de 138 informes. En algunos casos, apoyaron su diferimiento o reducción temporal para aliviar el impacto de la crisis en las empresas y el empleo. En otros casos, el FMI apoyó el aumento de las cotizaciones sociales para financiar gastos extraordinarios y la reducción de transferencias del

presupuesto del Estado a los regímenes de seguridad social. Cabe señalar que estas recomendaciones fueron realizadas en el contexto de una crisis histórica.

En resumen, los principales argumentos presentados por aquellos que sugieren reemplazar las cotizaciones sociales por impuestos generales para el financiamiento de la protección social son:

- (i) crear incentivos para la formalización de la economía, mediante la promoción de la productividad y el crecimiento del PIB (lo que supone que las cotizaciones sociales incentivan la informalidad, reducen el empleo y la productividad, y perjudican el crecimiento del PIB);
- (ii) 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);
- (iii) 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. Toda la sociedad se convierte así en un único grupo de riesgo.

Al respecto, la OIT (2018a) ha compartido su preocupación por esta propuesta, debido a que debilitaría los elementos fundamentales de los sistemas de protección social. La asistencia social solo puede ser redistributiva y promover el crecimiento inclusivo en presencia de una fuerte combinación de regulación del mercado laboral y de los regímenes públicos de seguro social que alivien la presión sobre la asistencia social. Los pisos de protección social necesitan ser complementados por programas que provean suficiencia de las prestaciones a grandes grupos de la población, usualmente lograda a través de regímenes de seguro social.

Más importante aún, como señala la OIT (2018a), el informe del Banco Mundial (2019)¹⁴ mencionado anteriormente *“carece de sustancia sobre cómo se llevaría a cabo la extensión de la cobertura y las prestaciones a la amplia mayoría de la población, incluidas las clases trabajadoras y la clase media en países en desarrollo.”* El Banco Mundial falló en demostrar cómo los países en desarrollo lograrían una transición exitosa de su limitado enfoque de “red de seguridad” a una Renta Básica Universal, también propuesta en el informe, la cual sería lo suficientemente alta para prevenir la pobreza en el contexto de una estrecha base de impuestos e ingresos. Los recortes propuestos en las cotizaciones de los empleadores podrían resultar en un aumento de los niveles de desigualdad y amenazar la sostenibilidad de los sistemas de protección social al restringir una de sus fuentes de recursos más relevantes y estables. La OIT (2018a)

¹⁴ En realidad, la declaración de la OIT fue en respuesta a la publicación inicial de este informe del Banco Mundial, que se entregó en 2018.

mantiene una posición crítica frente a este enfoque de "solución generalizada" o uniforme para todos y enfatiza en la necesidad de buscar la combinación más eficaz y eficiente entre prestaciones sociales y programas de asistencia para cada país.

La siguiente sección mostrará la evidencia existente acerca de los efectos sobre los mercados laborales de las políticas comentadas en estas líneas.

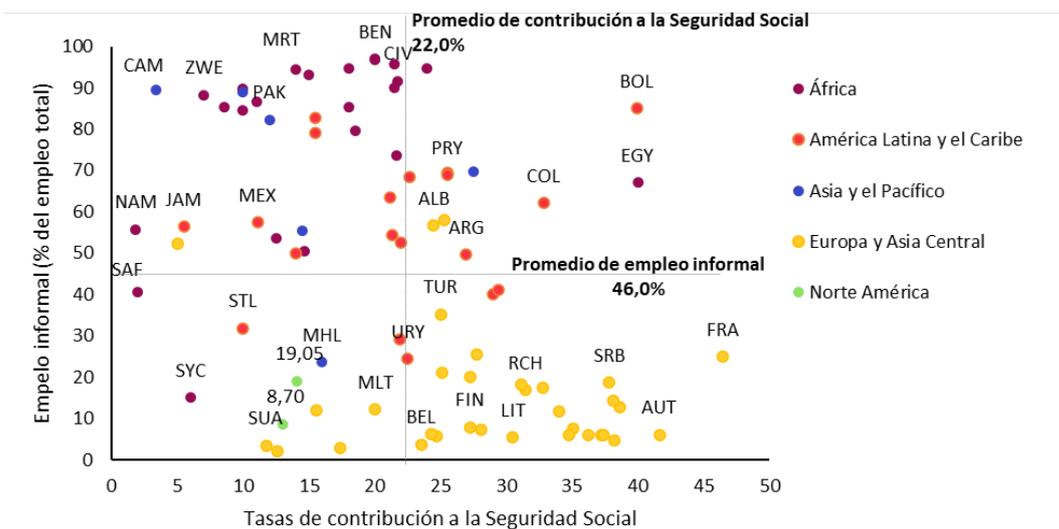
3. Evidencia empírica del impacto de las cotizaciones sociales sobre el mercado laboral

La evidencia empírica del impacto de las cotizaciones sociales sobre el empleo y la informalidad es mixta. Los estudios empíricos buscan evaluar si una reducción en las cotizaciones sociales coincidió con un crecimiento adicional del empleo (o una más lenta destrucción del empleo) o con la formalización de empleos informales que no se pueda atribuir a ningún otro factor. Las evaluaciones del efecto de los cambios en los impuestos sobre el trabajo enfrentan algunas dificultades (Bennmaker et al., 2009). En primer lugar, por lo general existe poca variación de las cotizaciones pagadas entre los empleadores y las personas trabajadoras. En segundo lugar, cuando existe cierto grado de diferenciación en impuestos, suele ser difícil encontrar un grupo de control aceptable (empresas o personas trabajadoras comparables que paguen impuestos diferentes).

Si se cumpliera que las cotizaciones sociales crean desincentivos al trabajo o la formalización, las cotizaciones más bajas conducirán a mayor empleo (formal). Sin embargo, los datos disponibles no muestran un patrón claro entre tasas de cotización a la seguridad social y la incidencia de la informalidad, aunque de las comparaciones entre países surgen algunos datos interesantes (gráfico 7). Por un lado, los países africanos exhiben las tasas de cotización más bajas y la proporción más alta de empleo informal. Por otro lado, los países europeos presentan las tasas de cotizaciones más altas y las tasas de informalidad más bajas. Los países de América Latina y el Caribe, de Asia y el Pacífico son heterogéneos, incluso cuando se ubican en la misma región (gráfico 7). Por ejemplo, Uruguay tiene una tasa de cotización (22,5 por ciento) en línea con el promedio mundial, pero se encuentra entre los países con la proporción más baja de empleos informales en el mundo (24,5 por ciento). En la misma región, Bolivia es uno de los cuatro países con las tasas de cotización social más altas (39,9 por ciento) y los empleos informales representan una parte significativa del empleo total (84,9 por ciento). En Asia y el Pacífico, las Islas Marshall y Pakistán tienen tasas de cotización similares (16 por ciento y 12 por ciento, respectivamente), aun así, la tasa de informalidad laboral en Pakistán es 3,5 veces mayor que la de las Islas Marshall (82,5 por ciento frente a 23,7 por ciento).

Un simple ejercicio econométrico indica que no existe correlación entre las tasas de cotización y la informalidad (véase el cuadro 1^{15,16}). Este resultado sugiere que las tasas de cotización no son el principal determinante de las

Gráfico 7. Empleo informal y tasas de cotización a la seguridad social por regiones, último año disponible



Nota: Con el fin de promover la comparación internacional, las estadísticas presentadas por ILOSTAT, el sistema de estadísticas laborales de OIT, se basan en definiciones internacionales estándar, siempre y cuando sea factible; pero pueden diferir de las cifras nacionales oficiales. Las cifras sobre empleo informal se derivan al utilizar el mismo conjunto en todos los países, basado en la situación laboral, el sector industrial, el destino de la producción, la contabilidad, el registro, la cotización a la seguridad social, los lugares de trabajo y el tamaño.

Fuente: OIT (2023) y Base de Datos Mundial de la Protección Social de la OIT.

¹⁵ Este cuadro fue preparado por Ana Paula Monsalvo. Para más detalles, ver Anexo 2

¹⁶ Bajo una especificación alternativa, se intentó incorporar la proporción de inspectores por persona empleada por país como variable explicativa. Desafortunadamente, los datos disponibles en ILOSTAT para esta variable son escasos y corresponden en su mayoría con países de ingresos altos.

tasas de informalidad. De esta manera, la reducción de la informalidad requiere de un conjunto amplio y coherente de medidas que apoyen tanto la creación de nuevos empleos formales como el registro de personas trabajadoras y empresas en la informalidad.

Según la OIT (2018b), la informalidad es el resultado de la interacción de múltiples factores, incluido el contexto económico, los marcos legales, regulatorios y de políticas, y algunos determinantes a nivel micro, como el bajo nivel de educación, la discriminación, la pobreza, y la falta de acceso a los recursos económicos, la propiedad, los mercados financieros, y otros servicios comerciales.

Cuadro 1. Análisis de regresión de las cotizaciones a la seguridad social sobre la informalidad

Se analiza la proporción del empleo informal respecto al empleo total y las tasas de cotización a la seguridad social de 83 países para evaluar la asociación entre estas dos variables. Los países se agrupan en cuatro categorías distintas de acuerdo con su PIB per cápita.

Se estima la siguiente regresión lineal:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 SSC_i + \sum_{k=1}^3 \beta_{2k} CLASS_{ik} + \sum_{k=1}^3 \beta_{3k} SSC_i * CLASS_{ik} + \varepsilon_i$$

Donde i denota países k denota los grupos de ingreso: ingreso medio alto, ingreso medio bajo e ingreso bajo; el grupo de ingreso alto es el grupo de referencia. Y_i es la proporción de empleo informal para el país i , SSC_i es la tasa de cotizaciones a la seguridad social del país i , y $CLASS_{ik}$ corresponde al grupo de ingreso k del país i . β_{2k} son coeficientes que denotan efectos de nivel de ingreso y β_{3k} son coeficientes que reflejan los efectos de interacción de las tasas de contribución a la seguridad social y la clasificación de los países de acuerdo con su nivel de ingreso. El coeficiente de interés que captura el efecto principal de las tasas de cotización sobre las tasas de informalidad es β_1 . A pesar de ser negativo, no es significativo, ni tampoco las interacciones del factor asociado con la clasificación de los países según el nivel de ingreso (β_{3k}).

Con base en los resultados obtenidos de la regresión, se puede inferir que las cotizaciones a la seguridad social no representan un factor significativo en la determinación de los niveles de informalidad. Sin embargo, el nivel de ingreso está fuertemente asociado con el nivel de informalidad.

La participación del empleo informal en cualquier economía responde a la dinámica de múltiples factores que intervienen en el mercado de trabajo, las variables sociales y las políticas públicas. La regresión aquí expresada no pretende explicar los niveles de informalidad laboral. Aun así, sirve como una aproximación estadística a la asociación entre las cotizaciones a la seguridad social y la proporción de empleo informal; asimismo su uso está limitado a fines descriptivos. Es decir, se presenta un análisis de correlación y no se sugiere una relación causal entre estas variables.

Los estudios empíricos pioneros sobre el tema se basaron en variaciones temporales dentro de los países o en comparaciones entre países y produjeron una amplia variedad de estimaciones. Algunos autores (Gruber, 1997; Korkeamaki y Uusitalo, 2008; Deslauriers *et al.*, 2018) han señalado que tales enfoques no son del todo convincentes debido al sesgo causado por las variables omitidas. Es decir, puede haber cambios simultáneos en otras variables que afecten los resultados del mercado laboral en un país, u otros factores específicos del país que puedan causar un impacto en las políticas tanto para los impuestos como para los salarios (tales como instituciones o regulaciones que fijan salarios o diferencias en el nivel general de impuestos y el empleo agregado).

Los estudios empíricos más recientes acerca de los efectos de los impuestos sobre la nómina y las cotizaciones a la seguridad social utilizan cambios en las tasas de contribución dentro de un país, dependientes del tipo de empresas, personas trabajadoras o regiones y utilizan métodos de estimación de dobles o triples diferencias. En ese sentido, los estudios longitudinales exploran los cambios en regímenes

de contribuciones diferenciados regionalmente; esos programas permiten comparar los cambios en el empleo de empresas o personas similares y próximos entre sí, pero con tasas diferentes (es decir, diferencias en diferencias) (Benmaker *et al.*, 2009).

