

FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO ORDENANDO LOS BENEFICIOS DE LASEGURIDAD SOCIAL

Consultor: JORGE COLINA

Noviembre 2025

Producto 2

Análisis comparativo de las reglas de financiamiento y elegibilidad para los beneficios contributivos y no contributivos en Uruguay (país vecino de similares características que Argentina con menos informalidad laboral). Análisis comparativo con Argentina de costo/beneficio de la formalidad e informalidad.

INDICE

1. Introducción.....	3
2. Evolución del mercado laboral de Uruguay y Argentina	3
3. Estructura del sistema de seguridad social de Uruguay	10
4. Comparación de la estructura de seguridad social entre Uruguay y Argentina	154
5. Conclusión	23
6. Fuentes.....	24

1. Introducción

El presente estudio busca mostrar que un incentivo potente para la formalidad puede ser, no necesariamente el costo laboral de formalizar, sino la conveniencia de formalizar por la valoración que el empleador y el empleado le dan a los beneficios de la formalidad. Un caso práctico que vale la pena estudiar en este sentido es Uruguay que en los últimos 20 bajó la informalidad laboral asalariada de 23% a 10% de los trabajadores en relación de dependencia. Muy demostrativo de la potencia formalizadora que podría tener un diseño virtuoso de beneficios de la seguridad social surge del hecho de que esta significativa reducción de la informalidad laboral asalariada en Uruguay se dio cuando la economía entró en fase de desaceleración, luego de la gran bonanza internacional del 2004 – 2011.

El objetivo es utilizar la experiencia uruguaya para evidenciar las enormes distorsiones que tiene el diseño de beneficios de la seguridad social de Argentina y los caminos posibles para modernizar sus instituciones de protección social colocándolas a favor de la formalidad laboral.

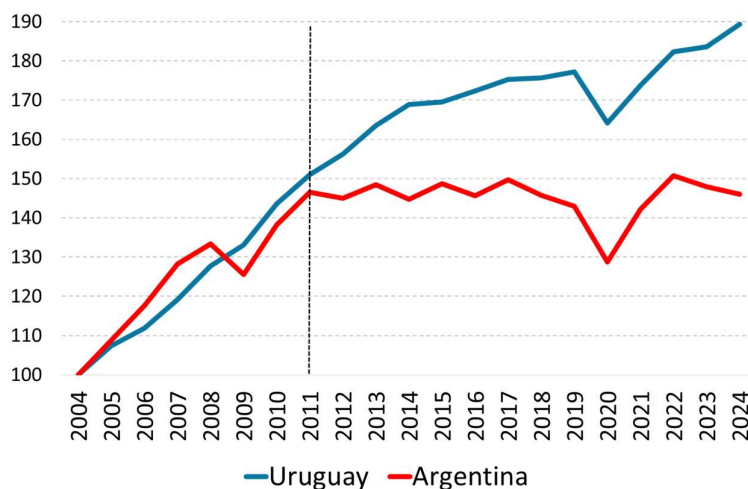
El estudio se estructura en 5 secciones, incluyendo esta introducción, donde en la sección 2 se presenta la evolución del mercado laboral de Uruguay y Argentina entre el 2004 – 2024, en la sección 3 la estructura del sistema de seguridad social de Uruguay, en la sección 4 la comparación entre los costos y beneficios de la seguridad social en Uruguay y Argentina y la sección 5 la conclusión.

2. Evolución del mercado laboral de Uruguay y Argentina

2.1. El crecimiento del PBI

La evolución del Producto Bruto Interno (PBI) de Uruguay y Argentina tuvo bastante similitud en la época de la gran bonanza (2004 – 2011). Sin embargo, a partir del 2012 ambas economías empiezan a divergir.

Gráfico 1. Evolución del PBI en los últimos 20 años
2004 = 100



Fuente: Elaboración propia en base a FMI.

Entre el 2004 y el 2011, ambas economías crecieron un 50%. Luego, entre 2011 y 2014, Uruguay creció 20 puntos porcentuales más, respecto al 2004, lo que le permitió de sumar un crecimiento en toda la década de 2004 - 2014 de 70% respecto al 2004. Argentina, en cambio, a partir del 2012 dejó de crecer quedándose en la década de 2004 – 2014 con un crecimiento de 50% respecto al 2004.

En la segunda década (2014 – 2024), Uruguay creció 20 puntos porcentuales más llegando a un crecimiento del 90% respecto al 2004. Mientras que Argentina siguió estancada a similar nivel que el que había alcanzado en el 2011. Así, termina dos década donde su crecimiento fue de solo 50% respecto al nivel que tenía en el 2004.

Siendo que se trata de países de similares características productivas, regionales y culturales esta diferencia de desempeño se explica por diferentes políticas macroeconómicas y productivas. Las políticas de Uruguay fueron de prudencia fiscal con orden monetario y estabilidad cambiaria, cuidando siempre el clima de negocios propicio para la inversión. Argentina, en cambio, optó por los excesos fiscales y el desorden monetario, cambiario, tributario y regulatorio que es el marco institucional en el que se definen las decisiones de inversión de los negocios. Por eso Uruguay creció y Argentina se estancó.

Un aspecto interesante a observar de ambas experiencias es cómo se comportaron los mercados laborales en la etapa expansiva de ambos países (2004 – 2011), en los restantes años para completar la década (2011 – 2014) y en la segunda década (2014 – 2024).

