

Director: Patricio Millán

Investigadores: Jorge Colina ; Osvaldo Giordano ; A. Mitchell

*Empleo y desarrollo social. Serie Informes de la
Economía Real:*

*Un estatuto especial para microempresas trabajo-
trabajo es clave para reducir la informalidad*

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”

Año V N° 25, abril 2010

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. (abril 2010). Empleo y desarrollo social : serie informes de la economía real, 5(25) [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-025.pdf> [Fecha de consulta:...]

Un estatuto especial para microempresas *trabajo-trabajo* es clave para reducir la informalidad.

La informalidad laboral es un fenómeno profundamente arraigado en nuestro país, con derivaciones económicas, sociales y éticas muy negativas. Para reducir su incidencia es necesario generar un contexto de alto crecimiento económico, mejorar sustancialmente la formación de la fuerza de trabajo y ejecutar controles con mayor eficacia. Pero, lo que es tanto o más importante aún, se requieren instituciones laborales más amigables con las microempresas. La fuerte concentración de la informalidad laboral en pequeñas unidades productivas en las que predomina una relación trabajo-trabajo sugiere que la posibilidad de establecer un estatuto laboral especial para estas microempresas sería un paso fundamental para incrementar la formalidad en el mercado laboral. En este número de Empleo y Desarrollo Social se presentan algunos lineamientos básicos para el diseño de este estatuto.

El mercado laboral argentino exhibe profundas segmentaciones. Probablemente la más clara y trascendental es la que separa a quienes tienen una ocupación formal de quienes trabajan en la informalidad. Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC -que cubre a los grandes aglomerados urbanos- para el 1° semestre de 2009, poco más de la mitad de la fuerza laboral (52% del total) posee un trabajo formal. El 39% tiene una inserción informal, ya sea como asalariado público o privado no registrado, como cuentapropista no profesional, como empleada de servicio doméstico, o como beneficiario de subsidio estatal o trabajador sin salario. El 9% restante no tiene empleo y declara estar buscando uno activamente.

La informalidad masiva constituye un fenómeno de carácter estructural. Una evidencia concreta al respecto son los modestos progresos alcanzados en la fuerte expansión de la actividad económica que se observara entre 2004 y 2008. Si bien el PIB creció un 37% en este período, la informalidad se redujo en sólo 6 puntos porcentuales desde el 45% de la fuerza laboral en el año 2004 al 39% en 2009 (cf. Empleo y Desarrollo Social Nro. 24). Aún en una fase del ciclo económico muy favorable los niveles de informalidad laboral no dejaron de ser elevados.

Gráfico 1:

Las modalidades de la informalidad

Total población urbana - 1° semestre de 2009 (en miles de personas)



Fuente: elaboración propia en base a EPH del INDEC

Una de las particularidades más visible y relevante de la informalidad es su fuerte incidencia entre los establecimientos más pequeños. El Gráfico 1 muestra los resultados de un ejercicio de proyección de la informalidad a nivel de toda la población urbana, tomando como base los datos que publica el Ministerio de Economía (aproximadamente 36 millones de personas) y aplicando las tasas específicas de la EPH, que se refiere sólo a los grandes aglomerados urbanos (unos 25 millones de personas). Bajo estos supuestos, se proyecta un total de trabajadores informales urbanos -en todas sus modalidades- de aproximadamente 6,3 millones de personas. De este total, unos 3,3 millones (equivalente al 52% del total de informales) son cuentapropistas no profesionales o trabajadores asalariados que se desempeñan en establecimientos de hasta 3 trabajadores. Esto sugiere que las microempresas serían responsables de la generación de prácticamente la mitad de la informalidad urbana.

Aproximadamente otro 20% de la informalidad laboral urbana está conformado por empleadas domésticas, beneficiarios de programas sociales y trabajadores sin salario. Si bien esta categoría comprende situaciones heterogéneas, esencialmente implica relaciones de trabajo que no responden a la lógica de un contrato laboral -en el que el empleador paga un salario a cambio del trabajo de una persona- sino que se trata de una remuneración por un servicio personal. Finalmente, apenas el 30% de la informalidad -lo que equivale a 1,8 millones de personas- se desempeña en emprendimientos con 4 o más personas. Esto podría interpretarse como un primer indicio de que sólo una fracción de la informalidad opera en unidades económicas en las que la lógica empresarial comienza a aparecer con nitidez -en el sentido de que es posible diferenciar el rol del titular del capital y el de los trabajadores- y cuya finalidad es obtener una rentabilidad.