Al seguir esta estrategia, en el Norte de Suecia, Bohm y Lind (1993) evalúan cambios en el empleo posteriores a una reducción en el impuesto a la nómina y un pequeño aumento en los subsidios marginales al empleo y no encuentran efectos sobre el empleo. Johansen y Klette (1998) analizan el impacto de los regímenes de subsidios sobre los costos salariales y de inversión en distintas regiones de Noruega. Los autores encuentran que los cambios tienen un efecto limitado sobre el empleo, porque el impacto se desplaza a los salarios. Más recientemente, Korkeamaki y Uusitalo (2008) estudian los efectos sobre los salarios y el empleo de una reducción los impuestos a la nómina en 20 municipios en el Norte de Finlandia y no encuentran un impacto significativo sobre el empleo en la región analizada. Además, Benmaker *et al.*, (2009) investigan el impacto de los impuestos a la nómina en el Norte de Suecia. Estos investigadores tampoco

encontraron efectos sobre el empleo entre las empresas existentes antes y después de la reforma; pero sí registraron, cuando se amplía el análisis para incluir la entrada y salida de empresas, un efecto positivo sobre el número de empresas y la tendencia a la creación de empleo, lo que indicaría que una reducción de los impuestos a la nómina promovería el empleo formal. Cruces *et al.* (2010) examinaron el efecto de varios recortes en los impuestos a la nómina que difieren entre distintas áreas geográficas en Argentina entre 1995 y 2001. Los resultados indican que los cambios entre las tasas se trasladan parcialmente a los salarios y apuntan a la ausencia de un efecto significativo en el empleo. Con respecto a un programa de reducción de impuestos a la nómina en Brasil, García *et al.* (2018) estimaron que el impacto de la intervención no se reflejó en el empleo.

En lugar de recortes generalizados en las cotizaciones a la seguridad social, a menudo los estados han introducido reducciones específicas en los impuestos sobre la nómina o en las cotizaciones sociales para mejorar las perspectivas de empleo en grupos específicos, generalmente desfavorecidos, en el mercado laboral (por ejemplo, personas jóvenes con bajos salarios, personas desempleadas por largos periodos, mujeres o personas trabajadoras con discapacidades). En 2007, Egebark y Kaunitz (2013) estudiaron la reducción del impuesto sobre la nómina para las personas trabajadoras jóvenes en Suecia y estimaron un leve impacto en el empleo y en los salarios. Huttunen *et al.* (2013) analizaron los efectos de un subsidio a las cotizaciones a la seguridad social de los empleadores hacia las personas trabajadoras de edad avanzada (mayores de 54 años) con salarios bajos en Finlandia y concluyeron que no hubo efecto en la tasa de empleo o los salarios de los grupos elegibles. No obstante, la política aumentó ligeramente las horas laborales entre los que ya se encontraban trabajando. Además, Balkan *et al.* (2016) evaluaron subsidios a las contribuciones sobre dos grupos en Turquía: (i) hombres de 18 a 29 años y (ii) mujeres mayores de 18 años que habían estado desempleadas durante los últimos seis meses. Encontraron que, en general, el cambio en la probabilidad de conseguir empleo no aumentó de manera significativa. Sin embargo, el programa de subsidios tuvo un impacto estadísticamente positivo sobre las probabilidades de empleo de las mujeres. Kramarz y Philippon (2001) investigaron un aumento del salario mínimo acompañado por subsidios de impuestos inversamente proporcionales a los salarios en Francia. Encontraron que los subsidios de impuestos no tienen un impacto (estadísticamente) significativo en la creación de nuevos empleos. En Colombia, Fernández y Villar (2016) evaluaron el efecto de una reducción de las cotizaciones a la nómina para personas trabajadoras de bajos ingresos (quienes ganaban de 1 a 10 veces el salario mínimo). Estos autores encontraron que la rebaja en los impuestos redujo la tasa de informalidad entre 4,3 y 6,8 puntos porcentuales en personas trabajadoras afectadas por la reforma. Entre 2007 y 2009, en Suecia, Sáez *et al.* (2019) estudiaron el impacto de un gran recorte de impuesto a la nómina para las personas trabajadoras jóvenes (de 19 a 25 años); estos

autores obtuvieron resultados novedosos: estiman que se produjo un incremento en el empleo juvenil de 2 a 3 puntos porcentuales para las personas trabajadoras jóvenes en relación con las personas trabajadoras algo mayores que no recibían el beneficio.

Finalmente, un conjunto de estudios utiliza el tratamiento diferencial para empresas con características específicas. Por ejemplo, Asik *et al.* (2022) estudian el impacto de los subsidios en las cotizaciones a la seguridad social de los empleadores en las pequeñas empresas (aquellas con menos de 10 empleados) en Turquía. Ellos encuentran que los subsidios aumentan significativamente el empleo registrado en las pequeñas empresas y que los efectos se mantienen a lo largo del tiempo. La evidencia sugiere que los efectos positivos sobre el empleo registrado son impulsados principalmente por la formalización en empleos para las personas trabajadoras existentes, en lugar de la creación de nuevos empleos. De manera similar, Gruber (1997) estudió la incidencia de una reducción en los impuestos a la nómina en Chile en la década de 1980, mediante la exploración de datos sobre impuestos y salarios pagados a nivel de empresa; sin embargo, no encontró ningún efecto sobre el empleo. Por otro lado, Goos *et al.* (2007) analizan los efectos de las exenciones de los impuestos a la nómina para las personas trabajadoras en empleos de naturaleza manual, en la década de 1990 en Bélgica (los “subsidios Maribel”). Los autores encuentran que los subsidios aumentaron el empleo del sector manufacturero a tiempo completo, esto entre un 5 y 8 por ciento; adicionalmente, los salarios también aumentaron en un rango del 1 al 3 por ciento (sin embargo, no registraron mucha evidencia de los eventuales efectos de desplazamiento para otras personas trabajadoras).

En un estudio reciente, Biró *et al.* (2022) analizaron los impactos heterogéneos de los recortes de impuestos sobre la nómina en diferentes tipos de empresas en Hungría. En 2013, las cotizaciones a la seguridad social de todos los empleados del sector privado mayores de 55 años se redujeron en un 6,3 por ciento del salario promedio. Los autores concluyen que las empresas de alta productividad que ofrecen buenos puestos de trabajo responden a la reducción de impuestos aumentando los salarios, mientras que las empresas de baja calidad responderán principalmente en el margen del empleo. Como resultado, esta política podría cambiar la composición de los trabajos en la economía y los autores advierten que los recortes universales de impuestos sobre la nómina podrían tener algunas consecuencias no deseadas al crear malos puestos de trabajo con poco valor para muchas personas trabajadoras. Cabe señalar que, aun cuando las políticas focalizadas hayan beneficiado efectivamente a las personas trabajadoras a los que estaban dirigidas, existen posibles “pérdidas de peso muerto” (es decir, oportunidades perdidas para empresas y personas trabajadoras) o efectos de sustitución, cuando el beneficio desplaza a ciertos grupos de personas trabajadoras por otros que son el foco del programa. No todos los estudios citados toman en cuenta estos efectos.

La tabla 1 resume los estudios empíricos que analizan el impacto de las reducciones en el impuesto a la nómina y recortes en las cotizaciones a la seguridad social (o aumentos en los subsidios) sobre la reducción del empleo y la informalidad. Esta revisión requiere algunas advertencias. Primero, la evidencia empírica proviene principalmente de países desarrollados con sólidas instituciones del mercado laboral y una baja proporción de empleo informal, lo que apunta a la necesidad de realizar más estudios en países de ingresos bajos y medios, donde la informalidad es más

prevalente. Segundo, solo se consideraron estudios que analizaron las reducciones de impuestos o contribuciones (o incrementos en los subsidios al empleo), ya que el impacto de los aumentos en los impuestos y las cotizaciones podría ser asimétrico. Es decir, los aumentos y las reducciones de los impuestos o las cotizaciones ejercen efectos de diferente magnitud. Por ejemplo, si los salarios son rígidos a la baja, pueden reaccionar de manera más flexible a las reducciones de impuestos que a los aumentos, lo que a su vez tendrá diferentes impactos en el empleo.

Tabla 1. 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

País	Grupo objetivo	Impacto en el empleo	Impacto en el empleo informal	Referencias
Argentina (1995-2001)	Universal	Sin impacto	No se estudió	Cruces, Galiani & Kidyba (2010)
Bélgica (década de 1990)	Personas trabajadoras manuales	Aumentó	No se estudió	Goos & Konings (2007)
Brasil (2012)	Empresas de algunos sectores específicos	Sin impacto	No se estudió	García, Sachsida & Ywata de Carvalho (2018)
Chile (1981)	Universal	Aumentó	No se estudió	Gruber (1997)
Colombia (2012)	Personas trabajadoras con salarios bajos (que ganan de 1 a 10 veces el salario mínimo)	Sin impacto	Disminuyó	Fernández & Villar (2021)
Finlandia (2003)	Universal, Región del Norte	Sin impacto	No se estudió	Korkeamaki & Uusitalo (2008)
Finlandia (2006)	Personas trabajadoras adultas de mayor edad con salarios bajos (mayores a los 54 años)	Sin impacto	No se estudió	Huttunen, Pirttila & Uusitalo (2013)
Francia (1994-1998)	Universal, subsidio inversamente relacionado con los salarios	Sin impacto	No se estudió	Kramarz y Philippon (2000)
Hungría (2013)	Personas trabajadoras mayores a los 55 años en el sector privado	Aumentó	No se estudió	Biró, Branyiczki, Lindner, Márk & Prinz (2022)
Norbotten, Suecia (1984)	La minería, la industria manufacturera, el turismo, y algunos sectores menores de servicios	Sin impacto	No se estudió	Bohm & Lind (1993)
Noruega (1883-1993)	Universal	Sin impacto	No se estudió	Johansen & Klette (1998)
Suecia (2002)	Universal, Región del Norte	No es claro	No se estudió	Benmarker, Mellander & Ockert (2009)
Suecia (2007-2009)	Personas trabajadoras jóvenes (19-25)	Aumentó	No se estudió	Egebark & Kaunitz (2014)
Suecia (2007-2009)	Personas trabajadoras jóvenes (19-25)	Aumentó	No se estudió	Saez, Schoefer & Seim (2019)
Turquía (2008)	Dos grupos: (i) hombres jóvenes (18 – 29) y (ii) todas las mujeres mayores de 18 años sin empleo por los últimos 6 meses	El empleo aumentó para las mujeres adultas mayores	No se estudió	Balkan, Baskaya & Tumen (2016)
Turquía (2016)	Pequeñas empresas (menos de 10 empleados)	Aumentó	No es claro	Asik, Bossavie, Kluve, Ozen, Nebiler & Oviedo (2022)

*Los aumentos o las disminuciones que se muestran son estadísticamente significativos. Para más detalles, ver Anexo 3.

Fuente: Preparación de los autores.

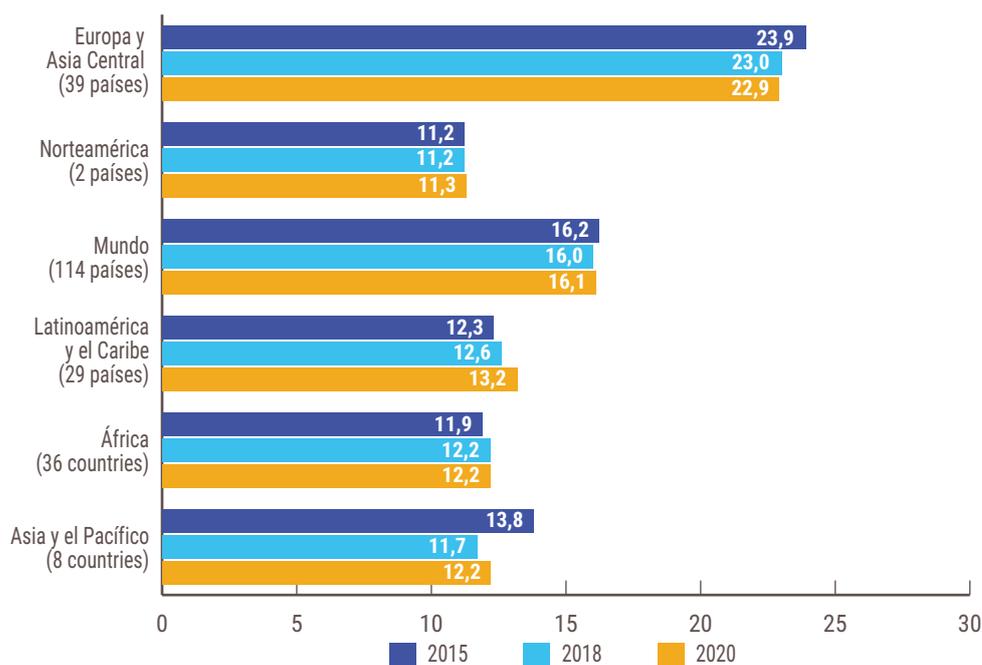
Los hallazgos sobre el impacto de las cotizaciones a la seguridad social conllevan importantes implicaciones para la política pública. En general, los estudios revisados aquí encuentran que las reducciones en los impuestos o en las cotizaciones se transfieren principalmente a las personas trabajadoras en forma de salarios más altos y, por lo tanto, no hay ganancias significativas en el empleo o la formalización al reducir las tasas de cotización. Además, el costo fiscal de disminuir las tasas de cotización podría ser considerable. Por ejemplo, Egebark y Kaunitz (2013) estudian la reducción de las contribuciones sobre la nómina para las personas trabajadoras jóvenes en Suecia en el lapso comprendido entre 2007 y 2009; los autores estiman el costo por trabajo creado comparando la caída de los ingresos por cotizaciones sobre la nómina con el aumento de los ingresos fiscales generados por los incrementos estimados en el empleo y los salarios. Los autores afirman que el costo de cada trabajo nuevo fue más de cuatro veces el correspondiente a una contratación directa de personas trabajadoras al salario promedio, lo que sugiere que las reducciones focalizadas en las contribuciones sobre la nómina no son una forma costo-efectiva de impulsar el empleo.