2.2. Estructura y dinámica del mercado laboral en ambos países

En el Cuadro 1 se presenta la estructura según el estado laboral de la ocupación principal de las personas de ambos países en la actualidad. En términos generales, la estructura es bastante similar. Con excepción del empleo asalariado privado. En Argentina, sólo el 30% del empleo total está como asalariado registrado en empresas privadas, mientras que en Uruguay este porcentaje es del 46%. En contraposición, el empleo asalariado no registrado en Argentina es del 20% del empleo total mientras en Uruguay es de apenas 5% del empleo total. En el resto de los estados laborales los porcentajes son muy similares lo que confirma que la diferencia en la estructura laboral entre Argentina y Uruguay está dada por la calidad del empleo asalariado en empresas privadas.

Cuadro 1.
del
de trabajo

2024

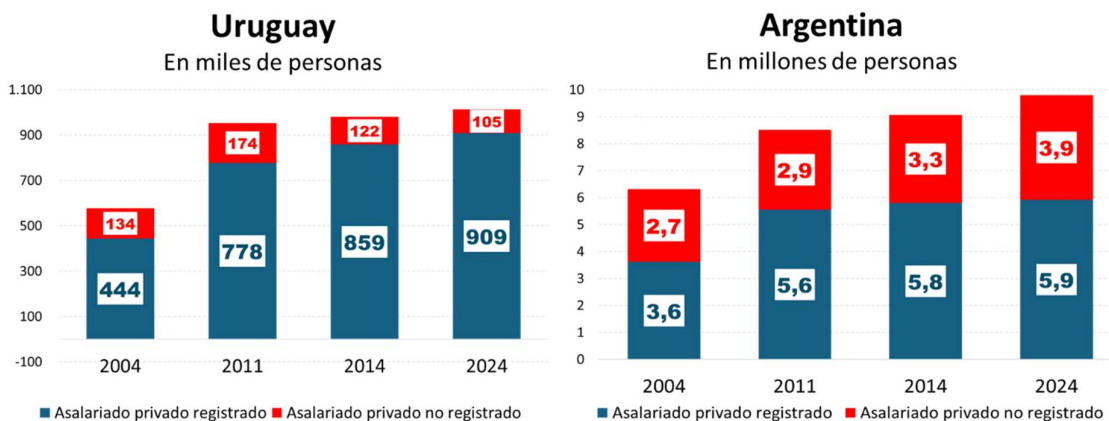
	Uruguay	Argentina
Patrones	3%	4%
Cuentapropia profesional	4%	5%
Asalariado privado registrado	46%	30%
Empleo público	15%	16%
Cuentapropia no profesional	21%	19%
Asalariado privado no registrado	5%	20%
Servicio doméstico	5%	6%
Trabajador sin salario	1%	0%
TOTAL	100%	100%

Estructura
mercado

Fuente: Elaboración propia en base a SIPA, BPS y EPH de ambos países.

Siendo que las diferencias están en el empleo asalariado en empresas privadas corresponde focalizar el análisis en el comportamiento que este tipo de empleo tuvo en cada una de las 2 décadas que transcurren entre el 2004 y el 2024, marcadas por diferentes desempeños de ambas economías.

Gráfico 2. Evolución del empleo asalariado en empresas privadas



Fuente: Elaboración propia en base a SIPA y BPS (registrados) y EPH (no registrados).

Etapas 2004 – 2011:

Fue de fuerte crecimiento económico para ambos países. El empleo asalariado privado registrado en Uruguay creció proporcionalmente más que en Argentina. En Uruguay creció un 75% ($778 / 444$) mientras que en Argentina lo hizo en 55% ($5,6 / 3,6$). Con respecto al empleo asalariado privado no registrado, en Uruguay creció un 30% ($174 / 134$) mientras que en Argentina lo hizo en apenas 7% ($2,9 / 2,7$). Se observa entonces que el crecimiento del empleo asalariado en Uruguay fue más dinámico que el de Argentina. Con similar comportamiento económico en ambos países, en Uruguay creció más tanto el empleo asalariado privado registrado como no registrado que en Argentina. La buena noticia para ambos países es que creció sustancialmente más el empleo asalariado registrado que el no registrado.

Se puede concluir que el empleo asalariado privado registrado es muy sensible al crecimiento económico, aunque posiblemente factores institucionales también afecten de manera diferencial la capacidad de creación de empleo asalariado formal de una economía en crecimiento. Lo segundo es que cuando una economía crece con fuerza, el empleo asalariado no registrado también crece; menos que el registrado, pero crece.

Etapas 2011 – 2014:

Es el período faltante para completar la década y cuando el boom de los precios internacionales para la región llega a su fin. La economía de Uruguay se mantiene creciendo, mientras que la de Argentina se estanca. Como es de esperar, el empleo asalariado privado registrado en Uruguay se mantiene creciendo en un 10% más y el empleo asalariado privado no registrado decrece en un -30% (122 / 174). Esto es una señal de que hubo un cambio en el comportamiento del empleo en Uruguay. En la primera etapa, con la economía creciendo con fuerza, los dos tipos de empleo asalariado crecieron: el registrado y el no registrado. En la segunda etapa, el crecimiento económico se desaceleró y el empleo asalariado privado registrado también, aunque se mantuvo positivo. Lo más llamativo es que el empleo asalariado privado no registrado disminuyó en términos absolutos ya que su tasa de crecimiento pasó a ser negativa en -30% (122 / 174).

