

## COMENTARIO

### PROYECTO DE LEY QUE CREA SUBSIDIO DE CARGO FISCAL PARA TRABAJADORAS Y TRABAJADORES DE BAJAS REMUNERACIONES (ANTERIORMENTE INGRESO MÍNIMO GARANTIZADO)

Comisión de Hacienda  
Senado de la República de Chile

Miércoles 29 de enero, 2020

#### 1 Introducción

El Proyecto de Ley que crea un subsidio de cargo fiscal para trabajadoras y trabajadores de bajas remuneraciones (anteriormente subsidio para alcanzar un ingreso mínimo garantizado, IMG) se enmarca dentro de la demanda ciudadana por mayores ingresos y menor desigualdad.

El proyecto abarca al empleo asalariado, ofreciendo un subsidio para trabajadores que reciben un sueldo bruto cercano al salario mínimo legal. Excluye, por lo tanto, a trabajadores informales, trabajadores a tiempo parcial o subempleados (trabajando menos de 30 horas), trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados.

El subsidio de cargo fiscal podría ser caracterizado como uno que aumenta la cobertura y el nivel de seguridad económica de los trabajadores y hogares. En este sentido puede verse como un instrumento de protección social. Por su diseño, este subsidio también puede analizarse como subsidio al empleo o como subsidio al ingreso mínimo. Esta indefinición de cómo situar el subsidio dentro de la política social y laboral hace difícil su análisis. Este comentario analizará el potencial y limitaciones que tiene el subsidio desde la perspectiva de las políticas de protección social, políticas de fomento al empleo y política salarial.

Para los comentarios, abordamos el proyecto en tres dimensiones subyacentes:

1. En el marco de la política de protección social
2. En el marco de la política de empleo
3. En el marco de la política de salarios mínimos

#### 2 El subsidio en el marco de la política de protección social

El subsidio, si es concebido como una medida de mediano y largo plazo, puede interpretarse como un instrumento para garantizar y mejorar la seguridad de ingresos de los hogares. Es un intento por aumentar la cobertura y la fortaleza de un piso de protección social

para personas en edad activa y ofrecer seguridad de ingresos a los hogares que dependen del trabajo de estas personas.

Sin embargo, su ámbito de cobertura está limitado a trabajadores asalariados del sector formal con salarios por debajo de un nivel determinado. Excluye, por lo tanto, a trabajadores informales, a trabajadores por cuenta propia y a trabajadores familiares no remunerados. No cumple con objetivos de ofrecer seguridad de ingresos a todos los hogares con mayores necesidades ni tampoco con los principios de universalidad de los pisos de protección social según la Recomendación sobre los pisos de protección social de 2012 (núm. 202) de la OIT.

Las políticas de protección social suelen también tener un objetivo redistributivo. Al aumentar los ingresos de los hogares más vulnerables el IMG contribuiría a reducir la desigualdad de ingresos. Sin embargo, al hacerlo con cargo al presupuesto de la nación este potencial redistributivo es menor al que habría si se comprometiera un esfuerzo mayor de parte de los empleadores, o, por lo menos con aporte diferencial según el tamaño de la empresa para reducir el impacto negativo sobre las pequeñas y medianas empresas.

En el marco de medidas de protección social, cabe la pregunta si dirigir el IMG a través del empleo formal es el canal más eficiente y eficaz. Una alternativa más efectiva, menos onerosa en términos de carga administrativa de organización e implementación puede ser el fortalecimiento y expansión de la cobertura del subsidio único familiar y de las asignaciones familiares siguiendo, por ejemplo, el modelo uruguayo y argentino de este tipo de prestaciones.

### **3. El subsidio en el marco de la política de empleo**

Los subsidios al empleo son un instrumento de política muy común. En general tienen por objeto fomentar la contratación de un grupo determinado de personas (p. ej. desempleados de largo plazo, mujeres, jóvenes, personas mayores, personas con bajas cualificaciones, como complemento a la reducción de jornada en casos de empresas que atraviesan dificultades económicas para evitar despidos, etc.). Se entiende que la aplicación del subsidio compensa en parte ciertas dificultades que enfrentan estos colectivos para su inserción laboral efectiva. No se trata que generen empleos netos, sino que mejoran la posición relativa de estos grupos más desfavorecidos.

En el caso de Chile, existen los programas que promueven el empleo de los jóvenes y de mujeres a través de subsidios que favorecen su inserción en el sector formal de la economía. La introducción de un nuevo subsidio al empleo asalariado de bajas remuneraciones se superpone a estos programas ya existentes y, en la práctica, los debilitan o desdibujan ya que todo trabajador de bajos salarios podrá ser beneficiario de algún subsidio de monto más o menos similar. De tal forma, ya no habría una priorización de un colectivo en particular sobre el resto.