Las tasas de cotización para la pensión de vejez se han mantenido relativamente estables en los últimos años. Entre 2015 y 2020, cayeron un 0,1 por ciento en el mundo, debido principalmente a reducciones en las cotizaciones de los empleadores. Sin embargo, el promedio mundial incluye grandes diferencias entre las regiones. Este componente de las tasas de cotización social aumentó en África, América Latina, el Caribe, y Norteamérica; mientras que disminuyó en Europa y Asia (gráfico 8). Los cambios recientes pueden explicarse por las políticas implementadas por muchos Estados en respuesta a la crisis generada por el COVID-19, como se describe más adelante.

Más allá de la relativa estabilidad de las tasas de cotización en cada región, en años recientes varios países han llevado a cabo importantes procesos de reforma con cambios significativos.

Las razones detrás de los cambios en las contribuciones a la seguridad social desde finales del siglo pasado son variadas. Cinco tipos de motivos son discutidos aquí. Primero, las reducciones en las cotizaciones a la seguridad social han

Gráfico 8. Tasas de cotización por región: seguros de invalidez, vejez y sobrevivencia (en términos porcentuales)



Fuente: Base de Datos Mundial de la Protección Social de la OIT.

4. Reformas recientes en las cotizaciones a la seguridad social

En 2020, las tasas de cotización de los seguros de invalidez, vejez y sobrevivencia (el componente más importante de la seguridad social en términos de recursos) representaron el 16,1 por ciento de los salarios mensuales brutos en promedio en el mundo. Son más altas en Europa y Asia Central (22,9 por ciento) y más bajas en Asia, el Pacífico y África (12,2 por ciento).

formado parte de reformas estructurales en los sistemas de pensiones. Muchos países migraron de sistemas de beneficio definido, de reparto y de administración pública a un esquema de contribución definida, financiado mediante cuentas individuales y administradas de manera privada (total o parcialmente) (Mesa-Lago, 2022). En estos casos, se esperaba que la competencia entre aseguradoras del sector privado aumentara la eficiencia y redujera los costos administrativos. Segundo, los recortes en las cotizaciones a la seguridad social han sido parte de programas de

estabilización particulares para reducir la tasa de inflación o de lograr la sostenibilidad de la balanza de pagos (Argentina es un buen ejemplo). Tercero, en algunos casos, se han implementado reducciones o subsidios a las cotizaciones a la seguridad social para incentivar la demanda laboral de grupos específicos de la población, ya sea por zonas geográficas o caracterizados por algún rasgo específico. Ejemplos de este tipo de políticas, generalmente temporales, pueden encontrarse en países desarrollados y en algunos países en desarrollo. Finalmente, la respuesta de varios países a la crisis provocada por el COVID-19 permite ilustrar casos en los que la reducción de las contribuciones puede estar motivada por situaciones extraordinarias.

4.1. Recortes de contribuciones sociales durante las reformas estructurales de los sistemas de pensiones

Muchos países han realizado reformas sustanciales en sus sistemas de pensiones, incluyendo modificaciones en los niveles de financiamiento a través de contribuciones. Por ejemplo, desde el año 2000 muchos de los países de la Unión Europea han introducido reformas profundas (principalmente paramétricas) para mejorar su sostenibilidad fiscal en un contexto de envejecimiento de la población, al mismo tiempo que buscan mantener ingresos adecuados por concepto de pensiones. Más de la mitad de estos países han introducido mecanismos automáticos que vinculan los parámetros del sistema de pensiones (como la edad de jubilación, las prestaciones y los recursos financieros) con la esperanza de vida (Carone *et al.*, 2016). Estas reformas han tenido como objetivo contener el aumento futuro de la tasa de contribución, mejorar la razón de dependencia del sistema, reducir la tasa de beneficios y aumentar los ingresos fiscales, así como otros recursos financieros del sistema. Los estados se han movido hacia sistemas de pensiones multipilares: los regímenes privados de pensiones ocupacionales prefinanciados y las pensiones individuales para la vejez juegan un papel más importante dentro de la combinación público-privada de los ingresos de jubilación (Hinrichs, 2021).

En otras regiones, las reformas han sido muy distintas. Por ejemplo, en 1981, bajo un Estado militar, Chile afrontó una reforma estructural que influyó fuertemente en las reformas posteriores en otros países y se convirtió en un punto de referencia inevitable. Como señalaron Barr y Diamond (2016), la introducción del régimen de capitalización individual (que incluía una reducción de las cotizaciones a la seguridad social) fue ampliamente diseminada por algunos analistas y por el Banco Mundial (por ejemplo, Banco Mundial, 1994). Desde entonces, muchos países comenzaron a recorrer parcialmente este camino en América Latina, Europa Central y Oriental.

Según Ortiz *et al.* (2018), de 1981 a 2014, 30 países privatizaron total o parcialmente sus regímenes públicos

de pensiones obligatorias de la seguridad social. En América Latina fueron catorce países: Chile (el primero en privatizar en 1981), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia, México, y Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicaragua (2000), Costa Rica y Ecuador (2001), la República Dominicana (2003), y Panamá (2008). Otros 14 países de Europa del Este y de la antigua Unión Soviética se embarcaron en el experimento de privatizar las pensiones: Hungría y Kazajstán (1998), Croacia y Polonia (1999), Letonia (2001), Bulgaria, Estonia, y la Federación Rusa (2002), Lituania y Rumania (2004), Eslovaquia (2005), Macedonia (2006), República Checa (2013), y Armenia (2014). Además, dos países privatizaron su sistema público de pensiones en África: Nigeria (2004) y Ghana (2010).

En Europa del Este, muchos de los países han perseguido reformas multipilares con la promesa de un mayor crecimiento económico, mayores beneficios para los futuros pensionistas y protección contra el riesgo político inherente a los programas públicos. Estas reformas se realizaron siguiendo recomendaciones de instituciones financieras internacionales, principalmente del Banco Mundial (1994). Como se verá, este tipo de reforma creó altos costos de transición (Altiparmakov & Nedeljkovic, 2022). Desde finales del siglo XX, en Europa del Este once economías en transición optaron por crear un segundo pilar, desviando parcialmente las contribuciones existentes de los planes de beneficios definido (reparto), hacia los fondos de pensiones privados recién establecidos.

Desde mediados de la década de 1990, en muchos países del sudeste de Europa, las reformas de los sistemas de pensiones implicaron cambios en su organización, para basarse en la capitalización individual, la acumulación de rendimientos de las inversiones individuales y dando una recompensa a personas con mayores ingresos o con periodos extendidos de cotización mediante mayores tasas de beneficios. Los sistemas de pensiones de todos estos países compartían algunos aspectos; procedieron de una tradición bismarckiana que había influido en su existencia antes de la Segunda Guerra Mundial. La desintegración de Yugoslavia y el cambio decidido de todos los países de la región hacia una economía más orientada al mercado tuvo un impacto en el diseño de sus sistemas de pensiones.

Los países que siguieron estas reformas desviaron una proporción de las contribuciones a cuentas individuales obligatorias. Como señaló Casey (2022), el subdesarrollo de los mercados de capitales y los grandes costos fiscales originados por la reforma (costos de transición) llevaron a que los fondos de pensiones invirtieran principalmente en bonos emitidos por el estado. Por ejemplo, en Croacia y Rumania, los bonos públicos representaron 60 por ciento de la asignación de activos de estos programas de pensiones en 2018 (Casey, 2022, Anexo 3).

Casey (2022) estudia las reformas en Europa Sudoriental¹⁷ y describe cinco diferencias significativas con respecto a los países de Europa Occidental. En primer lugar, la población de los países del sudeste europeo era de mayor edad y estaba envejeciendo (excepto Kosovo). En segundo lugar, todos los países tenían niveles relativamente bajos de participación en la fuerza laboral. En tercer lugar, muchos de estos países sufrieron de bajas tasas efectivas de recaudación de impuestos. En cuarto lugar, muchos enfrentaron problemas fiscales importantes. Y, por último, todos presentaban mercados subdesarrollados de capitales.¹⁸

Esta ola de reformas también llegó a los países de la antigua Unión Soviética en Asia Central. En 1997, el Kazajistán diseñó un esquema obligatorio de contribución definida, de capitalización completa, que reemplazó el sistema de beneficio definido o reparto de la antigua Unión Soviética. La reforma pretendía abordar el deterioro del presupuesto del Estado y lograr que el sistema de pensiones fuera independiente y autofinanciado. El alto desempleo, un amplio sector de trabajo informal, el desempeño económico débil y el descontento público con los retrasos en el pago de las pensiones y los salarios, presionaron al Estado para que implementara reformas al sistema. La reforma se basó en el modelo multipilar propuesto por el Banco Mundial (1994), con el establecimiento de fondos privados de pensiones que se asemejaron al modelo de pensiones chileno (Maltseva, 2018). El Banco Mundial colaboró con la reforma de pensiones de Kazajistán al brindar asistencia técnica y financiamiento (Zhandildin, 2015).

El nuevo esquema incluía tres componentes:

- (i) un régimen público de pensiones solidarias para brindar prestaciones a los pensionados;
- (ii) un régimen privado de pensiones obligatorias con contribuciones definidas basado en cuentas individuales administradas por fondos privados de pensiones; y
- (iii) cotizaciones voluntarias a pensiones.

El Kazajistán fue aún más lejos que el sistema chileno, migró hacia un sistema totalmente privatizado y eliminó de la seguridad social la pensión solidaria para la vejez; de modo que transfirió a las personas trabajadoras de todas las edades al nuevo sistema privado de pensiones de capitalización.

Las cotizaciones obligatorias se acumulaban en cuentas individuales de pensiones. La tasa de cotización del empleado era del 10 por ciento de los ingresos asegurables del trabajador (hasta un máximo de 75 salarios mínimos). No había cotizaciones de los empleadores. Además, las

personas trabajadoras y los empleadores podrían realizar cotizaciones voluntarias adicionales a las obligatorias.

Existen varios estudios sobre el impacto de estas reformas en diferentes países. Para América Latina, Barr y Diamond (2016) argumentan que la cobertura incompleta sigue siendo un problema persistente después de estas reformas, dada la magnitud de la actividad informal, los costos fiscales de la transición, y los costos administrativos (Barry Diamond, 2016). Además, Mesa-Lago (2022) afirmó que, contrariamente a la promesa de expandir la cobertura, la proporción de personas contribuyentes al sistema de pensiones en la fuerza de trabajo se redujo después de las reformas estructurales. En 2018, la fuerza de trabajo era menos del 50 por ciento en cuando menos cinco de los ocho países con cuentas de ahorro individuales para los que se tenía información disponible. Se extendió la cobertura con prestaciones para las personas mayores a los 65 años gracias a la implementación de regímenes de pensiones no contributivas financiadas por el Estado y no al sistema privado.

El fracaso de estas reformas llevó a su reversión años más tarde. A partir de 2018, 18 países se re-reformaron, revirtiendo la privatización de las pensiones (60 por ciento del total): Venezuela (2000), Ecuador (2002), Nicaragua (2005), Bulgaria (2007), Argentina (2008), Eslovaquia (2008), Estonia, Letonia, y Lituania (2009), Bolivia (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), la Federación Rusa (2012), Kazajistán (2013), República Checa (2016) y Rumania (2017) (Ortiz et al., 2018).