Por algún factor aquí habría un efecto pro-registración. Cuando la economía de Uruguay creció con fuerza y ambos tipos de empleos crecieron es llamativo que, cuando se desacelera, el empleo registrado se mantiene creciendo mientras que el crecimiento del empleo asalariado no registrado se vuelve negativo. Esto sugiere que hay una fuerza que induce a la formalización, más allá del crecimiento.

En Argentina, en cambio, la economía se estancó. Generó más empleos asalariados privados registrados habiendo crecido un 4% (5,8 / 5,6) pero creció más el empleo asalariado privado no registrado que lo hizo en un 14% (3,3 / 2,9). Sucedió lo que era de esperar que con el estancamiento de la actividad creciera el empleo informal.

Etapas 2014 – 2024:

La economía de Uruguay siguió creciendo, incluso con una pequeña aceleración en el 2024, y el empleo asalariado registrado también. Creció en un 6% (909 / 859). Aunque lo más llamativo es que el empleo asalariado privado no registrado se mantiene cayendo un -14% (105 / 122).

En el caso de Argentina, en cambio, la economía se mantuvo estancada, el empleo asalariado privado registrado también y creció fuerte el empleo asalariado privado no registrado que lo hizo en un 18% (3,9 / 3,3).

Resumen de las 3 etapas:

Una forma numérica alternativa para observar estas diferentes dinámicas del mercado laboral de Uruguay respecto del de Argentina y el cambio –que se podría tomar como estructural– hacia la formalización de las relaciones asalariadas en Uruguay es con las tasas de crecimiento promedio mensual. Estas se presentan en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Dinámica de los mercados laborales de Uruguay y de Argentina

	Etapa	Tasa de crecimiento promedio anual		
		PBI	Asalariado privado registrado	Asalariado privado no registrado
Uruguay	2004 - 2011	5,3%	5,6%	1,7%
	2011 - 2014	3,8%	1,5%	-5,0%
	2014 - 2024	1,1%	0,1%	-2,4%
Argentina	2004 - 2011	4,9%	2,8%	-1,5%
	2011 - 2014	-0,4%	0,1%	0,8%
	2014 - 2024	0,1%	0,8%	2,9%

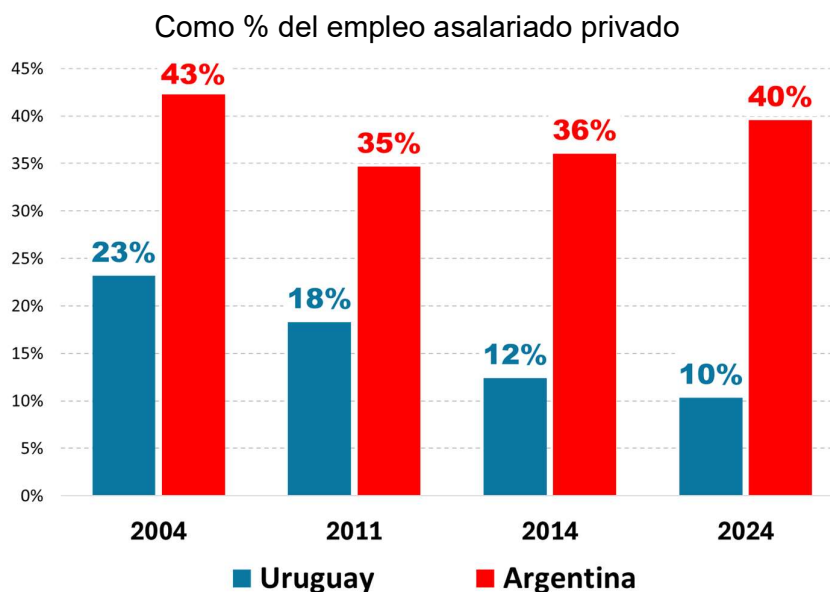
Fuente: Elaboración propia en base SIPA, BPS y EPH de ambos países.

Con las tasas de crecimiento promedio anual se ve con mayor claridad el cambio estructural a favor de la formalización de Uruguay. La tasa de crecimiento de la economía se mantuvo positiva durante las dos décadas bajo análisis y la tasa de crecimiento del empleo asalariado privado registrado también se mantuvo positiva, aunque con mayor desaceleración que la del crecimiento económico, lo que refleja – en trazos gruesos– los aumentos de productividad propios de los procesos largos de crecimiento económico. Luego, la tasa de crecimiento del empleo asalariado privado no registrado (informal) creció al comienzo y se tornó negativa después, manteniéndose negativa aún con la tasa de crecimiento del empleo asalariado formal desacelerándose. Esto puede ser visto como un cambio estructural a favor de la formalización del empleo asalariado en Uruguay.

En Argentina el decrecimiento del empleo asalariado informal se observó en la primera etapa y en las dos etapas siguientes de estancamiento económico hasta creció levemente el empleo asalariado privado registrado lo que refleja –en trazos gruesos– deterioro de la productividad.

Otra dimensión que permite ver el cambio de Uruguay es con la evolución del empleo asalariado privado no registrado en ambos países que se presenta en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Evolución del empleo asalariado no registrado (“en negro”)



Fuente: Elaboración propia en base a SIPA y BPS (registrados) y EPH (no registrados).

La conocida tasa de empleo asalariado privado no registrado que en Argentina se mantuvo en las dos primeras décadas del presente siglo entre el 35% y 40%, en Uruguay fue cayendo consistentemente hasta ubicarse en un 10% del total de asalariados. Un logro importante del que se debe extraer lecciones.