La información que se presenta en el Gráfico 1 resulta particularmente relevante para entender la lógica detrás de la mayoría de los trabajos informales. En una elevada proporción, la informalidad no opera como un mecanismo a través del cual las empresas maximizan ganancias a expensas de las condiciones de contratación de sus trabajadores. Por el contrario, la evidencia estaría demostrando que -en al menos el 70% de los casos- la informalidad está asociada a un vínculo del tipo *trabajo-trabajo*, en el cual el propio dador de trabajo es también un trabajador y el empleado actúa como un colaborador.

En una microempresa típica, el dueño -además de liderar el emprendimiento- es un trabajador más. El capital suele formarse a partir de un pequeño ahorro familiar, cuya función principal no es la obtención de una renta sino la de operar como un medio para generar su propio puesto de trabajo. Esta categoría comprende a un amplio espectro de actividades desarrolladas en una escala muy pequeña, entre las que se destacan el comercio minorista, la elaboración y venta de alimentos, pequeños talleres, la construcción y reparación de viviendas y diferentes tipos de servicios básicos a hogares.

En la mayoría de los casos se trata de un trabajador independiente que ejerce de manera autónoma este tipo de oficios o servicios. En función de las necesidades y oportunidades que impone la dinámica del emprendimiento suelen incorporarse otras personas, entre las que predominan jóvenes con escasa experiencia y bajos niveles de calificación que por ese motivo no pueden conseguir un puesto de trabajo en empresas más modernas y formales. Es obvio que este tipo de vínculo tiene muy pocos elementos en común con la relación de un asalariado formal en los términos de la legislación y la doctrina laboral, cuya concepción responde a la lógica de las vinculaciones entre dueños de capital y sus trabajadores.

Las relaciones laborales en esta pequeña unidad económica presentan una particular asociatividad entre quien ocupa el rol de trabajador principal y quienes colaboran con él. La continuidad de la relación está condicionada por la fragilidad y volatilidad propia de este tipo de emprendimientos, en los que los bajos niveles de productividad son un rasgo predominante. En este sentido, la precariedad del empleo no es una decisión del dador de trabajo -que trabaja bajo las mismas condiciones que impone a su colaborador- sino que está íntimamente asociada a la precariedad que caracteriza al emprendimiento. Todo esto impone límites muy restrictivos a las remuneraciones, tanto del propietario como de sus dependientes, y por la misma razón son muy acotadas las posibilidades de cumplir, por sí o por medio de terceros, los trámites administrativos que subyacen al cumplimiento de la normativa vigente en materia laboral, sindical y de la seguridad social.

El Gráfico 2 presenta una desagregación de la informalidad laboral entre microempresas por tipo de actividad y remuneración promedio. De los 3,3 millones de puestos de trabajo correspondientes a asalariados no registrados y cuentapropistas no profesionales que se desempeñan en establecimientos de hasta 3 trabajadores, más de la mitad corresponden a pequeños comercios y locales de expendio de comidas. La remuneración media apenas alcanza los \$1.060 a precios del 1º semestre del 2009, lo que equivale a un tercio del salario promedio de los asalariados registrados, que llega a los \$3.140.

Entre los trabajadores informales, los salarios más bajos se observan en el sector de manufacturas, es decir, los pequeños artesanos. En el otro extremo, las remuneraciones más altas se registran entre los servicios profesionales (que son las unidades de mayor productividad relativa por involucrar mayor capital humano) y en cierta forma los servicios de transporte (que involucran niveles de capital relativamente más altos), con niveles que rondan los \$1.500. En el resto de los sectores económicos, también se destacan los servicios de salud y educación, construcción y otros servicios hogareños, excluyendo el servicio doméstico. A grandes rasgos, e independientemente del sector de actividad, la informalidad tiene como denominador común los bajos niveles de remuneraciones

Gráfico 2:

Clasificación de la informalidad en establecimientos de hasta 3 trabajadores según actividad económica

Miles de personas y remuneración promedio - 1er semestre de 2009



Nota: el sector de la construcción se presenta separado porque actualmente está regulado por un régimen legal especial.