Para analizar los efectos de la privatización de las pensiones en los países de Europa del Este con una perspectiva más amplia, Altiparmakov y Nedeljkovic (2022) investigan los efectos de la privatización de las pensiones en el crecimiento económico, para ello utilizan un panel de 36 economías emergentes: 17 de América Latina y 19 de Europa del Este y la Región euroasiática. El conjunto de datos incluye 21 países que implementaron la privatización de las pensiones y fueron al grupo de control 15 que no privatizaron. Entre los privatizadores de pensiones se encuentran Polonia, Hungría, Croacia, Rumania, Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Macedonia del Norte, Lituania, y Estonia de Europa del Este; Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México, Perú, El Salvador y Uruguay de América Latina; y Kazajistán de Eurasia. El grupo control de 15 países no privatizadores se compone por Albania, Armenia, Brasil, la República Checa, Ecuador, Georgia, Guatemala, Honduras, Moldavia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Eslovenia, Turquía, y Ucrania.

Los resultados indican que la privatización de pensiones no logró producir un aumento estadísticamente significativo

¹⁷ Con la excepción de Bulgaria, Rumania, y Albania, todos los países cubiertos por Casey formaron parte de la antigua Yugoslavia. Todos habían sido "socialistas", incluso si Yugoslavia no era parte de la "esfera soviética". Rumania estaba en muchos aspectos fuera de esa esfera y Albania era particularmente independiente. Sin embargo, todos los países tenían características pertinentes para entender cómo surgieron sus sistemas de pensiones actuales, y los desafíos que continúan enfrentando estos sistemas de pensiones.

¹⁸ Huber y Stephens (2000) señalan la debilidad de los sindicatos y los partidos izquierdistas, que, si fueran más fuertes, habrían contenido presiones por reformas estructurales.

en la tasa de crecimiento económico en comparación con sus pares que no privatizaron. La evidencia empírica parece indicar un desempeño de crecimiento más débil en Europa del Este en comparación con América Latina y un desempeño más débil en países donde los fondos de inversión privados han estado invirtiendo en bonos del estado. Estos dos resultados no son estadísticamente significativos. Los autores señalan que la privatización de las pensiones no logró una acumulación de capital en esos países, sino que se redujo a un financiamiento de reparto disimulado, un arreglo que no proporciona mecanismos para acelerar el crecimiento económico.

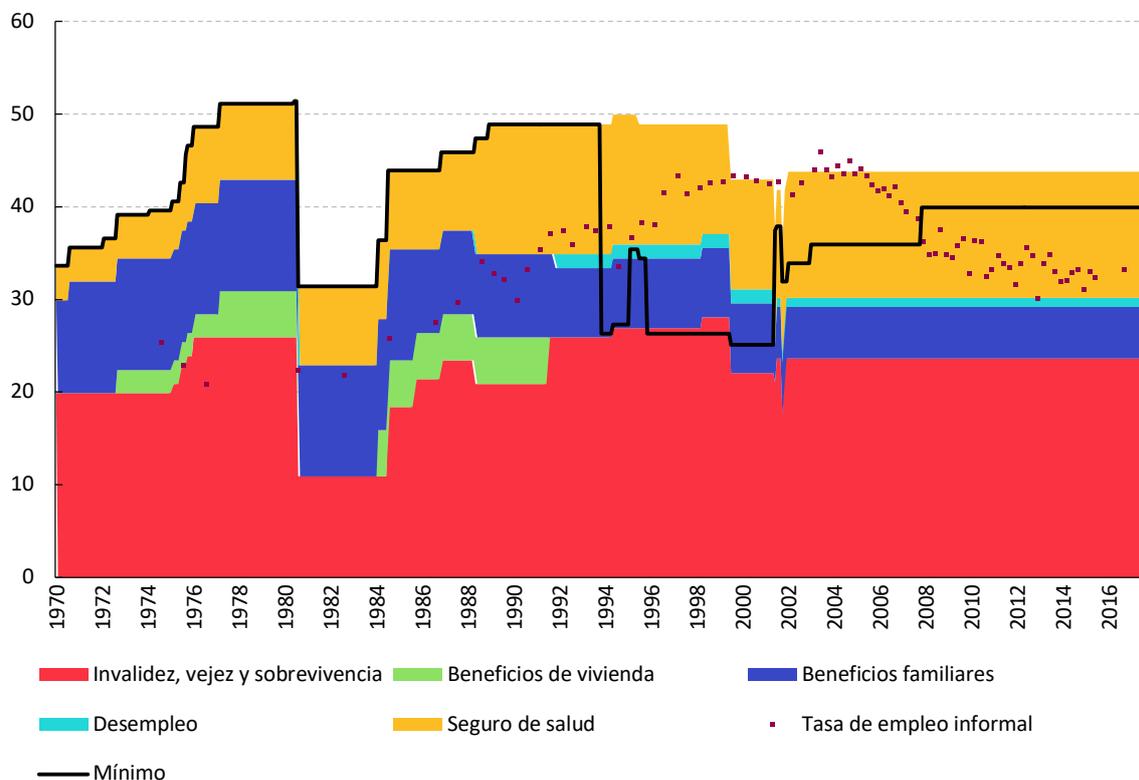
Como se pudo observar, el fracaso de estas reformas para lograr los objetivos propuestos inicialmente condujo varias reversiones de las reformas, las cuales van desde el desmantelamiento total del nuevo segundo pilar privado obligatorio, su reducción y el permitir que las personas trabajadoras regresen al sistema público para reclamar las prestaciones completas en el sistema público. De manera adicional, la extensión de la cobertura que se dio en muchos países se debió a las pensiones no contributivas que se introdujeron para llenar los vacíos dejados por los programas privatizados (Mesa-Lago, 2022).

4.2. Recortes de cotizaciones en programas de estabilización

Argentina es el ejemplo más claro (quizás el único) de este tipo de reforma. Se implementaron reducciones en las cotizaciones a la seguridad social en varias ocasiones y con diferentes motivos. Por ello este caso es de particular interés. A lo largo del siglo pasado, Argentina expandió rápidamente los diferentes componentes de la seguridad social contributiva, incluyendo pensiones, seguros de salud para personas trabajadoras activas, para personas jubiladas y sus dependientes, prestaciones familiares, seguros de desempleo, empleo y programas de vivienda. En 1994, luego de una importante expansión de sus componentes a principios de la década de 1970, las tasas de cotización alcanzaron su nivel más alto: las contribuciones del sector trabajador y de los sectores empleadores alcanzaron el 50 por ciento del salario bruto. El gráfico 9 muestra la evolución de las tasas desde 1970 y la información disponible sobre la informalidad del mercado laboral.

Desde finales de la década de 1970 hasta la década de 2000, en Argentina se implementaron varias políticas de reforma que incluyeron reducciones de los salarios y las cotizaciones a la seguridad social para promover la competitividad de los sectores transables de la economía frente al rezago del tipo de cambio real. Esta política se le conoce como devaluación fiscal.

Gráfico 9. 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)



Fuente: Elaboración del autor basada en datos del Ministerio de Economía, Cetrángolo (1991) y legislación nacional.

La primera de estas reformas fue ejecutada a principios de la década de 1980 por el Estado militar. En un contexto de alta inflación, el Estado implementó un programa antiinflacionario basado en el anclaje del tipo de cambio con un esquema de paridad móvil. El esquema consistió en el anuncio anticipado de los valores proyectados del tipo de cambio. Se esperaba que la evolución de la tasa de devaluación disminuyera con el tiempo, siguiendo la evolución de la supuesta caída de los precios internos. Como eso no sucedió, se desató un proceso inflacionario y el país sufrió una pérdida de competitividad en los sectores transables de la economía, que el Estado trató de compensar con la reducción de costos laborales. Se decidió entonces imponer una fuerte reducción de las cotizaciones a la seguridad social, con un costo fiscal equivalente al 1,8 por ciento del PIB. El fracaso del programa condujo a una crisis económica y política, por lo que la medida fue revertida en 1984, al retornarse a un Estado democrático.

En la década de 1990, hubo un segundo intento por utilizar las reducciones de las cotizaciones a la seguridad social para estabilizar la economía. El proceso hiperinflacionario fue confrontado mediante el establecimiento de una convertibilidad de 1 a 1 entre la moneda nacional y la estadounidense (un arreglo conocido como "Convertibilidad"). Como ocurrió anteriormente, hubo una inflación significativa en sectores no transables, que el Estado trató de amortiguar mediante la reducción de costos laborales inducidos por reducciones en las cotizaciones sobre salarios. Adicionalmente, en este caso, las reducciones en las tasas de cotización fueron diferentes según el sector de la actividad y la región, como se discutirá en la siguiente sección.¹⁹ Además, se implementó un nuevo régimen de pensiones de capitalización total.

Estas reformas condujeron a un alto desequilibrio fiscal después de varios años de implementación. Cuando la Convertibilidad se abandonó en 2001, el país cayó en una profunda crisis económica, política y social, acompañada de altas tasas de desempleo y pobreza.

El último intento de reducción de contribuciones sociales se produjo a finales de 2017, bajo diferentes objetivos y circunstancias. Sin ser parte de un programa antiinflacionario con ancla cambiaria, esta reforma tuvo una base ideológica, con la intención explícita de promover la formalidad laboral. Se estableció una reducción de las tasas de contribuciones de los empleadores bajo un mecanismo escalonado (creciente con el nivel de salario) entre 2018 y 2023. La reforma se

interrumpió tras el cambio de administración presidencial en 2019.

4.3. Recortes de contribuciones para grupos específicos

El caso argentino también es ilustrativo para las políticas de reducción contributiva con distintas motivaciones sucesivas y, en algunos casos, simultáneas. Como se mencionó, en la década de 1990, Argentina introdujo recortes en las tasas de cotización según el sector de actividad y la región, con la idea de mejorar la situación para determinados sectores de personas trabajadoras y jurisdicciones.

En 1993, el Estado argentino redujo las contribuciones sobre la nómina para reducir el desempleo y promover la formalización del mercado laboral. El programa consideró 85 áreas geográficas definidas de acuerdo con los niveles de pobreza y la distancia hasta la capital, Buenos Aires. Los recortes de contribuciones fueron diferentes según regiones y buscaron compensar las diferencias en sus niveles de desarrollo y costos de ubicación; oscilaron entre 6,6 y el 23,1 por ciento. El gráfico 9 ilustra este esquema mediante la comparación de la brecha entre las tasas teóricas mostradas por área y la línea que registra las tasas mínimas.

Como fue mencionado anteriormente, Cruces *et al.* (2010) señalan la ausencia de cualquier efecto significativo sobre el empleo.²⁰ Sin embargo, los autores afirman que los recortes en las contribuciones afectaron significativamente las finanzas del Estado: la recaudación de cotizaciones sociales como porcentaje de los ingresos salariales totales (considerando todo el país, pero se excluyó el sector público y el trabajo agrícola) se redujo a la mitad desde mediados de la década de 1990 hasta principios de la década de 2000.

El caso argentino no es el único ejemplo de este tipo de reforma. Hay algunos casos en Europa que, con motivaciones diferentes, también promovieron reducciones en las contribuciones destinadas a grupos o regiones específicas por un periodo determinado. Por ejemplo, en 2003, Finlandia abolió temporalmente las contribuciones de los empleadores a las pensiones y al seguro de salud en 20 municipios con altas tasas de desempleo al norte del país. De acuerdo con Korkeamaki y Uusitalo (2008), la política fue diseñada como un experimento para evaluar el efecto de un recorte de contribuciones sobre la nómina sobre el empleo en la región sujeta a estudio. La eliminación de estas contribuciones redujo las contribuciones en un promedio de 4,1 puntos porcentuales. La exención fue diseñada

¹⁹ Por esta razón, la línea negra en el gráfico 9 indica el nivel de cotización de aquellos sectores y regiones con la reducción más alta.