3. Estructura del sistema de seguridad social de Uruguay

Usualmente se atribuye como factor en la decisión de formalizar a un trabajador los costos laborales no salariales de la relación laboral bajo dependencia. Sin embargo, un enfoque más integrador debería considerar también los beneficios adosados a los costos laborales no salariales. En el libro “Empleos para crecer” del BID (2015) se presenta un diagrama muy ilustrativo, que se expone aquí en el Gráfico 4, donde se sopesan los beneficios para el empleador y para el trabajador de la registración laboral. Para el caso del empleador el valor del producto generado por el trabajador debe ser igual o mayor al salario bruto más los costos no salariales del empleado más un beneficio para el empleador. Para el caso del trabajador, la ecuación es que el salario bruto más el beneficio de estar registrado debe ser superior a una opción alternativa que para el caso que ocupa a este análisis sería la informalidad.

Gráfico 4. Condiciones favorables para la creación de empleo formal



Fuente: "Empleos para Crecer". BID (2015)

El análisis de la estructura de beneficios de Uruguay puede arrojar luz en torno a cómo actúa la estructura de beneficios y los costos de la seguridad como incentivo a la formalidad.

El régimen general de seguridad social de Uruguay tiene 6 beneficios:

- a. Previsional
- b. Salud
- c. Asignaciones familiares
- d. Subsidio de desempleo
- e. Riesgos de trabajo
- f. Enfermedades inculpables

En términos generales, las reglas de beneficios y costos de cada uno de estos beneficios son como se presentan a continuación.

- a. Previsional

El sistema tiene tres pilares: a) de solidaridad intergeneracional (reparto); b) de capitalización individual obligatorio; c) de capitalización individual voluntario.

Todas las personas aportan al pilar a) hasta un salario de AR\$3.600.000 (el salario promedio en Uruguay es aproximadamente de AR\$1.500.000, similar al salario privado formal de Argentina). Por el adicional, la persona aporta al pilar b) hasta

AR\$10.000.000 donde la persona acumula ahorros en una Administradora de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), nivel en el que pasa a operar el pilar c) que es voluntario incentivado.

Las personas con salarios inferiores al tope del pilar a) tienen la opción de mandar 50% de su aporte personal a una AFAP. Las personas que ejercen esta opción reciben una bonificación de 50% en su salario básico jubilatorio a la hora de calcular su jubilación inicial. Cuando estas personas superan el salario tope del pilar a) hasta AR\$5.400.000, su aporte personal va entero al sistema de reparto. Es decir, cuando una persona con salarios inferiores al tope del pilar a) y ejerce la opción de mandar 50% de su aporte a una AFAP, cuando aumenta su salario debe aportar enteramente al sistema de reparto hasta AR\$5.400.000, por encima de este nivel su aporte va entero a la AFAP (Ley 16.713 y República AFAP, 2025).

A la jubilación se accede a los 60 años con 30 años de aportes. El beneficio de reparto es 45% del salario base más 4% por año que superen los 30 hasta 35 y luego 3,5% por los años entre 35 y 40. Por lo ahorrado en el pilar de capitalización obtiene una renta vitalicia. En el pilar a) el salario base es el promedio de los mejores 20 años o los últimos 10 años, si es mejor, con un tope en 5% de los mejores 20 años.

En el 2023 se sancionó la Ley 20.130 por la que se sanciona un nuevo régimen previsional llamado Nuevo Sistema Previsional Común. En el nuevo sistema el cálculo del salario base es sólo por los mejores 20 años y todos los trabajadores que se incorporen al mercado laboral a partir de diciembre 2023 con salarios inferiores al tope del pilar a) aportarán sólo el 66% de su salario al régimen de reparto y el 33% a una AFAP. Todos los trabajadores que se incorporen a partir de diciembre 2023 a una actividad con régimen especial quedan automáticamente incorporados al régimen general. Las nuevas jubilaciones con el nuevo sistema se empiezan a otorgar en el 2033 calculándose la jubilación con el 50% del viejo sistema y 50% del nuevo sistema aumentando la ponderación del nuevo sistema en 5% por año hasta llegar al 2043 donde la totalidad de la jubilación se calculará con el nuevo sistema.

Para las personas con menos de 30 años de aportes hay una pensión por edad avanzada que se otorga a los 65 años de edad con 25 de aportes, disminuyendo el

requisito de aportes en 2 años por cada año adicional de edad hasta llegar a 70 años de edad con 15 de aportes.

El aporte personal es de 15% del salario y la contribución patronal de 7,5% del salario.

Para las personas sin derechos jubilatorios hay una pensión por vejez que se otorga a los 70 años en caso de que la persona acredite bajos ingresos propios con un monto que equivale a una jubilación mínima contributiva a los 65 años de edad (AR\$ 650.000).

b. Salud

El sistema de salud está financiado por el Fondo Nacional de Salud (FONASA) donde los trabajadores aportan entre 3% a 8% del salario, según nivel de ingreso y cantidad de miembros familiares, y desde donde se transfieren cápitas ajustadas por riesgo a la Institución de Atención Médica Colectiva (IAMC) de su elección. Las IAMC son mutuales de atención médica. La persona también puede optar por afiliarse a la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), que es la red de prestadores médicos del Estado, o por un seguro integral que son aseguradoras privadas.