Fuente: elaboración propia en base a MECON e INDEC

Los datos de la EPH del INDEC evidencian, además, que los puestos de trabajo generados por estas pequeñas unidades económicas informales constituyen el refugio laboral que más se adapta a las modestas capacidades de la fuerza laboral con menor nivel educativo. En efecto, el 75% de los que trabajan en establecimientos de hasta 3 trabajadores son informales, de los cuales el 60% son personas con niveles de educación de secundaria incompleta o inferior. Mientras que, entre las empresas con 4 trabajadores o más, sólo el 21% es informal -de los cuales sólo el 54% tiene educación secundaria incompleta o inferior. Es decir, bajo el entorno normativo actual, las personas con bajos niveles de educación tienen claramente mayores chances de encontrar un trabajo, en condiciones de informalidad, en empresas de hasta 3 trabajadores.

La normativa para los microempresas es inadecuada

La masividad de las microempresas y sus peculiares características han motivado regulaciones específicas en materia impositiva. El testimonio más cercano es el monotributo: bajo este régimen, los emprendimientos más pequeños y los cuentapropistas pagan en un único y simple acto administrativo, con un tarifa unificada, un impuesto especial en reemplazo del IVA y el impuesto a las ganancias. Es importante enfatizar esto: en el caso del monotributo el criterio que se ha adoptado no consiste en adecuar la normativa general en materia impositiva a las características de los microemprendimientos, sino en sustituir por completo al régimen general por un impuesto de aplicación específica para las pequeñas unidades económicas. En esta concepción subyace la idea de que impuestos onerosos y de compleja administración (como los que se definen en el régimen general), en el mejor de los casos resultan tolerables para las empresas más grandes, que tienen mayor capacidad financiera y acceso a asesoramiento profesional especializado. Pero es indudable que escapan a las posibilidades con que cuentan los pequeños emprendimientos.

Siguiendo en esta misma lógica, también es posible encontrar esquemas especiales para los contribuyentes más pequeños en otros impuestos provinciales y municipales. No obstante, aún persiste el problema asociado a la superpo-

sición de jurisdicciones, que genera una excesiva complejidad para los pequeños emprendimientos por la paradoja de *acumular impuestos simplificados*. Como resultado, la evasión tributaria sigue siendo elevada en este segmento, aunque se reconoce que de no existir estos regímenes esenciales, los niveles de cumplimiento serían muy inferiores.

En este marco, resulta muy contradictorio que para estos pequeños emprendedores -a los que el Estado considera que amerita aplicárseles un trato especial desde el punto de vista tributario- no se contemple ningún régimen especial en materia de relaciones laborales. Tanto en la normativa laboral como en las interpretaciones doctrinarias de la justicia, subyace la idea de que las empresas poseen las capacidades financieras y administrativas necesarias para instrumentar su aplicación. Prueba de ello son los elevados niveles de litigiosidad y los importantes esfuerzos -incluyendo la contratación de asesoramiento profesional externo- que demanda la gestión de recursos humanos en las empresas medianas y grandes. Naturalmente, no es que las pequeñas empresas no realicen este tipo de inversiones en la gestión de recursos humanos porque no lo necesiten -de hecho, la legislación es la misma- sino porque les resulta imposible, dadas sus escasas posibilidades administrativas y financieras. El contexto existente las empuja a la informalidad. Estos antecedentes evidencian las deficiencias que existen en materia de la normativa laboral para las microempresas, el cual debería ser cubierto a través de un estatuto laboral y de la seguridad social especial para las microempresas trabajo -trabajo.