### **4. El subsidio en el marco de la política de salario mínimo**

El subsidio se plantea como un complemento de ingresos a los trabajadores asalariados de tiempo completo que se encuentran en un tramo cercano al salario mínimo. La necesidad de introducir un subsidio para estos trabajadores implica cierto reconocimiento a la insuficiencia del mismo para cubrir las necesidades de los trabajadores y de sus familias.

¿Cómo se puede entender la introducción de un subsidio que complementa al salario mínimo? En un contexto de crisis social, en que la economía va a crecer a tasas bajas y la tasa de desempleo tiende a aumentar, este subsidio podría sustituir temporalmente al incremento necesario del salario mínimo. Dicho de otra forma, como no resulta conveniente aumentar muy significativamente el salario mínimo en el corto plazo por sus posibles efectos negativos

en el empleo, pero reconociendo que existe una necesidad urgente de incrementar los salarios más bajos, se recurre a este subsidio para cubrir esa necesidad en un período de transición hacia un salario mínimo bastante más alto.

En esta perspectiva, el subsidio debería ser un instrumento temporario que sirve para aumentar los ingresos de esos trabajadores en forma inmediata, pero sin afectar el mercado de trabajo.

Sin embargo, el proyecto plantea que este instrumento sería una medida permanente. Más aún, una indicación incorpora la idea de ajustar una vez al año todas las cifras nominales de acuerdo al IPC. De esta forma, aún con incrementos reales importantes del salario mínimo, se estaría prolongando en el tiempo la vigencia del subsidio, aunque en magnitudes decrecientes.

Cabe preguntarse si corresponde subsidiar el ingreso de estos trabajadores de forma permanente. Aunque el subsidio se transfiera directamente a los trabajadores, en los hechos está sustituyendo un pago que debería ser realizado por su empleador y formar parte de su remuneración. En este sentido, no parece razonable que el Estado esté subsidiando en forma permanente la actividad privada.

¿El subsidio puede tener algún efecto negativo en la fijación de los salarios? Al anclar el subsidio alrededor del salario mínimo, éste podría obstaculizar el normal desarrollo de la negociación salarial dentro de la empresa y del salario mínimo entre los actores sociales como se estipula en el Convenio de la OIT sobre fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) ratificado por Chile. La existencia de un subsidio permanente puede constituir “un colchón” para que los empleadores no aumenten los salarios en los porcentajes que corresponden. Si bien esto puede ser razonable como medida de corto plazo para sortear un período complicado del mercado de trabajo, no parece ser una medida adecuada para el mediano y largo plazo.

El proyecto busca subir el piso de ingreso, pero genera incentivos distintos para el empleador de aumentar los salarios por sobre el monto elegible para el subsidio. Por otro lado, la dinámica para los nuevos empleos será crearlos con remuneraciones en los tramos de elegibilidad para el subsidio, probablemente maximizando el mismo.

Otro efecto negativo es que, a partir de la introducción del subsidio, los incrementos del salario mínimo que se establezcan con posterioridad no tendrán ningún impacto sobre el ingreso líquido de los trabajadores que se encuentran en esos niveles salariales. De esta forma, se estaría debilitando significativamente a la política de salarios mínimos.

En tanto subsidio, este ingreso adicional no constituye una remuneración imponible por lo que no ayuda a financiar la seguridad social de estos trabajadores, redundando en presión por un mayor gasto en el futuro en forma de Aporte Previsional Solidario o Pensión Básica Solidaria. Los beneficios que recibirán los trabajadores en materia de seguros de vejez y de cesantía no reflejarán los ingresos percibidos.

Por último, el reclamo por los bajos salarios que hay en Chile probablemente requiere una salida de emergencia como es la introducción temporal de este subsidio, pero ciertamente requiere abordar el tema de fondo que es revisar la forma en que se determinan los salarios. Desde la política pública, se requiere abrir una discusión tripartita sobre la determinación del salario mínimo que tome en consideración debidamente los dos aspectos que destaca el Convenio 131: a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias y b) los factores económicos. Por otro lado, parece evidente que se requiere fomentar el desarrollo de la negociación colectiva como mecanismo para una más justa distribución de los frutos del trabajo. En la medida que estos mecanismos se fortalezcan, se estará dando respuesta efectiva al reclamo ciudadano por mayores ingresos y menor desigualdad.

## **Punto de contacto para más información**

### **Andrés Marinakis**

Especialista en Políticas de Mercado de Trabajo

Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

Av. Dag Hammarskjold 3177

Vitacura

Fono: +56 2 2580 5563

[bertranou@ilo.org](mailto:bertranou@ilo.org)

### **Guillermo Montt**

Especialista en Protección Social

Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

Av. Dag Hammarskjold 3177

Vitacura

Fono: +56 2 2580 5561

[montt@ilo.org](mailto:montt@ilo.org)