

Director: Patricio Millán

Investigadores: Jorge Colina ; Osvaldo Giordano

*Empleo y desarrollo social. Serie Informes de la
Economía Real:
La excesiva carga burocrática genera informa-
lidad laboral*

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”

Año II N° 8, julio 2007

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Millán, P., dir. (julio 2007). Empleo y desarrollo social : serie informes de la economía real, 2(8) [en línea]. Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”.

Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-empleo-desarrollo-social-008.pdf> [Fecha de consulta:...]

La excesiva carga burocrática genera informalidad laboral

El principal factor que condiciona a la recomposición social en Argentina es la informalidad laboral. Entre los determinantes de este fenómeno se encuentran las complejidades administrativas que surgen de las regulaciones impositivas, laborales y de la seguridad social. Los datos disponibles indican que Argentina es uno de los países en los que le resulta más difícil a las empresas cumplir con los requerimientos legales y administrativos que impone el Estado. A partir de estas evidencias, en este número de Empleo y Desarrollo se propone que para disminuir la informalidad resulta imprescindible avanzar hacia un entorno regulatorio e impositivo más simple y "amigable" para las pequeñas empresas.

En Argentina los problemas de inserción laboral no se manifiestan mayoritariamente en forma de desempleo, sino que lo hacen a través de una elevada proporción de personas que ocupan empleos de baja calidad. Según los últimos datos disponibles, el desempleo afecta aproximadamente al 9% de la población económicamente activa (PEA). Las personas ocupadas con problemas de precariedad laboral y bajos ingresos, en contraste, alcanzan al 45% de la PEA. En el Cuadro 1 se muestra como impacta esta problemática en las diferentes categorías de ocupaciones. Como puede observarse -además del problema de los desocupados- las dificultades laborales se manifiestan entre asalariados no registrados (21% de la fuerza laboral), cuentapropistas no profesionales (14%), servicio doméstico (7%) y Planes Jefas de Hogar y trabajadores sin salario (3%). La precarización laboral está asociada a niveles de remuneración extremadamente bajos y, en promedio, este grupo tiene ingresos mensuales de sólo \$531.

Cuadro 1:

Mercado laboral y problemas laborales (1er trimestre 2007)

Segmentos del mercado laboral	Cantidad de trabajadores (millones)	Proporción de la PEA (%)	Ingreso mensual promedio de su ocupación principal
Población Económicamente Activa	11,1		
Desocupados	1,1	9%	
Ocupados	10,0		\$ 960
Patrones, Cuentapropistas Profesionales y Asalariados Registrados	5,0	45%	\$ 1.404
Asalariados No Registrados	2,3	21%	\$ 594
Cuentapropistas No Profesionales	1,6	14%	\$ 636
Servicio Doméstico	0,8	7%	\$ 295
Plan Jefas y Trabajadores Sin Salario	0,3	3%	\$ 122
Subtotal	5,0	45%	\$ 531

Fuente: elaboración propia, en base a datos de INDEC.

A partir de estos datos, la tasa de empleo asalariado no registrado emerge como uno de los indicadores laborales de mayor importancia entre los que periódicamente publica el INDEC. Sin bien no abarca en su totalidad a todos los grupos poblacionales con dificultades de empleo del cuadro anterior, al menos alcanza a registrar de una manera rutinaria a los segmentos mayoritarios dentro de la informalidad laboral.

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina.

El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

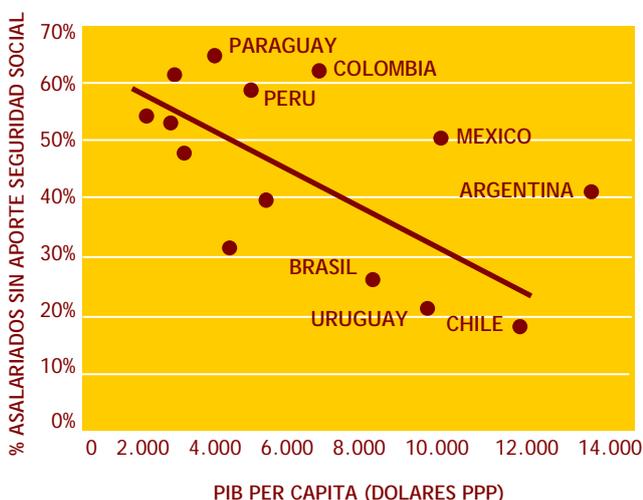
Los datos indican que durante el primer trimestre de 2007 la tasa de empleo asalariado no registrado mantuvo la tendencia a la baja que comenzó en el año 2004. En efecto, entre el 48,3% del total de asalariados que se observaba a inicios de ese año hasta el 41,6% que se reportó para el primer trimestre de 2007 median 6,7 puntos porcentuales de diferencia. Sin embargo, esta declinación resulta débil cuando se la evalúa desde una perspectiva de más largo plazo. Después de 4 años de intensa recuperación económica, más del 40% de los asalariados permanecen contratados por fuera de las normas legales -llegando en algunas ciudades del interior del país al 50%, como es el caso del NOA y NEA. Claramente, a este ritmo el problema del empleo "en negro" no tiene una solución en plazos razonables y de ahí la importancia de abordar los factores causales y la necesidad por una estrategia más efectiva para promover la formalización.