Algunos lineamientos para un estatuto laboral especial

Por razones de consistencia y practicidad es recomendable que el ámbito de aplicación del estatuto sea el mismo que utiliza la normativa impositiva nacional. Así como el monotributo está institucionalizado como un régimen especial sustitutivo del régimen general tributario, el estatuto debería operar como un sustituto de los regímenes generales de la normativa laboral y de la seguridad social. De esta manera, las relaciones laborales en microempresas que califican para el monotributo se regirían por un estatuto especial en lugar de la Ley de Contrato de Trabajo y el resto de las normas laborales, incluyendo las derivadas de los convenios colectivos y la legislación general sobre seguridad social. La idea sería avanzar hacia un marco regulatorio integral y especial para las microempresas. Inclusive sería recomendable que la definición del ámbito de aplicación fuera común, de manera que futuros cambios regulatorios rigieran de manera automática tanto para los aspectos tributarios como laborales.

En lo que respecta a los contenidos, es fundamental rescatar los aspectos protectorios básicos que contempla la normativa general en materia laboral y de la seguridad social, pero también revisar de manera crítica la gran cantidad de aspectos formales que son de muy difícil o imposible cumplimiento por parte de las microempresas. Resulta particularmente relevante identificar todos aquellos elementos que son propios de las relaciones de trabajo en empresas de gran porte y que no se adaptan a los modestos medios del pequeño emprendedor y a la lógica de las microempresas en las que predomina la relación trabajo-trabajo. El estatuto especial debería, entonces, obviar cuestiones formales o secundarias y preservar los elementos protectores básicos que brindan un beneficio directo y concreto al trabajador. El Recuadro 1 presenta un listado tentativo de temas que deberían ser contemplados en el diseño del estatuto. Se priorizan cuestiones básicas que tienen asociado un alto impacto en términos de protección social y que, en principio, tienen mayor posibilidad de ser adoptadas y cumplidas por parte de los pequeños emprendedores.

Bajo esta lógica, se contemplan de manera sucinta y accesible, regulaciones sobre las remuneraciones, extensión y distribución de la jornada, licencias y extinción del contrato de trabajo. En materia de seguridad social, se mantienen las cuestiones básicas de la legislación general (previsión, maternidad, obra social y riesgos del trabajo), pero a través de un esquema de financiamiento más accesible consistente en el pago mensual de una suma única a través de un circuito administrativo simplificado. Para los beneficios de asignaciones familiares regiría el régimen no contributivo actual (asignación universal por hijo) y para el subsidio por desempleo los programas de empleo no contributivos que ejecuta el Ministerio de Trabajo.

Por último, el régimen general de indemnización por despido tendría que ser revisado en un contexto de reforma del sistema de seguro por desempleo y fortalecimiento de las políticas de reinserción laboral, tal como se planteara en el Informe Empleo y Desarrollo Social Nro. 11. En este marco, podría evaluarse la posibilidad de contar con alternativas que -una vez superado el período de prueba y hasta una determinada antigüedad del trabajador- contemplen los problemas de volatilidad y productividad que caracterizan a las microempresas y de esta manera faciliten la formalización de la relación laboral.

Reflexiones finales

En la mayor parte de las microempresas rige la flexibilidad laboral *de hecho*, esto es, el incumplimiento de las normas. Esta situación otorga viabilidad al emprendimiento, pero le impone límites muy estrechos a sus posibilidades de desarrollo. Como resultado, se genera un círculo vicioso en el que la informalidad se convierte en la principal vía para generar oportunidades a los trabajadores de baja calificación, que de otra manera caerían en el desempleo, pero bajo condiciones crónicas de elevada desprotección.

Las evidencias sobre la masiva incidencia de la informalidad entre los pequeños emprendimientos ha motivado diferentes intentos tendientes a relajar la normativa laboral para este segmento. Reducciones en las contribuciones patronales,

módulos especiales en los convenios colectivos, pasando por ajustes sobre algunos aspectos de la legislación laboral, fracasaron o tuvieron impactos muy limitados debido al enfoque equivocado que prevaleció en su diseño. Esencialmente, siempre predominó la idea de que con ajustes puntuales las normas generales serían aplicables en las microempresas. Resulta fácil demostrar que el tipo de relación que se establece entre un trabajador y una gran empresa tiene muy pocos elementos en común con la que tiene lugar en el ámbito de un microemprendimiento, en el que todos son trabajadores y no existe una rentabilidad al capital físico. Es la lógica de este tipo de microemprendimiento la que debe reflejarse en el estatuto especial.