²⁰ Cruces *et al.* (2010) investigaron el efecto de esos cambios en las contribuciones sobre la nómina en los salarios y el empleo en Argentina. En análisis se basó en datos administrativos y se enfocó en el impacto de varios cambios importantes en las contribuciones sociales, que variaron entre áreas geográficas. Como explican los autores, esta configuración ofrece dos ventajas principales con respecto a los estudios anteriores. En primer lugar, al utilizar datos longitudinales, la variación de las tasas de contribución en el espacio y el tiempo brinda una fuente plausible de identificación de sus efectos sobre el empleo y los salarios. En segundo lugar, el uso de tasas de contribución legales para cada área, en cada momento, proporciona una solución para el sesgo de error de medición planteado por el uso de tasas empíricas construidas a partir de las nóminas salariales y las contribuciones observadas. Una vez que se toma en cuenta este sesgo, los resultados indican que los cambios en las tasas de contribución sobre la nómina se trasladan solo de manera parcial a los salarios.

para prolongarse por tres años (hasta 2005) y el Estado la extendió por cuatro años más, hasta 2009. Los autores no encontraron efectos sobre el empleo. El Estado aumentó la tasa de cotización al sistema de salud en 0,014 puntos porcentuales para los empleadores fuera de la región, para evitar desfinanciar el sistema.

Turquía introdujo un subsidio directo a las cotizaciones a la seguridad social para los empleadores de mujeres y jóvenes (entre los 18 y los 29 años) de 2008 a 2010. El programa fue diseñado para crear nuevos empleos para mujeres y jóvenes sin provocar el reemplazo de los empleos ya existentes por otros nuevos. Balkan *et al.* (2016) observan que el programa ha sido efectivo en la creación de empleo formal para algunos subgrupos, principalmente mujeres mayores con poca educación o poca calificación.

Italia redujo las cotizaciones a la seguridad social para los jóvenes de la Región Sur para el año 2022, con el objetivo de promover el empleo juvenil y reducir la emigración de jóvenes de la zona sureña. Según el *Ministerio dell'Economia e delle Finanze* (2022), las intervenciones dedicadas al empleo suman unos 6 mil millones de euros dirigidos a apoyar directamente el mantenimiento y la expansión del empleo en la región sur a través de una reducción del 30 por ciento de las contribuciones a cargo del empleador (unos 4 mil millones de euros). El documento establece que las empresas de las Regiones de Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia y Cerdeña se beneficiarán de esta reducción si el trabajador mantiene su empleo cuando menos nueve meses. Al momento de preparar este documento no se encontraba disponible una evaluación de los resultados de estas experiencias.

Finalmente, merece atención el tratamiento especial que, en algunos países, se otorga a las personas trabajadoras por cuenta propia y otros grupos de pequeños contribuyentes. En ocasiones, los regímenes simplificados de impuestos incluyen un monto fijo de contribuciones y son aplicables a las personas trabajadoras hasta cierto nivel de ingresos para favorecer su formalización y ampliar la cobertura de la protección social (pensiones y en algunos casos, seguro de salud). En América Latina, este es el caso del llamado monotributo introducido en Argentina, Brasil y Uruguay. Siempre que la introducción de estos regímenes responda a la necesidad de favorecer la transición hacia la formalización, debe ir acompañada de un diseño institucional, incentivos fiscales y políticas complementarias que favorezcan esta transición. Sin embargo, si los programas se proponen como iniciativas para extender la protección social a las personas trabajadoras en empleos informales, sin complementar con incentivos para la formalización en un periodo específico, su costo fiscal debe ser considerado adecuadamente. Por supuesto, las dificultades del ambiente económico, especialmente en el mercado laboral y la falta de incentivos adecuados limitan la formalización. Sin duda, las reformulaciones en los monotributos existentes podrían permitir un mejor resultado (Cetrángolo *et al.*, 2018).

De manera similar, en 2020, Grecia introdujo un nuevo esquema de cotizaciones a la seguridad social para las personas trabajadoras por cuenta propia. Las personas trabajadoras independientes, agricultores y otras personas autoempleadas deben elegir entre seis categorías de seguro social, cada una de las cuales corresponde a cantidades predefinidas para la pensión contributiva y de salud. Bajo este programa, las contribuciones ya no están vinculadas con los ingresos declarados por las personas trabajadoras. Las personas trabajadoras por cuenta propia con menos de cinco años de estar aseguradas pueden elegir una categoría particular con contribuciones más bajas. Como consecuencia del recorte de las cotizaciones para las prestaciones por desempleo, las tasas de cotización se redujeron 0,9 puntos porcentuales. Jordania ha introducido un esquema similar.

El año previo, en 2019, Egipto aprobó una nueva Ley de Pensiones y Seguros Sociales (núm. 148 de 2019). La norma aborda los asuntos de seguridad social y pensiones, reuniendo en un solo marco legal cuatro categorías de personas trabajadoras (personas empleadas con terceros, personas empleadoras y similares, egipcios que trabajan en el exterior y personas trabajadoras menos estables y estacionales, como pescadores, personas empleadas en el sector de transporte terrestre y en el trabajo doméstico), anteriormente estos grupos estaban cubiertos por cuatro leyes diferentes. Con el propósito de fomentar el registro, mediante la Ley 148 se redujeron las tasas de cotización del 26 por ciento al 21 por ciento (12 por ciento para los empleadores y 9 por ciento para el sector trabajador, excepto para personas trabajadoras menos estables donde el Estado cubre las contribuciones de los empleadores) y se espera que regresen gradualmente al 26 por ciento para el 2055.

4.4. Recortes de las contribuciones en reformas fiscales a gran escala

En general, las reformas que incorporan recortes en las contribuciones requieren otros cambios en la política fiscal para compensar la pérdida de recursos fiscales. Aquí el enfoque se dirige hacia algunos cambios en las contribuciones que son parte de las reformas tributarias más integrales. Si bien un estudio exhaustivo de las reformas fiscales va mucho más allá de los objetivos de este informe, se brindan algunos ejemplos con fines ilustrativos.

A este respecto, Uzbekistán heredó un sistema integral de protección social del periodo soviético basado en el pleno empleo, el cuidado universal infantil y de la vejez financiados principalmente a través de la seguridad social. Más recientemente, el país realizó la transición de un sistema con programas universales a un sistema híbrido, que combina financiamiento contributivo y no contributivo (Papa *et al.*, 2020). Hasta 2019, el Seguro Social se financiaba mediante cotizaciones a la seguridad social e impuestos generales. Las contribuciones a la seguridad social de los empleadores incluían un pago social unificado, pero diferente para pequeñas y grandes empresas (15 por ciento para micro y

pequeñas empresas incluyendo las personas trabajadoras agrícolas, 25 por ciento para los demás) y contribuciones obligatorias al Fideicomiso del Estado (3,2 por ciento). Las personas trabajadoras contribuían con el 8 por ciento de su salario bruto al Fondo de Pensiones Extrapresupuestario y el 2 por ciento era tomado de la cuenta de ahorro individual para pensiones, que tenía tasas progresivas (desde nula hasta el 23 por ciento).

En 2019, Uzbekistán implementó una reforma fiscal a gran escala para reducir la carga de las empresas privadas y promover el empleo formal. Según el nuevo código tributario, el pago social unificado de los empleadores (ahora llamado Impuesto Social) se redujo al 12 por ciento para todas las empresas privadas. El Estado, en su calidad de empleador, sigue contribuyendo con el 25 por ciento del salario bruto. Se suspendieron las contribuciones obligatorias al Fondo Fiduciario del Estado y las contribuciones al Seguro Social de las personas trabajadoras se reemplazaron por el impuesto sobre la renta personal a una tasa uniforme del 12 por ciento. Las personas empleadas contribuyen con el 0,1 por ciento del impuesto general a la renta personal dirigido a las cuentas de ahorro individual para pensiones (Papa *et al.*, 2020).

En Georgia, el nuevo código tributario de 2005 redujo el número de impuestos de veintidós a ocho y luego a seis en 2008. A partir de 2005, se abolieron las contribuciones a la seguridad social de las personas trabajadoras y se redujeron las contribuciones de los empleadores del 28 al 20 por ciento. Una tasa uniforme del 12 por ciento reemplazó un impuesto a la renta progresiva y se redujo el impuesto al valor agregado. Desde 2019, las cuentas de ahorro individual son obligatorias para todas las personas empleadas menores de 40 años al momento del inicio de la reforma. Según la CSI (2022), existe poca evidencia de que las reformas hayan traído mejoras en los resultados del mercado laboral o en la tasa de crecimiento, lo que constituyó la justificación principal para su introducción.

En 2019, Lituania introdujo cambios significativos en el financiamiento de su sistema de pensiones aumentando los impuestos a la renta personal y transfiriendo las cotizaciones sociales de los empleadores a los trabajadores. El objetivo propuesto era aliviar la carga de impuestos general sobre el trabajo y simplificar el sistema de cotización social. Se eliminaron las contribuciones del empleador a la seguridad social y se elevaron las contribuciones de los empleados al 8,72 por ciento. Además, los salarios brutos se incrementaron en un 28,9 por ciento para compensar el efecto del aumento de las tarifas (OCDE, 2022). Finalmente, el resto se financiaría mediante cambios en los impuestos a la renta personal. No se ha documentado todavía ningún efecto de las reformas hechas en Uzbekistán y Lituania.

4.5. Recortes de cotizaciones durante situaciones extraordinarias

Durante la crisis provocada por la COVID-19, los Estados implementaron medidas para proteger el empleo y garantizar el ingreso de los hogares. Las tres medidas más comunes en materia de cotizaciones a la seguridad social incluyeron su reducción, el diferimiento en el pago y la exención de las obligaciones de cotización.

Muchos países redujeron o subsidiaron las contribuciones. Por ejemplo, Francia subsidió las contribuciones de los empleadores en ámbitos específicos sin reducir la acumulación de los derechos de pensiones individuales y Grecia subsidió totalmente las contribuciones para pensiones de las personas trabajadoras que cesaron sus actividades debido a la pandemia. Hungría suspendió las contribuciones a pensiones en los sectores afectados por el confinamiento, mientras los derechos jubilatorios se seguían acumulando de manera integral. Noruega redujo temporalmente las cotizaciones a la seguridad social en 4 puntos porcentuales. En Corea, todas las personas trabajadoras cuyos ingresos se redujeron debido a la pandemia quedaron exentas del pago de contribuciones sobre sus ingresos restantes; pero estas personas no acumulaban derechos de pensión. Finlandia redujo las contribuciones obligatorias desde mayo hasta diciembre de 2020 en 2,6 puntos porcentuales, sin reducir las futuras prestaciones de pensión. En este caso, el fondo de reserva cubrirá la reducción, que debería reponerse para 2025 mediante mayores contribuciones después de 2021 (OCDE, 2021). Costa Rica redujo las tasas de interés de las cotizaciones a la seguridad social atrasadas para los regímenes de salud y de pensiones. En la India, durante tres meses, el Estado aportó el 24 por ciento de los salarios (12 por ciento de la parte de los empleadores y 12 por ciento de la parte del sector asalariado) para algunas empresas. Italia redujo los pagos de cotizaciones a la seguridad social en un 30 por ciento para las empresas en el sur.

Algunos países permitieron diferimientos de las contribuciones durante unos meses y redujeron o eliminaron las sanciones por retrasos en el pago de las contribuciones, incluyendo Bélgica, Belice, Brasil, China, Camerún, Costa Rica, República Checa, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Italia, Japón, Luxemburgo, Mónaco, México, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Suiza, República Eslovaca, Turquía, Uganda, y Estados Unidos (OIT, s.f.).

Además, algunos países, como Australia y Chile, brindaron alivio financiero a las personas trabajadoras al permitir retiros excepcionales de los regímenes de pensiones obligatorios basados en capitalización individual. En Australia, los retiros representaron el 1,4 por ciento del valor de los activos de 2019. En Chile, alrededor del 35 por ciento de las personas participantes retiraron todos sus ahorros de pensiones, lo que representa el 25 por ciento de los activos (Fuentes, 2021; OCDE, 2021). Muchos regímenes han perdido cotizantes y probablemente los efectos adicionales

se harán evidentes con el tiempo, porque los sistemas pueden haber perdido capitalización y sus fondos se han utilizado para financiar la protección social y las políticas económicas a la crisis provocada por la COVID-19.

Al momento de redacción de este documento, no era posible ver los efectos de esta crisis en los sistemas de seguridad social y las cuentas públicas. Las futuras reformas y ajustes probablemente tendrán un impacto significativo en los impuestos, debido a que las tesorerías se verán obligadas a compensar a los regímenes de pensiones. Asimismo, en cuanto a los seguros de salud, ya están apareciendo los efectos generados por la crisis de COVID-19, con tasas de cotización en aumento en algunos países europeos.

5. Comentarios finales

La alta proporción de una economía informal, más precisamente, del empleo informal es una característica estructural de las economías de muchos países. Este hecho desafía la posibilidad de organizar programas de protección social sustentados exclusivamente en el financiamiento contributivo. La opinión predominante coincide en que se requiere una combinación de fuentes de financiamiento basada en cotizaciones e impuestos.