Informalidad y desarrollo

La informalidad es un fenómeno estrechamente ligado al grado de desarrollo de un país. En general, suele observarse un mayor nivel de cumplimiento de la ley a medida que los países progresan, a tal punto que en los países más desarrollados la presencia del empleo informal es marginal y se limita a aquellas personas con serios problemas de empleabilidad (desempleo de largo plazo y/o déficit de formación), que representan un segmento minoritario de la fuerza laboral. En cambio, en los países menos desarrollados el sector informal resulta ser la principal fuente de empleo para la población activa. Si se considera a la falta de aportes a la seguridad social como medida de incumplimiento, se observa que en los países de América Latina -salvo algunas excepciones- se cumple la regla de que "a mayor desarrollo, menor informalidad" (Gráfico 1).

Gráfico 1:

Nivel de desarrollo y empleo no registrado



Fuente: CEDLA (UNLP) y OECD

Las causas de la informalidad

El enfoque tradicional pone énfasis en considerar a la informalidad como un fenómeno de *exclusión*. Debido a imperfecciones y/o insuficiencias en el proceso de acumulación de capital, el sector más moderno de las economías en vías de desarrollo es un enclave relativamente pequeño que da cabida a una fracción menor de la fuerza laboral -generalmente los sectores más acomodados, con mejor acceso a la educación y mejores oportunidades para insertarse en la economía formal. El resto de la población tiene escasas posibilidades de ingresar al sector formal, por lo que busca y encuentra en la informalidad la vía de inserción laboral y subsistencia. Según esta visión, la informalidad es el refugio para quienes están *excluidos* del sector moderno.

Esta concepción se ha ido complementando y ampliando con las ideas que provienen de la visión¹ según la cual en la informalidad también hay un componente de *escape*. Bajo estos argumentos suele señalarse que, en muchos casos, la informalidad es el resultado de una decisión racional basada en la simple evaluación de los costos y beneficios que implica cumplir con las normas. Entre los primeros se incluye el esfuerzo, tiempo y erogaciones monetarias que demanda el cumplimiento. Entre los beneficios, se computan el acceso a las prestaciones del Estado y evitar recibir sanciones o tener que pagar un soborno. En esta ecuación -desde la perspectiva de un pequeño emprendimiento- los costos suelen ser muy significativos y concretos, mientras que los beneficios muchas veces resultan relativos y más bien difusos. Es precisamente este desbalance entre costos y beneficios de cumplir con las normas lo que induce a comportamientos en favor de la informalidad. Naturalmente, los incentivos aumentan en la medida que prevalece el cuestionamiento a las regulaciones del Estado, su capacidad para controlar y la calidad de los servicios que brinda.

Estos enfoques no resultan contrapuestos sino complementarios y permiten entender el tipo de desafíos que se enfrentan a la hora de instrumentar políticas destinadas a combatir la informalidad. Reducir la informalidad a una tipificación "delictiva" conduce a adoptar medidas poco sensibles a los limitados medios materiales y enormes dificultades que enfrentan quienes se desempeñan por fuera de las normas. El mejor ejemplo de este tipo de políticas está en aquellas que concentran los esfuerzos gubernamentales en la fiscalización y la multiplicación de las sanciones como única forma de combatir la informalidad.

Tal como se plantea el problema, la exacerbación de las persecuciones y penalizaciones a quienes operan en la informalidad no tienen mucha efectividad si no forma parte de una estrategia más integral. Esto implica una profunda revisión de la interrelación del Estado con los ciudadanos y, en particular, tomar conciencia del daño que causa el exceso de burocracia.