El estatuto especial no busca crear diferencias en los niveles de protección, sino que procura extender sus aspectos sustantivos a todos. El esquema actualmente vigente se apoya en varias falacias. Por un lado, no tiene en cuenta que el esquema actual contempla una *equidad de derecho* -todos los trabajadores están protegidos teóricamente por las mismas normas- pero encubre una enorme *inequidad de hecho* -solo una parte de la fuerza laboral goza de la protección que establecen las normas. La exclusión no es aleatoria, sino que se concentra en las personas que más necesitan la protección del Estado porque tuvieron menos oportunidades de acumular conocimientos, relaciones sociales y formación. Por otro lado, el enfoque que prevalece se basa en tratar de aplicar idénticas normas a realidades productivas, laborales y sociales muy diferentes.

La evidencia demuestra la importancia estratégica de rescatar de la informalidad a las microempresas y sus trabajadores como un factor de progreso social. Este objetivo sería factible en el corto plazo si primara la imaginación y el sentido práctico en el diseño de las políticas públicas. Es posible conservar el sentido protector de la legislación laboral y de la seguridad social sin colisionar con las limitaciones prácticas de las microempresas, con un marco laboral especial para empresas en que predomina la relación *trabajo-trabajo*, que se integre al que ya contempla el sistema impositivo con el monotributo.

RECUADRO 1

Líneamientos de un Estatuto Especial para Pequeños Emprendedores

Ámbito de aplicación. *Pequeños emprendedores que califican impositivamente para el monotributo.*

Remuneración. *No inferior al Salario Mínimo, Vital y Móvil. El Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil podrá fijar diferenciales según región o sector. El sueldo anual complementario se abonará en junio y diciembre, calculado como el 50% de la mejor remuneración mensual devengada en cada semestre.*

Vacaciones. *Descanso anual remunerado de 14 días corridos cuando la antigüedad no exceda 5 años y de 21 días corridos para una antigüedad superior a 5 años.*

Licencias especiales. (a) *Por nacimiento de hijo, 2 días corridos;* (b) *Por matrimonio, 10 días corridos;* (c) *Por fallecimiento de cónyuge o persona unida en matrimonio aparente, hijo o padre, 3 días corridos;* (d) *Por fallecimiento de hermano, 1 día;* (e) *Para rendir examen en la enseñanza media o universitaria, 2 días con un máximo de 10 días por año calendario.*

Jornada. *La extensión no podrá superar las 200 horas mensuales. Entre el cese de una jornada y el comienzo de la siguiente deberá mediar una pausa no inferior a 12 horas.*

Período de prueba. *La relación no genera obligación de indemnización por despido sin justa causa en los primeros 3 meses.*

Despido. *Comunicación del despido con antelación o en su defecto pago de indemnización sustitutiva (1 mes para antigüedad inferior a 5 años y 2 meses para antigüedad superior a 5 años). El régimen general de indemnización deberá ser revisado en un contexto de reforma del sistema de seguro por desempleo y fortalecimiento de las políticas de reinserción laboral.*

Prestaciones de la Seguridad Social. *Estas comprenderán: (a) prestaciones previsionales por invalidez, pensión por fallecimiento o vejez del SIPA; (b) licencia por maternidad; (c) Programa Médico Obligatorio (PMO) a cargo de una obra social a elección del trabajador titular y para el grupo familiar sujeto a un aporte voluntario; (d) PAMI al adquirir la condición de jubilado o pensionado; (e) cobertura para riesgos del trabajo.*

Contribución única de la Seguridad Social. *Contribución patronal establecida en un monto fijo por trabajador actualizable en función de la movilidad de los haberes previsionales. La ANSES, con el asesoramiento de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, contratará por licitación pública una o más ART para cubrir los riesgos del trabajo y también los salarios caídos de enfermedades inculpables cuando superan los 10 días corridos*