Hasta el año 2007, que se implementó el actual Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), la cobertura de salud del trabajador sólo alcanzaba al titular, debiéndose pagar de bolsillo el adicional para la cobertura del grupo familiar. Con el SNIS se estableció que con el aporte del trabajador todo el grupo familiar queda cubierto. Esto fue un potente inductor a la formalización laboral dado que implicó una sustancial disminución del gasto de bolsillo de las familias en salud. Cabe aclarar que las IAMC son seguros de salud que brindan una razonable calidad de atención médica. Además, el acceso a ASSE, en caso de ser un trabajador informal, está sujeto a un examen socioeconómico siendo gratuito solo para personas de bajo nivel de ingreso. Esto actúa como un desaliento a la informalidad laboral.

c. Asignaciones familiares

El sistema tiene un componente contributivo para los trabajadores registrados. Si el ingreso total del hogar está por debajo de AR\$ 2.000.000 el monto a cobrar es de AR\$ 50.000 mensuales y si el ingreso total familiar sube hasta AR\$3.200.000 el monto se reduce a AR\$ 25.000 mensuales por hijo. El tope familiar es para familias de hasta 2

hijos. El tope aumenta en AR\$ 320.000 por cada hijo adicional. Un aspecto importante es que no tiene aporte personal ni contribución patronal. Se entiende que es contributivo porque el progenitor está registrado en la seguridad social como trabajador, pero no porque se contribuya un porcentaje del salario.

En paralelo tiene un componente no contributivo, llamado Plan Equidad, enfocado en familias en estado de vulnerabilidad con análisis socioeconómico. El monto varía en función de la cantidad de hijos, pero la base para un hijo en primaria es de AR\$ 100.000 con un adicional de AR\$ 44.000 si el joven está en la secundaria. El beneficio está condicionado a controles de asistencia escolar y de salud.

El Plan Equidad está pensado como un programa focalizado en familias en estado de vulnerabilidad que podría actuar como un inductor a la informalidad al pagar mayor monto que el que reciben las familias con empleo. Sin embargo, al estar registrado como contributivo en asignaciones familiares no implica el pago de carga social y tiene otros beneficios (jubilación, salud y subsidios de desempleo) y para el empleador (pago de los días caídos por enfermedad inculpable y el seguro de riesgos del trabajo). Estos beneficios son incentivos a la formalidad que más que compensan el mayor monto por asignaciones familiares del Plan Equidad.

d. Subsidios de desempleo

El subsidio de desempleo se otorga a todos los trabajadores en relación de dependencia que tengan como mínimo 6 meses de los últimos 12 meses en nómina y que hayan sido despedidos sin causa. Se otorga por 6 meses y el monto parte de un monto inicial de 66% de la remuneración promedio con un tope de AR\$ 3.300.000; este monto disminuye todos los meses hasta el 40% con un tope de AR\$ 1.800.000.

e. Riesgos del trabajo

El seguro por riesgo de trabajo del empleador debe ser contratado con el Banco de Seguros del Estado (BSE) que actúa como único asegurador en riesgos del trabajo. La cobertura es por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y consistente en servicios médicos y de rehabilitación, salarios caídos (66% del salario a partir del 4º día) e indemnizaciones por incapacidades permanentes cuando superen el 10% de incapacidad.

f. Enfermedades inculpables

La seguridad social también cubre los salarios caídos por enfermedad inculpable (no laboral). Abona el 70% del promedio de salario de los últimos 6 meses hasta un tope de AR\$ 2.500.000 a partir del 4º día; en caso de internación el pago es desde el 1º día. La cobertura es por 1 año, con 1 año más de prórroga si la certificación médica es consecutiva y por 4 años por licencias interrumpidas debido a la misma dolencia.

4. Comparación de la estructura de seguridad social entre Uruguay y Argentina

Para analizar cómo los sistemas de seguridad social de Uruguay y de Argentina pueden estar funcionando como alentadores o desalentadores de la formalidad se procede a comparar el nivel y calidad de los beneficios y los costos salariales de cada uno de los subsistemas de seguridad social en ambos países. De esta forma, se obtendrán las valoraciones de costo-beneficio que se derivan de la seguridad social en ambos países para derivar de allí conclusiones en torno al costo y calidad de la seguridad social como inductor de formalidad.

Este análisis se hará focalizando en los beneficios que obtienen las personas de salarios bajos y medios en virtud de que son las más expuestas al riesgo o tentación de caer en la informalidad. No se toman los aspectos de beneficios de seguridad social para personas de ingresos medio-altos y altos en consideración a que, por su elevado nivel de productividad, tienden naturalmente a desempeñarse en la formalidad.

Subsistema previsional

En Uruguay está el pilar estatal donde la persona aporta por el primer segmento de su salario y el resto lo envía al pilar privado a una cuenta de capitalización individual. El costo es de 15% de aporte personal y 7,5% de contribución patronal haciendo un total de 22,5% del salario. El beneficio en el pilar estatal es 45% del salario aportado a dicho pilar con 30 años de aportes cuya exigencia va disminuyendo con la edad hasta llegar a 70 años con 15 de aportes. Esto se complementa con lo que se haya ahorrado en el pilar de capitalización. Si a los 70 años de edad no acredita 15 años de aportes accede a una jubilación mínima contributiva en la medida que no tenga otra fuente de ingresos.

En Argentina sólo está el pilar estatal a donde se destina el 11% del aporte personas y el 8% de la contribución patronal. El beneficio sólo se obtiene con 30 años de aportes como mínimo, no habiendo posibilidades de restar exigencia de aportes con edad. Con 30 años de aportes, el beneficio es de 45% del salario con un monto fijo de muy bajo nivel (PBU). Hasta marzo del 2025, las personas sin aportes accedían a una jubilación mínima contributiva con las moratorias. A partir de abril 2025, las personas sin aportes o con aportes parciales acceden a la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) el cual es un monto fijo equivalente al 80% de la jubilación mínima contributiva. Es muy importante recalcar que el diseño de beneficio de la PUAM tiene un severo defecto que consiste en que el beneficio le toca a una persona con cero aportes y a otra con 29 años y 11 meses de aportes. Es decir, que aportes parciales a los 30 años exigidos como mínimo no tiene valor para el acceso a la jubilación.