La composición final de esa combinación es muy discutible y depende de diversos factores en cada país y región. Tanto algunas organizaciones como algunos académicos han sugerido la idea de reducir o incluso abolir las cotizaciones a la seguridad social y remplazarlas por impuestos generales. El argumento principal detrás de tal propuesta es crear incentivos para la formalización de la economía. El objetivo de este documento ha sido evaluar la validez de estos argumentos, mediante la recopilación de algunas de las evidencias y la observación de los diferentes contextos en los que se han reducido las cotizaciones a la seguridad social.

El documento mostró que las cotizaciones a la seguridad social son una de las principales fuentes de financiamiento de las políticas públicas. En 2019, las cotizaciones a la seguridad social representaron el 18,8 por ciento de la recaudación total a nivel mundial o el 5,7 por ciento del PIB. Los países de ingresos altos recaudan el 8,6 por ciento del PIB en cotizaciones a la seguridad social, siete veces más que los países de ingresos bajos (1,3 por ciento). Las cotizaciones a la seguridad social representan una cuarta parte de los ingresos provenientes por concepto de impuestos en los países de ingresos altos. Por otra parte, en los países de ingresos medios altos, medios bajos y bajos, las cotizaciones a la seguridad social constituyen el 15,6 por ciento, el 10,6 por ciento y el 8,1 por ciento de los ingresos por concepto de recaudaciones totales, respectivamente. Además, el documento mostró que las cotizaciones a la seguridad social han seguido siendo una fuente estable de financiamiento durante el siglo XXI.

Aunque existen razones importantes desde la perspectiva de la teoría de las finanzas públicas en contra del uso

de las contribuciones sobre la nómina para financiar el gasto público general, la mayoría de los argumentos no se sostienen cuando se considera el papel específico en el financiamiento de la seguridad social. Existen varias razones por las que la remuneración de los trabajadores debería ser la base contributiva para financiar muchos de los programas de seguridad social. Las razones son muy diversas, desde la relativa facilidad administrativa y operativa para recaudar contribuciones sobre la nómina; la posibilidad de vincular las prestaciones con los ingresos y pagos de impuestos del trabajador, con deseables efectos de incentivo en la formalización; la preferencia de limitar los costos del programa; la seguridad y la estabilidad relativas de un programa que tiene sus propios recursos asignados; y finalmente, el apoyo político a programas para los cuales el público puede ver lo que recibe por lo que paga.

A pesar de estos argumentos, algunos países implementaron reformas que redujeron el financiamiento contributivo de los sistemas de pensiones por diversas razones durante las últimas décadas. En algunos casos, se implementaron reducciones de cotizaciones como parte de reformas estructurales de los sistemas de pensiones; en otros, como complemento de programas particulares de estabilización; unas veces, para estimular la demanda de mano de obra de grupos de población específicos y otras veces las reducciones se debieron a situaciones extraordinarias.

Es importante destacar que el documento ha mostrado que los datos disponibles no presentan un patrón claro entre las tasas de cotización a la seguridad social y la incidencia de la informalidad. Muchos estudios empíricos encuentran que los recortes de contribuciones recaen principalmente en los salarios de las personas trabajadoras. Por lo tanto, no hay ganancias significativas en el empleo o la formalización con la reducción de las tasas de cotización.

Al mismo tiempo, cualquier reducción de las contribuciones a la seguridad social genera una pérdida efectiva de ingresos públicos en el corto plazo, lo que limita el espacio fiscal para implementar políticas públicas para reducir la pobreza y la desigualdad. La mejora potencial en el presupuesto fiscal generada a través de una mayor formalización de la economía solo se presentará en el largo plazo, si es que alguna vez lo hace. Además, dado que la informalidad dificulta la recaudación de impuestos, el reemplazo de las contribuciones por otros impuestos (como el impuesto a la renta o el impuesto al valor agregado) podría ser regresivo y generar mayores desequilibrios en el frente macroeconómico, como lo ilustran muchos de los casos revisados en el documento.

Los recursos de los presupuestos públicos adquieren una importancia central para complementar el financiamiento contributivo, el cual es insuficiente para garantizar pisos de protección social universales y mejorar la distribución del ingreso, especialmente en los países en desarrollo. Además de los argumentos anteriores, una eventual reducción de las contribuciones resultaría problemática, porque ejercería

una presión adicional sobre los presupuestos públicos en economías que enfrentan sensibles dificultades para recaudar impuestos con potencial distributivo, en particular el impuesto a la renta personal. En definitiva, las propuestas de reducción de contribuciones – más allá de generar efectos inciertos en el mercado laboral – podrían causar dificultades macroeconómicas y es probable que solamente resulten en un aumento de la rentabilidad empresarial, en países donde la recaudación del impuesto a la renta es, en general, esquivada.

Este documento se enfocó en analizar el impacto del financiamiento contributivo de la protección social y argumentó en favor de su mantenimiento. Más allá de esto, cabe señalar que el éxito de las políticas para promover el trabajo decente y la protección social universal depende de la integración de una amplia variedad de políticas que no han sido tratadas aquí. Entre ellas, la necesidad de promover un crecimiento intensivo en empleo, manteniendo al mismo tiempo un marco macroeconómico equilibrado y favorable al empleo, y reforzando las instituciones laborales y de protección social.

Referencias

- Anderson, K., Ginting, E., & Taniguchi, K. (2020). Uzbekistan Quality Job Creation as a Cornerstone for Sustainable Economic Growth: Country Diagnostic Study. Asian Development Bank.
- Altiparmakov, N. & M. Nedeljkovic (2022). 25 years of averting the old age crisis in Eastern Europe. *Global Social Policy*, Vol. 22 (I). Sage Publications.
- Asik, G., Bossavie, L., Kluge, J., Nas Özen, E., Nebiler, M. & Oviedo, A. (2022). The Effects of Subsidizing Social Security Contributions, Job creation or Informality Reduction? Policy Research Working Paper No. 9904, World Bank Group.
- Baeza, C., & Packard, T. (2006). Beyond survival: protecting households from health shocks in Latin America. World Bank Publications, Washington DC.
- Balkan, B., Baskaya, Y. S., & Tumen, S. (2016). Evaluating the impact of the post-2008 employment subsidy program in Turkey. IZA Discussion Paper Series, No. 9993, Germany.
- Banco Mundial (1994). Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth. The World Bank.
- Banco Mundial (2019). World Development Report 2019: The Changing Nature of Work. World Bank, Washington, DC.
- Banco Mundial (2022). Charting a Course Towards Universal Social Protection: Resilience, Equity, and Opportunity for All. World Bank, Washington, DC.
- Barr, N. (1998). *The Economics of the Welfare State*, Stanford University Press, California.
- Barr, N., & Diamond, P. (2008). *Reforming pensions: Principles and policy choices*. Oxford University Press, New York.
- Barr, N., & Diamond, P. (2016), "Reforming pensions in Chile", *Polityka Społeczna*, No. 1, Warsaw.
- Beccaria, L. & Maurizio, R. (2017). Contribuciones patronales y formalidad laboral. Algunas reflexiones sobre la reforma tributaria. *Alquimias Económicas*, Buenos Aires.
- Bennmarker, H., Mellander, E., & Öckert, B. (2009). Do regional payroll tax reductions boost employment? *Labour Economics*, 16(5), 480-489.
- Betcherman, G., Dar, A., & Olivas, K. (2004). Impacts of active labor market programs: New evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries. World Bank.
- Bertranou, F., P. Casali & O. Cetrángolo (2019) "¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino", *Informes Técnicos / 9*, ILO, Santiago de Chile.
- Bertranou, F. (2005). Jubilaciones y pensiones en América Latina: reformas y paradigmas, *Cuestión Social - Revista Mexicana de Seguridad* No 55, Mexico City.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. & Casanova, C. (2011). Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones, ECLAC & ILO, Buenos Aires.
- Bíró, A., Branyiczki, R., Lindner, A., Márk, L. & Prinz, D. (2022). Firm heterogeneity and the impact of payroll taxes, *Working paper 22/49*, Institute for Fiscal Studies, London.
- Bohm, P., & Lind, H. (1993). Policy evaluation quality: A quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden. *Regional Science and Urban Economics*, 23(1), 51-65.
- Bozio, A., Breda, T., & Grenet, J. (2019). Does Tax-Benefit Linkage Matter for the Incidence of Social Security Contributions? IZA Discussion Paper No. 12502, IZA Institute of Labor Economics.
- Brittain, J. (1972). Payroll Tax Incidence: Preliminary and Theoretical, *The Payroll Tax for Social Security*, Brookings Institution, Washington DC.
- Carlson, D. (2021). Revisiting the Extent to which Payroll Taxes are Passed Through to Employees. Congressional Budget Office, Washington DC.
- Carone, G., Eckefeldt, P., Giamboni, L., Laine, V., & Pamies, S. (2016). Pension reforms in the EU since the early 2000's: Achievements and challenges ahead. *European economy discussion paper*, (042).

- Casey, B. (2022). Pension systems in south-eastern Europe: what worked and what did not, *Journal of International and Comparative Social Policy* 38(2). Social Policy Association.
- CELAC (2006). La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. (1991). La recaudación por impuestos al trabajo 1950-1990. Informe 6. Proyecto Gobierno Argentino-PNUD-OIT art/90/007. Buenos Aires.
- Cetrángolo, O., Gómez Sabaini, J., Goldschmit, A. & Morán, D. (2018) "Regímenes Tributarios Simplificados", en Salazar-Xirinachs, J. y Chacaltana, J. Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, Lima. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf
- Cruces, G., Galiani, S., & Kidyba, S. (2010). Payroll taxes, wages and employment: Identification through policy changes. *Labour economics*, 17(4), 743-749.
- CSI (2022). ¿Fiscal reforms that fall flat? The social and economic impacts of flat tax and social security reforms in Eastern Europe. Available at: <https://www.ituc-csi.org/fiscal-reforms-that-fall-flat>
- Delechat, C. & Medina, L. (2021). The Global Informal Workforce: Priorities for Inclusive Growth. IMF Publications, Washington DC.
- De Schutter, O., Dubler, N., Fernández-Wulff, P., & Sosa, A. (2021). The IMF's Role in Social Protection: Promising Policy Shifts and Persisting Challenges, CRIDHO Working Paper 2021/2.
- Deslauriers, J., Dostie, B., Gagné, R., & Paré, J. (2021). Estimating the impacts of payroll taxes: Evidence from Canadian employer-employee tax data. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, 54(4), 1609-1637.
- Durán Valverde, F., Pacheco-Jiménez, J. F., Muzaffar, T., & Elizondo-Barboza, H. (2020). Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID-19 and Beyond. ILO Working Paper 14.
- Egebark, J. & Kaunitz, N. (2013). ¿Do payroll tax cuts raise youth employment? IFAU, Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy Working Paper No. 1001. Research Institute of Industrial Economics (IFN), Stockholm
- Fernández, C & Villar, L. (2016). The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia. Working paper No. 2016/21, Development Bank of Latin America (CAF).
- FMI (2014). Government Finance Statistics Manual 2014, International Monetary Fund, Washington.
- Fuentes, K. (2021). El Salvador: en ruta a otra reforma de pensiones sin completar la de 2017, *El Economista*, San Salvador, 27 September.
- Fouejieu, A., Kangur, A., Romero Martínez, S. & Soto, M. (2021). Pension Reforms in Europe: How Far Have We Come and Gone? European and Fiscal Affairs Departments, International Monetary Fund, Washington DC.
- García, F., Sachsidá, A., & Ywata de Carvalho, A. (2018). "Impacto da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego: novas evidências" in IPEA. Políticas públicas no Brasil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- Gillion, C. & Bonilla, A. (1992). Analysis of a national private pension scheme: The case of Chile, *International Social Security Review* No 131(2).
- Gillion, C., Turner, J., Bailey, C. & Latulippe, D. Eds. (2000). *Social Security Pensions: Development and Reform*. International Labour Organization, Geneva.
- Goos, M. & Konings, J. (2007). The Impact of Payroll Tax Reductions on Employment and Wages: A Natural Experiment using Firm Level Data. LICOS Centre for Institutions and Economic Performance Discussion Paper No. 178/2007.
- Gruber, J. (1997). The incidence of payroll taxation: evidence from Chile. *Journal of Labor Economics*. University of Chicago.
- Ham, A. & Membreño Cedillo, S. (2022). ¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras? Colección Desarrollo Humano para la Transformación. UNDP, Tegucigalpa.
- Hinrichs, K. (2021). Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions. An overview. *Social Policy & Administration*, 55(3), 409-422.
- Honorati, M., & Marguerie, A. (2021). Youth Employment in Uzbekistan. Opportunities and Challenges. The World Bank, Washington DC.
- Huber, E. & Stephens, J. (2000). The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective. United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Huttunen, K., Pirttilä, J., & Uusitalo, R. (2013). The employment effects of low-wage subsidies. *Journal of Public Economics*, 97, 49-60.
- Johansen, F. & Klette, T. (1997). Wage and Employment Effects of Payroll Taxes and Investment Subsidies. Discussion Papers No. 194, Statistics Norway.
- Kesselman, J. (1996). Payroll Taxes in the Finance of Social Security, in Berry, A. (eds) *Labor Market Policies in Canada and Latin America: Challenges of the New Millennium*. Springer, Boston, MA.