¹ Guillermo Perry et al. (2007): *Informalidad: escape y exclusión*.

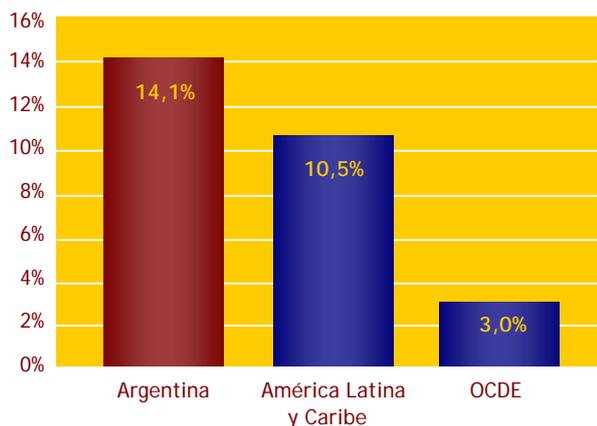
Formalidad y burocracia

Para ingresar y permanecer en la formalidad es necesario interactuar frecuentemente con diferentes instituciones públicas. Inscribir o dar de baja a una empresa, pagar impuestos o registrar a un trabajador son algunos de los hechos más comunes que motivan este tipo de vinculaciones administrativas. La carga burocrática que implica el cumplimiento de estas normas depende de la claridad y precisión con la que se definen las obligaciones, la racionalidad con la que se establecen los circuitos administrativos, la intensidad en la incorporación de tecnología y la calidad en la atención que prevalece en los organismos públicos. Obviamente, también importa que el Estado controle el efectivo cumplimiento de las normas y sancione los desvíos.

Debido a la amplitud y la complejidad del tema no es posible disponer de un indicador único e integral que mida todos los conceptos referidos a la calidad de las intervenciones públicas. Sin embargo, en base a indicadores parciales y comparaciones con otros países es posible trazar un cuadro de situación acerca de cómo el Estado argentino plantea administrativamente sus interacciones con los ciudadanos. Una fuente de información interesante es la Encuesta de Empresas del Banco Mundial. A través de este relevamiento se mide la percepción que tienen los empresarios de diferentes países acerca de los principales factores que condicionan el desenvolvimiento de las actividades productivas. Por ejemplo, en el módulo denominado "burocracia" se releva el tiempo que los ejecutivos de las empresas dedican a dar cumplimiento a las regulaciones. Según la encuesta, la proporción de la jornada de trabajo que éstos destinan a desarrollar los trámites impuestos por el Estado en Argentina está entre las más altas del mundo. De hecho, resulta casi 5 veces más alta que el promedio de los países desarrollados e incluso un 35% más alta que el promedio de Latinoamérica (Gráfico 2).

Gráfico 2:

Tiempo que los ejecutivos dedican al cumplimiento de las regulaciones*



Fuente: Banco Mundial

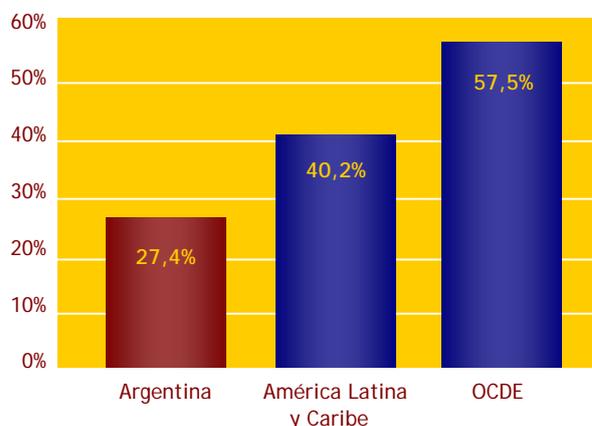
(*) porcentaje promedio del tiempo que ejecutivos superiores dedican al cumplimiento de las regulaciones gubernamentales en una semana típica (e.g.: impuestos, aduanas, regulaciones laborales, obtención de licencias y trámites de registro)

Esto es una consecuencia directa de trámites superpuestos, procedimientos engorrosos y reglas ambiguas. Con respecto a este último punto también resultan interesantes los resultados de otro tipo de indagación que hace la encuesta. Cuando se le pregunta a los empresarios si consideran que las regulaciones que afectan a sus empre-

sas son "consistentes y predecibles", sólo un 27% responde de manera afirmativa (Gráfico 3). La percepción positiva de los empresarios acerca de las regulaciones estatales en los países desarrollados es más que el doble de la correspondiente a Argentina, cuyas diferencias son notorias aún comparadas con el resto de los países latinoamericanos.