En Uruguay hay incentivos para las personas de ingresos bajos y medios a hacer aportes jubilatorios dado que siempre tendrán lo ahorrado en el pilar privado en su cuenta de capitalización individual y en el pilar estatal puede obtener una jubilación por encima de la mínima con 15 años de aportes. De llegar a los 70 sin 15 años de aportes, accede –sólo en caso de no tener otra fuente de ingresos– a la jubilación mínima.

En Argentina, en cambio, la perspectiva de obtener una jubilación contributiva solo está presente si se tiene una proyección laboral que se tendrá 30 años de aportes. Proyección que las personas de bajos ingresos, proclives a la informalidad, prácticamente no existe. Hasta marzo del 2025 estuvieron las moratorias previsionales que le quitaron todo valor a hacer aportes jubilatorios a las personas de bajos ingresos porque hagan o no aportes igual podían obtener una jubilación contributiva. A partir de abril 2025 está la PUAM que también quita todo valor a hacer aportes jubilatorios dado que si no se llega a los 30 años de aportes como mínimo se obtiene la misma jubilación que no haber hecho ningún aporte. Los criterios socioeconómicos de la PUAM, además, son más laxos que los de Uruguay.

Conclusión: el sub-sistema previsional en Uruguay incentiva la formalización laboral mientras que, en Argentina, no solo que no la incentiva, sino que la desincentiva.

Sub-sistema de salud

En Uruguay se aporta al Fondo Nacional de Salud (FONASA) un aporte personal de entre 3% y 8% y una contribución patronal de 5% haciendo un aporte de entre 8% y 13% del salario. El beneficio es acceder a una Institución de Atención Médica Colectiva (IAMC) que brinda una razonable accesibilidad y calidad de servicios médicos. En cualquier caso, es el nivel de accesibilidad y calidad de servicios al que accede el promedio de los uruguayos.

En Argentina, en cambio, el aporte personal es 3% para obra social de activos y 3% para la obra social de pasivos (PAMI) y una contribución patronal de 6% para obra social de activos y 2% para PAMI lo que totaliza un 14% del salario. El beneficio, a bajos niveles de salario, tanto en la obra social de activos como de PAMI, es muy bajo. Hay muchas restricciones a la accesibilidad y cuando se logra acceso es en prestadores médicos con baja calidad de servicios. Esto lleva a que las personas con obra social de activos y PAMI terminen acudiendo a los hospitales públicos, que es a donde se acude cuando se está en la informalidad laboral.

Conclusión: el sub-sistema de salud en Uruguay incentiva la formalización laboral por el acceso a las IAMC mientras que en Argentina no la incentiva dado que, de una u otra forma, la persona cuando tiene un problema de salud termina recurriendo al hospital público.

Sub-sistema de asignaciones familiares por hijo

En Uruguay, no hay aporte salarial a este subsistema. El monto para un trabajador registrado es equivalente a AR\$ 50.000. En caso de que la persona no tenga empleo registrado y pase una prueba socioeconómica de vulnerabilidad el monto asciende al equivalente de AR\$ 98.000. En este caso, el diseño de beneficio favorece la informalidad laboral ya que implica recibir el doble de asignación familiar.

En Argentina hay que aportar 5,5% de contribución patronal y con el beneficio sucede algo similar pero potenciado. El trabajador registrado recibe un monto de AR\$ 60.000 y el informal un monto de AR\$ 120.000. Sin embargo, se le suma la tarjeta alimentaria por AR\$ 52.000 y en el caso de que el hijo tenga menos de 3 años recibe \$45.000 adicionales haciendo un total de AR\$ 217.000. Con lo cual se potencia el incentivo a favor de la informalidad. Estar en la informalidad implica casi cuadruplicar la asignación familiar por hijo que estar en la formalidad laboral.

Conclusión: el sub-sistema de asignación familiar por hijo en Uruguay no incentiva la informalidad en el aporte, porque no lo hay, pero la incentiva en el beneficio porque se duplica respecto a estar en la formalidad laboral. En Argentina el incentivo a la informalidad laboral se potencia por las dos vías. Por la del aporte que se hace estando en la formalidad y por el beneficio que es un cuarto del beneficio que se obtiene en la informalidad.

Sub-sistema de desempleo

En Uruguay no hay aporte para el subsidio de desempleo. El beneficio consiste en 6 meses de subsidio equivalente a entre 66% y 40% del salario con un tope relativamente alto (AR\$ 2.000.000).

En Argentina, en cambio, hay un aporte de 1,5% del salario. El beneficio consiste en 2 meses de subsidio que se calcula como 70% del salario pero con un tope muy bajo (AR\$ 335.000).

Conclusión: el sub-sistema de desempleo en Uruguay tiene un importante incentivo a la formalización porque brinda una cobertura razonable en el desempleo tanto por el monto del subsidio como por la extensión. En Argentina también es un incentivo a la formalidad, pero bastante más débil por lo bajo de su tope y por lo corta de su extensión.

Sub-sistema de riesgos del trabajo

En Uruguay el seguro se hace con el Banco de Seguros del Estado (BSE) con una alícuota promedio de 2% del salario y una cobertura razonable para el empleador.