- Kluge, J. (2006). The effectiveness of European active labor market policy. IZA Discussion Paper No. 2018, IZA Institute of Labor Economics.
- Korkeamäki, O., & Uusitalo, R. (2009). Employment and wage effects of a payroll-tax cut—evidence from a regional experiment. *International Tax and Public Finance*, 16(6), 753-772.
- Kramarz, F., & Philippon, T. (2001). The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment. *Journal of Public Economics*, 82(1), 115-146.
- Levy, S. (2008). Good intentions, bad outcomes: Social policy, informality, and economic growth in Mexico. Brookings Institution Press.
- Levy, S. & Cruces, G. (2021). Time for a new course: an essay on social protection and growth in Latin America. UNDP LAC Working Paper No. 24. UNDP.
- López García, M. A. (Ed.). (1987). La economía del sistema de pensiones de la seguridad social. Ministerio de trabajo y seguridad social. Madrid.
- Maltseva, E. & Janenova, S. (2018). Reversing pension privatization in Kazakhstan, ILO Working Paper No. 67, International Labour Organization, Geneva.
- Marx, I. (2001). Job Subsidies and Cuts in Employers' Social Security Contributions: The Verdict of Empirical Evaluation Studies. *Int'l Lab. Rev.*, 140, 69.
- McLure, C. (1987). "El IVA frente al impuesto sobre la planilla" in Lopez Garcia (Ed.), op. cit.
- Mesa-Lago, C. (1996). Pension system reforms in Latin America: the position of the international organizations. *ECLAC Review* No. 60.
- Mesa-Lago, C. (2022). "Pensiones de capitalización individual en América Latina". Serie Políticas Sociales 242, ECLAC, Santiago de Chile.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2022). La condizione dei giovani in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripiezo e Resilienza per migliorarla, Roma.
- Musgrave, R. A. (1985). A brief history of fiscal doctrine, *Handbook of public economics*. Elsevier.
- Musgrave, R., Bird, R. & Musgrave, P. (1987). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill Ryerson.
- Musgrave, R. & Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. McGraw-Hill, Madrid.
- Ñopo, H. (2021). Políticas de protección social y laboral en el Perú. Una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas. UNDP LAC Working Paper No. 17. UNDP.
- Ñopo, H. & Barinas, S. (2021a). Políticas de protección social y laboral en la República Dominicana. UNDP LAC Working Paper No. 18. UNDP.
- Ñopo, H. & Peña, A. (2021b). Políticas de protección social en Ecuador. UNDP LAC Working Paper No. 19. UNDP.
- OCDE (2021). *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2022). *Taxing wages 2022: Impact of COVID-19 on the Tax Wedge in OECD Countries*. OECD Publishing, Paris.
- OEI (2017). *The IMF and social protection*. IMF, Washington DC.
- OIT (2001). *Regímenes de pensiones*. OIT and AISS, Geneva.
- OIT (2010). *World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*, ILO, Ginebra
- OIT (2016). *Social security system of Ukraine in 2014–15 and beyond: towards effective social protection floors*, ILO DWT and Country Office for Central and Eastern Europe, Budapest
- OIT (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19: la protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, ILO, Ginebra.
- OIT (12 October 2018, 2018a). International Labour Office expresses concern about World Bank report on future of work. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_646884/lang-en/index.htm
- OIT (2018b). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe, Panorama Laboral Temático No 4*, ILO, Lima.
- OIT (2019). *Future of the Ukrainian pension system: Adequacy, coverage, and sustainability*. ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe, Budapest.
- OIT (2021a). *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: avances y retrocesos durante la pandemia, Nota Técnica Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021*. ILO, Lima.
- OIT (2021b). *World Social Protection Report 2022-2022: Social Protection at the crossroads – in pursuit of a better future*. International Labour Organization, Geneva.
- OIT (2023). *Women and men in the informal economy: A statistical update*. International Labour Organization.
- OIT (s.f.). *Social Protection Monitor* available via <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3426>

- OPS (2014). "Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud". Resolución CD 53. R 14. Washington D.C.
- Organización Mundial de la Salud (2010). Informe Sobre la Salud en El Mundo: La Financiación Dos Sistemas de Salud-El Camino Hacia la Cobertura Universal. World Health Organization.
- Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S., Wodsak, V., & Yu, Z. (2018). Reversing Pension Privatization: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern European and Latin America. International Labour Office, Geneva.
- Ortiz, I., Chowdhury, A., Durán-Valverde, F., Muzaffar, T. & Urban, S. (2019). Fiscal Space for Social Protection. A Handbook for Assessing Financing Options. ILO, Geneva.
- Packard, T., Gentilini, U., Grosh, M, O'Keefe, P., Palacios, R., Robalino D. & Santos, I. (2019). Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work. Human Development Perspectives, World Bank, Washington DC.
- Papa, J., Hamdamov, H. Aliev, U., Oleinik, Y., Sukhova, A., Honorati, M., Novikova, M. & Yusupov, K. (2020). An assessment of the social protection system in Uzbekistan, Based on the Core Diagnostic Instrument (CODI). ILO, UNICEF, and The World Bank, Moscow.
- Pagés, C. (2017). Do Payroll tax cuts boost formal jobs in developing countries? IZA World of Labor, 345, 1-9.
- Razavi, S., Schwarzer, H., Durán Valverde, F., Ortiz, I., & Dutt, D. (2021). Social policy advice to countries from the International Monetary Fund during the COVID-19 crisis: Continuity and change. International Labour Organization.
- Saéz, E., Schoefer, B., & Seim, D. (2019). Payroll taxes, firm behavior, and rent sharing: Evidence from a young workers' tax cut in Sweden. *American Economic Review*, 109(5), 1717-63.
- Theodoroulakis, M., Konstantinidou, D. & Capella, A. (2020). The new reform of the social insurance system in Greece. European Social Policy Network Flash Report 2020/11.
- Thompson, L. (1999). Foregoing a new consensus on pensions. Economic Survey of Europe No. 3. United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Geneva.
- Titelman, D., Cetrángolo, O. & Acosta, O. (2015) "Universal health coverage in Latin American countries: how to improve solidarity-based schemes" *The Lancet*, Volume 385, No. 9975, Elsevier Ltd. London.
- Unión Europea (2022). Government of Hungary: Convergence Programme of Hungary 2022-2026.
- Uthoff, A. (1995). "Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL* 56, Santiago de Chile.
- Uthoff, A, Vera C. & Ruedi, N. (2006). Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe, Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía, A. Sojo y A. Uthoff editors, México, DF.
- Wagstaff, A., Van Doorslaer, E. & Paci, P. (1989). Equity in the finance and delivery of health care: Some tentative cross-country comparisons, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 5, No.1, Oxford University Press, Oxford.
- Zhandildin, M. (2015). Pension system reform in emerging countries: The case of Kazakhstan, *Global Journal of Emerging Market Economies*, 7(1).

Anexos

Anexo 1. Ingresos por cotizaciones a la seguridad social por país y región, años seleccionados (en porcentaje de la recaudación fiscal total y del PIB)

País/Región	Como % de recaudación total				Como % del PIB			
	2000	2006	2012	2019	2000	2006	2012	2019
Burkina Faso	15,9	13,3	9,6	10,9	1,6	1,6	1,4	1,9
Cabo Verde	5,2	2,2	0,2	0,2	0,8	0,5	0,0	0,0
Camerún	8,1	6,7	7,4	7,3	0,9	0,8	1,0	1,0
Côte d'Ivoire	8,8	8,1	9,7	11,3	1,0	0,9	1,2	1,5
Malí	7,7	10,0	10,3	10,0	0,9	1,4	1,4	1,7
Marruecos	11,0	17,9	18,3	21,9	2,4	4,7	5,4	6,2
Mauricio	4,5	3,8	3,6	4,1	0,8	0,7	0,7	0,9
Niger	5,4	4,0	4,8	5,4	0,4	0,3	0,5	0,6
Ruanda	5,0	5,5	6,6	5,9	0,5	0,6	0,9	1,0
Senegal	4,0	4,2	6,6	7,0	0,5	0,7	1,1	1,2
Suazilandia	11,6	13,3	12,1	13,0	1,2	1,6	1,5	2,4
Sudáfrica	0,0	1,6	1,6	1,3	0,0	0,4	0,4	0,4
Túnez	21,6	24,6	28,5	28,3	5,3	6,0	8,3	9,7
África	8,4	8,9	9,2	9,7	1,3	1,6	1,8	2,2
Australia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bangladesh	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bután	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Corea	16,7	21,2	24,7	26,7	3,5	4,8	5,9	7,3
Filipinas	13,1	11,4	12,9	14,3	2,0	1,8	1,9	2,6
Japón	35,2	36,6	41,6	41,1	8,9	9,7	11,6	12,9
Malasia	2,0	1,8	1,5	2,5	0,3	0,3	0,2	0,3
Nueva Zelanda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Papúa Nueva Guinea	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Singapur	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tailandia	3,7	5,0	4,7	5,9	0,5	0,9	0,9	1,0
Vanuatu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Asia y el Pacífico	5,9	6,3	7,1	7,5	1,3	1,5	1,7	2,0
Alemania	39,0	38,0	37,9	37,9	14,2	13,3	14,0	14,6
Austria	33,8	34,0	33,7	34,9	14,3	13,8	14,1	14,9
Bélgica	30,8	30,7	32,2	31,0	13,5	13,3	14,3	13,2
Bulgaria	31,0	26,3	26,0	29,1	10,6	8,0	6,8	8,9
Dinamarca	1,4	0,2	0,2	0,1	0,6	0,1	0,1	0,0
Eslovenia	39,7	38,1	42,1	42,2	15,0	14,8	15,9	15,7
España	34,9	32,7	36,1	35,3	11,5	11,8	11,7	12,3
Estonia	35,1	32,8	35,2	35,0	10,9	10,0	11,2	11,7
Finlandia	25,2	27,9	29,6	27,9	11,5	11,7	12,6	11,8
Francia	35,8	36,9	37,1	33,0	15,6	16,0	16,4	14,8
Grecia	30,3	33,0	30,6	30,8	10,1	10,3	11,1	12,2
Hungría	29,4	33,2	33,9	32,0	11,3	12,1	13,2	11,7
Irlanda	11,9	12,3	16,9	16,8	3,7	3,9	4,7	3,7
Islandia	7,7	7,9	10,4	9,2	2,8	3,1	3,5	3,2
Israel	14,6	15,4	16,9	17,4	5,1	5,3	5,0	5,2