Gráfico 3:

Consistencia en la interpretación de las regulaciones por parte de las autoridades*



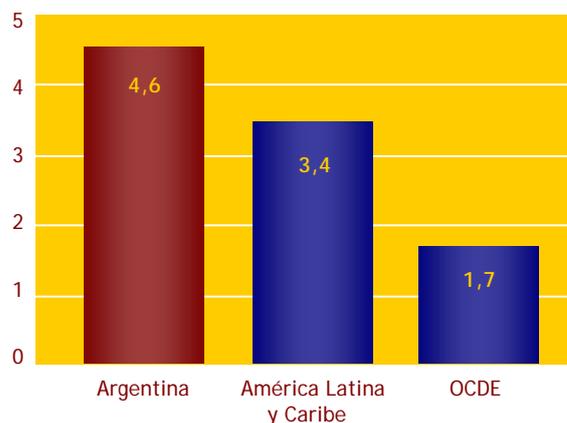
Fuente: Banco Mundial

(*) porcentaje de empresas que concuerdan con la afirmación "En general, las interpretaciones de las regulaciones que afectan a mi empresa por parte de las autoridades gubernamentales son consistentes y predecibles"

Un tema más específico y de igual importancia en la interacción entre la sociedad y el Estado es el pago de impuestos. Aquí no sólo resulta relevante el importe monetario sino también la cantidad, el tipo y la claridad de los procedimientos que se utilizan para determinar y pagar los tributos. Al respecto, la encuesta nos da un indicio de la exagerada complejidad y ambigüedad que tienen las regulaciones argentinas en este campo. El trabajo señala que el tiempo promedio que destinan las empresas argentinas en reuniones con funcionarios del ente recaudador es dos veces y media mayor al que se observa en países de la OECD y un 35% más alto que para el promedio de los países latinoamericanos (Gráfico 4). Trámites complejos e imprecisamente definidos dan lugar a inseguridad jurídica y exigen un esfuerzo desproporcionado para interpretar el significado de las normas.

Gráfico 4:

Tiempo empleado en reuniones con las autoridades de impuestos (en días)

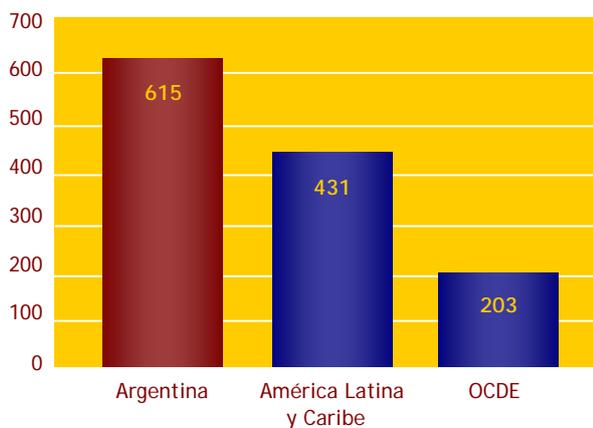


Fuente: Banco Mundial

En otra publicación dedicada a la medición de la calidad de los entornos regulatorios (*Doing Business*) se aportan algunas evidencias adicionales, que refuerzan la hipótesis de que las dificultades para cumplir con las normas se potencian con las barreras burocráticas. En la misma, Argentina aparece en el grupo de países en los que se necesita más tiempo para preparar, presentar y pagar los impuestos. Tomando como referencia una empresa localizada en la Ciudad de Buenos Aires, se estima que para preparar los formularios, presentarlos y pagar los impuestos nacionales más importantes (IVA, Ganancias y Cargas Sociales) se necesitan unas 615 horas al año. Este valor implica un esfuerzo que triplica al necesario en países de la OECD y un 40% más que para el promedio de Latinoamérica (Gráfico 5).