En Argentina la alícuota es de 3% promedio y la cobertura también es razonable para el empleador.

Conclusión: el sub-sistema de riesgo del trabajo tiene similares incentivos a la formalización laboral tanto en Uruguay como en Argentina.

Sub-sistema de enfermedades inculpables

En Uruguay no se pagan los primeros 3 días de inasistencia por enfermedad inculpable y a partir del 4° día la seguridad social abona durante un año el 70% del salario. La cobertura se extiende a otro año seguido, si la persona continúa enferma,

o de hasta 4 años si la persona tiene períodos discontinuos de licencia por la misma enfermedad. El empleador no abona contribución patronal por este beneficio.

En Argentina los salarios caídos se abonan desde el 1° día al 100% del salario y enteramente a cargo del empleador. La cobertura va entre 6 y 12 meses dependiendo de la antigüedad del trabajador y de si tiene o no grupo familiar.

Conclusión: en el sub-sistema de subsidio de enfermedad en Uruguay actúa un potente incentivo a la formalización dado que implica –sin costo para el empleador– cubrirse por los costos salariales de la enfermedad inculpable del trabajador. En Argentina este beneficio no existe siendo la enfermedad inculpable una contingencia con cargo enteramente al empleador que, en el caso de los emprendimientos más pequeños que son los que generan la informalidad, terminan induciendo a la informalidad para sacarse de encima el riesgo de licencias por enfermedad inculpable.

Aportes y contribuciones sindicales compulsivos

En Uruguay no hay aportes y contribuciones sindicales compulsivos. En Argentina, en cambio, la mayoría de los sectores de actividad tienen aportes de los trabajadores y contribuciones patronales obligatorios con destino a los sindicatos sin contraprestación. Se entienden solidarios por el hecho de que el sindicato con personería gremial negocia paritarias de salarios que, por la Ley de Negociación Colectiva, es extensiva a todos los trabajadores cubiertos, estén o no afiliados al sindicato. Esto suma un costo laboral adicional sin beneficio concreto para el trabajador dado que la paritaria salarial se aplica a todos los salarios por ley, no por esfuerzo del sindicato.

Conclusión de la comparación

Como conclusión de la comparación surge que el costo laboral de la seguridad social por formalizar un trabajador está entre 31% (trabajador sin familia) y 36% (trabajador con familia), mientras que en Argentina este costo equivale a 43% del salario. En Argentina el costo de la seguridad social por formalizar un trabajador es sensiblemente más alto que en Uruguay. Sin embargo, en Uruguay este costo tampoco luce bajo. Se trata de un tercio del salario donde, además, el costo laboral de un trabajador con familia es más elevado.

Otra diferencia es que en Uruguay el mayor peso del costo laboral lo tiene el aporte personal. Para el caso de un trabajador con familia 23 p.p. del 36% de costo laboral va a cargo del trabajador (64% del costo laboral) mientras que en Argentina sólo 17 p.p. del 43% de costo laboral está a cargo del trabajador (40% del costo laboral). Si bien desde el punto de vista del impacto en términos de empleo y salario la distribución entre aportes personal y contribución patronal es neutral, que el aporte del trabajador tenga mayor peso dentro del costo laboral, hace más visible al trabajador el costo de la formalidad laboral.

La pregunta que cabe hacerse es cómo siendo el costo laboral en Uruguay, más bajo que en Argentina, pero todavía elevado, con mayor peso en los trabajadores con familia y con mayor peso en el aporte del trabajador, la formalización laboral es mucho más elevada que en Argentina.

La respuesta está en el diseño de los beneficios que se esquematiza en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Comparación de beneficios de la seguridad social

SISTEMA	URUGUAY		ARGENTINA	
Jubilatorio	AP: 15%	Cuenta individual AFAP	AP: 11%	PUAM (AR\$ 270.000) Sólo con 30 años, 45% salario + PBU (AR\$ 155.000)
	CP: 7,5%	45% salario	CP: 8%	
	Informal	Mitad de la jubilación media	Informal	
Salud	AP: 3% a 8%	IAMC (es como una obra social buena)	AP: 6%	Obra social, PAMI y hospitales públicos (si paga más: prepaga)
	CP: 5%		CP: 8%	
	Informal	Hospital público	Informal	
AAFF	CP: 0%	AR\$ 50.000	CP: 5,5%	AR\$ 60.000
	Informal	AR\$ 98.000	Informal	AR\$ 120.000 + 52.000 (Alimentar)
Subsidio desempleo	CP: 0%	6 Meses / 66% a 40% salario con tope AR\$ 3.300.000	CP: 1,5%	2 Meses / 75% salario con tope AR\$ 335.000
	Informal		Informal	
ART	CP: 2,5%	Días caídos y rentas	CP: 3%	Días caídos e indemnizaciones
Enfermedad	CP: 0%	70% salario / 2 años	A cargo del empleador	
APORTE PERSONAL	18% / 23%	31% / 36%	17%	43%
CONTRIB. PATRONAL	12,5%		26%	
Sindicato			AP: 3%	NADA
			CP: 2%	
Total cargas sociales			48%	

Fuente: Elaboración propia en base a normativa vigente.