País/Región	Como % de recaudación total				Como % del PIB			
	2000	2006	2012	2019	2000	2006	2012	2019
Italia	28,5	29,5	29,8	31,2	11,6	11,9	13,0	13,3
Kazajistán	0,0	1,0	2,5	3,2	0,0	0,2	0,6	0,5
Kirguistán	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Letonia	33,5	28,0	29,8	30,6	9,8	8,0	8,6	9,6
Liechtenstein	22,9	26,7	27,6	30,3	4,7	5,1	6,1	6,3
Lituania	32,2	30,1	40,0	31,8	9,9	9,1	10,8	9,6
Luxemburgo	26,1	27,9	29,1	27,7	9,6	10,0	11,2	10,8
Noruega	21,0	19,9	22,6	26,5	8,8	8,5	9,3	10,6
Países Bajos	38,7	36,0	40,8	34,2	14,3	13,0	14,5	13,4
Polonia	39,2	35,7	37,3	37,6	12,9	12,0	12,0	13,2
Portugal	25,6	25,8	27,4	27,8	7,9	8,1	8,7	9,6
Reino Unido	16,8	18,5	19,0	19,7	5,5	6,1	6,1	6,5
República Checa	44,3	43,6	43,7	44,2	14,3	14,8	14,6	15,4
República Eslovaca	41,4	39,4	42,4	43,4	13,9	11,5	12,2	15,0
Suecia	25,5	25,5	23,8	21,4	12,7	11,7	10,0	9,2
Suiza	24,2	23,4	24,9	23,7	6,5	6,0	6,4	6,5
Turquía	18,7	22,4	27,2	31,4	4,4	5,2	6,7	7,2
Europa y Asia Central	26,2	26,0	27,7	27,4	9,3	9,0	9,5	9,7
Argentina	15,8	13,8	22,2	19,9	3,0	3,5	6,8	5,6
Bahamas	11,9	12,0	13,7	11,6	1,5	1,5	2,0	2,2
Barbados	15,6	17,5	20,3	19,5	4,8	5,2	6,2	6,6
Belice	5,8	9,2	8,3	8,7	1,1	2,1	2,1	2,5
Bolivia	7,3	5,7	19,1	25,1	1,3	1,1	4,9	6,2
Brasil	23,7	23,7	25,9	25,9	7,0	7,9	8,4	8,4
Chile	7,3	5,8	6,5	7,3	1,4	1,3	1,4	1,5
Colombia	16,3	11,6	9,0	9,5	2,6	2,2	1,8	1,9
Costa Rica	30,4	29,0	33,3	34,2	6,4	6,4	7,5	8,1
El Salvador	19,5	12,5	12,9	12,8	2,8	2,3	2,5	2,7
Guatemala	15,5	14,6	15,2	16,8	1,8	2,0	2,0	2,2
Guyana	11,4	11,3	9,0	9,5	1,8	1,6	1,4	2,2
Honduras	9,4	13,2	16,4	16,0	1,6	2,4	3,0	3,4
México	18,0	17,5	16,5	13,8	2,1	2,0	2,1	2,3
Nicaragua	18,0	18,9	21,3	25,7	2,6	3,5	4,4	6,6
Panamá	38,2	33,7	32,5	41,5	5,9	4,9	5,4	5,8
Paraguay	25,6	22,5	26,2	26,4	3,0	2,5	3,5	3,7
Perú	11,9	9,4	10,5	12,1	1,8	1,7	2,0	2,0
República Dominicana	1,0	0,7	0,4	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
Santa Lucía	10,0	10,2	11,9	10,7	2,0	2,0	2,3	2,2
Trinidad y Tobago	6,4	3,8	6,1	12,3	1,4	1,2	1,7	3,0
Uruguay	27,5	20,3	25,8	26,4	5,9	4,9	6,4	7,0
América Latina y el Caribe	15,8	14,4	16,5	17,5	2,8	2,8	3,5	3,9

País/Región	Como % de recaudación total				Como % del PIB			
	2000	2006	2012	2019	2000	2006	2012	2019
Canadá	13,6	14,6	15,1	13,9	4,7	4,8	4,7	4,7
Estados Unidos	23,6	23,6	22,6	24,5	6,7	6,3	5,4	6,1
Norteamérica	18,6	19,1	18,9	19,2	5,7	5,5	5,1	5,4
Mundo	17,3	17,0	18,4	18,8	5,0	4,9	5,4	5,7

Fuente: OCDE, Base de datos global de estadísticas tributarias.

Anexo 2. Análisis de regresión de cotizaciones a la seguridad social sobre la informalidad

	Coefficientes estimados y errores estándar (MCO)
CSS	-0,0471 -0,161
Classn=1	70,47*** -6,863
Classn=2	71,44*** -8,078
Classn=3	41,80*** -8,171
Classn=4	0 (.)
Classn=1 # CSS	0,317 -0,366
Classn=2 # CSS	-0,34 -0,299
Classn=3 # CSS	-0,349 -0,367
Classn=4 # CSS	0 (.)
Constante	14,33** -5,396
Observaciones	83
R-cuadrado	0,834
Estadístico-F	174,9

Fuente: presentación de los autores.

Anexo 3. Más información sobre los estudios empíricos seleccionados

Autores	Objetivo del estudio	País	Datos	Hallazgos
Asik, Bossavie, Kluve, Ozen, Nebiler & Oviedo (2022)	Evaluar el impacto de un esquema de subsidios laborales que cubre los costos de cotización social de los empleadores sobre el empleo registrado en pequeñas empresas en Turquía en 2016	Turquía	Conjunto de datos administrativos a nivel empresarial	El esquema de subsidios tuvo un impacto considerable y positivo sobre el empleo registrado en las pequeñas empresas. La evidencia indicativa sugiere que hubo un aumento en la probabilidad de tener un empleo formal luego del cambio de política
Balkan, Baskaya & Tumen (2016)	Estimar el efecto del programa de subsidios en las probabilidades de empleo de las personas en el grupo objetivo en Turquía en 2008	Turquía	Datos de la Encuesta de Población Activa de Hogares de Turquía	El programa de subsidios tiene un impacto positivo en las probabilidades de empleo de las mujeres, en particular de las mujeres de edades avanzadas. El efecto en los hombres jóvenes es cercano a cero e incluso ligeramente negativo para algunas especificaciones
Benmarker, Mellander & Ockert (2009)	Evaluar los efectos de una reducción de 10 puntos porcentuales en el impuesto a la nómina en el Norte de Suecia en 2002	Suecia	Datos anuales a nivel de empresa para el periodo 2001-2004 de Sweden Statistics	No existen efectos en el empleo entre las empresas que existían previo y luego de la reforma. Cuando incluyen entradas y salidas de empresas, encuentran evidencia de efectos positivos sobre el número de empresas y una tendencia hacia efectos positivos sobre el empleo
Biró, Branyiczki, Lindner, Márk & Prinz (2022)	Estudiar el impacto heterogéneo, en Hungría, de un gran recorte del impuesto a la nómina para personas trabajadoras mayores	Hungría	Datos administrativos	El empleo aumenta más en las empresas de baja productividad que ofrecen puestos de trabajo de bajos salarios. Los efectos son más moderados para las empresas de alta productividad que ofrecen empleos con salarios altos. Los salarios solo aumentan en empresas de alta productividad
Bohm & Lind (1993)	Evaluar los efectos de una reducción de 10 puntos porcentuales en el impuesto a la nómina en Norbotten (Suecia) en 1984 sobre el empleo. La reducción se limitó a la minería, la industria manufacturera, el turismo y algunos sectores menores de servicios	Suecia	No especificado	Sin efectos en el empleo
Cruces, Galiani & Kidyba (2010)	Estudiar el efecto de los cambios en los impuestos sobre la nómina en los salarios y el empleo en Argentina durante 1995-2010	Argentina	Datos administrativos	Sin impacto significativo en el empleo y traslado parcial a cambios en los salarios
Egebark & Kaunitz (2014)	Examinar si las reducciones específicas de impuesto a la nómina son un medio efectivo para aumentar el empleo juvenil en Suecia. En 2007, el impuesto sobre la nómina de los empleadores se redujo en 11 puntos porcentuales para las personas trabajadoras entre los 18 y 24 años. En 2009, la tarifa se redujo nuevamente en 6 puntos porcentuales y se extendió a todos las personas trabajadoras menores de 26 años	Suecia	Datos anuales sobre el empleo y las características demográficas de Sweden Statistics y la Encuesta sobre la Estructura de los Ingresos	Leve efecto positivo en el empleo
Fernández & Villar (2021)	Estudiar el efecto de una reducción en las contribuciones sobre la nómina del 29,5% al 15% para las personas trabajadoras de bajos ingresos	Colombia	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y Encuesta Continua de Hogares (ECH, 2002-2006)	La reforma de impuestos redujo la tasa de informalidad de la población objetivo en un rango de 2-3,1 puntos porcentuales

Autores	Objetivo del estudio	País	Datos	Hallazgos
García, Sachsida & Ywata de Carvalho (2018)	Estudiar el efecto de una reducción en las cotizaciones de los empleadores del 20% al 1% o 2%	Brasil	Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) (2009-2015)	Sin impacto significativo sobre el empleo
Goos & Konings (2007)	Analizar los efectos de las exenciones del impuesto a la nómina dirigidas a personas trabajadoras del sector manufacturero	Bélgica	Panel de datos a nivel de empresa	Los subsidios al empleo tuvieron un impacto positivo en el empleo del sector manufacturero y un impacto positivo, aunque menor, en los salarios antes de impuestos. Además, los autores encuentran que los subsidios al empleo lo han aumentado, pero no así los salarios en las industrias exportadoras que pagan bajos salarios
Gruber (1997)	Estudiar la incidencia de una reducción de la contribución sobre la nómina del 25% en 6 años en Chile en la década de 1980	Chile	Encuesta de plantas manufactureras con más de 10 empleados para el periodo 1979-1986	La reducción en el impuesto a la nómina de las empresas se ha trasladado por completo a las personas trabajadoras en forma de salarios más altos, sin impacto en los niveles de empleo
Huttunen, Pirttila & Uusitalo (2013)	Examinar los impactos de un subsidio específico a salarios bajos en Finlandia en 2006 para personas mayores (superior a los 54 años)	Finlandia	Datos Longitudinales Empleado-Empleador en Finlandia	El subsidio no tuvo efecto en la tasa de empleo ni en los salarios de los grupos elegibles, pero aumentó ligeramente la jornada laboral entre las personas que ya trabajaban
Johansen & Klette (1998)	Estudiar cómo los impuestos a la nómina y los subsidios a la inversión afectan los salarios y la demanda de trabajo y de capital	Noruega	Panel de plantas del Censo Anual de Manufactura de Estadísticas de Noruega	Las reducciones en el impuesto a la nómina presentaron un efecto limitado en el empleo a través de la reducción de costos salariales, pues los efectos de traspaso en los salarios se estiman en el rango de 60-100%
Korkeamaki & Uusitalo (2008)	Evaluar los efectos de un experimento regional que redujo los impuestos a la nómina de 3 a 6 puntos porcentuales durante 3 años en el Norte de Finlandia	Suecia	Datos del registro de empresas y establecimientos de cada planta por Statistics Finland y Administración Tributaria de Finlandia	La mitad de la reducción de los impuestos a la nómina se trasladó a un aumento de salarios. Sin efectos significativos sobre el empleo
Kramarz & Philippon (2000)	Estudiar el impacto de los cambios de los costos laborales en el empleo de las personas trabajadoras con salarios bajos en Francia en el período entre 1990 y 1998, en el que se produjeron cambios repentinos y significativos en esos costos. Examinan las probabilidades de transición del empleo al no empleo y del no empleo al empleo	Francia	Datos longitudinales de la Encuesta de Fuerza Laboral de Francia	Los subsidios a las contribuciones tienen un impacto pequeño e insignificante en la entrada desde el no empleo, así como en las transiciones dentro de la distribución salarial
Saez, Schoefer & Seim (2019)	Analizar un recorte importante y duradero de la tasa de impuesto a la nómina del 31% al 15% para personas trabajadoras jóvenes (menores de 26 años) en Suecia	Suecia	Registros de datos administrativos tanto a nivel individual como empresarial, recopilados por Statistics Sweden tanto para los individuos como para las empresas	Encontraron un efecto cero sobre los salarios netos y efectos positivos en la tasa de empleo juvenil de 2 a 3 puntos porcentuales

Fuente: Elaboración de los autores.



Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) es una red mundial dedicada a promover el empoderamiento de las personas trabajadoras -particularmente de las mujeres- en situación de pobreza en la economía informal para garantizar sus medios de subsistencia. Creemos que todas las personas trabajadoras deben tener los mismos derechos, oportunidades económicas y protecciones, y poder expresarse en un plano de igualdad. Para promover el cambio, WIEGO contribuye con el mejoramiento de las estadísticas, la construcción de nuevos conocimientos sobre la economía informal, el fortalecimiento de redes de organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal, así como de sus capacidades; y, junto con estas redes y organizaciones, busca influir en las políticas locales, nacionales e internacionales. Visit <http://espanol.wiego.org/>



**Organización
Internacional
del Trabajo**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es la agencia de las Naciones Unidas para el mundo del trabajo. La OIT reúne a Gobiernos, personas empleadoras y personas trabajadoras para impulsar un enfoque del futuro del trabajo centrado en el ser humano a través de la creación de empleo, los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social.



**Sweden
Sverige**

Swedish International Development Cooperation Agency (Sida)

SIDA es la agencia gubernamental sueca para la cooperación al desarrollo.