Gráfico 5:

Tiempo que toma preparar, presentar y pagar el impuesto a los ingresos, el impuesto al valor agregado y contribuciones a la seguridad social (en horas)



Fuente: *Doing Business*. Banco Mundial

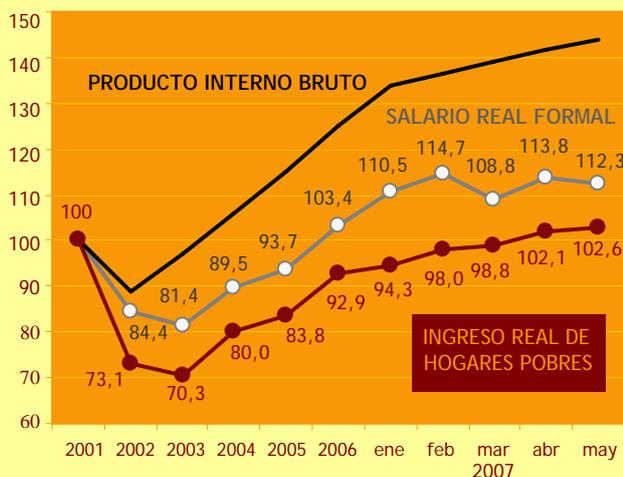
Es más, debido a la metodología que se aplica en el relevamiento, es muy probable que se esté subestimando la carga administrativa que tiene Argentina con respecto al resto de los países, ya que sólo se están considerando algunos de los impuestos nacionales y ninguno de los que se aplican en las Provincias y Municipios.

Para formalizar hay que simplificar

Aunque los relevamientos presentados adolecen de numerosas limitaciones, la sistematicidad de las respuestas y los órdenes de magnitud resultantes son muy sugerentes. Cumplir con las normas en la Argentina, especialmente con las tributarias, exige un desproporcionado esfuerzo administrativo y la necesidad de asumir la inseguridad jurídica que se deriva de la ambigüedad y los entornos de alta discrecionalidad de los funcionarios públicos. En las grandes empresas es frecuente encontrarse con una dotación de personal especializado, cuya labor específica consiste en atender los requerimientos administrativos, burocráticos y formales del Estado. Indudablemente esto implica mayores costos, pero que pueden diluirse gracias a las escalas y a que son factibles de trasladar a los precios. Por el contrario, cuando se trata de pequeños emprendimientos, los que frecuentemente no cuentan con mayores apoyos administrativos, la vía natural de escape es la informalidad.

De manera que, en primer lugar, para promover la formalización resulta crucial generar un entorno regulatorio más amigable. Esto implica imaginar diferentes alternativas para que los requisitos administrativos estén más alineados con las limitadas capacidades de este tipo que prevalecen en las pequeñas empresas. La evidencia demuestra que en esta materia es mucho lo que se debería hacer en términos de eliminar trámites superfluos y hacer más simples, precisos y claros aquellos que resultan ineludibles. En segundo lugar, es imprescindible que la carga impositiva no resulte prohibitiva para las pequeñas empresas. Es muy probable que para evitar problemas fiscales la mejor alternativa consista en focalizar la reducción en las empresas más pequeñas. Aunque, en este sentido, debe tenerse presente que no son buenas las alícuotas diferenciales, los regímenes especiales o las exenciones -que pueden inducir a la evasión a través del "enanismo" fiscal, una vía más promisoriosa es el manejo inteligente de impuestos unificados y mínimos no imposables. En tercer lugar, un componente fundamental de la estrategia debería ser la conformación de un paquete de beneficios de la formalidad que resulte atractivo, flexible y práctico -esto es lo que permitiría que se percibiera con mayor claridad a las ventajas concretas de la formalización. Por último y de manera complementaria antes que como un sustituto- debiera considerarse la intensificación de la fiscalización y aplicación de sanciones.

Evolución del Índice de Ingresos de Hogares Pobres (IIHP)



Según el Índice de Ingresos de Hogares Pobres que elabora el Departamento de Economía de la UCA, el ingreso de estos hogares aumentó un 1,0% en abril, acumulando en el primer cuatrimestre de 2007 un incremento de 9,6%. Por su parte, el costo de la Canasta Básica Total que elabora el INDEC -y constituye el índice de precios relevante para medir la capacidad de compra de los pobres- tuvo un incremento de 0,5% en mayo. Esto significa que la capacidad de compra de los hogares pobres en el mes de mayo, medida a través del Ingreso Real de los Hogares Pobres, tuvo un incremento del 0,5%, ubicándose un 2,6% por encima del promedio que tenía en el 2001. Por su parte, el salario real formal de los trabajadores registrados es un 12,3% superior al del 2001.

Fuente: Elaboración propia (ver Empleo y Desarrollo Nro. 1)