Por el lado del trabajador:

En Uruguay, la jubilación como asalariado registrado es mejor que la de quién estuvo en la formalidad. El registrado obtiene un 45% de la parte del salario que contribuyó el pilar de reparto (primer segmento de salario) y luego un beneficio proporcional a los aportado a su cuenta de capitalización individual. De no aportar accede a una jubilación más baja y recién a los 70 años sujeto a verificación socioeconómica. En Argentina, en cambio, la jubilación con aporte hace diferencia con el informal en el caso de salarios medios con 30 años de aportes, caso contrario, se iguala al situación del que hizo aportes con el informal en la PUAM. Hasta el 2025, similar situación sucedía con las moratorias donde para salarios más bajos era lo mismo aportar que

no aportar dado que en ambos casos se podía acceder a una jubilación mínima con las moratorias.

En el caso del beneficio de salud, en Uruguay ponderan estar afiliado a una IAMC (mutualista), mientras que estando informal se accede solo a ASSE (estatal) donde encuentra restricciones al acceso y menos confort. En Argentina, en cambio, el tener una obra social con bajo aporte no hace diferencia con el informal porque ambos terminan atendiéndose en el hospital pública debido a las restricciones al acceso que imponen las obras sociales a los trabajadores de bajos aportes.

Entonces, la registración es costosa para el trabajador en el beneficio previsional y de salud, pero valora ambos beneficios. Porque además la registración laboral también supone tener un subsidio por desempleo sin costo. De aquí que los trabajadores no son indiferentes a su tipo de inserción laboral, aun cuando un trabajador con familia llega a ver en su recibo que lo que le llega al bolsillo es un 78% del salario bruto. En Argentina, en cambio, el trabajador equivalente mira en su recibo que el salario de bolsillo es 80% del salario bruto sin que valore de igual manera el potencial beneficio jubilatorio, una obra social que dificulta el acceso a los servicios y un aporte sindical compulsivo por el que no recibe ningún beneficio concreto.

Para el empleador:

En Uruguay, el empleador sólo abona una contribución patronal de 7,5% del salario para jubilación y 5% para salud del trabajador con el beneficio de la valoración que el trabajador le da a ambos beneficios más el subsidio de desempleo, que el empleador también estima dado que funciona a modo de atenuante cuando tiene que tomar la no deseada situación de una desvinculación laboral sin causa.

De todas formas, lo que es decisivo en el incentivo al empleador a registrar a sus trabajadores es el subsidio por días caídos en enfermedades inculpables. Esto atenúa significativamente el costo del ausentismo. En Argentina este beneficio para el empleador no existe por lo que el costo del ausentismo cae enteramente sobre los costos de la empresa. Esto lleva a la paradoja que el costo del ausentismo funciona como poderoso incentivo a no registrar los trabajadores por si llegan a alegar enfermedades espurias para no ir a trabajar.

De esta forma, en Uruguay se produce una alianza entre el empleador y el trabajador a favor de la registración laboral dado que ambos ganan. La registración laboral tiene un costo no despreciable (1/3 del salario) pero el beneficio que trae adosado termina haciendo una ecuación “win-win” para las dos partes.

En este marco, tener un desbalance en el beneficio de asignaciones familiares a favor de los informales más vulnerables no genera incentivos a favor de la informalidad, como ocurre en Argentina, porque la formalidad da muchos más beneficios.

5. Conclusión

Este trabajo busca mostrar que un factor muy relevante como incentivo para la formalización laboral puede ser un diseño virtuoso de beneficios de la seguridad social que genere una alianza del empleador y el empleado a favor de la formalidad. Un ejemplo práctico es el caso de Uruguay donde la informalidad laboral asalariada bajó en los últimos 20 años desde el 23% al 10% de los asalariados.

Más sintomático resulta aún que el empleo asalariado no registrado disminuyó –en términos de cantidad de trabajadores no registrados– en el período 2011 – 2024, cuando finalizó la bonanza internacional y la economía uruguaya desaceleró su crecimiento. Este hecho es altamente sugerente de que en esta reducción de la informalidad con desaceleración de la economía operaron factores extraeconómicos a favor de la formalidad. Uno de estos factores seguramente fue el diseño de los beneficios de la seguridad social que brinda al empleador y al trabajador coberturas valoradas por ambos justificando el pago del costo de formalización que en Uruguay no es bajo (31% / 36% del salario).

Esto alerta al caso argentino sobre las enormes distorsiones que hay en su esquema de beneficios de la seguridad social, más allá de su alto costo laboral (48% del salario), y marca un camino posible para mejorar sus instituciones de protección social a los fines de colocarlas a favor de la formalidad laboral.

6. Fuentes

- a) BID (2015). “Empleos para crecer”. Banco Interamericano de Desarrollo.
<https://publications.iadb.org/es/empleos-para-crecer>
- b) BPS (2025). Banco de Previsión Social de Uruguay. <https://www.bps.gub.uy/>
- c) BSE (2025). Banco Seguros del Estado de Uruguay. <https://www.bse.com.uy/>
- d) FMI (2025). Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook.
<https://data.imf.org/en/datasets/IMF.RES:WEO>
- e) IDESA (2025). Sitio de consulta de estadísticas laborales y sociales.
<https://idesa.org/indicadores-idesa/>
- f) INDEC (2025). Encuesta Permanente de Hogares. Bases Usuarias.
<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos-1>
- g) INE (2025). Encuesta Continua de Hogares. Base usuaria.
<https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/datos-y-estadisticas/datos-abiertos>
- h) Ministerio de Economía (2025). <https://www.economia.gob.ar/datos/>
- i) Republica AFAP (2025). <https://www.rafap.com.uy/mvdcms/categoria/Preguntas-destacadas-621>
- j) Secretaria de Trabajo (2025). Estadísticas laborales.
<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/estadisticas>